

Igor Vidačak\*

## Sudjelovanje javnosti u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata

### Sadržaj

1. Uvod
2. Međunarodni i europski trendovi regulacije standarda sudjelovanja javnosti u zakonodavnim postupcima
3. Razvoj normativnog okvira za sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj
4. Primjena standarda savjetovanja i sudjelovanja u praksi državnih tijela
5. E-savjetovanja – nova faza u razvoju standarda sudjelovanja javnosti u postupcima odlučivanja
6. Zaključne napomene

### 1. Uvod

Razvijenost standarda i prakse sudjelovanja javnosti u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata uvriježeno se smatra jednim od mjerila otvorenosti vlasti i općenito demokratizacije političkih procesa. Normativni okvir kojim se uređuju pitanja sudjelovanja javnosti u oblikovanju javnih politika kojima se utječe na interese fizičkih i pravnih osoba postupno se unaprjeđivao tijekom zadnjeg desetljeća u Hrvatskoj, dijelom pod utjecajem vanjskog okruženja, osobito procesa pristupanja Europskoj uniji, ali i niza unutarnjih procesa i dinamike suradnje organizacija civilnog društva i državnih tijela. Ovaj se rad bavi glavnim odrednicama pravnog i institucionalnog okvira za sudjelovanje javnosti u donošenju odluka od javnog interesa u Hrvatskoj. Radi što cjelovitijeg uvida u ovu problematiku, u prvome dijelu ću dati osvrt na dominantne trendove u reguliranju standarda sudjelovanja javnosti u zakonodavnom postupku i općenito oblikovanju javnih politika na međunarodnoj i europskoj razini. Zatim ću dati pregled razvoja normativnog okvira na ovom području u Hrvatskoj, s posebnim osvrtom na odluke Ustavnog suda. Potom ću ukratko sažeti glavne podatke o primjeni utvrđenih standarda u praksi državnih tijela s posebnim naglaskom na razvoj standarda i prakse „online“ ili internetske metode savjetovanja koja je zadnjih godina doživjela veliki iskorak i gdje je zamjetan napredak u

---

\* Autor je doktor političkih znanosti, ravnatelj Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge te predavač na Pravnom fakultetu u Zagrebu, Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu i Visokoj školi za komunikacijski menadžment Edward Bernays u Zagrebu.

harmonizaciji postupanja tijela javne vlasti. Završno, temeljem analize dosadašnjih iskustava, sažet ću temeljne preduvjete i preporuke za daljnji razvoj standarda i prakse sudjelovanja javnosti u predstojećem razdoblju.

## **2. Međunarodni i europski trendovi regulacije standarda sudjelovanja javnosti u zakonodavnim postupcima**

U protekla dva desetljeća na međunarodnoj se razini može pratiti kontinuirani trend razvoja standarda, metoda i tehnika uključivanja javnosti u oblikovanje javnih politika, osobito u postupke donošenja zakona, drugih propisa i akata kao primarnih instrumenata artikulacije i provedbe politika. Ti se trendovi vežu uz jačanje koncepta sudioničke demokracije kao odgovora na krizu povjerenja u odnosima građana i javnih institucija, ali i potrebe da se poveća transparentnost rada vlasti, stvore uvjeti za stalno i aktivno uključivanje građana u javni život te u konačnici poboljša kvaliteta utvrđene javne politike i njezine lakše i jeftinije provedbe. Pravodobno sudjelovanje javnosti u postupcima pripreme i provedbe propisa, osim što omogućuje rano uočavanje potencijalnih poteškoća u provedbi, jača legitimnost i prihvaćenost odabranih rješenja te smanjuje vjerojatnost sudskih ili upravnih sporova u vezi s tumačenjem pojedinih odredaba propisa, ujedno pridonosi razvoju kompetencija za aktivno građanstvo, širenju prostora za redovito zagovaranje legitimnih interesa, osnaživanju demokratske građanske političke kulture i razvoju civilnog društva, ali i pronalaženju inovativnih rješenja za brojne društvene i ekonomske probleme.

Različiti oblici uključivanja građana, civilnog društva i ostalih dionika zainteresirane javnosti s vremenom su postali sastavni dio standarda i prakse većine multilateralalnih, međunarodnih organizacija, uključujući UN, Svjetsku banku, OECD, Vijeće Europe, OSCE te Europsku uniju.

Jedan od prvih međunarodnih pravnih instrumenata kojim se sustavno pristupilo regulaciji pristupa informacijama i sudjelovanju javnosti je UN-ova Aarhuška konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, usvojena 1998. godine, a u Hrvatskoj ratificirana 2006. godine<sup>1</sup>. Svrha je Konvencije omogućiti pravovremeno, odgovarajuće i djelotvorno sudjelovanje javnosti, što uključuje zahtjeve u pogledu: i) ranog obavještanja javnosti o mogućnosti sudjelovanja, ii) razumnih vremenskih rokova za sudjelovanje u što ranijoj fazi, iii) pružanja svih relevantnih informacija te mogućnosti za javni komentar, iv) davanje odgovora na komentare javnosti, te v) obrazloženje rezultata sudjelovanja javnosti i utjecaja na ishod odluke. Nadzor nad provedbom konvencije u svim državama provodi Odbor za usklađenost s Aarhuškom konvencijom (*Aarhus Convention Compliance Committee*).

Na razini UN-a sudjelovanje civilnog društva u odlučivanju institucionalizirano je još od 1946. godine kroz dodjelu formalnog savjetodavnog statusa nevladinim organizacijama pri Gospodarskom i socijalnom vijeću UN-a kojeg je krajem 2014. godine imala 4561 nevladina organizacija. Stjecanjem savjetodavnog statusa tim se organizacijama omogućava sudjelovanje u UN-ovim međunarodnim skupovima, podnošenju izvješća i izlaganja na tim skupovima,

<sup>1</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN – Međunarodni ugovori 1/07.

organiziranje popratnih događanja, ulazak u UN-ove prostore i prilike za umrežavanje i lobiranje u postupcima donošenja akata UN-ovih tijela.

U praksi međunarodnih organizacija kao što su Svjetska banka i Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) s vremenom se diskurs novog javnog menadžmenta i naglaska na efikasnoj i ekonomičnoj upravi počeo mijenjati u diskurs dobre vladavine (*good governance*). U središte pozornosti dolazi nastojanje za pronalaženjem nove ravnoteže između legitimacijskih i razvojnih ciljeva, odnosno potrebe za podrškom građana/javnosti, ali i ulaganja u nužne reforme. Već od kraja devedesetih u fokus OECD-a i Svjetske banke dolazi poboljšanje kvalitete i procesa donošenja propisa odnosno kvaliteta regulacije koja se počinje promatrati kao jedan od važnih pokazatelja gospodarskog i društvenog razvoja, procjene kvalitete vlasti odnosno sposobnosti vlasti za pripremu i provedbu dobrih javnih politika i propisa koji omogućuju nesmetani razvoj gospodarstva. Redovita izvješća i rang ljestvice koje ove organizacije objavljuju ukazuju da zemlje s kvalitetnijim regulatornim okruženjem imaju ujedno i naprednije gospodarstvo<sup>2</sup>. U OECD-ovim smjernicama za informiranje, savjetovanje i sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika iz 2001<sup>3</sup>, sudjelovanje javnosti se ističe kao temelj dobrog upravljanja, bolje kvalitete propisa, veće transparentnosti i smanjenja prostora za korupciju, te kao put prema boljem okruženju za održivi gospodarski i društveni razvoj. Prema istim Smjernicama, sudjelovanje javnosti u oblikovanju novih javnih politika obuhvaća nekoliko važnih stadija: i) informiranje kao jednosmjerno aktivno širenje informacija državnih tijela na uporabu građanima, odnosno pasivni pristup informacijama na zahtjev građana; ii) savjetovanja ili dvosmjerni odnos, u kojemu građani imaju mogućnost dati povratnu informaciju državnim tijelima na prijedloge novih zakona i drugih akata, te iii) aktivno sudjelovanje ili odnos temeljen na partnerstvu s vladom, u kojemu građani imaju aktivnu ulogu i sudjeluju u procesu kreiranja javnih politika.

Na razini Vijeća Europe savjetodavni status za nevladine organizacije koji je utvrđen još 1952. godine unaprijeđen je u sudionički status 2003. godine. Od 2005. godine Konferencija međunarodnih nevladinih organizacija postala je službenom institucijom Vijeća Europe čime se dodatno naglasila važnost sudjelovanja civilnog društva u donošenju svih odluka Vijeća Europe. U preporuci Odbora ministara Vijeća Europe (CM/RC(2007)14) o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi, države članice se pozivaju na stvaranje povoljnog institucionalnog okruženja za sudjelovanje građana u javnim politikama. Također, pozivaju se sve državne institucije da osiguraju djelotvorno sudjelovanje nevladinih organizacija u dijalogu i savjetovanju o ciljevima javnih politika i odluka, uz slobodno izražavanje različitih mišljenja i omogućavanje pristupa informacijama. Značajan iskorak ostvaren je usvajanjem Kodeksa pozitivne prakse sudjelovanja građana u odlučivanju (*Code of good practice for civil participation in the decision-making process*) kojeg je, na prijedlog Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija, svojom Deklaracijom podržao Odbor ministara Vijeća Europe 21. listopada 2009. godine. Pri izradi Nacrta Kodeksa imalo se ujedno u vidu Preporuku Rec(2009)1 o elektroničkoj demokraciji (e-demokracija) koju je Odbor ministara Vijeća Europe usvojio 18. veljače 2009. godine, a koja stavlja naglasak na korištenje novih informacijskih tehnologija za snažnije uključivanje javnosti

<sup>2</sup> V. A. Musa, Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Zagreb 1/2015.

<sup>3</sup> OECD, *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, PUMA Policy Brief No. 10, Pariz 2001.

u postupke odlučivanja. Kako se ističe u samom Kodeksu<sup>4</sup>, on nije obvezujuće naravi, njime se ne propisuju pravila ili zahtijevaju provedbeni mehanizmi, nego se svim sudionicima u demokratskom procesu daju smjernice proizašle iz konkretnog praktičnog iskustva dijaloga i suradnje. U svrhu što kvalitetnije promocije Kodeksa, uspostavljena su strateška partnerstva s mrežama organizacija civilnog društva aktivnima u svim zemljama članicama Vijeća Europe.

Reforme na području sudjelovanja javnosti u oblikovanju politika Europske unije započele su objavom Bijele knjige o europskom upravljanju u srpnju 2001. godine<sup>5</sup>, kao odgovor na rezultate istraživanja koji su ukazivali na vrlo nisku razinu potpore i informiranost građana o radu europskih institucija. Bijela knjiga je donijela niz preporuka za jačanje demokratičnosti, legitimiteta institucija EU, povećanje odgovornosti te otvaranja postupaka odlučivanja građanima i civilnom društvu. U paketu mjera koji je uslijedio Europska komisija je utvrdila Opća načela i minimalne standarde savjetovanja sa zainteresiranim dionicima<sup>6</sup>, koji se primjenjuju od 1. siječnja 2003. godine. Ti su minimalni standardi savjetovanja revidirani u sklopu Europske inicijative za transparentnost koja je pokrenuta 2005. godine čime je utvrđen standard trajanja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću od 12 tjedana za sve akte koje Europska komisija upućuje u redovni zakonodavni postupak. Kako bi se povećala razina transparentnosti ne samo u radu europskih institucija nego i interesnih skupina koje nastoje ostvariti utjecaj na europske politike, 2008. godine je pokrenut zajednički Registar transparentnosti Europske komisije i Europskog parlamenta. Iako je upis u Registar dobrovoljan, niz mjera koje su inicirane od njegove uspostave učinile su ga nezaobilaznim za sve dionike koji žele ostvariti pismenu ili usmenu komunikaciju s predstavnicima institucija EU. Naime, prilikom objave zaprimljenih komentara na prijedloge *policy* odnosno zakonodavnih inicijativa, Europska komisija jasno razlikuje registrirane od neregistriranih korisnika. Dužnosnici Komisije se mogu sastati samo s interesnim skupinama upisanim u Registar, a popis tih sastanaka se javno objavljuje na internetskim stranicama Komisije. Osim toga, neregistrirani korisnici ne mogu dobiti akreditaciju za ulazak u zgradu Europskog parlamenta. Početkom ožujka 2016. godine pokrenuto je tromjesečno javno savjetovanje o reformi Registra transparentnosti kako bi se učinio obveznim za sve lobiste koji nastoje ostvariti utjecaj na Europsku komisiju, Vijeće Europske unije i Europski parlament.

Obveza javnih savjetovanja i razvoja dijaloga sa zainteresiranom javnošću u pripremi europskih javnih politika utvrđena je i člankom 11 Ugovora o EU (Lisabonski Ugovor), te Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Člankom 11 Lisabonskog Ugovora, osim otvorenog, transparentnog i redovitog dijaloga s građanima i civilnim društvom u svim područjima djelovanja Unije, uređuje se i Europska građanska inicijativa, odnosno mogućnost da milijun građana barem četvrtine država članica EU svojim potpisima pokrenu inicijativu kojom će se pozvati Europsku komisiju da, unutar svojih ovlasti, podnese prijedlog novog zakonodavnog akta.

<sup>4</sup> Dostupno na: <http://www.coe.int/web/ingo/civil-participation>.

<sup>5</sup> European Commission, *White Paper on European Governance*, COM(2001)428 final.

<sup>6</sup> European Commission, *General principles and minimum standards for consultation of interested parties*, COM(2002)704.

Dinamika sudjelovanja javnosti u oblikovanju javnih politika može se pratiti putem središnjeg portala Vaš glas u Europi, a zaseban portal posvećen Europskoj građanskoj inicijativi pruža podroban uvid u sve dosad pokrenute građanske inicijative širom EU s njihovim ishodima<sup>7</sup>.

Uz već spomenuti instrument izravne demokracije te alate za regulaciju internetskih savjetovanja, lobističkog djelovanja i neformalnih kanala utjecaja, Europska komisija je razvila niz oblika strukturiranog dijaloga s predstavnicima stručne i zainteresirane javnosti kroz različite radne skupine, odbore i druga savjetodavna tijela, a Europski parlament je pokrenuo inicijativu pod nazivom „Agora“ kao jedinstveni forum za dijalog s predstavnicima europskog civilnog društva<sup>8</sup>.

Konačno, kad je riječ o Europskoj uniji, treba spomenuti i ulogu Europskog gospodarskog i socijalnog odbora koji na europskoj razini zastupa interese različitih gospodarskih i socijalnih interesnih skupina i smatra se mostom između institucija Europske unije i civilnoga društva. Kao savjetodavno tijelo EU, Odbor iznosi mišljenja na predložene zakonodavne akte Europske unije te priprema i samoinicijativna mišljenja. Kao jedini formalni, institucionalizirani „glas civilnog društva“ na razini EU, promiče vrijednosti sudioničke demokracije i pridonosi jačanju demokratskog legitimiteta i učinkovitosti EU.

Uz gore opisane trendove razvoja standarda i metoda sudjelovanja javnosti koje u svome radu promiču razne međunarodne, međudržavne organizacije te Europska unija, u nizu europskih država je na ovome području proteklih godina ostvaren važan napredak. Zajedničko većini zemalja članica Europske unije jest reguliranje prava na pristup informacijama kao preduvjeta za ostvarivanje prava na savjetovanje odnosno sudjelovanje. Iako pravo sudjelovanja građana u zakonodavnom postupku nije definirano kao posebno ustavno pravo, niz je država usvojilo određene zakone i podzakonske akte odnosno akte političke prirode (kodekse, smjernice, itd) kojima se uređuju standardi savjetovanja i sudjelovanja u postupcima oblikovanja javnih politika. Ti akti u pravilu ne propisuju sankcije u slučaju kršenja utvrđenih standarda, ali pravo na savjetovanje i sudjelovanje se u mnogim zemljama ipak može ostvariti pozivanjem na neko drugo pravo koje je izravno zaštićeno ustavom ili zakonom (pravo na slobodan pristup informacijama, pravo na zdrav okoliš, pravo na slobodu udruživanja, pravo na pisanje peticije, zabrana diskriminacije, itd)<sup>9</sup>.

### 3. Razvoj normativnog okvira za sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj

Informiranje, savjetovanje te sudjelovanje javnosti u zakonodavnim procesima u Hrvatskoj počeli su dobivati na većoj važnosti s napretkom procesa pregovora o pristupanju Europskoj uniji te potvrđivanjem međunarodnih konvencija koje reguliraju standarde postupanja na ovome području.

<sup>7</sup> Portal Vaš glas u Europi (*Your Voice in Europe*) dostupan na stranici: [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_hr.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_hr.htm), a portal posvećen Europskoj građanskoj inicijativi na: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

<sup>8</sup> Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00041/Agora>.

<sup>9</sup> D. Golubovic, An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 4/2010, dostupno na: [http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss4/art\\_2.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss4/art_2.htm).

Kao što je slučaj s trendovima na međunarodnoj razini, prvi značajniji iskorak u regulaciji sudjelovanja javnosti dogodio se u području zaštite okoliša, potvrđivanjem Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša te usvajanjem Zakona o zaštiti okoliša 2007. godine<sup>10</sup> odnosno 2013.<sup>11</sup> i Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša<sup>12</sup>. Prema odredbama Zakona o zaštiti okoliša javnost i zainteresirana javnost moraju, rano, tijekom postupka odlučivanja u pitanjima okoliša vezano za odgovarajuće djelovanje nositelja zahvata i operatera, na prikladan način, pravodobno i djelotvorno biti obaviještene o svojem pravu sudjelovanja u postupcima procjene utjecaja na okoliš. U tim postupcima javnost i zainteresirana javnost imaju pravo iznijeti svoje mišljenje, prijedloge i primjedbe vezano za donošenje odluka odnosno akata tijela javne vlasti, na način i u rokovima kako je uređeno Uredbom. Sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš provodi se putem javne rasprave koja uključuje javni uvid i javno izlaganje<sup>13</sup>.

Nedavni slučaj iz Hrvatske pokazuje da nadzor koji provodi UN-ov Odbor za usklađenost s Aarhuškom konvencijom ima i konkretne učinke praksi. Naime, slijedom postupka kojeg je pred Odborom pokrenula hrvatska udruga Sunce zbog nepostupanja inspekcije Ministarstva zaštite okoliša u slučaju propusta gradova i općina Splitsko-dalmatinske županije da informiraju i uključe javnost u procese donošenja planova gospodarenja otpadom, Odbor je uputio preporuku Ministarstvu da promjenama u zakonodavstvu "na nedvojben, jasan i transparentan način omogući sudjelovanje javnosti prilikom donošenja planova vezanih uz okoliš na lokalnoj razini"<sup>14</sup>. Ministarstvo je prihvatilo preporuke te ih ugradilo u novi Zakon o održivom gospodarenju otpadom kojima je javnosti omogućeno sudjelovanje i prilikom donošenja planova gospodarenja otpadom na lokalnoj razini.

U studenom 2009. godine usvojen je Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata<sup>15</sup>, kojim se utvrđuju opća načela, standardi i mjere javnih savjetovanja, a 2010. godine i Smjernice za primjenu Kodeksa. Prihvaćanje Kodeksa bilo je jedna od prioritarnih mjera Akcijskog plana Strategije suzbijanja korupcije čija se provedba pomno pratila u sklopu ispunjavanja obveza iz Poglavlja 23, kao i mjera Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva<sup>16</sup>. Kodeks se primjenjuje u slučajevima kada se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit, kako u fazi formulacije politika (strategija, programa), tako i u postupcima izrade propisa u svim područjima. Primjena Kodeksa je na odgovarajući način predviđena i za jedinice lokalne i područne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima u postupcima donošenja općih akata

<sup>10</sup> NN 110/07.

<sup>11</sup> NN 80/13.

<sup>12</sup> NN 64/08.

<sup>13</sup> Dostupno na: [www.mzoip.hr](http://www.mzoip.hr); Korisne informacije dostupne i u članku L. Ofak, Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša, *Hrvatska javna uprava*, Zagreb 2/2009, ss. 443-470.

<sup>14</sup> V. M. Kelava, Kako je „Sunce“ pobijedilo sustav?, Split 2014, dostupno na: <http://www.h-alter.org/vijesti/kako-je-sunce-pobijedilo-sustav>; korisne informacije o primjeni Aarhuške konvencije dostupne su i u publikaciji D. Radojčić (ur), *Procjena utjecaja na okoliš: Kako zastupati zaštitu okoliša na sudu?*, Pula 2014, dostupno na: [http://aarhus.zelena-istra.hr/files/Kako\\_zastupati\\_zastitu\\_okolisa\\_na\\_sudu-Prirucnik.pdf](http://aarhus.zelena-istra.hr/files/Kako_zastupati_zastitu_okolisa_na_sudu-Prirucnik.pdf).

<sup>15</sup> NN 140/09.

<sup>16</sup> V. A.Vela, *Sudjelovanje udruga u postupcima izrade i donošenja zakona i drugih akata u Republici Hrvatskoj - rezultati istraživanja u 2009*, Zagreb 2009, dostupno na: [http://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/odraz\\_istravanje.pdf](http://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/odraz_istravanje.pdf).

kojima uređuju pitanja iz svoga djelokruga. Za koordinaciju provedbe Kodeksa zadužen je Ured za udruge Vlade RH koji surađuje s mrežom koordinatora za savjetovanje u tijelima državne uprave koji prolaze programe izobrazbe o provedbi standarda savjetovanja, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu.

U srpnju 2011. godinr prihvaćen je Zakon o procjenama učinaka propisa<sup>17</sup>, a nakon toga i Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa<sup>18</sup> kojima se, između ostalog, uređuje način provedbe savjetovanja i javne rasprave u najranijim fazama odlučivanja – u postupcima prethodne procjene i procjene učinaka propisa. Ured za zakonodavstvo Vlade RH nadležan je za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, a ministarstva nadležna za pripremu procjena specifičnih učinaka (gospodarstvo, socijalna skrb, zaštita okoliša i financije) u postupku sudjeluju razmatranjem prijedloga i procjena te davanjem mišljenja za svoje područje. Napretkom u razvoju sustava procjene učinaka propisa nadležna središnja tijela državne uprave se potiču da odluke o propisima donose na temelju dokaza i relevantnih podataka prikupljenih kroz savjetovanja s ključnim dionicima te istraživanja i analize, a radi odabira najboljeg rješenja za donošenje propisa ili za poduzimanje nenormativnih aktivnosti i mjera.

U okviru ispunjavanja mjera Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj 2012-2014<sup>19</sup>, u listopadu 2012. godine dopunjen je Poslovnik Vlade kojim se nalaže sustavno izvještavanja javnosti o rezultatima javnih savjetovanja provedenih sukladno Kodeksu. Također, u lipnju 2013. godine donesen je i novi Poslovnik Hrvatskog sabora<sup>20</sup> (Narodne novine 81/2013) koji u članku 174 obvezuje predlagatelja da uz prijedlog zakona dostavi i izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću.

Slijedom jačanja trendova proaktivne transparentnosti i otvorenosti vlade, u veljači 2013. godine prihvaćen je novi Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>21</sup> koji predviđa znatno više standarde proaktivne objave dokumenata za javno savjetovanje kako na razini državne, tako i regionalne i lokalne vlasti. Izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama koje su stupile na snagu u kolovozu 2015. godine<sup>22</sup>, tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta u pravilu u trajanju od 30 dana. Tijela državne uprave savjetovanja provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću pokrenutog u travnju 2015. godine (esavjetovanja.gov.hr).

Konačno, valja spomenuti i odluke Ustavnog suda koji je svojim tumačenjima, u postupcima za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom, dao doprinos boljem razumijevanju standarda savjetovanja. Naime, prilikom ukidanja tzv. Kurikuluma zdravstvenog odgoja, Ustavni sud je upozorio na važnost dijaloga u demokratskim procedurama, a koji je pri donošenju spomenutog Kurikuluma izostao. Iako u tom ustavnosudskom postupku nije razmatrao materijalnopravne sadržaj osporenog akta, kao niti uz njega vezana vrijednosna opredjeljenja, Ustavni sud je u svojoj Odluci podsjetio da "... esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u

<sup>17</sup> NN 90/11.

<sup>18</sup> NN 66/12.

<sup>19</sup> Dostupno na: <https://udruge.gov.hr/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/271>.

<sup>20</sup> NN 81/13.

<sup>21</sup> NN 25/13.

<sup>22</sup> NN 85/15.

smislu članaka 1 i 3 Ustava – načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja – imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, demokratičnost procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv. U ovom se ustavnosudskom postupku razmatra isključivo taj proceduralni aspekt osporene Odluke – KZO/13"<sup>23</sup>.

Slično tumačenje je Ustavni sud dao u Odluci o ukidanju Pravilnika o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja što ga je Nacionalno vijeće za znanost donijelo u veljači 2013. godine. Tada je Ustavni sud zaključio, između ostaloga, da u postupku donošenja Pravilnika nisu sudjelovala dva od ukupno šest vijeća za znanstvena područja što govori u prilog ocjeni da postupak njegova donošenja nije bio valjano proveden. Time je Ustavni sud dao za pravo svim dionicima koji su smatrali da postupku donošenja Pravilnika nije poštovala osnovna razina sudjelovanja zainteresirane javnosti, kao ni savjetovanje ili bilo koji oblik suradnje te da je neprihvatljivo donošenje dokumenata relevantnih za izbor i razvoj akademske zajednice bez dijaloga sa samom akademskom zajednicom. U točki 9 svoje Odluke Ustavni sud se poziva i na odredbe Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata podsjećajući da je krajnji cilj Kodeksa olakšati interakciju s građanima i predstavnicima zainteresirane javnosti u demokratskom procesu<sup>24</sup>.

Spomenute odluke Ustavnog suda imale su dalekosežni učinak na postupanje tijela državne uprave i uvelike su pridonijele boljem razumijevanju važnosti, svrhe i koristi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika.

Uz sve navedene pomake na području razvoja standarda sudjelovanja javnosti u oblikovanju javnih politika, treba napomenuti da je u Hrvatskoj još uvijek na snazi manjkav i ograničavajući pravni okvir za pokretanje referenduma od strane građanskih inicijativa koji u praksi predstavlja teško premostivu prepreku. Naime, prema postojećem Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>25</sup>, građani moraju u roku od 15 dana prikupiti minimalno 10% potpisa birača od ukupnog broja birača u Hrvatskoj. Pored toga, zbog nekonzistentnog pravnog okvira po pitanju pravila koja vrijede za državni i lokalni referendum u Hrvatskoj je teže pokrenuti lokalni nego državni referendum. Tome valja pridodati i niz manjkavosti u vidu nejasnih ili pak odsustva odredbi kojim bi se uredila neka bitna pitanja poput reguliranja kampanje za referendum, promatranja referenduma, sastava tijela koja provode referendum te otvorenim mogućnostima izigravanja građanskih referendumskih inicijativa od strane izvršne vlasti. Konačno, nakon uspješno provedenog referenduma o ustavnoj definiciji braka, otvorene su rasprave o tome treba li propisati pitanja o kojima se ne može odlučivati na referendumu, kako bi se zaštitile temeljne vrijednosti demokratskog poretka (npr. pitanja ljudskih prava, poreznih davanja, državnog proračuna, ratifikacije međunarodnih ugovora, i sl)<sup>26</sup>.

Neosporno je da normativno i institucionalno oblikovanje standarda sudjelovanja javnosti, pa tako i instituta referenduma kako na državnoj tako i lokalnoj razini, uvelike utječe na

<sup>23</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II /1118/2013 od 22. 05. 2013.

<sup>24</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II /1304/2013 od 16. 07. 2013.

<sup>25</sup> NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07 i 38/09.

<sup>26</sup> V. I. Pereša/D. Zelić, *Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnosu na europske standarde*, Zagreb 2012.

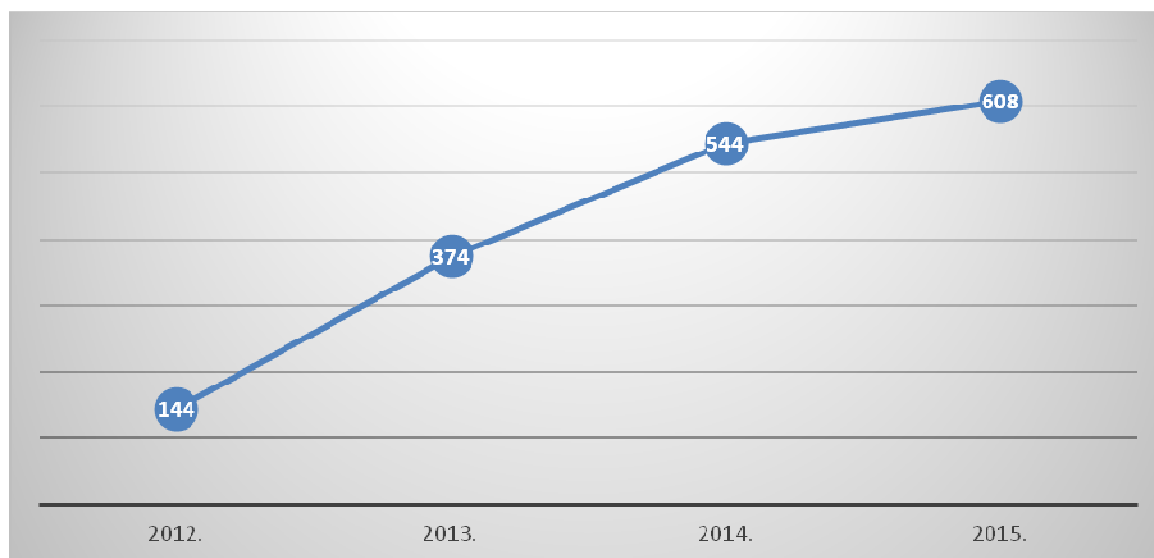


prepoznavanje demokratske i upravljačke vrijednosti, smislenosti i koristi sudjelovanja pa će u tom području u predstojećem razdoblju biti potrebno učiniti dodatne nužne reforme.

#### 4. Primjena standarda savjetovanja i sudjelovanja u praksi državnih tijela

Od usvajanja Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata 2009. godine zamjetan je kontinuirani napredak u praksi javnih savjetovanja državnih tijela. Samo u 2015. godini provedeno je 608 savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, podzakonskih propisa, drugih općih akata te strateško-planskih dokumenata. To je 12% savjetovanja više u odnosu na 2014. godinu kada su provedena 544 savjetovanja. U odnosu na 2013. godinu kada su provedena 374 javna savjetovanja riječ je o porastu od 62 %, a u usporedbi s 2012. godinom kada su državna tijela provela 144 savjetovanja, 2015. godina donosi porast od čak 323%<sup>27</sup>.

Grafički prikaz 1. *Porast broja provedenih savjetovanja sa zainteresiranom javnošću od 2012. do 2015. godine*



Izvor: Ured za udruge Vlade RH, 2016.

Vežano uz savjetovanja u 2015. godini, 123 savjetovanja provedeno su o nacrtima zakona, 312 o nacrtima pravilnika, 34 o nacrtima uredbi, 30 o nacrtima strateških dokumenata te 109 o ostalim vrstama propisa (odluke, smjernice, upute za prijavitelje, iskazi o procjeni učinaka propisa i sl). Ti podaci potvrđuju da su javna savjetovanja u praksi zaživjela za sve akte kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit.

Povećanje broja provedenih savjetovanja, ali i kontinuirano proaktivno informiranje građana i zainteresirane javnosti o otvorenim savjetovanjima, dovelo je i do većeg interesa javnosti za

<sup>27</sup> Ured za udruge Vlade RH, *Prijedlog Izvješća o provedenim savjetovanjima sa zainteresiranom javnošću u 2015. god.*, Zagreb 2016.

sudjelovanje. Tijekom 2015. godine, u postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću sudjelovalo je ukupno 5.863 pravnih i fizičkih osoba<sup>28</sup> koji su dostavili 15.411 komentara od kojih je gotovo 30% prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno. Već ustaljena praksa odgovora državnih tijela na sve pojedinačne zaprimljene prijedloge zainteresirane javnosti s obrazloženjem neprihvaćenih primjedbi imalo je važan učinak na povećanje motivacije dionika za daljnjim sudjelovanjem. Kvaliteta obrazloženja je ujedno i područje na kojemu postoji potreba za stalnim jačanjem sposobnosti državnih službenika jer upravo taj aspekt ima najsnažniji učinak na razinu povjerenja javnosti u rad institucija nadležnih za pripremu propisa.

Osim internetskih savjetovanja kao najdominantnije metode, državna tijela su održala i 143 savjetodavna sastanka i 49 javnih rasprava/javna skupa. Povrh toga, u radnim skupinama za izradu propisa sudjelovalo je 1514 predstavnika zainteresirane javnosti, od čega najviše ustanova (206), udruga (178), akademske zajednice (127), udruge poslodavaca (121), komora (119), udruga sindikata (111) i trgovačkih društava (105). Ovi podaci ukazuju da i u najranijoj fazi izrade propisa, kada je i mogućnost utjecaja najveća, postoji značajan prostor za sudjelovanje stručne i zainteresirane javnosti. Kako bi se odgovorilo na potrebe sudjelovanja što većeg kruga različitih dionika, nužno je stalno raditi na diversifikaciji metoda savjetovanja i uspostavi ravnoteže između „online“ i „offline“ savjetovanja.

Kritičari teorija sudioničke demokracije obično upozoravaju da su obrazovaniji i informiraniji građani zainteresiraniji za politiku i češće spremni sudjelovati u političkom odlučivanju od siromašnijih i manje obrazovanih. U tom smislu osporavaju i važnost unaprjeđenja institucionalnog okvira kao poticaja za sudjelovanje javnosti, stavljajući fokus na ekonomski i društveni razvoj zemlje kao puno važniji čimbenik jačanja participacije građana u politici<sup>29</sup>. Iako se u dosadašnjim izvješćima o provedenim savjetovanjima nije detaljno analiziralo obrazovne profile sudionika istraživanja, neosporan je pozitivan utjecaj povećanja broja savjetovanja, bolje responzivnosti državnih tijela i općenito unaprjeđenja institucionalnih mehanizama za provedbu javnih savjetovanja na porast interesa građana te raznih društvenih i ekonomskih dionika za doprinosom oblikovanju javnih politika.

Postupno širenje prakse javnih savjetovanja s jedne je strane rezultat stalnog javnog zagovaranja organizacija civilnog društva i ostalih dionika u različitim područjima djelovanja koji su rezultirali stalnim unaprjeđenjem normativnog i institucionalnog okvira. S druge strane, to je nedvojbeno povezano i s kontinuiranim ulaganjem u jačanje sposobnosti državnih i javnih službenika za upravljanje procesom i metodama savjetovanja kroz brojne radionice provedene u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, ali ujedno i rezultat solidne *policy* koordinacije kroz redovito održavanje sastanaka koordinatora savjetovanja iz tijela državne uprave i Vladinih ureda, kao i postojane promidžbe kulture javnog savjetovanja putem društvenih mreža od strane Službe za odnose s javnošću Vlade Republike Hrvatske. Važan poticaj promjeni pristupa u radu državnih tijela imalo je i uvođenje redovitog godišnjeg izvještavanja o provedbi javnih savjetovanja s podacima o radu svih ministarstava, kao i mogućnost stalnog nadzora javnosti nad kvalitetom povratnih informacija o rezultatima savjetovanja koje pružaju nadležna tijela.

<sup>28</sup> U odnosu na 173 podnositelja komentara na prijedloge propisa u 2011, neosporan je porast interesa građana za sudjelovanjem u zakonodavnim procesima.

<sup>29</sup> T. Cipek, Sudionička demokracija-trebaju li demokraciji aktivni građani, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, Zagreb 2015, s. 123.

Unatoč značajnom napretku, na niz izazova u provedbi javnih savjetovanja te poteškoća u osiguranju smislenog sudjelovanja građana i zainteresirane javnosti upozorava Povjerenica za informiranje u Godišnjem izvješću o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu podnesenom Hrvatskom saboru. U Izvješću se, između ostalog, skreće pozornost na skraćivanje rokova za savjetovanja u praksi većeg broja tijela državne uprave, u odnosu na rokove predviđene Zakonom, na kašnjenje objave izvješća o rezultatima savjetovanja, neusklađenost između službenika za informiranje i koordinatora za savjetovanja kao i na potrebu za izradom detaljne upute i smjernica za primjenu članka 11 Zakona u svrhu standardizacije primjene tog članka, posebice vezano uz trajanje savjetovanja i plansko pristupanje provedbi procesa savjetovanja<sup>30</sup>. S druge strane, Povjerenica ukazuje da je pokretanjem središnjeg portala za provedbu e-savjetovanja znatno unaprijeđena provedba savjetovanja na središnjoj razini, iako još postoji prostor za poboljšanja.

## 5. E-savjetovanja – nova faza u razvoju standarda sudjelovanja javnosti u postupcima odlučivanja

Pokretanje e-savjetovanja, središnjeg portala za savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, u travnju 2015. godine označilo je značajan zaokret u praksi javnih savjetovanja tijela državne uprave, bitan iskorak u koordiniranoj primjeni standarda savjetovanja ali i otvaranju dodatnih mogućnosti za građane i različite društvene i ekonomske dionike.

Ključne prednosti središnjeg portala su: i) uvođenje jedinstvene adrese za sva savjetovanja tijela državne uprave te lagano, korisnicima prilagođeno pretraživanje svih savjetovanja; ii) email notifikacije o novootvorenim savjetovanjima za registrirane korisnike; iii) jednostavno korisničko sučelje koje olakšava sudjelovanje u savjetovanjima; iv) transparentan i otvoren sustav savjetovanja koji omogućuje permanentnu vidljivost svih pristiglih komentara zainteresirane javnosti, ali i odgovora tijela državne uprave; v) nadzor javnosti nad kvalitetom odgovora tijela državne uprave odnosno obrazloženja neprihvatanja pojedinih prijedloga te vi) brza i efikasna obrada zaprimljenih komentara i ubrzana objava izvješća o rezultatima provedenih savjetovanja<sup>31</sup>.

U svrhu usklađenog postupanja Ured za udruge Vlade RH, kao institucija odgovorna za upravljanje aplikacijom, organizirao je preko četrdeset radionica za službenike uključene u postupke savjetovanja radi što učinkovitijeg administriranja odnosno moderiranja pojedinih savjetovanja. U ožujku 2016. godine u aplikaciji je bilo registrirano skoro 4500 korisnika, od čega skoro tri četvrtine pojedinaca/fizičkih osoba, ali i brojna poduzeća, udruge te ostale interesne skupine. Među registriranim korisnicima osobito je zamjetan porast sudjelovanja nekih od najutjecajnih i ekonomski najmoćnijih interesnih skupina u Hrvatskoj koje su prepoznale važnost središnjeg portala za artikulaciju stajališta o prijedlozima novih propisa. Porast broja korisnika najčešće generiraju kontroverzni i u javnosti osporavani akti. Primjerice, samo u veljači 2016. godine zabilježeno je gotovo tisuću novih korisnika, ponajprije zbog Nacrta pravilnika o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika, odgajatelja i stručnih suradnika

<sup>30</sup> V. ss. 54-55 Prijedloga Izvješća,

dostupno na: <http://www.sabor.hr/izvjesce-o-provedbi-zakona-o-pravu-na-pristup-0002>.

<sup>31</sup> V. I. Vidacak/L. Grinyer, *Open and responsive policy making in Croatia*,

dostupno na: <https://openpolicy.blog.gov.uk/2015/08/25/open-and-responsive-policy-making-in-croatia/>.

u školskoj ustanovi i učeničkom domu, koji je izazvao reakcije odgojno-obrazovnih djelatnika širom zemlje koji su se vrlo aktivno uključili u raspravu putem e-savjetovanja. Najveći broj komentara u 2015. godini, čak 2837, pristigao je na propis Ministarstva gospodarstva - Strateška studija o vjerojatno značajnom utjecaju na okoliš Okvirnog plana i programa istraživanja i eksploatacije ugljikovodika na Jadranu.

Činjenica da sva tijela državne uprave na središnjoj razini koriste središnji državni portal za provedbu javnih savjetovanja iz njihova djelokruga te podatak o gotovo 400 savjetovanja koja su putem središnjeg portala provedena u nešto više od pola godine od pokretanja e-savjetovanja, uz stalno rastući interes novih dionika, govori u prilog visokoj razini koordinacije koja je postignuta na ovom projektu.

Pokretanje i učinkovito korištenje središnjeg portala e-savjetovanja ne bi bilo moguće bez prethodnog višegodišnjeg ulaganja u jačanje sposobnosti državnih službenika za djelotvornu provedbu savjetovanja, osobito kroz standardni program koji se provodi u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, ali i kroz stalnu razmjenu informacija i uzajamnu podršku mreže koordinatora za savjetovanja, standardizaciju korištenja obrazaca za provedbu savjetovanja i izvještavanja o njihovim rezultatima putem internetskih stranica ministarstava, te višegodišnjeg sustavnog monitoringa napretka u poštivanju zacrtanih standarda.

Iako je uvođenje e-savjetovanja nesumnjivo podiglo razinu transparentnosti i responzivnosti državnih tijela u oblikovanju novih javnih politika, još uvijek su zamjetne određene manjkavosti u kvaliteti procesa. Povjerenica za informiranje u svome Godišnjem izvješću upozorava na slučajeve neopravdanog skraćivanja rokova za savjetovanja zbog čega predlaže u aplikaciji e-savjetovanja tehnički onemogućiti provedbu savjetovanja kraću od 15 (za zakone i strateške dokumenti) odnosno 8 dana (opće akte i podzakonske propise) kako bi savjetovanja i dalje bila relevantna i smislena. Konačno, primjetno je zanemarivanje objave dodatnih obrazloženja u vidu posebnog dokumenta za savjetovanja iz kojih su vidljivi motivi predlagatelja, rezultati prethodnih istraživanja i analiza različitih opcija rješavanja problema, kao i mogućih otvorenih pitanja na koje predlagatelj osobito želi dobiti odgovor u postupku savjetovanja.

## 6. Zaključne napomene

Održivost reformi pokrenutih u Hrvatskoj proteklih godina na području razvoja standarda sudjelovanja javnosti u postupcima oblikovanja javnih politika ovisi o daljnjem ulaganju u osvještavanje političkih dužnosnika o koristima pravodobnog i svrhovitog uključivanja javnosti, jačanju kompetencija državnih službenika odgovornih za formulaciju i provedbu akata od javnog interesa, ali uvelike i o nastavku stvaranja poticajnog okruženja za razvoj aktivnog i snažnog civilnog društva, uključujući i provedbu građanskog odgoja u školama. Pristupanje Europskoj uniji, kao i aktivni angažman u globalnim inicijativama kao što je Partnerstvo za otvorenu vlast, pridonijelo je većoj izloženosti svih aktera domaćih političkih procesa novim praksama i stilovima upravljanja, ali je ujedno znatno podiglo razinu očekivanja građana, organizacija civilnog društva i drugih aktera političkih procesa o prihvatljivim standardima postupanja državnih tijela prilikom donošenja propisa i drugih akata kojima se utječe na njihove interese.

Uz nužno ulaganje dodatnih napora u podizanje kvalitete izvješća o rezultatima savjetovanja i osobito obrazloženja neprihvaćenih primjedbi, u predstojećem razdoblju će biti potrebno

posebnu pozornost pridati jačanju sposobnosti službenika za što veću diversifikaciju metoda savjetovanja te proaktivno informiranje i promidžbu otvorenih savjetovanja među što širim krugom dionika relevantnih za djelokrug rada pojedinih državnih tijela. Upravo će ta proaktivnost u djelovanju i kvaliteta responzivnosti biti testovi vjerodostojnosti državnih tijela, ali i ključni čimbenici o kojima će ovisiti hoće li postignuti normativni pomaci i napredni alati poput e-savjetovanja ostati tek prolazni eksperiment ili trajni doprinos jačanju kulture dijaloga i općenito demokratske političke kulture u Hrvatskoj.