

Presoja posledic Zakona o pokrajinah za pravni sistem

ALBIN IGLIČAR

Povzetek Med sestavine uvoda (vladnega) predloga zakona uvrščamo tudi presojo posledic zakona na posamezna področja. Navedena presoja učinkov je priporočljiva tudi za vsakega predlagatelja zakona. Ob učinkih na administrativnem, okoljskem, gospodarskem, socialnem in razvojnem področju, kaže predvideti še posledice novega zakona za sam pravni sistem. Z ustanovitvijo pokrajin se bo na pravnem področju posledično povečal obseg avtonomnega – samoupravnega prava. Pokrajina bo najprej s splošnimi pravnimi akti urejala odnose znotraj pokrajine (statut, odloki), nato pa s posamičnimi in konkretnimi pravnimi akti odločala o pravicah in dolžnostih vsakega posameznega prebivalca pokrajine (odločbe, sklepi) v sferi izvirnih pokrajinskih pristojnosti. Pravno normativno urejanje pogojev življenja in dela v pokrajini bo v izhodišču zajeto v statutu pokrajine, nato pa naprej razčlenjeno v drugih splošnih pravnih aktih kot so odloki, pravilniki in navodila. Pomembno mesto v pokrajinskem pravu bo imel še poslovnik predstavniškega organa pokrajine, poleg tega pa bodo nastopali še drugi splošni akti nepravne oziroma tehnične narave kot so proračun, zaključni račun proračuna, prostorski plani in programi razvoja, ipd.

Gljučne besede: • presoja posledic predpisa • predlog zakona • pokrajina • lokalna samouprava • poslovnik

NASLOV AVTORJEV: dr. Albin Iglčar, zaslužni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: albin.iglicar@pf.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.5> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

Assessment of the Impact of the Act on Regions on the Legal System

ALBIN IGLIČAR

Abstract Assessment of the impact of the law on individual areas also constitutes an ingredient of the introduction to the (government) draft law. The said assessment of effects is recommended also to every proposer of the law. Along with the effects in administrative, environmental, economic, social and developmental areas, the impact of the new law on the legal system itself should also be considered. Establishment of regions will result in a greater scope of autonomous – self-governing law in the legal field. Primarily, a region will regulate relationships within the region with general legal acts (statute, decree), and then through individual and specific legal acts it will define the rights and obligations of every individual resident of the region (decisions, resolutions) in the sphere of original regional jurisdiction. The statute of the region will initially comprise legal and normative regulation of conditions of life and work in the region, which will be further analysed in other general legal acts, such as ordinances, rules and instructions. An important place in the regional law will also go to the rules of procedure of the representative body of the region, and there will also be other general acts of non-legal or technical nature, such as budget, closing accounts, spatial plans and development programmes.

Keywords: • assessment of the impact of the regulation • draft law • region • local self-government • rules of procedure

CORRESPONDENCE ADDRESS: Albin Igličar, Ph.D., Professor Emeritus, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: albin.iglicar@pf.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.5> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

1 Uvod

Poslovnik Državnega zbora med sestavinami uvoda predloga zakona navaja tudi presojo posledic predlaganega zakona na posamezna področja¹. Pri tem posebej izpostavlja učinke na administrativnem, okoljskem, gospodarskem, socialnem in razvojnem področju ter dodaja še presojo posledic za druga področja. Med t. i. druga področja gotovo kaže uvrstiti tudi sam pravni sistem, ki vedno doživi določene večje ali manjše spremembe, kadar predstavniško telo sprejme nov zakon.

Navedena poslovniška zahteva je kot sestavina uvoda zakonskega predloga strogo obvezna pri zakonih, ki jih predlaga vlada², nedvomno pa je prav tako zelo koristna kadar kot predlagatelj nastopa poslanec, Državni svet ali 5 000 volilcev (ljudska zakonodajna iniciativa). Če je predlaganje zakona resno in odgovorno dejanje potem je še kako prav, da se v zakonodajnem procesu vedno izvede presoja posledic oziroma učinkov predpisa, v skladu s smernicami Resolucije o normodajni dejavnosti³.

2 Presoja posledic predpisov – splošno

Presoja posledic oziroma ocena učinkov predpisov (RIA – Regulatory Impact Assessment) se lahko izvede »ex post« ali »ex ante«. Prvi način lahko prispeva k ugotovitvam o uveljavljanju zakona v praksi in pomaga pri usklajevanju ter potrebnem spreminjanju predpisov. Drugi način pa zadeva verjetne predvidene učinke zakonskega regulativnega predloga. V obeh primerih se pojavljajo nekatera tipična vprašanja za izvedbo ocene učinkov predpisov, kar kaže imeti pred očmi tudi pri projektu ustanavljanja pokrajin⁴. S tega zornega kota kaže najprej pregledati tudi dosedanja prizadevanja za ustanovitev pokrajin⁵:

- ali so bili doseženi prvotni cilji glede kakovosti, količine in časa v primerjavi s tem, kaj bi se zgodilo brez posega;
- koliko je poseg omogočil doseg ciljev oziroma ali je povzročil dejavnosti, ki se drugače ne bi zgodile;
- ali so na izvajanje vplivali, neugodno ali ugodno, zunanji dejavniki;
- ali je prišlo do pomembnih nepričakovanih stranskih učinkov;
- ali so bili vložki, ki jih je zahtevala vlada in zasebni sektor, pripravljeni po načrtu;
- ali so bili kateri koli dodeljeni viri napačno porabljeni;
- kako učinkovito je bilo upravljanje projekta;
- ali je projekt povzročil pristranskost ali škodo kateremu koli sektorju v skupnosti;
- ali bi bil lahko uporabljen stroškovno učinkovitejši način;
- kakšne izboljšave bi bile lahko storjene pri projektu, ki bi prispevale k njegovi večji učinkovitosti;
- ali je projekt v celoti prilagojen za doseg želenih ciljev?

Pri zakonodajni dejavnosti si v zvezi z navedenimi vidiki zastavimo zlasti troje vprašanj:

- (1) ali določen zakon resnično potrebujemo,

- (2) ali z zakonom dosegamo zastavljeni cilj in
- (3) ali ni mogoče cilja doseči na drug način ?

Pri predvidevanju posledic, ki jih bo povzročil sprejem zakona ali drugega predpisa je namreč treba najprej navesti obveznosti, ki jih bo sprejem zakona povzročil za organe državne uprave, pravosodne in druge organe, organe lokalnih skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posameznike.

Ob pripravljanju novega ali noveliranju obstoječega predpisa ne smejo izostati opozorila o morebitnih dodatnih administrativnih opravilih oziroma njihovem zmanjšanju oziroma ukinitvi. Za dobre oziroma boljše predpise je nadalje pomembna ocena vpliva, ki ga bodo imeli novi predpisi na okolje, gospodarstvo ter socialni položaj posameznikov. V zvezi s tem podaja Resolucija o normativni dejavnosti posebne smernice za presojo posledic predpisa:

Analizo je treba izvesti tudi v določenem obdobju po uveljavitvi predpisa in z njo izvesti vrednotenje oziroma ugotoviti, ali so bili načrtovani politični cilji doseženi v praksi. Zato novejši dokumenti slovenske zakonodajne politike predvidevajo pripravo posebne metodologije za ugotavljanje uresničevanja ciljev. Ob tem je postavljena tudi zahteva »...da se v uvodu predloga zakona opredeljeni cilji opremijo tudi s kazalniki za merjenje uresničevanja ciljev...«⁶

Presoja posledic predpisov se začne z ugotovitvijo in natančno opredelitvijo problema (1), ki terja pravočasno, ustrezno in učinkovito ravnanje pristojnih organov. Za reševanje problema je treba ugotoviti vzrok za nastanek problema, opredeliti obseg problema in ugotoviti subjekte ter družbeno razmerje, na katero se problem nanaša, in morebitne posledice na okolje, gospodarstvo in socialni položaj. Priporočljivo je, da se problem osvetli z različnih vidikov ob sodelovanju strokovne in drugih zainteresiranih javnosti, ki jih problematika zadeva⁷. Ustrezna odločitev je odvisna od njene sprejemljivosti za prizadete subjekte in upoštevanja splošno sprejetih vrednot in interesov. Celovita analiza problema zagotavlja pravilno odločitev za ustrezno in uspešno ukrepanje na nacionalni ravni, v lokalni samoupravi oziroma v institucijah Evropske unije.

Celoviti analizi problema sledi postavljanje ciljev (2), ki se jih želi doseči za rešitev problema z določitvijo javne politike, ob upoštevanju sprejetih strategij. Cilj mora biti:

- določen, dovolj natančen, da ne dopušča različnih razlag;
- merljiv oziroma opredeljen tako, da omogoča preverjanje uresničitve cilja; merjenje se opravi po vnaprej določenih merilih oziroma standardih;
- čim bolj sprejemljiv za politične akterje (predlagatelje in normodajalce) ter ciljne skupine;
- realen, da je utemeljeno pričakovati njegovo uresničenje in s tem rešitev problema;
- dosegljiv v razumnem času, saj nerazumno oddaljena uresničenje lahko pomeni ne uresničenje cilja in s tem ne rešitev problema.

Za doseganje opredeljenih ciljev je treba ugotoviti načine, alternativne možnosti (3) s predstavitvijo prednosti in slabosti, orodja in mehanizme ter ravni in postopke odločanja. Presoje posledic predpisov morajo upoštevati alternativne možnosti pravnega urejanja⁸. Cilj presoje posledic predpisov je pregled vseh vidikov problema in izbira najboljše možnosti za rešitev. Posamezne možnosti se primerjajo z merili uspešnosti, učinkovitosti in konsistentnosti. Proučitev alternativnih možnosti za rešitev problema vključuje presjo nujnosti reševanja problema z reguliranjem, možnosti delne regulacije in delnega reševanja z drugimi načini (s standardi, kodeksi, kolektivnimi pogodbami). Rezultati presoje smotnosti posameznih možnosti za reševanje problema se predstavijo kot del ocene posledic predpisov tako subjektom odločanja kot zainteresiranim javnostim z namenom doseganja ustrezne odločitve in njene čim širše sprejetosti.

Sledi presoja in primerjava alternativnih možnosti (4), ki se opravi po kriterijih:

- uspešnosti – utemeljenost pričakovanja, da bo z izbrano možnostjo dosežen cilj, to je rešitev problema,
- učinkovitosti – utemeljenost pričakovanja, da bo z izbrano možnostjo dosežen cilj z najmanjšimi obremenitvami,
- upravičenosti – utemeljenost pričakovanja, da bo izbrana možnost za doseganje cilja imela najmanjše negativne vplive na okoljsko, gospodarsko in socialno področje.

Pri presojanju posledic predpisov je pomemben še pregled načinov njihovega spremljanja in ocenjevanja (5) oziroma njihovih finančnih, administrativnih, okoljskih, gospodarskih in socialnih posledic. Analiza se mora usmeriti na pregled zaščite varovanja javnih interesov, ki so pomembni za posamezen primer, na podlagi določenih pokazateljev ter medsebojnih vplivov.

Vplive predpisov je treba presoditi tudi z vidika celotnih stroškov, ki jih bodo predlagane rešitve povzročile posameznim skupinam oziroma kategorijam prebivalcev ali gospodarskih subjektov ter javnim financam zaradi prilagoditve oziroma izvršitve (dodatne zaposlitve, usposabljanje obstoječega kadra, materialni in administrativni stroški) v začetnem letu izvajanja in v nadaljevanju. Posebej je treba opredeliti finančne posledice za javne finance in zasebni sektor, s posebno pozornostjo do malih podjetij.

Presoja posledic predpisov obsega tudi presjo opravičljivosti in nujnosti uvajanja novih administrativnih obremenitev in odpravo obstoječih s pomočjo metodologij za merjenje administrativnih stroškov (vodenje evidenc, oddajanje statističnih izkazov in poročil, objave, vpisi v različne registre). Namen ocenitve administrativnih stroškov v postopku priprave novih predpisov ali sprememb obstoječih je preprečevanje nastajanja novih, nepotrebnih administrativnih, neposrednih ali posrednih, stroškov ter obenem finančno ovrednotenje posledic novega predpisa. Enak pristop je treba opraviti tudi v primeru, ko je posledica predlagane rešitve odprava oziroma zmanjševanje stroškov.

Z analizo tveganj se predvidevajo možni neželeni dogodki in njihove možne posledice na predlagane rešitve. Za izvedbo analize tveganj je treba:

- identificirati tveganja,
- oceniti verjetnost neželenih dogodkov,
- oceniti možne posledice ob neželenih dogodkih.

Za uspešno seznanjanje s sprejetimi predpisi je treba določiti razumen uveljavitveni rok, ki naj bi bil pri temeljnih sistemskih predpisih daljši od z Ustavo določenega petnajstdnevnega roka⁹. S tem bi se izognili nepotrebemu odlaganju začetka uporabe že veljavnega predpisa¹⁰. Izvesti je treba dodatno seznanjanje splošne javnosti in ciljnih skupin s poglavitnimi rešitvami in obveznostmi, ki jih prinaša predpis¹¹, in izvesti aktivnosti, ki izhajajo iz predpisa. Posebno pozornost je treba posvetiti morebitnim problemom pri izvajanju predpisa.

S spremljanjem praktične uveljavitve predpisa se ugotavlja uresničevanje ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom. Presoja posledic predpisa se izvaja na podlagi meril, opredeljenih v postopku priprave predpisa. Če cilji niso doseženi ali so doseženi le delno, je treba ugotoviti, kaj je temu vzrok: neustrezna zasnova predpisa, nerealno zastavljeni cilji, neustrezno izvajanje ali nepredvideni dogodki.

3 Presoja pravnih posledic - Zakon o pokrajinah

(1) Z ustanovitvijo pokrajin se bo na pravnem področju posledično povečal obseg avtonomnega – samoupravnega prava. Ta bo najprej s splošnimi pravnimi akti urejal odnose znotraj pokrajine (statut, odloki), nato pa s posamičnimi in konkretnimi pravnimi akti odločal o pravicah in dolžnostih vsakega posameznega prebivalca pokrajine (odločbe, sklepi) v sferi izvirnih pokrajinskih pristojnosti. Pokrajinsko pravo se bo torej uvrstilo v kategorijo samoupravnega oziroma avtonomnega prava, saj se z njim zmanjšuje monopol države pri določanju splošnih pravnih norm.

Pravno normativno urejanje pogojev življenja in dela v pokrajini bo v izhodišču zajeto v statutu pokrajine, nato pa naprej razčlenjeno v drugih splošnih pravnih aktih kot so odloki, pravilniki in navodila. Pomembno mesto v pokrajinskem pravu bo imel še poslovnik predstavniškega organa pokrajine, poleg tega pa bodo nastopali še drugi splošni akti nepravne oziroma tehnične narave kot so proračun, zaključni račun proračuna, prostorski plani in programi razvoja, ipd.

(2) Pri tem bo seveda treba upoštevati ustavni položaj pokrajine¹² v političnem in pravnem sistemu ter njene naloge, ki bodo izhajale iz pristojnosti pokrajine na področjih regionalnega razvoja in gospodarstva, okolja, prostora in energije, prometa, kmetijstva, gozdarstva in prehrane, šolstva, znanosti in športa, zdravstva, dela, družine in socialnih zadev, kulture, varnosti, zaščite in reševanja. Na navedenih področjih se bo seveda večina dejavnosti pokrajine izrazila skozi ustrezno vodenje politike s političnimi,

finančnimi in gospodarskimi ukrepi, najpomembnejše odločitve pa bodo dobile tudi svoj pravni odraz v sprejemanju odlokov, statuta, poslovnikov, pravilnikov in sklepov.

(3) Struktura splošnih pravnih aktov pokrajine bo odvisna predvsem od njihove vsebine. Tako bo statut pokrajine uredil organizacijo in naloge pokrajine, oblikovanje in pristojnosti pokrajinskih organov, načine sodelovanja prebivalcev pri sprejemanju odločitev v pokrajini, pravice prebivalcev do obveščeniosti, razmerja med pokrajino, občinami in državo, vrsto pokrajinskih predpisov in načela za njihovo sprejemanje ter druga vprašanja skupnega pomena. Členitev splošnih pravnih aktov s formalnega vidika (del, poglavje, oddelek, člen, odstavki, točke, alineje) bo torej sledila notranji strukturi aktov (preambula, naslov, splošne določbe, centralne določbe, kazenske, prehodne in končne določbe).

(4) V pokrajinskem odloku, s katerim bo urejevanih največ zadev iz nabora pokrajinskih nalog, bo treba v statutu in poslovníku pokrajinskega sveta določiti, kdo ima pravico predlagati sprejem odloka in seveda tudi, kdo odloča o sprejemanju odlokov in drugih splošnih pravnih aktov. Postopek za sprejem pokrajinskega odloka bo podoben modelu, ki je uveljavljen za sprejem občinskih splošnih pravnih aktov¹³.

(5) Po osnovni zamisli pokrajine bo osrednji organ odločanja v okviru pristojnosti pokrajine pokrajinski svet, ki bo zato tudi sprejemal statut, odloke in druge akte pokrajine. Pravica predlagati te akte bo šla članom pokrajinskega sveta, njegovemu predsedniku, lahko tudi delovnim telesom pokrajinskega sveta in morda še določenemu odstotku volilcev v pokrajini (ljudska iniciativa). Predlog odloka mora zajemati – ob naslovu – še vse druge sestavine, ki omogočajo razpravo in odločanje o predlaganem aktu (uvod, besedilo členov, obrazložitev), kar bo največkrat ustrezno strokovno pripravila pokrajinska uprava. Ta bo torej najpogosteje vključena v fazo zbiranja podatkov in delovnega oblikovanja predlogov oziroma variantnih rešitev za regulacijo določenega sklopa družbenih odnosov v obliki členov in njihovih obrazložitev. Na teh podlagah je potem šele mogoče sprejeti izoblikovani predlog akta in ga posredovati v razpravljanje in vrednotenje normodajnemu organu. O predlogu odloka bo razpravljali pokrajinski svet praviloma na dveh obravnavah, ki se bosta izvedli izvedeta na dveh sejah. Pred vsako plenarno sejo pokrajinskega sveta obravnava bo predlog odloka obravnavalo najprej ustrezno delovno telo¹⁴.

(6) V razmerju do občinskih predpisov bo veljal princip prirejenosti splošnih pravnih aktov ene in druge vrste lokalnih skupnosti. Med občinskimi in pokrajinskimi splošnimi pravnimi akti torej ne bo vzpostavljeno hierahično razmerje nad in podrejenosti. Vsaka lokalna skupnost opravlja normativno dejavnost na svojem področju delovanja ter sprejema predpise za svoje (teritorialno) območje. Pokrajina bo sprejemala splošne akte v zadevah pokrajinskega pomena, ki jih bo določil zakon, v koordinaciji z občinami pa zadeve širšega lokalnega pomena ter v sodelovanju z državo na področju prenesenih nalog iz državne pristojnosti. To pa bo zahtevalo poglobljeno in sistematično delo v

procesu oblikovanja splošnih pravnih aktov ter upoštevanje pravno-političnih in nomotehničnih usmeritev.

4 Upoštevanje pravnih okvirov in Resolucije o normodajni dejavnosti

Pravica do pravnega urejanja lokalnih zadev izhaja že iz načel Evropske listine o lokalni samoupravi¹⁵. V tem dokumentu je izrecno poudarjeno, da bo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah in ustavah. »Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva«¹⁶. Omenjeno »urejanje javnih zadev« v lokalni samoupravi pa je ravno področje avtonomnega oziroma samoupravnega prava, kjer se še posebej lahko izrazi demokratizacija javnega življenja in njegovega pravnega reguliranja. Zato so se v Sloveniji že kmalu po sprejemu ustave 1991 leta pojavile zamisli, kako uzakoniti prvotno določilo o pokrajinah¹⁷, ki je bilo leta 2006 spremenjeno.

Ob pripravljanju in sprejemanju splošnih aktov pokrajine je treba imeti pred očmi potrebno ravnovesje pri določanju pravic in dolžnosti ter zadržan pristop, ki naj vodi normodajalca k urejanju zgolj odnosov, ki so eksistenčnega pomena za pravne subjekte in ki so potencialno konfliktni. Taka regulacija, ki naj zagotavlja red in predvidljivost v ravnanju prebivalcev, mora biti tudi čim bolj jasna, neprotislovna in pregledna.

Enako kot za državno raven, je tudi za avtonomno pravo pomembno načelo o potrebnosti normiranja. Za odločitev, katere družbene odnose je treba vnaprej urediti z zakonom ali s kakšno drugo vrsto splošnih pravnih aktov, je nujno upoštevati izoblikovane strokovne podlage pravne teorije in prakse ter dejanske družbene razmere v konkretni globalni družbi. V iskanju sredine med subnormiranostjo (podnormiranjem) in hipernormiranostjo (prenormiranjem) se je bolje nagibati na stran manjšega obsega pravnega normiranja¹⁸. Več prostora kaže prepustiti drugim vrstam družbenih norm kot so morala, običaji, strokovna pravila določenih področij človekove dejavnosti, spontanemu ravnanju ljudi, njihovim izkušnjam in racionalnosti. Pravo sicer res posega v eksistenčno pomembne in potencialno konfliktno družbene odnose, vendar je le »ultima ratio«, t. j. zadnje sredstvo za njihovo oblikovanje in urejanje. Pred njim imajo to vlogo idejne zamisli, običaji, morala in same naravne zakonitosti, ki pogojujejo in določajo ravnanje enega subjekta glede na drugega (kar je vsebina družbenega odnosa).

Resolucija z načelom samoomejevanja dovoljuje »...poseganje v družbena razmerja in človekove pravice in svoboščine le v obsegu, ki je nujno potreben za doseganje zastavljenih ciljev (legitimnost cilja, upravičenost posega).« Vsak postavodajalec naj bi bil posebej pozoren tudi na oceno stanja in razloge, ki narekujejo pravno urejanje določenega sklopa družbenih odnosov. Kritični odnos do želja politikov kot predlagateljev splošnih pravnih aktov lahko tudi na pokrajinski ravni že v prvi fazi postopka sprejemanja odloka prepreči bodisi preobsežno, bodisi neprimerno in pretirano normiranje. Presojanje omenjenih okoliščin s sistemsko-pravnega in politično-

interesnega vidika je mogoče na plenarni seji sveta lokalne skupnosti ali zgolj na individualni ravni, ko se svetniki posamično seznanjajo z vsebino predlaganega odloka. Pri razpravljanju o navedenih sestavinah predloga splošnega akta daje Resolucija pomembna vodila racionalne pravne politike.

Resolucijsko načelo sorazmernosti opozarja na sorazmernost pri predpisovanju obveznosti, kar zahteva tudi izbiro med različnimi vrstami splošnih pravnih aktov, s katerimi urejamo družbene odnose. Pri tem gre tudi za politično in strokovno zahtevna vprašanja razmejevanja med državnimi in avtonomnimi (samoupravnimi) pravnimi viri na drugi strani. Ob sprejemanju usmeritve, da je določanje obveznosti in pravic v slovenskem pravnem sistemu pridržano zakonu (87. čl. Ustave RS), je vendar mogoče s podzakonskimi akti zagotavljati ustrezno sorazmernost med pravnimi okviri družbenih razmerij in poljem pravno nevezanega ravnanja posameznikov in njihovih organizacij.

Pri izvajanju načela odgovornosti¹⁹ Resolucija o normativni dejavnosti »...predpostavlja ravnanje organov po pravilih stroke...spoštovanje hierarhije pravnih aktov, sistemizacije prava in nomotehnik.« Temu se pri normodajalcu pridružuje še politična odgovornost za odločitve, ki so dobile tudi pravno obliko. Odgovornost je celovita družbena vrednota in povezan sistem odnosov v družbi. Če je v vseh družbenih sredinah ta vrednota sprejeta in spoštovana, potem se odgovornost uveljavlja tudi pri oblikovanju, sprejemanju ter izvrševanju splošnih pravnih aktov. Seveda ta soodvisnost deluje tudi v obratni smeri. Odgovornost ima svojo moralno, politično, strokovno in pravno dimenzijo, ki je povezana s poljem svobodnega odločanja in pooblastili odločevalca. Odgovornost kaže na subjektivni odnos do posledic človekovega delovanja, lahko pa tudi na objektivno razmerje do ciljev in rezultatov ljudske aktivnosti.

Pokrajinski sveti naj bi se približevali tudi idealu dobrega normodajalca z upoštevanjem resolucijskega načela določnosti predpisov. Jasnost, preciznost, nedvoumnost, določnost ipd. so značilnosti dobrih jezikovnih izrazov v pravu. S tem se zagotavljata vrednoti kot sta pravna varnost in zaupanje v pravo. Z opredelitvijo pojmov na začetku splošnega pravnega akta, njihovo dosledno uporabo v celotnem besedilu, razumljivimi legalnimi definicijami in logično strukturo akta, uspešno sledimo določnosti pravnih zapovedi. V splošnih pravnih aktih pokrajin naj bodo dorečene pravne norme, ki jih nato razlagajo naslovljenci pri svojem dejanskem vedenju in ravnanju ter sodišča in upravni organi v procesu udejanjanja pravnih predpisov.

Opombe:

¹ 115. čl. Poslovník Državnega zbora, PoDZ-1-UPB 1, Ur. l. RS92/07, 105/10, 80/13, 38/17

² »Presoja posledic na posamezna področja pri predlogu zakona, katerega predlagatelj ni vlada, pripravita pristojno ministrstvo ali vladna služba v mnenju, s katerim vlada podpre obravnavo in

sprejem predloga zakona.« Pečarič Mirko, *Regulativne tehnike*, Uradni list, Ljubljana, 2015, str. 168

³ ReNDej, Ur. l. RS 95/09

⁴ Prof. Keith Patchett: *Priprava, načrtovanje in upravljanje zakonodajnih projektov*, SIGMA, 2003

⁵ Pregledati pripravljene, vendar nesprejete zakone: 1998: Zakon o pokrajinah s tezami; 2007: Zakon o pokrajinah, Zakon o postopku za ustanovitev pokrajin, Zakon o financiranju pokrajin, Zakon o volitvah v pokrajinah, Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, Zakon o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete. Ugotoviti pa je treba tudi prakso in izkušnje pri izvajanju Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

⁶ Služba Vlade RS za zakonodajo in Ministrstvo za javno upravo: *Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019 – 2022*, Ljubljana, junij 2019

⁷ Ob zakonski ureditvi pokrajin kaže prikazati in upoštevati že obstoječo funkcionalno teritorialno razdeljenost Slovenije, ki je izšla neposredno iz potreb upravljanja npr. na policijsko-varnostnem področju (8 policijskih uprav: Ljubljana, Kranj, Nova Gorica, Koper, Celje, Novo mesto, Murska Sobota, Maribor), davčno-finančnem področju (15 območnih finančnih uradov in posebni finančni urad), sodnem področju (11 sodnih okrožij: Celje, Koper, Nova Gorica, Kranj, Krško, Ljubljana, Novo mesto, Maribor, Murska Sobota, Ptuj, Slovenj Gradec) itd.

⁸ Za zakonsko urejanje pokrajin kaže preučiti potrebno število zakonov, njihov obseg, medsebojno koherentnost, obseg in vrsto izvršilnih predpisov ipd.

⁹ 154. čl. Ustave RS: »Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno.«

¹⁰ Več v Igljučar Albin: *Razlage začetka veljavnosti, obvezne moči in uporabe zakona*, v Pavčnik M., Štajnpihler Božič (ur.): *Časovnost razlage zakona*, SAZU, Ljubljana 2018, str. 69 - 77

¹¹ Navedena Resolucija o normativni dejavnosti v drugi točki VI. poglavja ugotavlja: »Zagotavljanje legitimnosti sprejetih odločitev in zmanjševanje demokratičnega deficita z omogočanjem sodelovanja čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov ter njihovo izvajanje za uresničevanje politik na posameznem področju. Javnosti je treba omogočiti trajno sodelovanje, in sicer s prejetjem predlogov in mnenj za ureditev ali spremembo posameznega vprašanja ter s predstavitvijo predlogov ureditve v postopku priprave in sprejemanja predpisa.«

¹² 143/1. čl. Ustave RS: »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.«

¹³ Pri tem je priporočljivo večje zgledovanje po modelu zakonodajnega postopka, ob uporabi njegovih institutov (nujni postopek, avtentična razlaga, trifazni postopek ipd.)

¹⁴ Več v Igljučar Albin: *Splošni pravni akti pokrajine*, v *Pokrajina - druga raven lokalne samouprave* (ur. Vljaj Stane), Institut za lokalno samoupravo, Ljubljana 2004, str. 125 - 134

¹⁵ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96)

¹⁶ 3. člen omenjene Evropske listine

¹⁷ V 143. čl. Ustave RS je bilo prvotno določeno: »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena.«

Prim. tudi *Zbornik Regionalizem v Sloveniji* (ur. Ribičič Ciril), Uradni list, Ljubljana 1998

¹⁸ S tem v zvezi Nomotehnične smernice Službe Vlade RS za zakonodajo (Ljubljana 2018) pravijo: »... v dvomu raje ne pravno urejati, temveč pustiti določeno razmerje pravno neurejeno, kot pa da ga bi uredili napačno, preuranjeno ali brez potrebe...« (str. 20)

¹⁹ Pri komentiranju resolucijskega načela odgovornosti Nomotehnične smernice dodajajo, da je treba ravnati: »...po pravih stroke, ob prevzemanju politične odgovornosti za sprejete politike in uresničitev zastavljenih ciljev, za spoštovanje hierarhije pravnih aktov, pravnega sistema in nomotehnične, ter v skladu z načelom dostopnosti in načelom transparentnosti, ki omogoča učinkovito seznanjanje javnosti s predpisi v času njihove priprave in tudi po njihovi uveljavitvi.« (str. 21)

Literatura / References:

- Igličar, A. (2004) Splošni pravni akti pokrajine, In: Vlaj, S. (ed.) *Pokrajina - druga raven lokalne samouprave* (Ljubljana: Institut za lokalno samoupravo).
- Igličar, A. (2018) Razlage začetka veljavnosti, obvezne moči in uporabe zakona, In: Pavčnik, M. (ed.) *Nomotehnične smernice* (Ljubljana: Služba Vlade RS za zakonodajo).
- Patchett, K. (2003) *Priprava, načrtovanje in upravljanje zakonodajnih projektov* (SIGMA).
- Pečarič, M. (2015) *Regulativne tehnike* (Ljubljana: Uradni list).
- Služba Vlade RS za zakonodajo in Ministrstvo za javno upravo (2019) *Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019 – 2022* (Ljubljana) (June 2019).
- Štajnpihler Božč, T. (ed.) (2018) *Časovnost razlage zakona* (Ljubljana: SAZU).
- Ribičič, C. (ed.) (1998) *Zbornik Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: Uradni list).