

# PRIRUČNIK ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU

ZA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE



POVJERENIK ZA  
INFORMIRANJE  
Republika Hrvatska

Povjerenik za informiranje

Zagreb, 2016.



**PRIRUČNIK  
ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU  
ZA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE  
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

**POVJERENIK ZA INFORMIRANJE**

**ZAGREB, 2016.**

**Nakladnik:**

Povjerenik za informiranje, Jurišićeva 19, 10000 Zagreb

**Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Zagreb, 2016.****Za nakladnika:**

Anamarija Musa, Povjerenik za informiranje

**Autori:**

Anamarija Musa

Igor Vidačak

Ina Volmut

Sandra Pernar

**Grafičko rješenje naslovnice:**

Studio 77, Il. Poljanice 2, Zagreb

**Prijelom:**

Seniko studio d.o.o., Zagreb

**Tisak:**

Tiskara Zelina d.d., Zagreb

ISBN 978-953-8158-04-9 (print izdanje)

ISBN 978-953-8158-05-6 (e-izdanje)

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu

Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 000951155.



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**

[www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)

Publikacija je izrađena u okviru projekta u okviru projekta „Podrška primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama“, uz financijsku potporu Zaklade Konrad Adenauer u Republici Hrvatskoj.

Sadržaj iznesen u ovoj publikaciji ne odražava službene stavove Zaklade Konrad Adenauer.

## Predgovor

Uključivanje javnosti u proces donošenja odluka smatra se jednom od ključnih sastavnica i obilježja demokratskih društava, a predstavlja operacionalizaciju načela participacije građana u političkom životu zajednice. Samo transparentna vlast i otvorena vlast može osigurati punu participaciju građana u svrhu poboljšanja kvalitete i procesa donošenja odluka i tako ojačati vlastitu odgovornost i u konačnici pridonijeti boljim odlukama za život građana i zajednice. Može se reći da je uključivanje javnosti svojevrсни lakmus papir koje nam govori koliko je društvo na putu demokratizacije napredovalo. Participativnost se ne stječe ili stvara preko noći već razvija stvaranjem participativne kulture, kulture povjerenja i suradnje između vlasti i uprave s jedne te građana, civilnog i privatnog sektora s druge strane. Ona podrazumijeva razvoj vještina i praksi informiranja, sudjelovanja i uključivanja javnosti, suradnju s civilnim društvom i razvoj svijesti da zajednički rad na odlukama koje donose politička tijela uz razmjenu mišljenja i stavova predstavlja jedini siguran putu u društveni i ekonomski razvoj i na njemu temeljeno povjerenje građana u institucije.

Pravni okvir za savjetovanja s javnošću koji je utvrđen Zakonom o pravu na pristup informacijama te drugim propisima, samo je jedan od početnih koraka u razvoju participacije u odlučivanju. Razvoj tehnologije, osviještenost građana o njihovim pravima i razvijene vještine i kultura participacije u upravi i lokalnoj zajednici dodatni su elementi o kojima ovise mogućnosti i ostvarenja načela participacije na lokalnim razinama. Iako je razvoj procesa savjetovanja s javnošću imao „sramežljiv“ početak, danas se može reći kako je riječ o mehanizmu koji je prilično snažno zaživio i u koji se svakoga dana uključuje sve više i više građana i drugih ključnih dionika – organizacija civilnog društva, interesnih skupina, akademske zajednice, dionika iz privatnog sektora i dr. Brojni primjeri dobre prakse u našim županijama, gradovima i općinama pokazuju da smo na dobrom putu. Međutim, ostaje činjenica da i više od tri godine od utvrđivanja zakonske obveze, brojnih međunarodnih dokumenata, aktivnosti udruga i samih lokalnih jedinica i njihovih asocijacija, provedba savjetovanja s javnošću na lokalnim razinama – u županijama, gradovima i općinama – predstavlja više iznimku nego pravilo.

Ovaj *Priručnik o provedbi savjetovanja s javnošću u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave* nastao je u okviru projektne suradnje Povjerenika za informiranje sa Zakladom Konrad Adenauer, s ciljem pružanja potpore jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u dosljednoj i principijelnoj provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, ali i kao poticaj za ulaganje dodatnih napora tijela zaduženih za pripremu i izradu akata, sa svrhom iznalaženja rješenja koja su korisnija što širem krugu korisnika (građana, udruga, privatnog sektora i drugih dionika). Štoviše, nadamo se da će ovaj Priručnik poslužiti kao pokretač procesa nastojanja vraćanja povjerenja građana i drugih dionika u institucije vlasti, koje je upravo u ovim trenucima na najnižim granama, usprkos postojanju različitih instrumenata koje pruža, pa i trudu koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ulažu kako bi uključile i razvile svoje zajednice. Rješenje je cijelo vrijeme pred nama, samo se trebamo odlučiti zorno primjenjivati načela dobrog upravljanja – otvorenost, transparentnost, participacija, inkluzivnost, responzivnost, odgovornost i učinkovitost u rješavanju javnih problema mogu se ostvariti jedino uključivanjem javnosti u donošenje odluka koje ih se tiču.

Povjerenica za informiranje  
dr.sc. Anamarija Musa

# SADRŽAJ:

|   |    |
|---|----|
| <b>1. UVOD</b> .....  | 7  |
| <b>2. PRAVNI OKVIR ZA SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U REPUBLICI HRVATSKOJ I OBEVEZE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE</b> ..... | 10 |
| 2.1. Opća obveza provedbe savjetovanja s javnošću prema Zakonu o pravu na pristup informacijama i drugim pravnim izvorima .....             | 10 |
| 2.1.1. Zakon o pravu na pristup informacijama .....   | 10 |
| 2.1.2. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata .....                          | 13 |
| 2.1.3. Ostali propisi .....   | 13 |
| 2.1.4. Praksa Ustavnog suda .....   | 15 |
| 2.2. Uključivanje javnosti u odlučivanje prema posebnim propisima .....   | 16 |
| 2.2.1. Zaštita okoliša .....  | 17 |
| 2.2.2. Prostorno uređenje .....   | 18 |
| 2.2.3. Održivo gospodarenje otpadom .....   | 19 |
| <b>3. KLJUČNE INSTITUCIJE I STANJE PROVEDBE SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU</b> .....   | 21 |
| 3.1. Uloga Povjerenika za informiranje u promicanju i praćenju savjetovanja s javnošću .....  | 21 |
| 3.2. Što su pokazala dosadašnja praćenja i nadzor provedbe savjetovanja s javnošću? .....   | 22 |
| 3.3. Savjetovanja na državnoj razini i uloga Vladinog Ureda za udruge .....   | 23 |
| <b>4. OBEVEZE JLP(R)S U PROVEDBI SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU PREMA ČLANKU 11. ZPPI</b> .....  | 25 |
| 4.1. Koja su tijela obveznici provedbe savjetovanja? .....  | 25 |
| 4.2. U kojim slučajevima je potrebno provoditi savjetovanje s javnošću? .....   | 25 |
| 4.3. Na koji način i u kojim rokovima je potrebno provesti savjetovanje s javnošću? .....   | 29 |
| 4.4. Kako planirati savjetovanja? .....   | 31 |
| 4.5. Službenici za informiranje / koordinatori savjetovanja .....   | 32 |
| <b>5. KAKO UČINKOVITO I KVALITETNO PROVESTI SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU?</b> .....  | 34 |
| Korak 1: Odredite ključna pitanja na koja želite dobiti odgovor u postupku savjetovanja .....   | 34 |
| Korak 2: Utvrdite koji dionici imaju visok interes ili utjecaj u odnosu na sadržaj akta .....   | 37 |
| Korak 3: Odaberite odgovarajuće metode savjetovanja .....   | 38 |
| Korak 4: Objavite poziv za sudjelovanje u savjetovanju s javnošću .....   | 39 |

|   |           |
|---|-----------|
| Korak 5: Proaktivno informirajte javnost i glavne dionike o mogućnostima sudjelovanja .....                         | 41        |
| Korak 6: Potvrdite primitak komentara, zahvalite se i najavite sljedeće korake .....                                | 42        |
| Korak 7: Analizirajte prijedloge i mišljenja pristigle tijekom savjetovanja .....                                   | 43        |
| Korak 8: Izradite izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću .....   | 44        |
| Korak 9: Objavite izvješće o provedenom savjetovanju .....  | 47        |
| Korak 10: Informirajte medije i sudionike savjetovanja o<br>objavljenom izvješću i završnom nacrtu akta .....       | 47        |
| <b>6. SAVJETOVANJA KAO PRILIKA ZA KOMUNICIRANJE S JAVNOŠĆU I MEDIJIMA .....</b>                                     | <b>50</b> |
| <b>7. SMJERNICE ZA MOGUĆI RAZVOJ REGIONALNIH ILI LOKALNIH<br/>PORTALA ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU .....</b> | <b>52</b> |
| 7.1. Iskustva središnjeg državnog portala za savjetovanja s javnošću .....  | 53        |
| 7.1.1. Sadržaj portala .....  | 53        |
| 7.1.2. Registracija i dostava mišljenja i prijedloga .....  | 55        |
| 7.1.3. Uspostava i administriranje portala .....  | 56        |
| <b>8. PRIMJERI DOBRE PRAKSE SAVJETOVANJA NA LOKALNOJ I<br/>PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) RAZINI .....</b>                 | <b>58</b> |

## POPIS PRILOGA:

|   |    |
|---|----|
| Prilog 1: Članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama .....                          | 12 |
| Prilog 2: Obrazac Plana savjetovanja s javnošću .....                                       | 32 |
| Prilog 3: Obrazac za analizu dionika .....  | 37 |
| Prilog 4: Obrazac za analizu dionika s obzirom na razinu utjecaja i interesa .....          | 37 |
| Prilog 5: Obrazac za sudjelovanje u savjetovanju s javnošću .....                           | 40 |
| Prilog 6: Obrazac Izvješća o savjetovanju s javnošću .....                                  | 45 |
| Prilog 7: Pregled prihvaćenih i neprihvaćenih primjedbi .....                               | 46 |
| Prilog 8: Podsjetnik za organizaciju učinkovitog internetskog savjetovanja s javnošću ..... | 48 |





# 1. UVOD

Savjetovanje, odnosno uključivanje javnosti u proces donošenja propisa provodi se prema načelima dvosmjerne komunikacije, transparentnosti i otvorenosti javne vlasti te odazivnosti (responsivnosti) u odnosu na potrebe i interese građana i drugih subjekata. Dvosmjernost u komunikaciji i uključivanje javnosti bitan je preduvjet uspješnosti korištenja ovog mehanizma – izravno se utječe na razvoj odnosa povjerenja, razinu razumijevanja i prihvaćanja ciljeva neke politike, odluka ili dokumenata. Istovremeno je veoma važno imati na umu kako je savjetovanje prilika i za besplatnu ekspertizu i prilika za kreiranje i usvajanje kvalitetnijih odluka, akata i propisa, jer mnogi pristigli prijedlozi i komentari mogu doći od strane onih čija je uža specijalnost i fokus interesa upravo područje kojega se neka odluka ili strateški dokument dotiču. Također je to i prilika za testiranje nekih rješenja, uočavanja potencijalnih slabosti i negativnih učinaka odluke koje treba na vrijeme otkloniti, prije no što se izgubi novac, vrijeme i drugi resursi.

Riječ je o razmjerno novom mehanizmu – o proaktivnom uključivanju javnosti u proces donošenja odluka počelo se govoriti, razvijati okvir za sudjelovanje i promicati njegovu primjenu prije dvadesetak godina, a razvoj je osobito potaknut razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije i mogućnostima koje pruža Internet za komuniciranje s javnošću.

Europska unija svojim je temeljnim aktima (članak 11. Ugovora o Europskoj uniji) propisala da institucije građanima i predstavničkim udrugama na odgovarajući način omogućuju da objave i javno razmijene svoje stavove o svim područjima djelovanja Unije te kako institucije održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom, dok je Europska komisija zadužena obavljati šira savjetovanja sa zainteresiranim stranama, kako bi osigurala koherentno i transparentno djelovanje Unije. Proces javnih konzultacija neizostavan je dio europskog postupka donošenja propisa i kreiranja javnih politika. Opća načela i minimalni standardi savjetovanja sa zainteresiranim dionicima Europske komisije<sup>1</sup> prezentirala su svim zainteresiranim stranama uvjete i načine, te načela i standarde na kojima od 2003. godine Europska komisija provodi savjetovanja, uključujući i davanje povratnih informacija, s obzirom na izuzetno širok krug dionika i zainteresiranih strana – od interesnih organizacija, institucija, do pojedinaca koji žele biti uključeni u proces izrade akata koji će imati implikacije na sve zemlje članice Europske unije.

Vijeće Europe usvojilo je veći broj dokumenata kojim se promiče i potiče uključivanje građana u procese odlučivanja, osobito na lokalnoj razini, smatrajući između ostalog uključivanje nužnim za povratak povjerenja u institucije. Europska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. koju je ratificirala i Republika Hrvatska, obogaćena je 2009. Protokolom o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne zajednice, koja je stupila na snagu 2012., a koju Republika Hrvatska nije ratificirala.<sup>2</sup> Taj Protokol odražava tri temeljna svrhe – pravo na

<sup>1</sup> General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002)704

<sup>2</sup> CETS no. 207, od 16. studenog 2009., <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

sudjelovanje u javnom životu na lokalnoj razini, pravo na informaciju, te osiguranje provedbe obveza lokalnih zajednica koje omogućavaju ostvarenje ta dva prava.

Još 1999. godine Kongres lokalnih i regionalnih vlasti u Europi (CLRAE) usvojio je Rezoluciju i Preporuku o lokalnom i regionalnom informacijskom društvu,<sup>3</sup> a zatim je 2001. Vijeće usvojilo Preporuku o sudjelovanju građana u lokalnom javnom životu.<sup>4</sup> Godine 2003. Vijeće je usvojilo revidiranu Europsku povelju o participaciji mladih u lokalnom i regionalnom životu.

Europski ministri nadležni za lokalnu i regionalnu samoupravu usvojili 2007. Deklaraciju kojom su utvrdili Strategiju dobrog upravljanja na lokalnoj razini,<sup>5</sup> sa svrhom mobiliziranja i poticanja djelovanja nacionalnih i lokalnih dionika u smislu unaprjeđenja dobrog upravljanja, a osobito poboljšanja kvalitete lokalnih javnih usluga, uključivanja stanovništva te usvajanja politika i odluka koje su u skladu s legitimnim očekivanjima građana. Unutar 12 načela dobrog upravljanja ističu se participacija, odazivnost, otvorenost i transparentnost. Za procjenu uključivanja građana izrađen je i poseban instrument za samoprocjenu – C.L.E.A.R.<sup>6</sup>

Godine 2009. Vijeće Ministara usvojilo je preporuku državama članicama o evaluaciji, nadzoru i praćenju sudjelovanja i politika sudjelovanja na lokalnom i regionalnom nivou,<sup>7</sup> a iste je godine usvojena i Preporuka o e-demokraciji.<sup>8</sup> U listopadu 2009. godine Odbor ministara Vijeća Europe na prijedlog Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija, kao formalnog tijela Vijeća Europe koje okuplja nevladine organizacije aktivne širom država članica Vijeća Europe, usvojio je Kodeks sudjelovanja građana u odlučivanju. Kodeks daje smjernice svim tijelima javne vlasti država članica Vijeća Europe o standardima uključivanja građana u postupke odlučivanja o pitanjima od javnog interesa. U tom smislu razmatraju se mehanizmi i modaliteti četiri stupnja uključivanja: 1) informiranje, 2) savjetovanje, 3) sudjelovanje i 4) partnerstvo. Stupnjevi se razlikuju prema intenzitetu sudjelovanja – od najniže do najviše razine participacije. U praksi se često događa da se svaki od tih stupnjeva može i treba primijeniti na svakom koraku u procesu odlučivanja. Pored toga, Vijeće Europe (Kongres regionalnih i lokalnih vlasti) je 2011. prihvatilo Rezoluciju 326 (2011) o sudjelovanju građana na lokalnoj i regionalnoj razini u Europi, kojim se potiču regionalne i lokalne vlasti država članica Vijeća Europe na primjenu visokih standarda sudjelovanja građana, uključujući i korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Konačno, 2014. godine Vijeće Europe objavilo je i Preporuke Odbora ministara CM/RC(2007)14 o djelotvornom sudjelovanju organizacija civilnog društva u oblikovanju javnih politika.

<sup>3</sup> Rezolucija br. 76(1999) i REC(1999)54, obje od 16. lipnja 1999.

<sup>4</sup> REC(2001)14E od 6. rujna 2001.

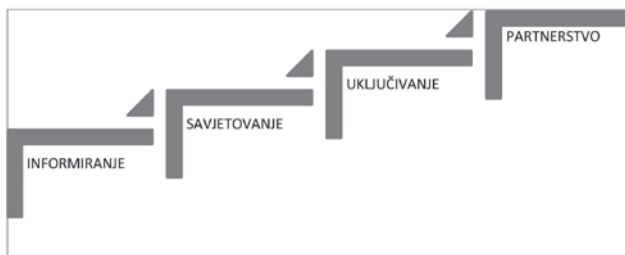
<sup>5</sup> [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/12principles\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp)

<sup>6</sup> Council of Europe, European Committee on Local and Regional Democracy, C.L.E.A.R. Tool, final version, CDLR(2008)42, Strasbourg, 28. studenoga 2008.

<sup>7</sup> CM/Rec(2009)2E od 11. Ožujka 2009.

<sup>8</sup> CM/Rec(2009) o e-demokraciji i Rezolucija 1653(2009) o elektroničkoj demokraciji.

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) još je 2001. godine objavila Smjernice za informiranje, savjetovanje i sudjelovanje<sup>9</sup> s ciljem podupiranja šire primjene dijaloga s dionicima, a radi ostvarivanja koristi od na ovakav način razvijanih konceptijskih odluka i strateških dokumenata, posebice naglašavajući mogućnosti koju IT tehnologije pružaju u provedbi savjetovanja s širokim krugom dionika.



Slika 1: Stupnjevi sudjelovanja javnosti prema stupnjevima (Vijeće Europe, 2001)

<sup>9</sup> [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners\\_9789264195561-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9789264195561-en)

## **2. PRAVNI OKVIR ZA SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U REPUBLICI HRVATSKOJ I OBVEZE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

S napretkom procesa pregovora o pristupanju i u konačnici pristupanja Europskoj uniji te potvrđivanjem međunarodnih konvencija koje reguliraju standarde postupanja na ovome području, informiranje, savjetovanje i sudjelovanje javnosti postali su dio redovnog procesa izrade i usvajanja propisa, općih akata i strateških dokumenata kojima se utječe na interese, prava i obveze fizičkih i pravnih osoba u Republici Hrvatskoj, kako na nacionalnoj, tako i na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno u smislu posebnih korisničkih skupina pojedinih tijela javne vlasti.

Važeći pravni okvir koji tijela javne vlasti, uključujući općine, gradove i županije, obvezuje na provedbu savjetovanja s javnošću kada donose opće akte te strateške i druge planske dokumente, čine Zakon o pravu na pristup informacijama i podredno Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, u mjeri u kojoj nije u suprotnosti sa odredbama Zakona. Uz opći pravni režim, pojedinim je zakonima propisana obveza informiranja i omogućavanja uključivanja javnosti u odnosu na pojedina pitanja koja su od neposredne važnosti za svakodnevni život lokalnih zajednica, kao i buduće generacije, prije svega u području zaštite okoliša, prostornog uređenja i održivog gospodarenja otpadom.

### **2.1. OPĆA OBVEZA PROVEDBE SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU PREMA ZAKONU O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA I DRUGIM PRAVNIM IZVORIMA**

#### **2.1.1. Zakon o pravu na pristup informacijama**

Slijedom jačanja trendova transparentnog postupanja u procesu donošenja propisa i otvorenosti javne uprave, u veljači 2013. prihvaćen je Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>10</sup> čijim se člancima 10. i 11. predviđaju znatno viši standardi proaktivne objave informacija te savjetovanja s javnošću, kako na razini državne vlasti, tako i na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ujedno, odredbom članka 11. o savjetovanjima s javnošću prvi je puta utvrđena obveza lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama da provode savjetovanja s javnošću, pored ranijih zakonskih obveza u posebnim područjima (v. poglavlje 2.2.). Unaprjeđenje zakonskog okvira i jačanje provedbenih kapaciteta za osiguravanje i ostvarivanje prava na pristup informacijama bio je jedan od uvjeta za uspješan dovršetak pregovora Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, u poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna ljudska prava.

---

<sup>10</sup> NN 25/13.

Provedba savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te dokumenata kojima se utječe na interese korisnika regulirana je u članku 11. Zakona, čime se pravno utemeljuje ovaj mehanizam, s ciljem propisivanja procedure koja rezultira većom demokratičnošću i većom efikasnošću u procesu donošenja odluka.

Izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz kolovoza 2015.<sup>11</sup> jasnije su definirane obveze u pogledu savjetovanja s javnošću pa je tako članak 11. Zakona izmijenjen na način da je sužen krug obveznika provedbe savjetovanja, precizirana vrsta akata prilikom čijeg donošenja ili usvajanja je potrebno prethodno provesti savjetovanje s javnošću, jasnije je uređen sadržaj savjetovanja, odnosno dokumenti koji se moraju objaviti prilikom otvaranja i po završetku savjetovanja (plan savjetovanja, nacrt i razlozi donošenja, izvješće o provedenom savjetovanju), kao i način provedbe. Također je jasno naznačena razlika između provedbe savjetovanja prema Zakonu o pravu na pristup informacijama i provedbe savjetovanja prema Zakonu o procjeni učinka propisa, prije svega u pogledu izrade i objave plana savjetovanja.

Dodatno, člankom 10. Zakona o pravu na pristup informacijama utvrđena je obveza tijela javne vlasti da na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljuju nacрте zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću.

Provedba savjetovanja s javnošću, kako je propisuje važeći Zakon o pravu na pristup informacijama,<sup>12</sup> odnosi se na internetsko savjetovanje, ili putem internetske stranice nositelja izrade akta ili putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, iako se time ne isključuje provedba i drugih modaliteta savjetovanja s javnošću.

Pri praćenju primjene pojedinih odredbi Zakona, postupanja po predstavkama i u konačnici inspekcijskog nadzora, Povjerenik za informiranje kao neovisno tijelo koje štiti, prati i promiče Zakon o pravu na pristup informacijama razmatra provode li se savjetovanja s javnošću, u kojim rokovima te objavljuju li se propisani dokumenti. Osobito pazi je li objavljen plan savjetovanja s javnošću te jesu li u pogledu pojedinog savjetovanja izvršeni svi koraci u postupku – objava nacрта, obrazloženja te poziv javnosti kao i izvješće o provedenom savjetovanju, uključujući njegov sadržaj te jesu li poštovani rokovi.

Potrebno je istaknuti da je posebna obveza dostave izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću o nacrtu prijedloga nekog propisa odnosno akta ili dokumenta od strane središnjih tijela državne uprave (nositelja izrade nacрта) uvrštena i u Poslovnik Vlade RH (članak 30., stavak 4.).<sup>13</sup> Isto tako, i Poslovnik Hrvatskog sabora u članku 174., stavak 4. traži da predlagatelj uz prijedlog propisa dostavi i izvješće o provedenom savjetovanju.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> NN 85/15.

<sup>12</sup> NN 25/13, 85/10

<sup>13</sup> Poslovnik Vlade RH, 154/11, 121/12, 07/13, 61/15, 99/16. Poslovnik se međutim još uvijek poziva na Kodeks savjetovanja i fakultativnu provedbu Savjetovanja.

<sup>14</sup> NN 81/13

Analognom primjenom, u praksi lokalnih jedinica i županija to bi značilo da se nacrt prijedloga općeg akta ili dokumenta načelniku, gradonačelniku odnosno županu upućuje zajedno s izvješćem o provedenom savjetovanju, kao i da ti čelnici kao predlagatelji isto izvješće dostavljaju u prilogu prijedloga općeg akta odnosno dokumenta općinskom / gradskom vijeću odnosno skupštini županije / Grada Zagreba.

## **Prilog 1: Članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama**

### *Objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću*

- (1) Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.
- (2) Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrta propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.
- (3) Tijela javne vlasti iz stavka 1. ovoga članka dužna su provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa.
- (4) Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrta obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument.
- (5) Tijela javne vlasti dužna su donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.
- (6) Plan savjetovanja s javnošću sadrži naziv propisa, općeg akta ili dokumenta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje, kao što su javne rasprave, distribucija nacrta propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo.
- (7) Nakon provedenog savjetovanja dokumentaciju koja nastaje u postupku savjetovanja s javnošću, bilo u elektroničkom obliku bilo na papiru, tijelo javne vlasti dužno je čuvati u skladu s propisima o arhivskom gradivu.

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

U studenom 2009. godine usvojen je Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata,<sup>15</sup> kojim se utvrđuju opća načela, standardi i mjere javnih savjetovanja, a 2010. godine i Smjernice za primjenu Kodeksa.<sup>16</sup> Prihvaćanje Kodeksa bilo je jedna od prioritarnih mjera Akcijskog plana Strategije suzbijanja korupcije čija se provedba pomno pratila u sklopu ispunjavanja obveza iz Poglavlja 23, kao i mjera Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Za koordinaciju provedbe Kodeksa zadužen je Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, koji surađuje s mrežom koordinatora za savjetovanje u tijelima koja su obveznici provedbe savjetovanja.

Do stupanja na snagu Zakona o pravu na pristup informacijama u ožujku 2013., Kodeks je bio jedini obavezujući akt kojim se Vlada i njezina tijela, prije svega tijela državne uprave, obvezala na provedbu savjetovanja te ujedno preporučila isto jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Danas kada je zakonom propisana obveza savjetovanja s javnošću Kodeks obavezuje Vladu i njezina tijela u onom dijelu u kojem nije u suprotnosti sa odredbom Zakona o pravu na pristup informacijama.

Primjena Kodeksa savjetovanja i pripadajućih mu Smjernica moguća je i od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u smislu neobavezujućeg dokumenta koji olakšava proces donošenja općih akata i dokumenata.

## 2.1.3. Ostali propisi

Određene odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>17</sup> posvećene su postupcima sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka, poglavito referendumu kao metodi sudjelovanja, mjesnim zborovima, prijedlogu donošenja nekog akta odnosno rješavanja pitanja iz djelokruga, kao i podnošeni predstavi i pritužbi (glava IV. Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju, članci 24-26.). Tako članak 24. navedenog Zakona propisuje da građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima preko referenduma i mjesnog zbora građana, u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Referendum je jedna od najznačajnijih metoda za ostvarivanje sudjelovanja javnosti u demokraciji i osnaživanje javnosti u procesu odlučivanja, a zbog svoje važnosti uređen je posebnim zakonom.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> NN 140/09

<sup>16</sup> [https://savjetovanja.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice\\_PDF.pdf](https://savjetovanja.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf)

<sup>17</sup> NN 33/01, 60/01, 129/05, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15.

<sup>18</sup> Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16.

Istim Zakonom predviđeni su i drugi oblici sudjelovanja građana. Članak 25. daje mogućnost građanima da predstavničkom tijelu predlože donošenje određenih akata ili rješavanje nekog pitanja. Taj prijedlog odnosno inicijativa mora biti podržan potpisima najmanje deset posto registriranih birača. Lokalna jedinica dužna je dati odgovor u roku od tri mjeseca od primitka prijedloga. Ova odredba koja se primjenjuje u zakonima o lokalnoj samoupravi mnogih zemalja predstavlja uobičajenu metodu kojom građani utječu na proces donošenja odluka na lokalnoj razini. Danas je građanska inicijativa priznata i na razini Europske unije.

Zakon ne spominje savjetovanja, s obzirom da se radi o novijoj obvezi i praksi. Međutim, to ne čini obvezu savjetovanja s javnošću ništa slabijom u odnosu na klasične oblike savjetovanja koji se uređuju Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

I odredbe drugih sistemskih propisa o javnoj upravi sadrže opće odredbe o savjetovanjima s javnošću. Zakon o sustavu državne uprave<sup>19</sup> još od 1993. godine propisuje u članku 79, stavak 2. fakultativnu mogućnost za čelnike tijela državne uprave da objave nacрте propisa za koje je javnost osobito zainteresirana odnosno pozovu javnost na davanje primjedbi. I članak 63. Zakona o ustanovama<sup>20</sup> iz 1993. propisuje da javna ustanova, kad održava stručna i druga savjetovanja i skupove o pitanjima za koja je javnost posebno zainteresirana, dužna je putem sredstava javnog priopćavanja o tome obavijestiti javnost.

Prikazujući razvoj mehanizama za provedbu savjetovanja u Hrvatskoj, nužno je izdvojiti još nekoliko ključnih momenata akta, važnih za razumijevanje ovog područja. Iako nisu neposredno obavezujući za županije, gradove i općine, mogu poslužiti kao smjer u kojemu bi bilo dobro razvijati ovaj segment djelovanja na lokalnoj razini.

Naime, u okviru pristupnih pregovora za članstvo u EU, Hrvatski sabor je usvojio Zakon o procjeni učinka propisa<sup>21</sup> koji regulira postupak donošenja propisa na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka, koji će poslužiti kao smjernice za odabir najboljeg rješenja za donošenje propisa ili za poduzimanje nenormativnih aktivnosti i mjera. Procjenom učinaka propisa analiziraju se pozitivni i negativni učinci propisa na područje gospodarstva uključujući i financijske učinke, područje socijalne skrbi, područje zaštite okoliša, s osvrtom na fiskalni učinak, uz istodobno savjetovanje s javnošću i zainteresiranom javnošću. Dakle, ovim se propisom provodi savjetovanje s javnošću o modelima na koje se neki društveni problem ili potreba može riješiti ili regulirati, a odnosi se posebno na evaluaciju mogućih učinaka određenih propisa na gospodarstvo, socijalnu zaštitu, okoliš i državni proračun odnosno javnu potrošnju. Navedeni se postupak provodi u dvije faze, a obveznici primjene su Vlada RH, odnosno Ured za zakonodavstvo, stručni nositelji izrade nacрте propisa odnosno nadležna resorna tijela (tijela državne uprave).

---

<sup>19</sup> NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16

<sup>20</sup> NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08.

<sup>21</sup> NN 90/11



Kao što smo već naglasili, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu obveznici ove aktivnosti, ali su slobodni samostalno izraditi studije procjene učinaka propisa, za što iskustvo već imaju u području studija utjecaja na okoliš. Ujedno, iskustva iz savjetovanja u procesu procjene učinaka propisa mogu biti korisna i za lokalne jedinice. Primjerice, procjena učinka i pripadajuća savjetovanja mogla bi se organizirati za pitanje bi li bilo korisnije, svrsishodnije i učinkovitije graditi novu zgradu doma za starije osobe javnim sredstvima ili putem drugih vrsta partnerstva osigurati starijim osobama koje trebaju pojačanu skrb smještaj po povoljnijim uvjetima u postojećim privatnim domovima za starije osobe.

Prikupljeni prijedlozi, ideje i stavovi poboljšavaju kvalitetu odluka jer se sporna pitanja i poteškoće mogu prepoznati prije donošenja odluka, a okupljanjem različitih dionika potencijalne je sukobe moguće prevenirati postizanjem zajedničkog preliminarnog dogovora oko mogućih rješenja. Ovaj segment ne treba promatrati kao zaostajanje u zacrtanom tempu donošenja akata, odnosno odluka, već izravno i proaktivno djelovanje s ciljem usvajanja propisa koji kasnije neće biti podložan kritikama, opiranju i u konačnici možda čak i opozivu.

#### **2.1.4. Praksa Ustavnog suda**

Radi grubog kršenja odredbi o uključivanju javnosti u pripremu propisa i grupe provedbenih materijala od velikog interesa javnosti, Ustavni sud je u postupku za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom svojom odlukom iz svibnja 2013.<sup>22</sup> ukinuo Odluku o uvođenju, praćenju i vrednovanju provedbe Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama.<sup>23</sup>

Ustavni sud je tumačenjima svojih odluka, u postupcima za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom, dao doprinos boljem razumijevanju standarda savjetovanja. U Odluci kojom je ukinut tzv. Kurikulum zdravstvenog odgoja, Ustavni sud je upozorio na važnost dijaloga u demokratskim procedurama, a koji je pri donošenju spomenutog Kurikuluma izostao. Iako u tom ustavnosudskom postupku nije razmatrao materijalno-pravni sadržaj osporenog akta, kao niti uz njega vezana vrijednosna opredjeljenja, Ustavni sud je u svojoj Odluci podsjetio da "... esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članka 1. i 3. Ustava – načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja – imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, demokratski postupci u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv. U ovom se ustavnosudskom postupku razmatra isključivo taj proceduralni aspekt osporene Odluke – KZO/13".

---

<sup>22</sup> Odluka Ustavnog suda RH br. U-II-1118/2013 od 22. svibnja 2013., NN 63/13

<sup>23</sup> NN 17/13

Slično tumačenje je Ustavni sud dao u Odluci o ukidanju Pravilnika o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja što ga je Nacionalno vijeće za znanost donijelo u veljači 2013.<sup>24</sup> Tada je Ustavni sud zaključio,<sup>25</sup> između ostaloga, da u postupku donošenja Pravilnika nisu sudjelovala dva od ukupno šest vijeća za znanstvena područja što govori u prilog ocjeni da postupak njegova donošenja nije bio valjano proveden. Time je Ustavni sud dao za pravo svim dionicima koji su smatrali da se u postupku donošenja Pravilnika nije poštovala osnovna razina sudjelovanja zainteresirane javnosti, kao ni savjetovanje ili bilo koji oblik suradnje te da je neprihvatljivo donošenje dokumenata relevantnih za izbor i razvoj akademske zajednice bez dijaloga sa samom akademskom zajednicom.

Spomenute odluke Ustavnog suda imale su dalekosežni učinak na postupanje tijela javne vlasti i uvelike su pridonijele boljem razumijevanju važnosti, svrhe i koristi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u oblikovanju javnih politika.

Ukratko, usvajanje i provedba na pozitivnim propisima temeljenog i dosljednog postupanja u konačnici znači da je potrebno pažljivo planirati donošenje akata, pri tome razmišljati strateški i dugoročno, ali zauzvrat provedba savjetovanja donosi ključnu lokalnu zajednicu, kvalitetnije odluke, planove i programe, manje troškove i odgađanja u fazi provedbe, jača odnos povjerenja i zajedništva u naporima koji se ulažu kako bi lokalna zajednica bila kvalitetno uređena, perspektivna i po mjeri svojih stanovnika.

## **2.2. UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJE PREMA POSEBNIM PROPISIMA**

Posebni zakoni – npr. Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o prostornom uređenju, Zakon o održivom gospodarenju otpadom, predviđaju posebne načine i postupke za upoznavanje javnosti s prijedlozima određenih planskih dokumenata ili odluka te njihovim izmjenama kao i davanje prijedloga i mišljenja od strane javnosti. Ti propisi ujedno obvezuju i jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, s obzirom da su one donositeljice određenih akata odnosno dokumenata u navedenim područjima.

Postupci uključivanja javnosti predviđeni spomenutim propisima predstavljaju poseban oblik savjetovanja s javnošću uređen posebnim propisima. Ti su propisi mahom usklađeni s europskom pravnom stečevinom i međunarodnim konvencijama koji predviđaju efikasan i inkluzivan proces uključivanja javnosti u odlučivanje o pitanjima od ključnog značenja za lokalnu zajednicu, a i šire – pitanja utjecaja na okoliš, gospodarenja otpadom i prostornog uređenja.

---

<sup>24</sup> NN 26/13

<sup>25</sup> Odluka Ustavnog suda RH br. U-II-1304/2013. od 16. srpnja 2013., NN 99/13

S obzirom da Zakon o pravu na pristup informacijama ne predviđa supsidijarnu primjenu odredbe članka 11. već upravo navodi da provedba savjetovanja s javnošću osim internetske može biti upotpunjena i drugim oblicima, odnos općeg režima savjetovanja (poglavlje 2.1.1.) i posebnih režima valja tumačiti na način da se provedba savjetovanja (javne rasprave) prema posebnom propisu koja nije sukladna proceduri za savjetovanje s javnošću prema Zakonu o pravu na pristup informacijama u osnovnim elementima ne može smatrati ispunjenjem obveze prema Zakonu o pravu na pristup informacijama već se očekuje da se povrh posebnih procedura omogući i internetsko savjetovanje sukladno članku 11.

Drugim riječima, ukoliko se prema posebnom Zakonu (o okolišu, prostornom uređenju, održivom gospodarenju otpadom) provodi savjetovanje objavom nacrtu planskog ili drugog dokumenta na Internetu, i to u vremenu od 30 dana, a na koji svatko može dati mišljenja i prijedloge i na njih dobiti odgovor, nije potrebno provoditi posebno savjetovanje s javnošću primjenom članka 11. Zakona. Ukoliko nisu ispunjena navedena četiri uvjeta u postupcima savjetovanja odnosno rasprave prema posebnim zakonima, pa se savjetovanje provodi isključivo putem javne rasprave fizičkim prisustvom javnosti u određeno mjesto i vrijeme i uvidom u fizički dostupan nacrt akata ili dokumenta (npr. na oglasnoj ploči, na posebnom fizičkom mjestu), potrebno je dodatno omogućiti provedbu savjetovanja temeljem članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama kako bi se što širem krugu korisnika omogućilo uključivanje u donošenje odluka koje imaju neposredan utjecaj na njihov život i rad.

## 2.2.1. Zaštita okoliša

Uključivanje javnosti u procese odlučivanja pri donošenju akata upravo je u području zaštite okoliša doživjelo najveći napredak u proteklih četvrt stoljeća. Isto tako, zaštita okoliša upravo na razini lokalne zajednice dobiva svoj puni smisao.

Prvi značajniji iskorak u regulaciji sudjelovanja javnosti učinjen je potvrđivanjem Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša<sup>26</sup> te usvajanjem Zakona o zaštiti okoliša 2007. godine, odnosno njegovim izmjenama 2013.,<sup>27</sup> i njegovim usklađivanjem s europskim propisima,<sup>28</sup> kao i donošenjem pripadajuće Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.<sup>29</sup>

Zakon uređuje tri prava kojima se osigurava transparentnost i uključivanje građana u pitanjima zaštite okoliša: pravo na pristup informacijama o okolišu, pravo i način sudjelovanja javnosti u pitanjima zaštite okoliša te sudsku kontrolu akata kojima se odlučuje o okolišu (pristup pravosuđu).

---

<sup>26</sup> Aarhuška konvencija je usvojena 1998., stupila na snagu u Republici Hrvatskoj 25. lipnja 2007. (NN – MU 7/08). V. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (NN – MU 1/07)

<sup>27</sup> NN 80/13, 153/13, 78/15

<sup>28</sup> Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu javnosti informacijama o okolišu od 28. siječnja 2003

<sup>29</sup> NN 64/08

Prema odredbama Zakona o zaštiti okoliša, javnost i zainteresirana javnost moraju rano, tijekom postupka odlučivanja u pitanjima okoliša, vezano za odgovarajuće djelovanje nositelja zahvata i operatera, na prikladan način, pravodobno i djelotvorno biti obaviještene o svojem pravu sudjelovanja u postupcima procjene utjecaja na okoliš. U tim postupcima javnost i zainteresirana javnost imaju pravo iznijeti svoje mišljenje, prijedloge i primjedbe vezano za donošenje odluka, odnosno akata tijela javne vlasti, na način i u rokovima kako je uređeno Uredbom. Sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš provodi se putem javne rasprave koja uključuje javni uvid i javno izlaganje.

Nedavni slučaj iz Hrvatske pokazuje da nadzor koji provodi UN-ov Odbor za usklađenost s Aarhuškom konvencijom ima i konkretne učinke praksi. Naime, slijedom postupka kojeg je pred Odborom pokrenula hrvatska udruga Sunce zbog nepostupanja inspekcije Ministarstva zaštite okoliša u slučaju propusta gradova i općina Splitsko-dalmatinske županije da informiraju i uključe javnost u procese donošenja planova gospodarenja otpadom, Odbor je uputio preporuku Ministarstvu da promjenama u zakonodavstvu "na nedvojben, jasan i transparentan način omogućiti sudjelovanje javnosti prilikom donošenja planova vezanih uz okoliš na lokalnoj razini". Ministarstvo je prihvatilo preporuke te ih ugradilo u novi Zakon o održivom gospodarenju otpadom kojima je javnosti omogućeno sudjelovanje i prilikom donošenja planova gospodarenja otpadom na lokalnoj razini.

Člankom 166. Zakona o zaštiti okoliša propisano je da u postupku strateške procjene strategije, plana i programa sudjeluje javnost. U postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš i u postupku utvrđivanja okolišne dozvole sudjeluje javnost i zainteresirana javnost. Cjelovita studija o utjecaju zahvata na okoliš koja se upućuje na javnu raspravu objavljuje se na stranicama resornog Ministarstva ili nadležnog tijela u županiji, odnosno Gradu Zagrebu za provedbu postupka procjene utjecaja na okoliš. Prije donošenja odluka sukladno ovom Zakonu, moraju se razmotriti mišljenja, primjedbe i prijedlozi javnosti i zainteresirane javnosti dostavljeni prilikom sudjelovanja u tim postupcima.

Sukladno članku 5., na sva pitanja koja nisu posebno uređena Zakonom o zaštiti okoliša primjenjuju se odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, a posebnom odredbom to izričito propisuje u odnosu na žalbe povodom zahtjeva za pristup informacijama o okolišu.

## 2.2.2. Prostorno uređenje

Zakon o prostornom uređenju<sup>30</sup> u članku 94. propisuje da se o prijedlogu prostornog plana provodi javna rasprava u kojoj može sudjelovati svatko. Sudionici u javnoj raspravi daju mišljenja, prijedloge i primjedbe na prijedlog prostornog plana u roku i na način propisan tim Zakonom.

---

<sup>30</sup> NN 153/13

Prostorni planovi identificirani su kao sljedeći: državni plan prostornog razvoja, prostorni planovi područja posebnih obilježja, urbanistički plan uređenja državnog značaja, prostorni plan županije, prostorni plan Grada Zagreba, urbanistički plan uređenja županijskog značaja, prostorni plan uređenja grada, odnosno općine, generalni urbanistički plan i urbanistički plan uređenja.

Člankom 100. Zakona o prostornom uređenju propisan je način sudjelovanja sudionika u javnoj raspravi a, člankom 102. propisane su odredbe o roku i načinu objave izvješća o javnoj raspravi.

Javna rasprava o prijedlogu prostornog plana lokalne razine objavljuje se u dnevnom tisku te na mrežnim stranicama resornog Ministarstva i jedinice lokalne samouprave uz propisani sadržaj objave javne rasprave. Istodobno s objavom javne rasprave, prijedlog prostornog plana stavlja se na javni uvid na oglasnu ploču i mrežne stranice nositelja izrade prostornog plana i u informacijskom sustavu. Za vrijeme trajanja javnog uvida (koji je traje 30 dana za lokalne jedinice) nositelj izrade organizira, ovisno o složenosti rješenja prostornog plana, jedno ili više javnih izlaganja radi obrazloženja rješenja, smjernica i mjera, odnosno razloga za stavljanje izvan snage prostornog plana, koje daju nositelj izrade, odgovorni voditelj i prema potrebi drugi stručnjaci koji sudjeluju u izradi prostornog plana. O javnom izlaganju nositelj izrade vodi zapisnik koji potpisuje odgovorna osoba nositelja izrade.

Ujedno, Zakon u članku 4. propisuje da se na pitanja prava na pristup informacijama i podacima u postupcima koja nisu uređena ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju ovoga Zakona primjenjuju odredbe propisa kojim se uređuje pravo na pristup informacijama.

### **2.2.3. Održivo gospodarenje otpadom**

U odnosu na plan održivog gospodarenja otpadom, Zakon o održivom gospodarenju otpadom<sup>31</sup> propisuje u članku 22. da se nacrt plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske kao i nacrt plana gospodarenja otpadom jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba objavljuje radi pribavljanja mišljenja, prijedloga i primjedbi javnosti.

Posredstvom medija nadležno Ministarstvo, odnosno jedinice lokalne samouprave i Grad Zagreb izvješćuju javnost o mjestu na kojem je nacrt plana i nacrt plana gospodarenja otpadom jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba dostupan te načinu i vremenu iznošenja mišljenja, prijedloga i primjedbi. Podrazumijeva se da objava uključuje internetsku objavu, kao što se i izraz 'posredstvom medija' treba tumačiti i na način da uključuje obavijest na internetskoj stranici tijela javne vlasti.

Rok u kojem javnost može iznositi primjedbe, prijedloge i mišljenja ne može biti kraći od 30 dana od dana objave.

---

<sup>31</sup> NN 94/13

U pogledu posebnih akata – izdavanja dozvole po zahtjevu za zbrinjavanje određenih vrsta otpada iz članka 93. Zakon izričito propisuje u stavcima 2. i 3. primjenu odredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti u pitanjima okoliša

S obzirom na navedeno, postupke informiranja i savjetovanja u području gospodarenja otpadom treba provoditi u skladu sa Zakonom o zaštiti okoliša, u mjeri u kojoj neka pitanja nisu uređena Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, dok za sva ostala pitanja koja nisu uređena tim zakonima vrijede odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama.

# 3. KLJUČNE INSTITUCIJE I STANJE PROVEDBE SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU

## 3.1. ULOGA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE U PROMICANJU I PRAĆENJU SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU

Povjerenik za informiranje je neovisno tijelo štiti pravo građana na pristup informacijama javnog karaktera. Pravo na pristup informacijama Ustavom je i zakonom je zajamčeno pravo svake fizičke ili pravne osobe, bez obzira na državljanstvo ili prebivalište odnosno sjedište, na informacije koje posjeduju tijela javne vlasti. Zaštita tog prava sadržana je u provedbi drugostupanjskog (žalbenog) postupka, u kojemu o osnovanosti žalbe korisnika na odluku tijela javne vlasti ili po žalbi zbog šutnje uprave odlučuje Povjerenik za informiranje.

Povjerenik ujedno promiče prava i obveze iz Zakona o pravu na pristup informacijama te provodi i inspekcijski nadzor nad tijelima javne vlasti u pogledu svih obaveza iz Zakona, uključujući i savjetovanja s javnošću, bilo po predstavkama građana ili na vlastitu inicijativu, te prati provedbu Zakona na druge načine.

U skladu s djelokrugom rada i ovlastima Povjerenika za informiranje, a uslijed učestalog kršenja primjene pojedinih odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje može izvršiti i inspekcijski nadzor u tijelu javne vlasti, kojeg obavljaju inspektori, odnosno ovlaštene službenici Povjerenika za informiranje. Neposredni povodi mogu biti zaprimljene predstavke korisnika prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, prijedlog treće strane ili vlastita saznanja Povjerenika. Sastavni dio inspekcijskog nadzora čini utvrđivanje objavljuje li tijelo javne vlasti proaktivno informacije na internetskoj stranici sukladno članku 10. stavku 1. Zakona i, u slučaju da je tijelo obveznik provedbe savjetovanja s javnošću, provodi li tijelo savjetovanje s javnošću sukladno članku 11. Zakona. Povjerenik po obavljenom nadzoru izriče mjere tijelu javne vlasti radi usklađivanja postupanja tijela sa Zakonom, a može izreći i sankcije odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti.

Praćenje primjene Zakona provodi se sustavno, temeljem analitičkih praćenja postupanja tijela javne vlasti po određenom ključu, bilo da je riječ o grupi tijela javne vlasti čije se postupanje prati, bilo da je riječ o segmentu Zakona čija se primjena prati u pojedinom razdoblju. Analize dobivene praćenjem koriste se za jačanje kvalitete edukacijskih programa i izradu smjernica za provedbu Zakona, pa je tako i praćenje provedbe savjetovanja s javnošću poslužilo kao temelj za izradu ovog Priručnika i pripadajuće Upute Povjerenika za informiranje o provedbi članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, koja je, kao i ostale relevantne informacije, dostupna na internetskoj stranici Povjerenika [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr).

Praćenja primjene Zakona čine sastavni dio godišnjeg Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama koje Povjerenik za informiranje podnosi Hrvatskom saboru do 31. ožujka za prethodnu

godinu. Pri tome se posebna važnost daje ispunjavanju obveze proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, kako je to propisano člankom 10. Zakona te provedbi savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa, akata i dokumenata, kako je to propisano člankom 11. Pitanja o provedbi savjetovanja s javnošću dio su i obrasca za dostavu godišnjeg izvješća o provedbi Zakona koja tijela javne vlasti dostavljaju Povjereniku za informiranje do 31. siječnja svake godine za prethodnu godinu.

Promotivna uloga Povjerenika za informiranje uključuje redovito održavanje edukacija za službenike u tijelima javne vlasti, upoznavanje javnosti s provedbom Zakona i pojedinim pitanjima njegove provedbe, informiranje javnosti o pravima i obvezama uređenim Zakonom na sve dostupne načine - putem javnih događanja, kao što su konferencije, okrugli stolovi, i slično, istupima u medijima, te osobito informiranja putem Internet stranice te objavljivanja vlastitih publikacija, kao što je i ova koju upravo čitate.

### **3.2. ŠTO SU POKAZALA DOSADAŠNJA PRAĆENJA I NADZOR PROVEDBE SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU?**

Dosadašnja analitička praćenja i rezultati nadzora po predstavkama građana pokazala su da je primjena članka 11. Zakona te time provedba savjetovanja s javnošću od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave vrlo nezadovoljavajuća. Na primjer, samo polovica županija, njih 10 od 20 županija, objavljuje neku vrstu informacija o provedbi savjetovanja, a i u tim je slučajevima mahom riječ o dokumentima vezanim za okoliš i prostorno uređenje, sukladno obvezama propisanim posebnim zakonima (Zakonom o zaštiti okoliša i Zakonom o prostornom uređenju), dok o mnoštvu općih akata i strateških i planskih dokumenata najčešće uopće ne provode savjetovanje s javnošću putem Interneta, osim eventualno javnih rasprava ili „predstavljanja“ na javnim događanjima. Takva praksa ne može zamijeniti sustavan i uređen proces internetskog savjetovanja niti učiniti proces transparentnim, a k tome ujedno predstavlja direktno kršenje odredbe članka 11. koja jasno propisuje obveze općina, gradova i županija.

Na te probleme ukazale su i brojne predstavke građana u pogledu izostanka provedbe savjetovanja, a koje se se odnose na neprimjerenu i intencijama Zakona suprotstavljenu provedbu savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja propisa. Predstavke najčešće ukazuju na:

- ignoriranje zakonske obveze provedbe savjetovanja s javnošću i time protuzakonitog uskraćivanja građanima i drugim zainteresiranim subjektima prava da se izjasne o nacrtu odnosno prijedlogu nekog akta;
- neprimjereni rok za provedbu savjetovanja, koji često znatno odudara od propisanog instruktivnog roka od 30 dana, pa i na način da traje nekoliko dana od kojih je većina dana vikenda ili blagdana; pri tome se tijela često pozivaju na odredbe Kodeksa te provode savjetovanja u trajanju od samo 15 dana, što predstavlja lošu praksu i ignoriranje zakonske odredbe od (u pravilu) 30 dana;



- neobjavlivanja planova savjetovanja ili njihova neažuriranja tijekom godine, čime se građanima i drugim zainteresiranim subjektima uskraćuje mogućnost da se informiraju o namjeravanoj regulativnoj aktivnosti tijela javne vlasti;
- neobjavlivanja izvješća o provedenom savjetovanju, koja bi trebala dati uvid u zaprimljene primjedbe, njihovo prihvaćanje i neprihvaćanje, te općenito sliku o procesu razmjene mišljenja i stavova između građana i tijela javne vlasti oko pitanja koja se uređuju određenim aktom;
- nenavođenje razloga za neprihvaćanje onih primjedbi, komentara i prijedloga koji nisu uvaženi odnosno prihvaćeni, čime tijela javne vlasti ignoriraju svoje građane i pokazuju nepoštovanje prema njima kao i prema svojoj zakonskoj obvezi;
- neadekvatnom nazivanju dokumenata koji su premet savjetovanja, koje dovodi do pogrešnog informiranja građana i time utječe na njihovo uključivanje.

Dodatno, temeljem nalaza iz vlastitih analitičkih pregleda, ističe se kako je veoma važno da tijela koja provode savjetovanje imaju dostupnu arhivu zatvorenih savjetovanja, uz obavijesti i pripadajuće dokumente za otvorena savjetovanja, kako bi građani i drugi zainteresirani subjekti, a osobito mediji, udruge i akademska zajednica mogli pratiti razvoj uređenja nekog područja odnosno pitanja te biti upoznati sa razlozima za donošenje pojedinih odredbi odnosno prihvaćanje ili neprihvaćanje ranijih primjedbi i prijedloga.

Upravo iz razloga uočenih problema u provedbi ovog segmenta Zakona o pravu na pristup informacijama, nastao je i ovaj Priručnik koji sadrži niz informacija, pojašnjenja, primjera i obrazaca, koji bi tijelima javne vlasti, osobito jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave trebao pomoći u dosljednoj i kvalitetnoj primjeni članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, kojim je regulirana obveza provedbe savjetovanja s javnošću. Primjeri i upute usmjereni su upravo prema općinama, gradovima i županijama, zbog njihovog velikog značaja, samoupravnih regulativnih ovlasti te neposrednog utjecaja na interese, prava i obveze građana i drugih subjekata (poduzetnika, civilnog društva, i dr.), koji pitanje pravilne i učinkovite provedbe savjetovanja s javnošću čini utoliko važnijim.

### **3.3. SAVJETOVANJA NA DRŽAVNOJ RAZINI I ULOGA VLADINOG UREDA ZA UDRUGE**

Uz Povjerenika za informiranje koji je nadležan štiti, pratiti i promicati savjetovanja s javnošću na svim razinama, u provedbi i promicanju savjetovanja važna uloga pripada i Uredu za udruge Vlade RH. Do stupanja na snagu Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2013., Ured za udruge realizirao je ključne pomake pripremom nacrtu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te pripadajućih Smjernica za provedbu, educiranja tijela na državnoj razini, osobito ministarstava i drugih tijela državne uprave, kao i poticanja i promocije savjetovanja među udrugama civilnog društva.

Ured za udruge vodi i održava nacionalni portal elektroničkih savjetovanja <https://savjetovanja.gov.hr/> putem kojeg su savjetovanja dužna provoditi tijela državne uprave. Drugi obveznici (druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima) mogu također koristiti taj portal (brojne državne agencije to i čine) ili provoditi savjetovanja putem svojih internetskih stranica. Portal je osobito koristan za propise i dokumente koji se primjenjuju na cijelom teritoriju Republike Hrvatske, s obzirom da svi građani i drugi zainteresirani subjekti mogu na jednom mjestu naći otvorena (kao i završena) savjetovanja s javnošću i uključiti se u proces izrade propisa i drugih dokumenata.

Kao ured Vlade, Ured za udruge i dalje aktivno promiče provedbu savjetovanja s javnošću tijela državne uprave i drugih tijela na državnoj razini, provodi edukacije samostalno ili zajedno s Povjerenikom te potiče uključivanje udruga civilnog društva u procese savjetovanja s javnošću.

# 4. OBVEZE JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U PROVEDBI SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU PREMA ČLANKU 11. ZPPI

## 4.1. KOJA SU TIJELA OBVEZNICI PROVEDBE SAVJETOVANJA?

Savjetovanja s javnošću dužna su provoditi određene vrste tijela javne vlasti, sukladno izričitoj zakonskoj odredbi članka 11., stavak 1. Krug obveznika čine:

- tijela državne uprave - ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama
- druga državna tijela – npr. Hrvatski sabor, Vlada RH, Državno sudbeno vijeće, Hrvatska narodna banka, itd.
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave – općine, gradovi, županije
- pravne osobe s javnim ovlastima – npr. agencije, strukovne i profesionalne komore, druge pravne osobe koje imaju javne ovlasti (npr. ustanove koje imaju javne ovlasti)

Drugim riječima, obveza je provedbe savjetovanja s javnošću propisana za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i za ostale navedene skupine obveznika, te su oni dužni poduzeti odgovarajuće aktivnosti kako bi osigurali ispunjavanje te obveze.

## 4.2. U KOJIM SLUČAJEVIMA JE POTREBNO PROVODITI SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU?

U skladu s člankom 11., stavak 1. Zakona, županije, gradovi i općine dužni su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

Tijekom inspekcijskih nadzora i postupanja po predstavkama koje provode inspektori Povjerenika za informiranje, uočeno je kako postoje određene nedoumice oko utvrđivanja u odnosu na koje akte treba provoditi savjetovanje s javnošću, koju je potrebno ovdje otkloniti. Također, uvriježila se praksa da se savjetovanja (javne rasprave) koje se provode za dokumente iz područja okoliša ili prostornog planiranja smatraju ispunjenjem obveze provedbe savjetovanja, kako za te dokumente specifično, tako i u pogledu obveze provedbe savjetovanja općenito.

Osnovno je pravilo da se radi o (1) **određenoj vrsti akata** te da (2) takvi **akti utječu na interese građana i pravnih osoba**.

Proizlazi da se prije svega radi o (a) općim aktima, kao obvezujućim aktima opće primjene na odrediv, ali ne konkretno (poimenično) određen krug osoba odnosno subjekata, a koji utječu na njihove interese, uključujući

prava i obveze. To uključuje odluke predstavničkih ili izvršnih tijela kojima se utvrđuju pravila za izvršenje kakve obveze ili ostvarivanje kakvog prava odnosno kakvog postupanja tijela prema fizičkim i pravnim osobama (statut i opći akti, bilo kojeg naziva). Drugim riječima, odluke koje imaju karakter pojedinačnog akta kojim se odlučuje o pravima i obvezama konkretne fizičke ili pravne osobe temeljem prethodno provedenog postupka nisu akti pogodni za savjetovanje (primjerice odluka o dodjeli nagrade osobi A.B., odluka o dodjeli prostora udruzi C.).

Druga kategorija akata su (b) strateški i planski dokumenti, ali kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. To znači da strategije, planovi i programi razvoja lokalne zajednice u cjelini ili pojedine djelatnosti, osobito u okviru samoupravnog djelokruga tijela (npr. turizma, kulture, uređenja naselja, prometa, itd.), predstavljaju dokumente za koje je potrebno provesti savjetovanje s javnošću. S druge strane, akti koji imaju interni karakter u smislu primjene na samo unutarnje funkcioniranje tijela (npr. godišnji plan rada), nisu pogodni za provedbu savjetovanja s javnošću.

Iako nije moguće predvidjeti sve moguće situacije, ističu se tipični **primjeri akata** koje donose/uvajaju županije, gradovi i općine čijem bi donošenju trebalo prethoditi savjetovanje s javnošću. Radi činjenice da opći, odnosno strateški ili planski dokumenti utječu na interese građana i pravnih osoba, savjetovanje bi trebalo provesti za sljedeće akte i dokumente:

- Strategije razvoja općina, gradova, županija ili pojedinih djelatnosti,
- Strategije upravljanja i raspolaganja imovinom,
- Akcijske planove za provedbu neke strategije, plana ili programa,
- Programe javnih potreba u sportu,
- Programe javnih potreba u socijalnoj zaštiti,
- Programe održivog razvoja poljoprivrede, šumarstva i ruralnog prostora,
- Programe građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture,
- Planove i odluke koji imaju utjecaj na okoliš,
- Prostorne planove, uključujući urbanističke planove,
- Pravilnike o financiranju programa, projekata i javnih potreba (npr. o financiranju potreba u kulturi, u sportu ili sl.),
- Odluke o načinu i uvjetima dodjele na korištenje prostora mjesnim odborima,
- Odluke o naknadama za korištenje javne površine,
- Odluke o autotaksi prijevozu,
- Odluke o stipendiranju studenata,
- Odluka o komunalnom redu,
- Odluke o uvjetima držanja kućnih ljubimaca,
- Odluke o radnom vremenu objekata u kojima se pružaju ugostiteljske usluge, itd.

### Primjer 1

*Tijekom jednog inspekcijskog nadzora, uočeno je kako se u Gradu A. organizirala javna rasprava za akte pod nazivom "Kandidati Programskog vijeća Kazališta B." i "Nagrada Grada A." za koje je kao metoda savjetovanja predviđena dostava prijedloga za imenovanja i nagradu u roku od 15 dana. Osim neprimjerenog roka, utvrđeno je i kako navedeni akti nemaju status općih akata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba i za koja su tijela lokalne samouprave dužna provoditi postupak savjetovanja s javnošću. Poziv na dostavu prijedloga za imenovanja ili nagradu predstavlja javni poziv.*

*Međutim, ukoliko bi se aktima pod gornjim nazivima utvrđivalo pravila ili kriterije kojima se uspostavlja način dodjele nagrada od strane tijela javne vlasti ili način izbora članova nekog tijela, tada bi navedeni akti predstavljali opće akte za koje bi prije donošenja trebalo provoditi postupak savjetovanja i čije donošenje bi trebalo planirati u Planu savjetovanja s javnošću.*

U odnosu na **proračunske dokumente**, s obzirom na njihov specifičan sadržaj, praksa oko savjetovanja još se nije ustalila. Naime, dio proračuna je uvijek zadan konkretnim potrebama za tekuće potrebe administracije lokalnih zajednica (plaće, materijalne rashode i sl.). Međutim, u odnosu na dio proračuna koji će se utrošiti na različite aktivnosti i projekte, građani i pravne osobe trebaju imati priliku dati svoje mišljenje i prijedloge te u odnosu na njih dobiti odgovor (obrazloženje) lokalne vlasti. U mnogim državama posljednjih se godina stoga provodi poseban oblik savjetovanja s javnošću u odnosu na proračun – participativno budžetiranje. Jedan od uvriježenih načina je davanje javnosti mogućnosti da se očituje o prioritetima za financiranje u odnosu na određen «slobodan» dio sredstava.

I u Hrvatskoj se javljaju začeci takvih mogućnosti (npr. Pazin, Pula), ali za punu primjenu participativnog budžetiranja potrebno je da općine, gradovi i županije steknu znanja i vještine njihove provedbe, za što je preporučljiva suradnja s udrugama civilnog društva i projektno financiranje uvođenja ove vrlo važne prakse. Dok se ne steknu uvjeti za participativno budžetiranje, za što inicijativa leži na lokalnim i područnim (regionalnim) jedinica i njihovoj suradnji s udrugama, preporučljivo je da se i nacrt proračuna, kao temeljnog financijskog akta jedinice objavi na Internet stranici te dati građanima mogućnost da daju svoje primjedbe i mišljenja. I sama potreba obrazlaganja utroška na određenim stavkama, može potaknuti tijela da razmotre svrhu trošenja javnih sredstava i eventualno dovesti do kvalitetnije raspodjele koja odgovara potrebama lokalne zajednice u cjelini.

Sve navedeno za akte i dokumente vrijedi i za njihove **izmjene i dopune**. Ipak, valja istaknuti da su ponekad tijela u nedoumici treba li provoditi savjetovanje s javnošću ukoliko se akt mijenja samo 'tehnički'. Naime, u praksi se događa da tijela javne vlasti moraju uskladiti svoje propise, akte ili dokumente s aktima višeg ranga. Primjerice, kada se zakonom promijeni naziv tijela ili nekog akta na koji se ujedno poziva i opći akt lokalne jedinice koji je potom potrebno uskladiti s novim stanjem. Stajalište je Povjerenika da se savjetovanja ne trebaju provoditi za puko formalno usklađivanje u smislu preuzimanja normativnog rješenja u propisu odnosno aktu višeg ranga (npr. naziva ministarstva, naziva nekog dokumenta kojeg je lokalna jedinica u obvezi donijeti)

i to samo ako se promjena odnosi isključivo na navedeno usklađivanje. S obzirom da lokalna jedinica u tom slučaju nema mogućnost normativnog izbora, ni građani ni pravne osobe neće imati mogućnost utjecati na ishod izmjene akta koji je u pitanju. Međutim, ako potrebna 'tehnička' izmjena posluži za dodatne izmjene navedenog akta ili dokumenta, potrebno je provesti savjetovanje s javnošću. Ujedno, takve se nedoumice mogu spriječiti uobičajenim nomotehničkim pravilima da se primjerice umjesto punog naziva tijela ono definira prema nadležnosti (tijelo središnje državne uprave nadležno za obrazovanje, ministarstvo nadležno za prostorno građenje, itd.).

Također je uočeno kako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave redovito provode javne rasprave za **prostorne odnosno urbanističke planove i druge planove** prema posebnim propisima (Zakon o prostornom uređenju, Zakon o održivom gospodarenju otpadom). U odnosu na prostorne planove i planove o održivom gospodarenju otpadom, kao i druge akte čija se priprema i usvajanje odvija prema posebnim propisima, savjetovanje s javnošću iz perspektive Zakona o pravu na pristup informacijama smatra se provedenim ispunjava supstancijalne uvjete koje se traže za savjetovanje s javnošću temeljem članka 11. : (1) radi se o savjetovanju putem Interneta (uz ostale oblike eventualno propisane tim zakonima); (2) ono traje najmanje 30 dana; (3) svatko može dati mišljenja i prijedloge i (4) na njih dobiti odgovor, nije potrebno provoditi posebno savjetovanje s javnošću primjenom članka 11. Zakona. Ukoliko nisu ispunjena navedena četiri uvjeta u postupcima savjetovanja odnosno rasprave prema posebnim zakonima, potrebno je dodatno omogućiti provedbu savjetovanja temeljem članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama (detaljnije v. Poglavlje 2.2.). Zakon o pravu na pristup informacijama, pored načina provođenja postupka savjetovanja iz članka 11., ne isključuje i provođenje javne rasprave odnosno drugih oblika savjetovanja, stoga gore spomenuti propisi nisu u koliziji, niti se provedbom jednog anulira obveza provedbe temeljem drugog propisa, već ih se treba smatrati komplementarnima.

Dakle, s obzirom da takvi akti osobito utječu na interese građana i pravnih osoba na području jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave i šire, preporuča se navedene planove i njihove izmjene učiniti sastavnim cijelom Plana savjetovanja s javnošću. Na taj način javnost se na jednom mjestu može upoznati sa svim planiranim savjetovanjima u jednog godini, bez obzira provode li se prema Zakonu o pravu na pristup informacijama ili posebnim Zakonima. Tim više što se Zakon o pravu na pristup informacijama obvezuje na provedbu internetskog savjetovanja kojim se omogućuje sudjelovanje širem krugu osoba, te utvrđuje ostale proceduralne uvjete (plan savjetovanja, izvješće, itd.) koji osiguravaju i unaprjeđuju razvoj kulture uključivanja javnosti i potiču uspostavu redovite i stalne prakse provedbe savjetovanja za sve akte koji utječu na interese građana i pravnih osoba.

### 4.3. NA KOJI NAČIN I U KOJIM ROKOVIMA JE POTREBNO PROVESTI SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU?

Savjetovanje s javnošću koje uređuje Zakon o pravu na pristup informacijama provodi se sukladno članku 11., stavak 2. putem Interneta. Tijela državne uprave dužna su ga provoditi putem središnjeg portala za savjetovanje s javnošću (portal e-Savjetovanja dostupan je na poveznici <https://savjetovanja.gov.hr/>), a drugi obveznici ili putem vlastitih Internet stranica ili putem središnjeg portala. U svakom slučaju, Internet (online) savjetovanje je preduvjet za ispunjavanje zakonske obveze.

Za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave preporučljivo je da **internetsko savjetovanje** provode ili putem vlastitih stranica ili putem posebnih lokalnih ili županijskih portala čije su pokretanje neke jedinice već najavile. S obzirom na kapacitete manjih lokalnih jedinica, osobito općina i dijela gradova, preporučljivo je da se portali za e-savjetovanja uspostavljuju ili na razini županije ili većih gradova. Građani i pravne osobe neke lokalne jedinice prije svega su usmjereni na internetske stranice svojih lokalnih jedinica, te je preporučljivo da se internetska savjetovanja odvijaju na tim internetskim stranicama ili s njima povezanim lokalnim portalima koje građani posjećuju.

U svrhu olakšavanja dostupnosti informacija o savjetovanju te povećanja odaziva, **na internetskoj stranici** općine, grada ili županije potrebno je uspostaviti posebnu vidljivu i pristupačnu rubriku o savjetovanjima koja će sadržavati sve relevantne informacije, uključujući plan savjetovanja, upute i obrasce za sudjelovanje, izvješća o savjetovanjima kao i arhivu prošlih savjetovanja, eventualnu poveznicu na portal savjetovanja te ujedno u rubrici vijesti oglasiti otvaranje pojedinog savjetovanja.

Uz internetsko savjetovanje, Zakon ne isključuje već potiče i provedbu **savjetovanja na druge načine**, poput tribina, fokus grupa, javnih rasprava, direktnim pozivom zainteresiranim javnostima, stručnim skupinama, itd (članak 11., stavak 6.). Takvi oblici posebno su pogodni u lokalnoj zajednici u kojoj je relativno lako osigurati prisutnost zainteresirane javnosti i stručnjaka za pojedina pitanja.

Internetsko savjetovanje započinje sukladno članku 11., stavak 2. objavom nacrtu općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja. Drugim riječima, **otvaranje savjetovanja** uključuje objavu sljedećih elemenata:

- (1) nacrt akta ili dokumenta,
- (2) tekst obrazloženja u kojem se ističu razlozi za donošenje akta ili dokumenta te ciljevi koji se žele postići njegovim donošenjem, i
- (3) poziv javnosti da dostavi prijedloge i mišljenja, uključujući podatke o rokovima savjetovanja (početak i završetak), obrazac za sudjelovanje te adresu elektroničke pošte na koju se dostavlja popunjeni obrazac.

U pogledu **roka za provedbu savjetovanja s javnošću** putem Interneta, Zakon propisuje da se savjetovanje provodi u pravilu u trajanju od 30 dana (članak 11., stavak 3.). Iznimka su postupci procjene učinaka propisa. Međutim, formulacija 'u pravilu 30 dana' znači da je 30 dana pravilo, ali je moguće da savjetovanje traje iznimno i kraće. Takve iznimke trebaju biti obrazložene u tekstu obrazloženja koji se prilaže samom nacrtu (npr. potreba usklađivanja akta radi korištenja sredstava iz EU fondova, izvanredne okolnosti koje zahtijevaju regulaciju), a ujedno ne smiju odudarati od pravila u toj mjeri da se mogućnost uključivanja javnosti gotovo poništava (npr. savjetovanja od četvrtka do ponedjeljka). Zakonska formulacija svakako ne znači da je pravilo 15 dana, što je preporuka iz Kodeksa savjetovanja koji je akt niže snage koji obvezuje svog donositelja.

Ukoliko se uključivanje javnosti u proces izrade akta ili dokumenta **planira i na druge načine**, poželjno je to navesti prilikom otvaranja internetskog savjetovanja, kao i u Planu savjetovanja (članak 11., stavak 6.). Međutim, čak i ako drugi načini provedbe savjetovanja nisu bili navedeni u Planu savjetovanja, a kasnije se pokaže potreba za istim, preporuča se provesti i te druge oblike (npr. javnu raspravu, fokus grupu), jer se na taj način proširuje mogućnost uključivanja javnosti, a posljedično i kvaliteta akta odnosno dokumenta kao i razina njegove prihvaćenosti od adresata.

Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga, nositelj izrade nacrtu / prijedloga akta odnosno dokumenta dužan je izraditi **izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću** i objaviti ga na internetskoj stranici odnosno na portalu za savjetovanja, ukoliko tim putem provodi savjetovanje (članak 11., stavak 4.). To izvješće treba sadržavati (1) sve zaprimljene prijedloge i primjedbe i (2) očitovanja tijela zajedno s razlozima zbog kojih pojedina primjedba nije prihvaćena. Poželjno je i da sadrži pregled broja dostavljenih primjedbi i mišljenja, te broj sudionika u savjetovanju.

Zakon ujedno propisuje da se izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi opći akt ili dokument. Drugim riječima, kada primjerice gradonačelnik predlaže donošenje kakvog općeg akta gradskom vijeću, uz prijedlog općeg akta treba dostaviti i izvješće o provedenom savjetovanju. Na taj način i sam donositelj akta odnosno dokumenta dobiva uvid o stavu javnosti u pogledu pojedinih normativnih rješenja što mu olakšava donošenje odluke hoće li navedeni prijedlog podržati ili ne.

Na kraju, sukladno članku 11., stavak 7., nakon provedenog savjetovanja dokumentaciju koja nastaje u postupku savjetovanja s javnošću, bilo u elektroničkom obliku bilo na papiru, tijelo javne vlasti dužno je **čuvati u skladu s propisima o arhivskom gradivu**. To znači da je potrebno čuvati dokumente koji se objavljuju na internetskoj stranici (nacrt, obrazloženje, poziv javnosti, izvješće) kao i dokumente koji se zaprimaju ili otpremaju na papiru (npr. nacrt, izvješće). Navedena dokumentacija može biti i predmetom inspekcijskog nadzora ili zahtjeva za pristup informacijama. Dodatno, korisno je na internetskoj stranici imati dostupnu i arhivu zatvorenih savjetovanja.



## 4.4. KAKO PLANIRATI SAVJETOVANJA?

Sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine (članak 11., stavak 5.). S obzirom na objektivne okolnosti i promjene do kojih može doći, plan je moguće i mijenjati, te ga ažuriranoga i objavljivati. Stoga je o izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.

Sukladno članku 11., stavak 6. u planu savjetovanja s javnošću treba navesti naziv općeg akta ili dokumenta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja (npr. kvartal u godini, mjesec), okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja (u kojem kvartalu u godini se očekuje savjetovanje) te navesti druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje.

## Prilog 2: Obrazac Plana savjetovanja s javnošću

| Grad _____<br>Plan savjetovanja s javnošću za godinu 2017. |   |  |   |  |  |   |
|--|---|--|---|--|--|---|
| Redni broj   | Naziv akta ili dokumenta                                    | Nositelj izrade nacrtu prijedloga akta               | Očekivano vrijeme donošenja akta          | Okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja | Ostali predviđeni načini provedbe savjetovanja / očekivano vrijeme                           | Donositelj akta (npr. Gradonačelnik / Gradsko vijeće) |
| 1.   | <i>Strategija razvoja Grada ... za razdoblje 2018-2023.</i> | <i>npr. gradonačelnik ili gradsko upravno tijelo</i> | <i>rujan 2017. ili III. kvartal 2017.</i> | <i>1-31. svibanj 2017.</i>                         | <i>Radna skupina – ožujak-travanj 2016.<br/>Javna rasprava – okrugli stol – lipanj 2016.</i> | <i>Gradsko vijeće</i>                                 |
| 2.   | <i>Odluka o komunalnom redu</i>                             | <i>npr. gradonačelnik ili gradsko upravno tijelo</i> | <i>IV. kvartal 2017.</i>                  | <i>1-30. rujna 2017.</i>                           | <i>Radna skupina lipanj – srpanj 2017.</i>   | <i>Gradsko vijeće</i>                                 |
| 3.   |   |  |   |  |  |   |
| ...  |   |  |   |  |  |   |
|  |   |  |   |  |  |   |
|  |   |  |   |  |  |   |

### 4.5. SLUŽBENICI ZA INFORMIRANJE / KOORDINATORI SAVJETOVANJA

Prema članku 13. Zakona o pravu na pristup informacijama, svako tijelo mora imenovati osobu koja je zadužena za osiguravanje provedbe odredbi zakona u tijelu javne vlasti, uključujući savjetovanja s javnošću. Te su osobe – službenici za informiranje – upisani u registar službenika za informiranje kojeg vodi Povjerenik za informiranje (Popis tijela javne vlasti dostupan je na <http://tjv.pristupinfo.hr/>).

U pravilu, službenik za informiranje trebao bi biti zadužen i za osiguravanje provedbe savjetovanja s javnošću. Ipak, u nekim tijelima, osobito tijelima državne uprave koje je prethodno obvezivao i Kodeks savjetovanja, uz službenike za informiranje postoje posebni koordinatori savjetovanja s javnošću. To je u pravilu rezultat činjenice da je Kodeks savjetovanja tražio imenovanje koordinatora savjetovanja, a isto pitanje nije bilo uređeno Zakonom o pravu na pristup informacijama.

U manjim tijelima javne vlasti, pa tako i u većini lokalnih jedinica, službenik za informiranje zadužen je za provedbu svih odredbi Zakona, pa tako i savjetovanja s javnošću. Međutim, u nekim tijelima će, s obzirom na opseg posla i specifične vještine, možda biti potrebno uspostaviti funkciju koordinatora za savjetovanja. Tamo gdje je službenik za informiranje ujedno i osoba s pravnim znanjima ili s iskustvom u procesu izrade propisa ili participativnih shema, najčešće neće biti potrebe za uspostavom dodatne pomoćne funkcije koordinatora u drugoj osobi. S druge strane, ako je službenik za informiranje istovremeno i glasnogovornik odnosno osoba za odnose s javnošću i protokol, često će mu nedostajati specifična znanja za provedbu savjetovanja ili će biti opterećen drugim obavezama svog radnog mjesta. Također, u velikim lokalnim jedinicama moguće je da će u svakom upravnom odjelu biti potrebno uspostaviti koordinatora za savjetovanja (npr. u Gradu Zagrebu).

S aspekta provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama potrebno je osigurati kontinuiranu i potpunu provedbu Zakona. Ukoliko je u proces savjetovanja uključeno više osoba (npr. službenik za informiranje i koordinator ili više koordinatora), treba imati na umu da je potrebno osigurati koordinaciju i suradnju između njih te unutar tijela, kroz stupnjeve hijerarhije i horizontalno. Također, prema Zakonu, službenik za informiranje je, uz čelnika, primarno odgovoran za postupanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama i ujedno izvještava o provedbi Zakona, te ga u tom smislu mogu pogoditi i prekršajne odredbe. Stoga je službenik za informiranje u konačnici uvijek centralna točka za osiguravanje provedbe svih odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, pa tako i savjetovanja s javnošću.

Postupajući po predstavkama građana i drugih korisnika Zakona, čiji je sastavni dio provedba savjetovanja s javnošću, identificirana je potreba ulaganja napora u edukaciju službenika koja su zaduženi za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama u tijelima javne vlasti koji su obveznici provedbe savjetovanja.

Povjerenik za informiranje, u suradnji s Uredom za udruge Vlade Republike Hrvatske u Državnoj školi za javnu upravu redovito provodi edukacije o učinkovitoj provedbi savjetovanja s javnošću, koje su besplatne i u koje se mogu uključiti svi službenici kojima je u djelokrugu rada provedba savjetovanja ili koje tema zanima. Ujedno su za 2017. godinu planirane i regionalne radionice usmjerene na povećanje kapaciteta tijela javne vlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za provedbu pojedinih segmenata zakona, među ostalim i provedbu savjetovanja s javnošću.

# 5. KAKO UČINKOVITO I KVALITETNO PROVESTI SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU?

U nastavku se nalazi sažeti prikaz 10 ključnih koraka za učinkovitu provedbu savjetovanja javnošću u postupcima donošenja akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

## **Korak 1: Odredite ključna pitanja na koja želite dobiti odgovor u postupku savjetovanja**

Dobra priprema postupka savjetovanja uvelike može olakšati sve daljnje korake i pravodobno prevenirati moguće nesporazume u procesu. Prvi korak u postupku savjetovanje jest utvrditi ključna pitanja na koja želimo dobiti mišljenja i prijedloge u postupku savjetovanja. Naime, ako želimo dobiti smislene i fokusirane doprinose na nacрте akata u postupku savjetovanja, važno je javnosti pojasniti svrhu savjetovanja, predstaviti glavne probleme koje adresira predloženi akt s opcijama za njihovo rješavanje, kao i najvažnija pitanja o kojima se posebno želi dobiti povratna informacija javnosti.

Od samog početka postupka savjetovanja treba vrlo jasno istaknuti postoje li neki aspekti nacрта akta koji se neće moći mijenjati, a koja su to još uvijek otvorena pitanja. To dakako nipošto ne onemogućuje javnost da iznese svoje stavove o cjelokupnom tekstu i svim ostalim povezanim pitanjima, ali pridonosi realnijim očekivanjima svih uključenih.

Jasnoća pitanja o kojima se provodi savjetovanje može uvelike povećati korisnost zaprimljenih mišljenja i prijedloga kao i smislenost čitavog procesa.

Ključna pitanja i problemi (s mogućim opcijama za njihovo rješavanje) o kojima se savjetovanje provodi trebaju se navesti u obrazloženju nacрта akta odnosno dokumenta, zajedno s razlozima i ciljevima njihova donošenja.

U nastavku je primjer sličnog dokumenta za savjetovanje s javnošću.

### **Primjer 2**

#### **Savjetovanje o nacrtu prijedloga odluke Grada Rijeke o stipendiranju darovitih učenika i studenata**

Ovo savjetovanje ostaje otvoreno od 19. svibnja do 17. lipnja 2016. Nakon toga više neće biti moguće ispunjavati Obrazac za savjetovanja i pisati komentare na ovu temu. Na sudjelovanje u otvorenom internetskom savjetovanju pozivaju se svi građani, a u prvom redu populacija na koju se odluka i odnosi, dakle učenici i studenti koji žele dobiti stipendiju prema kriterijima darovitosti, te njihovi roditelji, ali i stručna javnost – profesori, psiholozi, pedagozi, stručni suradnici u obrazovnom sustavu, akademska zajednica te udruge mladih.

## UVOD

Strategija razvoja Grada Rijeke za razdoblje 2014.-2020 kao tri središnja strateška cilja razvoja Rijeke u narednom razdoblju zacrtala je sljedeće:

- Globalno pozicionirati Rijeku razvojem Riječkoga prometnog pravca.
- Na temeljima društva znanja i novih tehnologija razviti konkurentno gospodarstvo.
- Osigurati dostojanstvo svih građana jačanjem socijalne uključenosti i razvojem projekata od zajedničkog interesa.

Pored složenih i velikih infrastrukturnih i gospodarskih zahvata Grad Rijeka navedene ciljeve dostiže i kroz niz redovnih mjera i manjih, ali bitnih projekata. Ovakvo je strateško usmjerenje Rijeke usklađeno s europskom strategijom Europa 2020. koja iznosi viziju europske socijalne tržišne ekonomije na trostrukoj osnovi pametnog, održivog i uključivog rasta. Pored ostalog, ovo uključuje i polje obrazovanja, zapošljavanja i vještina te borbu protiv siromaštva.

Prepoznajući da je u ekonomski kriznim vremenima upravo društvena kohezija od naročite važnosti, Grad Rijeka iznimne napore ulaže u i niz mjera kojima na razne načine podupire školovanje mladih ljudi. poboljšavajući izgled one koji se žele školovati unatoč slabijem socijalnom statusu.

## RAZLOZI DONOŠENJA NOVOG PRIJEDLOGA ODLUKE

Grad Rijeka dodjeljuje stipendije darovitim učenicima 3. i 4. razreda srednjih škola i studentima temeljem Odluke o stipendiranju darovitih učenika srednjih škola i studenata („Službene novine Grada Rijeke“ broj 4/15; u daljnjem tekstu: Odluka). Ovom se Odlukom utvrđuju uvjeti i kriteriji za stjecanje prava na dodjelu stipendija darovitim učenicima srednjih škola i studentima, postupak za dodjelu stipendija te prava i obveze korisnika stipendije. Sastavni dio Odluke su i Kriteriji za dobivanje stipendija, po kojima se pristupnici boduju i rangiraju.

Kroz provedbu navedene Odluke, došlo je do potrebe njezinog usuglašavanja s drugim općim aktima Grada Rijeke kojima se uređuje stipendiranje te jedinstvenog postupanja kod određenih situacija, ali i najboljeg rješavanja specifičnih situacija zbog životnih okolnosti potencijalnih i postojećih stipendista. S obzirom na činjenicu da je Odluka u razdoblju od njezinog donošenja pa do danas mijenjana u više navrata, Odjel gradske uprave za odgoj i školstvo, kao i Povjerenstvo nadležno za provedbu postupka dodjele stipendija, usuglasila su se da bi zbog njezine preglednosti valjalo pristupiti izradi cjelovitog teksta Odluke, a sve s ciljem njezinog usuglašavanja kao i usuglašavanja sa rješenjima koje je u pojedinim slučajevima iznjedrila praksa, uz preciznije i jasnije definiranje pojedinih činjenica i situacija kako bi se ubuduće spriječilo pogrešno tumačenje nekih odredaba te popunile uočene pravne praznine.

## ŠTO JE NOVO U STIPENDIRANJU DAROVITIH UČENIKA I STUDENATA?

U nastavku su istaknute samo one odredbe koje su doživjele važnije promjene u odnosu na postojeći tekst Odluke:

- na jasniji su način uobličene odredbe kojima su propisani uvjeti koje mora zadovoljiti osoba koja se natječe za stipendiju,
- izmijenjene odnosno dopunjene su odredbe koje se odnose na sastav i rad Povjerenstava,
- izmijenjen je način donošenja prijedloga rang-liste na način da prijedlog rang lista donosi Povjerenstvo, a konačnu rang listu Gradonačelnik,

- dopunjene su odredbe kojima se uređuje pravo na podnošenje prigovora na rang-listu na način da isto razmatra Povjerenstvo, a konačnu odluku donosi Gradonačelnik,
- ujednačene su odredbe kojima se propisuju uvjeti za nastavak primanja stipendija,
- uređen je način odustajanja od sklapanja ugovora o stipendiranju tako što je pristupniku dana mogućnost, da ukoliko bude na rang-listama temeljem dvije odluke o stipendiranju Grada, sam odabere koju prijavu će povući, ukoliko to ne učini u propisanom roku, Povjerenstvo će utvrditi na kojoj će se konačnoj rang list pristupnik nalaziti,
- u Kriterijima za dobivanje stipendija (u dijelu Priznata postignuća za sudjelovanje na natjecanjima, priznati radovi i nagrade) predložene su promjene u bodovanju postignuća studenata u znanstvenom i stručnom području i to na način da se predloženim postignućima daje veći broj bodova od dosadašnjeg. Naime, budući da su studentima predložena postignuća teže dostupna (većinom se odnose na objavljivanje znanstvenih i stručnih radova) potrebno ih je vrednovati na adekvatan način (pridodati im odgovarajući broj bodova) te tako studente pristupnike staviti u što ravnopravniji položaj prilikom njihovog bodovanja i rangiranja, odnosno odlučivanja o pravu na dodjelu stipendije.

## VAŠ DOPRINOS

Pozivamo Vas da se svojim komentarima i prijedlozima uključite u ovo Savjetovanje i pomognete nam da donesemo novu Odluku o studentima koji se kandidiraju za stipendiranje prema kriterijima darovitosti uzimajući u obzir Vaša razmišljanja.

Svoje prijedloge možete poslati ispunjavajući formular za savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koji možete poslati na adresu savjetovanja@rijeka.hr

Jednako tako, možete se uključiti upisujući svoje prijedloge i ideje u polje za komentiranje.

Grad Rijeka stipendira različite kategorije učenika i studenata, od darovitih, preko onih koji se obrazuju za deficitarna zanimanja do onih koji su slabijeg imovinskog statusa. A poštujući žrtvu Grada Vukovara u Domovinskom ratu, Grad Rijeka stipendira i vukovarske studente.

- Jeste li upoznati s ovako širokom paletom učeničkih i studentskih stipendija koje Rijeka nudi, odnosno na koji način se o postojanju navedenih stipendija informirate?
- Smatrate li stipendiranje učenika i studenata po kriterijima darovitosti važnom mjerom u razvoju društva znanja i kako uopće sagledavate potrebu za takvim stipendijama?
- Smatrate li predloženu Odluku cjelovitom i dostatnom ili biste Vi predložili neke izmjene i ako da, koje?
- Imate li u kontekstu predloženih kriterija za dodjelu ovih stipendija kakvu sugestiju ili prijedlog nekog boljeg rješenja?
- Jeste li i sami korisnik ili korisnica neke od stipendija za učenike i studente, ili je možda korisnik netko u Vašoj obitelji? Ukoliko jeste, ili imate bliskog člana obitelji koji jest, koje iskustvo biste kao korisnik podijelili u cilju unapređenja ovog programa stipendiranja?

## SLJEDEĆI KORACI

Po završetku Savjetovanja, svi pristigli prijedlozi bit će pregledani i razmotreni, sastavit će se Izvješće o usvojenim i odbijenim prijedlozima koji se tiču samog teksta Odluke i to izvješće bit će objavljeno na ovoj stranici. Temeljem ponuđenog teksta Odluke i vaših pristiglih prijedloga, formulirat će se konačni tekst Odluke o stipendiranju darovitih učenika i studenata koji će biti poslan Gradskom vijeću na usvajanje.

## Korak 2: Utvrdite koji dionici imaju visok interes ili utjecaj u odnosu na sadržaj akta

Za većinu tijela javne vlasti koja pokreću postupke savjetovanja glavna je nedoumica obično vezana uz to kako omogućiti uključivanje što većem broju relevantnih dionika, osoba koje se akt odnosno dokument tiče na način da se na njih odnosi, da su uključeni u njegovu provedbu ili sa stručnog aspekta imaju uvid u problematiku koja se aktom uređuje odnosno dokumentom razmatra, da izraze svoja stajališta. Drugim riječima, osim opće javnosti potrebno je identificirati zainteresiranu javnost.

Naime, kako bi se odabrale što efikasnije metode informiranja javnosti o provedbi savjetovanja, kao i dodatni načini savjetovanja koje će odgovoriti na potrebe svih relevantnih dionika i time poboljšati kvalitetu konačnog akta odnosno dokumenta, nužno je uložiti dodatni napor u utvrđivanju dionika/aktera na koje se odnosi predloženi akt ili dokument odnosno koji imaju visok interes ili utjecaj u odnosu na sadržaj akta. Pritom je poželjno voditi se sljedećim kriterijima: 1) podložnost dionika utjecaju određene javne politike, odnosno akta koji se donosi; 2) uključenost u provedbu politike; 3) postojanje izravnog interesa za određenom politikom s obzirom na ciljeve organizacije.

Dobra analiza dionika omogućuje kvalitetnu prilagodbu metoda savjetovanja ključnim dionicima i ciljnim grupama, kao i njihovo proaktivno informiranje o otvorenom savjetovanju.

### Prilog 3: Obrazac za analizu dionika

| Naziv aktera | Podložnost aktera utjecaju predložene javne politike | Uključenost aktera u provedbu predložene javne politike | Postojanje izravnog interesa za predloženu javnu politiku |
|--------------|--|---|---|
|              |  |   |   |
|              |  |   |   |

### Prilog 4: Obrazac za analizu dionika s obzirom na razinu utjecaja i interesa

|                  |   |   |
|------------------|---|---|
| VELIK<br>UTJECAJ | <i>Sekundarni akteri<br/>(veliki utjecaj, mali interes)</i> | <i>Ključni akteri – primarni<br/>(veliki utjecaj, veliki interes)</i> |
|                  | <i>Akteri malog utjecaja i malog interesa</i>               | <i>Sekundarni akteri (velik interes, velik utjecaj)</i>               |
| MALI             | MALI  | VELIKI  |

### Korak 3: Odaberite odgovarajuće metode savjetovanja

Iako je savjetovanje s javnošću putem Interneta zakonom propisana obveza, preporuča se u praksi kombinirati više metoda i kanala savjetovanja, s ciljem poticanja različitih dionika za aktivno uključivanje. Korištenje više od jedne metode savjetovanja povećava mogućnost boljeg doprinosa dionika, kako u kvalitativnom, tako i u kvantitativnom smislu. Osim toga, izbor metode savjetovanja uvelike utječe na rezultate, vrstu i kvalitetu povratne informacije dionika javnosti. U pravilu, metode se biraju prema kriterijima efikasnosti (prikladnost raspoloživog vremena te ljudskih i financijskih resursa za provedbu savjetovanja) i primjerenosti ciljanoj skupini (komunikacijski stil, razina informiranosti, vremenska i prostorna dostupnost dionika).

Pri odabiru pojedinih metoda, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave bi trebale imati u vidu sljedeća pitanja:

- Koje će se osobe najvjerojatnije uključiti u savjetovanje s javnošću?
- 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?

Treba imati u vidu da online metode nisu uvijek djelotvorne te da pojedine ciljne grupe (npr. manje lokalne organizacije) nisu nužno motivirane slati pisane komentare putem Interneta. Stoga je uz objavu putem Interneta poželjno organizirati sastanke, okrugle stolove ili druge oblike offline ili face-to-face komunikacije odnosno usmjeriti poziv za sudjelovanje u savjetovanju prema identificiranoj zainteresiranoj javnosti.

Mišljenja i prijedloge moguće i je relativno lako prikupiti i e-mailom usmjerenim na dionike ili njihove skupine (npr. udruge mladih, zdravstvene ustanove i udruge pacijenata, turističke organizacije), a pozivom da se uključe u savjetovanje slanjem svojih doprinosa. E-mail liste različitih skupina vjerojatno već postoje u svakoj općini, gradu ili županiji, čime se olakšava komunikacija. E-mail poruka zainteresiranoj javnosti treba sadržavati sve dokumente koji se objavljuju na internetskoj stranici (obrazloženje, nacrt, rokovi, itd.).

Za učinkovitu i uspješnu organizaciju javnih sastanaka i okruglih stolova, ključno je prethodno pripremiti realan dnevni red, pravovremeno najaviti vrijeme i mjesto događanja i dostaviti prijedlog akta o kojem se raspravlja, te osobito osigurati sudjelovanje dobro pripremljenog moderatora. Pri organiziranju javnog skupa/rasprave, valja posebno voditi računa o pristupačnosti osobama s invaliditetom. Za više detalja, pogledajte prilog koji sadrži podsjetnik na ključne korake u organizaciji savjetovanja.



#### **Korak 4: Objavite poziv za sudjelovanje u savjetovanju s javnošću**

Javni poziv javnosti za sudjelovanje u postupku savjetovanja trebao bi sadržavati minimalno sljedeće komponente:

- nacrt akta / dokumenta
- obrazloženje akta / dokumenta, s ciljevima donošenja i razlozima koji se žele postići, s pojašnjenjem ključnih pitanja
- rok i način dostavljanja komentara (s kontaktima)
- obrazac za sudjelovanje u savjetovanju
- najavu objave izvješća

Poziv za sudjelovanje u savjetovanju potrebno je objaviti i na glavnoj internetskoj stranici tijela, na mjestu gdje se objavljuju vijesti.

Radi lakše objave zaprimljenih integralnih prijedloga i mišljenja, ali i njihove kasnije analize te pripreme izvještaja o rezultatima savjetovanja, poželjno je koristiti standardni obrazac za sudjelovanje u postupku savjetovanja s javnošću.

U nastavku je primjer jednog takvog obrasca.

## Prilog 5: Obrazac za sudjelovanje u savjetovanju s javnošću

| <b>OBRAZAC</b>  |   |
|---|---|
| sudjelovanja u savjetovanju s javnošću o _____  |   |
| <b>Naziv akta / dokumenta za koji se provodi savjetovanje:</b>  |   |
| <b>Nositelj izrade akta/dokumenta:</b> Županija B, Upravni odjel za gospodarstvo, poljoprivredu, promet, komunalnu infrastrukturu i EU fondove  |   |
| <b>Početak savjetovanja:</b> 16. lipanj 2016.   | <b>Završetak savjetovanja:</b> 16. srpanj 2016. |
| Podnositelj prijedloga i mišljenja<br>(ime i prezime fizičke osobe odnosno naziv pravne osobe za koju se podnosi prijedlog i mišljenje)   |   |
| Interes, odnosno kategorija i brojnost korisnika koje predstavlja<br>(građani, udruge, udruge u području zaštite okoliša, poduzetnici, itd.)  |   |
| Ime i prezime osobe (ili osoba) koja je sastavljala primjedbe ili osobe ovlaštene za zastupanje pravne osobe (kada se radi o pravnoj osobi kao podnositelju prijedloga i mišljenja)   |   |
| Načelni prijedlozi i mišljenja na nacrt akta ili dokumenta  |   |
| Primjedbe na pojedine članke ili dijelove nacrta akta ili dokumenta<br>(prijedlog i mišljenje)  |   |
|   |   |
|   |   |
|   |   |
| Datum dostavljanja prijedloga i mišljenja   |   |
| <p>Popunjeni obrazac s prilogom zaključno do <u>16. srpnja 2016. godine</u> dostaviti na adresu elektronske pošte: <a href="mailto:savjetovanja@zupanijaB.hr">savjetovanja@zupanijaB.hr</a> ili na adresu Županija B, Upravni odjel za gospodarstvo, poljoprivredu, promet, komunalnu infrastrukturu i EU fondove, Novinarska 1, Županija B. Kontakt osoba: Službenik za informiranje, Ime i prezime, e-mail, telefon.</p> <p>Po završetku savjetovanja, svi pristigli doprinosi bit će razmotreni ili prihvaćeni ili neprihvaćeni uz obrazloženja koja su sastavni dio <u>Izvješća o savjetovanju s javnošću</u>. Izvješće će biti objavljeno (očekivani termin) na internetskoj stranici Županije B, na poveznici.</p> <p>Ukoliko ne želite da Vaši osobni podaci (ime i prezime) budu javno objavljeni, molimo da to jasno istaknete pri slanju obrasca.</p> |   |

## **Korak 5: Proaktivno informirajte javnost i glavne dionike o mogućnostima sudjelovanja**

Sama objava javnog poziva na internetskoj stranici bez proaktivnog informiranja ključnih dionika o mogućnostima i važnosti njihova sudjelovanja vrlo vjerojatno neće urediti plodom. Za ključne dionike koji imaju visok interes za predloženi akt ili će biti uključeni u njegovu provedbu prijeko je potrebno učiniti dodatni napor i izravno ih kontaktirati te po potrebi organizirati i dodatne sastanke. U svrhu informiranja i poticanja šireg kruga zainteresiranih na uključivanje u postupak savjetovanja, poželjno je osim e-mail lista koristiti i društvene mreže.

Pokretanje postupka savjetovanja prilika je da lokalne i regionalne vlasti skrenu pozornost šire javnosti na ključne probleme koje se želi riješiti predloženim aktom te pritom pridonese osvještavanju glavnih dionika o važnosti sudjelovanja u postupcima donošenja odluka i kreiranja propisa. Stoga se preporuča da početak procesa savjetovanja i objava javnog poziva budu popraćeni organizacijom konferencije za novinare ili objavom za medije.

## **Korak 6: Potvrdite primitak komentara, zahvalite se i najavite sljedeće korake**

Potvrda primitka mišljenja i prijedloga odnosno doprinosa građana i pravnih osoba važan je ulog u razvoj povjerenja javnosti za daljnje sudjelovanje u postupcima savjetovanja. Ta potvrda bi uz kratku zahvalu za odvojeno vrijeme trebala sadržavati i informaciju o sljedećim fazama odnosno koracima u procesu, kad god je to poznato. Ovisno o broju pristiglih primjedbi i postojećim kapacitetima, potvrda primitka može biti pojedinačna ili grupna (na kraju savjetovanja).

Primjeri pojedinačne odnosno grupne potvrde primitka / odgovora sudioniku savjetovanja je u nastavku:

### **Primjer 3**

#### **Pojedinačna potvrda primitka / odgovor sudioniku savjetovanja s javnošću**

Poštovani \_\_\_\_\_,

ovime potvrđujemo primitak Vašeg mišljenja i prijedloga u postupku savjetovanja s javnošću o \_\_\_\_\_.

Željeli bismo Vam zahvaliti na trudu i vremenu uloženom u čitanje nacrtu akta i formuliranje Vaših prijedloga za poboljšanje konačnog teksta.

Nakon pomne analize svih doprinosa, prije slanja dokumenta u daljnji postupak, obavijestit ćemo sve sudionike i širu javnost o rezultatima procesa savjetovanja putem Izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću, kao i o koracima koji slijede.

S poštovanjem,

### **Primjer 4**

#### **Grupna potvrde primitka/odgovora sudionicima savjetovanja s javnošću**

Poštovani/a...,

savjetovanje s javnošću o nacrtu \_\_\_\_\_ je provedeno između \_\_\_\_\_ i \_\_\_\_\_ 20\_\_.

Zaprimljeno je ukupno \_\_\_\_\_ mišljenja i prijedloga, a koje su sadržane u Izvješću o savjetovanju s javnošću objavljenom na [poveznica]. Pristigle primjedbe omogućile su uvid u interese i stavove šireg kruga dionika zainteresiranih za pitanja \_\_\_\_\_ i poboljšale kvalitetu prijedloga akta.

Svima koji su aktivno sudjelovali u postupku savjetovanja, ovim putem želimo zahvaliti što su odvojili svoje vrijeme i uložili trud te poslali svoje primjedbe i mišljenja.

S poštovanjem,

## **Korak 7: Analizirajte prijedloge i mišljenja pristigle tijekom savjetovanja**

Svim doprinosima pristiglima tijekom javnog savjetovanja treba posvetiti dužnu pozornost. Kvalitetan pristup analizi komentara počiva s jedne strane na uvažavanju ekspertize, iskustva i stajališta zainteresirane javnosti u kontekstu unaprjeđenja djelotvornosti javnih politika, a s druge, na razumijevanju specifičnosti profila pojedinih sudionika savjetovanja i načina formulacije njihova očitovanja. U tom smislu, analiza očitovanja treba biti primarno kvalitativna, a ne samo kvantitativna.

U nastavku je nekoliko preporuka za dobru i učinkovitu analizu pristiglih prijedloga i mišljenja.

**Dobro pripremite savjetovanje.** Uložite dodatni napor u pripremu kvalitetnog poziva odnosno dokumenta za savjetovanje, s obrazloženjem razloga donošenja akta i ciljeva koji se njime žele postići, kao i s pregledom konkretnih pitanja/problema za koja tražite odgovor/rješenje, s ponuđenim opcijama/ alternativama.

**Strukturirajte i usmjerite savjetovanje.** Koristite standardizirani obrazac za savjetovanje u postupku savjetovanja s jasnim usmjerenjem sudionicima o načinu slanja primjedbi i mišljenja te odvajanju općih od specifičnih komentara koji se odnose na pojedine odredbe.

**Ostvarite suradnju različitih odjela.** Učinkovita analiza i priprema obrazloženja neprihvaćenih komentara nerijetko zahtijeva dobru suradnju različitih upravnih odjela i službi.

**Razvrstajte pristigle doprinose** u dvije velike kategorije: 1) načelne (daju općenito viđenje sadržaja akta) i 2) konkretne (odnose se na pojedine članke ili dijelove akta). Nakon toga, unutar svake od tih kategorija razvrstajte sadržaj doprinosa po ključnim temama.

Radi veće preglednosti i sadržajne kvalitete, preporuča se i strukturirati zaprimljene doprinose prema kategorijama sudionika u savjetovanju (npr. pojedinci, civilno društvo, privatni sektor, javni sektor, itd.)

**Utvrđite prihvatljivost primjedbi.** Kroz komunikaciju s relevantnim odjelima, utvrdite koje se primjedbe mogu u potpunosti ili djelomično prihvatiti, a koje ne. Za neprihvaćene primjedbe pripremite kvalitetne argumente odnosno obrazloženje.

## Korak 8: Izradite izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću

Izrada i objava izvješća o rezultatima savjetovanja možda je najvažniji korak u postupku savjetovanja. Naime, kvaliteta odgovora i općenito responzivnost tijela javne vlasti uvelike utječe na povjerenje javnosti u smislenost savjetovanja te buduću motivaciju za uključivanje.

Izvješće o savjetovanju s javnošću, uz navođenje datuma izrade izvješća kao i tijela koje ga je izradilo, bi trebalo obuhvatiti barem sljedeće kategorije:

- 1) Naziv akta / dokumenta o kojem se provodi savjetovanje s javnošću;
- 2) Tijelo koje je provelo savjetovanje s javnošću: navesti sastav radne skupine koja je izradila nacrt akta;
- 3) Sažetak razloga donošenja akta / dokumenta i ciljeva koji se njime žele postići, uz sažetak ključnih pitanja na kojima se u savjetovanju željelo dobiti očitovanja javnosti;
- 4) Objava dokumenata za savjetovanje - Uključiti poveznicu na internetsko mjesto gdje provedeno savjetovanje kao i dodatne objave na stranici tijela ili drugim stranicama za uključivanje u savjetovanje;
- 5) Razdoblje provedbe savjetovanja - ako je savjetovanje bilo organizirano u kraćem roku od propisanog, potrebno je navesti razloge za skraćenje roka;
- 6) Pregled osnovnih pokazatelja uključenosti u savjetovanje s javnošću i pristiglih doprinosa - broj i struktura sudionika (npr. pojedinci, udruge, gospodarski subjekti, itd.), broj i struktura mišljenja i prijedloga (npr. broj općih mišljenja o nacrtu, broj prijedloga u odnosu na pojedine odredbe, broj primjedbi istog ili približno istog sadržaja odnosno naznaku da su neke odredbe potaknule znatno veći broj primjedbi);
- 7) Pregled prihvaćenih i neprihvaćenih mišljenja i prijedloga s obrazloženjem razloga za neprihvaćanje – za sve pristigle mišljenja i prijedloge navedite status (prihvaćeno ili neprihvaćeno, djelomično prihvaćeno i sl.) uz razloge za neprihvaćanje. U slučaju da pristiglu primjedbu ili prijedlog nije moguće uvažiti u tom trenutku, ali predstavlja korisnu inicijativu, svakako je možete primiti na znanje i tako navesti u pregledu;
- 8) Ostali oblici savjetovanja s javnošću – ukoliko ste proveli i druge oblike savjetovanja (javna rasprava, fokus grupa, poziv putem e-maila zainteresiranoj javnosti) ukratko izvijestite o načinu, vremenu i rezultatima savjetovanja odnosno uputite na poseban javno objavljeni izvještajni dokument ukoliko ste isti izradili (npr. izvješće o održanoj javnoj raspravi);
- 9) Troškovi provedenog savjetovanja s javnošću – navedite troškove savjetovanja (internetskog i drugog), ukoliko je istih bilo.

U prilogu 6 nalazi se obrazac za izradu izvješća. Izvješće nije potrebno izrađivati u tabličnom prikazu.

## Prilog 6: Obrazac Izvješća o savjetovanju s javnošću

| <b>IZVJEŠĆE O SAVJETOVANJU S JAVNOŠĆU<br/>U POSTUPKU DONOŠENJA ..... (NAZIV KONAČNOG AKTA)</b><br><br><b>Nositelj izrade izvješća:<br/>Mjesto, datum</b> |   |
|--|---|
| <b>Naziv akta za koji je provedeno savjetovanje s javnošću</b>   | Navesti naziv akta ili dokumenta  |
| <b>Naziv tijela nadležnog za izradu nacрта / provedbu savjetovanja</b>   | Npr. Upravni odjel za .... Grada A  |
| <b>Razlozi za donošenje akta i ciljevi koji se njime žele postići uz sažetak ključnih pitanja</b>  |   |
| <b>Objava dokumenata za savjetovanje</b>   | Poveznica:<br><a href="http://www.gradA.hr/savjetovanja-s-javnošću">www.gradA.hr/savjetovanja-s-javnošću</a>  |
| <b>Razdoblje provedbe savjetovanja</b>   | Npr. Internetsko savjetovanje sa zainteresiranom javnošću provedeno je u razdoblju od 02. studenoga do 1. prosinca 2016.<br>Navesti razloge za provedbu savjetovanja u kraćem roku (ako je rok kraći od 30 dana):   |
| <b>Pregled osnovnih pokazatelja uključenosti savjetovanja s javnošću</b>   | Npr.<br>Pristiglo je 17 očitovanja koje su podnijela ukupno 17 dionika, od čega 4 fizičke osobe, 5 udruge (navesti koje), 5 gospodarski subjekti (navesti koji) i 3 osobe javnog sektora (navesti koje).<br>Ukupno je podneseno 51 prijedloga i mišljenja, od čega 28 općih prijedloga i mišljenja na cjelovit nacrt akta, i 23 prijedloga i mišljenja na pojedinačne odredbe.<br>Analiza s obzirom na sudionike ... (broj prema vrsti dionika)<br>Od 28 općih prijedloga i mišljenja, 3 su prihvaćena, 15 nisu prihvaćeni, a 10 je primljeno na znanje i bit će razmotreni pri donošenju strateškog plana razvoja Grada..<br>U odnosu na 23 prijedloga i mišljenja na pojedinačne odredbe, prihvaćeno je 10 prijedloga i mišljenja (43,48%), a 13 ih nije prihvaćeno (56,52%). |
| <b>Pregled prihvaćenih i neprihvaćenih mišljenja i prijedloga s obrazloženjem razloga za neprihvaćanje</b>   | Priložiti tablicu   |
| <b>Ostali oblici savjetovanja s javnošću</b>   | Npr. Javna rasprava održana 30. studenog 2016. u Gradskoj vijećnici Grada A. (navesti detalje javne rasprave ili poveznicu na iscrpno izvješće koje je objavljeno javno i priložite ga uz izvješće)   |
| <b>Troškovi provedenog savjetovanja</b>  | Npr. Provedba javnog savjetovanja nije iziskivala dodatne financijske troškove.   |

## Prilog 7: Pregled prihvaćenih i neprihvaćenih primjedbi

| Redni broj | Sudionik savjetovanja (ime i prezime pojedinca, naziv organizacije) | Članak ili drugi dio nacrtana koji se odnosi prijedlog ili mišljenje | Tekst zaprimljenog prijedloga ili mišljenja | Status prijedloga ili mišljenja (prihvaćanje/neprihvaćanje s s obrazloženjem) |
|------------|---|--|---|---|
|            |   |  |   |   |
|            |   |  |   |   |
|            |   |  |   |   |
|            |   |  |   |   |



## **Korak 9: Objavite izvješće o provedenom savjetovanju**

Kako bi se osigurala visoka razina transparentnosti procesa savjetovanja, sukladno izričitoj zakonskoj odredbi nužno je na internetskoj stranici objaviti zaprimljene integralne doprinose / komentare svih dionika.

Vežano uz zahtjev zaštite privatnosti nužno je prilikom objave izvješća o provedenom savjetovanju poštovati izričit zahtjev sudionika u postupku savjetovanja da njihovi komentari ostanu anonimni te da se ne objavljuju.

Osim toga, ne preporuča se objaviti komentare ukoliko predmetni komentari nisu vezani uz sadržaj relevantnog dokumenta za savjetovanje, irelevantne ili uvredljive izjave i sl. Ujedno je u izvješću potrebno istaknuti broj takvih primjedbi koji je eliminiran iz izvješća te iste sačuvati radi vjerodostojnosti postupka.

Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrtu obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi opći akt ili dokument – bilo da je riječ o aktu koji donosi predstavničko tijelo ili čelnik lokalne jedinice.

## **Korak 10: Informirajte medije i sudionike savjetovanja o objavljenom izvješću i završnom nacrtu akta**

Svi sudionici savjetovanja bi trebali dobiti informaciju o tome da je izvješće o rezultatima savjetovanja objavljeno na internetskim stranicama.

Završetak savjetovanja i objava izvješća je ujedno vrlo dobra prilika za organizaciju konferencije za novinare, informiranje šire javnosti o sadržaju završnog akta te promoviranje ciljeva i očekivanih rezultata od primjene nove javne politike.

Takvo otvoreno i proaktivno informiranje svih dionika o završenom savjetovanju, kao i redovito javno izvještavanje o provedbi i rezultatima samog akta, vrijedan je ulog u jačanje povjerenja i interesa javnosti za doprinos budućim savjetovanjima.

## Prilog 8. Podsjetnik za organizaciju učinkovitog internetskog savjetovanja s javnošću

| Korak | Opis aktivnosti   | Pitanja za provjeru provedenih aktivnosti  | Status provedbe  | Napomena/pojašnjenje uz provedenu aktivnost |
|-------|---|--|--|---|
| 1.    | Priprema javnog poziva i popratnog dokumenta s obrazloženjem nacрта akta i ključnih pitanja o kojima se provodi savjetovanje. | Jeste li pripremili javni poziv i popratni dokument s obrazloženjem ključnih pitanja u nacrtu akta na koje se želi dobiti odgovor u postupku savjetovanja?<br>Jesu li u javnom pozivu jasno precizirani rokovi i kontakt podaci?   | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/>   |   |
| 2.    | Analiza i određivanje ključnih dionika i ciljnih grupa na koje se savjetovanje odnosi   | Jeste li mapirali glavne zainteresirane dionike na koje predloženi akt može utjecati ili koji će biti uključeni u njegovu provedbu?<br>Jesu li odabrani dionici kojima će se obavijest o otvorenom savjetovanju posebno poslati?   | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/>   |   |
| 3.    | Odabir metoda savjetovanja  | Osim internetskog savjetovanja, planirate li dodatnim metodama potaknuti javnost na doprinos savjetovanju o nacrtu akta?<br>Jeste li osigurali odgovarajuće ljudske, financijske, vremenske i prostorne resurse za provedbu dodatnih metoda (okrugli stolovi, rasprave)  | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/>   |   |
| 4.    | Objava javnog savjetovanja  | Je li informacija o pokretanju savjetovanja objavljena na vidljivom i lako dostupnom mjestu?<br>Jesu li uz informaciju objavljeni i popratni dokumenti (nacrt akta ili dokumenta, popratni dokumenti, obrasci)?<br>Je li objavljen odgovarajući rok savjetovanja i kontakt-podaci za dostavu primjedbi?                      | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/>                             |   |
| 5.    | Proaktivno informiranje javnosti o otvorenom savjetovanju   | Jeste li poslali objavu za medije o pokrenutom savjetovanju?<br>Planirate li održati konferenciju za medije o nacrtu akta o kojemu se pokreće javno savjetovanje?<br>Jeste li proširili informaciju o otvorenom savjetovanju putem društvenih mreža?<br>Je li obavijest o otvorenom savjetovanju poslana ključnim dionicima? | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/> |   |

|     |   |  |  |  |
|-----|---|--|--|--|
| 6.  | Potvrda primitka komentara, zahvala i najava sljedećih koraka   | Jeste li svim sudionicima savjetovanja poslali potvrdu primitka doprinosa?<br>Znate li okvirno kad će primjedbe biti analizirane i povratna informacija dostavljena sudionicima savjetovanja?  | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/>   |  |
| 7.  | Analiza komentara pristiglih u javnom savjetovanju  | Tko je i u kojem roku zadužen analizirati dostavljene primjedbe?<br>Na koji će se način u analizu primjedbi uključiti i svi članovi radne grupe za izradu akta, a koje bila uspostavljena?<br>Jesu li određene primjedbe uvrštene u nacrt dokumenta?<br>U kojoj su mjeri (potpuno ili djelomično) prihvaćeni doprinosi pristigli tijekom savjetovanja? | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/> |  |
| 8.  | Izrada izvješća o savjetovanju s javnošću   | Sadrži li Izvješće sve sastavne elemente?<br>Jesu li popisani svi prijedlozi i mišljenja, njihov status te razlozi neprihvatanja?  | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/>   |  |
| 9.  | Objava Izvješća o savjetovanju s javnošću   | Je li na vidljivom mjestu objavljeno izvješće o savjetovanju s javnošću?<br>Je li izvješće o savjetovanju s javnošću priloženo konačnom nacrtu/prijedlogu akta koji se upućuje donositelju?  | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/>   |  |
| 10. | Informiranje medija i sudionika savjetovanja o objavljenom izvješću o rezultatima savjetovanja i završnom nacrtu akta | Jeste li poslali medijima i sudionicima obavijest o rezultatima savjetovanja i sadržaju završnog akta?<br>Planirate li održati konferenciju za medije na kojoj ćete predstaviti završni nacrt akta te obavijestiti javnost o učincima savjetovanja te očekivanim rezultatima provedbe akta?  | <input type="checkbox"/><br><input type="checkbox"/>   |  |

# 6. SAVJETOVANJA KAO PRILIKA ZA KOMUNICIRANJE S JAVNOŠĆU I MEDIJIMA

Kada se govori o koristima savjetovanja s javnošću, obično se ističe da ono omogućuje tijelima javne vlasti prikupljanje širokog spektra podataka, ideja i stručnih mišljenja, otvara prostor za inovativna rješenja te pruža priliku za otkrivanje mogućih problema u provedbi pojedinih akata. Također, u vremenu sve intenzivnijeg korištenja naprednih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, proaktivno savjetovanje pridonosi sprječavanju kritika javnosti o zatvorenosti i isključivanju, izgradnji povjerenja u rad tijela javne vlasti, osnaživanju građana i jačanju demokratske građanske političke kulture, podjeli odgovornosti za donošenje odluka, a u konačnosti i jačanju legitimnosti i podršci pojedinim javnim politikama.

Kako bi jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogle u praksi i svjedočiti konkretnim gore navedenim koristima od provedbe javnih savjetovanja i uključivanja građana i zainteresirane javnosti u postupke odlučivanja o pitanjima od lokalnog i regionalnog interesa, od velike je važnosti prepoznati proces savjetovanja kao priliku za bolju komunikaciju s medijima i javnošću o sadržaju i očekivanim rezultatima odluka koje se predlažu za donošenje.

Nerijetko se u u praksi događa da građani i predstavnici zainteresirane javnosti nemaju interesa uključiti se u javna savjetovanja te da pokrenuti postupci savjetovanja završe bez ijednog doprinosa ili komentara. Razlog tome je često činjenica da s na početku savjetovanja nije iskoristila prilika da se na jednostavan način približi medijima i široj javnosti svrha predloženih odluka i proaktivno pozove sve zainteresirane da se uključe uz isticanje da će svi doprinosi biti pomno razmotreni, sukladno zakonskoj obvezi.

## *Konferencije za medije*

Otvaranje postupka savjetovanja s javnošću je samo po sebi pozitivan i hvalevrijedan korak kojeg bi vrijedilo predstaviti na konferenciji za medije i time približiti problem koji se rješava, uzroke problema i podatke koji to potkrjepljuju, ciljeve koje se želi postići navedenim aktom, kao i ključna pitanja koja su u fokusu predlagatelja. Pritom je važno jednostavnim i jasnim jezikom približiti ciljnim grupama kako se na njih odnosi novi akt te da li će i kakav potencijalni utjecaj imati na njih. Priprema objave za medije o početku savjetovanja s javnošću dobra je prilika da se osigura bolja suradnja između različitih nadležnih upravnih odjela odnosno kontakt osoba za odnose s javnošću, pravnih službi odnosno drugih odjela i kontakt osoba zaduženih za specifično područje koje je pokriveno predloženim aktom.

Ovisno o vrsti akta, na konferenciji za medije je uz čelnika jedinice te službenike nadležne za pripremu akta i odnose s javnošću, poželjno pozvati i predstavnike ciljne grupe koji bili uključeni u radnu skupinu za izradu akta ili će biti kao partneri uključeni u njegovu provedbu.

Osim prilikom otvaranja savjetovanja, slične konferencije za medije se preporuča organizirati i nakon objave izvještaja o rezultatima savjetovanja i prihvaćanja završnog nacrtu akta kako bi se sve zainteresirane informiralo o očekivanim rezultatima provedbe te javne politike.

### *Korištenje društvenih mreža*

Komunikacija pokrenutih savjetovanja i poticanje javnosti na uključivanje putem društvenih mreža, poput Facebooka ili Twittera, je također iznimno važna, pogotovo kad je riječ o aktima koji se odnose na ciljne skupine koje su i najveći korisnici društvenih mreža, poput mladih.

### *Organizacija okruglih stolova i drugih oblika izravnih rasprava sa zainteresiranim dionicima*

Organizacija offline rasprava je iznimna prilika za plodonosniju, bogatiju razmjenu argumenata s ključnim dionicima o ključnim problemima, ciljevima i očekivanim rezultatima pojedinog akta. Isto tako, ovaj oblik neposredne komunikacije s građanima i drugim dionicima zainteresirane javnosti poželjan je i tijekom same provedbe akta, kao oblik periodičnog vrednovanja postignutih rezultata.

### *Ostali oblici komunikacije s javnošću i medijima*

Prilikom otvaranja postupka javnog savjetovanja, ali i nakon njegova dovršetka i objave rezultata savjetovanja i završnog nacrtu akta, moguće je koristiti i druge metode komunikacije s javnošću i medijima, ovisno o raspoloživim ljudskim i financijskim resursima.

U tom smislu treba razmotriti neke od sljedećih alata:

- oglasi i prilozi u tiskanim i elektroničkim medijima,
- letci, brošure,
- lokalni informativni punktovi i štandovi,
- informativni telefonski servis,
- intervju i kontakt-emisije u elektroničkim i tiskanim medijima,
- informativni sastanci sa skupinama dionika, itd.

# 7. SMJERNICE ZA MOGUĆI RAZVOJ REGIONALNIH ILI LOKALNIH PORTALA ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU

Kako Internet postaje sve popularniji medij koji javnost koristi za izražavanje mišljenja, sudjelovanje građana u postupcima donošenja odluka i izrade propisa postaje sve šire i lakše. Korištenje Interneta otvorilo je put za razvoj e-demokracije kao sudjelovanja građana u formulaciji i razvoju politika i odluka putem informacijsko-komunikacijske tehnologije, kao i e-uprave, koja rad tijela javne vlasti čini efikasnijim i transparentnijim povećanjem opsega i kvalitete informacija te usluga koje se pružaju građanima online. Online savjetovanjima tijela javne vlasti mogu voditi interaktivan dijalog s javnošću i putem Interneta otvoriti direktan put do mišljenja i stavova građana.

U svrhu savjetovanja online mogu se koristiti različiti kanali:

- internetske stranice, forumi i elektroničke mailing liste putem kojih se građane informira i ujedno poziva da daju povratnu informaciju u određenim pitanjima;
- blogovi i online chatovi u stvarnom vremenu koji javnosti pružaju direktan kontakt s predstavnicima tijela javne vlasti, npr. ministrima, (grado)načelnicima ili drugim političkim akterima kojima građani mogu iznijeti svoje stavove i tako unaprijediti postupke i rezultate političkih odluka.

Kad se govori o internetskim savjetovanjima ili e-savjetovanjima misli se prvenstveno na razmjenu stavova i mišljenja u pogledu specifične teme (propisa, akta, dokumenta) između građana i vlasti, nacionalne ili lokalne, putem Interneta. Općenito, internetskim savjetovanjem traži se mišljenje građana o određenim pitanjima kada se razvija ili provodi neki novi projekt ili politika ili donosi propis, akt ili dokument, odnosno traže se prijedlozi mogućih opcija ili pak evaluacija (kontinuiranih) aktivnosti. Na taj način tijela javne vlasti prikupljaju informacije koje omogućuju odluke koje su responsivne, orijentirane na potrebe građana i drugih subjekata (npr. poduzetnika, udruga, organizacija koje djeluju u nekom području djelatnosti), posebice kada je riječ o lokalnoj razini gdje velik broj odluka koje se donose neposredno utječe na kvalitetu života građana i razvoj lokalne zajednice.

Osim što kao metoda internetska savjetovanja omogućuju da se na jednostavan način dopre do velikog broja građana (svih koji imaju pristup Internetu), ona ujedno predstavljaju i ekonomičnu metodu budući da provedba savjetovanja na taj način zahtjeva minimalna financijska sredstva, a bitno proširuje krug onih koji mogu sudjelovati u savjetovanju.

Nakon što je uspostavljena pravna osnova odnosno obveza provedbe internetskih savjetovanja s javnošću, što je prethodno opisano u ovom Priručniku, na nacionalnoj razini se uvidjela potreba i za stvaranjem elektroničkih alata koji će cjelokupnoj javnosti omogućiti pravovremenu obaviještenost, lak pristup te sudjelovanje u savjetovanjima, a državnoj upravi lakši i brži rad koji će rasteretiti ljudske resurse i smanjiti troškove provedbe

savjetovanja. Navedeno je i ostvareno stavljanjem u funkciju Središnjeg portala za savjetovanje s javnošću u travnju 2015. godine – portal - e-Savjetovanja dostupan je na stranici: <https://savjetovanja.gov.hr/>. Sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama od kolovoza 2015. sva tijela državne uprave savjetovanja iz područja svoje nadležnosti objavljuju kroz e-Savjetovanja, a ostali obveznici to mogu činiti kao alternativu savjetovanjima koje provode na svojim internetskim stranicama.

Ranije je preporučeno (v. poglavlje 4.3.) da lokalne jedinice provode savjetovanja putem svojih internetskih stranica ili putem budućih županijskih portala za online savjetovanja. Iskustva i modaliteti uspostave i funkcioniranja nacionalnog portala mogu biti korisni onim županijama, gradovima i općinama koje žele ili namjeravaju pokrenuti vlastite portale i njima obuhvatiti tijela javne vlasti na području jedinice odnosno one kojima su osnivači ili vlasnici.

Naime, pokazalo se da su korisnici vrlo dobro prihvatili sustav e-Savjetovanja, on se pokazao kao primjer dobre prakse u smislu podizanja transparentnosti, ali i podizanja učinkovitosti procesa savjetovanja, za što uživa i međunarodni ugled, a ujedno su u njega integrirani svi standardi savjetovanja uspostavljeni kroz pravni okvir te dobru praksu.

## **7.1. ISKUSTVA SREDIŠNJEG DRŽAVNOG PORTALA ZA SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU**

Središnji državni portal e-Savjetovanja predstavlja jedinstveno mjesto za provedbu i sudjelovanje u savjetovanjima s javnošću koji je izgrađen u obliku aplikacije koja čini vidljivima otvorena i zatvorena savjetovanja kao i druge dokumente, te omogućuje slanje mišljenja i prijedloga registriranim korisnicima.

### **7.1.1. Sadržaj portala**

Budući da je jedna od glavnih svrha uspostave internetskog sustava e-Savjetovanja učiniti cijeli proces što transparentnijim, sustav bi trebao biti uspostavljen na način da su svi dokumenti koji se nalaze na savjetovanjima, kao i svi uneseni komentari (mišljenja i prijedlozi) vidljivi svim građanima koji posjećuju sustav. Stoga je prva funkcija svakog portala za savjetovanje da se sva savjetovanja nalaze na jednom mjestu, čime se građanima olakšava pristup savjetovanjima budući da lako mogu, uvidom u sustav, vidjeti koja su sve savjetovanja trenutno otvorena, kao i pregledati zatvorena savjetovanja. Druga funkcija jest uvid u pristigla mišljenja i prijedloge, što je ujedno i prednost portala pred savjetovanjem putem internetske stranice jer svi sudionici, pa i oni koji nemaju namjeru sudjelovati, mogu vidjeti komentare drugih te iste podržati ili iznijeti svoja suprotna stajališta. Dodatno, e-Savjetovanja uključuju i opciju informiranja registriranih korisnika na način da im u pretinac elektronske pošte stiže obavijest kada je otvoreno novo savjetovanje, s osnovnim informacijama o samom savjetovanju (svrsi savjetovanja) i direktnom poveznicom na to savjetovanje.

Dodatno, radi lakšeg snalaženja i pronalaženja traženog savjetovanja, dobro je predvidjeti i mogućnosti pretraživanja prema različitim filterima. Primjerice: prema stanju (padajući izbornik nudi opcije “otvoreno”, “zatvoreno”, “objavljeno izvješće”); prema ključnim riječima (korisnik unosi određenu riječ ili riječi te na temelju toga pretražuje), a u slučaju da sustav koristi više jedinica lokalne vlasti, prema njihovim nazivima (padajući izbornik s nazivima svih jedinica koje koriste sustav).

Pregled svih savjetovanja u sustavu bi trebao uključivati sljedeće podatke:

- naziv jedinice lokalne vlasti (ako više njih koristi isti sustav),
- naziv savjetovanja (o čemu se provodi savjetovanje), odnosno sam dokument o kojem se provodi savjetovanje,
- datum otvaranja savjetovanja,
- datum zatvaranja savjetovanja,
- datum planirane objave izvješća,
- stanje savjetovanja,
- izvješće o provedenom savjetovanju,
- dodatne dokumente.

Razlog za objavu većine ovih podataka je samorazumljiv, ali ovdje treba dodatno pojasniti neke od njih. Naime, Zakon o pravu na pristup informacijama definira da savjetovanje treba u pravilu trajati 30 dana te je na temelju objavljenih datuma otvaranja i zatvaranja savjetovanja vidljivo je li poštovana ta zakonska obaveza. Zakon nije predvidio u kojem roku bi trebalo biti objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju, no svakako je preporuka da ono bude objavljeno u razumnom roku. Rok dakle ne smije biti predug, a izvješće svakako mora biti objavljeno prije usvajanja konačnog akta, tim više što se izvješće šalje i donositelju samog akta. Objava datuma planirane objave izvješća prilikom otvaranja savjetovanja služi tome da sve zainteresirane fizičke i pravne osobe koje se uključuju u savjetovanje znaju kada mogu očekivati objavu odgovora na svoje komentare. U tom smislu, objava tog datuma predstavlja određeni iskorak izvan zakonskih obaveza i primjer dobre prakse u smislu boljeg informiranja sudionika savjetovanja o svim koracima procesa.

Što se tiče stanja savjetovanja, ta rubrika služi tome kako bi korisnici lako mogli vidjeti u kojoj fazi je određeno savjetovanje. Stanje «otvoreno» znači da korisnik može ostaviti komentar na savjetovanje; stanje «zatvoreno» znači da korisnik više nema mogućnosti komentiranja i čeka se objava izvješća o savjetovanju; stanje «izvješće objavljeno» znači da je jedinica lokalne vlasti odgovorila na sve pristigle komentare i objavila svoje odgovore te korisnik može te odgovore pregledati. Objavljenom izvješću korisnik pristupa kroz rubriku izvješća, pri čemu mu se otvara dio aplikacije koji sadržava obavezni obrazac izvješća o provedenom savjetovanju (primjer obrasca možete pronaći u ovom priručniku).

Rubrika “Dodatni dokumenti” trebala bi sadržavati sve dokumente koji mogu olakšati javnosti uključivanje u savjetovanje. Dakle, sve povezane dokumente s dokumentom koji se stavlja na savjetovanje (npr. ako je



riječ o izmjeni određene odluke pod dodatne dokumente bi trebalo objaviti tekst originalne odluke), odnosno dokumente koji mogu pomoći boljem razumijevanju dokumenta o kojem se provodi savjetovanje (npr. određene podloge na temelju kojih je donesena određena odluka).

Sustav e-Savjetovanja ima i dodatnu opciju u samom pregledniku savjetovanja koja korisnicima olakšava snalaženje u sustavu te su korisniku savjetovanja u kojima je sudjelovao u pregledniku označena drugom bojom.

## 7.1.2. REGISTRACIJA I DOSTAVA MIŠLJENJA I PRIJEDLOGA

Način ulaska u aplikaciju jest putem registracije. Registracija korisnika u sustav e-Savjetovanja provodi se uz provjeru podatka o OIB-u, čime se osigurava točnost upisanih podataka za privatne i pravne osobe koje koriste sustav. Ujedno, registriranje se preporuča kako bi se osiguralo od anonimnih komentara, a i neizravno pridonijelo kvaliteti samih komentara budući da su korisnici skloniji nekonstruktivnim komentarima ukoliko se mogu sakriti iza anonimnosti ili lažnog imena. S obzirom na navedeno, za internetski sustav za savjetovanje na lokalnoj razini bilo bi dovoljno zatražiti od korisnika osnovne podatke pri registraciji: ime i prezime za fizičke, odnosno naziv za pravne osobe; OIB, e-mail adresu (služi za potvrdu registracije te za primanje obavijesti iz sustava) te odabir korisničkog imena i lozinke pomoću kojih će prijavljivati u sustav kako bi mogli komentirati pojedina savjetovanja. Samo registriranim korisnicima je dana mogućnost da komentiraju, odnosno, onaj tko se nije registrirao ne može komentirati.

Korisnik otvara savjetovanje za koje je zainteresiran klikom na naziv savjetovanja te mu se otvara sam dokument koji se nalazi na savjetovanju i korisnik ima mogućnost komentirati direktno u dokumentu (ukoliko je registriran korisnik). Komentari su odmah po unošenju javno vidljivi svim korisnicima.

U svrhu lakšeg komentiranja, a i analize pristiglih komentara, tekst dokumenta se za unos u sustav e-Savjetovanja strukturira na način da ga se "razlomi" u manje cjeline za komentiranje, pa internetski sustav mora to omogućavati. Takvo strukturiranje dokumenta dio je posla onih koji u tijelu koje objavljuje savjetovanje rade na provedbi savjetovanja.

Uz već spomenute obavijesti o novootvorenim savjetovanjima koje pristižu registriranim korisnicima putem elektronske pošte, svima koji su sudjelovali u nekom od savjetovanja pristiže i obavijest o tome da je objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju, uz poveznicu na izvješće kako bi mogli vidjeti odgovore na svoje komentare.

Premda je spomenuto da se konstruktivnost komentara neizravno osigurava neanonimnošću korisnika kako bi se spriječilo da neželjeni, odnosno uvredljivi komentari budu objavljeni, sustav mora uključivati opciju sakrivanja takvih komentara, te i u krajnjem slučaju, ako neki korisnik uporno piše takve komentare, i isključivanja korisnika i onemogućavanja ostavljanja komentara.

Uz već spomenuti obrazac izvješća o provedenom savjetovanju, u sustav bi bilo dobro inkorporirati i druge obrasce koji su usustavljeni dosadašnjom praksom provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, odnosno dokument za savjetovanje. Dokument za savjetovanje se izrađuje sa svrhom da se:

- obavijesti javnost o savjetovanju,
- definira vremenski okvir savjetovanja,
- predstavi opseg i sadržaj savjetovanja:
  - zašto se savjetovanje organizira,
  - o kojim dijelovima normativnog akta ili o kojim odredbama se očekuje povratna informacija, koja su pitanja otvorena za raspravu i doradu,
  - o kojim pitanjima rasprava nije moguća,
  - zašto je nositelju izrade propisa važna povratna informacija.

S obzirom na sve navedeno, vidljivo je da internetski sustav pridonosi lakšem uključivanju svih zainteresiranih i da se pridonosi transparentnosti procesa. No, internetski sustav za savjetovanja trebao bi također pridonijeti i učinkovitosti provedbe savjetovanja, odnosno olakšati provedbu savjetovanja zaposlenima u jedinici koja provodi savjetovanje. Upravo zbog toga važno je da sustav inkorporira zakonske obveze te standardizirane obrasce koji se koriste u praksi provedbe savjetovanja te da sustav automatski organizira podatke na način da stvara tablice s pregledom zaprimljenih komentara i unesenih odgovora na te komentare (čime se smanjuje opseg posla osoba koje provode analizu komentara).

### **7.1.3. USPOSTAVA I ADMINISTRIRANJE PORTALA**

Uzevši u obzir da Ured za udruge godinama radi na standardizaciji provedbe savjetovanja te je iskustva u vezi s time primijenio i pri razvijanju sustava e-Savjetovanja preporuča se jedinicama lokalne vlasti da se u slučaju da žele pokrenuti vlastiti internetski sustav u svrhu provedbe savjetovanja obrate Uredu za udruge kako bi se dodatno konzultirali o sadržaju i nužnim mogućnostima takvog sustava. Ukoliko jedinica lokalne vlasti ima interes za uspostavu takvog sustava potrebno je uzeti u obzir da sama provedba savjetovanja putem internetskog sustava ne znači drastičnu promjenu što se tiče podjele posla, odnosno zadaća zaposlenih u provedbi savjetovanja te svi oni zapravo nastavljaju raditi kao i ranije, samo što sada posao oko provedbe savjetovanja obavljaju kroz internetski sustav.

Budući da uspostava i održavanje takvog sustava zahtjeva kako ljudske, tako i financijske resurse, za lokalne jedinice bi bilo preporučljivo da takav sustav uspostave, primjerice, na razini županije, za sve općine i gradove s područja te županije, kao i druge pravne osobe kojima su osnivači ili vlasnici. Moguće je i da veći gradovi samostalno uspostave portale, ukoliko za isto imaju resurse i potrebu.

No, treba imati na umu da je, ukoliko se ide na uspostavu sustava za više lokalnih jedinica zajedno, potrebno osigurati da nekoliko osoba preuzme brigu o administriranju cjelokupnog sustava. Naime, ukoliko sustav predviđa da ga koristi više lokalnih jedinica potrebno je unutar njega programirati podsustave, odnosno zasebne sustave za svaku jedinicu, kao što je to u sustavu e-Savjetovanja učinjeno za svako pojedino tijelo državne uprave. Posljedično potrebno je da jedna institucija (u našem predloženom primjeru to bi mogla biti županija) vodi administraciju cijelog sustava te brine o njegovom funkcioniranju, odnosno pruža podršku svima koji rade na provedbi savjetovanja.

Ujedno, za sve službenike za informiranje tijela javne vlasti uključenih u portal (odnosno koordinate savjetovanja, ukoliko je ta funkcija dodijeljena drugoj osobi), potrebno je osigurati edukaciju za korištenje portala.

S obzirom da se uspostava portala treba voditi u obliku posebnog projekta koji za konačni cilj ima povećanje transparentnosti rada tijela javne vlasti te participacije građana, moguće je da se uspostava portala provodi putem projekata financiranih od EU fondova.

## 8. PRIMJERI DOBRE PRAKSE SAVJETOVANJA NA LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) RAZINI

U nastavku se nalazi nekoliko primjera dobre prakse u provedbi standarda savjetovanja sa zainteresiranom javnošću odnosno uključivanja građana u donošenje odluka na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### **Primjer 1: Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja općih akata Krapinsko-zagorske županije**

Županijska skupština Krapinsko-zagorske županije je 2014. godine donijela je *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja općih akata Krapinsko-zagorske županije*<sup>32</sup> kojim se „omogućuje učinkovito i transparentno provođenje procesa savjetovanja, olakšava interakciju tijela javne vlasti s građanima/kama i predstavnicima/cama zainteresirane javnosti u demokratskom procesu te potiče aktivnije sudjelovanje građana/ki u javnom životu“<sup>33</sup>.

Završnim odredbama Kodeksa, predviđeno je da će u zadanim rokovima Županijski upravni odjel nadležan za civilno društvo izraditi jedinstveni obrazac za prikupljanje očitovanja zainteresirane javnosti, Informatička služba Krapinsko-zagorske županije urediti posebnu stranicu za savjetovanja na internetskoj stranici Krapinsko-zagorske županije, a Županijski upravni odjel nadležan za civilno društvo provesti program edukacije o primjeni Kodeksa za zaposlene Krapinsko-zagorske županije. Navedeno je i provedeno, uz podršku EU projekta „Građani i građanke imaju moć!“ koji sufinancira Europska unija iz Europskog socijalnog fonda te Ured Vlade RH za udruge kroz nacionalnu komponentu sufinanciranja.

### **Primjer 2: Portal e-konzultacije Grada Rijeke**

Grad Rijeka je pokrenuo portal E-Konzultacije (<http://ekonzultacije.rijeka.hr>) s ciljem unaprjeđenja savjetovanja sa zainteresiranim javnostima o nacrtima onih općih akata čijim se donošenjem ili izmjenama neposredno ostvaruju potrebe građana ili uređuju druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na području Grada Rijeke. Uz svaki nacrt dokumenta o kojem se provodi savjetovanje objavljuju se i razlozi njegova donošenja ili izmjena kao i ciljevi koji se savjetovanjem žele postići. O svakom provedenom savjetovanju

<sup>32</sup> Objavljen u „Službenom glasniku Krapinsko-zagorske županije“, br. 24 od 30. rujna 2014. godine

<sup>33</sup> Više informacija na: <http://www.kzz.hr/savjetovanje>

objavljuje se i izvješće iz kojeg je vidljivo koji su prijedlozi građana usvojeni, a koji ne. Pored toga, sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, na portalu e-konzultacije se objavljuje i popis svih onih akata koje se u tijeku godine dana namjeravaju donositi ili mijenjati (tzv. Plan normativnih aktivnosti), kao i popis akata pred čije će donošenje ili izmjene provesti savjetovanje sa zainteresiranom javnosti (tzv. Plan savjetovanja sa zainteresiranom javnosti).<sup>34</sup>

Prijedloge, mišljenja i primjedbe na konkretne nacрте za koje su savjetovanja u tijeku moguće je uputiti putem obrasca koji je dostupan u otvorenom savjetovanju uz pojedini nacrt dokumenta (putem posebne adrese e-pošte: [savjetovanje@rijeka.hr](mailto:savjetovanje@rijeka.hr)) ili putem polja za komentare na dnu svakog otvorenog savjetovanja odnosno e-konzultacije. Komentari se moderiraju tako da se ne objavljuju komentari uvredljivog sadržaja ili komentari koji nisu povezani sa samom temom. Uz otvoreno savjetovanje je jasno naveden kontakt koordinatorice za savjetovanje sa zainteresiranom javnosti Grada.

### **Primjer 3: Grad Pazin - Aktivno uključivanje građana u proces donošenja gradskog proračuna**

Projekt "Pazi(n), proračun!"<sup>35</sup> pokrenut je u Gradu Pazinu tijekom 2014. godine s ciljem da se u proces donošenja gradskog proračuna za 2015. godinu aktivnije uključe građani i javnost. Prethodno informirani građani, mogli su predložiti komunalne akcije za financiranje na razini mjesnih odbora, o čemu su diskutirali, a potom i glasali putem javnih rasprava na razini 12 mjesnih odbora Pazina. O sektorskim prioritetima bili su informirani putem pet fokusiranih sektorskih rasprava, gdje su raspravljali i predlagali. Zapisnici s javnih rasprava, prijedlozi i izglasane odluke upućene su Gradskom vijeću, Gradonačelniku te gradskim odjelima pa se prilikom sastavljanja nacрта i prijedloga proračuna vodilo računa i o prijedlozima građana. Gradsko vijeće je prilikom rasprave o proračunu razmatralo prijedloge, kao i one dobivene nakon završne javne rasprave prije drugog čitanja. Izglasane komunalne akcije ušle su u Proračun 2015.

U okviru projekta razvijena je i online aplikacija otvorenog koda sa prikazom elemenata participativnog i transparentnog donošenja proračuna, kao i moderirani javni forum za *online* raspravu ([www.ipazin.net/forum](http://www.ipazin.net/forum)). Nositelj projekta „Pazi(n), proračun!“, financiranog iz Europskog socijalnog fonda, bio je Gong, s partnerima Gradom Pazinom i Društvom "Naša Djeca" Pazin te suradnicima Institutom za javne financije i Udugom gradova. Projektom se željelo osnažiti kapacitete svih uključenih partnera i drugih lokalnih dionika, a posebice građana, u procesima donošenja odluka na lokalnoj razini, s ciljem povećanja kvalitete javnih politika i razine dobrog upravljanja u jedinicama lokalne samouprave kroz mehanizme civilnog dijaloga za održivu participativnu demokraciju. Ovaj participativni model Grad Pazin nastavio je primjenjivati i tijekom 2015. godine prilikom izrade proračuna za 2016. godinu, kao i tijekom 2016. prilikom izrade proračuna za 2017. godinu.

---

<sup>34</sup> Nazivi navedenih akata niti njihov duplicitet ne odgovaraju važećem uređenju. Potrebno je donijeti jedan plan savjetovanja s javnošću koji uključuje sve normativne akte i dokumente u odnosu na koje postoji obveza provedbe savjetovanja s javnošću.

<sup>35</sup> Više informacija na <http://proracun.pazin.hr/o-projektu-pazin-proracun>







[www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISBN 978-953-8158-05-6