



Vlada Republike Hrvatske  
Ured za udruge



# SMJERNICE

za primjenu  
Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom  
javnošću u postupcima donošenja  
zakona, drugih propisa i akata



**IZDAVAČ**

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske  
Radnička cesta 80/V  
10000 Zagreb  
Tel.: 01 4599 810  
Faks: 01 4599 811  
E-pošta: [info@uzuvrh.hr](mailto:info@uzuvrh.hr)  
Internetska stranica: [www.uzuvrh.hr](http://www.uzuvrh.hr)

**ZA IZDAVAČA**

dr. sc. Igor Vidačak

**UREDNIKA**

Vesna Lendić Kasalo, dipl. iur.

**LEKTURA**

Mirjana Paić-Jurinić, prof.

**GRAFIČKO OBLIKOVANJE I TISAK**

Denona d.o.o., Zagreb

**NAKLADA**

500 primjeraka

Zagreb, 2010.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne  
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 746570

ISBN 978-953-7752-01-9



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZA UDRUGE

# SMJERNICE

ZA PRIMJENU

KODEKSA SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU  
U POSTUPCIMA DONOŠENJA ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA

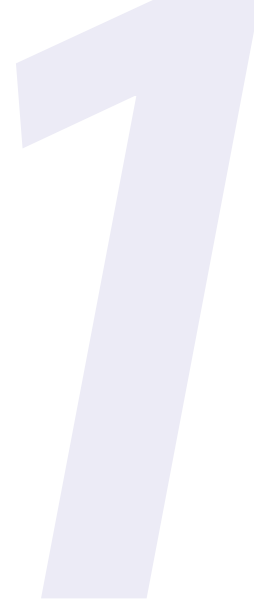
Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata izrađene su sukladno mjeri Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije. Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije na sjednici održanoj 27. srpnja 2010. poduprlo je primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te Smjernica za primjenu Kodeksa kao podlogu za izobrazbu koordinatora za savjetovanje u tijelima državne uprave.



## SADRŽAJ

<b>1. Uvod</b> .....	5
<b>2. Svrha i koristi savjetovanja s dionicima zainteresirane javnosti</b> .....	7
<b>3. Različiti stupnjevi i dimenzije sudjelovanja javnosti</b> .....	8
3.1. Informiranje .....	8
3.2. Savjetovanje .....	8
3.3. Uključivanje .....	8
3.4. Partnerstvo .....	9
<b>4. Kada pokrenuti savjetovanje?</b> .....	10
<b>5. Priprema plana savjetovanja</b> .....	12
5.1. Kako izraditi Plan aktivnosti savjetovanja? .....	12
5.2. Kako provesti analizu dionika? .....	12
5.3. Kako izraditi jedinstveni adresar svih dionika koje se planira konzultirati .....	13
<b>6. Jasnoća sadržaja, opsega i utjecaja savjetovanja</b> .....	15
<b>7. Dostupnost postupka savjetovanja</b> .....	17
<b>8. Metode informiranja i savjetovanja</b> .....	19
8.1. Metode informiranja .....	19
8.2. Metode savjetovanja .....	19
8.2.1. Savjetovanje pisanim putem .....	20
8.2.2. Anketa .....	20
8.2.3. Polustrukturirani i individualni intervjui .....	20
8.2.4. Fokus-grupe .....	20
8.2.5. Delphi metoda .....	20
8.2.6. Individualni i grupni savjetodavni sastanci .....	20
8.2.7. Javna rasprava ili skup .....	20
8.2.8. Radionice .....	20

<b>9. Trajanje – rokovi za provedbu savjetovanja</b> .....	21
<b>10. Povratna informacija o učincima provedenog savjetovanja</b> .....	22
<b>11. Uključivanje i partnerstvo</b> .....	24
11.1. Preduvjeti za uključivanje i partnerstvo .....	24
11.2. Metode za uključivanje i partnerstvo .....	24
11.2.1. Višedioničke radne grupe .....	24
11.2.2. Tematske konferencije .....	24
11.2.3. Pregovarački proces .....	24
11.2.4. Referendum .....	24
<b>12. Organiziranje javnih savjetovanja o financijskim, gospodarskim, socijalnim, okolišnim i ljudsko-pravnim učincima donošenja i provedbe određenih zakona, drugih propisa i akata</b> .....	25
<b>13. Usklađenost primjene standarda i mjera savjetovanja u državnim tijelima – koordinatori za savjetovanje</b> .....	26
<b>14. Očekivanja od organizacija civilnog društva i drugih predstavnika zainteresirane javnosti pri sudjelovanju u postupku savjetovanja</b> .....	29
<b>15. Vrednovanje postupka savjetovanja</b> .....	31
<b>Dodatni izvori informacija</b> .....	33
<b>Prilog 1. Razina sudjelovanja u procesu donošenja odluka</b> .....	34
<b>Prilog 2. Kontrolna lista u postupku donošenja zakona, drugog propisa ili akta s posebnim naglaskom na postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću</b> .....	35
<b>Prilog 3. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata</b> .....	37



## 1. UVOD

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

Vlada Republike Hrvatske donijela je na sjednici održanoj 21. studenoga 2009. godine Zaključak o prihvatanju Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09). U završnim odredbama Kodeksa predviđeno je da Ured za udruge izradi smjernice za primjenu Kodeksa te program sustavne edukacije koordinatora za savjetovanje iz točke V. Kodeksa u roku od tri mjeseca od objave Kodeksa u *Narodnim novinama*.

Izrada Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata bila je jedna od planiranih mjera Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije (koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila 25. lipnja 2008.), sukladno ciljevima Strategije suzbijanja korupcije (NN 75/08).

Prijedlog Kodeksa izrađen je također sukladno obvezama koje proizlaze iz ciljeva Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006. do 2011., usvojene na sjednici Vlade Republike Hrvatske 12. srpnja 2006., odnosno mjera utvrđenih Operativnim planom provedbe Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, usvojenim na sjednici Vlade Republike Hrvatske 1. veljače 2007. godine. Osim toga, razrada modela konzultacija o prijedlozima programa, zakona i drugih propisa s nevladinim organizacijama i javnošću općenito jedna je od aktivnosti planiranih u sklopu nove Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011.

Izrada Kodeksa usklađena je s aktom Europske komisije *Opća načela i minimalni standardi savjetovanja Europske komisije sa zainteresiranim dionicima* (General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002)704), koji Europska komisija primjenjuje od 1. siječnja 2003. godine, kao i s *Kodeksom pozitivne prakse sudjelovanja građana u odlučivanju* (Code of good practice for civil participation in the decision-making process), koji je svojom Deklaracijom podržalo Vijeće ministara Vijeća Europe 21. listopada 2009. Pri izradi Narcrta Kodeksa imalo se ujedno u vidu Preporuku Rec(2009)1 o elektroničkoj demokraciji (e-demokracija) koju je usvojio Odbor ministara

Vijeća Europe 18. veljače 2009. godine kao i odredbe članka 75. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave (NN 199/03 – pročišćeni tekst, 24/01, 22/05, 68/07 i 10/08), odredbe članka 20. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 172/03), odredbe stavaka 5. i 6. članka 27. Poslovnika Vlade Republike Hrvatske (NN 107/00), kao i specifične međunarodne konvencije i propise kojima se precizno uređuju prava javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša – osobito Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08).

Usvajanjem Kodeksa Republika Hrvatska pridružuje se skupini razvijenih europskih demokracija koje su uspostavile jasne standarde i mjere savjetovanja državnih tijela sa zainteresiranom javnošću u postupcima kreiranja novih zakona, drugih propisa i akata i prihvaća preporuku Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama da kada uvode, primjenjuju i preispituju e-demokraciju, trebaju osigurati između ostalog da omogućava smislenu i učinkovito donošenje odluka od strane javnosti i sudjelovanje u svim fazama demokratskih procesa, da odgovara potrebama i prioritetima ljudi.

Vlada Republike Hrvatske želi ovime dati dodatan poticaj jačanju otvorenosti i pristupačnosti javne uprave te općenito podizanju kvalitete obavljanja njezinih zadaća. Imajući u vidu da Zakon o pravu na pristup informacija-

ma sadrži odredbu koja propisuje da su tijela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacrtu zakona i podzakonskih akata dužna objavljivati nacрте tih akata i omogućiti ovlaštenicima da se u primjerenom roku o njima očituju te da se nacrti zakona i podzakonskih akata, pisana očitovanja korisnika i konačni prijedlozi navedenih akata objavljuju na odgovarajući način, u službenim glasilima ili na informatičkom mediju, Kodeks je otišao korak dalje. Standardi i mjere koje Kodeks predviđa odnose se ponajprije na: dostupnost, jasnoću i trajanje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću; informiranje o učincima savjetovanja, kao i usklađenost postupaka savjetovanja među državnim tijelima odnosno unapređenje kvalitete funkcioniranja rada državnih institucija uopće.

Ove smjernice trebale bi poslužiti kao vodič ne samo predstavnicima državnih tijela uključenim u postupke savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pri donošenju zakona, drugih propisa i akata, nego i svim dionicima zainteresirane javnosti u najširem smislu riječi – građanima, organizacijama civilnoga društva (uključujući neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fondacije, privatne ustanove, sindikate, udruge poslodavaca), predstavnicima akademske zajednice, komorama, javnim ustanovama i drugim pravnim osobama koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu.





## 2. SVRHA I KORISTI SAVJETOVANJA S DIONICIMA ZAINTERESIRANE JAVNOSTI

Glavna svrha savjetovanja i uključivanja svih sudionika jest prikupljanje informacija o njihovim interesima, stavovima, prijedlozima i interesima vezanim uz određenu javnu politiku kako bi se podigla razina razumijevanja i prihvaćanja ciljeva politike, ali i radi uočavanja neuočenih slabosti i negativnih učinaka javne politike koje treba na vrijeme otkloniti. Vlada se savjetuje sa zainteresiranom javnošću kako bi pri razvoju politika osigurala svoju informiranost o širokom spektru iskustava, različitih pristupa te uzima u obzir utjecaj prijedloga na različite sektore društva. Za predstavnike zainteresirane javnosti, organizacije civilnog društva, nevladine, neprofitne organizacije, savjetovanje predstavlja priliku da svojim znanjem, iskustvom i stručnošću utječu na Vladinu politiku u ime skupina i interesa koje zastupaju. One bi trebale biti spremne ponuditi Vladi svoje savjete, temeljene na objektivnom iskustvu i odgovarajućem savjetovanju s osobama s kojima rade. Time se stvara i održava kredibilitet organizacija civilnog društva kao vrijednog izvora relevantnih stručnih mišljenja. Donositeljima odluka i institucijama zaduženima za razvoj javnih politika djelotvorno savjetovanje donosi neke od sljedećih koristi:

- zadovoljenje zakonskih i drugih propisanih obveza
- prikupljanje relevantnih podataka, ideja i mišljenja

- promicanje, osiguravanje i jačanje transparentnosti, odgovornosti, prilagodljivosti, angažiranosti, uključenosti, dostupnosti, sudjelovanja, supsidijarnosti i socijalne povezanosti svih dionika u donošenju odluka
- efikasnost usvajanja politike
- legitimnost i podrška politici
- nadzor nad informacijama i porukama u medijima
- razvoj demokratske kulture
- preveniranje kritika javnosti o zatvorenosti i isključivanju.

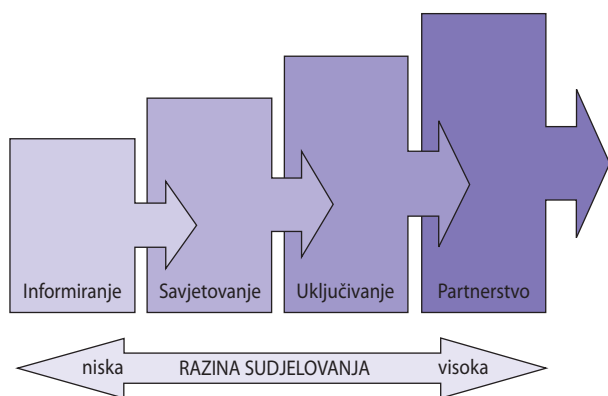
U konačnici, djelotvorni postupci savjetovanja omogućuju širok doprinos procesu oblikovanja politika, pokazuju Vladinu spremnost na otvorenost i odgovornost, vode realističnijoj i odlučnijoj politici koja bolje odražava potrebe i želje građana, pomažu pri planiranju, izradi prioriteta i pružanju boljih usluga, stvaraju radno partnerstvo i uzajamno razumijevanje s onima s kojima se savjetuje te pridonose bržem uočavanju problema, omogućavajući njihovo pravodobno rješavanje prije eskalacije. Sukladno principima iz Preporuke o e-demokraciji, i savjetovanje je prilika da se omogući i olakša davanje informacija i njihovo razmatranje, da se pridonese sudjelovanju građana kako bi se proširile političke rasprave i poticalo donošenje boljih i zakonitih političkih odluka.

### 3. RAZLIČITI STUPNJEVI I DIMENZIJE SUDJELOVANJA JAVNOSTI

Savjetovanje, u značenju koje mu pridaje Kodeks, uklapa se u širi koncept sudjelovanja zainteresirane javnosti u postupcima odlučivanja. Pojam savjetovanja u Kodeksu i ovim smjernicama treba razumijevati i koristiti kao pojam sudjelovanja u najširem značenju. Naime sudjelovanje zainteresirane javnosti, u smislu ovog Kodeksa, ima četiri stupnja:

- informiranje
- savjetovanje
- uključivanje i
- partnerstvo.

Stupnjevi se razlikuju prema intenzitetu sudjelovanja – od najmanjeg prema najparticipativnijem. Nerijetko se svi oni mogu i trebaju primijeniti na svakom koraku procesa odlučivanja. To što Kodeks u nazivu ima pojam *savjetovanje*, a ne *sudjelovanje*, ni u kom slučaju ne znači da se sudjelovanje odnosi samo na drugi stupanj sudjelovanja zainteresirane javnosti. Stupnjevanjem sudjelovanja bavi se i *Kodeks pozitivne prakse sudjelovanja građana u odlučivanju* koji je usvojilo Vijeće Europe<sup>1</sup>, i koji te stupnjeve definira na sljedeći način:



Slika 1. Stupnjevi sudjelovanja javnosti (Izvor: Vijeće Europe 2009.)

#### 3.1. Informiranje

Pristup informacijama temelj je svih sljedećih koraka sudjelovanja predstavnika zainteresirane javnosti u odlučivanju. Informiranje je

<sup>1</sup> Kodeks je dostupan na: [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_good\\_practice\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_good_practice_en.pdf)

razmjeno nizak stupanj sudjelovanja, koji se obično sastoji od jednosmjernog pružanja informacija od strane tijela javne vlasti, bez traženja ili očekivanja interakcije ili uključivanja zainteresirane javnosti. Informiranje je relevantno za sve korake u procesu odlučivanja.

#### 3.2. Savjetovanje

To je oblik inicijative koji podrazumijeva da javne vlasti traže mišljenje zainteresirane javnosti o određenoj temi vezanoj uz razvoj javne politike. Savjetovanje obično podrazumijeva informiranje zainteresirane javnosti od strane tijela javne vlasti o aktualnim *policy* događanjima te traženje komentara, stajališta i povratnih informacija. Inicijativa i teme potiču prije svega od tijela javne vlasti, ne od organizacija civilnoga društva odnosno zainteresirane javnosti. Savjetovanje je relevantno za sve stupnjeve procesa odlučivanja.

#### 3.3. Uključivanje

Inicijativu za aktivno uključivanje može pokrenuti bilo koja strana i pritom može biti riječ o načelnom/sustavnom ili ciljanom uključivanju. Načelno je uključivanje dvostrana komunikacija izgrađena na uzajamnim interesima i potencijalno zajedničkim ciljevima kako bi se osigurala kontinuirana razmjena stajališta. Kreće se od otvorenih javnih rasprava do specijaliziranih sastanaka između predstavnika tijela javne vlasti i predstavnika zainteresirane javnosti. Rasprava ostaje široko postavljena i nije eksplicitno vezana uz aktualni proces razvoja javne politike. Ciljano uključivanje gradi se na uzajamnim interesima za specifično *policy* područje. Obično vodi zajedničkim preporukama, strategiji ili zakonodavstvu. Ciljani dijalog snažniji je oblik uključivanja od načelnog dijaloga jer se sastoji od zajedničkih, obično čestih i redovitih sastanaka radi razvoja nacionalnih *policy* strategija i nerijetko vodi dogovornim ishodima/rezultatima. Uključivanje je visoko vrednovano na svim stupnjevima procesa odlučivanja, ali je od presudne važnosti u fazi planiranja, izrade i preoblikovanja.

### 3.4. Partnerstvo

Partnerstvo podrazumijeva zajedničku odgovornost za svaki stupanj procesa političkog odlučivanja – od planiranja (postavljanja dnevnog reda) preko izrade i odlučivanja do provedbe *policy* inicijativa. To je najviši oblik sudjelovanja. Na toj se razini udruge i drugi predstavnici zainteresirane javnosti i tijela javne vlasti okupljaju radi uske suradnje, no pritom ostaje zajamčena neovisnost predstavnika organiziranog civilnog društva, njihovo pravo

na kampanje i javno proaktivno, kritičko promišljanje i djelovanje, neovisno o obliku partnerstva. Partnerstvo može uključivati aktivnosti poput delegiranja specifičnih zadataka udrugama, pružanja usluga od javnog interesa, kao i participativne forume i osnivanje tijela za suodlučivanje, što uključuje i izdvajanje određenih sredstava. Partnerstvo se može događati na svim stupnjevima političkog odlučivanja i posebno je relevantno u planiranju (postavljanju dnevnog reda) i provedbenim fazama.

Tablica 1. *Kontinuum sudjelovanja javnosti u odlučivanju o javnim politikama*

INFORMIRANJE	SAVJETOVANJE	UKLJUČIVANJE	PARTNERSTVO
<p><b>Cilj sudjelovanja javnosti</b></p> <p>Javnosti pružiti pravodobne, uravnotežene i objektivne informacije kako bi se olakšalo razumijevanje problema, alternativa i/ili rješenja</p>	<p><b>Cilj sudjelovanja javnosti</b></p> <p>Dobiti od javnosti povratnu informaciju o predloženom nacrtu ili provedenoj analizi, ponuditi alternativna rješenja i/ili odluke</p>	<p><b>Cilj sudjelovanja javnosti</b></p> <p>Raditi izravno s javnosti tijekom cijelog procesa kako bi se pitanja i interesi javnosti stalno imali u vidu</p>	<p><b>Cilj sudjelovanja javnosti</b></p> <p>Ostvariti partnerstvo s javnosti u svakom aspektu odlučivanja, uključujući razvoj alternativnih rješenja i utvrđivanje poželjnih opcija</p>
<p><b>Obećanje koje se daje javnosti</b></p> <p>Bit ćete informirani</p>	<p><b>Obećanje koje se daje javnosti</b></p> <p>Bit ćete informirani, saslušat ćemo vaše prijedloge i dati povratnu informaciju o tome kako je vaš doprinos utjecao na odluku</p>	<p><b>Obećanje koje se daje javnosti</b></p> <p>Vodit ćemo računa o vašim prijedlozima i pitanjima i dati vam povratnu informaciju o tome kako je vaš doprinos utjecao na odluku</p>	<p><b>Obećanje koje se daje javnosti</b></p> <p>Uključit ćemo vaše preporuke u konačnu odluku u najvećoj mogućoj mjeri</p>
<p><b>Uobičajene metode</b></p> <p>Medijske kampanje i emisije, informativni materijali na internetu, tribine, okrugli stolovi, prezentacije</p>	<p><b>Uobičajene metode</b></p> <p>Stručne i javne rasprave (okrugli stolovi), serije sastanaka, radionice, fokus-grupe, ankete, internetsko savjetovanje</p>	<p><b>Uobičajene metode</b></p> <p>Radne grupe za izradu politike, ciljano prikupljanje pisanih očitovanja, demokratski dijalog</p>	

Izvor: Prilagođeno iz *IAP2 Public Participation Spectrum*, Međunarodno udruženje za sudjelovanje javnosti, 2004., <http://www.iap2.org/>

# 4

## 4. KADA POKRENUTI SAVJETOVANJE?

- 4.1. Zainteresiranu javnost treba na vrijeme (na početku svake kalendarske godine) informirati o planu donošenja zakona, drugih propisa i akata javnim objavljivanjem jedinstvenog popisa zakona i drugih propisa koje tijela državne uprave izrađuju i predlažu za donošenje u kalendarskoj godini – na internetskim stranicama Vlade RH i drugim internetskim stranicama, npr. na portalu Moja uprava, mrežnim stranicama Hrvatske informacijsko-dokumentacijske referalne agencije (HIDRA) i slično, uz navođenje nositelja izrade, jedinstvene oznake zakona, drugog propisa ili akta (gggg-xxx) te okvirnog roka u kojem se zakon i/ili drugi propis ima izraditi i donijeti. To se može provoditi kroz izradu Plana aktivnosti za usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a odnosno Plana zakonodavnih aktivnosti u kalendarskoj godini, koje prihvaća Vlada RH.
- 4.2. Važno je savjetovanje između Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora ugraditi u planove razvoja politika, kako na specifičnim prijedlozima, tako i na onima od šireg interesa.
- 4.3. Savjetovanje na dovoljno ranom stupnju razvoja politika može pomoći da se osigura usklađenost nastalih prijedloga s trenutnim iskustvom i mišljenjem u tom području te da se izbjegnu pogrešne polazne pretpostavke i nerazumijevanje u kasnijim stadijima. Kako bi bilo djelotvorno, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću pokreće se što ranije, kad još uvijek postoji mogućnost utjecaja na nacрте zakona, propisa i drugih akata, dakle u ranoj fazi njihove izrade kada su sve opcije za njihovu doradu i promjenu otvorene. Nadalje, savjetovanje se pokreće u vrijeme kada je državno tijelo spremno podastrijeti javnosti dovoljno informacija kako bi se omogućio djelotvoran i informiran dijalog o pitanjima koja su predmet savjetovanja. Za provedbu savjetovanja planira se dovoljno vremena što ovisi o metodi savjetovanja koja će se primijeniti. U fazi kada je propis već konačno oblikovan, kada nema dovoljno vremena za bilo kakav oblik savjetovanja i kada je sužen prostor za bilo kakve izmjene, savjetovanje više nije moguće.
- 4.4. Tijekom procesa razvoja određene javne politike, državna tijela mogu odlučiti da

treba pokrenuti više od jednog formalnog postupka savjetovanja. U slučajevima kada se dodatno savjetovanje odnosi na detaljnije sagledavanje specifičnih elemenata određene politike, valja donijeti odluku o opsegu takvih dodatnih savjetodavnih aktivnosti. Pritom je potrebno odvojiti stupanj interesa zainteresirane javnosti i moguće opterećenje koje dodatno savjetovanje nameće javnosti, ali i mogući utjecaj na kašnjenje u provedbi politike.

- 4.5. U slučaju da se postupci savjetovanja pokreću u vrijeme pojačanog interesa građana za neke druge aktivnosti, npr. tijekom predizbornog razdoblja, treba paziti da se postupci savjetovanja ne preklapaju s predizbornim aktivnostima (na nacionalnoj ili lokalnoj razini), ali savjetovanja na nacionalnoj razini mogu se održavati u predizbornom razdoblju ako je riječ o lokalnim izborima.
- 4.6. Organizacije civilnog društva i drugi predstavnici zainteresirane javnosti moraju utvrditi prioritete za svoje aktivnosti savjetovanja i zastupanja interesa te na najbolji način iskoristiti raspoložive resurse. Pravodobna informiranost o nadolazećim savjetovanjima, veća jasnoća o svrsi savjetovanja te različite razine savjetovanja tre-

bale bi im omogućiti bolje planiranje aktivnosti zastupanja interesa te primjereno sudjelovanje na Vladinim savjetovanjima.

- 4.7. Državna tijela, kao i jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave (JPLS), trebaju na svojim internetskim stranicama uspostaviti i održavati kalendar savjetovanja s planiranim datumima održavanja savjetovanja i kontaktima za dodatne informacije. Radi što boljeg informiranja zainteresirane javnosti, a pogotovo nevladinih, neprofitnih organizacija, središnja tijela državne uprave i JPLS trebali bi obavijestiti Ured za udruge o predstojećim savjetovanjima relevantnim za nevladin, neprofitni sektor. Informacija bi zatim bila dostupna na internetskim stranicama Ureda i drugim odgovarajućim internetskim stranicama, sve dok se ne uspostavi jedinstven internetski portal za savjetovanje na kojem bi se objedinile sve informacije o trenutačno otvorenim savjetovanjima. Nacrti propisa, osim na internetskim stranicama, mogu se objavljivati i u javnim glasilima te u elektroničkim medijima, a po potrebi se mogu upućivati na raspravu u lokalne debatne klubove, sve to ovisno o raspoloživim sredstvima i procjeni stupnja javnog interesa.



## 5. PRIPREMA PLANA SAVJETOVANJA

Da bi postupak savjetovanja bio uspješan, potrebno je prije pokretanja postupka izraditi plan koji će uključiti: a) plan savjetodavnih aktivnosti; b) pregled dionika koje se uključuje u savjetovanje, c) jedinstven adresar svih dionika koje se planira konzultirati d) izradu jasnih i sažetih dokumenta za savjetovanje.

### 5.1. Kako izraditi Plan aktivnosti savjetovanja?

Za pripremu plana aktivnosti moguće je koristiti priloženu tablicu (tablica 2). Pritom treba uvijek voditi računa i o pripremnim aktivnostima (npr. pozivi, izrada podloge za savjetovanje, najava na internetu), kao i o naknadnim aktivnostima – davanje povratne informacije sudionicima savjetovanja (dopisi, objava izvješća o provedenim savjetovanjima).

### 5.2. Kako provesti analizu dionika?

Ključan preduvjet kvalitetnog osmišljavanja i praćenja uspješnosti procesa sudjelovanja zainteresirane javnosti jest analiza dionika, pri čemu se dionicima smatraju svi pojedinci, društvene skupine, organizacije te javne i privatne institucije koje mogu utjecati na krajnju odluku, kao i oni na koje krajnja odluka može utjecati. Svrha analize dionika jest formuliranje utemeljenih pretpostavki o podršci ili otporu svakog dionika politici. Javne i privatne institucije, organizacije, predstavnici vlasti, kao i interesne skupine na različitim razinama imaju različite motive i interese. Stoga se ana-

liza dionika provodi na samom početku izrade zakona, drugog propisa ili akta kojim se osmišljava neka javna politika kako bi se pri razradi ugradili interesi i očekivanja pojedinaca i grupa važnih za primjenu i provedbu zakona te time smanjili rizici za prihvatljivost i legitimnost.

Uspješna provedba analize dionika pretpostavlja:

- Identifikaciju dionika
- Analizu karakteristika, interesa i stajališta dionika
- Procjenu dotadašnjih doprinosa i sudjelovanja dionika u donošenju akata i procjenu dotadašnjih rezultata rada
- Prijedlog uključivanja dionika.

Pri definiranju ciljanih skupina za postupak savjetovanja nadležno državno tijelo trebalo bi osigurati da sve relevantne strane odnosno dionici zainteresirane javnosti imaju mogućnost izraziti svoja stajališta (tablica 3). Kako bi savjetovanje bilo što otvorenije i utemeljeno na jednakim mogućnostima, treba osigurati odgovarajuću zastupljenost različitih dionika vodeći se sljedećim kriterijima<sup>2</sup>:

- podložnost dionika utjecaju određene javne politike, odnosno zakona, propisa ili drugih akata koji se donose
- uključenost u provedbu politike

<sup>2</sup> European Commission: *general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704*



- postojanje izravnog interesa za određenu politiku s obzirom na ciljeve organizacije.

Pri utvrđivanju relevantnih sudionika savjetovanja, treba voditi računa i o sljedećim elementima:

- utjecaj na okoliš/zaštita okoliša
- kvaliteta zaštite ljudskih prava
- rodna ravnopravnost
- zaštita potrošača
- potreba za specifičnim iskustvom, ekspertizom ili tehničkim znanjem, gdje god je to moguće
- potreba uključivanja neorganiziranih interesa, ondje gdje je to prikladno
- doprinos i uključenost sudionika u ranije provedene postupke savjetovanja
- potreba ostvarivanja ravnoteže između predstavnika ekonomskih i socijalnih interesa, odnosno većih i manjih organizacija ili poduzeća
- pokrivenost organizacija sa širom bazom članstva (npr. crkve i vjerske zajednice)

- uključenost specifičnih ciljanih skupina (npr. žene, starije osobe, nezaposleni ili etničke manjine).

Jedna je od mogućnosti odabira dionika objava javnog poziva potencijalnim dionicima da se prijave za uvrštavanje u bazu podataka dionika savjetovanja i izrada jedinstvene baze podataka prijavljenih dionika po područjima njihove djelatnosti odnosno iskazanog interesa, s informacijama i adresama organizacija zainteresiranih za sudjelovanje u kreiranju javne politike kako bi predstavnici organizacija civilnog društva na vrijeme bili obaviješteni o predloženim aktima, nacrtima i pravilnicima te kako bi i nadležna tijela znala koga kontaktirati pri pokretanju postupka savjetovanja.

### 5.3. Kako izraditi jedinstveni adresar svih dionika koje se planira konzultirati?

Za pripremu adresara svih dionika koje se planira obavijestiti o postupku savjetovanja moguće je koristiti priloženu tablicu (tablica 4).

Tablica 2. *Plan aktivnosti savjetovanja*

Aktivnost	Rok za provedbu	Uključeni dionici (nazivi)	Svrha savjetovanja	Potrebne predradnje	Potrebni resursi (financije, oprema)	Osoba odgovorna za provedbu

Tablica 3. Pregled pojedinih dionika koje će se uključiti u savjetovanje

Relevantnost dionika (kratak opis važnosti tog dionika za politiku na temelju analize dionika)	
Predstavnik dionika (konkretne osobe)	
Kontakt-informacije	
Specifični cilj savjetovanja s tim dionikom	
Specifični predmet i sadržaj savjetovanja s tim dionikom	
Rok za savjetovanje	
Metode savjetovanja – prema načelu efikasnosti i primjerenosti ciljanoj skupini	
Potrebne predradnje za pripremu savjetovanja	
Odgovorna osoba za provedbu savjetovanja s tim dionikom	
Jesu li potrebna dodatna financijska sredstva za provedbu savjetovanja?	

Tablica 4. Jedinstveni adresar svih dionika koje se planira obavijestiti o savjetovanju

Naziv dionika (institucija, organizacija, pojedinac)	Područje djelovanja ili interesa	Kontakt osoba	Kontakt informacije (email, telefon, adresa)	Imena osoba iz određene institucije/organizacije koje treba uključiti (ako je poznato)





## 6. JASNOĆA SADRŽAJA, OPSEGA I UTJECAJA SAVJETOVANJA

- 6.1. Obavijesti i pozivi na savjetovanje o objavljenim nacrtima trebaju biti jasni i sažeti uz navođenje svih informacija potrebnih za lakše prikupljanje očitovanja zainteresirane javnosti.
- 6.2. Svi dokumenti za savjetovanje trebali bi biti jezgroviti, jasno razloženi i pisani jednostavnim jezikom koji će razumjeti ciljani auditorij, izbjegavajući isključivo stručni žargon (preporučljiva je vanjska provjera jasnoće jezika). Savjetodavni dokumenti trebali bi biti razumljivi, koncizni, u pristupačnom formatu te opremljeni metapodacima<sup>3</sup>. To bi trebalo olakšati postupak savjetovanja. Iako određeni postupci savjetovanja mogu biti usmjereni na tehničke pojedinosti i iziskuju vrlo specijaliziran doprinos stručnjaka, važno je voditi računa o tome da se pripreme jednostavnije, široj javnosti razumljivije verzije dokumenta.
- 6.3. Dokumenti za savjetovanje trebali bi u idealnom slučaju sadržavati (ili bi im trebali biti priloženi) podatke navedene u standardnom obrascu koji bi trebala koristiti sva državna tijela (tablica 5).
- 6.4. Savjetovanje bi trebalo biti otvoren i smislen proces želi li postići određenu razinu vjerodostojnosti i na najbolji način iskoristiti vrijeme i sredstva svih uključenih. Vlada bi trebala u procesu savjetovanja pojasniti koja su pitanja otvorena za izmjene te o kojima je već donesena čvrsta odluka. To će predstavnicima zainteresirane javnosti biti pokazatelj na što se trebaju usredotočiti. Drugim riječima, postupak savjetovanja trebao bi biti posve jasan u odnosu na aktualni stadij odnosno prethodne korake u razvoju određene politike, način provedbe savjetovanja i, gdje god je moguće, trebao bi pojasniti što se očekuje nakon što postupak savjetovanja formalno završi. Nadalje, opseg savjetovanja trebao bi biti nedvojbena i naznačiti prostor u kojem se može utjecati na određenu politiku, o kojoj je odluka već donesena i koja stoga nije predmet savjetovanja. Ovdje posebno treba istaknuti u kojoj mjeri pojedini dijelovi zakona i propisa moraju biti usklađeni sa zakonodavstvom EU-a, a gdje je prostor za eventualne prilagodbe, izmjene i dopune.
- 6.5. Procjena troškova i koristi određenih opcija koje nose propisi trebala bi biti sastavni dio postupka savjetovanja, a u skladu s mjerama koje Vlada poduzima za uvođenje sustava procjene učinka propisa.

<sup>3</sup> Metapodaci nekog dokumenta obuhvaćaju podatke kao što su: naslov i brojeva oznaka dokumenta, stvaratelj dokumenta, svrha dokumenta, datum dokumenta i verzija dokumenta.

Tablica 5. Standardni obrazac sadržaja dokumenta za savjetovanje

STANDARDNI OBRAZAC SADRŽAJA DOKUMENTA ZA SAVJETOVANJE	
Naslov dokumenta	Standardni obrazac sadržaja dokumenta za savjetovanje o nacrtu prijedloga <hr/> naziv zakona, drugog propisa ili akta i jedinstvena oznaka (gggg-nnn)
Stvaratelj dokumenta, tijelo koje provodi savjetovanje	Tijelo koje je nadležno za izradu nacrtu i provodi savjetovanje
Svrha dokumenta	Informacije o relevantnim činjenicama savjetovanja
Datum dokumenta	dd-mm-gggg
Verzija dokumenta	
– sažetak (po mogućnosti ne duži od jedne stranice)	
– opis teme, prijedloga ili problema o kojemu se provodi savjetovanje	
– svrha savjetovanja i, gdje je to prikladno, cilj koji bi se prijedlogom želio postići	
– metoda savjetovanja koja će se primijeniti (javna predstavljanja, fokus-grupe, radni sastanci, brainstorming i sl.) uz napomenu da će se po potrebi kombinirati različite metode	
– problemi o kojima se traže stajališta; gdje god je moguće, probleme treba iznijeti u obliku jasnih pitanja i/ili jasno razloženih opcija, a valjalo bi izbjegavati jednostavne „da/ne“ odgovore; poželjna je kombinacija otvorenih i zatvorenih pitanja, a potrebno je uvijek ostaviti mogućnost da se izrazi stajalište i o temama koje nisu izriekom obuhvaćene ponuđenim pitanjima	
– objašnjenje eventualnih već donesenih odluka i pojašnjenje razloga za odabir pojedine opcije	
– ako je relevantno, različiti izvori mišljenja i informacija te činjenični podaci s temeljitim popratnim referencama (npr. znanstvenika ili skupina korisnika)	
– gdje je prikladno, objašnjenje o tome na koga bi prijedlog mogao utjecati i na koji način, uključujući procjenu odnosno izjavu o utjecaju koja se odnosi na vjerojatan utjecaj određenog prijedloga na određene sektore/ciljane skupine (primjerice, na bilo koju provedbenu ulogu ili predviđeno povećanje troškova)	
– gdje je prikladno, poziv sudionicima savjetovanja da podastru svoje zamisli ili procjenu o načinu na koji će prijedlozi utjecati na nevladine, neprofitne organizacije	
– rok zaprimanja odgovora i, gdje god je moguće, prijedlog rokova za ostatak procesa odlučivanja i procesa provedbe, uključujući izjavu o načinu na koji će biti pružena povratna informacija	
– ime, adresa i, gdje god je moguće, broj telefona i e-mail adresa osobe kojoj se sudionici savjetovanja mogu obratiti za dodatne upite	
– popis osoba/institucija ili sl. s kojima se provodi savjetovanje; u dokumentu bi se moglo također tražiti od konzultiranih stranaka da predlože organizaciju ili pojedince koji bi/s kojima bi valjalo obaviti savjetovanje	
– zahtjev onima koji sudjeluju u savjetovanju da objasne tko su i, gdje je relevantno, koga predstavljaju i koga su posebno dodatno konzultirali (kako bi se osiguralo da odgovori predstavničkih tijela imaju primjerenu težinu)	
– izjava da će odgovori biti dostupni, osim kada je onaj koji je poslao odgovor tražio da ostanu povjerljivi	
– pojašnjenje eventualnih ograničenja koja bi mogla dovesti u pitanje potpunu primjenu smjernica Kodeksa	
– poziv za dostavu povratnih informacija o samom procesu savjetovanja te prijedloga za poboljšanje savjetovanja u budućnosti.	

## 7. DOSTUPNOST POSTUPKA SAVJETOVANJA

- 7.1. Savjetovanje u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stajališta od interesa za opću dobrobit iziskuje otvorenost i odgovornost, te spremnost na pravodobno pružanje relevantnih informacija zainteresiranoj javnosti. Jedno od temeljnih načela Strategije suzbijanja korupcije jest upravo načelo transparentnosti, koje obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da osiguraju transparentnost u donošenju odluka i omogućće građanima pravo na pristup informacijama u skladu sa zakonom.
- 7.2. Tijela nadležna za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata, nakon što su u popisu propisa koje planiraju donijeti tijekom kalendarske godini najavili donošenje određenog propisa, mogu naznačiti i vrijeme početka rada na nekom propisu (datum osnutka stručne radne skupine za izradu propisa i njezin sastav). Ono što svakako trebaju učiniti jest javno objaviti nacrtu zakona, drugih propisa i akata na svojim internetskim stranicama, drugim odgovarajućim internetskim stranicama ili na jedinstvenom internetskom portalu za savjetovanje (po uzoru na portal EU-a Your Voice in Europe) i/ili na drugi odgovarajući način. Treba imati u vidu da je postupak savjetovanja ponekad potrebno provoditi i o pojedinim podzakonskim aktima (pravilnicima) jer se često upravo njima rješavaju ključna prava i obveze za građane i druge dionike zainteresirane javnosti.
- 7.3. Od presudne je važnosti da predstavnici zainteresirane javnosti budu identificirani u ranom stadiju postupka savjetovanja kako bi se sam postupak mogao prilagoditi ciljanim skupinama. Kada je potrebno postupkom savjetovanja obuhvatiti različite ciljane skupine, to iziskuje primjenu nekoliko pristupa. U dokumentima za savjetovanje treba istaknuti koji su načini savjetovanja i sudjelovanja dostupni, iscrpno pojasniti kako se može uključiti i zašto su bilo koji dodatni mehanizmi savjetovanja odabrani. Pretjerano oslanjanje na standardne popise adresa na koje se šalju dokumenti za savjetovanje ponekad može dovesti do toga da ključne ciljane skupine budu isključene, a drugi prime dokumente koji za njih nisu relevantni.
- 7.4. Od ključne je važnosti biti proaktivan u diseminaciji dokumenata za savjetovanje. Valja pomno razmotriti kako obavijestiti potencijalno zainteresirane predstavnike zainteresirane javnosti o početku postupka savjetovanja i kako pribaviti stajališta relevantnih društvenih i gospodarskih dionika. Iako se do mnogih skupina građana i zainteresirane javnosti može često izravno doći, nerijetko će se pojaviti skupine s kojima se kontakt može ostvariti samo putem odgovarajućih posredničkih organizacija. U tom smislu, suradnja s odgovarajućim trgovinskim i poslovnim udruženjima, sindikatima, odnosno udrugama građana i ostalim oblicima organiziranog civilnog društva može biti od velike pomoći. Suradnja sa specijaliziranim medijima ili

organizacija zasebnih događanja može uvelike pomoći promidžbi postupka savjetovanja među interesnim skupinama.

- 7.5. Potrebno je razmotriti dostupnost alternativnih verzija dokumenata za savjetovanje. Gdje je god moguće, materijali za savjetovanje (kada se od savjetovanja očekuje da u njemu sudjeluju i određene ciljane skupine) trebali bi biti pripremljeni u pristupačnom formatu, primjerice, na Braillevom pismu, u velikim tiskanim ili u audioformatima. Potrebno je pokazati spremnost i s razumijevanjem i sukladno materijalnim i drugim mogućnostima odgovoriti na zahtjeve za materijalima u takvim formatima. Pokaže li se nužnim, valja razmotriti druge načine savjetovanja s odgovarajućim skupinama, primjerice izravne rasprave.
- 7.6. Važno je da građani i svi dionici zainteresirane javnosti mogu brzo odlučiti je li određeni postupak savjetovanja za njih relevantan. Iz tog je razloga nužno koristiti standardni obrazac s osnovnim informacijama o postupku savjetovanja (vidi prethodno poglavlje). To znači da su ključne informacije dostupne čim se dokument za savjetovanje otvori kako bi se s vremenom redoviti sudionici postupaka savjetovanja naviknuli na standardni format. S druge strane, bilo bi uputno koristiti standardizirani obrazac i za povratnu komunikaciju između zainteresirane javnosti i tijela javne vlasti u postupcima savjetovanja. U obrascu bi se sažeto objasnio komentar na nacrt, ali uvijek treba ostaviti mogućnost dostavljanja priloga u kojem bi se detaljnije obrazložile pojedine točke

mišljenja i dali dokazi koji podupiru mišljenje (detaljnije u točki 14. Smjernica). Takav obrazac može se primjenjivati i kada je u pitanju savjetovanje o novom propisu ili inicijativa za izmjenama i nadopunama postojećih propisa. Naime određene metode savjetovanja mogu se primjenjivati i na praćenje primjene i provedbe postojećih propisa, osobito kada se ima u vidu da neki propisi imaju veoma „buran životni ciklus“ (donošenje – provedba – izmjena – provedba – izmjena – provedba) i sve to često začinjeno (nepotrebnim) hitnim postupkom donošenja.

- 7.7. Savjetovanje s nevladinim, neprofitnim organizacijama ne bi se trebalo ograničiti na one koji primaju financijsku potporu od Vlade. Trebalo bi uključiti i one s kojima Vlada već ima uspostavljen redovit kontakt ili koji bi vjerojatno mogli imati svoja stajališta o pitanjima o kojima je riječ. Trebalo bi potaknuti organizacije da prijave svoj interes za predstojeća savjetovanja (primjerice preko interaktivnih internetskih stranica koje pozivaju korisnike na registraciju interesa za određene sektorske politike). Krovne organizacije udruga s brojnim članstvom diljem zemlje također će moći pružiti savjet o tome koga valja savjetovati. Ured za udruge u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnoga društva u okviru svojih nadležnosti pratit će primjenu Kodeksa savjetovanja i ovih smjernica i svojim djelovanjem promovirati njihovu primjenu kako od strane tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tako i udruga i drugih organizacija civilnog društva.

## 8. METODE INFORMIRANJA I SAVJETOVANJA

### 8.1. Metode informiranja

Svako savjetovanje počinje informiranjem javnosti, koje također može imati različite oblike kao što su:

- Oglasi i prilozi u tiskanim i elektroničkim medijima
- Letci, brošure
- Lokalni informativni punktovi
- Informativni telefonski servis
- Objave za medije i tiskovne konferencije
- Intervjui i kontakt emisije u lokalnim i nacionalnim elektronskim i tiskanim medijima
- Internetska stranica nadležnog tijela
- Internetske stranice koje se odnose na javnu službenu dokumentaciju
- Informativni sastanci sa skupinama dionika
- Javne tribine u zajednici.

### 8.2. Metode savjetovanja

Mnogo je načina savjetovanja. Na to koje će metode donijeti korisne informacije utječu razni uvjeti i nema jamstava da će metoda koja se jednom pokazala uspješnom biti opet uspješna. Metode se odabiru temeljem efikasnosti (odgovaraju vremenskom roku, ljudskim i financijskim resursima koji su na raspolaganju za provedbu konzultacija) i primjerenosti ciljanoj skupini (komunikacijskom stilu, razini informiranosti, vremenskoj i prostornoj raspoloživosti samih dionika). Pretpostavke uspješnog savjetovanja i uključivanja prije svega su:

- bazična informiranost dionika o politici
- dvosmjerna komunikacija
- aktivno sudjelovanje dionika,

čime se povećava odgovornost obiju strana za kvalitetu komunikacije ali i za ishod savjetovanja i konačno oblikovanje i provedivost zakona, drugog propisa ili akta.

Važno je odabrati primjerene metode te pomno utvrditi cilj savjetovanja, prirodu onih s kojima se provodi savjetovanje, kao i raspored aktivnosti. Ponekad je razgovor s ljudima jednako dragocjen kao i dopisivanje, pa čak korisniji. Nerijetko je prikladnije koristiti više metoda. Dobro savjetovanje zahtijeva pomno planiranje. Ključni je čimbenik dobiti najširi spektar stajališta od onih na koje će odluka najviše utjecati ili od onih koji mogu najviše pridonijeti.

Može biti od pomoći da se od samih nevladinih, neprofitnih organizacija zatraži stajalište o tome kako najbolje provesti određeno savjetovanje. Valjalo bi također razmotriti bi li se moglo najbolje provesti u partnerstvu s nevladinim, neprofitnim sektorom te bi li to imalo dodatne implikacije za resurse uključenih organizacija.

Najvažnije je ne oslanjati se na samo jednu metodu savjetovanja. Iako to može iziskivati više planiranja i administracije, potrebno je razmotriti korištenje više kanala i metoda savjetovanja kako bi se potaknulo različite dionike na sudjelovanje. Pri odabiru pojedinih metoda, državna tijela trebala bi imati u vidu sljedeća pitanja:

- Koje će osobe najvjerojatnije odgovoriti u slučaju primjene ove metode?
- Postoje li skupine za koje je ova metoda neprikladna?
- Koje su alternativne metode za uključivanje tih skupina?
- Postoje li krovne organizacije koje mogu pomoći u prikupljanju stajališta drugih organizacija?

Korištenjem više od jedne metode povećava se mogućnost boljeg odgovora – kvalitativno i kvantitativno boljeg. Različite metode mogu proizvesti različite rezultate. Ispitivanja javnog mnijenja mogu dati naznaku o premoćnom utjecaju pojedinih stajališta, a kvalitativno istraživanje (primjerice putem sastanaka, fokus-



grupa ili panela) može pridonijeti razumijevanju cijelog raspona i složenosti stajališta.

### 8.2.1. Savjetovanje pisanim putem

Savjetovanje pisanim putem nudi formalni kanal putem kojeg građani mogu biti pozvani na davanje primjedbi na nacрте javnih politika i prijedloga zakona, drugih propisa i akata. Tako se oblikovanje politika čini odgovornim i osigurava širu razmjenu znanja i iskustva. Postoje različite vrste pisanog savjetovanja – od savjetovanja široke javnosti putem interneta, do savjetovanja ograničenog opsega sa stručnim skupinama o usko stručnim ili tehničkim pitanjima.

### 8.2.2. Anketa

Anketa (telefonska, elektronička, pisana, uživo) oblik je ispitivanja javnog mnijenja koji služi prikupljanju informacija od velikog broja dionika npr. putem pošte ili neposrednim kontaktom. Kako bi se anketom osiguralo uspješno testiranje opcija ili podloga za analizu dionika, potrebno je u proces ući s jasnim ciljem i slijedom toga razrađenim upitnikom, definiranim uzorkom te obučanim anketarima.

### 8.2.3. Polustrukturirani i individualni intervjui

Polustrukturirani i individualni intervjui moraju imati jasan cilj, vodič s kombinacijom otvorenih ili zatvorenih pitanja koja služe prikupljanju iscrpnih, pa i povjerljivih informacija o stajalištima, interesima i prijedlozima dionika.

### 8.2.4. Fokus-grupe

Fokus-grupe s ciljanim skupinama dionika služe prikupljanju detaljnih i višedimenzionalnih informacija o specifičnim interesima i stajalištima, prijedloga i alternativnih rješenja kao i za testiranje prihvatljivosti definiranih opcija. Fokus-grupe se provode uz razrađen vodič s ključnim temama, dobro pripremljenog moderatora i dionike koji imaju osnovne informacije i interes za temu.

### 8.2.5. Delphi metoda

Delphi metoda razmatranja različitih rješenja nekog problema koristi se za prikupljanje relevantnih stručnih prijedloga rješenja problema ili otkrivanje nepredviđenih problema i rješenja. Metoda uključuje definiran problem i početni scenarij, koji se predstavlja uzorku stručnjaka iz različitih institucija i organizacija kroz upitnik za individualno ispunjavanje te naknadno moderiranu raspravu s ponuđenim informacijama i povratnu informaciju o ishodu.

### 8.2.6. Individualni i grupni savjetodavni sastanci

Individualni i grupni savjetodavni sastanci koriste se za dubinsko razmatranje pojedinih aspekata politike i opcija rješenja te prikupljanje iscrpnih informacija o interesima i stajalištima dionika.

### 8.2.7. Javna rasprava ili skup

Javna rasprava /javni uvid metoda je kojom se testiraju različite opcije i prikupljaju stajališta zainteresirane javnosti o projektu te osigurava legitimacija određenog zakonskog prijedloga. Za uspješnu javnu raspravu potrebno je prethodno razraditi dnevni red i prijedlog o kojem se raspravlja, događaj na vrijeme najaviti i osigurati potrebne informacije, pripremljenog moderatora te lokaciju i termin prilagođen potrebama sudionika. Pri organiziranju javnih rasprava ili skupova, valjalo bi osigurati njihovu potpunu dostupnost te odgovarajuće obavješćavanje svih relevantnih zainteresirana tijela.

### 8.2.8. Radionice

Radionice uz prikupljanje spoznaja o potrebama i interesima dionika i uočavanje mogućih problema i rješenja pridonose osjećaju uključenosti i prihvaćanju politike. Radionice kao metoda nužno uključuju interaktivan pristup s vježbama i radnim materijalima, dobro pripremljenog moderatora i izvještaj o ishodima savjetovanja.



## 9. TRAJANJE – ROKOVI ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA

- 9.1. Objava poziva na savjetovanje o nacrtima zakona, drugih propisa i akata treba sadržavati jasno naznačen rok za očitovanja zainteresirane javnosti koji ne bi smio biti kraći od 15 dana od dana objave nacrta na internetskoj stranici tijela nadležnog za izradu nacrta kako bi zainteresirana javnost imala dovoljno vremena za proučavanje nacrta i oblikovanje svoga mišljenja. Pri planiranju rokova za provedbu savjetovanja treba imati u vidu i određene specifičnosti, npr. međunarodne konvencije i propise kojima se precizno uređuju prava javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša – osobito Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08), u kojima su rokovi za savjetovanje 30 dana. Dobro je znati da je praksa EU-a za rokove za savjetovanje najmanje osam tjedana za pisani odgovor, a najmanje 20 radnih dana za sastanke.
- 9.2. Razumno trajanje postupka savjetovanja poboljšat će kvalitetu odgovora koji dolaze od zainteresirane javnosti. Brojne organizacije željet će konzultirati građane koje predstavljaju odnosno korisnike s kojima rade prije nego što izrade odgovor državnom tijelu, a to iziskuje određeno vrijeme.
- 9.3. Ako se postupak savjetovanja provodi tijekom razdoblja kada je zainteresiranoj javnosti smanjena mogućnost odgovora, npr. tijekom ljetne stanke ili božićnih blagdana, ili ako je određena politika osobito složena, valjat će razmotriti izvedivost produžetka savjetovanja.
- 9.4. Kada je rok za savjetovanje iznimno kratak, primjerice kad je riječ o hitnim mjerama ili međunarodnim, pravno obvezujućim rokovima, ili kada se savjetovanje mora uklopiti u fiksni raspored kao što je proračunski ciklus, treba razmotriti je li formalno, pisano, javno savjetovanje najbolji način traženja stajališta zainteresirane javnosti. Kada je formalno savjetovanje nužno, a ujedno postoje objektivni razlozi za skraćenje postupka savjetovanja (npr. kada se budu tražila mišljenja o stajalištu Vlade RH o određenim prijedlozima o kojima će se raspravljati u Vijeću EU-a), u savjetodavnim dokumentima treba jasno navesti zašto se razdoblje savjetovanja skraćuje. U tim je slučajevima važno razmotriti dodatne oblike sudjelovanja odnosno mehanizme prikupljanja stajališta zainteresirane javnosti.
- 9.5. Pri planiranju postupka savjetovanja, važno je poduzeti potrebne korake kako bi se informacija o pokretanju postupka savjetovanja proširila među predstavnicima zainteresirane javnosti. Posebno valja voditi računa o tome da se postupak savjetovanja javno obznani na sam dan ili još prije samog datuma objave dokumenata za savjetovanje kako bi predstavnici zainteresirane javnosti mogli u cijelosti iskoristiti predviđeno razdoblje savjetovanja za pripremu svog doprinosa.
- 9.6. Prije početka savjetovanja trebat će razmotriti kako se ophoditi sa zahtjevima za produžetak rokova za slanje komentara.

## 10. POVRATNA INFORMACIJA O UČINCIMA PROVEDENOG SAVJETOVANJA

- 10.1. U dokumentima za savjetovanje trebalo bi okvirno naznačiti predstojeće korake u razvoju određene javne politike. U slučaju većih promjena u rasporedu, o tome bi trebalo obavijestiti zainteresiranu javnost.
- 10.2. Očitovanja zainteresirane javnosti kao i sažeto objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacrtava javno se objavljuju na internetskoj stranici tijela nadležnog za njegovu izradu ili na drugi odgovarajući način, kako bi se vidio učinak savjetovanja u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.
- 10.3. Sva očitovanja (pisani odgovori ili doprinosi prikupljeni tijekom javnih savjetovanja i foruma) treba pomno analizirati te iskoristiti prigodu da se ekspertiza, iskustvo i stajališta zainteresirane javnosti stave u funkciju poboljšanja i veće učinkovitosti odnosno djelotvornosti određene javne politike. Pozornost bi trebala biti na činjenicama koje podupiru njihove argumente. Analiza očitovanja treba biti primarno kvalitativna, ne samo kvantitativna.
- 10.4. Kako bi se ispravno pristupilo analizi očitovanja, važno je razumjeti koga različita tijela zastupaju i kako su pripremila svoj doprinos, odnosno jesu li stajališta članova odnosno korisnika određene organizacije ili predstavničkog tijela tražena prije izrade očitovanja.
- 10.5. Po završetku postupka savjetovanja, nadležno državno tijelo objavljuje očitovanja zainteresirane javnosti i sažeto objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacrtava. Te se informacije u pravilu objavljuju prije sljedećih koraka, npr. prije upućivanja zakona, propisa i drugih akata u Sabor. Svi koji su dostavili svoja očitovanja trebali bi u pravilu biti obaviješteni o objavi tih informacija. Objava očitovanja zainteresirane javnosti kao i sažetog objedinjenog obrazloženja neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacrtava od ključne je važnosti za integritet cijelog postupka savjetovanja. Ako se ta faza postupka savjetovanja provede otvoreno i transparentno, šalje se pozitivna poruka svima koji su odvojili vrijeme za sudjelovanje u savjetovanju da je njihov trud prepoznat. U suprotnom, može se ugroziti čitav proces i obeshrabriti buduće sudjelovanje zainteresiranih dionika u postupcima savjetovanja.



Državna tijela koja provode postupke savjetovanja mogu koristiti sljedeći obrazac za sažeta obrazloženja:

*Tablica 6. Obrazac sažetka obrazloženja o provedenom postupku savjetovanja*

1. <u>Uvod</u> – sažetak svrhe savjetovanja
2. <u>Način provedbe savjetovanja</u> – kratak opis aktivnosti tijekom postupka savjetovanja (skupovi, javna događanja, forumi, kampanje itd.) te sažetak pristiglih doprinosa
3. <u>Glavni nalazi i buduće aktivnosti</u> – sažetak glavnih tema koje su se pojavile u postupku savjetovanja (broj očitovanja, odaziv po sektorima itd.)
4. <u>Sažetak sadržaja očitovanja i stajalište državnog tijela o njima</u> – sažetak različitih kategorija pristiglih prijedloga i primjedbi s obrazloženjem neprihvatanja pojedinih vrsta primjedbi
5. <u>Aneksi</u> – npr. popis organizacija/pojedinaca koji su dostavili priloge savjetovanju, popis održanih sastanaka, skupova itd.

10.6. Potvrda o primitku bi trebala biti poslana onima koji odgovaraju na savjetovanje, uključujući informacije o predstojećim stadijima procesa (kada je to poznato). No, općeprihvaćeno je stajalište da se ne može odgovoriti izravno na pojedinačne točke naznačene u pojedinačnim odgovorima.

10.7. Kada sudionici savjetovanja zahtijevaju da se sadržaj njihovih komentara smatra povjerljivim, njihova će se želja poštovati sukladno odgovarajućim zakonskim odredbama.

10.8. Na sadržaj ovih smjernica trebalo bi upozoriti u svakom dokumentu za savjetovanje, navodeći pritom kontakte nadležnog koordinatora za savjetovanje u svakom državnom tijelu kojemu se mogu poslati i eventualne primjedbe na postupak savjetovanja, kao i prijedlozi poboljšanja budućih postupaka.

## 11. UKLJUČIVANJE I PARTNERSTVO

Pri izradi nacrtu prijedloga zakona, drugog propisa ili akta, kao i pri praćenju njihove provedbe, postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću može, u skladu s potrebama i raspoloživim sredstvima, obuhvatiti i uključivanje stručnjaka iz reda predstavnika zainteresirane javnosti u postupak izrade nacrtu zakona, drugih propisa ili akata od strane tijela državne uprave, odnosno Vlade Republike Hrvatske.

U postupku izrade nacrtu, stručnjaci kao predstavnici zainteresirane javnosti mogu biti imenovani za članove stručnih radnih skupina sukladno važećim propisima ili na temelju javnog poziva, nastojeći osigurati zastupljenost interesnih skupina te fizičkih i pravnih osoba na koje neposredno može utjecati zakon ili drugi propis koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu. Pri imenovanju članova stručnih radnih skupina iz reda predstavnika zainteresirane javnosti treba voditi računa o kriterijima stručnosti, prethodnom javnom doprinosu predmetnoj problematici i drugim kvalifikacijama relevantnim za pitanja koja se uređuju zakonom ili drugim propisom ili utvrđuju aktom tijela državne uprave.

### 11.1. Preduvjeti za uključivanje i partnerstvo

Preduvjeti koji trebaju biti ispunjeni u provedbi takvog oblika sudjelovanja ponajprije su:

- temeljit i konzistentan angažman osoba s razvijenim komunikacijskim i pregovaračkim vještinama, jasno definiranim ovlastima za postizanje dogovora, autoritetom i legitimitetom
- spremnost na kontinuiranu dvosmjernu komunikaciju i pružanje detaljnih informacija o projektu, otvorenost za drugačija rješenja i mišljenja, spremnost na suočavanje s eventualnim sukobima i potragu za rješenjima koja integriraju različite interese
- spremnost na suodlučivanje te osiguranje kvalitete ukupnog procesa

### 11.2. Metode za uključivanje i partnerstvo

Postoji više metoda uključivanja i partnerstva među kojima svakako treba istaknuti:

#### 11.2.1. Višedioničke radne grupe

Višedioničke radne grupe koriste se kao učinkovita metoda za analizu stanja i participativnu razradu opcija, ciljeva i instrumenata politike te za postizanje konsenzusa s najvažnijim dionicima i nalaženje rješenja u slučajevima različitih interesa. Za dobro funkcioniranje radnih grupa važan je legitimitet i upućenost članova u problematiku te njihova spremnost na angažman kao i pripremljenost voditelja i dogovoren dnevni red i informiranje članova radne grupe kao i javnosti o ishodima rada.

#### 11.2.2. Tematske konferencije

Tematske konferencije koriste se za postizanje konsenzusa o određenom prijepornom pitanju te stoga uključuju različite stručnjake i dionike koji zastupaju različite ključne argumente. Uspjeh te metode pretpostavlja procedure usuglašavanja stajališta sudionika, neutralnog moderatora te integraciju postignutog dogovora u rješenje i informiranje javnosti.

#### 11.2.3. Pregovarački proces

Pregovarački proces s jednim ili više dionika od presudnog utjecaja na projekt koji smjera postizanju kompromisnog rješenja o nekom prijepornom pitanju ili projektu u cjelini u praksi podrazumijeva jasan mandat i legitimitet pregovaračkih timova i službeni status postignutog dogovora.

#### 11.2.4. Referendum

Referendumom (lokalnim ili nacionalnim) postiže se prijenos konačne odluke sa vlasti na biračko tijelo određene jedinice lokalne samouprave, županije ili države i osigurava legitimitet odluke.

## 12. ORGANIZIRANJE JAVNIH SAVJETOVANJA O FINANCIJSKIM, GOSPODARSKIM, SOCIJALNIM, OKOLIŠNIM I LJUDSKO-PRAVNIM UČINCIMA DONOŠENJA I PROVEDBE ODREĐENIH ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA

- 12.1. Pozitivna je praksa uključiti inicijalnu procjenu učinka propisa u sve materijale za savjetovanje kako bi se pribavio dodatni izvor informacija iz sektora te pružila povratna informacija o svim promjenama u toj procjeni na kraju procesa savjetovanja.
- 12.2. Prema važećem Poslovniku Vlade (NN 144/09), uz prijedloge uredbi, drugih propisa i akata planiranja (projekata, planova, programa, strategija, politika i sl.) koje donosi Vlada, te uz prijedloge zakona i akata planiranja koje Vlada predlaže za donošenje Hrvatskom saboru, središnja tijela državne uprave i stručne službe Vlade dužni su priložiti *Iskaz o okvirnoj procjeni učinka propisa* i *Iskaz o procjeni fiskalnog učinka*. Iskaz o okvirnoj procjeni učinka propisa obavezno dostavljaju nadležnom tijelu za koordinaciju sustava procjene učinka propisa na mišljenje, prije izrade nacрта prijedloga. Iskaz o procjeni fiskalnog učinka obavezno dostavljaju na mišljenje Ministarstvu financija. Ako je potrebno, središnja tijela državne uprave i stručne službe Vlade pripremaju i podnose Vladi i sljedeće iskaze: *Iskaz o procjeni učinka na gospodarstvo*, uključujući, ako je potrebno, procjenu financijskog učinka, *Iskaz o procjeni socijalnog učinka*, odnosno *Iskaz o procjeni ekološkog učinka*. Prije podnošenja Vladi, sljedeći iskazi o procjeni učinka obavezno se dostavljaju na mišljenje sljedećim nadležnim središnjim tijelima
- državne uprave: Iskaz o procjeni učinka na gospodarstvo – Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, uključujući, ako je potrebno, procjenu financijskog učinka – Ministarstvu financija, Iskaz o procjeni socijalnog učinka – Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi te Iskaz o procjeni ekološkog učinka – Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.
- 12.3. Savjetovanje je neizostavan dio svake procjene učinka propisa. Prema Priručniku o procjeni učinka propisa (BIZImpact projekt, 2009.) pri iznošenju rezultata savjetovanja u iskazu procjene učinka propisa potrebno je navesti sljedeće:
- sažetak procesa savjetovanja
  - popis osoba i organizacija koje su bile uključene u savjetovanje, zajedno sa sažetkom njihovih stajališta i doprinosa.
- Koristan izvor informacija u tom kontekstu pruža i internetska stranice Europske komisije vezana uz bolje upravljanje na europskoj razini,<sup>4</sup> koja također daje podrobije savjete o najnovijim europskim trendovima u reformi sustava upravljanja, procjeni učinka propisa te standardima savjetovanja s europskom javnošću.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm)

## 13. USKLAĐENOST PRIMJENE STANDARDA I MJERA SAVJETOVANJA U DRŽAVNIM TIJELIMA – KOORDINATORI ZA SAVJETOVANJE

13.1. Kako bi se osigurala usklađena primjena navedenih standarda i mjera savjetovanja čelnici državnih tijela imenuju koordinateure za savjetovanje kao kontakt osobe u svim središnjim tijelima državne uprave, odnosno uredima Vlade zaduženim za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata, s ciljem dosljednog praćenja i koordinacije postupaka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Pritom treba imati u vidu da je jedna od mogućnosti da navedeni koordinatori budu već imenovani službenici za informiranje u tijelima javne vlasti, jer je važno da to budu stalno dostupne osobe koje će imati ključne informacije o procesu/prijedlogu koji je u tijeku i biti veza organizacije i nadležnog tijela koje donosi odluku. Tako bi se postigla dvostruka funkcija: prvo, ne bi bilo potrebno imenovati nove osobe na zasebne funkcije; postojeći službenici za informiranje već su upoznati (ili bi trebali biti upoznati) sa sadržajem Zakona o pravu na pristup informacija i obvezama tijela javne vlasti da objavljuju pravodobne informacije, uključujući i nacrtu propisa. Drugo, brojni službenici za informiranje ujedno su glasnogovornici ili savjetnici za odnose s javnošću u svojim tijelima te imaju potrebna znanja i vještine za komunikaciju

sa zainteresiranom javnošću. Dodatno, Centar za stručno osposobljavanje državnih službenika pri Ministarstvu uprave provodi već nekoliko godina program edukacije o primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama, koji su neki od postojeći službenika za informiranje prošli.

- 13.2. Koordinator za savjetovanje, kao ključne kontakt osobe vezane uz provedbu samog postupka savjetovanja, trebali bi usko surađivati s nadležnim pravnim i drugim službama koje rade na sadržaju zakona, drugih propisa i akata te općenito pripremi dokumenata za savjetovanje. Oni bi trebali voditi računa o tome da se postupak savjetovanja pokrene na vrijeme i osvijestiti važnost i potrebu provedbe savjetovanja te sposobnost razmatranja i prihvaćanja drugog mišljenja, kao i činjenicu da to ne znači da su rezultati savjetovanja obavezni za predlagača propisa.
- 13.3. Koordinator za savjetovanje međusobno se informiraju i razmjenjuju iskustva o provedbi postupaka savjetovanja. Ured za udruge potiče umrežavanje među koordinatorima za savjetovanje putem programa izobrazbe i organizacijom sastanaka.

#### 13.4. Uloga je koordinatora za savjetovanje:

- surađivati s kolegama u svojoj instituciji kako bi se osiguralo usklađivanje postupaka savjetovanja s odredbama Kodeksa i Smjernicama, pratiti provedbu savjetovanja, vrednovati djelotvornost završenih postupaka savjetovanja kako bi se poboljšala buduća praksa
- davati savjete o primjerenosti provedbe savjetovanja u pojedinim slučajevima te o metodama dobivanja povratne informacije od zainteresirane javnosti
- osigurati da različiti timovi i odjeli koji rade na razvoju pojedinih programa i propisa razumiju ulogu koordinatora za savjetovanje i redovito ga izvješćuju o planovima pokretanja savjetovanja o novim programima i propisima
- širiti informacije unutar institucije o mogućnostima izobrazbe i upoznavanja s novim trendovima i pozitivnom praksom na području vezanom uz savjetovanje
- odgovarati na upite i prigovore vezane uz provedbu postupka savjetovanja koje provodi njihova institucija
- ažurirati dio internetske stranice vezan uz savjetovanje sa zainteresiranom javnošću.

#### 13.5. Pravne službe u nadležnim državnim tijelima trebale bi tražiti pomoć i savjet koordinatora za savjetovanje u ranoj fazi

pripreme plana savjetovanja o određenom zakonu, drugom propisu ili aktu.

#### 13.6. Potrebno je uspostaviti sustav praćenja djelotvornosti provedbe postupaka savjetovanja. Iskustva i spoznaje stečene postupcima savjetovanja trebalo bi redovito razmjenjivati s koordinatorom za savjetovanje, koji će poticati takve razmjene i s drugim državnim tijelima.

#### 13.7. O svakom provedenom savjetovanju koordinatori bi trebali sastaviti samo-evaluacijsko izvješće. Izvješće se može sastaviti na priloženom obrascu (tablica 7).

#### 13.8. Sukladno Kodeksu, tijela nadležna za izradu nacrtu zakona, propisa i akata iz nadležnosti Vlade RH imaju dužnost informirati Vladu o provedenom postupku savjetovanja i o rezultatima savjetovanja. U tom smislu, uz nacrt zakona, drugog propisa ili akta kada se upućuje u postupak usvajanja Vladi RH može se priložiti standardni obrazac iz točke 13.7. ili obrazac sažetog obrazloženja iz točke 10.5. U suradnji s koordinatorima za savjetovanje, Ured za udruge i Savjet za razvoj civilnoga društva u okviru svojih nadležnosti pratit će primjenu Kodeksa savjetovanja i ovih smjernica i svojim djelovanjem promovirati njihovu primjenu kako sa strane tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tako i udruge i drugih organizacija civilnoga društva.

Tablica 7. *Obrazac izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću*

<b>OBRAZAC IZVJEŠĆA O PROVEDENOM SAVJETOVANJU SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU</b>	
Naslov dokumenta	Izvješće o provedenom savjetovanju o nacrtu prijedloga _____ (zakona, drugog propisa ili akta)
Stvaratelj dokumenta, tijelo koje provodi savjetovanje	Tijelo koje je nadležno za izradu nacrtu i provodi savjetovanje
Svrha dokumenta	<i>Izvješćivanje o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o</i> _____
Datum dokumenta	gggg-mm-dd
Verzija dokumenta	
Vrsta dokumenta	Izvješće
Naziv nacrtu zakona, drugog propisa ili akta	
Jedinstvena oznaka iz Plana donošenja zakona, drugih propisa i akata objavljenog na internetskim stranicama Vlade	
Naziv tijela nadležnog za izradu nacrtu	
Koji su predstavnici zainteresirane javnosti bili uključeni u postupak izrade odnosno u rad stručne radne skupine za izradu nacrtu?	
Je li nacrt bio objavljen na internetskim stranicama ili na drugi odgovarajući način? Ako jest, kada je nacrt objavljen, na kojoj internetskoj stranici i koliko je vremena ostavljeno za savjetovanje? Ako nije, zašto?	<i>Internetska stranice Vlade</i>
	<i>Internetske stranice tijela nadležnog za izradu nacrtu stranice</i>
	<i>Neke druge internetske stranice</i>
Koji su predstavnici zainteresirane javnosti dostavili svoja očitovanja?	
Razlozi neprihvatanja pojedinih primjedbi zainteresirane javnosti na određene odredbe nacrtu	
Troškovi provedenog savjetovanja	



## 14. OČEKIVANJA OD ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA I DRUGIH PREDSTAVNIKA ZAINTERESIRANE JAVNOSTI PRI SUDJELOVANJU U POSTUPKU SAVJETOVANJA

Savjetovanje u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stajališta od interesa za opću dobrobit iziskuje otvorenost i odgovornost ne samo državnih tijela, nego i predstavnika zainteresirane javnosti. Predstavnici zainteresirane javnosti, odnosno organizacije i skupine, u svojem doprinosu postupku savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata otvoreno i odgovorno navode interese, odnosno kategorije i broj korisnika koje predstavljaju.

Odgovarajući na pokrenute postupke savjetovanja, organizacije civilnog društva, odnosno nevladine, neprofitne organizacije trebale bi:

- poštovati rokove za provedbu savjetovanja i uključivati se u savjetovanje ili pokretati inicijative za savjetovanje u najranijim stupnjevima izrade zakona, drugog propisa ili akta
- koristiti se svojom infrastrukturom u svrhu poticanja na sudjelovanje u savjetovanjima s Vladom (razmjerno svojim raspoloživim resursima), uključujući njihovu međusobnu suradnju kroz odgovarajuća posrednička tijela i nacionalne, regionalne i lokalne mreže kako bi se oblikovale još kvalitetnije smjernice procesa savjetovanja
- definirati svoje članstvo i pokazati kako predstavljaju prikazano članstvo, navodeći tko oni jesu, koje skupine ili interese u društvu predstavljaju i kako su te interese uključili u oblikovanje svojih politika i stajališta te u odgovor na samo savjetovanje
- kad god je moguće savjetovati se izravno s članstvom, uključujući korisnike us-

luga, volontere, svoje članove i one koji ih pomažu; ondje gdje to nije izvedivo ili prikladno, naznačiti da odgovaraju na temelju svoga znanja i iskustva stečenog radom s dotičnim skupinama

- osobito voditi računa o posebnim potrebama, interesima i doprinosima žena, manjinskih skupina i socijalno isključenih
- osigurati da je informacija koju podastiru Vladi točna i da su sva istraživanja provedena objektivno i nepristrano
- poštovati povjerljivost Vladinih informacija kada su im postale dostupne putem savjetovanja
- izvijestiti svoje članstvo o ishodu savjetovanja
- promicati pozitivnu praksu među svojim članovima (u slučaju postojanja posredničkih tijela) pripremom uputa o učinkovitom zastupanju (interesa) za nevladine, neprofitne organizacije te uključiti ocjenu savjetovanja u sustave kvalitete i u samoevaluacijska izvješća (npr. SOK-NO).

Zainteresirana javnost može svoje prijedloge u postupku savjetovanja upućivati u bilo kojoj formi, kako bi se ostavila sloboda pošiljateljima da iskažu svoja stajališta. No, uz tu slobodu, poželjno je da svako tijelo državne uprave kada objavljuje postupak savjetovanja ponudi i standardiziran obrazac koji bi tijelima omogućio dobivanje kvalitetnih informacija, a korisnicima olakšao podnošenje prijedloga. Slanje povratne informacije korisnicima može se vezati uz zahtjev da korisnik svoje prijedloge i primjedbe pošalje na standardiziranom obrascu (tablica 8).

Tablica 8. *Obrazac sudjelovanja u savjetovanju o nacrtu zakona, drugog propisa ili akta*

<b>OBRAZAC</b> <b>SUDJELOVANJA U SAVJETOVANJU O NACRTU ZAKONA, DRUGOG PROPISA ILI AKTA</b>	
Naziv nacrtu zakona, drugog propisa ili akta	
Jedinstvena oznaka iz Plana donošenja zakona, drugih propisa i akata objavljenog na internetskim stranicama Vlade	
Naziv tijela nadležnog za izradu nacrtu	
Razdoblje savjetovanja ( <i>početak i završetak</i> )	
Naziv predstavnika zainteresirane javnosti (OCD, ustanove i sl.) koja daje svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge na predloženi nacrt	
Interes, odnosno kategorija i brojnost korisnika koje predstavljate	
Načelne primjedbe	
Primjedbe na pojedine članke nacrtu zakona, drugog propisa ili akta s obrazloženjem ( <i>Ako je primjedaba više, prilažu se obrascu, a ovdje se navode samo članci ili dijelovi nacrtu na koje se odnose.</i> )	
Ime i prezime osobe (ili osoba) koja je sastavljala primjedbe ili osobe ovlaštene za predstavljanje predstavnika zainteresirane javnosti	
Datum dostavljanja	Potpis



## 15. VREDNOVANJE POSTUPKA SAVJETOVANJA

Iskustva pojedinih država članica Europske unije, pogotovo Velike Britanije<sup>5</sup>, koje sustavno primjenjuju napredne standarde savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pokazuju da je vrednovanje provedenog savjetovanja vrlo važan aspekt razvoja novih javnih politika. Zato je iznimno važno statistički pratiti odziv svih dionika u postupak savjetovanja.

### Čemu vrednovanje

15.1. Vrednovanje uspješnosti postupka savjetovanja iznimno je važno i trebalo bi se provoditi na kraju samog postupka. To će biti lakše ako se vrednovanje uključi u planiranje od samog početka, aktivnim traženjem povratne informacije o postupku savjetovanja od zainteresirane javnosti. Više je modela vrednovanja, no valja težiti jednostavnijem pristupu. Ako je provedeno odgovarajuće planiranje i ako su postavljeni kriteriji uspješnosti ili neuspješnosti te indikatori za njihovo mjerenje, tada bi postupak vrednovanja trebao biti jasan. Budući da će se uvijek javljati i nepredviđeni čimbenici koji mogu utjecati na rezultat, postupak vrednovanja trebao bi biti dovoljno prilagodljiv i uzeti u obzir takve okolnosti.

15.2. Učinkovito vrednovanje ukazuje na ono što je funkcioniralo odnosno ono što nije (i zašto nije). Optimalno je težiti dobivanju najveće moguće vrijednosti za uložena sredstva, proizašle iz napora i vremena pojedinog tijela. Ako određene metode ne funkcioniraju, treba nastojati otkriti razloge. Problemi su uvijek jasniji kada ih se razmatra unatrag. Vrednovanje može pomoći da se izbjegnu zamke i problemi pri sljedećem postupku savjetovanja. Također, ako je nešto uspješno funkcioniralo, treba procijeniti zašto je bilo uspješno kako bi se takav pristup mogao dodatno nadograđivati.

<sup>5</sup> Za više informacija vidjeti dokumente na internetskoj stranici: [www.thecompact.org.uk/](http://www.thecompact.org.uk/) čiji je sadržaj uvelike poslužio pri oblikovanju ovih smjernica.

15.3. Ako se može odgovoriti na pitanje „što bismo učinili drukčije sljedeći put“, vrednovanje postupka savjetovanja bilo je u konačnici dragocjeno.

### Ciljevi

15.4. Od samog početka treba postaviti jasne ciljeve savjetovanja. Zašto ga provoditi? Što se želi otkriti? S kime se savjetovati? Kako to provesti? Što učiniti s rezultatima? Rezultate bi uvijek trebalo procjenjivati u odnosu na sljedeće kriterije: jesu li specifični, mjerljivi, ostvarivi, realistični i vremenski određeni. Bit će potrebno izmjeriti jesu li ciljevi bili:

- jasni
- relevantni za samo savjetovanje te povezani sa širim postupkom planiranja te
- objašnjeni nadležnom osoblju, sudionicima savjetovanja te jesu li ih svi razumjeli.

### Sudionici savjetovanja

15.5. S obzirom na razine i vrstu odgovora koje se želi dobiti od određenih skupina, treba postaviti različite ciljeve (valja misliti na korisnike, potencijalne korisnike, predstavničke skupine te posebne skupine – primjerice starije ljude, njegovatelje, manjinske skupine, udruge u raznim područjima djelovanja itd.).

15.6. Informacije o metodama savjetovanja koje su se pokazale uspješnim za pojedinu skupinu, bit će vrlo korisne za buduća savjetovanja. U odnosu na sudionike savjetovanja, važno je vrednovati sljedeće:

- usklađenost prikupljenih stajališta s očekivanjima
- uspješnost u savjetovanju s manjinama, s osobama s posebnim potrebama ili podzastupljenim skupinama
- spremnost različitih skupina da odgovore na različite metode savjetovanja
- spremnost na pružanje kvalitetne povratne informacije sudionicima savjetovanja
- stupanj zadovoljstva provedenim savjetovanjem među sudionicima.

## Metode

15.7. Izbor metoda savjetovanja središnje je pitanje uspješnog savjetovanja. Treba voditi računa o mnoštvu pitanja, uključujući ona s kime se savjetovanje provodi, koju se vrstu informacija želi dobiti te kojim se sredstvima, vremenom i iskustvom raspolaže. S tim u vezi, od ključne je važnosti vrednovati sljedeće:

- jesu li primijenjene metode bile usklađene s ciljevima savjetovanja
- u slučaju korištenja više metoda, koja je bolje funkcionirala i zašto te
- je li dobivena tražena kvalitativna i/ili kvantitativna informacija, traženi postotak odgovora i reprezentativni uzorak.

## Vremenski raspored

15.8. Pitanje trajanja savjetovanja često se podcjenjuje. Bez obzira na postavljeni rok za dobivanje očitovanja zainteresirane javnosti, važno je anticipirati moguća produljenja roka u slučajevima kad za to postoji opravdani interes javnosti i drugi važni razlozi. Potrebno je planirati kako i u kojem roku pružiti povratnu informaciju o rezultatima savjetovanja svima koji su u njemu sudjelovali svojim doprinosom. U tom smislu potrebno je vrednovati:

- jasnoću i pridržavanje vremenskog rasporeda te eventualne razloge odstupanja od njega kao i
- dostatnost razdoblja predviđenog za davanje odgovora.

## Dobivene informacije

15.9. Ne treba zaboraviti vrednovati učinkovitost svakog materijala koji se proizvede kao dio postupka savjetovanja. Jesu li oglasi s najavom savjetovanja privukli odgovarajući interes javnosti? Je li stavljanje materijala na internetske stranice bio djelotvoran način poticanja na sudjelovanje u savjetovanju? Jesu li informacije bile dostupne pravim ciljanim skupinama? Trebalo bi vrednovati koliko su dobivene informacije bile:

- pristupačne

- relevantne za savjetovanje
- razumljive i pisane jednostavnih jezikom te
- dostupne po potrebi na drugim jezicima i u drukčijim formatima (primjerice brajica, audiokasete).

## Troškovi

15.10. Vrednovanje postupka savjetovanja uvijek bi trebalo pokazati da je za uložena sredstva dobivena odgovarajuća vrijednost. Neke metode savjetovanja jeftinije su od drugih, no informacija koja je eventualno dobivena na taj način često može biti neuporabljiva. Vrednovanje bi trebalo obuhvatiti sljedeća pitanja:

- je li proračun troškova savjetovanja bio odgovarajuće pripremljen
- je li u nekim dijelovima ostvarena ušteda, a u drugima potrošeno više od planiranog (i zašto) te je li bilo nepredviđenih izdataka i kojih.

## Učinak savjetovanja

15.11. Nakon završetka svakog savjetovanja, ključno je pitanje je li se što promijenilo kao rezultat savjetovanja. U tom je smislu potrebno vrednovati sljedeće:

- jesu li dobivena stajališta koja se mogu iskoristiti i jesu li ona uistinu iskorištena
- jesu li savjetovanja donijela zamjetne promjene u politici ili uslugama pojedinog državnog tijela te
- jesu li savjetovanja izmijenila odnos između pojedinih državnih tijela i onih s kojima je savjetovanje provedeno.

## Izobrazba

15.12. Vrednovanje je djelotvoran način prepoznavanja potreba za izobrazbom vezanom uz provedbu djelotvornijeg postupka savjetovanja i oblikovanja javnih politika. Stalno ulaganje u izobrazbu kako predstavnika javne uprave, tako i predstavnika zainteresirane javnosti koristan je način širenja iskustva i pozitivne prakse te općenito jačanja kulture dijaloga u procesima odlučivanja o pitanjima od javnog interesa.

## DODATNI IZVORI INFORMACIJA

- Council of Europe (2009), *Code of good practice for civil participation in the decision-making process*, CONF/PLE(2009)CODE1
- European Commission (1992), *Communication – An Open and Structured Dialogue between the Commission and special interest groups* (93/C63/02)
- European Commission (2000): Discussion Paper *The Commission and Non Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership*, COM (2000)11final.
- European Commission (2001), *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final
- European Commission, (2002), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704
- European Commission (2006), *Green paper on European transparency initiative*, COM(2006)194
- European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*
- European Economic and Social Committee (2006), *Opinion on the representativeness of European civil society organisations in civil dialogue*, CESE 240/2006
- European Parliament (2009), *Resolution of 13 January 2009 on the perspectives for developing civil dialogue under the Treaty of Lisbon* (2008/2067(INI))
- Europska socijalna platforma (2007), *Civilni dijalog*, Ured za udruge, Zagreb
- Europska socijalna platforma (2010), *Kako uspostaviti djelotvoran dijalog između EU-a i organizacija civilnog društva*, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Zagreb
- Government of Canada, *Public Consultation Guidelines* website [http://leadership.gc.ca/categories.asp?Sub\\_id=250&lang=e](http://leadership.gc.ca/categories.asp?Sub_id=250&lang=e)
- Irish Government – Department of the Taoiseach (2005), *Reaching Out – Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, [www.betterregulation.ie](http://www.betterregulation.ie)
- Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09.
- OECD (2004), *Građani kao partneri: informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike*, Oksimoron, Zagreb
- OECD (2001), *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*. PUMA Policy Brief No. 10, <http://www.oecd.org>
- OECD (2007), *Uloga ministarstava u sustavu javnih politika: razvoj, praćenje i procjena javnih politika*, Dokument sigme br. 39, <http://www.oecd.org>
- Operativni plan provedbe Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, usvojen na sjednici Vlade Republike Hrvatske 1. veljače 2007. godine, Ured za udruge Vlade RH, 2007.
- Poslovnik Vlade Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, NN 144/09.
- Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011.
- Strategija suzbijanja korupcije, NN 75/08.
- UK Government (2008), *Code of Practice on Consultation*, published by Better Regulation Executive, July 2008, [www.bre.berr.gov.uk](http://www.bre.berr.gov.uk)
- UK Government (2008), *The Consultation & Policy Appraisal Code*, [www.thecompact.org.uk](http://www.thecompact.org.uk)
- Ured za udruge (2008), *Suradnja države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih općih propisa* (Golubović, D.); *Sudjelovanje organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu u Republici Hrvatskoj* (Vela, A.), Zagreb
- Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08)
- Vijeće Europe, *Elektronička demokracija – Preporuka REC (2009) 1 koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe 18. veljače 2009. i Obrazloženje*, HIDRA
- Volonteurop (2010), *Volonteurop reports on Effective consultation with citizens in the EU*, Brussels
- Zakon o sustavu državne uprave (NN 199/03 – pročišćeni tekst, 24/01, 22/05, 68/07 i 10/08)
- Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03)
- *Your Voice in Europe*, jedinstveni portal za otvorena javna savjetovanja o zakonodavnim inicijativama Europske komisije, <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

Prilog 1. *Razina sudjelovanja u procesu donošenja odluka*

<b>Partnerstvo</b>	Radna skupina ili odbor	Sudjelovanje u izradi nacrtu (prijedloga)	Zajedničko donošenje odluka Suodlučivanje	Strateška partnerstva	Radna skupina ili odbor	Radna skupina ili odbor
<b>Uključivanje</b>	Rasprave i javni forumi Forum građana i budućih vijeća Ključni kontakti u vladinim tijelima	Rasprave i paneli (pitanja i odgovori) Stručni seminari Vijeća većeg broja dionika i savjetodavnih tijela	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Seminari jačanja kapaciteta Seminari osposobljavanja	Radna skupina ili odbor	Seminari i forumi promišljanja
<b>Savjetovanje</b>	Petije Online konzultacije	Rasprave i paneli (pitanja i odgovori) Stručni seminari Vijeća i savjetodavna tijela sastavljena od više dionika	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Događanja, konferencije, forumi (okupljanja), seminari	Mehanizmi povratnih informacija	Konferencije ili sastanci Online konzultacije
<b>Informiranje</b>	Jednostavan i otvoren pristup informacijama Istraživanje Provedba kampanja i lobiranja Internetska stranica za temeljne dokumente	Otvoren i slobodan pristup dokumentima javnih politika Internetska stranica za temeljne dokumente Kampanje i lobiranja Oglašavanje (objavljivanje) na webu Korištenje rezultata istraživanja	Kampanje i lobiranja	Otvoren pristup informacijama Internetska stranica za pristup informacijama Skretanje pozornosti putem e-maila Često postavljana pitanja Procedure javnog natječaja	Otvoren pristup informacijama Prikupljanje dokaza Ocjenjivanje Istraživačke studije	Otvoren pristup informacijama
<b>Razina sudjelovanja</b>	<b>Planiranje</b>	<b>Izrada nacrtu</b>	<b>Odlučivanje</b>	<b>Provedba</b>	<b>Nadzor</b>	<b>Ponovno formiranje</b>
<b>Koraci u procesu donošenja odluka</b>						

Izvor: Vijeće Europe, Kodeks pozitivne prakse sudjelovanja građana u odlučivanju, 2009.



Prilog 2. Kontrolna lista u postupku donošenja zakona, drugog propisa ili akta s posebnim naglaskom na postupak savjetovanja sa zainteresiranim javnošću

	FAZE / KORACI U POSTUKU DONOŠENJA ZAKONA	VRE- MENSKI OKVIR	PROVJERA
1.	Definiranje problema / potrebe za donošenje zakona / odgovarajuće direktive EU-a koju treba implementirati u nacionalno zakonodavstvo		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li problem/potreba ispravno i pravodobno definiran?</li> <li>• Postoji li već propis koji treba izmijeniti ili dopuniti ili treba donijeti novi propis?</li> <li>• Je li donošenje propisa planirano godišnjim planom zakonodavnih aktivnosti?</li> </ul>
2.	Definiranje vremenskog okvira za svaku fazu donošenja zakona, drugog propisa ili akta		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koji su zadani rokovi za donošenje zakona i njegovo stupanje na snagu i je li pri utvrđivanju rokova predviđeno i vrijeme za provedbu savjetovanja?</li> </ul>
3.	Nadležno tijelo državne uprave izrađuje nacrt zakona, drugog propisa ili akta i pritom obično: <ul style="list-style-type: none"> <li>– proučava primjere dobre prakse iz država članica EU-a ili odgovarajuće direktive EU-a</li> <li>– utvrđuje pravnu osnovu za donošenje zakona, drugog propisa ili akta</li> <li>– utvrđuje sudionike u izradi zakona, drugog propisa ili akta (imenuje stručnu radnu skupinu ili drugo stručno tijelo za izradu prvog nacrta)</li> <li>– izrađuje ocjenu postojećeg stanja i inicijalnu procjenu učinka propisa (fiskalnu i/ili gospodarsku, socijalnu, ekološku)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postoje li dodirne točke ili kontradikcije u postojećim nacionalnim propisima ili zakonodavstvu EU-a?</li> <li>• Jesu li u postupak donošenja zakona, drugog propisa ili akta uključeni svi relevantni sudionici (ministarstva, Vladini uredi, agencije, drugi pravni subjekti, stručnjaci, organizacije civilnog društva i druga zainteresirana javnost) i je li utvrđen način njihova uključivanja?</li> <li>• Ima li donošenje zakona, drugog propisa ili akta ekonomsku opravdanost (prihvatljiv fiskalni učinak)?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– priprema i provodi POSTUPAK SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU koji naročito obuhvaća: <ul style="list-style-type: none"> <li>– izradu plana savjetovanja (oblik i metode savjetovanja, rokovi provedbe, sudionici – ciljane skupine i način njihova uključivanja, potrebni resursi, osoba odgovorna za provedbu)</li> <li>– izradu dokumenata za savjetovanje (obavijesti, pozivi, sažetak otvorenih pitanja, objašnjenja)</li> <li>– objavu poziva na savjetovanje na internetu i u glasilima, diseminaciju putem mailing lista</li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li utvrđena potreba za provedbom postupka savjetovanja i je li izrađen plan savjetovanja sa zainteresiranom javnošću? Ako jest: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jesu li utvrđene metode i oblik savjetovanja (internetska javna rasprava, ispitivanje javnog mnijenja, fokus-grupe, okrugli stolovi, paneli i drugo)?</li> <li>• U kojem roku treba provesti savjetovanje?</li> <li>• Jesu li definirane ciljane skupine i sudionici savjetovanja te način njihova uključivanja u postupak savjetovanja i jesu li izrađeni adresari?</li> <li>• Je li za savjetovanje potrebno osigurati neka financijska sredstva ili druge materijalne i tehničke resurse (dvoranu za javnu raspravu i sl.)?</li> <li>• Tko je odgovorna osoba za provedbu postupka savjetovanja u nadležnom tijelu državne uprave?</li> </ul> </li> </ul>

3.	<p>– U prvom nacrtu normativnog dijela zakona, drugog propisa ili akta, u metapodatak „verzija dokumenta“ upisuje se V 1.0</p>	<p>– održavanje javnih rasprava – foruma, fokus-grupa  – objavu svih očitovanja na webu  – objavu sažetog obrazloženja s razlozima neprihvaćanja pojedinih primjedbi  – vrednovanje</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li izrađena sva potrebna dokumentacija za provedbu savjetovanja (obavijesti, pozivi za savjetovanje, sažetak)?</li> <li>• Je li prvi nacrt zakona, drugog propisa ili akta dovoljno jasan, sveobuhvatan, dosljedan i pristupačan svima na koje se odnosi?</li> <li>• Je li poziv za savjetovanje objavljen sukladno planiranim rokovima?</li> <li>• Jesu li održane planirane aktivnosti savjetovanja (internetska javna rasprava, ispitivanje javnog mnijenja, fokus-grupe, okrugli stolovi, paneli i drugo) i jesu li u tome sudjelovali predstavnici nadležnog tijela državne uprave?</li> <li>• Je li sažetak očitovanja iz postupka savjetovanja objavljen na webu?</li> <li>• Je li objavljen sažetak obrazloženja s razlozima neprihvaćanja pojedinih primjedbi?</li> </ul>
4.	<p>Nadležno tijelo državne uprave upućuje nacrt zakona, drugog propisa ili akta na očitovanje Vladinom Uredu za zakonodavstvo i tijelima državne uprave u čiju nadležnost ulaze pitanja obuhvaćena područjem predmetnog nacrta zakona, drugog propisa ili akta (mišljenje se daje u pisanom obliku). U tekstu nacrtu zakona, drugog propisa ili akta u metapodatak „verzija dokumenta“ upisuje se V 2.0</p>	<p>Uz nacrt zakona dostavlja se i informacija o provedenom savjetovanju sa zainteresiranim javnošću, koja obuhvaća:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sažetak analize prikupljenih očitovanja i</li> <li>– sažetak obrazloženja s razlozima neprihvaćanja pojedinih primjedbi te</li> <li>– vrednovanje savjetovanja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li Ministarstvo financija odobrilo procjenu financijskog učinka koja je izrađena uz nacrt zakona?</li> <li>• Je li Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija dalo mišljenje o suglasnosti nacrta zakona sa zakonodavstvom EU-a (acquis communautaire)?</li> <li>• Jesu li sva tijela državne uprave u čiju nadležnost ulaze pitanja obuhvaćena područjem predmetnog nacrta zakona, drugog propisa ili akta dala svoja očitovanja i komentare u pisanom obliku?</li> <li>• Je li uz nacrt zakona dostavljena i informacija o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću?</li> <li>• Je li provedeno vrednovanje savjetovanja i jesu li rezultati vrednovanja savjetovanja uzeti u obzir pri izradi konačnog nacrta?</li> </ul>
5.	<p>Nadležno tijelo državne uprave razmatra dostavljena mišljenja i komentare Ureda za zakonodavstvo i drugih tijela i u tekst ugrađuje prihvatljive primjedbe (mišljenje drugog tijela državne uprave na predloženi tekst nacrta nije obvezno za predlagača, ali predlagač mora obrazložiti zašto nije prihvatio drugačije mišljenje ili prijedlog). U tekstu nacrtu zakona, drugog propisa ili akta u metapodatak „verzija dokumenta“ upisuje se V 3.0</p>	<p>Nadležno tijelo državne uprave razmatra dostavljena mišljenja i komentare Ureda za zakonodavstvo i drugih tijela i u tekst ugrađuje prihvatljive primjedbe (mišljenje drugog tijela državne uprave na predloženi tekst nacrta nije obvezno za predlagača, ali predlagač mora obrazložiti zašto nije prihvatio drugačije mišljenje ili prijedlog). U tekstu nacrtu zakona, drugog propisa ili akta u metapodatak „verzija dokumenta“ upisuje se V 3.0</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li izrađeno obrazloženje s pregledom svih neprihvaćenih prijedloga i komentara i razlozima njihova neprihvaćanja?</li> <li>• Jesu li u postupku izrade nacrta zakona mogli sudjelovati svi relevantni sudionici (ministarstva, Vladini uredi, agencije, drugi pravni subjekti, stručnjaci, organizacije civilnog društva i druga zainteresirana javnost)?</li> <li>• Je li nacrt zakona, drugog propisa ili akta dovoljno jasan, sveobuhvatan, dosljedan i pristupačan svima na koje se odnosi?</li> </ul>
6.	<p>Nacrt zakona, drugog propisa ili akta nadležno tijelo državne uprave upućuje Vladi RH koja utvrđuje prijedlog zakona, drugog propisa ili akta i upućuje ga Hrvatskom saboru U tekstu prijedlogu zakona, drugog propisa ili akta u metapodatak „verzija dokumenta“ upisuje se V 4.0</p>	<p>Nacrt zakona, drugog propisa ili akta nadležno tijelo državne uprave upućuje Vladi RH koja utvrđuje prijedlog zakona, drugog propisa ili akta i upućuje ga Hrvatskom saboru U tekstu prijedlogu zakona, drugog propisa ili akta u metapodatak „verzija dokumenta“ upisuje se V 4.0</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jesu li uz nacrt zakona, drugog propisa ili akta priložena sva potrebna mišljenja i obrazloženja?</li> </ul>
7.	<p>Postupak razmatranja i usvajanja zakona, drugog propisa ili akta u Hrvatskom saboru.</p>	<p>Postupak razmatranja i usvajanja zakona, drugog propisa ili akta u Hrvatskom saboru.</p>	

### Prilog 3. *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*

Na temelju članka 30. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 101/98, 15/2000, 117/2001, 199/2003, 30/2004 i 77/2009), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 21. studenoga 2009. godine donijela

## ZAKLJUČAK

1. Prihvaća se Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, u tekstu koji je sastavni dio ovog Zaključka.
2. Ovaj Zaključak i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, objavit će se u »Narodnim novinama«.

Klasa: 011-02/09-01/02  
Urbroj: 5030104-09-1  
Zagreb, 21. studenoga 2009.

Predsjednica  
Jadranka Kosor, dipl. iur., v. r.

## KODEKS SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U POSTUPCIMA DONOŠENJA ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA

### UVOD

#### I.

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

Donošenje Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja i provedbe zakona, drugih propisa i akata (u daljnjem tekstu: Kodeks), objedinjuje zaključ-

ke proizašle iz širokog savjetovanja koje je Ured za udruge u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnoga društva proveo s organizacijama civilnoga društva o ciljevima i sadržaju akta koji će pružiti smjernice za učinkovito savjetovanje državnih tijela i zainteresirane javnosti u postupku donošenja zakona i drugih akata, kao i postojeće dobre prakse savjetovanja koju već provode pojedina tijela državne uprave.

### CILJEVI I STATUS KODEKSA

#### II.

Kodeksom se utvrđuju opća načela, standardi i mjere za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata državnih tijela, kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od intere-

sa za opću dobrobit (zaštita i promicanje ljudskih prava, javne službe, pravosuđe, zaštita okoliša i drugo).

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

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

## DEFINICIJE

### III.

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

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

- Savjetovanje, u smislu ovoga Kodeksa, dvosmjerni je proces tijekom kojeg državna tijela traže i primaju povratne informacije od građana, odnosno zainteresirane javnosti u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata.
- Uključivanje razumijeva viši stupanj dvosmjernog procesa putem kojega su predstavnici zainteresirane javnosti aktivno uključeni u utvrđivanje javne politike, primjerice kroz članstvo u radnim skupinama za izradu zakona, drugog propisa ili akta.
- Partnerstvo pretpostavlja najviši stupanj suradnje i uzajamne odgovornosti Vlade i predstavnika zainteresirane javnosti za proces donošenja i provedbe programa, zakona, drugih propisa i akata.

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

## OPĆA NAČELA SAVJETOVANJA

### IV.

#### SUDJELOVANJE

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

#### POVJERENJE

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



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

## OTVORENOST I ODGOVORNOST

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

## DJELOTVORNOST

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

## STANDARDI I MJERE U POSTUPKU SAVJETOVANJA

### V.

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

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

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

### 2. Dostupnost i jasnoća sadržaja postupka savjetovanja

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

### 3. Rok provedbe internetskog i drugih oblika savjetovanja

Objava poziva na savjetovanje o nacrtima zakona, drugih propisa i akata treba sadržavati jasno naznačen rok za očitovanja zainteresirane javnosti za koji je poželjno da ne bude kraći od 15 dana od dana objave nacрта na internetskoj stranici tijela nadležnog za izradu nacрта, kako bi zainteresirana javnost imala dovoljno vremena za proučavanje predmetnog nacрта i oblikovanje svoga mišljenja.

### 4. Povratna informacija o učincima provedenog savjetovanja

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

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

Kako bi se osigurala usklađena primjena gore navedenih standarda i mjera u državnim tijeli-

ma, imenovat će se koordinatori za savjetovanje kao kontakt osobe u svim središnjim tijelima državne uprave, odnosno uredima Vlade zaduženima za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata, s ciljem dosljednog praćenja i koordinacije postupaka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

## VI.

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

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

## VII.

Tijela nadležna za izradu nacrtu zakona, drugog propisa ili akta iz nadležnosti Vlade Republike Hrvatske informiraju Vladu o provedenom postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću kao i o rezultatima savjetovanja.

## VIII.

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

## PRIMJENA KODEKSA NA LOKALNOJ I REGIONALNOJ RAZINI

### IX.

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

## ZAVRŠNE ODREDBE

### X.

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





S M J E I

