

*Sudjelovanje*

ODRAZ

*udruga u postupcima*

ODRŽIVI RAZVOJ ZAJEDNICE

*izrade i donošenja*

— § —

*zakona i drugih akata*

STUDIJA

*u Republici Hrvatskoj*

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

*u 2009.*

PREDGOVOR

UVOD

1. PRIKAZ PRAVNOG OKVIRA I POSTUPAKA RELEVANTNIH ZA PROVEDBU ISTRAŽIVANJA 5—16
  - PRAVNI TEMELJI RELEVANTNI ZA PROVEDBU ISTRAŽIVANJA
  - ZAKONODAVNI POSTUPAK
  - PROCJENA UČINAKA ZAKONA
2. RAZLOZI ZA PROVEDBU ISTRAŽIVANJA 19—21
3. CILJEVI ISTRAŽIVANJA 23
4. METODOLOGIJA 25—29
  - UDRUGE
  - JAVNI SEKTOR
5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA 31—77
  - VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, VLADINI UREDI I TIJELA DRŽAVE UPRAVE
  - HRVATSKI SABOR
  - UDRUGE
6. ZAKLJUČAK 79—80
7. PREPORUKE ISPITANIKA 83—84
8. PRILOZI 87—98

IZDAVAČ ODRAZ – Održivi razvoj zajednice, Zagreb  
e-mail: odraz@odraz.hr

AUTORICA Ariana Vela

UREDILE Lidija Pavić-Rogošić, Višnja Jelić Mück

ISTRAŽIVAČKI TIM Ariana Vela, Antun Krševan Dujmović, Marina Lochert

SURADNICE Maja Stanojević Pokrovac (procjena učinaka propisa),  
Nataša Novaković, Tihana Damjanović, Marina Vojković,  
Ksenija Vidović Vorberger

LEKTURA Ida Kovač

OBLIKOVANJE Robert Čanak, Zoran Đukić, Jan Pavlović

TISAK Kerschhoffset

NAKLADA 500 primjeraka

ISBN 978 – 953 – 98563 – 9 – 5



Istraživanje je financirala Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 723944.

Zagreb, prosinac 2009.



## PREDGOVOR

ODRAZ – Održivi razvoj zajednice u svom djelovanju kontinuirano promiče i podupire uključivanje predstavnika civilnog sektora i zainteresirane javnosti u postupke odlučivanja na svim razinama: od lokalne do nacionalne pa sve do europske razine. ODRAZ je aktivno sudjelovao i u pripremi nedavno donesenog Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja i provedbe zakona, drugih propisa i akata. Naše iskustvo nedvojbeno potvrđuje kako su odluke i propisi kvalitetniji i primjenjiviji kada je u postupke njihova promišljanja, izrade i donošenja uključen širi krug dionika.

Usvajanje prakse sudjelovanja javnosti u odlučivanju i postupcima izrade propisa uvelike dobiva na značenju u kontekstu pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, gdje se nizom dokumenata promovira taj način djelovanja (npr. Arhuška konvencija na području zaštite okoliša ili Bijela knjiga o europskoj vladavini iz 2001.). Bijela knjiga predlaže otvaranje procesa donošenja odluka kako bi se čim više ljudi i organizacija uključilo u oblikovanje i donošenje javnih politika Europske unije.

Na području je informiranja u Hrvatskoj zadnjih godina dosta napravljeno na razini propisa: uz osnovni Zakon o pravu na pristup informacijama, odredbe o informiranju postale su važan dio posebnih zakona. Primjerice, u Zakonu o zaštiti okoliša uključene su odredbe arhuške Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu na području zaštite okoliša. Ekspertno je tijelo Vijeća Europe za borbu protiv korupcije (GRECO) krajem studenog 2009. ocijenilo pozitivnim donošenje i provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama te korake koje su učinile hrvatske vlasti za djelotvornije provođenje tog Zakona i izobrazbu dužnosnika koji imaju ključne odgovornosti na tom području.

Uključivanje javnosti i partnerstvo javnog i civilnog sektora podržani su i u mnogim dokumentima (npr. Zajednički memorandum između Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije o socijalnom uključivanju, Strategija održivog razvoja RH).

Može se ocijeniti da su, uz poboljšani pravni okvir, znatno uznapredovali i svijest o savjetovanju i suradnji među različitim dijelovima društva te pripravnost na isto. Moram konstatirati da se radi o važnom koraku naprijed. Prije desetak godina smo se suočavali s bitno drukčijom situacijom. Tada su kod nas, i u javnom i u civilnom sektoru, prevladavali stavovi koji su se često protivili bilo kakvoj suradnji. Danas nam preostaje ključni zadatak – promoviranje, razvijanje i jačanje *prakse* sudjelovanja organizacija civilnog društva i javnosti u postupcima izrade i donošenja pravnih akata.

Zagreb, studeni 2009.

Lidija Pavić-Rogošić, direktorica ODRAZ-a

## UVOD

Ideja za provedbu istraživanja o uključivanju udruga u procese izrade i donošenja zakona i drugih akata zamišljena je u ODRAZ-u sredinom 2008. kada se očekivalo donošenje Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja i provedbe zakona, drugih propisa i akata<sup>1</sup> (u daljnjem tekstu: Kodeks). Uspostavljena je suradnja s Institutom za međunarodne odnose zbog njihovog višegodišnjeg iskustva u osmišljavanju metodologije za provođenje različitih istraživanja.

Istraživački tim odlučio je uzeti odredbe Kodeksa kao osnovu za provedbu istraživanja o uključivanju udruga u proces izrade i donošenja zakona i drugih akata tijekom prve polovice 2009. Istraživanje je u praksi predstavljalo kompleksan i zahtjevan zadatak, ponajprije zbog činjenice što Kodeks u razdoblju provedbe istraživanja nije bio usvojen. Ipak, razine savjetovanja navedene u nacrtu Kodeksa istraživačkome su timu predstavljale solidan temelj za istraživanje.

Budući da u trenutku kada je valjalo detaljnije osmisliti metodologiju te započeti s provedbom istraživanja Kodeks još nije bio donesen, istraživački je tim odlučio više pažnje posvetiti načinima suradnje predlagatelja propisa s udrugama koje redovito sudjeluju u postupcima izrade i donošenja propisa.

S obzirom na sastav istraživačkog tima od predstavnika javnog i civilnog sektora, vjerovali smo da će provedba istraživanja biti znatno jednostavnija negoli se to na kraju pokazalo. U nekim slučajevima su nedostatak vremenskog kapaciteta ispitanika

<sup>1</sup> Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja i provedbe zakona, drugih propisa i akata (NN br.140/09) Vlada je usvojila u studenom 2009.

ili jednostavno manjak volje za suradnjom učinili ovaj postupak zahtjevnijim.

Predstavljanjem rezultata istraživanja namjeravamo potaknuti raspravu o važnosti procesa savjetovanja predlagatelja i donositelja propisa s civilnim društvom i općenito zainteresiranom javnošću.

#### **ZAHVALE**

Ovim putem zahvaljujemo svim udrugama koje su se odazvale ovome istraživanju, na način da su ispunile anketni upitnik ili sudjelovale u provedbi dubinskih intervjua.

Također zahvaljujemo zaposlenicima Sabora, Vlade i tijela državne uprave koji su nam dostavili podatke o zakonodavnoj aktivnosti njihovih matičnih tijela, kao i osvrt na dosadašnju suradnju s udrugama.

Zahvaljujemo svim ostalima koji su podržali provedbu ovoga istraživanja, a posebice Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društva koja je prepoznala njegovu važnost.

— *Istraživački tim*

# 1

## PRIKAZ PRAVNOG OKVIRA I POSTUPAKA RELEVANTNIH ZA PROVEDBU ISTRAŽIVANJA

str. 5 — 16

### PRAVNI TEMELJI RELEVANTNI ZA PROVEDBU ISTRAŽIVANJA

5 / 100

Pravni temelji na kojima se uspostavlja mogućnost sudjelovanja javnosti pa tako i udruga u procesima oblikovanja propisa jesu odredbe Ustava Republike Hrvatske, poslovnici Vlade i Sabora, ali i neki zakoni koji u svojim odredbama predviđaju određeni oblik uspostavljanja suradnje javnog i civilnog sektora na ovim pitanjima.

Tako naprimjer Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>2</sup> u članku 20. stavku 2. propisuje da su tijela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacrtu zakona i podzakonskih akata dužna objavljivati nacрте tih akata te omogućiti ovlaštenicima prava na pristup informacijama<sup>3</sup> da se u primjerenom roku o njima očituju.

Temeljem odredbi istoga Zakona nacrti se zakona i podzakonskih akata, pisana očitovanja korisnika i konačni prijedlozi navedenih akata objavljuju na prikladan način, u ili na informatičkom mediju od strane tijela koje je nadležno za njihovu izradu i to neovisno o pojedinačnim zahtjevima ovlaštenika za pristup određenoj informaciji. Drugim riječima, postoji obveza konzultiranja javnosti u fazi kada nacrt zakona još uvijek nije usvojen od strane predlagatelja, a trebao bi u ranoj fazi biti predstavljen javnosti na komentare, što je dosad rijetko bio slučaj.

Važno je, pak, napomenuti da pitanje sudjelovanja udruga u procesima oblikovanja javnih politika te izrade i donošenja propisa treba promatrati i kroz prizmu njihova kapaciteta te spremnosti

<sup>2</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, NN br. 172/03.

<sup>3</sup> Domaća ili strana fizička ili pravna osoba koja zahtijeva pristup informaciji.

za dostavu konkretnih primjedaba i prijedloga.

Proces savjetovanja koji je Ured za udruge proveo tijekom 2008. o tekstu nacрта Kodeksa pokazao je da na općoj razini postoji veliki interes udruga za sudjelovanje u predmetnim procesima, no da često izostaje akcija i dostava konkretnih prijedloga.

Naime, udruge su, uz iznimke, često sklone kritizirati određena zakonska rješenja, istovremeno ne nudeći kvalitetnija. Tako je u predmetnom procesu velik broj udruga smatrao dovoljnim sudjelovati na regionalnim savjetovanjima organiziranim od strane Ureda za udruge na kojima je bio predstavljen sadržaj Kodeksa, no samo je pet pisanih komentara dostavljeno kao odgovor na proces savjetovanja otvoren preko internetskih stranica. Ovakva praksa je zabrinjavajuća, imajući u vidu da pojedina tijela državne uprave na svojim internetskim stranicama objavljuju nacрте akata te očekuju pisani odgovor.

Jednako je tako zakonodavni proces iznimno delikatan, zbog čega je nužno uključiti se u njega na kvalitetan i vjerodostojan način te dostavljati kvalitetne i jasne prijedloge. Budući da udruge izostaju kod dostave konkretnih prijedloga, odlučili smo pažnju posvetiti i razlozima zbog kojih je tome tako.

Sa svrhom je jednostavnijeg snalaženja u ovoj studiji na početku ukratko opisan tijek zakonodavnog procesa te je dan osvrt na zapostavljenu važnost procjene učinaka već donesenih propisa ili propisa koji se tek imaju donijeti.

## ZAKONODAVNI POSTUPAK

Temeljni dokumenti koji reguliraju tijek zakonodavnog postupka su Poslovnik Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Poslovnik Vlade) te Poslovnik Hrvatskoga sabora (u daljnjem tekstu: Poslovnik Sabora) koji u detalje propisuju prava i obveze sudionika ovih postupaka, kao i proceduralna pravila.<sup>4</sup>

U kontekstu je ovoga istraživanja naglasak stavljen na dijelove zakonodavnog postupka kojim se omogućava sudjelovanje javnosti, odnosno udruga. U tom smislu je zakonodavni postupak moguće promatrati kroz dvije osnovne faze, i to fazu oblikovanja te fazu donošenja zakona i njihova stupanja na snagu.

Sukladno pozitivnim propisima u Republici Hrvatskoj zakone mogu predlagati Vlada, saborski zastupnici pojedinačno, klubovi zastupnika te radna tijela Hrvatskoga sabora. Dosadašnja praksa ukazuje da je najčešći predlagatelj zakona Vlada Republike Hrvatske čija se većina prijedloga u konačnici usvoji u Saboru. Mali broj prijedloga zakona dolazi od ostalih predlagatelja, uglavnom klubova zastupnika ili pojedinih zastupnika.

Ustaljena je praksa da ministarstva i druga tijela državne uprave predlažu Vladi donošenje određenog zakona ili drugoga propisa iz njihova djelokruga. Nadalje, uredi državne uprave u županijama i Grad Zagreb imaju ovlaštenje upozoriti Vladu ili nadležno ministarstvo o potrebi izrade zakonskog prijedloga.

Izrada se *nacрта prijedloga* zakona uglavnom odvija u ministarstvima i tijelima državne uprave sukladno njihovom djelokrugu, i to temeljem zaključka kojim ih Vlada Republike Hrvatske

<sup>4</sup> Poslovnike je moguće pronaći na internetskim stranicama Vlade Republike Hrvatske ([www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)) i Hrvatskoga sabora ([www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)).

zadužuje za obavljanje te aktivnosti. Vlada potom određuje osnovna pitanja koja se uređuju predmetnim zakonima, kao i rokove za njihovo oblikovanje, tj. izradu. Osim navedenih tijela Vlada može za obavljanje istih poslova zadužiti Ured za zakonodavstvo ili druge stručne službe.

Uz nacрте se prijedloga zakona i drugih propisa koji se trebaju dostaviti Vladi prilažu i mišljenja Ureda za zakonodavstvo, Ministarstva financija i Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija te drugih tijela državne uprave u čiji djelokrug ulaze pitanja koja se uređuju predmetnim prijedlozima. Tijekom postupka izrade mišljenja ta su tijela u pravilu, prema Poslovniku Vlade, dužna uputiti ih na mišljenje strukovnim udruženjima i udrugama u čiji djelokrug spadaju pitanja koja su predmet mišljenja.

Pri završetku se ovog dijela procesa nacrti prijedloga dostavljaju na raspravu i doradu stručnim radnim skupinama i vladinim tijelima za koordinaciju. Ukoliko Vlada ocijeni da nacrti prijedloga zakona nisu zadovoljavajući, vratit će ih predlagatelju kako bi se, u određenom roku, napravile promjene i dopune. Ukoliko su nacrti prijedloga zakona zadovoljavajuće razine, Vlada ih usvaja na jednoj od sjednica i tada nacrt prijedloga zakona postaje *prijedlog zakona*.

Postupak donošenja zakona formalno otpočinje upućivanjem prijedloga zakona u saborsku proceduru, odnosno dostavom prijedloga zakona predsjedniku Sabora. U situacijama kada zakon predlaže saborski zastupnik, klub zastupnika ili radno tijelo Hrvatskoga sabora, prijedlog se upućuje na znanje i predsjedniku Vlade Republike Hrvatske.

Dostavljeni prijedlog zakona, koji mora sadržavati i obrazloženje, predsjednik Sabora upućuje predsjednicima svih radnih

tijela Sabora i zastupnicima, te predsjedniku Vlade u slučajevima kada kada Vlada nije predlagatelj.

Predlagatelj koji je uputio prijedlog zakona u Sabor može zahtijevati da se u pojedinim radnim tijelima Sabora provede pretходna rasprava o razlozima donošenja zakona te osnovnim pitanjima koja se zakonom uređuju. Odluku o tome donosi Sabor. Nakon tako provedene rasprave predlagatelju se dostavljaju sva stajališta, prijedlozi i mišljenja koje je dužan uzeti u obzir pri izradi prijedloga zakona. Ukoliko određene prijedloge i mišljenja predlagatelj ne uzme u obzir, a o njima je provedena pretходna rasprava, dužan je obrazložiti one koji nisu prihvaćeni.

Svaki prijedlog zakona koji je upućen u saborsku proceduru mora sadržavati:

- ustavnu osnovu donošenja zakona
- ocjenu stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će proisteći donošenjem zakona
- procjenu i izvore financijskih sredstava koja su potrebna za provođenje zakona
- tekst prijedloga zakona (pravne odredbe)
- obrazloženje prijedloga kojim se pobliže objašnjavaju predložene odredbe
- tekst odredbi važećeg zakona koje se mijenjaju/dopunjuju ukoliko se predlažu izmjene/dopune zakona.

Osim obvezatnih dijelova sadržaja predlagatelj uz prijedlog zakona može dostaviti i dodatnu dokumentaciju koja se sastoji od stručnih mišljenja, prihvaćenih međunarodnih ugovora i drugih akata kojima je cilj dodatno i temeljitije obrazložiti prijedlog zakona.

Prije rasprave o prijedlogu zakona na sjednici Sabora, predsjednik matičnog radnog tijela i predsjednik Odbora za zakonodavstvo dužni su prijedlog zakona uvrstiti na dnevni red sjednice relevantnog radnog tijela i provesti raspravu. Radna tijela izjašnjavaju se o svim elementima prijedloga zakona.

Ako su u prijedlogu obuhvaćena pojedina pitanja koja su u djelokrugu i drugih radnih tijela, tada ona imaju mogućnost razmatranja prijedloga tih pitanja. Radna tijela dostavljaju svoja mišljenja, primjedbe i prijedloge matičnom radnom tijelu. Kad razmotri prijedlog zakona te mišljenja, primjedbe i prijedloge koje su mu dostavila druga radna tijela, matično radno tijelo podnosi svoje izvješće Saboru s mišljenjem, primjedbama i prijedlozima na prijedlog zakona. Izvješće se upućuje predsjedniku Sabora koji ih dostavlja predlagatelju zakona, predsjednicima radnih tijela i zastupnicima. To izvješće sačinjava temelj za raspravu koja će se održati na plenarnoj sjednici Sabora.

Postupak donošenja zakona u Saboru sastoji se od dva, a rijetko i od tri čitanja. **Prvo čitanje** zakona koje se provodi na sjednici Sabora obuhvaća:

- uvodno izlaganje predlagatelja
- opću raspravu o potrebi donošenja zakona, o osnovnim pitanjima koja treba urediti zakonom, o ustavnom ovlaštenju uređivanja predloženih odnosa zakonom, o opsegu i načinu zakonskog uređivanja tih odnosa i sl.
- raspravu o pojedinostima koja uključuje raspravu o samom tekstu prijedloga zakona
- raspravu o stajalištima radnih tijela koja su razmatrala prijedlog
- donošenje zaključka o potrebi donošenja zakona.

Ukoliko zastupnici glasovanjem odluče da nije potrebno donijeti zakon, prijedlog zakona odbit će se zaključkom koji mora biti obrazložen i dostavljen predlagatelju. Odbijeni prijedlog zakona ne može biti ponovno uvršten u dnevni red sjednice prije isteka roka od tri mjeseca od dana kada ga je Sabor odbio.

Zaključkom kojim se prihvaća donošenje zakona utvrđuju se stajališta, prijedlozi i mišljenja u vezi s prijedlogom zakona i upućuju se predlagatelju radi pripreme *konačnog prijedloga* zakona ili drugom tijelu ako je to odredio Sabor i s tim se suglasio predlagatelj.

Zaključkom se o prihvaćanju prijedloga zakona može odrediti da je predlagatelj zakona obvezatan prije podnošenja konačnog prijedloga zakona pribaviti mišljenje pojedinih tijela, organizacija ili zajednica o pitanjima na koja se odnosi predloženi zakon.

Konačni prijedlog zakona predlagatelj je dužan podnijeti u roku od šest mjeseci od dana prihvaćanja prijedloga zakona, jer će se u suprotnom smatrati da je postupak donošenja zakona obustavljen.

Konačni prijedlog zakona podnosi se u obliku u kojem se donosi zakon. Obrazloženje obuhvaća razloge zbog kojih se zakon donosi, pitanja koja se njime rješavaju, objašnjenje odredbi predloženog zakona, podatke o financijskim sredstvima potrebnim za provođenje zakona i o načinu osiguranja tih sredstava te druge važne okolnosti u vezi s pitanjima koja se uređuju zakonom.

Predlagatelj zakona dužan je u obrazloženju konačnog prijedloga navesti razlike između rješenja koja predlaže u odnosu na rješenja iz prijedloga zakona, razloge zbog kojih su te razlike

nastale, te prijedloge i mišljenja koji su bili dani na prijedlog zakona, a koje predlagatelj nije prihvatio, uz navođenje razloga zbog kojih ih nije prihvatio.

**Drugo čitanje zakona obuhvaća:**

- raspravu o tekstu konačnog prijedloga zakona
- raspravu o stajalištima radnih tijela Sabora
- raspravu o podnesenim amandmanima
- odlučivanje o amandmanima
- donošenje zakona.

U tijeku rasprave o tekstu konačnog prijedloga zakona raspravlja se o prijedlogu po dijelovima, glavama, odnosno odjeljcima, člancima te o podnesenim amandmanima o kojima se odlučuje nakon rasprave.

Nakon provedene rasprave i odlučivanja o amandmanima zaključuje se rasprava i odlučuje o donošenju zakona.

## **AMANDMANI**

Prijedlog za izmjenu ili dopunu konačnog prijedloga zakona podnosi se u pisanom obliku putem amandmana s obrazloženjem. Pravo podnošenja amandmana ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Sabora te Vlada. Amandmani se upućuju predsjedniku Sabora najkasnije do kraja rasprave na sjednici Sabora o konačnom prijedlogu zakona.

Ako se konačnim prijedlogom zakona mijenja i dopunjuje zakon, amandmani se mogu podnositi samo na članke obuhvaćene predloženim izmjenama i dopunama. Iznimno, amandmani se mogu podnositi i na članke koji nisu obuhvaćeni predloženim izmjenama i dopunama zakona ako je to potrebno zbog usklađivanja s

Ustavom Republike Hrvatske ili dokumentima vezanim uz međunarodne integracije te u svezi s odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske.

O amandmanima se glasuje prema redoslijedu članaka konačnog prijedloga zakona na koje se odnose. Ako je na jedan članak konačnog prijedloga zakona podneseno više amandmana, o amandmanima se glasuje po redoslijedu koji odredi predsjednik Sabora, bez rasprave. Ukoliko je na jedan članak konačnog prijedloga podneseno više amandmana identičnog sadržaja, glasuje se samo o prvom od njih. Ako se na isti članak prihvati više amandmana koji se međusobno isključuju, prihvaćen je amandman koji je po redoslijedu posljednji prihvaćen glasovanjem.

Amandman koji je podnio predlagatelj zakona ili s kojim se predlagatelj zakona suglasio, postaje sastavnim dijelom konačnog prijedloga zakona i o njemu se odvojeno ne glasuje.

O amandmanima se izjašnjavaju predlagatelj i Vlada, u pravilu usmenim putem. Na očitovanje predlagatelja može se osvrnuti samo podnositelj amandmana.

Ako u raspravi o podnesenim amandmanima predsjednik ili član Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav upozori na njihovu suprotnost s odredbama Ustava Republike Hrvatske, sjednica Sabora će se prekinuti dok Odbor ne dostavi svoje mišljenje.

**Treće je čitanje zakona poseban dio u postupku donošenja zakona koji se provodi odlukom Sabora ili na zahtjev predlagatelja i to u slučajevima kada je na tekst konačnog prijedloga zakona podnesen veći broj amandmana ili kada su amandmani takve prirode da bitno mijenjaju sadržaj konačnog prijedloga zakona. Provodi se uz uvjete i po postupku propisanom za drugo čitanje.**

Sukladno odredbama Poslovnika Sabora Zakon se može u iznimnim situacijama donijeti po **hitnom postupku**, i to u slučajevima kada to zahtijevaju interesi obrane i drugi osobito opravdani državni razlozi, odnosno kada je to nužno radi sprječavanja ili otklanjanja većih poremećaja u gospodarstvu.

Uz prijedlog donošenja zakona po hitnom postupku podnosi se konačni prijedlog zakona. Takav prijedlog donošenja zakona po hitnom postupku može podnijeti klub zastupnika koji se sastoji od 15 ili više članova, te klubovi zastupnika koji zajedno sadrže 15 ili više članova. Ukoliko prijedlog podnosi zastupnik, tada mora imati pisanu podršku još 25 zastupnika. Prijedlog se podnosi predsjedniku Sabora najkasnije 24 sata prije utvrđivanja dnevnog reda sjednice, a o njemu se odlučuje glasovanjem prilikom utvrđivanja dnevnog reda. Ukoliko prijedlog za hitni postupak nije prihvaćen, predsjednik Sabora može predložiti provođenje prvog čitanja na istoj sjednici.

Po hitnom se postupku donose zakoni koji se usklađuju s propisima Europske unije ako to zatraži predlagatelj, osim u slučaju kada matično radno tijelo, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav ili Odbor za zakonodavstvo predlože da se zbog neusklađenosti s Ustavom ili pravnim sustavom o zakonu raspravlja u prvom čitanju.

Nakon usvajanja prijedloga zakona slijedi njegovo proglašenje i **objava u Narodnim novinama**. Tako objavljeni zakoni u pravilu stupaju na snagu osam dana od dana objave u Narodnim novinama, no moguće je da zakonodavac u samom tekstu predloži odgodu stupanja na snagu za određeni vremenski period ili da odredi stupanje na snagu zakona na određeni dan.

## PROCJENA UČINAKA ZAKONA

Procjena učinaka je alat koji pomaže vladama donijeti kvalitetnije odluke i politike. Procjena učinaka se primjenjuje u zemljama članicama Europske unije (EU) i u zemljama članicama Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD). Europska komisija je 2002. uvela procjenu učinaka kao obvezu za sve direktive EU.

EU promovira takav postupak i u zemljama kandidatkinjama jer se ne stavlja naglasak samo na harmonizaciju sa zakonodavstvom EU, već i na provedivost i učinkovitost propisa.

U Hrvatskoj postoji jasno definiran okvir koji nalaže obvezatno provođenje procjene učinaka i donošenja provedivih zakona, a to je Poslovnik Vlade RH iz 2000., koji sadrži elemente za provedbu takvog procesa (konzultacije između ministarstava i konzultacije s udrugama). Izmjenom se Poslovnika 2005. uvodi procjena učinaka na način da je uz svaki propis uključena procjena financijskih, gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka. Prema Poslovniku Vlada propisuje obrazac standardne metodologije na kojem se podnose iskazi o procjeni učinaka. Poslovi procjene učinaka su nedavnom izmjenom Uredbe o Uredu za zakonodavstvo povjereni navedenom uredu<sup>5</sup>.

Cilj je procjene učinaka prikazati koliko će pozitivnih i negativnih posljedica imati predložene politike i propisi za javni, gospodarski i civilni sektor kako bi se donijela ispravna i kvalitetna odluka. Kroz taj se postupak procjenjuju potencijalne ili stvarne koristi i troškovi određene javne politike ili propisa. Izrađuje se procjena fiskalnih, gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka.

<sup>5</sup> Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o Uredu za zakonodavstvo, NN br. 140/09

Uz planirane učinke, moguće politike mogu imati i neplanirane učinke koje procjena učinaka također mora razmotriti.

Više o postupku procjene učinaka propisa može se pronaći u *Priručniku o procjeni učinaka* koji je pripremljen u okviru projekta BIZImpact.<sup>6</sup> Priručnik opisuje postupak, odnosno logičan slijed koraka procjene učinka propisa, definiranje problema i ciljeva, mogući načini dolaženja do rješenja, potrebu savjetovanja s relevantnim dionicima, provedbu te potrebu nadzora i vrednovanja postignuća javne politike ili propisa. U Priručniku se govori i o iskazima o procjeni učinaka koji se pripremaju u standardiziranom obrascu kako bi bili razumljivi te prikazani na jednostavan i sustavan način. Iskaz sadrži tri poglavlja: odobrenje (sadrži navode o osnovnim rezultatima procjene učinaka, popis nadležnih ministarstva te očitovanje relevantnih ministarstava), sažetak (sadrži glavne rezultate procjene učinaka) i procjena učinaka koja sadrži sve gore opisane elemente.

<sup>6</sup> Projekt BIZImpact je financiran od strane Europske unije s ciljem unaprjeđenja poslovne klime u Hrvatskoj razvijanjem instrumenata za procjenu učinaka zakonskih propisa na hrvatsku poslovnu zajednicu. Priručnik možete naći na sljedećoj web stranici:  
[http://www.bizimpact.hr/admin/js2/filemanager/files/ia/FINAL%20IA%20materials/Prirucnik\\_o\\_procjeni\\_ucinaka\\_07-2009.pdf](http://www.bizimpact.hr/admin/js2/filemanager/files/ia/FINAL%20IA%20materials/Prirucnik_o_procjeni_ucinaka_07-2009.pdf)

# 2

## RAZLOZI ZA PROVEDBU ISTRAŽIVANJA

str. 19 — 21

Nacionalnom je strategijom za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva<sup>7</sup> te pripadajućim Operativnim planom utvrđena obveza izrade i donošenja Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja i provedbe zakona, drugih propisa i akata. Ovim se istraživanjem želi potaknuti rasprava o mogućnostima sudjelovanja udruga u procesu izrade propisa u trenutku kad započinje provedba Kodeksa. Činjenica je naime da ni provedba važećih propisa koji uređuju ovo pitanje nije zadovoljavajuća i da donošenje još jednog dokumenta bez analize uzroka takvog stanja neće preko noći donijeti očekivanu promjenu. Smatramo da je važno nastaviti raspravu o ovoj temi i nakon usvajanja Kodeksa kako bi se potaknula njegova široka i kvalitetna primjena.

Drugi je motiv za ovo istraživanje vezan za proces usklađivanja pravne stečevine RH s pravnom stečevinom EU budući da smatramo da doprinos zainteresirane javnosti, a posebice udruga, sadržajnom dijelu ovoga procesa dobiva na relevantnosti jer pomaže donošenju kvalitetnijih propisa. Ujedno je javne politike i propise koje poznaje velik broj građana lakše provoditi u praksi.

Razumijevajući potrebu za hitnim usklađivanjem hrvatskih propisa s onima EU-a, mora se istaknuti da je posljedica donošenja propisa po hitnom postupku nerijetko niska razina njihove provedivosti. Neki su zakonski prijedlozi izrađeni te doneseni u roku od nekoliko dana, pri čemu zainteresirana javnost uglavnom nije imala mogućnost uvida i izjašnjenja o prijedlogu. Osim toga ovakvi su se propisi u više navrata pokazivali nedovoljno razrađenima i neadekvatnima te su ukidani ili mijenjani i dopunjavani. Prema tom pitanju 2009. godina ne predstavlja iznimku u odnosu na prethodne godine.

<sup>7</sup> Usvojena zaključkom Vlade RH na sjednici održanoj 12. srpnja 2006.

Praksa, koju je potvrdilo ovo istraživanje, je pokazala da tijela državne uprave relativno rijetko i sporadično uključuju zainteresiranu javnost u procese oblikovanja javnih politika i propisa. Također, činjenica je da u RH postoji izražen problem slabe primjene propisa općenito i postojanja propisa koji nisu u skladu s realnim stanjem u državi pa su zbog toga neprimjenjivi ili vrlo brzo dolazi do izmjena njihova sadržaja. Ova je praksa jasno vidljiva na primjeru Zakona o zabrani rada trgovina nedjeljom koji se vrlo brzo pokazao lošim za gospodarstvo te su zbog toga sporne odredbe koje su branile trgovinama rad nedjeljom poništene od strane Ustavnoga suda RH. Ovaj je primjer ujedno i vrlo dobar pokazatelj što se događa kada se propisi donose bez prethodno provedenih konzultacija sa zainteresiranim društvenim skupinama.

Zbog svega navedenog primjena odredbi Kodeksa te drugih dokumenata koji reguliraju ova pitanja jest od iznimne važnosti za podizanje razine demokratičnosti i transparentnosti u radu javne uprave, a samim time i kvalitete zakona i javnih politika. Posredno ovi postupci utječu na smanjenje troškova koji nastaju zbog nemogućnosti primjene neadekvatnih i neprovedivih odredbi propisa.

Dosad je na ovu temu izrađeno malo analiza te je bilo potrebno prirediti dokument u kojemu će biti predstavljena mišljenja, stavovi i iskustva udruga te sugestije i primjedbe o mogućnostima sudjelovanja u procesima oblikovanja i donošenja propisa.

Jednako tako nisu bili poznati ni istraženi stavovi i mišljenja tijela državne uprave koja sudjeluju u postupcima oblikovanja propisa o suradnji s udrugama na ovom području kao ni o mogućnostima buduće suradnje.

Razlog za ovo istraživanje je stoga nedovoljno utvrđena stvarna mogućnost uključivanja udruga u ove procese, razina otvorenosti tijela državne uprave i njihova spremnost na suradnju, ne samo u deklarativnom smislu, kao i nepostojanje procjene kapaciteta obiju strana za uključivanje u ovaj proces.

# 3

## CILJEVI ISTRAŽIVANJA

**str. 23**

Ciljevi istraživanja su:

- ispitati praksu savjetovanja te mogućnosti suradnje udruga i institucija u procesu izrade i donošenja propisa i drugih akata te percepciju udruga i institucija o ovome procesu
- dati preporuke za poboljšanje procesa.

Također, valja naglasiti da se u istraživanju nismo bavili analizom oblikovanja i donošenja svakog pojedinog propisa u prvoj polovici 2009. jer bi takvo istraživanje iziskivalo znatno veća sredstva i kapacitete od onih koje smo u ovome procesu imali na raspolaganju. Međutim, prikupili smo podatke o postupcima oblikovanja primarno zakona, a onda i drugih propisa u kojima su udruge sudjelovale kako bismo lakše izvršili odabir materijala za detaljnu obradu te kako bi ispitivači dobili okvirnu sliku o razini suradnje udruga i institucija u naznačenom razdoblju.

Kašnjenje u donošenju i primjeni Kodeksa zahtijevalo je djelomičnu promjenu, odnosno prilagodbu ciljeva i svrhe ovoga istraživanja, posebice iz razloga što ono više nije moglo sustavno pratiti početnu provedbu toga dokumenta, što je i bio primarni cilj, već je naglasak stavljen na dosadašnju praksu suradnje, mišljenja dionika procesa, percepciju drugih dionika te preporuke za poboljšanje procesa u budućnosti.

# 4

## METODOLOGIJA

str. 25 — 29

Istraživačko razdoblje proteže se na razdoblje u trajanju od godine dana i to od 1. siječnja do 31. prosinca 2009., pri čemu je prikupljanje podataka o sudjelovanju udruga u procesima oblikovanja javnih politika i propisa vršeno u prvoj polovici godine, dok su dubinski intervjui i obrada podataka vršeni tijekom cijelog istraživačkog razdoblja.

### UDRUGE

Uzorak udruga izabran je kombinacijom sljedećih parametara:

- prepoznatljivost udruge na nacionalnoj ili lokalnoj razini
- prepoznatljivost udruge na području djelovanja
- sudjelovanje u procesu savjetovanja za oblikovanje Kodeksa, organiziranom od strane Ureda za udruge
- jedna od djelatnosti udruge je sudjelovanje u procesima oblikovanja propisa
- zemljopisna zastupljenost udruga iz svih dijelova Republike Hrvatske, s posebnim naglaskom na četiri velika grada (Zagreb, Rijeka, Osijek, Split)
- zastupljenost različitih područja djelovanja udruga.

Na temelju je tako odabranih parametara izabran okvirni uzorak od 50 udruga s područja cijele Republike Hrvatske.

U svrhu prikupljanja podataka o sudjelovanju udruga u predmetnim procesima izrađen je **anketni upitnik** sa 62 pitanja koja obuhvaćaju gotovo sve aspekte sudjelovanja udruga u procesu oblikovanja javnih politika i propisa.

Posebice su nas zanimali sljedeći aspekti:

- kapaciteti udruge za sudjelovanje u predmetnim procesima (financijski kapacitet, ljudski resursi, interes za sudjelovanjem, percepcija vlastite pozicije i znanja)
- načini na koje udruga prikuplja informacije o zakonima i javnim politikama koje su u fazi oblikovanja ili donošenja (internet, suradnja s institucijama, unutarsektorska i međusektorska suradnja)
- učestalost, načini i percepcija kvalitete suradnje udruge s ministarstvima i drugim tijelima državne uprave, Vladom te Hrvatskim saborom (dosadašnja iskustva, primjeri dobre i loše prakse te preporuke za poboljšanje suradnje)
- primjeri dobre i loše prakse dosadašnjeg sudjelovanja udruge u predmetnim procesima (konkretni postupci oblikovanja javnih politika i zakona)
- preporuke za poboljšanje procesa.

Pitanja su postavljena na nekoliko razina:

- pitanja na koja ispitanici odgovaraju opisnim putem
- pitanja u kojima ispitanici zaokružuju jedan od ponuđenih odgovora rangiranih u pet razina, od kojih prva predstavlja najlošije, a posljednja najbolje rezultate ili rješenja
- pitanja u kojima ispitanici rangiraju određene tvrdnje
- pitanja u kojima ispitanici zaokružuju jedan od ponuđenih odgovora koji glase ‘da’ i ‘ne’.

Upitnici su distribuirani putem e-maila na adrese 50 udruga s područja cijele Republike Hrvatske<sup>8</sup>. Podaci za kontakt udruge prikupljeni su preko internetskih stranica udruge ili iz baze podataka koju vodi Ured za udruge. Distribucija je vršena u tri

navrata tijekom prve polovice 2009. (upitnici su dostavljani u više navrata samo onim udrugama koje nisu odgovorile odnosno ispunile upitnik).

Ovom su metodom prikupljeni podaci od 35 udruga s područja cijele Hrvatske, odnosno 70% početno određenog uzorka. Osam udruge, odnosno njih 16% nije ispunilo anketni upitnik ni odgovorilo na našu molbu za održavanjem sastanka na kojem bi, u suradnji s članovima istraživačkog tima, ispunili anketne upitnike. Sedam udruge, odnosno njih 14% nije bilo moguće kontaktirati putem službenih kontakata udruge koji se nalaze u registru i/ili njihovim internetskim stranicama.

Kada su podaci prikupljeni, izvršena je prva analiza rezultata upitnika. Na temelju je te analize izdvojeno 20 najrelevantnijih udruga s obzirom na kriterij učestalosti sudjelovanja u procesima izrade i donošenja propisa te s obzirom na kriterij suradnje s najmanje dva tijela javne vlasti koja su sudjelovala u istraživanju.

Drugim riječima, detaljna analiza rezultata izvršena je za udruge koje su sudjelovale u najmanje jednom postupku izrade određenog zakona ili javne politike te koje su u tom postupku surađivale s najmanje dvije institucije koje su sudjelovale u istraživanju.

Prilikom određivanja detaljnog uzorka izuzete su udruge koje su istraživački tim upućivale na prikupljanje podataka uvidom u godišnje izvještaje udruge, budući da su nam trebali podaci iz 2009.

Naime istraživački je tim neposrednim dostavljanjem anketnih upitnika udrugama želio prikupiti, što je moguće točnije, novije podatke o aktivnostima udruge u oblikovanju javnih politika i

<sup>8</sup> Prilog 1. Popis udruga koje su sačinjavale inicijalni uzorak.

zakona. Udrugama je ostavljena mogućnost kontaktiranja članova istraživačkog tima ukoliko je postojala potreba za dodatnim pojašnjavanjem. Do kraja procesa prikupljanja podataka ovom metodom nije bilo upita te smatramo da je anketni upitnik jasno sastavljen.

Uz obradu podataka dobivenih kroz anketu, dogovoreno je i izvršeno 20 **dubinskih intervjua** s predstavnicima udruga koji neposredno sudjeluju u procesima izrade propisa, kako bi se dodatno elaborirale teme i pitanja iz anketnih upitnika te dobio njihov stav o suradnji s Vladom, Saborom i tijelima državne uprave na ovim pitanjima.

Njihovi su komentari analizirani te predočeni u obliku preporuka za unapređenje procesa, koji su priloženi na kraju ovog dokumenta.

## JAVNI SEKTOR

Istraživački je tim izradio obrasce za praćenje rada sljedećih institucija: Vlada Republike Hrvatske, Hrvatski sabor te neka tijela državne uprave, s naglaskom na ministarstva i nekoliko središnjih državnih ureda.

Tijekom prve polovice istraživačkog razdoblja, koristeći internetske stranice odabраниh tijela te putem telefonske i pisane komunikacije, sustavno su prikupljeni podaci o radu predmetnih tijela na izradi i donošenju propisa. Željeli smo ispitati koliko je propisa pripremljeno i doneseno te prikazuju li i do koje mjere ta tijela na svojim internetskim stranicama podatke o eventualnim procesima informiranja i savjetovanja.

Također su korištenjem instrumenata koje na raspolaganje stavlja Zakon o pravu na pristup informacijama prikupljeni i

službeni podaci o relevantnim aktivnostima tih tijela, s ciljem usporedbe podataka koji su dostupni široj javnosti. Predmetne smo podatke prikupili u nekoliko navrata tijekom istraživačkog razdoblja pozivajući se na zakonske odredbe o pravu na pristup informacijama. Tijela javne vlasti u svojim su odgovorima dostavila službene podatke koje smo usporedili s podacima prikupljenim iz javno dostupnih medija (internet, javna glasila, objave, priopćenja).

Analizom ovih podataka dobili smo uvid u broj propisa koji su izrađeni i doneseni tijekom prve polovice 2009. godine, s posebnim naglaskom na zakone; u načine njihova oblikovanja i donošenja, kao i mišljenja institucija o sudjelovanju udrugama u ovim procesima.

Također su uvidom u internetske stranice Hrvatskoga sabora, pisanom komunikacijom sa saborskim odborima i klubovima zastupnika te korištenjem odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama prikupljeni podaci o tome kakav je opseg suradnje saborskih odbora s udrugama u izradi i donošenju propisa. Jednako je tako izvršena analiza podataka koje Sabor objavljuje o svojim sjednicama te mogućnosti uključivanja udrugama u njegov rad na donošenju propisa.

# 5

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

str. 31 — 77

## VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, VLADINI UREDI I TIJELA DRŽAVE UPRAVE

31 / 100

Na temelju izvršene analize podataka koje je prikupio istraživački tim, uključujući i one dostupne javnosti putem internet-ske stranice Vlade, vladinih ureda i tijela državne uprave, utvrđeno je da je Vlada u periodu od 1. siječnja do 30. lipnja 2009. godine usvojila 264 propisa i drugih akata, od čega 146 prijedloga zakona (68 zakona koji se usklađuju s pravnom stečevinom Europske unije) i 20 javnih politika. Za navedene je sjednice objavljen dnevni red te po njihovom završetku i materijali.

Ovi propisi i akti usvojeni su tijekom 23 sjednice Vlade, pri čemu valja naglasiti da je 87. sjednica bila svečana te na njoj nisu usvajani propisi budući da se održavala u povodu proslave Dana državnosti. Javno nisu objavljeni podaci o dvije sjednice Vlade i to 70. i 75. sjednice, za koje nije bilo moguće utvrditi kojega su datuma održane, koji im je bio dnevni red, tko je na njima sudjelovao te koliko je propisa usvojeno. Naknadnom provjerom te kontaktiranjem Vlade nisu dobiveni ovi podaci, pa se nameće zaključak da se radi o sjednicama koje su bile u potpunosti zatvorene za javnost. 80. sjednica Vlade, za koju također nije objavljen dnevni red ni materijali, održana je telefonskim putem, što je razvidno iz priopćenja koje je Vlada objavila na svojoj internetskoj stranici 30. travnja 2009.<sup>9</sup>

Službeni podaci koje je Vlada dostavila istraživačkom timu temeljem upita sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, ponešto se razlikuju od onih koji su dostupni javnosti i to u ukupnom broju zakona koji su usvojeni u istraživanom

<sup>9</sup> [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/priopcenja\\_za\\_javnost/2009/travanj/telefonska\\_sjednica\\_vlade\\_republike\\_hrvatske](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/priopcenja_za_javnost/2009/travanj/telefonska_sjednica_vlade_republike_hrvatske)

razdoblju. Naime, sukladno podacima koje smo zaprimili, Vlada navodi da je broj usvojenih prijedloga zakona u prvoj polovici 2009. godine iznosio 150, što je 4 zakona više od onoga što je dostupno putem njihovih internetskih stranica.

Do završetka obrade podataka prikupljenih tijekom istraživanja, nije bilo moguće utvrditi o kojim se točno zakonima radi, kada su usvojeni i jesu li i gdje objavljeni njihovi nacrti.

## ZAKLJUČAK

Vlada Republike Hrvatske u razdoblju od 1. siječnja do 30. lipnja 2009. godine redovito je objavljivala dnevni red predstojećih sjednica. Najranije je dnevni red bio objavljen dan prije održavanja, a najčešće upravo na dan održavanja same sjednice.

Nacrti prijedloga zakona sa sjednica objavljavani su po usvajanju te je tako omogućen uvid u te dokumente. Utvrđeno je međutim da ni jedan od nacrti tih prijedloga zakona nije bio objavljen na internetskim stranicama Vlade prije usvajanja, čime je javnosti, pa tako i udrugama, bio onemogućen uvid i očitovanje o njihovom sadržaju.

Ukoliko se kod dvije sjednice za koje nisu javno objavljeni podaci radilo o sjednicama zatvorenim za javnost, dobra praksa bila bi navesti te činjenice u javnom priopćenju.

Iskustvo istraživačkoga tima, ali i nalazi istraživanja potvrđuju da je zadnjih godina podignuta razina informiranja, no još ima puno mjesta za poboljšanje, naročito u pogledu pravovremenosti.

Dosadašnja praksa Vlade djelomično je obuhvatila segment osnivanja radnih skupina za oblikovanje pojedinih javnih

politika i zakona, no te aktivnosti nisu provedene na transparentan način. Naime, uglavnom nije moguće utvrditi tko su bili članovi predmetnih radnih skupina, u kojem su razdoblju surađivali s Vladom te koji su rezultati te suradnje (npr. jesu li prijedlozi predstavnika udruga prihvaćeni ili ne).

Valja napomenuti da je Ured za udruge tijekom 2009. prikupio podatke o članovima civilnog društva u savjetodavnim tijelima i objavio ih na internetskim stranicama<sup>10</sup>. Moguć je pregled po sljedećim izbornicima: državna institucija, savjetodavno tijelo i član savjetodavnog tijela. Prikazani su sljedeći podaci: naziv savjetodavnog tijela, procedura biranja, godina osnivanja i tekući mandat, temeljna zadaća tijela, naziv dokumenta o osnivanju i način objavljivanja te popis članova i organizacija civilnog društva iz koje dolaze (pored udruga su navedene i druge organizacije civilnog društva).

Činjenica je također da u trenutku kada Vlada usvoji određeni nacrt zakona te on postane prijedlogom zakona, isti uglavnom odmah upućuje u saborsku proceduru. U toj je fazi zakon oblikovan do te mjere da je mogućnost bilo kakve značajnije intervencije drugih dionika procesa i zainteresirane javnosti znatno sužen, odnosno uglavnom se svodi na manje nomotehničke zahvate i minornije sadržajne promjene.

Zaključak je istraživačkoga tima da je objavljivanje prijedloga zakona od strane Vlade prekasno za proces savjetovanja, jer tada ne postoji mogućnost za sudjelovanje udrugama u postupku oblikovanja zakona zbog prirode zakonodavnog postupka. Potrebno je objavljivati nacrt prijedloga zakona od strane onih koji zaista rade na njihovom oblikovanju (obično su to ministarstva i druga tijela državne uprave), dakle prije upućivanja u Vladu.

<sup>10</sup> <http://www.uzuvrh.hr/drzavnatiijela-savjeti-clanovi.aspx>

Valja napomenuti da je takva praksa sve češća te da pojedini vladini uredi i tijela državne uprave (ponajprije ministarstva) na svojim internetskim stranicama počinju objavljivati informacije o aktima za čije su oblikovanje nadležni, osnivaju radne skupine u koje uključuju predstavnike udruga te provode savjetovanja putem interneta u procesu oblikovanja određenih javnih politika i zakona iz njihova djelokruga. Neke informacije o ovim postupcima dostupne su na internetskim stranicama, što doprinosi transparentnosti. Ovakvo je postupanje svakako primjer dobre prakse koju treba nastaviti ubuduće i koju bi trebala usvojiti sva tijela državne uprave.

Kao neke od primjera pozitivne prakse možemo istaknuti Ured za udruge Vlade RH i postupak oblikovanja Kodeksa; Ured za ljudska prava Vlade i postupak oblikovanja Zakona o suzbijanju diskriminacije; Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva u postupku izrade Izvješća o provedbi Arhuške konvencije; Ministarstvo kulture u postupku analize uloge civilnoga društva u izboru za članove Vijeća HRT-a i potrebi izmjene Zakona o HRT-u te Zakona u elektroničkim medijima u tom segmentu.

Na upit istraživačkoga tima o pozitivnim i negativnim aspektima suradnje s udrugama u izradi zakona i javnih politika većina predstavnika javnog sektora navodi da je suradnja s udrugama nužna kako bi se poboljšala kvaliteta propisa iz djelokruga u kojima udruge djeluju i u tom je smislu iznimno cijene.

Svjesni su da odgovornost za bolji proces leži na obje strane – većoj otvorenosti i transparentnosti javne uprave, ali i u jačanju kapaciteta udruga za pravovremeno i kvalitetno odgovaranje i uključivanje u procese. Ističu da udruge često nisu u mogućnosti reagirati u zadanim rokovima te izostaje i njihova vlastita inicijativa kod oblikovanja određenih zakona i javnih politika.

Jednako tako praksa ovih ureda pokazuje da je broj dostavljenih pisanih očitovanja na određene akte iznimno malen, što ponekad dovodi u pitanje potrebu za održavanjem konzultacija s udrugama.

Preporuča se da:

- nadležna tijela javne uprave omogućite razumni rok za konzultacije i dostavljanje mišljenja udruga
- nadležna tijela javne uprave intenzivnije informiraju relevantne dionike iz civilnog sektora o mogućnosti njihovog uključivanja
- redovito uključuju udruge u radne skupine.

*Odredbama Kodeksa predviđeno je pravovremeno obavještanje zainteresirane javnosti o propisima koji se planiraju donijeti za tekuću kalendarsku godinu, osnivanje radnih skupina za izradu zakona u koje se uključuju predstavnici udruga, provedbu internetskog savjetovanja i dostavljanje obrazloženja o neprihvaćenim primjedbama i sugestijama. Iako neki aspekti predviđeni Kodeksom u manjem opsegu čine i danas sastavni dio prakse Vlade i ostalih tijela državne uprave tijekom postupka oblikovanja i donošenja javnih politika i zakona, npr. provedba savjetovanja putem interneta, vjerujemo da će donošenje Kodeksa u nadolazećim godinama takav način rada učiniti pravilom.*

## HRVATSKI SABOR

Na temelju je izvršene analize podataka koje je prikupio istraživački tim utvrđeno da je Hrvatski sabor u razdoblju od 1. siječnja do 30. lipnja 2009. godine održao četiri sjednice u trajanju od 40 dana, tijekom kojih je usvojeno ukupno 218 propisa, od čega 87 zakona. Tijekom navedenog razdoblja 52 zakona usklađena su s pravnom stečevinom Europske unije. Redovitom procedurom donesen je 21, dok je po hitnom postupku doneseno 109 propisa.

Hrvatski sabor redovito objavljuje najave dnevnog reda predstojećih sjednica na svojim internetskim stranicama, uključujući i materijale koje su dostavili predlagatelji. Dnevni red dopunjuje se uglavnom početkom tjednoga zasjedanja, odnosno srijedom, a dopune se na internetu objavljuju istoga dana.

**Saborski odbori i povjerenstva** uglavnom unaprijed najavljuju održavanje svojih sjednica, uključujući i predloženi dnevni red, osim u slučaju iznimnih situacija kada je potrebno sjednicu sazvati u roku od nekoliko sati. Trenutačno u Saboru djeluje 29 odbora i jedno povjerenstvo. Dvadeset saborskih odbora u svoj je rad, sukladno odredbama Poslovnika Sabora, uključilo vanjske članove temeljem raspisanog javnog poziva.

Od 29 odbora kojima smo postavili upite putem e-maila te ih dodatno kontaktirali telefonskim putem, zaprimili smo 25 odgovora.

Na pitanje surađuju li s udrugama u procesu izrade i donošenja propisa iz njihova djelokruga, 20 odbora odgovorilo je da surađuje, dok je pet odbora navelo da surađuje, ali rijetko. Trinaest odbora redovito poziva predstavnike udruga na svoje sjednice, ovisno o temama koje su na dnevnom redu, dok preostalih 12 nema taj običaj.

Svih 25 odbora koji su dostavili pismeno očitovanje izjavilo je da udruge mogu samoinicijativno najaviti svoj dolazak na određenu sjednicu odbora te da će im u pravilu, te ukoliko sjednica nije zatvorena za javnost, biti dopušten dolazak. Također je 15 odbora izjavilo da zaprima ili želi zaprimati materijale i prijedloge udruga o pojedinim točkama dnevnoga reda pisanim putem, telefaksom, e-mailom ili osobnom dostavom<sup>11</sup>, s napomenom da udruge često materijale dostavljaju prekasno pa ih nije moguće umnožiti i distribuirati u kratkom roku. Zbog toga preporučuju dostavu nekoliko dana ranije ili u dovoljnom broju primjeraka za sve članove odbora. Ti su odbori izjavili da postoji mogućnost održavanja tematskih sjednica o nekom zakonu ili pitanju relevantnom za zakonodavni postupak na inicijativu udruga.

Trenutačno u Saboru djeluje devet **klubova zastupnika**, od kojih je četiri istaknulo svoju suradnju s udrugama u izradi i donošenju propisa tijekom prve polovice 2009. Klubovi zastupnika koji čine vladajuću koaliciju rijetko predlažu zakone te ovaj proces uglavnom koordiniraju s koalicijskim partnerima i Vladom.

Klubovi ne vode evidenciju o suradnji s udrugama te nismo mogli dobiti točne podatke u koliko su slučajeva surađivali s njima tijekom prve polovice 2009., iako je naznačeno da je takve suradnje bilo i u klubovima koji pripadaju vladajućoj koaliciji i u klubovima koji predstavljaju oporbu.

Međutim, klubovi su zastupnika istaknuli da su vrlo često suočeni s elementarnim nepoznavanjem zakonodavnog postupka od strane udruga te slabim poznavanjem saborskog Poslovnika,

<sup>11</sup> U ovome slučaju materijali se ostavljaju na saborskoj porti, s jasnom naznakom kome se dostavljaju.

što često dovodi do pogrešne interpretacije mogućnosti intervencije u zakone koji su na dnevnom redu. Naveli su da u nekoliko slučajeva nije bilo moguće u proceduru prosljediti prijedloge amandmana koje su predložile udruge u postupku izmjene i dopune članaka zakona, s obzirom na to da su predloženi amandmani obuhvaćali druge članke, a ne one koji su bili u proceduri izmjene.

Klubovi ističu i potrebu za većim angažmanom udruga te podizanjem kvalitete sadržaja njihovih prijedloga. Nadalje, klubovi zastupnika ističu da je suradnja s udrugama na ovim pitanjima korisna i poželjna, te su iskazali želju za učestalijom suradnjom takve vrste u budućnosti .

Problemi u suradnji sa Saborom nastaju u situaciji kada udruge žele pratiti rad plenarne sjednice, što ponekad postaje pravi izazov te zahtijeva iznimno dobro poznavanje prakse rada Sabora. Naime, unatoč postojanju dnevnog reda te njegovoj objavi, vrlo često nije moguće ocijeniti kada će određena točka dnevnoga reda biti raspravljena, što znatno otežava praćenje i uvid javnosti u ovaj proces.

Mogućnost je komunikacije udruga s većim brojem zastupnika o određenom prijedlogu zakona izvan organiziranih događanja na tu temu uglavnom vrlo mala te su zastupnici dostupni za takve konzultacije u manjem broju, često ovisno o političkim interesima (što se iščitava iz komentara udruga).

## ZAKLJUČAK

Hrvatski sabor uglavnom pravovremeno obavještava javnost o svom radu na zakonodavnim procesima. Na njegovim internetskim stranicama i putem stručnih službi moguće je pravodobno dobiti točne i potpune informacije o postupcima donošenja

zakona koji su u tijeku. Jednako tako omogućuje, putem svojih radnih tijela i njihovih vanjskih članova, uključivanje udruga u procese donošenja zakona i javnih politika.

Najviše aktivnosti u ovim procesima odvija se u radu saborskih odbora te manje u klubovima zastupnika, dok plenarnim sjednicama udruge ne mogu prisustvovati u svojstvu aktivnih članova.

Ujedno je praćenje rada plenarnih sjednica znatno otežano činjenicom da nije moguće utvrditi kada će pojedine točke dnevnoga reda doći na raspravu zbog velikog broja govornika i nemogućnosti da se točno i precizno utvrdi trajanje njihova izlaganja. Nadalje, zastupnici bi trebali biti dostupniji za neposrednu komunikaciju s udrugama o problematici vezanoj uz određeni prijedlog zakona ili drugog akta.

Dnevni red sjednica saborskih odbora objavljuje se pravovremeno, no materijali se dostavljaju isključivo članovima i vanjskim članovima, dok predstavnici udruga koji zatraže sudjelovanje na određenoj sjednici nemaju mogućnost dobiti materijale, osim u iznimnim situacijama.

Kao poboljšanje u odnosu na dosadašnju praksu možemo istaknuti činjenicu da većina saborskih odbora, temeljem posljednjih izmjena Poslovnika, predviđa izbor vanjskih članova. Međutim, iako je procedura kandidiranja jasno propisana, sam postupak odlučivanja odabira kandidata nije transparentan te nije jasno na koji se način donosi odluka. Posredno se može zaključiti da je element političkog odabira još uvijek djelomično prisutan u ovome procesu. Također se prilikom odabira članova te objave odluke o odabiru ne dostavljaju obrazloženja iz kojih bi bilo razvidno zbog čega su određeni kandidati izabrani, dok drugi nisu.

Iako klubovi zastupnika uglavnom pozitivnom ocjenjuju suradnju s udrugama na ovim pitanjima, valja naglasiti da je nužno uspostaviti veću razinu otvorenosti prema udrugama, kao i kvalitetnije komunikacijske kanale. Praksa je pokazala da je suradnja u prvoj polovici 2009. bila sporadična, stoga smatramo da bi klubovi zastupnika trebali više pažnje posvetiti činjenici da u Saboru predstavljaju svoje biračko tijelo, odnosno građane (i udruge) te bi trebali biti otvoreniji za komunikaciju s njima.

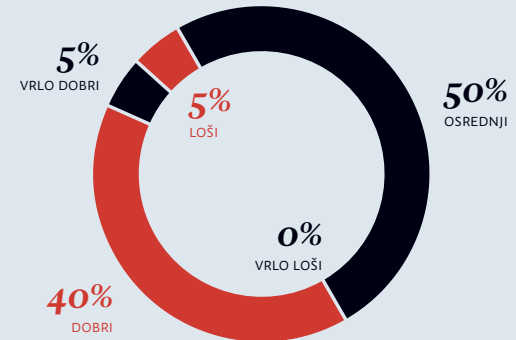
*Donošenje Kodeksa i u segmentu suradnje udruga s Hrvatskim saborom također bi trebalo doprinijeti kvaliteti, otvorenosti i učestalosti suradnje i uključivanju udruga u postupke donošenja zakona.*

## UDRUGE

Dvadesetak prema prije navedenim kriterijima odabranih udruga, a koje su sudjelovale u istraživanju putem ispunjavanja anketnog upitnika te dubinskog intervjua, imaju u prosjeku osam zaposlenih, s time da otprilike njih 50% sudjeluje u aktivnostima izrade i donošenja propisa. Dakle aktivnosti i sudjelovanje u oblikovanju zakona i javnih politika predstavljaju važnu djelatnost ispitanih udruga. Praksa pokazuje da se uglavnom radi o sudjelovanju u radu različitih savjetodavnih tijela koja osniva Vlada, Sabor i tijela državne uprave.

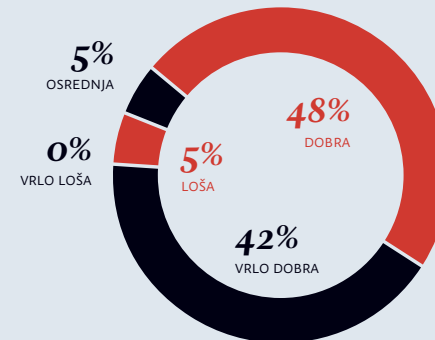
### KAPACITETI UDRUGA

Udruge su se pokazale realne u procjeni vlastitih kapaciteta za sudjelovanje u savjetovanju tijekom procesa izrade i donošenja propisa te je svega 5% ocijenilo svoje kapacitete kao vrlo dobre, dok je njih 50% procijenilo svoje kapacitete dobrim. Ova procjena može poslužiti i za buduće osmišljavanje projekata koji bi za cilj upravo imali jačanje kapaciteta udruga za sudjelovanje u izradi, provedbi, analizi i praćenju provedbe propisa.



Procjena udruga o vlastitim kapacitetima za sudjelovanje u izradi i donošenju propisa

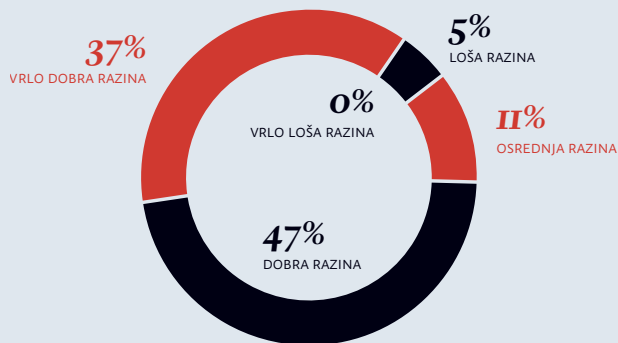
Percepcija udruga o razini znanja i upoznatosti zaposlenika koji sudjeluju u izradi i donošenju propisa o tim procesima, njihovim fazama i mogućnostima uključivanja:



Percepcija udruga o razini znanja o procesu izrade i donošenja propisa

Prilikom procjene razine znanja i upoznatosti vlastitih zaposlenika s postupcima izrade i donošenja propisa, udruge su procijenile da je njihovo znanje uglavnom vrlo dobro i dobro, što ne odgovara u potpunosti zaključcima istraživačkoga tima budući

da je tijekom provedbe dubinskih intervjuja utvrđeno da često ne raspoznaju terminologiju i faze postupka. Gledajući generalno, taj podatak također ne odgovara iskustvu javne uprave u radu s udrugama na ovim pitanjima jer u Hrvatskoj postoji nekoliko udruga čiji zaposlenici i suradnici znaju vrlo dobro zakonodavni postupak.

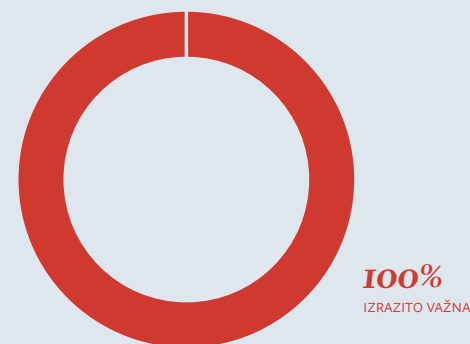


Percepcija udruga o vlastitoj informiranosti o procesima izrade i donošenja propisa

Velik broj udruga smatra da su vrlo dobro i dobro informirane o tome koji su procesi izrade i donošenja propisa u tijeku. Spoznaja istraživačkoga tima djelomično se razlikuje od ovoga mišljenja. Naime, udruge su vrlo dobro informirane o postupcima koji su im od interesa u određenom trenutku, dok je njihova općenita razina informiranosti o procesima koji se dotiču njihova djelokruga znatno niža od onoga što percipiraju. Tako se često događa da su pojedini zakoni po drugi puta upućeni u Sabor, a da udruge o tome nemaju saznanja. Potrebno je analizirati da li je to rezultat nedostatka kapaciteta za praćenje rada institucija u ovome području ili se radi o nedostatku interesa, pa čak i nepažnji.

Mišljenje o važnosti uključivanja udruga u procese izrade i donošenja propisa za donošenje kvalitetnih propisa:

43 / 100

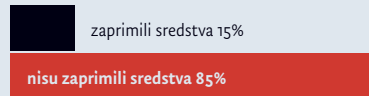


Važnost uključivanja udruga u procese izrade i donošenja propisa

Sve udruge zauzele su stajalište da je njihovo uključivanje u ove procese vrlo važno, s čime se slaže i istraživački tim. Neki od komentara koje su udruge uputile:

- ‘Možemo i želimo pomoći da se donesu bolji zakoni.’
- ‘Važno je uključiti sve koji su zainteresirani. Tako se postiže konsenzus oko sadržaja zakona te se on lakše provodi u praksi.’
- ‘Udruge su dosad ispravljale greške institucija. Bolje ih je uključiti kako bi se te greške smanjile i uštedila sredstva namijenjena neprovedivim zakonskim rješenjima.’

Zanimao nas je i podatak o udrugama kojima su donatori odobrili sredstva za aktivnosti sudjelovanja u postupcima izrade i donošenja propisa tijekom prve polovice 2009.:

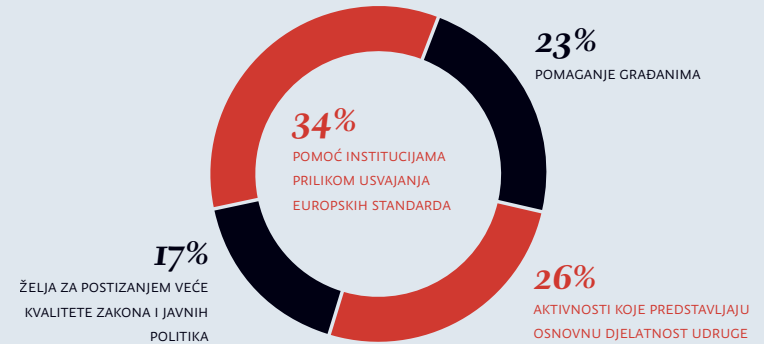


Postotak udruga s odobrenim sredstvima za sudjelovanje u postupcima izrade i donošenja propisa

Vrlo je mali broj udruga dobio sredstva od domaćih i stranih donatora za rad na poslovima izrade i donošenja propisa. Prema mišljenju ispitanih udruga, većina donatora njihov rad na ovim pitanjima ne smatra važnim, zbog čega ne odobravaju financijske potpore za tu svrhu, pogotovo oni iz poslovnog sektora. Mišljenje je istraživačkoga tima da za ovaj problem postoje dva uzroka. Prvi je uzrok da natječaj za donacije na koje udruge prijavljuju projekte u svojim prioritetima i aktivnostima ne prepoznaju poslove izrade i donošenja propisa, nego uglavnom poslove zagovaranja i lobiranja. U tom je smislu rijetko moguće prijaviti projekt koji bi se sastojao isključivo od rada na tim poslovima. S druge strane velik broj udruga nije bio u mogućnosti ili nije smatrao potrebnim izračunati vrijednost rada njihovih zaposlenika na ovim poslovima, zbog čega nije moguće utvrditi koliki je udio takvih aktivnosti u radu udruge. Također izostaje angažman samih udruga na tome da njihov rad na ovim pitanjima bude prepoznat prilikom sastavljanja prioriteta natječaja za donacije.

Budući da je pitanje financiranja ovih aktivnosti udruga značajno ako se želi njihovo veće i kvalitetno uključivanje, prijedlog je istraživačkoga tima da se o njemu započne raspravljati te da se zagovara buduće uvrštavanje i ovih poslova u natječajne prioritete i aktivnosti.

Istraživačkom se timu činilo da je važno ispitati motivaciju udruga za sudjelovanje u postupcima izrade i donošenja propisa. Evo rezultata:



Motivacija udruga za sudjelovanje u postupcima izrade i donošenja propisa

Ispitane udruge su vrlo motivirane za rad na ovim poslovima, pri čemu je najviše izražena njihova želja da pomognu državnim institucijama prilikom usvajanja europskih standarda. Osim toga, ovo su aktivnosti koje predstavljaju jednu od njihovih osnovnih djelatnosti i svakodnevni posao. Unatoč činjenici da je motiv pomaganja građanima smješten na visoko treće mjesto, mišljenje je istraživačkoga tima da bi bilo dobro kada bi se udruge češće oslanjale na svoje članstvo. Naime, u razgovoru s udrugama o korištenju resursa članstva na ovim pitanjima, vrlo je mali broj istaknuo da koristi njihovo znanje i iskustvo. Također je mali broj udruga omogućio svome članstvu dostavu mišljenja i komentara o zakonima i javnim politikama u čijem oblikovanju udruge sudjeluje. Udruge svoje postupke argumentiraju činjenicom da se radi o profesionalnom obavljanju posla te da, zbog kratkih rokova za dostavu komentara u pojedinim postupcima, nisu u mogućnosti konzultirati članstvo. Ujedno navode da članstvo usvaja operativne planove udruga, stoga

posredno utječe na politike i stavove udruge. Istraživački tim potiče udruge da uključuju članstvo, bar na razini redovnog informiranja o ovim pitanjima kako bi se što više zainteresiranih građana moglo uključiti u ove procese.

## OBRAZLOŽENJE

Ispitane udruge smatraju svoje kapacitete za sudjelovanje u postupcima izrade i donošenja propisa uglavnom dobrim i osrednjima, što odgovara dojmu koji je stekao istraživački tim prilikom provedbe dubinskih intervjuva u udrugama.

Naime tijekom intervjuva istraživački je tim dodatno propitkivao razumijevanje zakonodavnog postupka te postupka izrade i donošenja propisa od strane predstavnika udruga kako bi utvrdio kolika je razina njihovog znanja o ovim postupcima. Opći dojam jest da udruge nisu u dovoljnoj mjeri upoznate s odredbama poslovnika Vlade i Sabora kada su ovi postupci u pitanju, zbog čega vrlo često dolazi do proceduralnih poteškoća te nemogućnosti pravovremenog reagiranja na postupke koji su u tijeku.

Najčešći problemi nastaju kod razlikovanja faza u postupku izrade određenog propisa, posebice kada su u pitanju zakoni. Naime mali broj udruga zna raspoznati koje se faze postupka odvijaju ispred Vlade, a koje ispred Sabora. Ta je činjenica posebice razvidna u upotrebi terminologije koju udruge često ne razumiju u potpunosti. Rezultat toga je da udruge često ne razumiju u kojem se trenutku mogu uključiti u ove postupke te koje im mogućnosti stoje na raspolaganju. Najčešće udruge ne raspoznaju razliku između termina ‘prvo čitanje’, ‘drugo čitanje’, ‘prijedlog zakona’, ‘konačni prijedlog zakona’, iako su iznimno dobro upoznate s pojmovima ‘redovna procedura donošenja zakona’ i ‘hitni postupak.’

Informiranost udruga o postupcima izrade i donošenja propisa koji su u pripremi ili u tijeku, a koji se odnose na područje njihova djelovanja, uglavnom je vrlo dobra i dobra. Ipak se događaju situacije u kojima udruge, iz neutvrđenih razloga, reagiraju tek kada određeni zakon bude upućen u Sabor u drugo čitanje, dok je reakcija u prethodnim fazama izostala. Iz njihovih navoda nije bilo moguće zaključiti radi li se o nedostatku interesa, kapaciteta ili jednostavno previdu. Važno je naglasiti da udruge koje imaju predstavnike u savjetodavnim tijelima Vlade, Sabora i tijela državne uprave imaju bolji pristup informacijama. To je i očekivano, s obzirom na to da njihovi predstavnici neposredno sudjeluju u procesima izrade i donošenja propisa.

Sve ispitane udruge smatraju da je njihovo sudjelovanje u postupcima izrade propisa izuzetno važno i to zbog mogućnosti uključivanja šireg kruga zainteresiranih dionika koji mogu iznijeti konkretne probleme i potrebe te često predložiti inovativna rješenja, što u konačnici može rezultirati većom kvalitetom propisa, boljom provedivošću te nižim troškovima provedbe. Osim toga, na taj se način postiže bolje razumijevanje i gradi povjerenje, što je ključno za jačanje društvenog kapitala.

Ono što zabrinjava, posebice sada kada je Kodeks usvojen, jest činjenica da je postotak ispitanih udruga koje su dobile sredstva od donatora za obavljanje aktivnosti sudjelovanja u izradi i donošenju propisa vrlo mali. Ukupna vrijednost sredstava koju su iskazali za prvu polovicu 2009. godine je 381.000,00 kn.

Također, prema podacima koje su nam dostavile, ispitane udruge uglavnom ne dobivaju sredstva od Vlade i tijela državne uprave za sudjelovanje u radu radnih skupina za izradu propisa, nego obavljanje tih poslova financiraju vlastitim sredstvima. Ovo svakako predstavlja zabrinjavajući podatak, posebice uzimajući u obzir da se broj mogućih donatora za financiranje ovakve vrste

poslova znatno smanjio u posljednjih nekoliko godina. Prema navodima udruga ovakva ih praksa ometa u zapošljavanju novog i educiranju već postojećeg kadra, zbog čega često nemaju dovoljno kapaciteta za sudjelovanje u postupcima u kojima s obzirom na iskustvo i znanje mogu znatno doprinijeti.

Još jedan važan financijski aspekt koji se odnosi na rad udruga na ovim poslovima jest nemogućnost pojedinih udruga da izračunaju koliki su iznos sredstava zaprimili od donatora kroz različite projekte i programe na ime obavljanja ovih poslova te koliki je iznos alociran na udio u plaćama zaposlenika. Naime, većina zaposlenika u udrugama ne radi samo na tim poslovima te bi zahtijevalo dosta vremena i truda za praćenje i procjenu potrebnog, odnosno utrošenog vremena na rad na ovim pitanjima. Ovi podaci su važni kako bi se moglo preciznije utvrditi vrijeme te vrijednost rada zaposlenika na ovim poslovima.

Nadalje je važno naglasiti i geografski aspekt koji znatno utječe na povećanje troškova udruga. Udruge koje djeluju izvan Zagreba, a posebice one u udaljenijim mjestima, moraju ulagati dodatna financijska sredstva kako bi mogle sudjelovati u procesima izrade i donošenja propisa. Naime vrlo se rijetko ili gotovo nikada, prema riječima ispitanika, sastanci radnih skupina održavaju izvan Zagreba. Sastanci se također često održavaju u jutarnjim satima i zbog činjenice da moraju putovati pojedine udruge često moraju same podmirivati troškove puta, smještaja te ujedno 'gubiti' nekoliko dana od posla. Tako udruge iz Splita ili Osijeka koje, prema vlastitim riječima, često trebaju putovati u Zagreb, moraju ili krenuti na put jedan dan ranije te noćiti (zbog ranog termina sastanka) ili kretati na put u ranim jutarnjim satima.

Motivacija je udruga ponajprije zasnovana na želji da doprinesu boljoj kvaliteti zakona i javnih politika te da pomognu

građanima u ostvarivanju njihovih prava. Udruge smatraju da građani teško ostvaruju mogućnost direktne komunikacije s tijelima javne vlasti glede postupaka izrade i donošenja propisa, stoga vjeruju da taj posao obavljaju i u njihovu korist. Osim toga velik broj udruga navodi kako građani često iskazuju potrebu za tumačenjem propisa od strane udruga, što onda i čine.

## PREPORUKE

- 1 *Potrebna je kontinuirana i sustavna edukacija udruga o procesu izrade i donošenja propisa, njegovim fazama, nadležnim tijelima te mogućnostima uključivanja*

Od iznimne je važnosti da predstavnici udruga koji se redovito uključuju u predmetne postupke posjeduju znanje koje će im omogućiti kvalitetnije i učinkovitije sudjelovanje, raspoznavanje faza u postupku, terminologiju te uloge pojedinih tijela. Jednako tako, preporuka je da se edukacija vrši preko jednog tijela (npr. Ured za udruge Vlade RH), kako bi svi zainteresirani dionici imali priliku dobiti približno jednaku količinu informacija te usvojili ujednačenu razinu znanja.

To bi ujedno omogućilo i kvalitetnu razmjenu znanja i iskustava unutar civilnog sektora te doprinijelo multipliciranju koristi za građane, koje udruge mogu informirati i dalje educirati.

- 2 *Otvaranje javne rasprave o načinima pružanja direktne financijske potpore udrugama te omogućavanje financijskih potpora za sudjelovanje u aktivnostima izrade i donošenja propisa*

Iako pojedine udruge poslove izrade propisa obavljaju rijetko i sporadično, velik broj ispitanika ove poslove obavlja svakodnevno, pokrivajući često troškove iz vlastitih sredstava.

Potrebno je prepoznati ove aktivnosti kao jedan od prioriteta prilikom programiranja nacionalnih natječaja i onih iz predpristupnih fondova, te otvoriti javnu raspravu o mogućnostima sustavnih rješenja za pokrivanje troškova puta i smještaja za udruge koje djeluju izvan Zagreba, ali i radnih dana potrošenih za te aktivnosti (npr. mogućnost kreiranja posebnog fonda za tu namjenu).

Time se postiže njihova veća ravnopravnost u predmetnom procesu te se omogućuje fokusiranje na aktivnosti procesa izrade propisa bez pritiska o načinu namicanja sredstava.

**3** *Održavanje sastanaka radnih skupina u vrijeme koje je prihvatljivo za sudionike izvan Zagreba te održavanje sastanaka i u drugim hrvatskim gradovima*

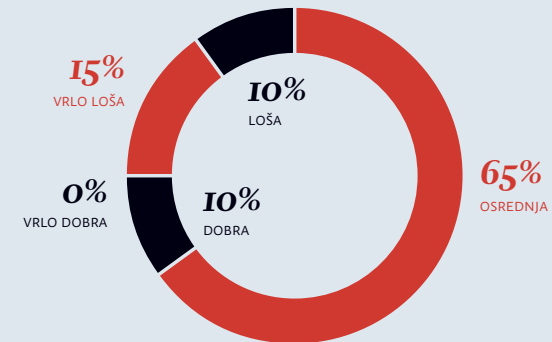
Kao što je navedeno, treba uvažiti činjenicu da velik broj udruga djeluje izvan Zagreba, zbog čega bi bilo poželjno da se dio savjetodavnih aktivnosti odvija i regionalno. Time će se pružiti veće mogućnosti sudjelovanja i onima koji ne djeluju u glavnome gradu te dobiti uvid u praksu na području cijele države. Takvu praksu naprimjer imaju Ured za udruge te Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva.

**4** *Pravovremeno i kvalitetno obavještavanje članstva i korisnika o zakonodavnim postupcima koji su u tijeku, a od interesa su za djelatnost udruge te prikupljanje mišljenja članstva i ostalih relevantnih dionika*

Udruge bi trebale redovito informirati svoje članstvo i korisnike te ih konzultirati prilikom izrade mišljenja o pojedinim aktima, što je dosada bilo rijetko. Naime rasprave se najčešće organiziraju za uglavnom neposredne sudionike zakonodavog procesa, dok izostaju rasprave s građanima. Osim uloge institucija, to je i uloga udruge na koju se često zaboravlja.

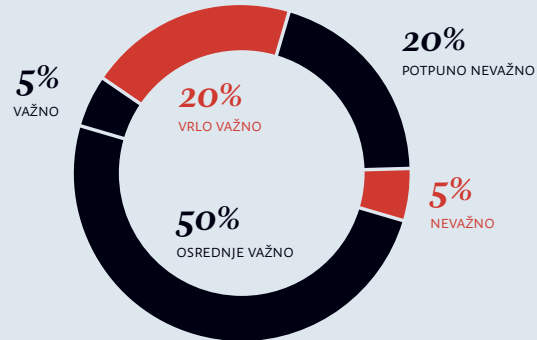
**MIŠLJENJE UDRUGA O SURADNJI S MINISTARSTVIMA I DRUGIM TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE**

Ocjena udruge o dosadašnjoj suradnji s tijelima državne uprave na izradi propisa je uglavnom osrednja. Dok 15% ispitanih tu suradnju ocjenjuje vrlo lošom, po 10% je ocjenjuje dobrom i vrlo dobrom. Može se zaključiti da su 'počeli puhati povoljni vjetrovi', no svakako ima mjesta za napredak suradnje i povećanje razine sudjelovanja udruge u tim procesima.



Dosadašnja suradnja s tijelima državne uprave na pitanjima izrade propisa

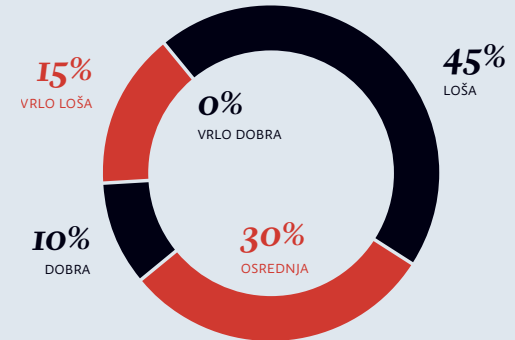
Percepcija udruga o tome što ministarstva i druga tijela državne uprave misle o važnosti sudjelovanja predstavnika udruga u ovom procesu s obzirom na dosadašnje iskustvo:



Percepcija udruga o mišljenju tijela državne uprave o važnosti sudjelovanja udruga u procesima izrade i donošenja propisa

Čak 75% ispitanih udruga smatra da tijela državne uprave ne misle da je njihovo uključivanje previše važno. To je iskazano i u navodima udruga koje ističu da nema javnog dijaloga između predlagatelja zakona i civilnog sektora te gospodarstva. I ovdje ima mjesta za organiziranje edukacije na kojoj će sudjelovati zajedno predstavnici javnog i civilnog sektora te na taj način bolje upoznati djelokrug rada druge strane, što će doprinijeti boljem razumijevanju i realnijim očekivanjima. To potvrđuju i neki primjeri iz prakse ispitanih udruga.

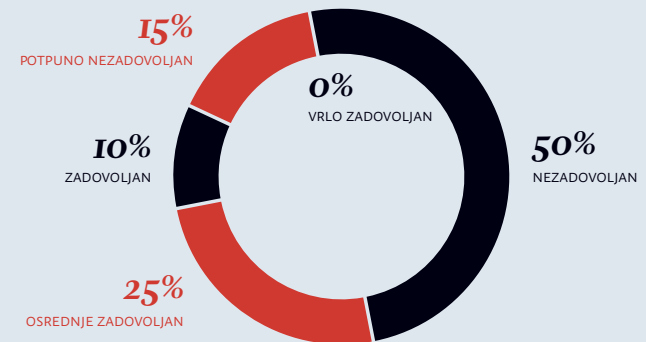
Kvaliteta informiranja udruga o postupcima izrade propisa koji su u najavi od strane tijela državne uprave:



Kvaliteta informiranja udruga o postupcima izrade propisa

Ni ovdje situacija prema mišljenju udruga nije sjajna jer svega 10% ispitanih navodi da je kvaliteta informiranja dobra. Jedan od navoda je da 'ne postoji vremenski plan izrade propisa s aktivnostima, razumnim rokovima i odgovornostima te da nema pregleda propisa koji su u izradi za neko područje.'

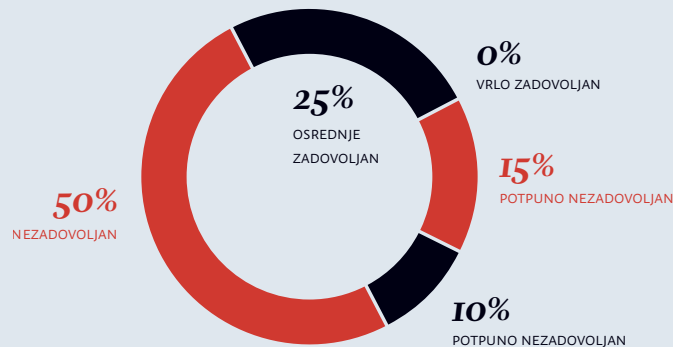
Zadovoljstvo udruga dostupnim sadržajima koje o pitanjima izrade propisa tijela državne uprave objavljuju na svojim internetskim stranicama:



Zadovoljstvo udruga dostupnim sadržajima na internetskim stranicama tijela državne uprave

Očito je da udruge nisu zadovoljne sadržajem koji je dostupan na internetskim stranicama većine tijela državne uprave jer ponovno samo 10% ispitanika smatra da je sadržaj internetskih stranica zadovoljavajući vezano za postupke izrade propisa i drugih akata.

Zadovoljstvo udruga pravovremenošću objavljivanja informacija o pitanjima izrade propisa na internetskim stranicama tijela državne uprave je nešto više (15 % je zadovoljno):



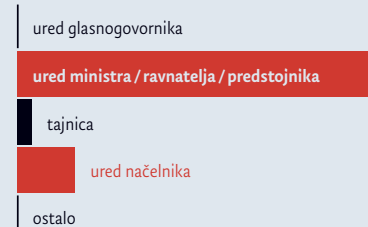
Zadovoljstvo udruga pravovremenošću objavljivanja informacija o pitanjima izrade propisa na internetskim stranicama tijela državne uprave

Najčešći načini komunikacije s tijelima državne uprave na ovim pitanjima koje udruge koriste su pisana komunikacija i e-mail te u puno manjoj mjeri komunikacija putem telefona:



Najčešći načini komunikacije udruga s tijelima državne uprave

Udruge najčešće komuniciraju o ovim pitanjima s uredima ministra ili drugih dužnosnika:



Uredi s kojima udruge najčešće komuniciraju u tijelima državne uprave

## OBRAZLOŽENJE

Većina ispitanika, njih čak 65%, ocjenjuje suradnju s ministarstvima i drugim tijelima državne uprave na ovim pitanjima osrednjom te uglavnom izražavaju nezadovoljstvo načinom, sadržajem i pravovremenošću informiranja udruga i javnosti o postupcima izrade propisa koji su u tijeku u tijelima državne uprave.

Udruge su naznačile da s pojedinim tijelima postoji uspješna suradnja, no jednako su tako istaknule da ona nije ujednačena za sva tijela, već je uglavnom sporadična. Napomenuli su da suradnja u velikom dijelu ovisi o osobama u pojedinim tijelima državne uprave, njihovoj dobroj volji i razumijevanju važnosti i korisnosti uključivanja šireg kruga dionika u procese izrade propisa i javnih politika (npr. uključivanje udruga i uvažavanje mišljenja u postupku izrade Strategije ruralnog razvoja RH). Ujedno su naveli da suradnja uvelike ovisi o inicijativi udruga.

Tijela državne uprave, posebice ministarstva, često provode savjetovanja putem interneta o nacrtima propisa i javnih politika koji su u njihovom djelokrugu, što je ocijenjeno kao primjer izuzetno dobre prakse. Ujedno su skloniji pozivanju udruga na imenovanje članova različitih radnih skupina, nego što je to Vlada, zbog čega udruge uglavnom s njima imaju bolje odnose.

Komunikacija se odvija najčešće pisanim putem ili e-mailom koja, prema navodima udruga, zasad dobro funkcionira. Nadalje, najčešće se komunicira neposredno s uredima ministara, predstojnika ili načelnika.

Kao problem prilikom suradnje s tijelima državne uprave, udruge navode održavanje sastanaka savjetodavnih tijela iz njihova djelokruga, kao i sastanaka radnih grupa za izradu nacrtu propisa u jutarnjim satima, što stvara dodatne poteškoće predstavnicima udruga koje djeluju izvan Zagreba. Nadalje, ima slučajeva kada se predstavnicima udruga ne pokrivaju troškovi putovanja, smještaja i dnevnica zbog čega teret troškova snose upravo same udruge. Ipak postoje i primjeri isplaćivanja naknade za rad predstavnicima udruga koji sudjeluju u radu određenih radnih skupina ili savjetodavnih tijela.

Iako se stanje zadnjih godina popravlja, udruge još uvijek smatraju da se njihovi prijedlozi uglavnom ne prihvaćaju te svoje sudjelovanje vide često kao zadovoljavanje forme. Lošom praksom smatraju nedostavljanje obrazloženja u situacijama kada tijela državne uprave odbijaju njihove prijedloge, što sigurno ne doprinosi povjerenju i boljoj komunikaciji i suradnji.

Mišljenja su da se radi o procesu koji treba graditi i za koji treba promjena stavova te vrijeme. Međutim, vide se pomaci u radu nekih tijela te će Kodeks savjetovanja doprinijeti ujednačavanju prakse.

#### **Dobra praksa tijela državne uprave u suradnji s udrugama na ovim pitanjima:**

- organiziranje javnih rasprava i okruglih stolova
- osnivanje radnih skupina za izradu nacrtu propisa te poziv udrugama da imenuju svoje predstavnike
- polagano otvaranje institucija u odnosu na suradnju s udrugama i razumijevanju njihovog mogućeg doprinosa
- dostava poziva i materijala za sjednice savjetodavnih tijela
- mogućnost, premda ograničene, komunikacije s donositeljima političkih odluka.

#### **Nedostaci u praksi tijela državne uprave u suradnji s udrugama na ovim pitanjima:**

- premalo provedenih procesa konzultacija ili bez stvarne volje za suradnjom i uvažavanjem prijedloga udruga
- nedovoljno uključivanje stručnjaka i uzimanja u obzir iskustava iz prakse prilikom izrade teksta budućih propisa
- često nejasni i netransparentni kriteriji za imenovanje članova radnih skupina
- neriješeno pitanje plaćanja naknade za rad u radnim grupama udrugama na sustavan način.

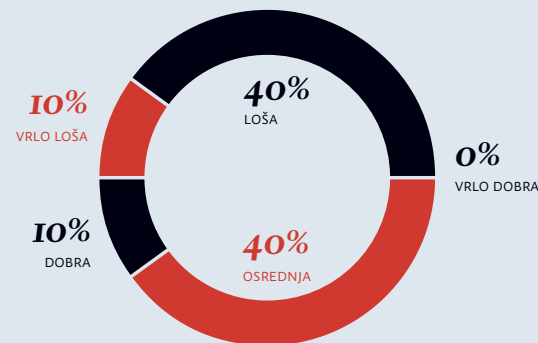
## PREPORUKE

- 1 Rad radnih skupina za izradu teksta budućih propisa utemeljiti na načelima otvorenosti i transparentnosti, uz preciziranje kriterija i uvjeta stručnosti za imenovanje predstavnika različitih sektora.
- 2 Prilagoditi vrijeme održavanja sastanaka radnih skupina u skladu s potrebama članova koji dolaze iz udaljenijih područja.
- 3 Omogućiti regionalnu provedbu savjetovanja s udrugama u procesu izrade propisa i javnih politika.
- 4 Definirati kriterije i uvjete za utvrđivanje naknade putnih troškova, dnevnica i troškova smještaja članovima udruga koji dolaze iz udaljenijih područja te utvrditi kriterije za određivanje naknade za rad članovima radnih skupina.
- 5 Prijedloge udruga pažljivo razmotriti i vrednovati te uvažiti one koje doprinose kvaliteti propisa .
- 6 Redovito se očitovati o prijedlozima udruga koji nisu prihvaćeni ili su djelomično prihvaćeni.

## MIŠLJENJE UDRUGA O SURADNJI S VLADOM I VLADINIM UREDIMA

59 / 100

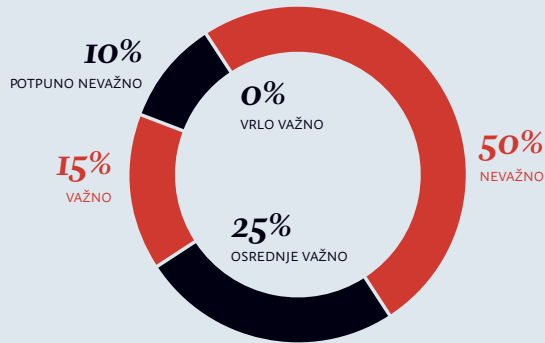
Jedno od područja koje je istraživanje obuhvatilo je ocjena udruga o dosadašnjoj suradnji s Vladom i njezinim tijelima na pitanjima izrade i donošenja propisa:



Ocjena udruga o suradnji s Vladom i njezinim tijelima na pitanjima izrade i donošenja propisa

Većina udruga smatra suradnju s Vladom na ovim pitanjima lošom ili osrednjom. Međutim, vidljivo je da postoji manji broj organizacija koji suradnju percipiraju kao dobru. Uglavnom se radi o organizacijama koje imaju dugu tradiciju suradnje s institucijama na poslovima izrade i donošenja propisa, iako se ona ne odvija često (nekoliko puta godišnje).

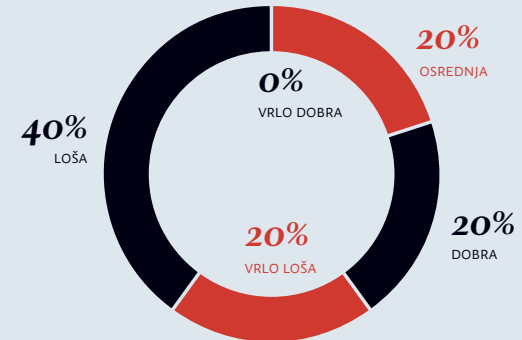
Percepcija udruga o tome što Vlada misli o njihovoj važnosti u ovome odnosu s obzirom na dosadašnje iskustvo nije blistava:



Percepcija udruga o mišljenju Vlade o važnosti uključivanja udruga

Ono što zabrinjava jest rezultat koji pokazuje da 50% ispitanih udruga vjeruje kako Vlada smatra da je njihovo sudjelovanje u postupcima izrade propisa nevažno. Udruge kao argument navode činjenicu da ne dobivaju odgovore na dostavljene primjedbe i materijale te da ih se koristi kako bi se 'zadovoljila forma.' Ova je činjenica prema riječima udruga za njih izrazito demotivirajuća jer smatraju da rade 'Sizifov posao', dok 'Vlada usvaja samo ono što joj odgovara.' U cilju postizanja boljih rezultata u međusobnoj komunikaciji te veće razine međusobnog uvažavanja, potrebno je započeti s raspravom o prevladavanju problema u međusobnoj suradnji.

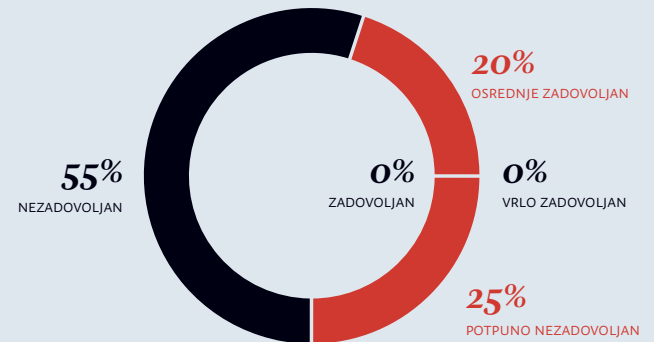
U nastavku su prikazani rezultati o kvaliteti informiranja udruga o postupcima izrade propisa koji su u najavi od strane Vlade:



Kvaliteta informiranja udruga o postupcima izrade propisa od strane Vlade

Svega je 20% ispitanika kvalitetu informiranja ocijenila dobrom, dok je 80% odgovora u okviru od loše do osrednje. Očigledno je da u ovom području ima mjesta za poboljšanja.

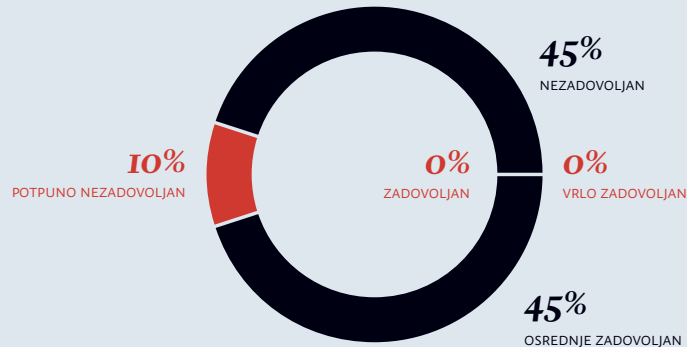
Zadovoljstvo udruga sadržajima koje o oblikovanju zakona i javnih politika Vlada objavljuje na svojim internetskim stranicama:



Zadovoljstvo udruga sadržajima na internetskim stranicama Vlade

Udruge su uglavnom nezadovoljne sadržajem koji Vlada objavljuje na svojim internetskim stranicama, a koji se odnose na procese izrade propisa. Kao što je već navedeno, udruge su mišljenja da su sadržaji nepotpuni te da je iz istih nemoguće vidjeti o kojim se problemima najviše raspravljalo te temeljem kojih je standarda usvojen pojedini prijedlog.

Zadovoljstvo udruge pravovremenošću objavljivanja sadržaja o pitanjima oblikovanja zakona i javnih politika na internetskim stranicama Vlade:



Zadovoljstvo udruge pravovremenošću objavljivanja sadržaja na internetskim stranicama Vlade

Relativno veliko nezadovoljstvo iskazano je glede činjenice da Vlada propise objavljuje nakon usvajanja, što drugugama omogućuje kvalitetno i pravovremeno uključivanje u procese. Udruge navode da ‘Vlada objavi prijedlog tek kada ga usvoji pa mi šaljemo materijale u Sabor jer znamo da tamo možda možemo još nešto napraviti da se naši prijedlozi usvoje. Čak i tada znamo da ne postoje prevelike šanse jer se odluke ne donose u Saboru, nego se tamo samo potvrđuju odluke Vlade.’

Najčešći načini komunikacije s Vladom koje udruge koriste su e-mail i pismena komunikacija, iza čega slijedi komunikacija putem telefaksa:



Najčešći načini komunikacije udruge s Vladom

Udruge najčešće komuniciraju o ovim pitanjima s Uredom predsjednika, tajnicom te nešto manje uredima potpredsjednika:



Uredi s kojima udruge najčešće komuniciraju u Vladi

## OBRAZLOŽENJE

Ukupno 40% ispitanih udruga ocijenilo je suradnju s Vladom na pitanjima izrade propisa, posebice zakona, osrednjom, dok je isto toliko tu suradnju ocijenilo lošom. 50% udruga smatra da Vlada njihovo sudjelovanje u ovim postupcima smatra nevažnim. Udruge navode da je njihovo sudjelovanje ‘nužno zlo’ i ‘puko zadovoljavanje forme’, dok stvarna suradnja na ovim pitanjima te međusobno uvažavanje uglavnom izostaju.

Kao primjer navodimo mišljenje jedne udruge: ‘To je jedan od razloga zašto imamo nedopustivo velik broj zakona loše kvalitete, velike štetnosti i slabe provedivosti (npr. Zakon o golfu, Zakon o medicinski potpomognutoj oplodnji, Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, Zakon o pravu na pristup informacijama itd).’

Prema mišljenju udruga takva se praksa najbolje očituje u situacijama kada Vlada poziva udruge na savjetovanje u trenutku kada je nacrt prijedloga zakona već usvojen na sjednici Vlade te nema prostora za veće izmjene i intervencije u sam tekst zakona.

Vlada rijetko poziva udruge da predlože svoje članove u radne skupine za izradu određenog propisa. Najčešće su udruge prisiljene samoinicijativno kontaktirati Vladu te dostavljati pisane komentare, što su dosad učinile u velikom broju slučajeva (vidi Prilog 2). Osim konkretnih prijedloga za oblikovanje određenih propisa, udruge su često Vladi dostavljale prijedloge sukladno kojima bi trebalo započeti oblikovanje određenog propisa i to uglavnom u skladu s europskim standardima.

Udruge su, kao vrlo važan aspekt, istaknule informiranje udruga o postupcima izrade i donošenja propisa od strane Vlade koji

su u 40% slučajeva ocijenile lošim. Naime, smatraju da ih je nužno pravovremeno informirati o ovim postupcima kako bi mogle prilagoditi svoje aktivnosti na način da sudjeluju u njima. Uglavnom smatraju da je dosadašnji način njihova informiranja od strane Vlade nezadovoljavajući budući da Vlada na svojim internetskim stranicama objavljuje dnevni red sjednica te, po završetku istih, materijale. Udruge su stajališta da ovakav način informiranja ne može biti opisan kao pravovremen budući da je sadržaj prijedoga zakona objavljen tek po njihovom usvajanju od strane Vlade, što znatno umanjuje mogućnost sudjelovanja i javne rasprave. Jednako tako, Vlada ne objavljuje informacije o tome koje su radne skupine oblikovale koji zakon, tko je u njima sudjelovao te kolike su naknade isplaćene (ukoliko jesu), zbog čega ovaj proces nikako ne mogu okarakterizirati kao transparentan.

Gotovo ni jedna udruga koja je sudjelovala u istraživanju, te ujedno radila na postupcima izrade propisa, nije od Vlade zaprimila naknadu za svoj rad te je rad svojih zaposlenika na ovim poslovima financirala uglavnom iz vlastitih sredstava.

Na upit o tome prihvaća li Vlada njihove prijedloge, udruge su zauzele stajalište da niti prihvaća niti ne prihvaća, no smatraju da je problem u tome što u većini slučajeva ne dobivaju povratnu informaciju o dostavljenim prijedlozima, osim u slučaju provedbe medijskih kampanja kada takve informacije dobivaju uglavnom putem medija. Zbog svega navedenog 85% udruga iz ovog istraživanja smatra se neravnopravnima u odnosu na Vladu u pitanjima oblikovanja zakona i javnih politika.

Velik broj udruga pohvalio je napore Ureda za udruge Vlade RH u postupku izrade i donošenja dvaju kodeksa koji reguliraju aspekte financiranja udruga te aspekte uključivanja zainteresiranih dionika iz civilnog sektora u procese oblikovanja zakona

i drugih akata. Ujedno su, kao primjeri dobre prakse, istaknuti i Ured za ljudska prava te Ured za nacionalne manjine. Za sva tri ureda istaknuto je kako često pozivaju udruge na različite oblike savjetovanja, provode savjetovanja putem interneta o nacrtima propisa koji su u njihovom djelokrugu te se rado oduzivaju okruglim stolovima i javnim raspravama koje o ovim pitanjima organiziraju udruge.

### **Dobra praksa vlade u suradnji s udrugama na pitanjima izrade i donošenja propisa**

Iako je većina udruga navela da ne poznaje dobre praksu Vlade u ovim poslovima, iz razgovora su se pokazali sljedeći dobri elementi:

- povremeno otvaranje javnih rasprava
- povremena spremnost za uključivanje udruga u postupke
- predan rad pojedinih Vladinih ureda na predmetnoj problematici.

### **Nezadovoljavajuća praksa vlade u suradnji s udrugama na ovim pitanjima**

U nastavku su navedeni uočeni nedostaci na koje su ukazale udruge i na koje bi Vlada trebala obratiti pozornost:

- nedovoljno informiranje javnosti pa tako i udruga o planiranim postupcima izrade i donošenja propisa
- rijetko pozivanje predstavnika udruga u radne skupine te rijetko provođenje savjetovanja putem interneta
- u pravilu prekratki rokovi za dostavu komentara te poziv na dostavu komentara u fazi kada su moguće neznatne izmjene prijedloga
- donošenje velikog broja zakona po hitnom postupku u kratkom roku, bez konzultacija s ključnim dionicima, uključujući i one iz udruga

- rijetka provedba procesa procjene učinaka pojedinih propisa i javnih politika
- često *pro forma* uključivanje udruga u radne skupine te neprihvatanje njihovih prijedloga bez obrazloženja
- nedostavljanje očitovanja o prijedlozima koje dostavljaju udruge
- nepostojanje sustava konzultacija s udrugama na ovim pitanjima
- nepokrivanje troškova i naknada udrugama za sudjelovanje u ovim procesima.

Sve to doprinosi da se glas zainteresiranih dionika ne čuje te se donose propisi koji su nerijetko neprovedivi ili se otežano provode u praksi.

### **PREPORUKE**

- 1 *Pravovremeno informirati udruge o postupcima izrade i donošenja propisa koji se planiraju u određenoj kalendarskoj godini, ranije objavljivati dnevni red sjednica Vlade te ranije objavljivati materijale*

Aktivno i smisleno uključivanje udruga u ove procese moguće je isključivo ukoliko su adekvatno i na vrijeme obaviještene o planovima i aktivnostima Vlade na poslovima iz ovog djelokruga. U tom je smislu dosadašnja praksa objavljivanja dnevnog reda uglavnom dan prije ili na dan same sjednice Vlade te objava materijala na isti dan po njihovom usvajanju neadekvatna i onemogućuje sudjelovanje, kako udruga tako i ostalih predstavnika zainteresirane javnosti. Pravovremeno će i kvalitetno informiranje možda u početku generirati dodatni posao za Vladu, no u konačnici će rezultirati boljom kvalitetom propisa i većom razinom njihove prihvaćenosti zbog uvažavanja potreba i stavova zainteresiranih dionika.

- 2** *Učiniti djelovanje radnih skupina za izradu propisa transparentnijim na način da se objave podaci o članovima te definiranje mogućnosti dostave prijedloga od strane zainteresiranih nečlanova*

Dosadašnji je rad radnih skupina uglavnom bio izvan uvida javnosti, zbog čega je s pravom okarakteriziran kao netransparentan. Nije bilo moguće utvrditi o kojim se točkama raspravljalo; kakva su stajališta zauzeta i od strane kojih članova; koji su prijedlozi usvojeni, a koji odbijeni i zašto; jesu li i u kojem iznosu isplaćivane naknade članovima i sl. Uspostavom predložene prakse, povećavala bi se razina informiranosti zainteresiranih dionika o aktivnostima radnih skupina, sadržaju akata o kojima raspravljaju, a smanjila bi se mogućnost zadovoljavanja partikularnih interesa kojima nije cilj dobrobit društva u cjelini i dr. Također se ostvarivanjem ovih postupaka omogućuje dostava prijedloga i mišljenja radnim skupinama, eventualno usporedna provedba internetskih savjetovanja i dr.

- 3** *Pozivati udruge da imenuju svoje predstavnike u radne skupine za izradu propisa iz njihova djelokruga temeljem poziva za iskaz interesa*

Iako postoje primjeri imenovanja predstavnika udruga u radne skupine za izradu nekih propisa od strane Vlade, oni su rijetki i nedovoljno transparentni, zbog čega je potrebno što je moguće više otvoriti ove procese te o istima informirati zainteresirane dionike i širu javnost.

- 4** *Odgovarati na prijedloge udruga te davati obrazloženja*

Dosadašnja praksa Vlade pokazuje da su rijetko dostavljana obrazloženja udrugama o razlozima odbijanja njihovih prijedloga na tekst pojedinih propisa. Time udruge dobivaju poruku da njihovo

mišljenje nije važno te da su odluke donesene prije početka konzultacija s njima.

- 5** *Odrediti naknadu udrugama za sudjelovanje u radu radnih skupina*

U dogovoru s udrugama i ostalim zainteresiranim sudionicima ovih procesa Vlada treba definirati na koji način i u kojim iznosima će se davati naknada članovima radnih grupa iz udruga. Dok se u nekim slučajevima troškovi sudjelovanja (npr. putovanja) refundiraju, naknada za sam rad se u pravilu ne isplaćuje, ni u vidu honorara ni njihovim udrugama direktno. Udruge smatraju da bi bilo pravedno da sudionici ovih procesa budu izjednačeni s onima iz javnog sektora, kojima taj rad spada u redovni opis rada.

- 6** *Provoditi javne rasprave i savjetovanja u svrhu informiranja i prikupljanja mišljenja o propisima koji se planiraju izraditi*

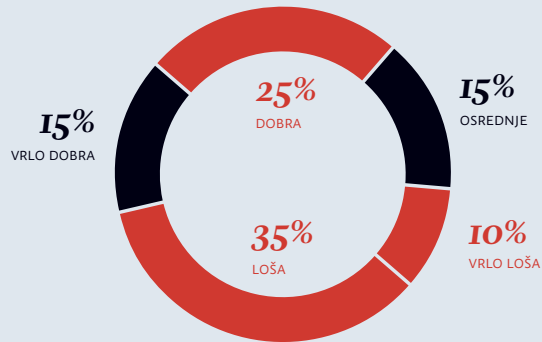
Bilo bi poželjno da Vlada, odnosno njena tijela organiziraju javne rasprave i savjetovanja u koje će uključiti predstavnike udruga te ostale zainteresirane dionike, kako bi ih unaprijed izvijestila o planiranoj izradi određenih propisa te kako bi se dionici mogli pripremiti za sudjelovanje. Na taj će način dobiti i stavove o pojedinim pitanjima prije negoli se izrade prijedlozi propisa.

Popis zakona za čiju je izradu Vlada pozvala udruge da sudjeluju u radu radne skupine i oni za koje su udruge samoinicijativno kontaktirale Vladu te dostavile pisane materijale nalaze se u Prilogu 2.

Preporuke za unapređenje postupaka izrade propisa upućene Vladi od strane udruga nalaze se u poglavlju Preporuke ispitanika.

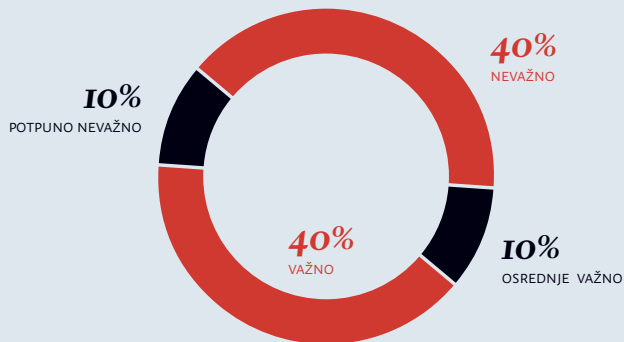
## MIŠLJENJE UDRUGA O SURADNJI S HRVATSKIM SABOROM

Ocjena udruga o dosadašnjoj suradnji sa Saborom u procesu donošenja propisa je bolja nego s izvršnim tijelima. Čak 40% ispitanih udruga ocijenilo je tu suradnju dobrom i vrlo dobrom:



Ocjena udruga o suradnji sa Hrvatskim saborom

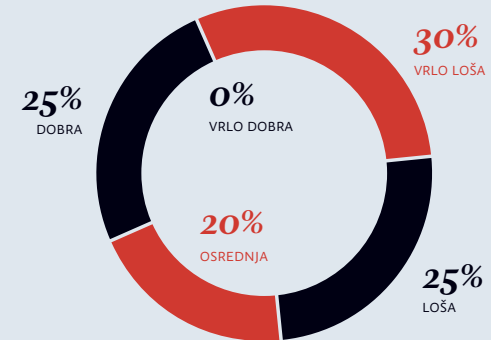
Na temelju dosadašnjeg iskustva 40% ispitanika smatra kako zastupnici i zaposlenici Sabora misle da je uključivanje udruga u procese donošenja propisa važno:



Percepcija udruga o mišljenu zastupnika i zaposlenika Sabora o važnosti uključivanja udruga

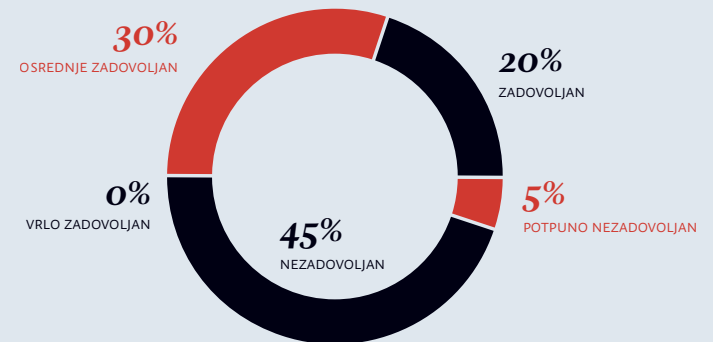
Samo 25% ispitanih smatra da je razina informiranja udruga o postupcima donošenja propisa koji su u najavi od strane Sabora dobra:

71 / 100



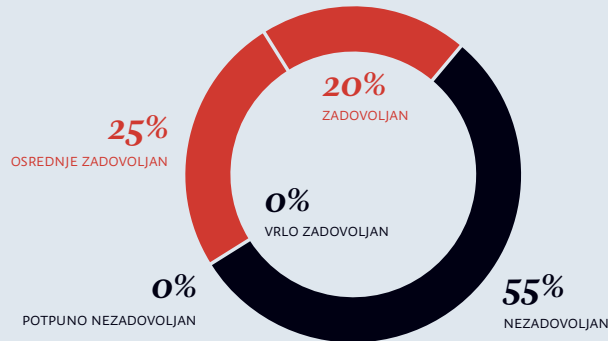
Razina informiranja udruga o donošenju propisa od strane Sabora

Zadovoljstvo udruga sadržajima koje o donošenju propisa Sabor objavljuje na svojim internetskim stranicama kreće se od potpuno do osrednjeg nezadovoljstva, dok je samo 20% zadovoljno:



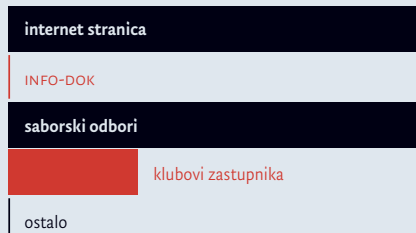
Zadovoljstvo udruga sadržajima na internetskim stranicama Sabora

Zadovoljstvo udruga pravovremenošću objavljivanja informacija o donošenju propisa na internetskim stranicama Sabora nije preveliko:



Zadovoljstvo udruga pravovremenošću objavljivanja informacija na internetskim stranicama Sabora

Najčešći su načini koje udruge koriste za dobivanje informacija i komunikaciju sa Saborom internetska stranica te komunikacija sa saborskim odborima:



Najčešći načini komunikacije udruga sa Saborom

## OBRAZLOŽENJE

Čak 40% ispitanih udruga smjestilo je razinu suradnje sa Saborom na ovim pitanjima u gornji dio skale, naznačivši istu kao vrlo dobru (15%) i dobru (25%), što je bolji rezultat u odnosu na mišljenje o suradnji s Vladom. Ujedno je nešto bolja percepcija udruga o razini informiranja javnosti i udruga o zakonodavnoj aktivnosti od strane Sabora, negoli je to slučaj s Vladom.

Udruge, koje često surađuju sa Saborom na ovim pitanjima ili imaju svoje predstavnike u saborskim odborima, često navode INFO-DOK (Informacijsko-dokumentacijska služba) kao mjesto na kojem je moguće dobiti velik broj kvalitetnih informacija. No rezultati ispitivanja pokazuju da udruge taj resurs ne koriste na odgovarajući način.

Nadalje, vrlo bitnom smatraju činjenicu da Sabor najave sjednica s prijedlozima dnevnog reda objavljuje unaprijed. Međutim, negativnom ocjenjuju činjenicu da Sabor, prilikom započinjanja tjednog zasjedanja, često izglasava dopune dnevnog reda, zbog čega je moguće da određeni propis 'preko noći' dospije iz Vlade u Sabor te bude usvojen, bez informiranja javnosti.

Udruge također zamjeraju činjenicu da se ponekad propisi usvajaju na plenarnoj sjednici prije negoli je održana rasprava na matičnim odborima. Ovakvu praksu smatraju negativnom jer im se na taj način onemogućuje davanje komentara ili predlaganje teksta amandmana budući da, prema dostavljenim podacima i vlastitim navodima, najčešće sudjeluju u sjednicama saborskih odbora.

Udruge percipiraju saborske odbore kao mjesta na kojima im je omogućeno sudjelovanje u postupku donošenja propisa, iako su svjesne činjenice da je u toj fazi vrlo teško ishoditi značajnije

promjene u tekstu. Ponekad su saborski odbori jedino mjesto na koje je moguće uputiti komentar i to zbog brzine usvajanja propisa od strane Vlade te kasnog objavljivanja materijala, odnosno usvojenih prijedloga propisa.

Najčešće se materijali i preporuke udruga dostavljaju savjetnicima ili tajnicima odbora putem e-maila, telefaksa ili osobno, u dovoljnom broju primjeraka, nekoliko dana prije održavanja sjednice odbora. Međutim ne postoji ujednačena praksa saborskih odbora o dostavi službenog očitovanja odbora na materijale dostavljene od strane udruga. Naime očitovanja uglavnom ovise o individualnoj procjeni predsjednika i članova odbora, kao i savjetnika i tajnika. U tom smislu, pohvale od strane udruga izrečene su o radu Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Odbora za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, Odbora za informiranje, informatizaciju i medije, Odbora za zdravstvo i socijalnu skrb te Odbora za ravnopravnost spolova koji redovito pozivaju udruge na svoje sjednice, očituju se o njihovim prijedlozima te organiziraju tematske rasprave o pojedinim propisima i javnim politikama.

Najveća zamjerka Saboru odnosi se na prečesto donošenje propisa po hitnom postupku. Udruge smatraju da je time u potpunosti isključena mogućnost njihova utjecanja na zakonski prijedlog budući da se često o njemu raspravlja istoga dana kada je dodan na dnevni red i kada je prihvaćen prijedlog za donošenje po hitnom postupku.

Udruge pozitivnim pomakom smatraju izmjene Poslovnika Sabora kojima je usvojen model izbora vanjskih članova odbora putem javnoga poziva. Međutim, mišljenja su da, unatoč ovim izmjenama, postupak nije dovoljno transparentan te nije jasno obrazloženo zbog čega neki kandidati nisu izabrani odnosno po kojim su kriterijima vanjski članovi izabrani.

Važno je istaknuti da vanjski članovi saborskih odbora imaju pravo na naknadu za sudjelovanje na odborima tijekom zasjedanja Sabora, kao i naknadu putnih troškova, što im olakšava sudjelovanje. Ostali sudionici iz udruga nemaju pravo na naknadu ovakve vrste troška, već sudjelovanje pada na teret njihovih organizacija.

#### **Dobra praksa Sabora u suradnji s udrugama na ovim pitanjima:**

- organiziranje tematskih sjednica odbora
- mogućnost sudjelovanja udruga na sjednicama odbora
- objavljivanje dnevnog reda zasjedanja Sabora na internetskoj stranici
- dostupnost zastupnika
- naknada troškova vanjskim članovima saborskih odbora.

#### **Uočeni nedostaci Sabora u suradnji s udrugama na ovim pitanjima:**

- donošenje velikog broja propisa po hitnom postupku
- kasna dostava materijala vanjskim članovima odbora
- nemogućnost dostave materijala udrugama koje najave dolazak na sjednicu odbora
- neredovito dostavljanje očitovanja na prijedloge udruga
- povremeno uključivanje udruga u rad Sabora na ovim pitanjima i to, prema riječima udruga, isključivo zbog zadovoljavanja forme.

## PREPORUKE

- 1 *Uspostaviti transparentnije donošenje odluka o vanjskim članovima saborskih odbora, uz dostavu obrazloženja donošenja odluka o izboru odnosno neizboru određenih članova*

Neposredan utjecaj udruga na rad saborskih odbora i proces donošenja propisa vrši se putem imenovanja njihovih članova za vanjske članove saborskih odbora. Važno je donositi odluke o izboru na transparentan i argumentiran način te o odlukama i razlozima obavijestiti javnost.

- 2 *Redovitije održavati tematske sjednice saborskih odbora o pitanjima vezanima uz donošenje određenih propisa*

Uvođenje prakse održavanja tematskih sjednica od strane svih saborskih odbora te uključivanje šireg kruga zainteresiranih dio-nika u ove procese je svakako korak naprijed u prikupljanju većeg broja mišljenja i komentara, što svakako pozitivno utječe na poboljšanje kvalitete propisa.

- 3 *Dostavljati očitovanja odbora o prijedlozima koje su im dostavile udruge*

Ovime bi se doprinijelo izgradnji povjerenja i osjećaju da su udruge uključene, ne samo zbog zadovoljavanja forme, već zbog stvarno očekivanog doprinosa. Nadalje, dostava očitovanja otvara mogućnost dijaloga različitih mišljenja te provedbe široke javne rasprave.

- 4 *Unatoč čestoj potrebi donošenja propisa po hitnom postupku radi usklađivanja s pravnom stečevinom EU, treba voditi računa o ranom informiranju javnosti i ostavljanju prostora za sudjelovanje*

Na ovaj bi se način omogućilo dovoljno rano informiranje i osiguralo vrijeme za sudjelovanje udruga koje bi mogle na vrijeme reagirati na neke nelogičnosti u prijedlozima propisa.

Preporuke upućene Saboru od strane udruga tijekom postupka donošenja propisa nalaze se u poglavlju Preporuke ispitanika.

# 6

ZAKLJUČAK

str. 79 — 80

Generalno se mišljenje udruga može iskazati tvrdnjom da se zadnjih desetak godina stanje kontinuirano poboljšava što se tiče promjene stavova u javnom sektoru o potrebi suradnje i savjetovanja s udrugama i ostalim organizacijama civilnog društva. To dovodi i do pomaka u praksi informiranja udruga i savjetovanja s njima, između ostalog i zahvaljujući novim, prethodno navedenim propisima. Unatoč tome se ne može konstatirati da je stanje zadovoljavajuće i predstoji još puno koraka koje treba poduzeti da bi se došlo do zadovoljavajuće razine savjetovanja.

Pri tome je odgovornost podijeljena – na strani javnog sektora treba više volje za provođenjem istinskog savjetovanja te boljeg provođenja postojećeg zakonskog okvira, a na strani udruga treba više raditi na edukaciji i osposobljavanju za kvalitetno sudjelovanje u postupcima. Pri tome treba i više zagovarati potrebu sudjelovanja i kroz primjere pokazivati koje su koristi za širu zajednicu kad se postupak savjetovanja provede na pravi način.

Vjerujemo da će Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja i provedbe zakona, drugih propisa i akata, donesen krajem studenog 2009. značajno doprinijeti uspostavi sustavnog postupka savjetovanja s udrugama i drugim zainteresiranim dionicima. Naš optimizam temeljimo na uspjehu koji je u ujednačavanju prakse i većoj transparentnosti pri dodjeli financijskih potpora postignut donošenjem i provedbom Kodeksa pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarenje financijske potpore programima i projektima udruga iz 2007.

Ono što preporučujemo u nadolazećem razdoblju je uspostava sustava praćenja i ocjenjivanja procesa provođenja novog Kodeksa odnosno razine sudjelovanja sa svrhom unapređenja

prakse u Hrvatskoj. Tu prepoznajemo ulogu Ureda za udruge Vlade RH i Savjeta za razvoj civilnog društva, koji su i do sada, u okviru raspoloživih resursa, radili na većem uključivanju udruga u odlučivanje te na povećanju transparentnosti.

# 7

## PREPORUKE ISPITANIKA

str. 83 — 84

U nastavku teksta navodimo preporuke upućene od strane ispitanika ministarstvima i drugim tijelima državne uprave, Vladi i Saboru. Preporuke su navedene bez uređivanja, onako kako su ih istaknuli sami ispitanici.

83 / 100

### PREPORUKE TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE

- prihvatiti udruge kao partnere koji mogu doprinijeti poboljšanju kvalitete akata
- prihvaćati prijedloge udruga s obzirom na njihovu kvalitetu i stručnost, a ne političke kriterije
- omogućiti uključivanje udruga u ranoj fazi oblikovanja propisa
- ostaviti dovoljno dugačak rok za dostavu komentara i prijedloga (najmanje 30 dana)
- organizirati javne rasprave za široki krug zainteresiranih dionika o određenom zakonu ili javnoj politici koji se imaju oblikovati
- dostaviti udrugama obrazloženje o neprihvatanju prijedloga
- angažirati osobe u radne skupine prema kriteriju stručnosti te ih adekvatno honorirati za njihov doprinos
- provoditi konzultacije s adresatima zakona i javnih politika koje se imaju oblikovati
- djelovati u skladu s načelima javnosti, otvorenosti i transparentnosti

### PREPORUKE VLADI

- zajednički utvrditi što potpada pod volonterski rad, a u kojim slučajevima treba pokriti troškove
- izvršiti decentralizaciju procesa savjetovanja
- produžiti period konzultacija i uključiti veći broj zainteresiranih dionika
- razmotriti mogućnost otvaranja poziva za iskaz interesa ili otvaranja natječaja za udruge za imenovanje predstavnika u radne skupine

- organizirati javne rasprave i okrugle stolove o problematici koja je vezana uz oblikovanje određenog zakona ili javne politike
- po potrebi dostavljati očitovanja Pučkog pravobranitelja o mogućem kršenju ljudskih prava i temeljnih sloboda koji su rezultat usvajanja određenog zakona
- uključivati nepolitičke dionike
- provoditi kvalitetnije postupke procjene fiskalnih, gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka određenog zakona i javne politike
- omogućiti provjeru primjenjivosti zakona prije njegove pune primjene, uz procjenu financijskih učinaka
- dostavljati obrazloženja udrugama o razlozima neprihvatanja ili djelomičnog prihvatanja njihovih prijedloga
- promijeniti odnos prema udrugama, učinivši ih ravnopravnim sudionicima procesa
- uskladiti propise za određena područja
- ujednačiti pojmove prilikom izrade nacrtu izmjena i dopuna određenih zakona
- prilikom donošenja određenog propisa uspostaviti vezu s drugim propisima te istu prodiskutirati sa zainteresiranim dionicima
- provoditi kvalitetan nadzor nad provedbom usvojenih zakona i javnih politika te razmatrati potrebu izmjene sadržaja u suradnji sa zainteresiranim dionicima

#### **PREPORUKE SABORU**

- poboljšati komunikaciju pojedinih odbora s vanjskim članovima
- više uvažavati i prihvaćati amandmane
- organizirati veći broj tematskih sjednica, javnih rasprava i neposrednih sučeljavanja
- ujednačiti praksu dostavljanja očitovanja udrugama o materijalima upućenim odborima



## PRILOZI

str. 87 — 98

### PRILOG 1 — POPIS UDRUGA IZ INICIJALNOG UZORKA

87 / 100

Altruist, Split  
Autonomna ženska kuća Zagreb, Zagreb  
B.a.B.e., Zagreb  
Centar za građanske inicijative Poreč, Poreč  
Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, Zagreb  
Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Osijek  
Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar, Vukovar  
Centar za mirovne studije, Zagreb  
Centar za razvoj demokracije, Split  
CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, Zagreb  
Dalmatinski odbor solidarnosti, Split  
Delta, Rijeka  
Europski pokret Split, Split  
Forum za slobodu odgoja, Zagreb  
GONG, Zagreb  
Help, Split  
HEPATOS, Split  
Hrvatska akademska udruga – Forum za etičnost i razvoj znanosti i visokog obrazovanja  
Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, Zagreb  
Hrvatsko novinarsko društvo, Zagreb  
Hrvatski olimpijski odbor, Zagreb  
Hrvatska udruga medicinskih sestara  
Hrvatska udruga poslodavaca, Zagreb  
Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata  
Institut za razvoj obrazovanja, Zagreb  
Koalicija udruga u zdravstvu  
Koalicija za zaštitu i promociju ljudskih prava Osijek, Osijek  
Mreža mladih Hrvatske, Zagreb  
ODRAZ – Održivi razvoj zajednice, Zagreb  
Odbor za ljudska prava Karlovac, Karlovac  
Organizacija za građanske inicijative, Osijek  
O-zona, Zagreb

Partnerstvo za društveni razvoj, Zagreb  
Projekt građanskih prava Sisak, Sisak  
Srpski demokratski forum, Zagreb  
Udruga gradova u RH, Zagreb  
Udruga MI, Split  
Udruga Pacijent danas, Rijeka  
Udruga za demokratsko društvo, Zagreb  
Udruga za razvoj civilnog društva SMART, Rijeka  
Udruga za razvoj visokoga školstva 'Universitas', Rijeka  
Udruga Zviždač, Zagreb  
Ured za savjetovanje građana Sisak, Sisak  
Zajednica saveza osoba s invaliditetom Hrvatske  
Zajednica udruga HVIDR-a Grada Zagreba, Zagreb  
Zelena akcija, Zagreb  
Zelena Istra, Pula  
Ženska grupa Karlovac 'Korak', Karlovac  
Ženska mreža Hrvatske  
Ženska udruga 'Izvor', Tenja

## **PRILOG 2 – POPIS ZAKONA U ČIJEM SU OBLIKOVANJU SUDJELOVALI ISPITANICI TIJEKOM PRVE POLOVICE 2009. GODINE**

89 / 100

Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika  
Zakon o lijekovima  
Zakon o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima  
Zakon o posebnom porezu na duhanske proizvode  
Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti  
Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti  
i lokalne i područne (regionalne) samouprave  
Zakon o prostornom uređenju i gradnji  
Zakon o komunalnom gospodarstvu  
Zakon o društveno poticanoj stanogradnji  
Zakon o javnim cestama  
Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu  
Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama  
Zakon o zaštiti od požara  
Zakon o vatrogastvu  
Zakon o zaštiti i spašavanju  
Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima  
Zakon o zakupu i prodaji poslovnog prostora  
Zakon o obnovi  
Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara  
Zakon o tehničkoj kulturi  
Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskome saboru  
Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti  
Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu  
Zakon o osnovici za plaće u javnim službama  
Zakon o izmjeni Carinskog zakona  
Zakon o kulturnim vijećima  
Zakon o biogorivima za prijevoz  
Zakon o muzejima  
Zakon o arhivskom gradivu i arhivima

Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja  
Zakon o policijskim poslovima i ovlastima  
Zakon o knjžnicama  
Zakon o elektroničkim medijima  
Zakon o probaciji  
Zakon o zračnom prometu  
Zakon o zaštititi potrošača  
Zakon o zaštititi na radu  
Zakon o rudarstvu  
Zakon o potrošačkom kreditiranju  
Zakon o vodama  
Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva  
Zakon o lovstvu  
Zakon o šumskom reprodukcijском materijalu  
Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana  
Zakon o akreditaciji  
Zakon o predmetima opće uporabe  
Zakon o odvjetništvu  
Zakon o javnom bilježništvu  
Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu  
Zakon o tržištu kapitala  
Zakon o obveznim osiguranjima u prometu  
Zakon o institucijama za elektronički novac  
Zakon o kreditnim institucijama  
Zakon o mirenju  
Zakon o medicinskoj oplodnji  
Zakon o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju  
Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja  
Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju sukladnosti  
Zakon o trošarinama  
Zakon o osiguranju  
Zakon o kaznenom postupku  
Zakon o komunalnom gospodarstvu

## **PRILOG 3 – KODEKS SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U POSTUPCIMA DONOŠENJA ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA**

91 / 100

### **I. UVOD**

Jedno od temeljnih obilježja suvremenih demokracija jest razvijeno civilno društvo koje se, između ostalog, ostvaruje u otvorenom dijalogu, suradnji, pa i partnerstvu građana, organizacija civilnoga društva, odnosno općenito zainteresirane javnosti s javnim i državnim institucijama. Prihvatanje takve aktivne uloge građana, otvorenosti i javnosti kao temeljnih vrijednosti znači i spremnost državnih i javnih institucija na poduzimanje djelotvornih mjera savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

Donošenje Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja i provedbe zakona, drugih propisa i akata (u daljnjem tekstu: Kodeks), objedinjuje zaključke proizašle iz širokog savjetovanja koje je Ured za udruge u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnoga društva proveo s organizacijama civilnoga društva o ciljevima i sadržaju akta koji će pružiti smjernice za učinkovito savjetovanje državnih tijela i zainteresirane javnosti u postupku donošenja zakona i drugih akata, kao i postojeće dobre prakse savjetovanja koju već provode pojedina tijela državne uprave.

### **II. CILJEVI I STATUS KODEKSA**

Kodeksom se utvrđuju opća načela, standardi i mjere za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata državnih tijela, kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit (zaštita i promicanje ljudskih prava, javne službe, pravosuđe, zaštita okoliša i drugo).

Svrha je Kodeksa svim tijelima uključenima u proces donošenja

zakona i propisa pružiti smjernice koje proistječu iz dosadašnjih konkretnih praktičnih iskustava dijaloga i suradnje tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i zainteresirane javnosti. Krajnji je cilj Kodeksa olakšati interakciju s građanima i predstavnicima zainteresirane javnosti u demokratskom procesu, te potaknuti aktivnije sudjelovanje građana u javnom životu.

Kodeks ne dovodi u pitanje primjenu naprednijih i već precizno uređenih standarda i mjera zaštite prava javnosti i zainteresirane javnosti u vezi s pravom sudjelovanja u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (npr. međunarodni ugovori i zakoni u području zaštite okoliša). Opća načela i minimalni standardi i mjere utvrđeni ovim Kodeksom ne odnose se na već institucionalizirane i strukturirane oblike savjetovanja s predstavnicima zainteresirane javnosti u okviru stalnih savjetodavnih tijela, niti na već precizno utvrđeni djelokrug rada i postupak savjetovanja s predstavnicima sindikata i Hrvatske udruge poslodavaca u okviru nacionalnog tripartitnog tijela i Gospodarsko-socijalnog vijeća, odnosno na lokalnoj razini u okviru aktivnosti županijskih gospodarsko-socijalnih vijeća.

### III. DEFINICIJE

Savjetovanje, u smislu ovoga Kodeksa, uklapa se u širi koncept sudjelovanja zainteresirane javnosti u postupcima odlučivanja. Sudjelovanje zainteresirane javnosti, u smislu ovog Kodeksa, obuhvaća četiri stupnja:

- Informiranje je prvi stupanj sudjelovanja zainteresirane javnosti koji razumijeva jednosmjernan proces, što znači da državna tijela informiraju građane prema svojem nahođenju ili građani dolaze do informacija na vlastitu inicijativu; za primjer toga odnosa navodi se pristup javnim aktima, službenim glasilima (‘Narodnim novinama’) i internetskim stranicama državnih tijela.
- Savjetovanje, u smislu ovoga Kodeksa, dvosmjerni je proces

tijekom kojeg državna tijela traže i primaju povratne informacije od građana, odnosno zainteresirane javnosti u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata.

- Uključivanje razumijeva viši stupanj dvosmjernog procesa putem kojega su predstavnici zainteresirane javnosti aktivno uključeni u utvrđivanje javne politike, primjerice kroz članstvo u radnim skupinama za izradu zakona, drugog propisa ili akta.
- Partnerstvo pretpostavlja najviši stupanj suradnje i uzajamne odgovornosti Vlade i predstavnika zainteresirane javnosti za proces donošenja i provedbe programa, zakona, drugih propisa i akata.

Zainteresirana javnost, u smislu ovoga Kodeksa, su: građani, organizacije civilnoga društva (neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fundacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnici akademske zajednice, komore, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu.

### IV. OPĆA NAČELA SAVJETOVANJA

#### SUDJELOVANJE

Sudjelovanje građana, odnosno zainteresirane javnosti, jedno je od temeljnih načela europskog upravljanja javnim poslovima. U suvremenim demokracijama građani, odnosno zainteresirana javnost imaju aktivnu ulogu i svojim sudjelovanjem utječu na naprjeđenje kvalitete programa, zakona, drugih propisa i akata, te općenito na kvalitetu usluga javne uprave.

#### POVJERENJE

Otvoreno i demokratsko društvo temelji se na stalnom dijalogu između građana, različitih društvenih skupina, dionika i sektora. Iako državna tijela i široki krug predstavnika zainteresirane

javnosti imaju nerijetko različite uloge, zajednički cilj poboljšanja kvalitete života građana može se ostvariti samo na temelju uzajamnog povjerenja i uvažavanja.

#### OTVORENOST I ODGOVORNOST

Savjetovanje u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit iziskuje otvorenost i odgovornost, kako državnih tijela, tako i predstavnika zainteresirane javnosti. Državna tijela provode savjetovanje uz jasno pojašnjenje pitanja o kojima se traži povratna informacija zainteresirane javnosti, mjera koje se u postupku savjetovanju koriste, te razloga donošenja određenog zakona. Predstavnici zainteresirane javnosti, odnosno organizacije i skupine u svojem doprinosu postupku savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata otvoreno i odgovorno navode interese, odnosno kategorije i brojnost korisnika koje predstavljaju.

#### DJELOTVORNOST

Da bi bilo djelotvorno, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću pokreće se u vrijeme kada još uvijek postoji mogućnost utjecaja na nacрте zakona, propisa i drugih akata, dakle u ranoj fazi njihove izrade kada su još sve opcije za njihovu doradu i promjenu otvorene. Postupak savjetovanja ujedno treba održati prihvatljivu ravnotežu između potrebe za djelotvornim donošenjem zakona, drugih propisa i akata i potrebe za odgovarajućim doprinosom predstavnika zainteresirane javnosti.

## V. STANDARDI I MJERE U POSTUPKU SAVJETOVANJA

Prilikom izrade nacрта prijedloga zakona, drugog propisa ili akta (rezolucije, deklaracije, strategije, programi i drugo) kojim se izražava politika Hrvatskoga sabora ili Vlade Republike Hrvatske, a čiji su nositelji središnja tijela državne uprave i uredi Vlade Republike Hrvatske, minimalni standardi i mjere za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću jesu:

### 1 Pravodobno informiranje o planu donošenja zakona, drugih propisa i akata

Zainteresirana javnost treba biti pravodobno informirana o planu donošenja zakona, drugih propisa i akata javnim objavljivanjem jedinstvenog popisa zakona i drugih propisa koji se izrađuju i predlažu za donošenje u kalendarskoj godini, uz navođenje nositelja izrade te okvirnog roka u kojem se zakon i/ili drugi propis ima izraditi i donijeti.

### 2 Dostupnost i jasnoća sadržaja postupka savjetovanja

Tijela nadležna za izradu nacрта zakona, drugih propisa i akata javno objavljuju nacрте na internetskim stranicama ili na drugi odgovarajući način. Obavijesti i pozivi na savjetovanje o objavljenim nacrtima trebaju biti jasni i sažeti uz navođenje svih informacija potrebnih za lakše prikupljanje očitovanja zainteresirane javnosti.

### 3 Rok provedbe internetskog i drugih oblika savjetovanja

Objava poziva na savjetovanje o nacrtima zakona, drugih propisa i akata treba sadržavati jasno naznačen rok za očitovanja zainteresirane javnosti za koji je poželjno da ne bude kraći od 15 dana od dana objave nacрта na internetskoj stranici tijela nadležnog

za izradu nacrtu, kako bi zainteresirana javnost imala dovoljno vremena za proučavanje predmetnog nacrtu i oblikovanje svoga mišljenja.

#### 4 Povratna informacija o učincima provedenog savjetovanja

Očitovanja zainteresirane javnosti kao i sažeto objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacrtu javno se objavljuju na internetskoj stranici tijela nadležnog za njegovu izradu ili na drugi odgovarajući način, kako bi se vidio učinak savjetovanja u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

#### 5 Usklađenost primjene standarda i mjera savjetovanja u državnim tijelima

Kako bi se osigurala usklađena primjena gore navedenih standarda i mjera u državnim tijelima, imenovat će se koordinatori za savjetovanje kao kontakt osobe u svim središnjim tijelima državne uprave, odnosno uredima Vlade zaduženima za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata, s ciljem dosljednog praćenja i koordinacije postupaka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

**VI.** Prilikom izrade nacrtu prijedloga zakona, drugog propisa ili akta, kao i prilikom praćenja njihove provedbe, postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću može, u skladu s potrebama i raspoloživim sredstvima, obuhvatiti i:

- 1 uključivanje stručnjaka iz reda predstavnika zainteresirane javnosti u postupak izrade nacrtu zakona, drugih propisa ili akata od strane tijela državne uprave, odnosno Vlade Republike Hrvatske. U postupku izrade nacrtu, stručnjaci kao predstavnici zainteresirane javnosti mogu biti imenovani za članove stručnih radnih skupina sukladno važećim propisima ili na temelju javnog poziva, nastojeći osigurati zastupljenost interesnih skupina, te fizičkih i pravnih osoba na koje neposredno može utjecati zakon ili drugi propis koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu. Prilikom imenovanja članova stručnih radnih skupina iz reda predstavnika zainteresirane javnosti treba voditi računa o kriterijima stručnosti, prethodnom javnom doprinosu predmetnoj problematici i drugim kvalifikacijama relevantnim za pitanja koja se uređuju zakonom ili drugim propisom ili utvrđuju aktom tijela državne uprave.
  - 2 organiziranje javnih savjetovanja o financijskim, gospodarskim, socijalnim, okolišnim i ljudsko-pravnim učincima donošenja i provedbe određenih zakona, drugih propisa i akata.
- VII.** Tijela nadležna za izradu nacrtu zakona, drugog propisa ili akta iz nadležnosti Vlade Republike Hrvatske informiraju Vladu o provedenom postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću kao i o rezultatima savjetovanja.

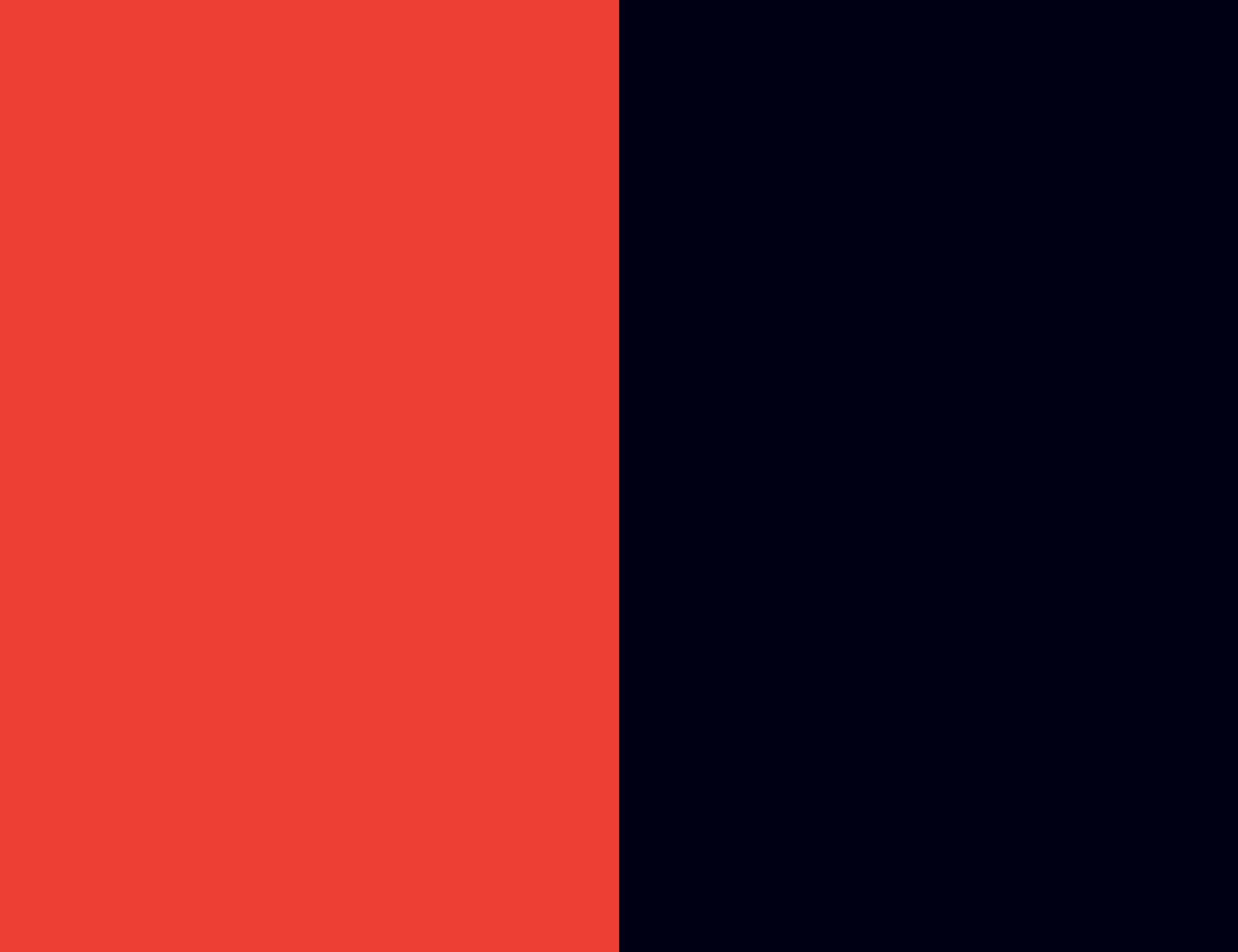
**VIII.** U žurnim okolnostima, razdoblje i načini savjetovanja mogu se odgovarajuće prilagoditi. Ovo se posebno odnosi na okolnosti koje su vezane uz dinamiku ispunjavanja obveza koje proizlaze iz procesa pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

#### **IX. PRIMJENA KODEKSA NA LOKALNOJ I REGIONALNOJ RAZINI**

Odredbe ovoga Kodeksa odgovarajuće primjenjuju tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti u postupcima donošenja općih akata kojima uređuju pitanja iz svoga djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo).

#### **X. ZAVRŠNE ODREDBE**

Ured za udruge izradit će smjernice za primjenu Kodeksa i program sustavne edukacije koordinatora za savjetovanje iz točke v. Kodeksa, u roku od tri mjeseca od objave ovoga Kodeksa u 'Narodnim novinama'.



ODRAZ – Održivi razvoj zajednice je neprofitna organizacija osnovana u ljeto 2000. Misija ODRAZ-a je poticanje i jačanje inicijativa i suradnje u cilju održivog razvoja na lokalnoj razini.

ODRAZ kontinuiranim informiranjem jača sposobnost članova svoje Mreže za lokalni razvoj s područja cijele Hrvatske, priprema istraživanja i publikacije, provodi treninge i daje stručnu podršku organizacijama civilnog društva, predstavnicima uprave te drugim dionicima. Članovi ODRAZ-a sudjeluju u radu odbora i savjeta koji promiču održivi razvoj te stvaranje povoljnijeg okruženja za djelovanje organizacija civilnog društva.



ISBN 978 – 953 – 98563 – 9 – 5