

DEMOKRATIČNE INOVACIJE IN PARTICIPATIVNA DEMOKRACIJA V ALPSKEM PROSTORU

PRIMERJALNO POROČILO



**DEMOKRATIČNE INOVACIJE IN PARTICIPATIVNA
DEMOKRACIJA V ALPSKEM PROSTORU - PRIMERJALNO POROČILO**

Avtorice: Dr. Martina Trettel, Dr. Alice Valdesalici, Dott.ssa Elisabeth Alber,
MA Annika Kress, Dott.ssa Alice Meier, Mag. Vera Ohnewein, Mag. Mag. Greta Klotz

Predgovor: Greta Klotz in Lucia Radici

Prevod: Jezikovne storitve Parafraza, Sonja Benčina s.p.

Ilustracije: Laura Montorio

Grafično oblikovanje in prelom: Eurac Research (Italija)

Izdala in založila: Občina Idrija

Tisk: Gaya d.o.o.

Naklada: 70 izvodov

Prva izdaja, prvi natis. / Prva e-izdaja.

Naslov angleškega izvirnika:

Democratic Innovation and Participatory Democracy in the Alpine Area – Comparative Report

Idrija 2017

Projekt GaYA je sofinanciral Evropski sklad za regionalni razvoj prek
Interreg programa sodelovanja Območje Alp.



REPUBLIKA SLOVENIJA
**SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA RAZVOJ
IN EVROPSKO KOHEZIJSKO POLITIKO**

Knjiga je prosto dostopna tudi v elektronski obliki (pdf), 978-961-92873-2-3, COBISS.SI-ID=291415808.
Način dostopa (URL): <http://www.alpine-space.eu/projects/gaya/en/project-results/comparative-report>.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

321.7(4-191.2)

342.34(4-191.2)

DEMOKRATIČNE inovacije in participativna demokracija v alpskem prostoru : primerjalno poročilo / [avtorice Martina Trettel ... [et al.] ; predgovor Greta Klotz in Lucia Radicki ; prevod Jezikovne storitve Parafraza ; ilustracije Laura Montorio]. - 1. izd., 1. natis. - Idrija : Občina Idrija, 2017
Prevod dela: Democratic Innovation and Participatory Democracy in the Alpine Area – Comparative Report

Prevod dela: Democratic innovation and participatory democracy in the Alpine area

ISBN 978-961-92873-1-6

1. Trettel, Martina

291414528

Interreg



EUROPEAN UNION

Alpine Space

GaYA 

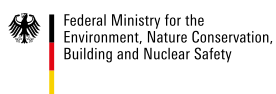
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

DEMOKRATIČNE INOVACIJE IN PARTICIPATIVNA DEMOKRACIJA V ALPSKEM PROSTORU

PRIMERJALNO POROČILO



Co-financed by:



Eurac Research
Drususallee 1, 39100 Bozen/Italien
Viale Druso 1, 39100 Bolzano/Italia
T +39 0471 055 055
F +39 0471 055 099

Raziskovalna ekipa:

Dr. Martina Trettel, Dr. Alice Valdesalici,
Dott.ssa Elisabeth Alber, MA Annika Kress,
Dott.ssa Alice Meier, Mag. Vera Ohnewein,
Mag. Mag. Greta Klotz

Sodelavci:

BA Julia Bodner, BA Janja Hiti, MSc/MA Matevž Straus, Dr. Dominik Cremer-Schulte,
Dott.ssa Letizia Arneodo, Julie Higel, Dr. Annalisa Cevasco, Dott.ssa Giorgia Merletto, Mag. Barbara Österle, M.Sc. Michaela Hogenboom,
Mag. Claire Simon – ki so pomagali raziskovalni ekipi z zbiranjem in s prevajanjem raziskovalnega gradiva, z vzpostavljanjem stikov z deležniki, s sodelovanjem pri razvijanju smernic za vprašalnike in intervjuje ter pri izvajanju intervjujev.

Projektni partnerji

- Razvojna agencija GAL Genovese (Italija, vodilni partner)
- Mednarodni laboratorij CIPRA GmbH (Avstrija)
- Mladinski informacijski center Vorarlberg aha – Tipps & Infos für junge Leute (Avstrija)
- Eurac Research (Italija)
- Alpska mreža zaščitenih območij (Francija)
- Regijski park Bauges Massif (Francija)
- Občina Idrija (Slovenija)
- Društvo Alpsko mesto leta (Nemčija)

Projekt je sofinanciral Evropski sklad za regionalni razvoj prek Interreg programa sodelovanja Območje Alp.

Finančna sredstva

Skupni upravičeni stroški: 1.092.748 EUR
Podpora ESRR: 928.836 EUR

Trajanje

Datum začetka projekta: 1. 11. 2016
Datum zaključka projekta: 28. 2. 2019

KAZALO

Kazalo	5
Predgovor in zahvale	6
Uvod	7
I. del – Pravni okvir participativne demokracije v državah in regijah Alpskega območja	9
Infografika 1	10
1.1 Metodologija	11
1.2 AVSTRIJA	12
1.3 FRANCIJA	15
1.4 NEMČIJA	17
1.5 ITALIJA	21
1.6 LIHTENŠTAJN	24
1.7 ŠVICA	25
1.8 SLOVENIJA	28
II. del – Participativna demokracija v občinski praksi v Alpskem prostoru	33
Infographic 2	34
2.1 Metodologija	35
2.2 Občinska raven: Udeležba za državljane, z državljani, od državljanov	38
2.3 Občina kot ovira ali podpora participativnim praksam	38
2.4 Analiza podatkov	41
2.4.1 Splošne izjave o ciljih participativnega procesa	41
2.4.2 Izjave o začetkih državljanske participacije	45
2.4.3 Izjave o fazi pred dejansko državljansko participacijo	47
2.4.4 Navedbe začetnih informacij in kontakt z državljani	52
2.4.5 Navedbe napredka procesov in doseganja rezultatov	52
2.4.6 Navedbe sodelujočih	54
2.4.7 Navedbe o vlogi politike in javne uprave	54
2.5 Mladinska participacija	56
2.5.1 Mobilizacija in vzpostavitev kontakta	57
2.5.2 Določanje tematik in oblikovanje procesov	57
2.5.3 Stalnost in trajnostnost	59
2.6 Nadaljnje informacije in seznam virov	60
2.7 Preglednice o inovativnih praksah participativne demokracije, implementirane v Alpskem prostoru	64
Zaključki	71
Dodatek – Tabela zakonov	73

PREGOVOR IN ZAHVALE

To primerjalno poročilo je eden glavnih rezultatov projekta »Odločanje in mladi v Alpah« (Governance and Youth in the Alps – GaYA) programa Območje Alp, ki ga trenutno izvaja osem partnerjev z Alpskega območja. Zajema pravno in empirično analizo demokratičnih inovacij znotraj Alpske regije in predstavlja plod večmesečnih raziskav, ki jih je koordiniral in vodil Inštitut za primerjalni federalizem raziskovalnega centra Eurac Research.

Oprelitev Alpskega območja v tem poročilu sledi opredelitvi Strategije EU za Alpsko makroregijo (European Macro-regional Strategy for the Alpine Region – EUSALP).¹ V njej je zajetih sedem držav – Avstrija, Francija, Nemčija, Italija, Lihtenštajn, Slovenija in Švica – ter osemindvajset njihovih podnacionalnih sestavnih enot.²

Cilj projekta GaYA je zvišati kakovost demokracije na Alpskem območju s povečanjem možnosti odločevalcev in oblikovalcev politik za vključevanje mladih kot bodočih vodij v demokratičnih sistemih. Projekt GaYA sestoji iz več dejavnosti, ki se bodo izvajale v dvoletnem časovnem okviru (2016–2018). Njegov končni cilj je izboljšanje ozaveščenosti in širjenje znanj v zvezi z uporabo inovativnih metod in instrumentov demokratične participacije v procesih odločanja med političnimi akterji, javnimi uslužbenci in mladimi odraslimi.

Poročilo poda sliko pravnega okvira demokratičnih inovacij v alpskih državah in regijah ter začrta empirične trende z zbiranjem dobrih primerov in inovativnih praks in postopkov participativne demokracije v Alpski regiji. Vendar pa je treba opozoriti, da raziskava nima namena biti izčrpna, saj je omejena z izbrano metodologijo. Metodološki pristop, ki je bil uporabljen v pravnem in empiričnem delu analize, je opredeljen v vsakem posameznem odseku.

To primerjalno poročilo v veliki meri temelji na prepričanju, da ima uporaba inovativnih oblik odločanja velik potencial v smislu trajnejšega in legitimnejšega vodenja. Izpostavlja pomembne značilnosti participativne demokracije, kot je fleksibilnost in prilagodljivost različnim političnim kontekstom in potrebam. Namen študije je ponuditi koristen pregled pravnega ozadja in vpoglede v praktična orodja demokratičnih inovacij lokalnim in regionalnim oblikovalcem politik in odločevalcem na Alpskem območju. Nadalje je cilj poročila prispevati k izmenjavi in možnostim izvajanja dobrih praks in strokovnih znanj med alpskimi občinami, regijami in državami.

Struktura in osnovna zasnova študije sta rezultat skupnih prizadevanj vseh projektnih partnerjev. Vendar pa odgovornost za znanstveno raziskavo in interpretacijo rezultatov pripada avtoricam in znanstvenim sodelavcem, navedenih v nadaljevanju.³ Želeli bi se zahvaliti kolegom iz raziskovalnega centra Eurac Research za njihovo neizmerno predanost poročilu, vsem projektnim partnerjem in opazovalcem, intervjuvancem ter vsem, ki so prispevali k zbiranju gradiva, razvijanju smernic za vprašalnike in intervjuje ter izvajanju intervjujev.

Greta Klotz in Lucia Radici
Projektni vodje
Inštitut za primerjalni federalizem, Eurac Research

¹ Glej: <http://www.alpine-space.eu/about/eu-regional-policy/macoregional-strategies/what-is-eusalp/> (dostop dne 29. 5. 2017) ter vse nadaljnje povezave, navedene v tem poročilu.

² Sem spada vseh devet avstrijskih Länder; tri francoske regije Burgundija-Franche Comté, Provansa-Alpe-Azurna obala, Rona Alpe; nemški Länder Baden-Württemberg in Bavarska; italijanski avtonomni pokrajini Bolzano-Bozen/Južna Tirolska in Trento, avtonomni regiji Furlanija – Julijska krajina in Dolina Aoste ter regije Ligurija, Lombardija, Piemont in Benečija; in vseh šestindvajset švicarskih kantonov.

³ Avtorici prvega dela primerjalnega poročila (Pravni okvir participativne demokracije v državah in regijah Alpskega območja) sta Martina Trettel in Alice Valdesalici, avtorici drugega dela (Participativna demokracija v občinski praksi v Alpskem prostoru) pa Elisabeth Alber in Annika Kress. Šest preglednic je pripravila Alice Meier. Avtorice uvoda in zaključka so Martina Trettel, Greta Klotz in Alice Meier.

UVOD

Predstavniška demokracija je v zadnjih letih doživljala veliko krizo na vseh ravneh oblasti: lokalni, pokrajinski, regijski, nacionalni in nadnacionalni. Najprepričljivejši dokaz te krize je nizka volilna udeležba in veliko nezanimanje za vprašanja, povezana z družbo in državljanstvom, predvsem med mladimi ter v njihovem dojemanju demokracije in političnega razreda. Čeprav instrument predstavniciške demokracije še vedno velja za metodo, ki omogoča demokratično vodenje modernih sistemov, se počasi uveljavlja nov pojav: participativna demokracija. Pravzaprav je vsem kriznim situacijam, čeprav jih določajo različni vzroki, skupna zmožnost sprožanja novih odzivov na spreminjajoče se potrebe zadevne skupnosti. Tako institucije predstavniciške demokracije skušajo ponuditi konkreten in pozitiven odziv na trenutno krizo z vpletko novih oblik vključevanja državljanov in državljanek v odločitve, povezane z javno sfero. Participativna demokracija – tudi v navezavi na demokratične izkušnje, ki so jih poznali in razvili v antični Grčiji – bi morala biti zasnovana kot sinteza praks, metod in postopkov, ki ustvarjajo sredstva učinkovitega vključevanja državljanov in državljanek v procese odločanja javnih uprav. Namen je povečanje legitimnosti političnih odločitev, izboljšanje kakovosti javnih odločitev in, nenazadnje, zvišanje njihove stopnje učinkovitosti.

Pričujoča primerjalna študija ima za cilj orisati participativno demokracijo v Alpskem prostoru z dvojne, institucionalne in empirične perspektive. Ta namen je razviden iz strukture poročila. Namen prvega dela poročila je podati pravni pregled vseh pravnih virov – nacionalnih in regionalnih –, ki urejajo ali vsebujejo izraze participativne demokracije. V drugem delu študije so zbrane dobre prakse demokratičnih inovacij, ki so bile konkretno preizkušene v Alpskem prostoru, zlasti na lokalni ravni. Drugi del poročila empirično analizira participativno demokracijo s primerjalno analizo konkretnih praks, postopkov in temeljne logike. Metodologija, ki smo jo uporabili pri zbiranju pravnih virov in dobrih praks, je pojasnjena v zadevnem besedilu posameznega dela. Nadalje sta na začetku vsakega dela poročila infografiki (vizualni karti), ki prikazujeta rezultate raziskave. Ob koncu poročila pa je šest preglednic, ki povzemajo dobro delujoče in inovativne primere državljske participacije v Alpskem prostoru.

Poročilo ima tri ciljne skupine in namene: informirati državljane in državljanke Alpskega prostora, zlasti mlade odrasle, o instrumentih participacije, ki so jim na voljo; usmerjati javne uslužbence pri odločanju za demokratično pot participativne narave; in nenazadnje, predstavlja smernice in razmislek politikom ter opozorja na prednosti, ki jih ponujajo procesi participacije pri oblikovanju skupnih in sporazumnih odločitev.

Nadalje je na območju, kot je Alpski prostor, ki ga zaznamuje neverjetna notranja raznolikost, hkrati pa družbeno-zgodovinske podobnosti, cilj te primerjalne študije biti sredstvo mednacionalne in čezmejne izmenjave znanj in izkušenj, zlasti za politike in državne uslužbence. Notranja raznolikost zadeva zlasti institucionalni vidik. Tako so med sedmimi državami in osemindesetimi regijami, ki jih obsega Alpski prostor kot celota, globoke razlike v ustavnem vidiku in stopnji centralizacije; obseg zakonodajnih, izvršnih in finančnih pristojnosti, porazdeljenih med ravnimi oblastmi se močno razlikuje, kar vpliva na vzpostavitev in izvajanje instrumentov participativne demokracije.

Če izvzamemo institucionalne neskladnosti, imajo regije in občine Alpskega prostora podobne geografske, topografske, družbene, ekonomske in kulturne značilnosti, zato bi lahko bilo kognitivno orodje, ki lahko pospeši dialog med različnimi institucijami, še posebej koristno za razvijanje novih demokratičnih instrumentov in bi lahko pripeljalo do pozitivnih in učinkovitih rešitev.

Za identifikacijo pravnih virov in konkretnih primerov demokratičnih inovacij je treba orisati konceptualne meje pojma participativne demokracije; drugače povedano, opredelitev tega, kar je mišljeno s »participativno demokracijo«, mora biti jasna za pravilno razumevanje tega poročila. Prakse participativne demokracije so vse prakse, ki naslavljajo civilno družbo pri opredelitvi zakonodajnih aktov, ki prispevajo k oblikovanju splošnih političnih smernic in hkrati zagotavljajo »aktivno« udeležbo upravnih organov.

Te izkušnje morajo prav tako odražati naravo »odprtosti« na način, da imajo vsi, na katere lahko neka odločitev potencialno vpliva, možnost konkretno sodelovati pri oblikovanju same odločitve z metodologijo posvetovalne demokracije. Njihov cilj je dopolnjevati strogo logiko večinskega odločanja, ki je značilna za predstavniško in neposredno demokracijo: z drugimi besedami, njihov namen je presegati dihotomijo da/ne.

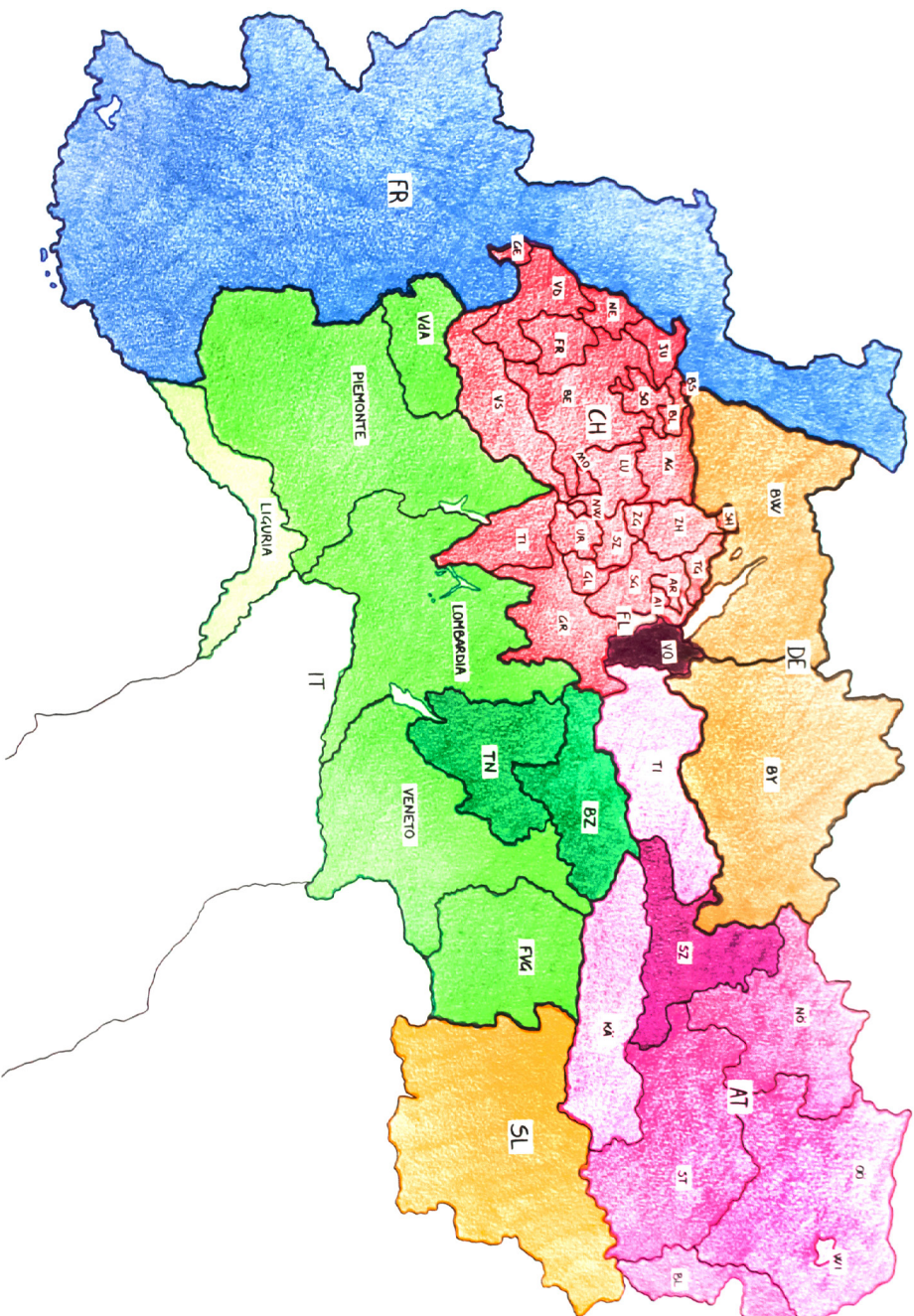
S takšnim delovanjem procesi participativne demokracije ne nadomeščajo tradicionalnih političnih procesov produkcije pravnih virov, ki se razvijajo znotraj predstavniških institucij. Pravzaprav mora participativna demokracija znotraj teh institucij najti prostor za razvoj in biti vključena v komplementarnem in ne alternativnem smislu. Z vidika pravnih učinkov so te prakse običajno posvetovalne narave, tako da ne morajo neposredno posegati v proces odločanja, v katerega je vključen proces participacije. Pristojnost za končno odločitev ostaja pri nosilcih zakonodajne in izvršne oblasti. Nazadnje je treba poudariti, da se opredelitev participativne demokracije, ki jo uporabljamo za potrebe tega poročila, obravnava in razlaga različno v posameznem kulturnem, geografskem in političnem kontekstu. Lahko je na primer opredeljena tudi kot »posvetovalna demokracija«, »demokracija približevanja«, »demokratične inovacije« in podobne formulacije.

I. DEL

PRAVNI OKVIR PARTICIPATIVNE DEMOKRACIJE V DRŽAVAH IN REGIJAH ALPSKEGA OBMOČJA



PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE ALPINE AREA



Legend:

FR = FRANCE
CH = SWITZERLAND
IT = ITALY
FL = LIECHTENSTEIN

DE = GERMANY
AT = AUSTRIA
SL = SLOVENIA
VALUE LOW → HIGH



1.1 METODOLOGIJA

Čeprav je lokalna raven bolj neposredno vključena v aktiviranje praks participativne demokracije, se pravni del poročila osredotoča predvsem na prikaz obstoječega pravnega okvira participativne demokracije, pri čemer smo preverjali, če, kje in v zvezi s katero ravno oblasti je mogoče identificirati regulativne reference, ki jih lahko pripišemo tovrstnim izkušnjam. V ta namen smo se avtorice odločile preučiti pravne vire, da bi lahko identificirale reference na instrumente, ki jih je mogoče pripisati participativni demokraciji, tako v načelnem kot v praktičnem smislu. V skladu s tem pravna analiza študije obravnava dve ravni oblasti, ki imata predvsem zakonodajne pristojnosti: nacionalno raven in v primeru decentraliziranih pravnih sistemov – Nemčije, Avstrije, Švice, Italije – tudi vmesno/regijsko raven. Vendar pa je treba opozoriti, da je namen participativne demokracije in njenih instrumentov poglobiti odnose med ravnmi oblasti in ustvariti institucionalne kanale, v katere so lahko istočasno vključene različne sfere zadevnega pravnega sistema, pri čemer jih vsaka izvaja prek orodij, ki so ji na voljo v posamezni institucionalni strukturi.

Medtem ko glavni parameter predstavlja opravljanje zakonodajne funkcije, lahko različne ravni oblasti zajemajo tudi nadnacionalno raven, saj glavna načela evropskega »ustavnega« reda predvidevajo participacijo državljanek in državljanov. Vendar pa Evropska unija zadevnemu pojmu daje drugačne konceptualne razsežnosti. Če se premikamo po navpični osi, kjer posameznik predstavlja nič, preostale koordinate pa določajo različne ravni oblasti (lokalno, regionalno, nacionalno, nadnacionalno), lahko opazimo, da pri oddaljevanju od vrednosti nič meje koncepta »participativne demokracije« izgubljajo natančnost in ostrino. Medtem ko na lokalni, podnacionalni in nacionalni ravni participativno demokracijo razumemo kot metodo vključevanja državljanek in državljanov v procese odločanja po logiki posvetovalne demokracije, se meje koncepta zameglijo, ko upoštevamo nadnacionalno raven oblasti, saj se njen obseg spreminja in odpira praksam in instrumentom, ki – včasih – nimajo prav dosti opraviti s prej orisanim konceptom. Avtorice smo se odločile, da te dodatne nadnacionalne dimenzije ne bomo analizirale, tudi zato, ker Švicarska konfederacija ni članica Evropske unije.

Prav tako so upoštevane osrednje in vmesne/regijske ravni – kjer obstajajo in imajo politično avtonomijo (zakonodajne pristojnosti) –, njihovi zakonodajni viri ustavne in običajne narave pa analizirani, razen redkih izjem v primerih, kjer nekateri viri ponujajo sistemsko urejanje zadevnega vprašanja, čeprav ne v zakonodajnem okviru.

Kar se tiče pravne relevantnosti analiziranega vprašanja se pomen participativne demokracije kaže v dveh pogledih: ko se procesi participativne demokracije razvijajo, da bi dopolnjevali politične procese oblikovanja pravnih virov (predvsem ustavnih) z namenom povečanja demokratične legitimnosti pravil; in ko postane vsebina pravnih virov, ki določajo specifična pravila za navedene pojave. V tem oziru je lahko participativna demokracija predmet pravnega urejanja tako splošne kot področne narave. Posebej je treba omeniti vključevanje participativnih oblik v okoljsko in urbanistično zakonodajo.

Kar se tiče praktične dimenzije raziskave, smo se avtorice odločile uporabiti uradne podatkovne zbirke, v katerih so zbrani zakonodajni viri različnih ravni oblasti v analiziranih državah. V teh podatkovnih zbirkah smo nato izbrale relevantne vire za potrebe študije s pomočjo iskanja ključnih besed, ki so bile prevedene v različne jezike ob podpori domače referenčne doktrine. Ključne besede so se gibale od splošnih do posebnih in si sledile v koncentričnih krogih. V prvi fazi se je iskanje izvajalo na podlagi splošnih ključnih besed – kot so particip(acija), demokra(cija), posvet(ovanje), javno, skupna sredstva, (aktivno) državljanstvo – v poznejši fazi pa smo uporabile podrobnejše iskanje s pomočjo formul/besed, ki ustrezajo tipičnim instrumentom referenčnega pravnega sistema, ki so se pojavljale v prvi fazi iskanja.

V zvezi z iskanjem besed je treba poudariti, da rekonstrukcija pravnega konteksta na podlagi iskanja ni izčrpna. Prvič, iskane besede ne izčrpajo vseh možnosti, ki jih je posamezen zakonodajalec morda predvidel pri urejanju analiziranega pojava, med drugim ob upoštevanju konceptualne razsežnosti in nedoločnosti, ki sta značilna za semantiko tega posebnega raziskovalnega področja. Drugič, iskanje ključnih besed v podatkovni zbirki ni vedno uspelo zabeležiti vseh pravnih virov, ki so vsebovali iskane besede. Nenazadnje pa opozarjamo še na pomanjkanje literature, ki sistematično in podrobno obravnava pravne vire, ki urejajo ta pojav. To dejstvo po eni strani poudarja izvirnost raziskave, po drugi strani pa je prispevalo k zahtevnosti njene izvedbe.

1.2 AVSTRIJA



Uvod

Avstrija je zvezna država, kot je zapisano v ustavi (*Bundesverfassung*; B-VG). Sestavlja jo devet *Länder*: Spodnja Avstrija, Štajerska, Tirolska, Zgornja Avstrija, Koroška, Salzburg, Gradišćanska, Predarlška in Dunaj. Vsak *Land* ima zakonodajno telo, ki se imenuje *Landtag* in opravlja svojo zakonodajno funkcijo znotraj omejitev, ki jih določa ustava; vsak *Land* ima tudi določeno število predstavnikov znotraj enega od domov parlamenta, *Bundesrat*. Vseeno pa se Avstrija šteje za bolj centralizirano zvezno državo glede na to, da so pristojnosti (zakonodajne, izvršne) posameznih *Länder* sorazmerno omejene.

Kar se tiče razporeditve pristojnosti ustava podrobneje navaja področja zakonodajne pristojnosti federacije (10. člen ustave). V nekaterih primerih ima zakonodajno pristojnost načeloma zvezna oblast, *Länder* pa so odgovorni za sprejemanje izvedbenih zakonov (12. člen ustave). Zadeve, ki v ustavi niso izrecno opredeljene kot predmet zvezne zakonodaje, spadajo v avtonomno sfero dejavnosti *Länder* (15. člen).

Ustavna avtonomija *Länder* znotraj omejitev, opredeljenih v 99. členu ustave, omogoča, da se na podnacionalni ravni vpeljejo demokratični instituti, ki so drugačni od tistih, ki jih navaja ustava, vključno z morebitnimi instrumenti participativne demokracije.

Vseh devet *Länder* avstrijske federacije se nahaja znotraj mej Alpskega prostora in bodo zato predmet analize te študije.

Ustavni temelji

Iz strukture avstrijske ustave je razvidno popolno umanjkanje izrecnih omemb participativne demokracije. Vseeno pa 6. odstavek 11. člena B-VG pravi: »ko se šteje, da je potrebno izdati določbe skupne narave, zvezna zakonodaja ureja tudi postopek participacije državljanov v zadevah, ki spadajo pod zvezno pristojnost, naknadno participacijo v upravnem postopku in obravnavo rezultatov pri podeljevanju potrebnih dovoljenj za zadevne projekte (...)«. Ta določba se nanaša le na področje upravnih odločb in se šteje, da nima velikega vpliva na ustavne možnosti instrumentov participativne demokracije; ne glede na to pa ostaja pomembno pravilo pri splošni razlagi pojava, saj odraža določeno pozornost, ki jo je ustavodajalec posvetil državljski participaciji. Poleg te konkretne omembe je struktura avstrijske demokracije večinoma predstavniške narave. Vseeno pa ustava določa izjeme, ki so izraz neposredne demokracije: to so zlasti *Volksbegehren* (ljudska zakonodajna iniciativa), *Volksabstimmung* (potrditveni referendum) in *Volksbefragung* (posvetovalni referendum).

Omembe v ustavah *Länder*

Kot že omenjeno se vseh devet avstrijskih *Länder* nahaja znotraj mej Alpskega prostora, zato so v analizo zajete vse podnacionalne ustave. Vse ustave vsebujejo določbe, ki so povezane z neposredno demokracijo, znotraj omejitev, ki jih določa zvezna ustava. Zlasti je treba omeniti instituta *Volksabstimmung* in *Volksbefragung*. Ustave Predarlške, Štajerske, Zgornje Avstrije, Salzburga in Tirolske določajo tudi pravico do peticije.

Kar se tiče participativne demokracije, kot jo razumemo v tem poročilu, le dve ustavi vsebujeta izrecno omembo *partizipative Demokratie* ali se sklicujeta na institute, ki jih lahko razumemo kot pojma participativne demokracije. Primer tega je *Vorarlberger Landesverfassung*, ki je po zadnji ustavni reformi leta 2013 določala: »Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie« (4. odstavek 1. člena L-VG). Da bi razumeli, kaj ta določba zajema, moramo opraviti dobesedno analizo ustavne določbe. V skladu s seznamom instrumentov referendumov, ki so dovoljeni kot izraz neposredne demokracije, pravilo pravi, da je *Land* dolžan spodbujati tudi »druge oblike participativne demokracije«. Ta določba, ki je odprta za različne interpretacije, je lahko na prvi pogled zavajajoča. Iz dobesedne formulacije ni jasno, če naj se v tem kontekstu participativna in neposredna demokracija razumeta kot sopomenki ali ne. Parlament *Land* je ponudil odgovor na to vprašanje in pri tem omenil izkušnje *Bürgerräte* kot konkretne primere tega, kar naj bi predstavljala participativna demokracija. Organ je ponudil tudi nadaljnje praktične primere, ki spadajo v pojmovni okvir participativne demokracije, vključno z načini posvetovanja z državljanami in državljani o predlogih zakonov ali z vključevanjem določenih družbenih skupin v oblikovanje javnih politik.

Če si ogledamo drugo ustavno omembo participativne demokracije, je zadnja sprememba ustave Salzburga, do katere je prišlo aprila 2016, v ustavno besedilo vnesla isto formulo kot Predarlška. Tako 5. odstavek 5. člena L-VG pravi:

»Das Land Salzburg bekennt sich auch zu Instrumenten der partizipativen Demokratie, die nicht von Abs. 1 erfasst sind, und fördert diese«. Ta formulacija bolje pojasni, kako razlikovati instrumente participativne demokracije od tistih, ki so navedeni v 1. odstavku, te instrumente pa lahko pripišemo institutom neposredne demokracije.

Poleg omenjenih izrecnih omemb je iz več podnacionalnih ustav jasno razviden institut v pomenu participacije, in sicer *Begutachtungsverfahren*. Slednjega je na splošno mogoče opisati kot postopek, v katerem morajo zakonodajni predlogi skozi posvetovanje, preden so dokončno sprejeti. V primeru tega instituta se lahko podnacionalni parlamenti odločijo, da se o »posebej pomembnih« predlogih posvetujejo z ljudstvom. Na drugi strani pa so to dolžni storiti, ko gre za predloge zakonov, ki izhajajo iz ljudske iniciative. Vendar pa je omenjena faza participacije na splošno mišljena zgolj kot priložnost slišati izjave javnosti, ki jih je treba poslati ustreznemu organu v pisni obliki v roku šestih tednov od začetka postopka. Vsaka ustava določa, da je treba ta institut izvajati na podlagi vira zakonskega pomena.

Nadalje *Oberösterreichische Landesverfassung* (Zgornja Avstrija) v skladu s 3. in 4. odstavkom 58. člena L-VG, ustava Gradišanske v skladu s 4. odstavkom 68. člena L-VG in ustava *Niederösterreich* (Spodnja Avstrija) v skladu s 3. odstavkom 25. člena L-VG vse uvajajo institut *Bürgerinnen- und Bürger-Begutachtungsverfahren*. Participativni pristop k *Begutachtungsverfahren* najdemo tudi v ustavi Štajerske, natančneje v 4. odstavku 68. člena L-VG. Slednji *Landesverfassung* prav tako posveča posebno pozornost načinom vključevanja državljanek in državljanov v oblikovanje javnih odločitev, zlasti v primerjavi z drugimi podnacionalnimi ustavami. V tem smislu so zanimive določbe 6. *Abschnitt*, ki opredeljujejo instrumente državljske participacije na občinski ravni. natančneje 5. odstavek 78. člena L-VG zahteva, da se *Gemeindeversammlungen* obvezno odvija vsaj enkrat letno. Slednje so lokalne skupščine državljanek in državljanov, na katerih ti lahko razpravljajo o oblikovanju občinskih politik.

Participativne določbe v zvezni zakonodaji

Iz analize obstoječe zakonodaje je razvidno, da so instituti, ki jih je mogoče pripisati pojmu participativne demokracije, razmeroma redki v sferi avstrijskih zveznih virov v skladu z izrazito predstavniškim značajem avstrijskega sistema demokracije. Vendar pa lahko na nekaterih področjih prepoznamo ukrepe in določbe, ki jih je včasih mogoče pripisati pojmu *Bürgerbeteiligung*, kot ga razumemo na podlagi koncepta participativne demokracije, opredeljenega v tem poročilu. Natančneje te zvezne zakonodajne določbe urejajo participacijo javnosti (*Öffentlichkeitsbeteiligung*) pri oblikovanju splošnih upravnih aktov in izvajajo Direktivo 2003/53/ES, ki zahteva udeležbo javnosti pri oblikovanju nekaterih načrtov in programov o okoljskih zadevah, tudi v skladu z Aarhuško konvencijo o državljski participaciji pri okoljskih odločitvah.

V tem smislu je obvezna uporaba instrumentov participacije v primerih postopkov odločanja določena v: *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* (1. člen BGBl., št. 697/1993); *Pflanzenschutzmittelgesetz* (14. člen BGBl. I, št. 10/2011); *Energie-Infrastrukturgesetz* (3. člen BGBl. I, št. 4/2016); *Abfallwirtschaftsgesetz* (40. člen BGBl. I, št. 102/2002) in *Immissionsschutzgesetz* (9.c člen BGBl. I, št. 115/1997).

Posebne omembe je vredna izkušnja participacije, ki se je v Avstriji začela leta 2003 s ciljem ponovno preučiti zvezno ustavo. Gre za tako imenovani *Österreich-Konvent*, ki je deloval do leta 2005 in ga ureja *Bundesgesetz betreffend die finanzielle und administrative Unterstützung des Österreich-Konvents* (BGBl. I, št. 39/2003). Začetek tega procesa lahko pripišemo skupni volji glavnih političnih akterjev v državi, ki so leta 2003 izkoristili priložnost za sklic skupščine izven okvira predstavniških teles z nalogo sprožiti razpravo o več vprašanih temeljnega ustavnega pomena. Skupščina naj bi predložila predlog predstavniškima domovoma, na podlagi katerega bi bila sprejeta popolnoma nova ustava. Kar se tiče sestave skupščine je iz ustanovnega dokumenta razvidno, da so člani imeli namen zagotoviti odprt in vključujoč postopek ustanovitve. Tako je pri sestavi skupščine sodelovalo veliko deležnikov, ki so del avstrijske družbene sfere (vključno s predstavniki združenj in sindikatov in z neodvisnimi strokovnjaki). Prav tako je mogoče v dokumentu, ki opredeljuje temelje postopka, ki so ga pripravili sami člani zbora, prepoznati posvetovalni obseg celotnega ustanovitvenega postopka, kjer je v 1. odstavku 3. člena določeno, da pri sprejemanju odločitev ni mogoče uporabiti večinskega načela. Čeprav je opisani postopek, ki se je zaključil 28. januarja 2005, veliko prispeval k ustavni debati, ni vodil do spremembe ustave. Tako na koncu ni bila sprejeta nobena odločitev.

Nazadnje je zanimivo opozoriti na dokument z naslovom *Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis*, namenjen javnim akterjem, zainteresiranim za začetek procesov participacije, ki sta ga leta 2008 pripravila in sprejela Zvezno ministrstvo za življenje (*Lebensministerium*) in Zvezno kanclerstvo. Slednji dokument ⁴ odraža zanimanje avstrijske federacije za potrebe po participativni demokraciji.

4 <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=33730>

Podnacionalni viri v zvezi s participativno demokracijo

Poleg ustavne omembe formule »partizipative Demokratie« v *Landesverfassung* Predarlske, ki je nedvomno pomembna za pravno podlago instrumentu *Bürgererrat*, vendar neobvezujočega značaja, je vlada *Land* splošno ureditev opredelila v viru mehkega prava, vladnih smernicah (*Richtlinie*). Tako *Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten*, sprejete leta 2013, ponujajo opredelitev pojma *Bürgererrat* in podajo dovolj podroben opis postopka, ki mu je treba slediti pri njegovem izvajanju.

Ista omemba »partizipative Demokratie« v *Landesverfassung* Salzburga se pojavi v podnacionalni zakonodaji, natančneje v 82. členu LGBl., št. 26/1999 (kot je bila spremenjena leta 2016). Pravilo ureja instrument parlamentarne preiskave (*Parlamentarische Enquete*), ki dajejo predsedniku sveta možnost uporabe orodij participativne demokracije v tem kontekstu, čeprav ni pojasnjeno, kaj so ta orodja. 6. odstavek je prav tako posebej posvečen politični participaciji mladih in vlogi mladinskega parlamenta.

Prav tako pri izvajanju ustavnega besedila obstajajo organski zakonodajni akti v zakonodaji Gradiščanske in Štajerske v povezavi s pojmom *Bürgerbegutachtung* (in *Bürgerinitiative*: LGBl., št. 46/1981 – *Gesamte Rechtsvorschrift für Bürgerinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung*) in *Volksrechte* (ljudske pravice, LGBl., št. 87/1986 – *Gesamte Rechtsvorschrift für Steiermärkisches Volksrechtsgesetz*). Slednji zakon je pomemben za to študijo zlasti zaradi podrobnega urejanja načinov, na katere potekajo občinska srečanja z državljanji, ki jih določa sama ustava Štajerske.

Kot smo že poudarili na zvezni ravni se omembe participacije javnosti (*Öffentlichkeitsbeteiligung*) pojavljajo v različnih zakonodajnih aktih vseh devetih *Länder*. Tu gre predvsem za državljansko participacijo pri oblikovanju načrtov v zvezi z okoljskimi in ozemeljskimi zadevami – med drugim energetskega načrtov, načrtov v zvezi z odpadki, zaščito rastlinja in narave, vode in prsti –, kot je razvidno iz številnih določb podnacionalne zakonodaje. Primeri tega so: *Wiener Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBl., št. 53/1996); *Wiener Pflanzenschutzmittelgesetz* (LGBl., št. 18/1990); zakon o ozemeljskem načrtovanju Predarlske (LGBl., št. 39/1996); *Gesetz über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt of the Vorarlberg Land* (LGBl., št. 20/2001); *Tiroler Umweltpflichtengesetz* (LGBl., št. 34/2005); *Steiermärkisches Pflanzenschutzmittelgesetz 2012* (LGBl., št. 87/2012); *Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBl., št. 35/1999); *Salzburger Einforstungsrechtsgesetz* (LGBl., št. 74/1986); *Salzburger Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl., št. 1/1973); *Salzburger Raumordnungsgesetz* (LGBl., št. 30/2009); *Oberösterreichischer Einforstungsrechtsgesetz* (LGBl., št. 51/2007); *Oö. Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl., št. 73/1979); *Oö. Umweltschutzgesetz* (LGBl., št. 84/1996); *Niederösterreich Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl., št. 6650-0); *NÖ Elektrizitätswesengesetz* (LGBl., št. 7800-0); *NÖ Straßengesetz* (LGBl., št. 8500-0); *NÖ Wald- und Weideservituten-Landesgesetz* (LGBl., št. 6610-0); *Kärntner Wald- und Weidenutzungsrechte - Landesgesetz* (LGBl., št. 15/2003); *Kärntner Umweltplanungsgesetz* (LGBl., št. 52/2004); *Kärntner Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl., št. 64/1979); *Burgenländisches Pflanzenschutzmittelgesetz* (LGBl., št. 46/2012); *Bgld. Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBl., št. 10/1994). Treba je poudariti, da omenjene določbe zgolj določajo participacijo javnosti pri oblikovanju teh načrtov, ne opredeljujejo pa metod, ki jih je treba uporabiti za njeno izvajanje.

1.3 FRANCIJA



Uvod: teritorialna organizacija

Francija je unitarna država, ki udejanja obliko upravne decentralizacije prek razdelitve ozemlja v lokalne skupnosti. V skladu s 72. členom ustave so to: »občine, departmaji, regije, skupnosti s posebnim statusom in čezmorske skupnosti«. V francoskem pravnem sistemu so regije izenačene z občinami in departmaji ter so zajete v ustavi šele od ustavne reforme leta 2003. Pred reformo je njihov obstoj temeljil na navadnem zakonu iz leta 1982. Od sprejetja zakona št. 2015-29 z dne 16. januarja 2015 – ki med drugim vsebuje (ponovno) razmejitev med regijami – je kontinentalna Francija razdeljena na dvanajst regijskih enot (in Korziko). V poročilu so zajete le tri regije, ki se nahajajo znotraj Alpskega prostora: *Provansa-Alpe-Azurna obala*, *Auvergne-Rona-Alpe*, *Burgundija-Franche-Comté*.

Izven splošnega okvira, ki je zastavljen v ustavnih določbah (členi od 72 dalje), sta organizacija in delovanje regionalnih institucij utemeljena v navadnih zakonih, zlasti v *Code général des collectivités territoriales* (CGCT) iz leta 1996 (četrti del), porazdelitev pristoynosti pa najdemo v posameznih področnih zakonikih (npr. *Code de l'Urbanisme*, *Code de l'éducation*).

Čeprav se regionalne skupščine izvolijo z neposrednimi univerzalnimi volitvami, bi francoske regije težko šteli za avtonomne politične subjekte, saj nimajo zakonodajne, ampak zgolj upravno oblast. Ker je namen tega dela poročila rekonstruirati zakonodajni okvir v povezavi s participativno demokracijo, smo upoštevali le določbe, ki so bile v tem oziru sprejete na državni ravni, bodisi ustavnega bodisi navadnega značaja.

Ustavni temelji

Francoska ustava ne vsebuje izrecne omembe participativne demokracije, za razliko od predstavniške in neposredne demokracije. 3. člen ustave določa, da »državna suverenost pripada ljudstvu, ki jo izvršuje prek svojih predstavnikov in referendumov«. Kljub temu je pojem participativne demokracije izrecno omenjen v ustavi v zvezi s posameznimi področji javnega delovanja, vključno z okoljem, razlastitvijo v javno korist, urbanističnim načrtovanjem in lokalnimi skupnostmi.

V zvezi s prvim omenjenim področjem je pomembna določba 7. člena Listine o okolju – po spremembi ustave leta 2004. Ta se šteje za sestavni del francoske ustave iz leta 1958 in pravi: »Vsak posameznik ima pod pogoji in v okviru omejitev, ki jih določa zakon, pravico do dostopa informacij v zvezi z okoljem in s premoženjem javnih oblasti ter do udeležbe pri oblikovanju javnih odločitev, ki imajo vpliv na okolje«. Samo Listino je sprejel Državni zbor po postopku posvetovanja z javnostjo.

Zakon št. 2012-1460 z dne 27. decembra 2012 je bil sprejet za izvajanje načela udeležbe javnosti, opredeljenega v 7. členu Listine o okolju. S tem zakonom – kot je pojasnjeno v spodnjem odstavku – sta bila med drugim spremenjena Okoljski in Kmetijski zakonik.

Določbe o participativni demokraciji v državni zakonodaji

V Franciji ni zakonodajnih aktov splošnega pomena (ali aktov, katerih namen je, *sic et simpliciter*, urejati zadeve s tega področja), ki se nanašajo posebej na participativno demokracijo. Nasprotno pa obstaja več področnih določb, ki pri urejanju posameznih področij javnega delovanja opredeljujejo tudi instrumente in postopke udeležbe državljanov v procesu odločanja. To se nanaša zlasti na upravno delovanje.

Zakonske določbe, ki spodbujajo državljansko participacijo pri okoljskih zadevah, so še posebej pomembne. V tem smislu je značilen zakon št. 95-101 z dne 2. februarja 1995. Zakon, poznan pod imenom *loi Barnier*, je področni zakon o krepitvi varstva okolja, vendar 2. člen predvideva ustanovitev Državne komisije za javno razpravo (*Commission nationale du débat public* – CNDP). Slednja predstavlja neodvisen upravni organ, kot določa *loi n. 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, katerega poslanstvo je obveščanje državljanov in državljanov ter zagotavljanje, da se njihova mnenja upoštevajo v procesu odločanja. Komisijo sestavlja petindvajset članov, predstavnikov raznolikih javnih, ekonomskih in sociokulturnih interesov. Njen izvor je mogoče pripisati protestom v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja proti načrtovanju hitre železniške povezave med Lyonom in Marseillom. Takrat se je francoska vlada odločila izogniti konfliktom in namesto tega vzpostavila prostor za razpravo kot instrument odločanja s ciljem vključiti vse zainteresirane stranke v načrtovanje in ustvarjanje večjih infrastrukturnih projektov.

Odgovornost CNDP je zagotoviti, da se proces načrtovanja infrastrukturnih projektov državnega pomena izvede

še po odprti in transparentni javni razpravi med vsemi zainteresiranimi strankami. Končni cilj javne razprave je zbrati in prek debate razviti vse poglede, ki se pojavijo v zvezi z zasnovo javnih del, da se zagotovi višja stopnja soglasja v nadaljnji fazi izvedbe. Konkretno zakon predvideva, da CNDP posreduje in sproži javno razpravo v okviru vseh infrastrukturnih projektov, ki presegajo določen ekonomski prag, letno določen v predpisu Državnega sveta. Dolžnost komisije je vodenje celotnega postopka, ki ne sme trajati dlje kot štiri mesece. Javna razprava je odprta za vse državljane in državljanke in se mora odvijati na območju, kjer je predvidena izgradnja zadevne infrastrukture. Poleg tega ima komisija pooblastilo, da povabi vse, ki imajo konkreten in bistven interes pri izgradnji zadevne infrastrukture. Ob zaključku procesa razprave mora predsednik CNDP poročati o vseh pogledih, ki se pojavijo med razpravo, ter podati končno oceno izkušnje v končnem poročilu, ki mora biti obvezno objavljeno. V roku treh mesecev od priprave dokumenta mora izvajalec projekta pojasniti, kako namerava postopati glede na prvotno idejo in svojo odločitev opreti na izid javne razprave. Kar se tiče vpliva razpravnega postopka so se v večini primerov zasnove, ki jih je izvajalec prvotno predlagal, naknadno spremenile glede na prvotno idejo, v redkih primerih pa so bile celo umaknjene.

Posebej je treba omeniti Okoljski zakonik, ki v prvem delu posveča celo poglavje (II. poglavje I. knjige zakonodajnega dela) informiranju in udeležbi državljanek in državljanov pri sprejemanju javnih odločitev, ki imajo poseben vpliv na okolje. Določbe omenjenega zakonika ne opredeljujejo le namenov, ki jih je treba zasledovati, pravice državljanek in državljanov ter omejitve, ki jih je treba spoštovati, ampak urejajo tudi različne instrumente participacije. Ti instrumenti so med drugim javna razprava (*débat public*) o nastajanju načrtov, programov in projektov, ki imajo vpliv na okolje (členi od L121-1-A dalje), posvetovanje z javnostjo, ki je predvideno v kontekstu presoje vplivov na okolje del in gradenj (členi L122-1 – L122-3-4), ter splošneje različne oblike udeležbe javnosti – vključno z ugotavljanjem javnega mnenja (*enquête publique*) in oblikami digitalne participacije – pri odločitvah, ki imajo vpliv na okolje (členi od L123-1-A dalje).

V tem kontekstu je zanimiva tudi Listina o udeležbi javnosti (*Charte de la participation du public*). Čeprav ne gre za akt pravnega značaja, listina opredeljuje vrednote in načela, na katerih temelji neoporečen proces participacije, ki predstavlja orodje za spodbujanje uporabe praks participacije. Preprosto povedano gre za vodič dobre prakse v zvezi z udeležbo javnosti. Samo končno besedilo listine je plod procesa posvetovanja z javnostjo, ki se je odvijalo maja 2016.

Druge določbe o participativni demokraciji lahko najdemo v členu L914-3 *Code rural et de la pêche maritime*, ki določa, da »javne odločitve z vplivom na okolje, sprejete v okviru nacionalne zakonodaje ali predpisov EU v povezavi z morskim ribolovom in akvakulturo, zahtevajo udeležbo javnosti pod pogoji in v okviru omejitev, predvidenih v členih L. 120-1 – L. 120-2 *Code de l'environnement*«. Podobno so v Zakoniku o urbanističnem načrtovanju (*Code de l'urbanisme*), v členu L. 103-2 naštetih akti, »ki zahtevajo posvetovanje s prebivalci, z lokalnimi združenji in z drugimi deležniki ves čas razvoja projekta«.

Člen L300-2 Zakonika o urbanističnem načrtovanju prav tako razširja možnost posvetovanja – iz člena 103-2 – na »projekte del in rekonstrukcij, za katere se zahtevajo dovoljenja za gradnjo ali rekonstrukcijo – ki jih najdemo na področjih, zajetih v sistemu ozemeljske povezanosti, lokalnem urbanističnem načrtu, dokumentu nadomestnega urbanističnega načrtovanja ali skupnostnem načrtu«.

Za konec tega ponazorilnega pregleda je vredno omeniti nekatere določbe Splošnega zakonika o ozemeljskih skupnostih (*Code général des collectivités territoriales*). V tej zbirki je večino oblik sodelovanja prebivalcev mogoče pripisati binarni logiki (da/ne), značilni za oblike neposredne demokracije (npr. lokalni referendum ali posvetovanje z volivci), vendar pa v kontekstu tega poročila nekaj členov – ki so navedeni spodaj – najdemo v drugem delu Zakonika med določbami v zvezi z organizacijo občin v IV. poglavju z naslovom »Informiranje in udeležba prebivalcev«.

Člen L2141-1 določa, da je »pravica prebivalcev občine do obveščenosti o zadevah, povezanih z njo, in do posvetovanja o odločitvah, povezanih z njo, ki je neločljivo povezana s svobodnim upravljanjem ozemeljskih skupnosti, bistveno načelo lokalne demokracije. Treba jo je izvrševati brez vpliva na veljavne določbe, zlasti v povezavi z javnostjo aktov ozemeljskih oblasti in s prostim dostopom do upravnih dokumentov«.

Čeprav ni splošnih določb, ki zagotavljajo sodelovanje prebivalstva v zakonodajnem postopku, obstaja nekaj posebnih pobud v tem smislu. Vredno je na primer omeniti spletno posvetovanje z javnostjo, ki se je odvijalo med septembrom in oktobrom 2015 o osnutku zakona za *République numérique* in mu je sledilo sprejetje zakona št. 2016-1321 z dne 7. oktobra 2016.

1.4 NEMČIJA



Uvod: teritorialna organizacija

Nemčija je zvezna država, ki združuje šestnajst sestavnih enot, imenovanih *Länder*. Skupne določbe 20., 28. in 30. člena Temelnjega zakona (TZ) določajo, da so »*Länder* del zvezne države z lastno – čeprav precej omejeno – suvereno oblastjo (*Hoheitsmacht*), ki ne izvira iz federacije, ampak jo slednja priznava. Na njihovem območju konfiguracija ustavnega reda ozemlja pripada njim« in – dokler ostajajo znotraj mej 1. odstavka 28. člena TZ (bolj poznanega kot skladnostna klavzula) – »federacija ne sme posegati, ne da bi pri tem kršila zvezno načelo, ki ga zagotavlja Temeljni zakon« (BVerfGE 1, 14 (34) – *Südweststaat*). Vsak *Land* ima svojo ustavo in izvršne, sodne (vsak *Land* ima svoj pravosodni sistem, med drugim ustavno sodišče) ter zakonodajne pristojnosti. Natančneje členi od 70 dalje TZ vzpostavljajo načelo navpične porazdelitve zakonodajne oblasti po dvojnem merilu: načelu naštevanja – za zadeve, ki spadajo pod izključno zvezno pristojnost ter sočasno pristojnost *Land*/federacije – ter klavzuli preostanka, ki deluje v prid *Länder*. Ne glede na to je za nemški pravni sistem značilna precejšnja centralizacija zakonodajne oblasti, ki se izravna s priznavanjem obširnih udeleženskih pravic (*Mitwirkungsrechte*) *Länder* v zveznem zakonodajnem postopku prek instituta Bundesrat. Istočasno so upravne pristojnosti precej decentralizirane, čemur pravimo upravni federalizem.

Ustavni temelji Temelnjega zakona

Nemški Temeljni zakon ne vsebuje izrecne omembe participativne demokracije (*Bürgerbeteiligung* ali *Beteiligung der Öffentlichkeit*). Demokratično načelo, izraženo v 1. odstavku 20. člena TZ, ne ponuja trdne osnove za legitimacijo te oblike demokracije in je utemeljeno na nemškem ljudstvu, kar ni skladno z vključujočo dimenzijo, ki je značilna za participativno demokracijo.

Zaradi pomanjkanja izrecne pravne osnove doktrina najde ustavno podlago z razlaganjem drugih ustavnih načel, vključno s temeljnima pravicama svobode izražanja in svobode tiska skladno s 5. členom TZ ter svobodo zbiranja skladno z 8. členom TZ. Te naj bi predstavljale pravno osnovo, ki legitimira različne oblike politične udeležbe, naj gre za volitve, proteste ali oblike državljske participacije. Določba 1. odstavka 5. člena TZ na primer določa: »vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja in širjenja svojih mnenj z besedami, s pisanjem in s slikami ter do nemotenega pridobivanja informacij iz virov, ki so dostopni vsem«. Naslovniki določbe niso le državljanke in državljani, ampak vsi posamezniki, ki lahko uveljavljajo to temeljno svoboščino v nemški republiki. Nadalje je mogoče najti ustavno legitimacijo participativne demokracije v svobodi zbiranja: skladno s 1. odstavkom 8. člena imajo »vsi Nemci pravico do svobodnega zbiranja brez orožja brez predhodnega obvestila ali dovoljenja«.

Kljub nedoločenosti ustavnega okvira so načela in oblike participativne demokracije našle svoj izraz in se razširile v navadni zakonodaji. Vendar pa se to ni prevedlo v jamstva participacije v zakonodajnem postopku, ampak v upravnem postopku, kar je vplivalo na razmerja med javnostjo in upravo, od koder izhaja pomembnost zadeve na poddržavni ravni – in zlasti na občinski ravni – glede na značaj upravnega federalizma nemškega zveznega sistema. V tem kontekstu so oblike udeležbe strokovnjakov ali oseb, ki jih odločitev neposredno zadeva, postavljene ob bok oblikam participacije vključujoče narave, za katere je značilno polno razvito posvetovanje s skupnostjo, na katero se odločitev nanaša. Slednje zajemajo številne in raznolike instrumente – med drugim: *Bürgerversammlung*, *Bürgerbefragung*, *Anhörung*, *Bürgerforum*, *Planungszelle/Bürgergutachten in Zukunftswerkstätte* – ki imajo lahko formalen značaj in so izrecno urejeni v zakonodajnih aktih ali pa neformalen značaj in so se utrdili skozi prakso.

V luči tega vidika nekateri menijo, da se lahko participativna demokracija legitimira tudi z načelom pravne države iz 3. odstavka 20. člena TZ: slednji temelji na pojmu zakonitosti in legitimira participacijo deležnikov v upravnem postopku za uveljavljanje pravic in izražanje mnenj. Razumevanje, ki ga ponuja zvezno Ustavno sodišče, potrjuje udeležbo prebivalstva pri sprejemanju upravnih aktov splošnega značaja. Tako temeljne pravice (vključno s pravico do zdravja) predstavljajo jamstvo določene ravni zaščite državljanek in državljanov. Prav tako mora biti vsakemu posamezniku ali posameznici, ki uživa takšno pravico, zagotovljeno procesno jamstvo za izražanje mnenj v zvezi z akti, ki lahko imajo posledice za te pravice (glej 53. in 30. člen ter člene od 50 dalje BVerfGE – *Mülheim-Kärlich*).

Ustavni temelji ustav Länder

Participativna demokracija ni izrecno omenjena niti v ustavi Bavarske –*Verfassung des Freistaates Bayern* – različici z dne 15. decembra 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I) oz. v različici, ki je bila nazadnje spremenjena z zakonom z dne 11. novembra 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642). Vseeno pa je mogoče za podlago za tovrstne demokratične oblike uporabiti enake argumente kot pri zveznem ustavnem okviru glede na obstoječo vsebinsko analogijo. Bavarska ustava demokratično načelo približa ljudstvu kot nosilcu suverenosti. Eno razliko lahko najdemo v izrecni omembi orodij neposredne demokracije kot »običajni« obliki uveljavljanja pravic (glej 7. člen), medtem ko ni mogoče najti nobene izrecne omembe v zvezi z oblikami participativne demokracije. Legitimnost slednje je tako lahko osnovana le na priznavanju svobode izražanja: v II. poglavju z naslovom Temeljne pravice in obveznosti 110. člen določa – po analogiji s tem, kar je predvideno v Temeljnem zakonu –, da ima »vsak prebivalec Bavarske pravico izražati svoje mnenje (izpuščeno)«.

Do podobnega zaključka pridemo po drugačni »poti« pri obravnavi ustave Baden-Württemberg – *Verfassung des Landes Baden-Württemberg* z dne 11. novembra 1953 (GBl. S. 173), različice, ki je bila nazadnje spremenjena z zakonom z dne 1. decembra 2015 (GBl. S. 1030, 1032). Ponovno ustavno besedilo ne vsebuje izrecne omembe participativne demokracije, zato je ustavno podlago teh institutov mogoče najti le z razlaganjem drugih določb. V tem primeru podlago predstavlja določba 1. člena, kjer se osrednja vloga človeka (*der Mensch*) – ne glede na državljansko ali drugo pripadnost – izraža v tem, da uporablja svoje zmožnosti (*seine Gaben*) »v polni svobodi in v skladu s krščanskimi moralnimi načeli za svoje dobro ali za dobro drugih«. Iz ubeseditve načela lahko sklepamo o legitimnosti oblik participativne demokracije, saj jih je mogoče pripisati vrednostnemu okviru, ki je izražen v 1. členu: priznavanje prispevka vsakega posameznika pri zasledovanju eksponentnih interesov zadevne skupnosti pride do izraza v neke vrsti moralni obvezi posameznika, da aktivno sodeluje in prispeva k skupnemu dobremu.

Po drugi strani pa je participacija izrecno omenjena v povezavi z mladimi. 21. člen ustave *Land* predvideva, da morajo »v šolah mlade učiti, da postanejo svobodni in odgovorni državljani in da sodelujejo pri organizaciji šolskega življenja«.

Določbe o participativni demokraciji v zvezni zakonodaji

V Nemčiji so od sedemdesetih let prejšnjega stoletja v porastu oblike participativne demokracije, ki predvidevajo udeležbo civilne družbe pri javnih odločitvah. Čeprav se uporabljena orodja precej razlikujejo, lahko podamo dve splošni ugotovitvi. Prvič, udeležba ni bila prepoznana toliko v zakonodajnih kot v upravnih postopkih, pri čemer za potrebe te študije izpostavljamo oblike udeležbe javnosti pri nastajanju upravnih aktov s splošnim obsegom uporabe, tj. aktov, ki naj bi imeli morebiten vpliv na celotno zadevno skupnost, tako zveznih kot lokalnih, odvisno od ravni oblasti, ki ima upravno pristojnost. Nadalje lahko, če je ta možnost povezana z upravnim federalizmom, izpeljemo razloge za porast procesov participacije na lokalni ali vmesni ravni, ne glede na zakonodajni vir, ki legitimira njihovo uporabo ali vključitev.

Drugič, v nemškem pravnem sistemu so oblike participacije, ki jih lahko opredelimo bodisi kot »formalne«, ker so predvidene v zakonodajnih določbah, bodisi kot »neformalne«, ker so se razvile skozi prakso, torej ob odsotnosti zakonske določbe (na primer *Bürgerworkshop*, *Stellungnahmenverfahren*, *Open-Space-Konferenzen*, *Planungszellen*, *Planungs- und Zukunftswerkstätten*, *Bürgerpanel*, *Bürgerhaushalt*, procesi Agenda 21). V tem delu poročila – katerega namen je rekonstruirati zadevni zakonodajni okvir – se osredotočamo izključno na oblike, ki jih je mogoče pripisati prvi skupini, v zvezi s katerimi zakonodajni vir ureja oblike in/ali načine.

Izvedena raziskava na področju zveznega prava, potrjuje pravkar navedeno. Poleg določbe v zvezi z udeležbo zadevnih strank v upravnih postopkih (v skladu z 28. členom Zveznega zakona o upravnem postopku – *Verwaltungsverfahrensgesetz* –, ki so ga naknadno v področno zakonodajo uvedle vse *Länder*), nekaj zakonskih določb ne omejuje udeležbo zgolj na posameznike, ki jih sprejeti akt neposredno zadeva, ampak jo razširja na vse posameznike, ki pripadajo zadevni skupnosti. Čeprav imajo zadevni akti upravni značaj, je zanje značilen splošen obseg uporabe. Naslednji zakon je treba brati v isti luči: *Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren* (PlVereinHG) z dne 31. maja 2013 v *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013*, št. 26, od str. 1388 dalje. Pri tem so pomembne določbe, ki spreminjajo Zvezni zakon o upravnem postopku (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), in zlasti 25. člen, ki je vključen v I. rubriko II. dela, z naslovom »Temeljna postopkovna načela« (*Verfahrensgrundsätze*). Poleg obveznosti takojšnjega obveščanja o projektu, izvedbenih instrumentih in vplivih, povezanih z načrtovanjem velikih projektov – za katere je verjetno, da bodo imeli vpliv na veliko število tretjih oseb – omenjena določba predvideva tudi, da mora biti javnost udeležena pri teh projektih celo pred predstavitvijo predloga. Tako naj bi zainteresirane stranke dobile priložnost, da izrazijo svoje mnenje in razpravljajo o projektu, ko je še vedno mogoče bistveno vplivati na njegovo vsebino. Rezultate procesa participacije je treba objaviti, zadevne oblasti pa morajo biti obveščene v zvezi s sprejetjem odločitve. 74. člen *Verwaltungsverfahrensgesetz* predvideva obliko javne obravnave (*Anhörungsverfahren* – v pisni ali elektronski obliki) v kontekstu odobritve načrtovalnih aktov, čeprav je tu legitimacija udeležbe omejena na tiste, na katere odločitev vpliva ali v vsakem primeru na tiste, ki so izrazili nasprotovanje.

Medtem ko omenjene določbe zadevajo participacijo v upravnih postopkih na splošno, lahko iste rešitve najdemo tudi v zakonih, ki urejajo sprejemanje splošnih upravnih aktov na posameznih področjih. Gre na primer za urbanistično načrtovanje (*Bauleitplanung*), v zvezi s katerim zvezni zakon (*Bauugesetzbuch – BauGB*) v 3. členu predvideva tako takojšnje obveščanje o ciljih in namenih urbanističnih načrtov kot tudi možnost izražanja mnenj in razpravljanja o njihovi vsebini. Sprejeta rešitev temelji na dejstvu, da lahko takojšnja udeležba izboljša kakovost in družbeno sprejemanje projekta prek boljšega zastopanja vpletenih interesov. Sprejeto je precej široko razumevanje besede »javnost« (*Öffentlichkeit*): navedeno pravilo pod tem pojmom izrecno razume tudi otroke in mlade (*Kinder und Jugendliche*). Znotraj tega zakonodajnega okvira se občina sama odloči, kako bo postopala. V tem smislu zvezni zakonodajalec le določa možnost, da se udeležba odvija tudi s podporo računalniške tehnologije (4a. člen *BauGB*). V 1. odstavku 4.a člena – *Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung* – je opisan namen, ki se zasleduje z udeležbo javnosti, pri čemer je poudarjen velik pomen za obveščenost javnosti ter obširno poznavanje in oceno interesov, na katere načrtovanje vpliva. V ta namen 3. odstavek določa, da mora biti participacija zajamčena tudi v primeru spremembe ali nadomestitve akta z drugim.

Nadaljnji odstavki zakona obravnavajo posamezne akte načrtovanja (kot na primer *Flächennutzungsplans in Bebauungsplans*) in predvidevajo predstavitev, kako so bili upoštevani interesi, zastopani prek udeležbe javnosti, in pojasnitev razlogov in podlage za izbiro med različnimi možnostmi.

Posebej zanimiva je udeležba javnosti na okoljskem področju, ki jo nemški pravni sistem zahteva pri postopkih odobritve ter pri sprejemanju določenih načrtov in programov o okoljskih zadevah. Tu gre na primer za *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*, različico z dne 8. aprila 2013 (BGBl. I S. 753), ki je bila nazadnje spremenjena s 3. členom zakona z dne 30. novembra 2016 (BGBl. I S. 2749) za izvedbo Evropske direktive 2003/35/ES z dne 26. maja 2003. Pravice participacije so, kakor je primerno, priznane splošni javnosti ali določenim posameznikom, na katere odločitev vpliva, ter pravnim osebam ali združenjem.

Za potrebe tega poročila je kot primer vredno omeniti sprejemanje splošnih upravnih aktov, ki predvidevajo aktivno udeležbo javnosti. Gre na primer za 9. člen Zveznega zakona o nadzorovanju okoljske trajnosti – *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung* –, ki omenja tudi postopkovne oblike, določene v 73. členu *Verwaltungsverfahrensgesetz*, pri čemer je med drugim poudarjena potreba po ponovnem upoštevanju tega pogoja v primeru spreminjanja projekta tekom postopka, razen ko nadalje vpliva na okolje.

32. in 33. člen Zveznega zakona o krožni ekonomiji (*Kreislaufwirtschaftsgesetz*) določata, da mora pri sprejemanju in spreminjanju načrtov o odpadkih (*Abfallwirtschaftspläne, Abfallvermeidungsprogramme*) – s posebnim poudarkom na odlaganju nevarnih odpadkov, rabljenih baterij, akumulatorjev ali embalaže – pristojna oblast zagotoviti udeležbo javnosti.

Po drugi strani 47d. člen Zveznega zakona o nadzorovanju onesnaževanja (*Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG*) zahteva, da prebivalstvo izrazi mnenje o predlogih v zvezi z akcijskimi načrti o obremenjevanju s hrupom (*Lärmaktionspläne*) in jim zagotavlja možnost takojšnjega in učinkovitega sodelovanja pri preučevanju in nastajanju načrta.

Prav tako na okoljskem področju Zakon o raziskovanju in izbiri lokacije za odlaganje radioaktivnih odpadkov, ki oddajajo toploto – *Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG)* z dne 23. julija 2013 (BGBl. I S. 2553), ki je bil nazadnje spremenjen s 4. členom zakona z dne 27. januarja 2017 (BGBl. I S. 114), – v 8. členu predvideva ustanovitev državnega odbora (*Nationales Begleitgremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung*), ki zastopa združene raznolike interese. Natančneje člani odbora ne smejo biti predstavniki zakonodajnega ali izvršnega organa federacije ali Land ter ne smejo imeti ekonomskih interesov v širšem pomenu v zvezi s predmetom odločitve. Odbor sestavlja devet članov, od tega šest prepoznavnih javnih osebosti, dva predstavnika državljanov in en predstavnik mladih. Slednji trije člani so izbrani z ustrezno izbirno metodo javne udeležbe. Nadalje 9. člen določa temeljna načela pri udeležbi javnosti, pri čemer med drugim izpostavlja potrebo po zagotovitvi takojšnjega, popolnega in sistematičnega obveščanja o napredku ter o ciljih projekta in izbranih instrumentih. To poteka prek interneta in drugih medijev ter drugih oblik neposredne udeležbe državljanov, kot na primer *Bürgerversammlungen in Bürgerdialoge* (skupščine državljanov in dialog z državljani).

Določbe o participativni demokraciji v zakonodaji *Länder*

Čeprav so prakse participacije bolj razširjene na občinski ravni, se različne zakonske določbe o udeležbi javnosti pojavljajo tudi v zakonodaji *Länder*. To izhaja predvsem iz ukoreninjenosti oblasti na ravni *Länder* v odnosu do lokalnih enot.

Tako ureditev občinskega pravnega sistema Baden-Württemberg – *Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO)*, različica z dne 24. julija 2000, v 20. členu predvideva skupščino prebivalcev (*Einwohnerversammlung*) kot orodje participacije za prebivalce občine, kjer ti razpravljajo o pomembnih odločitvah, ki jih morajo sprejeti lokalne oblasti. Skupščina omogoča neposredno komunikacijo med lokalno upravo in prebivalstvom, saj predstavlja prostor za obveščanje prebivalcev, kjer se o potrebnih odločitvah razpravlja prek dialoga in izmenjave mnenj. Lokalni svet mora skupščino državljanov sklicati vsaj enkrat letno, prebivalci pa morajo zahtevati sklic, da se zagotovi

dejansko izvajanje določbe.

Podoben zakonodajni okvir najdemo v pravilih pravnega sistema občin Bavarske – *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)*, različici z dne 22. avgusta 1998 (GVBl. S. 796). 18. člen navedenega akta predvideva pravico skupnega posvetovanja (*Mitberatungsrecht*) in ustanovitev skupščin državljanov (*Bürgerversammlung*) v vsaki občini. Pri slednjih ima v skladu s 116. členom nemške ustave vsak nemški državljan (*Gemeindebürger*), ki je dosegel odraslost in je vsaj tri mesece prebival na območju občine, pravico do udeležbe in besede. Iz tega sledi, da je državljanstvo temeljni pogoj za aktivno in pasivno volilno telo. Omenjena določba nadalje nalaga svetu občine, da razpravlja o priporočilih skupščine v roku treh mesecev. Nadalje imajo občine z večjim prebivalstvom (+ 10.000 prebivalcev) možnost (v skladu s 60. členom GO), da območje razdelijo na okrožja (*Stadtbezirke*) in vzpostavijo okrožne odbore (*Bezirksschüsse*). Na splošno se vprašanja, ki jih obravnavajo skupščine državljanov, navezujejo na načrtovalne in razvojne dejavnosti območja, šole, prevoz, šport in starejše.

Zakonodaja *Länder* določa udeležbo prebivalstva ne toliko v zakonodajnem kot v upravnem postopku. V tem smislu Splošni zakon o upravnih postopkih *Baden-Württemberg – LVwVfG, Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg* – v 25. členu predvideva udeležbo javnosti kot temeljno postopkovno načelo in navaja v bistvu enake pogoje kot obstoječa zvezna zakonodaja (to ni naključje, saj so določbe oštevilčene z enakimi zaporednimi številkami). Zaradi pomena in obsega je vredno omeniti naslednji upravni akt: *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung)* z dne 17. decembra 2013 (GABl. št. 2, 2014, S. 22). Čeprav gre za akt, ki je podrejen zakonu, je njegov namen povečati udeležbo pri procesih načrtovanja, odobritve in izvedbe projektov, ki jih sam akt opredeli kot *beteiligungsrelevant* – tj. projekti, ki zahtevajo postopek načrtovanja ali odobritve v skladu z 10. členom *Bundesimmissions-schutzgesetz* za pridobitev dovoljenja.

Enako Bavarski zakon o upravnem postopku – *Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG)* z dne 23. decembra 1976 s spremembami – v 25. členu med splošnimi postopkovnimi načeli navaja udeležbo javnosti. Tudi ta določba v bistvu povzema zvezni zakon in med drugim zahteva, da oblasti izvedejo vse potrebno, da zagotovijo udeležbo državljanov in državljanov pred začetkom procesa odobritve ali načrtovanja.

Nadalje Bavarski zakon o ozemeljskem načrtovanju – *Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG)* z dne 25. junija 2012 – med drugim zahteva obvezno udeležbo javnosti v procesu ozemeljskega načrtovanja, četudi iz njega ne izhajajo bistveni vplivi na okolje (členi od 16 dalje).

Obe *Länder* imata zakonodajni okvir, ki dopušča veliko svobode za neformalen razvoj orodij, katerih namen je povečanje udeležbe javnosti. Istočasno je ta pravni okvir omejen na udeležbo civilne družbe v upravnih postopkih kot običajen način delovanja.

Značilno je, da Upravni organ za gradnjo Bavarskega ministrstva za notranje zadeve, gradnjo in transport že leta sprejema odločitve, ki spadajo v njegovo pristojnost, prav na osnovi tega načela prek spodbujanja *Bürgerdialoge* ali *Bürgerbefragungen* na ravni *Land*, kot na primer pri Programu o varnosti na cestah za leto 2020, »*Bayern mobil – sicheres Ziel*«.

1.5 ITALIJA



Uvod

Italija je država, razdeljena v dvajset regij, od katerih jih ima petnajst navaden statut (ROS), pet pa poseben statut (RSS). V luči teh institucionalnih razlik uživajo RSS posebne pogoje zakonodajne, upravne in finančne avtonomije, ki jih urejajo posebni statuti z ustavnopravnim statusom. Posamezen poseben statut ureja posebne pogoje avtonomije vsake od petih regij in določa drugačen status za vsako od njih (čemu pravimo posebnost v posebnosti). Na drugi strani za petnajst ROS velja enaka razdelitev pristojnosti, ki jo določa 117. čl. ustave. Čeprav lahko vsaka od regionalnih oblasti z navadnim zakonom sprejme svoj statut, ki ureja notranjo organizacijo, omenjena ustavna določba opredeljuje cilje, ki jih mora pristojna oblast zasledovati, in določa temeljna pravila, ki jih mora upoštevati pri izvrševanju svoje dejavnosti. Sprejemanje pravil glede metod vzpostavljanja in začetka postopkov participacije spada v pristojnost vseh teritorialnih enot.

V okviru tega poročila bo analiziranih sedem regijskih subjektov, ki spadajo v Alpski prostor. Štiri izmed teh so ROS: Lombardija, Ligurija, Benečija in Piemont; preostale tri so RSS: Dolina Aoste, Furlanija – Julijska krajina in Trentinsko – Gornje Padižje. Slednja regija ima tudi posebno pravno strukturo, ki jo ureja Statut regionalne avtonomije. Pravzaprav jo sestavljata avtonomni pokrajini (edini v Italiji) z zakonodajnimi, upravnimi in finančnimi pristojnostmi in pooblastili.

Ustavni temelji

Italijanska ustava nikjer izrecno ne omenja participativne demokracije in utemljuje svojo demokratično naravo v 1. členu (zlasti v 2. odstavku), ki ureja načelo ljudske oblasti. Demokratično načelo se konkretno izvaja prek instrumentov predstavniške in neposredne demokracije, ki jih izrecno določa besedilo ustave. Vseeno pa je mogoče ustavno navezavo na participativno demokracijo zaslediti v 2. odstavku 3. člena ustave, ki določa »... dejansko udeležbo vseh delavcev v politični, ekonomski in družbeni organizaciji države«. Prav tako 4. odstavek 118. člena ustave določa, da »Države, regije, metropolitanska mesta, pokrajine in občine na podlagi načela subsidiarnosti spodbujajo avtonomne pobude državljanov, posameznih in združenih posameznikov, pri izvajanju dejavnosti splošne koristi«. Gre za načelo vodoravne subsidiarnosti, ki tlakuje pot za oblike sodelovanja med državljani in upravami kot del vodenja bistvenih in konkretnih dejavnosti, ne za razvoj splošnih zakonodajnih aktov.

Sklicevanja na določbe regionalnih statinov

V zvezi s štirimi regijami z navadnim statutom, ki so del Alpskega prostora – Piemont, Ligurija, Lombardija in Benečija –, je treba opozoriti, da je v zadnjem času prišlo do reform vseh štirih regijskih statinov, in sicer v letih 2005, 2007, 2008 in 2012.

Statut regije Piemont namenja veliko pozornosti državljski participaciji. Že preambula priznava, da »lokalne entitete, funkcionalne avtonomije, družbene, kulturne, politične in ekonomske sestave dosegajo udeležbo državljanov v zakonodajnih in upravnih funkcijah v skladu z načelom subsidiarnosti«. Na načelni ravni zlasti 2. odstavek 2. člena določa, da »regija potrjuje, da je državljska participacija v političnih odločitvah, zakonodajni in upravni funkciji ter javnih pristojnostih bistven pogoj za razvoj demokratičnega življenja in zaščito pravice do enakosti in svobode vseh državljanov«. Prav tako vsebuje celo, šesto poglavje, ki je posvečeno posebej institucijam participacije. Poleg tradicionalnih institutov neposredne demokracije je predviden tudi institut, ki je bližje opredelitvi participativne demokracije v tem poročilu – ljudsko posvetovanje (86. člen).

V Statutu regije Ligurija se v seznamu načel, na katerih temelji delovanje regije, ponovi načelo vodoravne subsidiarnosti iz 4. odstavka 118. člena ustave (točka c 2. odstavka 2. člena): »Priznava in podpira avtonomno pobudo državljanov in družbenih skupin za izvajanje dejavnosti splošne koristi in uporablja načelo subsidiarnosti kot institucionalno metodo zakonodajnega in upravnega delovanja in v razmerju do lokalnih subjektov, skupnosti in funkcionalnih avtonomnih organizacij«. Poleg tega vsebuje *ad hoc* poglavje, posvečeno ljudski participaciji. Vendar pa to poglavje ureja tradicionalne institute neposredne demokracije. Le na načelni ravni 6. člen določa, da regija priznava in spodbuja participacijo državljanov, prebivalcev in organiziranih družbenih subjektov (1. odstavek).

Regionalni statut priznava participacijo kot enega od ustreznih elementov regije Lombardija (3. odstavek 2. člena). Prav tako je, ponovno v delu o splošnih načelih, cel člen posvečen participaciji (8. člen). Ta določba ne opredeljuje zgolj načel participacije, v skladu s katerimi regija deluje, ampak so ta opredeljena podrobneje; v 2. in 3. odstavku po

eni strani piše, da »se regijski svet in odbor v okviru svojih pristojnosti posvetujeta z interesnimi predstavniki o besedilih aktov in dokumentih, ki zadevajo načrtovanje, s posebnim poudarkom na ukrepih, ki vsebujejo ekonomske učinke« po drugi strani pa, da »se regija zavzema za procese participacije in spodbuja avtonomne pobude tako organiziranih družbenih subjektov kot tudi večjih posameznikov iz celotne regijske skupnosti«. Dodatne podrobnosti so navedene v 36. členu, »participacija v zakonodajnem postopku«. V. poglavje pa je v celoti posvečeno participaciji in subsidiarnosti.

Statut regije Benečija prav tako med temeljnimi načeli (5. člen) navaja državljansko participacijo. Statut temi načelu posveča tudi cel 9. člen. V 1. odstavku piše: »Regija se zavzema za participacijo državljanov, družbenih skupin, uporabnikov in združenj, ki zasledujejo zaščito splošnih koristi, v procesih sprejemanja zakonodajnih in upravnih odločitev«. 22. člen prav tako ureja participacijo ekonomskih in delavskih organizacij v regijskih zakonodajnih dejavnostih.

Kar se tiče treh regij s posebnim statutom – Furlanije – Julijske krajine, Doline Aoste in Trentinskega – Zgornje Poadiže – statuti ne omenjajo izrecno načel participacije in udeležbe državljanek in državljanov v razvoju zakonodajnih aktov, razen občasnih omemb neposredne demokracije, zlasti v zvezi z instrumentom referendumov.

Določbe o participativni demokraciji v državni zakonodaji

V 8. členu prečiščenega besedila Zakona o organih lokalne oblasti (italijanska zakonodajna uredba z zakonsko močjo št. 276/2000) predstavlja prevod 2. odstavka 3. člena ustave v zakonodajo. Določba določa, da morajo občine spodbujati organizacije participacije v lokalni upravi, tako da v statutih predvidijo »oblike posvetovanja s prebivalstvom ter postopke za sprejemanje prošelj, peticij in predlogov posameznih in povezanih državljanov s ciljem spodbujanja posredovanja za najboljše zavarovanje skupnih koristi«.

Nadaljnji zakonodajni ukrep, ki spada pod pojem participativne demokracije, je mogoče prepoznati v zakonodajnem izvajanju Analize učinkov predpisov (Regulation Impact Analysis – RIA), ki se pojavi v zakonu št. 50/1999, ki je bil pozneje spremenjen in dopolnjen z zakonom št. 229/2003 in zakonom št. 246/2005. Za to študijo je še posebej zanimiv 1. odstavek 5. člena Uredbe Predsednika Sveta ministrov št. 170/2008, s katero se izvajajo zakoni o vzpostavitvi RIA; ta določa, da se morajo v predhodni fazi normativnih postopkov, ki jih izvaja izvršna oblast, odvijati trenutki »posvetovanja, tudi elektronskega, z glavnimi kategorijami javnih in zasebnih subjektov, ki so neposredni in posredni naslovniki predloga predpisa«. 2. odstavek istega člena še pravi, da je postopkovna preiskava »namenjena najširši participaciji javnih in zasebnih subjektov, ki so vključeni v zakonodajne predloge«.

Prav tako 22. člen Zakonika o javnem naročanju (italijanske uredbe z zakonsko močjo št. 50/2016) vsebuje določbo, katere cilj je uvajanje participativnega instrumenta javne debate v italijanski pravni sistem. Nazadnje omenjamo uredbo z zakonsko močjo št. 152/2006, ki določa »okoljske standarde«, s katero je prenesena Direktiva 2003/53/ES, in uveljavlja načelo javne participacije (4. člen) v presojo vplivov na okolje (PVO).

Podnacionalna zakonodaja v zvezi s participativno demokracijo

Čeprav ni posebnih omemb ali sklicevanj na participativno demokracijo ali splošneje na participacijo državljanek in državljanov v statutih posebnih regij – verjetno zaradi časa, v katerem so bili uzakonjeni – so se na vseh treh zadevnih regijskih območjih začeli postopki participativne narave z namenom ponovne preučitve statotov. Zadevna pravila vsebujejo *ad hoc* regionalni/pokrajinski zakoni, ki jih uzakonjajo. Sem spada izkušnja Furlanije – Julijske krajine, ki je prva ustanovila »Zbor za pripravo osnutka novega statuta« (regijski zakon z dne 2. aprila 2004, št. 12). Zbor je bila zamišljen kot skupščina, ki združuje ne toliko strogo političnih, ampak bolj teritorialna, socialna, ekonomska in kulturna gibanja. Glavni cilj organa je bil preučiti, preiskati in razpravljati o vsebini novega regijskega statuta z namenom zagotoviti kar najširše soglasje »regijskega prebivalstva«. Podobno je z regijskim zakonom z dne 29. decembra 2006, št. 35, Dolina Aoste ustanovila »Zbor za avtonomijo posebnega statuta avtonomne regije Doline Aoste«. Vendar pa je treba opozoriti, da nobena od teh dveh izkušenj ni vodila do dejanske reforme statotov o avtonomiji.

V zadnjem času sta avtonomni pokrajini Bolzano in Trentinsko prav tako začeli postopke participacije s ciljem spremembe statuta. Gre za »Zbor Južne Tirolske«, ki je bil ustanovljen s pokrajinskim zakonom z dne 23. aprila 2015, št. 3, s katerim naj bi se zagotovila široka vključenost civilne družbe Južne Tirolske v reformo statuta o avtonomiji. Pokrajina Trentinsko je s pokrajinskim zakonom št. 1/2016 ustanovila »Posvet za posebni statut«, organ, katerega naloga je spodbujanje participacije skupnosti in vključevanje državljanek in državljanov ter socialnih partnerjev v oblikovanje vsebine reforme posebnega statuta. Oba procesa še vedno potekata in tako še ni mogoče oceniti doseženih rezultatov.

Podrobneje je treba preučiti prvo »izrecno« zakonodajno omembo participativne demokracije kot del zakonodajnega okvira Avtonomne pokrajine Trentinsko. Gre za pokrajinski zakon št. 12/2014, ki spreminja pokrajinski zakon št. 3/2006 v zvezi s posebnimi vidiki institucionalnega sistema lokalnih organov Trentinskega. Ta zakon določa vrsto pravil v zvezi s participacijo državljanek in državljanov v procesih odločanja skupnosti (*Comunità di Valle*) na vmesni ravni oblasti med občinami in pokrajino v novem poglavju (V. ter). V zvezi z odobritvijo tako imenovanih razvojnih načrtov (aktov splošne upravne narave) zakon določa, da so skupnosti dolžne začeti postopke participativne demokracije s podporo organa lokalne participacije.

Primer avtonomne pokrajine Trentinsko ni edinstven kar se tiče organskega podnacionalnega urejanja oblik ljudske participacije, ki ne vključujejo neposredne demokracije. Podobno regionalni zakon Benečije št. 25/1974 določa pravila participacije v procesu oblikovanja volje regije. Natančnejše določbe vzpostavljajo pravni okvir, v katerega morajo biti vključeni postopki posvetovanja (oz. »preventivna participacija«, kot jo opredeljuje zakon), ki jih začnejo regijske institucije, da zagotovijo participacijo vseh državljanov pri oblikovanju zakonodajnih aktov.

V zadnjem času je Piemont sprejel zakon v zvezi z dejansko participacijo državljanov in družbenih skupin v politikah javne uprave in za spodbujanje plodovitejšega sodelovanja med državljani in javno upravo. Gre za regionalni zakon št. 10/2016, ki vsebuje »Uveljavljanje 4. odstavka 118. člena ustave: pravila za spodbujanje aktivnega človekoljubnega državljanstva«. Poleg tega, da določa načine participacije javnosti v postopkih oblikovanja regionalnih in lokalnih zakonodajnih aktov, zakon predvsem obravnava izvajanje načela vodoravne subsidiarnosti v skladu s 4. odstavkom 118. člena ustave in spodbuja predvsem avtonomno pobudo državljanov pri izvajanju dejavnosti splošnih koristi.

Kar se tiče razvoja področnih politik je vsaj na načelni ravni opaziti splošen trend urejanja participacije državljanov z instrumenti in mehanizmi posvetovanja pri vseh okoljskih, pa tudi sanitarnih vprašanjih in vprašanjih ozemeljskega načrtovanja. Tako 4. člen regijskega zakona št. 43/1990 Furlanije – Julijske krajine (Urejanje presoje vplivov na okolje v Furlaniji – Julijski krajini) določa, da je participacija državljanov bistven pogoj za presojo vplivov na okolje. Isti pristop najdemo tudi v zakonodaji Piemonta, Ligurije in Benečije. V Piemontu v 10. členu regijskega zakona št. 40/1998 z naslovom »Določbe o postopkih okoljske skladnosti in presoje«, v Liguriji v 1. in 11. členu regijskega zakona št. 38/1998 (Urejanje presoje vplivov na okolje) ter v Benečiji v 2., 3., 10., 14. in 15. členu regijskega zakona z dne 18. februarja 2016, št. 4, ki vsebuje »Določbe o presoji vplivov na okolje in pristožnostih v zvezi s celostnim okoljskim dovoljenjem«. V zvezi s participacijo v okviru ozemeljskega načrtovanja glej regijski zakon št. 61/1985 (»Pravila o strukturi in uporabi ozemlja«) Benečije, zlasti 1. člen, ki ima za enega izmed ciljev participacijo državljanov pri ozemeljskem načrtovanju, ter 2. člen Zakona o upravljanju ozemlja (regijskega zakona št. 12/2005) Lombardije; 4. člen tega zakona podrobneje ureja načine začetka in izvajanja posvetovanj z javnostjo. Avtonomna pokrajina Bolzano v skladu s 14. a členom pokrajinskega zakona št. 13/1997 (Pokrajinskega urbanističnega zakona) daje občinam možnost začetka postopkov participativne narave s sklicevanjem na sprejemanje strateških načrtov občinskega ali medobčinskega razvoja. Prav tako v zvezi z varovanjem zdravja pokrajinski zakon št. 16/2010 avtonomne pokrajine Trentinsko v 5. členu določa, da »državljeni kot posamezniki ali združenja posameznikov prispevajo k oblikovanju in izvajanju zdravstvenih politik, ocenjevanju dejavnosti in rezultatom pokrajinskih zdravstvenih služb«.

1.6 LIHTENŠTAJN

Uvod: teritorialna organizacija

Kneževina Lihtenštajn je dedna ustavna monarhija, v kateri teritorialna organizacija oblasti ustreza paradigmi unitarne države. Po drugi strani pa teritorialni obseg države kot celote ustreza obsegu, ki ga praviloma najdemo v Evropi pri lokalnih subjektih. Tako ne obstaja vmesna raven oblasti, čeprav je ozemlje razdeljeno v enajst (izjemno majhnih) občin, ki uživajo trdno ustavno jamstvo. Obstoj dveh zgodovinskih regij, Oberland (ki združuje šest občin) in Unterland (ki združuje pet občin) služi zgolj za volilne potrebe, saj se območji skladata z volilnimi okrožji.



Ustavni temelji

V ustavi Lihtenštajna ni nobene izrecne omembe oblik participativne demokracije v pomenu, ki ga uporabljamo v tej študiji.

Ustava iz leta 1921 določa, da si oblast delita vladar in ljudstvo (2. člen), ljudska participacija pa se pojavlja ob omembi – številnih – oblik neposredne demokracije. Participativni in posvetovalni vidik demokratičnega načela je tako vsebovan v binarni logiki (da/ne), ki je običajno značilna za referendum. Po drugi strani pa se Lihtenštajn skupaj s Švico šteje za enega »najnaprednejših« držav kar se tiče neposredne demokracije ob upoštevanju naslednjih dejavnikov: široka pokritost z ustavo in velika razširjenost instrumentov in praks neposredne demokracije po celotnem ozemlju, kar državljanom in državljanom daje možnost uporabe teh instrumentov. V luči slednjega določbe 64. člena ustave urejajo ljudsko zakonodajno iniciativo – tudi v ustavnih zadevah –, 66.a člen pa predvideva ljudsko posvetovanje (referendum) o zakonodajnih aktih. Delno omembo participacije, ki sicer ni drugače opredeljena, lahko najdemo v 15. členu ustave v zvezi z izobraževanjem in usposabljanjem, kjer je omenjeno sodelovanje družin, šol in cerkve pri oblikovanju sistema.

Določbe o participativni demokraciji v državni zakonodaji

Tudi v navadni zakonodaji prevladujejo instrumenti neposredne demokracije. V tem oziru opazimo: Zakon o uveljavljanju političnih pravic – *Gesetz über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtsgesetz, VRG)* z dne 17. julija 1973 – posveča celo IV. poglavje urejanju referendumov, zakonodajne iniciative in iniciative za revizijo ustave ter sklicu parlamenta (*Landtag*).

Ti instrumenti so še bolj razširjeni na občinski ravni, kjer na primer najdemo zbornice državljanov (*Gemeindeversammlung*). To so glavni organi občin, ki jih v skladu s členi od 24 dalje občinskega zakona – *Gemeindegesetz (GemG)* – z dne 20. marca 1996 sestavljajo vsi prebivalci občine, in so odgovorni za izvajanje funkcij, ki običajno pripadajo občinskemu svetu (npr. imenovanje drugih organov, sprejemanje občinskih predpisov).

Ob širokem naboru oblik neposredne demokracije lahko opazimo pomanjkanje zakonskih določb, ki posebej omenjajo načela in oblike participativne demokracije. Slednje pa ne velja za participacijo mladih. Pravzaprav participacijo mladih formalno zagotavlja več aktov, verjetno zato, ker ti niso vključeni v instrumente neposredne demokracije. Zakon o šolanju na primer predvideva soodgovornost in udeležbo mladih pri odločitvah, ki vplivajo nanje kot učence (člen 9b. *Schulgesetz (SchulG)* z dne 15. decembra 1971). V ta namen šolski sistem določa starost in stopnjo razvoja, ki se šteje za primerno za njihovo soodgovornost in udeležbo.

Enako – tako za otroke kot mlade – 87. in 88. člen *Kinder- und Jugendgesetz (KJG)* z dne 10. decembra 2008 ureja pravice participacije in zadevna procesna jamstva. V tem oziru 87. člen zahteva, da tako centralna kot občinska raven omogočita participacijo mladih in otrok pri procesih javnega odločanja in jim zagotovita možnost izražanja mnenj, zlasti kar se tiče zadev, povezanih z vprašanji, ki neposredno zadevajo njih in njihovo prihodnost. 88. člen vsebuje procesna jamstva in potrjuje, da morajo država in občine razviti ustrezne postopke, da zagotovijo participacijo mladih. 88. člen (v 2. odstavku) nato določa, da mora biti vsak osnutek zakona, ki zadeva mlade, poslan v šole, tako da imajo najstniki možnost izraziti svoje mnenje. Nazadnje 3. odstavek omenjene določbe navaja, da je treba pri načrtovanju in oblikovanju aktov, ki zadevajo mlade, predložiti dokaze, da so bili upoštevani njihovi interesi.

1.7 ŠVICA

Uvod

Švica je federativna država od leta 1848. Oblast si delijo konfederacija (centralna država), šestindvajset kantonov (zveznih držav) in 2.324 občin (dne 1. 1. 2015). Vsaka raven ima zakonodajno oblast (pristojnost sprejemanja zakonov) in izvršilno oblast (pristojnost njihovega izvrševanja). Konfederacija je v celoti odgovorna za področja, ki so ji bila izrecno dodeljena z zvezno ustavo. Vse ostale naloge (na primer na področjih izobraževanja, zdravstva ali policije) spadajo v pristojnost kantonov, ki tako uživajo zelo visoko stopnjo avtonomije. Tako so razlike v švicarski federaciji precejšnje, saj lahko vsak kanton sprejema odločitve na zelo velikem številu področij, vključno z davki. Vseh šestindvajset kantonov se nahaja znotraj mej Alpskega prostora in so zato predmet analize tega poročila.



Ustavni temelji

Švicarske državljanke in državljani lahko sodelujejo v političnem procesu tako prek volitev svojih predstavnikov, kot tudi z neposrednim vplivanjem na zakonodajne ali ustavne spremembe pravnega sistema. Čeprav Švica ni edina država, v kateri lahko prebivalstvo uveljavlja oblike neposredne demokracije, so te možnosti veliko širše. Švicarski institucionalni politični sistem lahko opredelimo kot sistem »polneposredne demokracije«, saj je uporaba instrumentov neposredne demokracije izjemno pogosta tako na zvezni ravni kot v kantonih in občinah.

Zvezna ustava posveča celo poglavje (členi 136–142: »Ljudstvo in kantoni«) političnim pravicam in institutom neposredne demokracije, vključno z ljudsko iniciativo in različnimi oblikami referendumov. Na drugi strani pa je v zvezi s participativno demokracijo, kot jo razumemo v tem poročilu, pomemben 147. člen ustave (»Postopek posvetovanja«), saj pravi: »Pri pripravi pomembnih zakonodajnih aktov in drugih večjih projektov ter o pomembnih mednarodnih pogodbah se je treba posvetovati s kantoni, s političnimi strankami in z okolji, ki jih ti zadevajo«. Ta določba, ki je vsebovana v delu, posvečenem zakonodajni oblasti, določa, da se je treba pri nastajanju zakonodajnih aktov posvetovati z vsemi deležniki, ki jih ti akti zadevajo, in s tem po potrebi omogočiti začetek postopkov posvetovanja.

Omembe v ustavah kantonov

Kot omenjeno se vseh šestindvajset kantonov nahaja znotraj mej Alpskega prostora, zato smo analizirali vse kantonske ustave, pri čemer bomo izpostavili najznačilnejše in najbolj inovativne elemente glede na splošni kontekst, ki ga zaznamuje prevladovanje institutov in elementov neposredne demokracije.

Treba je poudariti, da skupina kantonskih ustav vsebuje institut *Landesgemeinden* ali *Gemeindeversammlungen*, tj. zborov, v katere so vključene cele skupnosti prebivalcev občine ali kantona, ki imajo pristojnost neposrednega sprejemanja odločitev političnega značaja. Ti zbori se lahko štejejo za čisti izraz neposredne demokracije, razumljene kot neposredno izvajanje oblasti državljanov in državljanek, ki jo lahko pripišemo demokraciji antične Grčije ali mestnim zborovanjem v Novi Angliji v ZDA, in se tako ne pokrivajo v celoti s pojmom participativne demokracije, kot ga uporabljamo v tem poročilu. Tako je pojem *Land(e)sgemeinde* na ravni kantonov predviden v naslednjih ustavah: v 1. členu kantona Appenzell I. Rh. in v 1. členu ter v členih od 61 dalje kantona Glarus. Prav tako je zanimivo, da slednja tudi predvideva, da participacija v *Landsgemeinde* ni le pravica, ampak državljanska dolžnost (21. člen). Na občinski ravni je predvidena ustanovitev zborov državljanov in državljanek (*Gemeindeversammlung*; *assemblée des citoyens*) v ustavah naslednjih kantonov: v 72. členu kantona Valais; v 17. členu kantona Ticino; v 1. členu kantona Appenzell I. Rh.; v 59. členu kantona Aargau; v 151. členu kantona Basel-Landschaft; v 66. členu kantona Basel-Stadt; v 50. členu kantona Freiburg; v 1. členu kantona Glarus; v nekdanjem 66. členu kantona Graubünden; v 117. členu kantona Jura; v členih od 73 dalje kantona Nidwalden; v 47. členu kantona Obwalden; v 110. členu kantona Uri; v 17. členu kantona Zug in v 86. členu kantona Zürich.

Poleg posebnega instrumenta *Gemeindeversammlung* več ustav vsebuje poglavje, odsek ali odstavek, posvečen pravicam državljanske participacije (*Mitwirkungsrechte*). V večini gre za tradicionalne instrumente neposredne demokracije, ki, kot smo že pojasnili, prevladujejo v švicarskem sistemu. Vendar pa nekatere vsebujejo tudi načelne izjave v zvezi s »posvetovalnimi« možnostmi udeležbe državljanov in državljanek v procesih odločanja. Natančneje se to pojavi v naslednjih ustavah: v členih od 85 dalje kantona Vaud; v členih 56–57 kantona Appenzell A. Rh.; v členih od 34 dalje kantona Basel-Landschaft; v členih 26 in 27 kantona Luzern in v 39. členu kantona Zürich.

Pri veliki skupini kantonskih ustav pa pravice participacije sovpadajo s posebnim instrumentom participacije, natančneje z instrumentom posvetovanja (*Vernehmlassungsverfahren*; *Procédure de consultation*). Slednji instrument je predviden tudi na zvezni ravni v zvezni ustavi. Lahko ga razumemo kot fazo predhodnega zakonodajnega postopka, v

kateri morajo projekte širokega političnega, finančnega, ekonomskega, ekološkega, družbenega ali kulturnega obsega preučiti vsi, na katere zakonodajni akt lahko vpliva, predvsem z vidika vsebinske točnosti, primernosti za izvedbo in soglasja. To je predvideno v naslednjih ustavah: ustavi kantona Valais v 2. odstavku 30. člena; ustavi kantona Appenzell A. Rh. v 57. členu; ustavi kantona Basel-Landschaft v 34. členu in ustavi kantona Basel-Stadt v 53. členu; ustavi kantona Bern v 64. členu; ustavi kantona Luzern v 27. členu; ustavi kantona Nidwalden v 5. odstavku 52. člena; ustavi kantona Schaffhausen v 36. členu; ustavi kantona Solothurn v 39. členu in ustavi kantona St. Gallen v 53. členu. Tudi ustava kantona Ženeva predvideva *Vernehmlassungsverfahren* (110. člen), vendar ga omejuje na predstavniške kroge, politične stranke in občine.

Nazadnje je zanimivo, da nekatere kantonske ustave vsebujejo možnost participacije državljanek in državljanov pri nastajanju posameznih področnih politik in pri načrtovanju kantonov. Tako na primer ustava kantona Basel-Landschaft predvideva možnost vključitve državljanek in državljanov v odločanje v zvezi z razvojem kantonov in občin v skladu s 117. členom (*Mitwirkung bei der Planung*); isto zasledimo v 134. členu ustave kantona Ženeva. Nadalje ustava kantona Basel-Stadt v 55. členu predvideva, da »Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind« – kar zasledimo tudi v 5. odstavku 46. člena ustave kantona Jura, kjer je pri ozemeljskem načrtovanju predvideno »upoštevanje mnenja prebivalstva, na katerega to neposredno vpliva«.

Participativne določbe v zvezni zakonodaji

Omembe participativne demokracije v zvezni zakonodaji lahko najdemo v številnih zakonodajnih aktih. Čeprav ima švicarska federacija omejene pristojnosti, ki so izrecno našteje v ustavi, kantoni pa uživajo širšo pristojnost v zvezi z instrumentom demokracije, lahko, kot je razvidno že iz analize kantonskih ustav, najdemo nekaj omemb instrumentov, katerih namen je vključevanje prebivalstva v nastajanje splošnih zakonodajnih aktov.

Najprej naj omenimo Zvezni zakon o postopku posvetovanja z dne 18. marca 2005 (SR 172.061) in zadevno Odredbo o postopku posvetovanja z dne 17. avgusta 2005 (SR 172.061.1), katere namen je izvedba 147. člena ustave. Zakon pravi, da postopek posvetovanja zagotavlja informacije o skladnosti projekta konfederacije, o njegovi izvedbi in soglasju, ki ga doseže, pri tem pa predvideva, da lahko v njem sodeluje vsak posameznik ali organizacija in izrazi svoje mnenje (2. in 4. člen).

Pomembno omembo državljske participacije najdemo tudi v 4. členu Zveznega zakona o ozemeljskem načrtovanju z dne 22. junija 1979 (SR 700), ki pravi: »Organi, ki so odgovorni za načrtovanje, morajo obvestiti prebivalstvo o namenih in razvoju predvidenega načrtovanja« in »zagotoviti, da je prebivalstvo v zadostni meri vključeno v proces načrtovanja«. Ta zakon na načelni ravni vzpostavlja smernice, ki jih morajo kantoni in še posebej občine upoštevati v postopkih ozemeljskega načrtovanja. Te določbe so izvedene v nadaljnjem zveznem pravnem viru, Odredbi o ozemeljskem načrtovanju z dne 28. junija 2000 (SR 700.1), katere 19. člen je še posebej pomemben v smislu participativne demokracije.

Pri nastajanju področnih politik, zlasti na okoljskem področju, sta zanimiva dva zakonodajna vira. Prvi je zvezni zakon o varstvu narave in krajine z dne 1. julija 1966 (SR 451), ki predvideva vključenost zadevnega prebivalstva v členu 23i. Pri drugem gre za zakonodajni prenos Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti v procesih odločanja in dostopu do pravnih sredstev v okoljskih zadevah (SR 0.814.07). Ta v 6., 7. in 8. členu ureja udeležbo javnosti pri odločitvah v zvezi s posameznimi dejavnostmi, pri načrtih, programih in politikah o okoljskih zadevah in pri nastajanju ter izvajanju predpisov in/ali zakonodajnih instrumentov, ki so pravno zavezujoči in se na splošno uporabljajo.

Kantonska zakonodaja v zvezi s participativno demokracijo

Kot je že bilo izpostavljeno, je struktura švicarske demokracije zgrajena na temeljih neposredne demokracije in pušča malo prostora za razvoj metod demokratičnih inovacij. Enako velja na ravni kantonov, čeprav – kot je pokazala analiza njihovih ustav – je v vsakem primeru mogoče prepoznati institute, ki jih lahko delno pripišemo participativni demokraciji.

Ob upoštevanju velikega števila kantonov (šestindvajset) ni mogoče podati popolnega pregleda zakonodajnih aktov, ki vsebujejo državljsko participacijo. Tako bomo izbrali nekaj primerov zakonodajnih aktov, ki ponujajo majhen vpogled v načine izvajanja elementov, izpostavljenih v ustavah kantonov. Natančneje obstajata dve kategoriji zakonodajnih aktov, ki jih lahko pripišemo namenu kantonov, da vključijo državljanke in državljane v demokratične procese v duhu participacije. Prva zadeva zakone, ki urejajo delovanje občinskih zborov (*Gemeindeversammlung*), ki pa bolj kot obliko participativne demokracije predstavljajo najčistejši izraz neposredne demokracije, kjer državljanke in državljani sprejemajo odločitve brez posredovanja politične oblasti. Druga kategorija vključuje vse institucionalizirane postopke participacije, ki jih določajo zakoni, zlasti tiste, ki so povezani z urbanističnim in okoljskim načrtovanjem, s področji politik, kjer omembe ljudske participacije postajajo vse številnejše.

V prvi kategoriji kantoni, ki prenašajo izvedbo zakonov na institut *Gemeindeversammlung*, to storijo v skladu z

Zakonom o občini (*Gemeindegesetz*). Gre na primer za člene od 47 dalje v *Gemeindegesetz* kantona Basel-Landschaft; člene od 19 dalje v *Gemeindegesetz* kantona Aargau; 14. člen v *Gemeindegesetz* kantona Appenzell A. Rh.; člene od 6 dalje v *Gemeindegesetz* kantona Basel-Stadt; 28. člen v *Gemeindegesetz* kantona Glarus; 19. člen v *Gemeindegesetz* kantona Schaffhausen; člene od 11 dalje v Sistemskega občinskega zakonu kantona Ticino; 5. člen v *Gemeindegesetz* kantona Thurgau in člene od 69 dalje v *Gemeindegesetz* kantona Zug.

Prav tako je treba omeniti zakonodajne akte kantona Appenzell I. Rh. (*Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 Der Grosse Rat des Kantons Appenzell I. Rh., SR 160.410*) in kantona Glarus (*Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde dated 6 May 1973 I D/21/2*) v zvezi z uporabo in delovanjem instituta *Landsgemeinde*.

Druga kategorija intervencij zadeva področne zakonodajne akte, ki – pri izvajanju določb, vsebovanih v ustavi kantonov – zahtevajo udeležbo prebivalstva (*Information und Mitwirkung der Bevölkerung*) pri pripravi urbanističnih in/ali okoljskih in/ali energetskih in/ali vodnih načrtov in/ali tujih razvojnih načrtov. Gre na primer za: 58. člen *Baugesetz in 23. člen Wasserbaugesetz* kantona Bern; 15. člen *Waldgesetz* kantona Aargau; 9. člen *Baugesetz* kantona Appenzell I. Rh.; 4. člen *Wasserbauverordnung*, 7. člen *Raumplanungs- und Baugesetz in 27. člen Kantonale Waldverordnung* kantona Basel-Landschaft; 74. člen *Bau- und Planungsverordnung in 22. člen Waldgesetz* kantona Basel-Stadt; 4. člen *Raumplanungsgesetz* kantona Graubünden; 5. člen Zakona o ozemeljskem razvoju kantona Ticino; 9. člen *Planungs- und Baugesetz* kantona Thurgau in 44. člen *Planungs- und Baugesetz* kantona Uri. Ponovno je treba opozoriti, da navedene določbe zgolj predvidevajo udeležbo javnosti pri razvoju načrtov, ne opredeljujejo pa načinov, kako se mora ta participacija odvijati, tako da je oblastem prepuščena odločitev o tem, kako jo bodo oblikovali.

Na koncu opazimo, da je v velikem številu kantonov mogoče zaslediti upravne predpise (*Verordnungen*), ki urejajo postopke posvetovanja (*Vernehmlassungsverfahren; Procédure de consultation*), predvidene v ustavah kantonov.

1.8 SLOVENIJA



Uvod: teritorialna organizacija

Slovenija je pred kratkim vzpostavljena neodvisna unitarna država (1991), ustanovljena v skladu z logiko upravne decentralizacije, na podlagi katere je občinska raven postavljena ob bok centralni ravni. Natančneje ustava iz leta 1991 jamči lokalno samoupravo (9. člen in členi 138–144), reformirani zakon o lokalni samoupravi iz leta 1993 (Zakon o lokalni samoupravi) pa vzpostavlja organizacijska načela, na katerih temelji pravni sistem občin (ki jih je trenutno 212). Od leta 2012 je Slovenija iz statističnih razlogov razdeljena tudi na dvanajst regij, ki pa se ne morejo opirati na lastne organe ali pristojnosti. Ustava določa njihovo ustanovitev po spremembi leta 2006. Nazadnje je slovenska država razdeljena na 58 delegiranih upravnih enot, ki niso samostojni organi, ampak zgolj izvajajo naloge in pristojnosti države na decentralizirani ravni. Ta struktura se odraža tako v porazdelitvi pristojnosti, saj je zakonodajna oblast izključno v rokah centralne ravni, kot v pooblaščenosti države za nadzor nad zakonitostjo dejavnosti, ki jih izvajajo lokalne oblasti, saj regije ne uživajo zakonodajne oblasti. Slednje so ustanovljene z navadnim zakonom, ki določa tudi zadevno ozemlje in poimenovanje. Z navadnim zakonom se nanje prav tako prenaša opravljanje posameznih nalog, skupaj s potrebnimi viri za njihovo izvedbo. Namen tega dela poročila je rekonstrukcija zakonodajnega okvira participativne demokracije; tako bomo analizirali zgolj določbe v zvezi s participativno demokracijo, vključno s pravnimi viri ustavnega in navadnega značaja.

Ustavni temelji

V slovenski ustavi ni izrecne določbe, posvečene oblikam participativne demokracije. Vendar pa 44. člen ustave določa: »Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev«, kar lahko pripišemo tipičnim pravilom neposredne ali predstavniške demokracije. Podobno si lahko razlagamo tudi 145. člen ustave, ki pravi, da se lahko državljanom z zakonom prepusti avtonomno urejanje določenih zadev iz državne pristojnosti. Nazadnje je udeležba javnosti v procesih odločanja načelo, ki ga sprejema slovenski pravni sistem tudi na podlagi mednarodnih pogodb; značilen primer je Aarhuška konvencija.

Določbe o participativni demokraciji v državni zakonodaji

V Sloveniji je participativna demokracija predvidena tako v aktih splošnega pomena kot v področnih določbah, ki pri urejanju posameznih področij javnega delovanja opredeljujejo tudi instrumente in postopke udeležbe posameznikov v procesu odločanja, zlasti v povezavi s sprejemanjem upravnih aktov splošnega pomena.

Med akti splošnega pomena je treba kot značilnost omeniti akt, ki ureja organizacijo in postopke odločanja slovenske vlade (Poslovnik Vlade Republike Slovenije). Čeprav ga ne moremo obravnavati kot zakon v strogem pomenu besede, ta v 9. členu z naslovom »Sodelovanje javnosti« določa, da lahko strokovna in druga javnost na Vlado, pristojno ministrstvo ali vladno službo naslavlja predloge in mnenja o aktih, ki jih sprejemajo, pri čemer je treba te predloge in mnenja preučiti in, če je mogoče, upoštevati pri sprejemanju predpisa. Izvedba slednje oblike participacije od organa, ki namerava predlagati zakonodajni akt, zahteva, da povabi strokovno in splošno javnost k udeležbi v razvojni fazi in da objavi tako osnutek akta kot povabilo k sodelovanju na spletni strani institucije, istočasno pa mora navesti rok, do katerega je mogoča udeležba (med 30 in 60 dni od objave). Poleg tega določba zadevnega zakona vsebuje obveznost predlagatelja, da pisno obvesti strokovno in splošno javnost, ko zadevni predlogi in mnenja niso bili upoštevani, in pojasniti razloge za odločitev v roku 15 dni od sprejetja akta. V določbi so taksativno naštetje tudi izjeme od tega pravila, med drugim nujni postopki, odločitve, ki se nanašajo na državni proračun (sprejetje, izvedba, itd.) ali so povezane z njim (finančni zakoni), postopkovna pravila vlade in ratifikacija mednarodnih pogodb.

Resolucija Državnega zbora (Resolucija o normativni dejavnosti iz leta 2009), ki se nanaša na zakonodajno dejavnost, vsebuje politično zavezo vključitvi javnosti v procese odločanja tako pri nastajanju zakonodajnih aktov kot tudi javnih politik na splošno. Priznanje udeležbe javnosti pri nastajanju zakonodajnih aktov je praviloma mogoče implicitno najti tudi v pravilih, povezanih z organizacijo in delovanjem parlamenta (Poslovnik Državnega zbora – PoDZ-1). 46. člen zahteva objavo postopkov participacije v javnih glasilih, medtem ko 115. člen kot obvezno vsebino uvoda osnutka zakona določa prikaz sodelovanja javnosti v razvojni fazi osnutka zakona.

Kar se tiče področnega urejanja je še posebej zanimiva trenutna okoljska zakonodaja. Zakon v zvezi z upravljanjem voda – Zakon o vodah (ZV-1) z dne 22. julija 2002 s poznejšimi spremembami – vsebuje udeležbo javnosti kot eno od načel, ki urejajo javno delovanje na tem področju (3. člen), in dovoljuje sodelovanje javnosti pri sprejemanju načr-

tov o upravljanju z vodami. Nadalje mora v skladu z odstavkom 3.2 55. člena načrt o upravljanju z vodami prikazovati dejavnosti in rezultate udeležbe javnosti v razvojni fazi. V 58. členu so podrobneje opredeljeni postopki, ki zagotavljajo udeležbo javnosti. Participacija se konkretno odraža v podelitvi pravice do predložitve pisnih predlogov in mnenj v roku enega leta od obvestila o začetku postopka priprave načrta. Udeležba javnosti je istočasno zagotovljena tudi v zvezi z osnutkom načrta, ki se pripravi vsaj eno leto pred začetkom obdobja veljavnosti (v roku šestih mesecev od objave).

Podobno 1. odstavek 5. člena zakona o ozemeljskem načrtovanju – Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) iz leta 2007 – pri opredelitvi načela javnosti določa obveznost pristojnih državnih in občinskih oblasti, da posameznikom dovolijo izraziti njihove interese in omogočijo vsem zadevnim osebam, da sodelujejo v postopkih sprejemanja aktov o ozemeljskem načrtovanju. 32. člen natančneje določa postopke, ki jamčijo udeležbo javnosti pri oblikovanju državnega ozemeljskega načrta s sklicem javne debate o projektu in z zahtevo natančnih časovnih okvirov. Cilj je zagotoviti učinkovito udeležbo in zagotoviti pravico udeležbe javnosti s komentarji in predlogi v različnih fazah razvoja. Nadalje se od pristojnega organa zahteva, da preuči različne predloge in mnenja in se do njih javno opredeli. Prav tako mora biti javnost obveščena, če je za sprejetje akta treba izvesti presojo vplivov na okolje. Podobno kot 32. člen pa 50. člen določa postopke, ki jamčijo udeležbo javnosti pri oblikovanju občinskega ozemeljskega načrta (60. člen podrobneje obravnava občinski ozemeljski načrt ob ponovnem sklicevanju na 50. člen).

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) SOP-2004-01-1694 – ki je bil zadnjič spremenjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1B – UL RS, št. 70/08) – vsebuje številne določbe v zvezi z udeležbo javnosti. Zlasti 13. člen – ki utrjuje načelo javnosti kot temeljno načelo zadevnega področja – v 3. odstavku določa: »Javnost ima pravico sodelovati v postopkih sprejemanja predpisov, politik, strategij, programov, planov in načrtov, ki se nanašajo na varstvo okolja«. 5. odstavek nadalje predvideva udeležbo v postopkih sprejemanja politik, strategij, programov in planov, ki se nanašajo na varstvo okolja, vključno s sprejemanjem zakonodajnih aktov (skladno s tem zakonom). Sledeč besedilu zadevnega zakona 26. člen z naslovom »Sodelovanje javnosti« podrobneje ureja postopkovna in časovna jamstva za sodelovanje pri oblikovanju programa ukrepov, katerih cilj je izboljšanje kakovosti okolja ali okoljskih komponent. Tudi v tem primeru je močna analogija z omenjenimi postopkovnimi in časovnimi jamstvi.

Podobno 34.a člen (po spremembi leta 2008) dodaja obliko udeležbe javnosti s posebno omembo sprejemanja predpisov, ki lahko imajo velik vpliv na okolje (vključno s predpisi, ki so povezani z varovanjem in ohranjanjem okolja ter z upravljanjem naravnih virov). Tudi v tem primeru pravilo javnosti zagotavlja možnost, da se seznani s predlogi in da poda komentarje in izrazi mnenje v zvezi s tem. 37. člen zagotavlja udeležbo tako pri oblikovanju državnega okoljskega akcijskega programa, ki opredeljuje dolgoročne cilje, smernice, naloge in dejavnosti v zvezi z varovanjem okolja, kot tudi pri izvedbenih akcijskih okoljskih programih, ki jih vlada sprejme za izvajanje omenjenega državnega akcijskega okoljskega načrta.

Jamstva udeležbe javnosti so še posebej močna v povezavi s presojo vplivov na okolje, ki se zahteva za različne dejavnosti. Sem spada oblikovanje in spreminjanje načrtov, programov in drugih dokumentov, katerih izvajanje lahko vpliva na okolje. V skladu s 58. členom mora pristojni minister predložiti vso dokumentacijo (med drugim vlogo za izdajo okoljevarstvenega soglasja, poročilo o vplivih na okolje, pisna mnenja o opravljenih spremembah in osnutek odločbe o okoljevarstvenem soglasju) in tako omogočiti javnosti, da izrazi mnenje in poda komentarje. Podoben postopek je predviden tudi za načrte, programe ali druge dokumente, za katere obstaja verjetnost, da bodo imeli vpliv na okolje in za katere je potrebna celostna presoja vplivov na okolje. V skladu s 43. členom mora predlagatelj javno objaviti načrt, okoljsko poročilo in morebitne spremembe, tako da so lahko zadevni akti predmet javne razprave vsaj 30 dni. V tem času ima javnost pravico izraziti mnenje in komentirati načrt in okoljsko poročilo. Predlagatelj je dolžan zagotoviti ustrezno javno objavo kraja in časa, v katerem bodo dokumenti na voljo javnosti za namene javne razprave, pri čemer mora navesti tudi način izražanja mnenj in podajanja komentarjev. Pravica do sodelovanja pripada vsaki fizični in pravni osebi s stalnim prebivališčem, s sedežem ali z nepremičnino na območju, ki ga načrt zajema.

Zakon o varstvu kulturne dediščine prav tako načeloma predvideva udeležbo javnosti. 2. člen Zakona o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1) pravi, da je udeležba javnosti v javnem interesu pri vprašanjih, povezanih z varstvom kulturne dediščine.

Pri zagotavljanju široke udeležbe javnosti pri sprejemanju upravnih aktov splošnega pomena se ti področni zakonodajni akti omejujejo predvsem na določanje splošnih postopkovnih in časovnih jamstev, katerih namen je zagotoviti učinkovitost udeležbe, hkrati pa strankam prepuščati svobodo pri izbiri metod in orodij za učinkovito izvrševanje pravice. Istočasno ni nobenih določb v zvezi z učinki procesa odločanja glede izraženih mnenj in podanih komentarjev. Nadalje gre predvsem za oblike upravne udeležbe, ki v splošnem niso toliko podobni načelom in logiki posvetovalne demokracije.

Nazadnje je bistvenega pomena udeležba prebivalstva pri javnih odločitvah na lokalni ravni. To je pomembno tudi zato, ker funkcije na tej ravni vključujejo izvajanje ukrepov za zaščito okolja. Ta pravila so vsebovana v Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS) ter v področnih zakonodajnih aktih, sprejetih na državni ravni (kot je omenjeno zgoraj). Poleg oblik, ki jih lahko pripišemo neposredni demokraciji (lokalni zbori, ljudska iniciativa, referendum), zakon predvideva oblike vključevanja javnosti v proces odločanja na občinski ravni.

Po eni strani 64. člen ZLS pri vsebini statuten občin določa, da morajo biti v teh opredeljeni načini udeležbe

prebivalcev občine pri sprejemanju odločitev. Po drugi strani pa 45. člen ZLS določa, da lahko državljani razpravljajo, predstavijo svoje poglede, podajajo predloge, izražajo mnenja in sprejemajo odločitve na občinskih zbora (zbora občanov) v skladu z zakonom in s statutom. Ti zbori lahko zajemajo celotno območje občine ali njene dele in jih lahko skliče trenutni župan ali pa so sklicani na zahtevo 5 % zadevnega aktivnega volilnega telesa. Nadalje mora statut vsebovati posamezne predpise o področjih, ki so lahko predmet razprave, postopkih za sklic zbora in njegovem poteku, zahtevah glede številčnosti udeležbe za veljavnost sklepov ter glede odločitev ter učinkov/omejitev, ki jih imajo izražena mnenja (ali sprejete odločitve) na zadevne občinske organe, ki sprejemajo te odločitve.

II. DEL

PARTICIPATIVNA DEMOKRACIJA V OBČINSKI PRAKSI V ALPSKEM PROSTORU



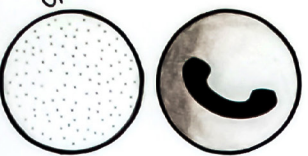
PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE ALPINE AREA



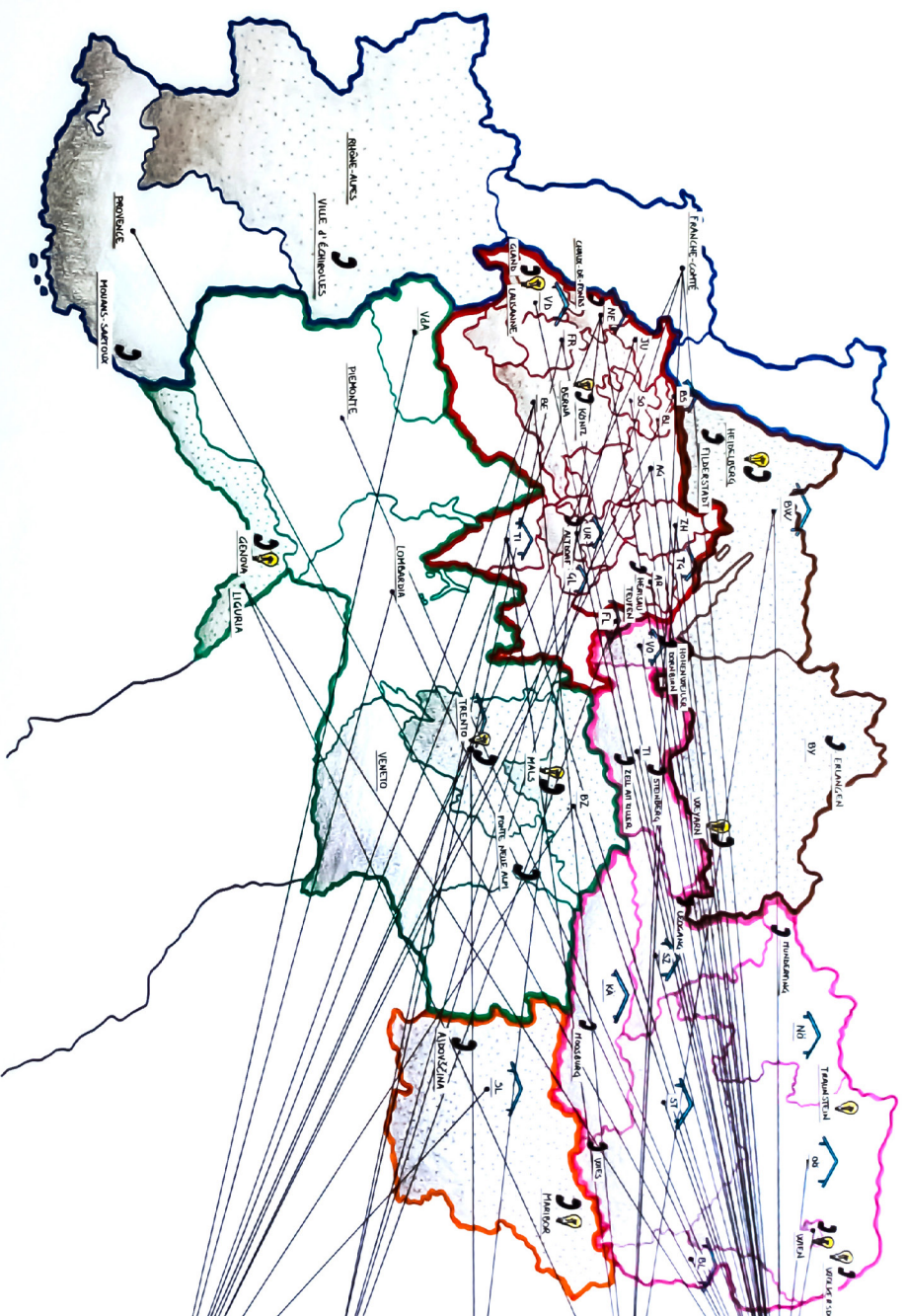
INTERVIEWS

CONDUCTED
INTERVIEWS

PARTICIPATION
BY-LAWS, CHARTERS



Legend:



RESULTS FROM QUESTIONNAIRES

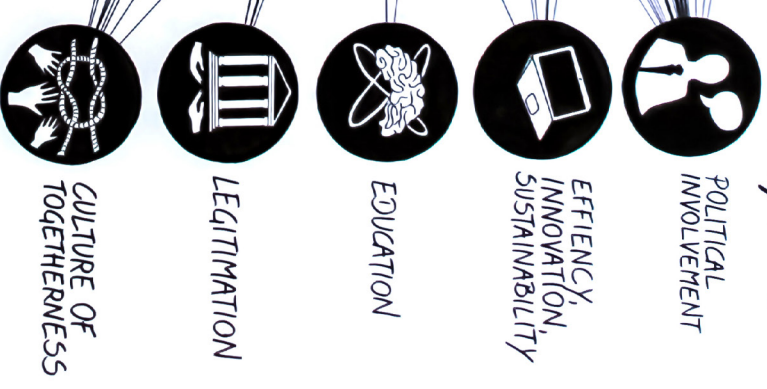


REGIONAL OFFICES



EXAMPLE OF GOOD PRACTICE

MAIN GOALS OF THE
PARTICIPATORY PROCESSES



2.1 METODOLOGIJA

Ustavne strukture, na katerih temeljijo podnacionalne oblasti sedmih alpskih držav, kažejo precej heterogeno sliko, ki jo določbe mednarodnega prava in prava EU uspejo poenotiti le do neke mere (Bußjäger 2010). Čeprav analiza podatkov v tem delu študije to potrjuje, je treba priznati, da imajo prebivalci regij v Alpskem prostoru vendarle nekaj skupnega: zgodovinsko-prostorska razmerja (Pernthaler 2009). V primerjavi z drugimi geografskimi makroregijami te prinašajo vidno drugačno ustvarjanje politik, oblikovanje identitete in delovanje sistema ter kot takšne predstavljajo povezovalni element znotraj Alpskega prostora (Große-Hüttmann 2009). Prav tako ne le omogočajo ustvarjanje prostorov za vpeljavo, izvedbo in nadaljnji razvoj praks participacije, ampak tudi spodbujajo tekočo izmenjavo znanj o teoretičnih implikacijah in empiričnih dokazih participativne demokracije v Alpskem prostoru.

Ta del študije se osredotoča predvsem na najnižjo raven oblasti znotraj evropskega večstopenjskega sistema – občine –, pri katerih smo preučili zbrane empirične podatke (intervjuje v izbranih občinah in vprašalnike na nacionalni/regionalni ravni v zvezi s splošnimi vprašanji o praksah, postopkih in procesih participacije). Končni cilj naslednjih poglavij je ponuditi pregled institucionalizacije uspešnih procesov participacije posvetovalnega značaja z vidika ključnih akterjev lokalnih oblasti (politikov in javnih uslužbencev). V skladu s tem ciljem se avtorice le na kratko dotaknejo razlik ustavnega značaja in politološke literature o participativni demokraciji.

V skladu s cilji uspešnega predloga projekta partnerjev konzorcija je namen tega primerjalnega poročila zbrati in preučiti primere dobre prakse inovativnih izkušenj participativne demokracije v Alpskem prostoru s posebnim poudarkom na občinah in udeležbi mladih. Da bi to dosegli, smo opravili analizo, ki temelji na podatkih, zbranih iz primarnih in sekundarnih virov, kot so ustave regij, občinski predpisi, vprašalniki in polstrukturirani intervjuji ter literatura. Primarne podatke, pravne vire in smernice za participacijo smo preučili, rezultate pa preizkusili glede na glavne pojme, ki se pojavljajo v literaturi. Večino gradiva je zbrala projektna ekipa Inštituta za primerjalni federalizem pri Eurac Research s pomočjo projektnih partnerjev in intervjuvancev.

Pri branju poročila je treba imeti v mislih naslednji metodološki izziv, ki je neločljivo povezan s primerjalnimi institucionalnimi analizami: doseči pravo ravnotežje med prikazom splošnih trendov in pristopom študije primerov. Čeprav je seveda pomembno zarisati formalni, teoretični in večnivojski okvir, v katerem se lahko oblikuje inovativna participativna demokracija, empirična analiza zbranih virov ubira bolj funkcionalen pristop in predstavi institucionalne, politične in upravne prakse, ki so se izkazale za pomemben dejavnik pri uspešnem izvajanju praks participacije. Z nekaj izjemami, kjer so primeri praks podrobneje pojasnjeni, se analiza ne osredotoča na študije primerov držav, ampak ponuja primerjavo institucionalnih okolij, za katere se zdi, da prispevajo k primerom dobre prakse participativne demokracije. Glede na obseg projekta smo posebno pozornost namenili delovanju udeležbe mladih v teh institucionalnih okoljih. Povezave s podrobnostmi o zbranih virih in analiziranem gradivu so navedene na koncu kot dodaten vir informacij za zainteresirane bralce in bralke (glej 2.6).

V prvi fazi analize dobrih izkušenj participativne demokracije v Alpskem prostoru smo razposlali enoten vprašalnik upravnim uslužbencem vseh osemindeset podnacionalnih enot Alpskega prostora ter upravnim uslužbencem Slovenije in Lihtenštajna. Vprašalnik so pripravili raziskovalci in statistiki pri Eurac Research v sodelovanju s projektnimi partnerji. Cilj vprašalnika je bil podati sliko obstoječih praks participativne demokracije v navedenih državah in regijah ter zbrati mnenja predstavnikov regij o uspešnosti teh praks, da bi postavili temelje za drugo fazo zbiranja podatkov v obliki polstrukturiranih intervjujev. Odločitve o tem, s kom stopiti v stik, so temeljile na strokovnosti projektnih partnerjev in projektnih opazovalcev v navedenih regijah in državah. Cilj je bil stopiti v stik s predstavniki z najobširnejšim poznavanjem tem projekta v regiji. Skupno smo zbrali dvainštirideset od ciljnih petdeset vprašalnikov.⁵

Druga faza zbiranja podatkov se je odvijala v obliki polstrukturiranih intervjujev z občinskimi politikami in upravnimi uslužbenci. Pri teh intervjujih smo se osredotočali na občine, ki so izkazale primere inovativnih izkušenj s participativno demokracijo, da bi dosegli cilj intervjujev, tj. opredelitev institucionalnih, upravnih in političnih praks, ki spodbujajo participativno demokracijo. Prvotni izbor smo opravili izmed enainštiridesetih občin, ki so jih navedli občinski in državni predstavniki, in na podlagi nadaljnjih nasvetov regionalnih upravnih uslužbencev, da bi zapolnili vrzeli med regijami. Nazadnje, da bi zagotovili ciljno število predloga projekta petindvajsetih intervjujev, so vodje delovnih paketov Eurac Research ali projektni partnerji, če je bila potrebna jezikovna pomoč, stopili v stik z več kot tridesetimi občinami vseh sedmih alpskih držav. Od kontaktiranih občin se jih je enaintrideset (naštetih v Tabeli 1) pozitivno in v zahtevanem časovnem okviru odzvalo na prošnjo za intervju. Žal je nekaj primernih občin odklonilo prošnjo zaradi stiske s časom, tako da je bilo nemogoče izvesti intervjuje v katerikoli občini Lihtenštajna. Skupno smo stopili v stik s šestnajstimi politikami (župani, podžupani, drugimi vodji mestnih uprav in mestnimi svetniki) in z osemnajstimi upravnimi uslužbenci (tako z navadnimi uradniki kot z vodji in uslužbenci oddelkov za participacijo, mladino, komuniciranje ali

5 Naslednje regije, Länder in kantoni se niso odzvali: Appenzell Innerhoden, Luzern, Obwalden, Schaffhausen, St. Gallen (Švica); Rona-Alpe (Francija), Furlanija – Julijska krajina (Italija) in Bavarska (Nemčija).

urbanistično načrtovanje). V nekaterih intervjujih je bil udeležen več kot en intervjuvanec. Da bi zagotovili anonimnost intervjuvancev, so v Tabeli 1 navedene le njihove splošne vloge.

Glede na jezikovno raznolikost in regijske posebnosti članic Alpskega prostora smo intervjuje razdelili med štiri projektne partnerje. Poleg Eurac Research so bili slovenski intervjuji dodeljeni Občini Idrija, intervjuji, ki so zahtevali znanje francoskega jezika, pa Alparc in Parc de Bauges. Vendar pa so vodje delovnih paketov pri Eurac Research pripravile podrobne smernice za polstrukturirane telefonske intervjuje, da bi se zagotovila primerljivost rezultatov. V naslednjem koraku smo rezultate združili v standardizirane tabele odgovorov, da bi lažje opravili primerjalno analizo podatkov in odkrili vzorce, trende in podobnosti.

Na začetku empiričnega dela raziskave infografika (vizualna karta) prikazuje alpski lok in vizualno predstavi ugotovitve raziskave. Eden od glavnih rezultatov kaže, da ne obstaja enotna standardna formula za participacijo, ki vodi do dobrih praks. Predstavljene izkušnje so raznolike in se pojavljajo v različnih oblikah po vsem Alpsem prostoru, kar je razvidno iz infografike. Da bi podali sliko te raznolikosti, so na karti izpostavljeni posamični rezultati na približnem geografskem območju. Ta karta seveda ni celovita, ampak ima za namen predstaviti dobre prakse na podlagi metodologije poročila. To pomeni, da so lahko nekatere regije bolj izpostavljene kot druge. Pri branju karte se je treba izogibati normativnim zaključkom in jo uporabljati kot vizualno pomagalo za poročilo.

Namesto konkretnih navodil za uspešno izvajanje participativne demokracije se morajo ugotovitve te študije razlagati kot uspešni, a na kontekst vezani predlogi o tem, kako lahko posvetovalna državljanska udeležba deluje in je že delovala.

Tabela 1: Intervjuji (občinska raven in mesta)

Država	Občina	Zvezna država/ Kanton/Regija	Prebivalstvo	Intervjuvana oseba
Avstrija	Moosburg http://www.moosburg.gv.at	Koroška	4567	Politik
	Wolkersdorf http://www.wolkersdorft.at	Spodnja Avstrija	7192	Politik
	Munderfing http://www.munderfing.at	Zgornja Avstrija	3031	Politik in upravni uslužbenec
	Leogang http://www.leogang.at/	Salzburg	3252	Politik
	Wies https://www.wies.at/	Štajerska	4511	Politik
	Steinberg am Rofan http://www.steinberg.tirol.gv.at/	Tirolska	pribl. 300	Politik in upravni uslužbenec
	Zell am Ziller http://www.gemeinde-zell.at/	Tirolska	1884	Politik
	Dornbirn https://www.dornbirn.at/home/	Pedarlska	48 152	Upravni uslužbenec
	Hohenweiler http://www.hohenweiler.at/	Pedarlska	pribl. 1250	Politik
	Dunaj https://www.wien.gv.at/politik-verwaltung/	Dunaj	pribl. 1 840 000	Upravni uslužbenec
Švica	Teufen https://www.teufen.ch/xml_1/internet/de/intro.cfm	Appenzell Ausserrhoden	6205	Politik
	Herisau http://www.herisau.ch/de/	Appenzell Ausserrhoden	15 777	Politik in upravni uslužbenec
	Bern http://www.bern.ch/	Bern	140 567	Upravni uslužbenec
	Köniz https://www.koeniz.ch/politik/politik.page/785	Bern	41 706	Upravni uslužbenec

	Ville de la Chaux-de-Fonds http://www.chaux-de-fonds.ch/	Neuchâtel	38 955	Upravni uslužbenec
	Altdorf http://www.altdorf.ch/de/	Uri	pribl. 9000	Politik
	Lausanne http://www.lausanne.ch/de/	Vaud	pribl. 135 000	Upravni uslužbenec
	Gland http://www.gland.ch/accueil.html	Vaud	12 788	Upravni uslužbenec
Francija	Ville d'Échirolles http://www.echirolles.fr/participation-citoyenne	Rona-Alpe	35 875	Upravni uslužbenec
	Ville de Mouans-Sartoux http://www.mouans-sartoux.net/	Provansa-Alpe-Azurna obala	pribl. 10 300	Politik
Nemčija	Heidelberg http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Buergerbeteiligung.html	Baden-Württemberg	pribl. 150 000	Upravni uslužbenec
	Filderstadt http://www.filderstadt.de/Lde/start/alltag/Netzwerk_Portal.html	Baden-Württemberg	45 777	Upravni uslužbenec
	Erlangen https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx	Bavarska	pribl. 112 000	Upravni uslužbenec
	Weyarn http://www.weyarn.de/aktiv.htm	Bavarska	3703	Politik
Italija	Celle Ligure http://www.comune.celle.sv.it/	Liguriya	5237	Politik
	Municipio 1, Centro Est del Comuni di Genova http://www.comune.genova.it/amministrazione-condivisa	Liguriya	89 370	Politik
	Trentinsko http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni	Avtonomna pokrajina Trentinsko	pribl. 117 000	Upravni uslužbenec
	Mals/Malles http://www.gemeinde.mals.bz.it/system/web/default.aspx?sprache=2	Avtonomna pokrajina Bolzano/Bozen – Južna Tirolska	5088	Upravni uslužbenec
	Ponte nelle Alpi http://www.comune.pontenellealpi.bl.it/xhtml/	Benečija	8363	Politik
Slovenija	Maribor http://www.maribor.si/		pribl. 95 500	Upravni uslužbenec
	Ajdovščina https://www.ajdovscina.si/		pribl. 18 900	Upravni uslužbenec

2.2 OBČINSKA RAVEN: UDELEŽBA ZA DRŽAVLJANE, Z DRŽAVLJANI, OD DRŽAVLJANOV

V skladu z idejo Abrahama Lincolna o »vladi za ljudi, z ljudmi in od ljudi« so občine kot raven oblasti, ki je najbližje državljanom, zibelka predstavniške demokracije (lokalna politika za državljanje). Drugič, predstavljajo šolo participacije (lokalna politika državljanov/z državljani) in tretjič, so laboratorij za inovativne in posvetovalne modele participacije (lokalna politika od državljanov). Občina se šteje za najstarejšo obliko razdelitve oblasti in predstavlja osnovno obliko človeškega sociopolitičnega sodelovanja. Kot h kupcu usmerjen ponudnik storitev predstavlja najbližje področje, s katerimi se lahko državljani poistovetijo (Steger 2014).

Participativna demokracija temelji na deliberaciji (latinski besedi za »razpravo, opazovanje, razmislek«), diskurzivni praksi oblikovanja mnenj in sprejemanja odločitev na podlagi konsenza v kritični civilni družbi, ki je značilna za avtonomno javno sfero (Landwehr 2012). Takšne prakse so se razvile na občinski ravni in se uporabljajo predvsem na tej ravni. Navsezadnje je občina politična podkategorija, ki ima v primerjavi z višjimi ravni oblasti največji potencial za inovacije zaradi obvladljive velikosti in neposrednega stika z zadevno javnostjo. Tako je prakse posvetovalne udeležbe najlažje preizkusiti na občinski ravni.

Argument, ki podpira pojem participativne demokracije, je, da brez široke udeležbe državljanov (ne glede na njihovo starost) politični sistemi in družbe niso več sposobni inovacije. Razočaranost nad politiko, ki se obširno izraža v padajoči številčni udeležbi volivcev, to dokazuje, veliki izzivi, s katerimi se morajo občine spopadati, pa kličejo po inovativnih praksah celostnega odločanja (kot na primer zmanjševanje podeželskega prebivalstva in posledična urbanizacija, pa tudi potrebno povečanje uspešnosti ob globalizaciji in vedno večjem pomanjkanju virov (Stahl/Degen 2013)).

Modeli participativne demokracije, ki se razlikujejo od neposredne demokracije (glasovi »da/ne«) in predstavniške demokracije (»načelo večine«), se na občinski ravni vedno pogosteje uporabljajo. To pomeni, da posamezen državljan ni več le prejemnik storitev, ampak – v idealnem primeru – tudi soodloča o teh storitvah ali vsaj prispeva k njim. Namen uporabe procesov participacije, ki temeljijo na »argumentativnem iskanju in tehtanju razlogov za in proti možnostim delovanja skupine« (Landwehr 2012, 360), je po eni strani najti pristope k rešitvam za upravljanje skupnih dobrin, po drugi strani pa se približati volji državljanov glede bodoče organizacije njihovih dnevnih prostorov bivanja.

2.3 OBČINA KOT OVIRA ALI PODPORA PARTICIPATIVNIM PRAKSAM

Zaradi demografskih sprememb, pomanjkanja finančnih in človeških virov ter evropeizacije na lokalni ravni, občine že dolgo ne moremo več smatrati kot zgolj izvajalca podpornih storitev, temveč bolj kot tvorca idej, ki bodo razgibale institucionalne projekte na več ravneh (Alber/Zwilling 2014). Reinterpretacija izraza *politična participacija* (Alber 2015) z ozirom na lokalne demokratične procese spreminja tako določanje prioritet pri lokalnem samoupravljanju kot oceno potreb. V praksi je zelo pomembno vprašanje, kakšno vlogo imajo prebivalci kot *uporabniki* občinskih storitev in tudi – če si to želijo – kot soustvarjalci občinskih storitev. S pravnega vidika pa to vseeno ne pomeni odmika države od izvajanja njenih nalog, temveč ponovno orientacijo občine, upoštevajoč njeno strukturo in postopke upravljanja, vrsto in dosežek njenih funkcij (npr. uspešnost) in spremembe ozemeljske razdelitve, ki so s tem povezane.

Občinski akterji lahko, z vidika političnih ved, nastopajo kot odpiralci vrat – in s tem podporniki inovativnih modelov državljske participacije – ali kot oviralci procesov in v dialog usmerjenih modelov sprejemanja odločitev, saj so občine tako prejemnik kot tudi nosilec procesa sprememb (Bußjäger 2013). Izvedba reform na občinski ravni z upoštevanjem prebivalcev pomeni obetajoč pristop k iskanju rešitev (glej, na primer, študije primerov v predelih pokrajine Trentinsko – Južna Tirolska: Alber/Trettel 2015, Alber/Kress 2016 in nedavno izdane priročnike in brošure o uporabi instrumentov: Nanz 2012; City of Vienna MA 19 2012; Trettel/Klotz 2015).

Praviloma so naloge in problemi, s katerimi se srečuje občina, splošne narave. Občina je odgovorna zlasti za to, da prebivalcem ponudi storitve, ki prispevajo k izboljšani kvaliteti vsakdanjega življenja. Občina mora izpolnjevati potrebne predpogoje, kot so na primer k uporabnikom naravnane podporne storitve, da lahko optimalno združi učinkovitost in ustvarjanje lokalne identitete ter se spoprijema z raznimi izzivi. Ker je lokalna svoboda delovanja odvisna od konteksta oziroma ker je, odvisno od *sogovornika*, različno ovrednotena, je mera, do katere so občine *tretja* stranka v federativnem in regionalnem državnem sistemu in mera, do katere so v procese odločanja vključeni prebivalci, različna.

Kaže, da trenutna politika v razmerjih in odnosih med lokalno, podnacionalno in nacionalno ravno vidi občine kot partnerja, ki se jim ne zdi zelo pomemben, saj pogosto samo izpolnjuje zahteve in ne sodeluje pri odločanju. To drži še posebej v povezavi z nedavnimi reformami o vlogah in pristojnostih lokalne ravni v regionalnih in zveznih

enotah, ki so v glavnem preprosto narekovane od zgoraj. Takšen primer predstavljajo institucionalizirane oblike medobčinskega sodelovanja ali združitve občin brez sodelovanja zainteresiranih strani. Drugi primeri so slabo premišljeni varčevalni paketi in poraba ali pa nezmožnost upoštevanja interesov lokalne ravni, kadar je govora o reformah v davčnem federalizmu in medvladnih finančnih odnosih. To slabi legitimnost občinske politike in učinkovitost lokalne uprave. Lokalni oblasti odvzame ustrezen časovni okvir, ki bi jim omogočil vsaj pravočasno obveščanje prebivalcev o reformah in jih, v najboljšem primeru, vključil kot so-odločevalce.

Na splošno imajo občine in zvezni sistemi, kjer organizacijo na občinski ravni določa zakon na podnacionalni ravni (tj. ustave *Länder* v primeru Nemčije ali zakonodaja kantonov v Švici), pri delovanju več svobode. V regionalnih državah, kjer so občine običajno združene in centralizirane, je takšne svobode manj, kar je povezano tudi z razlikami v modelih medvladnih razmerij. Tako je govoriti o dualnem modelu v zveznih državah običajno nerealno, za regionalne države pa so značilni večstranski modeli (mehanizmi sodelovanja, ki posnemajo model konference, npr. italijansko Konferenco država-mesta-lokalne samoupravne skupnosti).

O upravljanju običajno odloča občinski svet kot politični organ, ki zastopa prebivalce, bodisi v okviru lastnih ali dodeljenih funkcij. Občina razen v izjemnih primerih, kjer ima večjo organizacijsko avtonomijo in večjo svobodo delovanja, na primer na metropolitanskih območjih ali v statutarne mestih, ostaja na politični ravni z najmanj avtonomije. Občinski svet lahko običajno sprejme pravne predpise, ki so hierarhično podrejeni zakonom, na primer odloke, pravilnike in statute. Ker občinski svet ne more sprejemati predpisov splošnega prava, z ustavnega vidika velja prej za izvršilni kot za zakonodajni organ.

Če upoštevamo razvoj evropskih modelov občinske samouprave, lahko v grobem razlikujemo modele, ki temeljijo na francosko-napoleonski (Francija, Italija, Španija), anglosaksonski (Velika Britanija) in severnjaški (skandinavski) ter srednjeevropski tradiciji (Nemčija, Avstrija, Švica). Tako danes dolga tradicija občinske samouprave v Nemčiji (npr. pruska zakonodaja po francoski revoluciji) odseva v diferencirani organizaciji nemškega občinskega prava. Nemškim občinam pravico do samouprave zagotavlja ustava (2. odstavek 28. člena) in tudi ustave posameznih nemških *Länder* poudarjajo pravico samoupravljanja občin. V skladu z zveznim načelom nemške občine, ki imajo generalno pristojnost, urejajo deželne ustave. Ravno s tem razlogom ima nemška zakonodaja o občinah zelo drugačno sestavo, tudi glede instrumentov, zaradi katere sodi v kategorijo »participaciji prijazno« (Haug 2012).

Tudi za Švico sta značilni zvezna narava in pripadajoča široka avtonomija pri svobodi organiziranja občinske samouprave, z upoštevanjem zakonodaje posameznih kantonov. 1. odstavek 50. člena zvezne ustave Švicarske konfederacije je prvi, ki na ustavni ravni Švice občinsko avtonomijo umešča v zakonodajo kantonov (ustave kantonov, kantonski občinski zakoni in občinski predpisi). Posebna pozornost je namenjena mestom, aglomeracijam in gorskim področjem (3. odstavek 50. člena švicarske zvezne ustave). Poseganja v občinsko avtonomijo so v Švici na splošno minimalna in v vsakem primeru omejena na varnostne in nujne ukrepe.

V Avstriji so občine opredeljene v 1. odstavku 116. člena Zvezne ustave (B-VG), kjer so, z vidika primerjalnega prava, struktura in dolžnosti avstrijskih občin navedene neobičajno podrobno (115-120. člen B-VG). Na srednjem nivoju odločanja so nadaljnja referenčna pravila oblikovana v občinskih pravilnikih, ki določajo pravice in dolžnosti občinskih organov, ki so od *Land* do *Land* različne. Tako zvezna in *Länder* zakonodaja, odvisno od zadeve, urejata svoje dolžnosti na pripadajoči upravni ravni. Če upoštevamo centralistične prvine zvezne ureditve, občine pogosto delujejo po smernicah, ki jih neposredno nadzoruje zveza, s tem pa se izognejo ustavnemu principu, ki dejansko prenaša dolžnosti glede organizacije, nalog in aktivnosti v občinah na *Länder*. Tako je občina oboje, regionalni organ s pravico do samoupravljanja in upravná enota (1. odstavek 116. člena B-VG), pri upravnih zadevah pa mora sodelovati tako z *Länder* kot z zvezo. Koncept enotne občine (*Einheitsgemeinde*), v okviru katere imajo vse občine enake naloge in organizacijske strukture, ne velja za 15 statutarne mest. Zanje velja lastna mestna zakonodaja, ki jim jo pripozna zakonodaja *Länder*. Prestolnica Dunaj uživa poseben status (Berka 2008), saj je hkrati statutarno mesto in *Land* (108. člen ff. B-VG.).

Spremembe v razvoju avstrijske občinske zakonodaje in zakonodaje kantonov Graubünden in St. Gallen so bile večkrat spodbuda za razvoj občinske zakonodaje v Lihtenštajnu. Ta je bila s prvo občinsko zakonodajo leta 1842 vseeno samostojno zapisana in se še zdaj razvija samostojno (Rütimann 2015). Majhno kneževino Lihtenštajn trenutno sestavlja 11 občin, ki so, kljub svoji majhnosti, zelo kompleksne.

Po italijanski ustavi so občine, v skladu s 1. odstavkom 114. člena »avtonomne oblasti z lastnimi statuti, pristojnostmi in nalogami v skladu s principi, ki jih določa ustava« (Woelk 2014). Stara ustavna hierarhija država – regije (provinke) – občine je bila presežena z ustavno reformo leta 2001: slednje so bile proglašene za sestavne dele Republike Italije. Čeprav takšna ureditev v praksi nima praktičnega pomena, po teoriji ustave pomeni, da so država, regije in občine formalno enakopravne. Država izvaja zakonodajno oblast izključno v okviru »volilne zakonodaje, vladnih organov in osnovnih nalog občin« (čl. 117.2. lit p Italijanske ustave). V nasprotju z regijami, za katere veljajo običajni statuti, imajo avtonomne regije – med njimi tudi Trentinsko – Južna Tirolska – na področju »Predpisi o lokalnih organih in ustrezni teritorialni razdelitvi« (čl. 4 št. 3 statuta o avtonomiji Trentinske – Južne Tirolske) izključno zakonodajno pristojnost. V skladu s členom 118 itVerf imajo občine generalno upravno pristojnost in, kot posledica zadnje obsežnejše reforme (zakonodajni dekret št. 267/2000), pristojnosti na šestih področjih, imenovanih »osnovna področja delovanja«. To so: splošna uprava (še posebej na matični in davčni urad), lokalna policija, šole, dela na cestah in lokalni promet, regionalno planiranje in socialne storitve. Na splošno lahko občinska raven prevzame tako zavezujoče dolžnosti (naštete zgoraj)

kot prostovoljne dolžnosti, na primer kulturni sektor. Obseg slednjih je močno odvisen od financiranja ter politične in strateške usmeritve posamezne občine (glej več člankov v Engl et al. 2016 o Avtonomnih provincah Bolzano/Bolzen – Južna Tirolska in Trento ter *Land* Tirolska).

Nizek ekonomski potencial je eden od razlogov, zakaj imajo občine v Franciji pri izpolnjevanju svojih nalog pogosto težave. Francija ima s svojimi 36.700 občinami več kot 40 odstotkov vseh občin v Evropski uniji. Lokalna raven je v Franciji ena od najpomembnejših protiuteži državni upravi in vladi, že nekaj časa pa je predmet poskusa reform. Med drugim so nedavno uvedli občinska združenja, saj želijo standardizirati strukture medobčinskega sodelovanja, ki so se oblikovale v praksi (Seidendorf 2016).

Slovenija je razdeljena na 212 občin, med katerimi jih ima 11 status mestne občine, in se, enako kot Francija, ozira na dolgo tradicijo samoupravljanja občin. Kot je bilo povedano že v prvem delu te študije, med lokalno in državno ravno ni nobene druge upravne ravni.

Zgolj tehnični argumenti pa so nezadostni, ko pridemo do iskanja odgovorov na vprašanja o tem, do kolikšne mere so občine ovira ali podpora participativnim modelom posvetovalne narave in do kolikšne mere so občine s širšim obsegom ukrepanja *de facto* akterji *dobre prakse* v participativnih procesih. Naslednja ocena pridobljenih podatkov (pravni viri, sekundarna literatura in primarni podatki) v tej študiji potrjuje spodnje predpostavke:

- Uspešna realizacija participativnih modelov posvetovalne narave je odvisna od prevladujoče politične kulture v neki skupnosti, ne le od formalnih meril.
- Formalni participativni modeli oziroma vsaj jasno definirani metodološki okviri participacije lahko med prebivalci znatno prispevajo prvič k povečani in bolj redni uporabi participativnih procesov, drugič pa k izboljšanem razumevanju in preizkušanju učinkov takšnih procesov.
- Med velikostjo občine in implementacijo dobrih praks v participativnih procesih se korelacije ne da dokazati.
- S participativnimi modeli se lahko pridobi pomembno, v rezultate usmerjeno znanje samo kadar so med sabo povezani procesi načrtovanja, participacije in odločanja, pri katerih so pravice in dolžnosti uprave, politikov in prebivalcev jasne vsem.

2.4 ANALIZA PODATKOV

2.4.1 Splošne izjave o ciljih participativnega procesa

Kot smo omenili že zgoraj, literatura predlaga, naj bodo mediji, preko katerih se bo okrepila prilagodljivost demokracije, instrumenti in metode participativne demokracije, saj imajo pri drugih oblikah demokracije potencial vplivati na pomanjkljivosti politične legitimnosti, političnega izobraževanja, politične participacije, politične učinkovitosti in trajnosti ter politične kulture usklajevanja. V Tabeli 2 spodaj so avtorji zbrali in razvrstili cilje, navedene v literaturi, in intervjuje državnih, regionalnih in občinskih predstavnikov v okviru tega projekta. Na strukturo kategorij in razporeditev konkretnih ciljev ne smemo gledati statično, tako kot je prikazano na slikah. Očitno je, da gre za medsebojno vplivanje ciljev in za vzajemno odvisnost.

Tabela 2: Cilji participativnih procesov, ki krepijo prilagodljivost demokracije z institucionalnega vidika in v literaturi

	Politična participacija - Vplivanje - Vključitev znanja javnosti - Zbiranje idej - Oblikovanje tem - Upoštevanje potreb in mnenj - Realizacija ukrepov - Beleženje novih pristopov pri reševanju težav - Konkretizacija skupnega dobrega		Politično izobraževanje - Oživitev interesa - Spodbujanje državljskih kompetenc - Posredovanje demokratičnih principov - Krepitev demokratičnih principov - Zviševanje demokratične zavesti - Razumevanje političnih procesov - Krepitev neodvisnega delovanja - Krepitev civilne družbe - Spodbujanje kritičnega razmišljanja
	Politična legitimnost - Transparentnost - Pretok informacij - Demokratične in boljše povratne informacije - Ponovno pridobivanje in spodbujanje zaupanja v politiko - Boljše sprejemanje v javnosti - Zoperstavljanje razočaranju nad politiko - Odgovori na nezadovoljstvo nad politiko - Rešitev demokratičnih izzivov		Politična kultura sodelovanja - Razlogi za in proti možnosti delovanja/diskusije - Skupno odločanje - Združevanje nasprotnih mnenj - Komunikacija & mediacija - Usklajevanje prevladujočih, organiziranih interesov - Upoštevanje interesov / iskanje soglasja - Skupno reševanje problemov - Krepitev kulture priznavanja - Predaja oblasti in pripravljenost na sklepanje kompromisov - Integracija interesnih skupin - Povezovanje odločevalcev in zainteresiranih strani
	Politična učinkovitost/inovacije/trajnost - Zmožnost inovacij - Izboljšanje javnih storitev/učinkovitejši postopki - Izboljšanje temeljev za upravne odločitve - Vzajemno odločanje - Modernizacija upravnih struktur - Pomembne politike - Zgodnje prepoznavanje ovir - Izboljšana komunikacija - Revitalizacija lokalnih/regionalnih občin/regionalnih občin - Ohranjanje & povrnitev političnega področja delovanja - Vzajemno, integracijsko načrtovanje prihodnosti - Izboljšanje kvalitete življenja - Upravljanje skupnih dobrin		

Tako izjave uslužbencev na državni in regionalni ravni kot izjave občinskih predstavnikov popolnoma odsevajo našete glavne cilje. Cilji, ki so jih našeli uradniki na regionalni ravni, so se uvrstili v vse kategorije. Kot primarni cilj participativnih procesov se vedno pogosteje naštevajo zbiranje potreb in tematik, ki so prebivalcem pomembne, in upoštevanje podanih mnenj (politična participacija), sledi pa jim izboljšanje politične učinkovitosti/inovacije/trajnost. Cilji, ki so uvrščeni na meta-raven politične legitimnosti in političnega izobraževanja, so imenovani bolj poredko.

Rezultati intervjujev z občinskimi uradniki se v teh točkah precej razlikujejo. Medtem ko se želi združiti odločevalce in zainteresirane strani in s tem spodbuditi politično participacijo, so eden osnovnih ciljev tudi zbiranje idej in opredelitev tem (na primer Celle Ligure, Dunaj ali mnogi projekti, ki želijo ustvariti dolgoročne občinske strategije, kakršen je večletni razvojni proces »Vision La Chaux-de-Fonds 2030«, ki se je odvijal na več stopnjah in vključeval več sto ljudi). Vedno pogosteje navajajo tudi cilje, ki sodijo v ostale kategorije. Nekatere občine se še posebej osredotočajo na politično učinkovitost, inovacije in trajnost, predvsem skozi izboljšanje javnih storitev, učinkovitejše postopke in izboljšanje temeljev za upravne odločitve (npr. Ajdovščina, Genova, Erlangen), ali skozi skupno organizacijo prihodnosti (npr. La Chaux-de-Fonds, Herisau, Munderfing). Pomembno vlogo imajo lahko tudi cilji, ki so naravnani na krepitev skupnega dobrega in kulture sodelovanja (npr. Ponte nelle Alpi). Ostali postavljajo na prvo mesto politično izobraževanje preko krepitev demokratičnih principov in razumevanja političnih procesov (npr. Échirolles, Dornbirn), ali politično legitimacijo preko zagotavljanja transparentnosti in promoviranja zaupanja v politiko (npr. Maribor, Heidelberg, Mals/Malles). Še posebej pogosto je omenjeno naraščanje števila odločitev, ki jih v procesu participacije sprejmejo prebivalci (npr. Mals/Malles, Trento, Weyarn), metode posvetovalne narave pa ponujajo širino za vključitev kontroverznih mnenj in konstruktivne kritike (npr. Zell am Ziller).

Potrebno je izpostaviti nekaj trendov, ki so se pokazali pri intervjuvancih iz Švice. V sklopu ciljev odločanja so intervjuvani uradniki iz kantonov, ki živijo v sistemu neposredne demokracije, dali velik poudarek vplivu prebivalcev na procese odločanja (vplivanje). Nadalje so uradniki iz kantonov kot edina alpska država za primarni cilj participativnih procesov navedli ohranjanje pravnih zahtev. V švicarskih občinah so pogosto omenili vedno boljše sprejemanje odločitev med prebivalci, vendar je to specifično povezano s podajanjem nasprotujočih si mnenj, oblikovanjem konsenza in izogibanjem konfliktom (npr. Teufen, Altdorf, Bern, Köniz), pri čemer ti procesi nadomestijo procese neposredne demokracije.

Z vidika teorije demokracije je to enakovredno pristopu močnejšega povezovanja postopkov posvetovalne in neposredne demokracije. Tako se lahko prične diskusija, kako lahko pred postopke neposredne demokracije uvrstimo institucionalizirane, obvezne posvetovalne procese, ki upoštevajo različne interese. Eden od tovrstnih primerov je instrument javne diskusije. Kanton Appenzell Ausserrhoden je edini švicarski kanton, ki v svoji ustavi navaja instrument javne diskusije (56. člen ustave kantona Appenzell Ausserrhoden, 30. april 1995). V nasprotju z ostalimi pravicami politične participacije, ki so pridržane za upravičene volivce, je javna diskusija instrument, preko katerega lahko doprinese vsak, ki živi v kantonu. V skladu s 16. členom občinskega pravilnika Herisaua »lahko občinski svet v javno diskusijo da pomembne predloge, ki bodo dani na neobvezno ali obvezno glasovanje. Vsakdo, ki živi v Herisau, lahko odda pisno prošnjo za javno diskusijo. Če se občinski svet odloči za javno diskusijo, bo opravil še drugo branje predstavitev po končani diskusiji«. Trenutno ne poteka nobena javna diskusija.

Razmislilo bi se lahko tudi o tem, ali bi instrumente neposredne demokracije lahko zanemarili, v kolikor se preko posvetovalnega procesa doseže sporazum o obravnavani zadevi. Povezovanje neposrednih demokratičnih instrumentov bi lahko zagotovilo tudi upoštevanje dogovorov iz posvetovalnih postopkov.

Izjave o ciljnih procesov državljanske participacije že danes namigujejo, da je državljansko participacijo težko definirati. Iz izjav je ponovno vidno, kot že omenjeno v uvodu v to poročilo, da je v alpskih državah skupni izraz participativna demokracija definiran in uporabljen na različne načine. Prvič zaradi različne organizacije njihovih pravnih struktur in političnega sistema in drugič, ker v Alpskem prostoru, ki ga družijo mnogi skupni zgodovinski in sociopolitični značilnosti, ne obstajajo nikakršne usmeritve glede modelov posvetovalne participacije.

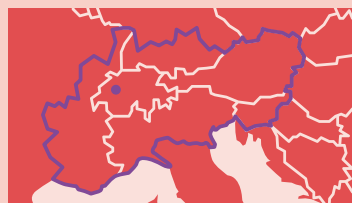
Definicija, ki jo predlagajo partnerji projekta, je naslednja: participativna demokracija temelji na soglasju usmerjenemu iskanju idej in odločanju, to pa se osredotoča na ustvarjanje vsebin s strani državljanov, vendar odgovornost za realizacijo teh idej nalaga izvoljenim predstavniškim telesom. Definicija se v glavnem ujema s tistimi, ki so bile pridobljene z intervjuji na občinski ravni. Nekatere občine v sistemih predstavniške demokracije tu še posebej poudarjajo pomen ohranitve končnih odločevalcev (npr. Altdorf, Wolkersdorf, Moosburg), tudi zato, ker se želijo razlikovati od metod neposredne demokracije. Nasprotno pa v Švici, kjer je uveljavljena neposredna demokracija, posvetovalne procese opisujejo tudi kot neformalno udeležbo državljanov, ki sega onkraj zakonsko določene participacije (npr. Bern, Herisau, La Chaux-de-Fonds). Še več, nekateri švicarski intervjuvanci na ravni kantona so izjavili, da vprašanje participativnih metod ne ali samo delno ustreza švicarskemu kontekstu, predvsem zaradi tradicionalnega sistema neposredne demokracije in dejstva, da imajo mnogi izrazi iz politične kulture različne konotacije. Nekateri od teh udeležencev (vsega skupaj štirje: Bern, Ticino, pa tudi Wallis in Valais) izpostavljajo, da dobro implementirani in z ustavo določeni instrumenti neposredne demokracije v vsakem primeru že vsebujejo participativne elemente. V kontekstu Švice so pri opisovanju procesov participativne demokracije pogosto uporabljeni »novi načini in oblike državljanske participacije«.

Izjave udeležencev potrjuje pregled relevantnih pravnih virov, statuten na temo državljanske participacije in

smernic zanjo. V naslednjih infopoljih, ki so razporejena po naključnem vrstnem redu, so predstavljeni modeli državljanske participacije, ki v Alpskem prostoru veljajo za primere dobre prakse. Ponazarjajo osrednja stališča in elemente, ki so povezani s cilji procesov državljanske participacije. Kot smo poudarili že zgoraj, pa je zgolj na podlagi prisotnosti statuten o participaciji in smernic nemogoče oceniti pripravljenost občine za redno implementacijo participativnih procesov.

INFOPOLJE 1

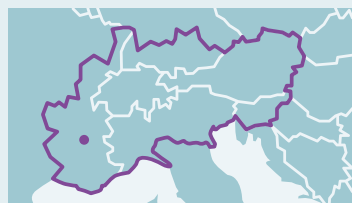
PARTICIPATIVNI MODEL MESTA BERN (GLEJ PREGLEDNICO O MOBILNOSTI)



Smernica »Mitreden & Mitgestalten« (imeti besedo in pomagati pri organizaciji) mesta Bern (maj 2016), ki govori o participativnih procesih za zaposlene v mestni upravi, poudarja, da je »integracija vpletenih strank pri občinskih projektih za sonaravni razvoj mesta pomemben dejavnik uspeha«. Tako »bi morali kar najhitreje upoštevati potrebe vpletenih prebivalcev in podjetij, institucij in organizacij«, da bi se na zahteve odzvali uspešneje. Občinski svet je, z namenom da bi okrepil kulturo participacije v Bernu, oblikoval tri vodilne principe: (1) »zagotavljanje aktivnega, konsistentnega in transparentnega informiranja o občinskih projektih in iniciativah«; (2) »aktivno vključevanje vpletenih oseb od začetka ... kadar koli je to možno in razumno«; (3) pri internem sodelovanju tudi mestna uprava uresničuje participativni pristop ter si prizadeva za interno usmerjene, skupne rešitve, vidik, ki ga moramo izpostaviti. Navedbe v smernicah ponazarjajo, da se mesto Bern precej dobro zaveda, kateri so gradniki posvetovalnih participativnih procesov. Iz predstavitve je razvidno, da se participacije poslužujejo samo, »če je faza informiranja« zaključena. Če upoštevamo zapisano, se participacija prične šele takrat, ko se prične posvetovanje (posvetovanja, intervjuji) in – v idealnem primeru – ko lahko vpletene osebe s sodelovanjem (delavnice, okrogle mize) pomagajo pri razvijanju projektov, medtem ko odgovornost še vedno nosi oblast, ki odloča. Zanimiv vidik pri analizi »Bernskega participativnega modela« je tudi dejstvo, da gre Bern v smeri izkušenj iz Dunaja.

INFOPOLJE 2

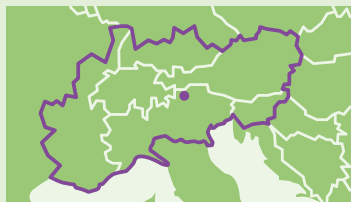
LISTINA DRŽAVLJANSKE PARTICIPACIJE V ÉCHIROLLESU



Uvod v listino detajlno pretrse različne cilje državljanske participacije in poudari pravice, obveznosti in odgovornosti, ki jih imajo politiki, uprava in državljani. Navede osrednje izraze, ki so prikazani v Tabeli 2, in se konkretno dotakne občine kot ponudnika storitev. Ta je usmerjen k stranki in podvržen nenehnim testom znotraj svoje organizacije ter učinkovitosti v času skromnih finančnih virov in teritorialnih reform (metropolitanska mesta, občinske zveze). Listina poudarja, da se mora participacija odvijati na vseh področjih delovanja in, med drugim, služi boju proti diskriminaciji in spodbuja neodvisno, emancipirano delovanje. Listina kot najvišji cilj državljanske participacije (4. člen) navaja razvijanje podpornega razmišljanja in delovanja ter krepitev socialne kohezije, hkrati pa vključuje šibke skupine prebivalstva. V 8. členu tudi eksplicitno poudari, da je participativne procese potrebno udejanjati postopoma in/ali za vsako okrožje posebej, saj se le tako lahko doseže participacija, ki je odvisna od povpraševanja.

INFOPOLJE 3

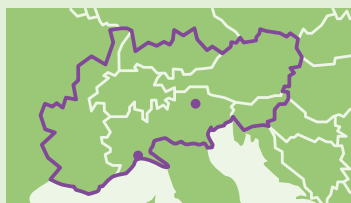
INOVATIVNA DRŽAVLJANSKA PARTICIPACIJA V OBČINI MALS/MALLES (GLEJ PREGLEDNICO O JAVNIH IZDATKIH)



Občinski statut občine (*Marktgemeinde*) Mals/Malles, ki ga je občinski svet sprejel s sklepom št. 11 z dne 29. 3. 2016, v 31. členu navaja, da državljska participacija omogoča dodano vrednost tako v smislu »varovanja državljanovih pravic« kot tudi »za namene uspešnega upravljanja v smislu dolgoročnega sodelovanja z državljani kot temeljem za organizacijo lokalne uprave.« Poudarja tudi, da »so kljub posebnim pravilnikom, ki zagotavljajo obstoječe civilne in politične pravice, [...] pravice do državljske participacije [...] dane vsem državljanom kot tudi rezidentom, če v občini bivajo zaradi dela, študija ali službe«. Poleg instrumentov neposredne demokracije, dolžnosti podajati informacije in pravice dostopanja do spisov (načela, ki so v vsakem občinskem pravilniku navedena v drugačni različici), statut bolj podrobno obravnava dva posvetovalna instrumenta: (1) javni shod (38. člen), ki ga občina ne more pripraviti sama, ampak morajo biti vključeni tudi državljani, in (2) inovativne oblike državljske participacije (39. člen). Med drugim občina vzpostavi javni forum, kjer lahko zainteresirani državljani podajo predloge in komentirajo, to pa občinski svet zaveže, da upošteva participativni proračun tako pri oblikovanju predloga proračuna kot pri določanju prioritet. V skladu z instrumentom »participativnega proračuna« je cilj naslednji: »Občinska uprava s tem participativnim postopkom promovira transparentnost in občutek delitve odgovornosti, tako na področju porabe kot na področju možnih prihrankov. Realizacijo določa občinski pravilnik.«

INFOPOLJE 4

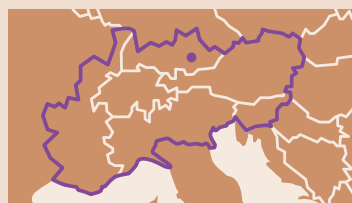
PAKTI O SODELOVANJU MED MESTOMA TRENTO IN GENOVA



Statut občine Trento ciljev inovativnih procesov državljske participacije ne obravnava podrobno, v 15. členu pa vendarle poudarja, da mora biti cilj občinske uprave tudi zagon ustreznih procesov državljske participacije. Organizacijo takšnega procesa ureja interna resolucija, nadzirajo pa jo interne delovne skupine oziroma predstavniki znotraj državne uprave. Splošna načela, po katerih se morajo odvijati procesi državljske participacije in katere najdemo v resoluciji (*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, 18. 3. 2015 št. 54), vključujejo: vzajemno spoštovanje, transparentnost, individualno odgovornost, odprtost in vključevanje, trajnost (3. člen). Koncept paktov o sodelovanju med državljani in upravo je zelo pomemben, zlasti z ozirom na upravljanje skupnih dobrin. Tu je treba opozoriti, da je bilo več inovativnih procesov preizkušenih in izvedenih tako v samem mestu Trento kot na celotnem območju Avtonomne province Trento, tako na področju uprave kot na področju so-odločanja pri oblikovanju predlogov državnih zakonov (od decembra 2016 so imeli tudi urad za participacijo na državni ravni, ki je deloval vzporedno s participativnimi procesi na lokalni in regionalni ravni, podlago zanje pa je predstavljala celovita reforma na ravni občin, *autorità per la partecipazione locale*). Enako velja tudi za Avtonomno provinco Bolzano/Bolzen – Južna Tirolska. Odlok o paklih o sodelovanju med prebivalci mesta Genova (*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani*, 25. 10. 2006, št. 51) je, tako kot tisti iz Trenta, izraz načela subsidiarnosti. Natančneje povedano se horizontalna subsidiarnost navezuje na odnos med državo in državljani in zanjo velja: za javno funkcijo se ne sme smatrati vsega, kar državljani lahko organizirajo preko neodvisnih pobud. V odloku so navedeni podobni cilji kot v odloku iz Trenta. Prav tako je napisan v smeri ustvarjanja kulture sodelovanja – pri upravljanju skupnih dobrin in v smislu skupnega dobrega.

INFOPOLJE 5

DVOSTEBRNO NAČELO ODLOČANJA V OBČINI WEYARN (GLEJ PREGLEDNICO O OKOLJU)



Pot občine Weyarn do današnje participativne kulture na osnovi »dvostebnega načela odločanja« (tradicionalno predstavniško in dopolnilno participativno odločanje) se je začela v zgodnjih 90. letih prejšnjega stoletja in temelji na šestih predpostavkah: (1) volja; (2) potrpežljivost; (3) resen pristop k soodločanju; (4) stalna informiranost (na tej točki moramo poudariti, da Weyarn izrecno navaja, da to ni le dolžnost, ki jo je potrebno izpolniti, ampak je informacije potrebno tudi zbirati. Dejstvo, da državljani ne sprejmejo vedno tistega, kar je ponujeno, še ne pomeni, da je tudi politika rešena svoje dolžnosti informiranja; (5) pravice in dolžnosti skupnosti in vseh zainteresiranih; (6) center za usklajevanje (podpora ves čas). Več informacij o modelu državljanske participacije v Weyarnu poiščite na sliki 1 te študije.

2.4.2 Izjave o začetkih državljanske participacije

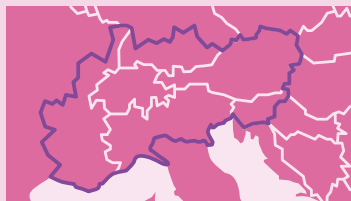
Iz izjav intervjuvancev je razvidno, da so razlogi, zakaj so se v občinah, v katerih je participacija uspešna, sploh odločili za prvi proces participacije, zelo različni.

V skoraj vseh občinah je odločitev, ali bodo državljani imeli večjo sodelovalno vlogo v procesih odločanja, odvisna od volje izvoljenih političnih predstavnikov. Glede na izjave je pomemben razlog za začetek participativnih procesov tudi doseganje bolj kakovostnih rezultatov. V nekaterih primerih so bile na občinskih volitvah tema tudi povečano vključevanje državljanov in okrepljen dialog s politiko, iz njih pa so izšli prvi participativni procesi (npr. Erlangen in Filderstadt). V drugih občinah so bili politično nesoglasje, prepad med prebivalstvom ali lokalne, regionalne oziroma nadregionalne krize tisti, ki so politike usmerili k večjemu vključevanju državljanov. V občini Wies je bila državljanska participacija priložnost za reševanje problema nedoseganja pogojev za večino v občinskem svetu. V mestu Heidelberg so se odločili, da je po dveh referendumih, ki sta se končala v nasprotju z voljo mestnega sveta in uprave, nujno okrepiti dialog z državljani. V občini Hohenweiler je pomembno vlogo pri vpeljevanju participativnih procesov igralo okrnjeno financiranje kot posledica finančnega izravnavanja, ki ga je povzročila finančna kriza. V občinah Maribor, Ponte nelle Alpi in Lozana so bili sami državljani tisti, ki so zahtevali participativne procese. Zahteva je prišla tudi zaradi protestov in nemirov v Mariboru in Lozani. Projekti participacije imajo lahko tudi preventivno vlogo, saj lahko nastanejo iz potrebe po preprečevanju problemov, kot so migracije prebivalcev (npr. Leogang), ali upravičevanju sodobne, progresivne samopodobe mesta (npr. Wolkersdorf).

V drugih primerih gre za izmenjave upravljavcev na regionalni in občinski ravni ali strokovnjakov za urbani razvoj, ki politične odločevalce spodbujajo k vpeljevanju participativnih demokratičnih procesov v njihovo lokalno skupnost. V občini Zell am Ziller sta do prvega participativnega procesa pripeljala izmenjava sodelavcev za prenovu vasi in pisarna Lokalne agende 21. Kaže, da Lokalna agenda 21 v Avstriji tudi na splošno igra pomembno vlogo pri participativnih procesih. Projekte, ki so se odvijali v okviru agende, je navedlo sedem od desetih intervjuvanih avstrijskih občin. Proces Agende 21 potekajo tudi v francoskih občinah Ville Mouans Sartoux in Ville d'Échirolles ter v italijanski občini Celle Ligure. Na lokalnem nivoju lahko državljansko participacijo spodbudijo tudi zasebne pobude, na primer fundacija *Dorfbild Herisau*, ki projektom zagotavlja tudi finančno podporo, ali priporočilo posameznika politikom, naj začno izvajati procese participacije, kot se je zgodilo v primeru krajev La Chaux-de-Fonds in Mouans-Sartoux.

INFOPOLJE 6

LOKALNA AGENDA 21



Lokalna Agenda 21 so ukrepi, katerih cilj je spodbuditi občine k uvedbi trajnostnega upravljanja. Vzorec za takšno obliko upravljanja občine predstavlja akcijski program Agenda 21, ki ga je leta 1992 sprejelo 178 držav članic Združenih narodov. V 28. poglavju Agende 21 so občine držav podpisnic pozvane, naj izvajajo trajnostnost v okviru Lokalne agende 21. »Ker lahko mnogo problemov in rešitev, ki jih navaja Agenda 21, prenesemo na aktivnosti na lokalnem nivoju, sta participacija in sodelovanje občin odločilna dejavnika pri realizaciji ciljev agende. [...] Ker so občine politična in upravna raven, ki je najbližje državljanom, igrajo pomembno vlogo pri informiranju in mobilizaciji javnosti ter ozaveščanju javnosti o trajnostnem, okolju prijaznem razvoju. [...] Do leta 1996 je bila že večina občinskih uprav v posameznih državah pripravljena na posvetovalne postopke z državljani in na oblikovanje dogovora upoštevajoč 'Lokalno agendo 21' za skupnosti« (Izsek iz 28. poglavja Agende 21).

V začetni fazi postopkov so pogosto dobra priložnost za premagovanje finančnih ovir razpisani lokalni, regionalni in nadregionalni projekti za razvoj občine ali tekmovanja, povezana s sredstvi za spodbudo. Dobra primera iz prakse sta natečaj v Nemčiji, poimenovan *Zukunftsstadt* (mesto prihodnosti), in, ponovno, Lokalna agenda 21 v Avstriji.

Mnenja občin, ki so izrazila željo po močnejši pravni podlagi participativnih procesov, se močno razlikujejo. Nekatere občine poudarjajo pomen institucionalno prostovoljne narave posvetovalnih participativnih procesov (npr. Moosburg, Leogang), druge trdijo nasprotno (npr. Genova, Celle Ligure). Spet tretje tega ne vidijo kot pravi recept za uspeh, vendar priznavajo, da ima potencial, da tiste občine, ki so skeptične glede participacije, vodi do prvih izkušenj s participativno demokracijo (npr. Erlangen, Dornbirn). Spet nekateri drugi predlagajo šibkejšo verzijo v obliki standardiziranih priporočil za primere izvajanja participativnih procesov (npr. Filderstadt).

Čeprav so razlogi za začetke državljanske participacije pogosto zelo pragmatični in funkcionalni, so intervjuvanci mnenja, da so v vključenih krajih za razvoj kulture participacije pogosto ključne pozitivne izkušnje s temi procesi in projekti, ki sledijo. V mnogih primerih začetki segajo nekaj desetletij v preteklost (npr. Weyarn) in posvetovalni participativni procesi so postali uradna dolžnost tako za politike kot za uprave, pa tudi za državljane (npr. Wies).

Kar 88,1 % intervjuvanih uradnikov državnih in regionalnih organov je navedlo, da so se v zadnjih petih letih v njihovih državah odvijali procesi državljanske participacije (Tabela 3). 73 % jih je navedlo, da so se procesi odvijali tudi na občinski ravni (Tabela 4).

Tabela 3: Ali so se v zadnjih petih letih v vaši državi odvijali procesi participacije?

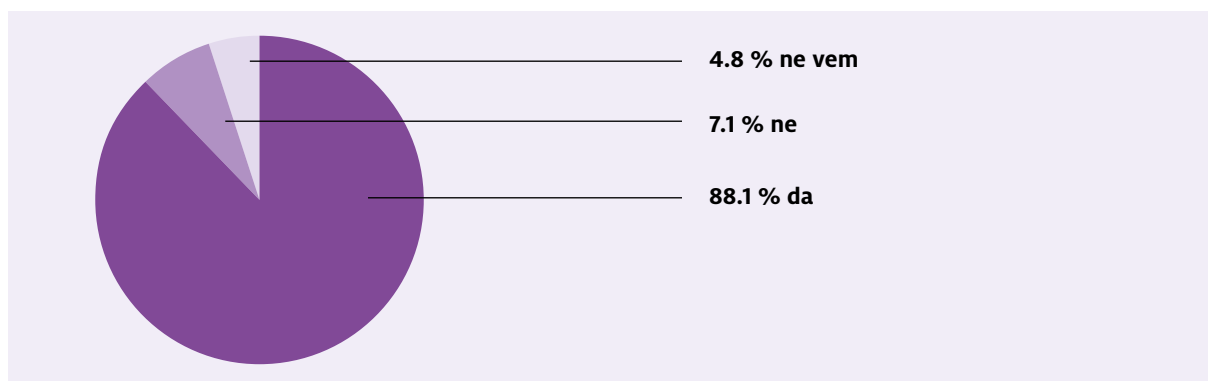
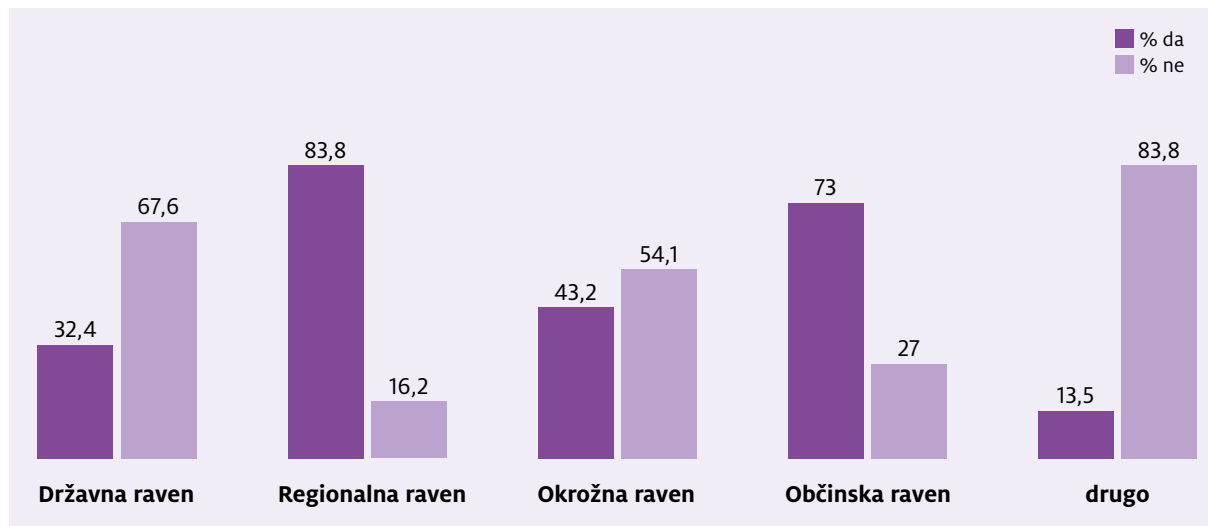
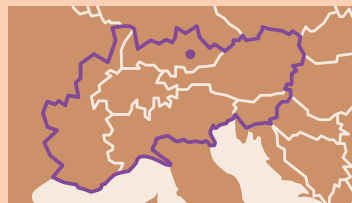


Tabela 4: Na kateri ravni oblasti se je participacija odvijala?



INFOPOLJE 7

ZAČETKI DRŽAVLJANSKE PARTICIPACIJE, ŠTUDIJA PRIMERA WEYARN

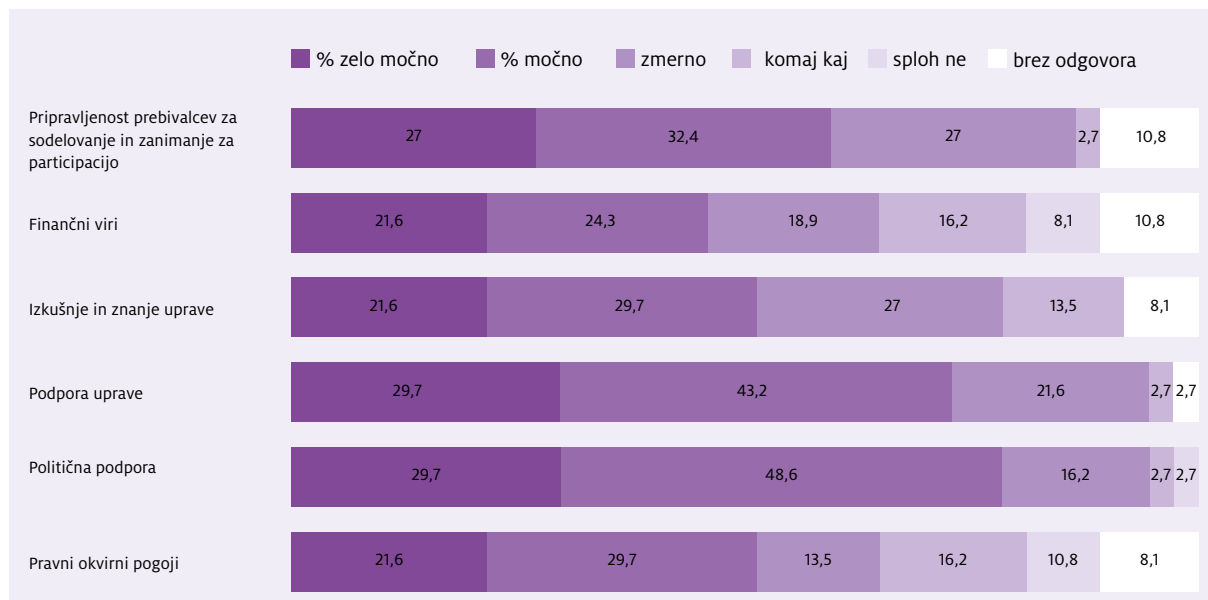


Izpostaviti moramo študijo primera Weyarn, saj dokazuje, da lahko državljanska participacija uspešno funkcioniira samo, če je dolgoročni cilj participacijo vpeljati v politično kulturo občine v zakonodajnih obdobjih. Leta 2008 so v Weyarnu sprejeli prvi statut o državljanski participaciji v Nemčiji. Občinski svet je enoglasno podprl statut in njegov pomen za politiko in upravo v Weyarnu okrepil z odločitvijo, da se ga lahko spreminja samo z dvotretjinsko večino. Med številnimi osrednjimi elementi statuta o državljanski participaciji z dne 4. 7. 2013 (odločitev dosežena na podlagi 23. člena občinskega pravilnika svobodne dežele Bavarske, ki daje občinam pravico do sprejemanja statutov) najdemo podrobno razčlenjene dolžnosti občine, ki mora izvajati participacijo (za nadaljnje informacije glej sliko 1 v tej študiji). Potrebno je poudariti, da akterji participativnih procesov v Weyarnu (tako imenovane delovne skupine) dobijo tudi pristojnosti glede proračuna. Zaradi pomanjkanja finančnih virov se participativni procesi pogosto ne izvajajo in to je razlog, da državljani statute o participaciji in/ali smernice vidijo kot »farso«.

2.4.3 Izjave o fazi pred dejansko državljansko participacijo

Na podlagi intervjujev je najpomembnejši dejavnik, na katerem temeljijo participativni procesi, resnična politična volja vključiti državljane in upoštevati rezultate njihovega sodelovanja. Kot je omenjeno zgoraj, je bila v mnogih intervjujih še posebej izpostavljena pomembnost odločevalne funkcije, ki pripada izvoljenim političnim predstavnikom. Kaže, da posvetovalna državljanska participacija ni možna, če ni prisotna njihova volja, saj je to osnovni predpogoj za uspeh postopka.

Tabela 5: V kolikšni meri naštetí okvirni pogoji pripomorejo pri napredovanju participativnih procesov?

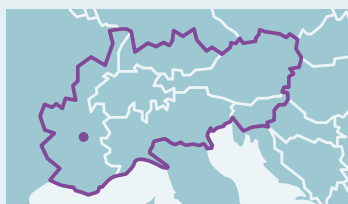


Kot je prikazano v Tabeli 5, to sovпада tudi z oceno regionalnih in državnih predstavnikov. Pri ocenjevanju je 78,3 % intervjuvancev politično podporo pri realizaciji participativnih procesov ocenilo kot močno ali zelo močno, in kot zdaleč najpomembnejši okvirni pogoj. Kaže, da velja podobno tudi za neposreden demokratični sistem Švice in 70,6 % intervjuvancev je politično podporo ocenilo kot močan ali zelo močan dejavnik. Pri razlagah, ki sledijo, mora biti dejavnik »resnična politična volja/politična podpora« prepoznan kot temeljni pogoj.

Za občine je značilno, da vedno pogosteje oblikujejo lastne smernice o participaciji, ki vsebujejo podrobnosti iz postopkov za procese državljanske participacije. V nekaterih primerih celo zavezujejo politike in uradnike. Kot kažejo drugi primeri, kot sta Heidelberg in Erlangen, so lahko državljani vključeni zelo zgodaj, kot razvojna faza pri tej vrsti smernic.

INFOPOLJE 8

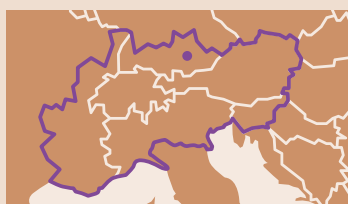
CHARTÉ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À ÉCHIROLLES



Smernice za participativno demokracijo so občinski svet in državljani prvič skupaj oblikovali v letih 2004–2005. Dravljani so bili vključeni tudi v ponovni pregled participativne listine (leta 2011) in trenutno se spet pogovarjajo o ponovnem pregledu listine s pomočjo procesov državljanske participacije.

INFOPOLJE 9

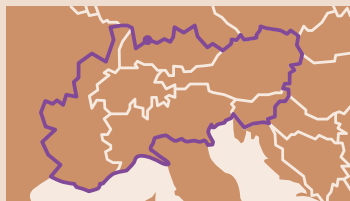
DOBRA PARTICIPACIJA V OBČINI ERLANGEN



V okviru natečaja *Zukunftsstadt* so predstavniki državljanov, politikov, organizirane civilne družbe in uprave na celodnevni delavnici oblikovali smernice za »dobro državljansko participacijo v Erlangu«. Smernice razlagajo razne predpogoje za uspešno participacijo in nudijo natančne informacije glede instrumentov, metod in omejitev participacije na občinski ravni na različnih primerih.

INFOPOLJE 10

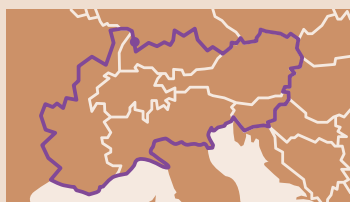
NAČIN MESTA FILDERSTADT



Pravila glede državljske participacije v Filderstadtu poudarjajo pravice in dolžnosti vseh akterjev, ki so v različnih fazah vpleteni v proces državljske participacije (faza dialoga, dokumentacije, povratnih informacij). Pojasnjujejo, da lahko iniciativa za državljsko participacijo pride s strani tako državljanov kot občine, o njej pa mora odločati občinski svet. Ker participativni procesi obsegajo različna upravna področja, se interna upravna in večfunkcionalna delovna skupina »Interesna skupina za udeležbo državljanov« (angleška kratica IGBE) od leta 2004 srečuje dvakrat na leto ter individualnim participativnim procesom nudi podporo pri izvajanju resolucije (podrobnosti v zvezi z urniki, osebjem, premoženjem in finančnimi viri itd.).

INFOPOLJE 11

SMERNICE ZA DRŽAVLJANSKO PARTICIPACIJO V OBČINI HEIDELBERG



Smernice je oblikovala »Delovna skupina za oblikovanje smernic državljske participacije«, ki jo tvorijo predstavniki prebivalcev, občinskega sveta in uprav. Smernice so poslali županu, kjer jih je mestni svet enoglasno sprejel 25. 7. 2012. Občinski svet občine Heidelberg je isti dan potrdil tudi statut o proceduralnih pravilih za projekte na področju pristojnosti občinskega sveta in upravnih pravilih glede državljske participacije za projekte na področju županove pristojnosti. Smernice in statuti se podrobno sklicujejo na cilje in postopke za izvajanje državljske participacije. S slednjimi lahko pričnejo tudi državljani [Člen 4(2) c statuta o proceduralnih pravilih za projekte na področju pristojnosti občinskega sveta]. Smernice poudarjajo, da vsak proces sestoji iz trianga (zanesljivo urejeno sodelovanje med rezidenti, občinskimi svetniki in upravo). Smernice podajajo natančne informacije glede načrtovanja, metodoloških pristopov k in izvršitve participativnih procesov in se hkrati ozirajo na stroške, dolžnosti, ki izhajajo iz rezultatov, ter pomembnost stalne koordinacijske pisarne. Prav tako s primeri ponazarjajo različne naloge glavnih interesnih skupin (uprava, javnost, politiki) in njihovih sodelavcev v vseh fazah participativnega procesa (načrtovanje, realizacija in kontrola) (glej standardno shemo za kombinacijo načrtovanja, procesov participacije in odločanja) ter v zbirki instrumentov razlagajo različne modele državljske participacije (Dodatek 3).

Po mnenju intervjuvancev je nujno, da se, preden se državljani konkretno vključijo, glede individualnih projektov najprej dogovori z upravo in jasno definira participativni okvir (glavne smernice/pravila za participacijo, glej infopolja). Sem sodijo tudi vidiki kot so vrsta participacije, ljudje, ki bodo pri tem sodelovali, in natančen obseg stopnje soodločanja. Intervjuvanci so mnenja, da univerzalne rešitve ne obstajajo. Tako se mora na koncu vsaka občina o tem, katera vrsta participacije lahko deluje v lokalnem kontekstu, odločiti sama zase (npr. Moosburg, Weyarn, Lozana). Za mnogo občin uspešno državljsko participacijo predstavlja tudi proces učenja skozi prakso (npr. Heidelberg, Mals/Malles, Altdorf, Trento). Seveda pa to ne pomeni, da ne upoštevajo izkušenj drugih občin ali mrež na nadregionalni ravni.

Trende, ki so se pokazali z vzpostavitvijo uradov, pisarn ali oddelkov na regionalni ravni, prikazujeta jih Tabeli 6 in 7, intervjuji po občinah v glavnem potrjujejo. Tako večina avstrijskih občin navaja, da čutijo zelo dobro podporo s strani državnih pisarn, da se lahko nanje obrnejo po strokovne nasvete ter da sodelovanje med njimi poteka zelo dobro. Nasprotno pa intervjuvanci iz Italije trdijo, da se, ko potrebujejo pomoč na področju iniciativ in strokovnega znanja, ne morejo zanašati na regionalne strukture (edina izjema je Trento).

Tabela 6: Ali obstajajo pisarne ali oddelki, ki se ukvarjajo s participativno demokracijo na regionalni ravni?

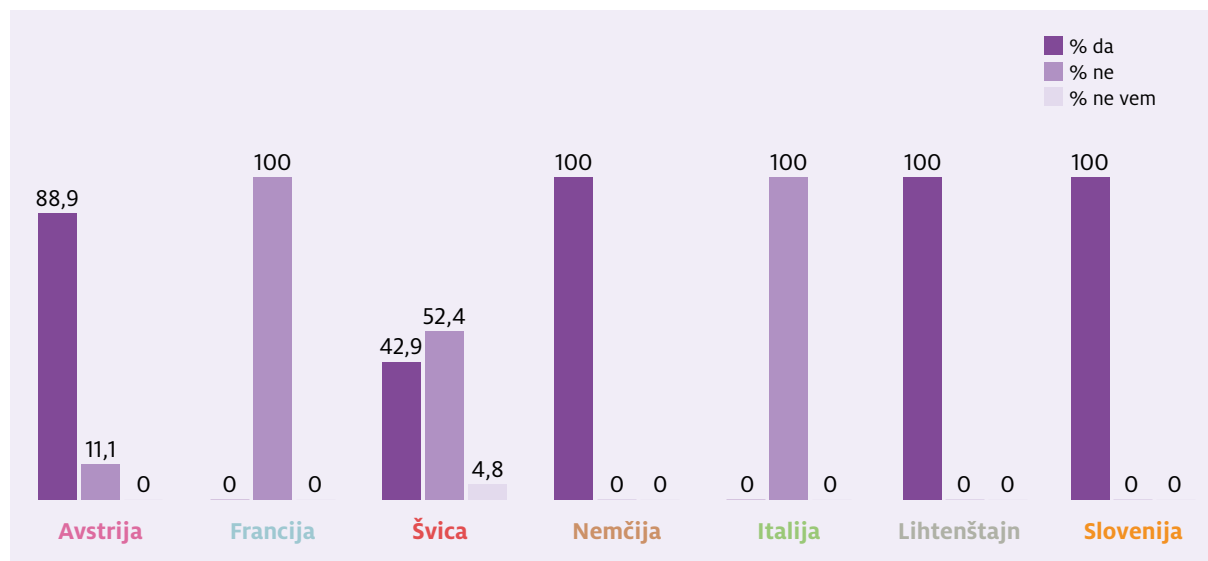
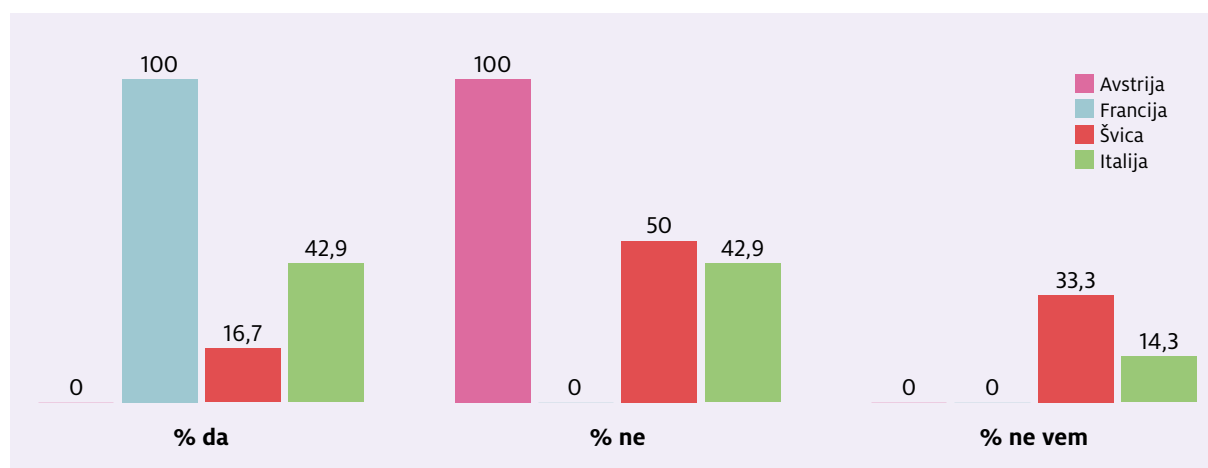


Tabela 7: Če jih ni, ali bi jih bilo smiselno ustanoviti?



INFOPOLJE 12: OMREŽJA IN PODATKOVNE BAZE, KI OMOGOČAJO PARTICIPACIJO

Participedia <http://www.participedia.net/>

Seznam priročnikov in smernic o participativni demokraciji http://www.partizipation.at/handbuecher_leitfaeden.html

ALDA - European Association for Local Democracy <http://www.alda-europe.eu/newSite/>

Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa <http://www.partizipation.at/home.html>

Avstrija

Ministerium für ein lebenswertes Österreich - Lokale Agenda 21 http://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale_agenda_21.html

nachhaltigkeit.at <http://www.nachhaltigkeit.at/>

mitbestimmung.cc <http://mitbestimmungtirol.blogspot.it/>

Zukunftsorte <http://www.zukunftsorte.at/>

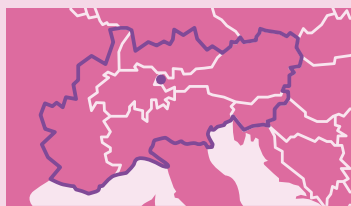
Raumordnung und Regionalpolitik in Niederösterreich - Bürgerbeteiligungs-Assistent	http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=352&no_cache=1
Francija	
démocratie & participation	http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/accueil
cités territoires gouvernance	http://www.citego.org/index_en.html
Nemčija	
Netzwerk Bürgerbeteiligung	http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/
Netzwerk kommunale Partizipationsbeauftragte	http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/beteiligungsorientierte-verwaltung/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte/
Stiftung Mitarbeit	http://www.mitarbeit.de/
Wegweiser Bürgergesellschaft	http://www.buergergesellschaft.de/
BertelsmannStiftung - Bürgerbeteiligung	http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/buergerbeteiligung/
Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.	https://www.vhw.de/
Politik.de Das Beteiligungsportal	https://www.politik.de/politikde/de/home
Nachhaltige Bürgerkommune	http://nachhaltige-buergerkommune.de/hp1/Startseite.htm
Bundeszentrale für politische Bildung	http://www.bpb.de/
Allianz für Beteiligung	http://allianz-fuer-beteiligung.de/aktuelles/
Italija	
Laboratorio della Sussidiarietà	http://www.labsus.org/
Astrid	http://www.astrid-online.it/democrazia-istituzioni/forme-e-st/index.html#
Cittadini Attivi	http://www.cittadiniattivi.it/finalita.asp
Partecipazione	http://partecipazione.formez.it/
Südtiroler Bildungszentrum - Netzwerk Partizipation	http://www.sbz.it/netzwerk-partizipation/
Biblioteca della Assemblée legislative della Regione Emilia-Romagna - Democrazia partecipativa	http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/servizi-documentazione/bibliografie-tematiche/societa/teoria-politica/democrazia-partecipativa
Lihtenštajn	
Symbiose Gemeinschaft	http://www.symbiose.li/wpsymbiose/
Slovenija	
Inštitut za elektronsko participacijo	http://www.inepa.si/index.php
Umanotera	https://www.umanotera.org/
Švica	
Schweizerischer Gemeindeverband	http://www.chgemeinden.ch/de/index.php
in comune	http://www.in-comune.ch/in-comune/
Netzwerk Altstadt	http://netzwerk-altstadt.ch/Netzwerk_Altstadt/Netzwerk_Altstadt.html

2.4.4 Navedbe začetnih informacij in kontakt z državljani

Občine izbirajo zelo različne pristope za informiranje o postopkih sodelovanja in vabila k le-tim, ki so v veliki meri odvisni od izbranih metod ali instrumentov sodelovanja. Ena izmed informacijskih poti, ki so jo pohvalili v več intervjujih, je projektni seznam na osnovi Heidelbergškega modela.⁶ V takšnem seznamu občine zbirajo vse projekte na svojem območju vpliva in nato ponudijo podatke o tem, ali se bodo odvijali s sodelovanjem državljanov ali brez. Navedene so tudi bolj tradicionalne informacijske poti, kot sta pošta in objava na občinski oglasni deski, pa tudi informiranje preko uradne spletne strani ali družbenih omrežij ter celo osebni razgovor. Glede na navedbe nekaterih občin so te poti zadostne, saj verjamejo, da lahko na ta način dosežejo uravnoteženo podobo družbe, ali pa, ker menijo, da bi morale biti sodelovanje prostovoljno in da so »ljudje, ki pridejo, pravi ljudje« (glede na Open Space Format; Owen 2008). Empirične vrednosti drugih občin so pokazale, da z uporabo teh informacijskih poti ne dosežejo vseh skupin v družbi in da tako načrtovani postopek sodelovanja ne bi odseval reprezentativne podobe družbe. Metoda sodelovanja, ki se namerava temu izogniti, je državljanski svet, ki se odvija na primer v Steinberg am Rofan. Dežela Vorarlberg ta postopek podrobneje razloži v normativih. Pri tej metodi državljane izberejo naključno in jih povabijo, da sodelujejo pri časovno omejeni obliki razprave.

INFOBOX 13

DRŽAVLJANSKI SVET ZVEZNE DEŽELE VORARLBERG



Ustava zvezne dežele Vorarlberg v 4. odstavku 1. člena govori o oblikah neposredne demokracije (referendumi, plebisciti in javnomnenjske raziskave) in drugih oblikah participativne demokracije. Te oblike so povezane z državljan-skim svetom. Državljanški sveti temeljijo na principu odprtega dialoga, ki ni neposredno usmerjen v vzpostavitev norm, a je namenjen vključitvi široke palete argumentov in idej za vzpostavitev norm, ki jih ne bi bilo mogoče prepoznati brez sklica državljanškega sveta (načeloma 12–16 naključno izbranih oseb, ki o zadevi ali situaciji razpravljajo 1,5 dneva). Vodila vlade zvezne dežele Vorarlberg za sklic in zasedanje državljanškega sveta bolj podrobno določajo namene, postopke in učinke državljanškega sveta. Državljanški svet je mogoče sklicati tudi v primeru, če se zbere podpise 1.000 državljanov. Ključno vlogo pri organiziranju državljanških svetov ima vorarlberška pisarna za teme prihodnosti (*Büro für Zukunftsfragen*), ki deluje tudi kot osrednja informacijska točka.

Filderstadt s pomočjo vhw – *Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.* (zvezno združenje za razvoj življenja in urbani razvoj) uporablja postopek izbora, ki je specifičen za družbeno ozadje,⁷ in je oblikovan tudi za zagotavljanje družbene predstavitve rezultatov postopka. Druge občine predlagajo vključitev krovnih organizacij in interesnih skupin, da bi tako pristopili k drugim interesnim skupinam, ki jih je težko doseči (npr. Heidelberg, La Chaux-de-fonds, Bern).

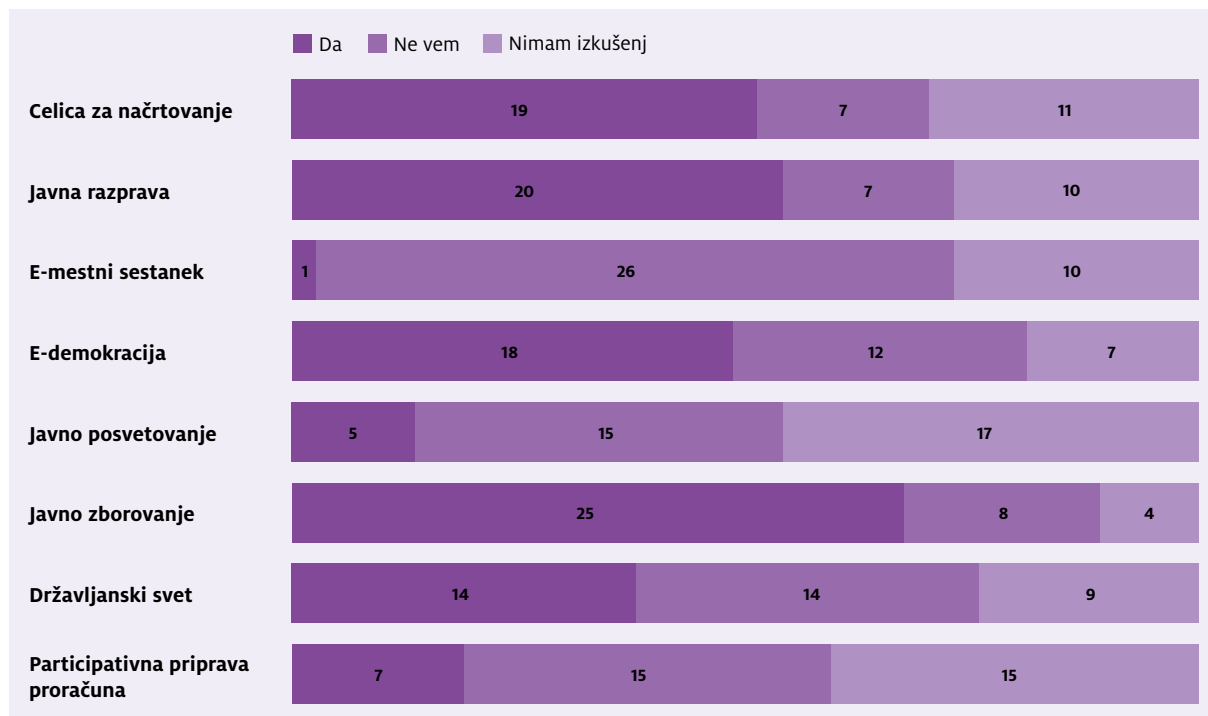
2.4.5 Navedbe napredka procesov in doseganja rezultatov

Kot je bilo že omenjeno, intervjuji z občinami razkrivajo, da je uspešno sodelovanje državljanov vezano tudi na kontekst in se lahko organizira na veliko različnih načinov. Vendar pa večina občin navaja tudi, da je za trajnostni uspeh sodelovanja državljanov ključno, da se državljani zavedajo razsežnosti potencialnega vpliva, da procesi ponujajo realistične priložnosti za realizacijo in da jih politiki ter uprava skozi ves postopek transparentno komunicirajo.

6 <http://ww2.heidelberg.de/vorhabenliste/#>.

7 Sinus Mileus, <https://www.vhw.de/forschung-und-politik/gesellschaftliche-vielfalt-und-kohaesion/milieus-in-der-stadtentwicklung/>.

Tabela 8: Aplikacija participativno-demokratskih instrumentov v podnacionalnih enotah⁸



Jasnega sklepa o posebni primernosti splošnega področja politike za procese participacije ne ponujajo niti odgovori državnih in regionalnih uradnikov preko vprašalnikov niti odgovori s strani občin. Tukaj smo opazili, da so mnogi procesi usmerjeni proti več kot enemu političnemu področju ali pa pokrivajo samo majhen del. Zdi se, da okvir posameznega projekta za mnoge ljudi igra večje vlogo kot pa področje, v katerem se odvija. Posamezni projekti, ki so bili uspešno dokončani v številnih intervjuvanih občinah in še posebno v Avstriji, so participativni postopki v pripravi vodil ali prihodnjih profilov (npr. Leogang, Munderfing, Moosburg) ter konkretni projekti oblikovanja podobe vasi ali mesta, kot je na primer vključitev družin in otrok v oblikovanje otroških igrišč (npr. Moosburg, Erlangen, Filderstadt).

Posebej razviti postopki v participativni demokraciji lahko promovirajo uspešno organizacijo participativnih postopkov in se uporabljajo v skladu z informacijami iz vprašalnikov (glej Tabelo 8). Vendar pa uspešna državljanska participacija ni omejena samo nanje. Delovne skupine (Arbeitskreise) v občini Weyarn so dober primer tudi tukaj, saj združujejo različne vidike sodelovanja in delno celo presegajo čisto razpravo. Na primer, te delovne skupine prejemajo letni prispevek, ki ga lahko porabijo za manjše projekte. Delovne skupine so namreč informacijska točka Dvostebnega načela odločanja v Weyarnu (tradicionalno predstavniško odločanje, ki ga dopolnjuje participativno odločanje).

⁸ Vrednosti nakazujejo, kolikokrat je bila v vprašalniku določena možnost izbrana.

Slika 1: Grafika modela državljanske participacije v Weyarnu, lastna predstavitev



2.4.6 Navedbe sodelujočih

Kot je bilo omenjeno že zgoraj, občine različno ocenjujejo družbene predstavnike udeležencev v participativnih procesih. V občinah, kjer se intervjuvanci zavedajo povečanega sodelovanja določenih skupin prebivalstva, obstajajo jasni trendi. Če gre za proces, odprt prebivalstvu celotne skupnosti, potem so udeleženci v glavnem tisti, ki tudi sicer igrajo aktivno vlogo v življenju te skupnosti (»ljudje, ki so vedno zraven«), na primer aktivni člani klubov, a tudi več ljudi iz starostne skupine 40–60 let, starejši občani in člani socialno-ekonomskih ter igriških skupin (npr. Wolkersdorf, Ajdovščina, Teufen, Filderstadt, Wies). Nekatere občine opažajo tudi, da je večina udeležencev v posvetovalnih participativnih procesih žensk (npr. Dunaj, Hohenweiler, Wolkersdorf).

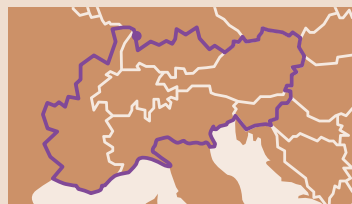
Participacija je tudi močno odvisna od vsebine (npr. Köniz, Bern, Weyarn) in ljudje se radi pridružujejo tistim, ki vedno sodelujejo, pri mnogih procesih, če se jih določen projekt neposredno dotika (npr. Moosburg). Vendar pa se to ne nanaša na vse skupine prebivalstva in tako so bili izpostavljeni priseljenci, da redko sodelujejo celo pri temah, ki se nanje neposredno nanašajo (npr. Erlangen, Filderstadt, Heidelberg). Še ena premalo zastopana skupina prebivalstva je skupina mladine in mladih odraslih, o čemer bo več podrobnosti navedenih v naslednjem poglavju. Občine poudarjajo, da je treba imeti te težave v mislih že, ko se na procese pripravljamo, da jih je po potrebi mogoče predvideti, na primer, s povečano mobilizacijo predstavnikov interesnih skupin ali posebnimi povabili.

2.4.7 Navedbe o vlogi politike in javne uprave

Nekateri intervjuvanci so posebej izpostavili, da se politični odločevalci vzdržujejo debate kot ne-nevtralne osebe in da bi bilo treba pomembne naloge, kot je na primer predstavitev procesov, prepustiti nevtralnimi, usposobljenim osebam (npr. La Chaux-de-Fonds, Celle Ligure, Trento, Dunaj). Vendar pa spremljanje zunanjih procesov za manjše občine lahko predstavlja tudi veliko finančno oviro. Skupnost Hohenweiler (Vorarlberg) predlaga rešitev z nadaljnjo institucionalizacijo participativnih procesov, kjer bi lokalne uradnike v času službe z usposabljanji pripravili na to, kako spremljati participativne procese.

INFOPOLJE 14

»UPRAVA SE UČI« HEIDELBERG (GLEJ PREGLEDNICO O MESTNI REGENERACIJI)



V občinski upravi Heidelberga se je ena delovna skupina lotila vprašanja, kako bi bil z vidika administracije videti idealen tipičen participativni projekt. Končni diagram procesnega postopka se dojema kot pripomoček za izvedbo posameznih participativnih procesov in se nato po delih prilagaja. V Vodilih za sodelovanje kooperativnih meščanov v mestu Heidelberg, priloga 2 navaja, da se v vsakem participativnem procesu državljanov pridobivajo izkušnje kot »uprava se uči«, z namenom, da bi nato nenehno optimizirali projektno delo. To vključuje tudi vzdrževanje diagrama postopka. Poleg koordinacijske pisarne za državljansko participacijo, ki jo znotraj svoje uprave vzpostavi župan, statut proceduralnih regulacij za projekte na področju odgovornosti občinskega sveta vključuje tudi vzpostavitev s projektom povezanih koordinacijskih svetovalnih odborov [člen 6 (3)], v katerih imajo svoje predstavnike tako občani kot uprava; vzorčna pravila postopkov za s projektom povezane koordinacijske svetovalne odbore so vključena kot priloga k statutu.

Intervjuvanci so tudi vse bolj poudarjali, da bi se bilo treba političnemu profiliranju in posledičnim lažnim procesom vedno izogibati, saj je to neposredno v nasprotju z enim od ciljev državljanske participacije, ki govori o premagovanju razočaranja nad politiko in politiki (npr. Wies, Dornbirn, Leogang). Tako intervjuvanci večinoma lokalizirajo aktivno vlogo politike kot začetek procesov, še pred dejansko participacijo, in v poznejših odločitvah za ali proti realizaciji rezultatov participacije (npr. Trento, Celle Ligure, La Chaux-de-Fonds), a jih smatrajo tudi za pomembne poslušalce med procesi samimi (npr. Dunaj, Wies).

Kot prikazujejo tako rezultati vprašalnikov pri regionalnih in državnih uradnikih in evalvacija občinskih intervjujev, se vlogi uprave v participativnih procesih pripisuje velika pomembnost. 72,9 % intervjuvanih regionalnih in državnih predstavnikov je uvrstilo okvirni pogoj *Podpora uprave* za močan dejavnik za uresničevanje participativnih procesov, ozka večina pa tudi izkušnje in znanje znotraj uprave. Vendar pa občine izpostavljajo tudi težave na tem področju. Zdi se, da so uprave skupnosti precej kritične do posvetovalnih participativnih procesov. Intervjuvanci jih namreč povezujejo z veliko količino dodatnega dela, poleg tega pa so skeptični tudi do specialistične strokovnosti državljanov in izvedljive realizacije doseženih rezultatov (npr. Erlangen, Hohenweiler). Zato se zdi posebej pomembno, kot smo že omenili, da se projekt z državljansko participacijo vedno organizira in koordinira v tesnem sodelovanju z upravo, a se tudi poskuša doseči sprememba v participativni kulturi, ne samo pri državljanih, ampak tudi pri upravi (npr. Erlangen).

Tako politiki in uradniki igrajo ključno vlogo v trajnostnem uspehu participativnih procesov. Intervjuji polagajo glavno pozornost na izvedljivo realizacijo rezultatov in na transparentno ravnanje z le-timi. Prva pomembna točka, navedena tukaj, je *upravljanje pričakovanj*. Državljeni morajo imeti vnaprej jasno predstavo, kaj njihovo sodelovanje pomeni/lahko pomeni. Vse bolj pomembno je tudi, da se vse od samega začetka sporoča, da je moč sprejemanja odločitev političnih predstavnikov običajno samo dopolnjena s strani posvetovalnih procesov in jih ne nadomešča. Intervjuvanci so navedli, da zna biti mučno, če rezultatov, za katere so državljeni tako trdo delali, ni mogoče realizirati, kar lahko povzroči, da se državljeni ne udeležujejo več prihodnjih participativnih procesov (npr. Herisau, Erlangen).

Kot je bilo že omenjeno, so občine kot možne rešitve za ta izziv navedle naslednje: jasno določene participativne okvirje (npr. Ajdovščina, Maribor, Munderfing, Bern), manjše delne projekte, katerih realizacija je verjetna in dosegljiva v krajšem času (na osnovi izogibanja seznamom želja/zahtevanih programov (npr. Mals/Malles, Wolkersdorf, Köniz, Wies)), vključitev specialistov, ki lahko neposredno ocenijo uresničljivo realizacijo rezultatov (npr. Heidelberg, Erlangen) in izmenjave s političnimi predstavniki glede vmesnih rezultatov, da lahko nato podajo nadaljnje pogoje za projektne rezultate (npr. Weyarn, Dunaj). Če rezultatov procesa še vedno ne bo mogoče uresničiti, potem je ključna transparentnost pri odločanju proti priporočilom državljanov ter splošno tudi celostna komunikacija le-te (npr. Dunaj, Leogang). Večkrat je bilo tudi omenjeno, da je osebni stik med politiki in državljani ter uradniki in državljani še vedno velika prioriteta in da digitalna komunikacija ne doseže kakovosti osebnega pogovora (npr. Dornbirn, Maribor).

2.5 MLADINSKA PARTICIPACIJA

Navedbe intervjuvancev na vseh nivojih in najpogostejše prepoznane izzive ter pristope bomo podrobno pregledali na naslednjih straneh. Projektni partnerji definirajo mladino kot mlade odrasle, stare med 14 in 25 let. Še posebno dobro delujoči in inovativni primeri metod mladinske participacije so predstavljeni v preglednicah, ki so dodani temu poročilu. V številnih primerih se mladinska participacija podpira preko procesov, ki posebej ciljajo na njihovo starostno skupino. Čeprav smo to opazili v večini zbranih podatkov, to ne pomeni, da se uspešna mladinska participacija dogaja samo preko teh posebnih procesov. Participativni procesi so pogosto odprti splošni javnosti, ki vključuje mladino in jo lahko tudi uspešno pritegnejo. Kot je veljalo za splošne participativne mehanizme, je tudi mladinska participacija krovni izraz, ki lahko označuje veliko stvari in ga je mogoče v različnih kontekstih zelo različno oblikovati. Ta del torej izpostavlja institucionalne pristope k mladinski participaciji v občinah, ki so prikazale inovativne prakse državljanske participacije pri lokalnem odločanju.

Tabela 9⁹: So se v zadnjih petih letih na vašem območju odvili participativni procesi, ki so posebno usmerjeni na participacijo mladih odraslih (14–25 let)?

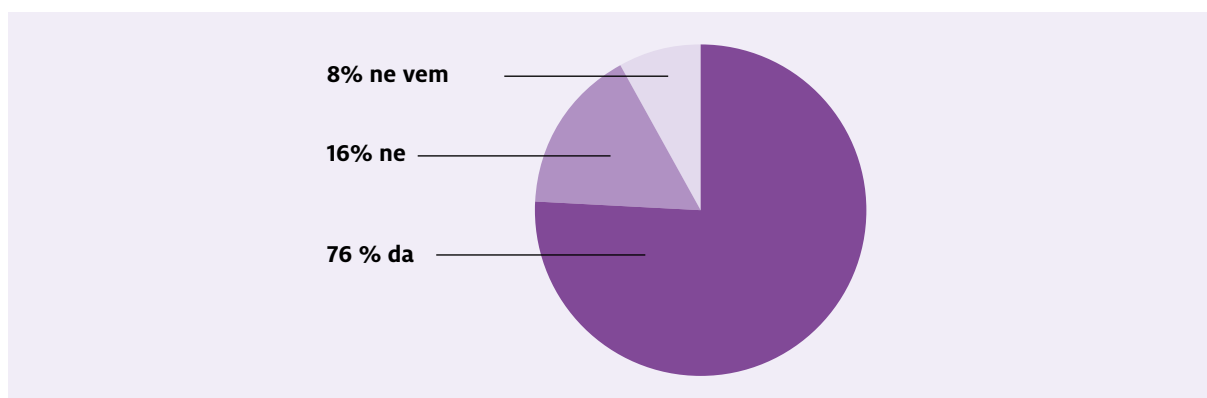
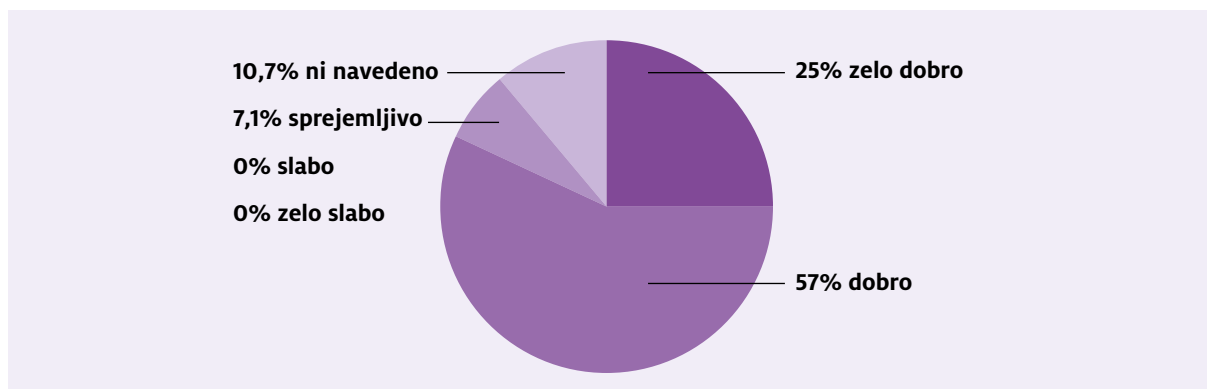


Tabela 10: Kako bi ocenili izkušnje s participativnimi procesi za mlade odrasle?



Odgovori na vprašalnik kažejo, da so se segmenti participacije, ki se nanašajo točno na mladino, že odvili na širokih območjih Alpske regije (glej Tabela 9). Predstavniki na regionalni ravni v splošnem ocenjujejo svoje izkušnje s procesi za mlade odrasle zelo pozitivno (glej Tabela 10).

Občine, ki smo jih preučevali kot dobre primere inovativnih metod državljanske participacije so imele na področju mladinske participacije različne izkušnje. V nasprotju s splošnimi participativnimi projekti so intervjuvanci formuli-rali cilje specifičnih procesov mladinske participacije manj kot politično participacijo, legitimacijo ali iskanje konsenza ter bolj kot pomoč pri oblikovanju njihovega življenjskega okolja, identifikacijo z le-tem in politično izobraževanje (npr. Gland, Altdorf).

9 Tabeli 9 in 10 prikazujeta odgovore regionalnih predstavnikov, pa tudi Slovenije in Lihtenštajna, ki so bili pridobljeni z vprašalniki.

2.5.1 Mobilizacija in vzpostavitev kontakta

Kot je bilo že omenjeno v točki 2.4.6, se mladina in mladi odrasli v mnogih intervjujih identificirajo kot skupina prebivalstva, ki jo je še posebno težko doseči za splošne državljanske participativne procese in ki jo je težko motivirati ter mobilizirati, pa čeprav je njihova participacija tako zelo pomembna (npr. Erlangen, Hohenweiler, Ajdovščina). Še posebno to velja za mlade, ki še niso vključeni na drugih področjih, na primer v družbenih klubih ali združenjih jih je za občine težko doseči (npr. Zell am Ziller). Na podoben način kot pri drugih skupinah prebivalstva, ki jih je težko doseči, občine poudarjajo, da je za mlade pomembno najti inovativne metode kontaktiranja, ki upoštevajo realnost določene skupine (npr. Maribor, Heidelberg, Bern, Herisau). Zdi se, da je tukaj ključna tudi uporaba krovnih organizacij, zaupanja vrednih oseb in zastopnikov njihovih interesov. V tem kontekstu občine najpogosteje imenujejo šolo, ki oblikuje velik del življenja mladih odraslih (npr. Dornbirn, Dunaj, Filderstadt). Krovne organizacije so prisotne tudi pri organiziranih prostočasnih priložnostih in sicer preko klubov in prostovoljnega dela, čeprav obstaja zgoraj omenjen problem, da je tako mogoče mobilizirati samo mladino in mlade odrasle, ki so že aktivni na teh področjih (npr. Leogang, Wolkersdorf). Mladinski in socialni delavci so omenjeni kot tisti, ki skupaj z drugimi mladimi, ki so že vključeni, širijo znanje in informacije. Izkušnje v občinah nato kažejo, da je kontaktiranje mladih preko tradicionalnih komunikacijskih poti, kot so pošta ali občinska glasila ali obvestilne table, neučinkovito. Da bi dosegli mlade odrasle, so potrebna kreativna, zanimiva vabila, poslana preko prevladujoče komunikacijske poti te starostne skupine (npr. Hohenweiler, Dornbirn, Filderstadt). Ker se ta v tej digitalni dobi hitro spreminja in se uporabljajo zelo različne komunikacijske poti celo znotraj starostne skupine 14–25 let, je za mlade ključnega pomena tudi priprava na participacijo, ki je usmerjena na ciljno skupino (npr. Dornbirn in Heidelberg). Če je mogoče, naj ta izkoristi znanje mladih odraslih, ki so bili že mobilizirani (npr. Heidelberg, Mouans-Sartoux).

2.5.2 Določanje tematik in oblikovanje procesov

Po izkušnjah nekaterih občin vključevanje mladih v splošne posvetovalne participativne procese ne deluje dobro in na strani občin zahteva precejšen trud (npr. Herisau). Druge občine pa, na primer Mals/Malles in Genova, poudarjajo, da se mladi odrasli aktivno vključujejo v njihove splošne participativne procese. Kot odziv na ta izziv so se številne občine odločile za pot posebnih participativnih procesov za mlade. Ti se pogosto osredotočajo na mladinske odbore, ki temeljijo na oblikah predstavniško-demokratske participacije, kot so mladinski parlamenti ali občinski mladinski sveti, da bi ta telesa predstavljala mladino (npr. švicarski mladinski parlamenti, Filderstadt), a druge občine teh ne smatrajo za zelo uspešne participativne modele (npr. Mals/Malles, Moosburg). Še ena točka, ki tudi velja za splošno posvetovalno participacijo, a jo intervjuvanci kar naprej in odločno poudarjajo, je politična resnost procesov. Nujno se je izogibati lažnim procesom, ki so politično motivirani, še posebno zato, ker mladinska participacija sledi ciljem političnega izobraževanja, da bi preprečila nastanek zgodnjega razočaranja nad politiko pri mladih (npr. Mals/Malles, Heidelberg, Dornbirn).

Pri tematikah, ki jih obravnavajo z mladinsko participacijo, je opazen močan trend. Ker iz izkušenj vemo, da je mlade najlažje navdušiti s tematikami iz njihovih trenutnih področij zanimanja (npr. Dunaj, Herisau), kar v mnogih primerih pomeni organizacijo prostočasnih priložnosti (npr. Trento, Zell am Ziller), se zdi, da številne občine osredotočajo svoje vire za projekte z mladimi odraslimi prav na ta področja. Večje število projektov na teh področjih se začne tudi v občinah, kjer participativne oblike dopuščajo samoorganizacijo mladih odraslih (npr. Weyarn). Te občine ustanavljajo tudi samoorganizacije mladih v participativnih oblikah, povezanih s spodbujanjem občutka za odgovornost. Nekatere občine mladim odraslim prepustijo tudi odgovornost za manjše proračune (npr. Weyarn, Köniz), kar ima tudi pozitiven vpliv na motivacijo mladih odraslih za sodelovanje v participativnih procesih (npr. Lozana).

Občine gledajo na časovne omejitve posameznih projektov in hitro realizacijo le-teh v mladinskem sektorju kot na izjemno pomembno. Po eni strani lahko to prepreči, da bi mladi ljudje izgubili zanimanje za sam proces, po drugi strani pa obstaja tveganje, da realizacija rezultatov za sodelujoče v procesih ne bi bila več relevantna, saj se življenja mladih odraslih tako hitro spreminjajo (npr. Dornbirn, Dunaj, Échirolles). Gledano z druge perspektive, uspeh in realizacija njihovih rezultatov predstavljata za mlade veliko motivacijo, da s participacijo nadaljujejo (npr. Wolkersdorf).

INFOPOLJE 15: PARTICIPACIJA MLADIH – MREŽE IN ORGANIZACIJE

Evropa

Evropska komisija - mladi https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/civil-society_en

Alpska regija

CIPRA - Living in the Alps Report on Youth Participation in the Alps <http://www.cipra.org/en/youth>
www.cipra.org/en/youth/youthbrochure.pdf/inline-download

Avstrija

Raumordnung und Regionalpolitik in Niederösterreich - Fokus Jugend <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=375>

ARGE Partizipation <http://www.jugendbeteiligung.at/>

Landesjugendreferat Burgenland <http://www.ljr.at/workshops-projekte/deine-gemeinde-jungaktivinnovativ/>

JAM - Jugend Arbeit Mobil <http://jugendarbeit-mobil.at/wp/>

Jugendportal Land Tirol <https://www.mei-infoeck.at/>

aktivwerden.at <http://aktivwerden.at/>

Die Zukunft in Deiner Gemeinde <https://jugendvorort.org/>

Jugendwegweiser <http://www.jugendwegweiser.at/>

Švica

Kinder- und Jugendpolitik Schweiz <https://www.kinderjugendpolitik.ch/>

DOJ - Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz <http://www.doj.ch/>

infoclick.ch - Kinder- und Jugendförderung Schweiz <https://www.infoclick.ch/schweiz/>

easyvote <https://www.easyvote.ch/de/home/>

Italija

Südtiroler Jugendring <http://www.jugendring.it/>

trentogiovani.it <http://www.trentogiovani.it/>

Francija

anacej - association nationale des conseils d'enfants et de jeunes <http://anacej.asso.fr/>

ProVox <http://provox-jeunesse.fr/>

Lihtenštajn

aha Liechtenstein <http://www.aha.li/>

Jugendbeteiligung Liechtenstein <https://www.jubel.li/>

Slovenija

Mladinski Svet Slovenije <http://mss.si/>

Mreža MaMa <http://www.mreza-mama.si/>

Zveza študentskih klubov Slovenije <http://www.skis-zveza.si/>

Študentska organizacija Slovenije <http://www.studentska-org.si/>

Nemčija

Servicestelle Jugendbeteiligung <https://www.servicestelle-jugendbeteiligung.de/>

Bayerischer Jugendring <https://www.bjr.de/themen/partizipation-und-demokratie/gelingende-jugendbeteiligung.html>

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg https://www.lpb-bw.de/jugendbeteiligung_jugendpolitik.html

Bundesnetzwerk Kinder- und Jugendbeteiligung <https://www.dkhw.de/ueber-uns/buendnisse/bundesnetzwerk-kinder-und-jugendbeteiligung/>

2.5.3 Stalnost in trajnostnost

Hitro spreminjajoči se svet mladih odraslih predstavlja še poseben izziv za mladinsko participacijo in za mladinsko delo v občinah na splošno, saj se zanimanja mladih kar naprej spreminjajo in je tudi generacijska sprememba znotraj ciljne skupine hitra (npr. Teufen, Hohenweiler). Še en problem, na katerega so občine na tem področju naleteli, je, da so mladi odrasli bolj aktivni v skupinah prijateljev ali klik in da torej uporabljajo participativne procese v pozitivnem smislu kot možnosti za druženje (npr. Lozana). A to lahko povzroči tudi, da se hkrati veliki odseki aktivnih mladih odtrgajo od mladinske participacije (npr. Zell am Ziller). Da bi dosegli uspešno mladinsko participacijo, občine tako predlagajo pobotanje hitrega tempa življenja mladih z institucionalno stalnostjo v mladinskem sektorju (npr. Ajdovščina). Ta stalnost ima lahko tudi zelo pozitivne učinke na uspešno motiviranje in mobilizacijo mladih odraslih (npr. Dornbirn). Ključnega pomena je tukaj tudi politična volja, na primer pri zagotavljanju potrebnih finančnih sredstev ali pri ustvarjanju delovnih mest v mladinskem delu/mladinski participaciji (npr. Genova).

Občine navajajo tudi, da lahko uspešna mladinska participacija vodi k aktivni identifikaciji z ozemljem, ki vodi, v najboljšem primeru, tudi v pozitivne učinke pri problemih, kot so migracije ali staranje, še posebno v manjših občinah (npr. Moosburg, Hohenweiler).

Za zaključek; rezultati so pokazali, da so mnoge izmed občin resno razmišljale o različnih načinih vključevanja mladih v procese političnega odločanja. Pa vendar se zdi, da ostaja še veliko prostora za napredek, še posebno na področjih, ki presegajo točno določene mladinske tematike.

INFOPOLJE 16

VODILA, OKVIRJI IN VODILNA NAČELA ZA MLADINSKO PARTICIPACIJO

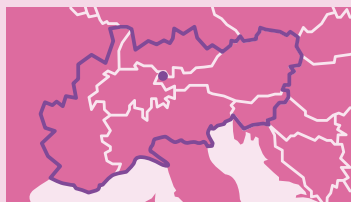
Za splošne namene participativne demokracije so nekatere občine razvile participativna vodila kot enega od pripomočkov pri zagotavljanju stalnosti. S tem povezana vodila in vodilna načela obstajajo tudi na različnih vladnih nivojih za mladinsko participacijo. Ta razdelek ponuja nekaj vpogleda v to, kakšni so lahko takšni okvirji in pripomočki za vodenje v mladinskih procesih.

- **Land Spodnja Avstrija** je (poleg svojega priročnika za državljansko participacijo) za svoje občine razvila tudi vodila, kako vključiti mladino v strukturalno načrtovanje, ki temelji na pozitivnih izkušnjah nekaterih občin, vključno z občino Wolkersdorf (<http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=382>).
- **Avtonomna pokrajina Trentinsko** uravnava mladinsko politiko glede na smernice za spodbujanje in krepitev celotnega ozemlja, mladinsko politiko razvija skupaj z mladimi odraslimi preko dialoga med mladimi in akterji institucij. Bolj podrobni primeri so strukturirane pobude, kot na primer »piani di zona« (območni načrti), temeljijo na izmenjavi in razpravi med občinskimi predstavniki, NVO-ji in širšo javnostjo: http://www.politichegiovanili.provincia.tn.it/vetrina/piani_zona/.
- Na **Bavarskem** so mladinski delavci razvili standarde kakovosti, da bi onemogočili razočaranje mladih nad procesi: <https://www.bjr.de/themen/partizipation-und-demokratie/gelingende-jugendbeteiligung.html>.
- **Švicarski** Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände/Conseil des Activités de Jeunesse ponuja zbirko za uporabo pripravljenih procesov, da bi tako podali spodbude in vodila za mladinsko participacijo: http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/themen/jugendpolitik/_heft_jugendbeteiligung_dt.pdf.
- **Mals/Malles:** občinski predpis omogoča odprte ali parlamentarne oblike mladinske participacije, da bi tako pomagali reševati skrbi te starostne skupine (33. člen).
- V **Genovi** servisna točka »Informagiovani« ponuja okvir za številne projekte mladinske participacije, ki želijo zgraditi mrežo za mlade odrasle, da bi jih tako povezali z institucijami in akterji na področju zaposlovanja in usposabljanja za delovno mesto (<http://www.genovagiovani6tu.comune.genova.it>).
- **Maribor** je sprejel večletno uredbo o javnem interesu v mladinskem sektorju, da bi tako natančno določil podrobnosti sodelovanja na lokalni ravni med odločevalci in mladino na tistih področjih, ki zadevajo slednje (Lokalni program mladih v mestni občini Maribor za obdobje 2016–2021, <http://www.maribor.si/dokument.aspx?id=28095>).



INFOPOLJE 17

ŠTUDIJA PRIMERA DORNBIRN



Dornbirn se šteje za vzorčen primerek, ko govorimo o stalnosti in posledičnem uspehu mladinske participacije. Dokaz za to je nagrada Democracy Prize 2014, ki jo je mestu podelil avstrijski parlament. Dornbirn že leta realizira različne procese mladinske participacije, na primer »Srečanje razrednih predstavnikov« in »Generacijska kavarna«, poleg tega pa tudi aktivno dela na Dolgi noči participacije. Dornbirn je tudi predstavnik dobre prakse v povezavi z organizacijo in spletno prisotnostjo postopkov in dokumentacije procesov mladinske participacije. Občina kot ključne cilje svojega modela mladinske participacije, ki temelji na odločitvi občinskega sveta iz leta 1998, navaja naslednje smernice: (a) odprt dostop za mlade ne glede na njihovo stopnjo izobrazbe in družbeno skupino; (b) aktivni stik z različnimi ciljnim skupinami; (c) dialog z občinsko upravo in politiko; (d) namestitev lastne primerne in neodvisne infrastrukture; (e) neprekinjeno delo na področju odnosov z javnostmi in oblikovanja mnenj v družbi; (f) projektno usmerjeno delo, ki je usmerjeno primarno v posamezne predloge in zadeve, ki se tičejo mladih.

2.6 NADALJNE INFORMACIJE IN SEZNAM VIROV

Spodnji del namerava ponuditi možnost podrobnejših informacij v primeru nadaljnjega zanimanja. Nanaša se na relevantne spletne strani regionalnih vladnih pisarn za državljansko participacijo, smernice za participativne procese na občinski ravni, ki so bili izpostavljeni v vprašalnikih in intervjujih, in nekaj uporabne literature, na katero smo se sklicevali tudi skozi celotno poročilo. Tabela 1, Infopolje 12 in Infopolje 15 zgoraj že navajajo spletne naslove izbora sodelujočih mrež in podatkovnih baz. Informacijam v tem delu sledi šest preglednic, ki ponujajo več vpogleda v dvanajst specifičnih primerov dobrih praks inovativne državljanske participacije, ki so jih izvedli v Alpski regiji.

Regionalne pisarne za participacijo

AT - Burgenland	Landesamtsdirektion Generalsekretariat - Recht/Hauptreferat Verfassungsdienst
AT - Koroška	Orts- und Regionalentwicklung und kommunales Bauen in der Abteilung 3, AKL https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung
AT - Spodnja Avstrija	Dorf- und Stadterneuerung in der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik http://www.noe.gv.at/noe/Raumordnung/Raumordnung.html und http://www.noe.gv.at/noe/Kontakt-Landesverwaltung/Kontakt_zur_Landesverwaltung.html
AT - Zgornja Avstrija	Oberösterreichische Zukunftsakademie http://www.ooe-zukunftsakademie.at/
AT - Salzburg	(1) Landesmedienzentrum bzgl. landesweiter Bürgerräte https://www.salzburg.gv.at/presse/landes-medienzentrum (2) Abt. Natur- und Umweltschutz, Gewerbe bzgl. lokaler und regional Bürgerbeteiligung im Sinne der Agenda 21 https://www.salzburg.gv.at/verwaltung_/Seiten/205.aspx
AT - Štajerska	Land Steiermark, Abteilung 17 Landes- und Gemeindeentwicklung, Referat für Landesplanung und Regionalentwicklung http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11704789/75775473
AT - Tirolska	Geschäftsstelle für Dorferneuerung, LA 21 Leitstelle https://www.tirol.gv.at/landwirtschaft-forstwirtschaft/agrar/dorferneuerung-tirol/

AT - Vorarlberg	Büro für Zukunftsfragen http://www.vorarlberg.at/zukunft/
CH - Basel Landschaft	Abteilung "Politische Rechte" https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte
CH - Uri	Amt für Kultur und Sport, Abteilung Kulturförderung und Jugendarbeit http://www.ur.ch/de/verwaltung/verwaltungorg/?amt_id=866
CH - Thurgau	Staatskanzlei, Departement für Inneres und Volkswirtschaft https://div.tg.ch/
CH - Glarus	Staatskanzlei des Kantons Glarus http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d41/f42.cfm
CH - Ticino	Ente regionale di sviluppo http://www.ers-bv.ch/
CH - Neuchâtel	Département de l'éducation e de la famille Service de protection de l'adulte et de la jeunesse Bureau du Délégué à la jeunesse http://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Pages/accueil.aspx
CH - Ženeva	Chancellerie d'État http://www.ge.ch/chancellerie/
CH - Vaud	Promotion et soutien aux activites de jeunesse http://www.vd.ch/themes/vie-privee/enfance-et-jeunesse/promotion-et-soutien-aux-activites-de-jeunesse/
DE - Baden-Württemb.	Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Staatsministerium https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/staatsraetin-fuer-zivilgesellschaft-und-buergerbeteiligung/ und https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/
IT – Autonomna pokrajina Trentinsko	Autorità per la partecipazione locale https://apl.provincia.tn.it/
Lihtenštajn	Liechtenstein Institut http://www.liechtenstein-institut.li/
Slovenija	Služba za transparentnost, integriteto in politični sistem, Ministrstvo Za Javno Upravo http://www.mju.gov.si/en/about_the_ministry/organization/

Participativne odredbe, participativne listine

Spodnji seznam navaja primere posebnih odredb, smernic ali participativnih listin, ki so na občinski ravni institucionalizirale državljansko participacijo.

AT - Dornbirn	https://www.dornbirn.at/leben-in-dornbirn/buergerbeteiligung/neues-leitbild-zusammenleben/
AT - Munderfing	http://www.munderfing.at/zukunftsprofil-munderfing
AT - Dunaj	https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/leitbilder/
CH - Bern	http://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/mitreden-und-mitgestalten
CH - Ville de la Chaux de Fonds	http://www.urbaine.ch/projets/detail/project/vision-la-chaux-de-fonds-2030/
DE - Weyarn	http://www.weyarn.de/arbeitskreise.htm

DE - Erlangen	https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx/tabid-1813/4041_read-32671/
DE - Filderstadt	http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Spielregeln.html http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Handbuch+Buergerbeteiligung.html
DE - Heidelberg	http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html
FR - Mouans Sartoux	http://mouans-sartoux.net/association2/charte-vie-associative
FR - Ville d'Échirolles	http://www.echirolles.fr/la-ville/participation-citoyenne/charte-de-la-participation
IT - Genoa	http://www.comune.genova.it/patti_di_collaborazione
IT - Trento	http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni/Patti-di-collaborazione-e-adesioni

Literatura

Alber Elisabeth, „Partizipation und partizipative Demokratie im Diskurs“, v: Alber Elisabeth/Trettel Martina (Hrsg.), Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, Bozen, Eurac Research book, 2015, 15-30.

Alber Elisabeth/Trettel Martina (Hrsg.), Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, Eurac Research Book, Bozen, 2015. (<http://www.eurac.edu/de/research/autonomies/sfereg/publications/pages/publicationdetails.aspx?pubId=0103533&pubType=Q>) [v italijanščini: Alber Elisabeth/Trettel Martina (a cura di), Partecipazione e democrazia partecipativa nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: riflessioni ed esempi, Bolzano, Eurac Research Book, 2015].

Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (Hrsg.), Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, Nomos, 2014.

Alber Elisabeth/Kreß Annika, „Theorie und Praxis partizipativer Demokratie in den Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“, v: Engl Alice et al., Politika – Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen, Raetia Edition, 2016, 245-259.

Berka Walter, Lehrbuch Verfassungsrecht, Wien, Springer, 2008.

Bußjäger Peter, „Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Ein Blick auf Essentialen und Realien der Jurisdiktionen im Alpenraum“, v: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2010, 379-388.

Bußjäger Peter, „Jüngste Reformen kommunaler Trägerstrukturen im europäischen Vergleich“, v: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2013, 478-484.

Engl Alice et al. (Hrsg.), Politika 2016 – Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen, Raetia Edition, 2016.

Große-Hüttmann Martin, „Sozialkapital, regionale Identität und Demokratie im Alpenraum – Perspektiven der Forschung“, v: Bußjäger Peter/Woelk Jens (Hrsg.), Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt, Innsbruck, Institut für Föderalismus, 2009, 77-89.

Harrison Owen, Open Space Technology. A User's Guide, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2008.

Haug Volker M., „Kommunales Partizipationsrecht im föderalen Vergleich“, v: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2012, 153-168.

Landwehr Claudia, „Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation“, v: Lembcke W. Oliver et al. (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Wiesbaden, Springer Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, 355-385.

Nanz Patrizia/Fritsche Miriam, Handbuch Bürgerbeteiligung, Bundeszentrale für politische Bildung Bonn, 2012.

Palermo Francesco, "I poteri ordinamentali dei Länder nei confronti dei Comuni in Austria",
Le Regioni Nr. 5/2000, Padua, Il Mulino, 2000, 917-946.

Pernthaler Peter, „Föderalismus im Alpenraum. Konzeption 1980 – Herausforderungen 2008/2009, in Bußjäger
Peter/Woelk Jens (Hrsg.), Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt,
Innsbruck, Institut für Föderalismus, 2009, 33-38.

Rütimann Patricia M. Schiess, Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts,
Arbeitspapiere Liechtenstein Institut Nr. 50, 2015 (http://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/LIAP_050.pdf)

Seidendorf Stefan, "Die Territorialreform in Frankreich: Republik 2.0", v: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2016, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2016, 301-321.

Stadt Wien MA 19 (Hrsg.), Praxisbuch Partizipation - Gemeinsam die Stadt entwickeln, Wien, 2012
(<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008273.pdf>)

Stahl Gerhard/Degen Manfred, „Kommunen in der europäischen Wirtschaftsregierung – Objekte oder Akteure?,
v: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden,
Nomos, 2013, 485-494.

Steger Christian O., „Vergleich der Ebenen: Vertrauen in die Gemeinden“, in Alber Elisabeth/Zwilling Carolin
(Hrsg.), Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, Nomos, 2014,
161-174.

Trettel Martina/Klotz Greta, Bürger/innenbeteiligung – Ein praktischer Leitfaden für die Gemeinden in Südtirol,
POP! Paths of Participation Projekt, Bozen, Eurac Research, 2015.

Woelk Jens, „Italien: auf der ständigen Suche nach Gleichgewicht“, v: Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (Hrsg.),
Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, Nomos, 2014, 105-128.

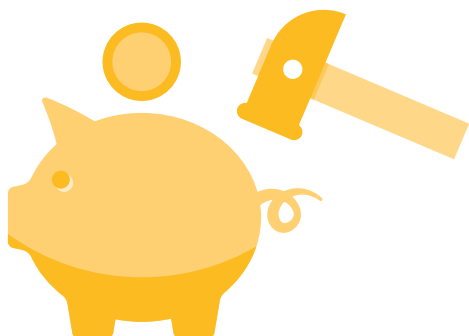
2.7 PREGLEDNICE O INOVATIVNIH PRAKSAH PARTICIPATIVNE DEMOKRACIJE, IMPLEMENTIRANE V ALPSKEM PROSTORU

V zaključku in kot rezultat primerjalne analize je raziskovalna ekipa pripravila 6 preglednic, ki prikazujejo izbrane inovativne in dobro delujoče participativne prakse, s katerimi smo se srečali v empiričnem delu analize.

Vsaka preglednica vsebuje dva dobra in inovativna primera participativne demokracije, izbrana med tistimi iz vprašalnikov, ki so bili razdeljeni na regionalni ravni (v Sloveniji in Lihtenštajnu na državni ravni), in omenjena s strani intervjuvanih uradnikov in političnih predstavnikov na lokalni ravni.

Naslovniki naslednjih preglednic so v glavnem ustvarjalci politike in odločevalci, ki želijo v svojo regijo ali občino vpeljati participativni mehanizem. Struktura preglednic odseva ta namen. Zainteresirani ustvarjalec politike bo tako lahko razmislil o participativnih praksah na področju politike, ki ga zanima, ali bo lahko preglednice bral prečno ter se osredotočal na dobro delujoče prakse, ki so jih vpeljali v podobno velikih regijah ali občinah.

Vsaka preglednica vključuje odgovore na štiri vprašanja: **kje?, katera metoda?, zakaj? in kako?**



MESTNA REGENERACIJA



Odločitve o mestnem razvoju so tehnične in zapletene. Vendar je možno hkrati ustvarjati novo mestno območje in spodbujati razvoj skupnosti.

"PARTECIP@"



KJE?

Občina Genova Center - Vzhod, pokrajina Ligurija (ITALIJA)
približno 89.300 prebivalcev (2015)

KAJ?

E-demokracija in metoda mestne regeneracije

ZAKAJ?

Cilj je bil vključiti prebivalce v oblikovanje svojih mestnih četrti.

KAKO?

Faze procesa sodelovanja:

1. vsak prebivalec je lahko predlagal svoj projekt regeneracije mesta na spletni platformi; 2. tehnični odbor, ki ga je ustanovila mestna občina, je ocenil izvedljivost teh projektov; 3. za sprejete projekte je bilo organizirano glasovanje na spletni platformi in izven nje; 4. projekti, ki so prejeli največ glasov, so bili izpeljani.

Več informacij na:

<http://www.urbancenter.comune.genova.it/group/1576>

NAMIG: Mestna občina je sodelovala s strokovnjaki za spletne oblike demokracije (Zveza Open Genova).

"HDJ"

MLADI



KJE?

Heidelberg, zvezna dežela Baden-Württemberg (NEMČIJA)
približno 156.000 prebivalcev (2015)

KAJ?

E-demokracija in metoda mestne regeneracije

ZAKAJ?

Cilj je bil vključiti mlade v načrt obnove njihovega mladinskega centra.

KAKO?

Otroci in mladi so delili svoja mnenja na uvodnem srečanju z lokalnimi uradniki in predstavniki mladih. Izmenjevanje zamisli so nadaljevali prek mobilne aplikacije WhatsApp. Na podlagi rezultatov spletnega sodelovanja so kasneje organizirali javni arhitekturni natečaj.

Več informacij na:

<https://hausderjugend-hd.de/beteiligungsverfahren/#abschluss>

NAMIG: Najboljši način za vključevanje mladine je prek komunikacijskih kanalov, namenjenih mladini.

PROSTORSKO NAČRTOVANJE

Participativno mestno načrtovanje meščanom omogoča, da sodelujejo pri oblikovanju svojega mesta glede na svoje potrebe in potrebe skupnosti.



“MY WO DO + 24”

MLADI



KJE?

Občina Wolkersdorf, Spodnja Avstrija (AVSTRIJA)
približno 7.000 prebivalcev (2016)

KAJ?

Sodelovanje mladih in
mestno načrtovanje

ZAKAJ?

Cilj je bil vključiti mladino v
načrtovanje rabe prostora
njihove občine.

KAKO?

Faze procesa sodelovanja:
1. sodelujoči so prejeli začetne pakete sodelovanja in izrazili svoja mnenja o
prostorski rabi z uporabo fotografij in simbolov; 2. nato so bili sodelujoči razde-
ljeni v manjše skupine, kjer so nadaljevali z razvojem rezultatov prejšnje faze;
3. proces je bil zaključen s splošno razpravo o rezultatih procesa mladinskega
sodelovanja in skupnih ukrepov.

Več informacij na:

<http://www.stadt-umland.at/themen/beteiligung/mywodo-24.html>

NAMIG: Prepričljiva večgeneracijska razprava je zelo učinkovito
sredstvo nadaljnjega ukrepanja.

“MÉTAMORPHOSE”



KJE?

5 mestnih četrti mestne občine Lozana, Vaud (ŠVICA)
približno 135.600 prebivalcev (2015)

KAJ?

Sodelovanje prebivalcev pri
prostorskem načrtovanju mesta
(od 2008 do 2016)

ZAKAJ?

Cilj je bil s procesi sodelovanja
spremljati vsak korak projekta
mestnega načrtovanja.

KAKO?

Proces sodelovanja se je začel leta 2008 ter je zajemal različne faze in stopnje
participativne demokracije od obveščanja, posvetovanja, pogajanja, dogovarja-
nja pa vse do sgradnje v vsakem koraku projekta mestnega načrtovanja. Proces
je potekal na podlagi različnih metod, kot so nabor zamisli, natečaji za mestno
oblikovanje, okrogle mize, javna posvetovanja in delavnice. Pri sodelovanju so
upoštevali različna področja mestnega življenja prebivalcev (mobilnost, raba
javnih površin, okolje, sanacija zelenih površin in ustvarjanje športnih objektov).

Več informacij na:

<http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/projet-metamorphose/demarche-participative.html>

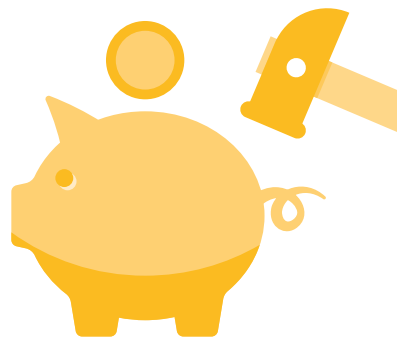
NAMIG: Občina je sodelovala z neodvisno zvezo »Oui Lausanne
Avance!« (OLA) in s strokovnjaki za urbanizem.

Interreg
Alpine Space

GaYA 
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND



JAVNA PORABA



Prebivalci lahko aktivno sodelujejo pri občinskih ali pokrajinskih proračunskih odločitvah, ki bodo vplivale na njihova življenja, ter tako prispevajo k transparentnosti in učinkovitosti javne porabe.

"BÜRGERHAUSHALT MALS"



KJE?

Občina Mals/Malles, avtonomna pokrajina Bolzano/Bozen na Južnem Tirolskem (ITALIJA), približno 5.100 prebivalcev (2016)

KAJ?

Participativni proračun, E-demokracija in svet občanov

ZAKAJ?

Cilj je bil prebivalcem omogočiti, da lahko odločajo o razporeditvi deleža občinskega proračuna.

KAKO?

Faze procesa sodelovanja:

1. vsak sodelujoči lahko predlaga največ tri proračunske ali varčevalne projekte; 2. občina potrdi izvedljivost projektov (zakonsko, tehnično in finančno) v sodelovanju s svetom, ki ga sestavlja 15 naključno izbranih prebivalcev; 3. sprejete projekte nato javno objavijo in za njih organizirajo spletno glasovanje; 4. občinske politične ustanove bodo izpeljale projekte z največ glasovi.

Več informacij na:
<http://www.gemeinde.mals.bz.it>

NAMIG: Vključevanje prebivalcev v oceno izvedljivosti povečuje splošno soglasje glede končnega rezultata.

PARTICIPATIVNI PRORAČUN V MARIBORU



KJE?

Mestna četrt Radvanje, Mestna občina Maribor (SLOVENIJA) približno 95.500 prebivalcev (2016)

KAJ?

Pilotni projekt participativnega proračuna

ZAKAJ?

Cilj je bil narediti mestno proračunsko politiko bolj transparentno z neposrednim vključevanjem prebivalcev.

KAKO?

Prebivalci so imeli pravico soodločati pri razporeditvi 20 % občinskega proračuna, ki se razdeli na različne mestne četrti. Vsak prebivalec je predlagal projekt in oddal svoj glas za največ pet projektov. Mestna občina je nato izvedla oceno izvedljivosti projektov z največ glasov, ki bodo zdaj izpeljani.

Več informacij na:
<http://mariborpp.si/>

NAMIG: Vključevanje prebivalcev v proračunske odločitve jim omogoča pridobiti zaupanje v politične ustanove in povečati vsesplošno transparentnost.

OKOLJE

Sodelovanje prebivalcev je odločilno pri razvoju in izvajanju trajnostnih okolijskih politik, ker so prebivalci prvi, ki jih uvajajo.



"ENERGIEWENDE"



KJE?

Občina Weyarn, zvezna dežela Bavarska (NEMČIJA)
približno 3.700 prebivalcev (2016)

KAJ?

Delovna skupina prebivalcev (Arbeitskreis)

ZAKAJ?

Cilj je bil vključiti prebivalce v občinski energijski razvoj.

KAKO?

Občina je sprožila ta večfazni proces z organiziranjem delavnice sodelovanja (Energiewerkstatt) na temo okolja. Kot rezultat delavnice je bila ustanovljena delovna skupina prebivalcev v cilju prehoda na obnovljive vire energije do leta 2025. Nato je delovna skupina na lastno pobudo priredila delavnice za prebivalce, ki so o svojih navadah glede porabe energije odgovarjali z vprašalniki.

Več informacij na:
<https://www.energie-wende-weyarn.de/>

NAMIG: Vključevanje prebivalcev v različne faze sodelovanja povečuje občutek skupinske odgovornosti, hkrati pa prebivalci lahko koristijo obstoječa znanja in izkušnje v občini.

"BEKO"



KJE?

Zvezna dežela Baden-Württemberg (NEMČIJA)
približno 10,8 milijona prebivalcev (2015)

KAJ?

E-demokracija, okrogle mize in svet mestnih prebivalcev

ZAKAJ?

Cilj je bil razviti sporazumni regionalni energijski koncept.

KAKO?

Organizirane so bile štiri okrogle mize (v vsaki regionalni četrti) s 100 naključno izbranimi prebivalci, ki so razpravljali na temo oskrbe z energijo, gospodinjstev in prometa. Istočasno so pri razpravah sodelovale pokrajinske zveze in interesne skupine. V drugi fazi so se prebivalci in interesne skupine, izvoljeni na vsaki okrogli mizi, sestajali na »posvetovalnih sejah«, da bi določili priporočila za pokrajinsko vlado glede skupne strategije. Poleg tega so lahko prebivalci prek spletne platforme izrazili svoje mnenje glede razvoja pokrajinskega energijskega koncepta.

Več informacij na:
<https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de>

NAMIG: Zvezni deželi je z znanstveno podporo pomagala Univerza v Stuttgartu, ki je z vprašalniki in intervjuji zbirala mnenja.

Interreg
Alpine Space

GaYA 
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND



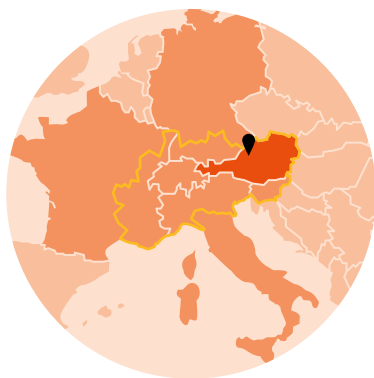
MLADINSKE POLITIKE

Mladi najbolj vedo, kako je treba oblikovati politike, ki vplivajo nanje.



"YOUTH REGION – JUGEND IN DER TRAUNSTEINREGION"

MLADI



KJE?

Občine na območju Traunsteina, Zgornja Avstrija (AVSTRIJA)
približno 46.000 prebivalcev

KAJ?

Občinski mladinski sveti in mladinske kavarne

ZAKAJ?

Cilj je bil omogočiti mladim, da aktivno sodelujejo v razvoju občinskih in pokrajinskih politik in projektov.

KAKO?

Občine na območju Traunsteina so ustanovile občinske mladinske svete, kjer teme razprav izbirajo prav mladi. Člani sveta so naključno izbrani iz registra prebivalstva. Sveti delujejo po metodi doseganja soglasja, ki se imenuje »dinamična podpora«. Rezultate nato javno predstavijo in o njih razpravljajo v mladinskih kavarnah. Tako imenovana »resonančna skupina« spremlja ves proces sodelovanja ter ponuja profesionalno in finančno podporo sodelujočim občinam.

Več informacij na:
<http://www.youthregion.at/timetable.html>

NAMIG: Odločevalci in oblikovalci politik s sodelovanjem mladine dobijo vpogled v to, kar najbolj pomeni mladim.

"RENDERING TRENTO GIOVANI"

MLADI



KJE?

Občina Trento, avtonomna pokrajina Trento (ITALIJA)
približno 117.300 prebivalcev (2016)

KAJ?

Večfazen proces sodelovanja mladih

ZAKAJ?

Cilj tega procesa sodelovanja je bil vključiti mlade v razvoj občinske mladinske strategije za obdobje 2017-2020, pri čemer so upoštevane dejanske potrebe mladih.

KAKO?

Faze procesa sodelovanja: 1. v fazi izmenjevanja mnenj lahko mladi predstavijo svoja mnenja, vizije in zahteve za prihodnost; 2. zbrane točke se preučijo in razdelijo v 4 makro kategorije (službedelovna mesta, kultura, sodelovanje in vključenost); 3. nato jih fokusne skupine, ki jih tvorijo mladi, uradniki in društva, prednostno razvrstijo; 4. končne smernice nato prestanejo proces uradne odločitve.

Več informacij na:
<http://www.trentogiovani.it>

NAMIG: Dodana vrednost procesa sodelovanja v razvoju strategij je vključenost tistih, na katere te strategije neposredno vplivajo.

Interreg
Alpine Space



GaYA

EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

MOBILNOST

Razvoj sporazumne prometne politike s sodelovanjem prebivalcev na podlagi doseganja primernih rešitev težav mobilnosti.



“STEP 2025” MESTNI NAČRT MOBILNOSTI



Več informacij na:

<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/index.html>

KJE?

Dunaj (AVSTRIJA), približno 1,8 milijona prebivalcev (2016)

KAJ?

Svet občanov, okrožni forumi in občanske kavarne

ZAKAJ?

Cilj je bil vključiti interesne skupine in prebivalce v razvoj trajnostnega načrta mobilnosti.

KAKO?

Proces sodelovanja je združil več različnih skupin: skupina za mobilnost, sestavljena iz uradnikov, je sodelovala z delovnimi skupinami pri različnih razpravah na temo mobilnosti. Vseh 23 dunajskih okrožij je bilo povabljenih na seje okrožnih forumov. Nato je bil ustanovljen svet občanov na temo mobilnosti. Člani sveta so bili naključno izbrani iz registra prebivalstva. Prvih 14, ki so se pozivu odzvali, so izbrali za člane sveta. Svet je na temo mobilnosti predstavil šest sporočil, o katerih so razpravljali v občanskih kavarnah.

NAMIG: Tesno sodelovanje uradnikov, politikov in civilne družbe spodbuja medsebojno razumevanje.

BERNSKI MODEL



KJE?

Bernski kanton (ŠVICA) približno 1 milijon prebivalcev (2015)

KAJ?

Model participativnega načrtovanja v projektih mobilnosti

ZAKAJ?

Cilj je bil zgodnje vključevanje prebivalcev v proces načrtovanja, da bi rešili morebitna nasprotovanja pred odobritvijo projekta.

KAKO?

Pod sloganom »obstoj in ne prevlada« prebivalci sodelujejo v zgodnjih fazah načrtovanja. Na obravnavah so sodelovali predstavniki sosednjih zvez, delavnic in okroglih miz z interesnimi skupinami, da bi obravnavali vsako možno zahtevo. Ključno vlogo v procesu načrtovanja imajo načrtovalci, ki so strokovnjaki na področju posredovanja med različnimi interesnimi skupinami.

NAMIG: Bernski model je zakonito načrtovana oblika sodelovanja prebivalcev, ki dviguje raven sprejemljivosti izvedbenih odločitev.

Več informacij na:

<http://www.bve.be.ch>

Interreg
Alpine Space

GaYA

EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND



ZAKLJUČKI

Poročilo se je osredotočalo na analizo in oceno dveh osrednjih vidikov participativne demokracije: pravni in institucionalni vidik sfere, za katero se zanima, ter praktični in empirični vidik, ki nam omogoča dožemanje, kako se participativni procesi razvijajo in delujejo v procesih odločanja teritorialnih enot v Alpskem prostoru. Medtem ko se je prvi del raziskave osredotočal na nacionalno in regionalno raven oblasti, empirična raziskava prikazuje dokaze tako inovativnih praks, ki so predvsem implementirane na lokalni ravni kot tudi participativnih listin in vodil. Med drugim se je osredotočalo na končne cilje participativnih procesov in analiziralo vlogo politike in uprave, ki je izvajala projekte državlanske participacije. Vsak del raziskave označuje specifična metodologija analize. Da bi lahko razvili primerjalni zaključek, ki ponuja koordinirano vizijo dinamike pri razvoju participativne demokracije in demokratičnih inovacijah v državah, regijah in občinah Alpskega prostora, smo na tej točki oba raziskovalna pristopa sopostavili.

Končni cilj tega poročila je bil ponuditi **splošno sliko** o tem, kako je državlanska participacija v Alpskem območju institucionalizirana. Zanimivo je, da oba dela primerjalne analize razkrivata skupno težnjo: s pravnega vidika je jasnost koncepta participativne demokracije neposredno sorazmerna bližini regulativnega organa do državljana. Empirična analiza gre v isti smeri. Ker so občine državljanom najbližji organ, so lahko najboljše platforme za odziven in učinkovit pristop k demokratičnim inovacijam.

Kar se tiče **ciljev**, ki so osnova za sprejetje instrumentov participativne demokracije, raziskava odkriva, da je glavni cilj povečati stopnjo politične vpletenosti prebivalstva v procesih odločanja. Ta nujnost presega politične in geografske meje držav Alpske regije in je torej presečna in transnacionalna zahteva. Še več, naravno soodvisni cilji participativnih procesov so politična legitimacija, razvoj kulture participacije preko politične izobrazbe, pa tudi povečanje učinkovitosti, inovativnosti, trajnosti političnih odločitev. Teritorialne enote Alpskega prostora si delijo podobno potrebo zmanjšati vrzel med državljanji, še posebno mladimi ljudmi, in odločevalci, tudi zato, da bi izboljšale kakovost in legitimnost odločitev. Iz tega sledi, da se implementacija participativne demokracije in njena uporaba metod posvetovalne debate pojavlja na podoben način na mnogih od analiziranih teritorijev Alpske regije. Vendar pa ne smemo pozabiti, da je vsak participativni proces in vsak ureditveni ukrep, ki se nanj nanaša, edinstven v svoji zasnovi doseči specifične rezultate in cilje. Do določene mere se splošne ugotovitve te raziskave nanašajo tudi na participacijo mladih odraslih, ki živijo v Alpskem območju. V primerjavi s splošnimi participativnimi procesi, ki seveda tudi ciljajo na mladino in mlade odrasle ter jih vključujejo, so cilji participativnih procesov, posebno usmerjenih k spodbujanju vključenosti mladih odraslih, drugačni. Res je, da se ti procesi precej osredotočajo na identifikacijo in soustvarjanje. Še drugi pomembni vidiki uspešne mladinske vključenosti so izbira tematike in trajanje participativnega procesa.

Transnacionalni in čezmejni obseg participativne demokracije, ki ga spodbuja izmenjava znanja in izkušenj med državami Alpskega prostora, je še bolj očitno, ko pogledamo strukturo participativnih procesov. Pravzaprav empirična analiza še posebno kaže, da so bile v mnogih primerih implementirane podobne **metode** in časovni okviri, da bi pritegnili državljane v procese odločanja. Nekateri od primerov so: orodja e-demokracije, celica za načrtovanje, participativni proračun, javna razprava, državljanski svet (v različnih državah znan pod različnimi imeni) in državljanski posvet znotraj procesov oblikovanja ustave. Omeniti je potrebno tudi, da fleksibilnost in spontanost, ki zaznamujeta te participativne metode, povečujeta možnosti za njihovo mešanje ali ustvarjanje novih, da bi tako bolje dosegali zahteve, ki vodijo v začetek procesa participativne demokracije. Še en vidik, ki ga je razkrila analiza, je, da je vsak proces sam po sebi izkušnja "učenja skozi delovanje", čeprav se nekdo lahko zanaša na podporo neodvisnih organizacij ali uči od že izkušenih javnih inštitucij.

Z izvedeno analizo ni mogoče dokazati kakšne močne povezave med ravni oblasti, velikostjo teritorialne oblasti in uspehom participativnega procesa. Pravzaprav presenetljivo, čeprav je pravni okvir bolj nezadosten na nacionalni ravni kot na podnacionalni ravni, empirična analiza kaže, da se participativni procesi odvijajo na vseh ravneh vlade, z neverjetno frekvenco tudi na nacionalni ravni, a bolj na regionalni in lokalni. Zdi se, da so elementi, ki najbolj vplivajo na pozitiven izid demokratičnih inovacij, **"participativna" kultura** določenega ozemlja skupaj z voljo političnih akterjev, da se učinkovito vključijo v njeno implementacijo. Ni mogoče zanikati, da decentralizacija spodbuja pluralizem in diverzifikacijo ter tako omogoča vključevanje v participativno demokracijo, s tem pa ozemljem ponuja možnost, da strukturirajo svoje postopke odločanja na inovativen in vključujoč način. Vseeno pa lahko vključenost državljanov v pripravo javnih odločitev funkcionira samo, kadar je kulturna podplast že sama po sebi seznanjena s participativno dimenzijo politike.

Iz empirične raziskave, torej vprašalnikov za regionalne in državne uradnike ter intervjujev z lokalnimi predstavniki, je izšlo, da v Alpah obstaja **več razumevanj** participativne demokracije. Na primer v Švici, kjer je kultura participacije posebno dobro razvita in zakoreninjena, je dostop do instrumentov participativne demokracije – kot se razume tukaj – nekoliko sporadičen. To je verjetno mogoče pripisati močnemu vplivu neposredne demokracije, ki pronica v življenje institucij in državljanov ter tako vpliva na splošno pojmovanje demokracije in njenih inovacij. Pravzaprav v kontekstu Švice že ideja participacije sama po sebi sovпада s praksami neposredne demokracije. V tem kontekstu je

spreminjanje perspektive in identificiranje participativnih procesov na osnovi logike, kar se razlikuje od referendumov ali priljubljene iniciative, dokaj kompleksno. Isto velja za Lihtenštajn.

Raziskava tudi kaže, da v večini primerov **pripravljenost** za začetek participativnih procesov prihaja od političnih in vladnih oblasti, medtem ko jo je v drugih primerih mogoče pripisati državljanom, ki dojemajo potrebo po enakovredni in argumentirani debati z javnimi odločevalci. Spet je potrebno poudariti, da je sovpadanje med voljo političnih teles, uprave in državljanov ključno za pozitivno implementacijo participativnih procesov preko stalne komunikacije. Tu gre za odnos, ki je učinkovito določen v smernicah za participacijo mesta Heidelberg (Nemčija), kot "trialog".

Uspeh participativnih procesov je dejansko v glavnem povezan s posledicami, ki jih ima participativna faza na končne odločitve in tako na obravnavo volje državljanov, kot je izražena v teku posvetovalnega procesa. Da torej ne bi onemogočali možnosti participativne demokracije in da ne bi zavajali pričakovanj vključenih državljanov, mora obstajati močna predanost javne oblasti pri upoštevanju rezultatov participativnih procesov, ko se sprejema končne odločitve. Iz tega sledi, da morajo biti participativni procesi usmerjeni v rezultate, pravice in dolžnosti vseh vključenih deležnikov (uradnikov, politikov in državljanov) pa morajo biti jasne že od samega začetka.

Obstoj **pravnega okvirja uredb** participativne demokracije, kjer obstaja tudi močna politična volja, lahko spodbuja ali močno vpliva na uspeh participativnega procesa. Ta okvir določa pravila postopka, ki jim je treba slediti, in določa metode, v skladu s katerimi bi morali biti ali so lahko državljani bolj transparentno vključeni v pripravo zakonodajnih aktov. V tem pogledu se lahko obrnemo na izkušnje zvezne dežele Vorarlberg (Avstrija), ki predstavlja **dobro prakso** participativne demokracije. Participativna praksa *Bürgererrat*, ki uživa veliko podporo tako politične sfere kot tudi civilne družbe, je eksperimentirala veliko časa, preden je pridobila znaten pravni pomen. Po eni strani je bil *Bürgererrat* vključen v vir *mehkega prava* (vladne uredbe), po drugi strani pa je postal temelj demokratične strukture dežele, ko je bil vključen v podnacionalno Ustavo. Čeprav prisotnost pravnega okvirja ni absolutno nujna za pozitivno implementacijo praks participativne demokracije, v tem smislu nedvomno zagotavlja večjo transparentnost, jasnost in predvsem stalnost teh impulzov, ki so sicer zgolj predmet izbire političnih odločevalcev. V zvezi s tem je zanimivo, da ustava nobene od alpskih držav participativni demokraciji ne narekuje norm. Namen zakonodajnega temelja ali formalnih uredb za prakse participativne demokracije je izogniti se tveganju, da bi jih omejili na trajanje zakonodajalca ali zgolj za toliko časa, kolikor vztraja politična želja po njihovi implementaciji. Vendar pa je treba omeniti, da so inovativni pravni okvirji za participativno demokracijo na Alpskem območju dokaj redki. Pravzaprav je z izjemo nekaterih izjemnih regij v Italiji, v nekaterih avstrijskih Länder in francoski débat public, ki jih je vsekakor potrebno izpostaviti, panorama sicer precej enotna.

Poleg tega, izhajajoč iz primerjave med pravno in empirično raziskavo, obstaja dodatni element glede dinamike participativne demokracije in njenih instrumentov. Prakse participativne demokracije so namreč velikokrat sprejete predvsem z ozirom na razvoj **določenih politik**, še posebno urbanega načrtovanja, okoljevarstvenih in socialnih politik, pa tudi politike izdatkov. To vznikne tako iz velikega števila določb participativne demokracije, ki jih je mogoče prepoznati v zakonodajni politiki, omenjeno pa je bilo tudi v odgovorih v intervjujih.

V zaključku so medsebojno povezani vsi konstitutivni elementi procesov participativne demokracije. Vsa vključena telesa, postopki, pravna pravila, a predvsem kultura in volja institucij skupno vplivajo institucionalni izkoristek participativne demokracije. Tako ima implementacija participativnega procesa v kontekst sprejemanja javnih odločitev teles Alpskega ozemlja – pa naj bo to v primeru ad hoc akcije ali strukturirane intervencije – globok učinek na politično dinamiko pravnega sistema ali skupnosti ter tako zahteva tehtno in poglobljeno presojo. In končno, kar se tiče specifične vključenosti mladih odraslih, je ta raziskava razkrila, da je še vedno veliko prostora za razvoj inovativne dimenzije mladinske participacije in da se mnoge inštitucije, ki se jih ta analiza tiče, pogosto soočajo s podobnimi izzivi pri vpelevanju participativnih procesov, ki posebej ciljajo na mlade. Čeprav obstajajo mnogi politični procesi, ki želijo vključiti mlade odrasle, jih gre le peščica preko palete klasičnih oblik predstavniške demokracije (mladinski sveti, mladinski parlamenti). Iz tega razloga želijo naslednji delovni paketi projekta GaYA ponuditi izvedljive rešitve za spodbujanje inovativnih oblik mladinske participacije.

DODATEK – TABELA ZAKONOV

COUNTRY	CONSTITUTION	LAWS AND REGULATIONS	SUBNATIONAL AUTHORITIES	SUBNATIONAL CONSTITUTIONS	SUBNATIONAL LAWS AND REGULATIONS
DEUTSCHLAND	Artt. 5, 8, 20 c. 1 e 3, Grundgesetz	Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG), vom 31. Mai 2013, in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013, n. 26, p. 1388 ss.			
		§ 25, § 28, § 74, Verwaltungsverfahrensgesetz			
		§ 3, § 4a, Baugesetzbuch (BauGB)			
		Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung von 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), zuletzt geändert von Art. 3 Gesetz vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749)			
		§ 9, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung			
		§ 32, § 33, Kreislaufwirtschaftsgesetz			
		§ 47d, Bundes-Immissionsschutzgesetz (BimSchG)			
		§ 8, § 9, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG), von 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553), zuletzt geändert von Art. 4, Gesetz vom 27. Januar 2017 (BGBl. I S. 114)			
			Bayern	Art. 110, Verfassung des Freistaates Bayern, in der Fassung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt geändert von Gesetz vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)	
					Art. 18, art. 60, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO), in der Fassung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796)
					§ 25, Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), vom 23. Dezember 1976 ss.mm.
					Artt. 16 ss., Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012

	Baden-Württemberg	Art. 1, Art. 21, Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert von Gesetz vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030, 1032).	
			§ 20, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000
			§ 25, LVwVfG - Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg
			Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) vom 17. Dezember 2013 (GABl. Nr. 2, 2014, S. 22).
FRANCE	Art. 7, Charte de l'environnement		
	Art. 2, loi no. 95-101 del 2 febbraio 1995		
	Code de l'environnement, Partie législative, Livre I, Titre II - Article L121-1-A ss.; Articles L122-1 - L122-3-4; Article L123-1-A ss.		
	Art. L914-3, Code rural et de la pêche maritime		
	Art. L. 103-2, Art. L300-2, Code de l'urbanisme		
	Art. R11-4 ss., Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique		
	Art. L2141-1, Code général des collectivités territoriale		
ITALIA	art. 3 co. 2 Cost.; art. 118 co. 4 Cost		
	art. 8 d.lgs. 276/2000 Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)		
	art. 22 d.lgs. 50/2016 (Codice degli appalti; dibattito pubblico)		
	art. 4 d.lgs 152/2006 (Valutazione impatto ambientale)		
	art. 5, co. 1 d.P.C.m 170/2008 (attuazione di l. 50/1999 Analisi Impatto Legislazione)		
	Liguria	art. 2, co. 2 p.to c; art. 6	artt. 1 e 11 l. r. 38/1998 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)
	Veneto	art. 5; art. 9; art. 22	l. r. 25/1974

			artt. 2,3,10,14 e 15 l. r. 18 febbraio 2016, n. 4 (Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale)
			art. 1 l. r. 61/1985 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio)
	Friuli Venezia Giulia	/	l. r. 2 aprile 2004, n. 12
			art. 4 l. r. n. 43/1990 (Ordinamento nella Regione Friuli - Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale)
	Provincia Autonoma di Trento	/	l. p. 1/2016
			capo V ter l. p. 12/2014 di modifica alla l. p. 3/2006
			art. 5 l. p. 16/2010
	Provincia Autonoma di Bolzano	/	l. p. 23 aprile 2015 n. 3
			art. 14 bis l. p. 13/ 1997 (Legge urbanistica provinciale)
	Lombardia	art. 2 co. 3; art. 8; art. 36	art. 4 l. r. 12/2005 (Legge per il governo del territorio)
	Piemonte	preambolo; art. 2 co. 2; art. 86	l. r. 10/2016
			art. 10 l. r. 40/1998 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione)
	Valle d'Aosta	/	L. r. 29 dicembre 2006, n. 35
LIECHTENSTEIN	Art. 2; Art. 15 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein		
	Art. 9b, Schulgesetz (SchulG) vom 15. Dezember 1971		
	Artt. 87-88, Kinder- und Jugendgesetz (KJG) vom 10. Dezember 2008		
ÖSTERREICH	Art. 11, co. 6 B-VG		
	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (§1 BGBl. Nr. 697/1993)		
	Pflanzenschutzmittelgesetz (§14 BGBl. I Nr. 10/2011)		
	Energie-Infrastrukturgesetz (§3 BGBl. I Nr. 4/2016)		
	Immissionsschutzgesetz (§9c BGBl. I Nr. 115/1997)		
	Abfallwirtschaftsgesetz (§40 BGBl. I Nr. 102/2002)		
	Bundesgesetz betreffend die finanzielle und administrative Unterstützung des Österreich-Konvents (BGBl. I Nr. 39/2003)		

	Niederösterreich	Art. 25 co. 3 L-VG	Niederösterreich Flurverfassungs-Landes- gesetz (LGBl. 6650-0)
			NÖ Elektrizitätswesen- gesetz (LGBl. 7800-0)
			NÖ Straßengesetz (LGBl. 8500-0)
			NÖ Wald- und Weideservi- tuten-Landesgesetz (LGBl. 6610-0)
	Wien	/	Wiener Abfallwirtschaftsge- setz (LGBl. Nr. 53/1996)
			Wiener Pflanzenschutz- mittelgesetz (LGBl. Nr. 18/1990)
	Vorarlberg	Art. 1, co. 4 L-VG	Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchfüh- rung von Bürgerräten
			LGBl.Nr. 39/1996 Raumordnungsgesetz
			Gesetz über Betreiber- pflichten zum Schutz der Umwelt des Land Vorarl- berg (LGBl.Nr. 20/2001)
	Burgenland	Art. 68 co. 4 L-VG	LGBl. Nr. 46/1981 - Gesamte Rechtsvorschrift für Bürge- rinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung
			Burgenländisches Pflanzen- schutzmittelgesetz (LGBl. Nr. 46/2012)
			Bglid. Abfallwirtschaftsge- setz (LGBl. Nr. 10/1994)
	Salzburg	Art. 5 co. 5 L-VG	§82 LGBl. Nr. 26/1999
			Salzburger Abfallwirt- schaftsgesetz (LGBl Nr 35/1999)
			Salzburger Einforstungs- rechtsgesetz (LGBl Nr 74/1986)
			Salzburger Flurverfas- sungs-Landesgesetz (LGBl. Nr. 1/1973);
			Salzburger Raumordnungs- gesetz (LGBl Nr 30/2009)
	Kärnten	/	Kärntner Wald- und Weide- nutzungsrechte - Landesge- setz (LGBl. Nr 15/2003)
			Kärntner Umweltplanungs- gesetz (LGBl. Nr 52/2004)
			Kärntner Flurverfas- sungs-Landesgesetz (LGBl Nr 64/1979)
	Oberösterreich	Art. 58 co. 3 und 4 L-VG	Oberösterreichischer Einforstungsrechtsgesetz (LGBl.Nr. 51/2007);
			Oö. Flurverfassungs- Landesgesetz (LGBl.Nr. 73/1979)
			Oö. Umweltschutzgesetz (LGBl.Nr. 84/1996)

	Tirol	/	Tiroler Umweltprüfungs- gesetz (LGBl. Nr. 34/2005)
	Steiermark	Art. 68 co. 4 L-VG; Art. 78 co. 5 L-VG	LGBl. Nr. 87/1986 - Gesamte Rechtsvorschrift für Steiermärkisches Volks- rechtsgesetz
			Steiermärkisches Pflanzen- schutzmittelgesetz 2012 (LGBl. Nr. 87/2012)
SCHWEIZ/ SUISSE/ SVIZZERA	Art. 147 Verf./Cost.		
	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061)		
	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (SR 172.061.1)		
	Art. 4 des Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)		
	Art. 19 der Raumplanungs- verordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)		
	Art. 23i Bundesgesetz über den Natur- und Heimat- schutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)		
	Artt. 6,7,8 Übereinkommen über den Zugang zu Infor- mationen, die Öffentlich- keitsbeteiligung und Ent- scheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (SR 0.814.07)		
	Kanton Appenzell Ausserrhoden Canton Appenzello Esterno Canton Appenzell Rhodes-Extérieures	Artt. 56-57	Art. 14 Gemeindegesetz
	Kanton Appenzell Innerrhoden Canton Appenzello Interno Canton Appenzell Rhodes-Intérieures	Art. 1	Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 Der Grosse Rat des Kantons Appenzell I. Rh, SR 160.410; Art. 9 del Baugesetz
	Kanton Aargau Canton Argovia Canton Argovie	§ 59	§§ 19ff. Gemeindegesetz; Waldgesetz § 15
	Kanton Basel-Landschaft Canton Basilea Campagna Canton Bâle-Campagne	§ 151; § 34 ff.; §117	§§ 47 ff. Gemeindegesetz; §4 della Wasserbauverord- nung; § 7 Raumplanungs- und Baugesetz; § 27 der Kantonalen Waldverord- nung
	Kanton Basel-Stadt Canton Basilea Città Canton de Bâle-Ville	§ 66; § 53; § 55	§§ 6 ff. Gemeindege- setz; § 74 della Bau- und Planungsverordnung; § 22 Waldgesetz
	Kanton Bern Cantone Berna Canton de Berne	Art. 64	Baugesetz ex Art. 58

		Wasserbaugesetz ex Art. 23	
	Kanton Freiburg Canton Friburgo Canton Fribourg	Art. 50	
	Kanton Genf Canton Ginevra Canton Genève	Art. 110; Art. 134	
	Kanton Jura Canton Jura Canton Jura	Art. 117; Art. 46 co. 5	
	Kanton Glarus Canton Glarona Canton Glaris	Artt. 1, 61	Art. 28 Gemeindegesetz; Vorschriften über die Durchführung der Lands- gemeinde vom 6. Mai 1973 I D/21/2
	Kanton Graubünden Canton Grigioni Chantun Grischun Canton Grisons	Art. 66	Art. 4 del Raumplanungs- gesetz
	Kanton Luzern Canton Lucerna Canton Lucerne	§§ 26 e 27	
	Kanton Neuenburg Canton Neuchâtel Canton Neuchâtel	/	
	Kanton Nidwalden Canton Nidvaldo Canton Nidwald	Art. 73, 52 co. 5	
	Kanton Obwalden Canton Obvaldo Canton Obwald	Art. 47	
	Kanton Sankt Gallen Canton San Gallo Canton Saint-Gall	Art. 53	
	Kanton Schaffhausen Canton Sciaffusa Canton Schaffhouse	Art. 36	Art. 19 Gemeindegesetz
	Kanton Solothurn Canton Soletta Canton Soleure	Art. 39	
	Kanton Schwyz Canton Svitto Canton Schwyz	/	
	Kanton Tessin Canton Ticino Canton Tessin	Art. 17	Artt. 11 ss. della Legge organica comunale; l'art. 5 della Legge sullo sviluppo territoriale
	Kanton Thurgau Canton Turgovia Canton Thurgovie	/	§5 Gemeindegesetz; § 9 Planungs- und Baugesetz
	Kanton Uri Canton Uri Canton Uri	Art. 110	Art. 44 Planungs- und Baugesetz
	Kanton Wallis Canton Vallese Canton Valais	Art. 72; Art. 30 co. 2	
	Kanton Waadt Canton Vaud Canton Vaud	Art. 85	
	Kanton Zug Canton Zugo Canton Zoug	§ 17	§§ 69 ff. Gemeindegesetz
	Kanton Zürich Canton Zurigo Canton Zurich	Art. 86; Art. 39	

SLOVENIJA	Art. 44 Const.
	Art. 9, Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia
	Resolution on Legislative Regulation del 2009
	Art. 46, Rules of Procedure of the National Assembly (PoDZ-1)
	Artt. 3, 55 c. 3, art. 58, Waters Act (ZV-1), of 22 July 2002, as later modified
	Artt. 5, 32, 50, 60, Spatial Planning Act (ZPNacrt) del 2007
	Artt. 13, 26, 34a, 37, 43, 58, Environment Protection Act (ZVO-1) SOP-2004-01-1694, as later modified by Act amending the Environment Protection Act (ZVO-1B) - OJ RS, No. 70/08
	Art. 2, Cultural Heritage Protection Act (ZVKD-1)
	Artt. 45, 64, Local Self-Government Act (LSA)

ISBN 978-961-92873-1-6
Ni naprodaj

