



Plan B – mreža nevladnih organizacij za trajnostni razvoj
Mreža za prostor – za prostore sodelovanja

**ANALIZA SODELOVANJA JAVNOSTI
PRI OBLIKOVANJU STALIŠČ RS DO DOKUMENTOV EU
NA PODROČJU VARSTVA OKOLJA IN UREJANJA PRSOTORA**

Klara Rozman, Senka Vrbica
Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC
Metelkova 6, Ljubljana

Maj 2015

Kazalo vsebine

| | |
|--|----|
| Uvod | 3 |
| 1. Sodelovanje po Aarhuški konvenciji | 3 |
| 2. Ureditev sodelovanja v okoljskih zadevah v RS..... | 3 |
| 2.1. Implementacija Aarhuške konvencije..... | 3 |
| 2.2. Zakon o varstvu okolja | 3 |
| 2.3. Resolucija o normativni dejavnosti..... | 4 |
| 2.4. Poslovnik Vlade RS..... | 5 |
| 2.5. Obravnava v Državnem zboru | 8 |
| 2.6. Druga priporočila glede sodelovanja javnosti | 9 |
| 3. Ureditev sodelovanja javnosti pri okoljskih zadevah v EU..... | 9 |
| 3.1. Implementacija Aarhuške konvencije..... | 9 |
| 3.2. Uredba (ES) št. 1367/2006 | 10 |
| 3.3. Zakonodajni postopek EU | 11 |
| 3.4. Sodelovanje javnosti | 13 |
| 3.5. Transparentnost odločitev | 14 |
| 3.6. Analiza sprejetih odločitev | 15 |
| 3.7. Primer sprejema stališča | 15 |
| 4. Problemi procesov oblikovanja določitev RS do dokumentov/predpisov/odločitev EU | 16 |
| 5. Predlogi | 17 |

Uvod

Namen te analize je ugotoviti kakšne so pravne podlage in dejansko stanje glede vplivanja in možnosti vplivanja nevladnih organizacij in splošne javnosti na sprejem odločitev organov Republike Slovenije do predpisov in drugih dokumentov EU. Nevladne organizacije s področja varstva okolja in urejanja prostora namreč ugotavljajo, da področje varstva okolja zajema zelo obsežen del regulative EU, ki se tudi stalno spreminja. Poleg neposrednega sodelovanja prebivalcev držav EU pri sprejemanju teh v morebitnih javnih obravnavah, ki jih odpre Evropska komisija, je pomembno tudi vplivanje na stališča, ki jih do istih dokumentov zavzemajo države. V Sloveniji javnost nima možnosti sodelovanja pri oblikovanju stališč RS do odločitev EU. Z analizo želimo ugotoviti kakšne možnosti vendarle že obstajajo in kako bi bilo možno izboljšati stanje.

1. Sodelovanje po Aarhuški konvenciji

Temeljni okvir za sodelovanje javnosti pri odločanju o okoljskih zadevah je Konvencija o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija), ki jo je:

- Slovenija ratificirala v letu 2004 z Zakonom o ratifikaciji konvencije o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah¹,
- Evropska unija ratificirala v letu 2005 s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. Februarja 2005 2005/370/ES: Sklep sveta z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti².

Sodelovanje javnosti konvencija ureja v drugem stebru - v 6., 7. in 8. členu. Pri tem se 6. člen nanaša na sodelovanje javnosti pri določenih dejavnostih, ki vplivajo na okolje, 7. člen na sodelovanje pri načrtih, programih in politikah v zvezi z okoljem, 8. člen pa o sodelovanju pri pripravi izvršilnih predpisov in/ali splošno veljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov. V nadaljevanju se osredotočamo na sodelovanje javnosti pri sprejemanju načrtov in politik ter izvršilnih predpisov, torej na vsebino 7. in 8. člena. Vendar pa konvencija ne zavezuje organov javne oblasti, kadar delujejo v zakonodajni ali sodni funkciji³, razen če gre za dostop do informacij.

2. Ureditev sodelovanja v okoljskih zadevah v RS

2.1. Implementacija Aarhuške konvencije

Aarhuška konvencija se ne uporablja neposredno, temveč jo morajo države prenesti v svoj pravni red. V Sloveniji je prenesena predvsem z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja, Zakonom o varstvu okolja, Zakonom o ohranjanju narave, pa tudi z Resolucijo o normativni dejavnosti in Poslovníkom o Vladi RS. V nadaljevanju izpostavljamo najpomembnejša določila omenjenih zakonov.

2.2. Zakon o varstvu okolja

Med načeli Zakona o varstvu⁴ okolja je pomembno načelo javnosti, ki splošni javnosti omogoči pravico sodelovati v postopkih pri sprejemanju predpisov, politik, strategij, programov, planov in načrtov, ki se nanašajo na varstvo okolja. Z načelom javnost dobi tudi pravico sodelovanja v postopkih izdajanja konkretnih pravnih aktov, ki se nanašajo na posege v okolje. Predpogoj za uspešno sodelovanje pa je

¹ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/04

² UL L 124, 17.05.2005, str. 1-3, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4e01b791-43ca-48d4-b1db-a17582c90e85.0018.02/DOC_1&format=HTML&lang=SL&parentUrn=CELEX:32005D0370

³ 2. člen 1. točka

⁴ Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12 in 92/13) <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1545>

splošni javnosti omogočen dostop do okoljskih informacij, ki ga omogoča tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.

Načelo sodelovanja je drugo pomembno načelo Zakona o varstvu okolja, ki omogoča sodelovanje tako onesnaževalcev kot splošne javnosti, ko država ali občina sprejema splošne pravne akte, politike, strategije, programe, plane in načrte, ki se nanašajo na varstvo okolja. Sodelovanje je pomembno tudi na meddržavni ravni pri reševanju globalnih in meddržavnih vprašanj varstva okolja, kot tudi na medobčinski ravni, kjer občine med seboj sodelujejo za zagotovitev okoljsko sprejemljivejših ukrepov.

Skladno z Aarhuško konvencijo v Zakonu o varstvu okolja 34a. člen natančneje predpisuje sodelovanje javnosti pri sprejemanju izvršilnih predpisov. Izvršilni organi, ministrstva in pristojni organi lokalnih skupnosti, morajo v postopku sprejemanja predpisov (izvršilnih aktov), ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, omogočiti javnosti seznanitev z osnutkom predpisa že v začetni fazi, in omogočiti javnosti pravico do podajanja mnenj in pripomb. Določeno je obdobje najmanj 30 dni, ko mora biti javnosti omogočeno za dajanje pripomb na osnutek predpisa, vendar se v manj pomembnih zadevah lahko skrajša na 14 dni. Organ mora upoštevati mnenja in stališča javnosti, se do njih opredeliti in stališča javno objaviti na spletni strani.

Določbe iz ZVO-1 pa se ne uporabljajo za sprejem predpisov, pri katerih že kakšen drug zakon določa sodelovanje javnosti.

2.3. Resolucija o normativni dejavnosti

Novembra 2009 je bila sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti⁵, ki predstavlja obveznost vsakokratne vlade, da sledi načelom in smernicam pri pripravi predpisov. Resolucija ni pravno obvezujoč akt, predstavlja »zakonodajno politiko«, kateri pa je sledil Poslovnik Vlade RS in Navodila za izvajanje Poslovnika Vlade št. 10.

Smernice za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi zavezujejo državno upravo k vključevanju javnosti v postopke odločanja. Pri tem so pomembna načela, ki se upoštevajo pri vključevanju javnosti:

- načelo pravočasnosti: je predpostavka za učinkovito sodelovanje, saj zagotavlja pravočasno obveščanje javnosti in zagotavlja razumni čas za sodelovanje;
- načelo odprtosti: omogoča posredovanja pripomb in predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev;
- načelo dostopnosti: dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev;
- načelo odzivnosti: obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj;
- načelo transparentnosti: zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni in postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb in predlogov in mnenj vseh udeležencev;
- načelo sledljivosti: zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj kakor tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja (npr. zapisnikov), ter njihova dostopnost.

Priporočila državnim organom glede vključevanja javnosti vsebujejo dovolj dolge roke za vključevanje javnosti v postopku priprave predpisov, ustrezno pripravljeno gradivo, ki je na razpolago, pripravo poročila o sodelovanju in pripravo poziva javnosti, na način, ki zagotovi odziv ciljnih skupin.

Glede oblikovanja predpisov v institucijah EU resolucija opozarja na nezadostno aktivnost Slovenije in premajhno zavedanje, da se urejanje določenih družbenih razmerij začne že s pripravo predpisa v institucijah EU. Predpise je potem potrebno izvajati ali implementirati na nacionalni ravni, ta okvir pa morda ne omogoča več izvirmih ali drugačnih rešitev v praksi.

⁵ (Uradni list RS, št. 95/09) <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200995&stevilka=4117>

Posebej v **V. delu** Resolucija določa pripravo oziroma sprejemanje predpisov⁶. Posebno pozornost namenja tudi pripravi stališč RS glede oblikovanja evropskega pravnega reda:

»Priprava nacionalnih predpisov je odvisna tudi od ustreznega oblikovanja evropskega pravnega reda, tako po vsebini kot po sistemizaciji prava, zato je treba pripravi stališč Republike Slovenije, ki jih nacionalni predstavniki zastopajo v institucijah Evropske unije, posvetiti kar največjo pozornost. Zagotoviti je treba pravočasne, strokovno in politično argumentirane podlage za zavarovanje nacionalnih interesov ob sodelovanju strokovne in ciljne javnosti. Delovanje v institucijah Evropske unije in vpliv na nacionalno državo in pravni red je treba z obveščanjem in seznanjanjem približati splošni javnosti.«

Določbam Resolucije sledi **Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik**⁷ (zadnja sprememba julij 2011), ki se uporablja za vse vrste predpisov. Pri tem pa pripravljavec predpisa sam presodi v kolikšni meri bo sledil napotkom. Glavni namen tega priročnika je podajanje smernic pripravljavcem predpisov, kako ravnati v fazah normodajne dejavnosti ter omogočiti pregled administrativnih aktivnosti v postopku sprejemanja predpisov. Priročnik prav tako sledi 9. členu Poslovnika Vlade RS, ki nalaga pripravljavcem predpisov vključevanje javnosti v postopku priprave predpisa. V zadnjem delu Zakonodaja Evropske unije (str. 59 in 60) opozarja na Belo knjigo o evropskem upravljanju (White Paper on European Governance), ki vsebuje principe boljšega upravljanja: preglednost, odprtost, transparentnost delovanja institucij, odgovornost, koherentnost, predvsem pa vse večje sodelovanje javnosti v procesu odločanja. Državam predlaga, da se osredotočijo na programe dela organov, tako, da se zgodaj seznanijo o načrtih Komisije. To omogoča spremljanje in **pravočasno pripravo stališč in strategij držav članic** za delovanje v Svetu EU, pri čemer je potrebno oceno učinkov pravilno oceniti z nacionalnega vidika, saj so lahko razhajanja v interesih EU in posamezne države članice ter javnosti precejšnje. Nadalje še napotuje: »Tako slovenska javnost kot tudi javna uprava lahko izkoristita informacije že zelo zgodaj. Že ob pregledu programa dela Komisije se lahko določi slovenske prioritete ter aktivneje spremlja dogajanja na določenem področju. Prav tako se po preučitvi opravljenih presoj lahko odloči, da bo izvedla presojo posledic načrtovane regulacije na nacionalno zakonodajo in posamezna področja. To pozitivno vpliva na možnost lažjega predstavljanja nacionalnih interesov kot tudi na krepitev slovesa kredibilnega soustvarjalca evropske politike.« Na koncu je predstavljen primer Velike Britanije (str. 60 in 61), iz katerega je razvidno, da je pomembna **aktivna vloga države že ob sprejemanju določenega predpisa EU in posvetovanje z javnostjo** že v tej fazi (točka 7).

2.4. Poslovnik Vlade RS

Državno upravo zavezuje k vključevanju javnosti v postopke poleg predstavljenih predpisov tudi Poslovnik Vlade Republike Slovenije⁸. V svojem **9. členu** Poslovnik vlade določa obveznost predlagatelja predpisa da, razen izjemoma (nujni postopek, v primeru ukrepov, ki morajo biti sprejeti nemudoma ali ukrepi z določenim rokom veljavnosti), ob pripravi predpisa povabi k sodelovanju strokovno in drugo javnost. Javnost lahko poda predloge ali mnenja, ki se morajo preučiti. V primeru neupoštevanja bistvenih predlogov in mnenj javnosti, mora predlagatelj v 15 dneh od sprejema predpisa ali od posredovanja predloga predpisa v nadaljnji postopek pisno obrazložiti razloge neupoštevanja javnosti in jih evidentirati v predlogu zakona. Določen je enak rok od 30 do 60 dni za sodelovanje javnosti⁹, kot ga predpisuje Resolucija o normativni dejavnosti, in način kako organi upoštevajo oziroma ne upoštevajo posamezne pripombe.¹⁰

⁶ Resolucija o normativni dejavnosti, V. del, 5. odstavek

⁷ Pripravilo Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z ostalimi ministrstvi in službami vlade, julij 2011, dostopno na <http://www.stopbirokraciji.si/zakaj-boljsi-predpisi/resolucija-o-normativni-dejavnosti/>

⁸ Poslovnik Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14) <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL32>

⁹ 9. člen Poslovnika vlade RS / 4. odstavek: Rok za odziv javnosti je 30 do 60 dni od objave na spletnih straneh oziroma v skladu z dogovorom za sodelovanje po prejšnjem odstavku.

¹⁰ Vir: [Revizijsko poročilo računskega sodišča »Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo«](#), Str. 23

Kakšno pa je **razmerje Vlade do institucij in dokumentov EU**, opredeljujejo člani od 49a. do 50. člena Poslovnika Vlade, za izvajanje teh določil poslovnika pa je generalni sekretar vlade izdal tudi **Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade RS št. 10**.¹¹

Obravnavna Vlade je najprej odvisna od vrste predloženega dokumenta za obravnavanje oziroma opredelitev. Predloženi dokumenti so lahko naslednji: **predlogi zakonodajnih aktov** Evropske unije, predlogi **odločitev politične narave**, predlogi **aktov, ki niso zakonodajne narave**, uradni **opomini** in obrazložena **mnenja Evropske komisije** v predsodnih postopkih; poizvedbe EK pred uvedbo formalne postopka ugotavljanja kršitev (EU pilot) ter **sodna pisanja**, ki jih Sodišča Evropske unije posredujejo v sodnih postopkih.

Glede na različno naravo aktov, prejetih s strani EU, predstavniki RS sprejemajo naslednje akte:

- **stališča** do predlogov zakonodajnih aktov in predlogov odločitev politične narave,
- **usmeritve** do predlogov aktov Evropske unije, ki niso zakonodajne narave,
- **izhodišča** za delovanje predstavnikov RS v Svetu EU na ravni ministrov držav članic EU in v Evropskem svetu,
- **odgovore** v postopkih sproženih za ugotavljanje domnevne kršitve pravnega reda Evropske unije s strani Evropske komisije,
- **opredelitve** v sodnih postopkih.

Celoten postopek priprave se vodi na **EU Portalu**¹², ki je del enotnega informacijskega sistema Vlade RS. V primeru obravnave zadev Evropske Unije se objava na EU portalu šteje, kot da je gradivo poslano vsem ministrstvom in vladnim službam.¹³ Ob objavi EU dokumenta se opredeli ministrstvo, ki je pristojno za obravnavo, opredeli se delovna skupina s posebnim sklepom Vlade in če je potrebno, se opredeli tudi roke za pripravo predloga odločitve RS. Sistem EU portala se uporablja za pripravo in usklajevanje stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije. Po sprejetju zakonodajnega akta in njegovi objavi v Uradnem listu EU se v EU-portalu ustrežna zadeva zaključí.¹⁴ **EU portal** se uporablja tudi za pošiljanje predlogov Stališč RS v obravnavo in sprejem Državnemu zboru ter obveščanje Državnega zbora.

Dostopnost EU-portala je omejena na uslužbenca ministrstev in vladnih služb, Stalno predstavništvo RS pri Evropski uniji, diplomatsko-konzularna predstavništva RS v državah članicah Evropske unije, Vlado Republike Slovenije in Državni zbor RS. Vendar je **dostop mogoč (tudi) z ureditvijo dostopnih pravic**. V kolikšnem obsegu lahko posameznik dostopa do aplikacije EU-portal, je odvisno od dostopne pravice, ki si jo pridobi. Obstajajo tri ravni dostopnih pravic, in sicer pravice bralca, pravice EU-pisarne in pravice vodstva. **Vlogo za pridobitev dostopne pravice** - pravice dostopa do zbirke EU-portala se vloží pri pristojnem organu z obrazcem, katerega podpisnik je lahko le predstojnik organa – minister ali direktor vladne službe. Zahtevek se pošlje v odobritev generalnemu sekretarju vlade¹⁵.

Postopek za sprejem odločitve Vlade RS se začne na vsebinsko pristojnem ministrstvu v okviru priprave predloga odločitve. Ob objavi gradiva na EU portalu Vlada s sklepom določi **pristojno ministrstvo** in opredeli **delovno skupino**, ki pripravi odločitev RS v zadevah EU.¹⁶ Sledi postopek medresorskega usklajevanja med zadevnimi ministrstvi in vladno službo, pristojno za zakonodajo. Za pripravo predlogov odločitev Republike Slovenije lahko skličeta tudi delovno skupino vlade, organizirano za posamezna področja zadev EU. Ko je predlog pripravljen, gre pred predložitvijo vladi

¹¹ Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade RS št. 10, z dne 12.2.2014, dostopno na

http://www.gsv.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/

¹² http://www.mzz.gov.si/si/evropske_politike/upravljanje_z_eu_dokumenti/

¹³ Poslovník Vlade RS, člen 49.d, 5. odstavek

¹⁴ Aplikacija EU-portal vsebuje zbirko zadev EU, in **omogoča spremljanje obravnave dokumentov Sveta EU skozi celoten zakonodajni proces**, v katerem se oblikujejo evropske politike, vse od osnovnega predloga Evropske komisije pa do dokončnega sprejetja akta v Svetu EU. Preko sistema se pripravijo in uskladijo tudi izhodišča zasedanj slovenskih predstavnikov v Svetu EU ter njihovo poročanje s sestankov delovnih teles in zasedanj Sveta EU.

¹⁵ na elektronski naslov gp.gs@gov.si

¹⁶ Poslovník Vlade RS, člen 49.g

v predhodno medresorsko usklajevanje z ministrstvi in vladnimi službami. Glede priprave posameznih vrst odločitev pa veljajo naslednja pravila:

- v primeru priprave **stališča RS do predlogov zakonodajnih aktov in predlogov odločitev politične narave**, ministrstvo ali vladna služba pripravi predlog, ki ga obravnava in sprejme vlada. Če je za sprejem stališča, v skladu s predpisi o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, pristojen državni zbor, vlada določi besedilo predloga stališča in ga predloži v obravnavo in sprejem državnemu zboru. Stališče Republike Slovenije lahko vsebuje pridržek zaradi vsebinskih, postopkovnih, jezikovnih in drugih določenih razlogov. Spremembe ali dopolnitve Stališča Republike Slovenije se sprejmejo po enakem postopku kot osnovno stališče;¹⁷
- v primeru priprave **usmeritev glede predlogov aktov Evropske unije, ki niso zakonodajne narave**, ministrstvo ali vladna služba pripravi predlog, ki se obravnava in sprejme na EU portalu. Šteje se, da je vlada usmeritve sprejela na dan poteka roka za usklajevanje, če je bilo usklajevanje uspešno oziroma če ni bilo zahteve predlagatelja ali drugega člana vlade za obravnavo in sprejem na seji vlade;¹⁸
- **izhodišča za delovanje predstavnikov RS** za delovanje predstavnikov RS v Svetu EU na ravni ministrov držav članic EU in v Evropskem svetu obravnava in sprejme vlada, z njimi pa se seznanj tudi Državni zbor. Izhodišča vsebujejo že sprejete odločitve v predmetnih zadevah;¹⁹
- v primeru, ko ministrstvo ali vladna služba oceni, **da zadeva EU ne terja odločitve RS** oziroma sprememb in dopolnitev odločitev, na portal EU posreduje **izjavo**, da sprejem odločitev ni potreben;²⁰
- **v predsodnih postopkih**, sproženih proti RS, vlada obravnava in sprejme **odgovor**, ki je pripravljen s strani pristojnega ministrstva in vladne službe. Odgovor se pošlje Evropski komisiji preko elektronske baze Komisije;²¹
- za potrebe **sodnih postopkov** ministrstvo in vladna služba skupaj z Državnim pravobranilstvom pripravi **opredelitve RS**.²²

Vlada obravnava tudi poročila o vsebini zasedanj in uveljavljanju odločitev Republike Slovenije v institucijah Evropske unije²³. Odločitve glede predlogov stališč, usmeritev, izhodišč, izjav, odgovorov, opredelitev in poročil iz zasedanj Evropskega sveta in Sveta Evropske unije, se obravnavajo in sprejemajo na sejah vlade in njenih odborih, če zakon ne predvideva, da se predložijo v obravnavo Državnemu zboru.

Javnost dela vlade določa 50. člen Poslovnika vlade, po katerem mora biti javnost obveščena o poteku postopka in sprejetih odločitvah. Javnosti je omogočeno sodelovanje z določbo v 3. odstavku 50. člena tako, da sta Vlada in predsednik vlade zavezana odgovoriti na vprašanja, pobude in predloge praviloma preko ministrstev in vladnih služb. Vlada mora zagotoviti sodelovanje javnosti v postopku sprejemanja predpisov preko spletnega portala E-demokracija²⁴, poleg tega so predlogi predpisov običajno objavljeni tudi na spletnih straneh predlagateljev.²⁵ **Posebnih določil smiselno 9. členu poslovnika glede sodelovanja javnosti pri pripravi odločitev vlade pa glede zadev EU poslovník nima.**

¹⁷ Poslovník Vlade RS, člen 49h

¹⁸ Poslovník Vlade RS, člen 49j

¹⁹ Poslovník Vlade RS, člen 49k

²⁰ Poslovník Vlade RS, člen 49l

²¹ Poslovník Vlade RS, člen 49m

²² Poslovník Vlade RS, člen 49n

²³ Poslovník Vlade RS, člen 49r

²⁴ <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija.euprava>

²⁵ vir: [Revizijsko poročilo računskega sodišča »Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo«](#), str. 23

Sistemsko delo na področju EU zadev je po trenutni organizaciji ministrstev umeščeno na Ministrstvo za zunanje zadeve v okviru Direktorata za bilateralno in evropske zadeve. V okviru tega je bil pred časom izveden tudi projekt Več Evrope več Slovenije²⁶. Pomembno vlogo v odnosih RS z EU pa ima tudi Stalno predstavništvo RS v EU²⁷.

2.5. Obravnava v Državnem zboru

Na podlagi Lizbonske pogodbe (Protokol št. 1) ima vsak nacionalni parlament pravico vključitve v nadzor in delo institucij Evropske unije. Tej pravici je zadoščeno na način, da **Državni zbor RS prejema vse dokumente, ki jih sproti objavi na svoji spletni strani, v rubriki »Sodelovanje z Evropsko Unijo«**²⁸. Državni zbor objavlja dokumente v takšni obliki, kot mu jih pošljejo Evropska Komisija, Evropski parlament in Svet. Dokumenti so v obliki predlogov uredb in sklepov Evropskega parlamenta in Sveta, predlogov sklepov, sporočil Komisije, poročil Komisije, zelenih knjig... S tem se zagotavlja transparentnost delovanja evropskih institucij. **To je tudi edino spletno mesto, kjer je javnosti dostopen pregled teh dokumentov.**

Po prejemu in objavi dokumentov sledi postopek na nacionalni ravni. V našem sistemu je načeloma Vlada RS tisti organ, ki v zadevah EU predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU. Vendar pa Državni zbor na podlagi 4. člena Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije²⁹ (v nadaljevanju: ZSDZVZEU) sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost. Lahko pa obravnava tudi druge zadeve EU po lastni pobudi ali na predlog vlade.

Poslovník Državnega zbora³⁰ predpisuje **postopek** za obravnavo zadev EU od 154a. člena naprej. O zadevah EU razpravlja in sprejme stališča Republike Slovenije **Odbor za zadeve Evropske unije**, v katerem ima vsaka poslanska skupina zagotovljeno vsaj eno mesto. Zadeve EU, ki jih vlada predloži Državnemu zboru v obravnavo, predsednik Državnega zbora dodeli v obravnavo pristojnemu odboru in glede na vsebino matičnim delovnim telesom.³¹ Skliče se seja pristojnega odbora, na katero so povabljeni predsednik vlade in ministri, predstavniki matičnih delovnih teles, predstavnik državnega sveta in drugi. Na sejo so **lahko povabljeni** tudi predstavniki strokovne javnosti, civilne družbe, gospodarstva in združenj, katerih delo je povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, kjer lahko predstavijo svoja mnenja,³² lahko pa se je udeležijo tudi poslanci RS v Evropskem parlamentu. Zadeve EU se obravnavajo na podlagi gradiv, predloga stališč vlade in mnenj matičnih delovnih teles. Poslanci na sejah lahko vlagajo amandmaje, sledijo razprave in glasovanje. Na glasovanju o amandmajih pristojni odbor sprejme stališča Republike Slovenije do obravnavane zadeve EU in jih takoj pošlje vladi.³³ Do vloženih amandmajev se lahko opredeli tudi Vlada³⁴.

Državni zbor se pri svojih odločitvah in političnih usmeritvah glede strateških vprašanj opira na **Deklaracijo o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije**³⁵. Eno izmed prednostnih področij v aktualni deklaraciji je tudi Energetska unija s podnebno politiko,

²⁶ <http://www.eu-si.info/>

²⁷ <http://bruselj.predstavništvo.si/>

²⁸ <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/EU/sodelovanjeEU/PrejetiDokumenti>

²⁹ Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (Uradni list RS, št. 34/04, 43/10 in 107/10) <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3840>; vlada je na 24. Redni seji dne 26.2.2015 podprla predlo skupine poslank in poslancev za spremembo tega zakona glede imenovanja predstavnikov RS v organih EU.

³⁰ Poslovník državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34>

³¹ Poslovník državnega zbora 154č. člen

³² Poslovník državnega zbora 154e. člen

³³ Poslovník DZ, 154h. člen/5. odst.

³⁴ Poslovník DZ, 154i. člen

³⁵ Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2013–junij 2014 (Uradni list RS, št. 22/13) <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DEKL36>; Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju od junija 2014 do decembra 2015 <http://www.uradni-list.si/1/content?id=120482#!/Deklaracija-o-usmeritvah-za-delovanje-Republike-Slovenije-v-institucijah-Evropske-unije-v-letu-2015-%28DeUDIEU15%29>

usmerjeno v prihodnost, ter trajnostna raba virov in zdravo življenjsko okolje. Za obravnavanje zadev EU je v Državnem zboru pristojen Odbor za zadeve Evropske unije.

2.6. Druga priporočila glede sodelovanja javnosti

2.6.1. Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti

Sodelovanje javnosti je od leta 2004 opredeljeno tudi v Priročniku za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti³⁶, ki je namenjen predvsem seznanjanju in izobraževanju vključenih v postopek priprave in sprejemanja predpisov. Vodič je bil oblikovan za sprejem Nacionalnega programa varstva okolja v letu 2004.

V priročniku je opisan celoten proces priprave na sodelovanje javnosti. Proces je razdeljen na tri faze. Načrtovanje je prva od treh faz in zajema od opredelitve problemov, do katerih lahko pride zaradi sodelovanja javnosti (kot so: vmešavanje laikov, počasnost, strošek, nereprezentativnost sodelujočih, konzervativnost javnosti, itd.), opredelitev namena in ciljev, do katerih se želi priti s sodelovanjem javnosti, opredelitev deležnikov, ki vplivajo na odločanje, priprave udeležencev (pripravljalci gradiv morajo biti seznanjeni z načrtovanim procesom in načinom podajanja mnenj), priprav finančnega načrta, do načrta poteka sodelovanja. Sledi faza izvedbe sodelovanja, pri kateri je pomemben način dajanja informacij, obveščanja in pravilen izbor ene izmed oblik sodelovanja, da se lahko upoštevajo pripombe in predlogi. V zadnji fazi je opredeljeno vrednotenje, način in uporabljeni kriteriji.

2.6.2. Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik

Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik³⁷ je leta 2011 izdalo Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z ostalimi ministrstvi in službami vlade. V delu, ki opisuje pripravo gradiva vlade za obravnavo je del namenjen sodelovanju z javnostjo. Z razlago 9. člena poslovnika Vlade nalaga pripravljalcem predpisov dosledno upoštevanje določb, z vzpostavitvijo informacijskega sistema pa preko portala E-demokracija zagotavlja usklajevanje predpisa z zainteresirano javnostjo.

2.6.3. Navodilo o postopku sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje

Ministrstvo za okolje in prostor je leta 2008 sprejelo interna navodila³⁸ za ureditev postopka sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje. Sodelovanje javnosti se mora po navodilih začeti pred usklajevanjem zunaj ministrstva ali če poteka sočasno. Če se osnutek predpisa med usklajevanjem **bistveno spremeni, je treba sodelovanje ponoviti**. V navodilu so opredeljene naloge odgovorne osebe in pooblaščenice osebe v zvezi z vodenjem postopka sodelovanja javnosti in naloge strokovne službe za informatiko.

2.6.4. Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov

V letu 2015 je Ministrstvo za javno upravo izdalo Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov³⁹

3. Ureditev sodelovanja javnosti pri okoljskih zadevah v EU

3.1. Implementacija Aarhuške konvencije

Evropska unija je ratificirala Aarhuško konvencijo v letu 2005 s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. Februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in

³⁶ Dostopno na http://www.npvo.si/dokumenti/Prirocnik_NPVO.pdf

³⁷ Dostopno na www.stopbirokraciji.si/.../mju/.../predpisi/.../PRIROCNIK_-_julij_2011.doc

³⁸ Dostopno na http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/navodilo_okoljski_predpisi.pdf

³⁹ Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/splosno-ls-ls/organi-obc/Smernice-vkljucevanje_2015.pdf

dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti⁴⁰. Z Uredbo (ES) št. 1367/2006⁴¹, ki velja od 28. junija 2007 pa je podrobneje določila izvajanje Aarhuške konvencije v institucijah in organih EU.

Konvencija je prenesena v pravo unije na dveh ravneh, to je na ravni države članice in na ravni Unije. Načelo primarnosti, določeno v (primarni) Pogodbi o delovanju Evropske unije, pomeni, da pravila sprejeta na ravni Unije, prevladajo nad pravili, ki jih vsebuje pravni red članic. Obveznosti treh stebrov iz Aarhuške konvencije so sprejete predvsem z naslednjimi pomembnejšimi direktivami, ki jih morajo države članice implementirati v svoje nacionalne zakonodajne sisteme:

- Direktiva 2003/4/EC o dostopu do okoljskih informacij⁴²,
- Direktiva 2003/35/EC o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem⁴³,
- Direktiva 2011/92/EU (Environmental Impact Assessment – EIA Directive)⁴⁴
- in Direktiva 2001/42/EC (imenovane Strategic Environmental Assessment – SEA Directive)⁴⁵.

Sodelovanje javnosti v procesih odločanja, ki se nanašajo na okolje so nadaljnje vsebovane še v številnih področno usmerjenih okoljskih direktivah.

3.2. Uredba (ES) št. 1367/2006

Uredba zavezuje organe javne oblasti Evropske unije kadarkoli se izvršuje javna oblast – ne zavezuje pa organov, ko delujejo v zakonodajni in sodni veji oblasti. To potrjuje 7. točka Uredbe, ki določa široko opredelitev javnih organov po Aarhuški konvenciji, kjer so »organi Skupnosti lahko izvzeti iz področja uporabe Konvencije, (le) kadar delujejo v sodni ali zakonodajni pristojnosti.« Vendar se v primerih, ki se nanašajo na dostop do informacij o okolju in dostop do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, določbe uporabljajo tudi za institucije in organe Skupnosti, kadar delujejo v zakonodajni pristojnosti. Uredba združuje vse tri stebre Aarhuške konvencije, vendar se izvedbeno osredotoča predvsem na dostop do informacij in sodelovanje javnosti.

Uredba v III. poglavju opredeljuje sodelovanje javnosti pri načrtih in programih v zvezi z okoljem. V svojem 9. členu zavezuje institucije in organe Skupnosti, da z ustreznimi ukrepi **zgodaj in dejansko** omogočajo javnosti, da sodeluje pri pripravi, spreminjanju ali ponovnem pregledu **načrtov ali programov** v zvezi z okoljem, **ko so vse možnosti še odprte**.

Pogoj za pravilno sodelovanje javnosti je obveznost institucije in organov Skupnosti, da **opredelijo ciljno javnost**, ki jo vrsta načrta ali programa iz odstavka prizadene ali bi jo lahko prizadela ali ki

⁴⁰ UL L 124, 17.05.2005, str. 1-3, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4e01b791-43ca-48d4-b1db-a17582c90e85.0018.02/DOC_1&format=HTML&lang=SL&parentUrn=CELEX:32005D0370

⁴¹ Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti UL L 264, 25.09.2006, str. 13-19, dostopno na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisaEU?celex=32006R1367>

⁴² Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januar 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EG (UL L 41/26) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=EN>

⁴³ Direktiva 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. Maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL L 156/17) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0035&from=EN>

⁴⁴ Direktiva 2001/42/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. Decembra 2001 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 26/1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=EN>, spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. Aprila 2014 o spremembi Direktive 2001/42/EU o presoji vplivo nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=EN>

⁴⁵ Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 27. junij 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL L 197/30) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042&from=EN>

ima interes zanjo. Zagotovljena mora biti ustrezna **javna objava** ali drugo ustrezno sredstvo, da je javnost obveščena o:

- osnutku predloga, če je na voljo,
- informacijah o okolju ali oceni, ki se nanaša na načrt ali program v pripravi, če je na voljo in
- praktični ureditvi sodelovanja vključno z (1) organom, kjer je mogoče pridobiti ustrezne informacije; (2) organu, kateremu je možno predložiti pripombe, mnenja in vprašanja ter (3) ustreznimi časovnimi okviri, ki zagotavljajo dovolj časa za obveščanje javnosti ter njeno učinkovito pripravo in sodelovanje v postopku okoljskega odločanja.

Za sprejemanje pripomb je določen **rok najmanj osmih tednov**. V primeru organiziranih sestankov ali zaslíšanj se mora javnost obvestiti vsaj štiri tedne vnaprej. Roki pa se lahko skrajšajo v nujnih primerih ali če je javnost že imela možnost izreči se o zadevnem načrtu ali programu.

Ko se odloča o načrtu ali programu, ki se nanaša na okolje, morajo institucije in organi Skupnosti ob njihovem sprejemu **upoštevati rezultate sodelovanja javnosti**. Javnost mora biti seznanjena z načrtom ali programom, vključno z njegovim besedilom, ter z razlogi in preudarki, na katerih temelji odločitev, vključno z informacijami o sodelovanju javnosti. Javno posvetovanje se odvija na portalu »Vaš glas v Evropi«⁴⁶

Zahteve 9. člena Uredbe so dolžne institucije prenesti v svoje poslovnike. Evropska komisija je prenos uredbe opravila s **Sklepom 2008/401/ES (Euratom)**⁴⁷, v katerem zagotavlja udeležbo javnosti v skladu s Sporočilom „Naproti večji kulturi posvetovanja in dialoga – Splošna načela in minimalni standardi za posvetovanje Komisije z zainteresiranimi stranmi“⁴⁸. V Sporočilu so kot **temeljne oblike sodelovanja javnosti navedene naslednje oblike**: sodelovanje javnosti preko predstavnikov, ki so voljeni v Evropski parlament na podlagi volitev v državah članicah, sodelovanje javnosti preko evropskih institucij, kot sta Ekonomski in socialni odbor in Odbor Regij in sodelovanje preko neposredne komunikacije zainteresirane javnosti. Opremljeni so minimalni standardi za zagotavljanje transparentnosti in sodelovanje javnosti, ki zavezujejo Komisijo.

3.3. Zakonodajni postopek EU

Akti, ki so uvrščeni med zakonodajne akte Evropske unije, so tisti akti, ki so sprejeti po zakonodajnem postopku, določenem v 294. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije⁴⁹. Zakonodajni postopek je lahko redni ali posebni. Komisija sprejme za vsako leto delovni program. V programu za leto 2015⁵⁰ poudarja EU kot unijo demokratičnih sprememb: *»Komisija bo izboljšala svoj nabor orodij za boljšo pripravo zakonodaje, predvsem svoja vrednotenja, ocene učinka in javna posvetovanja, v okviru programa ustreznosti predpisov pa bo opredelila vrsto novih ukrepov. Da bi bil zakonodajni postopek na ravni EU učinkovitejši, morajo biti vse institucije zavezane načelu boljše priprave zakonodaje. Komisija bo zato pripravila predlog za nov medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje.«*⁵¹

Potek rednega zakonodajnega postopka določa 294. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije. **Redni zakonodajni postopek** se začne na predlog Komisije, ki ga pošlje Evropskemu parlamentu in Svetu. Nadaljnji potek zakonodajnega postopka je naslednji:

⁴⁶ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_sl.htm - glej Posvetovanja

⁴⁷ Sklep Komisije z dne 30. April 2008 spremembi njenega poslovnika glede pravilnika o uresničevanju Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi določb Aarhuske konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0401&from=SL>

⁴⁸ COM(2002) 704 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>

⁴⁹ Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije UL C 326, 26.10.2012, str. 47–390 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:SL:HTML>

⁵⁰ Delovni program Komisije za leto 2015 – nov začetek http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_sl.htm

⁵¹ Točka 10

1. Evropski parlament (v nadaljevanju: EP) sprejme stališče v prvi obravnavi in ga pošlje Svetu. Če Svet odobri stališče EP, je akt sprejet v besedilu, ki ustreza temu stališču.
2. Če Svet ne odobri stališča EP, v prvi obravnavi sprejme svoje stališče in ga pošlje EP. Komisija obvesti EP o svojem stališču in sledi druga obravnava.
3. Če akt ni sprejet, sledi spravni postopek: če obe instituciji soglašata s spremembami, lahko sprejmeta zakonodajni predlog, če se glede zakonodajnega predloga ne moreta sporazumeti, ga predložita spravnemu odboru.
4. Nato se izvede še tretja obravnava, če predlog tudi v spravnem postopku ni sprejet. V zadnji obravnavi lahko tako Svet kot Evropski parlament preprečita sprejetje predloga.

Posebne postopkovne določbe veljajo v primerih ko poda zakonodajno pobudo skupina držav članic, Evropska centralna banka ali Sodišče EU. Zakonodajno pobudo pa lahko podajo tudi:

- državljani Evropske unije z **evropsko državljansko pobudo**⁵², to je predlogom enega milijona državljanov EU Komisiji naj pripravi zakonodajni akt,
- fizične osebe, pravne osebe ali/in organizacije **preko peticije Evropskemu parlamentu**⁵³ v zvezi s politiko Evropske unije.

S sprejemom **Lizbonske pogodbe**⁵⁴ je bil nacionalni parlament prvič formalno vključen v proces sprejemanja evropske zakonodaje. Protokol št. 1 je priloga Pogodbi o delovanju Evropske unije in ureja obveščanje nacionalnih parlamentov in medparlamentarno sodelovanje. Sprejet je bil zaradi želje držav članic po večji udeležbi nacionalnih parlamentov pri dejavnostih EU in po boljših možnostih za izražanje mnenj o osnutkih zakonodajnih predpisov in drugih aktov EU.⁵⁵ Skladno z 2. členom Protokola št. 1 mora:

- **Komisija nacionalnim parlamentom** ob objavi poslati posvetovalne dokumente (zelene in bele knjige, sporočila), letni zakonodajni program in vse druge instrumente zakonodajnega načrtovanja ali politične strategije ter osnutke zakonodajnih aktov (to so: predlogi Komisije, pobude skupine DČ, pobude EP, zahteve Sodišča EU, priporočila ECB, zahteve EIB);
- **Evropski parlament nacionalnim parlamentom** poslati osnutke zakonodajnih aktov, ki jih sam predloži istočasno kot Svetu in Komisiji;
- **Svet nacionalnim parlamentom** osnutke zakonodajnih aktov istočasno kot Evropskemu parlamentu in Komisiji (to so: pobude skupine DČ, ECB in EIB).

Nacionalni parlamenti lahko predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo mnenje o skladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti po postopku iz Protokola št. 2⁵⁶, ki je priloga k Pogodbi o Evropski uniji. Protokol št. 1 Cilj protokola je preprečiti, da bi Evropska unija pri delovanju posegala na področja, ki niso v njeni pristojnosti, ampak ostajajo v pristojnosti držav članic. Protokol **s postopkom za zgodnje opozarjanje** (early warning procedure) omogoča, da nacionalni parlamenti preučijo skladnost zakonodajnih osnutkov Komisije in drugih institucij EU ter posredujejo svoja mnenja. Vsak nacionalni parlament lahko po posredovanju zakonodajnega osnutka poda obrazloženo mnenje (reasoned opinion), v katerem poda razloge, zaradi katerih meni, da predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Ob zadostnem številu obrazloženih mnenj so pod določenimi pogoji in na predpisan način predvidene ponovne preučitve zakonodajnega predloga.⁵⁷

⁵² <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=sl>

⁵³ Na podlagi 227. člena Pogodbe o Evropski uniji

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/20150201PVL00037/Peticije>

⁵⁴ (2007/C 306/01) Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, podpisana v Lizboni 13. Decembra 2007 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=SL>

⁵⁵ Prečiščeno besedilo Protokola št. 1 k Pogodbi o delovanju Evropske unije, UL C 326, 26.10.2012, http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf str. 203

⁵⁶ Isto tam, str. 208

⁵⁷ Podrobneje glej <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/EU/PravniRedEvropskeUnije>

Skladno z 2. členom Protokola št. 2 **Komisija, preden predlaga zakonodajni akt, opravi obsežna posvetovanja**. Po potrebi se predvidi regionalne in lokalne razsežnosti ukrepov. V izjemno nujnih primerih ne opravi posvetovanj.

Pred predložitvijo nove zakonodajne pobude je Komisija zavezana pripraviti oceno o morebitnem učinku na **gospodarstvo, socialno varstvo in okolje (Impact Assessment)**. Nanaša se lahko na naslednje akte: zakonodajne predloge, nezavezujoče pobude (bele knjige, akcijske programe, finančne načrte – ki vplivajo na prihodnjo politiko), izvedbene ukrepe (izvršilne predpise – te predhodno pregledajo vlade držav članic po postopku komitologije – glej točko 3.5. te analize) in delegirane akte (če gre za spremembe nebistvenih delov predpisov zaradi uskladitve z znanstvenim napredkom ali spremembami na trgu, ki jih predhodno pregledata Evropski parlament in Svet)

3.4. Sodelovanje javnosti⁵⁸

Že v letu 2006 je Komisija Evropskih skupnosti sprejela Belo knjigo o evropski komunikacijski politiki⁵⁹. **Splošna načela in minimalni standardi za posvetovanje Komisije z zainteresiranimi stranmi**⁶⁰ pa so veljavna pravna podlaga, ki spodbuja vključevanje javnosti, z opredelitvijo načel in minimalnih standardov za posvetovanje Komisije z zainteresiranimi stranmi.

Za izvajanje posvetovanj je bil uveden portal »Vaš glas v Evropi« kjer lahko državljani, podjetja in organizacije s **sodelovanjem v javnem posvetovanju** pomagajo pri oblikovanju politik EU. Posvetovanje je tudi del postopka Evropskega parlamenta in Sveta pri razvoju politik. Postopki posvetovanj se razlikujejo glede na različne postopke za sprejem odločitev. Postopek posvetovanja z zainteresirano javnostjo pa **ni pravno obvezujoč**.

Preko portala »Vaš glas v Evropi«⁶¹ je sodelovanje javnosti, omogočeno na tri načine:

- **posvetovanja:** možnost podajanja mnenja o politikah EU in možnost sodelovanja pri njihovem oblikovanju.
- **razprave:** možnost razprave o aktualnih vprašanjih in možnost pogovora z evropskimi voditelji na spletnem forumu.
- **druge možnosti:** drugi načini sodelovanja, kot so: sodelovanje organizacij civilne družbe organizirane na ravni EU⁶² v **svetovalnih telesih Komisije**, pa tudi po predstavnikih v **Ekonomsko-socialnem odboru**⁶³ in **Odboru regij**⁶⁴ (ta izraža svoja stališča in tako sodeluje v postopku odločanja EU; ima šest komisij, me drugim tudi za **okolje, podnebne spremembe, energetika; promet in vseevropska omrežja**; Evropska Komisija, Evropski parlament in Svet se posvetujejo z odborom regij, ko se predlogi predpisov nanašajo na določeno območje, ki vpliva na regionalno ali lokalno raven, katero pokriva določen odbor. Odbori regij tudi skrbijo za pravilno implementacijo določb okoljskega prava, sprejemajo pritožbe državljanov in nevladnih organizacij glede kršitev evropske zakonodaje in v nekaterih primerih lahko tudi pravno ukrepajo).

Posredno je sodelovanje možno tudi preko **Generalnega direktorata za okolje**⁶⁵, ki je eden izmed direktorats Evropske komisije, ustanovljen, da skrbi za pravilno izvajanje evropske okoljske politike v državah članicah, pripravlja pa tudi programe za okoljsko politiko. Posredno zato na njegove

⁵⁸ CNVOS je v letu 2007 izdal publikacijo »Nevladne organizacije in spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva« http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/spodbujanje_aktivnega_evropskega_drzavljanstva.pdf, ki podrobneje pojasnjuje možnosti civilnega dialoga med institucijami EU in civilno družbo (str. 11 do 30)

⁵⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52006DC0035>

⁶⁰ COM(2002) 704 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>

⁶¹ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_sl.htm

⁶² V bazi CONECCS http://powerbase.info/index.php/European_Commission_CONECCS_Database, tudi sicer nacionalne nevladne organizacije najlažje dosega vpliv preko svojih mednarodnih mrež, kot poudarja CNVOS v svoji publikaciji »Nevladne organizacije in spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva« http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/spodbujanje_aktivnega_evropskega_drzavljanstva.pdf (str. 30)

⁶³ http://www.eesc.europa.eu/?i=portal_sl.home

⁶⁴ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_sl.htm

⁶⁵ http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm

navedene aktivnosti vplivajo pritožbe glede kršitev EU okoljskega prava in peticije, ki jih nanj naslovijo državljani in nevladne organizacije.

3.5. Transparentnost odločitev

Za zagotavljanje transparentnosti odločitev je bila postavljena spletna stran Evropske komisije Preglednost⁶⁶ za neposredni vpogled v informacije, za lažje sodelovanje v postopkih odločanja EU in za uveljavljanje pravic. Spletna stran omogoča širši javnosti naslednje možnosti:

- dostop do informacij, preko **registra dokumentov Komisije**⁶⁷. Pogodba o delovanju Evropske unije (15. člen) daje državljanom in prebivalcem držav članic pravico do dostopa do dokumentov, ki jih sprejme Evropski parlament, Svet in Evropska komisija. Z Uredbo (ES) št. 1049/2001 so določena splošna načela in dopustne omejitve pravice dostopa do dokumentov. Dostopnost je zagotovljena z zbirko EUR-Lex⁶⁸, Zahtevkom za dostop do dokumenta⁶⁹ in z objavo dnevnih redov in zapisnikov iz sestankov Komisije⁷⁰;
- javna posvetovanja preko portala Vaš glas v Evropi⁷¹;
- ocena učinka predlogov Komisije – **končno poročilo »Impact Assessment«**⁷², ki se pripravi o ekonomskih, socialnih in okoljskih vplivih;
- ustanovitev **strokovnih skupin Komisije**⁷³, ki jih ustanovi Komisija (uradne) ali ena od služb Komisije (neuradne). Strokovne skupine Komisije imajo lahko različne člane: neodvisne posameznike, ki izražajo svoje osebno mnenje, posameznike, ki zastopajo skupni interes deležnikov na posameznem področju; organizacije v najširšem pomenu, denimo podjetja, združenja, nevladne organizacije, sindikati, univerze, raziskovalne ustanove, organi EU in mednarodne organizacije, ki imenujejo stalne aličasne predstavnike v skupini, odvisno od dnevnega reda; predstavnike organov držav članic (na regionalni in lokalni ravni). Podobno kot organizacije tudi nacionalni organi imenujejo svoje predstavnike v skupini. Prispevki strokovnih skupin Komisije za Komisijo in njene službe niso zavezujoči, saj morajo pri upoštevanju zbranih mnenj in strokovnega znanja ostati popolnoma neodvisne. Prav tako te skupine niso edini vir strokovne pomoči za Komisijo. Pomaga si tudi z raziskavami, evropskimi agencijami, zelenimi knjigami, javnimi razpravami itd.
- **sistem komitologije**⁷⁴: EU nima uprave kot izvršilnega organa, zato se odločitve Komisije izvršujejo preko nacionalnih uprav, preko katerega države nadzorujejo delovanje Komisije pri izvajanju zakonodaje EU. Ta nadzor se izvaja preko odborov, v katerih so predstavniki držav članic, strokovnjakov z različnih področij. Komisija se mora o predlaganih izvedbenih ukrepih (izvršilnih predpisih) **posvetovati z odborom, ki pripravi mnenje**. Pred vsako sejo Komisija nacionalnim organom pošlje vabilo, dnevni red in osnutek izvedbenega akta. Po seji Komisija v registru komitologije objavi zapis glasovanja in povzetek zapisnika seje. Register vsebuje osnovne informacije in dokumente v zvezi z delom odborov ter tudi vse dokumente, predložene Evropskemu parlamentu v vednost ali pregled.⁷⁵

⁶⁶ http://ec.europa.eu/transparency/index_sl.htm

⁶⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?language=sl>

⁶⁸ <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=sl>

⁶⁹ Več o tem <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52007DC0185>

⁷⁰ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=gridyear>

⁷¹ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_sl.htm

⁷² http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm

⁷³ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2>

⁷⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home&CLX=sl#6>

⁷⁵ Uredba (EU) št. 182/2011 EP in Sveta o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (2011). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=SL>

- **register za preglednost**⁷⁶ omogoča državljanom neposreden in enoten dostop do podatkov o organizacijah, ki s svojimi dejavnostmi vplivajo na odločanje institucij EU, o interesih, ki jih zastopajo, ter o sredstvih, ki so vložena v njihove dejavnosti.

3.6. Analiza sprejetih odločitev

Ob izdelavi te analize smo pregledali sklepe Vlade RS, ki so se nanašali na sprejem stališč, usmeritev, izhodišč, odgovorov in opredelitev v sodnih postopkih, sprejetih v letih 2012, 2013 in 2014 in se nanašajo na področje varstva okolja, urejanje prostora, v povezavi s področjem kmetijstva, infrastrukture in energetike (Priloga 1). Vlada je v tem obdobju sprejela:

- **najmanj 162 stališč** do predlogov zakonodajnih aktov in predlogov odločitev politične narave,
- **nič usmeritev** do predlogov aktov Evropske unije, ki niso zakonodajne narave,
- **najmanj 52 izhodišč** za delovanje predstavnikov RS v Svetu EU na ravni ministrov držav članic EU in v Evropskem svetu,
- **najmanj 38 odgovorov** v postopkih sproženih za ugotavljanje domnevne kršitve pravnega reda Evropske unije s strani Evropske komisije,
- **najmanj 5 opredelitev** v sodnih postopkih.

Gradiva predlagateljev glede predlogov navedenih odločitev, razen v nekaj primerih, niso bila objavljena na spletni strani Vlade, v nekaterih primerih (predvsem izhodišča) pa tudi ni povzetkov v izjavah za javnost.

| Vrsta odločitve | Število odločitev | Javna objava gradiva | Sporočilo za javnost |
|-----------------|-------------------|----------------------|----------------------|
| Stališča | 162 | 9 | 157 |
| Usmeritve | 0 | | |
| Izhodišča | 52 | 6 | 1 |
| Odgovori | 38 | 1 | 32 |
| Opredelitve | 5 | 0 | 5 |

3.7. Primer sprejema stališča

Ob izdelavi te analize smo pridobili tudi primer sprejema stališča Vlade RS do predloga direktive, ki podrobno prikazuje postopek in vsebino oblikovanja stališča. Gre za predlog stališča RS do Predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv 2008/98/ES o odpadkih, 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, 1999/31/ES o odlaganju na odlagališčih, 2000/53/ES o izrabljenih vozilih, 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih ter 2012/19/EU o odpadni električni embalaži z dne 4.12.2014, ki ga je Vlada RS sprejela na 12. redni seji dne 4.12.2014⁷⁷ (Priloga 2)⁷⁸. Istega dne je predlog stališča posredovala Državnemu zboru v sprejem⁷⁹, dne 18.12.2014 pa je k predlogu stališča podal mnenje tudi Državni svet, Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve⁸⁰.

⁷⁶ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

⁷⁷ http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/12_redna_seja_vlade_rs_50070/

⁷⁸ Za gradivo je zaprosilo društvo Ekologi Brez meja na podlagi zahtevka za dostop do informacij javnega značaja

⁷⁹ <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/zadeveEvropskeUnijeUnid?unid=3CAC7A58523F25D5C1257DA50040D9D1>

⁸⁰ http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/652-129meu_u_585.pdf

4. Problemi procesov oblikovanja določitev RS do dokumentov/predpisov/odločitev EU

V tej oceni se osredotočamo predvsem na problematična področja, ki se kažejo v procesu oblikovanja odločitev Vlade RS povezanih z EU dokumenti/predpisi/odločitvami povezanih znotraj RS, predvsem njihove transparentnosti in sodelovanja javnosti in nevladnih organizacij. Ta problematika se razvija znotraj širšega konteksta problematike teh procesov, to pa je predvsem **obsežnost okoljske EU zakonodaje** (ki seveda vpliva na urejanje prostora in umeščanje objektov v prostor) in **kapacitete nacionalnega okoljskega resorja** za oblikovanje dobrih strokovnih podlag za oblikovanje odločitev RS (zaradi obsežnosti EU okoljske zakonodaje je tudi teh kršitev največ).

Konkretno pa je glede transparentnosti in sodelovanja javnosti možno **postopku sprejemanja odločitev na Vladi RS očitati:**

- javnost in nevladne organizacije nimajo možnosti vpliva oziroma podajanja mnenj in stališč pri oblikovanju odločitev (to se nanaša predvsem na stališča, usmeritve in izhodišča Vlade RS);
- EU-portal⁸¹ ni dostopen za javnost;
- javno objavljeni (znotraj RS) tudi niso podatki o odprtih (sodnih) postopkih Evropske komisije zoper RS⁸² (zadnje poročilo o stanju odprtih zadev je Vlada sprejela na 62. redni seji dne 12.6.2014, gradiva pa ni javno objavila⁸³ - večina postopkov se nanaša na okolje).

Glede odločanja v Državnem zboru pa raziskava ni bila usmerjena v analizo odločitev tega zakonodajnega telesa. Uveljavljanje načela sodelovanja javnosti pri sprejemanju teh odločitev pa ni možno preko dometa določil Poslovnika Državnega zbora, saj zahteve Aarhuske konvencije, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti ne veljajo za zakonodajno in sodno vejo oblasti.

Center za politološke raziskave pri UL Fakulteti za družbene vede je 22. januarja 2015 na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani organiziral strokovni posvet »Koordinacija EU zadev in vloga slovenskih igralcev pri oblikovanju EU politik, spremembe skozi čas in vpliv evropeizacije«, ki je potekal v okviru projekta INTEREURO⁸⁴. Projekt na primeru 20 izbranih predlogov direktiv raziskuje oblikovanje nacionalnega stališča in delovanja interesnih skupin v šestih državah članic EU: Nemčija, Nizozemska, Slovenija, Španija, Švedska in Združeno Kraljestvo. Izhodiščna vprašanja⁸⁵ oblikovana za strokovni posvet lepo izpostavljajo področja, ki se tudi skozi to analizo kažejo kot problematična. V maju pa, ki jo vodi prof. Danica Fink Hafner v okviru Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani. V maju je bil v okviru projekta tudi posvet na temo Demokratizacija in učinkovitost procesov oblikovanja stališča RS do EU zadev, na katerem je so bile predstavljene tudi ugotovitve predmetne analize.

⁸¹ http://www.mzz.gov.si/si/evropske_politike/upravljanje_z_eu_dokumenti/

⁸² http://www.mzz.gov.si/si/evropske_politike/postopki_ugotavljanja_krsitev_pravnega_reda_eu/

⁸³ Točka 32. dnevnega reda

http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/dnevni_redi/dnevni_redi/article/62_redna_seja_vlade_rs_dne_12_junija_2014_47_422/; iz poročila, ki smo ga pridobili na podlagi zahtevka za dostop do informacij javnega značaja pa je bilo na dan 31.5.2015 odprtih 52 postopkov kršitev prava EU, od tega se 33 postopkov nanaša na nepravčasen prenos direktiv v pravni red RS in 19 na nepravilno implementacijo direktiv in druge kršitve. Od vseh 52 kršitev se je na dan danje Ministrstvo za kmetijstvo in okolje nanašalo 20 postopkov na danje Ministrstvo za infrastrukturo in prostor pa 10 postopkov.

⁸⁴ http://www.academia.edu/7484050/The_INTEREURO_Project_Logic_and_structure

⁸⁵ (1) Ali je glede na obstoječe kapacitete državnih igralcev smotrna usmeritev k obravnavi vseh predlogov EU politik? Ali bi bilo potrebno natančneje izoblikovati strategijo selekcije tematik, v zvezi s katerimi Slovenija oblikuje stališča do predlogov EK? (2) Kako to, da Slovenija pogosto le podpira stališča, ki so bila oblikovana izven Slovenije? (3) Kako to, da je Državni zbor RS relativno pasiven pri oblikovanju nacionalnih stališč do predlogov EU politik? Ali je mogoče povečati vlogo Državnega zbora na tem področju? Kako? (4) Ali bi bilo potrebno uveljaviti preglednost procesov oblikovanja nacionalnih stališč na ravni, ki je bila vzpostavljena v obdobju predpristopnih pogajanj z EU? Kako bi bilo mogoče kratkoročno oz. dolgoročno izboljšati preglednost teh procesov v domačem/slovenskem okolju? (5) Ali obstajajo politična volja in viri za sodelovanje med slovenskimi državnimi in nedržavnimi igralci pri uveljavljanju domačih interesov na ravni EU? Kako bi bilo mogoče to sodelovanje izboljšati na področjih, kjer je tako sodelovanje smiselno?

5. Predlogi

Iz te analize izhaja, da sodelovanje javnosti pri oblikovanju stališč (do predlogov zakonodajnih aktov in predlogov odločitev politične narave EU), usmeritev (do predlogo aktov EU, ki niso zakonodajne narave) in izhodišč (za delovanje predstavnikov RS v za delovanje predstavnikov RS v Svetu EU na ravni ministrov držav članic EU in v Evropskem svetu) Vlade RS, ki so pomembna za oblikovanje odločitev EU, **javnost v RS ne sodeluje** na način, kot je to predvideno za predpise in dokumente znotraj nacionalnega okvira. Obstajajo pa naslednje podlage, na katerih bi lahko temeljilo sodelovanje javnosti tudi pri oblikovanju stališč, usmeritev in izhodišč Vlade RS glede EU odločitev in sicer:

- Aarhuska konvencija, ki 7., posredno pa tudi v 8. členu odreja na zagotavljanje sodelovanja javnosti pri načrtih, programih in politikah, ki vplivajo na okolje in pripravi izvršilnih predpisov;
- **Resolucija o normativni dejavnosti** v V. poglavju določa, da je potrebno **zagotoviti pravočasne, strokovno in politično argumentirane podlage za zavarovanje nacionalnih interesov ob sodelovanju strokovne in ciljne javnosti, delovanje v institucijah Evropske unije in vpliv na nacionalno državo in pravni red pa je treba z obveščanjem in seznanjanjem približati splošni javnosti.**

Seveda je sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev EU v skladu z Aarhusko konvencijo zagotovljeno preko opisanih mehanizmov EU (poglavje 3), to pa ne pomeni, da se zaradi obstoja teh mehanizmov lahko oblikovanje volje države RS do zadev EU lahko oblikuje na način, ki javnosti ni pregleden in nima nobene možnosti sodelovanja. Predvsem na področju okolja, ki zajema tako velik del EU odločitev in ima povratno posledice na naš življenjski prostor, ni možno oblikovanja teh stališč povsem odtujiti prebivalcem tega prostora, ki jim je na ta način odvzeta tudi možnost aktivnega državljanstva. Resolucija o normativni dejavnosti tako daje prave usmeritve za izboljšanje tega stanja, ki pa po 6 letih še niso zaživele. Zato bi bilo potrebno izvesti ukrepe, ki bi zagotavljali večjo transparentnost oblikovanja volje Vlade RS glede zadev EU in odpreti postopke za sodelovanje javnosti pri oblikovanju te volje. Možen nabor ukrepov bi bil:

A) Zagotavljanje transparentnosti postopkov:

- javno ali vsaj širše dostopen EU-portal⁸⁶ (sprememba 49d. člena Poslovnika Vlade RS) ali koriščenje portala e-demokracija ali specifično za okolje objave na spletni strani Ministrstva za okolje;
- javno objavljeni podatki o odprtih postopkih kršitev na spletni strani Ministrstva za notranje zadeve⁸⁷;
- na področju okolja seznanitev javnosti z oblikovanimi prioritetami za oblikovanje volje do predpisov in dokumentov EU glede na letni program dela Evropske komisije⁸⁸,
- proaktivno obveščanje Ministrstva za okolje in prostor javnosti in nevladnih organizacij o zadevah EU pomembnih za okolje.

B) Zagotavljanje sodelovanja javnosti:

- spremembe Poslovnika vlade RS tako, da bi bilo sodelovanje javnosti urejeno smiselno ureditvi 9. člena poslovnika pri sprejemanju stališč, usmeritev in izhodišč – javna obravnava pred predložitvijo gradiva vladi (povezava na 49g., 49h., 49i., 49j., 49k. člen) – najbolj enostavna bi bila sprememba 49c. člena, ki bi lahko odredil na postopek sodelovanja za javnostjo po 9. členu;
- in/ali dejansko izvajanje: tako na podlagi spremenjenega poslovnika, kakor bi bilo možno tudi brez spremembe poslovnika – zgolj z oblikovanjem dobre prakse – izvajati sodelovanje javnosti že sedaj. Tak model dejanskega sodelovanja bi se lahko vzpostavil na Ministerstvu za okolje in prostor, ki je zaradi narave resorja, ki ga pokriva, že tradicionalno med naprednejšimi. Na področju okolja so se zaradi Aarhuske konvencije razvili pregledni mehanizmi sodelovanja javnosti ob sprejemanju predpisov in dokumentov, na področju prostora pa so predvsem v okviru

⁸⁶ http://www.mzz.gov.si/si/evropske_politike/upravljanje_z_eu_dokumenti/

⁸⁷ http://www.mzz.gov.si/si/evropske_politike/postopki_ugotavljanja_krsitev_pravnega_reda_eu/

⁸⁸ http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_sl.htm

državnega prostorskega načrtovanja že v teku tudi boljše prakse zgodnjega vključevanja javnosti v pripravo odločitev.

Priloge: Priloga 1 – Pregled odločitev Vlade glede EU zadev

Priloga 2 - Primer stališča Vlade