



**Predmet: Komentari na ključna pitanja vezana uz ciljeve i sadržaj budućeg propisa koji će regulirati savjetovanje države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih akata – prilog javnoj raspravi**

Smatramo kako je izuzetno važno konačno stvoriti dobar mehanizam suradnje građana i tijela državne vlasti u postupku oblikovanja i provedbe javnih politika, odnosno, potrebno je stvoriti uvjete za stalno i aktivno uključivanje građana u javni život te time učiniti rad različitih tijela javne vlasti transparentnim. Donošenjem ovog propisa Organizacije civilnog društva (OCD) postaju ravnopravni partneri državi i njenim institucijama u postupku izrade propisa i njihove provedbe. Suvremena, participativna demokracija omogućuje lakšu i jeftiniju provedbu utvrđene javne politike te sasvim sigurno doprinosi njezinoj kvaliteti. Naime logično je zaključiti ukoliko glavni dionici sudjeluju u postupku pripreme zakona ili drugog propisa, manja je vjerojatnost raznih sporova radi potrebe tumačenja pojedinih odredaba toga propisa.

Nadamo se kako će donošenje ovog propisa zaista doprinijeti poboljšanju mogućnosti komentiranja raznih akata tijekom procedure njihovog donošenja. Kakva je do sada bila mogućnost sudjelovanja u postupku pripreme propisa najbolje pokazuje pokušaj uključivanja okolišnih OCD-a u postupak izrade Zakona o zaštiti okoliša.

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva u prvoj polovici 2006. godine najavilo je kako priprema Nacrt novog zakona o zaštiti okoliša. Zelena akcija i Zelena Istra pokušavale su od navedenog Ministarstva ishoditi taj Nacrt te se ujedno uključiti u njegovu izradu u najranijoj fazi, no to im je svaki put bilo odbijeno pod izlikom kako ne postoji obveza dostave tzv. „radne verzije propisa“. Nakon nekoliko verzija od kojih niti jedna nije bila objavljena, Konačna verzija Zakona objavljena je na Internet stranicama Ministarstva tek u travnju 2007. godine uz naznaku izuzetno kratkog roka za dostavu komentara, a radilo se o krovnom okolišnom propisu s više od 200 članaka!

Tek nakon što je cijela procedura kritizirana putem medija te prilikom prisustvovanja sjednici Saborskog odbora za zaštitu okoliša i prostorno uređenje, rok za slanje komentara znatno je produžen tako da je Zakon umjesto na ljetnom izglasan na jesenskom zasjedanju Sabora. Međutim, sve do objavljivanja Zakona o Narodnim novinama, ni na koji način udruge koje su dostavile komentare na taj propis, nisu dobile obavijest hoće li komentari biti usvojeni.

## **KOMENTARI NA KLJUČNA PITANJA:**

### **1.)PRAVNA PRIRODA AKTA KOJIM SE UREĐUJE POSTUPAK SAVJETOVANJA**

Glede oblika pravnog propisa koji jamči kvalitetniju provedbu postupka savjetovanja smatramo kako je to, u ovom trenutku Kodeks koji, iako deklaratornog karaktera, povlači za sobom, političku te stegovnu/disciplinsku odgovornost. Međutim, nužno je postaviti pitanje je li RH dovoljno razvijena demokracija da bi ovaj oblik propisa bio dovoljan za regulaciju izuzetno važnog područja? Hoćemo li odabirom Kodeksa kao najprikladnijeg oblika dobiti propis čije povrede neće biti ozbiljno sankcionirane tj. sam se propis neće uzimati suviše ozbiljno?

### **2.)SUDIONICI PROCESA SAVJETOVANJA**

Prema našem mišljenju sudionici procesa savjetovanja trebaju biti – s jedne strane država, tj. Vlada, Hrvatski sabor, državne upravne organizacije, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te s druge strane - organizacije civilnog društva koje zastupaju interese građana. Građani također sudjeluju u postupku savjetovanja, no, međutim, ne samostalno već preko organizacija civilnog društva.

### **3.) AKTI OBUHVAĆENI PROCESOM SAVJETOVANJA**

Procesom savjetovanja prvenstveno je potrebno obuhvatiti:

- akte koje predlažu državna tijela te OCD
- zakone
- javne politike, nacionalne strategije, godišnja izvješća

Nadalje, procesom savjetovanja trebaju biti obuhvaćeni i:

- 1. podzakonski akti – no, potrebno je odrediti u kojem opsegu (npr. uvrstiti minimalno one koji reguliraju ustavna ljudska prava i slobode) – te propisati obvezu formiranja radne skupine na zahtjev određenog broja sudionika
- 2. akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - uvrstiti u postupak savjetovanja one za koje je istaknuto kako imaju značajan utjecaj na standard i život stanovništva – (apsolutno je nužno uključiti prostorni planovi, planove gospodarenja otpadom, planove razvoja općine ili grada - propisati obvezu javnih rasprava i konzultacija)

### **4.) OBUHVAĆA LI POSTUPAK LOKALNU I PODRUČNU (REGIONALNU) SAMOUPRAVU**

Kao što smo istaknuli pod 3) smatramo kako je nužno obuhvatiti dio odluka koje donose jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, što se prvenstveno odnosi na prostorne planove te dokumente za koje praksa pokazuje kako imaju iznimno snažan utjecaj na kvalitetu života lokalnog stanovništva.

Za tu svrhu potrebno je propisati obvezu konzultacija izvršne vlasti s građanima i OCD prilikom izrade takvih dokumenata, objavu nacrt dokumenata na Internet stranicama županije, grada ili općine, ostaviti vrijeme za dostavu komentara i mišljenja te obvezno provesti kvalitetnu javnu raspravu.

### **5.) POSTOJI LI OBEZA SAVJETOVANJA ZA SVE AKTE ILI SAMO POJEDINE**

Mišljenja smo kako je kod akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nužno precizirati za koje akte postoji obveza savjetovanja (prostorni planovi, planovi gospodarenja otpadom, plan razvoja općine/grada...).

Nadalje, za donošenje zakona, javnih politika, nacionalnih strategija, godišnjih izvješća te podzakonskih akata propisati obvezu konzultacija za sve navedene akte jer propisivanje bilo kakvih iznimaka može dovesti do raznih zlouporaba.

### **6.) U KOJIM SE STADIJIMA TE NA KOJOJ RAZINI VLASTI SUDIONICI MOGU UKLJUČITI U PROCES**

#### **VLADA RH**

Novim je propisom potrebno odrediti kako sudionici trebaju biti uključeni u postupak izrade nacrt određenog akta od samog početka, tako da mogu davati svoje prijedloge i sugestije u najranijoj mogućoj fazi. Predlažemo da postupak bude slijedeći: obavijest o izradi nacrt akta stavlja se na internetsku stranicu izrađivača (npr. određenog ministarstva, grada, općine...), a po mogućnosti i u medije uz poziv na dostavu komentara. Dodatno, osobama koje su na popisu određenog ministarstva (npr. popis OCD koje se bave zaštitom okoliša pri Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva), te osobama koje su

prethodno na neki način iskazale interes za određeni akt, obavijest i poziv na dostavu komentara dostavlja se na njihove adrese.

Nadalje, potrebno je detaljnije i bolje regulirati mogućnost davanja komentara i mišljenja na već izrađene nacрте, mogućnost upućivanja amandmana između čitanja zakona te mogućnost da OCD predlažu donošenje određenog propisa.

## **HRVATSKI SABOR**

Unaprijediti i olakšati mogućnost sudjelovanja OCD-a u radu saborskih odbora u svojstvu vanjskih članova ili pozvanih gostiju (svaki odbor dostavlja poziv na sudjelovanje OCD –a koje su na prethodno formiranoj listi, npr. Odbor za zaštitu okoliša i prostorno uređenje – okolišnim OCD-a koje su izrazile zainteresiranost prisustvovanja sjednicama – naravno predvidjeti mogućnost da, zbog ograničenja prostora, udruge izaberu nekoliko predstavnika koji će zastupati mišljenje većine).

Prilikom reguliranja postupka upućivanja pisanih komentara saborskim odborima, mišljenja te amandmana saborskim odborima i klubovima zastupnika, propisati obvezu dostave pisanih i obrazloženih odgovora na iste.

## **JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE**

Što se tiče akata koje donose jedinice lokalne i područne samouprave, a za koje je predviđeno savjetovanje, predložimo uspostavljanje istog mehanizma kao i na državnoj razini.

## **7.) MODALITETI SURADNJE**

### **Vlada RH**

Izuzetno je važno pravovremeno objavljivanje godišnjeg plana izrade nacрта zakona za godinu koja slijedi s naznakama rokova na internet stranicama Vlade RH uz predviđanje mogućnosti da OCD dostave komentare/izmjene istog kao i pravovremeno objavljivanje nacрта zakona i drugih akata na Internet stranicama Vlade RH uz ostavljanje roka za dostavu komentara.

Nadalje, potrebno je propisati obvezu formiranja radnih skupina na razini Vlade, ministarstava te državnih upravnih organizacija za zakone i druge akte koji reguliraju prava i obveze OCD-a te temeljna ljudska prava i slobode (uključivanje sudionika prema statutarnim ciljevima i djelatnostima).

Nužno je odrediti kako će se, u slučaju kolizije mišljenja unutar radnih skupina te u slučaju dostave komentara suprotnih stavu Vlade, otvoriti javna rasprava radi postizanja konsenzusa.

Radi poboljšanja i pojednostavljenja postupka savjetovanja predvidjeti formiranje upisnika / registra pri Vladi koji sadrži podatke o udrugama i njihovim interesnim sferama. Takvi upisnici/registri otvaraju mogućnost dostave nacрта zakona i drugih akata OCD-a te dostavu poziva za upućivanje komentara (umjesto objave na internet stranicama) kao i dostavu poziva OCD-a na upućivanje amandmana na zakone između čitanja.

## **HRVATSKI SABOR**

Zalažemo se za izmjene Poslovnika Hrvatskog sabora u smislu da se odredi kriterij izbora vanjskih članova saborskih odbora te pozivanje OCD-a kao vanjskih članova jer to otvara mogućnost sudjelovanja većeg broja OCD, naravno prema njihovim statutarnim opredjeljenjima.

## **8.) PREDVIĐENI ROKOVI**

Što se tiče rokovi za objavu godišnjeg plana izrade nacрта zakona te donošenja zakona smatramo prikladnim rok od najmanje 6. mjesec kalendarske godine prije one za koju se

godišnji plan izrađuje s naznakom kako je poželjno eventualne obavijesti o planovima i nastojanjima objaviti i ranije. Rok od 6 mjeseci smatramo dovoljnim jer se na taj način OCD (a preko njih i svi građani) mogu dobro pripremiti za sudjelovanje u postupku savjetovanja. Rok od 4 tjedna (20 radnih dana) držimo primjerenim za komentiranje godišnjeg plana od strane OCD.

Nadalje, primjeren je rok od 4 tjedna (20 radnih dana) prije formalnog početka rada radne skupine naznačenog u godišnjem planu s time da se odredi i kako je maksimalno trajanje rada radne skupine 6 mjeseci.

Kao minimalan rok za davanje komentara na nacрте zakona i drugih akata objavljenih na Internet stranicama Vlade RH propisati minimalno 4 tjedna od dana objave s time da se kao rok za upućivanje amandmana između čitanja isto propišu minimalno 4 tjedna od poziva Vlade RH.

## **9.) MEHANIZMI EVALUACIJE PRISTIGLIH KOMENTARA I PRIJEDLOGA (STUPANJ OBVEZATNOSTI)**

Potrebno je propisati obvezatno usvajanje komentara i mišljenja u kojima se dokaže usklađenost s pravnom stečevinom Europske Unije te međunarodnim dokumentima koji reguliraju temeljna ljudska prava i slobode kao i propisati obvezatno usvajanje komentara o kojim se na službeno organiziranoj javnoj raspravi usuglasila većina stručnjaka, što uključuje i OCD.

## **10.) IZUZECI OD SAVJETOVANJA**

Smatramo kako se jedina iznimka može propisati isključivo i samo u slučaju ratnog stanja te druge neposredne opasnosti po RH, pri čemu postoje Ustavne odredbe koje reguliraju rad državnih tijela, a ovaj bi se propis usuglasio s njima.

Koliko nam je poznato u prošloj godini u RH je 80% propisa doneseno je po hitnom postupku tako da postoji mogućnost daljeg povećanja tog postotka, ukoliko ovaj propis propiše i taj izuzetak od savjetovanja.

## **11.) ODGOVORNOST SUDIONIKA PROCESA (SANKCIJE)**

Apsolutno je nužno propisati sankcije koji nisu isključivo političkog karaktera u slučajevima kada se odgovorne osobe u Vladi RH te Hrvatskom saboru ne pridržavaju odredbi predmetnog akta (npr. u slučaju nepravovremenog objavljivanja godišnjeg plana, propisati prekršajnu kaznu za pravnu osobu te odgovornu fizičku osobu u određenim iznosima).

Nadalje, potrebno je propisati kako akti koji ne prođu nužnu proceduru prilikom izrade i donošenja nisu pravno valjani te ne proizvode pravne učinke.

Dodatno, predlažemo kako svaki akt mora sadržavati oznaku je li bila omogućena javna rasprava, tko je sve akt komentirao te obrazloženja komentara/sugestija koji nisu usvojeni, kao i oznaku kako javna rasprava nije bila omogućena, s obrazloženjem razloga.

S poštovanjem,

Zelena akcija