

Družbene procese izražanja, združevanja ter uveljavljanja interesov v enotah lokalne skupnosti institucionalizira najprej državni pravni sistem. Ta zadeva tako področje urejanja elementarnih družbenih odnosov kot tudi sfero oblasti oziroma upravljanja skupnih družbenih zadev. V okviru državnega pravnega sistema pa se številni družbeni odnosi, ki se vzpostavljajo v lokalni skupnosti, podrobneje pravno urejajo z avtonomnim (samoupravnim) pravom teh skupnosti samih.

Vsaka oblika združevanja ljudi ima neki notranji red, ki zagotavlja normalno delovanje skupnosti. Zato med temeljne naloge lokalne skupnosti oziroma občine kot njene osnovne oblike uvrščamo tudi pravno urejanje lokalnih zadev javnega pomena. Postavljanje splošnih pravnih pravil za vedenje in ravnanje prebivalcev občine zajema odnose, ki so značilni za povezovanje ljudi v (fizičnem) prostoru. To so zato predvsem področja urejanja prostora in varovanja okolja, določanje javnega reda in prekrškov zoper javni red, normiranje občinskega redarstva oziroma inšpekcijskega nadzorstva nad izvajanjem občinskih predpisov, določanje načina upravljanja občinskega premoženja in financiranja občine, urejanje lokalnih javnih služb od komunalnega prek požarnovarstvenega do pogrebne področja, urejanje lokalnega prometa, dopolnilne regulacije socialnovarstvenega področja, zlasti osebna pomoč na domu ter predšolske in osnovnošolske dejavnosti, določanje delovanja občinskih organov in neposrednega odločanja občanov. Za vsa ta področja delovanja lokalne skupnosti je državni zakon, tj. Zakon o lokalni samoupravi,¹ le splošni pravni okvir. V lokalni samoupravi je zato treba s predpisi dopolnjevati državne zakone ter originarno urejati področja izvirne pristojnosti lokalne skupnosti. Obe vrsti urejanja pa morata potekati transparentno, spoštujoč javnost delovanja organov, sodelovanje javnosti v sistemu posvetovalne (deliberativne) demokracije ter navajanje subjektov, ki so sodelovali pri pripravi predloga predpisa (zakonodajna sled).

Zato je uveljavitev zakonodajne sledi za lokalno samoupravo posebej pomembna na področjih, ki so za to obliko samouprave najbolj značilna. Poleg tega je zakonodajna sled pomemben kazalnik stopnje vključenosti občanov v upravljanje skupnih javnih zadev v lokalni skupnosti. Tega sodelovanja javnosti je še premalo tudi pri pripravi občinskih predpisov in je preslabo oziroma pomanjkljivo urejeno v statutih občin in poslovniških določbah občinskih svetov.² Te ugotovitve Ministrstva za javno upravo oziroma njegove Službe za lokalno samoupravo še bolj veljajo za doseganje transparentnosti normodajnih procesov v občinah pri normativnem in dejanskem uvajanju prvin zakonodajne sledi.

¹ Ur. l. RS, št. 72/93, in spremembe.

² Poročilo o izvedbi nadzora zakonitosti občinskih predpisov v letu 2015, Ministrstvo za javno upravo, Služba za lokalno samoupravo, objavljeno 5. 4. 2017, < http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/ > (30. 10. 2017), str. 4.

2. Lobiranje in zakonodajna sled

Resolucija o normativni dejavnosti³ med pomembna načela normativne dejavnosti uvršča načelo transparentnosti, ki naj se uveljavlja tako pri državnih kot pri občinskih predpisih.⁴ To načelo »predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, posebno pa ciljnim skupinam, na katere se nanaša.«⁵ Ob sodelovanju javnosti pri pripravi predpisov ima pri uresničevanju te usmeritve ključno vlogo vzpostavitve tako imenovane zakonodajne sledi. Ta zagotavlja transparentnost pri podatkih o interesnih skupinah in njihovih lobistih, ki so vplivali na vsebino sprejetega zakona. Lobiranje kot metoda delovanja interesnih skupin oziroma civilne družbe v procesu sprejemanja zakonodaje je lahko dopolnitev demokratičnosti tega procesa, če poteka v skladu s pravnimi in etičnimi pravili. Kadar pa lobisti in lobiranci ne spoštujejo pravnih in etičnih okvirov, se ta način udeležbe pri pripravi zakonov spremeni v grožnjo demokratični in pravni državi.

Pojem zakonodajna sled (*legislative footprint*) se je v Evropski uniji začel uveljavljati v prvem desetletju 21. stoletja. Izraz se navezuje na delovanje lobistov, ki v njenih institucijah vplivajo na vsebino zakonodajnih aktov in političnih odločitev. Njegov pomen je najbolj razviden v 3. točki Resolucije Evropskega parlamenta z dne 8. maja 2008 o pripravi okvira za dejavnosti zastopnikov interesov (lobistov) v institucijah Evropske unije,⁶ ki zakonodajno sled opredeljuje kot »okvirni seznam, priložen Poročilu Parlamenta, registriranih zastopnikov interesov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja in so imeli vpliv pri pripravi poročila«. V resoluciji je izraženo tudi mnenje, »da je še posebej primerno, da se takšen seznam vključi v zakonodajna poročila«, ter »da je enako pomembno, da Komisija tako zakonodajno sled priloži svojim zakonodajnim pobudam«.

Poleg lobistov naj bi zakonodajna sled razkrivala tudi druge udeležence zakonodajnega procesa iz strokovne in splošne javnosti, vključno s člani delovnih skupin za pripravo določenega zakona. Omenjeni seznam bi zelo povečal transparentnost zakonodajnega procesa in omogočil vpogled v njegovo interesno ozadje.

S tega stališča so zelo pomembne zaveze Vlade RS v Programu ukrepov za preprečevanje korupcije, da bo »v gradivo oziroma uvod predloga kateregakoli zakona, ki ga bo posredova-

³ Ur. l. RS, št. 95/09.

⁴ Poleg načela transparentnosti navaja še načela poenostavitve, dostopnosti, določnosti, odgovornosti, sorazmernosti, samoomejevanja in potrebnosti.

⁵ V nadaljevanju je pri pojasnitvi načela transparentnosti v Resoluciji o normativni dejavnosti dodano: »... najavo, pripravo in sprejemanje predpisov po rednih zakonodajnih postopkih, ki omogočajo kakovostno seznanjanje ter odzive in vplive zainteresirane javnosti.«

⁶ UL C 271 E, z dne 12. 11. 2009.

la v Državni zbor, poleg informacij o sodelovanju javnosti ... pri pripravi predloga zakona, posredovala tudi druge pomembne podatke o morebitnih sodelavcih (notranja ali zunanja strokovna javnost, morebitne člane delovnih skupin, podatke o poslovnih subjektih ali fizičnih osebah na podlagi avtorskih pogodb ipd.), ki so sodelovali pri pripravi predloga predpisa, seznamu morebitnih lobistov ali zastopnikov organizacij, ki so se vključevali v pripravo predpisa v različnih fazah postopka do določitve besedila predpisa na Vladi.⁷

Temu cilju je namenjena tudi določba 8. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ):⁸ »Ob objavi predloga predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil ... se z namenom zagotavljanja transparentnosti postopka sprejemanja akta posreduje v svetovni splet tudi osebno ime in naziv zunanjega strokovnjaka ali firmo in naslov pravne osebe, ki je sodelovala pri pripravi akta.«

Tudi Poslovnik Vlade RS⁹ za spremni dopis h gradivu vlade zahteva navedbo podatkov o osebah, ki so pri pripravi tega gradiva sodelovale kot zunanji strokovnjaki (četrti odstavek 8. člena). Podobno določbo najdemo v dopolnitvah Poslovnika Državnega zbora (PoDZ-1)¹⁰ iz leta 2017.¹¹

Nekatere prvine zakonodajne sledi je mogoče razbrati tudi iz določb vladnega poslovnika, da je k uvodu predloga zakona dodano tudi poročilo o sodelovanju javnosti v času javne razprave. Tudi pravila Poslovnika Državnega zbora (115. člen) kot sestavino uvoda k predlogu zakona zahtevajo prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi zakonskega predloga, kar je spet del zakonodajne sledi.

Pomembne vidike zakonodajne sledi zagotavlja tudi zakonska ureditev lobiranja v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK).¹² Lobiranje je zakonita (legalna) in sprejemljiva (legitimna) dejavnost, ki dopolnjuje procese demokratičnega odločanja zakonodajne in izvršilne veje oblasti.¹³ Če politične stranke v sodobnem parlamentu uveljavljajo širše interese družbenih slojev in razredov, se za uveljavljanje ožjih interesov manjših skupin in organizacij

⁷ Program ukrepov Vlade, 2015–2016.

⁸ Ur. l. RS, št. 24/03, in spremembe.

⁹ Ur. l. RS, št. 102/15, in spremembe.

¹⁰ Ur. l. RS, št. 35/02.

¹¹ Ur. l. RS, št. 38/17. Tretji odstavek 115. člena kot sestavino uvoda predloga zakona določa tudi »podatek o zunanjem strokovnjaku oziroma pravni osebi, ki je sodelovala pri pripravi predloga zakona (osebno ime in naziv fizične osebe ali firma in naslov pravne osebe); znesek plačila, ki ga je oseba iz prejšnje alineje v ta namen prejela.«

¹² Ur. l. RS, št. 45/10, in spremembe.

¹³ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije v 14. točki 4. člena pojasnjuje izraz lobiranje kot »delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov ter uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih,

oblikujejo interesne skupine. Osnovna metoda delovanja interesnih skupin pa je lobiranje. V razmerju med civilno družbo in državo se z lobistično dejavnostjo dopolnjuje nabor interesov, ki tvorijo družbeno ozadje državnih odločitev. O posebnih vidikih lobiranja lahko govorimo tudi, kadar gre za nejavno vplivanje na (normativne) odločitve organov lokalne samouprave. Kljub temu ima lobiranje v javnem mnenju pogosto negativen prizvok. Od različnih koruptivnih dejanj in klientelističnih omrežij se razlikuje po pravno sprejemljivem delovanju in odkritosti (transparentnosti), saj se morajo lobistične aktivnosti razkriti v poročilih lobistov in lobiranih, javnih evidencah z registri lobistov ter pri poklicnem strokovnem delovanju pri zbiranju in posredovanju informacij ob sprejemanju predpisov in ob drugih odločevalskih procesih. Lobiranje kot vplivanje na odločevalce se pojavlja na vseh stopnjah pravodajnega procesa: v pripravljalnem delu oblikovanja osnutka predpisa, v samem postopku njegovega sprejemanja v pristojnem organu in v dejavnosti izvrševanja predpisa oziroma nadzora nad njegovim izvrševanjem.

Navedene prvine zakonodajne sledi še niso združene v enotnem dokumentu, ki bi strnjeno na enem mestu vseboval skupni seznam vseh subjektov, ki so javno ali lobistično vplivali na nastajanje predpisa, in bi bil sestavni del gradiva, ki spremlja predlog predpisa.¹⁴

Velik del zakonodajne sledi (še vedno pa ne celotna zakonodajna sled) bi bil torej razviden že, če bi bili evidentirani res vsi lobistični stiki v skladu z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije. Ta lobista namreč zavezuje, da mora Komisiji za preprečevanje korupcije poročati o interesnih organizacijah, za katere je lobiral, navesti namen in cilje lobiranja, razkriti podatke o višini plačila ter navesti državne organe oziroma lobirance, pri katerih je lobiral, ter predpise, na vsebino katerih je želel vplivati (64. člen ZIntPK). Že v lobistovem poročilu so zajeti tudi podatki o lobirancu in načinu lobiranja ter drugi podatki, ki omogočajo razkritje lobističnega stika. Še pomembneje pa je, da mora tudi lobiranec o vsakem stiku z lobistom pripraviti zapis ter ga posredovati predstojniku in Komisiji za preprečevanje korupcije.¹⁵ Kadar je lobiranje zadevalo sprejem predpisov ali drugih splošnih aktov, je treba natančno navesti te predpise oziroma akte.

Zelo pogosto se izgubi sled za subjektom, ki je želel vplivati ali je vplival na vsebino splošnega akta, če je posameznik (ali interesna organizacija oziroma neformalna skupina) deloval na področju, ki se neposredno nanaša na sistemska vprašanja krepitve pravne države, demokracije in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj takšno vplivanje na odločanje državnih

ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov».

¹⁴ Zatler.

¹⁵ Po določbi drugega odstavka 68. člena ZIntPK mora lobiranec v zapisu navesti: osebno ime lobista, podatek, ali se je lobist identificiral, področje lobiranja, ime interesne organizacije, za katero je lobiral, morebitne priloge, datum in kraj obiska lobista ter podpis lobiranca.

organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti pri sprejemanju predpisov ne spada k lobiranju (56.a člen ZIntPK). Lobiranec je sicer dolžan prijaviti tudi lobistični stik z osebami, ki lobirajo za interesno organizacijo, v kateri so zaposleni, in se jim ni treba vpisati v register lobistov, vendar ta ureditev ni popolnoma jasna. Namen te ureditve je, da vplivanje v interesu določene organizacije zajema vsak lobirančev nejavni stik z lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije v zadevah javnega pomena in torej tudi pri splošnih pravnih aktih.

Nekatere podatke za zakonodajno sled je mogoče dobiti v Pravno-informacijskem sistemu Republike Slovenije, ki v svojem analitičnem delu prikazuje postopek priprave in sprejemanja predpisov s pripetimi besedili in zapisniki sej. Zakonodajni monitor, ki ga je leta 2015 vzpostavila organizacija Transparency International Slovenija, pa razkriva tisti del zakonodajne sledi, ki zajema sprejemanje zakona v Državnem zboru ter prijavljene lobistične stike.¹⁶ Omenjeni portal pa še vedno ne omogoča vzpostavitve »neposredne povezave med temo določenega lobističnega stika in kasnejšim oglašanjem/amandmiranjem/glasovanjem posameznega poslanca glede določenega akta, ... manjka tudi povezava ob posameznih aktih, ki bi omogočala preglednost, koliko lobističnih stikov se je odvijalo za posamezen akt in kako so ti stiki vplivali na njegovo vsebino«. ¹⁷ Navsezadnje je že na spletni strani Državnega zbora vidno, kateri zakoni in drugi akti so v obravnavi, v kateri fazi so in kateri akti so bili sprejeti. Omogočena sta tudi dostop do besedila predloga akta in povezava na sorodne akte. Podatki s spletne strani Državnega zbora so objavljeni tudi na portalu Parlameter.¹⁸ Ta ob transkriptih razprav poslancev prikazuje še njihovo aktivnost, navzočnost na sejah ter njihova glasovanja in njihove politične preference oziroma uvrstitev po bližini posameznim strankam; vsebino določene seje pa nakazujejo tudi najpogosteje uporabljene besede. Ker vsebina Parlametra zajema samo postopek v Državnem zboru, pokaže le del zakonodajne sledi, dogajanj, ki so del zakonodajnega procesa in potekajo na ministrstvih in vladi, pa ne.

3. Pomen javnosti in zakonodajne sledi za občinske predpise

Če opisana prizadevanja štejemo za resna, bo treba k sestavinam uvoda predloga zakona in uvoda predloga občinskega odloka dodati seznam vseh, ki so na kakršenkoli način sodelova-

¹⁶ Zakonodajni monitor vsebuje podatke: časovnica sprejemanja akta, seznam glasovanj v Državnem zboru, seznam amandmajev, prikaz poslanskih izjav o aktu – število izjav poslancev glede na politično stranko, spol in temo izjave, navzočnost poslancev na sejah, njihovo glasovanje in lobistične stike.

¹⁷ Sedeljšak, str. 7

¹⁸ Dostopno na naslovu <<https://parlameter.si>>. Podatki s tega portala olajšujejo politološke in sociološke analize delovanja Državnega zbora. Za preučevanje zakonodajne sledi pa so potrebni še dodatni napor raziskovalca, saj »orodja Parlametra« niso prilagojena natančnosti zakonodajnega postopka, njegovim podfazam in zakonodajnopravnim vidikom zakonskih predlogov, strukturi zakonov, vsem dokumentom, ki se pojavljajo v zakonodajnem procesu, itd.

li pri nastajanju splošnega pravnega akta. Poslovnike občinskih (mestnih) svetov slovenskih občin, ki podrobneje določajo postopke sprejemanja predpisov, bo treba ustrezno dopolniti. V teh aktih naj bi bilo navedeno, da mora uvod k predlogu (splošnega) normativnega akta vsebovati tudi seznam vseh udeležencev pravodajnega procesa, od začetne pobude do njegovega sprejetja. Kaj s tem dosežemo?

Na podlagi podatkov s takega seznama lahko preverimo spoštovanje pravil normodajnih postopkov in ugotovimo, ali so v sprejetem aktu uveljavljeni splošni in resnično skupni družbeni interesi ali pa je akt institucionaliziral interese ozkih družbenih skupin ali celo posameznikov ter je morda celo rezultat njihovega nezakonitega lobiranja. Na podlagi popisa subjektov, ki so vplivali na vsebino splošnega pravnega akta, bo mogoče tudi preverjati, koliko je bila spoštovana Resolucija o normativni dejavnosti,¹⁹ ki moralno-politično zavezuje tako državnega kot občinskega normodajalca. Osrednja pozornost v tej resoluciji je sicer namenjena zakonodajni dejavnosti, toda v danem primeru, s potrebnimi spremembami (*mutatis mutandis*), enako zavezuje in usmerja občinsko normodajno dejavnost.

Raziskava Ocena sistemov integritete lokalnih skupnosti, ki so jo leta 2016 opravili v organizaciji Transparency International Slovenija, je pokazala, da v občinah skoraj ni poročanja o kakršnihkoli lobističnih stikih, torej tudi ne pri vplivanju na vsebino splošnih pravnih aktov.²⁰ Zamisel o sledljivosti nastajanja občinskega predpisa seveda ni omejena na lobistične vplive (ti so samo eden od morebitnih vidikov udeležbe pri nastajanju akta), zato med priporočili omenjene raziskave beremo: »Občinski svet naj ob obravnavi predloga splošnega pravnega akta (odlokov) dobi na vpogled tudi seznam vseh oseb, ki so sodelovale pri njihovi pripravi in sprejemu oziroma oblikovanju (tako imenovana zakonodajna sled). Za tak seznam naj bosta odgovorna tako župan kot predlagatelj akta.«²¹

V procesu pripravljanja in oblikovanja občinskih predpisov je – ob sodelovanju javnosti – treba še naprej izpopolnjevati tudi strokovne vidike priprave občinskih odlokov kot sestavine slovenskega pravnega sistema. Zato je pri uvodu k predlogu odloka pomembno pripraviti poglobljeno oceno stanja na področju, na katero posegajo določbe predlaganega odloka, temeljito obrazložiti razloge za njegovo sprejetje ter pojasniti njegove cilje in načela. Navedbi posledic, ki jih bo imel odlok na socialnem, administrativnem, gospodarskem, okoljskem in finančnem področju, naj bo priloženo poročilo o vključitvi javnosti v obravnavo predlaganega odloka, s tem v zvezi pa naj bodo navedeni še podatki iz »zakonodajne sledi«.

¹⁹ Ur. l. RS, št. 95/09.

²⁰ Transparency International Slovenija – Društvo Integriteta, Ocena sistemov integritete lokalnih skupnosti, Ljubljana 2016, <http://transparency.si/images/publikacije/Porocilo_LIS.pdf> (30. 10. 2017).

²¹ Prav tam, str. 13; podobno na str. 15: »Občine naj ustvarijo celotno zakonodajno sled kot prilogo k vsakemu predlogu predpisa oziroma splošnega akta, ki mora biti tudi elektronsko dostopna.«

V besedilu členov odloka morajo biti spoštovane vse zahteve pravnega izrazoslovja, večja svoboda v izražanju pa je mogoča pri obrazložitvi predloga odloka. Občinski predpisi naj bodo za občane čim bolj razumljivi tudi jezikovno. Jezik odlokov in drugih občinskih predpisov naj bi bil čim bližji vsakdanjemu jeziku. Seveda je to le cilj, saj morajo pravni akti ob tem zagotavljati natančnost in preciznost v izrazih, ustrezati ustaljenim pravnim pojmom ter biti čim bolj jasni in nedvoumni. Za urejanje nekaterih odnosov pa bodo občinski predpisi vendarle lahko uporabili poimenovanja, ki so značilna le za posamezna območja ali strokovna področja. Občinski postavodajalec naj bi posnemal vodilo vseh velikih zakonodajalcev: misliti kot filozof in se izražati kot kmet. K razumljivosti občinskih predpisov lahko prispevajo, kot omenjeno, dobre obrazložitve teh aktov, saj je v obrazložitvi mogoče bolj poljudno pojasniti vsebino predpisa, ki je sicer vezan z zahtevami pravniškega jezika.

Zakonodajna sled naj bo dodana vrednost, ki krepi demokratičnost oziroma preglednost procesa pripravljavanja in sprejemanja občinskega predpisa. Ta novost nikakor ne sme biti kakršnokoli nadomestilo za kakovost (kvaliteto) občinskih splošnih pravnih aktov. V njih moramo še naprej skrbeti za uveljavljanje temeljnih vidikov modernega prava od načela jasnosti vsebine prek zahtev po splošnosti in abstraktnosti teh aktov do njihove sistematičnosti.²² Le tako bodo občinski predpisi ustrezali tudi cilju racionalnosti pravnega urejanja ter načelom pravne države in avtonomnosti lokalne samouprave.

K transparentnosti občinskih predpisov pripomore tudi ustrezno vključevanje splošne javnosti v pravodajne procese.

Pri vključevanju javnosti je treba upoštevati:

- načelo pravočasnosti, torej pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali ciljne javnosti) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje od 30 do 60 dni (pregled gradiv, priprava predlogov, pripomb in mnenj);
- načelo odprtosti, kar pomeni omogočanje posredovanja pripomb in predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev;
- načelo dostopnosti, in sicer gradiv ter strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev;
- načelo odzivnosti, kar zajema obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj;
- načelo transparentnosti, tj. zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni in postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb in predlogov in mnenj vseh udeležencev;

²² Splošnost meri na vnaprej neopredeljeno število oseb, ne na individualno določeno osebo, abstraktnost izpostavlja vnaprej zamišljeno merilo bodočih družbenih odnosov, sistematičnost pa zahteva skladno oziroma neprotislovno celoto pravnih norm, ki jih vsebuje splošni akt. Bohinc, Cerar, Rajgelj, str. 168.

- načelo sledljivosti, tj. zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj ter tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja (na primer zapisnikov) ter njihove dostopnosti.

Ta načela je z ustreznimi določbami treba prenesti v poslovnik občinskega sveta, da bi bilo zagotovljeno sodelovanje javnosti že pred začetkom obravnave splošnega akta v organih občine.²³

Primer dobre prakse na tem področju je sprejemanje Odloka o občinskem podrobnem prostorskem načrtu (OPPN) za avtobusni terminal v Kranju.

Sodelovanje občanov, tako z vidika vseh prebivalcev kranjske občine kot z vidika neposredno zainteresiranih stanovalcev, je bilo v času med obema obravnavama odloka tako rekoč maksimalno.²⁴ Vsak občan je imel možnost povedati svoje mnenje in pripombe. Vse pripombe in mnenja (tudi imena občanov) so del gradiva, ki je spremljalo pripravo odloka za drugo obravnavo, na sestankih pa so bili dani odgovori in pojasnila na pripombe zainteresirane javnosti. To so že podatki zakonodajne sledi. Občinska uprava je za vsa gospodinjstva v kranjski občini oktobra 2016 pripravila predstavitveno brošuro *Sodobni avtobusni terminal Kranj in trajnostna prenova širšega območja*. V njej so pojasnila o pozitivnih učinkih avtobusnega terminala (urejeno in prilagojeno parkiranje, manj cestnega hrupa, manjša onesnaženost, krajšanje avtobusnih poti, pešcem prijazno okolje, večja kakovost bivanja in razvojni potenciali). Poleg tega je bila na reprezentativnem vzorcu prebivalcev kranjske občine opravljena anketa o njihovem strinjanju z lokacijo novega avtobusnega terminala. V njej se je 97,4 odstotka respondentov izreklo, da se s predlagano umestitvijo avtobusnega terminala strinjajo.

Priprava in izdelava OPPN do prve obravnave sta potekali v strokovni službi občinske uprave. V ta proces zunanja javnost ni bila posebej vključena, razen obvezne javne razgrnitve. Premajhna navzočnost zainteresirane javnosti že v inicialni fazi pripravljavanja prostorskih aktov je bila kasneje spoznana kot pomanjkljivost začetne faze postopka.²⁵ Sprejemanje odloka v

²³ Lavtar, str. 103–113.

²⁴ V času med prvo in drugo obravnavo OPPN na seji občinskega predstavniškega telesa, tj. od januarja do oktobra 2016, je bila zainteresirana in splošna javnost močno vključena v odločevalski proces.

²⁵ Postopek za sprejem odloka se je začel leta 2013, ko je župan Mestne občine Kranj izdal Sklep o začetku postopka priprave OPPN (Ur. l. RS, št. 57/13). Skladno s postopkom sprejemanja OPPN sta sledili javna razgrnitev in javna obravnava. Od 4. decembra 2015 do 8. januarja 2016 je bil dopolnjeni osnutek Odloka OPPN javno razgrnjen. Javna obravnava je bila 17. decembra 2015. Tudi v tej fazi ni bilo prav posebnega zanimanja javnosti. Ob prvi obravnavi omenjenega dopolnjenega osnutka odloka (13. seja sveta MOK, 27. 1. 2016) je nastala neformalna skupina Civilna iniciativa, ki je projektu nasprotovala. S predstavniki civilne iniciative je občinska uprava pripravila štiri strokovne sestanke (26. 1. 2016, 8. 9. 2016, 19. 10. 2016 in 24. 10. 2016). Na predlog krajevne skupnosti in Civilne iniciative je bil izbran neodvisni strokovnjak za recenzijo študije obremenitve s hrupom za OPPN, kar je bila strokovna podlaga za okoljsko poročilo. S stališči državlanske pobude za ohranitev zdravega življenjskega okolja Zlato polje glede OPPN se je na svoji 14. redni seji 23. 3. 2016, seznanil svet Mestne občine Kranj. Krajevna skupnost Zlato polje in

prvi obravnavi je bilo izpeljano na seji občinskega sveta, ki je odprta za javnost. Na seji sveta Mestne občine Kranj so bili ob svetnikih navzoči tudi predstavniki civilne iniciative in novinarji. Zato je bilo vzpostavljeno posebno medijsko središče, v avli mestne občine pa je bil zagotovljen tudi neposredni prenos seje. S tem je bila omogočena tako rekoč popolna transparentnost sprejemanja življenjsko pomembnega odloka v drugi fazi odločevalskega procesa. Najpomembnejši del skupnih interesov občanov na področju urejanja prostora se namreč na ravni občine kot osnovne oblike lokalne samouprave v Sloveniji pravno institucionalizira v občinskih odlokih o občinskem prostorskem načrtu (OPN) in v občinskem podrobnem prostorskem načrtu (OPPN). Zato je posebej pomembno, da je v njihovo pripravo in sprejetje vključena javnost ter da je zagotovljena sledljivost vplivanja vseh deležnikov v procesu nastajanja in odločanja o teh aktih.

V zvezi z načelom odprtosti oziroma možnostmi za vključevanje javnosti v zgodnje faze priprave odločitev (načelo odprtosti) je potrebna tudi previdnost, saj morajo biti predlagateljeve osnovne zamisli in cilji vendarle jasni in dorečeni, preden se h komentiranju pripravljenih delovnih osnutkov predpisov pritegne zunanja strokovna in splošna javnost. Šele ob jasnih in znotraj servisne funkcije uprave usklajenih osnutkih predpisov je racionalno sprejemati pripombe, komentarje in predloge javnosti na takšne osnutke ter na odzive javnosti tudi odgovarjati s pojasnili in obrazložitvami v skladu z resolucijskim načelom odzivnosti. Takrat je tudi smiselno bolj natančno in podrobno predstavljati vsebino pravnega urejanja določenega področja družbenih odnosov (načelo transparentnosti) ter utemeljevati in pojasnjevati razloge za neupoštevanje nekaterih pripomb javnosti v nadaljnjih fazah oblikovanja normativnega akta (načelo sledljivosti).

Literatura

- BOHINC, Rado, CERAR, Miro, RAJGELJ, Barbara. *Temelji prava in pravne ureditve*. Ljubljana: GV Založba, 2006.
- LAVTAR, Roman. Nadzorstvo nad zakonitostjo občinskih aktov. V: Cerkvenik, S., Rojnik, E. (ur.), *1. Kongres slovenskih občin*. Ljubljana: Inštitut za javne službe; Maribor Skupnost občin Slovenije; Koper: Združenje mestnih občin Slovenije, 2017.
- MASLOW, Abraham. *Motivation and Personality*. New York: Harper & Row, 1970.
- SEDELJŠAK, Mirjam. *Zakonodajna sled* (seminarska naloga pod mentorstvom A. Igličarja). Ljubljana: Pravna fakulteta, 2016.
- ZATLER, Renata. Transparentnost zakonodajnega procesa. *Pravna praksa*, 2016, št. 34, str. 13–15.

Mestna občina Kranj sta informacijo o gradnji avtobusnega terminala objavili tudi v lokalnem glasilu Zlatopoljčan, prvič že junija 2013 in pozneje še junija 2016.