

# **Izvešće o provedenom savjetovanju o nacrtu *Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika.***

**Organizator savjetovanja:** Ured za udruge Vlade RH (UZUVRH)

**Razdoblje savjetovanja:** 23. travnja – 26. svibnja 2008.

**Metode savjetovanja:** Internet, 4 regionalne javne rasprave (Zagreb, Rijeka, Osijek i Split)

**Broj sudionika u savjetovanju:** 83 osobe, uključujući 7 članova Savjeta za razvoj civilnog društva, predstavnike 55 različitih udruga, 2 vjerske zajednice, 2 tijela državne uprave, 2 zaklade lokalne zajednice, 1 pravosudna institucija i 1 tvrtka

**Datum izvješća:** 11. lipnja 2008.

## **I. UVOD**

Tijekom svibnja 2008. godine, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnoga društva proveo je završni ciklus javnih rasprava o **nacrtu *Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika.*** Priprema novih standarda u savjetovanju sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika predviđena je *Operativnim planom* provedbe *Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva*, usvojenom na sjednici Vlade RH 1. veljače 2007. godine, a najavljeno je još u *Programu suradnje Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora* iz 2001. godine. Izrada *Kodeksa* započela je sredinom 2007. godine, a kontinuirano su je pratile javne rasprave.

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnog društva te domaćim i stranim stručnim organizacijama organizirao je stručno savjetovanje u svibnju 2007., čiji su rezultati poslužili kao polazište za izradu brošure o ciljevima i ključnim pitanjima koja bi trebao regulirati budući *Kodeks*. Prva javna rasprava na kojoj su predstavljena ključna pitanja vezana uz ciljeve i sadržaj budućeg propisa koji će regulirati savjetovanje države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih akata održana je 12. studenog 2007. u Novinarskom domu u Zagrebu. Poziv na sudjelovanje u savjetovanju o sadržaju budućeg dokumenta bio je otvoren na internetskim stranicama Ureda za udruge do 15. siječnja 2008. Tom prigodom zaprimljeni su i objavljeni doprinosi udruga Zelena akcija, Dalmatinski potrošač Split i Hrvatski esperantski savez. Temeljem rasprave, izrađen je prvi nacrt *Kodeksa* koji je raspravljen na 13. sjednici Savjeta za razvoj civilnoga društva, održanoj 23. travnja 2008., kada je predloženo njegovo upućivanje u javnu raspravu koja je održana tijekom svibnja 2008.

Četiri javne rasprave o nacrtu *Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika*, i to u Zagrebu 9. svibnja, Rijeci 12. svibnja, Osijeku 20. svibnja, i Splitu 26. svibnja 2008. Na raspravama je ukupno sudjelovalo 83 osobe, većinom članova i članica organizacija civilnog društva (55 različitih udruga i dvije zaklade lokalne zajednice). Iako je njihov broj malen, važno je napomenuti da su u savjetovanju sudjelovali i predstavnici dvije vjerske zajednice, dva tijela državne uprave, Ustavnog suda i jedne tvrtke.

Zainteresirana je javnost imala i priliku u razdoblju od 23. travnja do 23. svibnja 2008. dostavljati svoje prijedloge i osvrte na nacrt *Kodeksa* objavljenog na internetskoj stranici Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, a to je i učinilo 5 organizacija: GONG, Partnerstvo za društveni razvoj, ZaMirNET, Ured za savjetovanje građana i Centar za ljudska prava.

## **II. SAŽETAK PREZENTACIJE KODEKSA**

Svaka je javna rasprava započela predstavljanjem ciljeva, procesa izrade, pravne osnove, sadržaja i očekivanih koristi usvajanja *Kodeksa*.

U prezentaciji *Kodeksa* sudjelovali su predstavnici Ureda za udruge Vlade RH (predstojnik Igor Vidačak u Zagrebu, Marina Buza-Vidas u Rijeci te Sanja Galeković u Osijeku i Splitu), članovi Savjeta za razvoj civilnoga društva (Lidija Pavić Rogošić u Zagrebu, Toni Vidan u te Ariana Vela izvršna direktorica *Transparency International* koja kao vanjska stručna suradnica Ureda za udruge kontinuirano sudjeluje u procesu izrade *Kodeksa* od sredine 2007. godine. Raspravu je moderirala Marina Škrabalo iz MAP Savjetovanja, vanjska suradnica Ureda za udruge u sklopu PHARE 2005 projekta tehničke podrške za jačanje kapaciteta UZUVRH i Savjeta za razvoj civilnog društva.

Prezentacija je uključila pozdravne riječi predstavnika/ca Savjeta za razvoj civilnog društva, s naglaskom na važnost *Kodeksa* za snažniju ulogu organizacija civilnoga društva te pojedinačnih građana i građanki u političkom odlučivanju, kao što i predviđa *Nacionalna strategija za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva* u poglavlju posvećenom sudioničkoj prezentaciji. Na osječkoj raspravi je Nikolina Svalina detaljnije predstavila sadržaj publikacije *Civilni dijalog*, u izdanju UZUVRH iz 2007. godine koja daje pregled dobrih praksi savjetovanja iz pet europskih zemalja te na razini EU.

Prezentacija *Kodeksa* na svakoj je javnoj raspravi organizirana u dva susljedna izlaganja.

### **1. Sažetak izlaganja UZUVRH: Nacrt Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika**

- Pojašnjena je pravna osnova za usvajanje *Kodeksa* od strane Vlade RH, a to je mjera 4.1. usvajanje *Kodeksa pozitivne prakse za savjetovanje* i poticanje njegove provedbe, u sklopu Operativnog plana provedbe *Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva* koju je usvojila Vlada RH 2006. godine. Također, nova Vladina *Strategija reforme javne uprave* iz ožujka 2008. godine predviđa uvođenje novih modela konzultacija s civilnim društvom u oblikovanju javnih politika, u skladu s planiranim aktivnostima u Poglavlju 1.3. Otvorenost uprave prema građanima i participacija građana i civilnog društva. Izrada *Kodeksa* predviđena je i *Nacionalnim planom pridruživanja EU za 2008. godinu* te nacrtom Akcijskog plana uz *Strategiju suzbijanja korupcije*.
- Dat je pregled procesa izrade *Kodeksa* od svibnja 2007. koji je uključio i javne rasprave u svibnju i studenom 2007. te internetsko savjetovanje od studenog 2007. do 15. siječnja 2008. Nakon provedbe završne javne rasprave u svibnju, Ured će pripremiti konačni nacrt *Kodeksa* koji će se uputiti tijelima državne uprave na očitovanje, a prijedlog *Kodeksa* bi se uputio Vladi RH na usvajanje prije ljetne stanke.
- Svrha *Kodeksa* je određenje pozitivne prakse (minimalnih standarda i mjera) za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupcima donošenja zakona i drugih propisa i akata državnih tijela kojima se oblikuju javne politike uređivanjem pitanja i zauzimanjem stavova od interesa za opću dobrobit.
- Glavna su očekivanja od usvajanja i primjene *Kodeksa* da će se njime uspostaviti sustavni mehanizam suradnje između TDU i OCD-a te ostale zainteresirane javnosti u postupku donošenja zakona i drugih akata, unaprijediti politička kultura koja se temelji na sudioničkoj demokraciji te da će se stvoriti temelji za trajnu i učinkovitu međusektorsku suradnju.
- Radna definicija zainteresirane javnosti koja se koristi u *Kodeksu* uključuje građane, organizacije civilnog društva (neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fondacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), komore, javne ustanove i

druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon ili drugi propis.

- Predočen je pregled postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koji je propisan *Kodeksom*:
  1. *javno objavljivanje jedinstvenog popisa zakona i drugih propisa* koji će se izraditi i predložiti za donošenje u kalendarskoj godini,
  2. *osnivanje stručnih radnih skupina* za izradu nacрта akata u koje se uključuju predstavnici/e zainteresirane javnosti,
  3. *javno objavljivanje* nacрта akta na internetskim stranicama i/ili na drugi odgovarajući način,
  4. *provedba internetskog savjetovanja* s naznačenim rokom za dostavu (ne kraćim od 30 dana) te načinom dostave očitovanja zainteresirane javnosti,
  5. javno objavljivanje dostavljenih očitovanja i dostava pisanog odgovora sudionicima/ama savjetovanja o prihvaćenim očitovanjima ili razlozima neprihvatanja,
  6. ispunjavanje Obrasca o provedenom savjetovanju,
  7. organiziranje javnih savjetovanja o financijskim, gospodarskim, socijalnim i okolišnim učincima donošenja zakona, drugih propisa i akata,
  8. tijelo nadležno za izradu nacрта zakona ili drugog propisa ili akta iz nadležnosti Vlade Republike Hrvatske dostavit će Vladi Republike Hrvatske *obrazloženje o razlozima neprihvatanja prijedloga zainteresirane javnosti o relevantnim odredbama nacрта*,
  9. Vlada Republike Hrvatske dostavit će Hrvatskom saboru *obrazloženje o razlozima neprihvatanja prijedloga zainteresirane javnosti* uz relevantne odredbe zakona ili drugog propisa ili akta kojeg donosi Hrvatski sabor.
- Pojašnjeno je da se *Kodeks* na odgovarajući način primjenjuje na tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti u postupcima donošenja općih akata kojima uređuju pitanja iz svog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana li druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovom području odnosno području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo).

## **2. Sažetak izlaganja Ariane Vele: Kodeks pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika - pozicija i perspektiva organizacija civilnoga društva**

- Pojašnjeno je da je trenutni pravni okvir za proces izrade i donošenja javnih politika, zakona i drugih općih akata propisan brojnim dokumentima koji čine sastavni dio ovoga procesa (Ustav RH, Poslovnik Vlade RH, Poslovnik Hrvatskoga sabora, zakoni, opći akti te dobra i loša praksa). Međutim, ti akti u većini slučajeva ne propisuju načela sudjelovanja, standarde, ovlaštenja i odgovornosti, modalitete sudjelovanja, vremenske rokove i dr.
- Pojašnjena je pravna pozicija Kodeksa koji je prvenstveno vrijednosni dokument, a ujedno i dobar pravni temelj koji propisuje minimalne standarde savjetovanja, omogućava sudjelovanje zainteresirane javnosti, čime postupak donošenja propisa postaje transparentniji, akti dobivaju na kvaliteti. Ključni faktor za pozitivne pomake bit će kvalitetna primjena odredbi *Kodeksa*.
- Predočena je dosadašnja pozicija organizacija civilnoga društva u oblikovanju javnih politika, koja je uslijed izostanka standarda i mehanizama savjetovanja bila primarno reaktivna, te je uvelike ovisila o političkoj volji pojedinih državnih institucija i političkih aktera. Tako se OCD-i većinom očituju, a ne potiču rasprave o političkim i društvenim događanjima, reagiraju *ad hoc* putem zagovaračkih inicijativa te propituju legitimitet u

postupanju državnih tijela. *Kodeks* bi trebao pridonijeti stvaranju preduvjeta za proaktivan pristup, u skladu s društvenom i političkom ulogom civilnog društva kao generatora društvenih promjena, što bi uključilo poticanje rasprava o brojnim temama, sustavnu pravnu i praktičnu analizu problematike i predlaganje modernijih i suvremenijih rješenja (propisa, vladinih programa i politika).

- Predstavljene su potencijalne koristi za civilno društvo - ukoliko se *Kodeks* usvoji i kvalitetno i kontinuirano primjenjuje, pri čemu će biti vrlo važan aktivan doprinos i stalno zagovaranje provedbe samih organizacija civilnog društva, udruge će imati prilike za vlastito jačanje, otkrivanje svojih jakih i slabih točaka za djelovanje na javne politike, doći će do horizontalnog povezivanja OCD-a sa sličnim vrijednostima i interesima te jačanja njihovih zagovaračkih i lobističkih kapaciteta i utjecaja. Pritom je izazov relativan manjak trenutačnih kapaciteta OCD-a za sudjelovanje u procesu savjetovanja, o čemu svjedoči i malen broj udruga koje su aktivno sudjelovale u prvoj raspravi o *Kodeksu*.
- Pojašnjena je funkcija javnog objavljivanja jedinstvenog popisa zakona i drugih propisa za određenu kalendarsku godinu na internetskim portalima [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr) i [www.mojauprava.hr](http://www.mojauprava.hr) koja bi sadržala informacije o nazivu akta, nositelju izrade i vremenski rok za izradu i donošenje akta. Cilj je pravovremeno obavještanje zainteresirane i opće javnosti koje otvara mogućnost proaktivnog djelovanja u smislu pojedinih akata. To konkretno omogućuje OCD-ima da više mjeseci unaprijed biraju tematiku od njihova interesa, pripremaju se za sudjelovanje u procesu te vrše kvalitetnu preraspodjelu zadataka unutar samih organizacija.
- Prikazane su novosti koje donosi *Kodeks* vezano uz rad stručnih radnih skupina, a čiji bi se sastav javno objavljivao na Internetu te precizirali kriteriji za sudjelovanje zainteresirane javnosti - s obzirom na stručnost, javni doprinos problematici te relevantnim kvalifikacijama. Cilj je omogućiti što kvalitetniji i neposredniji angažman stručnjaka (teoretičara i praktičara) te OCD-a u najranijoj fazi izrade propisa. To povećava i odgovornost predstavnika OCD-a u radnim skupinama da pravovremeno i kvalitetno informiraju zainteresirane OCD-e o procesu izrade propisa.
- Predstavljene su odredbe *Kodeksa* o javnom objavljivanju prijedloga akata na internetskoj stranici nadležnog tijela za izradu tog akta te internetskom savjetovanju koje bi minimalno trajalo 30 dana. Time se omogućuje prikupljanje većeg broja raznovrsnijih komentara u ranoj fazi izrade propisa, što je prilika da se očituju svi zainteresirani, razmijene mišljenja i iskustva te uspostavi suradnja na stručnoj razini.
- Potpuna novina koju donosi *Kodeks* je objava svih očitovanja zainteresirane javnosti te konačnog obrazloženja nositelja izrade propisa o razlozima neprihvatanja upućenih prijedloga, u skladu sa smjernicama propisanog Obrasca koji je sastavni dio *Kodeksa*. Time se tijela državne uprave potiče da pruže konkretna i potpuna obrazloženja o (ne)prihvatanju određenih prijedloga i očitovanja te se otvara prostor za javne rasprave, dodatnu argumentaciju, usporedbu nacрта s poredbenim pravom i praksom, odnosno stvara se kvalitetna podloga za raspravljanje akta u daljnjim fazama procesa (Vlada, Sabor i sl.) te u sklopu javnog zagovaranja.
- *Kodeks* se također odnosi i na savjetodavni proces u sklopu procjene učinaka propisa, kako u fazi njihove izrade, tako i u fazi vrednovanja provedbe. Ova je odredba sukladna aktualnom procesu uvođenja metodologije procjene učinka propisa u hrvatski zakonodavni proces (procjena financijskih, gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka propisa što će koordinirati zasebni ured Vlade). Time bi se povećala kvaliteta propisa te učinkovitost nadzora nad njihovom provedbom.

- Ariana Vela je naglasila da Kodeks i proces savjetovanja ne može niti mu je namjera da zamijeni ili otkloni potrebu za javnim zagovaranjem, već da poveća učinkovitost organizacija civilnog društva, ali i javne uprave u procesu oblikovanja javnih politika, time što će se povećati kvaliteta rane faze izrade propisa, a time i kvaliteta i prihvatljivost sadržaja propisa.

### III. SAŽETAK JAVNE RASPRAVE U ZAGREBU, 9. SVIBNJA 2008.

Javna je rasprava održana u hotelu Dubrovnik, u petak 9. svibnja od 13 do 15h. Sudjelovalo je 29 osoba, predstavnika 22 udruge, jedne tvrtke, Ustavnog suda i Ureda za ravnopravnost spolova Vlade RH. Skup je u ime Savjeta za razvoj civilnog društva pozdravila Lidija Pavić Rogošić, a *Kodeks* su predstavili dr. Igor Vidačak, predstojnik UZUVRH i Ariana Vela.

Lidija Pavić Rogošić, potpredsjednica Savjeta za razvoj civilnog društva istaknula je usvajanje *Kodeksa* kao važan korak u unaprjeđenju međusektorske suradnje te uključivanju civilnog sektora u promišljanju, donošenju i provedbi akata i javnih politika u Hrvatskoj. Trenutna praksa u Hrvatskoj po pitanju savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika nije zadovoljavajuća, pa *Kodeks* svakako predstavlja važan poticaj za unaprjeđenje prakse savjetovanja kao i temelj za institucionalizaciju sudjelovanja zainteresiranih aktera u oblikovanju javnih politika. Zaključno je gđa Rogošić istakla kako se nada da će preporuke sadržane u *Kodeksu* postati normalna i svakodnevna praksa u donošenju i provođenju javnih politika.

Nakon uvodnih riječi potpredsjednice Savjeta, sudionicima rasprave se obratio predstojnik UZUVRH-a, Igor Vidačak koji je predstavio pravnu osnovu i sadržaj *Kodeksa* te zaključio prezentaciju naglašavajući očekivanja od ovog *Kodeksa* koja se odnose na uspostavljanje mehanizma suradnje TDU-a i OCD-a te zainteresirane javnosti, unaprjeđenje političke kulture i uspostavljanje temelja za trajnu i učinkovitu međusektorsku suradnju.

Dodatan pregled minimalnih standarda u donošenju javnih politika koji se preporučuju ovim *Kodeksom* dala je Ariana Vela, izvršna direktorica TI Hrvatska koja se u svojoj prezentaciji osvrnula na poziciju i perspektivu civilnog društva u procesima donošenja javnih politika kao i ulogu OCD-a u implementaciji *Kodeksa*.

Nakon uvodnih govora i prezentacija uslijedila je živa rasprava koju je moderirala Marina Škrabalo, u kojoj su otvorena i razmatrana sljedeća pitanja:

- Hoće li se *Kodeks* primjenjivati i na lokalnoj/područnoj razini, ili samo na državnoj?
- Kako osigurati dosljednu primjenu *Kodeksa*?
- Na koji način educirati državne činovnike o nužnosti i dobrobiti provedbe *Kodeksa*, ali i OCD-e u pogledu mogućnosti utjecaja na javne politike koje im se *Kodeksom* omogućuju?
- Postoji li preliminarna analiza postojećih kapaciteta za provođenje *Kodeksa* u državi, ali i unutar samih OCD-a kao vjerojatno najbrojnijih predstavnika zainteresirane javnosti? Ako da, gdje su najslabije točke?
- Do koje mjere je moguće osigurati da Vlada (punopravno) uvažava mišljenja OCD-a?
- Je li moguće započeti s jednim pilot projektom i na taj način testirati predloženi model savjetovanja?

Sudionici su iznijeli sljedeće osvrte i prijedloge, vezane uz nacrt *Kodeksa* i perspektive njegove provedbe:

- Naglašena je neophodnost zajedničkog djelovanja više organizacija civilnog društva u postupcima donošenja relevantnih zakonskih rješenja radi veće učinkovitosti i utjecaja.
- Iskazana je potreba osmišljavanja intenzivnog niza edukacija svih dionika, osobito onih unutar državnih struktura, zaduženih za provedbu *Kodeksa* budući da je trenutno svijest o potrebi i koristima od savjetovanja sa zainteresiranom javnosti nerazvijena, a pritom je

javna uprava i preopterećena te može na *Kodeks* reagirati kao na dodatno, nepotrebno opterećenje.

- Ukazano je na problem nedostatka kadrova za provedbu *Kodeksa*, s obzirom na opterećenost cjelokupne javne uprave u smislu hitnog donošenja ogromnog broja zakona, vezano uz imperativ prilagodbe *Acquis*-ju. Stoga je, uz edukaciju, predložen naglasak na postupnost i dobrovoljnost u implementaciji *Kodeksa*, u skladu s kapacitetima javne uprave te niskom razinom političke kulture savjetovanja.
- Predloženo je da se naziv te primjena *Kodeksa* proširi i na fazu provedbe te vrednovanja javnih politika odnosno procjenu dugoročnih i širih učinaka jednom donesenih akata.
- Naglašeno je da bi za uspjeh provedbe *Kodeksa* bilo potrebno dati poticaj sa samog političkog vrha (Vlade), uz značajnu medijsku popraćenost, kako bi se javnoj upravi dodatno naglasila činjenica da je suradnja s civilnim sektorom poželjna odnosno neophodna.
- Iskazana je potreba uključivanja znanstvenih institucija i sveučilišta u definiciju zainteresirane javnosti u sam tekst *Kodeksa*.
- Predloženo je da se u tekstu *Kodeksa*, ali posebice tijekom provedbe više pozornosti posveti lokalnoj/područnoj samoupravi, koja je u zadnjih nekoliko godina dobila značajne ovlasti, no građanska kontrola lokalnih vlasti te politička kultura međusektorske suradnje ostala je prilično slaba.
- Iskazana je potreba za definiranjem nadležnosti za praćenje provedbe *Kodeksa* to jest kontrole očitovanja javne uprave na prijedloge iz civilnog sektora, vezane uz poboljšanje određene zakonske regulative.
- Iskazana je važnost još preciznijeg propisivanja rokova i vremenskog slijeda za savjetovanje, kako bi se osigurala učinkovitija provedba.
- Predloženo je da se u svrhu poticajnih mjera za provedbu kodeksa provede analiza institucionalnih kapaciteta u relevantnim tijelima državne uprave i JPLS, ali i u civilnom društvu, za organiziranje, odnosno sudjelovanje u procesu savjetovanja.

Odgovarajući na pitanja i prijedloge sudionika g. Vidačak je u zaključku naglasio postupnost kao nužan pristup u implementaciji *Kodeksa* (koju se ne treba normirati tekstem *Kodeksa*) te je istaknuo kako *Kodeks* ne pretpostavlja mehanizme prisile, no praksa sastajanja, raspravljanja te edukacije djeluje na integraciju načela *Kodeksa* u svakodnevnu praksu tijela državne uprave i lokalne samouprave. Implementaciju *Kodeksa* dugoročno osigurava metoda uzajamnog poticanja i promicanja dobre prakse te se utjecaj na javne politike osigurava formalnim i neformalnim kanalima. Kao pozitivan primjer g. Vidačak istakao je zamjetne pomake u transparentnosti financiranja organizacija civilnog društva iz javnoga i lokalnih proračuna, što je moguće povezati s donošenjem *Kodeksa* pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga te s provedbom programa izobrazbe za državne, područne i lokalne službenike.

#### **IV. SAŽETAK JAVNE RASPRAVE U RIJECI, 12. SVIBNJA 2008.**

Javna rasprava je održana u Gradskoj vijećnici, u ponedjeljak 12. svibnja od 13 do 15h. Sudjelovalo je osam osoba, predstavnika osam udruga iz Rijeke, Pule, Poreča, Korenice i s Plitvičkih jezera. Skup je u ime Savjeta za razvoj civilnog društva pozdravila gđa. Nevenka Skendžić, a *Kodeks* su predstavile gđa. Marina Buza-Vidas, stručna suradnica u UZUVRH i gđa. Ariana Vela, izvršna direktorica *Transparency International* Hrvatska i vanjska suradnica UZUVRH za izradu *Kodeksa*.

Nakon uvodnih govora i prezentacija uslijedila je rasprava. Moderatorica Marina Škrabalo potakla je sudionike da komentiraju i prijedloge sudionika s prethodne rasprave u Zagrebu.

U raspravi su otvorena i razmatrana sljedeća pitanja:

- Opetovano je pitanje izvedivosti te realne snage dokumenta koji je pozicioniran negdje između regulacije i samoregulacije.

- Postavljeno je pitanje pravodobnog planiranja dostatnih namjenskih sredstava za edukaciju svih dionika postupaka savjetovanja – državnih, područnih i lokalnih službenika, zainteresirane javnosti i medija.
- Ponovno se otvorilo pitanje opterećenosti/kapacitiranja TDU-a, te je s tim u vezi predložena postupnost u pristupu („strategija malih koraka“ jer riječ je nužno o društvenim primjenama, promjenama kolektivnog mentaliteta, što traži dugotrajnu ustrajnost).

Sudionici su u raspravi iznijeli sljedeće prijedloge i osvrte na nacrt *Kodeksa* i njegovu provedbu koji uključuju i potporu nekim prijedlozima s rasprave u *Zagrebu*:

- Potvrđena je potreba za sustavnom edukacijom o Kodeksu, i za službenički, rukovodeći te dužnosnički kadar na lokalnoj i nacionalnoj razini (naznačena je mogućnost da edukacije za lokalne službenike provodi Akademija lokalne demokracije), kao i za cjelokupnu zainteresiranu javnost, s čime u vezi je predloženo i uključivanje (izrijeком) medija u definiciju zainteresirane javnosti, poradi nužnosti uspostavljanja partnerskih odnosa s medijima u svrhu senzibilizacije i samih OCD-a (naznačena je mogućnost uvođenja obveze najave javne rasprave o pojedinom aktu u tiskanim medijima).
- Potvrđena je važnost otvorenosti, spremnosti i potpore najviših političkih struktura, kako bi se i „odozgo“ mobilizirale snage i politička volja za provedbu *Kodeksa*.
- Poduprijet je prijedlog s javne rasprave EU Zagrebu o proširenju obuhvatnosti Kodeksa i na trajno praćenje dosljedne primjene akata odnosno provedbe javnih politika, što uključuje i savjetovanja u sklopu vrednovanja učinaka – predloženo je stoga uvrštavanje pojma „provedbe“ u naslov i kroz tekst čitavog akta.
- Predloženo je da se potakne nezavisno praćenje provedbe *Kodeksa* posredstvom projekata kojima bi upravljali sami OCD-i, a podržan je i prijedlog iz Zagreba o uvođenju obveze objedinjenog izvještavanja o provedbi *Kodeksa* na razini Vlade RH.
- Igor Bajok je ispred GONG-a u Rijeci te Mreže za regionalni razvoj podsjetio na prethodno dostavljene prijedloge o standardima savjetovanja te predložio izravno informiranje i poticanje uključivanja lokalne samouprave u raspravu o Kodeksu, putem prezentacije nacrta *Kodeksa* Savezu Udruga gradova i Udruga općina RH.
- Upozoreno je na probleme u primjeni Povelja o suradnji na razini lokalne samouprave koje zahtijevaju promjenu mentaliteta lokalnih vlasti te razradu odredbi u konkretne procedure, bez čega povelje ostaju previše općenite. Stoga sudionici smatraju nužnim uključiti lokalne dužnosnike u edukaciju o *Kodeksu* kao i zagovaračke inicijative za donošenje pravilnika o savjetovanju na lokalnoj razini, pri čemu bi *Kodeks* svojim minimalnim standardima predstavljao okosnicu (takva je praksa u Velikoj Britaniji). Time bi na lokalnoj razini minimalni standardi bili specifičirani i prilagođeni lokalnim uvjetima i proceduri odlučivanja na razini gradskih vijeća i poglavarstava. Predloženo je da se u sam tekst *Kodeksa*, u sklopu odredbe o primjeni u JPLS; izrijeком uključi preporuka razrade minimalnih standarda *Kodeksa* u lokalne kodekse, pravilnike ili povelje.
- Predloženo je da se na internetskim stranicama Ureda za udruge objedine svi postojeći dokumenti koji omogućuju sudjelovanje zainteresirane javnosti - takva baza dokumenata bila bi ključna informacija za OCD-e o svim raspoloživim mogućnostima za sudjelovanje unutar sadašnjeg pravnog okvira, jer neophodno je informiranje, osvještavanje i jačanje kapaciteta samih OCD-a.
- Predloženo je proširenje naziva točke 5. nacrta Kodeksa, kako bi se uz obvezu javnog objavljivanja naglasila i obveza objave obrazloženja razloga neprihvatanja pojedinih doprinosa.
- Predloženo je donošenje Preporuka za provedbu *Kodeksa* i za profitne javne ustanove.

## V. SAŽETAK JAVNE RASPRAVE U OSIJEKU, 20. SVIBNJA 2008.

Javna rasprava je održana u hotelu Osijek, u utorak 20. svibnja od 13 do 15h. Sudjelovalo je dvadeset i pet osoba. Skup je u ime Savjeta za razvoj civilnog društva pozdravila Branka Kaselj, dok je Nikolina Svalina, također članica savjeta, predstavila publikaciju *Civilni dijalog* koja je nastala tijekom procesa izrade *Kodeksa* i ujedno je ukratko prikazala proces savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na razini EU. *Kodeks* su predstavile Sanja Galeković, stručna savjetnica u UZUVRH i Ariana Vela, izvršna direktorica *Transparency International* Hrvatska i vanjska suradnica UZUVRH na izradi *Kodeksa*.

Nakon uvodnih govora i prezentacija uslijedila je rasprava. Moderatorica Marina Škrabalo potakla je sudionike da komentiraju i prijedloge sudionika s prethodnih rasprava u Zagrebu i Rijeci.

U raspravi su otvorena i razmatrana sljedeća pitanja:

- Opetovano je pitanje opsega i kvalitete primjene *Kodeksa*, posebice uslijed manjkavosti i nezadovoljstva udruga primjenom lokalnih Povelja o suradnji. Postavlja pitanje što se može učiniti kako bi se poboljšala primjena procedure savjetovanja u realnim procesima, posebice na lokalnoj razini. Pritom se kao veliki izazov ističe manjak kapaciteta i opterećenost javne, ali i lokalne samouprave uprave, o čemu treba voditi računa putem pratećih mjera za provedbu *Kodeksa*.
- S gledišta jedinica lokalne i regionalne samouprave zainteresirana javnost je preširok pojam te u praksi se javlja nesigurnost kome se sve trebaju slati obavijesti o početku procesa savjetovanja jer ne znaju koje sve udruge postoje te bi stoga bilo korisno da se udruge što kvalitetnije povežu, međusobno informiraju i zajednički nastupaju prema institucijama vlasti.
- Istaknuta je bojazan da će *Kodeks* ostati mrtvo slovo na papiru kojeg građani, ali i lokalne građanske inicijative i udruge neće koristiti uslijed manjka informiranosti, kapaciteta i interesa za javne politike. Stoga se ističe i važnost edukacija i javnih kampanji kako bi se udruge i građane pripremio za sudjelovanje u procesima savjetovanja.
- Postavljeno je pitanje postoje li sankcije za institucije u slučaju nepridržavanja procedura propisanih *Kodeksom*.

Sudionici su u raspravi iznijeli sljedeće prijedloge i osvrte na nacrt *Kodeksa* i njegovu provedbu koji uključuju i potporu nekim prijedlozima s rasprava u Zagrebu i Rijeci:

- Potvrđena je potreba za sustavnom edukacijom javne i lokalne samouprave te udruga o *Kodeksu* i važnosti savjetovanja u procesu donošenja i provedbe javnih politika.
- Potvrđena je potreba za javnim zagovaranjem i nezavisnim praćenjem provedbe *Kodeksa* od strane motiviranih i kapacitiranih udruga, čime se potiču i tijela javne vlasti, ali i manje aktivne udruge i građani na savjetovanje u procesima javnih politika.
- Predloženo je da se u svrhu učinkovitog prikupljanja informacija od udruga o primjeni *Kodeksa* u obrasce za podnošenje izvještaja o provedenim aktivnostima na financiranim projektima iz javnog i lokalnih proračuna unese pitanje o aktivnostima vezanima uz sudjelovanje u procesima savjetovanja.
- Tijekom rasprave razmatrane su mogućnosti institucionalizacije odnosno formalnog ustroja horizontalnog prijenosa informacija i motiviranja na aktivno sudjelovanje u savjetovanju između lokalnih udruga, pri čemu je istaknuta i odgovornost lokalne samouprave da dopre do udruga i građana, ali i potreba za profesionalnom potporom udrugama, građanskim inicijativama i građanima za sudjelovanje u savjetovanju, primjerice unutar programa regionalne potpore udrugama, namjenskih projekata, postojećih savjeta ili foruma udruga. Ciljano umrežavanje udruga na regionalnoj i lokalnoj razini za sudjelovanje u savjetovanjima bilo bi posebno korisno. Predlaže se UZUVRH i Savjetu za razvoj civilnog društva da predvide financijska sredstva za aktivnosti poticanja



sustavnog uključivanja udruga i građana u procese savjetovanja, jer do toga neće doći spontano.

Vesna Lendić Kasalo, zamjenica člana Savjeta za razvoj civilnog društva iz MZOŠ istakla je kao zaključnu napomenu da je primjena *Kodeksa* pitanje procedure koju treba razvijati i da ne možemo očekivati da će zaživjeti odmah, pogotovo s obzirom na ubrzane procedure donošenja zakona u predpristupnom procesu. Donošenjem *Kodeksa* ne rješavaju se svi problemi. Osvrnula se i pružila pregled postojećih mehanizama savjetovanja u vidu očitovanja tijela državne uprave prije procedure usvajanja na Vladi. U tom kontekstu Obrazac koji je sastavni dio *Kodeksa* dobro se uklapa u već postojeće procedure. Naglasila je prijašnje dobre prakse u procesu savjetovanja iz osobnog iskustva i zaključila da je *Kodeks* saveznik organizacija civilnog društva i tijela državne uprave pri izradi što kvalitetnijih propisa.

## VI. SAŽETAK JAVNE RASPRAVE U SPLITU, 26. SVIBNJA 2008.

Javna je rasprava održana u Gradskoj knjižnici, u ponedjeljak 26. svibnja od 13 do 15h. Sudjelovalo je 14 predstavnika 9 udruga i jedne zaklade lokalne zajednice iz Splita i Sinja. Uvodnu je riječ održao Toni Vidan, predsjednik Savjeta za razvoj civilnog društva koji je ujedno i predstavio rad i planove Savjeta u 2008. godini. *Kodeks* su predstavile Sanja Galeković, stručna savjetnica u UZUVRH i Ariana Vela, izvršna direktorica *Transparency International* Hrvatska i vanjska suradnica UZUVRH za izradu *Kodeksa*.

Nakon uvodnih govora i prezentacija uslijedila je rasprava. Moderatorica Marina Škrabalo potakla je sudionike da komentiraju i prijedloge sudionika s prethodnih rasprava u Zagrebu, Rijeci i Osijeku.

U raspravi su otvorena i razmatrana sljedeća pitanja:

- Naglašen je problem primjene *Kodeksa* tijekom procesa ubrzanog donošenja zakona u predpristupnom procesu te što se može učiniti za povećanje kvalitete savjetovanja, ali i transparentnosti izrade propisa za vrijeme prepristupnog procesa.
- Malen broj dosadašnjih pisanih očitovanja udruga ukazuje na trenutno skromne kapacitete organizacija civilnog društva za savjetovanje, a ukoliko civilno društvo ne pokazuje dostatan interes, ne može se očekivati niti veliki interes Vlade za savjetovanje.
- Postavljeno je pitanje mogu li se svi pozivi na savjetovanja objavljivati na jednom mjestu na Internetu i postoje li razrađeni mehanizmi kako reagirati ukoliko je prijedlog odbijen.
- Izražena je potreba za tijelom zaduženim za nadzor nad provedbom procesa savjetovanja, što nije predviđeno nacrtom *Kodeksa*.
- Otvoreno je pitanje nedostatnosti isključivo internetskog savjetovanja, s obzirom na manjak informatičke pismenosti informatiziranosti u manjim sredinama te je postavljeno pitanje o mogućnosti da se u *Kodeks* doda obveza izravnog kontakta sa skupinama koje su usko vezane uz određenu javnu politiku.
- Više je sudionika istaklo da problem *Kodeksa* nije u sadržaju, već u formi, što se posebice odnosi na birokratski jezik koji nije razumljiv mnogim građanima i udrugama.
- Izraženo je negodovanje što pravilnici nisu obuhvaćeni *Kodeksom*, budući da upravo pravilnici vrlo često detaljnije reguliraju određenu problematiku od samih zakona, kao što je slučaj s pravilnicima koji se odnose na Zakon o zaštiti okoliša. Udruge za zaštitu okoliša javno su prosvjedovale protiv procedure donošenja tih podzakonskih akata iz kojih su bile isključene, a čiji je sadržaj presudan za stvarni opseg primjene zakonskih odredbi, posebice mogućnosti sudjelovanja javnosti u svim fazama procjene utjecaja zahvata na okoliš.

Ariana Vela odgovorila je na pitanja vezana uz izostanak savjetovanja u sklopu ubrzanog donošenja propisa u procesu pridruživanja i sumirala načine na koje *Kodeks* može smanjiti probleme u fazi usklađivanja s pravnom stečevinom EU, i to prvenstveno tako što će se savjetovanje pokrenuti u što ranijoj fazi izrade nacrt propisa. Istakla je i da treba uzeti u obzir da su prilikom izrade *Kodeksa* analizirane sve dosadašnje prakse i da *Kodeks* propisuje minimalne, a ne maksimalne standarde. Toni Vidan se nadovezao da je oblik *Kodeksa* politički pragmatičniji i prihvatljiviji tip dokumenta u vrlo osjetljivom predpristupnom razdoblju, budući da samo postavlja minimalne standarde.

Ariana Vela pojasnila je da je donošenje pravilnika u domeni ministarstva te da pravilnici ne bi smjeli sadržajno odstupati od zakona nego samo omogućiti tehničku provedbu zakona te je stoga principijelno neprimjereno pravilnike obuhvatiti *Kodeksom*.

Sudionici su u raspravi iznijeli sljedeće prijedloge i osvrte na nacrt *Kodeksa* i njegovu provedbu koji uključuju i potporu nekim prijedlozima s rasprava u Zagrebu, Rijeci i Osijeku:

- *Kodeks* bi trebalo promovirati publicističkim jezikom, na jednostavan i razumljiv način, uz zorne primjere koristi savjetovanja, a tijela državne uprave bi trebala proces savjetovanja učiniti što pristupačnijim, pri čemu bi bila korisna i jednostavna popratna pojašnjenja glavnih ciljeva i odredbi nacrt i prijedloga propisa. U mjeri u kojoj je to izvedivo treba preporučiti izravnu komunikaciju, putem javnih rasprava, a ne samo internetsko savjetovanje koje je još uvijek strano i teško dostupno mnogim građanima.
- Potrebno je predvidjeti realnu situaciju i prepreke za provedbu *Kodeksa* u predpristupnom razdoblju te osmisliti načine kako ipak utjecati na veće uključivanje zainteresirane javnosti u najintenzivnije razdoblje donošenja propisa.
- Istaknuta je velika korist objave godišnjih planova donošenja propisa, što će uvelike olakšati posao zagovaračkim organizacijama civilnog društva u planiranju svojih aktivnosti praćenja i utjecanja na prijedloge javnih politika kojima se bave.

## **VI. SAŽETAK INTERNETSKOG SAVJETOVANJA, 23. TRAVNJA – 23. SVIBNJA 2008.**

### ***1. Očitovanje udruge Partnerstvo za društveni razvoj (PSD) iz Zagreba***

Partnerstvo za društveni razvoj načelno podržava namjeru reguliranja procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u procesu oblikovanja javnih politika, no „ne podržava nastojanje da se takva inicijativa riješi putem izrade i usvajanja kodeksa, već smatra nužnim izraditi i usvojiti zakon koji će savjetovanje sa zainteresiranom javnošću učiniti obaveznim za sva tijela nacionalne i lokalne vlasti nadležna za izradu i usvajanje javnih politike“ *te će „sadržavati mjere za sankcioniranje kršenja odnosno neprovođenja zakona te mjere za poništenje odluke ukoliko tijelo javne vlasti nije provelo proceduru savjetovanja sa zainteresiranom javnošću“*. „Donošenje ovakvog zakona bio bi koristan pokazatelj da je Vlada RH uistinu spremna ne samo aktivno uključiti javnost u procese oblikovanja javnih politika već i istinski surađivati s civilnim društvom u inicijativama usmjerenima k suzbijanju korupcije. Kao prvi korak u tom smjeru, očekujemo od Vlade RH da provede široku javnu raspravu i aktivno uključi civilno društvo u izradu upravo ovog zakona.“

Takvo rješenje odnosno čvršća regulativa je posebno važna radi potencijalno snažnog antikorupcijskog učinka koji se, prema procjeni PSD-a neće ostvariti ukoliko poštivanje standarda i mehanizama savjetovanja nije obvezatno, institucionalno nadzirano i u slučajevima kršenja sankcionirano. „Zbog visoke razine korupcije na razini lokalnih i regionalnih (područnih) vlasti u Hrvatskoj i česte netransparentnosti njihova rada, organizacijama civilnog društva koje su primarno usmjerene na rad u lokalnim sredinama (a i ostalima) neophodno je da se savjetovanje sa zainteresiranom javnošću regulira u formi zakona jer predloženi kodeks neće, a mogao bi pridonijeti borbi protiv netransparentnosti i korumpiranosti lokalnih vlasti.“

Ovaj prijedlog detaljno je obrazložen velikim raskorakom između postojećih odredbi o važnosti savjetovanja i suradnje s organizacijama civilnoga društva u nizu vladinih programa s jedne strane, te

prakse donošenja propisa, obilježene zatvorenosću institucija i ubrzanim postupcima, bez obzira na njihovu kvalitetu i prihvaćenost od strane zainteresirane javnosti. Navedeno je nekoliko problematičnih primjera iz prakse, kao što su manjkavosti u provedbi Zakona o pravu na pristup informacija te izostanak javne rasprave pa i isključivanje dijela donositelja odluka u donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Rašireni problemi kršenja zakona koji se ne sankcioniraju ukazuju na veliki rizik da će kodeks, uslijed slabog pravnog statusa, ostati samo mrtvo slovo na papiru, posebice na razini lokalne samouprave gdje su i problemi korupcije, manjka demokratičnosti i isključivanja javnosti iz političkog odlučivanja posebno učestali (kao ilustracija navodi se podatak da se u 10 od 12 utvrđenih slučajeva sukoba interesa kojima se bavilo saborsko Povjerenstvo radilo o područnim i lokalnim dužnosnicima te slučaj Cvjetni trg u Gradu Zagrebu gdje gradska vlast ignorira zahtjeve koje je potpisima podržalo 54000 građana).

Cjelovito očitovanje dostupno je na internetskoj stranici UZUVRH te je dostavljeno tijelima državne uprave koja se očituju na nacrt *Kodeksa*.

## **2. Očitovanje udruge ZaMirNET iz Zagreba**

ZaMirNET je dostavio svoje pisane komentare na sam tekst nacrta *Kodeksa*, među kojima se ističu sljedeći prijedlozi:

- Glava III, točka 2. osnivanje stručnih radnih skupina – predlaže se stvaranje baze stručnjaka, po uzoru na praksu EK u sklopu evaluacije projekata, pri čemu bi se zainteresirani stručnjaci iz različitih organizacija uključujući i udruge prijavljivali te dostavljali svoj životopis, iskaz o vlastitoj stručnosti i preporuke. Nije jasno da li se članovi radnih skupina iz zainteresirane javnosti biraju ili imenuju.
- Glava III, točka 4. internetsko savjetovanje - internetsko savjetovanje mora uključivati tehnološke pretpostavke koje omogućuju sudjelovanje osobama s posebnim potrebama te se preporučuje kontaktiranje specijaliziranih međunarodnih stručnjaka (npr. *World Wide Web Consortium*, *DAISY Consortium*) jer se temeljem dosadašnjih projekata vidi da Hrvatska nema dovoljno stručnjaka (programera) koji znaju i mogu prilagoditi internetske stranice potrebama osoba s različitim oštećenjima.
- Glava III, točka 5. javno objavljivanje očitovanja i dostava pisanih odgovora bi uz objave na Internetu koristili sredstava javnog priopćavanja.
- Glava III, točka 7. organiziranje javnih savjetovanja o financijskim, gospodarskim, socijalnim i okolišnim učincima – u slučaju savjetovanja o propisima koji će imati poseban utjecaj na marginalizirane društvene skupine, ZaMirNET predlaže da se, uz široko javno savjetovanje, organiziraju i fokus grupe s predstavnicima/cama upravo tih skupina.
- Glava V, Primjena kodeksa u drugim slučajevima – Predlaže se da Vlada definira nadležnost za pružanje tehničke podrške provedbi ovog kodeksa, te da se napravi pilot projekt na temelju kojeg bi se ispravili svi nedostaci i proces unaprijedio. Predlaže se organiziranje stručnih skupova o tome kako provesti sve što ovaj kodeks predlaže i na kojima bi se predstavile najbolje prakse iz svijeta. ZaMirNET smatra da prebacivanje organizacije primjene kodeksa na ministarstva bez prethodno osiguranih resursa i interne reorganizacije vodi u neuspjeh.

## **3. Očitovanje udruge GONG iz Zagreba**

GONG je uputio dopis sa prijedlogom *preciznijeg definiranja i usklađivanja odredbi Kodeksa u Poglavlju IV. koje se odnose na način na koji će tijelo nadležno za izradu nacrta zakona ili drugog propisa ili akta dostaviti Vladi Republike Hrvatske obrazloženje o razlozima neprihvatanja prijedloga zainteresirane javnosti*. „Ovo pitanje bitno je za sva tijela koja će ispunjavati tu obvezu jer državna uprava funkcionira na temelju čvrstih pravila i formi te je nužno pojasniti na koju se vrstu izvješća navedeno obrazloženje odnosi, ukoliko je različito od Obrasca“.

GONG ističe da iz teksta *Kodeksa* nije jasno sljedeće:

- Dostavlja li se navedeno obrazloženje iz Poglavlja IV. u sklopu Obrasca o provedenom savjetovanju iz Poglavlja III. stavka 6. (iz priloženog sadržaja Obrasca razvidno je da isti

obuhvaća navedeni podatak) ili je to obrazloženje posebna vrsta izvješća, a ukoliko jest, o kakvom se točno izvješću radi?

- Dostavlja li se navedeno obrazloženje iz Poglavlja IV. Vladi Republike Hrvatske odnosno Hrvatskom saboru zajedno s nacrtom zakona, propisa ili drugog akta? Ukoliko je to smisao ove odredbe, trebalo bi isto i navesti, jer se iz sadašnjeg teksta može zaključiti kako se obrazloženje dostavlja samostalno, u neodređenom vremenskom roku, što može izazvati prijepore prilikom provedbe *Kodeksa*.

#### 4. Očitovanje Ureda za savjetovanje građana iz Siska

Ured za savjetovanje građana dostavio je vrlo detaljno očitovanje, ustvrdivši da *Kodeks* «utvrđuje i uvažava smjernice Europske unije za sudjelovanje građanstva u postupcima oblikovanja javnih politika» (Bijela knjiga o Europskom upravljanju, 2001, Lisabonski ugovor, 2007. Zelena knjiga o Europskoj inicijativi za transparentnost, 2006.).

Detaljni komentar teksta *Kodeksa* sadrži niz preciznih prijedloga, među kojima se ističu sljedeći:

- Glava I, Temeljne odredbe - potrebno je konkretnije definirati pojma opće dobrobiti te izbjeći navođenje primjera te formulaciju „i drugo“, što može dovesti do različitih tumačenja i time eventualnog propuštanja objavljivanja relevantnih propisa za zainteresiranu javnost.
- Poglavlje II, Temeljne odredbe - predlaže da se jasnije odredi i definira zakonodavstvo koje su nadležna tijela dužna u postupku izrade učiniti dostupnim javnosti i omogućiti aktivno sudjelovanje jer definicija zainteresirane javnosti ostavlja i mogućnost uključivanja „drugih pravnih osoba na koje može utjecati zakon ili drugi propis“ što se potencijalno može tumačiti s obzirom na bilo koji zakon.
- Poglavlje I, Temeljne odredbe - predlaže se eksplicitno navođenje sljedećih načela na kojima se *Kodeks* temelji: (1) načelo javnosti, (2) načelo transparentnosti, (3) načelo dostupnosti, (4) načelo dijaloga i (5) načelo jednostavnosti. Načela bi trebalo razraditi u dijelu kodeksa koji se odnosi na minimalne standarde.
- Poglavlje III, Minimalni standardi i mjere u postupku savjetovanja - predlaže se jasnom definicijom obuhvatiti sva tijela koja su nadležna za izradu propisa i akata i koja obvezuju ovaj *Kodeks*, jasnom definicijom, primjerice, „tijela državne uprave, stručne službe Vlade RH i svi drugi nositelji u čijoj su nadležnosti izrada zakona, drugog propisa ili akta“ te u tom kontekstu izbjeći riječ „odnosno“ koja izaziva nedoumice.
- Poglavlje III, točka 1. – uz objavljivanje na Internetu, predlaže se objava godišnjeg plana zakonodavnih mjera i putem drugih medija dostupnih široj javnosti
- Glava III, točka 2., osnivanje stručnih radnih skupina – predlaže se preciznije urediti mogućnost pravodobnog predlaganja stručnjaka i drugih predstavnika od strane zainteresiranih skupina, što pretpostavlja utvrđivanje obveze javnog pozivanja zainteresiranih skupina na dostavljanje argumentiranih prijedloga za imenovanje predstavnika u pojedinoj radnoj skupini.
- Glava III, točka 3. – radi poštivanja načela dostupnosti informacija predlaže se objava svih nacrtu propisa na jednoj određenoj internetskoj stranici, uz objavu na internetskoj stranici nadležnog tijela za izradu određenog propisa kao i preciznije utvrđivanje informiranja javnosti o objavljenom nacrtu putem drugih medija dostupnih široj javnosti. ( „, i/ili na drugi odgovarajući način“ sadrži previše općenitu i nedefiniranu „obvezu“ nadležnih tijela u informiranju šire javnosti ).
- Glava III, točka 4. – isključivo internetsko savjetovanje smatra se nedostatnim za zadovoljenje načela dostupnosti savjetovanja te bi pismena očitovanja trebala bi biti omogućena i na druge načine, primjerice telefaksom ili poštom.
- Glava III, točka 4. – predlaže se produljenje roka za savjetovanje na 45 dana ili 6 tjedana, u skladu s praksom EU (8 tjedana) i razvijenih demokracija, posebice u svjetlu značajnih reformi javnih politika u procesu pridruživanja te usklađivanje niza propisa u kratkom razdoblju. Dužim razdobljem bi se doprinijelo kvalitetnijoj izradi zakonodavstva,

smanjenju čestih slučajeva izmjena zakona i amandmana i time doprinijelo jačanju pravne sigurnosti, povećanoj efikasnosti u provedbi zakona te uspješnijem društvenom razvoju općenito.

- Glava III, točka 5. – potrebno je preciznije urediti način javnog objavljivanja dostavljenih očitovanja (Internet, tijelo nadležno za objavljivanje, drugi mediji).
- Glava III, točka 7 – potrebno je preciznije urediti početak javnog savjetovanja, ovisno o važnosti propisa. Održavanje javnih rasprava može početi u ranijoj fazi, u postupku izrade nacрта ili kasnije, nakon izrade prijedloga nacрта.
- Poglavlje IV. – potrebno je jasnije odrediti sadržaj obrazloženja nadležnog tijela koje se dostavlja Vladi RH, koje bi trebalo sadržavati analizu prijedloga, primjedbi i mišljenja svih sudionika i razloge njihovog prihvaćanja ili neprihvaćanja. Također bi trebalo urediti javno objavljivanje takvog obrazloženja na internetskim stranicama istovremeno sa dostavljanjem Vladi RH.
- Kodeks ne sadrži odredbu o mogućim iznimkama koje dozvoljavaju nadležnom tijelu neprovođenje postupka savjetovanja. Većina akata kojima se uređuju postupci savjetovanja u drugim zemljama sadrže odredbu o iznimkama, primjerice, donošenje propisa po hitnom postupku. Trenutno se u Hrvatskoj donose zakoni po hitnom postupku, pa smo mišljenja, da bi se *Kodeksom* trebalo regulirati i to pitanje.

## 5. Očitovanje Centra za ljudska prava iz Zagreba

Osnovna misija Centra za ljudska prava jest biti spona između Vlade, organizacija civilnog društva, znanstvene zajednice i relevantnih međunarodnih organizacija na području ljudskih prava te stoga «Centar posebno veseli što će se praksa otvorene konzultacije definirati, te proširiti na više područja javnih politika.» Centar za ljudska prava izražava zadovoljstvo pokretanjem izrade *Kodeksa* te ističe činjenicu da Ured za udruge izrađuje *Kodeks* u suradnji s organizacijama civilnog društva i nezavisnim ekspertima, što će ne samo pridonijeti kvaliteti dokumenta, već ujedno predstavlja i zoran primjer prakse koju *Kodeks* promiče.

U cilju donošenja što kvalitetnijeg dokumenta, a posebice njegove uspješne provedbe, Centar predlaže sljedeće:

- Po usvajanju *Kodeksa* organizirati konferenciju na kojoj će *Kodeks* predstaviti i podržati najviši predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti. Naime, smatramo kako će takav događaj tek dati potreban poticaj za donositelje odluka na nižim razinama, te javnu upravu općenito, da se sa sadržajem *Kodeksa* pobliže upozna, razmotri modalitete njegove primjene u svome području te ga počne ozbiljno primjenjivati.
- U definiciju zainteresirane javnosti predlaže se eksplicitno navesti i predstavnike znanstvene zajednice (prijedlog: "...komore, sveučilišta, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu...") među kojima postoji velik neiskorišteni kapacitet u kreiranju javnih politika, te koji općenito trebaju biti više uključeni u zakonodavne inicijative te proces praćenja provedbi zakona, propisa i strateških dokumenata.
- Iako se u Glavi IV. *Kodeksa* jasno navodi kako se on odnosi i na tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, držimo da će upravo u nekim sredinama na lokalnoj razini njegova provedba biti posebno teška, pa predlažemo da se ulože posebna sredstva upravo u promicanje Kodeksa na lokalnoj razini (u manje razvijenim županijama, gradovima i općinama, multietničkim sredinama itd.)
- U Obrascu o provedenom savjetovanju predlaže se zamijeniti sintagmu "predstavnici zainteresirane javnosti", sintagmom „dionici, zainteresirana javnost ili slično“.

## VII. ZAKLJUČAK

Tijekom regionalnih javnih rasprava svrha, format i sadržaj *Kodeksa* procijenjeni su kao nadasve potrebni za unaprjeđenje političke kulture dvosmjerne komunikacije između institucija vlasti i građana u ukupnom procesu oblikovanja javnih politika. Iako su sudionici rasprava koji dolaze iz organizacija

civilnoga društva pretežno prepoznali realitet očekivane postupne primjene *Kodeksa*, u svjetlu preopterećenosti javne uprave procesom pridruživanja EU te dosadašnjih manjkavosti u otvorenosti institucija za procese savjetovanja, u javnoj je raspravi snažno naglašen veliki rizik da *Kodeks* ostane „mrtvo slovo na papiru“ uslijed relativne pravne slabosti ovog dokumenta koji ne predviđa sankcije za kršenje načela i minimalnih standarda savjetovanja.

S druge strane, u javnoj je raspravi isticana i činjenica da imperativ zadovoljenja zakonskih obveza sama po sebi nije dovoljna garancija već je očito je da će provedba *Kodeksa* prvenstveno ovisiti o osviještenosti i kapacitetima tijela državne uprave te snazi pritiska javnosti i posebice javnog zagovaranja organizacija civilnog društva da se *Kodeks* provodi. Stoga su nužni preduvjeti učinkovitosti *Kodeksa* snažna potpora Vlade RH te pravodobna provedba niza poticajnih mjera za provedbu *Kodeksa* te promjenu političke kulture oblikovanja i provedbe javnih politika u skladu s načelima sudioničke demokracije.

Na javnim raspravama oblikovani su sljedeći ključni prijedlozi izmjena i dopuna nacrt *Kodeksa*, koji su potom i uključeni u konačni nacrt *Kodeksa*, upućen tijelima državne uprave na očitovanje:

- **Proširenje naziva i opsega primjene *Kodeksa* i na fazu provedbe javnih politika** - sam naziv i primjenu *Kodeksa* izrijekom proširiti na cijeli *policy* proces, odnosno na oblikovanje, provedbu i vrednovanje javnih politika, ili pak samo oblikovanje i provedbu javnih politika (naime, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću izuzetno je važno za povećanje kvalitete provedbe te vrednovanja javnih politika, posebice u svjetlu aktualnog implementacijskog deficita hrvatskog *policy* procesa).
- **Naglašavanje potrebe za sustavnom edukacijom** - u tekst *Kodeksa* treba izrijekom uvrstiti potrebu za sustavnom edukacijom tijela državne uprave i JPLS te zainteresirane javnosti o ciljevima, načelima i mehanizmima savjetovanja, u svojstvu ključne pretpostavke za primjenu *Kodeksa* - u tu svrhu bilo bi korisno u samoj formulaciji na neki način i obvezati Vladu na planiranje financijskih sredstava i mehanizama edukacije.
- **Osiguranje mehanizma praćenja primjene *Kodeksa* od strane Vlade RH** – u tekst *Kodeksa* treba izrijekom uvrstiti i obvezu Vlade RH za praćenje primjene *Kodeksa* putem godišnjih izvješća (koje priprema Ured za udruge Vlade RH) te u suradnji s organizacijama civilnoga društva (putem financiranja i otvorenosti spram nezavisnih analiza).
- **Naglašavanje načela pristupačnosti savjetovanja** - u tekstu *Kodeksa* treba izrijekom dodati načelo pristupačnosti savjetovanja, posebice vođenje računa o preprekama sudjelovanju u javnom životu te komunikaciji s institucijama vlasti s kojima se suočavaju marginalizirane skupine (osobe s invaliditetom, stanovništvo u ruralnim sredinama s manjom informatičkom infrastrukturom, socijalno ugrožene osobe). Ovo uključuje i potrebu pripreme kratkih, dodatnih obrazloženja zakona i propisa za sudionike u savjetovanju, na jeziku koji je jednostavan i razumljiv javnosti koja ne raspolaže stručnim znanjem.
- **Naglašavanje načela zastupljenosti zainteresiranih aktera** - u kriterije za sastav stručnih radnih skupina treba uvrstiti i sljedeće kriterije: (1) ravnomjerna zastupljenost predstavnika relevantnih interesnih skupina; (2) zastupljenost onih društvenih skupina na koje će određeni zakon ili propis imati izravne učinke.

Na svim javnim raspravama posebno je istican izazov sustavne i učinkovite primjene *Kodeksa*, posebice u predpristupnom razdoblju kojeg obilježava ubrzano donošenje niza zakona i propisa. Kao ključni preduvjet primjene *Kodeksa* prepoznata je sustavna i kontinuirana edukacija državnih službenika i zainteresirane javnosti o specifičnim koristima i mehanizmima savjetovanja koje predviđa i promiče *Kodeks*.

Stoga sudionici javne rasprave predlažu Uredu za udruge Vlade RH da pripremi paket mjera za pospješivanje primjene *Kodeksa*, koji bi se uputio Vladi RH na usvajanje. Za koordinaciju provedbe mjera bio bi zadužen Ured za udruge Vlade RH. Mjere bi uključile izradu edukativnih materijala i modula za državne i lokalne službenike, zainteresiranu javnost (udruge, sindikate, poslovna udruženja)

i medije itd.), sustavno prikupljanje podataka o primjeni *Kodeksa* na nacionalnoj i lokalnoj razini od strane Ureda za udruge te poticanje nezavisnog praćenja i promocije primjene *Kodeksa* od strane udruga.

Isto tako se Uredu za udruge i Savjetu za razvoj civilnoga društva preporučuje da osiguraju što je moguće  snažniju potporu *Kodeksu* od strane Vlade RH kao i zagovarački angažman OCD-a u postupku njegova usvajanja te tijekom prvih godina primjene.

Slijedi popis predloženih mjera jačanja kapaciteta za primjenu *Kodeksa*:

- **Izrada Vodiča za savjetovanje između tijela javne vlasti i zainteresirane javnosti** koji će podrobnije predstaviti načela i minimalne standarde koje predviđa *Kodeks* te pružiti praktične upute o organizaciji savjetovanja i komunikaciji s institucijama vlasti, temeljem dobrih domaćih i međunarodnih praksi. Posebnu pozornost valja obratiti na raznolike načine odgovarajuće primjene u JPLS (integriranje i razrada odredbi *Kodeksa* u sklopu lokalnih sporazuma o suradnji JPLS i OCD-a; revizija poslovnika i drugih akata lokalne samouprave; izrada zasebnog, detaljnijeg lokalnog pravilnika ili *Kodeksa* savjetovanja, i slično).
- **Izrada internetske baze svih propisa i stručne literature** kojima se regulira sudjelovanje javnosti u procesu javnih politika, koja bi bila dostupna na internetskoj stranici Ureda za udruge Vlade RH.
- **Izrada edukativnog modula o mehanizmima savjetovanja između TDU i zainteresirane javnosti za organizacije civilnog društva i druge dionike zainteresirane javnosti** koji bi se provodio u sklopu programa regionalnog razvoja Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva te u suradnji s drugim relevantnim organizacijama (na primjer, Uredom za socijalno partnerstvo, Hrvatskim novinarskim društvom i Fakultetom političkih znanosti).
- **Izrada zasebnog modula o mehanizmima savjetovanja između TDU i zainteresirane javnosti za državne službenike** ili pak proširenje nastavne jedinice o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću u postojeći edukativni modul o javnim politikama, u suradnji s Centrom za osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika Središnjeg državnog ureda za upravu.
- **Uključenje edukativnog modula o savjetovanju između JPLS i zainteresirane javnosti u plan obuke lokalnih službenika** koji treba izraditi Akademija lokalne demokracije.
- **Uspostava suradnje sa Savezom Udruga gradova i Udruga općina RH** u svrhu promicanja dobrih praksi savjetovanja na lokalnoj razini.
- **Revizija obrazaca za izvještavanje o provedbi projekata i programa koji udruge provode**, a financiraju se iz državnog proračuna, kao i obrazaca za izvještavanje o financiranju udruga koje TDU dostavljaju Uredu za udruge u svrhu godišnjeg izvješća o financiranju, kako bi se uključila pitanja za udruge o upoznatosti s *Kodeksom* te o opsegu sudjelovanja udruga u procesima savjetovanja u protekloj godini te tako na praktičan i učinkoviti način prikupile dodatne relevantne informacije za praćenje opsega savjetovanja nakon usvajanja *Kodeksa*.
- **Izrada godišnjeg izvješća o opsegu primjene *Kodeksa*** za koje bi bio zadužen Ured za udruge, u sklopu praćenja primjene *Kodeksa*, a koji bi se uputio na usvajanje Vladi RH te javno objavio, a imao bi važnu ulogu pravodobnog prepoznavanja prilika i prepreka za kvalitetniju primjenu *Kodeksa*.
- **Predviđanje mogućnosti financiranja nezavisnih istraživanja, informativnih i zagovaračkih aktivnosti** te kampanji organizacija civilnoga društva iz proračunskih sredstava i pretprijetnih fondova.
- **Priprema i provedba opsežnog komunikacijskog plana** u sklopu promocije *Kodeksa* koji će se fokusirati na sredstva javnog informiranja koje građani najčešće koriste (televizija, radio, tisak).

Po završetku internetskog savjetovanja i regionalnih javnih rasprava o nacrtu *Kodeksa* razmatrani su svi prikupljeni prijedlozi te je izmijenjeni i dopunjeni nacrt dokumenta, u skladu s onim prijedlozima koji su dobili višekratnu potporu sudionika javnih rasprava, odaslan na očitovanje tijelima državne uprave. Specifični prijedlozi sadržani u pisanim očitovanjima također će se uzeti u obzir prilikom izrade konačnog prijedloga *Kodeksa*, a Ured za udruge Vlade RH će prilikom upućivanja *Kodeksa* Vladi RH pripremiti, javno objaviti te u uz konačni prijedlog *Kodeksa* priložiti *Obrazloženje o prihvaćanju i neprihvaćanju prijedloga sudionika savjetovanja o nacrtu Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika* provedenom u svibnju 2008. godine.

**Popis priloga:**

- Prilog 1. Popis sudionika savjetovanja o nacrtu *Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika*, provedenom u svibnju 2008. godine
- Prilog 2. Nacrt teksta *Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika* koji je upućen u javnu raspravu 23. travnja 2008.
- Prilog 3. Nacrt teksta *Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika* koji je nakon javne rasprave do 26. svibnja 2008. upućen na očitovanje tijelima državne uprave
- Prilog 4. Očitovanje Partnerstva za društveni razvoj
- Prilog 5. Očitovanje udruge ZaMIRnet
- Prilog 6. Očitovanje udruge GONG
- Prilog 7. Očitovanje Ureda za savjetovanje građana
- Prilog 8. Očitovanje Centra za ljudska prava