

Kratki znanstveni članek
UDK 340.134:177(497.4)

Obvladovanje tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov

MAG. BEČIR KEČANOVIĆ,
Inštitut za razvoj vključujoče
družbe – IRVDi

1. Uvodno o vlogi znanja in etike vrlin

Če ostanemo pri stališču, da je delovanje in preživetje v negotovih razmerah odvisno od dobrega spoznavanja in odzivanja, vidimo, da je bistvo obvladovanja tveganja dejansko v vlogi spoznavnih (intelektualnih, epistemskih, kognitivnih) in moralnih (etičnih) vrlin, znanja in etike. Spoznavanje je duševni proces zaznavanja in procesiranja podatkov o naravi stvari, na podlagi katerih motivacijski sistem v možganskih centrih za bolečino in ugodje upravlja naše socialne odzive, nas usmerja in nadzoruje, da v različnih razmerah čim bolj uspešno delujemo in preživimo. Z gledišča spoznavnih vrlin nam izmenjava podatkov omogoča bolj ali manj kakovosten dostop do znanja in objektivne resničnosti, medtem ko nas moralne vrline spodbujajo k odgovornosti, socialnemu vključevanju in solidarnosti.¹

Po splošnem prepričanju je resnica najvišja vrednota spoznanja, resnicoljubnost pa vrlina tistega, ki spoznava in je odgovoren za resnično (spo)znanje. Ko spoznava neki pojav ali človekovo ravnanje, se do njega ne opredeljuje zgolj v smislu dejanskega stanja, ampak tudi vrednostno. Z drugimi besedami: vrednoti, kaj je v njem *dobrega* in kaj *slabega*, pri čemer se ravna po mentalnih vzorcih, pravilih oziroma normah, ponotranjenih ali zapovedanih. S tem, ko vrednoti in primerja dejansko z normativnim, spoznavajoči razločuje med *dobrim* in *slabim*, *pravilnim* in *nepravilnim*, *pravičnim* in *nepravičnim*. Tako sprejema odločitve, *kako* se odzvati in *kaj* storiti, da doseže dobro. Če je prizadevanje za dobro v osebnem interesu, gre za vprašanje osebnih vrednot in zasebne etike. Odločanje v javnem interesu praviloma služi skupnim vrednotam, kar je področje javne etike in njenih uporabnih različic, npr. etike vključevanja.²

¹ Dell'Olio, Simon, str. 255–335.

² Kečanović (Delo, 4. 9. 2015; <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/blejska-iskanja-in-etika-vkljucovanja.html>).

Javni interes zahteva dolžno ravnanje, pri katerem je dana tudi možnost *proste presoje* ali *prostega preudarka* oziroma *diskrecije*. Diskrecijsko odločanje je prav tako vezano na pravne norme, ker to zahteva vladavina prava, a ne toliko v smislu zakonitosti (*legalnosti*), temveč predvsem primernosti oziroma sorazmernosti cilja, sredstva in ravnanja. S sorazmernostjo se sicer svoboda diskrecijskega odločanja razlikuje od formalne zakonitosti, vendar na povsem drugačen način od samovoljnosti (*arbitrarnosti*). Pri zakonitosti je odločilna volja zakona, pri arbitrarnosti samovolja ali zloraba, pri primernosti oziroma sorazmernosti znanje in odgovornost za skupne vrednote. Razlogi, ki narekujejo diskrecijsko odločanje, so navadno posledica negotovosti, vzroki pa so lahko normativne ali dejanske narave. V vsakem primeru so sestavni del spoznavanja in odločanja, saj je za negotovost značilno, da ima ob pričakovani primernosti cilja in delovanja vgrajeno (inherentno) tveganje, ki ga vedno spremljajo pravne in etične dileme, do katerih prihaja zaradi obstoja ali verjetnosti nasprotja dveh in več kategorij dobrega ali slabega, dveh ali več interesov, koristi ali dolžnosti.³

Normativne dileme so večinoma rezultat slabih, nejasnih pravil ali pomanjkanja normativnega znanja. Dejanske dileme se navadno skrivajo v negotovih razmerah in osebnostnih, značajskih potezah ljudi. Vzemimo primer neposrednega sodelovanja ali lobiranja pri nastajanju in sprejemanju predpisa, ki je vnaprej usmerjeno samo k tistemu, kar je dobro za posameznika ali ožjo interesno skupino. Tak predpis bo prej ali slej prišel navzkriž s tem, kar je dobro za druge in skupnost. Podobno je takrat, ko si posameznik v katerikoli situaciji prizadeva za drugega ali za splošno dobro, vendar nima dovolj znanja ali izpolnjenih pogojev, da bi to udejanjil na pravi način. V obeh primerih gre za strukturno tveganje, ko imajo človekova dejanja kljub morebiti dobrim namenom slabe posledice.

Pravo in etika si na področju pravne politike skupaj prizadevata za obvladovanje tveganja, denimo s preglednostjo (transparentnostjo) in sledljivostjo (zakonodajna sled) postopkov, z dostopom do podatkov javnega značaja, zagotavljanjem možnosti za vključevanje zlasti bolj ranljivih posameznikov ali skupin v upravljanje in nadzor javnih zadev, s preprečevanjem nasprotja interesov, ko zasebno pride navzkriž z javnim, z odvracanjem korupcije in drugih odklonskih dejanj pri nastajanju, sprejemanju in izvrševanju javnih politik in predpisov. Zato ta uvodni poudarek znanju in etiki vrlin. Spoznavne (znanje) in moralne (etika) vrline so namreč tiste, ki omogočajo uspešno obvladovanje nevarnosti in uporabo dobrih priložnosti za boljše in uspešnejše preživetje. Brez tega nas noben normativni sistem sam po sebi, vključno s pravno politiko in pravili obvladovanja tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov, ne more obvarovati pred nevednostjo in institucionalno neučinkovitostjo.

³ Kečanović (2007), str. 147–169.

2. Siva polja negotovosti v temeljih pravne varnosti

Državni zbor RS je s sprejetjem Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) RenDEJ začrtal glavne smernice zakonodajne politike. Kljub temu nastajanje in sprejemanje predpisov nista vedno v skladu s temeljnimi načeli in vrednotami pravnega sistema.⁴ To so resna znamenja pravne negotovosti, za katera bi po naravi stvari moralo veljati, da jih je treba sproti obravnavati kot sistemsko tveganje s kritično stopnjo verjetnosti nastanka in posledic odklonskih dejanj, ki neposredno ogrožajo vladavino prava, pravno varnost in zaupanje v pravno državo. Da ne gre za namišljeno nevarnost, ampak za dejstvo, ki se v praksi znova kaže s konkretnimi posledicami, med drugim svarijo ugotovitve iz ocen pravne varnosti in odločb Ustavnega sodišča RS.⁵

Resolucija v normativnem pogledu ostaja zvesta izročilu nomotehnike, po katerem *redaktor ne bi smel niti pristopiti k izdelavi predpisov*, če ne obvlada normiranja in materije, ki je predmet urejanja. S temeljnimi načeli zahteva, da morajo predpise pripravljati strokovno usposobljeni in politično nevtralni uradniki. Na drugi strani že splošni občutek pomanjkanja pravne varnosti in zaupanja v institucije pravne države opozarja, kako se vzroki sistemskega tveganja na tem področju raztezajo od slabih organizacijskih pogojev in ravnanja z zaposlenimi⁶ do preživetih birokratskih vzorcev⁷ in neupoštevanja pravne stroke.⁸

Čeprav je nastajanje in sprejemanje predpisov urejeno s temeljnimi načeli in konkretnimi pravili, na negotovost in sistemsko tveganje v procesnem smislu poleg postopkovnih kršitev znatno vpliva *prosta presoja* oziroma upravna in politična *diskrecija*.⁹ Upravna je nekoliko bolj omejena s pravnim nadzorom, medtem ko je pri političnih odločitvah diskrecijske narave ta oblika nadzora praktično izključena, razen seveda pristojnosti Ustavnega sodišča pri oceni ustavnosti in zakonitosti predpisov.¹⁰ Vir sistemskega tveganja, na katerega opozarja Računsko sodišče RS, pa je v pomanjkljivostih notranjih kontrol, ki bi sicer morale zagotavljati pre-

⁴ Igljčar, Pravna praksa, št. 45/2014.

⁵ V nadaljevanju prispevka je nekaj takšnih ugotovitev in povzetkov sodne prakse Ustavnega sodišča RS, ki navedeno brez dvoma potrjujejo.

⁶ Kečanović, B., Dodič Fikfak, M., Pravna praksa, št. 40-41/2013, str. 20-22.

⁷ Glej o tem npr. ugotovitve v Strategiji razvoja javne uprave 2015-2020 (SJU 2020).

⁸ Igljčar, op. cit.

⁹ Prim. uvodno poglavje v delu, ki diskrecijo postavlja v razmerje do legalnosti, arbitrarnosti in primernosti oziroma sorazmernosti.

¹⁰ Kečanović, Igljčar (2013), str. 291-294.

glednost in sledljivost med pripravo in sprejemanjem po predpisanem postopku ter kakovost predpisov, pa očitno ni tako.¹¹

Če na podlagi teh ugotovitev, večinoma povzetih po uvodniku in virih v opombah pod črto št. 4 in 6–11, poskušamo izdelati profil sistemskega tveganja, je kot primer sestavljeni nabor njegovih dejavnikov oziroma prožilcev lahko naslednji:

- normativna dejavnost ne upošteva niti dejanskega stanja niti pravne teorije in prakse;
- diskrecijsko odločanje je bolj v funkciji arbitrarnosti kot primernosti oz. sorazmernosti;
- temelj izdelave predpisov ni potreba po urejanju določenega področja, temveč je izdelava podrejena inovativnosti politikov;
- znanje in etika normiranja pri odbiranju družbenih odnosov, ki naj jih zajamejo pravne norme, sta v podrejenem razmerju do moči in normativnih programov političnih strank na oblasti;
- zakonodajni postopek namesto načela ekonomičnosti in prepuščanja urejanja manj zahtevnih družbenih razmerij, tehničnih in podobnih vprašanj drugim vrstam družbenih norm, kot so morala, etika, običaji, strokovna pravila ipd., tekmuje v podvajanju in vzporednem normiranju;
- mnenja zakonodajno-pravne službe o predlogih zakonov so premalokrat upoštevana;
- slabe organizacijske razmere in preživeti birokratski vzorci se kažejo v pomanjkanju nomotehničnega znanja in vrlin pri nastajanju in sprejemanju predpisov;
- nadzor nad lobiranjem in drugimi nejavnimi vplivi na predpise ni učinkovit;
- sistem kontrol, sledljivosti (zakonodajna sled) in obvladovanja tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov ne deluje v skladu s pričakovanji.

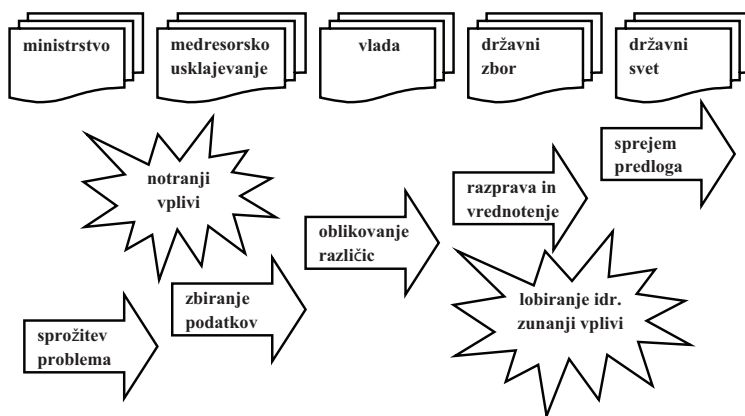
2.1. Sistemsko tveganje nedovoljenih vplivov

Lobiranje in drugi nejavni vplivi na predpise so naslednji skupek bolj opaznih vzrokov v profilu sistemskega tveganja. Lobiranje je tudi pri nas zakonsko urejen način demokratičnega vplivanja na odločanje pri nastajanju in sprejemanju predpisov. Raziskava o preglednosti in etičnosti lobiranja je pokazala, da je nepreglednost financiranja in delovanja političnih strank glavni vir sistemskega tveganja na tem področju, ne le v zakonodajni politiki, ampak na vseh strateških področjih države in družbe. Če upoštevamo, da je politična volja odločilen dejavnik ureditve in nadzora lobiranja, so vsi drugi viri tveganja zaradi prevladujočega vpliva političnih interesov in z njimi povezanih lobijev bolj ali manj drugotnega pomena.¹²

¹¹ Revizijsko poročilo Računskega sodišča (2012; [http://www.rsr.si/rsrcs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180/\\$file/RIA_2.pdf](http://www.rsr.si/rsrcs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180/$file/RIA_2.pdf)).

¹² Habič (2014; http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjejsloveniji.pdf).

Prikaz 1: Miselni vzorec (kognitivna shema) *zakonodajne sledi*¹³ z možnostmi vpliva ter s tem povezanega sistemskega tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov



Že ta preprost prikaz nazorno kaže, kako široko je lahko polje negotovosti in sistemskega tveganja nejavnih vplivov med nastajanjem in sprejemanjem predpisov na državni ravni. Kar zadeva lokalno raven, se to začne že pri nepreglednosti in večinoma popolni odsotnosti poročanja o lobiranju. Omenjena raziskava lobiranja opozarja na siva polja negotovosti tudi v povezavi s tem, da nekateri za plačilo lobirajo, zakonske ureditve pa ne upoštevajo. Predloge predpisov in drugih aktov sicer pripravljajo poklicni uradniki, vendar je praksa pokazala, da so tako z gledišča transparentnosti oziroma zakonodajne sledi kot nedovoljenih vplivov prav tako utemeljeni pomisleki sistemskega tveganja, ko jih po naročilu pripravijo zunanji avtorji.¹⁴

2.2. Odločbe Ustavnega sodišča RS kot kazalnik sistemskega tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov

Pregled odločb Ustavnega sodišča RS v spodnji preglednici z gotovostjo opozarja, da se kršitve postopkovnih pravil in zlorabe diskrecijskega odločanja pri nastajanju in sprejemanju predpisov ponavljajo, tako da znova proizvajajo sistemsko tveganje odklonskih dejanj tudi pri njihovem izvrševanju na državni in lokalni ravni. Kar nekaj dodatnih virov tovrstnega tveganja bi najbrž pokazala bolj natančna in celovita analiza prakse Ustavnega sodišča RS. Seveda

¹³ Glej Igličar, prispevek v tej številki Pravnega letopisa na strani 95.

¹⁴ Op. cit., št. 12.

ustavno sodišče ne ocenjuje tveganja, ampak presoja ustavnost in zakonitost. Njegove odločitve pa so gotovo lahko dragocen vir podatkov o vzrokih in posledicah tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov.

Prikaz 2: Povzetki ugotovitev Ustavnega sodišča RS v odločbah o ustavnosti in zakonitosti predpisov

Kazalniki	Dejavniki/sprožilci tveganja
za primer izbrane odločbe Ustavnega sodišča RS	<ul style="list-style-type: none"> • obvezna razlaga, ki predpis po vsebini spreminja oz. dopolnjuje, je v neskladju z zakonom • strokovna služba nima pristojnosti za izdajo akta, ki je po vsebini predpis, tak akt je neobstoječ in se ne sme uporabljati • tehnični popravek, ki spreminja in dopolnjuje vsebino občinskega prostorskega načrta, ni sprejet po določilih področnega zakona in je v neskladju s tretjim odstavkom 153. člena Ustave RS • popravek prostorskega akta, ki ne popravlja pomot, ampak spreminja vsebino, pomeni spremembo prostorskega akta, ki bi morala biti pripravljena in sprejeta po postopku, predpisanem v zakonu • predpis ne zagotavlja ustreznega časovnega obdobja za posamezne faze pri udeležbi javnosti, ni na voljo dovolj časa za obveščanje, da se lahko javnost pripravi in učinkovito sodeluje • niso zagotovljene enake možnosti za udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje • pri odločitvah se ustrezno ne upošteva izid udeležbe javnosti • zakonodajalec ni določil in organu izvršilne oblasti z zakonom ni naložil izdaje izvršilnih predpisov s področja varstva okolja • zakonodajalec ni določil procesnih pravil za učinkovito vključitev javnosti v pripravo teh predpisov ...
U-I-34/99	
U-I-7/09	
U-I-308/97	
U-I-262/01	
U-I-288/11	
U-I-26/14	
U-I-386/06	
U-I-406/06	
U-I-43/13	

3. Celostni pristop in normativni okvir obvladovanja tveganja v pravni politiki

Opisi dejavnikov sprožilcev tveganja v prikazu 2 so hkrati lahko vrednostna merila (kriteriji) za oceno verjetnosti nastanka in posledic odklonskih dejanj, ko npr. tveganje zaradi brezbržnosti do ugotovitev Ustavnega sodišča preide v izvršeno kršitev načela ustavnosti in zakonitosti. Namesto da bi se primerno odzvali in tveganje nevtralizirali ali z ustreznimi ukrepi in sistemom kontrol sproti obvladovali, se nadaljuje nastajanje, sprejemanje in izvrševanje predpisov v na-

sprotju z načelom ustavnosti in zakonitosti. Izročilo pravi, da se pameten človek, ki predvideva nevarnost, lahko tej s primernim odzivom izogne. O tistem, ki kljub opozorilom dopušča, da se posledice ponavljajo, izročilo molči in to prepušča znanosti o človeški neumnosti.

Nastajanje in sprejemanje predpisov vedno poteka v povezavi z bolj ali manj negotovimi (družbenimi) razmerami. V nasprotnem je vsako normiranje pod vprašajem, ali je sploh smiselno urejati nekaj, kar samo po sebi zagotavlja predvidljivost in (pravno) varnost. Obvladovanje tako širokega polja negotovosti in dejavnikov sistemskega tveganja, le deloma povzetih v zgornjem besedilu, objektivno ni mogoče brez prav tako sistemskega in sistematičnega pristopa. Glede tega bi bilo treba vztrajati pri vlogi pravne politike, da skupaj z nomotehniko in v novejšem času uveljavljeno metodologijo ocenjevanja učinkov predpisov (angl. *regulatory impact analysis* ali *regulatory impact assessment* – RIA), pri nas sprejeto z Resolucijo o normativni dejavnosti (RenDEJ), celostno pristopa k obvladovanju tveganja pri samem namenu in ciljnih normiranja.

Zahteva celostnega pristopa je nujna, da ne bi z enostranskim gledanjem enega drevesa prezrli gozda tveganja. Obvladovanje tveganja na področju predpisov se včasih poskuša prikazati kot samostojno orodje za preprečevanje t. i. sistemske korupcije. Tako preusmerjanje pozornosti na eno samo kategorijo, vrsto oziroma profil tveganja ni najbolj priporočljivo. Enostranskost kvečjemu jemlje širino pozornosti in ustvarjalnosti. Obenem izključuje celoten nabor ukrepov, ki jih sicer z zahtevo po celostnem pristopu in vključevanju pri upravljanju javnih zadev¹⁵ in preprečevanju korupcije zahtevajo mednarodne konvencije.¹⁶

4. Z vključevanjem za preglednost, sledljivost in kakovost predpisov

Pomen besede *vključevanje* v tem prispevku zajema vse, kar navajajo primerljivi viri, kot je na primer gradivo Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD, *Pogled na delo vlad 2015*, ki poudarja vlogo vključevanja na vseh področjih in ugotavlja, da med drugim spodbuja pretok znanja in idej, inovativnost, konkurenčnost, napredek in trajnostni razvoj.¹⁷ Kot dejavnik socialne pravičnosti, napredka in trajnostne konkurenčnosti je vključevanje tudi pri nas prepoznano kot načelo in vrednota vključujoče družbe, družbe enakih možnosti in

¹⁵ V zvezi z vključevanjem pri nastajanju in sprejemanju okoljskih predpisov glej npr. Aarhuška konvencija, člen 7: »[...] Pogodbenica si primerno prizadeva zagotoviti možnosti za udeležbo javnosti pri pripravi politik, ki se nanašajo na okolje.« Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-43/13, z dne 11. 4. 2013; <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US30519?q=Aarhu%C5%A1ka+konvencija>.

¹⁶ Konvencija ZN proti korupciji, 5. člen: »Vsaka država pogodbenica v skladu s temeljnimi načeli svojega pravnega sistema sprejema in izvaja ali uporablja učinkovite in usklajene protikorupcijske usmeritve, ki spodbujajo sodelovanje družbe in izražajo načela vladavine prava, ustreznega vodenja javnih zadev in ustreznega upravljanja javnega premoženja, integriteto, preglednost in odgovornost.« (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlimpid=200828>).

¹⁷ OECD (2015), str. 25–47 (http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-6-en).

varnosti, da lahko vsi ljudje prispevajo h gospodarski blaginji in imajo od nje koristi. Če so izključeni (marginalizirani), potem v družbi primanjkuje potrebnega soglasja za doseganje skupnih ciljev in trajnostni razvoj.¹⁸

Vključevanje skupnega potenciala raznolikosti in varstva človekovih pravic naj bi sčasoma pripeljalo do moralnega preobrata, ko ljudje svetovnega etosa, temeljnih načel in skupnih vrednot ne bodo doživljali samo kot nekaj normativnega (instrumentaliziranega), nekaj, kar formalno zavezuje, vendar ne učinkuje – tako kot usodo neučinkovitosti očitno delijo temeljna načela in vrednote Resolucije o normativni dejavnosti –, temveč kot nekaj, kar je ob zavezujočem soglasju deležno osebne privolitve in globokega občutka pripadnosti. Seveda ne gre za utopijo ali zablodo o vnaprej zagotovljeni sreči za vse in vsakogar, ampak za vključevanje, ki je kot temeljno načelo in vrednota uveljavljeno v svetovnem merilu, tako da raznolikost jemlje kot priložnost za pomembne naloge preživetja.¹⁹

Vključevanje na področju pravne politike predpostavlja široke možnosti za vstop v javni prostor, kjer lahko državljanke in državljani sodelujejo in nadzirajo nastajanje, sprejemanje in uresničevanje javnih politik in predpisov. Pogoji vključevanja se tukaj začnejo z določbami Ustave RS o demokraciji (1. člen) in pravni državi (2. člen), svobodi izražanja in pravici dostopa do informacij javnega značaja (39. člen), možnosti sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen). V marsičem pa je odvisno še od vključujočega javnega prostora z medijsko krajino, preglednostjo (transparentnostjo) lobiranja in drugih nejavnih vplivov na politično odločanje, sledljivostjo oziroma zakonodajno sledjo v postopku nastajanja in sprejemanja predpisov.²⁰

4.1. Vključujoča etična infrastruktura

Zaradi novih izzivov in problemov neučinkovitosti so najprej mednarodne institucije z razvojem javne etike in politike etičnega poslovanja vzpostavile model etične infrastrukture, ki s celoto sestavin in funkcij zagotavlja podporo institucionalizaciji etike in obvladovanju tveganja.²¹

Z istimi razlogi, da se poslovanje korporacij od neučinkovitega enostranskega modela premakne na višjo raven kakovosti, so funkcije in sestavine etične infrastrukture vgrajene v mednarodne standarde obvladovanja tveganja, kakovosti in odličnosti poslovanja. Primerjava celostnega pristopa, normativnega okvira, konteksta in obvladovanja tveganja, npr. v mednarodnem standardu ISO 31000 (po novem tudi ISO 9001:2015), potrjuje, da gre za v osnovi

¹⁸ Drnovšek, Stanovnik, Uršič (2013), str. 20–21 (http://www.ier.si/files/WEF%202013koncno%20porocilo_11-11-2013.pdf).

¹⁹ O'Brien, Forest (<http://www.inclusion.com/inclusion.html>).

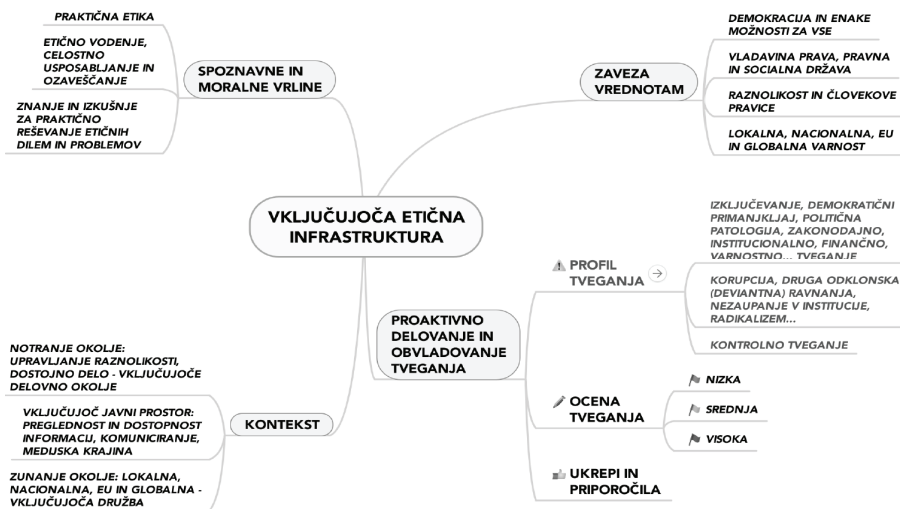
²⁰ Kečanović, Podjetje in delo, št. 6-7/2014.

²¹ Kečanović (2015; <http://www.irvd.si/wp-content/uploads/2015/05/Kecanovic.pdf>).

enake elemente kot pri etični infrastrukturi, in sicer s primernim znanjem in odgovornostjo za skupne vrednote, vire in cilje zagotavljati uspešnost neke organizirane dejavnosti, korporacije oziroma institucije.²²

Grafični prikaz v nadaljevanju predstavlja vključujočo etično infrastrukturo, ki se od sorodnih modelov razlikuje v tem, da se v samem pristopu in normativnem okviru navezuje na perečo politiko etičnega poslovanja in strategijo sodobne javne uprave – SJU 2020. S tem prikazani model etične infrastrukture vzpostavlja neposredno povezavo med normativnim in strateškim okvirom konkretnega institucionalnega okolja javne uprave in konceptom vključujoče družbe,²³ in sicer na način, kot poudarjajo avtorji prispevkov o *normativni integraciji*, da je kontekst oziroma okolje tisti odločilni dejavnik, ki v družbeno zavest zasidra (integrira) zavezujoče soglasje o temeljnih načelih, vrednotah in moralnih prepričanjih.²⁴

Prikaz 3: Model vključujoče etične infrastrukture, zasnovan v podporo uresničevanju politike etičnega poslovanja in strateških ciljev javne uprave – SJU 2020



²² Prim. Fraser, J. R. S., Simkins, B. J. (2010).

²³ Op. cit., št. 21.

²⁴ Zupančič, Ponotranjenje moralnih standardov (normativna integracija), str. 13–32; Igličar, A., Normativna integracija in (Slovenski) zakonodajalec ter sodnik, str. 212–240; v: Zupančič, B. M. (ur.) (2012).

4.2. Iz teorije za prakso pravne politike

Prikaz etične infrastrukture je torej zasnovan v skladu s temeljnimi načeli in vrednotami pravnega sistema Republike Slovenije, tako kot za etično poslovanje zahteva omenjena Politika kakovosti in napredka sodobne javne uprave.²⁵ V doktrinarnih temeljih smiselno zajema teorije o vključujoči družbi²⁶ in normativni integraciji.²⁷ Izvedbeno pa je bil tudi v javni razpravi usklajen s temeljnimi sestavinami, funkcijami in cilji Strategije razvoja javne uprave SJU 2020.²⁸

Avtor prispevka sem medtem kot član raziskovalne skupine pod okriljem Inštituta za ustavno pravo v Ljubljani sodeloval pri pilotni raziskavi pravne politike in sledljivosti predpisov – zakonodajne sledi v našem pravnem sistemu. Skupina je raziskavo končala v prvi polovici leta 2015 z osnutkom metodološkega priročnika, ki po posameznih fazah, tako kot v prikazu 1, razčlenjuje proces nastajanja in sprejemanja predpisov, kar obenem ponuja podlago za obvladovanje tveganja na tem področju.²⁹

Kot sodelavec in prostovoljec Inštituta za razvoj vključujoče družbe – IRVD pa sem na podlagi prikazanega modela zasnoval še aplikacijo z računalniško podporo vključujoči etični infrastrukturi in obvladovanju tveganja, ki jo sestavljajo:

- knjižnica znanja z odprtimi možnostmi povezovanja različnih virov;
- digitalni obrazec za prijavo in pridobitev dostopa do aplikacije;
- digitalni obrazec z dejavniki (deskriptorji) in lestvico ocenjevanje tveganja;
- digitalni obrazec za končno redakcijo (klasificiranje, urejanje) ocen tveganja in izbiri obstoječih ali dodajanje novih ukrepov, vnos podatkov o nosilcih, rokih in kazalnikih napredka pri obvladovanju tveganja;

²⁵ Vrednota vključenosti je skupaj s sodelovanjem in pravičnostjo zapisana v četrtem odstavku Politike napredka in kakovosti sodobne javne uprave (http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2015/POLITIKA_NAPREDKA.pdf).

²⁶ Op. cit., št. 21.

²⁷ Op. cit., št. 24.

²⁸ Pripombe in predlogi Inštituta za razvoj vključujoče družbe – IRVD k Predlogu Strategije razvoja javne uprave 2015–2020 (JU 2020) (http://www.irvd.si/wp-content/uploads/2015/03/PRIPOMBE_NA_PREDLOG_STRATEGIJE_RAZVOJA_JAVNE_UPRAVE_2015_-_2020.pdf); glej zbirni dokument, Odzivi na javno razpravo, s sprejetimi in zavrnjenimi predlogi deležnikov, skupaj z vsem drugim gradivom SJU 2020 objavljen na spletni strani Ministrstva za javno upravo – MJU: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/.

²⁹ Inštitut za ustavno pravo v Ljubljani (2015): Osutek priročnika o zakonodajni sledi – neobjavljeno.

- generator registra tveganja, ki končno redakcijo tveganja, ukrepov in druge podatke prevede in razvrsti v preglednici (prikaz 4), z možnostjo tiskanja ali prenosa v izbrano obliko zapisa.

V ozadju aplikacije so široke možnosti obdelave različnih podatkov in izpisa tveganja po posameznih kategorijah, npr. delovnih mestih, spolu in starosti, statusnih oblikah, področjih dela ipd. S tem je obvladovanje tveganja, podprto s knjižnico znanja, široko odprto za prilagajanje dejanskim razmeram in potrebam posameznih organizacij oziroma institucij v javnem ali zasebnem sektorju.

Uporabniku prijazna aplikacija upošteva, da sam najbolje pozna svoje okolje. Zato mu, ko dobi le nekaj praktičnih izkušenj in spozna osnove o njenem delovanju, sama omogoča, da začne uvodno (pilotno) oceno stanja in izdelavo profilov tveganja. Po izdelavi profilov vnese podatke v digitalni obrazec za oceno tveganja. Ta je s spletno povezavo lahko dostopen tako rekoč neomejenemu številu oseb, za katere uporabnik želi, da imajo dostop do aplikacije.

Če je potrebno, da ocena tveganja zajame vsako posamezno točko v nekem procesu ali delovno mesto, se lahko dostop omogoči vsem, ki so na tej točki oziroma so zajeti v tem delovnem procesu, na delovnem mestu ipd. Vsakemu je hkrati omogočen dostop do elektronskih virov, smernic, napotkov, knjig, relevantnih sodb itn. v knjižnici znanja. Do njih lahko dostopa med ocenjevanjem tveganja, z namenom, da izboljša in samooceni svoje znanje, denimo o skupnih vrednotah, virih in ciljih, tveganjih in ukrepih ali katerikoli drugi temi, ki je pomembna za njegovo delo in poklicni razvoj ali za prosti čas.

Podatke iz obrazca z oceno tveganja aplikacija sproti obdela in jih razvrsti po vnaprej določenih profilih, uporabniku pa hkrati omogoči, da oceni in profilu tveganja primerno izbere vnaprej določene ukrepe ali sam vnese nove ukrepe za obvladovanje tveganja. V obrazec za urejanje ocenjenih tveganj vnese še podatke o izbranih nosilcih posameznih ukrepov, datume in mejnike postopnega napredka pri obvladovanju tveganja. Ko konča, mu aplikacija z enim samim ukazom izdela preglednico z ocenami in barvnimi oznakami verjetnosti tveganja ter z vsemi drugimi podatki (prikaz 4), ki jih je prej vnesel v obrazec za urejanje tveganja in ukrepov.

Prikaz 4: Posnetek spletne strani z računalniškim izpisom registra in ukrepov za obvladovanje tveganja

Register tveganja v tabeli za IRVO

Vprašanje	Tveganje	Ocena	Ukrepi	Opombe	Novilci	Rok izvedbe	Kazalnik napredka	Povezavo
Vegetnost deljari in posledic izključevanja, koncipije ali drugih odločevalnih ravnanj zaradi navidečno nevarnih pravi, ki z nedoločitostjo ali drugimi pomankljivostmi v njegovih dolezbah predstavljajo vrtovskih ravnanj ali tistih človeških pravic posameznika v povezavi z vsilnim poškitem.	Kontrolno tveganje	2,58						
Vegetnost deljari in posledic izključevanja, koncipije ali drugih odločevalnih ravnanj, kar sistem obvladovanja tveganja ni vzpostavljen ali ni učinkovit pri zaščiti zaposlenih pred nedovoljnem vplivom, kar čisto koli obklo nasilja, grožnji ali drugih pritiskov, izsiljivanj ipd.	Kontrolno tveganje	3,67	<ul style="list-style-type: none"> Analizirani konkretni primeri in oceni pritožbe po nadgradnji sistema preprečevanja in obvladovanja tega tveganja. 		pošiljalčevic za etiko	31.01.2016	-01.11.2015: grafivo konkretnih primerov je zbrano -01.12.2015: analiza stanja ter ocena pritožb po nadgradnji sistema notrajnih kontrol in obvladovanja tveganja dokončana; -15.01.2016: poročilo s porovljeno oceno stanja in učinkovitosti predlaganih ukrepov predloženo v pregled vodstva podjetja.	
Vegetnost deljari in posledic izključevanja, koncipije ali drugih odločevalnih ravnanj zaradi neučinkovitosti ali poporne odsotnosti ukrepov v sistemu notrajnih kontrol.	Kontrolno tveganje	2,5						
Vegetnost deljari in posledic koncipije glede na učinkovitost obkložen, v katerih lahko zaslediti	Koncipijsko tveganje	5	<ul style="list-style-type: none"> Analizirani konkretni primeri in oceni pritožbe po nadgradnji sistema preprečevanja in obvladovanja tega tveganja. 	Na spletnih straneh podjetja posredovali in tudi zunanje delavnice svetelali, da se ne pojavi s sinotični politike edilnega postorvanja v delu, ki se nanaša na	pošiljalčevic za etiko v sodelovanju s	31.02.2016	-15.12.2015: politika edilnega postorvanja je razvobljena, preprečevalna koncipije ter drugih odločevalnih deljari; -15.01.2016: vodstvo podjetja je oddalo sji Politika priskotov	

Če vse navedeno povežemo s prikazanim modelom vključujoče etične infrastrukture in računalniške podpore, ima pravna politika skoraj neomejene možnosti, da z neprimerljivo manj finančnih stroškov in navora kot v primeru učenja in obvladovanja tveganja na klasičen način prispeva k razvoju znanja, preglednosti in odgovornosti za kakovost predpisov.

5. Za konec

Prispevek končujem s splošnim prepričanjem, da je pretiranega in slabega normiranja odločno preveč, ne samo v pravni politiki, ampak v premnogih smernicah in kodeksih ravnanja. Ker jih malokdo jemlje resno, večina te normativne navlake bolj ali manj čaka na rezalnik ali zabojsnik za odpadni papir, medtem pa utesnjuje duha, ustvarjalnost, napredek in razvoj. Kot je v antičnih časih svaril modri Solon: *slabi zakoni so vzrok najhujšega zla*; mnogo pozneje pa Edmund Burke: *slabi predpisi so najhujša oblika tiranije* (angl. »Bad laws are the worst sort of tyranny«).

In kaj bi pravna politika in normiranje na splošno najbolj potrebovala? Menim, da morda le nekaj več zdrave pameti in resnične odgovornosti za boljše predpise. To pa ni samo posebnost Slovenije, ampak mnogih držav, ki se s prenormiranostjo hkrati otepajo demokratičnega primanjkljaja, politične patologije, nezaupanja v demokracijo in vladavino prava, ne nazadnje korupcije in drugih odklonskih dejanj pri upravljanju javnih zadev in družbene skupnosti. Ob tem lahko le upam, da se dober namen tega prispevka z obvladovanjem tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov zaradi »preživetih birokratskih vzorcev« ne izjalovi v še eno od premnogih normativnih ovir ustvarjalnosti in uveljavljanju prava.

Literatura in viri

- Cox III, Raymond W. (ur.) (2009), *Ethics and Integrity in Public Administration: concepts and cases*. M. E. Sharpe, Inc., New York.
- Dell'Olio, J. A., Simon, J. C. (ed.) (2010), *Virtue Ethic, v: Introduction to Ethic*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Drnovšek, M., Stanovnik, P., Uršič, S. (2013), *Spremljanje nacionalne konkurenčnosti po metodologiji WEF za leto 2013*, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana; http://www.ier.si/files/WEF%202013_koncno%20porocilo_11-11-2013.pdf.
- Fraser, J. R. S., Simkins B. J. (2010), *Enterprise Risk Management: An Introduction and Overview*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey.
- Habič, S. (ur.) (2014), *Lobiranje v Sloveniji – poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju*. Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta, Ljubljana; http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf.
- Igličar, A., *Transparentnost zakonodaje in prvine zakonodajne sledi, prispevek na XIII. nomotehničnih dnevih, 20. maj 2015, objavljen v tej številki Pravnega letopisa, str. 95.*

- Igličar, A., Uresničevanje načel Resolucije o normativni dejavnosti (po petih letih), *Pravna praksa*, št. 45/2014.
- Kečanović, B. (2015), Politika etičnega poslovanja in etična infrastruktura v podporo uresničevanju strateških ciljev javne uprave, *Dnevi slovenske uprave 2015*, Fakulteta za upravo, Ljubljana; <http://www.irvd.si/wp-content/uploads/2015/05/Kecanovic.pdf>.
- Kečanović, B. (2015), Blejska iskanja in etika vključevanja, časopis *Delo*, 4. 9. 2015; <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/blejska-iskanja-in-etika-vkljucevanja.html>.
- Kečanović, B. (2014), Pomen vključujoče družbe pri urejanju in nadzoru lobiranja, *Podjetje in delo*, št. 6-7/2014.
- Kečanović, B., Dodič Fikfak, M. (2013), Odklonska ravnanja in zdravje v delovnem okolju, *Pravna praksa*, št. 40-41/2013, str. 20–22.
- Kečanović, B., Igličar, A., *Nomotehnika kot ovira zlorabam v pravodajnih postopkih*, v L. Ude (ur.) (2013), *Pravni letopis 2013*, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Kečanović, B. (2007), Kriminalistični vidik policijske diskrecije, *Pravosodni bilten*, Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana.
- O'Brien, J. Forest, M. Pearpoint, J. Asante, S., Snow, J. (2015), *The Ethics of Inclusion: Three Common Delusions*. Inclusion network; <http://www.inclusion.com/inclusion.html>.
- OECD (2015), »Inclusive government for a more inclusive society«, v: OECD, *Government at a Glance 2015*, Paris, str. 25–47; http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-6-en (15. 10. 2015).
- OECD (2005), *Public sector integrity: a framework for assessment*; http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/OECD_Publication_Public_Sector_Integrity_-_a_framework_for_assesment.pdf (15. 10. 2015).
- OECD (1996), *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practices*; <http://78.41.128.130/dataoecd/59/24/1898992.pdf> (15. 7. 2015).
- Računsko sodišče RS, Revizijsko poročilo, *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (2)*, avgust 2012, [http://www.rsr.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180/\\$file/RIA_2.pdf](http://www.rsr.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180/$file/RIA_2.pdf).
- Treasury Board of Canada Secretariat, Office of Public Values and Ethics (2002): *The Ethics Infrastructure in the Public Administration: the Experience of Several Countries*; https://www1.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Other/Ethics_Infrastrucure_other_countries.PDF (15. 10. 2015).
- U. S. Department of Commerce, International Trade Administration (2004): *Business ethics: a manual for managing a responsible business enterprise in emerging market economies*, chapter 6 – Business Ethics Infrastructure, Washington; <http://trade.gov/media/publications/pdf/04BusinessEthics.pdf> (15. 10. 2015).



- Vlada Republike Slovenije, Strategija javne uprave 2015–2020 (SJU 2020), spletna stran Ministrstva za javno upravo; http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/ (15. 10. 2015).
- Vlada Republike Slovenije, Politika napredka in kakovosti sodobne javne uprave, pridobljeno s spletne strani MJU; http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2015/POLITIKA_NAPREDKA.pdf (15. 10. 2015).
- Zupančič, B. M. (ur.) (2012), Tretja od suhih krav: razprave o razlogih za razsulo, Domžale, samozal. A. Komat.