

E-seminar Sodelovanje pri pripravi predpisov

Senka Šifkovič Vrbica, april 2017

Predpisi oziroma ureditve in pravila, ki jih ti določajo imajo v fizičnem prostoru trajne ali vsaj zelo dolgotrajne posledice. Zato je pomembno, kakšna ta pravila so in kako se izvajajo. Aktualno stanje je tako, da so pravila preobsežna, v praksi pa se pomanjkljivo izvajajo. Ko govorimo o področju urejanja prostora tega ne moremo obravnavati ločeno od varstva okolja, saj sta tako po definiciji, kot praktično neločljivo prepletena. Tako po eni strani »urejamo prostor«, ki je po zakonski definiciji »sestav fizičnih struktur na zemeljskem površju ter nad in pod njim, do kamor sežejo neposredni vplivi človekovih dejavnosti, po drugi strani pa istočasno »varujemo okolje«, ki je po zakonski definiciji »tisti del narave, kamor seže ali bi lahko segel vpliv človekovega delovanja«. To prepleteno področje urejajo številne konvencije varstva okolja, okoli 400 predpisov EU in okoli 700 nacionalnih predpisov. Pri tem se na urejanje prostora nanašajo predvsem nacionalni predpisi, saj EU ne posega v nacionalno urejanje prostora. Obvladovanje tako obsežnega korpusa predpisov je težavno, zato je eden večjih problemov varstva okolja (kar posledično vpliva na urejanje prostora) na ravni EU takoimenovani implementacijski deficit, to je nezadostno izvajanje obstoječe zakonodaje. Tako na ravni EU, kot na nacionalni ravni pa so v teku večja prizadevanja za bolj kakovostno zakonodajo.

Resolucija o normativni dejavnosti

Glede na navedeno je pomembno, da nova pravila sprejemajo ali stara preoblikujejo s posebnim premislekom, tako, da bodo ciljno usmerjena, smiselna in koristna, legitimna in praktično izvedljiva. Procesu priprave predpisov je zato potrebno posvetiti veliko časa in skrbno tehtati in oblikovati rešitve. V podporo temu procesu je zato Državni zbor leta 2009 sprejel [Resolucijo o normativni dejavnosti](#), katere cilj je bil, da s pripravo in sprejemom predpisov ob sodelovanju strokovne in druge zainteresirane javnosti krepí pravno državo, zagotavlja pravno varnost, zagotavlja jasnost, preglednost, kakovost in določnost predpisov, izvajanje presoje posledic predpisov in uveljavljanje državljske participacije. Resolucija močno podpira sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov z naslednjimi načeli:

- načelo pravočasnosti: pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali ciljne javnosti) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, pripravo predlogov, pripomb in mnenj);
- načelo odprtosti: omogočanje 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.

Minimalna priporočila, ki jih daje za sodelovanje javnosti vključujejo naslednje zahteve:

- sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj traja praviloma od 30 do 60 dni; izjema so predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče (na primer: nujni postopki, državni proračun);
- pripravi naj se ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje;
- po končanem postopku sodelovanja naj se pripravi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa;
- poziv k sodelovanju naj se izvede na način, ki bo zagotovil odziv ciljnih skupin in strokovnih javnosti ter obveščenost najširše javnosti; oblikujejo naj se liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem, zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja.

Žal Resolucija o normativni dejavnosti ni obvezujoč predpis, kar sicer nikogar ne odvezuje, da resolucije kot dokumenta, ki ga je sprejelo najvišje zakonodajno telo ne uporablja neposredno, vendar v praksi javna uprava izvaja predvsem pravila obvezujočih predpisov – to je zakonov in na njih temelječih predpisov. Sicer pa izvajanje Resolucije podpira informacijski sistem [e-demokracija](#), kjer je možno videti predpise v fazah priprave, vendar pa se pripravljavci predpisov ne držijo dosledno objavljajna.

Aarhuška konvencija

Drug pomemben, vendar le redko neposredno uporaben dokument, pa je sicer zavezujoča [Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah](#) (Aarhuška konvencija). Ta v 8. členu izrecno zahteva udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih ali drugih obvezujočih predpisov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. Država je po tem določilo zavezana, da na ustrezni stopnji in ko so možnosti še odprte, spodbudi učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih pravno obvezujočih pravil organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. V ta namen mora:

- določiti dovolj dolgo časovno obdobje za učinkovito udeležbo,
- objaviti osnutek pravil ali ga kako drugače dati na razpolago javnosti,
- dati javnosti možnost, da neposredno ali po predstavniških svetovalnih telesih daje svoje pripombe,
- izid udeležbe javnosti čim bolj upoštevati.

Konvencije kot mednarodne pogodbe se po 8. členu Ustave RS uporabljajo neposredno, vendar je vsebina Aarhuške konvencije dogovorjena tako, da države zavezuje, da pravila konvencije prenesejo v svoj pravni red. Le če določeno pravilo ni ali ni ustrezno preneseno, se lahko nanj sklicujemo neposredno.

Obvezujoči predpisi za sodelovanje javnosti

Za področje urejanja prostora in varstva okolja so določila resolucije kot Aarhuške konvencije glede sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov določena v različnih obvezujočih predpisih, na katere se lahko sklicujemo kot uveljavljamo in varujemo pravico do sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov. Gre za naslednje predpise:

- na sodelovanje pri vseh predpisih se nanaša [Poslovnik Vlade RS](#), ki v 9. členu zahteva sodelovanje javnosti v smislu objave osnutka predpisov, javno razpravo 30 do 60 dni, v 15 dneh po sprejemu predpisa pa mora predlagatelj predpisa seznaniti javnost o zavrženih predlogih z obrazložitvijo. Predpise, ki jih obravnava vlada je možno videti na njihovi spletni strani med [vladnimi gradivi](#)
- Zakon o varstvu okolja, ki v 34a. členu zavezuje vsa ministrstva in organe samoupravnih lokalnih skupnosti, da morajo pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, omogočiti javnosti seznanitev – objavo z osnutkom predpisa, dajanje pripomb in predlogov

najmanj 30 dni, upoštevanje pripomb na primeren način in objavo obrazložitve neupoštevanih pripomb;

- za področje urejanja prostora predpisi s tega področja urejajo sodelovanje javnosti pri prostorskem načrtovanju – prostorski načrti pa so dejansko predpisi – splošni pravni akti. Na ravni državnega načrtovanja namreč načrt sprejme vlada z uredbo, na ravni občinskega načrtovanja pa občinski svet sprejme načrt z odlokom. Torej gre dejansko za sodelovanje pri pripravi predpisov (ki hkrati pomembno vplivajo na okolje). Trenutno pravila za sodelovanje javnosti pri pripravi državnih prostorskih načrtov ureja [Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor](#) (19., 25. in 33. člen), pri priprav občinskih prostorskih načrtov pa [Zakon o prostorskem načrtovanju](#) (50. in 60. člen).