

# Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov

UDK: 659.4:35 (094.79)

Bojan Bugarič  
Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta  
bojan.bugaric@pf.uni-lj.si

## IZVLEČEK

Sodelovanje javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov vsebuje bodisi pravico oziroma dejansko možnost državljanov, da izrazijo svoja mnenja ali stališča o predlaganem predpisu. Med primerjalnimi ureditvami obstajajo precejšnje razlike glede pravne (ne)urejenosti takšnega postopka. Ponekod je postopek pravno oziroma zakonsko urejen, drugod je urejen le z internimi akti uprave ali pa je povsem neformalen in ni predpisan z obstoječo zakonodajo ali drugimi pravnimi akti. Čeprav vprašanje oblike pravne urejenosti ni bistveno za sam postopek sodelovanja, je to vprašanje bolj pomembno v tistih državah, kjer je nivo splošne pravne in politične kulture nižji in katere se soočajo s problemom (ne)implementacije sprejetih predpisov oziroma implementacijskega deficita. V državah kjer je posvetovanje izvršilne veje oblasti z javnostjo *conditio sine qua non* za postopek priprave predpisov, je viden tudi pomen splošne politične kulture, saj si v nekaterih državah, kot je na primer Velika Britanija, ni mogoče predstavljati postopka sprejemanja predpisov brez ustrezne konzultacije javnosti, čeprav takšna vključitev javnosti ni neposredno opredeljena v pravnih aktih.

*Ključne besede: javna participacija, pravo, javna uprava, predpisi*

## 1. Uvod: sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov kot oblika načela odprtosti javne uprave

Načelo odprtosti javne uprave vsebuje več različnih elementov (Curtin, Meijers 1995). Najpomembnejši med njimi so dostop državljanov do vseh informacij javnega značaja, ki se nanašajo na delo javne uprave; možnost sodelovanja (konzultacije) javnosti pri pripravi in sprejemanju odločitev javne uprave; možnost soodločanja o določenih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave; in nena zadnje, dostop do samih forumov oziroma organov, kjer se odločitve sprejemajo.

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

Načelo odprte javne uprave predstavlja negacijo tradicije skrivnostnosti in zaprtosti, ki je značilna za javno upravo v evropskem kontinentalnem prostoru. Načelo odprtosti lahko tudi krepí položaj posameznika-državljan v upravnem pravu, saj prispeva h konstitucionalizaciji nekaterih pravic posameznika v upravnem pravu. Pravice posameznika so tudi sodno varovane in velikokrat sestavni del temeljnih pravnih načel v določeni ureditvi. Krepitev vloge posameznika pa ni nujno tudi pravno formalizirana. Nekateri ureditve temeljijo na dolgoletni praksi sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov, ki pa ni pravno urejena. Zaradi dejstva, da pravice niso formalizirane, vloga sodelovanja javnosti v teh ureditvah ni nič manjša. Vloga posameznika se povečuje predvsem v postopku sprejemanja izvršilnih predpisov ter redne zakonodaje, kar posledično prispeva tudi k večji preglednosti delovanja javne uprave.

Načelo odprte javne uprave ima trdne temelje v pravnih pravilih, načelih in sodnih doktrinah prava Evropske unije (EU) kot tudi v pravnih redih držav članic Evropske unije (Craig, de Burca, 2003). Gre za načelo, ki omogoča močnejši in strožji nadzor nad delom javnih oblasti.<sup>1</sup> Večja vloga javnosti pri sprejemanju predpisov ima vse pomembnejšo vlogo pri sodobnih reformah javne uprave.<sup>2</sup> Nekateri avtorji razlikujejo med načelom odprtosti, ki naj bi bilo širše načelo, od načela transparentnosti, ki naj bi obsegalo predvsem dostop do javnih dokumentov.<sup>3</sup>

Odprta javna uprava je relativno nov pojav v evropskem prostoru. Ne glede na to pa je treba omeniti, da ima ponekod že dolgo tradicijo. Odprta javna uprava ima najdaljšo tradicijo v skandinavskih državah. Tako je npr. Švedska že leta 1766 sprejela Freedom of the Press Act, ki vsebuje tudi načelo transparentnosti. Švedskemu zgledu je po drugi svetovni vojni sledila Danska, in kasneje tudi druge skandinavske države (Gronbech-Jensen, 1998). Kultura odprtosti javne uprave je še posebej močna na Finskem. Kot poudarja Ziller, načelo odprtosti v švedski in pravni tradiciji ne pomeni zgolj dostopa do informacij ampak tudi pravico javnih uslužbencev do komunikacije z novinarji že v fazi priprave predpisov oziroma odločitev. Dejstvo, da je načelo odprtosti ustavno načelo, več kot dvestoletna tradicija in tudi siceršnja politična in moralna podpora načelu

---

<sup>1</sup> Za več o pomenu načela transparentnosti glej Lodge, J.: Transparency and Democratic Legitimacy, *Journal of Common Market Studies* 32 (1994), str. 343-366.

<sup>2</sup> Frost, A.: Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union, *European Public Law* 9 (2003), str. 87; Trpin, G.: Načelo odprtosti javne uprave, *Javna uprava* 4 (2000), str.411.

<sup>3</sup> Nekateri avtorji tolmačijo načelo transparentnosti širše, tako da vključuje tudi tiste elemente, ki spadajo v širše načelo odprtosti. Glej de Burca, G.: The Quest for Legitimacy in the European Union, *Modern Law Review* 59 (1996), str.368-371. Podobno razlago načela transparentnosti najdemo tudi pri Hoskyns, C.: Democratizing the EU: Evidence and Argument, v Hoskyns, C. Newman, M. ur.: *Democratizing the European Union* (Manchester, 2000), str.179.

odprtosti v švedski družbi, vse to je izoblikovalo globoko zasidrano kulturo odprtosti, ki je globoko zaznamovala skandinavske države (Ziller, 2001, str. 109).

K reformam, ki v javno upravo vpeljujejo različne oblike odprte javne uprave, pomembno prispevajo različni faktorji kot so globalizacija, informacijska revolucija in v evropskem prostoru vse močnejši vpliv evropskega prava na pravo držav članic (Wright, 1994, str. 109-116).

Kot smo že omenili, imajo skandinavske države najdaljšo tradicijo odprte javne uprave. Sledile so jim ZDA in druge države anglosaškega pravnega kroga. ZDA so pred pol stoletja sprejele vrsto zakonov, ki urejajo različne oblike odprte javne uprave (Strauss, 1989, str.195-200). Na evropskem kontinentu je do pomembnih sprememb prišlo v 90-tih letih prejšnjega stoletja, ko so tudi te države začele uvajati različne oblike odprte javne uprave v svoje pravne rede. Na krepitev pomena odprte javne uprave v Evropi je pomembno vplival tudi vstop skandinavskih držav v Evropsko Unijo. Drugi pomemben razlog za takšne spremembe je pojav evropske regulatorne države, ki zelo vpliva na strukturo javne uprave v evropskih državah (Majone, 1996, str. 47-61).

Primerjalna študija o različnih oblikah uvajanja odprte javne uprave opozarja, da vključitev javnosti v odločanje javne uprave ne pomeni samo demokratizacije in večje odprtosti javne uprave, ampak tudi izboljšanje kakovosti in uvajanja odločitev javne uprave (OECD, 2001). V prispevku bomo orisali zgolj eno od področij odprte javne uprave, ki je še posebej pomembno z vidika demokratizacije javne uprave. Gre za sodelovanje javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov.

## **2. Sodelovanje državljanov (konzultacija) pri pripravi in sprejemanju predpisov**

### **2.1 Uvod: dva modela ureditve konzultacije javnosti**

Sodelovanje javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov vsebuje bodisi pravico oziroma dejansko možnost državljanov, da izrazijo svoja mnenja ali stališča o predlaganem predpisu (Ziamou, 2001). Med primerjalnimi ureditvami obstajajo precejšnje razlike glede pravne (ne)urejenosti takšnega postopka. Ponekod je postopek pravno oziroma zakonsko urejen, drugod pa je urejen le z internimi akti uprave ali pa je povsem neformalen in ni predpisan z obstoječo zakonodajo ali drugimi pravnimi akti. Čeprav vprašanje oblike pravne urejenosti ni bistveno za sam postopek sodelovanja, je to vprašanje bolj pomembno v tistih državah, kjer je nivo splošne pravne in politične kulture nižji in ki se

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

soočajo s problemom (ne)implementacije sprejetih predpisov oziroma implementacijskega deficita. V državah kjer je posvetovanje izvršilne veje oblasti z javnostjo *conditio sine qua non* za postopek priprave predpisov, je viden tudi pomen splošne politične kulture, saj si v nekaterih državah, kot je naprimer Velika Britanija, ni mogoče predstavljati postopka sprejemanja predpisov brez ustrezne konzultacije javnosti, pa čeprav takšna vključitev javnosti ni neposredno opredeljena v pravnih aktih.

Takšna oblika sodelovanja javnosti pomeni precejšnjo spremembo načina priprave predpisov v evropskem kontinentalnem pravnem prostoru. Klasični model oblikovanja predpisov v Evropi praviloma vključuje javnost šele v tisti fazi, ko je zakon že v parlamentu. Državljeni lahko bodisi prek svojih predstavnikov v parlamentu ali pa neposredno prek različnih oblik neposredne demokracije vplivajo na vsebino zakonov. Predhodni postopek priprave zakonov in predpisov pa je v večji ali manjši meri prepuščen notranjim pravilom državne uprave, ki po svoji lastni oceni bodisi vključi javnost ali pa tudi ne. Še manj pomembno se zdi vključevanje javnosti pri sprejemanju podzakonskih predpisov in drugih aktov. Le-to je skoraj v celoti prepuščeno notranjim pravilom državne uprave, oziroma njeni prosti presoji.

V večini evropskih držav takšna ureditev izhaja iz domneve, da je javnost v sam postopek priprave predpisa vključena z načeli predstavniške demokracije. V praksi pa je takšna domneva pogosto nerealna. Javnost ni v zadostni meri vključena v postopek nastajanja predpisov in od tu izhaja potreba po drugačni ureditvi tega vprašanja.

Dodatni razlog, zaradi katerega je ureditev sodelovanja javnosti tako drugače urejena v ameriški pravni ureditvi in v evropskem pravnem prostoru, izhaja tudi iz razlik v sistemu delitve oblasti oziroma političnega sistema kot celote. V ameriškem predsedniškemu sistemu je položaj izvršilne oblasti precej drugačen kot v parlamentarnem sistemu. V drugem modelu, sploh v primerih ko gre za parlamentarni večinski sistem ali omejeni proporcionalni sistem, je vlada pravi *dominus litis* upravljanja z javnimi zadevami. V ameriškemu predsedniškemu sistemu je izvršilna oblast precej bolj omejena z močno nadzorno vlogo sodstva, z močno kontrolno vlogo kongresa in z močno vlogo javnosti, ki se lahko vključuje v postopek sprejemanja predpisov. Ideja evropskega modela je, da izvršilna oblast tako ali tako odgovarja direktno parlamentu za svojo izvršilno delo. Zato ni posebnega razloga, da bi v ta postopek še posebej vključevali javnost. V ameriškemu modelu pa je odgovornost bolj razpršena in manj skoncentrirana v rokah ene same veje oblasti. Ključni razlog, ki je razlike med obema pravnima sistemoma še povečal, je različen koncept oziroma doktrina delegacije zakonodajne pristojnosti. V ameriškemu modelu je za povojno obdobje značilen močan zasuk pri tolmačenju doktrine delegacije pristojnosti

normodajne dejavnosti. Kongres je začel sprejemati številne zakone z širokimi in odprtimi pooblastili ameriškim agencijam, da ustvarjajo pravo na konkretnih področjih in v konkretnih primerih. Večina evropskih držav na delegacijo gleda drugače, predvsem zaradi različnega razumevanja načela zakonitosti delovanja uprave. V evropskem pravnem prostoru se načelo zakonitosti razlaga precej bolj striktno in dopušča manj obsežno delegacijo normodajne dejavnosti izvršilni veji oblasti. V ameriškem pravnem sistemu pa se je odnos do delegacije po vojni spremenil, kar pomeni, da zakoni manj podrobno urejajo delovanje izvršilnih agencij. Do takšne spremembe je prišlo iz več povezanih razlogov. Prvi je bil v spoznanju, da klasični model upravne države ne deluje dobro. Sodna kontrola zakonitosti izvršilnih aktov se je tudi zaradi porasta obsega regulacije izkazala za ne dovolj dober mehanizem nadzora. Ameriška pravna doktrina in praksa sta se sprijaznili z realnostjo, namreč, da je izvršilna oblast v precejšnjem številu primerov dejansko opravljala zakonodajno dejavnost. Temu dejstvu je tudi prilagodila pravila, ki so urejala oblikovanje pravil, ki jih izdajajo izvršilne agencije. K takšni spremembi so največ prispevala sodišča z drugačno razlago nekaterih pravnih institutov, ki so vplivali na spremembo sprejemanja predpisov. Za spremembo je bilo pomembno tudi sprejetje novega zakona o upravnem postopku, ki je precej natančno uredil postopek sprejemanja izvršilnih aktov.

Večina evropskih držav ima zelo različno urejeno sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov, kot je bilo opisano pri ameriškem modelu. Poudarek je na materialni oz. vsebinski zakonitosti, ki jo nadzorujejo sodišča. Čeprav postopek konzultacije javnosti pravno praviloma ni urejen, se je razvila bogata dejanska praksa konzultacije javnosti tako pri sprejemanju zakonov kot drugih predpisov. Gre za sicer diskrecijsko pravico vlade, da se posvetuje z javnostjo, ki pa se v praksi zelo pogosto in zelo intenzivno uporablja. To velja predvsem za države z bogato tradicijo socialnega dialoga in nasploh s tradicijo močne civilne družbe, ki je partner državi pri njenih nalogah. Izstopajo predvsem skandinavske države, Velika Britanija, Irska in Nizozemska. Velika Britanija, ki je zibelka *common law-ja*, ima tu povsem drugačno tradicijo od ameriškega modela. Pomemben faktor, ki pojasni razliko, je različna oblika delitve oblasti, oziroma razlika v obliki organizacije oblasti. Britanski parlamentarni sistem daje izvršilni oblasti precej večjo in bolj skoncentrirano moč kot ameriški predsedniški sistem. Je pa pomembno omeniti, da je v praksi, čeprav ni urejena v predpisih, tudi v Veliki Britaniji sodelovanje izjemno pomembno. Drugačen je položaj v evropskih kontinentalnih državah, kjer konzultacija ni pravno urejena in tudi ni nikoli bila pogosto uporabljena v praksi. Če pa se je uporabljala, potem se je v razpravo praviloma vključevalo organizirane interesne skupine ali strokovne skupine (»korporativizem«), ne pa javnosti kot celote. Tudi sam postopek

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

konzultacije interesnih skupin ali stroke ni pravno urejen in je skoraj v celoti prepuščen diskrecijski presoji izvršilne veje oblasti.

Ne glede na opisane razlike in obstoj dveh glavnih modelov pravne (ne)ureditve konzultacije javnosti, moramo dodati, da se v zadnjih letih ta podoba dokaj spreminja. Tudi evropske kontinentalne države na tem področju pripravljajo nove rešitve. Velja dodati, da tudi v državah, ki nimajo splošnega predpisa, ki bi urejal konzultacijo javnosti, ta postopek zelo pogosto urejajo posamezni področni zakoni in sicer zgolj za tista področja, ki so urejena v področni zakonodaji. Takšni primeri so najbolj pogosti na področju prava varstva okolja, prava, ki ureja prostorsko planiranje in posege v prostor in še v nekaterih drugih primerih. V takšnih primerih je postopek praviloma precej formaliziran in dokaj podoben ameriškemu modelu.

Zdi se pomembno poudariti, da ne glede na to kateri model konzultacije prevladuje, v obeh primerih javna uprava ni pravno vezana na mnenja oziroma pripombe državljanov. To seveda toliko bolj velja za ureditve, kjer je konzultacija prepuščena notranjim pravilom uprave ali pa tako imenovanemu »mehkemu pravu«, ki konzultacijo ureja prek različnih kodeksov, standardov ali običajev ravnanja v državni upravi. V modelu (ameriškemu), kjer je uprava pravno zavezana, da se pri pripravi predpisov posvetuje z javnostjo, je dolžnost državne uprave, da z argumenti odgovori na tako posredovano mnenje. Že v tej točki je jasno razvidna procesna narava pravice do sodelovanja. Pravica je strukturirana kot pravica do postopka, v katerem lahko vsakdo izrazi svoje mnenje, ne pomeni pa pravice do soodločanja v samem postopku sprejemanja odločitve. Zato se pogosto za pravico do sodelovanja uporablja tudi drug izraz, pravica do konzultacije. Procesna narava izhaja iz poudarka na pravici javnosti, da pove v predpisanem roku svoje mnenje in da na takšno mnenje dobi argumentiran odgovor javne oblasti. Tudi v ureditvi, kjer konzultacija ni urejena s predpisi, je ta vidik zelo pomemben. Tako npr. britanski Kodeks o pisni konzultaciji zelo jasno določa, da mora organ jasno odgovoriti z argumenti na predlagane rešitve.<sup>4</sup>

Vključitev javnosti v postopek sprejemanja predpisov omogoča javnim oblastem, da le-te pri sprejemanju odločitev pridobijo širši krog informacij, perspektiv in potencialnih rešitev, kar izboljšuje kakovost sprejetih odločitev. Vse bolj jasno postaja, da uprava ne more poznati vseh podrobnosti o vsebini regulacije. Zelo pogosto imajo subjekti, ki so predmet regulacije, več informacij o vsebinah, ki se regulirajo, kot sama državna uprava. Ekonomske študije dokazujejo, da odprta uprava lahko prispeva k boljšemu upravljanju in vladanju

---

<sup>4</sup> Code of practice on written consultation, November 2000, Cabinet office, str.17

(Islam, 2003). Istočasno takšna pravica tudi povečuje javno zaupanje v institucije oblasti, zvišuje raven demokracije v družbi in krepi vlogo in pomen civilne družbe. Javnost se lahko s sprotnim vključevanjem v pripravo predpisa bolj poistoveti z državno upravo in oblastjo kot v primeru, če predpisi nastajajo brez sodelovanja s širšo javnostjo. In nenazadnje, sodelovanje tudi poveča učinkovitost implementacije sprejetih predpisov, saj nekdo, ki lahko sodeluje pri pripravi predpisa, prej in bolj učinkovito uresničuje predpis. Vključitev v pripravo predpisa bistveno zmanjšuje možnosti implementacijskega deficita, kot svojevrstnega problema sodobne državne uprave. V različnih državah po svetu namreč ugotavljajo, da obstaja velik razkorak med normativnimi predpisi, njihovimi cilji in načeli ter dejansko implementacijo teh ciljev v praksi. Konzultacija lahko veliko pripomore k odpravi takšnih problemov.

Sodelovanje pri pripravi predpisov postaja vse bolj pogosta praksa pri oblikovanju predpisov v različnih državah in ureditvah v svetu. Tudi znotraj evropskega pravnega prostora obstajajo pomembne razlike med posameznimi državami. Tako je za britanski, irski, skandinavski in nizozemski model delovanja državne uprave značilna tradicionalno velika vloga posvetovanja s civilno družbo, pa čeprav ta oblika ni zakonsko ali drugače pravno urejena. Če smo bolj natančni, so predvsem kontinentalne države v Evropi tiste, kjer konzultacija ni imela večje vloge pri oblikovanju predpisov. Gre za Nemčijo, Francijo, Avstrijo, Španijo etc. V teh državah je prevladoval »korporativističen«  
stil konzultacije. Za takšen model je značilno, da ne omogoča vsakomur, da bi sodeloval v postopkih priprave predpisov.

Vsebina samega postopka sodelovanja je, kot smo že omenili, v različnih državah različno urejena oziroma ponekod sploh ni urejena s predpisi. V nekaterih državah sodelovanje obsega sodelovanje državljanov pri sprejemanju podzakonskih predpisov, drugod pa vključuje tudi sodelovanje pri oblikovanju zakonov in drugih temeljnih političnih odločitev kot so strategije, državni načrti etc. Sodelovanje pri sprejemanju zakonodaje ni novost v Evropi. Prav nasprotno, tu obstaja v Evropi zelo razvita praksa. Takšno sodelovanje se uresničuje bodisi v obliki posvetovalnih referendumov, drugih oblik referendumov, pravice do peticije in predstavitve javnih mnenj pri sprejemanju ustave ali zakonov. Precejšnja novost za evropski kontinentalni prostor pa je sodelovanje državljanov v predhodni fazi priprave predpisov, bodisi zakonov ali podzakonskih predpisov, ko se predpis šele oblikuje. Največja novost pa je prav vključitev javnosti v postopek priprave podzakonskih predpisov.

## **2.2 Primerjalni pregled postopka sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov: pravna (zakonska) ureditev ali neformalni postopek?**

Velike spremembe na področju konzultacije pripravlja tudi Evropska Unija. Čeprav področje javne uprave ni del evropskega *acquisa*, organi Unije sprejemajo številne dokumente, ki priporočajo spremembe na tem področju.

V glavnem strateškem dokumentu, ki obravnava reformo institucij Evropske Unije, *White Paper on European Governance*, je opredeljena zaveza EU in tudi držav članic, da v svoje pravne ureditve vključijo minimalne standarde sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev javnih oblasti (COM, 2001). Mandelkernovo poročilo, temeljni programski dokument EU na tem področju, že postavlja časovni okvir za takšno ureditev: vse države članice morajo do junija 2003 »zagotoviti obstoj ustreznih postopkov sodelovanja javnosti«. <sup>5</sup> Precej držav takšno ureditev že pozna, druge pa pripravljajo uvedbo sodelovanja javnosti v domače pravne ureditve. K temu je prispevala tudi sodna praksa Evropskega sodišča pravica, ki je v pravo EU na podlagi 253.člena evropske pogodbe vpeljala mehkejšo obliko pravice do konzultacije (Shapiro, 1992). Ta člen določa, da se v uredbah, direktivah in odločbah, ki jih skupno sprejmeta Evropski parlament in Svet, ter v aktih, ki jih sprejme bodisi Svet ali Komisija, navedejo razlogi za njihovo sprejetje, pa tudi vsi predlogi ali mnenja, ki jih je bilo treba pridobiti po tej pogodbi. Tako imenovani kriterij *giving reasons* je sedaj urejen tudi v členu II-41 (Pravica do dobrega upravljanja) Pogodbe o Ustavi za Evropo. Analiza prakse Evropskega sodišča nakazuje verjetnost, da se bo sodišče tu nekoliko bolj približalo ameriški sodni praksi, ki je razvila zelo natančna pravila glede navajanja razlogov v predlogih predpisov in drugih aktov.

V anglosaškem pravnem prostoru takšno pravico poznajo že skoraj pol stoletja. Tako so ZDA med prvimi uredile to pravico v zakonu o upravnem postopku (*Administrative Procedure Act*, v nadaljevanju APA) leta 1946. Podobno ureditev najdemo tudi v drugih anglosaških državah. Gre za postopek »*notice and comment*«, ki zainteresirani javnost daje sodno varovano pravico sodelovati in dati mnenje pri sprejemanju podzakonskih predpisov. <sup>6</sup> Postopek je v APA zelo natančno urejen in sicer za vse vidike sodelovanja javnosti pri sprejemanju regulative agencij. Na podlagi teh določb je ameriško sodstvo razvilo zelo obsežno sodno prakso, ki pomembno vpliva na vsebino postopka priprave predpisov. Nekateri analitiki celo menijo, da je vpliv sodstva šel celo predaleč, tako da že povzroča določeno paralizo dela izvršilnih agencij, ki večino časa in energije

---

<sup>5</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, str. 31.

<sup>6</sup> Za več o postopku *notice and comment*, kot je urejen v APA, glej Schwartz, B.: *Administrative Law* (1991), str.193-197.



namenijo prav tem pravnim vidkom sodelovanja javnosti in številnim tožbam, ki jih obravnavajo ameriška sodišča. Analitiki se strinjajo, da je v tem primeru šlo za načrtno spremembno sodne doktrine z izrecnim ciljem spremeniti klasični *new deal* model upravnega prava, ki je upravi dajal ogromno diskrecije, sodstvu pa premalo nadzora. Zaradi spoznanja, da ekspertni model uprave, ki pretirano temelji na diskreciji državne uprave in zaupanju v »strokovno« upravo in zaradi številnih zlorab pri delu agencij, je sodstvo prek sodne prakse ameriški model upravnega prava transformiralo v model participativnega sodelovanja interesnih skupin in posameznikov pri oblikovanju odločitev uprave, z močnim sodnim in kongresnim nadzorom takšnega modela. Ena od najbolj pogostih zlorab ekspertnega modela je bila tki. *agency capture*, ko so agencije postale orodje v rokah ozkih interesnih, predvsem poslovnih skupin, ki so po svojih predstavnikih premočno nadzorovale delo agencij in tudi vplivale nanj.

V skandinavskih državah (Finska, Islandija, Norveška, Švedska) ima sodelovanje tudi dolgo tradicijo, vendar ta temelji na neformalnih pravilih kot so npr. kodeksi javne uprave, na internih aktih uprave (okrožnice, navodila) in ne na obvezujočih zakonskih normah. Finska je leta 1989 to vprašanje uredila z zakonom o oblikovanju norm. Finska zakonodaja ureja javno obravnavo predlogov in tudi obdobje notifikacije, v katerem mora biti javnost seznanjena s predpisom. V takšnem postopku lahko sodeluje vsakdo, na katerega bo predpis imel vsebinski vpliv. Torej ne gre za omejitve sodelovanja zgolj na tiste, ki lahko izkažejo kršitev konkretne pravice oziroma pravnega interesa temveč, kako drugače utemeljijo svoj pravni interes.

Velika Britanija je konzultacijo nazadnje uredila v kodeksu z imenom *Code of Practice on Written Consultation* (2001). Kodeks precej natančno ureja postopek nastajanja predpisov in je po svoji vsebini precej podoben ameriškemu modelu *notice and comment*. Bistvena razlika med obema modeloma je predvsem v tem, da je ameriški model urejen z zakonom, britanski pa v kodeksu, ki državni upravi daje precej več diskrecije pri uporabi pravil kodeksa. Če državni organ naprimer oceni, da konzultacija ni potrebna ali smiselna, lahko sprejme predpis brez prej opravljenega posvetovanja, mora pa v predlogu akta navesti razloge zakaj posvetovanje ni nujno (5 sekcija kodeksa). Zanimivo pa je, da že v samem začetku kodeks navaja, da čeprav določbe kodeksa nimajo pravne moči, so njegove določbe zavezujoče za britansko državno upravo, razen kot že rečeno, v izjemnih primerih, ko mora ministrstvo navesti, zakaj konzultacija ni nujna. Ker je tradicija konzultacije v Veliki Britaniji zelo bogata in pogosta, so določbe kodeksa, čeprav v obliki tki. *soft law* v celoti zavezujoče za britansko upravo. Bistvena razlika med britanskim in ameriškim modelom pa je, da kodeks ne ustvarja pravno varovanih pravic tretjih, ki bi jih le-ti lahko uveljavljali pred britanskimi sodišči. Britanska sodišča zato nimajo pristojnosti, da bi tako kot

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

ameriška preverjala »procesno« pravilnost sprejetih predpisov, razen seveda, če so procesni vidiki urejeni v posebnem zakonu ali s samim sodnim, običajnim pravom angleških sodišč.

Italija je leta 1990 sprejela nov Zakon o upravnem postopku, ki v omejenem obsegu ureja pravico državljanov do sodelovanja pri sprejemanju predpisov. Aktivno legitimacijo za sodelovanje v takšnem postopku imajo le tisti, na katere upravni akt neposredno učinkuje. Zakon je povečal transparentnost upravnega postopka, ni pa bolj podrobno uredil samega postopka konzultacije javnosti, ki je še vedno skoraj v celoti v diskrecijski oceni ministrstev. Zelo pomembna za sodelovanje javnosti pa je uredba vlade iz leta 2000, s katero je bila v Italiji uvedena RIA (*Regulatory Impact Analysis*) oz. analiza učinkov predpisov, ki posredno vpeljuje v delo uprave tudi konzultacijo z javnostjo. Za italijansko ureditev je to pomembna sprememba, saj je za Italijo značilna šibka kultura konzultacije pred oblikovanjem predpisov. Sama uredba konzultacije izrecno ne ureja, je pa le-ta dejansko zelo pomemben del postopka analize učinkov predpisov. Urejena je v navodilih, ki so sestavni del postopka analize učinkov predpisov (OECD, 2001, str 59).

Naslednja država, ki je postopek sodelovanja javnosti uredila v zakonu, je Nizozemska, ki je leta 1994 sprejela Splošni zakon o državni upravi. Zakon med drugim ureja tudi postopek, ki je po vsebini nadvse podoben ameriškemu modelu *notice and comment*. Državljeni lahko sodelujejo pri pripravi predpisov in svojo pravico celo uveljavljajo pred upravnimi sodišči. Pravica do pritožbe je bila z novelo leta 1999 razširjena na odločitve, dejanja in opustitve državne uprave. Številni drugi področni zakoni tudi vsebujejo norme, ki urejajo sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov. Na Nizozemskem obstaja zelo močna in bogata tradicija posvetovanja z javnostjo, ki pa temelji na močni »korporativistični« logiki, kjer so v proces posvetovanja vključeni predstavniki določenih interesnih ali družbenih skupin. Poročilo OECD navaja, da se bolj pogosto uporablja takšno, »neformalno« posvetovanje, ki postopkovno ni natančno formalizirano. Zaradi kritike, da je na Nizozemskem preveč takšnih posvetovalnih teles, so v zadnjem času zmanjšali število teh teles iz 491 na 108. Leta 1997 so tudi odpravili zakonsko zahtevo, da se vlada vedno posvetuje s takšnimi posvetovalnimi telesi. Postopek *notice and comment* se vse bolj pogosto uporablja, a še vedno manj pogosto kot neformalna konzultacija. Opažajo majhno udeležbo javnosti pri takšnem formaliziranem postopku. Ena možna ugotovitev je, da je takšne postopek preveč »mehaničen« in ni usmerjen v dialog, druga pa, da gre za nov postopek, ki potrebuje še nekaj časa, da se uveljavi. Ta problem odpira zelo pomembno vprašanje pravne forme pri ureditvi sodelovanja javnosti. Ni nepomembno ali je postopek neformalen, urejen z »mehkim pravom« ali bolj formaliziran.

Kot je razvidno iz navedenih primerov, je pravna forma ureditve samega postopka sodelovanja zelo različna in obsega tako neformalne kot formalne oblike urejanja (zakone, interne akte in »mehko pravo«). Na evropskem kontinentu prevladujejo neformalne oblike konzultacije in v novejšem času tudi zakonska ureditev. Zadnja je relativno nova, zato je postopek sodelovanja še vedno v pretežni meri neformalen, diskrecijski in tudi manj razvit kot v drugih delih Evrope. V anglosaških državah je postopek urejen z zakonodajo, razen v Veliki Britaniji, ki to ureja s kodeksom. V večini skandinavskih držav pa prevladujejo interni akti in druge oblike tki. *soft law-ja*, ki vključujejo kodekse, navodila, smernice in druge »mehkejše« oblike pravnih aktov. V Nemčiji je sodelovanje javnosti urejeno predvsem na področju prostorskega in okoljskega prava. Pravico do konzultacije pogosto najdemo v različnih področnih zakonih, predvsem v okoljskem in prostorskem pravu (Nemčija, Finska, Norveška, Slovenija), kar je tudi posledica vpliva Aarhuške konvencije, ki ureja postopek sodelovanja javnosti pri sprejemanju okoljskih predpisov.

V Sloveniji pravica do konzultacije pri sprejemanju podzakonskih predpisov ni sistemsko urejena. Srečamo jo le pri nekaterih področnih zakonih (Čepar, 2000, str. 105-113). Takšne določbe vsebujejo npr. Zakon o gozdovih (Ur.l.RS, št.30/93), Zakon o urejanju prostora (Ur.l.RS, št.110/2002) in Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l.RS, št.56/2002), v delu, ki se nanaša na dolžnost konzultacije sindikatov pri spremembah uslužbenske zakonodaje, ki vplivajo na delovna razmerja, kar ureja 26. člen.

Tu kaže posebej omeniti, da mora postopek sodelovanja upoštevati tudi pravno in širšo družbeno kulturo določenega okolja, kajti v nasprotnem primeru lahko povzroči tudi negativne učinke: zmanjša lahko stopnjo sodelovanja javnosti. V primerjalni študiji de Vries opozarja, da pretirana formalizacija postopa sodelovanja lahko negativno vpliva na stopnjo dejanskega sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov (de Vries, 2000, str. 325). Tako je npr. sprememba zakonodaje na Nizozemskem dejansko zmanjšala stopnjo sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov. Z novim zakonom je Nizozemska formalizirala prej neobvezno prakso javne uprave, da se pri pripravi predpisov posvetuje s civilno družbo. Prvi rezultat je bil padec sodelovanja javnosti. Pomemben nauk za evropske države je, da je potrebno biti previden pri uvajanju takšnega postopka. To pomeni predvsem potrebo po manj formalizirani obliki sodelovanja, kot jo poznajo v ZDA. Tudi sami ameriški avtorji opozarjajo na nekatere negativne plati postopka *notice and comment*. Urejene morajo biti le temeljne sestavine takšnega postopka, ne kaže pa pretiravati z formalizacijo vseh drugih delov postopka, ki lahko še naprej ostanejo nekodificirani ali pa predpisani z »mehkejšimi« oblikami, ki dopuščajo javni upravi več prožnosti pri izvedbi postopkov konzultacije javnosti. Zanimivo, da sodna praksa Evropskega sodišča zasleduje prav takšen

cilj: na eni strani zagotoviti pravno varstvo do konzultacije, po drugi strani pa ne pretiravati s sodnimi standardi glede pogojev, ki jih je javna uprava dolžna izpolnjevati pri takšnem postopku (Shapiro, 1992, str. 107-110). Tudi priporočila Evropske komisije gredo v tej smeri: države naj sprejmejo minimalne standarde konzultacije, vendar le-to naj uredijo karseda neformalno, v obliki »mehkega« prava (COM, 2001). Zaradi navedenih argumentov kaže posebej proučiti specifične okoliščine domačega pravnega prostora in temu ustrezno prilagoditi pravila o sodelovanju javnosti pri sprejemanju predpisov. Glede samega postopka ne obstajajo enoznačni modeli, ki bi jih lahko enostavno prepisali. Močan strokovni konsenz je dosežen le glede potrebe po obstoju takšne procedure, njena natančna izdelava pa je vsakič prilagojena potrebam posamezne države. Zato tudi EU vztraja le pri minimalnih standardih konzultacije in ne predpisuje določenega modela konzultacije. Izbira je prepuščena državam samim.

## **2.3 Posamezni elementi postopka sodelovanja**

### **2.3.1. Akti, ki so lahko predmet konzultacije in izjeme**

V postopek sodelovanja, ne glede na to kako je pravno urejen, je potrebno vključiti vse akte izvršilne veje oblasti, torej podzakonske akte, ki jih izdaja vlada, ter podzakonske akte, ki jih izdajajo ministri. Postopek sodelovanja pa je treba izključiti pri določenih aktih, za katere sodelovanje ne pride v poštev, bodisi ker gre za zaupne informacije države (npr. državna varnost) ali za področje, kjer bi uvedba konzultacije po nepotrebem obremenjevala delo državne uprave. Gre torej za izjeme. Naj takoj dodamo, da so izjeme lahko urejene v zakonu, drugemu predpisu, ali v kodeksu ali drugi obliki mehkega prava. Sem spadajo po navadi področja obrambe in varnosti države, ki vključujejo tudi področja povezana s pripravo in izdajo različnih tajnih in drugačnih zaupnih dokumentov. Sem prav tako sodijo področja, ki se nanašajo na notranje upravljanje v upravnem organu ter premoženjske posle države, kot npr. javna lastnina, posojila, pogodbe etc. Poleg teh izjem je pomembna tudi splošna izjema, ki velja v primerih, ko sodelovanje ne bi bilo smotno ali v nasprotju z javnim interesom.

Drugo področje, kjer je potrebna takšna izjema, je področje zunanje politike države in področje notranje organiziranosti državne uprave. Konzultacija je zelo pomembna pri izboljševanju dela državne uprave, vendar je potrebno istočasno tudi oceniti morebitne vplive sodelovanja na hitrost sprejemanja predpisov na področjih, kjer mora država hitro reagirati, ali na področjih, kjer se uprava ukvarja s svojo notranjo organizacijo, kjer sodelovanje javnosti ni potrebno. Posebno ureditev terjajo tudi drugi »posebni primeri«, ko gre za naravo predpisa, ki ga je potrebno izdati takoj, ker je potrebna takojšnja intervencija države,

Bojan Bugarič

**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

ali pa v primeru ko bi bil namen predpisa izigran, če bi bila javnost s predpisom seznanjena pred začetkom njegove objave. V državah, kjer je postopek zakonsko urejen, je pomembno, da so izjeme čimbolj natančno opredeljene v zakonu. Preohlapne določbe namreč lahko hitro izničijo pomen sodelovanja, saj s sklicevanjem na »obrambo« ali »varnost« države lahko izključimo postopek sodelovanja, čeprav to mogoče ni nujno.

Poglavitni razlog, ki narekuje določeno mero skepse pri uvajanju sodelovanja javnosti v delo javne uprave, je nepotrebno in neracionalno obremenjevanje dela javne uprave. Prav zaradi tega ima celo ameriški zakon posebno določbo, ki ameriški upravi omogoča, da se izogne uporabi konzultacije v primerih, ko obrazloži, da bi sodelovanje javnosti bilo nesmotrno, nepotrebno ali nasprotno javnemu interesu. Takšna določba omogoča dovolj prožno uporabo postopka sodelovanja, ki le-to izloča v tistih primerih, ko je uporaba sodelovanja nesmiselna ali nepotrebna. Če je postopek sodelovanja manj formaliziran, so možne še druge izjeme, kot npr. pomembnost področja, ki se ureja, ali finančne posledice zakona ali predpisa. V primeru, ko bi šlo za politično nesporno vsebino predpisa, ali v primeru, ko bi šlo za predpis z zanemarljivimi finančnimi posledicami, lahko upravni organ predlaga, da ne opravi postopka sodelovanja. Bolj kot je postopek neformalen, več diskrecije prepustimo upravnemu organu glede presoje o potrebnosti in smiselnosti sodelovanja. Takšna neformalnost ima svoje prednosti in pomanjkljivosti. Prednost je predvsem v tem, da omogoča upravnim organom, da se osredotočijo le na bistvene zadeve in samo v takšnih primerih izvedejo postopek sodelovanja. Dodatna prednost je tudi v tem, da omogoča upravnim organom prilagajanje oblike sodelovanja obravnavani vsebini, kar ni mogoče pri formaliziranem postopku sodelovanja (de Vries, 2000, str. 326). Pomanjkljivost pa je v tem, da državi, kjer dialog z državljani in civilno družbo ni posebej visoko družbeno vrednoten, omogoča izmikanje takšni obvezi.

V drugo kategorijo predpisov, kjer bi lahko uporabili postopek sodelovanja, sodijo vsi drugi splošni pravni akti. Najprej so tu zakonski akti, pri katerih je še posebej pomembno omogočiti, da javnost sodeluje že dovolj zgodaj, to je že v postopku njihove priprave. Ko je zakon enkrat formalno predložen v proceduro, lahko javnost sodeluje prek obstoječih demokratičnih mehanizmov: političnih strank, različnih pravnih oblik neposredne demokracije in drugih neformalnih oblik konzultacije kot je npr. predstavitev mnenj v parlamentu. Pri zakonih je pomembno, da se predvidi možnost sodelovanja v fazi priprave zakona, ko javnost sicer še nima možnosti sodelovanja. V tem delu se postopek sodelovanja prekriva z drugim postopkom, to je analizo učinkov predpisov (RIA).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Za več o analizi učinkov predpisov glej OECD, Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries (1997), str.33-49.

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

Poleg predlogov zakonskih predpisov sodijo v to kategorijo zlasti različni strateški dokumenti države (programi, resolucije, deklaracije), pri katerih je prav tako potrebno omogočiti sodelovanje javnosti v okviru posebnega postopka, ki bi veljal za njihovo sprejemanje. Podobni problemi kot so opisani pri zakonih veljajo tudi za to kategorijo aktov.

### **2.3.2. Ureditev procesnih pravil sodelovanja**

Bistveni del ureditve sodelovanja je sam postopek sodelovanja. Kot smo že omenili, je sodelovanje javnosti v bistvu procesna pravica oziroma možnost, ki pa ima seveda pomembne vsebinske posledice za delo državne uprave in tudi drugih državnih organov. Postopek je lahko urejen zelo natančno ali pa sploh ni urejen s predpisi. Pri tem je bistveno, da sta uravnotežena načelo odprtosti in načelo ekonomičnosti delovanja državne uprave. Postopek naj bo čimbolj enostaven, a hkrati tudi pravno ali politično zavezujoč za vse udeležence. Pomembno je, da je postopek zelo pregleden in realen. Določiti je treba, katere akte naj organ predloži v konzultacijo ter na kakšen način in kako javnost podaja svoje pripombe v samem postopku konzultacije. Zelo pomembna je ureditev, ki določa, kako uprava zbira pripombe javnosti in odgovarja nanje.

Postopek sodelovanja se začne z objavo predlaganega predpisa. To so možne različne rešitve, od posebnega vladnega glasila-informatorja, kjer vsi organi objavljajo gradiva, do manj centraliziranih različic, pri katerih organi na svojih domačih straneh objavljajo predpise.

Objava takšnega predpisa mora vsebovati obvezne sestavine, kot so navedba pravne podlage za sprejem predpisa, besedilo predpisa, ime organa, ki predpis pripravlja, obrazložitev predloga predpisa, navedbo roka v katerem lahko zainteresirani podajo pripombe in druge sestavine. Obrazložitev predpisa mora vsebovati namen in cilje predpisa, natančno navedene razloge za izbiro posameznih rešitev, morebitne alternativne rešitve, ki jih je organ proučil pri pripravi predpisa ter strokovne in pravne podlage, ki jih je organ uporabil pri pripravi predpisa. Obrazložitev mora biti čimbolj natančna in specifična. Ne zadošča navajanje splošnih argumentov ali razlogov. V ameriškem modelu je ta del zelo pomemben, saj sodišča lahko presojuje tki. *giving reasons* predloga predpisa.

Naslednja faza je zbiranje pripomb zunanjih subjektov. Zelo pomembno je, da je natančno določen čas, v katerem zunanji subjekti lahko podajo pripombe na predpis. Zakon ali drugi akt lahko predpišeta splošni rok, ki je lahko od 30 do 60 ali več dni. Ko so pripombe zbrane, mora organ proučiti vse pripombe, ki so pravočasno dospele na predpisano mesto. Bistveno v samem postopku je jasno določiti, da organ pravno ni vezan na vsebino pripomb. Javna uprava naj

bi čimbolj resno prisluhnila argumentom državljanov in jih tudi upoštevala zaradi njihove prepričljivosti, ne pa zato ker bi bila nanje pravno vezana. Prav zato je zelo pomembno, da organ pripombe resno prouči in jih obravnava (Shapiro, 1992, str. 182-185). Edino pravno sredstvo, s katerim lahko dosežemo takšno mehkejšo obliko pravne vezanosti, je dolžnost organa, da pri objavi končnega besedila predpisa navede razloge, zakaj pripomb ni upošteval. Tu moramo dodati, da sodna praksa v ZDA kot tudi v EU te obveze ne tolmači tako, da bi upravni organ moral odgovarjati na vsako pripombo posebej. Zadošča, če pri obrazložitvi predpisa navede razloge zakaj določenih pripomb ni upošteval (Craig, de Burca, 2003, str. 120.121). S tem organi jasno pokažejo, da pripombe upoštevajo in da vsebinska argumentacija narekuje, da jih bodisi sprejmejo ali zavrnejo.

#### **2.3.4. Ali so predlogi pravno zavezujoči?**

Vprašanje pravne vezanosti predlagatelja predpisa na vsebino predlogov je eden najbolj kompleksnih delov te ureditve, saj lahko toga vezanost na vse pripombe ohromi delo uprave, premajhna vezanost pa razvrednoti celoten postopek. Vezanost uprave predstavlja predvsem njeno dolžnost, da utemeljeno odgovori na predloge, kjer kriterije »utemeljenosti« lahko razvije tudi sodna praksa (Shapiro, 1992, str. 101). Naj tu še enkrat omenimo, da takšno določbo pozna tudi pravni red EU, ki v 253. členu pogodbe določa, da morajo organi skupnosti pri uredbah, direktivah in odločbah vedno navesti razloge za njihovo sprejetje (Craig, de Burca 2003, str. 121).

Ena od bistvenih sestavin postopka so tudi pravna sredstva zoper kršitve pravil postopka. Stranka mora imeti pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki lahko zaustavi postopek sprejemanja predpisa, če uprava ne spoštuje pravil igre pri konzultaciji. To seveda velja v ureditvah, kjer je sam postopek formaliziran. V ureditvah, kjer je posvetovanje bolj neformalno, je ključnega pomena politična odgovornost predstojnikov organov, ki takšne procedure ne spoštujejo. Uprava se mora držati rokov in zahteve, da vsebinsko odgovarja na pripombe. Pri vseh pritožbah je pomembno določiti, kdo je aktivno legitimiran za takšno tožbo. Pri pravici do sodelovanja sta namreč možni dve varianti: da ima to pravico vsak državljan ne glede na pravni interes, ali druga varianta, da gre pravica do sodelovanja le določeni interesni skupini, na katero se predpis nanaša. Pri pravnih sredstvi velja še posebej opozoriti, da je ameriški model, ki daje posameznikom izjemno širok dostop do sodnega varstva, neprimeren za evropske ureditve (Bignami, 1999, str.504-505). Celo ameriški avtorji sami opozarjajo, da je premočna formalizacija sodne procedure resno ohromila delo ameriške administracije. Prav zaradi tega je Evropska komisija skeptična do ameriškega modela *notice and comment*.

### **2.3.5. Sodni nadzor**

Pri sodnem nadzoru je pomembno, da se sodišče ukvarja predvsem s procesnim vidikom konzultacije, ne pa z vsebinskim, kar pomeni, da sodišče ne sme presoјati same primernosti aktov, ampak presoja le utemeljenost odgovorov na pobude. To je v določenih primerih težko razmejiti, zato so potrebna precej natančna pravila, ki določajo razloge za sprožitve postopka sodnega nadzora. Osnovni razlogi zaradi katerih lahko sodišče razveljavi neki predpis, morajo biti predvsem procesne narave: kršitve katerekoli od procesnih zahtev, ki jih zakon določa. Edino mejno področje, ki pa mora biti tudi sodno varovano, je dolžnost navesti razloge zakaj organ določenih pripomb ni upošteval. Tu je zelo pomembno določiti, da sodna veja ni pristojna ocenjevati vsebine predpisov. Opozorilo ni odveč, kajti ravno s takim načinom kontrole je ameriško sodstvo začelo vsebinsko presoјati akte uprave, kar pa ni namen postopka konzultacije in kar je nezdržljivo z načelom delitve oblasti (Shapiro, 1992, str.101). Sodstvo naj skrbi za zakonitost, izvršilna veja pa za vsebino lastne dejavnosti. Ena od možnosti je drugačna ureditev sodnega varstva, ki bi bilo dopustno le takrat, ko predlagano pravilo začne veljati. Po mnenju Mashawa bi takšna ureditev bistveno zmanjšala število sodnih sporov in tudi vplivala na strukturo pritožnikov. Prevladovali bi takšni pritožniki, ki bi imeli konkretnejši pravni interes za to, da se akt upravnega organa razveljavi (Bignami, 1999, str. 504-505).

## **3. Zaključek**

Odprta javna uprava je proces v nastajanju. Primer sodelovanja pri sprejemanju predpisov je le en od primerov načela odprtosti. Državlјani so vključeni v sam proces delovanja javne uprave.

Odprta javna uprava pa seveda ni povsem brez problemov. Slabo oblikovan postopek sodelovanja lahko povzroči dodatne stroške, ne da bi istočasno izboljšal kakovost odločanja v javni upravi. Lahko podaljša čas sprejemanja predpisov, ne da bi prispeval k njihovi boljši kakovosti. Zato je zelo pomembno, kako so izoblikovana konkretna pravila, postopki in institucije, ki so odgovorne za tak postopek. Opisani primeri nikakor ne predstavljajo čudežnih rešitev, ki bi same po sebi zagotavljale izboljšavo kakovosti dela javne uprave. Pomembna je tudi širša politična kultura oziroma podpora odprti in participativni upravi v širši družbi. Ne glede na opisane probleme pomeni odprta javna uprava izjemno velik izziv za tiste, ki so odgovorni za delovanje javne uprave. Odpira možnost bolj demokratičnega in učinkovitega upravljanja v družbi, kar je že sama po sebi velikanska sprememba obstoječe prakse javne regulacije.



Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

*Bojan Bugarič, doktor prava. Profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Magistriral na UCLA School of Law, 1993. Doktoriral na University of Wisconsin, Madison (1997). Gostujoči profesor na UCLA School of Law 1998, 1999, 2000, 2005. Jean Monnet gostujoči profesor, Univerza v Trentu, Italija (2001).*

**Literatura in viri:**

- Bignami, F. (1999): The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology, Harvard International Law Journal.
- Curtin, D., Meijers, H. (1995): The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?, Common Market Law Review 32.
- Craig, P., de Burca, G. (2003): EU Law, Texts, Cases, and Materials, Third Edition, Oxford University Press, Oxford.
- Code of practice on written consultation, November 2000, Cabinet office, UK.
- COM (2001), White Paper on European Governance.
- Čepar, D. (2000): Postopek sprejemanja podzakonskih predpisov v Sloveniji, v D. Čepar, T. Ilešič, M. Orehar, Sprejemanje podzakonskih predpisov, PIC: Ljubljana.
- de Burca, G. (1996): The Quest for Legitimacy in the European Union, Modern Law Review 59.
- Frost, A. (2003): Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union, European Public Law 9.
- Gronbech-Jensen, C.(1998): The Scandinavian tradition of open government and the European Union: problems of compatibility?, Journal of European Public Policy.
- Hoskyns, C. (2000): Democratizing the EU: Evidence and Argument, v Hoskyns, C., Newman, M. ur., Democratizing the European Union. Manchester,.
- Islam, R. (2003): Do More Transparent Governments Govern Better?, World Bank Policy Research Working Paper 3077, June 2003.
- Lodge, J. (1994): Transparency and Democratic Legitimacy, Journal of Common Market Studies 32.
- Majone, G. (1996): Regulating Europe, Routledge, London.
- Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report (2001).
- OECD(2001): Citizens as Partners, Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making .
- OECD, (1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries.

Bojan Bugarič  
**Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov**

- OECD, (2001): Regulatory Reform in Italy
- Schwartz, B. (1991): Administrative Law, Little Brown: Boston.
- Shapiro, M. (2001): Institutionalizing Administrative Space, v Stone Sweet, A., Sandholtz, W., Fliegstein, N.: The Institutionalization of Europe, Oxford University Press: Oxford.
- Shapiro, M. (1992): The Giving Reasons Requirement, The University of Chicago Legal Forum.
- Strauss, P. (1989): An Introduction to Administrative Justice in the United States.
- Trpin, G. (2000): Načelo odprtosti javne uprave, Javna uprava 4.
- de Vries, M.S. (2000): The bureaucratization of participation, International Review of Administrative Sciences.
- Ziamou, T. (2001): Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the United States and in Europe, Ashgate: London.
- Ziller, J. (2001): European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces, Parliamentary Affairs, 54.
- Wright, V. (1994): Reshaping the State: The Implications for Public Administration, West European Politics.

SUMMARY

**Legal Aspects of Public Consultation in Rulemaking Procedures**

Open public administration gives the individual a greater role in the adoption of executive regulations. It also supports transparency in public administration operations. Open public administration is based on the principle of openness in public administration operations, which has become an important legal principle in the European administrative law. The principle of openness makes the administration's decision-making process open to individuals, i.e. citizens, so that they obtain all public information on the work of the public administration and participate in adopting its decisions. There are two main components of the principle of openness: first, the public nature of public administration operations, providing information on the work of the public administration and the right to access to public administration documents (this part of the principle is often characterised as the principle of transparency of the public administration); second, the principle covers various forms of public participation in public administration decision-making.

Even before the Amsterdam Treaty several countries had introduced the principle of openness as a basic principle of their national law. The first to do so was Sweden, which adopted the Freedom of the Press Act in 1766, including the principle of transparency. Transparency is a constitutional principle in Sweden. After the Second World War Denmark followed Sweden's example, and was later followed by other Nordic countries. As Ziller points out the principle of openness in the Swedish legal tradition does not only mean access to information but also the right of public administration employees to communicate with journalists during the preparation of regulations or during decision-making. Having openness as a constitutional principle, more than two hundred years of tradition, and other political ethical support for the principle of openness, the Swedish society has shaped a deeply grounded culture of openness that to this day remains the *differentia specifica* of Sweden and the other Nordic countries. Although considerable changes have also taken place in this field over the last decade in other countries, the majority of professional opinion agrees that European countries can be divided into those with a culture of openness in

public administration and those with public administration operations based on the principle of secrecy. Most continental European countries belong to the second group, although significant differences exist among them.

The right to participate in adopting regulations covers the right of citizens to express their opinion on a proposed regulation. It gives citizens an opportunity to express their own opinions, positions, comments and proposals. The public administration is not obliged to take their views into consideration; the state's only obligation is to give a response to the views put forward. The right is structured as a right to a procedure, in which anybody may express their opinion, but does not entail the right to participate in the actual decision-making. Hence the term "right to consultation" is often used instead of right to participation. The procedure arises from an emphasis on the public right to state an opinion within a time period and to receive a response to that opinion. Despite the nature of the procedure, the right to participate has significant consequences. There is an overwhelming recognition that public consultation not only increases the extent of the democratic decisions, but also their quality.

Involving the public in the adoption of regulations gives the authorities an opportunity to obtain a wider range of information, views and possible solutions, which improves the quality of decisions adopted. This right also boosts the public's confidence in its institutions, raises the level of democracy and strengthens the role and importance of civil society.

Globally, the right to participate is found somewhat less frequently than the right of access to public information. Given that it is a more recent legal institution, still being elaborated even in developed countries, this is hardly surprising. Furthermore, the substance of this right is treated differently from country to country and procedures are a good deal less standardised than those on the right of access to information. Hence in different places it encompasses the participation of citizens in the adoption of fundamental political decisions, strategies, resolutions, constitutions, laws, and – of greatest interest to this paper – executive or implementing regulations. The right to participate in the process of adopting new constitutions, resolutions or laws is by no means a recent innovation to western countries and their legal domain, and similar rights are well established in numerous democratic countries. The right is exercised either in the form of consultative referendums, other forms

of referendum, and the right to petition and present public opinion on the adoption of a constitution or laws. The right to participate in the adoption of executive regulations, however, is new to continental Europe, as is the right to participate in the initial phase of drafting laws. Public participation in adopting regulations has been considered unnecessary, as the theory taught that the administration simply implemented the decisions of the executive, so there was no discussion of the democratic deficit in the administration's functioning. The principle of legality alone should already place the administration within a framework permitted by the legislature and public participation in the adoption of laws should then take place via its elected representatives in representative bodies.

A very specific, but no less important, form of public consultation is built into the important mechanism known as RIA – regulatory impact analysis or assessment. RIA may broaden participatory democracy and even affect the overall culture of dialogue and participation within a society. The right to consultation or participation is a somewhat weaker right as it gives the public the right to give their opinion on proposed regulations and receive a substantiated reply to their opinion, but does not require the public administration to take those opinions into account. The right to participate in decision-making is a broader right that gives the public a decisive influence on regulatory content. Although it is sometimes difficult to differentiate between participation and co-decision-making, there is an important difference: in public participation it is the government that defines the problem, form and timescale, in co-decision-making both sides define the problem and work together to solve it. What is most significant is the public's active role in taking decisions. For the government this means designing strategies and programmes in select areas to introduce different ways for citizens to participate in decision-making. Usually the responsibility and authority for these projects is not centralised or focused on one public administration body, but is spread between different forms and units of the public administration.