

Participacija in informiranje v upravnem postopku – trendi v Sloveniji in Evropskoj uniji

*Polonca Kovač**

UDK 35.077.3(497.4)
342.736:35.077.3(497.4)
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 22. 1. 2014.
Accepted / prihvačeno: 18.12. 2014.

Participacija ljudi v razmerjih do oblasti pomeni izraz demokratičnosti in priznavanja strank kot subjektov in soodločevalcev v javnih zadevah, ne le objektov monopolističnega upravnega odločanja. Zato zlasti pravici do informacij in izjaviti se oziroma biti slišan, posebej v konkretnih upravnih postopkih glede na posamični pravni interes upravičencev, pomenita temelj obrambe pred prekomerno oblastjo in nujen element sodobnega dobrega upravljanja (*good governance*). V prispevku se na temelju funkcij upravnega postopka kot orodja obrambe pred in dialoga strank z oblastnimi upravnimi organi analizira razumevanje teh dveh pravic v ključnih evropskih in slovenskih pravnih aktih, teoriji in judikaturi. Sklepno avtorica analizira ključne minimalne standardov obrambe in dialoga glede na smerice razvoja dobre uprave.

* Izv. prof. dr. sc. Polonca Kovač, izvanredna profesorica Fakulteta za upravo Univerza v Ljubljani, Slovenija (associate professor, Faculty of Administration, Ljubljana, Slovenia, e-mail: polonca.kovac@fu.uni-lj.si)

Ključne besede: participacija, informiranje, upravni postopek, dobra uprava, Slovenija, Evropska unija

1. Uvod

Modernizacija in razvoj kooperativne dobre uprave je danes orodje in obenem cilj, s katerim in proti kateremu lahko država tudi prek upravnih postopkov vodi spremembe načina javnega upravljanja od golega administriranja do integralnega vladanja in družbenega napredka. Upravni postopek kot oblika, v okviru katere se izvaja večino nalog in aktivnosti izvršilne veje oblasti, je pod vplivom različnih trendov v nedavnem razvoju usmerjen prejkone predvsem k vzpostavljanju partnerstev med različnimi deli družbe. Razlogov za navedeno je več, od rasti obsega in zahtevnosti upravnih razmerij zaradi razvoja novih upravnih področij, kot so telekomunikacije, do čedalje izrazitejšega prenosa javnih nalog na entitete izven klasičnih upravnih organov (prim. Barnes, 2008; Rose-Ackermann et al., 2011: 336 in nasl.). Nenazadnje se v sami upravi pojavljajo nove doktrine, recimo novi javni menedžment, ki redefinira cilje uprave in nujnost sobivanja pravnih in menedžerskih načel. Skozi upravni postopek se tako danes modernizira javno upravo in s tem stremi k dobremu upravljanju (*good governance*), od Evropske unije do vrste vzhodnih in južnih držav, saj so koristi sledenja (pretežno procesnim, *due process/fair trial*) upravičenjem strank v razmerju do oblasti v doktrini dobre uprave neposredno razvidne v vplivih na demokratično upravljanje in politično učinkovitost, ekonomski razvoj in evropeizacijo (Rusch, 2013: 7). Zaradi redefinicije pojma upravni postopek, ki v čedalje več državah ne pomeni (več) le avtoritativnega odločanja o posameznih pravicah, pravnih interesih in obveznostih strank v razmerju do oblasti na podlagi splošnih pravil in konkretnih dejstev (Galligan et al., 1998: 17–26; Rose-Ackerman, Lindseth, 2011: 336–356), se spreminjajo njegove bistvene funkcije in temeljna načela, ki vzpostavljajo partnerske odnose med udeleženci postopkov. V jedru konvergenčnih pristopov razvoja temeljnih načel upravnega postopka, kot se beležijo skozi desetletja v Evropi in širše, so za dobro upravo (o konceptu in pravnih podlagah in elementih gl. študijo Beneške komisije, 2011., in kodeks evropskega ombudsmana, 2005.) bistvena predvsem tri. To so pravna varnost in stabilnost, ki prek s predvidljivostjo urejenih razmerij omogoča udeležbo različnih akterjev pri javnem upravljanju in na trgu (kot se izrazi predvsem z varstvom pravnomočnosti, *res iudicata*, gl. Šturm

et al., 2011: 1405 in nasl.), s predpostavko nepristranskega odločanja in nediskriminatornosti (*nemo iudex in causa sua*).

Nadalje sta ključni odprtost s participacijo (*audi alteram partem*, prim. Peter et al., 2005: 271; Auburn et al., 2013: 110). Participativnost uprave je torej eden ključnih gradnikov sodobne družbe, ker omogoča posameznikom, podjetjem, nevladnim organizacijam in drugim strankam v razmerju do upravnih oblasti dostop do informacij in nenazadnje sporazumno usklajevanje interesov. A participacije, inkluzije, partnerstev in mreženja ter svobode izražanja (Prepeluh, Šturm, 2011: 591) ni možno uresničevati, če niso najprej naslovniki upravnih postopkov informirani o namenih in ciljih ter vsebini in načinu oblikovanja in izvajanja (vladnih) javnih politik ter demokratično aktivni. Koncept pride v poštev pri različnih aktivnostih nosilcev vseh vej oblasti, a primarno pri avtoritativnih (u)pravnih splošnih in posamičnih aktih, s katerimi se odloča o pravicah, pravnih interesih in obveznostih ljudi in pravnih oseb. Zaradi oblastnega položaja države v upravnih zadevah pa mora javna uprava še posebej razviti oblike sodelovanja s splošno in strokovnimi javnostmi, naj bodo organizirane kot NVO ali ne. S tem oblast dokazuje svojo partnersko naravnost, ki naj bi vodila k sinergičnim učinkom politik in splošnemu razvoju demokracije in legitimnosti oblasti, stremi k odgovornosti (tako nosilcev oblasti kot državljanov s krepitvijo državljske zavesti). S povečanjem transparentnosti in participacije zlasti regulatornih odločitev tako narašča verodostojnost regulatornih odzivov in stopnja zaupanja javnosti (Schuppert, 2000: 790) v regulatorne institucije, proces in nosilce javnih politik.

Namen tega prispevka je poudariti pomen participacije oziroma njenega pravnega izraza v pravici biti slišan v moderni javni upravi in družbi, primarno na temelju analize funkcij upravnega postopka skozi čas s poudarkom na njegovi povezovalni vlogi v sklopu dobre uprave. Ob tem se izhaja iz sočasnega instrumentalnega pomena postopka za realizacijo cilja postopka, tj. uveljavitev materialnopravne pravice, pravne koristi ali obveznosti v luči javnega interesa, in vloge procesnih institutov za pripoznanje udeležencev kot subjektov in ne zgolj objektov obravnave (Pusić, 2002: 339). V tem okviru je treba to pravico jemati kot sredstvo obrambe stranke proti nadrejenemu organu, da njegova pooblastila niso uporabljena *contra* ali *praeter* namena dane oblasti (zloraba oblasti in že t. i. *maladministration*). Sledi obravnava legitimacije do in sestavin pravic do informacij in biti slišan, če naj se dosežeta skozi postopek dialog in povezovanje interesov.

2. Informiranje in participacija kot instrumenta uresničitve funkcij upravnega postopka

Upravni postopek predstavlja orodje uravnoteženja kolizij med javnim interesom in posamičnimi pravicami strank, pri čemer določene *de iure* sicer postopkovne pravice procesno in ustavno pravo samo zaradi pomena zaščite ustavnih kavel strank do oblasti razume kot sestavni del predmeta postopka. Ključna funkcija upravno-procesnih pravil je zato uravnotežena zaščita podrejene stranke v postopku, saj sicer javni interes mora prevladati, a ne absolutno. V upravnem postopku se soočita tudi zasebni interes prosilca in javni interes zahtevano (javno) informacijo bodisi razkriti bodisi zavarovati. V preseku upravni postopek tako predstavlja osnovno orodje zakonitosti in demokracije (Nehl, 1999: 70; Peters et al., 2005: 261). Kršitev določenih procesnih pravic strank pomeni bistveno postopkovno napako ne glede na to, ali je kršitev (lahko) vplivala na ugotovljeno dejansko stanje in aplikacijo norme nanj (Androjna, Kerševan, 2006: 30; Künnecke, 2007: 138). Zato ne preseneča, da se v večini pravnih sistemov načela in pravila nacionalnih ZUP (npr. slovenski Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13) ali ustreznih kodeksov uporabljajo tudi v ne-upravnih, a javnopravnih razmerjih, kolikor področni zakon postopka ne ureja, tako glede določnosti poti uveljavljanja pravice kot zagotavljanja transparentnosti.

Šele transparentnost delovanja institucionalnih nosilcev moči omogoča njihovo odgovornost in preprečitev zlorabe oblasti (Ziller, 2011: 5). A v moderni družbi gre za več kot navedeno. Načelo odprtosti se je izoblikovalo tudi kot posledica teženj po iskanju rešitev demokratičnega primanjkljaja pri delovanju javne uprave. Pravica do informacij nasploh je ena temeljnih pravic obrambe (*rights of defense*), ki so mednarodno uveljavljeni standard in izraža jamstvo ustavne ravni (Nehl, 1999: 41, 57). Neposredno namreč izpeljuje ustavne institute oziroma pravice, kot so demokratičnost, pravnost države, enakost pred zakonom in enako varstvo pravic, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, učinkovito pravno sredstvo (Šturm, 2011: 392–411) in sodno varstvo v upravnem sporu in ustavnosodnih postopkih, zakonitost in pravnomočnost.

Funkcija postopka pa je primarno neizogibno postaviti formalni temelj za izvajanje in nadzor nad pravilnostjo njegovega poteka. Seveda gre pri tem ločiti različne tipe in cilje postopkov (npr. gl. klasifikacijo strokovnih naprav upravnim, formalnim napram neformalnim, javnih napram internim

in zaščitnih napram tehničnim postopkom v Pusić, 2002: 339–343, ali tehnične postopke, simbolične operacije, diskusije, preiskave in različne z argumenti ali avtoriteto ali kako drugače odločitev sprejemajoče postopke v Schuppert, 2000: 773–775). Po naravi zadeve so postopki različni tudi v načinu regulacije oziroma stopnji programiranosti, ne le vsebini oziroma vrsti pravic, kjer je praviloma postopek izdaje splošnih aktov manj določen, posamičnih upravnih aktov pa podrobno, objektivizirano politično-nevtralno, determiniran. A vsi ti postopki oziroma njihova regulacija prek načina in vsebine urejanja temeljijo na in stremijo k posredovanju vrednot, kot so nepristranskost, varnost, učinkovitost in tudi participacija (Rakar et al., 2013: 2). A če procesno pravo v kateremkoli upravnem razmerju z (čeprav posrednim) eksternim učinkom ne ureja načina realizacije pravno zaščitenega interesa stranke oziroma vseh udeležencev postopka, še ne pomeni, da do pravno relevantne vsebinske odločitve ne bo prišlo, je pa pogosto prizadet položaj posameznika, ki tako nima pravnega varstva (Androjna, Kerševan, 2006: 67). Če oblast kot normodajalec določi javno-pravno upravičenje, torej ni razloga, da bi ne bil predviden tudi ustrezen postopek, ki bi omogočal njeno učinkovito varstvo in s tem neposredno zakonitost in vsaj posredno tudi sledenje javnemu interesu. Še več, velja obratno, šele procesna razdelava materialnopravne pravice omogoči njeno realizacijo, zlasti prek pravnih sredstev (prim. Schuppert, 2000: 810; Statskontoret, 2005: 35). (Upravni) postopek tako služi cilju, ki ga zasleduje, v smislu realizacije materialnopravne pravice kot predmeta postopka, obenem pa se v kontekstu razvoja javnega prava razume ne le kot orodje, ampak enega ciljev postopka *per se*. V tem kontekstu je pomembno tudi razmerje med materialnopravno in procesnopravno naravo pravic strank v postopkih, kot recimo pri uveljavljanju pravice do informiranja, enkrat procesne za stranke v upravnem postopku in drugič materialnopravne pri dostopu do informacij javnega značaja (več o tej dvojnosti teoretično in v praksi v Kovač, 2013a).

A vse procesne garancije, načela in pravila nimajo enake teže glede na predmet določenega postopka. Pomen upravno procesnih institutov je neizogibno povezan s pravico, ki je predmet postopka (po Schmidt-Assmann, Barnes, 2008: 47–51; *situation-based rules* ali *composite/staged procedures*, npr. pri informacijah javnega značaja). Zato je treba najprej opredeliti tip pravno urejevanega razmerja, da določimo vrsto postopka, ki načelno sledi vrsti pravno zaščitenih interesov v določenem razmerju. Za upravni postopek veljajo glede na naravo upravnega razmerja namreč določene posebnosti, ki ne pritičejo značilnostim v drugih pravnih odnosih, npr. v civilnem ali kazenskem pravu, kjer se v prvem primeru razsoja

med več zasebnimi interesi, ki načeloma drug drugemu niso nadrejeni kot javna korist posamičnimi pravicami strank v upravnih zadevah in se lahko doseže med njimi poravnava, v kazenskem postopku pa je oblast posebej omejena, zato recimo pomemben privilegij zoper samoobtožbo prevlada nad materialno resnico. A obenem lahko identificiramo vsem zadevam in postopkom skupne temeljne minimalne standarde, med katerimi sodijo pravice obrambe kot jedro dobre uprave.

Pomen postopkovne regulacije oziroma procesnega prava pa se s časom spreminja, tako v teoriji kot praksi. Vsekakor je danes preseženo nekdanje ozko pojmovanje, da je postopek zgolj pomožne ali instrumentalne narave glede na njegovo vsebino oziroma materialno pravo (Androjna, Kerševan, 2006: 29), čeprav je že v tem smislu po rimskem pravu le določena obličnost podala ustrezen vsebinski pečat (*forma dat esse rei*, o formalizaciji oziroma programiranosti postopkov prim. Schuppert, 2000: 776). Več avtorjev se s postopkom ukvarja kot obliko obravnave informacij (npr. Schmidt-Assmann, Barnes, 2008: 47; Schuppert, 2000: 794), pri čemer je namen upravnega procesa zbrati podatke glede na predviden cilj, jih strukturirati in na njihovi podlagi oblikovati alternative za sprejem optimalne javnopravne odločitve. Toda metoda zbiranja in obdelave informacij vpliva na rezultat, tudi v družboslovju ob omejeni objektivizaciji znanstvene verifikacije, zato ne moremo trditi, da pravni postopek pri ugotavljanju in vrednotenju za odločitev merodajnih dejstev nima bistvene pomena, kar se tiče veljavnosti izida postopka, tj. vsebinske odločitve. Postopek torej nima vnaprej določenega izida. Cilj postopka ob njegovi uvedbi še ni enoznačno določen, saj ga med potekom preusmerjajo številne vnaprej nepredvidljive interakcije med udeleženci in posledična procesna dejanja (Schuppert, 2000: 772; Hoffmann-Riem et al., 2008: 488). Namen postopka je torej zmanjšati negotovost glede cilja postopka, upoštevajoč, da je določena mera negotovosti v postopku nujna, saj vključuje tudi ustvarjalni doprinos uradne osebe pri aplikaciji splošne norme na določen dejanski stan. Že v okviru le instrumentalnega pojmovanja funkcije postopka pa se skozi t. i. formalno zakonitost dosega predvidljivost in s tem pravna varnost (*Vertrauensschutz*), transparentnost javnih nalog in oblasti kot občutljive za upoštevanje upravičenih pričakovanj (*legitimate expectations*), izhajajoč iz koncepta osebnega dostojanstva (Nehl, 1999: 166; Harlow, Rawlings, 1997: 497; Šturm et al., 2011: 269, 408 in nasl., 21. in 34. člen Ustave RS). V okviru demokratičnosti se izraža funkcija postopka kot osnove za upravno-sodni nadzor, ki pomeni *ex post* evalvacijo postopka in načina, ki ga uradna oseba izbere za procesno vodenje, saj je tudi v praksi zaznati tesno povezanost bistvenih postopkovnih napak

z vsebinskimi (podr. Schwarze, 2004: 86; Barnes, 2008: 24 in nasl., kar velja morda še bolj kot pri posamičnem upravnem odločanju pri izdaji upravnih predpisov in v tem delu sistema zavor in ravnotežij z omejitvijo izvršilne oblasti). Procesna pravila so tako v funkciji zagotavljanja vsebinsko pravilne oziroma materialno zakonite odločitve, obenem pa ščitijo določene temeljne človekove pravice, kar velja zlasti za procesne institute, ki so namenjeni pravicam sodelovanja in obrambe (kot so pravica biti slišan ali odločanje brez nepotrebnega odlašanja, prim. Hoffmann-Riem et al., 2008: 497–502). Ta procesna pravila pomenijo poleg instrumentalnosti in varstva dostojanstva izraz tudi drugih funkcij postopka, npr. izkaz avtoritete, sprejemljivost odločitev, kompenzacijo sodnega varstva, ekonomski in investicijski razvoj, politično učinkovitost in stabilnost demokratičnosti pri javnem upravljanju (Nehl, 1999: 20–26; Schuppert, 2000: 777–805; Rusch, 2009: 5; 2013: 8).

Upravni postopek predstavlja prek izvedbe dolžnih procesnih dejanj tako organa kot stranke poleg predvidljivosti in enakosti v istovrstnih položajih (Pusić, 2002: 338) tudi obliko katarze, saj se v postopku ob pravilnem vodenju (npr. polni obrazložitvi oblastne odločitve) različni interesi soočijo in se praviloma kljub morebitnemu posegu v položaj stranke nasprotja razčisti ter se bolj ali manj konsenzualno določi prioriteta in spoštovanje interesov. V pogojih nemožne vsebinske determiniranosti materialnega prava kot posledice čedalje kompleksnejših razmerij v družbi ali tehnične narave predmeta regulacije, pa se pomen procesnih pravil poveča (Galligan et al., 1998: 29; Peters et al., 2005: 284; Rose-Ackerman et al., 2011: 342). Če povzamemo (Schmidt-Assmann, Barnes, 2008: 48, 50), naj upravni postopek zadosti več funkcijam, od zagotovitve posameznikovih pravic in njegove participacije ter usklajevanja interesov do upravne transparentnosti, sodelovanja v sistemu in upravne učinkovitosti, zato govorimo o njegovi multi-funkcionalnosti, ki vodi v centralnost postopka in upravno odgovornost v upravnem pravu oziroma razmerjih. Vendar je treba paziti, da se s pomenom postopka ne zaide v drugo skrajnost, ko postane postopek namen sam po sebi v kafkovskem smislu. To velja predvsem, ko gre za realizacijo materialnopravnih pravic ali javnih storitev *lege artis*, ko naj bi bil postopek manj formaliziran, da ne pride do kontraproduktivnega učinka glede na namen materialnopravne pravice. Potrebna stopnja pravne urejenosti razmerij in avtoritativnosti kogentnega prava naj bi bila posledica konfliktnosti razmerij in teže posega v pravni položaj; enaka podrobnost regulacije v vseh zadevah zato ni potrebna niti koristna (Harlow, Rawlings, 1999: 504; Galligan et al., 1998: 44; Künnecke, 2007: 46). Upravni postopek je tako izid tehtanja med njegovo učinkovitostjo

in pravičnim rezultatom (Nehl, 1999: 11; Statskontoret, 2005: 78). Za vse navedeno je ključna funkcija postopka povezovalno-komunikacijska, saj se skozi dialog med udeleženci postopka ugotovi merodajna dejstva in usklajuje interese ter tako pripozna dostojanstvo subjektov. Ta vidik je poudarjen v klasični in moderni teoriji.

Bistvo procesnega prava je v kontekstu pravne varnosti čim določeneje razgrajevanje poteka dejanj za doseg cilja postopka, ki ga pravo ureja, pri čemer je nujno treba zagotoviti možnost udeležbe vseh legitimiranih udeležencev zadeve, kar omogoča ne glede na vsebino zadeve katarzo njihovih interesov in ne glede na prevlado enega ali drugega končno večjo stopnjo sprejema odločitve pri vseh ter sklepno čim širše ravnanje v smislu pravne države (prim. Kovač et al., 2012: 40). Zato pravimo, da je postopek orodje demokracije, še več, tudi sodelovalne uprave ali dobrega vladanja med javnim, zasebnim in tretjim sektorjem ob redefiniciji klasičnega načela delitve oblasti zaradi izvajanja upravnih nalog pri zasebnih in nepridobitnih izvajalcih. Zato je pomemben model treh oziroma tretje generacije upravnih postopkov po Barnesu (Rose-Ackerman, Lindseth, 2011: 350). Ta, najnovejša generacija, ki se je začela razvijati konec 20. stoletja, obsega na temelju prej obstoječih oblik postopkovne sporazume z naslovniki bodočih splošnih norm, tj. postopke usklajevanja interesov pri oblikovanju in uveljavitvi javnih politik (*procedural arrangements, public policy cycle*). Za razliko od prvih obrambno usmerjenih dveh generacij individualnega upravnega odločanja in izdaje upravnih predpisov (*adjudication in executive rule making*) je tretja osredotočena na ustvarjalna partnerstva med družbenimi skupinami in s tem večjo legitimnost javnih politik. Ti postopki so že sami po sebi zato sistem informiranja, komuniciranja in usklajevanja v družbi. Kazalniki kakovosti vsakega postopka so zato večplastni, saj morajo dosegati zastavljeni cilj, se uporabljati kot normirani v realni praksi in biti obenem prilagodljivi za potrebe različnih konkretnih primerov (Pusić, 2002: 345). Sodobna regulacija in razumevanja upravnega postopka mora zato upoštevati holistični pristop o upravnem postopku v javni upravi in kot komunikacijski kanal z javno upravo. Stranke se upošteva kot partnerje, ki se jim zagotavlja pravne in družbene vrednote, na čelu s predvidljivo in objektivno zakonitostjo ter udeležbo oziroma participacijo in posredno vključujočo in odprto družbo. Zato pa je treba predmetna načela upravnega prava vključiti npr. tudi (Schuppert, 2000: 779; Rusch, 2009: 5; Rakar et al., 2013: 7) v izdajo splošnih, realnih in sporazumnih upravnih aktov.

3. Pravica izjaviti se in biti slišan v preseku obrambe pred in dialoga z oblastjo

Upravni postopki in njihova regulacija se razvojno konceptualno spreminjajo, ker (naj) postajajo orodje usklajevanja in povezovanja različnih družbenih interesov. Pri tem kaže klasične pravice obrambe, zlasti pravice sodelovanja v javnem upravljanju, v bodoče okrepiti. Te so namreč rezultat civilizacijskega razvoja, pogosto v kontekstu evropeizacije oziroma konvergence med različnimi sistemi, pri čemer ima posebno vlogo nacionalna in mednarodna sodna praksa (Schwarze, 2004: 89). Pravica biti slišan vključuje ali je tesno povezana z nekaj drugimi garancijami. Dolžnost obrazložitve, recimo, ni le sestavina pravice stranke biti slišan, ampak samostojna razsežnost pravice do poštenega postopka (odločba US RS, U-I-302/09 i dr. z dne 12. 5. 2011.; Kovač, 2013: 204). A vse te pravice kaže v kontekstu razumevanja participacije kot gradnika in obenem cilja dobre uprave razumeti kot celoto, čeprav se v konkretnih primerih razgrajujejo, zlasti v smer kontradiktornosti ali učinkovitega pravnega varstva. Skupni namen pravic obrambe je zagotoviti ustrezen položaj strank v postopku v razmerju do upravnega organa oziroma oblasti, da bi kljub ali ravno zaradi nadrejenosti javne koristi pravno zaščiteni posamezniki upravičenja vendar prišla do izraza. Najkrajše, skozi pravico biti slišan in povezane gre za vzpostavitev enakosti orožij (Šturm et al., 2011: 275 in nasl.). Enakost se pri tem pojmuje kot enakost bistvenih jamstev v istovrstnem postopku ali po 22. členu Ustave RS v različnih postopkih, če za različno ureditev procesnega položaja strank ni razumnega razloga za razlikovanje (npr. več prekluzij pri izjavljanju mora biti utemeljeno z nujnostjo hitrega odločanja). Sama pravica biti slišan pa se nanaša na (1) informiranje, (2) sodelovanje pri dokazovanju in seznanitev ter (3) opredelitev organa/sodišča do izjav strank. Ali, kot velja po nemški doktrini (Schmidt-Assmann, Barnes, 2008: 53): postopkovna jamstva pomenijo sestavni del materialne, ne le formalne zakonitosti (prim. glede vpogleda v spis odločbo US RS, U-I-16/10 in Up-103/10 z dne 20. 10. 2011.). Še več – demokratična legitimnost in dobra uprava sta primarno postopkovna, zato je celo parlament omejen pri oblikovanju (posebnih) upravnih postopkov, ko se v njih varuje temeljne človekove pravice z obrambo na čelu (prim. ustavnosodno prakso, Kovač, 2013: 210–221). To pomeni, da parlament kot zakonodajalec niti s področnim zakonom, ki je ZUP nadrejen, ne sme omejevati npr. obrambnih pravic strank, če po restriktivni razlagi specifične področja tega ne terjajo ali opravičujejo. Nadalje morajo vsi nacionalni organi, tudi parlament, upoštevati temeljna evropska jamstva, sicer je država tudi ma-

terialno odgovorna. Niti v najožje in le klasično pojmovanem upravnom postopku pravic participacije tako ne moremo razumeti ozko, temveč za interaktivni dialog med udeleženci postopka, torej ne le pravico do izjave, ampak biti pri tem upoštevan ali argumentirano zavržen (prim. US RS, Up-1525/06-23 z dne 21. 6. 2007.; Up-17/95 z dne 4. 7. 1996.; Up-416/09-15 z dne 20. 5. 2010., češ da se je odločujoči dolžan z navedbami stranke seznaniti in jih ob pogojih dopustnosti in bistvenosti, obravnavati, se do njih opredeliti ter jih ob odločitvi obrazložiti in to ne samo navidezno, pavšalno ali s »praznim« odgovorom). Pravica biti slišan v upravnom postopku torej zagotavlja delno kontradiktornost glede na njeno drugačno vrednost in vsebino kot v pravdi (Androjna, Kerševan, 2008: 103), a stremi k relativizaciji avtoritativnosti.

Temelj (spoštovanja) dostojanstva je počelo (*dignitary rationale*), ki primerjalnopravno vodi v čedalje širše razumevanje pravic obrambe in pravice biti slišan, kot je razvidno iz definicije procesnih kvatel od smernic, resolucij in priporočil Sveta Evrope (SE) na čelu z EKČP (1953., 6. člen o poštenem postopku) in *Resolution No. 77(31) on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities* do Listine o temeljnih pravicah EU (2010., 41. člen o dobri upravi). Participacija dodatno predstavlja enega ključnih elementov evropskega upravnega prostora in doktrine OECD o trajnostnem razvoju. Participacijo pa gre jemati različno glede na nosilne subjekte. V nacionalnem pravu je namen participacije namreč podati ljudem iz naslova obrambe njihovega dostojanstva glas (so) odločanja v javnopravni zadevi. V mednarodnem upravnom pravu pa je pogosto država nosilec interesov, ta pa kot taka nima pravic in obveznosti (prim. odločbo US RS Up-157/08 z dne 4. 11. 2008., kjer je za ZPIZ postavljeno izhodišče, da ni nosilec človekovih pravic), ampak pristojnosti in pooblastila. Tedaj mora participacija stremeti k zagovorništvu pravic. Umestitev pravice biti slišan kot dela celote po mednarodnih aktih in teoriji prikazuje tabela 1.

Tabela 1: Elementi pravic obrambe in njihova razvrstitev po različnih virih (št. člena)

Resolucija SE (1977)	Pravica biti slišan	Dostop do podatkov	Pomoč in zastopanje	Raba jezika	Sodelovanje v dokazovanju (le) kot del drugih načel (21, 22, 34)	Obrazložitev odločitve	Pravni pouk, sodni nadzor	Pravna država in zakonitost (2, 3, 120), enakost (14, 22), odškodnina (26) ...
Ustava RS (1991)	Pravica biti slišan (le) kot del drugih načel (21, 22, 34)	Vpogled v svoje podatke (38)		Raba jezika (11, 61, 62)	Obrazložitev merodajnega (le) kot del pravnega sredstva (25)	Brez nepotrebnih zamud kot del sodnega varstva (23)	Pravna sredstva in sodni nadzor (23, 25, 153, 156–158)	Pravna država in zakonitost (2, 3, 120), enakost (14, 22), odškodnina (26) ...
Kodeks evropskega ombudsmana (2001, 2005)	Pravica biti slišan (16; še 10, 15, 19–20)	Dostop do podatkov, obvestila, vročitve (20–24)		Raba jezika (13)	Obrazložitev odločitve (18)	Odlöčitev v razumnem roku (17)	Pouk o pravnem varstvu (19, 26)	Poštenost, zakonitost, enakost, nediskriminacija, nepristranskost.
41. člen Listine o temeljnih pravicah EU (2010)	Pravica biti slišan (41/2/a)	Dostop do podatkov; zaupnost (41/2/b)		Raba svojega jezika (41/4)	Obrazložitev odločitve (41/2/c)	Odlöčitev v razumnem roku	(Neodvisen) Sodni nadzor	Nepristranskost, pravičnost (41/1), odškodnina (41/3)
Načela EU po Nehl (1999)	Dostop do pravice biti slišan in bolj	Podatkov in slišan (dostop del izjavljanja)			Načelo – adversarnost	Skrbi (care): – obrazložitev – diskrecija		
Načela ESČP po Schwarze (2004)	Pravica biti slišan kot del zakonitosti in obrambe	Dostop do podatkov in varstvo tajnosti	Pravica do zastopstva z varstvom zaupnosti	Raba svojega jezika	Obrazložitev odločitve (le) z merodajnim	Odlöčitev v razumnem roku	Sodni nadzor nad upravo	Pravičnost, nepristranskost, dobra uprava, odškodnina ...
Statistikontoret, analiza po članicah EU (2005)	Biti slišan adversarno pred sprejemom odločitve	Dostop do spisa in podatkov; obvestila in vročanje			Adversarnost (le) kot del pravice biti slišan	Odlöčitev v razumnem roku	Pouk o pravnem sredstvu vsem prizadetim	Upravičena pričakovanja, sorazmernost, dobra uprava in »semite minded« delo ...
Konvergenčna načela po Peters & Pierre (2007)	Pravica biti slišan	Dostop in obvestila (notice)	Zastopanje		Adversarnost kot del pravice biti slišan	Obrazložitev odločitve (le) z merodajnim		
Ustavne kavičele po Schmidt-Assmann v Barnes (2008)	Pravica biti slišan	Obvestilo / objava odločitve			Obrazložitev odločitve		Sodni nadzor	Transparentnost, predvidljivost, pravna varnost ...

Vir: lasten

Če skušamo povzeti trende in izpostaviti ključne elemente participacije oziroma pravice biti slišan že v tradicionalnem (avtoritativnem posamičnem) upravnem postopku in razvojno tudi širše, lahko nanizamo kot izhodišča za model razumevanja pravice biti slišan, ki odgovarja na temeljni vprašanji, kdo pravico ima in kaj ta obsega. V tabeli 2 so nanizani ključni elementi; ločeno prikazani tisti, ki razumevanje pravice biti slišan širijo oziroma spodbujajo njeno rabo, medtem ko se obenem s ciljem učinkovitega postopka in zaščite javnega interesa ter pravic tretjih v izogib kontra učinku zasledovani povezovalni funkciji postopka pravico biti slišan tudi omejuje (Schuppert, 2000: 784, 803; prim. Statskontoret, 2005: 36). Vmes kaže izpostaviti še nabor vprašanj, ki jih različni pravni redi danes rešujejo različno ekstenzivno (npr. o utemeljenih pričakovanih Peters, Pierre, 2005: 180; Rusch, 2009: 6; o odločanju brez odlašanja Auburn et al., 2013: 236). Ta so verjetno materija sprememb v luči razvoja postopka kot dialoga med upravo in posamezniki *de lege ferenda*.

Tabela 2: Izhodiščni elementi, kdo in v čem ima pravico biti slišan

	Kdo ima pravico biti slišan	Kaj pravica biti slišan vključuje
Pozitivni elementi +	<ul style="list-style-type: none"> – Vključuje vse osebe s prizadetim interesom po materialnem pravu: – poleg glavne stranke še – stranske udeležence in – osebe z saj verjetno utemeljenimi obstoječimi pravnimi interesi v delu zadeve – Zastopniki strank, če bi jih te morale imeti ali jih postavijo 	<ul style="list-style-type: none"> – Pomeni zaščito temeljnih človekovih pravic, zato zaščiteni tudi prek sodišč – Se nanaša na komunikacijo; zlasti pravico do informacij ter vročanje – Izjave za informiranje in zaščito interesov v ugotovitvenem/dokaznem postopku – Časovno se izrazi pred izdajo prvostopenjske odločbe – Je z odločanjem brez nepotrebnega odlašanja in obrazložitvijo temelj za učinkovito pravno varstvo
	<i>Kdo (n)ima pravico(e) biti slišan</i>	<i>Kaj (česa) pravica biti slišan (ne) vključuje</i>
Omejevalni elementi –	<ul style="list-style-type: none"> – Ne osebe, ki zatrjujejo zgolj varstvo interesov že zajetih s pogoji po veljavni zakonodaji (javna korist) – Ne osebe z zgolj dejanskimi interesi, brez (niti bodočih) pravnih podlag 	<ul style="list-style-type: none"> – Posamične prekluzije (zlasti z roki) v funkciji učinkovitosti postopka dopustne, a paziti na mero – Šteje (naj) le pravica udeležbe, kolikor gre za odločitev merodajna dejstva in vsaj morebitno drugačno vsebinsko odločitev – Ne ob zlorabi pravice (npr. do informacij ali pritožbe)

Polje sprememb ?	<ul style="list-style-type: none"> – Pripoznanje (splošne) opravilne sposobnosti nad 15 let – Vključitev tudi oseb s potencialnimi in bodočimi upravičenimi pričakovanji – Določitev obveznega zastopstva npr. po odvetniku za večjo učinkovitost postopka – Še vedno legitimacija državnega pravobranilca/ državnega tožilca – Različnost ali povezanost kavtel različnih tipov postopkov z upravnim v istem dejanskem stanu (npr. kazenski pri inšpekciji, pravdni pri gradnji objektov, nepravdni v družinskih zadevah) 	<ul style="list-style-type: none"> – Posebna upravičenja za komunikacijsko prizadete osebe (npr. pozitivna diskriminacija pri invalidih) uravnovežiti med zaščito teh in učinkovitostjo postopka – Ne/nujnost in omejitve (polne) obrazložitve odločitve (npr. pri določenih oblikah diskrecije z zadržano kontrolo ali ugodilnih aktih) – Formalizacija načela naj bo sorazmerna s stopnjo kolizije interesov v postopku, sicer kontraproduktivni – Preiskovalno načelo smiselno ob koliziji interesov, sicer vnos več dispozitivnosti in adversarnosti – Ne/nujnost kvalificiranega vročanja (edikt) – Ne/javnost dejanj (obravnavo) in dokumentov
-------------------------	---	--

Vir: lasten

Naj poudarim, da so omejitve oziroma prekluzije kljub pomenu učinkovite udeležbe stranke v postopku kot temeljne ustavne garancije za obrambo v upravnem postopku utemeljene na nujnosti uravnoveženja javnega in zasebnih interesov (Schmidt-Assmann, Barnes, 2008: 55, ki poudarja uravnoveženje materialnopravnih pravic s procesnimi pravili). Poleg tega se v upravnem postopku ščiti še pravice tretjih oseb, ko gre za multi-lateralna razmerja, čeprav so nekatera po svoji naravi pravdna (npr. civilni spori glede lastništva zemljišč pri okoljsko-gradbenih postopkih) ali kaznovalna (npr. prekrški znotraj inšpekcijskega nadzora). To pomeni, da priznanje upravičenj eni osebi v postopku zaradi usklajevanja interesov nujno vodi v breme druge osebe oziroma je treba sovplivanje teh pravic pretehtati glede na osnovni cilj, ki ga postopek zasleduje (npr. preveritev posega v prostor z gradnjo ali vzpostavitev odprave napake pri inšpekciji, ne pa ureditev stvarnopravnih razmerij ali kaznovanje). Poleg tega upravni postopek ne bo učinkovit, če ne bodo tako pravice strank kot javna korist uveljavljeni v določenem času. Omejitev navajanja dejstev in dokazov npr. na določen čas v postopku je ustavno dopusten poseg v pravico do izjave, kolikor je nujno primeren in sorazmeren za pospešitev in koncentracijo postopka (prim. odločbo US RS Up-2443/08 z dne 7. 10. 2009.). Zato se neredko zlasti upravičenja oziroma sam *locus standi* predvsem stranskih udeležencev omejuje s posebnimi pravili področnih zakonov. A kot izhaja

iz odločbe US RS, U-I-165/09-34 z dne 3. 3. 2011.: če osebam, ki jim materialni predpis priznava določeno korist, ni omogočeno sodelovanje v postopku odločanja o pravicah, ki vplivajo na njegovo korist, je njegova pravica do izjave izvotljena. Prav tako velja, da so lahko določene fikcije pretirane, npr. glede vročitve na naslov, kjer stranka (morda ali zagotovo) ne biva, zato se štejejo kot prekomerni posegi v ustavno pravico biti slišan (prim. odločbo US RS, U-I-279/08 z dne 9. 7. 2009.). Lahko se izvaja tudi dokaze *ex officio*, toda stranki mora biti dana možnost, da se o tem izjavi in zoper rezultat dokaza učinkovito brani (odločba US RS, Up-2380/07 z dne 19. 3. 2009.). Med postopkovnimi razlogi za izpodbijanje upravnih aktov na sodišču, kar kaže na nabor najpomembnejših postopkovnih jamstev v upravnem postopku, so se v judikaturi po aktih Sveta Evrope in EU izkristalizirale v zvezi s participativnostjo naslednje podlage (Auburn et al., 2013: 109-274):

- (naravnopravna) postopkovna pravičnost z adversarnim načelom in nepristranskostjo;
- sodelovanje in posvetovanje (*consultation*, vzporedno slišanosti v okviru udeležbe);
- odločanje brez odlašanja;
- obrazložitev odločitev, vključno z ustreznim zastopstvom, obveščanjem/vročanjem, informiranjem, ustnim zaslišanjem, sodelovanjem pri zaslišanju prič ipd.

Kratek primerjalni pregled ureditve pravice vpogleda v spis v sklopu participacije ali samostojno po državah EU (po Statskontoret, 2005: 38–40; Kovač, 2013) pa pokaže, da imajo države članice pravico različno urejeno, na primer Španija z ustavno določbo, Finska in Estonija v okviru načela odprte uprave sicer v ZUP, večina držav pa podobno kot v Avstriji ali pri nas operativno v ZUP. Tako je ta institut poznan v vseh državah (vsaj v kodeksu, če ne predpisu), a vsebinsko različnega dometa (ponekod pravica pripada le strankam, drugod glede na širše ali ožje opredeljen pravni interes; nekod vpogled posebej vključuje kopiranje; v nekaterih državah je možen elektronski ali fizičen dostop, drugod le eden od njiju; izjeme so različnega tipa in obsega). Po drugi strani se zlasti v skandinavskem prostoru (na Finskem ali Estoniji – kot »novi demokraciji«) pojavlja enotna pravica vedeti. V to smer gredo na temelju teoretičnih izhodišč tudi prizadevanja Evropskega parlamenta, ki usklajuje pripravo evropskega ZUP kot enotnega pravnega akta (Ziller, 2011: 13-14). Zakon naj bi zato vključeval predvsem klasična in moderna načela dobre uprave ter tako povezoval odprtost in participativnost uprave.

Načela in pravila, ki usmerjajo izvajanje postopka, so oziroma bi morala biti rezultat njegovih funkcij, postopek kot institucija pa uteleša *status quo* javnega prava v določenem času in prostoru kot odraz razumevanja razmerja med posameznikom in državo (Barnes, 2008: 15; prim. Rakar et al., 2013: 8). Postopek kot tak oziroma njegova pravna ureditev je tako učinkovit/a, kolikor se primerno (zna) uporablja(ti) (Pusić, 2002: 346). Toda participacija strank in drugih oseb v javnem upravljanju ima tudi slabosti (Roberts, 2004: 325, npr. korporativizem in prevlada parcialnih interesov močnejših, podaljšanje postopka, apatija večine), zato kaže cilje postopkov in pravila aplicirati v več korakih, vsaj dveh. Prvič (prim. Kovač et al., 2012: 57 in nasl.), najprej določiti vrednotno temeljno načelo in minimalne standarde za izvedbo le tega za vse postopke, in nato morebitne specifične in prekluzije glede na tip postopka oziroma razmerja, ki se v postopku določa. Participacija vsekakor sodi med taka temeljna načela, saj je ne gre jemati kot le formalnega vidika upravnih razmerij, ampak zidak ogrožja, ki naj bo za uravnotežen nabor zasledovanih ciljev v javnem upravljanju trdno – a ne trdo. Ravno skozi participativne elemente, kot kažejo tudi izkušnje npr. ZDA, Nizozemske, Skandinavije ali nedavno Hrvaške z novim ZUP od 2010., upravni postopek pomeni več kot zaščito pravic strank, gre za pretok informacij in institucionalizacijo zagovorništvu družbeno relevantnih, čeprav (še) ne pravno obstoječih interesov, ter posledično njihovo povezovanje v družbeno skupnost.

4. Sklep

Upošteva družbene spremembe in s tem potrebo po redefiniciji razumevanja tudi upravnih zadev (naj) participacija ostaja utemeljena na spoštovanju dostojanstva posameznika, ne glede ali zlasti ob prevladujočem kolektivnem interesu, kot se izrazi v upravnem postopku. Še več, ravno prek participativnih elementov naj se upravni postopek razvije kot instrument dialoga med vladajočimi in ostalimi segmenti družbe, če naj ta postane inkluzivna in učinkovito rešuje družbene probleme. Pri spremembah (procesnega) prava pa se je nujno zavedati, da je pravi izziv preusmeriti upravno mentaliteto in nenazadnje mentaliteto strank v odnosu do oblasti, kar se le z normativno metodo, znotraj državnega aparata in z danes na jutri ne da doseči. Treba je delovati na različnih ravneh, ozaveščati različne javnosti in nenazadnje plodno sodelovati s teorijo in akademsko skupnostjo, ki prek p(r)oučevanja upravnih institucij v družbenem in nadnacionalnem kontekstu soustvarja doktrinarno podobo sodobne javne uprave. Uprav-

ni postopek torej na dolgi rok in v širšem prostoru ne kaže jemati kot desetletja dolgo le pot za zaščito (tudi ustavnih) pravic šibkejših strank, niti kot polje debirokratizacije v okviru neoliberalizma in kratkoročnih odprav t. i. administrativnih ovir na račun doseženih evropskih civilizacijskih načel, pač pa kot most med udeleženci razmerij v javnih zadevah. Tako bo upravni postopek oziroma njegova načela in poglobljena pravila postal povezovalni moment, ki tvori dobro upravo kot sonosilca dobrega javnega upravljanja.

Literatura

- Androjna, V., E. Kerševan (2006) *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV
- Auburn, J., J. Moffett, A. Sharland (2013) *Judicial Review: Principles and Procedures*. Oxford: University Press
- Barnes, J. (2008) *Transforming Administrative Procedure*. Seville: Global Law Press
- Beneška komisija (European Commission for Democracy through Law) (2011) *Stoaking on the Notions of Good Governance and Good Administration*. Study no. 470/2008
- Evropski varuh človekovih pravic (2005) *Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev*, <http://www.ombudsman.europa.eu/sl/resources/code.faces#/page/1>
- Galligan, D. J., R. H. Langan II, C. S. Nicandrou, et al. (1998) *Administrative Justice in the new European Democracies*. Open Society Institute, Constitutional and Legislative Policy Institute and the Centre for SLS. Oxford: University of Oxford
- Harlow, C., R. Rawlings (1997) *Law and Administration*. London: Butterworths
- Hoffmann-Riem, W., E. Schmidt-Assmann, A. Voskuhle (eds.) (2008) *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II)*, 461–522. München: Beck
- Kovač, P. (2013) *Pravica biti slišan v upravnem postopku po slovenski ustavnosodni praksi*. *Pravnik* 68(130) 3/4: 203–225
- Kovač, P. (2013a) *Building good governance by access to information in administrative matters – trends in Slovenia, Croatia and Serbia*, ASPA Conference, New Orleans, <http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/ASPA-NewOrleans-March-13-Right-to-info-KovacPolonca.pdf>
- Kovač, P., I. Rakar, M. Remic (2012) *Upravno-procesne dileme pri rabi ZUP 2, 120 vprašanj iz prakse z odgovori, sodno prakso in uvodno študijo*. Ljubljana: Uradni list RS
- Kovač, P., T. Sever (2012) *Regulation of administrative proceedings: participative authority in some German oriented states and USA*. Conference Converging and conflicting trends in the public administration of the US, Europe, and Germany, Speyer University, Speyer, 19.–20. 7. 2012

- Künnecke, M. (2007) *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*. Berlin, New York: Springer
- Nehl, H. P. (1999). *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford: Hart
- Peters, B. G., J. Pierre (eds.) (2005) *Handbook of Public Administration*. London: Sage, New Delhi: Thousand Oaks
- Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- Rakar, I., T. Sever, P. Kovač (2013) *Evaluating Procedural Aspects of Public Governance: Case of Slovenia*. NISPAcee Conference, Regionalisation and inter-regional cooperation, Beograd, 16.–18. 5. 2013
- Roberts, N. (2004) *Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation*. *The American Review of Public Administration* 34: 315–353
- Rose-Ackerman, S., P. L. Lindseth, et al. (2011) *Comparative Administrative Law*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- Rusch, W. (2009) *Administrative Procedures in EU MS*. Conference on Public Administration Reform and European Integration, <http://www.oecd.org/dataoecd/49/34/42754772.pdf>, SIGMA, Budva, 26.–27. 3. 2009
- Rusch, W. (2013) *Citizens First – Modernisation of the System of Administrative Procedures in South-Eastern Europe*. IPSA RC 32 Conference, Europeanization of Public Administration and Policy: Sharing Values, Norms and Practices, Dubrovnik, 4.–7. 4. 2013
- Sever, T. (2009) *Izbrani vidiki pravice do odločanja v razumnem roku v upravnih zadevah*. XVI. Dnevi slovenske uprave, Kriza kot izziv in priložnost za reforme javne uprave, Fakulteta za upravo, Portorož, 24.–26. 9. 2009
- Schuppert, G. F. (2000) *Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos
- Schwarze, J. (2004) *Judicial Review of European Administrative Procedure*. *Law and Contemporary Problems* 68: 84–105
- Statskontoret (2005) *Principles of Good Administration in the Member States of the EU*. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>
- Šturm, L. (ur.) (2011) *Komentar Ustave Republike Slovenije – Dopolnitev A*. Brdo pri Kranju: Fakulteta za državne in evropske študije
- Upravna svetovalnica (2013) <http://www.upravna-svetovalnica.si/>
- Ustavno sodišče Republike Slovenije (2013) <http://www.us-rs.si/odlocitve/vse-odlocitve/>
- Ziller, J. (2011) *Alternatives in Drafting Administrative Procedure Law*. EP/DG IntP D. C, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59979>

PARTICIPACIJA IN INFORMIRANJE
V UPRAVNEM POSTOPKU –
TRENDI V SLOVENIJI IN EVROPSKI UNIJI

Povzetek

Koncept dobre uprave v nacionalni državi in drugih oblikah oblasti terja od upravnih institucij učinkovito, a demokratično delovanje v razmerju do strank (državljanov, podjetij, nevladnih organizacij itd.). Participacija naslovnikov oblastnih odločitev in uporabnikov javnih storitev je v tem okviru ključni gradnik sodobne družbe. Prek priznavanja strank kot subjektov in njihovega proaktivnega vključevanja v soodločanje v javnih zadevah se namreč kaže razumevanje legitimnosti in odgovornosti oblasti, omejen s pravom. Na strani naslovnikov norm pa participacija vodi v doslednost spoštovanja upravnih odločitev in s tem razvoja in zaupanja v pravno državo. Namen tega prispevka je poudariti pomen participacije oziroma njenega pravnega izraza v moderni javni upravi in družbi - primarno na temelju analize funkcij upravnega postopka skozi čas. Koncept participativnosti pride v poštev pri različnih aktivnostih nosilcev vseh vej oblasti, a primarno pri avtoritativnih (u)pravnih splošnih in posamičnih aktih, s katerimi se odloča o pravicah, pravnih interesih in obveznostih ljudi in pravnih oseb. Zato zlasti pravici do informacij in biti slišan, posebej v konkretnih upravnih postopkih glede na posamični pravni interes upravičencev, pomenita temelj obrambe pred prekomerno oblastjo in nujen element dobrega upravljanja. Informiranje in participacija strank skozi dialog med t. i. sodelovalno upravo in njenimi strankami zato predstavlja eno osrednjih funkcij današnjega upravnega postopka. Avtorica v tem prispevku analizira razvoj in izvajanje pravic biti informiran in slišan v ključnih evropskih in slovenskih pravnih aktih (zlasti aktih Sveta Evrope in Listine EU o temeljnih pravicah ter Ustavi RS), teoriji in judikaturi. Sklepno se ugotavlja prehod nekoč le instrumentalne funkcije upravnega postopka, tj. doseči realizacijo strankine pravice in javnega interesa, v povezovalno. Upravni postopek prek informiranja in zagotavljanja izjavljanja strank pridobi žlahtno vlogo per se, tj. usklajevanja družbeno in pravno pripoznanih interesov ter implementacijo ustavnih oziroma mednarodnopravnih kavel in načel kot temeljnih človekovih pravic.

Ključne besede: participacija, informiranje, upravni postopek, dobra uprava, Slovenija, EU

PARTICIPATION AND ACCESS TO INFORMATION
IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE –
TRENDS IN SLOVENIA AND THE EU

Summary

The concept of good administration in national and other forms of administrative authorities requires efficient, yet democratic conduct in relations with parties (citizens, business, NGOs etc.). The participation of citizens and users of public services is a key building block of modern society. Namely, understanding the legitimacy and accountability of authority – limited by law – is expressed through acknowledgment of parties as subjects and their proactive involvement in public co-decision making. On the parties' side, participation leads to consistent compliance with administrative decision, hence development and trust into the state governed by law. This contribution aims to emphasize the significance of participation and its legal aspects in contemporary public administration – primarily based on a longitudinal analysis of the functions of administrative procedure. The concept of participation is expressed in different activities of all authority holders. However, it is more evident at issuing obligatory general and individual acts on of the parties' rights and duties. Consequently, the right to information and the right to be heard represent particular grounds for defence against misuse of power and are a necessary element of good governance. Information and inclusion of parties through dialogue led by so-called cooperative administration and its clients is, therefore, the key function of up-to-date administrative procedure. The author explores the development and implementation of rights to be informed and heard in key European and Slovenian legal acts (such as the Council of Europe, the Charter of the EU on Fundamental Rights and the Slovenian Constitution), theory and case law. In conclusion, one can establish transformation from once rather instrumental role of administrative procedure (purely to implement the individual right and public interest) to connective one. Administrative procedure thus gains function per se, i. e. coordination of socially and legally acknowledged interests and realization of constitutional and international guarantees and principles as fundamental human rights.

Key words: participation, information, administrative procedure, good administration, Slovenia, EU

