



PRIPOROČILA ZA IZVEDBO PROCESA ZAGOTAVLJANJA ZAKONODAJNE SLEDI

1. VLOGA IN POMEN ZAKONODAJNE SLEDI

Priporočila temeljijo na dveh, v letu 2015 pripravljenih dokumentih, ki ju je izdal MJU in sicer Vključevanje javnosti v pripravo predpisov in Smernice za vključevanje javnosti v pripravo predpisov, dostopni na spletni strani ministrstva. So tudi plod spoznanj o vplivu lobistov na sprejemanje predpisov in celoten postopek njegovega sprejema. Zato priporočila občinam za zagotavljanje zakonodajne sledi na lokalni ravni predstavljajo poenostavljene smernice in obrazce za neposredno uporabo pristojnim javnim uslužbencem na občinah, ki se srečujejo z usmeritvami. Navedeni in objavljeni gradivi smo z novimi spoznanji nadgradili s priporočili o sledljivosti priprave predpisov. Priporočila so rezultat usmeritev večih predpisov in slonijo na Resoluciji o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09), Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15), v Zakonu o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl. US, v nadaljevanju: ZLS), pa tudi Evropski listini lokalne samouprave Sveta Evrope (MELLS) oziroma njenemu Dodatnemu protokolu o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti. Oba dokumenta je z zakonom ratificirala Republika Slovenija.

Upoštevali smo tudi ugotovitve iz študije „Ocena sistemov integritete lokalnih skupnosti“ (Transparency Int. Slovenia, 2016), ki med drugim ugotavlja, da »je predstavniška demokracija na lokalni ravni zaradi premajhne vključenosti in participacije civilne družbe (občanov) v lokalne politične zadeve zgolj formalna in da poročanja o lobističnih stikih v občinah praktično ni, kar ne odraža dejanskega lobiranja v praksi«. Študija je med drugimi priporočili tudi navedla, naj »Občinski svet ob obravnavi predloga splošnih pravnih aktov (odlokov) dobi na vpogled tudi seznam vseh oseb, ki so sodelovale pri njihovi pripravi oziroma oblikovanju (t. i. zakonodajna sled). Za tak seznam naj bosta odgovorna tako župan kot tudi predlagatelj akta. To zahtevo naj vsebuje Poslovnik občinskega sveta, morda pa tudi načrt integritete in občine naj ustvarijo celotno zakonodajno sled kot prilogo k vsakemu predlogu predpisa oziroma splošnega akta, ki mora biti tudi elektronsko dostopna“.

Ne nazadnje sta napotilo o zagotavljanju zakonodajne sledi napovedali dve strategiji, in sicer je Vlada RS aprila 2015 sprejela Strategijo razvoja javne uprave 2015–2020, potrdila pa je tudi Politiko napredka in kakovosti sodobne javne uprave, katere temeljni cilji so usmerjeni v kakovost in učinkovitost, transparentnost in odgovornost javne uprave. Drugi, prav tako pomemben strateški dokument je Strategija razvoja lokalne samouprave do leta 2020 (SRLS 2020) ki jo je Vlada RS sprejela v septembru 2016. SRLS 2020 je v poglavju o razvoju lokalne demokracije kot izziv določila uveljavitev pravice sodelovanja prebivalcev in zainteresirane javnosti pri pripravi odločitev. SRLS 2020 ugotavlja, da je »sodelovanje prebivalcev v slovenskem pravnem redu ustrezno opredeljeno, vendar ga v občinah še vedno prepogosto ožijo na formalno predstavniško demokracijo. V skladu z določbami ZLS se med drugim uresničuje tudi pravica občanov do sodelovanja pri sprejemanju odločitev v občini. Dodatno pravico do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti opredeljuje tudi MELLS. Uresničevanje pravice do sodelovanja prebivalcev je v Republiki Sloveniji večinoma že uveljavljeno in sistemsko urejeno. Načini in posebni ukrepi so že zajeti v ZLS (posvetovanja, lokalni referendumi, obravnavanje predlogov za delovanje lokalnih oblasti in lokalnih javnih

služb), v zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (postopki za dostop do uradnih dokumentov, spodbujanje uporabe komunikacijskih tehnologij – obvezna spletna stran občine), in v zakonu, ki ureja volilno pravico (zadovoljevanje potreb ljudi, ki se srečujejo s posebnimi ovirami pri sodelovanju). Obstaja pa možnost, da tradicionalne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini dopolnimo z modernejšimi in manj formaliziranimi oblikami sodelovanja. Z vidika sodelovanja prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni je pomembna še Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej), ki med drugim postavlja smernice za sodelovanje s strokovno in drugimi zainteresiranimi javnostmi. S sistematično uporabo resolucije bo mogoče doseči dodano vrednost in povečati preglednost, vključevanje deležnikov ter dvig kakovosti občinskih predpisov. Pri tem bodo morale občine v praksi ločevati **postopek priprave predpisov od postopka njihovega sprejemanja**, v postopku priprave predpisa pa izvesti splošno razpravo in javno predstavitev. Na ta način bodo ključni odločevalci v občini dosegli večji konsenz glede posameznega vprašanja in s tem večjo stopnjo legitimnosti, ustrezna presoja učinkov pa bo omogočila občinskemu svetu pogoje za odgovorno sprejemanje aktov« (SRLS 2020, str. 16).

2. ZAGOTAVLJANJE ZAKONODAJNE SLEDI NA LOKALNI RAVNI OZIROMA SLEDLJIVOST PRIPRAVE PREDPISOV

S preglednostjo oziroma transparentnostjo zakonodajnega postopka se v teoriji in praksi srečujemo na številnih področjih. Omenjene pravne podlage predvsem poudarjajo pomen vključevanja javnosti v proces priprave predpisov (pomen participacije, sodelovanja), premalo pa pomen transparentnosti celotnega zakonodajnega procesa in tako tudi sledljivosti v smislu uveljavljanja različnih interesov. To je še posebej v lokalnem okolju težko prepoznati, zato je pomembno, da v procesu priprave občinskega predpisa upoštevamo vsa načela uspešnega in učinkovitega zagotavljanja zakonodajne sledljivosti. Zakonodajna sled, ki je pomemben element transparentnosti oblasti, omogoča vpogled v nastanek predpisa, predvsem pa pregledno pokaže, kdo je odgovoren za vsebino le-tega. Za ponazoritev si na tem mestu izposojamo navedbo iz članka Dr. Albina Igljčarja, objavljenem v Pravnem letopisu Inštituta za primerjalno pravo leta 2015, v katerem je zapisal tako obrazložitev namena kot tudi definicijo, ki izhaja iz mednarodnih dokumentov: "Osnovni namen zakonodajne sledi je razkritje lobiranja kot metode delovanja interesnih skupin. Z zakonodajno sledjo naj bi zagotovili, da se zabeleži celotna dejavnost vseh udeležencev v procesu zakonodajnega odločanja. Zakonodajna sled je izčrpen javni seznam lobistov in popis lobističnih vplivov na določen zakon."

Zakonodajna sled je torej pomemben element transparentnosti oblasti, saj

- omogoča vpogled v nastanek predpisa od začetkov pripravljavanja splošnega pravnega akta do njegovega sprejema in
- pregledno pokaže, kdo je odgovoren (kdo vse je vplival) za vsebino predpisa.

Zakonodajna sled naj bi zabeležila celotno dejavnost vseh udeležencev v procesu sprejemanja predpisov. Z namenom zagotavljanja zakonodajne sledi je bila leta 2015 z novelo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja dodana določba petega odstavka 10. člena, ki določa, da se ob objavi predloga predpisa med drugim objavijo tudi podatki o "osebni imenu in nazivu zunanjega strokovnjaka ali firme ter naslov pravne osebe, ki je sodelovala pri pripravi akta". Določbo gre razumeti širše, v skladu s ciljem dejanskega zagotavljanja zakonodajne sledi in pod pojmom strokovnjak gre razumeti osebo ali več oseb, ki so neposredno sodelovale v zakonodajnem procesu (ne glede na fazo), odplačno ali neodplačno, in tako imele možnost vplivati na odločitve ter sprejete rešitve v predlaganih predpisih. Za občinske organe je še posebej pomemben cilj, da evidentira celoten postopek vključevanja javnosti in s tem zagotovi

zakonodajno sled, ki pripomore k večji demokratičnosti procesov odločanja, večji integriteti funkcionarjev in uslužbencev, vseh, ki sodelujejo v procesu priprave, sprejemanja in izvrševanja aktov omogoča razvid interesnega ozadja določenega predpisa in preprečuje pojave nezakonitega lobiranja. Zakonodajna sled krepi odgovornost za razvoj vladavine prava in pravne države in pomembno prispeva k zmanjšanju demokratičnega primanjkljaja in nezaupanja v javne institucije in pravne akte, tudi na lokalni ravni. V praksi je torej posebno pozornost potrebno nameniti procesu priprave politik oziroma predpisov že na samem začetku v javni obravnavi (prvi osnutki, delovne skupine, vključeni deležniki in njihovi interesi) in ne samo na koncu, v postopku sprejemanja predpisa na občinskem svetu.

Vse v nadaljevanju teh priporočil navedene aktivnosti so pomembne za sprejemanje kvalitetnejših predpisov in odločitev v občinah. Ob tem se zavedamo, da bo v bodoče potrebno posebno pozornost nameniti seznanjanju javnih uslužbencev v občinah, funkcionarjev in zainteresirane javnosti, ki je vključena v celoten proces sprejemanja predpisov na nivoju lokalne samouprave (prijava lobističnih stikov, transparentnost, zakonodajna sled, krepitev integritete in omejevanje korupcijskih tveganj...), da bo pravica občanov do informiranosti celovita in objektivna.

3. NAČELA ZA USPEŠNO IN UČINKOVITO PRIPRAVO PREDPISOV IN ZAGOTAVLJANJE ZAKONODAJNE SLEDI NA LOKALNI RAVNI

Za uspešno in učinkovito pripravo predpisov ter za zagotovitev zakonodajne sledi je pomembno, da sledimo v nadaljevanju opisanim načelom. Za lažjo predstavljenost in praktično uporabnost smo pripravili predlog obrazcev v poglavju 5.

- Pravočasnost. Pomeni pravočasno obveščanje in zagotavljanje primerne in razumnega časa za sodelovanje. Vključenim moramo zagotoviti dovolj časa za pregled gradiv ter pripravo predlogov, pripomb in mnenj (obrazec a);
- Odprtost. Vsem zainteresiranim moramo omogočiti posredovanje pripomb, predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev (obrazec b);
- Dostopnost. Vsa gradiva in strokovne podlage morajo biti prosto dostopne, pri tem je pomembno, da javnosti ponudimo način sodelovanja z občino (obrazec c);
- Odzivnost. Sodelujoče moramo obvestiti o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj (obrazec d);
- Transparentnost in sledljivost. Udeležence moramo seznaniti z namenom procesa in vsebino urejanja (kaj se še da spremeniti in česa ne), kdo se lahko vključi in kako, z načini in roki sodelovanja, vsemi prejetimi predlogi in komentarji ter odzivi nanje. Vsa gradiva, prejete predloge in komentarje ter odzive nanje moramo objaviti (obrazec e).

4. NAČIN EVIDENTIRANJA PREDLOGOV

Način evidentiranja prejetih predlogov za spremembo predpisa je odvisen od metode vključevanja. V primeru pisnega posvetovanja je evidentiranje relativno preprosto, saj si sami lahko oblikujemo način, kako bomo vodili evidence. Tudi na posvetih, delavnicah in drugih dogodkih moramo predloge skrbno evidentirati in zbrati v poročilu, ki je skupaj z ostalimi komentarji predmet nadaljnje obravnave. Odzive analiziramo kar se da hitro. Na kakšen način jih bomo analizirali, je odvisno od izbrane metode vključevanja, npr. če bo posvetovanje odprto, bomo najbrž dobili več splošnejših

odzivov, če pa bomo postavili konkretna vprašanja, bomo prejeli konkretnije odgovore.

Odziv javnosti je treba podrobno analizirati z naslednjih vidikov:

- pridobivanje potencialnih novih informacij o obstoječih problemih, potrebah, o katerih prej nismo razmišljali,
- pridobivanje potencialnih novih rešitev, ki smo jih izvorno spregledali,
- pridobivanje informacij o učinkih in posledicah predlaganih rešitev, ki jih sami nismo predvideli,
- ugotavljanje stopnje podpore trenutno predlaganim rešitvam.

5. KORAKI ZA USPEŠNO IZVEDBO PROCESA POSVETOVANJA Z ZAINTERESIRANO JAVNOSTJO – Predlog obrazcev, s katerimi si občina v postopku priprave predpisov zagotovi zakonodajno sled. Občina si lahko sama oblikuje obrazce, s katerimi bo naredila zbir potrebnih informacij, s katerimi bo zagotovila zakonodajno sled.

Obrazec a) Priprava občinskih predpisov za tekoče/naslednje leto

Pri načrtovanju priprave občinskih predpisov je priporočljivo, da občina pripravi načrt predpisov, ki jih bo posredovala v javno obravnavo v tekočem oziroma naslednjem letu tako, da pripravi in objavi načrt na sledeči način:

OBČINA _____ NAČRT PRIPRAVE OBČINSKIH PREDPISOV ZA LETO _____			
Zap. številka	Ime (naslov) predpisa	Način posvetovanja z javnostjo	Obdobje posvetovanja

V tem koraku z analizo stanja občina preveri potrebe in težave na terenu, presodi ali je za odpravo težav potrebno pripraviti nov ali dopolnjen predpis. Če občina ugotovi, da je potrebno pripraviti nov predpis, opredeli potrebe in probleme, ki jih bo predpis odpravil. Načrt priprave občinskih predpisov je primerno objaviti na spletni strani, s tem informiramo zainteresirano javnost o načrtu dela občine na področju sprejemanja predpisov.

Obrazec b) Posvetovanje z zainteresirano javnostjo

Za vsak predpis, v kolikor smo se odločili, da se bomo o njegovi vsebini predhodno posvetovali z javnostjo in smo ga načrtovali v letnem načrtu je pomembno, da poskrbimo za evidentiranje naslednjih podatkov, ki nam bodo koristili pri vodenju postopka in pripravi končnih poročil o izvedenem postopku:

OBČINA _____ POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANO JAVNOSTJO IME (NASLOV) PREDPISA _____				
Zap. številka	Člen, na katerega se mnenje/komentar nanaša	Besedilo mnenja/komentarja	Razlog za sprejemen mnenja/komentarja	Razlog za zavrnitev mnenja/komentarja

Obrazec c) Sodelovanje v posvetovalnem procesu za pripravo občinskega odloka ali drugega akta občine - Obrazec za posameznika, ki želi sodelovati v procesu posvetovanja z javnostjo (objavimo na spletni strani)

Ime (naslov) predpisa	
Organ občine, ki predlaga predpis	
Načrtovano obdobje posvetovanja z javnostjo (od..... do.....)	
Ime osebe (posameznik, organizacija...), ki podaja mnenje k predlogu predpisa	
Tematsko področje organizacije	
Načelni komentar k predlogu predpisa	
Pripombe, predlogi (drugo) k posameznemu členu predpisa	
Ime osebe za kontakt	E-naslov Telefon
Datum prejema obrazca	
Soglasje, da se lahko izpolnjen obrazec objavi na spletni strani občine	Da Ne
Drugo	
POMEMBNO: Izpolnjen obrazec se posreduje po elektronski pošti na elektronski predal občine (vpisati) najkasneje do _____	

Z namenom, da občina pri pripravi predpisa pridobi čim več kvalitetnih in relevantnih odzivov, je pomembno, da je zainteresirana javnost vključena čim prej in da se ji omogoči, da na najbolj enostaven način stopi v stik s predlagateljem predpisov. Osnutki gradiv morajo biti javno dostopni.

Obrazec d) Analiza prejetih pripomb in predlogov na predpis

S tem obrazcem si pomagamo pri evidentiranju različnih vhodnih podatkov, ki nam bodo pomagali pri pripravi pregleda prejetih pripomb in predlogov, tistih, ki smo jih in tudi tistih, ki jih nismo upoštevali.

OBČINA _____		
Ime (naziv) predpisa _____		
Analiza prijetih pripomb, mnenj....		Pripombe, ki se sprejmejo - - - Pripombe, ki se ne sprejmejo in razlogi -
Ali so v postopku nastali morebitni stroški?	Da Ne	
Ime osebe, ki je izdelala to poročilo		Ime, priimek Datum

Priporočljivo je, da občina vzdržuje celovito in pravilno evidenco prejetih pripomb in odzivov, kar bo koristilo pri identifikaciji skupnih in tudi nasprotujočih stališč, ki jih je podal pripravljavec predpisa.

Obrazec e) Priprava poročila o izvedenem procesu

Končno poročilo o izvedenem procesu je najpomembnejši zbir podatkov o tem, kdo vse je vplival na vsebino določenega predpisa

OBČINA _____		
POROČILO O SODELOVANJU ZAINTERESIRANE JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDPISA		
Ime (naslov) predpisa		
Organ občine, ki predlaga predpis		
Namen dokumenta oz. predpisa		
Kateri predstavniki zainteresirane javnosti so bili vključeni v postopek?	- - -	
Je bil predlog predpisa objavljen na spletni strani občine?	Da Ne	Objavljen drugje.....
Če je bil objavljen na spletu		- Naslov spletne strani: - Obdobje objave (od) (do)
Če ni bil objavljen, zakaj ni bil?		

Pri pripravi zbirnega poročila oziroma evidentiranja podatkov je pomembno, da navedemo konkretne razloge, zakaj je pridobljen predlog bil ali ni bil upoštevan. Obrazložitve morajo biti kratke, jasne in konkretne. Občina poročilo objavi na spletni strani in še pred obravnavo predloga predpisa na občinskem svetu občanom omogoči, da se seznanijo s podatki, kdo vse je vplival na oblikovanje predpisa.