

Vključevanje javnosti v pripravo predpisov

Mednarodna analiza pravnega okvirja z izborom dobrih praks

Tina Divjak, Goran Forbici

December 2014

Mednarodna analiza je nastala v okviru Javnega naročila Ministrstva za javno upravo »Usposabljanje javnih uslužbencev za vključevanje javnosti v pripravo in izvajanje politik«.

Operacijo »Krepitev usposobljenosti za izvajanje presoje učinkov predpisov ter vključevanja javnosti v pripravo in izvajanje politik« delno financira Evropska unija in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Izvaja se v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete Institucionalna in administrativna usposobljenost, prednostne usmeritve Učinkovita in uspešna javna uprava.

KAZALO

1. UVOD	4
1.1 O VKLJUČEVANJU JAVNOSTI.....	4
1.2 GLAVNE UGOTOVITVE MEDNARODNE ANALIZE	6
1.3 METODOLOGIJA	8
2. PREGLED NORMATIVNE UREDITVE VKLJUČEVANJA JAVNOSTI V PRIPRAVO PREDPISOV V IZBRANIH DRŽAVAH	9
2.1 ZDRUŽENO KRALJESTVO	9
2.2 FRANCIJA	11
2.3 IRSKA.....	14
2.4 NEMČIJA	16
2.5 FINSKA	18
2.6 POLJSKA	21
2.7 ČEŠKA.....	23
2.8 MADŽARSKA	25
2.9 ESTONIJA	27
2.10 LATVIJA	29
2.11 LITVA.....	32
2.12 ROMUNIJA	35
2.13 BOLGARIJA.....	37
2.14 FLAMSKA	39
2.15 HRVAŠKA	41
2.16 MAKEDONIJA	44
2.17 SRBIJA	46
2.18 BOSNA IN HERCEGOVINA	48
2.19 ČRNA GORA	51
2.20 MOLDAVIJA.....	53

2.21 AVSTRALIJA	55
2.22 SLOVENIJA	58
3. TABELARNI PREGLED UREDITVE KLJUČNIH MINIMALNIH STANDARDOV PO DRŽAVAH	61
4. DOBRE PRAKSE	62
4.1 NACIONALNA POSVETOVANJA	62
4.2 ODLOČANJE NA LOKALNI RAVNI	66
4.3 ODZIV PRIPRAVLJAVCEV PREDPISA NA PRISPELE PRIPOMBE IN PREDLOGE (ZAGOTAVLJANJE POVRATNE INFORMACIJE)	67
4.4 »VARUHI VKLJUČEVANJA JAVNOSTI«	69
5. UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA ZA SLOVENIJO	70
6. VIRI IN LITERATURA	72

1. UVOD

1.1 O VKLJUČEVANJU JAVNOSTI

Vključevanje javnosti je politično načelo, ki spodbuja sodelovanje vseh, na katere se odločitev nanaša ali so zanjo zainteresirani, v procesu oblikovanja in sprejemanja odločitev.

Sodelovanje javnosti (ali participativna demokracija) ne zamenjuje formalnih pravil in postopkov reprezentativne demokracije, kot so svobodne in poštene volitve, predstavniške skupščine, odgovorna administracija, politično nevtralna javna uprava, pluralizem in spoštovanje človekovih pravic. Sodelovanje javnosti je vsaj do neke mere in v različnih oblikah obstajalo v vseh demokracijah. Zaradi vedno glasnejših zahtev državljanov in organizacij po večji odprtosti in transparentnosti in vedno bolj kompleksnih družbenih vprašanj pa si vlade v zadnjih desetletjih vedno bolj prizadevajo okrepiti stike in vključenost javnosti v svoje delo. Povečano vključevanje javnosti lahko okrepi javno zaupanje v državne institucije, poveča njihovo transparentnost in prispeva k trajnejšim politikam. (CRNVO 2012: 7).

Aktivno in učinkovito partnerstvo med državnimi organi in javnostjo lahko:

- **Izboljša kakovost politik in storitev**
Če državni organi v odločanje in izvajanje storitev vključijo različne skupine deležnikov, lahko neposredno in takoj spoznajo različne potrebe, poglede in prakse. Državni organi spoznajo nove perspektive, prav tako pa lahko predpostavke, na katerih slonijo rešitve, takoj testirajo.
- **Pomaga reševati kompleksne izzive**
Socialni, ekonomski in okoljski problemi so navadno precej kompleksni. Z združevanjem različnih deležnikov državni organi dobijo nove vire informacij, zgradijo občutek lastništva med deležniki in s tem prispevajo k trajnejšim rešitvam.
- **Zgradi medsebojno zaupanje in razumevanje**
Z oblikovanjem partnerstva lahko državni organi zmanjšajo delitev na »nas« in »njih«. Javnost pridobi zaupanje v organe, kar je zelo pomembno za lažje izvajanje zahtevnejših predpisov.
- **Spodbuja aktivno državljanstvo**
Z vključevanjem državni organi upoštevajo in uresničujejo pravico javnosti do sodelovanja v javnih zadevah, kar je v nekaterih državah temeljna ustavna pravica.
- **Pomaga okrepiti vključujočo družbo**
Ko državni organi sodelujejo z različnimi deležniki, se ljudje počutijo močnejše in enako obravnavane. Takšno okolje spodbuja samoodgovornost in inovacije.
- **Učinkoviteje meri napredek**
Sodelovanje z organizacijami civilne družbe lahko izboljša spremljanje in vrednotenje storitev. Vključevanje pa lahko služi tudi kot metoda vrednotenja dela državnih organov.
- **Okrepi kapacitete državnih uradnikov**

Državni uradniki lahko preko sodelovanja z javnostjo krepijo svoje veščine komuniciranja, reševanja konfliktov, medkulturnega dialoga ipd.¹

Iz vseh zgoraj naštetih razlogov tudi številne mednarodne organizacije na različne načine spodbujajo države k bolj odprtemu upravljanju. Tako sta npr. Evropska unija in Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj izdali številne priročnike,² najvišji dokument, *Kodeks dobrih praks participacije civilne družbe v procesih odločanja*,³ pa je leta 2009 sprejela Konferenca mednarodnih organizacij Sveta Evrope, potrdil pa ga je tudi Svet ministrov Sveta Evrope. Namen kodeksa je spodbujanje sodelovanja civilne družbe v procesih odločanja na lokalnem, regionalnem in nacionalnem nivoju.

Vsi dokumenti opisujejo različne ravni sodelovanja oz. nivoje vključenosti. Čeprav se poimenovanja razlikujejo, so njihove glavne značilnosti enake. Zaradi pomembnosti dokumenta povzemamo opis ravni sodelovanja iz Kodeksa Sveta Evrope:

Informiranje

Dostop do informacij je osnova za vse nadaljnje korake vključevanja NVO v politični proces odločanja. Pomeni relativno nizko raven participacije, ki jo običajno predstavlja enostransko zagotavljanje informacij s strani državnih organov, pri čemer interakcija oz. vključevanje NVO nista zahtevana ali pričakovana.

Posvetovanje oz. konzultacije

Oblika pobude, s katero državni organi javnost vprašajo za mnenje glede določene teme oz. oblikovanja politik. Posvetovanje običajno obsega informiranje o aktualnem razvoju politik s strani državnih organov, ki vabijo k dajanju pripomb, mnenj in odzivov. Pobuda in obravnavane teme torej prihajajo s strani javnih organov in ne javnosti.

Dialog

Pobudo za dialog, ki je lahko splošen ali sodelovalen (*collaborative*), lahko dasta obe strani.

Splošni dialog je dvosmerna komunikacija, ki temelji na vzajemnih interesih in potencialnih skupnih ciljih z namenom redne izmenjave mnenj. Sega od odprtih javnih zaslišanj do specializiranih srečanj med javnostjo in državnimi organi. Razprava ostaja široka in ni eksplicitno vezana na trenutni proces oblikovanja politik.

Sodelovalni dialog temelji na vzajemnih interesih glede oblikovanja določene politike in običajno vodi v skupna priporočila, strategije ali zakonodajo. Sodelovalni dialog je bolj kot splošni dialog usmerjen k opolnomočenju, saj obsega skupna (pogosta in redna) srečanja, ki so namenjena razvoju osrednjih

¹ Sestavek je povzet iz spletnega priročnika Vlade Nove Zelandije *Good practice participate*, <http://www.communitymatters.govt.nz/Promoting-good-practice>, tudi z namenom demonstracije, kako nekatere vlade spodbujajo sodelovanje državnih organov z javnostjo.

² **Evropska unija**: White Paper on European Governance (http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10109_en.htm); General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf); **OECD**: Open Government – Fostering dialogue with civil society (http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264019959-en); Citizens as Partners: OECD Guide to Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making (<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>)

³ http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/NET_Prirocnik%20CNVOS%202010%20Kodeks%20dobrih%20praks_1.pdf

politik, in pogosto vodi do dogovorjenih ciljev.

Partnerstvo

Partnerstvo pomeni delitev odgovornosti na vsaki stopnji političnega procesa odločanja – od oblikovanja agende in oblikovanja predlogov do odločanja ter izvajanja političnih pobud – in je najvišja oblika participacije.

Na tej ravni se javnost in državni organi povežejo v tesnem sodelovanju, pri čemer se posebej zagotavlja neodvisnost nevladnih organizacij, ki imajo še naprej pravico izvajati kampanje in druge aktivnosti ne glede na vključenost v partnerstvo. Partnerstvo lahko vključuje tudi aktivnosti, kot so prenos določenih nalog na NVO (npr. izvajanje storitev) ter oblikovanje participativnih forumov in vzpostavitev soddločevalskih teles.

1.2 GLAVNE UGOTOVITVE MEDNARODNE ANALIZE

Angažirano in sistematično vključevanje najširšega kroga javnosti v pripravo predpisov in politik ima razmeroma kratko zgodovino, saj je tudi v zahodnih demokracijah na politični agendi šele zadnji dve desetletji. Pri tem gre sodobni razvoj ravni normativnega urejanja v dve smeri. Nekatere države vključevanje javnosti v politično odločanje primarno standardizirajo s t. i. mehкими instrumenti, preko različnih kodeksov, smernic, priročnikov in zbirk dobrih praks. Druge so ubrale tršo, strožjo pot in vključevanje predpisujejo, naj si bo z zakoni ali pa z različnimi podzakonskimi akti: uredbami, poslovniki ipd.

V krog prvih se, če se omejimo na Evropsko unijo, uvrščajo zlasti njene zahodne članice. Tako rekoč nobena izmed njih namreč vse do danes vključevanja še ni pravno regulirala. Velika Britanija na primer svoje standarde vključevanja javnosti ureja z neobvezujočimi vladnimi *Principi posvetovanj*, sprejetimi 2012 (pred tem *Kodeks o izvedbi posvetovanj*, prvič sprejet leta 2000), Francija od 2004 naprej s *Priročnikom za oblikovanje zakonov in drugih pravnih aktov* (ki se sicer le obrobno dotika samih posvetovanj in ureja predvsem nomotehnično plat priprave predpisov), v Belgiji Flamska s *Kodeksom posvetovanja*, ki je bil pripravljen oktobra 2012, Finska pa od leta 2005 naprej s *Smernicami o pripravi predlogov predpisov*.

Vzhodne, »nove« članice EU so večinoma ubrale drugo pot in sodelovanje javnosti predpisujejo. Madžarska, Litva, Romunija, Bolgarija in (delno) Hrvaška s posebnimi zakoni, druge s predpisi nižjega ranga. Estonija na primer z *Uredbo vlade o dobri zakonodaji in tehničnih pravilih priprave predlogov splošnih aktov*, Češka s *Pravili Vlade Republike Češke o pripravi zakonodaje*, Poljska pa s *Poslovníkom o delu Sveta ministrov*.

Tej strožji usmeritvi v zadnjih letih sledijo tudi države Zahodnega Balkana in nekdanjega sovjetskega prostora. Črna gora je pravila o sodelovanju uredila z *Uredbo o postopku in načinu izvedbe javne razprave pri pripravi zakonov*, Makedonija in Srbija enako kot Slovenija s poslovníkom vlade, Bosna in Hercegovina z vladnimi obvezujočimi *Pravili o posvetovanju pri pripravi predlogov predpisov*, Moldavija pa npr. z *Zakonom o transparentnosti v procesih odločanja*.

Kar se tiče vsebine obstoječih standardov, večina v analizo zajetih držav predpisuje ali organom javne uprave vsaj uradno priporočja, da predloge predpisov javno objavljajo. Gre za temeljni pogoj sodelovanja javnosti, saj brez dostopne informacije sodelovanje preprosto ni mogoče. Pogoja ne izpolnjujejo le Flamska, Irska in Francija (kjer sicer kljub pomanjkanju predpisov predloge redno objavljajo na vladnih spletnih straneh Legifrance in Vie-publique).

Manj spodbudna je ureditev po državah pri vprašanju objave spremnih gradiv k predlogom predpisov. Gre za strokovne podlage in analize, na podlagi katerih so bile rešitve pripravljene in s katerimi so torej utemeljene. Njihova objava je predpogoj za kakovostno vključevanje javnosti, saj se je na rešitve težko poglobljeno odzvati, če ne poznaš njihovega ozadja, namena in racionalizacije. Objavo strokovnih podlag od v analizo zajetih držav predpisujejo ali priporočajo le Velika Britanija, Poljska, Finska, Češka, Estonija, Litva, Flamska, Hrvaška, Slovenija, Srbija, Avstralija in Moldavija. Francija, Irska, Nemčija, Madžarska, Latvija, Romunija, Bolgarija, Makedonija, BIH in Črna Gora pa ne.

Tretji temeljni pogoj za aktivno sodelovanje javnosti v pripravi predpisov je primeren čas za njen odziv. Če so roki prekratki, se preprosto ni mogoče kakovostno odzvati, s čimer javna posvetovanja izgubijo svoj smisel. V analizo zajete države minimalne roke urejajo precej različno. Madžarska, Litva, Francija, Avstralija in Irska jih sploh ne poznajo, pri ostalih pa so postavljeni v razponu od deset dni, kolikor predpisujeta Romunija in Makedonija, preko štirih tednov, ki jih zahtevata Estonija in Nemčija, šestih oz. osmih tednov, kolikor jih je predvidenih na Finskem, do rekordnih dvanajstih tednov, ki jih v Veliki Britaniji priporočajo za pomembne predpise. Večinoma so roki krajši od trideset dni, največ držav pozna dve- do tritedenske, pri čemer praksa kaže, da v večini držav predpisani/priporočeni minimalni roki paradoksalno predstavljajo tudi maksimalno dolžino trajanja posvetovanj (saj jih, enako kot v Sloveniji, pripravljavci predpisov večinoma ne upoštevajo).

Bolje kot roki je po državah urejena obveznost povratne informacije, tj. odziva pripravljavcev predpisov na prejete predloge in komentarje. Povratne informacije ne predpisujejo ali uradno priporočajo le v Litvi, Bolgariji in Nemčiji, vse ostale države pa odziv v obliki zbirnih ali individualnih poročil poznajo. Vendar pa do nespoštovanja pravil igre ne glede na normativno ureditev najpogosteje prihaja ravno pri povratnih informacijah, saj iz tako rekoč vseh analiziranih držav poročajo, da se odzivna poročila bodisi ne pripravljajo bodisi so preskopa, da bi zainteresirani javnosti zares pojasnila, kaj je bilo skozi razpravo spremenjeno, kaj pa ni bilo upoštevano in zlasti kateri so tisti prepričljivi razlogi za zavrnitev. Situacija je v analiziranih državah torej izredno podobna slovenski.

Kar se tiče formata vključevanja javnosti, so si trendi po državah soglasni – posvetovanja se vse bolj selijo na internet, druge oblike (razna srečanja, fokusne skupine, javne fizične razprave) so vse redkejše. To je po eni strani razumljivo – elektronska posvetovanja so najlažje izvedljiva, saj so časovno najmanj zamudna in finančno najbolj ekonomična. Vseeno pa ne gre spregledati njihove dvoumnosti. Z elektronsko objavo in pozivom resda lahko dosežemo kar najširši krog javnosti, vendar pa elektronska komunikacija tudi zmanjšuje možnost poljudne predstavitve predlaganih rešitev in hkrati zahteva pisni odziv. S tem pa e-posvetovanja v resnici ožijo krog tistih, ki se lahko vključijo v razpravo o nekem predpisu. S pretirano uporabo e-posvetovanj oziroma zanemarjanjem ostalih oblik vključevanja tako preti, da se bo sodelovanje z javnostjo zvedlo predvsem na ekspertni dialog. Preti

zato, ker je to v nasprotju z osnovnim namenom sodobnega odpiranja zakonodajnih procesov – njihovo čim širšo demokratizacijo.

1.3 METODOLOGIJA

Analiza sloni na raziskavi sekundarnih virov (pregleda zakonodaje, spletnih strani in poročil) in na vprašalnikih, ki so bili preko evropske mreže ENNA (European Network of National Civil Society Organisations) posredovani nacionalnim krovnim NVO organizacijam. Vse odgovore smo preverili in vire podkrepili s spletnimi povezavami do dokumentov.

Mednarodna primerjava vključuje 22 držav, od katerih jih je 16 članic Evropske unije. Države smo izbrali glede na njihove različne ureditve vključevanja javnosti, znane prakse in dostopnost podatkov. Normativni pregled po državah je sestavljen na način, da po korakih predstavlja minimalne standarde vključevanja javnosti v posamezni državi. Preverjali smo:

- 1) kako je z zakonsko obvezo objave predlogov predpisov,
- 2) ali in kako so normirani standardi vključevanja javnosti v pripravo predpisov,
- 3) ali obstajajo kakšne smernice, ki urejajo standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov,
- 4) ali in kako je urejeno vključevanje civilne družbe v razna vladna posvetovalna in delovna telesa,
- 5) ali in kako je z objavo naznanil, da se pričinja priprava predpisa,
- 6) ali in kako je normirano vključevanje ključnih deležnikov v zgodnje faze priprave predpisov,
- 7) možnost vnaprejšnje prijave za sodelovanje pri pripravi posameznega predpisa,
- 8) obstoj potencialnega enotnega spletnega mesta za objavo vseh predlogov predpisov,
- 9) kako je z objavo strokovnih podlag,
- 10) obstoj obveze ali priporočil za uporabo različnih metod posvetovanja,
- 11) ali in kako so določeni minimalni časovni roki za posvetovanje,
- 12) ali standardi poznajo kakšne izjeme, ko posvetovanje ni potrebno (proračun, nujni postopki itd.)
- 13) kako je z odzivnimi poročili (ali so morda predpisana ali priporočena),
- 14) ali obstaja vladni organ, ki je zadolžen za nadzor nad spoštovanjem standardov in ki ima tudi moč, da zavrne predlog predpisa, če so bili standardi kršeni,
- 15) kako se posamezne države v splošnem držijo zastavljenih standardov.

Vsak od nacionalnih pregledov je zato razdeljen na 15 rubrik, po eno za vsako od zgornjih tem.

Analiza vključuje tudi sumaričen tabelarni pregled nacionalnih rešitev in izbor nekaterih dobrih praks na nacionalni in lokalni ravni.

2. PREGLED NORMATIVNE UREDITVE VKLJUČEVANJA JAVNOSTI V PRIPRAVO PREDPISOV V IZBRANIH DRŽAVAH

2.1 ZDRUŽENO KRALJESTVO

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Zakon o dostopu do informacij iz leta 2000 ne vsebuje splošne obveze objave predlogov predpisov, je pa objava določena v *Načelih posvetovanja*.⁴

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Minimalni standardi posvetovanja niso opredeljeni v nobenem pravno zavezujočem aktu.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Angleška vlada in nevladne organizacije so leta 1998 sprejele *Sporazum o sodelovanju med vlado in tretjim sektorjem v Angliji*,⁵ ki od leta 2010, ko je bil revidiran, vsebuje tudi glavna načela posvetovanja. Kot priloga sporazuma je bil objavljen *Kodeks o izvedbi posvetovanj*,⁶ ki ga je vlada Združenega kraljestva sprejela leta 2000 (v *Sporazum* so leta 2010 vključili tretjo, dopolnjeno izdajo).

Načela posvetovanja, ki jih je vlada sprejela leta 2012, določajo, da *Kodeks o izvedbi posvetovanj* ne velja več, saj ga načela v celoti nadomeščajo.

Vlada je izdala tudi poseben priročnik na temo izboljšanja posvetovanj s tretjim sektorjem.⁷

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Načela vladne organe spodbujajo k čim zgodnejšemu vključevanju, vendar pa zakonskih zavez ni.

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)

Sporazum določa, da morajo pripravljavci najaviti prihajajoča posvetovanja, vendar pa ne določa, kdaj mora biti obvestilo objavljeno in kaj mora vsebovati. *Kodeks* je določal, kaj mora

⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

⁵ Compact on relations between the Government and the voluntary and community sector in England, <http://www.compactvoice.org.uk/about-compact/compact-text-format>

⁶ Code of practice on consultation, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf

⁷ Better together: improving consultation with the third sector, <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/Better-together-interactive-handbook.pdf>

vsebovati obvestilo o posvetovanju: tabelo osnovnih informacij o predpisu (kaj predpis ureja), opis aktivnosti in strokovnih podlag, ki so vodile k predlogu, časovnico posvetovanja, osnutek presoje učinkov predpisa, komunikacijske kanale za oddajo predlogov, napoved aktivnosti po posvetovanju ipd. *Načela* nimajo natančnih smernic, kaj mora vsebovati najava posvetovanja, predvsem določajo, da mora biti proces jasen in transparenten (deležniki morajo biti seznanjeni s fazo priprave, v kateri se trenutno nahaja predpis, in njihovih možnostih vplivanja na vsebino).

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Priporočilo o čim zgodnejši vključitvi ključnih deležnikov v pripravo predloga predpisa je vključeno tako v *Sporazum* kot v *Načela*. *Načela* določajo še, da morajo pripravljalci posebej razmisliti, koga predpis zadeva, in zagotoviti, da je v posvetovanja vključen kar najširši krog različnih deležnikov. Še posebej določajo, da se morajo pripravljalci potruditi vključiti ranljive skupine, če jih predpis zadeva.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Smernice te možnosti ne vsebujejo.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Načela določajo, da so predlogi predpisov objavijo na skupnem vladnem portalu: https://www.gov.uk/government/publications?publication_filter_option=consultations.

Načela posebej določajo, da morajo biti predlogi, ki so dani v posvetovanje, objavljeni v razumljivem jeziku, izpostavljena morajo biti ključna vprašanja, še posebej, ko gre za kompleksne zadeve.

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Načela določajo, da morajo pripravljalci objaviti vse podlage, ki so vodile do predloga predpisa.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Načela določajo, da mora biti posvetovanje organizirano tako, da je sodelovanje omogočeno vsem ciljnim skupinam. Izbira metode posvetovanja je odvisna od zadeve, identificiranih ključnih deležnikov in časa ter sredstev, ki so na voljo za posvetovanje. Kot možne metode posvetovanja *Načela* omenjajo forume, ki potekajo preko elektronske pošte ali interneta, javne posvete, delovne skupine, fokusne skupine in raziskave.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Načela določajo, da je čas posvetovanja odvisen od narave in vpliva posameznega predpisa (npr. različnost identificiranih deležnikov, kompleksnost zadeve). Priporočen čas

posvetovanja je med 2 in 12 tedni, pri čemer naj 12 tednov trajajo posvetovanja o novih in dolgoročnih vprašanjih.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Načela ne določajo taksativnih izjem. Pravijo pa, da v določenih primerih posvetovanje ni primerno, npr. če je sprejem določenega predpisa nujen zaradi odločbe sodišče, če je posvetovanje potekalo že v kateri od zgodnejših faz priprave ali če gre le za tehnične spremembe predpisa.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Po *Načelih* mora pripravljalec v 12 tednih po zaključku posvetovanja pripraviti poročilo o prejetih komentarjih in kako so prejete komentarje upoštevali pri pripravi predloga. Če pripravljalec odzivnega poročila ni pripravil v roku 12 tednov, mora v kratki izjavi obrazložiti razloge za zamudo.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Načela tovrstnega organa ne omenjajo.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Državni organi na skupni spletni strani za posvetovanje objavljajo številne predloge predpisov in drugih dokumentov, vendar krovna NVO mreža *National Council of Voluntary Organizations* poroča, da se državni organi smernic večinoma ne držijo.

2.2 FRANCIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Zakonska obveza objave predlogov predpisov v Franciji ne obstaja, se pa predlogi predpisov vseeno objavljajo na enotnih vladnih spletnih straneh Legifrance (http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=A50D38038E4D9D7ADA04D9F94DEFFC09.tpdjo13v_1?legislature=14&typeLoi=proj) in Vie-publique (www.vie-publique.fr).

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Francija nima splošnega zakona, ki bi opredeljeval minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov. Določena pravila o posvetovanju s posvetovalnimi sveti vsebujeta

*Dekret št. 2006-672 o vzpostavitvi, sestavi in delovanju upravnih posvetovalnih svetov*⁸ in *Zakon št. 2011-525 z dne 17. maja 2011 o izboljšanju kakovosti predpisov*,⁹ ki postavlja pravila posvetovanja s posvetovalnimi sveti.

Pravila o javni razpravi na področju varstva okolja določa *Zakon z dne 2. februarja 1995 o varstvu okolja*. *Zakon 2002-276 z dne 27. februarja 2002 o lokalni demokraciji*¹⁰ pa določa pravila delovanja nacionalnega odbora za javne razprave.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Francija ne pozna uradnih smernic, ki bi opredeljevale minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov. Določena splošna pravila (ki se razlikujejo po vrstah aktov in pristojnih telesih za njihovo pripravo) vsebuje *Priročnik za oblikovanje zakonov in drugih pravnih aktov*, ki sta ga leta 2004 oblikovala (in leta 2008 posodobila) Svet ministrov in generalni sekretariat vlade. Sicer gre bolj za priročnik o nomotehnični pripravi predpisov, ki pa se v poglavju 2.1.2. dotika tudi posvetovanja z javnostjo.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Številni zakoni določajo posvetovalna telesa, v katerih delujejo tudi predstavniki nevladnih organizacij, npr. Ekonomsko-socialno-okoljski svet. Posvetovalna telesa sodelujejo pri oblikovanju različnih predpisov, izvzeto je oblikovanje letnega proračuna.

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)
Objava naznanila o začetku priprave akta ni določena, vendar pa francoska vlada vsake pol leta sprejme normativni program, iz katerega je razvidno, kateri akti se bodo pripravljali v naslednjih 6 mesecih.

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Zgodnje vključevanje ključnih deležnikov ni določeno, razen na nekaterih področjih, kjer področna zakonodaja tako določa (npr. socialno varstvo).

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Takšna možnost ni določena.

⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000640105>

⁹ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024021430&categorieLien=id>

¹⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100>

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Predlogi predpisov se objavljajo na dveh enotnih vladnih spletnih straneh:

- http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=A50D38038E4D9D7ADA04D9F94DEFFC09.tpdjo13v_1?legislature=14&typeLoi=proj
- www.vie-publique.fr.

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Smernic o objavi strokovnih podlag ni, se pa redno objavlja analiza presoje učinkov predpisov.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Različne metode vključevanja niso nikjer opisane, odločitev o primerni metodi je prepuščena pripravljalcu predpisa.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Minimalni roki za posvetovanje niso določeni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Glede na to, da minimalni standardi posvetovanja niso določeni, prav tako niso jasno določene izjeme od posvetovanja.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

16. člen *Zakona 2011-525* pripravljalce predpisov zavezuje k oblikovanju spletne strani, na kateri morajo objaviti rezultati posvetovanja. Odzivno poročilo je običajno objavljeno kot del gradiv k predpisu ali v okviru presoje učinkov predpisov.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Če ustava, zakon ali podzakonski akt določa obvezno posvetovanje s kakšnim od posvetovalnih svetov in je v postopku priprave kršen poslovnik sveta, lahko upravno sodišče dotični akt razveljavi. (OECD 2010: 72, 73).

Nacionalni odbor za javne razprave skrbi, da se javna razprava izvede o vseh vprašanjih, ki so strateškega pomena (imajo znaten vpliv na okolje, regionalni razvoj ipd.). Javno razpravo lahko izvede sam ali zanjo zadolži kakšen drug organ. (OECD 2010: 78)

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

V Franciji obstajajo različne vrste javnega posvetovanja: posvetovanje s posvetovalnimi sveti (teh je preko 400), katerih mnenje je v določenih primerih obvezujoče, splošno javno posvetovanje, ki navadno poteka preko interneta, in t. i. neformalno posvetovanje, ko pri pripravi predpisa na posebno vabilo pripravljalca sodelujejo različni strokovnjaki in drugi deležniki. Sicer pa se zaradi pomanjkanja jasnih smernic praksa posvetovanja med ministrstvi zelo razlikuje, v zadnjih letih pa se povečuje tudi obseg posvetovanja preko interneta. (OECD 2010: 73). Čeprav izjeme od posvetovanja niso določene, obstajajo nekateri predpisi, o katerih se pripravljenci nikoli ne posvetujejo (npr. letni proračun).

2.3 IRSKA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Nov *Zakon o dostopu do informacij*,¹¹ ki je bil sprejet oktobra 2014, določa, da organi pripravijo katalog informacij, ki jih bodo objavili na spletu, vendar pa ne določa eksplicitno, da morajo biti objavljeni tudi predlogi predpisov.

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Irska nima zakonodaje, ki bi opredeljevala minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov. Vendar pa nekatera področna zakonodaja obvezo posvetovanja posebej določa (npr. *Zakon o kvalifikacijah in zagotavljanju kakovosti pri izobraževanjih in usposabljanjih*).¹²

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Leta 2005 je irska vlada oblikovala *Smernice za posvetovanje za javne institucije*,¹³ leta 2006 pa *Priročnik o delovanju ministrstev*,¹⁴ ki se posvetovanja javnosti dotika v enem členu.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Glede zavezujočih pravnih aktov nismo pridobili informacije, *Smernice* pa kot eno izmed oblik posvetovanja omenjajo posvetovalne svete, katerih člani so tudi predstavniki nevladnih organizacij.

¹¹ Freedom of Information Act 2014, <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2014/a3014.pdf>

¹² <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2012/a2812.pdf>

¹³ Reaching out: Guidelines on Consultation for Public sector, http://www.taoiseach.ie/eng/Publications/Publications_Archive/Publications_2011/Better_Regulation_Archive.html

¹⁴ Cabinet Handbook, http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications_Archive/Publications_2007/CABINET_HANDBOOK_2007.pdf

5. **Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)**
Objava naznanila ni določena.
6. **Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)**
Smernice spodbujajo k čim zgodnejšemu vključevanju in identifikaciji ključnih deležnikov. V nasprotju z njimi pa vladni priročnik v točki 4.16 pravi, da naj se organ tekom oblikovanja predloga posvetuje z zunanjo javnostjo le, če je to res nujno. Takšno posvetovanje mora odobriti vlada.
7. **Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejetje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa**
Takšna možnost na Irskem ni opredeljena.
8. **Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov**
Obveznost objave na skupnem portalu ni določena.
9. **Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)**
Objava strokovnih podlag ni opredeljena.
10. **Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)**
Smernice opisujejo različne metode posvetovanja (pisna posvetovanja, posvetovalni sveti, raziskave, intervjuji, fokusne skupine, javni posveti), še posebej pa tudi različne metode posvetovanja preko interneta (posredovanje komentarjev preko elektronske pošte, e-oddaja komentarjev, e-forum, e-fokusne skupine, e-raziskave itd.).
11. **Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje**
Minimalni roki za posvetovanje niso določeni, *Smernice* pa določajo, da minimalni rok opredeli organ sam glede na zahtevnost zadeve in identificirane ključne deležnike.
12. **Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju**
Izjeme pri posvetovanju niso določene.
13. **Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko**

skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Smernice priporočajo pripravo odzivnega poročila, ki naj vsebuje povzetek vseh prejetih komentarjev in odzivov nanje.

- 14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)**

Odgovoren organ ni opredeljen.

- 15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi**

Ne glede na porast posvetovanja, še posebej z uporabo IKT orodij, se veliko procesov še vedno izvaja na tradicionalen način, tj. zgolj s posvetovanjem s socialnimi partnerji. Prav tako se praksa posvetovanj med ministrstvi zelo razlikuje, je pa opaziti porast dobrih praks. (OECD 2010: 81 – 95)

2.4 NEMČIJA

- 1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju**

Obveznost objave predlogov predpisov na zvezni ravni določa *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*¹⁵ iz leta 2005, vendar se objava nanaša na zakone, ki jih je vlada potrdila in jih poslala parlamentu v sprejem.

- 2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)**

Na zvezni ravni takšnega zakona ni, na federalni ravni pa so posamezna obvezujoča pravila določena v federalnih ustavah. Tudi poslovnik zvezne vlade¹⁶ vsebuje nekatere splošne določbe o posvetovanju.

- 3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov**

Nemčija nima smernic ali podobnega pravno nezavezujočega dokumenta, ki bi urejal minimalne standarde vključevanja javnosti.

- 4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)**

¹⁵ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf>

¹⁶ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/regierung-und-verfassung-geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html;jsessionid=F1FB4B11B29489CB65E04F8AD11932E9.s1t1?nn=437032#doc6846bodyText>
4

Na federalnem nivoju področni zakoni urejajo posvetovalna telesa in vključitev predstavnikov nevladnih organizacij vanje (npr. na področju socialnega varstva), ni pa splošnega predpisa, ki bi urejal to vprašanje.

5. **Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)**
Takšne obveze ali smernice v Nemčiji ni, zvezna vlada tudi ne pripravlja letnega normativnega programa.
6. **Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)**
Zakonska obveza za zgodnjo vključitev ključnih deležnikov v pripravo predpisov je določena na nekaterih področjih, kot sta npr. socialno varstvo in zdravje. Sicer pa poslovnik zvezne vlade določa, da morajo ministrstva ključne deležnike vključiti v pripravo predpisov že v zgodnji fazi.
7. **Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa**
V Nemčiji javnost nima možnosti za vnaprejšnjo registracijo interesa.
8. **Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov**
Objava na skupni spletni strani ni določena.
9. **Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)**
Objava strokovnih podlag ni določena.
10. **Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)**
Na zvezni in federalni ravni takšnih smernic ni, obstajajo pa na lokalni ravni.
11. **Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje**
Poslovnik zvezne vlade kot minimalni rok za posvetovanje o končnem predlogu zakona določa 4 tedne.
12. **Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju**
Izjeme od posvetovanja niso določene.
13. **Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da**

argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Objava odzivnega poročila ni nikjer opredeljena.

- 14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)**

Tovrstno telo ni opredeljeno.

- 15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi**

Glede na zelo splošne določbe poslovnika je izvedba posvetovanj prepuščena prosti presoji posameznih ministrstev. Ministrstva se tako sama odločajo, kdaj (če sploh) bodo predlog objavila, kako dolgo bo trajalo posvetovanje, ali bodo pripravila odzivno poročilo ipd. Praksa se zato med ministrstvi zelo razlikuje, javnost pa nikoli ne ve, ali bo imela možnost podati komentarje in koliko časa bo imela na voljo.

V Nemčiji se sicer tradicionalno izvaja praksa t. i. pred-posvetovanj, ko se ministrstva posvetujejo z deželami, občinami in nekaterimi združenji še pred oblikovanjem predloga predpisa. Takšna praksa sicer temelji na zgodnjem vključevanju in iskanju konsenza med deležniki, vendar pa gre za zaprt krog vnaprej identificiranih deležnikov, kar vzbuja dvom o transparentnosti postopka. (OECD 2010: 73-78)

2.5 FINSKA

- 1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju**

Obvezo objave predlogov predpisov na medmrežju določa *Zakon o odprtosti dejavnosti vlade*.¹⁷

- 2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)**

Finska ustava¹⁸ v 4. odstavku 14. člena določa, da morajo javne institucije promovirati vse priložnosti, ki jih imajo posamezniki za sodelovanje v družbenih zadevah in vplivanje na proces sprejemanja odločitev, ki jih zadevajo.

- 3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov**

Finska vlada je leta 2005 in 2010 (nova verzija) sprejela *Smernice o pripravi predlogov predpisov*.¹⁹

¹⁷ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, novela 2002 in 2014), <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>, angleška verzija zakona (brez novele 2014): <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf>

¹⁸ <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

O konkretnih pravnih aktih, ki bi zavezovali organe k vključevanju nevladnih organizacij v posvetovalna telesa, sicer nismo pridobili podatkov, je pa to priporočilo del *Smernic*, ki konkretnije določajo še, da morajo deležniki (npr. organizacije in združenja) imeti na voljo dovolj časa za imenovanje svojih predstavnikov v delovna in posvetovalna telesa.

O sodelovanju nevladnih organizacij v številnih posvetovalnih telesih poroča tudi OECD (npr. Posvetovalni svet Ministrstva za pravosodje o politikah civilne družbe). (OECD 2010: 76)

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)
Smernice določajo, da morajo organi istočasno z načrtom priprave predloga predpisa pripraviti tudi načrt posvetovanja, ki vsebuje način identifikacije ključnih deležnikov, proces oz. metode posvetovanja, potrebna sredstva in časovnico.

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Smernice določajo, da je potrebna identifikacija ključnih deležnikov, ki imajo v nekaterih določbah privilegiran položaj (npr. neposredno pošiljanje gradiv za posvetovanje in odzivnega poročila, posebni sestanki, neposredna zaprosila za oddajo pisnih komentarjev). Prav tako določajo tudi, da je potrebno javnost v pripravo predpisa vključiti v fazi, ko še ima dejansko možnost vpliva na vsebino predpisa.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Te informacije nismo uspeli pridobiti.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Smernice določajo, da se morajo predpisi objavljati tako na spletni strani pripravljalca kot na skupnih portalih: <http://www.hare.vn.fi/>, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>, <https://www.otakantaa.fi/fi-FI>.

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

¹⁹http://www.oikeusministerio.fi/material/attachments/om/toiminta/laitjalainvalmistelunkehittaminen/WvbluN9RH/Consultation_in_legislative_drafting_guidelines.pdf

Smernice določajo, da mora pripravljalec, če na predlog predpisa zbira pisne komentarje, objaviti predlog predpisa, izjavo o razlogih za sprejem predpisa in vse druge dokumente, ki so potrebni za razumevanje predloga predpisa.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Smernice določajo različne metode posvetovanja: delovno skupino, ki vključuje različne deležnike, javni posvet, pogajanja, e-posvete, raziskave ipd.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Smernice določajo, da mora posvetovanje trajati najmanj 6 tednov oz. 8 tednov, če gre za velike projekte. Če so vmes prazniki, se mora posvetovanje podaljšati. Če pripravljalec iz kakršnegakoli razloga obdobje posvetovanja skrajša, mora obrazložitev za takšno odločitev javno objaviti.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Smernice izjem ne določajo.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Smernice določajo, da morajo pripravljanci pripraviti povzetek procesa posvetovanj, prejetih komentarjev in njihovega vpliva na predlog ter obrazložitev zavrženih komentarjev. Poročilo se neposredno pošlje ključnim deležnikom, objavi na spletnih straneh in vključi v obrazložitev razlogov za sprejem zakona, ki so sestavni del gradiva za vlado. Prav tako se poročilo v sklopu razlogov za sprejem zakona predstavi na seji vlade.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Tovrstni organ in sankcije niso določeni.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

OECD v svojem poročilu izpostavlja napredek, ki ga je Finska dosegla v zadnjem desetletju. Podobno kot v drugih zahodnoevropskih državah opozarja na privilegiran položaj nekaterih deležnikov (npr. socialni partnerji) in na pomanjkanje spremljanja izvedbe posvetovanj po posameznih ministrstvih. Praksa izvajanja smernice se namreč med ministrstvi zelo razlikuje, OECD pa kot priporočilo za poenotenje prakse priporoča uvedbo sankcij, ki bi jih smernice določale za kršitev glavnih pravil posvetovanja. (OECD 2010: 72, 73)

2.6 POLJSKA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

*Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*²⁰ iz leta 2001 v 6. členu določa, da morajo biti vsi predlogi predpisov javno objavljeni. *Zakon o lobiranju v zakonodajnem procesu*²¹ iz leta 2005 v 3. členu zavezuje Svet ministrov (vlado) k objavi vseh gradiv, ki so v vladni obravnavi (predlogi zakonov in podzakonskih aktov ter spremljajoča dokumentacija).

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Standarde vključevanja javnosti na Poljskem opredeljuje več predpisov:

- *Zakon o lobiranju v zakonodajnem procesu*,
- *Zakon o Svetu ministrov* iz leta 1996,
- *Poslovnik o delu Sveta ministrov* iz leta 2013,
- *Zakon o državni upravi* iz leta 1997,
- *Zakon o tripartitni komisiji za ekonomske in socialne zadeve* iz leta 2001 (posvetovanje s sindikati in delodajalci).

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Ob več zakonih pozna Poljska tudi vladne *Smernice za pripravo presoje učinkov predpisov in posvetovanje z javnostjo*.²²

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Številni področni zakoni določajo posvetovalna telesa in sodelovanje predstavnikov nevladnih organizacij (npr. *Zakon o dejavnosti v javnem interesu in prostovoljstvu* iz leta 2003 vzpostavlja Svet za javno koristno dejavnost, podobna telesa so še npr. Nacionalni posvetovalni svet za invalide, Svet za digitalizacijo ipd.).

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)

²⁰ Ustawa o dostępie do informacji publicznej, <https://www.bip.gov.pl/articles/view/41>

²¹ Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/lobbing.htm>

²² <http://konsultacje.gov.pl/node/3598>

Takšna obveza je določena v 5. členu *Zakona o lobiranju v zakonodajnem procesu*.

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Obstajajo zelo splošne usmeritve, zato je izvedba prepuščena posameznemu ministrstvu.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Zakon o lobiranju v zakonodajnem procesu v 7. členu določa, da lahko vsakdo izrazi interes za sodelovanje pri pripravi določenega predpisa na posebnem obrazcu, ki ga posreduje pristojnemu ministrstvu. Ministrstva na podlagi tega vodijo posebne sezname zainteresiranih.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Skupen portal je oblikovan na podlagi 8. člena *Zakona o dostopu do informacij javnega značaja*: <http://legislacija.gov.pl/>.

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Zakon o lobiranju v zakonodajnem procesu določa, da mora biti predlog predpisa objavljen z vsemi spremljajočimi dokumenti, torej tudi s strokovnimi podlagami.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Različne metode so omenjene v *Smernicah za pripravo presoje učinkov predpisov in posvetovanje z javnostjo*.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Poslovnik o delu Sveta ministrov kot minimalni rok za posvetovanje določa 14 dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Poslovnik o delu Sveta ministrov kot izjemo določa predlog proračuna.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Obveza o objavi odzivnega poročila je določena v *Poslovniku o delu Sveta ministrov*, vendar pa poslovnik ne opredeljuje natančno, kaj mora odzivno poročilo vsebovati.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na

vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Takšen organ ni določen niti v pravnih dokumentov, niti v smernicah.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Poljski normativni okvir vsebuje večino mednarodnih minimalnih standardov posvetovanja, a so ti običajno določeni precej splošno, zato se implementacija med posameznimi ministrstvi zelo razlikuje (nekateri npr. na skupnem portalu objavljajo celotno gradivo, vključno s strokovnimi podlagi, drugi pa zgolj predlog predpisa).

2.7 ČEŠKA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Objava predlogov predpisov je urejena v *Pravilih Vlade Republike Češke o pripravi zakonodaje* iz leta 1998,²³ ki so bila že večkrat novelirana.

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Minimalni standardi so opredeljeni v *Pravilih Vlade Republike Češke o pripravi zakonodaje*.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Številni nezavezujoči dokumenti vsaj delno urejajo to področje, predvsem različni sporazumi o sodelovanju med državnimi organi, lokalnimi oblastmi in nevladnimi organizacijami.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Sodelovanje predstavnikov nevladnih organizacij pri delu posvetovalnih teles ne ureja noben splošen predpis, vendar pa številni področni zakoni določajo različna posvetovalna telesa in obvezno vključevanje predstavnikov nevladnih organizacij vanje (npr. Svet Vlade RČ za nevladne organizacije, Sveta Vlade RČ za trajnostni razvoj, Svet Vlade RČ za romska vprašanja ipd.).

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)

Vlada vsako leto objavi normativni program, v katerem objavi predpise, ki se bodo sprejemali v tekočem letu.

²³ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Takšne obveze ali smernice v dokumentih ni.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Skupni vladni portal, na katerem se objavljajo vsi predlogi predpisov (ODok), omogoča registracijo zainteresiranih in sprotno obveščanje o spremembah na izbranih področjih.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Oblikovan je skupni portal, t. i. knjižnica predpisov: <https://apps.odok.cz/kpl> (ODok).

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Strokovne podlage se skupaj s predlogi predpisov objavljajo na portalu ODok.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Različne metode vključevanja javnosti niso opredeljene.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Pravila Vlade Republike Češke o pripravi zakonodaje kot minimalni rok za posvetovanje določajo 15 delovnih dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Pravila Vlade Republike Češke o pripravi zakonodaje kot izjeme določajo predlog državnega proračuna in vse tajne dokumente.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Pripravljalci predpisov so zavezani pripravljati odzivna poročila na podlagi *Pravil Vlade Republike Češke o pripravi zakonodaje*.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Tovrsten organ ni določen.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Javnost oz. nevladne organizacije v praksi sodelujejo pri delu številnih posvetovalnih teles in delovnih skupin.

2.8 MADŽARSKA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Obveznost objave je določena v *Zakonu št. CXXXI o sodelovanju javnosti pri pripravi zakonodaje*²⁴ iz leta 2010. *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*, ki je bil sprejet leta 2011, te določbe ne vsebuje.

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Ureja jih *Zakon št. CXXXI o sodelovanju javnosti pri pripravi zakonodaje*. Do sprememb ustave v letu 2011, ki so začele veljati 1. 1. 2012, je določilo, da mora vlada pri izvajanju svojih aktivnosti sodelovati z nevladnimi organizacijami, vsebovala tudi *Ustava Republike Madžarske*.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Madžarska nima smernic, ki bi določale minimalne standarde posvetovanja.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Na podlagi *Zakona št. CXXXI o sodelovanju javnosti pri pripravi zakonodaje* ministrstva z nevladnimi organizacijami in drugimi deležniki tvorijo t. i. strateška partnerstva – posvetovalna telesa, ki imajo pri pripravi zakonodaje privilegiran status.

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)

Zakon v 4. členu določa, da morajo ministrstva glede na *Normativni program vlade* na svoji spletni strani objaviti konkretnejši normativni program ministrstva. Objaviti morajo predpise, ki se bodo pripravljali v določenem letu, kratek povzetek njihove vsebine, časovnico procesa priprave in predviden datum objave predloga predpisa.

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

²⁴ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000131.TV

Zakon za potrebe zgodnjega vključevanja (*zakon* uporablja termin neposredno posvetovanje) v 13. členu določa institut strateškega partnerstva.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Takšna možnost v *zakonu* ni opredeljena.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Zakon ne določa enotne spletne strani.

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

V 8. členu *zakon* določa, da mora pripravljalec poleg predloga zakona objaviti tudi osnutek poročila o presoji učinkov predpisa, ne določa pa, da mora objaviti tudi druge strokovne podlage.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Zakon loči med posrednim in neposrednim posvetovanjem, različnih metod za posvetovanje pa podrobneje ne določa.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Zakon v 10. členu določa, da mora biti predlog objavljen na način, da omogoča dovolj časa za pregled predloga in podajo komentarjev, konkretnih minimalnih posvetovalnih rokov pa ne določa.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Kot izjeme *zakon* v 5. členu taksativno določa predpise, ki opredeljujejo:

- plačilne obveznosti,
- državne subvencije,
- državni proračun in zaključni račun,
- financiranje iz Evropske Unije in drugih mednarodnih virov,
- ratifikacijo mednarodnih pogodb,
- ustanovitev institucij.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

11. člen *Zakona* določa, da mora odgovorni minister pripraviti odzivno poročilo o prejetih predlogih in razlogih za njihovo zavrnitev. Izrecno je določeno tudi, da minister ni obvezan pripravljati individualnih odzivnih poročil.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Zakon tovrstnega odgovornega organa ne določa, prav tako ne določa morebitnih sankcij, če se zakonske določbe ne spoštujejo.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Po sprejemu *Zakona* so ministrstva redno sklepala strateška partnerstva z različnimi organizacijami civilne družbe (USAID 2012: 92), medtem ko se je leta 2013 posvetovanje z javnostjo močno zmanjšalo oz. omejilo le na »pro forma« posvetovanja (USAID 2014: 91).

2.9 ESTONIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

28. člen *Zakona o dostopu do javnih informacij*²⁵ iz leta 2000

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

- *Uredba vlade o dobri zakonodaji in tehničnih pravilih priprave predlogov splošnih aktov*²⁶ (1. člen)
- *Poslovnik Vlade Republike Estonije*²⁷ (4. člen)

Oba dokumenta se navezujeta na *Kodeks dobre prakse vključevanja*.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Kodeks dobre prakse vključevanja,²⁸ ki ga je vlada sprejela leta 2005

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Sodelovanje nevladnih organizacij v posvetovalnih telesih predvidevajo vsi zgoraj naštet dokumenti.

²⁵ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510072014004/consolide>

²⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/H%C3%95NTE>

²⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/VVR>

²⁸ <https://riigikantselei.ee/en/supporting-government/engagement-practices>, <http://www.ngo.ee/node/278>

5. **Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)**
Uredba zavezuje pripravljalce, da pripravijo t. i. namero o pripravi akta, ki vključuje osnovni koncept oz. smer priprave predpisa. *Kodeks* nadalje predvideva, da mora pripravljalec ob začetku priprave predpisa pripraviti t. i. plan vključevanja, ki naj zajema: identifikacijo ključnih deležnikov, faze priprave predpisa, predvideni datum začetka posvetovanj, dolžino in končni rok za oddajo komentarjev, oblike in metode vključevanja, informacijske kanale ter način vrednotenja procesa.
6. **Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)**
Tako uredba kot kodeks določata, da mora biti ciljna javnost vključena od zgodnje faze in skozi celoten proces priprave akta, ne vsebujeta pa konkretnjših navodil.
7. **Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejetje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa**
Po *Kodeksu* mora pripravljalec omogočiti registracijo interesnih skupin za sodelovanje pri pripravi posameznega predpisa.
8. **Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov**
Vsi predlogi predpisov se objavljajo na: <http://eelnoud.valitsus.ee>.²⁹
9. **Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)**
Obvezno objavo strokovnih podlag predvidevata tako uredba kot *Zakon o dostopu do informacij*, podobno smernico vključuje tudi *Kodeks*.
10. **Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)**
Kodeks ne določa konkretnih metod posvetovanja, pravi pa, da mora pripravljalec izbrati ustrezne metode posvetovanja glede na vsebino predloga, njegove potencialne učinke ter potrebe zainteresirane javnosti. So pa pod okriljem vlade nastali številni priročniki o vključevanju javnosti, ki med drugim opisujejo tudi uporabo različnih metod posvetovanja.³⁰
11. **Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje**
Posvetovanje mora po *Kodeksu* trajati najmanj 4 tedne.

²⁹ Angleška stran: <https://e-estonia.com/component/e-law/>

³⁰ http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/sb/osale.ee/kaasamine_avalikus_sektoris_ja_vabakonnas.pdf

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Uredba kot izjeme določa:

- predpise, ki se sprejemajo po nujnem postopku,
- predpise, potrebne za prenos EU zakonodaje,
- predpise, s katerimi se ratificirajo mednarodne pogodbe,
- državni proračun,
- predpise, ki ne prinašajo bistvenih sprememb.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Kodeks določa, da morajo vsi sodelujoči v javni razpravi prejeti odzivno poročilo, ki vsebuje vse prejete predloge in obrazložitev razlogov za zavrnitev predlogov. Pripravljenec mora najkasneje v 30 dneh po zaključku posvetovanja odzivno poročilo posredovati sodelujočim in ga objaviti na spletni strani.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Tovrsten organ ali kakršnekoli sankcije za kršitve niti v predpisih niti v smernicah niso opredeljene. *Kodeks* pa določa, da se na koncu vsakega posvetovanja opravi evalvacija procesa (nivo komuniciranja, zadovoljstvo s pripravljenimi dokumenti in uporabljenimi metodami ipd.).

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Ne glede na določila *Kodeksa* posvetovanje običajno traja 2-3 tedne, odzivna poročila niso objavljena, na skupnem portalu pa je objavljeno toliko predlogov predpisov, da jim javnost težko sledi. (Hadzi-Miceva 2008: 67). Večina ministrstev sicer pripravlja posamična odzivna poročila.

2.10 LATVIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Latvijski *Zakon o dostopu do informacij*³¹ iz leta 2003 (večkrat noveliran) zavezuje o objavi predlogov predpisov ne vsebuje, jo pa določa *Pravilnik vlade o sodelovanju javnosti v procesih razvojnega načrtovanja* z dne³² 25. 8. 2009 in *Pravilnik vlade o objavi informacij na internetu*³³ z dne 6. 3. 2007.³⁴

³¹ <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4768>

³² <http://m.likumi.lv/doc.php?id=197033>

³³ <http://m.likumi.lv/doc.php?id=154198>

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Latvija nima splošnega zakona, ki bi definiral minimalne standarde vključevanja javnosti. Se je pa Latvija k oblikovanju takšnega zakona zavezala v okviru Partnerstva za odprto vlado (Open Government Partnership). Sicer pa delno to področje pokrivajo:

- *Pravilnik vlade o sodelovanju javnosti v procesih razvojnega načrtovanja,*
- *Zakon o presoji učinkov predpisov,*³⁵
- *Zakon o državni upravi,*³⁶
- *Zakon o teritorialnem načrtovanju,*³⁷
- *Poslovnik Kabineta ministrov.*³⁸

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Splošnih smernic ni, delno pa to področje ureja *Memorandum o sodelovanju med Kabinetom ministrov in nevladnimi organizacijami*³⁹ iz leta 2005.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Smernico o vključitvi predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa vsebujeta *Memorandum* in *Deklaracija o razvoju civilne družbe v Latviji in sodelovanju z nevladnimi organizacijami*,⁴⁰ ki jo je latvijski parlament sprejel leta 2006 (primer posvetovalnega organa: Svet za implementacijo Memoranduma o sodelovanju med Kabinetom ministrom in nevladnimi organizacijami).

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)
Zavezo o objavi naznanila o začetku priprave akta vsebujeta *Pravilnik vlade o objavi informacij na internetu* in *Zakon o državni upravi*.

³⁴ Angleški prevodi latvijske zakonodaje so dostopni na:

<http://www.vvc.gov.lv/advantagecms/LV/tulkojumi/dokumenti.html?folder=%2Fdocs%2FLRTA%2FLikumi%2F>

³⁵ <http://m.likumi.lv/doc.php?id=203061>

³⁶ <http://likumi.lv/doc.php?id=63545>

³⁷ <http://likumi.lv/doc.php?id=238807>

³⁸ <http://likumi.lv/doc.php?id=190612>

³⁹ <http://likumi.lv/doc.php?id=263733>

⁴⁰ <http://saeima.lv/lv/sabiedribas-lidzdaliba/deklaracija/>

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

*Memorandum določa, da morajo biti nevladne organizacije informirane in vključene v celoten proces priprave akta. Zavezo o zgodnji vključitvi pa vsebujejo tudi *Pravilnik vlade o sodelovanju javnosti v procesih razvojnega načrtovanja*, *Zakon o državni upravi*, *Zakon o presoji učinkov predpisov*, *Zakon o teritorialnem načrtovanju* in *Poslovnik Kabineta ministrov*.*

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Takšna možnost ni določena v nobenem dokumentu.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Predlogi predpisov se objavljajo na sledečih portalih:

<http://tap.mk.gov.lv/mk/vsssanaksmes/saraksts/>

<http://tap.mk.gov.lv/mk/mksedes/saraksts/>

<http://tap.mk.gov.lv/mk/mkksedes/saraksts/>

<http://titania.saeima.lv/livs/saeimasnotikumi.nsf/ComissionsList?readform>

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Objava strokovnih podlag v dokumentih ni določena.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Različne metode posvetovanja so vsaj delno omenjene v *Pravilniku vlade o sodelovanju javnosti v procesih razvojnega načrtovanja* (npr. javna razprava, posvetovanje), *Zakonu o državni upravi* (javna razprava) in *Zakonu o presoji učinkov predpisov*, pri čemer 12. člen *Pravilnika vlade o sodelovanju javnosti v procesih razvojnega načrtovanja* določa, da mora pripravljalec izbrati takšno metodo, ki omogoča učinkovito, odprto, vključujoče, pravočasno in odgovorno vključevanje javnosti.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Pravilnik vlade o sodelovanju javnosti v procesih razvojnega načrtovanja v 10. členu kot minimalni rok za posvetovanje določa 30 dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Pravilnik vlade o sodelovanju javnosti v procesih razvojnega načrtovanja kot izjeme določa akte o vodenju javnih institucij in akte, ki imajo oznako »TAJNO« oz. urejajo vprašanja državnih skrivnosti.

- 13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)**

48. člen *Zakona o državni upravi* določa, da morajo pripravljalci objaviti razloge za zavrnitev komentarjev oz. predlogov. 10. člen *Pravilnika vlade o sodelovanju javnosti v procesih razvojnega načrtovanja* določa, da morajo pripravljalci odzivno poročilo s povzetkom prejetih predlogov in seznamom vseh sodelujočih objaviti v 30 dneh po koncu javne razprave.

Memorandum določa, da morajo biti nevladne organizacije informirane o sprejetih odločitvah glede na predloge, ki so jih posredovale.

- 14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)**

Takšen organ ni opredeljen, Svet za implementacijo Memoranduma o sodelovanju med Kabinetom ministrom in nevladnimi organizacijami pa spremlja različne postopke vključevanja javnosti in daje predloge za izboljšanje.

- 15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi**

Iz različnih virov⁴¹ je mogoče razbrati, da so številna ministrstva ustanovila posvetovalna telesa, v katerih sodelujejo tudi predstavniki nevladnih organizacij. Praksa vključevanja javnosti med ministrstvi se sicer razlikuje, so pa posvetovanja redna.

2.11 LITVA

- 1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju**

Obveza objavljanja predlogov predpisov je bila prvič določena v *Uredbi Vlade Republike Litve št. 480* z dne 18. 4. 2003,⁴² ki je bila nazadnje novelirana 14. 6. 2014. Enako obvezo v 5. členu določa tudi *Zakon o pripravi predpisov* (18. 9. 2012, št. XI-2220).⁴³

- 2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)**

Minimalni standardi vključevanja javnosti so določeni v 7. členu *Zakona o pripravi predpisov*, v 4. členu *Zakona o razvoju nevladnih organizacij*⁴⁴ (19. 12. 2012, št. XII-717) in 2. členu *Programa Vlade Republike Litve o razvoju državne uprave*⁴⁵ (7. 2. 2012, št. 171).

⁴¹ Npr.

http://www.concordeurope.org/documents/enablingenvironment/Latvia%20template_Enabling%20Environment.pdf

⁴² http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=474365&p_tr2=2

⁴³ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=437320&p_query=&p_tr2=2

⁴⁴ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=478626

⁴⁵ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=418407&p_query=vie%F0ojo%20valdymo%20tobulinimo%20programa&p_tr2=2

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Splošne smernice o vključevanju javnosti sicer ne obstajajo, je pa Ministrstvo za finance leta 2012 pripravilo *Smernice za implementacijo načela partnerstva pri programiranju, izvajanju, spremljanju in vrednotenju financiranja iz evropskih strukturnih skladov*.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Splošna zaveza k vključitvi predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa je opredeljena v 7. členu *Zakona o državni upravi*⁴⁶ (17. 6. 1999, št. VIII-123, nazadnje noveliran 23. 12. 2010) in v 4. členu *Zakona o razvoju nevladnih organizacij*. Podobne zaveze pa vsebujejo tudi nekatere drugi zavezujoči predpisi, kot je npr. *Pravilnik Vlade Republike Litve o vzpostavitvi in delovanju Sveta invalidov*⁴⁷ iz leta 2005.

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)
Objavo informacije o začetku priprave predloga predpisa določa *Zakon o pripravi predpisov* v 8. členu.

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

K zgodnji vključitvi ključnih deležnikov v postopek priprave predloga predlagatelje zavezujejo 10. člen *Zakona o pripravi predpisov*, 4. člen *Zakona o razvoju nevladnih organizacij* in 7. člen *Zakona o državni upravi*.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa in pošiljanje predlogov vnaprej, tudi ko se predlog novega predpisa še ne pripravlja, vsebujejo 9. člen *Zakona o pripravi predpisov*, 5. člen *Zakona o razvoju nevladnih organizacij* in 4. člen *Pravilnika o postopku priprave zakonov in drugih pravnih aktov*⁴⁸ (2. 5. 1995, št. I-872).

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

19. člen *Zakona o pripravi predpisov* določa, da se morajo vsi predlogi predpisov objaviti na skupni spletni strani: www.lrs.lt.

⁴⁶ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=403417

⁴⁷ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=459693

⁴⁸ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=289646

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Obvezo objave strokovnih podlag določata 5. člen *Zakona o pripravi predpisov* in 17. člen *Uredbe Vlade Republike Litve o vzpostavitvi in urejanju spletnih strani državnih in občinskih institucij*⁴⁹ (18. 4. 2003, št. 480).

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Zakon o pripravi predpisov v 7. členu sicer različnih metod ne določa, določa pa, da je za izbiro najprimernejših metod in tehnik za učinkovito vključevanje javnosti odgovorno telo, ki predpis pripravlja.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Minimalni roki za posvetovanje niso določeni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Iz posvetovanja je izvzeta zakonodaja, ki se nanaša na vprašanja državne varnosti.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Objava odzivnega poročila ni opredeljena.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Tovrsten organ ni predviden, je bil pa za izboljšanje storitev elektronskega posvetovanja ustanovljen Odbor za razvoj informacijske družbe, ki spremlja izvajanje posvetovanja na spletnih straneh, svetuje državnim organom in podaja priporočila za izboljšanje.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Ne glede na zelo dober normativni okvir iz Poročila o stanju civilne družbe (USIAD 2014: 143) izhaja, da se nivo vključevanja med ministrstvi zelo razlikuje, ponekod pa še vedno ostaja le na ravni golega informiranja.

⁴⁹ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=474365&p_tr2=2

2.12 ROMUNIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Obveznost objave predlog zakonov določa *Zakon št. 52/2003 o transparentnem odločanju v javni upravi*.⁵⁰

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Zakon št. 52/2003 o transparentnem odločanju v javni upravi in Sklep Vlade št. 775/14. 7. 2001 o potrditvi Pravilnika o pripravi, spremljanju in vrednotenju javnih politik na nacionalnem nivoju.⁵¹ Nekaj določb o posvetovanju z javnostjo na lokalnem nivoju vsebuje tudi *Zakon št. 201/2001 o lokalni samoupravi*.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Romunija nima smernic ali podobnega pravno nezavezujočega dokumenta, ki bi urejal minimalne standarde vključevanja javnosti.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Splošnega zakona, ki bi urejal sodelovanje predstavnikov nevladnih organizacij pri delu posvetovalnih teles, ni, vendar pa številni področni zakoni tovrstno zavezo določajo (npr. *Zakon št. 248/19. 7. 2013 o organizaciji in delu Ekonomsko-socialnega sveta*, v katerem je 15 od 45 članov predstavnikov različnih civilnodružbenih organizacij).

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)

Zakon o transparentnem odločanju v javni upravi vsebuje določilo, da mora biti informacija o pripravi akta objavljena vsaj 30 dni pred uvrstitvijo akta v naslednje faze postopka. Ta informacija je sicer bolj vabilo na posvetovanje, kot pa naznanilo o začetku priprave akta.

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Zakon o transparentnem odločanju v javni upravi določa, da mora pripravljalec akta vabilo na posvetovanje posredovati tudi ciljno oz. vsem tistim, ki so izpolnili poseben obrazec.

⁵⁰ <http://www.euroavocatura.ro/print2.php?print2=lege&idItem=1125>, angleška verzija zakona:

<http://www.mdrt.ro/en/transparenta/prezentare-general/-9092>

⁵¹ http://www.ce-re.ro/upload/hg_775_2005.pdf

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Zainteresirani lahko pripravljalcem pošljejo t. i. letne izraze interesa in zahtevo, da so vključeni v posvetovanje, ko se bo določen predpis pripravljal.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Skupna spletna stran še ne obstaja.

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Zakon o transparentnem odločanju v javni upravi ne določa obveze o objavi strokovnih podlag, določa pa, da morajo predlagatelji objavljati letna poročila o transparentni pripravi predpisov, ki vključujejo tudi popis strokovnih podlag.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Zakon o transparentnem odločanju v javni upravi določa dve različni metodi posvetovanja: elektronsko posvetovanje (pošiljanje komentarjev preko elektronske pošte) in organizacijo javnih posvetov.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Zakon o transparentnem odločanju v javni upravi v 6. členu določa, da mora biti obvestilo o posvetovanju objavljeno vsaj 30 dni pred uvrstitvijo predloga v naslednjo fazo postopka. Minimalni rok za posvetovanje je 10 dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Kot izjeme *Zakon o transparentnem odločanju v javni upravi* v 5. členu določa: predlog proračuna in zaključnega računa, poslovnik o delu vlade, predloge predpisov, ki se nanašajo na državno varnost, in vse predloge predpisov, ki se sprejemajo po nujnem postopku.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Zakon o transparentnem odločanju v javni upravi določa, da morajo pripravljenci pripraviti tako posamičen odgovor kot zbirno poročilo.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Zakon o transparentnem odločanju v javni upravi ne določa posebnega organa, ki bi bil zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju. Določa pa, da

ima vsak državljan oz. organizacija pravico vložiti tožbo v primeru kršitve zakona. Sodne prakse zaenkrat še ni.

Zakon določa tudi, da bo disciplinski postopek uveden proti vsem javnim uslužbencem, ki bodo v nasprotju z zakonom posameznikom onemogočili sodelovanje v javni razpravi ali zainteresiranim onemogočili sodelovanje v postopku priprave predpisov v javnem interesu.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Čeprav je *Zakon o transparentnem odločanju v javni upravi* zelo določen in daje tudi možnost tožbe v primeru kršitev, se veliko zakonov še vedno sprejme brez posvetovanja (USIAD 2014: 182).

2.13 BOLGARIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Obveznost objave predlogov predpisov je določena v 26. členu *Zakona o normativnih aktih*.⁵²

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

V Bolgariji minimalni standardi posvetovanja niso določeni v nobenem pravno zavezujočem aktu.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Osnovne smernice so določene v *Standardih vključevanja javnosti*,⁵³ ki jih je leta 2009 oblikoval Svet ministrov (vlada). Dokument je oblikovan kot raziskava oz. priročnik.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Splošen pravni akt, ki bi določal obveznost vključevanja predstavnikov nevladnih organizacij, ne obstaja. Vendar pa številni področni zakoni tovrstno obveznost določajo (npr. Nacionalni svet za zaščito otrok, za katerega zakon določa tudi način imenovanja predstavnikov nevladnih organizacij).

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)

V Bolgariji takšna obveza ali smernica ne obstaja.

⁵² <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2127837184>

⁵³ <http://www.strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=2§ionName=PublicConsultationStandards>

- 6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)**
V Bolgariji takšna obveza ali smernica ne obstaja.
- 7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa**
V Bolgariji takšna možnost ni zagotovljena.
- 8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov**
Na podlagi smernice bi se naj vsi predlogi aktov objavljali na spletni strani www.strategy.bg, vendar ker ministrstva k temu niso zavezana, nekatera predloge aktov objavljajo le na svoji spletni strani.
- 9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)**
Zaveza za objavo strokovnih podlag ne obstaja, *Zakon o normativnih aktih* pa določa, da morajo ministrstva objaviti motive oz. razloge za pripravo določenega predloga.
- 10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)**
Zakon o različnih metod ne določa, so pa različni mehanizmi za vključevanje javnosti opisani v *Standardih vključevanja javnosti*.
- 11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje**
Zakon o normativnih aktih v 26. členu kot minimalen rok za posvetovanje določa 14 dni.
- 12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju**
Zakon izjem ne določa.
- 13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)**
V Bolgariji takšna obveza ali smernica ne obstaja.
- 14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)**
V Bolgariji takšna obveza ali smernica ne obstaja, je pa oddelek v okviru Sveta ministrov zadolžen za delovanje spletne strani www.strategy.bg in za promocijo posvetovanja z javnostjo.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Ker so določbe zakona zelo splošne, smernice pa obstajajo le v obliki priročnika, se posvetovalne prakse med ministrstvi zelo razlikujejo.

2.14 FLAMSKA⁵⁴

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Tovrstna zakonska obveza ne obstaja.

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Flamska vlada je sprejela dekret o odprti vladi,⁵⁵ ki določa, da se predlogi predpisov lahko dajo v posvetovanje vsem prebivalcem Flamske.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Flamska vlada je sprejela *Kodeks posvetovanja (Consultatiecode)*,⁵⁶ ki določa minimalne standarde in smernice za posvetovanje. Gre predvsem za praktično orodje, ki javnim uslužbencem pomaga izvajati procese posvetovanja. Flamska je sprejela tudi *Smernice za presojo učinkov predpisov (RIA)*,⁵⁷ katerih sestavni del je tudi vključevanje javnosti.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Leta 2003 je bil sprejet *Zakon o strateških posvetovalnih svetih*, ki določa, da se za vsako področje ustanovi poseben strateški posvetovalni svet. V vsak posvetovalni svet morajo biti vključeni tudi predstavniki nevladnih organizacij. Zakon določa, da mora pripravljalec posvetovalni svet zaprositi za mnenje pri pripravi predlogov predpisov in drugih strateških odločitev. Opredelitev, kdaj je neka odločitev strateška, je v domeni vlade. Strateški posvetovalni svet pa lahko predloge in komentarje poda tudi na lastno pobudo.

Dodatno je flamska vlada sprejela t. i. *Listino*, ki določa, da se vrh flamske vlade vsaj dvakrat letno sestane z večjimi nevladnimi organizacijami in z njimi razpravlja o zadevah, pomembnih za delovanje in razvoj nevladnih organizacij.

⁵⁴ Flamska je federalna regija v Kraljevini Belgiji. Ker večina pristojnosti leži na federalnih enotah (na zvezni ravni se urejajo le monetarna politika in javne finance, pravosodje, obramba, zvezna policija, socialno varstvo in jedrska energija), ima vsaka regija svoje predpise in prakso vključevanja javnosti.

⁵⁵ <http://openbaarheid.vlaanderen.be/nlapps/default.asp>

⁵⁶ <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/consultatiecode>

⁵⁷ <http://www.bestuurszaken.be/reguleringsimpactanalyse>

5. **Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)**
Vlada na spletni strani⁵⁸ redno objavlja normativni program, ki vključuje vse načrtovane spremembe zakonodaje, časovnico za sprejem in odgovorne osebe za pripravo posameznega predloga.
6. **Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)**
Takšno določilo vsebujejo smernice za pripravo presoje učinkov predpisov.
7. **Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejetje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa**
Formalno takšna možnost sicer ne obstaja, v praksi pa predvsem aktivnejši deležniki delujejo na takšen način.
8. **Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov**
Takšne smernice ni, enotno spletno mesto obstaja le za predloge zakonov, ki so že v zakonodajnem postopku v parlamentu.
9. **Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)**
Takšno določilo vsebujejo smernice za pripravo presoje učinkov predpisov.
10. **Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)**
Različne metode in orodja za vključevanje javnosti so opisane v *Kodeksu posvetovanja*.
11. **Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje**
Rok za posvetovanje s strateškim posvetovalnim svetom je 30 dni, v nujnih primerih pa lahko vlada rok za posvetovanje skrajša na 10 dni.
12. **Obveza ali smernice glede izjem pri posvetovanju**
Zakonska izjema je določena za predlog proračuna in zaključnega računa.
13. **Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko**

⁵⁸ <http://www.bestuurszaken.be/regelgevingsagenda>

skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Kodeks posvetovanja določa, da so ministrstva obvezana pripravljati odzivno poročilo.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Vladni oddelek za javno upravo (Dienst Wentsmatiging)⁵⁹ je telo, ki skrbi za promocijo in izvedbo presoje učinkov predpisov, nima pa pristojnosti, da bi določen predlog, ki ne sledi smernicam, zavrnil ali določil kakršnokoli drugo sankcijo.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Posvetovanje je bolj ali manj omejeno le na strateške posvetovalne svete in na deležnike, identificirane v okviru presoje učinkov predpisov. Splošna posvetovanja so običajna samo na področjih, kjer jih k temu zavezujejo mednarodni dokumenti (npr. Aarhuška konvencija za področje varstva okolja), ali ko gre za posvetovanje o strateških dokumentih, ne pa tudi za konkretne predloge predpisov.

Ne glede na določnost smernic za izvedbo presoje učinkov predpisov se smernice implementirajo relativno slabo (npr. strokovne podlage velikokrat niso objavljene). Ministrstva sicer redno oblikujejo odzivna poročila, ki pa so večinoma le formalnost in ne vsebujejo konkretnih argumentov, zakaj določen predlog ni bil upoštevan.

2.15 HRVAŠKA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

*Zakon o dostopu do informacij*⁶⁰ v 20. členu določa, da morajo javni organi na svojih spletnih straneh objaviti vse predloge predpisov, za katere mora biti organizirana javna razprava.

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Minimalni standardi vključevanja javnosti so vsaj v določenem delu omenjeni v številnih predpisih:

- 20. člen *Zakona o dostopu do informacij*,
- 29. člen *Poslovnika o delu Vlade Republike Hrvaške*,⁶¹ ki določa, da se morajo organi pri pripravi predlogov predpisov posvetovati s strokovnjaki in nevladnimi organizacijami, ki delujejo na področju, ki ga predpis zadeva,
- *Zakon o presoji učinkov predpisov*,⁶²
- 13. člen *Uredbe o presoji vplivov na okolje*,⁶³

⁵⁹ <http://governance-flanders.be/>

⁶⁰ <http://zakonik.org/informacije-mediji-dokumentacija-i-statistika/zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>

⁶¹ http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_154_3214.html

⁶² <http://www.minpo.hr/UserDocImages/Materijali/Zakon%20o%20procjeni%20ucinaka%20propisa.pdf>

⁶³ http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_05_61_1138.html

- Uredba o informiranju in sodelovanju javnosti pri vprašanjih varstva okolja.⁶⁴

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Hrvaška vlada je novembra 2009 sprejela poseben *Kodeks o posvetovanju z zainteresirano javnostjo v postopkih priprave predlogov zakonov in drugih predpisov*,⁶⁵ leta 2010 pa še *Smernice za implementacijo Kodeksa o posvetovanju z zainteresirano javnostjo v postopkih priprave predlogov zakonov in drugih predpisov*.⁶⁶

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Zakonodaja posebnega sodelovanja nevladnih organizacij v posvetovalnih telesih ne predvideva.

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)
Takšno obvezo vsebuje *Zakon o presoji učinkov predpisov*.

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Smernico o vključitvi ključnih deležnikov v zgodnje faze priprave predloga vsebuje *Kodeks*, podrobneje pa to vprašanje urejajo *Smernice za implementacijo Kodeksa*.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Takšno možnost določa le *Dogovor o delu Ekonomsko-socialnega sveta* za člane Ekonomsko-socialnega sveta, ki lahko izrazijo interes za sodelovanje v določenih delovnih skupinah za pripravo predlogov predpisov. Njihove izjave se posredujejo pristojnim ministrstvom.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Enotna spletna stran trenutno še ni oblikovana, zato ministrstva predloge predpisov na osnovi *Zakona o dostopu do informacij javnega značaja* objavljajo na svojih spletnih straneh.

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

⁶⁴ <http://zakon.poslovna.hr/public/uredba-o-informiranju-i-sudjelovanju-javnosti-i-zainteresirane-javnosti-u-pitanjima-zastite-okolisa/451516/zakoni.aspx>

⁶⁵ http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_11_140_3402.html

⁶⁶ http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Smjernice_PDF.pdf

Takšno obvezo določa *Zakon o presoji učinkov predpisov*.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Kodeks in smernice za njegovo implementacijo opredeljujejo različne metode posvetovanja (npr. delovne skupine, javni posveti).

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja določa, da mora javna razprava trajati vsaj 30 dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Izjeme pri posvetovanju niso opredeljene.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Poslovnik o delu vlade določa, da je ena izmed prilog, ki jih mora vsebovati gradivo za obravnavo na vladi, tudi poročilo o posvetovanju. Obliko poročila določajo *Smernice za implementacijo Kodeksa* (poročilo mora vsebovati vse prejete komentarje, zaznamek, ali je komentar bil upoštevan, in obrazložitev v primeru, da komentar ni bil upoštevan).

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Generalni sekretariat vlade je zadolžen za pregled gradiv za obravnavo na vladi in lahko gradivo zavrne oz. ga vrne predlagatelju, če ni popolno (če npr. manjka poročilo o posvetovanju).

Urad Vlade Republike Hrvaške za nevladne organizacije je zadolžen za promocijo *Kodeksa* in posvetovanj nasploh.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Urad Vlade Republike Hrvaške za nevladne organizacije redno objavlja sezname odprtih posvetovanj in tako nadomešča enotno spletno stran, na kateri bi se predlogi objavljali. Urad je po *Kodeksu* zadolžen tudi za pripravo smernic za njegovo implementacijo in za usposabljanja javnih uslužbencev – koordinatorjev za javno posvetovanje na posameznih ministrstvih.

2.16 MAKEDONIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Obvezo objave predlogov predpisov določa *Poslovnik o delu Vlade Republike Makedonije* (Ur. l. RM št. 36/08).⁶⁷

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Minimalne standarde vključevanja javnosti določa *Poslovnik o delu Vlade Republike Makedonije*.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

- *Kodeks dobre prakse sodelovanja javnosti v postopkih priprave predpisov* (Ur. l. RM št. 99/11)⁶⁸
- *Smernice o načinu dela ministrstev pri opravljanju presoje učinkov predpisov* (Ur. l. RM št. 106/03)

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Zaveza k vključitvi predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa ni določena v nobenem splošnem predpisu, jo pa vsebujejo številni področni predpisi in politike, kot npr. *Zakon o društvih in fundacijah* (Ur. l. RM št. 52/2010) za Komisijo o organizacijah v javnem interesu, Strategija za promocijo in razvoj prostovoljstva za nacionalni svet za razvoj prostovoljstva in Nacionalni program družbene odgovornosti za Koordinacijsko telo za družbeno odgovornost.

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov) Priporočilo o objavi naznanila vsebuje 9. člen *Smernic o načinu dela ministrstev pri opravljanju presoje učinkov predpisov*.

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Priporočilo o vključitvi ciljnih javnosti v zgodnje faze priprave predloga vsebuje 21. člen *Smernic o načinu dela ministrstev pri opravljanju presoje učinkov predpisov*.

⁶⁷ <http://www.ogledalonavladata.mk/images/docs/propisi/5-delovnik-za-rabota-na-vladata-na-republika-makedonija.pdf>

⁶⁸ <http://www.ogledalonavladata.mk/images/docs/propisi/10-kodeks-na-dobri-praktiki-za-ucestvo-na-gragjanskiot-sektor-vo-procesot-na-kreiranje-politiki.pdf>

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejetje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Zainteresirana javnost v Makedoniji nima možnosti izraziti svojega interesa za sodelovanje še pred začetkom priprave predloga.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Poslovnik o delu vlade določa, da vsak organ predlog predpisa objavi na svoji spletni strani, prav tako pa se morajo predlogi objavljati na spletni strani *enotnega nacionalnega elektronskega registra predpisov Republike Makedonije* (ENER): <https://ener.gov.mk/>

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Obveznost objave strokovnih predlog ni določena ne v predpisu, ne v smernicah.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Različne metode za posvetovanje so določene v 22. členu *Smernic o načinu dela ministrstev pri opravljanju presoje učinkov predpisov*.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Poslovnik o delu vlade določa, da je minimalni rok za posvetovanje 10 dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

71. člen *Poslovnika o delu vlade* kot izjeme pri posvetovanju določa vse predpise, ki se sprejemajo po nujnem postopku.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Obveza o objavi skupnega odzivnega poročila s prejetimi komentarji in obrazložitvijo zavrnjenih komentarjev je določena v 71. členu *Poslovnika o delu vlade*. *Smernice o načinu dela ministrstev pri opravljanju presoje učinkov predpisov* pa določajo, da morajo ministrstva pripravljati posebna odzivna poročila za vsak prejet komentar.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Metodologija za izvedbo presoje učinkov predpisov (Ur. l. RM št. 107/2013) določa dva odgovorna organa, in sicer Ministrstvo za informacijsko družbo in upravo, ki je odgovorno za

vzdrževanje, izboljševanje in osveževanje ENER-ja, in Generalni sekretariat vlade, ki daje mnenja na poročila o opravljeni presoji učinkov predpisa.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Kljub že tako kratkemu minimalnemu roku za posvetovanje ministrstva ta rok pogosto kršijo,⁶⁹ javnost ni vključena v zgodnje faze priprave predpisa, prav tako se odzivna poročila pripravljajo le redko.⁷⁰

2.17 SRBIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Ur.l. RS št. 36/2010) določbe o objavi predlogov predpisov na medmrežju ne vsebuje. Obveza objavljanja predlogov predpisov je določena v 41. členu *Poslovnika Vlade Republike Srbije*.⁷¹

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Minimalni standardi vključevanja javnosti so določeni v 41. členu *Poslovnika Vlade Republike Srbije*.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Vlada Republike Srbije je 26. 8. 2014 sprejela *Smernice za vključevanje organizacij civilne družbe v proces oblikovanja politik*.⁷²

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Zakonske obveze za vključevanje predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa v Srbiji ni.

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)

Obveza o posebnem naznanilu začetka priprave akte ni določena, *Smernice za vključevanje organizacij civilne družbe v proces oblikovanja politik* pa priporočajo objavo normativnega

⁶⁹ <http://ogledalonavladata.mk/>

⁷⁰ <http://monitoringmatrix.net/monitoring-matrix/report-on-the-enabling-environment-for-civil-society-development-in-macedonia/>

⁷¹ http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432

⁷² <http://civilnodrustvo.gov.rs/dokumenta/zakoni-i-opsti-akti-rs/>

programa vlade, ki naj vsebuje seznam vseh predpisov, ki se bodo v določenem koledarskem letu pripravljali, odgovorno osebo in časovnico priprave. 41. člen *poslovnika vlade* zelo natančno določa tudi, kaj je potrebno objaviti v javnem pozivu za posvetovanje (predlog predpisa, strokovne podlage, sestava in izobrazba članov delovne skupine, ki je predpis pripravila, časovnica javne razprave, aktivnosti, ki se bodo tekom javne razprave izvedle, in način dostavljanja predlogov in komentarjev).

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Smernice za vključevanje organizacij civilne družbe v proces oblikovanja politik določajo, da morajo biti predstavniki javnosti v pripravo predpisov vključeni v zgodnji fazi, tako da še imajo realen vpliv na vsebino predloga. Smernice priporočajo, da se predstavniki nevladnih organizacij in predstavniki strokovne javnosti vključijo v delovne skupine za pripravo predpisov v skladu z veljavnimi predpisi ali na osnovi javnega poziva.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejetje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Formalno takšna možnost ni urejena.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Poslovnik vlade določa, da pripravljalci predloge predpisov objavijo na svoji spletni strani in na portalu e-uprave: <http://www.euprava.gov.rs/en?alphabet=cyr>.

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Poslovnik vlade v 41. členu določa, da se mora za vsak predpis objaviti program javne razprave, ki vsebuje tudi obrazložitve in druge podlage za pripravo predloga predpisa.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Poslovnik vlade implicitno navaja različne metode javne razprave, ko določa, da mora program javne razprave opisati vse aktivnosti, ki se bodo izvajale (e-posvetovanje, okrogle mize, javne tribune ipd.).

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Poslovnik vlade kot minimalni rok za javno razpravo določa 20 dni, lahko pa pripravljalec določi še poseben rok za prejemanje komentarjev preko elektronske in navadne pošte, ki ne sme biti krajši od 15 dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Poslovnik vlade ne določa taksativnih izjem, določa pa, da lahko pristojni vladni odbor odloči, da se javna razprava za določen predlog predpisa ne izvede. Vladni odbor lahko odloči, da se javna razprava ne izvede, če ne gre za sistemski zakon ali če gre za novelo zakona. Za zakone, s katerimi se ratificira mednarodna pogodba, pa se javna razprava izvede le v primeru, če

pristojni vladni odbor tako odloči na predlog Ministrstva za zunanje zadeve ali državnega organa, v čigar pristojnost sodi konkretna mednarodna pogodba.

- 13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)**

Poslovnik vlade določa, da mora predlagatelj predpisa odzivno poročilo o izvedeni javni razpravi objaviti na svoji spletni strani in portalu e-uprava v 15 dneh od zaključka javne razprave.

- 14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)**

Po poslovniku vlade je odločitev pristojnega vladnega odbora, da se javna razprava izvede, za predlagatelja zavezujoča. Če je predlagatelj kljub temu ni izvedel, jo pristojni vladni odbor izvede sam.

- 15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi**

Ne glede na to, da pravne podlage za vključitev predstavnikov nevladnih organizacij v različna posvetovalna telesa ni, nevladne organizacije vseeno sodelujejo pri delu številnih posvetovalnih organov, še posebej v delovnih skupinah za pripravo predpisov (USAID 2014: 199). Še vedno pa je v večini primerov javnost v pripravo predpisov vključena šele v pozni fazi.⁷³

2.18 BOSNA IN HERCEGOVINA

- 1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju**

Zakon o dostopu do informacij ne določa splošne obveze objavljanja predlogov predpisov. Takšno zavezo vključujejo *Pravila o posvetovanju pri pripravi predlogov predpisov*,⁷⁴ ki jih je Svet ministrov BiH sprejel 7. 9. 2006.

- 2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)**

Pravila o posvetovanju pri pripravi predlogov predpisov

- 3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov**

*Dogovor o sodelovanju med Svetom ministrov BiH in nevladnimi organizacijami*⁷⁵ iz leta 2007

⁷³ http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2014/01/CMR-Serbia-2013_srb.pdf

⁷⁴ http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=98%3Apravila-za-konsultacije-u-izradi-pravnih-propisa&catid=40%3Aother-documents&Itemid=92&lang=en

4. **Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministristva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)**

Zakonske obveze za vključevanje predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa v Bosni in Hercegovini ni.

5. **Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)**
Pravila o posvetovanju pri pripravi predlogov predpisov določajo, da morajo odgovorni organi pripraviti letni normativni program, v katerem poleg navedbe predpisov, ki se bodo v določenem letu pripravljali, označijo tiste predpise, ki imajo znaten vpliv na javnost.

6. **Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)**

Tovrstna obveza ali smernica ni določena v nobenem dokumentu. *Pravila* pa v svojem 16. členu določajo, da mora pripravljalec predpisa identificirati ključne deležnike (»organizacije in posameznike, ki bodo najverjetneje sodelovali v javni razpravi, ali jih predpis neposredno zadeva«) in jih ciljno povabiti k oddaji predlogov in komentarjev. Določba se nanaša le na fazo posvetovanja, ne pa tudi na zgodnejše faze priprave predloga.

7. **Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa**

3. člen *Pravil o posvetovanju pri pripravi predlogov predpisov* določa, da mora vsak organ voditi evidenco organizacij in posameznikov, zainteresiranih za zakone iz delokrogu posameznega organa. Organ mora v evidenco vpisati vsakogar, ki to zahteva. Vsakdo lahko pisno zahteva vpogled v evidenco.

8. **Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov**

Pravila določajo, da vsak organ predlog predpisa objavi na svoji spletni strani.

9. **Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)**

Pravila zavezujejo organe le k objavi predloga predpisa, ne pa tudi k objavi strokovnih podlag, na katerih je predlog nastal.

⁷⁵ http://www.civilnodrustvo.ba/sporazum_nvo_vlada/sporazumi_vlada_-_nvo.html

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Pravila v 17. členu taksativno določajo različne oblike posvetovanja, odločitev o izbiri oblike pa prepuščajo pripravljalcu:

- objava predloga v tiskanih medijih,
- informiranje javnosti o predlogu in posvetovanju preko radia in televizije,
- objava predloga na medmrežju,
- neposredno pošiljanje predloga organizacijam in posameznikom,
- javni posveti in okrogle mize z izbranimi organizacijami in posamezniki,
- delovna skupina, ki vključuje strokovnjake in predstavnike organizacij ter posameznikov.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Kot minimalni rok za posvetovanje *Pravila* v 6. členu določajo 21 dni, če pa posvetovanje vključuje tudi možnost pošiljanja pisnih komentarjev, pa je minimalni rok 30 dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

26. člen *Pravil* določa, da lahko odgovorna oseba pripravljalca, če gre za izredne okoliščine, odloči, da se posvetovanje ne izvede. Kot izredne razmere se štejejo: nujnost, nepredvidene mednarodne zaveze ali sodna razveljavitev zakona ali določenega dela zakona. Odgovorna oseba mora o razlogih za neizvedeno posvetovanje obvestiti Svet ministrov.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Na podlagi 23. člena *Pravil* morajo pripravljenci pripraviti poročilo (izjavo) o posvetovanju, v katerem navedejo razloge za zavrnitev komentarjev oz. predlogov. Poročilo je del gradiva, ki se pošlje v sprejem Svetu ministrov. Na podlagi 25. člena *Pravil* lahko vsakdo pisno zaprosi za dostop do poročil.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

29. člen *Pravil* določa, da lahko Svet ministrov zavrne uvrstitev predloga predpisa na dnevni red seje Sveta ministrov, če predlog nima priloženega poročila o posvetovanju. V takšnih primerih generalni sekretar Sveta ministrov predlog predpisa vrne pripravljalcu in mu določi rok za izvedbo postopkov v skladu s *Pravili*.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Ne glede na 29. člen *Pravil* o možnosti zavrnitve gradiva za obravnavo na Svetu ministrov ta možnost do sedaj še ni bila uporabljena, čeprav pripravljenci poročila velikokrat ne

pripravijo.⁷⁶ Od vseh ministrstev *Pravila* v celoti spoštuje le Ministrstvo za pravosodje (USAID 2014: 57).

Skupen portal, na katerem bodo organi objavljali predloge predpisov, je trenutno v pripravi.

2.19 ČRNA GORA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Zakon o dostopu do informacij ne vsebuje eksplicitne določbe o objavi predlogov predpisov, obveznost objave vsebujeta *Uredba o načinu in postopku sodelovanja organov državne uprave in nevladnih organizacij*⁷⁷ iz leta 2011 in *Uredba o postopku in načinu izvedbe javne razprave pri pripravi zakonov*⁷⁸ iz leta 2012.

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

- *Uredba o načinu in postopku sodelovanja organov državne uprave in nevladnih organizacij*
- *Uredba o postopku in načinu izvedbe javne razprave pri pripravi zakonov*

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Črna gora nima posebnih smernic, ki bi definirale minimalne standarde vključevanja javnosti.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Uredba o načinu in postopku sodelovanja organov državne uprave in nevladnih organizacij določa, da organi državne uprave omogočajo sodelovanje predstavnikom nevladnih organizacij pri delu posvetovalnih teles in delovnih skupin. Uredba določa tudi način imenovanja predstavnikov nevladnih organizacij. Poleg tega pa številni področni zakoni predvidevajo sodelovanje nevladnih organizacij v posvetovalnih telesih (npr. Svet Vlade RČG za sodelovanje z nevladnimi organizacijami).

⁷⁶ http://monitoringmatrix.net/wp-content/uploads/2014/01/Izvestaj_o_poticajnom_okruzenju_za_razvoj_civilnog_drustva_u_BiH_2013_v.BHS1.pdf

⁷⁷ <http://www.crnvo.me/pravna-regulativa/nvo-regulativa.html>

⁷⁸ Ibid.

5. **Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)**
Uredba o postopku in načinu izvedbe javne razprave pri pripravi zakonov v 5. členu določa, da mora ministrstvo na svoji spletni strani in na portalu e-uprava v 5 dneh od sprejetja letnega normativnega programa objaviti seznam zakonov, o katerih bo opravljena javna razprava, kratko pojasnilo o razlogih za sprejem zakona in druge informacije, pomembne za sprejem zakona.
6. **Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)**
Takšna obveza v uredbah ni omenjena.
7. **Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejetje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa**
Uredba o načinu in postopku sodelovanja organov državne uprave in nevladnih organizacij v 3. členu določa, da se lahko nevladna organizacija registrira za posvetovanje o določenem predlogu predpisa. Seznam registriranih organizacij državni organ objavi na svoji spletni strani.
8. **Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov**
Uredbi določata, da se predlogi objavljajo na spletni strani e-uprave: <http://www.euprava.me/eparticipacija>.
9. **Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)**
Uredbi neposredne obveze o objavi strokovnih podlag ne vsebujeta.
10. **Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)**
Uredba o postopku in načinu izvedbe javne razprave pri pripravi zakonov v osnovi loči med posvetovanjem, ki se izvede v elektronski obliki, in javno razpravo, ki se organizira v obliki okroglih miz, posvetov ipd.
11. **Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje**
Po 7. členu *Uredbe o postopku in načinu izvedbe javne razprave pri pripravi zakonov* e-posvetovanje ne sme biti krajše od 20 dni, medtem ko mora javna razprava trajati vsaj 30 dni.
12. **Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju**
Kot izjeme pri posvetovanju so v 4. členu *Uredbe o postopku in načinu izvedbe javne razprave pri pripravi zakonov* določeni:

- predlogi, s katerimi se urejajo vprašanja obrambe, nacionalne varnosti in državnega proračuna,
- predlogi, ki se sprejemajo v nujnih, izrednih ali nepredvidljivih okoliščinah,
- predlogi, ki ne prinašajo bistvenih sprememb.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Državni organ mora odzivno poročilo o izvedbi e-posvetovanja objaviti na svoji spletni strani in na portalu e-uprava ter ga tudi posredovati vsem sodelujočim v sedmih dneh od zaključka posvetovanja. Poročilo o opravljeni javni razpravi, ki mora vsebovati tudi razloge za zavrnitev predlogov, mora biti oblikovano v 10 dneh od zaključka javne razprave.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Tovrstnega organa uredbi ne opredeljujeta.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Po sprejemu uredb se je vključevanje javnosti v pripravo predpisov bistveno izboljšalo, a še vedno so roki precej krajši od predvidenih, pa tudi odzivna poročila so pogosto nejasna in ne vsebujejo razlogov za zavrnitev predlogov.⁷⁹

2.20 MOLDAVIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Splošna zakonska obveza za objavo predlogov predpisov ni določena. *Zakon o transparentnosti v procesih odločanja*⁸⁰ iz leta 2008 pa določa, da morajo biti predlogi, o katerih bo izvedeno posvetovanje, objavljeni, prav tako pa zainteresiranim daje pravno podlago, da za predpise in povezane dokumente zaprosijo na podlagi *Zakona o dostopu do informacij*.

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Zakon o transparentnosti v procesih odločanja

⁷⁹ <http://monitoringmatrix.net/monitoring-matrix/civil-society-and-civil-society-development-in-montenegro/>

⁸⁰ <http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/Moldova-Law%20on%20transparency%20in%20the%20decision.doc/view>

3. **Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov**
Informacij o morebitnih dodatnih smernicah, ki bi določale minimalne standarde posvetovanja, nimamo.
4. **Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)**
Posvetovalne organe in sodelovanje predstavnikov nevladnih organizacij določajo področni zakoni (npr. Svet za preventivo in zmanjšanje diskriminacije).
5. **Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)**
Zakon o transparentnosti v procesih odločanja v 5. členu določa načelo informiranja javnosti in pravočasne najave, vendar tega vprašanja ne ureja podrobneje.
6. **Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)**
Zakon o transparentnosti v procesih odločanja zainteresiranim daje pravico sodelovanja v vseh fazah priprave predpisa, ne vsebuje pa zaveze o zgodnji vključitvi ključnih deležnikov v pripravo.
7. **Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa**
Zakon o transparentnosti v procesih odločanja te možnosti ne ureja.
8. **Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov**
Zakon o transparentnosti v procesih odločanja določa le, da organi predloge objavijo na svojih spletnih straneh.
9. **Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)**
8. člen *Zakona o transparentnosti v procesih odločanja* določa, da mora organ zainteresiranim zagotoviti dostop do predloga predpisa in do vseh povezanih dokumentov (torej tudi strokovnih podlag).

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Zakon o transparentnosti v procesih odločanja v 11. členu določa številne metode vključevanja javnosti: javna razprava, javna predstavitev mnenj, raziskava javnega mnenja, referendum, strokovni intervju, delovne skupine in e-posvetovanje.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Kot minimalni rok za posvetovanje *Zakon o transparentnosti v procesih odločanja* določa 15 delovnih dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Po 14. členu *Zakona o transparentnosti v procesih odločanja* se lahko brez posvetovanja sprejme zakon, če gre za nujne okoliščine, pri čemer mora organ o razlogih za takšno odločitev javnost obvestiti najkasneje v roku 10 dni.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Pripravljalec je po 12. členu *Zakona o transparentnosti v procesih odločanja* zavezan pripraviti poročilo o posvetovanju, ki vsebuje seznam vseh sodelujočih in prejetih predlogov. Poročilo mora biti na voljo javnosti. Povzetek poročila se objavi na spletni strani.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Zakon o transparentnosti v procesih odločanja ne določa posebnih pristojnosti v zvezi s spremljanjem in zagotavljanjem spoštovanja določil.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Ne glede na zakonski okvir se številni zakoni še vedno sprejemajo brez posvetovanja z javnostjo (npr. *Zakon o dohodnini*). (USAID 2013: 147)

2.21 AVSTRALIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

Avstralija je nov *Zakon o dostopu do informacij*⁸¹ sprejela leta 2010 (prvotni zakon je bil sprejet leta 1982). Zakon sicer eksplicitno ne določa, da se morajo predlogi predpisov objavljati na spletu, iz 3. člena (namen zakona) pa je mogoče razbrati, da objavljanje

⁸¹ Freedom of information Amendment Act 2010, <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00866> (čistopis)

spodbuja, saj določa, da je namen zakona med drugim tudi preko večje informiranosti prispevati k povečanju sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov.

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Avstralija nima zakona, ki bi določal minimalne standarde vključevanja javnosti.

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Vlada še ni sprejela smernic, ki bi definirale minimalne standarde vključevanja, je pa izdala priročnik *Best Practice Regulation Handbook*,⁸² ki organom pomaga pri presoji učinkov predpisov, katerega sestavni del (Priloga F) so tudi smernice za posvetovanje z javnostjo.

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Ni dostopne informacije.

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)

Priročnik natančnejšega priporočila glede tega ne vsebuje.

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Priročnik določa, da morajo biti deležniki v pripravo predpisa vključeni od začetka, ko se pripravljajo cilji predpisa in različne alternativne rešitve. Prav tako mora posvetovanje biti organizirano na način, da doseže različne skupine deležnikov.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Priročnik te možnosti ne omenja.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Priročnik sicer tega ne omenja, vendar pa skupen portal za objavo obstaja: <http://www.australia.gov.au/news-and-media/public-consultations>. Deluje pa le kot stičišče s povezavami, ki naj bi usmerjale zainteresirane – predlogi so objavljeni le na spletnih straneh organov.

⁸² http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/proposal/coag_requirements/coag-guidance.cfm

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Priročnik natančnejšega priporočila o tem ne vsebuje, določa le, da mora biti javnost seznanjeni z vsemi informacijami o predlogu.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Priročnik omenja, da se za informiranje javnosti uporabljajo različne metode, ki morajo biti prilagojene različnim uporabnikom. Pripravljalet naj za posvetovanje izbere takšne metode, ki kar najbolj ustrezajo deležnikom in vsebini predpisa.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Priročnik minimalnih rokov ne določa, pravi pa, da morajo imeti deležniki dovolj časa za pripravo utemeljenih predlogov.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Izjeme niso določene.

13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)

Pripravljalci morajo pripraviti odzivno poročilo o obravnavi prejetih predlogov.

14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)

Priročnik takšnega organa ne omenja, pravi pa, da morajo pripravljalci vrednotiti procese posvetovanja in pripraviti priporočila o izboljšanju.

15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi

Avstralska vlada vse več dokumentov za posvetovanje objavlja na spletu, deležniki se lahko odzovejo preko elektronske ali navadne pošte. Pristopili so k *Partnerstvu za odprto vlado* in so trenutno v oblikovanju akcijskega načrta, katerega del bo tudi izboljšanje sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov.

2.22 SLOVENIJA

1. Zakonska obveza objave predlogov predpisov na medmrežju

10. člen *Zakona o dostopu do informacij javnega značaja*⁸³ določa, da je organ dolžan med drugim v svetovni splet posredovati tudi predloge predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov, ki se nanašajo na delovno področje organa. Obvezo ureja tudi 9. člen *Poslovnika Vlade Republike Slovenije (od leta 2010)*.⁸⁴

2. Zakonodaja, ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov (glavna načela, predpisi, roki ipd.)

Poslovnik Vlade Republike Slovenije (9. in 9.a člen)

3. Pravno nezavezujoči akt (uradna priporočila, smernice ipd.), ki definira minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov

Resolucija o normativni dejavnosti,⁸⁵ ki jo je Državni zbor sprejel 19. 11. 2009

4. Pravni akti, ki zavezujejo vlado oz. ministrstva k vključevanju predstavnikov nevladnih organizacij v posvetovalna telesa (tovrstna zaveza je lahko določena v splošnem predpisu ali v posameznih področnih predpisih)

Zakona, ki bi določal splošno zavezo, ni, vendar pa številni področni zakoni določajo posvetovalna telesa in sodelovanje predstavnikov nevladnih organizacij (npr. *Zakon o prostovoljstvu* za Svet Vlade RS za spodbujanje prostovoljstva, prostovoljskih in nevladnih organizacij, *Zakon o varstvu okolja* za Svet za trajnostni razvoj, *Zakon o invalidskih organizacijah* za Svet za invalide ipd.).

5. Obveza ali smernica o objavi naznanila o začetku priprave predpisa (naznanilo običajno vsebuje naziv akta, namen in cilje postopka, urnik ključnih dogodkov oz. označitev posameznih faz priprave akta (časovnico), predvidene metode in orodja vključevanja javnosti, identifikacijo ključnih deležnikov, navedbo in dostopnost strokovnih podlag, predvideni rok sprejema akta, poziv k vključitvi javnosti, kontaktne podatke osebe, zadolžene za pripravo akta, načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov)

Razen objave v *Normativnem programu vlade* posebna objava naznanila o začetku priprave predpisa ni predvidena. *Poslovnik vlade* sicer natančno določa, katere informacije mora vsebovati objava gradiva na spletni strani (osnutek predpisa, povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje, čas trajanja javne predstavitve, v katerem je mogoče posredovati stališča, predloge, mnenja in pripombe, datum in kraj morebitne javne obravnave ali druge oblike sodelovanja in uradni elektronski naslov in telefon predlagatelja).

⁸³ Uradni list RS, št. [51/06](#) - uradno prečiščeno besedilo, [117/06](#) - ZDavP-2, [23/14](#) in [50/14](#), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336>

⁸⁴ 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>

⁸⁵ Uradni list RS, št. 95/09, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200995&stevilka=4117>

6. Obveza ali smernica o vključitvi ključnih deležnikov (ciljne javnosti) v zgodnjo fazo priprave predpisa (ključni deležniki so tisti, ki jih predpis neposredno zadeva)

Posebna zgodnja vključitev ključnih deležnikov ni predvidena, resolucija pa v okviru načela odprtosti priporoča možnost posredovanja mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitve.

7. Možnost za vnaprejšnjo registracijo interesa za prejemanje informacij in sodelovanje pri pripravi določenega predpisa

Posebna registracija interesa ni predvidena (čeprav jo portal e-demokracija omogoča), resolucija pa priporoča, naj se zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja oblikujejo liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon, in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem.

8. Obveza ali smernica o objavi predloga predpisa na skupni spletni strani, na kateri se objavljajo vsi predlogi predpisov

Vladna obveza ali smernica o objavi predlogov na skupni spletni strani ne obstaja, je pa *Strateški svet stalne medresorske delovne skupine za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir* leta 2012 sprejel sklep,⁸⁶ s katerim je podprl obvezno objavo osnutkov predpisov, ki so namenjeni javni obravnavi, na pod-portal E-demokracija: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija.euprava>.

9. Obveza ali smernica o objavi strokovnih podlag za pripravo predpisa (analize, izračuni, evalvacije ipd.)

Takšna obveza je določena v 9.a členu *Poslovnika vlade*.

10. Obveza ali smernica o uporabi različnih metod vključevanja javnosti v pripravo predpisov (spletne konzultacije, posveti, fokusne skupine ipd.)

Različne metode vključevanja javnosti niso omenjene. Jih pa omenja *Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti*, ki ga je Ministrstvo za javno upravo izdalo leta 2008.

11. Obveza ali smernica o minimalnih rokih za posvetovanje

Po poslovniku vlade je minimalen rok za odziv javnosti 30 do 60 dni.

12. Obveza ali smernica glede izjem pri posvetovanju

Poslovnik vlade kot izjeme taksativno našteva: predlog državnega proračuna, predlog rebalansa državnega proračuna, predlog sprememb državnega proračuna, predlog zakona o izvrševanju državnega proračuna in podzakonskih predpisov na njegovi podlagi, predlog zaključnega računa državnega proračuna, predlog poslovnika vlade, predlog odloka, predlog resolucije z izjemo predloga resolucije o nacionalnem programu na posameznem področju, predlog dokumentov razvojnega načrtovanja in izvajanja razvojnih politik, predlog deklaracije, predlog aktov o ratifikaciji mednarodnih pogodb in predlog sklepa.

Poleg tega pa določa tudi, da se javnosti ne povabi k sodelovanju pri pripravi predlogov predpisov v primerih, ko po naravi stvari to ni mogoče (ukrepi, ki se sprejemajo po nujnem

⁸⁶http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Novice/Sklepi_1.porocanje_priloga_1_.pdf

postopku, ukrepi, ki morajo biti sprejeti in uveljavljeni nemudoma, z določenim začetkom veljavnosti brez predhodne seznaitve javnosti).

- 13. Obveza ali smernica o objavi odzivnega poročila o posvetovanju (v odzivnem poročilu odgovorno telo popiše prejete komentarje in predloge ter se do njih opredeli na način, da argumentira, zakaj določen predlog je oz. ni bil upoštevan. Odzivno poročilo je lahko skupno za vse prejete predloge skupaj ali posamično – posebno poročilo za vsakega predlagatelja)**

Predlagatelj predpisa mora pripraviti odzivno poročilo, s katerim javnost seznani z bistvenimi predlogi in mnenji, ki niso bili upoštevani, z obrazložitvijo razlogov za zavrnitev, in sicer v 15 dneh od sprejema predpisa ali od posredovanja predloga predpisa v nadaljnji postopek.

- 14. Obveza ali smernica o obstoju organa, ki je zadolžen za spremljanje in zagotavljanje spoštovanja določil o posvetovanju (tovrstna telesa pregledajo gradivo za obravnavo na vladi s stališča spoštovanja pravil posvetovanja in v primeru kršitve gradivo vrnejo predlagatelju ter določijo morebitno dodatno sankcijo za kršitelja)**

Tovrsten organ ni predviden.

- 15. Izvajanje pravil o posvetovanju v praksi**

Iz Števca kršitev Resolucije o normativni dejavnosti⁸⁷ izhaja, da se minimalni roki za posvetovanje velikokrat kršijo (na trenutke celo v več kot 80 % primerov), prav tako ministrstva le redko objavljajo odzivna poročila z obrazložitvijo razlogov za zavrnitev komentarjev.

⁸⁷ <http://stevec-krsitev.si/>

3. TABELARNI PREGLED UREDITVE KLJUČNIH MINIMALNIH STANDARDOV PO DRŽAVAH

Država/standard	Objava predlogov v predpisov	Obvezujoči standardi	Smernice	Obvezujoče partnerstvo z NVO	Najava priprave	Vključitev ključnih deležnikov	Registracija interesa	Skupek portal za objavo	Objava strokovnih podlag	Različne metode posvetovanja	Minimalni rok	izjeme	Odzivno poročilo	Odgovoren organ (»gate-keeper«)
Anglija	✓(S)	X	✓	⊖(S)	✓(S)	✓(S)	X	✓	✓(S)	✓(S)	2-12 tednov	✓(S)	✓(S)	X
Francija	⊖	⊖	⊖	✓(Z)	⊖	⊖	X	✓	X	X	X	X	✓(Z)	✓(Z)
Irska	⊖	⊖	✓	✓(S)	X	⊖	X	✓	X	X	X	X	✓(S)	X
Nemčija	X	⊖	X	✓(Z)	X	✓(Z)	X	X	X	X	4 tedne	X	X	X
Finska	✓(Z)	⊖	✓	✓(S)	✓(S)	✓(S)	?	✓	✓(S)	✓(S)	6 - 8 tednov	X	✓(S)	X
Poljska	✓(Z)	✓	✓	✓(Z)	✓(Z)	⊖	✓(Z)	✓	✓(Z)	✓(S)	14 dni	✓(Z)	⊖	X
Češka	✓(Z)	✓	✓	✓(Z)	⊖	X	✓	✓	✓	X	15 delovnih dni	✓(Z)	✓(Z)	X
Madžarska	✓(Z)	✓	X	✓(Z)	✓(Z)	✓(Z)	X	X	⊖	X	X	✓(Z)	✓(Z)	X
Estonija	✓(Z)	✓	✓	✓(Z)	✓(Z,S)	✓(Z,S)	✓(S)	✓	✓(Z,S)	✓(S)	4 tedne	✓(Z)	✓(S)	X
Latvija	✓(Z)	✓	✓	✓(S)	✓(Z)	✓(Z,S)	X	✓	X	✓(Z)	30 dni	✓(Z)	✓(Z)	X
Litva	✓(Z)	✓	⊖	✓(Z)	✓(Z)	✓(Z)	✓(Z)	✓	✓(Z)	⊖	X	✓(Z)	X	X
Romunija	✓(Z)	✓	X	✓(Z)	⊖	✓(Z)	✓(Z)	X	X	✓(Z)	10 dni	✓(Z)	✓(Z)	✓
Bolgarija	✓(Z)	X	✓	✓(Z)	X	X	X	✓	X	✓(S)	14 dni	X	X	X
Flamska	X	⊖	✓	✓(Z)	⊖	✓(S)	X	X	✓(S)	✓(S)	30 dni	✓(Z)	✓(S)	X
Hrvaška	✓(Z)	✓	✓	X	✓(Z)	✓(S)	⊖	X	✓(Z)	✓(S)	30 dni	X	✓(Z,S)	✓
Makedonija	✓(Z)	✓	✓	✓(Z)	✓(S)	✓(S)	X	✓	X	✓(S)	10 dni	✓(Z)	✓(Z,S)	⊖
Srbija	✓(Z)	✓	✓	X	⊖	✓(S)	X	✓	✓(Z)	✓(Z)	20 dni	⊖	✓(Z)	✓(Z)
Bosna in Hercegovina	✓(Z)	✓	✓	X	⊖	⊖(Z)	✓(Z)	X	X	✓(Z)	21 oz. 30 dni	✓(Z)	✓(Z)	✓(Z)
Črna gora	✓(Z)	✓	X	✓(Z)	✓(Z)	X	X	✓	X	✓(Z)	20 oz. 30 dni	✓(Z)	✓(Z)	X
Moldavija	⊖	✓	?	✓(Z)	⊖	⊖	X	X	✓(Z)	✓(Z)	15 delovnih dni	✓(Z)	✓(Z)	X
Avstralija	⊖	X	⊖	?	X	✓(S)	X	✓	⊖	⊖	X	X	✓(S)	X
SLOVENIJA	✓(Z)	✓	✓	✓(Z)	⊖	X	⊖	✓	✓(Z)	X	30 - 60 dni	✓(Z)	✓(Z)	X

Legenda: ✓ urejeno oz. določeno, ⊖ delno urejeno oz. določeno, X ni urejeno oz. ni določeno, (Z) zakon oz. pravno zavezujoč predpis, (S) smernica, ? Informacije nismo uspeli pridobiti

4. DOBRE PRAKSE

V nadaljevanju je zbranih in predstavljenih nekaj vzorčnih dobrih praks vključevanja javnosti v pripravo predpisov in politik. Izbrali smo:

- dva primera nacionalnih posvetovanj,
- primer vključevanja javnosti v odločanje na lokalni ravni,
- primer vzorčnega odziva pripravljavca predpisa na prispele pripombe in predloge,
- zanimiv in obenem izjemno redek primer t. i. varuha vključevanja javnosti.

Navesti bi bilo mogoče še številne druge, zlasti ko gre za lokalno raven, vendar smo se v izogib ponavljanju osredotočili samo na reprezentativne.⁸⁸

4.1 NACIONALNA POSVETOVANJA

A) PRIPRAVA HRVAŠKE NACIONALNE STRATEGIJE IZGRADNJE PODPORNEGA OKOLJA ZA RAZVOJ CIVILNE DRUŽBE 2012-2016

Za pripravo nove hrvaške nacionalne strategije razvoja civilne družbe⁸⁹ je bil odgovoren Urad Vlade Republike Hrvaške za nevladne organizacije, kjer so si vnaprej zadali, da mora biti celoten proces popolnoma transparenten in vključujoč.

Nevladne organizacije so kot ključne deležnike nove strategije zato v proces vključili že na samem začetku, s čimer so zagotovili, da so sooblikovale tudi osnovne smernice oz. sam vsebinski okvir strategije. Enako so se odločili glede procesa: niso ga želeli definirati sami, ampak sta bila časovnica in metodologija priprave strategije prepuščena skupnemu dogovoru najpomembnejših deležnikov.⁹⁰

1. KORAK: široka vključitev ključnih deležnikov v najzgodnejšo fazo

Proces priprave nacionalne strategije se je začel na tradicionalnih Dnevih nevladnih organizacij, največji hrvaški letni nevladniški konferenci, ki jo je urad organiziral maja 2011.⁹¹ Na njej je sodelovalo čez 200 udeležencev. Da bi se izognili kakršnemu koli vsebinskemu prejudiciranju strategije, je konferenca potekala po metodi odprtega prostora (Open Space Technology), brez vnaprejšnjega načrta dela. Čeprav je Urad pripravil predlog nekaterih tem, ki bi lahko bile del strategije in o katerih bi se lahko na konferenci potencialno razpravljalo, je vsak od udeležencev lahko predlagal tudi dodatne teme. Skupno se jih je nabralo 22, o katerih so nato po delovnih skupinah in v več krogih razpravljali prvi dan. Drugi dan so z glasovanjem izbrali 10 naprioritetnejših ter preko dela v skupinah za vsako od njih pripravljali strateške smernice za Nacionalno strategijo in njen izvedbeni

⁸⁸ Koristni povezavi, ki vsebujeta številne dobre prakse posvetovanj: <http://participationcompass.org/>, <http://www.participation.at/index.php?english>. Za elektronsko participacijo, ki jo tukaj posebej ne obravnavamo, pa: <http://www.inepa.si/e-participacija-evropa/dobre-prakse/>.

⁸⁹ <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=214>

⁹⁰ <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=202>

⁹¹ <http://www.uzuvrh.hr/vijest.aspx?pageID=1&newsID=1363>

načrt. Ob zaključku konference so vsi sodelujoči na USB ključih prejeli poročila o delu vsake delovne skupine.

2. KORAK: delo v ekspertnih skupinah z enakopravnim sodelovanjem vseh deležnikov

Proces se je nadaljeval z odprto razpravo o izhodiščih za pripravo nove strategije, ki jo je Urad za nevladne organizacije organiziral junija 2011. Na njej se je zbralo 30 predstavnikov vlade in nevladnih organizacij, s ciljem, da na podlagi konferenčnih zaključkov dorečejo temeljni okvir in strukturo strategije ter da predvsem uskladijo operativni načrt njene priprave, se pravi metodologijo, po kateri bo pripravljena, in pa časovni okvir. Da bi strategiji zagotovili čim širšo legitimnost in podporo, so se dogovorili, da njeno pripravo koordinira delovna skupina, v kateri bodo ob predstavnikih NVO in vlade tudi predstavniki akademske skupnosti, gospodarstva, sindikatov ter lokalne samouprave. Njena naloga je bila pripraviti prvi osnutek strategije in koordinirati delo manjših podskupin, ki naj bi delale na posameznih tematskih področjih.

Delovna skupina se je nato čez poletje sestala na dveh sestankih, kjer so potrdili osnovno strukturo strategije ter formirali delovne podskupine za 7 področij. Članstvo v delovnih podskupinah so pustili odprto – ob članih krovne delovne skupine so v njej lahko sodelovali vsi, ki so izrazili interes.

Skupno je nato vseh 7 podskupin štelo 81 članov. Bile so mešane sestave, ob predstavnikih državne uprave in NVO so bili v njih še predstavniki zagrebške in reške univerze, Združenja hrvaških mestnih občin, Zveze svobodnih sindikatov Hrvaške ter Hrvaškega združenja menedžerjev.

Da bi zagotovila enotni metodološki pristop za vsa podpodročja, je krovna delovna skupina tudi sklenila, da bo delo podskupin temeljilo na formuliranju nekaj tez, iz katerih bodo potem izpeljani cilji in ukrepi ter aktivnosti in njihovi nosilci. Zato je bilo dogovorjeno, da si mora vsaka podskupina, še preden začne s konkretizacijo strateških ukrepov, odgovoriti na pet vprašanj:

- Kateri so ključni problemi na posameznem strateškem področju?
- Kaj so razlogi zanje?
- Glede na te razloge, kateri bi bili ukrepi v prihodnjem obdobju?
- Kateri možni načini reševanja problemov obstajajo?
- Kdo so glavni deležniki reševanja problemov?

Proces so pri tem zopet peljali kar najširše – vprašalnik so javno objavili in zainteresirane povabili k odgovoru.

Po večmesečnem delu podskupin, katerih aktivnosti je bilo mogoče spremljati na posebnih spletnih straneh,⁹² je bil spomladi 2012 pripravljen osnutek strategije.

3. KORAK: široka javna posvetovanja

V nadaljevanju so ga usklajevali in dopolnjevali še preko:

- javnega e-posvetovanja, ki je trajalo od 22. maja do 6. junija 2012,

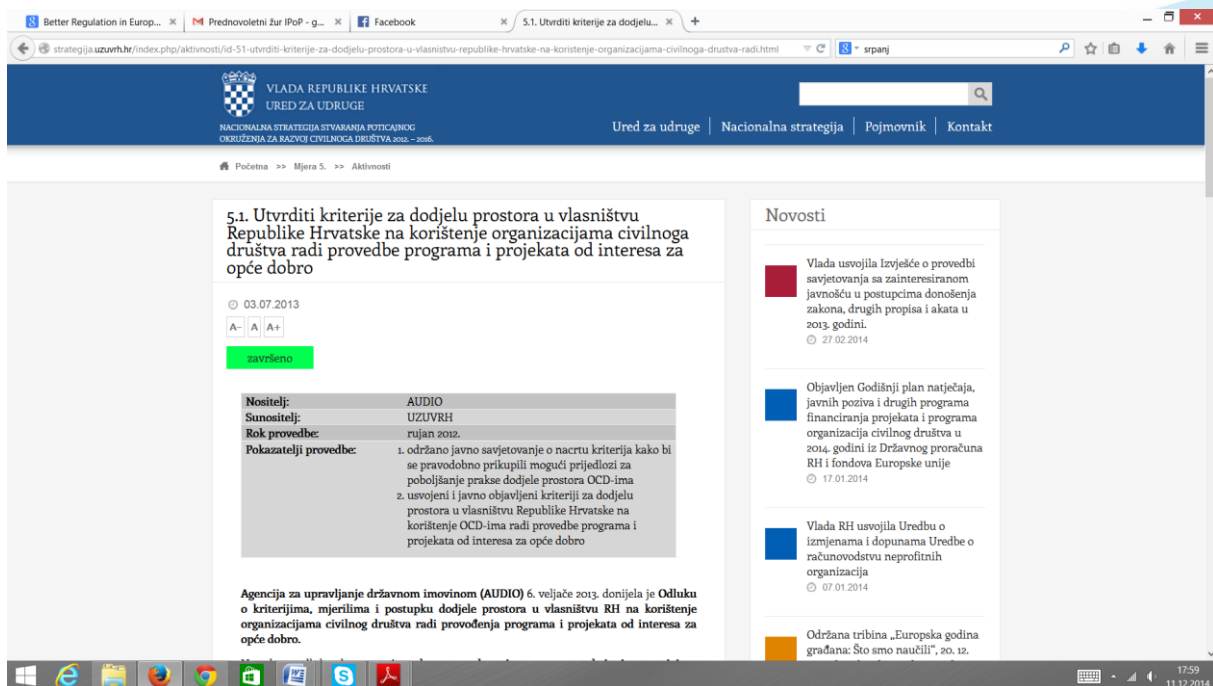
⁹² Spletna stran prve podskupine: <https://sites.google.com/site/podskupina1/> Za ostale (2-7) pri www naslovu ustrezno spremenite številko.

- javne razprave, ki so jo organizirali 4. maja v Zagrebu,
- več strokovnih sestankov glede posameznih podpodročij (socialno varstvo, delovanje neprofitnih medijev).

Po zaključku konzultacij so pripravili obširno poročilo, v katerem so predstavili, kdo je v njih sodeloval, vse relevantne prispele pripombe in komentarje, pojasnilo, kateri so bili sprejeti in kateri zavrnjeni, pri zadnjih pa tudi obrazložitev, zakaj. Proces priprave strategije so nato po enem letu zaključili, kjer so ga tudi začeli – s široko razpravo na Dnevih nevladnih organizacij 2012. Dodobra usklajeno strategijo je hrvaška vlada potem potrdila julija 2012.

4. KORAK: sodelovanje pri implementaciji strategije in njenem monitoringu

S sprejemom strategije sodelovanje vlade in nevladnih organizacij še ni bilo zaključeno. Aktivno sodelujejo tudi pri implementaciji strategije. Urad za nevladne organizacije je v ta namen vzpostavil posebno spletno stran, kjer lahko javnost podrobno spremlja realizacijo njenih ciljev in ukrepov.⁹³ Na njej so zapisali: »Vabimo vse zainteresirane, da se nam javijo s svojimi komentarji in predlogi glede izvedbe posameznih ukrepov oziroma aktivnosti kot tudi z informacijami o lastnih aktivnostih, ki doprinašajo k izvedbi Nacionalne strategije. Na ta način želimo promovirati koncept sodelovanja pri pripravi, izvedbi in nadzoru politik ter zagotoviti čim kakovostnejšo in učinkovito izvedbo Nacionalne strategije izgradnje podpornega okolja za razvoj civilne družbe.«



⁹³ <http://strategija.uzuvrh.hr/>

Pod črto je mogoče reči, da je predstavljala priprava nacionalne strategije razvoja civilne družbe, kot jo je zasnoval in koordiniral hrvaški Urad za nevladne organizacije, vzorčen primer vključitve ključnih deležnikov in druge javnosti v proces odločanja. Pri njej so namreč sledili vsem ključnim smernicam tovrstnega vključevanja:

- ključne deležnike so vključili že v najzgodnejši fazi priprave strategije, v samo zastavitev njenega temeljnega okvirja, nato pa z njimi tesno sodelovali skozi celoten proces,
- zagotovili so popolno transparentnost postopka (redno objavljali poročila sestankov, vsaka od tematskih podskupin pa je imela tudi javno dostopno spletno stran),
- v proces so vključili kar najširši krog deležnikov (gospodarstvo, akademsko sfero, sindikate, lokalno samoupravo), s čimer so strategiji ne samo zagotovili široko družbeno podporo in legitimnost, ampak se tudi izognili temu, da bi se preveč naslonila na interese ene same skupine deležnikov in pri tem zanemarila širši družbeni interes,
- zagotovili so ustrezen časovni okvir, tako da ni nastajala pod pritiskom in so imele različne skupine dovolj časa za pripravo dodatnih predlogov in komentarjev,
- uporabili so različne metode vključevanja, od fizičnih dogodkov z uporabo sodobnih facilitatorskih metod, do delovnih skupin in e-posvetovanj ter anket. Pri tem je za osnovno pravilo veljalo soddločanje.

B) GRENELLSKI OKOLJSKI FORUM: PRIPRAVA ZAKONA O UKREPIH ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ (FRANCIJA, ZAKON GRENELLE 1)

Z namenom priprave načrta ukrepov za trajnostni, ekološko vzdržen razvoj je Grenellski okoljski forum⁹⁴ združil moči vlade in predstavnikov civilne družbe. Cilj je bil zasnovati akcijski načrt 15 do 20 zelo konkretnih in merljivih ukrepov, ki bi bili deležni kar najširšega konsenza vseh zainteresiranih strani.

Vlada je v procesu združila in uskladila različne metode konzultacij:

1. KORAK

Prva faza, ki je trajala od srede julija do konca septembra 2007, je vključevala pripravo predlogov v okviru 6 delovnih skupin. V vsaki je bilo 40 članov, po 8 iz vlade, lokalne samouprave, nevladnih organizacij, delodajalcev in delojemalcev. Za nalogo so dobili, da postavijo ne samo diagnozo, ampak da tudi operacionalizirajo ukrepe, ki bi jo popravili. Vsak od predlogov je moral vsebovati tudi navedbo sredstev, potrebnih za realizacijo. Predlogi so bili zabeleži v nizu več poročil.

2. KORAK

Druga faza je potekala od konca septembra do srede oktobra 2007. Namenjena je bila posvetovanjem z vsemi zainteresiranimi javnostmi:

⁹⁴ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Le-Grenelle-de-l-environnement-de-.html>

- Vlada se je o predlogih delovnih skupin posvetovala s skupno 31 posvetovalnimi telesi in institucijami, o predlogih pa sta razpravljala tudi francoski parlament in senat.
- Od 5. do 22. oktobra so po oddelkih organizirali 17 regionalnih posvetov, ki se jih je lahko udeležil kdorkoli. Ponekod so predhodno organizirali delavnice, na katerih so predloge preliminarно predstavili. Regionalnih posvetov se je skupno udeležilo 17 000 udeležencev.
- E-konzultacije, ki so se na posebnem spletnem forumu odvijale med 28. septembrom in 14. Oktobrom, so se izkazale za izjemen uspeh. Forum je bil obiskan 72 000-krat, oddanih pa je bilo 11 000 prispevkov in pripomb, vse v pičlih 17 dneh.

3. KORAK

Med 24. in 26. oktobrom so bile organizirane 4 panelne razprave, na katerih so sodelovali predstavniki vlade, lokalnih skupnosti, nevladnih organizacij, sindikatov in delodajalcev. Uskladili so se glede 268 vsebinskih zavez.

4. KORAK

Decembra 2007 so na podlagi skupnih vsebinskih zavez začeli pripravljati predlog ukrepov za njihovo implementacijo. Dokončali so ga 2009, ko ga je junija francoski parlament vključil v nov zakon, znan kot *Loi Grenelle 1*.⁹⁵

Grenelski forum je pomenil pomemben premik v francoski posvetovalni praksi, saj so prvič zares izvedli celosten proces, ki je vključeval različne modele vključevanja (večpartitne delovne skupine, panelne razprave, javni posveti, e-posvetovanja) in tako upošteval različne zmožnosti različnih javnosti. Gre tudi za enega prvih zares uspešnih francoskih e-posvetovanj. Zaradi njegovega uspeha je »Grenelle« v francoski praksi postalo tudi generično ime za holističen pristop k vključevanju javnosti v politično odločanje, ki so ga od takrat že večkrat ponovili: morski Grenelle, Grenelle socialnega vključevanja, Grenelle o radijskem oddajanju itd.

4.2 ODLOČANJE NA LOKALNI RAVNI

GRADEX, AVSTRIJA: UPORABA DRŽAVLJANSKIH POROT PRI NAČRTOVANJU UKREPOV ZA UMIRJANJE LOKALNEGA PROMETA

Vključujoče odločanje ima na lokalni ravni dolgo tradicijo, pa tudi nabor dobrih praks je tam najbogatejši. To ne preseneča, saj lokalne politične odločitve zadevajo občanov vsakdanjik, zato je interes za sodelovanje na obeh straneh že po naravi stvari močnejši kot na nacionalnih ravneh. Praksa, ki jo predstavljamo spodaj, pa od običajnih lokalnih posvetovanj vendarle še dodatno izstopa.

Graški mestni svet se je jeseni leta 2002 odločal o razširitvi območij za pešce v ulici Obere Neutergasse. Ker so se zavedali, da imajo lahko ukrepi različne posledice za različne skupine

⁹⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>

(pozitivne za stanovalce in potencialno negativne za lokalne podjetnike), so sklenili, naj bo proces odločanja kolikor se da odprt, vanj pa vključeni prav vsi, na katere bi ukrepi lahko vplivali.

1. KORAK: ZBIRANJE PREDLOGOV

Da bi resnično zajeli najširši krog zainteresiranih, so za uvod organizirali informativni posvet, na katerem so prebivalcem ulice in lastnikom tamkajšnjih trgovin predstavili svojo namero, časovnico ter kako lahko sodelujejo.

Sledilo je več ciljnih delavnic, na katerih so zainteresirani prebivalci in lokalni poslovneži skupaj oblikovali predloge za umiritev prometa. Te so nato predstavili in dopolnili na okrogli mizi, organizirani za predstavnike različnih interesnih skupin, ki na delavnicah niso imeli interesa ali časa sodelovati.

2. KORAK: ODLOČANJE S POMOČJO DRŽAVLJANSKE POROTE

Z javnimi posveti in okroglimi mizami se sodelovalni procesi odločanja običajno tudi zaključijo. Zbrane predloge lokalna oblast v nadaljevanju preuči in sprejme odločitev. A ne v Gradcu leta 2002. Medtem ko so potekale delavnice, je namreč mestni svet s pomočjo računalnika naključno izbral 65 prebivalcev Gradca, iz katerih so sestavili t. i. državljansko poroto.

Tej so nato predstavili do takrat zbrane ideje in predloge ter različne možnosti izvedbe. Zagotovili so ji tudi pomoč strokovnjakov iz mestne uprave in drugi prometnih strokovnjakov. Po dveh in pol dneh intenzivnega dela in razprav, za katera so člani porote prejeli simbolično plačilo, je porota pripravila akcijski načrt ukrepov za umirjanje uličnega prometa.

Sledila je še ena okrogla miza s prebivalci in lokalnimi podjetniki, na kateri so akcijski načrt predstavili. Ob upoštevanju dodatnih pripomb je porota nato pripravila končni predlog akcijskega načrta. Ta je bil v nadaljevanju predstavljen mestni upravi in svetnikom, ki so akcijski načrt v celoti potrdili.

4.3 ODZIV PRIPRAVLJAVCEV PREDPISA NA PRISPELE PRIPOMBE IN PREDLOGE (ZAGOTAVLJANJE POVRATNE INFORMACIJE)

Mednarodne izkušnje kažejo, da procesi vključevanja javnosti najbolj šepajo ravno, ko gre za povratno obveščanje sodelujočih in javnosti nasploh o rezultatih posvetovanj. Kljub temu, da večina držav, vključenih v analizo, pozna vsaj priporočilo o pripravi poročil po končanih posvetovanjih, se to pogosto ne dogaja, če pa že, pa ta poročila praviloma niso posebej povedna in zlasti ne pojasnjujejo, katere od pripomb javnosti so bile ali niso bile upoštevane ter zakaj da oz. ne. Škoda je zaradi tega dvojna. Po eni strani je proces priprave zakonodaje zato precej manj pregleden, saj tovrstna poročila predstavljajo enega od osnovnih elementov t. i. zakonodajne sledi, po drugi pa neodzivnost ali neustrezen odziv pristojnega organa na vloženo pripombo ali predlog deluje tudi kot antiklimaks. Če na svoje pripombe ne dobiš niti odgovora ali pa ti v njem ne pojasnijo, zakaj te niso upoštevali, temveč te zgolj zavrnejo, to ne spodbuja k temu, da bi se tudi v prihodnje aktivno angažiral ob

sprejemanju zakonodaje. Hitro pride do občutka, da gre pri javnih razpravah samo za spektakel, s katerim država ne misli resno, temveč ji gre zgolj za vtis, da je odprta in ji je mar. To pa seveda močno znižuje zaupanje v javno administracijo in pravno državo nasploh.

Vzorčen primer poročila

Hrvaško Ministrstvo za upravo je med 04. 11. in 06. 12. 2013 izvedlo internetno posvetovanje o predlogu *Zakona o življenjskem partnerstvu*.⁹⁶ Po njegovem zaključku so v skladu s *Kodeksom posvetovanja z zainteresirano javnostjo v postopkih sprejemanja zakonov, drugih predpisov in aktov*⁹⁷ pripravili odzivno poročilo, ki je vključevalo dva dokumenta: zbirno poročilo in tabelarni pregled prispelih pripomb.

Zbirno poročilo⁹⁸ je vsebovalo naslednje informacije:

- poimensko navedbo predstavnikov zainteresirane javnosti, ki so bili vključeni v delovno skupino za pripravo predloga zakona,
- navedbo spletnih strani, na katerih je bil predlog objavljen,
- poimensko navedbo vseh, ki so se odzvali na e-posvetovanje; pri tem so posebej navedli, kdo je izrazil (samo) splošno podporo ali nasprotovanje in kdo je posredoval konkretne, vsebinske predloge sprememb, pri čemer so posebej vodili seznam za pravne osebe in posebej za posameznike; navedli so tudi, koliko pripomb so prejeli od oseb, ki so želele ostati anonimne;
- stroške izvedbe posvetovanja.

Tabelarni pregled⁹⁹ je imel 237 strani, v katerih so za vsako prispelo pripombo navedli:

- predlagatelja,
- člen, na katerega se nanaša,
- besedilo pripombe,
- navedbo, ali je bila sprejeta ali zavrnjena, v primeru zavrnitve pa tudi razloge zanjo.

Izsek iz tabelarnega pregleda:

Redni broj	Naziv dionika (pojedinaec, organizacija, institucija)	Članak na koji se odnosi primjedba/prijedlog	Tekst primjedbe/prijedloga	Razlog prihvaćanja/neprihvaćanja primjedbe ili prijedloga
2.	TAMARA MEMED	članak 7. stavak 1.	Zašto bi se ova zajednica odnosila samo na dvije osobe istoga spola? Mislim da bi u duhu nediskriminacije trebalo izostaviti ovu rečenicu.	NIJE PRIHVAĆENO jer se odredbe ovog Zakona odnose isključivo na osobe istog spola.

⁹⁶ <https://uprava.gov.hr/pristup-informacijama/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscu/okoncana-savjetovanja/savjetovanja-u-2013-godini/nacrt-prijedloga-zakona-o-zivotnom-partnerstvu-1123/1123>

⁹⁷ http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_11_140_3402.html

⁹⁸ https://uprava.gov.hr/UserDocImages//Savjetovanja%20sa%20zainteresiranom%20javno%C5%A1%C4%87u/2013/zivotno_partnerstvo/FINAL-1-Izvjec%C5%A1%C4%87e%20o%20provedenom%20savjetovanju.pdf

⁹⁹ https://uprava.gov.hr/UserDocImages//Savjetovanja%20sa%20zainteresiranom%20javno%C5%A1%C4%87u/2013/zivotno_partnerstvo/111213-1Tablica%20Zakon%20o%20%C5%BEivotnom%20partnerstvu.pdf

			Pogotovo jer se može raditi o transrodnim osobama.	
		članak 45. stavak 1.	Mislim da bi u slučaju kad dijete živi s jednim roditeljem u životnoj zajednici, u slučaju smrti roditelja, životni partner trebao automatizmom postati partnerom-skrbnikom a drugi roditelj (koji do tada nije živio sa djetetom) bi mogao sudski zatražiti skrb nad djetetom. To bi bilo najbezbolnije za dijete kojemu se traumi gubitka roditelja ne bi pridodala i trauma preseljenja u novo životno okruženje.	NIJE PRIHVAĆENO jer u identičnoj situaciji niti očuh niti maćeha automatizmom ne stječu roditeljski skrb nad djetetom.

4.4 »VARUHI VKLJUČEVANJA JAVNOSTI«

Primerjalna analiza pravnega okvirja za vključevanje javnosti je pokazala, da tako rekoč nobena država ne pozna t. i. varuha za vključevanje javnosti, se pravi organa, ki bi imel ne samo pravico, ampak tudi dolžnost zavriniti nek predlog predpisa, če vključevanje javnosti kljub normativni obveznosti ni bilo izvedeno. Pravila Hrvaške, BIH in Srbije sicer vladi oziroma generalnemu sekretariatu eksplicitno dajejo možnost, da zavrne predlagateljevo gradivo, če posvetovanje o njem ni bilo izvedeno, vendar je tudi tam odločitev prepuščena diskreciji organov in se od njih ne zahteva.

Poseben mehanizem pozna Francija. Gre za Nacionalni svet za javno razpravo¹⁰⁰ (La Commission nationale du débat public - CNDP), neodvisen upravni organ, katerega naloga je zagotavljati, da je javnost vključena v pripravo vseh političnih odločitev, ki so nacionalnega interesa, torej takoj ko se pokaže, da bi lahko imele znatne družbeno-ekonomske posledice ali močan vpliv na okolje in regionalni razvoj.

CNDP ima 21 članov, med njimi predstavnike parlamenta in lokalne samouprave, sodstva, javne uprave, računskega sodišča, okoljskih in potrošniških organizacij. Posvetovanja lahko organizira sam ali pa njihovo izvedbo naloži predlagatelju predpisa oz. odločitve. Predlagatelj je javno razpravo v tem primeru dolžan izvesti.

¹⁰⁰ <http://www.debatpublic.fr/>

5. UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA ZA SLOVENIJO

Iz primerjalnega pregleda izhaja, da je Slovenija, vsaj glede normativne ureditve vključevanja javnosti v pripravo predlogov predpisov, v zgornji polovici izbranih držav. Kot pozitivne vidike bi izpostavili predvsem obvezo objave predlogov predpisov po ZDIJZ, ureditev vključevanja javnosti v *Poslovniku vlade*, številna posvetovalna telesa, v katerih sodelujejo predstavniki nevladnih organizacij, obveznost objave strokovnih podlag in minimalen rok za posvetovanje. Kot negativno normativno ureditev pa relativno široko ureditev izjem od posvetovanja po Poslovniku vlade, še posebej izvzem predloga dokumentov razvojnega načrtovanja in izvajanja razvojnih politik, kajti gre za politike, ki dolgoročno zadevajo vse prebivalce Slovenije. Številne druge države se zavedajo, da je prav zaradi dolgoročnega vpliva široko posvetovanje teh dokumentov še posebej pomembno in to izrecno izpostavljajo (npr. Združeno kraljestvo, Irska, Finska ipd.).

Enako kot v praktično vseh drugih državah tudi v Sloveniji implementacija normativnih pravil močno šepa. Pravila o minimalnih rokih posvetovanja se široko kršijo (npr. v obdobju vlade Alenke Bratušek je bila kršitev rokov zaznana v 65,5 % predpisov),¹⁰¹ odzivna poročila se večinoma sploh ne objavljajo, prav tako so zelo redko dostopne strokovne podlage (npr. evalvacije, obrazloženi variantni predlogi). Tudi vladni portal e-demokracija ni zaživel v polni meri. Še vedno namreč ministrstva tam ne objavljajo vseh predlogov, strokovnih podlag in prejetih komentarjev, prav tako registracija interesa že nekaj časa ne deluje v polni meri oz. je obveščanje o spremembah na izbranem polju zelo nepregledno in težko sledljivo.

Priporočila za izboljšanje vključevanja javnosti v pripravo predpisov:

- **Vlada naj sprejme smernice za vključevanje javnosti**, ki naj podrobneje uredijo elemente posvetovanja, kot jih ureja Poslovník vlade. Predvsem je pomembno, da se po vzoru drugih držav (npr. Finska, Estonija, Hrvaška) podrobneje uredijo različne metode posvetovanja (s poudarkom na različnih oblikah javnih posvetov in orodjih e-participacije), način identifikacije ključnih deležnikov in pripravo odzivnega poročila. V smernicah bi bilo potrebno urediti tudi evalvacijo izvedenih procesov posvetovanja in določiti organ, ki skrbi za promocijo vključevanja javnosti.

Ministrstvo za javno upravo je sicer oblikovalo poseben priročnik za vključevanje javnosti, ki pa ni širše poznan, prav tako pa, ker gre za priročnik enega izmed ministrstev, med ministrstvi nima posebne teže. Vladne smernice bi potrebno težo imele, prav tako pa bi vlada s tem dala močno sporočilo o pomembnosti vključujoče priprave predpisov.

- V *Poslovniku vlade* naj se **Generalni sekretariat vlade določi za »varuha vključevanja javnosti«** s pristojnostjo, da ob posredovanju predloga akta v vladno proceduro zavrne predlog, ki ni upošteval določb poslovnika o vključevanju javnosti (npr. predlog predpisa in

¹⁰¹http://www.cnvos.si/UserFiles/File/Zagovornistvo/Porocilo%20Stevec%20ReNDej%20vlada%20AB_koncno.pdf

strokovne podlage niso bili objavljeni na portalu e-demokracija, rok za posvetovanje je bil krajši od 30 dni, odzivno poročilo ni bilo pripravljeno ali ne vsebuje vseh elementov, ki jih poslovnik določa).

Takšno ureditev imajo npr. Hrvaška, Srbija ter Bosna in Hercegovina, Francija in Romunija pa omogočata celo upravni spor v primeru kršitev določb. Tudi OECD v vseh svojih poročilih¹⁰² o pripravi predpisov za stare države članice priporoča uvedbo sankcij zaradi kršitev predpisov. Ugotavlja namreč, da se pravila vključevanja javnosti tako široko kršijo, da je potrebno za njihovo uveljavitev uvesti primerne sankcije.

- **Okrepitev portala e-demokracija.** Portal e-demokracija sicer omogoča naročanje na spremembe določenega predpisa, vendar to na eni strani še vedno pomeni, da mora javnost spremljati, kdaj bo določen predpis objavljen na portalu, da se lahko naroči na spremembe, po drugi strani pa portal omogoča samo aktivno obveščanje o tem, da je prišlo do neke spremembe pri predpisu. Javnost torej ni takoj avtomatično seznanjena, do kakšne spremembe je prišlo, ampak se mora do tega spoznanja dokopati sama. Prav tako ni jasno, kaj se zgodi s komentarji, ki jih javnost poda v času priprave predpisa.

Za večjo preglednost bi bilo potrebno sprejete predpise arhivirati tako, da bi bile na enem mestu dostopne strokovne podlage, različne verzije predloga predpisa in poročilo o sodelovanju ter upoštevanju predlogov javnosti, pri čemer pa arhiv ne bi motil preglednosti objavljenih predpisov, o katerih posvetovanje še poteka.

Da bi se kršitve rokov zmanjšale, bi bilo potrebno objavo predpisov tehnično urediti tako, da objava ne bi bila mogoča, če bi bil rok posvetovanja krajši od 30 dni, če za to ne bi obstajali utemeljeni razlogi, ki bi jih moral pripravljalec ustrezno obrazložiti.

- **Vlada naj zagotovi redno spremljanje vključevanja javnosti.** Šele redno sistematično spremljanje, ki vključuje tudi samoocenjevanje ministrstev in presojo kakovosti vključevanja javnosti (dejanski vpliv prejetih predlogov in komentarjev na besedilo predpisa), lahko poda celovito sliko o odprtosti postopkov in opozori na ozka grla v smislu kritične točke v postopku ali kritičnega državnega organa.

¹⁰² <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineurope-theeu15project.htm>

6. VIRI IN LITERATURA

Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, "Participation of NGOs in the Process of Policy- and Law-Making. Comparative Analysis", 2009

Bullain, N. And Toftisova, R., "A comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation" (2005), International Journal for Not-for-profit Law, volume 7, Issue 4

Divjak, T. et al., "Manual for the implementation of the Code of good practice for civil participation in decision making process", CRNVO, Podgorica: 2012

Divjak, T.: "Code of conduct for civil society – public dialogue/relations in the EU and the world, Findings of desktop research", TUSEV, Istanbul: 2012

Golubović, D., "An enabling Framework for Citizen participation in public policy: An outline of some of the major issues involved" (2010), International Journal for Not-for-profit Law, volume 12, Issue 4

Hadzi-Miceva Evans, K.: "European practices on implementation of policy documents and liaison offices that support civil society development", Budapest: ECNL, 2009

"Izveštaj o primjeni uredbe o postopku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona", CRNVO, 2012

"Izveštaj o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija", CRNVO, 2012

"Izveštaj o radu Savjeta za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija u 2011. godini", Vlada Crne Gore, savjet za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija, 2012

OECD: "Better regulation in Europe: France", OECD, 2010.

OECD: "Better regulation in Europe: Germany", OECD, 2010.

OECD: "Better regulation in Europe: Ireland", OECD, 2010.

OECD: "Better regulation in Europe: Finland", OECD, 2010.

USAID, CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 2006 – 2013, <http://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society>

Pravni in politični dokumenti¹⁰³

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Združeno kraljestvo
Načela posvetovanja, Združeno kraljestvo
Sporazum o sodelovanju med vlado in tretjim sektorjem v Angliji, Anglija
Kodeks o izvedbi posvetovanj, Združeno kraljestvo
Dekret št. 2006-672 o vzpostavitvi, sestavi in delovanju upravnih posvetovalnih svetov, Francija
Zakon 2002-276 z dne 27. februarja 2002 o lokalni demokraciji, Francija
Zakon o dostopu do informacij, Irska
Smernice za posvetovanje za javne institucije, Irska
Zakon o kvalifikacijah in zagotavljanju kakovosti pri izobraževanjih in usposabljanjih, Irska
Priročnik o delovanju ministrstev, Irska
Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Nemčija
Poslovnik zvezne vlade, Nemčija
Zakon o odprtosti dejavnosti vlade, Finska
Ustava Republike Finske
Smernice o pripravi predlogov predpisov, Finska
Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Poljska
Zakon o lobiranju v zakonodajnem procesu, Poljska
Poslovnik o delu Sveta ministrov, Poljska
Smernice za pripravo presoje učinkov predpisov, Poljska
Pravila vlade Republike Češke o pripravi zakonodaje
Zakon št. CXXXI o sodelovanju javnosti pri pripravi zakonodaje, Madžarska
Zakon o dostopu do javnih informacij, Estonija
Uredba vlade o dobri zakonodaji in tehničnih pravilih priprave predlogov splošnih aktov, Estonija
Poslovnik Vlade Republike Estonije
Kodeks dobre prakse vključevanja, Estonija
Zakon o dostopu do informacij, Latvija
Pravilnik vlade o sodelovanju javnosti v procesih razvojnega načrtovanja, Latvija
Pravilnik vlade o objavi informacij na internetu, Latvija
Zakon o državni upravi, Latvija
Zakon o teritorialnem načrtovanju, Latvija
Poslovnik Kabineta ministrov, Latvija
Memorandum o sodelovanju med Kabinetom ministrov in nevladnimi organizacija, Latvija
Deklaracija o razvoju civilne družbe v Latviji in sodelovanju z nevladnimi organizacijami
Uredba Vlade Republike Litve št. 480
Zakon o pripravi predpisov, Litva
Zakon o razvoju nevladnih organizacij, Litva
Pravilnik o postopku priprave zakonov in drugih pravnih aktov, Litva
Zakon št. 52/2003 o transparentnem odločanju v javni upravi, Romunija
Zakon o normativnih aktih, Bolgarija
Standardi vključevanja javnosti, Bolgarija
Dekret o odprti vladi, Flamska
Kodeks posvetovanja, Flamska

¹⁰³ Do povezav, ki so navedene v sprotnih opombah v 2. poglavju, smo dostopali novembra in decembra 2014.

Smernice za presojo učinkov predpisov, Flamska
Zakon o dostopu do informacij, Hrvaška
Poslovnik o delu Vlade Republike Hrvaška
Zakon o presoji učinkov predpisov, Hrvaška
Kodeks o posvetovanju z zainteresirano javnostjo v postopkih priprave predlogov zakonov in drugih predpisov, Hrvaška
Smernice za implementacijo Kodeks o posvetovanju z zainteresirano javnostjo v postopkih priprave predlogov zakonov in drugih predpisov, Hrvaška
Poslovnik o delu Vlade Republike Makedonije
Kodeks dobre prakse sodelovanja javnosti v postopkih priprave predpisov, Makedonija
Smernice o načinu dela ministrstev pri opravljanju presoje učinkov predpisov, Makedonija
Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Srbija
Poslovnik Vlade Republike Srbije
Smernice za vključevanje organizacij civilne družbe v proces oblikovanja politik, Srbija
Zakon o dostopu do informacij, BiH
Pravila o posvetovanju pri pripravi predlogov predpisov, BiH
Dogovor o sodelovanju med Svetom ministrov BiH in nevladnimi organizacijami
Zakon o dostopu do informacij, Črna gora
Uredba o načinu in postopku sodelovanja organov državne uprave in nevladnih organizacij, Črna gora
Uredba o postopku in načinu izvedbe javne razprave pri pripravi zakonov, Črna gora
Zakon o transparentnosti v postopkih odločanja, Moldavija
Zakon o dostopu do informacij, Avstralija
Priročnik o dobrih praksah priprave zakonodaje, Avstralija
Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Slovenija
Poslovnik Vlade Republike Slovenije
Resolucija o normativni dejavnosti, Slovenija
Zakon o prostovoljstvu, Slovenija
Zakon o varstvu okolja, Slovenija
Zakon o invalidskih organizacijah, Slovenija

Odgovori na vprašalnik

Luben Panov, Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, Bolgarija
Marek Šedivý, Asociace veřejně prospěšných organizací ČR (AVPO ČR), Češka
Alari Rammo, NENO, Estonija
Claudia McKenny Engström, Francija
Bart Verhaeghe, Bart Verhaeghe, Belgija (Flamska)
Sandra Pernar, Ured za udruge RH, Hrvaška
Kristīne Zonberga, Latvijas Pilsoniskā alianse, Latvija
Judita Akromiene, NISC, Litva
Frank Heuberger, BBE, Nemčija
Grzegorz Makowski, Stefan Batory Foundation, Poljska
Stefania Andersen, FDSC, Romunija
Slaviša Prorok, Centar za promocijo civilnog društva, Bosna in Hercegovina
Dejana Stevkovski, Gradjanske inicijative, Srbija
Simona Ognenovska, Macedonian Center for International Cooperation, Makedonija