



Ured za savjetovanje građana

U Sisku, 21. svibnja 2008.

Vlada Republike Hrvatske
Uredu za udruge
Ulica grada Vukovara 78
10000 Zagreb

Predmet: Poziv na savjetovanje o nacrtu Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika

- dostavlja se komentar sa prijedlozima

Poštovani,

Ured za savjetovanje građana, USG, je nevladina, neprofitna udruga osnovana u listopadu 2007. sa sjedištem u Sisku, čiji je opći cilj omogućiti građanstvu pravovremene informacije, pružati savjete općeg značenja u postupcima ostvarivanja njihovih prava i uspostaviti suradnju sa državnim tijelima, tijelima područne i lokalne samouprave i drugim tijelima s javnim ovlastima, te ostalim predstavnicima civilnog društva, pri razmjeni pravovremenih i točnih informacija potrebnih građanstvu.

Unutar općeg cilja, jedna od aktivnosti koju također smatramo bitnom za razvoj i izgradnju demokratskog društva je educiranje i podizanje svjesnosti građanstva o njihovoj odgovornosti u aktivnom sudjelovanju u procesima odlučivanja i zaštiti njihovih prava. Sukladno ciljevima i aktivnostima određenim statutom udruge, pri izgradnji društva jednakih mogućnosti, naše aktivnosti također su usmjerene na socijalno ugrožene grupe korisnika kojima je otežan pristup administraciji, pravosuđu i drugim tijelima s javnim ovlastima.

Po vašem pozivu za dostavljanje komentara, prijedloga i mišljenja, koji je objavljen na internetskim stranicama Ureda za udruge, dostavljamo vam naš komentar i prijedloge.

Na kraju, želimo izraziti zadovoljstvo i našu podršku vašem trudu i radu pri izradi akata koji doprinose razvoju modernog demokratskog društva i aktivnom uključivanju građanstva u njegovoj izgradnji.

Nadamo se da će naš komentar i prijedlozi doprinijeti izradi kvalitetnog akta kojim će se omogućiti efikasan razvoj sudioničke demokracije.

S poštovanjem,

Predsjednica
Sanja Freiburger, dipl. iur.





Ured za savjetovanje građana

Komentar Nacrta Kodeksa pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika

Uvodno, želimo ukratko izraziti naše shvaćanje potrebe donošenja predloženog Kodeksa i posljedica njegovog usvajanja kako bi naš komentar s prijedlozima bio jasniji svim dionicima koji sudjeluju u postupku njegove izrade i usvajanja.

Predloženim nacrtom Kodeksa koji s pravnog aspekta nema zakonsku snagu, ali je obvezujući u smislu političke odgovornosti svih tijela državne uprave i drugih službi u čijoj je nadležnosti izrada zakona, podzakonskih akata i drugih propisa, nastoje se utvrditi minimalni standardi, drugim riječima, aktivnosti koje su nadležna tijela dužna provesti u postupcima izrade zakona i drugih akata u oblikovanju javnih politika koje utječu na pitanja od opće dobrobiti, ali i različitih skupina/ interesnih grupa na čija se prava i obveze odnose.

To znači da Kodeksom trebaju biti utvrđeni obvezni minimalni standardi utemeljeni na razmatranju dobre prakse drugih država i smjernica Europske unije u aktima koji uređuju sudjelovanje građanstva u postupcima oblikovanja javnih politika. (Bijela knjiga o Europskom upravljanju, 2001, Lisabonski ugovor, 2007. Zelena knjiga o Europskoj inicijativi za transparentnost, 2006.).

Spomenutim dokumentima preporučuje se nacionalnim vladama i lokalnim vlastima da regulatornim aktima omoguće uspostavljanje i provođenje aktivne sudioničke demokracije u oblikovanju javnih politika, koja podrazumijeva pravodobnu i široko dostupnu informiranost, vremenski zadovoljavaće rokove potrebne za očitovanje zainteresirane javnosti na predložene propise, uključivanje u najranijim fazama, naročito onih na čija prava propisi u izradi utječu, jednostavnost jezika i argumentiranost prijedloga kojim se propisi obrazlažu, te pružanje povratnih informacija uz obrazloženja o prihvaćanju ili neprihvaćanju dostavljenih prijedloga i mišljenja.

Navedene smjernice prihvaća i utvrđuje Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006. do 2011. i Operativni plan provedbe Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja od 2007. do 2011. koje je usvojila Vlada RH.

Razmatrajući sve navedeno, slijedi naš komentar i prijedlozi.

Nacrt Kodeksa utvrđuje i uvažava navedene smjernice pri uključivanju zainteresirane javnosti u postupcima donošenja zakona i drugih propisa i akata.

Temeljne odredbe:

Temeljne odredbe utvrđuju na što se Kodeks odnosi i definira krug osoba koje se smatraju zainteresiranom javnošću.

- 1) U dijelu pod I. Temeljenih odredbi u kojem se navodi opća dobrobit s navođenjem primjera opće dobrobiti u zagradi, mišljenja smo da riječ „ i drugo“ može dovesti do različitih tumačenja, prije svega tijela nadležnih za izradu propisa i time eventualnog propuštanja objavljivanja nacrtu pojedinih propisa koji mogu biti od interesa za različite interesne skupine, čija prava, jamči i štiti Ustav i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Smatramo da bi trebalo razmisliti o drugačijoj formulaciji koja bi konkretnije definirala pojam opće dobrobiti.

- 2) Pod toč. II Temeljnih odredbi upravo se navode „ druge pravne osobe na koje može utjecati zakon ili drugi propis“, a što nije jasno definirano u toč. I temeljnih odredbi, te bi se mogao tumačiti i kao zakon koji ne ulazi u područje opće dobrobiti u širem smislu.

Stoga bi trebalo jasnije odrediti i definirati zakonodavstvo koje su nadležna tijela dužna u postupku izrade učiniti dostupnim javnosti i omogućiti aktivno sudjelovanje.

- 3) U poglavlju temeljnih odredbi, smatramo da bi bilo korisno navesti načela na kojima se Kodeks temelji i na kojima se utvrđuju minimalni standardi i mjere u postupku savjetovanja.

Mišljenja smo da bi u poglavlju temeljnih odredbi trebala biti navedena sljedeća načela:

- 1) Načelo javnosti
- 2) Načelo transparentnosti
- 3) Načelo dostupnosti
- 4) Načelo dijaloga
- 5) Načelo jednostavnosti

Razrada navedenih načela trebala bi biti sadržana u odredbama kojima se utvrđuju minimalni standardi i mjere u postupku savjetovanja.

Minimalni standardi i mjere u postupku savjetovanja:

U poglavlju u kojem se utvrđuju minimalni standardi i mjere u postupku savjetovanja, toč. III., predložimo u odnosu na izričaj, ispustiti ponavljanje riječi „odnosno“ te obuhvatiti sva tijela koja su nadležna za izradu propisa i akata i koja obvezuje 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..... provesti će postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, sukladno načelima ovog Kodeksa i utvrđenim minimalnim standardima i mjerama savjetovanja koje obuhvaćaju..... “

- 1) Pod III. toč. 1. proširiti dostupnost informaciji o godišnjim planiranim zakonodavnim mjerama putem drugih medija dostupnih široj javnosti
- 2) Pod III. toč. 2. urediti mogućnost pravodobnog predlaganja stručnjaka i drugih predstavnika od strane zainteresiranih skupina, organizacija i mreža organizacija što pretpostavlja utvrđivanje obveze javnog pozivanja zainteresiranih skupina na dostavljanje argumentiranih prijedloga za imenovanje predstavnika u pojedinoj radnoj skupini
- 3) Pod III. toč. 3. poštivajući načelo dostupnosti informaciji, osim objavljivanja teksta nacrtu na internetskim stranicama nadležnog tijela, odrediti internetsku stranicu na

kojoj se objavljuju svi prijedlozi nacрта nadležnih tijela i utvrditi način pružanja informacije o objavljenom tekstu prijedloga nacрта putem drugih medija dostupnih široj javnosti. („ i/ili na drugi odgovarajući način“ sadrži previše općenitu i nedefiniranu „obvezu“ nadležnih tijela u informiranju šire javnosti)

- 4) Pod III. toč. 4. kojom se uređuje provedba savjetovanja i minimalno razdoblje u kojem se savjetovanje provodi, smatramo da u pogledu načina savjetovanja, utvrđivanje samo internetskog savjetovanja ne zadovoljava niti uvažava jedno od temeljnih načela dostupnosti. Pismena očitovanja trebala bi biti omogućena i na druge načine, primjerice faxom ili poštom. U pogledu roka od 30 dana, prijedlog Nacrta slijedi uglavnom prihvaćenu praksu tranzicijskih država. Europska unija utvrđuje u postupcima savjetovanja minimalni rok od 8 tjedana, a Engleska minimalni rok od 12 tjedana. Uzimajući u obzir obvezu Republika Hrvatske za donošenjem i izmjenama znatnog broja zakona koji se usklađuju sa pravnom stečevinom EU u kratkom vremenskom razdoblju i sa druge strane činjenicu da se velikim brojem predstojećih propisa uređuje javna politika, smatramo da minimalni rok treba biti duži kako bi se omogućilo svim relevantnim dionicima kvalitetno argumentiranje svojih mišljenja i prijedloga. 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 što sveukupno utječe na sve razvojne procese u gospodarstvenom i širem društvenom smislu.

Stoga smatramo da bi minimalni rok trebao biti određen u razdoblju od 45 dana ili 6 tjedana.

- 5) Pod III. toč 5. trebalo bi urediti način javnog objavljivanja dostavljenih očitovanja (internet, tijelo nadležno za objavljivanje, drugi mediji).
- 6) Pod III. toč. 7. smatramo da bi trebalo 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.
- 7) Pod IV. smatramo da bi trebalo 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 internet 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.