

# **SURADNJA DRŽAVE I CIVILNOG DRUŠTVA U POSTUPKU DONOŠENJA ZAKONA I DRUGIH OPĆIH PROPISA**

Pregled dobre europske prakse

Dragan Golubović

# **SUDJELOVANJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAKONODAVNOM PROCESU U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Analiza stanja, problemi i preporuke

Ariana Vela

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske  
2008.



**SURADNJA DRŽAVE I CIVILNOG DRUŠTVA  
U POSTUPKU DONOŠENJA ZAKONA I DRUGIH  
OPĆIH PROPISA**

*Pregled dobre europske prakse*

**Dragan Golubović**

**SUDJELOVANJE ORGANIZACIJA CIVILNOG  
DRUŠTVA U ZAKONODAVNOM PROCESU  
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

*Analiza stanja, problemi i preporuke*

**Ariana Vela**

**Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske  
Zagreb, siječanj 2008.**



IZDAVAČ

**Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske  
Ulica grada Vukovara 78  
10 000 Zagreb**

AUTORI

**Dragan Golubović  
Ariana Vela**

UREDNIK

**dr. sc. Igor Vidačak**

LEKTURA

**Mirjana Paić Jurinić**

GRAFIČKO OBLIKOVANJE I TISAK

**Ermego d.o.o.**

NAKLADA 1000 primjeraka

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu  
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu  
pod brojem 668397

ISBN 978-953-95792-3-2

Priprema ove publikacije omogućena je financijskom potporom Europskog centra za neprofitno pravo (European Center for Not-for-Profit Law – ECNL) financiranom od Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (United States Agency for International Development – USAID). Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne izražavaju nužno stajališta Agencije odnosno Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

## 1. UVODNE NAPOMENE

Ova knjižica razmatra različite mehanizme suradnje tijela državne uprave i organizacija civilnog društva (OCD) u postupku donošenja zakona i drugih općih propisa (savjetovanje i aktivno dioništvo). Radi se o bitnom, često neizostavnom segmentu sudjelovanja OCD-a u oblikovanju i provedbi javnih politika zato što su zakoni i drugi opći pravni propisi najčešći instrumenti utvrđivanja i provedbe javnih politika.

Svrha je tekstova u ovoj knjižici razmotriti poredbeno-pravna iskustva o tom pitanju na nacionalnoj i međunarodnoj razini (u Europskoj uniji) te predstaviti praksu u Republici Hrvatskoj. Glede nacionalne razine valja napomenuti da je još uvijek razmjerno malo europskih zemalja usvojilo posebne propise za savjetovanje s građanima u postupku donošenja općih pravnih propisa (Rumunjska, Mađarska, Bosna i Hercegovina, Engleska). Neke od zemalja to pitanje uređuju običajnom praksom (primjerice, Švedska, Danska, Norveška), a neke opću obvezu savjetovanja s građanima uređuju ustavom i propisuju je za uzak krug pitanja (primjerice, Švicarska). Namjera je knjižice biti izvor informacija državnim tijelima (posebice onima koja će biti odgovorna za izradu i provedbu odgovarajućih propisa u tom području) OCD-ima, akademskoj javnosti i drugim dionicima. Preglednosti radi, tekstovi ne donose detaljan prikaz rješenja u pojedinim zemljama i EU-u, nego upućuju na različite pristupe reguliranju najvažnijih pitanja u tom području.



**SURADNJA DRŽAVE I CIVILNOGA  
DRUŠTVA U POSTUPKU DONOŠENJA  
ZAKONA I DRUGIH OPĆIH PROPISA**

***Pregled dobre europske prakse***

Dragan Golubović





## 1. GRAĐANI, ORGANIZACIJE CIVILNOGA DRUŠTVA I JAVNA POLITIKA

Stvaranje institucionalnog mehanizma za suradnju građana i tijela državne vlasti u postupku oblikovanja i provedbe javnih politika sastavni je dio sudioničke (participativne) demokracije. Važno je razumjeti da sudionička demokracija nije zamjena za predstavničku demokraciju (temeljenu na podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, višestranačkom sustavu te slobodnim izborima), nego da je u službi njene učinkovitosti. Naime, sudionička demokracija stvara uvjete za stalno i aktivno uključivanje građana u javni život, i to ne samo u vrijeme izbora, te rad demokratski izabраниh tijela (posebice izvršne vlasti) čini transparentnijim i bližim građanima. Osim toga, pridonosi kvaliteti utvrđene javne politike i omogućuje njezinu lakšu i jeftiniju provedbu: ako glavni dionici sudjeluju u postupku pripreme zakona ili drugog općeg propisa, manja je vjerojatnost sudskih ili upravnih sporova u vezi s tumačenjem pojedinih odredaba toga propisa. Često se iznosi tvrdnja da je bez učinkovite sudioničke demokracije, a imajući u vidu svu složenost suvremenog svijeta, predstavnička demokracija izložena opasnosti da postane „ritualni ukras“ u svijetu kojim vladaju „nevidljive države“ birokratskih, vojnih i gospodarskih elita.

Kada je riječ o ulozi koju organizacije civilnoga društva, uključujući različite oblike građanskih inicijativa, imaju u ostvarivanju sudioničke demokracije, treba imati na umu da je druga strana procesa suradnje u oblikovanju i provedbi javnih politika u konačnici građanin: organizacije civilnoga društva pogodan su mehanizam kojim se taj proces olakšava i čini učinkovitijim. Dakako, uloga koju OCD, posebice udruge i građanske inicijative, imaju u tom procesu vezana je i uz pravo na slobodno udruživanje, koje jamče Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Povelja EU-a o temeljnim pravima (**European Charter of Fundamental Rights**) te ustavi država članica Vijeća Europe i Europske unije.

Važnost sudjelovanja OCD-a (građana) u postupku oblikovanja i provedbe javnih politika prepoznata je ne samo na nacionalnoj, nego i na međunarodnoj razini. Danas gotovo nema međunarodne, multilateralne, međuvladine organizacije koja nije razvila neki mehanizam dijaloga ili sudjelovanja OCD-a u oblikovanju i provedbi politika tih organizacija. Ujedinjeni narodi, Svjetska banka, Europska unija samo su neke od organizacija koje imaju takve mehanizme kojima se želi unaprijediti postupak donošenja odluka i djelovanje tih organizacija.

Na razini EU-a, Bijela knjiga o europskom upravljanju (**White Paper on European Governance**), koju je izradila Europska komisija, upućuje na nužnost uključivanja i ulogu OCD-a u procesu donošenja odluka tijela Unije te ističe važnost jedinstvenih pravila za uređiva-

nje sudjelovanja OCD-a u tim postupcima.<sup>1</sup> Sudjelovanje građana u stvaranju javnih politika na razini Unije prvi se put na pravno obvezujući način pokušalo urediti (neuspjelim) Prijedlogom Ustava Europske unije. Znakovito, te su odredbe potpuno inkorporirane u nedavno potpisani Lisabonski ugovor („skraćeni Ustav“ Unije).<sup>2</sup> U poglavlju o demokratskom životu Unije utvrđuju se načela predstavničke demokracije (uloge političkih stranaka) i sudioničke demokracije (uloge civilnoga društva) kao vrijednosti na kojima se Unija temelji. Lisabonski ugovor jamči svakom građaninu pravo sudjelovanja u demokratskom životu Unije te propisuje da se odluke tijela Unije donose što je moguće otvorenije i bliže građaninu. Navodi se da će institucije Unije na odgovarajuće načine građanima i predstavničkim udrugama omogućiti izražavanje i javne razmjene mišljenja na svim područjima djelovanja Unije.<sup>3</sup>

Naposljetku, važnost tog pitanja prepoznata je i u Republici Hrvatskoj. U Nacionalnoj strategiji stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva za razdoblje 2006.–2011., koju je Vlada RH usvojila 12. srpnja 2006. godine, navodi se da Republika Hrvatska razvija demokratsko društvo koje se, među ostalim, temelji na sudioničkoj demokraciji u kojoj su građani subjekti ukupnih društvenih i političkih procesa. Ističe se da razvijeno civilno društvo zahtijeva djelotvorne mjere za savjetovanje i sudjelovanje građana, građanskih inicijativa i organizacija civilnoga društva pri definiranju, izradi, provedbi te vrednovanju javnih politika.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm)

<sup>2</sup> Lisabonskim ugovorom mijenjaju se odredbe Ugovora o Europskoj uniji i odredbe Ugovora o osnivanju Europske zajednice. Potpisali su ga šefovi država ili vlada članica Unije 3. 12. 2007., a očekuje se da će stupiti na snagu potkraj 2008. godine, kada bi trebao završiti proces ratifikacije Ugovora u svim zemljama članicama Unije. Tekst Ugovora objavljen je u Službenom glasniku Europske unije br. C 306-10 od 17. 12. 2007.

<sup>3</sup> Članak 8 A, 8B. Lisabonskog ugovora.

## 2. MODELI SURADNJE OCD-a I DRŽAVNIH TIJELA

U priručniku *Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj*, „Građani kao partneri: OECD-ov priručnik o informiranju, konzultiranju i participiranju javnosti u kreiranju provedbene politike” (Oksimoron, Zagreb, 2006.) navode se tri stupnja suradnje građana i tijela državne (izvršne) vlasti:

- **Informiranje** – To je jednosmjernan proces: informacije teku u jednom smjeru, od vlade do građana, vlada informira građane prema svojem nahođenju ili građani dolaze do informacija na vlastitu inicijativu; za primjer toga odnosa navodi se pristup javnim aktima, narodnim novinama (javnim glasilima) i internetskim stranicama vlade.
- **Konzultiranje** (savjetovanje) – Vlada traži i prima povratne informacije od građana u postupku utvrđivanja javne politike; to je već dvosmjernan proces u kojem vlada nužno određuje dionike. Osim toga, pretpostavka dobivanja povratne informacije od vlade jest da je prethodno pružila odgovarajuće informacije građanima; komentari o nacrtima zakona navode se za primjer savjetovanja.
- **Aktivno sudjelovanje** – Ono je viši stupanj dvosmjernog procesa: građani su aktivno uključeni u utvrđivanje javne politike, primjerice kroz članstvo u radnim skupinama za izradu zakona; pri tome vlada dakako zadržava odgovornost za utvrđivanje i provedbu javne politike.

### 3. PITANJA OD POSEBNOG ZNAČAJA ZA SURADNJU S ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA U POSTUPKU DONOŠENJA ZAKONA I DRUGIH OPĆIH PROPISA

#### Pravna priroda prava na savjetovanje

Prvo pitanje koje se nameće pri promišljanju reguliranja mehanizma savjetovanja građana u zakonodavnom postupku jest kako okvalificirati pravo na savjetovanje: je li riječ o ustavnom pravu ili je to pravo koje se temelji na posebnom zakonu ili podzakonskom aktu? Ako se temelji na posebnom zakonu ili podzakonskom aktu, radi li se o pravu koje je deklaratorne prirode (jer se ne može ostvariti prinudnim putem zato što za kršenje toga prava od strane državnih tijela nisu propisane pravne sankcije) ili je riječ o pravu za čije su kršenje propisane određene sankcije? Ako se ne radi o pravu koje je zajamčeno ustavom, zakonom ili podzakonskim aktom, radi li se o pravu koje je uređeno aktom više političke nego pravne prirode (kodeks, kompendij itd.)?

Poredbeno-pravno gledano, treba istaknuti kako pravo sudjelovanja građana u zakonodavnom postupku nije definirano kao posebno ustavno pravo. Pa ipak, pojedine zemlje, primjerice Mađarska, ustavom propisuju opću obvezu vlade na suradnju s OCD-ima u obnašanju svojih dužnosti, ali i ostavljaju vladi diskrecijsko pravo izbora načina na koji će ti suradnju ostvariti. Tako članak 36. Ustava Mađarske načelno propisuje da u obnašanju svojih dužnosti Vlada surađuje s OCD-ima čiji status, prava i obveze ovise o Vladinim mjerama. Kada je riječ o savjetovanju u zakonodavnom postupku, ta je ustavna odredba konkretizirana Zakonom o zakonodavnom postupku (1997.), koji propisuje obvezu sudjelovanja OCD-a u postupku donošenja propisa od značaja za status, prava i obveze onih koje predstavljaju. No, Zakon ne propisuje sankcije za kršenje te obveze. U nekoliko sporova koji su pokrenuti pred Ustavnim sudom u vezi s povredom odredbi Zakona, Sud je ostao na stajalištu da su odredbe o savjetovanju u Ustavu i Zakonu prije metodološka uputa nego ustavom zajamčeno pravo ili obvezujuća zakonska norma.<sup>4</sup> Radi se o Zakonu koji je *lex imperfecta*: povreda postupka za donošenje propisa propisanog Zakonom ne uzrokuje povredu Ustava, nego može biti tek osnovom političke ili disciplinske odgovornosti predlagača propisa. Samo ako postoje sumnje da su odredbe predloženog propisa *per se* protuustavne, Sud će razmatrati slučaj u meritumu.<sup>5</sup> To je stoga što, prema mišljenju Suda, primjenjivanje zakonodavnih i izvršnih ovlasti ne može ovisiti o savjetovanju s predstavnicima raznih pojedinačnih interesa.<sup>6</sup> U (rijetkim) slučajevima u kojima je usprkos kršenju odredbi Zakona ipak ostvareno pravo na savjetovanje, Sud bi utvrdio da je povrijeđeno

<sup>4</sup> Odluka Ustavnoga suda br. 30/1991.

<sup>5</sup> Odluka Ustavnoga suda br. 14/1992.

<sup>6</sup> Odluka Ustavnoga suda br. 7/1993.

neko drugo pravo zajamčeno Ustavom (pravo na slobodan pristup informacijama, pravo na zdrav okoliš, pravo na slobodu udruživanja, pravo na pisanje peticije itd.). Nakon što je 2005. godine stupio na snagu Zakon o dostupnosti informacija u elektroničkom obliku, građanima i OCD-ima na raspolaganju je dodatni pravni instrument za ostvarivanja prava na savjetovanje. Zakon obvezuje tijela državne i lokalne samouprave da na svojim internetskim stranicama objave prednacrt propisa, zajedno s obrazloženjem i drugim pratećim materijalima važnim za izradu prednacrta.

S druge strane, u Rumunjskoj je postupak savjetovanja uređen posebnim zakonom (Zakon o transparentnom donošenju propisa i odluka od strane tijela državne uprave i lokalne samouprave iz 2003.) koji utvrđuje obvezu savjetovanja s „građanima i njihovim udrugama” u postupku donošenja općih pravnih akata čija je izrada u nadležnosti ministarstava i drugih tijela državne uprave ili lokalne samouprave. Iz odredbi Zakona proizlazi da je pravo na savjetovanje zakonsko pravo, čija se zaštita ostvaruje u upravnom postupku. No čini se da su dosezi takve zaštite ograničeni: velika je vjerojatnost da će postupak savjetovanja i izrade propisa završiti prije okončanja eventualnoga upravnog postupka. U svakom slučaju, povreda odredaba Zakona od strane tijela državne uprave jedna je od osnova za disciplinsku odgovornost, sukladno propisima o javnim službenicima i propisima o radu.

U Bosni i Hercegovini to pitanje reguliraju Pravila za konzultacije u izradi pravnih propisa (2006.). Pravila se odnose na opće pravne akte koje donose Vijeće ministara i druge institucije BiH na državnoj razini. Pravilima se propisuje minimalna razina savjetovanja tih tijela s „javnošću, pravnim osobama i grupama građana koje ne pripadaju vladinom sektoru” u postupku donošenja propisa te postupak savjetovanja o pravnim propisima koje imaju neki utjecaj na javnost (*infra*, tablica VIII). Obveza minimalnog savjetovanja (minimalnih konzultacija) uključuje obvezu nadležnog tijela da prednacrt propisa postavi na svoju internetsku stranicu, uz mogućnosti dostave komentara putem interneta te poziv osobama koje se nalaze na popisu za savjetovanje nadležne institucije na dostavu komentara. Obveza minimalnog savjetovanja ne podliježe nikakvim iznimkama. Pravila međutim ne predviđaju nikakve sankcije za povredu obveze savjetovanja. U takvim slučajevima, Vijeće ministara može (ali ne mora) odbiti uvrstiti nacrt pravnog propisa na dnevni red sjednice Vijeća ministara. Ukoliko Vijeće ministara odbije staviti nacrt na dnevni red, glavni tajnik Vijeća vraća nacrt pravnog propisa predlažaču kako bi postupio u skladu s Pravilima te određuje rok za otklanjanje manjkavosti u postupku izrade nacrta.

U Engleskoj je to pitanje regulirano Kodeksom dobre prakse o savjetovanju (*Code on Practice on Consultation*) iz 2004. godine, koji predstavlja daljnju razradu jednog od pet „kompakta” (*Compact Code of Good Practice on Consultation and Policy Appraisal*) izrađenih nakon usvajanja Sporazuma o suradnji Vlade i OCD-a (*Compact on Government's Relations with the Voluntary and Community Sector*). Kodeks sadrži šest kriterija kojih se trebaju pridržavati tijela državne uprave u postupku javnog savjetovanja pri oblikovanju

javnih politika. Ti se principi također primjenjuju kada je riječ o javnom savjetovanju, prije nego što se Vlada očituje o prijedlozima direktiva koje se donose na razini Europske unije. Kako se u uvodu Kodeksa ističe, radi se o dokumentu koji nema zakonsku snagu i kojim se ne mogu derogirati odredbe drugih zakona i pravne tečevine EU-a. Iz toga proizlazi da građani ne mogu prinudnim putem ostvariti pravo na savjetovanje. No, kao i u slučaju Mađarske, pravo na savjetovanje može se ostvariti pozivanjem na neko drugo pravo koje je izravno zaštićeno ustavom ili zakonom: sloboda izražavanja, pravo na slobodan pristup informacijama, zabrana diskriminacije itd. S druge strane, Kodeks valja smatrati „općenito obvezujućim” za tijela državne uprave. Iz toga proizlazi da je povreda odredaba Kodeksa osnova za pokretanje političke ili disciplinske odgovornosti protiv rukovodilaca ili zaposlenih u tijelima državne uprave.

U Estoniji je koncem 2005. godine, u suradnji vlade i OCD-a izrađen Kodeks dobre prakse o sudjelovanju (*Good Practices of the Involvement*). Između ostalog, Kodeks predviđa sudjelovanje „interesnih skupina”, koje zastupaju javne ili partikularne interese u postupku donošenja zakona i njegovih izmjena, podzakonskih akata, dokumenata kojima se utvrđuje javna politika u određenim oblastima te nacrtu pravnih propisa i dokumenata javnih politika koji se formuliraju i usvajaju na razini Europske unije. Još uvijek je neizvjesno kada će Kodeks stupiti na snagu te koji će biti stupanj njegove (pravne) obveznosti – a suglasno tome i sankcije za kršenje njegovih odredbi.<sup>7</sup>

Iako to pitanje ima nešto drugačije konotacije na razini EU-a (budući da EU nije država, niti funkcionira na načelima predstavničke demokracije, a premda se temelji na njenim vrijednostima), pri izradi Općih principa i standarda savjetovanja u izradi pravnih propisa (2003.) Europska je komisija također zauzela stajalište da taj dokument treba imati političku, a ne pravno obvezujuću snagu. Dva su razloga tomu: 1) nužnost uspostavljanja jasne razlike između postupka savjetovanja koji Komisija pokreće na vlastitu inicijativu prije usvajanja prijedloga akata od strane Vijeća ministara i Europskog parlamenta u obveznom postupku suodlučivanja uređenog Osnivačkim ugovorima, od postupka savjetovanja koji uključuje OCD i druge dionike koji nisu dio struktura EU-a, 2) bojazan da bi obvezujuća priroda prava na savjetovanje, čije bi kršenje bilo osnovom pokretanja postupka pred Europskim sudom, znatnije povećalo troškove i negativno utjecalo na djelotvornost donošenja pravnih propisa od strane tijela Unije. No, prema mišljenju Komisije, to ne mora značiti da su Opći principi neučinkoviti. Naime, kada Komisija usvoji određeni (pravni ili politički) akt, njezine uprave i odjeli imaju obvezu (i mehanizme) provedbe toga akta.

---

<sup>7</sup>. Tekst Kodeksa na engleskom jeziku može se naći na: <http://www.ngo.ee/11583>

## **Pravna priroda akta kojim se uređuje postupak savjetovanja**

Savjetovanje s OCD-ima u zakonodavnom postupku može se urediti na više načina:

- posebnim zakonom (Rumunjska)
- podzakonskim aktom (Bosna i Hercegovina)
- kodeksom (Engleska) ili drugim dokumentom koji nema pravnu, nego političku ili konzultativnu snagu (Opći principi i minimalni standardi savjetovanja u donošenju pravnih propisa Europske komisije, dokument savjetodavnog karaktera).

## **Sadržaj akta kojim se propisuje postupak savjetovanja**

Općenito, akt kojim se propisuje postupak savjetovanja sadrži sljedeće elemente:

- oblike savjetovanja (informiranje, konzultiranje ili aktivno sudjelovanje)
- vrste akata koji su obuhvaćeni postupkom savjetovanja (zakoni ili drugi opći pravni propisi)
- razinu državne organizacije na koju se odnosi postupak savjetovanja (nacionalna ili lokalna) i državna tijela na koja se odnosi obveza konzultiranja (tijela izvršne ili zakonodavne vlasti)
- krug osoba koje imaju pasivno legitimno pravo pri savjetovanju (to jest, mogu sudjelovati u savjetovanju: primjerice, građani, udruge, druge privatno-pravne osobe)
- krug osoba koje su izravno uključene u proces
- postupak i način ostvarivanja savjetovanja, uključujući pitanje rokova u kojima se zbiva postupak savjetovanja
- opseg savjetovanja (minimalna i šira razina savjetovanja)
- izuzeća od obveze savjetovanja i
- sankcije za povredu obveze savjetovanja.

## DODATAK I: USPOREDNI TABLIČNI PRIKAZ NAJVAŽNIJIH PITANJA

**TABLICA I. OBLICI SAVJETOVANJA (PREMA MODELU OECD-a)**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	V. BRITANIJA ili UJED. KRALJEVSTVO	EU
Konzultacije i aktivno sudjelovanje*	Konzultacije	Konzultacije	Konzultacije	Konzultacije

**TABLICA II. VRSTE PRAVNIH AKATA OBUHVAĆENIH SAVJETOVANJEM**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	VELIKA BRITANIJA	EU
Zakoni i drugi opći propisi	Zakoni i drugi opći propisi	Zakoni i drugi opći propisi	Zakoni i drugi opći propisi	Propisi koje inicira Europska komisija

**TABLICA III. RAZINA DRŽAVNE ORGANIZACIJE I TIJELA NA KOJA SE ODNOSI OBEVA SAVJETOVANJA**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	ENGLESKA	EU
<i>Nacionalna:</i> Vijeće ministara BiH i druge institucije na državnoj razini.	<i>Nacionalna:</i> vlada i vladina tijela.	<i>Nacionalna:</i> vlada i vladina tijela. <i>Lokalna:</i> tijela izvršne i predstavničke vlasti.	<i>Nacionalna:</i> vlada i vladina tijela. Lokalna se samouprava potiče (ali se ne obvezuje) na poštovanje Kodeksa.	Europska komisija.

\* To dakako ne znači da u drugim zemljama, osim u BiH, ne postoji aktivno sudjelovanje, odnosno sudjelovanje predstavnika ODC-a, i akademske zajednice u radnim skupinama za izradu zakona i drugih općih propisa, kako onih čiji legitimni pojedinačni interesi bivaju uključeni, tako i onih kojima se uređuju pitanja od općeg značaja. Naprotiv, to je dobra regionalna i europska praksa. No osim BiH nijedna od zemalja navedenih u tablicama u propisima kojima se uređuju savjetovanje ne spominje izrijeком taj oblik savjetovanja.



**TABLICA IV. KRUG OSOBA KOJE IMAJU PASIVNO LEGITIMNO PRAVO PRI SAVJETOVANJU**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	ENGLESKA	EU
Grupe građana i pravne osobe koje ne pripadaju vladinom sektoru.	Građani, udruge i druge privatno-pravne osobe.	Građani i udruge koje su osnovane i djeluju sukladno zakonu.	Građani, udruge i druge privatno-pravne osobe.	Posebna uloga organizacija civilnoga društva, ali i građana, trgovačkih društava, organa lokalne i regionalne samouprave itd.

**TABLICA V. KRUG OSOBA KOJE SU IZRAVNO OBUHVAĆENE POSTUPKOM SAVJETOVANJA**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	ENGLESKA	EU
Pravne osobe i grupe građana koje ne pripadaju vladinom sektoru, a koji se nalaze na popisu nadležnog ministarstva ili druge institucije na državnoj razini.	Praksa ministarstva: građani, udruge i druge privatno-pravne osobe koje se nalaze na popisu nadležnog ministarstva.	Udruge poslodavaca i ostale udruge osnovane i ustrojene sukladno zakonu, kada je riječ o općim propisima koji mogu utjecati na njihov položaj i legitimne interese.	Građani, udruge i druge privatno-pravne osobe.	Osobe čiji interesi mogu biti obuhvaćeni prijedlogom određenoga propisa; osobe koje će sudjelovati u primjeni određenoga propisa; osobe čiji su ciljevi u izravnoj vezi s ciljem koji se želi ostvariti određenim propisom.

**TABLICA VI. POSTUPAK SAVJETOVANJA**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	ENGLESKA	EU
Savjetovanje u bilo kojoj fazi izrade prednacrt akta. Prednacrt se stavlja na internetsku stranicu ministarstva ili druge institucije; poziv na dostavu komentara šalje se svim osobama na popisu ministarstva ili druge institucije.	Praksa ministarstva: savjetovanje u bilo kojoj fazi izrade prednacrt akta; prednacrt se stavlja na internetsku stranicu ministarstva; poziv na dostavu komentara šalje se svim osobama na popisu ministarstva.	Obavijest o izradi prednacrt i načinu dostave komentara javno se oglašava na jedan ili više načina propisanih zakonom (internetska stranica, objava putem nacionalnih i lokalnih medija itd.); prednacrt se dostavlja svim osobama koje su „iskazale interes“.	Postupak savjetovanja u što ranijoj fazi oblikovanja javne politike (implicitno uključuje izradu prednacrt općeg akta), posebice s osobama čiji bi interesi bili obuhvaćeni usvajanjem određene javne politike, kao i osobama za koje se očekuje da će biti „proaktivne“ u postupku oblikovanja javne politike (uključujući izradu propisa).	Savjetovanje u ranoj fazi oblikovanja javne politike i izrade propisa.

**TABLICA VII. ROKOVI ZA DOSTAVU KOMENTARA**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	ENGLESKA	EU
Nejasno: čini se da rok za dostavu pisanih komentara ne može biti kraći od 21 dan (minimalne konzultacije) odnosno 30 dana (pravni propisi koji znatno utječu na javnost).	Zakon o zakonodavnom postupku propisuje „rok koji je dovoljan“ za pripremu kvalificiranog komentara; ovisno o prirodi i značaju pravnoga akta, rokovi za dostavu komentara mogu biti 30, 15 te iznimno 5 dana.	Tijela državne vlasti izdaju obavijest o prijemi prednacrtu najmanje 30 dana prije nego što se nacrt otvori za javnu raspravu; u obavijesti se mora navesti rok za dostavu pisanih komentara, koji ne može biti kraći od 10 dana.	Najmanje 12 tjedana, u fazi formuliranja javne politike ili izrade prednacrtu akta; tijela državne uprave mogu odrediti i duži rok, primjerice, tijekom ljetnih praznika.	Ovisno o okolnostima; redoviti rok je osam tjedana, a u iznimnim slučajevima može biti kraći ili duži.

**TABLICA VIII: OPSEG SAVJETOVANJA (MINIMALNA I ŠIRA RAZINA)**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	ENGLESKA	EU
<p><i>Minimalna razina:</i> objava prednacrtu na internetskoj stranici Vijeća ministara ili druge institucije; poziv na dostavu komentara osobama s popisa Vijeća; informacije gdje mogu dobiti tekst prednacrtu.</p> <p><i>Šira razina</i> (propisi od posebnog značaja): objava prednacrtu putem javnih medija; izravno dostavljanje prednacrtu „organizacijama i pojedincima“; mogućnost formiranja radnih skupina, koje uključuju „eksperte i predstavnike organizacija te pojedince“.</p>	Ne postoji razlika u opsegu savjetovanja.	Ne postoji razlika u opsegu savjetovanja.	Ne postoji razlika u opsegu savjetovanja.	Ne postoji razlika u opsegu savjetovanja.

**TABLICA IX. IZNIMKE OD OBVEZE SAVJETOVANJA**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	ENGLESKA	EU
Samo za praksu širih konzultacija: izvanredne okolnosti; nepredviđene međunarodne obveze ili sudsko poništenje dijela ili čitavog zakona.	Nije specificirano, implicitno, ako se radi o prednacrtu propisa koji ne obuhvaćaju interese OCD-a i osoba koje one predstavljaju.	Izvanredne okolnosti, za koje je propisan žurni postupak usvajanja propisa.	Izvanredne okolnosti: obveze koje proizlaze iz članstva u EU-u i druge međunarodne obveze; one koje proizlaze iz obveze usvajanja državnog proračuna; radi zaštite zdravlja i sigurnosti građana itd.	Nisu predviđene.

**TABLICA X. SANKCIJE ZA POVREDU OBVEZE SAVJETOVANJA**

BiH	MAĐARSKA	RUMUNJSKA	ENGLESKA	EU
Vijeće ministara može odbiti razmotriti nacrt propisa ako nije poštovan postupak savjetovanja.	Moguća politička, a i disciplinska odgovornost za rukovoditelje i zaposlene u tijelima državne vlasti.	Političke i disciplinske sankcije za rukovoditelje i zaposlene u tijelima državne vlasti.	Političke i disciplinske sankcije za rukovoditelje zaposlene u tijelima državne vlasti.	Nisu predviđene; implicitno disciplinske za službenike Komisije.

**DODATAK II.**  
**INVENTAR VAŽNIJIH PITANJA KOJE TREBA UREDITI PROPISOM O**  
**SAVJETOVANJU:**

- 1) Treba li propis o savjetovanju biti pravno obvezujući (zakon ili podzakonski akt) ili samo politički obvezujući (kodeks)?
- 2) Treba li se obveza savjetovanja odnositi na donošenje samo zakona ili i drugih općih pravnih akata?
- 3) Treba li se obveza savjetovanja odnositi na izvršna tijela (savjetovanje u postupku izrade prednacrt propisa) ili zakonodavna tijela (savjetovanje nakon što je prijedlog propisa upućen u skupštinu)?
- 4) Treba li se obveza savjetovanja odnositi i na tijela lokalne samouprave?
- 5) Tko je druga strana u postupku savjetovanja: građani, OCD i trgovačka društva, ili samo građani i OCD, uključujući udruge poslodavaca?
- 6) Je li nužno propisati minimalnu i širu razinu savjetovanja (kao što je slučaj u BiH) – i s tim u vezi različite rokove za savjetovanje?
- 7) Je li nužno propisati izuzeća od obveze savjetovanja?
- 8) Kakve sankcije treba propisati za obvezu savjetovanja (sukladno prirodi akta kojim se uređuje savjetovanje)?



**SUDJELOVANJE ORGANIZACIJA  
CIVILNOGA DRUŠTVA U ZAKONODAVNOM  
PROCESU U REPUBLICI HRVATSKOJ**

***Analiza stanja, problemi i preporuke***

Ariana Vela





## UVOD

Razmišljajući o zakonodavnom procesu, prva asocijacija uglavnom se odnosi na Hrvatski sabor, u kojemu se svaki pojedinačni prijedlog zakona raspravlja i usvaja.

Jedan od razloga tomu jest činjenica da je rad Hrvatskoga sabora i samih saborskih zastupnika izloženiji javnosti nego rad Vlade Republike Hrvatske i ministarstava.

Put usvajanja jednog zakona, od osvještavanja potrebe za njegovim donošenjem i izradom, pa do trenutka njegove provedbe, vrlo je dug i pomalo nerazjašnjen postupak na koji je praksa države i nadležnih institucija ostavila izniman utjecaj.

Također, manjkav zakonodavni okvir koji regulira navedenu problematiku ostavlja mnogo prostora pojedinim državnim dužnicima da samoinicijativno ili uz konzultaciju s političkim vrhom stranke odluče u kojem će trenutku određeni zakon, to jest prijedlog zakona, biti upućen u određeni stadij procedure, zanemarujući javno mnijenje. Ta je činjenica obilježila zakonodavni proces svojevrsnim političkim pečatom, čime se u prošlosti dodatno onemogućavalo sudjelovanje javnosti i organizacija civilnoga društva u procesu donošenja zakona.

Osnovna je svrha ove analize prikazati praksu sudjelovanja organizacija civilnoga društva u procesu izrade zakona i u procesu njihove provedbe.

Analiza će, osim toga, prikazati svojstva i sadržaj zakonodavnog okvira koji regulira navedenu problematiku te upozoriti na probleme na koje nailaze organizacije civilnoga društva, pa i sami građani, pri pokušaju aktivnog uključivanja u procese koji se odvijaju na državnoj razini, što proces donošenja zakona sigurno jest.

Slijedom toga, osnovni je preduvjet za kvalitetno sudjelovanje organizacija civilnoga društva u zakonodavnom procesu poznavanje procedure i njezina kvalitetnija regulacija, što se ponajprije odnosi na izmjene i dopune Poslovnika Vlade Republike Hrvatske te Hrvatskoga sabora.

Istodobno, nužnom će se pokazati spremnost države i njezinih institucija da prepoznaju organizacije civilnoga društva kao ravnopravne partnere kojima će, zbog njihove kompetencije i javnog interesa, biti omogućeno sudjelovanje u procesu izrade i provedbe zakona.

Budući da je Nacionalnom strategijom stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva te Operativnim planom predviđena izrada Kodeksa pozitivne prakse za savjetovanje organizacija civilnoga društva i države u postupku izrade zakonskih tekstova, pretpostavlja se kako je to početak otvaranja duboke i opsežne rasprave o toj problematici.

## **PROPISI KOJI REGULIRAJU SUDJELOVANJE JAVNOSTI U ZAKONODAVNOM PROCESU**

Temeljni propis koji predstavlja vrijednosna stajališta i izlaže prava i obveze koji se reguliraju pojedinim zakonima jest Ustav Republike Hrvatske. Ustavom nisu izrijekom propisana načela kojima se omogućuje sudjelovanje javnosti, pa tako ni organizacija civilnoga društva, u procesu donošenja zakona zato što su njegove odredbe vizionarskog karaktera.

Ustav Republike Hrvatske temeljni je propis koji građanima jamči prava i slobode, što je normativno razrađeno po kategorijama kao što su zajedničke odredbe o slobodama i pravima, osobne i političke slobode i prava, gospodarska, socijalna, kulturna i ekološka prava. Za organizacije civilnoga društva od najveće su važnosti ona prava koja omogućuju slobodu udruživanja kao temelj njihove uspostave i djelovanja.

Nadalje, sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu izrade zakona predviđa se i dvama propisima koji reguliraju rad Vlade Republike Hrvatske te Hrvatskoga sabora u obliku poslovnika.

Poslovnik Vlade Republike Hrvatske sadrži odredbe koje propisuju mogućnost savjetovanja između Vladinih Koordinacija i organizacija civilnoga društva prigodom izrade nacрта zakona, s time da se iznimna pozornost mora posvetiti onim odredbama koje reguliraju sudjelovanje medija u radu Vlade zato što mediji djeluju kao poveznica koja informira javnost o njezinu radu.

Od posebne je važnosti odredba članka 27. stavka 5. Poslovnika, koja navodi kako su „ministarstva i državne upravne organizacije dužne, u pravilu, u pripremi prijedloga i mišljenja za Vladu Republike Hrvatske uputiti ih na mišljenje strukovnim udruženjima i udrugama u čiji djelokrug spadaju pitanja koja su predmet tih prijedloga i mišljenja” zato što je njome zadan temelj za uključivanje organizacija civilnoga društva u proces izrade zakonskih tekstova.

Konkretna analiza dosadašnje prakse u Republici Hrvatskoj dokazat će kako tu odredbu vrlo često zaobilaze i zanemaruju upravo ona tijela koja za Vladu izrađuju nacрте prijedloga zakona.

Osim Ustava i Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, postoji još jedan poslovnik, koji je u prošlosti imao i danas ima iznimno značenje za organizacije civilnoga društva – Poslovnik Hrvatskoga sabora, kojim je reguliran cjelokupan zakonodavni proces, kao i načini sudjelovanja javnosti.

Ono što se upravo odredbama predmetnog Poslovnika najviše zamjera jest činjenica da je ostavljena arbitrarna mogućnost isključivanja javnosti iz rada Hrvatskog sabora te da je izbor vanjskih članova radnih tijela Hrvatskoga sabora, posebice odbora, neprecizno reguliran te neujednačen u odnosu na svaki pojedinačni odbor.

Potonje se odnosi na činjenicu kako nije poznato zbog čega neki odbori imaju vanjske članove a neki nemaju, te na ostale implikacije koje se tiču upravo izbora stručnjaka kojima se dodatno osnažuju ljudski kapaciteti saborskih odbora a u svrhu poboljšanja kvalitete akata koje usvaja Hrvatski sabor.

## ZAKONODAVNI PROCES U RH<sup>8</sup>

Radi boljeg razumijevanja ove analize te mogućnosti sudjelovanja što su ih organizacije civilnoga društva imale i još uvijek imaju, nužno je upoznati model kojim se regulira postupak donošenja zakona u Republici Hrvatskoj.

Dva najvažnija proceduralna propisa koja određuju zakonodavni proces sigurno su, kako je spomenuto, Poslovnik Vlade Republike Hrvatske te Poslovnik Hrvatskoga sabora zato što svojim odredbama reguliraju zakonodavni proces i mogućnost sudjelovanja javnosti; to se naročito odnosi na organizacije civilnoga društva.

Sukladno važećoj hrvatskoj regulativi, zakon mogu predložiti Vlada Republike Hrvatske, saborski zastupnik, klub zastupnika te radna tijela Hrvatskoga sabora.

Prijedlog zakona mora sadržavati ustavnu osnovu njegova donošenja, ocjenu stanja i osnovna pitanja koja treba urediti zakonom, kao i posljedice koje će donijeti donošenje zakona, ocjenu i izvore sredstava nužnih za provedbu te tekst prijedloga zakona s obrazloženjem, a posredno također tekst izmjena i dopuna zakona kada se već postojeći zakon mijenja i dopunjuje.

Građani pojedinci ili građanske inicijative, organizacije civilnoga društva, trgovačka društva i svi ostali pravni subjekti koji postoje u Republici Hrvatskoj nisu ovlašteni predlagati zakone, ali imaju mogućnost sudjelovati u savjetovanju sa zakonodavcem ili posredno zagovarati donošenje određenih zakona upućivanjem predstavki i prijedloga zakonodavcu.

Najčešći predlagatelj zakona svakako je Vlada Republike Hrvatske koja je, prema statistikama Informacijsko-dokumentacijske službe Hrvatskog sabora<sup>9</sup>, u prve dvije godine mandata predložila 97% donesenih akata. Također, Vladini prijedlozi zakona u pravilu se usvajaju, s obzirom na okolnost da svaki pojedini vladajući sastav posjeduje zastupničku većinu u parlamentu.

Kada Vlada utvrdi postojanje potrebe za reguliranjem određenog ponašanja te kada se utvrdi o kojoj se točno potrebi radi, donosi se odluka o izradi nacrtu određenog prijedloga zakona ili prijedloga izmjena i dopuna postojećeg zakona. Praksa u Republici Hrvatskoj, kada je u svojstvu predlagatelja Vlada, uglavnom je takva da se nacrti izrađuju u radnim skupinama unutar ministarstava ili drugih državnih upravnih organizacija, koji će poslije biti „nositelji” prijedloga zakona te će ih „braniti” u Saboru.

---

<sup>8</sup> Slijedi kratak prikaz postupka donošenja zakona, bez razrade iznimki, detaljne procedure i objašnjenja svih odredbi Poslovnika Vlade Republike Hrvatske te Poslovnika Hrvatskoga sabora. Prikaz služi isključivo kao orijentacija koja čitatelja educira te istodobno pomaže razumijevanju predstojeće analize.

<sup>9</sup> Izvor: Internetska stranica Hrvatskoga sabora ([www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)).

Po dovršetku nacрта uslijedit će savjetovanje unutar izvršne vlasti, i to najčešće između nadležnih ministarstava, državnih ureda, agencija i slično, nakon čega će u praksi poznat pod nazivom „usuglašeni prijedlog zakona“ biti upućen na sjednicu Vlade te će na njoj u pravilu biti i usvojen.

To je obično prvi trenutak u kojemu javnost dobiva uvid u određeni zakonski tekst zato što se proteklih nekoliko mjeseci na internetskim stranicama Vlade Republike Hrvatske objavljuju tekstovi prijedloga zakona koji se usvajaju na predmetnoj sjednici. Prije tog trenutka iznimno je teško dobiti informaciju o zakonskim rješenjima koja će se predložiti, a gotovo je nemoguće dobiti uvid u nacrt prijedloga zakona.

Nakon što ga usvoji Vlada Republike Hrvatske, zakon se upućuje u saborsku proceduru, točnije predsjedniku Hrvatskoga sabora, kada formalno počinje postupak donošenja zakona.

Ako zakon predlaže saborski zastupnik, klub zastupnika ili radno tijelo Hrvatskoga sabora, tada se prijedlog upućuje na znanje i predsjedniku Vlade Republike Hrvatske.

Svaki prijedlog zakona sadrži oznaku „P.Z.“, odnosno „P.Z.E.“, kada se radi o usklađivanju zakonodavnog okvira Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, kao i redni broj, koji se mijenja prema rednom broju saziva Sabora.

Prije rasprave o prijedlogu zakona na sjednici Sabora, prijedlog se raspravlja u radnim tijelima Sabora, s naglaskom na saborskim odborima čiji rad mogu, osim medija, pratiti i organizacije civilnoga društva, jednako kao što mogu dostavljati svoje kritike i preporuke.

Saborska procedura donošenja zakona provodi se prema pravilima koja reguliraju redovan i hitan postupak. Redovan postupak najčešće se provodi kroz dva čitanja (prvo i drugo čitanje) te, iznimno, kroz treće čitanje, ako amandmani predlagatelja bitno mijenjaju sadržaj konačnog prijedloga zakona.

Hitan postupak provodi se, prema odredbama Poslovnika Hrvatskoga sabora, samo kada to zahtijevaju interesi nacionalne obrane i drugi osobito opravdani državni razlozi, odnosno kada je to nužno radi sprječavanja ili otklanjanja većih poremećaja u gospodarstvu.

Kada se radi o hitnoj proceduri treba napomenuti također da se zakonski prijedlozi u saborskim odborima i na sjednici raspravljaju samo jedanput zato što postupak objedinjuje prvo i drugo čitanje, stoga se kvaliteta zakonskih rješenja znatno smanjuje, kao i mogućnost sudjelovanja javnosti u procesu donošenja predmetnog zakona. Mogućnost donošenja zakona po hitnom postupku trebala bi biti iznimka, no ista se procedura primjenjuje za većinu zakonskih prijedloga, pri čemu se često događa da se određeni prijedlog zakona, po izglasavanju od strane Vlade Republike Hrvatske, u Hrvatskom saboru raspravi i usvoji u istome danu.

U prve dvije godine trenutnog saziva Hrvatskoga sabora 82% zakona doneseno je po hitnom postupku, što jasno govori da se u praksi hitan postupak ne primjenjuje isključivo u iznimnim okolnostima.

U Hrvatskom saboru predsjedništvo utvrđuje dnevni red predstojeće sjednice koji se objavljuje na internetskoj stranici Hrvatskoga sabora, a točke se raspravljaju u radnim tijelima te na sjednici, nakon čega slijedi glasovanje te, ukoliko je prijedlog zakona usvojen, proglašenje i objava u *Narodnim novinama*.

Potrebno je istaknuti kako se na prvi pogled možda čini da su u tom procesu prava, obveze i uloge državnih dužnosnika jasno podijeljeni, no u praksi nije tako. Naime, Vladi Republike Hrvatske, zbog činjenice da upravlja većinom zastupnika u parlamentu te predsjedniku Hrvatskog sabora ostavljene su vrlo široke ovlasti.

Tako predsjednik Hrvatskoga sabora može, samoinicijativno ili u savjetovanju s Vladom, odlučiti o tome kada će određeni prijedlog zakona dodati na dnevni red saborske sjednice te kada će se o tom prijedlogu raspravljati i glasovati, bez obzira na odluku o dnevnom redu koju donosi u suglasnosti s klubovima zastupnika Hrvatskog sabora. Slijedom navedenog, određeni prijedlog zakona može biti upućen u proceduru vrlo brzo. Istodobno drugi prijedlog može čekati na raspravu mjesecima, a bez mogućnosti da radna tijela ili saborski zastupnici utječu na tu situaciju. To je velik problem za javnost, koja se možda želi uključiti u proces poboljšanja pojedinog zakona.

## DOSADAŠNJA ISKUSTVA ORGANIZACIJA CIVILNOGA DRUŠTVA

Najvažniji aspekt ove analize svakako su dosadašnja iskustva organizacija civilnoga društva u procesima savjetovanja te, konkretno, postupcima izrade zakonskih tekstova jer bi upravo kroz ta iskustva trebali postati razvidni mogući modeli kojima bi se preciznije regulirala procedura savjetovanja i suradnja države s organizacijama civilnoga društva u zakonodavnom procesu.

Osnovi problemi na koje nailaze organizacije civilnoga društva pri aktivnom uključivanju u zakonodavni proces obuhvaćaju:

- nepostojanje konkretne i pravodobne najave aktivnosti predlagatelja zakona i drugih akata, što umanjuje mogućnost kvalitetne pripreme
- neobjavljivanje nacрта prijedloga zakona unaprijed, nego tek po usvajanju na sjednici Vlade Republike Hrvatske
- potpuni izostanak ili vrlo rijetke kvalitetne javne rasprave i savjetovanja, bez jasno utvrđenih kriterija za njihovu provedbu
- ograničen pristup informacijama, postojanje tek minimalnog pravnog okvira za suradnju, koji je uglavnom deklarativne prirode
- donošenje velikog broja zakona po hitnom postupku, što rezultira usvajanjem nekvalitetnih zakonskih rješenja
- svođenje uloge parlamenta na najmanju moguću mjeru te
- nepouzdanost i izostanak informacija o tome kakav će u konačnici biti sadržaj usvojenog zakona koji se objavljuje u *Narodnim novinama*.

S obzirom na načine i pokretače, proces savjetovanja<sup>10</sup> može se podijeliti u tri temeljne skupine:

- 1) formalni proces savjetovanja
- 2) neformalni proces savjetovanja
- 3) kombinirani proces savjetovanja.

---

<sup>10</sup> Pojam „proces savjetovanja” koristi se kako bi se istaknulo da do sada nije postojala sustavno regulirana niti se provodila praksa suradnje između organizacija civilnoga društva i države, ponajprije Vlade, u postupku izrade zakonskih tekstova, i da se isključivo odnosila na povremeno savjetovanje, što se vidi iz analize koja slijedi.

## 1) Formalni proces savjetovanja

Osnovna je karakteristika formalnog procesa savjetovanja činjenica da je država, prije svega Vlada Republike Hrvatske, pojedino ministarstvo ili državna upravna organizacija, pokretač kontakata i suradnje. Država je subjekt koji prepoznaje iskustvo i dodatno znanje organizacija civilnoga društva, zbog čega od njih traži pomoć u pronalaženju najboljih zakonskih rješenja.

Između države i organizacija civilnoga društva vrlo brzo se uspostavlja ravnopravan partnerski odnos, pri čemu je razina obaviještenosti objiju strana o cijelom procesu iznimno visoka.

Suradnja se uglavnom odvija kroz radne skupine, pri čemu su kriteriji, sukladno kojima se pripadnici pojedinih organizacija civilnoga društva imenuju u njih, razmjerno nepoznati, te bismo mogli reći kako država poziva organizacije temeljem subjektivnog stajališta o postignućima tih organizacija. Pritom se može dogoditi da se organizacijama koje realno postižu dobre rezultate i poznaju određenu problematiku ne omogući sudjelovanje.

Kvaliteta i rezultati takvog načina rada uvelike ovise o osobi koja je imenovana voditeljem radne skupine te o njejoj sposobnosti vođenja tima, o složenosti materije koja se regulira, o razini poznavanja materije svih sudionika, o roku koji je predviđen za izradu nacрта prijedloga zakona te o financijskim sredstvima koja su nužna za pokrivanje nastalih materijalnih troškova. Formalne pretpostavke za izradu nacрта, međutim, mogu pritom biti ispunjene.

Taj model u Republici Hrvatskoj dosad se vrlo rijetko i sporadično primjenjivao kada je riječ o suradnji države i organizacija civilnoga društva, ali je svakako pohvalno da postoji nekoliko primjera koji potvrđuju predmetnu tezu.

## PRIMJERI

### • Zakon o volonterstvu

Najnoviji pozitivan primjer formalnog procesa savjetovanja zacijelo je osnivanje radne skupine za izradu Nacrtu prijedloga zakona o volonterstvu. No činjenica je da je i u ovom slučaju predlagatelj pokazao određenu nesigurnost u trenutku saborske rasprave o konačnom prijedlogu zakona zbog kritika koje su upućivali pojedini saborski zastupnici.

Povrh toga, dodatni je negativni aspekt činjenica da radna skupina nije ni u svojstvu gošta sudjelovala u radu saborskih odbora, koji su pak u svojstvu nadležnih tijela raspravljali o konačnom prijedlogu zakona, niti je ta radna skupina dobila sigurnu potvrdu da će konačni prijedlog zakona biti usvojen.



Zagovaračkim je organizacijama bilo jasno da će zbog iznimno velikog javnog interesa i prije svega zbog jasno istaknute potrebe za regulacijom te problematike konačni prijedlog zakona ipak biti usvojen.

Nužno je također istaknuti da su pri izradi i donošenju tog zakona važnu ulogu odigrale međunarodne organizacije, koje su donacijama uvelike potaknule i održavale sam postupak izrade.

### • Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva i Operativni plan

Iako se ova analiza prvenstveno odnosi na zakonske tekstove, nemoguće je ne spomenuti radne skupine za izradu Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva te pripadajućeg Operativnog plana kao dva pozitivna primjera koja pokazuju da je država dopustila organizacijama civilnoga društva sudjelovanje u izradi propisa koji reguliraju njihovo djelovanje.

## 2) Neformalni proces savjetovanja

Osnovna je razlika između formalnog i neformalnog procesa savjetovanja u tome što potonji ne pokreće država, nego upravo organizacije civilnoga društva, a modaliteti se pretežno ne odnose na savjetovanje nego uglavnom na *ad hoc* reakcije, upućivanje komentara na zakonske tekstove, medijske pritiske te u krajnjoj instanciji na upućivanje prijedloga amandmana, kritika i preporuka. Sve to upravo kreće od inicijativa organizacija civilnoga društva.

Budući da se zakonodavni proces odvija tako da se izbjegava savjetovanje s organizacijama civilnoga društva i s javnošću općenito, logično je, a to potvrđuje i praksa, da se takav model reagiranja organizacija civilnoga društva najčešće primjenjuje na već gotove zakonske tekstove.

Jedan od najvećih problema s kojima se suočava javnost, a time i organizacije civilnoga društva, jest niska razina obaviještenosti zato što donedavno nije postojalo sustavno planiranje potreba za donošenjem ili izmjenom određene zakonske regulative, a ako je takvih inicijativa od strane države i bilo, uglavnom se nisu posve poštovali zadani rokovi, niti je u proces uključena zainteresirana javnost.

Rezultat takve prakse najviše se vidi upravo u tome što se nacrti prijedloga zakona drže u tajnosti do trenutka kad Vlada o njima odlučuje na sjednici ili kada se isti tekstovi objavljuju na internetskim stranicama Vlade te se informacije prenose putem medija.

Zbog takve je prakse mogućnost sudjelovanja organizacija civilnoga društva u procesu savjetovanja svedena na najmanju moguću mjeru i ograničena na iznimno brze reakci-

je i stvaranje medijskog pritiska kako bi se javnost upoznala s problematikom, a državu prisililo na izmjene pojedinih odredaba teksta zakona, mada se na znatan dio zakonskog teksta gotovo ne može utjecati.

## PRIMJERI

### • Zakon o tajnosti podataka

Vjerojatno najpoznatiji primjer odnosi se na Prijedlog zakona o tajnosti podataka, o čijim su odredbama organizacije civilnoga društva i mediji imali iznimno negativno mišljenje. Prijedlog zakona otvorio je mogućnost za derogiranje odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, a samim time i za smanjenje transparentnosti rada tijela javne vlasti te moguće povećanje koruptivnog ponašanja.

U nekoliko su navrata organizacije civilnoga društva i mediji, predvođeni GONG-om, Centrom za mirovne studije i Hrvatskim novinarskim društvom, javno istupali te kritizirali Prijedlog zakona, što je rezultiralo povlačenjem Prijedloga zakona iz saborske procedure na doradu i ujedno na savjetovanje s tim organizacijama.

Predmetno savjetovanje značilo je predavljanje novog Nacrta prijedloga zakona od strane Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost u dva navrata. Nakon prvog predavljanja i preporuka što su ih Uredu Vijeća za nacionalnu sigurnost uputile organizacije civilnoga društva, Vlada je usvojila Prijedlog zakona koji je u svega nekoliko dana i bez prethodne rasprave na matičnim saborskim odborima izglasan u prvom čitanju.

Takvo je postupanje rezultiralo još jednim medijskim istupom GONG-a i Hrvatskoga novinarskog društva te su, nakon nekoliko mjeseci i održanog okruglog stola na istu temu, predstavnici organizacija civilnoga društva pozvani na dodatno savjetovanje u Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost.

Spomenuto savjetovanje bilo je uspješno i preporuke organizacija civilnoga društva su usvojene. Nakon toga je Nacrt poslan na usuglašavanje u Ministarstvo pravosuđa koje je „nositelj” predmetnog Prijedloga zakona.

Sudionicima savjetovanja obećano je dostavljanje usuglašenog teksta u roku nekoliko dana, no sada je prošlo više od mjesec dana od savjetovanja, a Nacrt prijedloga zakona nije dan na uvid. Posljednja informacija kojom u ovom trenutku raspolažemo jest kako će u vrlo kratkom roku na sjednicu Vlade biti upućen Konačni prijedlog zakona o tajnosti podataka.

### 3) Kombinirani proces savjetovanja

Karakteristike ovog modela uključuju elemente formalnog i neformalnog modela, ali ne obuhvaćaju sve istodobno, nego tek pojedini element ili jednog ili drugog modela u određenom stadiju izrade i donošenja zakona.

Za ovaj je model važno da organizacije civilnoga društva često zagovaraju ustroj određenih državnih tijela koja nisu postojala te donošenje zakona o pitanjima koja dotad nisu bila regulirana, pri čemu se navode argumenti i poredbeno-pravne analize te se nude konkretni modeli i rješenja.

Ono što karakterizira ponašanje države u ovome modelu jest neprihvatanje i sustavno zanemarivanje predmetnih zagovaračkih inicijativa, prije svega zbog nepovjerenja prema prijedlogu organizacija civilnoga društva. S vremenom dolazi ipak do znatnije promjene u tom smislu što država potpuno prihvaća prijedlog organizacija civilnoga društva i istodobno selektivno izabire argumente i modele koji joj odgovaraju, a pritom u sam proces izrade zakonskog teksta ne uvodi organizacije civilnoga društva te ideju prikazuje kao vlastitu.

Uglavnom loše posljedice takve prakse nastaju zato što je država predugo ignorirala inicijative organizacija civilnoga društva i prekasno odlučila uvesti određeni model, što je dodatno zakompliciralo provedbu određenog zakona.

Postoje i slučajevi u kojima su organizacije civilnoga društva samoinicijativno osjetile potrebu za izradom određenog zakonskog teksta koji je, nakon dugog zagovaranja i lobiranja, preuzelo određeno državno tijelo, nakon čega je zakon usvojen u redovnoj proceduri.

Treba spomenuti i sljedeće oblike savjetovanja kada je riječ o kombiniranom modelu: praćenje rada saborskih odbora, suradnja sa zastupnicima i klubovima zastupnika o točno i unaprijed određenim područjima i temama te suradnja s državnim institucijama koje su nositelji izrade određenih nacrti zakona.

Ovaj se model primjenjuje prilično često, posebice zato što Republika Hrvatska pripada tranzicijskim zemljama, koje su u fazi demokratizacije i uspostave slobodnih i demokratskih institucija, uz napomenu da postoji velik broj modaliteta uključivanja organizacija civilnoga društva, a bilo bi jednostavno nemoguće nabrojati sve.

## PRIMJERI

### • Prijedlog za uvođenje Državnog izbornog povjerenstva kao stalnog tijela

Izborni proces Republike Hrvatske karakterizirala je činjenica da je Državno izborno povjerenstvo funkcioniralo kao *ad hoc* tijelo koje se sastajalo isključivo za potrebe provedbe izbora, a čiji su članovi bili suci Vrhovnoga suda Republike Hrvatske i predsjednik Vrhovnog suda.

Bio je to također svojevrsan presedan u međunarodnoj praksi. GONG je niz godina zagovarao uvođenje Državnoga izbornog povjerenstva kao stalnog tijela i ponudio je modele koji bi se mogli primijeniti u reformi Državnoga izbornog povjerenstva, što je Vlada Republike Hrvatske dugo zanemarivala.

Nakon određenog vremena te stvaranja dodatnog pritiska na državu, Vlada je odlučila ustanoviti Državno izborno povjerenstvo kao stalno tijelo sa stalnim profesionalnim članovima koji nisu suci Vrhovnoga suda.

No Vlada je tu ideju predstavila kao svoju te je samostalno i bez savjetovanja s GONG-om izabrala model koji se, zbog kratkog roka prije održavanja parlamentarnih izbora i kratkog roka za edukaciju novoizabranih članova, pokazao neprimjerenim. Stoga je Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu pretrpio izmjene i dopune tako da se dio sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske vratio u članstvo Državnog izbornog povjerenstva, s time da je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske ponovno postao predsjednikom Državnog izbornog povjerenstva.

Time je Republika Hrvatska dobila stalno tijelo s dijelom članstva koje tu službu ne obavlja u svojstvu profesionalaca. Bez obzira na to što je Vlada prekasno odlučila usvojiti model Državnog izbornog povjerenstva kao stalnog tijela, GONG je nastavio odličnu suradnju sa samim Državnim izbornim povjerenstvom.

### • Zakon o pravu na pristup informacijama

Drugi vrlo aktualan primjer odnosi se na donošenje Zakona o pravu na pristup informacijama, koji je zagovarala koalicija „Javnost ima pravo znati“, koju je činio znatan broj udruga predvođenih Hrvatskim helsinškim odborom. Nakon dugotrajnog pritiska koalicije država je konstatala da je zahtjev za donošenjem predmetnog zakona posve legitiman i zasnovan na demokratskim načelima te je predmetni Prijedlog zakona usvojen.

Kao nastavak problematike koja se odnosi na pravo na pristup informacijama javlja se ideja uvođenja institucije Povjerenika za informacije kao svojevrsnog ombudsmana (pravobranitelja) koji primjenjuje Zakon o pravu na pristup informacijama, ali s napomenom da su njegove odluke obvezujuće.

Razlog je za taj zahtjev činjenica da je provedba Zakona očito zakazala na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, zbog čega je nužno modernizirati odredbe te uvesti neovisno tijelo koje će Zakon provoditi.

Uvođenje predmetne institucije polučilo je velik uspjeh u zapadnim demokracijama, a vrlo učinkovit model primijenjen je u Republici Sloveniji. Iako je država predvidjela izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama, institucija Povjerenika za informacije u više je navrata službeno odbijena s napomenom kako se radi o nepotrebnoj ili možda preskupoj opciji.

### • **Zakon o zaštiti okoliša**

Još jedan od mnogih primjera kombiniranog sustava savjetovanja jest svakako primjer donošenja Zakona o zaštiti okoliša. Naime, Vlada Republike Hrvatske osnovala je radne skupine koje su bile zadužene za izradu nacrtu prijedloga predmetnog zakona. Vlada je istodobno odbijala u radne skupine uključiti Zelenu akciju i savez udruga Zeleni forum, koji su zahtijevali da im se omogući sudjelovanje u radnim skupinama te su u nekoliko navrata tražili dostavu nacrtu kako bi pridonijeli svojim komentarima.

Po usvajanju Prijedloga zakona na sjednici Vlade Republike Hrvatske, upućen je u saborsku proceduru te su tek tada Zelena akcija i Zeleni forum pozvani na davanje komentara na navedeni Prijedlog zakona. Aktivisti Zelene akcije i Zelenog foruma nisu dobili povratnu informaciju o tome hoće li njihove kritike i preporuke biti prihvaćene.

### • **Zakon o azilu**

Centar za mirovne studije predvodio je akciju lobiranja za donošenje Prijedloga izmjena i dopuna zakona o azilu. No, nisu bili pozvani na sudjelovanje u radnoj skupini koja je izradila Nacrt prijedloga zakona. Centar za mirovne studije obaviješten je da je Prijedlog usvojila Vlada Republike Hrvatske te ga uputila u saborsku proceduru, nakon čega je Centar uputio prijedloge amandmana Vladi Republike Hrvatske i nadležnim odborima Hrvatskoga sabora, uz napomenu da je amandmane u proceduru uputio saborski zastupnik s kojim je o tome prethodno sklopljen dogovor. Ni javnosti, kao ni samom Centru, nije bilo poznato koliko će njihovi prijedlozi amandmana biti usvojeni, niti hoće li uopće biti usvojeni.

### • **Zakon o ostvarivanju prava na pravnu pomoć**

Primjer ovoga zakona nedvosmisleno pokazuje kakav je položaj organizacija civilnog društva u savjetodavnom procesu. Naime, 2004. godine Vlada Republike Hrvatske na poticaj udruga počela je savjetodavni proces osnutkom radne skupine za izradu Nacrtu

prijedloga zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Osim predstavnika Ministarstva pravosuđa u radnoj su skupini sudjelovali pravni stručnjaci te predstavnici dviju udruga i jedne koalicije udruga.

Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći dovršen je tijekom 2005. godine, kada je objavljen na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa. Problematika koja se veže uz taj zakon pojavila se tijekom izrade Nacrta u samoj radnoj skupini zato što mnogi komentari i prijedlozi udruga nisu prihvaćeni i to bez valjanog obrazloženja. Početkom 2005. godine radna je skupina završila s radom uz napomenu kako je donošenje predmetnog zakona označeno kao jedan od prioriteta Vlade Republike Hrvatske. No, nije upućen u proceduru.

U skladu s informacijama kojima su raspolagale organizacije civilnog društva i javnost, slijedila je dvogodišnja stanka. No u tom je razdoblju imenovana nova radna skupina, u koju nisu pozvani predstavnici organizacija civilnoga društva, a javnost nije obaviještena o planovima za donošenje predmetnog zakona. Napominjemo kako se Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći još uvijek nalazio na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa bez informacija o budućim aktivnostima Ministarstva te Vlade vezanim uz predmetni Nacrt.

Tijekom srpnja 2007. Vlada Republike Hrvatske u jednom je tjednu održala pet sjednica<sup>11</sup>, na kojima je usvojila te u Hrvatski sabor uputila iznimno velik broj zakona kako bi se usvojili prije raspuštanja Hrvatskoga sabora<sup>12</sup>. Jedan od zakona koji su tada usvojeni i upućeni u saborsku proceduru bio je i Prijedlog zakona o ostvarivanju prava na pravnu pomoć, na koji su organizacije civilnog društva imale niz značajnih primjedbi. U nekoliko dana Sabor je prihvatio Prijedlog zakona u prvom čitanju, načelno bez kvalitetne rasprave. Mnogi zastupnici Hrvatskog sabora nisu bili upućeni u postojanje kao niti u sadržaj Prijedloga zakona.

Budući da je Prijedlog zakona ponudio iznimno loša rješenja, koja će građanima Republike Hrvatske onemogućiti ostvarivanje ustavnog načela jednakog pristupa sudovima te im onemogućiti besplatnu pravnu pomoć, osnovana je Koalicija s više od 20 udruga i mreža radi povlačenja Prijedloga zakona iz procedure te imenovanja nove radne skupine koja bi ponudila kvalitetnija rješenja. Također, bitno je istaknuti kako je Prijedlog zakona sadržavao odredbe koje bi onemogućile pružanje pravne pomoći građanima od strane udruga, a omogućile bi pokretanje njihova kaznenog progona zbog kaznenog djela nadriparstva.

---

<sup>11</sup> Vlada Republike Hrvatske u pravilu održava jednu sjednicu na tjedan. No praksa vladajućih u Republici Hrvatskoj pokazuje da se neposredno prije parlamentarnih izbora nastoji usvojiti što više zakona i drugih akata, što javnost često percipira kao „hiperprodukciju zakona“. Takva praksa uglavnom rezultira nekvalitetnim zakonskim tekstovima.

<sup>12</sup> Vlada Republike Hrvatske tijekom ljeta upućivala je u saborsku proceduru zakone koje je trebalo usvojiti u redovnoj proceduri kako bi tada bili usvojeni u prvom čitanju te u drugom tijekom posljednje sjednice Hrvatskoga sabora, koja se održala rujna i listopada 2007. godine.

Koalicija je uputila dopis Ministarstvu pravosuđa u kojemu se nepovoljno izrazila o Prijedlogu zakona te zatražila njegovo povlačenje iz procedure, kao i imenovanje nove radne skupine, no odgovor nije dobila. Također, zbog toga je održana konferencija za medije, na kojoj su članice Koalicije iznijele osnovne zamjerke na Prijedlog zakona. Ministarstvo pravosuđa nije reagiralo. Tijekom srpnja i kolovoza 2007. godine članice Koalicije često su se pojavljivanje u medijima te održale nekoliko tribina na navedenu temu, no već početkom rujna Vlada Republike Hrvatske usvojila je Konačni prijedlog zakona i uputila ga u saborsku proceduru.

Koalicija reagira upućivanjem otvorenog pisma ministrici pravosuđa i predsjedniku Vlade Republike Hrvatske, u kojem ponovno upozorava na štetne posljedice koje će pogoditi građane lošeg imovnog stanja ako se usvoji zakon takvog sadržaja. Nakon zaprimanja otvorenog pisma, Ministarstvo pravosuđa poziva predstavnike Koalicije na sastanak<sup>13</sup>. Ministrica pravosuđa primila je troje predstavnika Koalicije. Na sastanku, koji je trajao oko dva i pol sata, nije postignut dogovor o sadržajnim izmjenama zakona, nego je neformalno dogovoreno da Koalicija putem saborskih zastupnika zatraži upućivanje Zakona u treće čitanje<sup>14</sup>.

Do tog su trenutka Koaliciju udruga podržali Pučki pravobranitelj, Pravobraniteljica za djecu te Centar za ljudska prava, a saborski Odbor za ljudska prava te Odbor za ravnopravnost spolova, na poticaj udruga, organizirali su tematsku sjednicu o Konačnom prijedlogu zakona. Na toj su sjednici saborski zastupnici prvi put uvidjeli da su rješenja predložena Konačnim prijedlogom zakona potpuno neprihvatljiva te na štetu građana lošeg imovnog stanja. Ministarstvo pravosuđa i Vlada Republike Hrvatske ostaju pri stajalištu da se radi o kvalitetnom nacrtu koji treba što prije usvojiti.

Nadalje, Centar za ljudska prava organizira tribinu o Zakonu, na kojoj okuplja predstavnike Ministarstva pravosuđa, članove Koalicije, pravobranitelje, vrhunske pravne stručnjake, predstavnike Hrvatske odvjetničke komore, medije te predstavnike Delegacije Europske komisije kao i Misije OEES-a u Republici Hrvatskoj. Svi sudionici, osim predstavnika Ministarstva pravosuđa, ističu kako donošenje zakona nije hitno<sup>15</sup> te kako je nužno naći kvalitetnija rješenja.

---

<sup>13</sup> Inicijalni poziv upućen je GONG-u, kao predvodniku Koalicije, telefonskim putem te Srpskom demokratskom forumu. Na zamolbu pozvanih predstavnika da Ministarstvo usmeni poziv popratu pisanim, predstavnici Ministarstva obećali su to učiniti sljedeći dan. No sastanak je dva puta otkazan, s naznakom kako se u posljednjem slučaju radilo o opravdanom razlogu, a pisani poziv uslijedio je tek dan prije sastanka, kada je zakazan treći put. Također, predstavnicima Koalicije u pozivu nije precizirano tko će sudjelovati.

<sup>14</sup> Kasnije se utvrdilo kako nije moguće provesti treće čitanje na sljedećoj sjednici jer Hrvatski sabor ne održava kontinuitet između zasjedanja, pri čemu je ostala mogućnost da se Zakon uputi u treće čitanje tijekom iste sjednice, što ne bi imalo nikakvog učinka.

<sup>15</sup> Posebice su to istaknuli predstavnici Delegacije Europske komisije te Misije OEES-a u Republici Hrvatskoj kao reakciju na argument Ministarstva pravosuđa da je donošenje Zakona hitno zbog pritiska europskih institucija.

Koalicija udruga, kojoj se pridružio Savez samostalnih sindikata Hrvatske, ponovno je zatražila povlačenje Konačnog prijedloga zakona iz saborske procedure. On se međutim nalazio na dnevnom redu saborske sjednice, ali se o njemu nije raspravljalo. Zbog činjenice da se o Konačnom prijedlogu zakona, zbog širokih diskrecijskih ovlasti predsjednika Hrvatskoga sabora, moglo raspravljati u bilo kojem trenutku, Koalicija ponovno održava konferenciju za medije i na njoj upozorava na istu mogućnost.

Ministrica pravosuđa upućuje telefonski poziv predstavnici Koalicije te napominje kako postoji mogućnost usvajanja amandmana kojim bi se udrugama omogućilo pružanje pravne pomoći u uskom krugu pravnih stvari, no to ne rješava probleme koji će pogoditi građane Republike Hrvatske, zbog čega Koalicija ne pristaje na takav prijedlog upućujući još jedno otvoreno pismo ministrici te predsjedniku Vlade Republike Hrvatske, u kojem ponavlja zahtjeve.

Tijekom posljednjeg tjedna zasjedanja Hrvatskoga sabora predstavnica Saveza samostalnih sindikata Hrvatske sudjeluje u radu Nacionalnog odbora za praćenje pregovora, pri čemu predstavlja primjedbe na Konačni prijedlog zakona, no nailazi na nerazumijevanje oporbe.

Zbog toga, a i zbog činjenice da je Konačni prijedlog zakona stavljen na pročišćeni dnevni red Hrvatskoga sabora samo dan prije donošenja Odluke o raspuštanju, predstavnici Koalicije održavaju ispred Hrvatskoga sabora *ad hoc* konferenciju za medije te cijeloga dana lobiraju u svim klubovima zastupnika Hrvatskoga sabora. Klubovi zastupnika, uključujući one koji su u vladajućoj koaliciji, podržavaju nastojanja Koalicije te u raspravi ističu protivljenje Konačnom prijedlogu zakona. Istodobno, predstavnici koalicije, uz pomoć zastupnika nacionalnih manjina, održavaju dvosatni sastanak s ministricom pravosuđa u kojem traže hitno povlačenje Zakona iz procedure, no rasprava ipak počinje.

Nakon što su klubovi zastupnika izrazili protivljenje Konačnom prijedlogu zakona, Koalicija dobiva neslužbenu informaciju da se neće glasovati o Konačnom prijedlogu zakona<sup>16</sup>. Koalicija međutim ponovno saziva konferenciju za medije za sljedeće jutro, kada se trebalo odlučiti o glasovanju. Tijekom sljedećeg jutra saborskim su zastupnicima predstavnici Koalicije podijelili letke u kojima ih pozivaju da glasuju protiv Konačnog prijedloga zakona ako predsjednik Sabora odluči da će se glasovati. Na upit zastupnika oporbe hoće li se glasovati o Konačnom prijedlogu zakona, predsjednik Hrvatskoga sabora prvi put službeno najavljuje da se o njemu neće glasovati.

Predstavnici Koalicije udruga iščekuju imenovanje nove radne skupine te rade na izradi prijedloga kojim bi se poboljšao zakonski tekst kojim će se regulirati problematika pružanja pravne pomoći u Republici Hrvatskoj.

---

<sup>16</sup> Budući da se o Konačnom prijedlogu zakona raspravljalo u drugom čitanju, Vlada Republike Hrvatske nije imala mogućnost povući ga iz procedure. Jedino se moglo o njemu ne glasovati ili glasovati protiv.



## **KONKRETNE AKTIVNOSTI ORGANIZACIJA CIVILNOGA DRUŠTVA U PROCESU DONOŠENJA ZAKONA**

Budući da je proces izrade, donošenja i sustavne provedbe zakona još uvijek relativno zatvoren za javnost, organizacije civilnoga društva uglavnom su prepuštene same sebi i izgradnji vlastitih kapaciteta, što će svakako biti jedan od preduvjeta za dobru provedbu Kodeksa.

S obzirom na manjkavosti postojeće regulative te izostanak sustavnog pristupa problemu, organizacije civilnoga društva lobiraju samostalno ili u savezima, nastojeći stvoriti snažan medijski pritisak koji bi ponukao zakonodavca na usvajanje rješenja koja im se predlažu.

Konkretne aktivnosti organizacija civilnoga društva odnose se prije svega na praćenje internetskih stranica Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskoga sabora, analiziranje i komentiranje zakonskih tekstova koji se na njima objavljuju, uspostavljanje dobrih odnosa s državnim dužnosnicima i službenicima radi pravodobnog prikupljanja informacija, održavanje dobrih odnosa s medijima (što je osnovni preduvjet za komunikaciju s javnošću) te suradnju unutar civilnog sektora radi stvaranja kritične mase koja bi bila sposobna ishoditi određene promjene.

Same organizacije svakodnevno djeluju na izgradnji vlastitih kapaciteta, sudjeluju na brojnim edukacijama koje organizacije vrlo često pružaju jedne drugima, polaze se medijski treninzi kao osnovni preduvjeti za razumijevanje načina rada medija i pristupa javnosti, organiziraju se okrugli stolovi, tribine i javne rasprave, provode se istraživanja i slično.

Predstavnici državnih institucija uvijek su pozvani na rasprave koje organizacije civilnoga društva organiziraju o određenoj tematici i ujedno ih obavještavaju o preporukama i analizama za poboljšanje zakonske regulative.

## PREPORUKE ZA RAZMATRANJE

Budući da je Nacionalnom strategijom stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva te Operativnim planom predviđeno donošenje Kodeksa pozitivne prakse za savjetovanje između civilnoga društva i države na izradi zakonskih tekstova, bit će nužno promisliti te raspraviti koji se stupanj pravne snage i obvezatnosti takvog propisa želi postići.

Naime, u posljednje je vrijeme praksa da se propise kojima se regulira dobra praksa postupanja državnih institucija prema organizacijama civilnoga društva donosi u obliku kodeksa, no postavlja se pitanje ulazi li takav oblik propisa u hijerarhiju pravnih propisa Republike Hrvatske te je li to, s obzirom na postojeće okolnosti, najprimjereniji oblik za reguliranje navedene problematike.

Činjenica je da je dugoročni cilj civilnog sektora suradnja s državom bez prisile, to jest tako da se država otvori prema organizacijama civilnoga društva. No istodobno je nužno dati realnu procjenu mogućnosti kojima organizacije civilnoga društva trenutačno raspoložu za aktivno uključivanje u procese izrade zakonskih tekstova.

Na temelju takve analize moguće je procijeniti koliki je stupanj obvezatnosti propisa potreban kako bi se mogao uspješno provoditi u situacijama kada država ne želi dopustiti sudjelovanje organizacija civilnoga društva.

Slijedom navedenoga, otvara se mogućnost usvajanja zaključka, preporuke ili sveobuhvatne izmjene i dopune Poslovnika Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskoga sabora kao najboljeg jamstva za omogućivanje sudjelovanja organizacija civilnoga društva u izradi onih zakonskih tekstova za koje ih javnost prepoznaje kao stručnjake.

Nadalje, jedna od najvažnijih stvari u kojoj će se morati postići konsenzus većine organizacija civilnoga društva jest model sudjelovanja koji će se izabrati, a u suglasju ili uz pomoć iskustava drugih zemalja koje su na različite načine regulirale tu problematiku.

Pri razradi spomenutog modela bit će nužno utvrditi sljedeće:

- kako će država na vrijeme obavještavati javnost o planovima za donošenje određene zakonske regulative
- u kojim se stadijima te na kojoj razini organizacije civilnoga društva mogu uključiti u proces izrade i donošenja zakona (Vlada i Sabor)
- mogu li se organizacije civilnog društva uključivati isključivo u proces izrade zakonskih propisa ili se to odnosi i na podzakonske akte
- odnosi li se proces savjetovanja na sve akte koji se donose ili samo na pojedine, te kako utvrditi kriterije
- na koji će se način regulirati pitanje kojim se dionicima omogućuje suradnja
- način komunikacije i modaliteti razmjene mišljenja i prijedloga

- rokove za izradu mišljenja i prijedloga
- mehanizme za provedbu kvalitetne evaluacije dostavljenih prijedloga
- stupanj obvezatnosti zaprimljenih komentara te
- odgovornost obje strane za preuzete obveze.

Najveći pomak k otvorenosti i suradnji ubuduće će morati učiniti sama država i njezine institucije s dugoročnim ciljem uklanjanja sredstava prisile kako bi se uspostavila suradnja i partnerski odnos između javnog i civilnog sektora.

Kada se i ako se takav obrat dogodi u Republici Hrvatskoj, propisi koji reguliraju ovu problematiku neće biti potrebni jer će dobra praksa biti najbolji primjer uspostave kvalitetne suradnje.

