



Povzetek javnega posveta »Register pravnih aktov lokalnih skupnosti«

Javni posvet z naslovom »Register pravnih aktov lokalnih skupnosti«, ki je potekal v sredo, 25. oktobra, med 9. in 13. uro v hotelu Mons Ljubljana, je bil namenjen odprtemu dialogu o smereh razvoja in izzivih Registra pravnih aktov lokalnih skupnosti, s poudarkom na izmenjavi ključnih informacij o projektu, predstavitvi konkretnih dilem in vprašanj pri pošiljanju podatkov in besedil v register ter podajanju predlogov za uspešno doseganje ciljev projekta.

Na posvetu je sodelovalo devet govornic in govornikov: Rado Fele (v. d. direktorja Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo), dr. Anamarija Patricija Masten, Mateja Tamara Fajs, Helena Pernek in Suzana Šetina (Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik (direktor Inštituta za lokalno samoupravo Maribor), mag. Maja Hostnik Kališek in Mirjam Muc (Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije d. o. o.) ter mag. Dare Korač (direktor Sigmateh d. o. o.).

Na posvetu, ki ga je povezoval Andraž Pernar (Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo), so zgoraj navedene govornice in govorniki predstavili svoj pogled na projekt vzpostavljanja Registra pravnih aktov lokalnih skupnosti in s tem odprli prostor razpravi, v katero so se vključili predstavniki občin, predstavniki združenj občin, predstavniki uradnih glasil in drugi strokovnjaki, ki so vpeti v procese zagotavljanja dostopnosti prava na lokalni ravni.

V nadaljevanju so podani glavni poudarki govornic in govornikov.

Rado Fele je v uvodnem nagovoru izpostavil načelo dostopnosti iz Resolucije o normativni dejavnosti, ki je v procesu priprave predpisov tako na državni kot na lokalni ravni izjemnega pomena, saj predpostavlja obveznost organov, da zagotovijo čim širše seznanjanje s predpisi v razumnih uveljavitvenih rokih, ki so le izjemoma krajši od z Ustavo določenega uveljavitvenega roka, omogočijo pridobitev oziroma vpogled v predpis ter dostop do ažurnih in enostavnih registrov veljavne zakonodaje. Na primeru družine, katere člani zaradi šolskih, obšolskih, službenih in drugih družinskih udejstvanj vsakodnevno prehajajo meje občine, v kateri živijo, in tudi uporabljajo storitve v teh različnih občinah, je pokazal, kako pomembno je, da je pravo na lokalni ravni širše in centralno dostopno, čemur naj bi Register pravnih aktov lokalnih skupnosti tudi služil.

Anamarija Patricija Masten je predstavila projekt vzpostavitve Registra pravnih aktov lokalnih skupnosti (RePALS), pri čemer se je dotaknila ne samo njegovih začetkov in do dne posveta izvedenih aktivnosti, temveč je predstavila tudi vizijo končnega rezultata projekta. Prikazani so bili izrisi novega RePALS in ključne funkcionalnosti tako portalnega dela kot tudi zaledne aplikacije RePALS. Poudarjeno je bilo, da je bistvo prikaza aktualnega prava na lokalni ravni v pregledu neuradnih prečiščenih besedil, ki morajo biti pripravljena na način, da jih lahko preberejo vsi, tudi slepi in slabovidni z svojimi bralniki zaslona. Stalna razpoložljivost podatkov in besedil, sodobni standardi na področju uporabniške izkušnje, z vidika informacijske varnosti stabilna informacijska rešitev, standardizacija in interoperabilnost podatkov ter integracije z digitaliziranimi viri podatkov in besedil so ključni elementi digitalnega prehoda, ki se jim RePALS ne more in ne sme izogniti. V interesu vseh bi moralo biti, da RePALS postane postopno izgrajena celovita, popolna in pravilna informacijska rešitev o pravnem redu na lokalnem nivoju z vsemi funkcionalnostmi, ki so se izkazale za potrebne in koristne že na državnem nivoju.

Mateja Tamara Fajs je svojo predstavitev začela z določbo 154. člena Ustave Republike Slovenije, iz katere izhaja obveznost objavljanja predpisov v uradnih glasilih, preden ti začnejo veljati. Izpostavila je, da so neuradna prečiščena besedila predpisov kljub svoji informativni naravi izjemno pomemben pripomoček za strokovno in splošno javnost pri uporabi prava in morajo biti iz tega razloga pripravljena strokovno, natančno, dosledno in pravočasno. Biti morajo tako kakovostna in zanesljiva, kot so bile, prisposodbeno rečeno, logaritemske tablice Jurija Vege, ki je v uvodu logaritmov zapisal: »[...] za vsako prvo opozorilo na sleherno prezrto napako, zaradi katere bi bilo lahko računanje napačno, plačam cesarski dukat [...]«. Predstavljenih je bilo pet konkretnih primerov nomotehničnih zdrsov v novelah lokalnih predpisov, ki sta jih v sklopu priprave testnih primerov identificirali **Helena Pernek** in **Suzana Šetina**, sicer pripravljavki neuradnih prečiščenih besedil za državne predpise. Gre za situacije, ki v pravni red vnašajo kaotičnost in močno krnijo pravno varnost, posledično pa otežujejo, če ne celo onemogočajo, pripravo kakovostnih neuradnih prečiščenih besedil. Kako torej doseči zeleno kakovost? Osnova so dobri predpisi, tj. ustavno skladni, zakoniti, vsebinsko ustrezni in nomotehnično pravilni. Zelo dobrodošlo bi bilo vzpostaviti službo, ki bi na lokalni ravni opravljala naloge, kot jih opravlja v zvezi z državnimi predpisi Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, in poskrbela, da bi imele občine na voljo strokovnega sogovornika, ki bi jih znal pravnosistemske in nomotehnično usmerjati že pri pripravi predpisov. Drugi pogoj je enoten način priprave neuradnih prečiščenih besedil, ki ga je mogoče zagotoviti samo z oblikovanjem nekega centralnega pripravljavca teh besedil. Tretji pogoj je dostopnost besedil. Umanjkanje slednjih, ker so bodisi objavljena v digitalno nedostopnih lokalnih glasilih bodisi razpršena po različnih uradnih glasilih, znatno vpliva na pravilnost izgradnje »citata« in povzetja vseh sprememb v neuradnem prečiščenem besedilu določenega predpisa. Neobhodno potrebna pa so tudi različna e-orodja, ki lajšajo pripravo besedil in so že razvita ali pa se šele razvijajo na državni ravni, zlasti tudi za najbolj kompleksne pravne akte, tj. prostorske akte. Pomemben premik bi predstavljala tudi uveljavitev ustavne spremembe, po kateri bi se vsi predpisi (državni in lokalni) objavljali na enem mestu (v državnem uradnem

listu), in to brezplačno, saj cena ne sme biti merilo, v kakšnem obsegu bo predpis pripravljen, sprejet in objavljen oziroma ali sploh bo.

Boštjan Brezovnik je pozdravil prizadevanja Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo za vzpostavitev centralizirane informacijske rešitve, torej Registra pravnih aktov lokalnih skupnosti, ki lahko pomembno prispeva k pravni varnosti in dostopnosti prava, oblikovanega na lokalnem nivoju. Ob tem je poudaril, da bi bilo treba hkrati z izgradnjo informacijske rešitve pristopiti tudi k unifikaciji pravnih rešitev in zagotavljanju skladnosti lokalnih predpisov. Dejstvo je, da v primeru izvrševanja pravodajne funkcije organov (občinskih svetov) nekaterih slovenskih občin pravna varnost ni zagotovljena v zadostni meri, saj nomotehnične rešitve pri sprejemanju in objavljanju občinskih aktov kršijo nekatera ustavna načela (npr. načelo prepovedi retroaktivnosti, načelo jasnosti (določnosti) predpisov, *vacatio legis*). Stanje lahko izboljšamo le s kontinuiranim usposabljanjem na področju uporabe pravne tehnike, z medsebojno pomočjo pri razreševanju pravnih dilem, z dobro koordinacijo preko združenj občin in redno izmenjavo informacij. V zvezi z neuradnimi prečiščenimi besedili so bili udeleženci posveta nagovorjeni, naj se tega dela lotijo resno in dosledno, saj je trenutno postavljen koncept dober in daje rezultate, ki si jih na koncu vsi želimo. Kot splošni pomislek je govornik navedel rok, do katerega morajo občine v skladu s trenutno veljavno uredbo o Registru pravnih aktov lokalnih skupnosti pripraviti neuradna prečiščena besedila za veljavne akte, ki po 1. maju niso bili novelirani. Glede na številčnost lokalnih predpisov in podhranjenost občinskih uprav kaže, da tudi predlagano podaljšanje roka (tj. do 31. decembra 2024) ne bo zagotavljalo dovolj časa za pripravo oziroma dopolnitev podatkov in besedil v skladu z usmeritvami.

Maja Hostnik Kališek je predstavila vlogo in naloge upravljavca Registra pravnih aktov lokalnih skupnosti, tj. Javnega podjetja Uradni list RS. Slednji bo po vzpostavitvi registra zagotavljal brezplačen, stalen in nemoten dostop do registra. Do tega dne javno podjetje še vedno zagotavlja delovanje in nemoten dostop do registra predpisov lokalnih skupnosti (RPLS), ki je bil vzpostavljen na podlagi Uredbe o Pravno-informacijskem sistemu RS. Poudarila je pomen tesnega sodelovanja med javnim podjetjem, Službo vlade za zakonodajo in lokalnimi skupnostmi ter drugimi deležniki, ki za lokalne skupnosti vodijo in urejajo podatke o pravnih aktih. V ta namen so bili z lokalnimi skupnostmi tudi sklenjeni dogovori o sodelovanju. **Mirjam Muc** je na konkretnem primeru lokalnega predpisa prikazala funkcionalnosti aplikacije za vnos podatkov in neuradnih prečiščenih besedil, ki se uporablja od 1. maja 2023 dalje, in opozorila na glavne izzive pri vnašanju podatkov v aplikacijo (npr. pravni akti brez datuma začetka veljavnosti).

Dare Korač je predstavil izzive pri vzpostavljanju registra predpisov slovenskih občin (RPSO), obenem pa izpostavil želje in potrebe občin, da podatke, ki se v njihovem imenu vodijo v RPSO, prenesejo v aplikacijo za vnos podatkov in neuradnih prečiščenih besedil. Predstavljeno je bilo delovanje sistema e-občina, zlasti enega izmed modulov za vodenje predpisov, ki ga uporablja 88 občin in s pomočjo katerega so potem predpisi javno objavljeni na spletni strani občine. Izrazil

je prepričanje, da je izvedbeno nekorektno, da lahko občine, ki objavljajo svoje predpise v Uradnem listu RS, podatke o predpisih prenesejo v aplikacijo nemudoma in avtomatično, medtem ko morajo vse ostale občine te podatke vnašati ročno. Navedel je tudi, da njihovo podjetje nudi tudi objavo aktov, za kar se je doslej odločilo 12 občin. V okviru te storitve so poleg osnovnih metapodatkov na voljo tudi urejanje besedil za objavo in objavljena besedila v odprtih formatih za nadaljnjo uporabo. Med ključnimi izzivi za celovitost kateregakoli registra je omenil nedostopnost besedil starejšega datuma, pri čemer se ta ovira za namene RPSO premaguje s skeniranjem arhivskih glasil in zagotavljanjem povezav do uradnih glasil, ki so na voljo v digitalizirani obliki. Upravljalci RPSO si močno prizadevajo za medsebojno izmenjavo podatkov z drugimi viri objav, saj stojijo na stališču, da so ti podatki last obline in ne posameznega vira objave. Vzpostavitev Registra pravnih aktov lokalnih skupnosti podpirajo, si pa želijo tesnega medsebojnega sodelovanja.

Razpravo, v katero so bili vključeni govornice in govorniki ter občinstvo, so zaznamovale naslednje teme:

- težave pri organiziranju dela znotraj občinskih uprav (kadrovska podhranjenost, zlasti pa premalo pravnikov; pomanjkanje nomotehničnega znanja in izkušenj pri pripravi sprememb in dopolnitev predpisov; vezanost na lastna pravila, npr. glede celostne grafične podobe; podvajanje dela, ki je enkrat že bilo opravljeno in plačano);
- (ne)zmožnost avtomatičnega prenosa podatkov v aplikacijo za predpise, ki niso objavljeni v Uradnem listu RS. Za ureditev tega vprašanja je Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo pozvala občine k imenovanju kontaktnih oseb, ki bodo sogovorniki na to temo (to so lahko zaposleni na občini ali od občine pooblaščen zunanji izvajalci. Ne glede na to je bilo poudarjeno, da je bistvo polnjenja registra v pripravi neuradnih prečiščenih besedil, zato zgolj vnos podatkov ne uresničuje cilja, ki se zasleduje z zdajšnjimi aktivnostmi;
- prekratek rok za pripravo neuradnih prečiščenih besedil za nazaj. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo je pripravila osnutek sprememb in dopolnitev uredbe o Registru pravnih aktov lokalni skupnosti, katerega bistvena sprememba je podaljšanje roka;
- nedostopnost predpisov v elektronski obliki, zlasti tistih, ki so bili objavljeni pred letom 1991. Javno podjetje Uradni list RS je pojasnilo, da teh aktov še ni dostopnih v html obliki. Posebej so problematični lokalni predpisi, medtem ko se za državne predpise (pri dodajanju pravnih podlag) podatki pridobivajo iz Registra predpisov Slovenije in so metapodatki na voljo. V primeru, da katerega predpisa res ni na voljo, se je treba obrniti na Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, ki je skrbnica Registra predpisov Slovenije;
- nedostopnost uradnih glasil, ki so prenehala obstajati. Priporočena je bila preverba v Digitalni knjižnici Slovenije (dLib.si).

Navzoči so se strinjali, da bi bilo zelo dobrodošlo organizirati še vsaj en posvet, na katerega bi bili vabljeni tudi vodstveni kadri in pripravljavci lokalnih predpisov, v manjših skupinah pa izvesti tudi delavnice, na katerih bi obravnavali konkretna vprašanja posameznih občin in razreševali težave od primera do primera.