

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

ANALITIČKO IZVJEŠĆE O PRAĆENJU PROVEDBE ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA br. 1/2015

**Otvorenost tijela državne uprave, agencija i drugih tijela i
pravni osoba: provedba savjetovanja s javnošću o
podzakonskim propisima**

Zagreb, travanj 2015.

Sažetak

Analiza se usmjerila na pitanje provedbe savjetovanja s javnošću pri donošenju podzakonskih propisa, akata i drugih dokumenata, s ciljem utvrđivanja u kojoj se mjeri savjetovanja uopće provode, koja tijela tu obavezu poštuju više od drugih, ne ulazeći pri tome u modalitete provedbe savjetovanja. Prilikom ove analize u obzir su uzeti samo podzakonski propisi koji su doneseni i objavljeni u Narodnim novinama tijekom 2014. Tijela državne uprave provela su 118 savjetovanja za 502 pravilnika (23,56%), a agencije i druga tijela provela su savjetovanja za 115 od 172 pravilnika (66,86%), i sva su provele dvije regulatorne agencije. Stopa provedbe savjetovanja za uredbe je 20%, a za ostale vrste akata i dokumenata 13%. To ukazuje na nisku stopu provedbe savjetovanja, osobito od strane središnjih tijela državne uprave, i to osobito što su oni bili obveznici provedbe savjetovanja još od 2009. godine, ali i od strane pojedinih pravnih osoba i tijela. Kao primjer najbolje prakse među tijelima državne uprave valja istaknuti Ministarstvo graditeljstva, HANFA-u, HAKOM, dok lošu praksu predstavljaju HZZO, HZMO, HZZ kao i neka tijela državne uprave koje izbjegavaju ispunjavanje zakonske obaveze. Provedba savjetovanja putem portala e-savjetovanja otvara mogućnost kvalitetnije provedbe zakonske obaveze, ali ostaje problem nepoznavanja obaveza utvrđenih Zakonom o pravu na pristup informacijama te neprovedbe istih.

Sadržaj

Sažetak.....	1
DIO I. SVRHA, PREDMET I METODOLOGIJA PRAĆENJA.....	3
1. Svrha i razlozi praćenja otvorenosti tijela državne uprave i agencija.....	3
2. Metodologija praćenja	4
DIO 2. REZULTATI PRAĆENJA	5
3. Rezultati praćenja.....	5
4. Provedba savjetovanja o pravilnicima	5
5. Provedba savjetovanja o uredbama.....	10
6. Provedba savjetovanja o ostalim aktima	10
7. Zaključak i preporuke	11

DIO I. SVRHA, PREDMET I METODOLOGIJA PRAĆENJA

1. Svrha i razlozi praćenja otvorenosti tijela državne uprave i agencija

Savjetovanje s javnošću o nacrtima propisa, dokumenata i akata tijela javne vlasti danas je jedan od osnovnih instrumenata kojima se ostvaruje otvorenost uprave, participacija građana te osigurava bolja kvaliteta propisa i njihova demokratska legitimacija.

Člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama¹ propisano je niz obveza za tijela javne vlasti u pogledu provedbe savjetovanja s javnošću: izrada i objava na Internet stranici godišnjeg plana normativnih aktivnosti te plana savjetovanja o nacrtima zakona i drugih propisa, provedba savjetovanja za zakone i druge propise u pravilu u trajanju od 30 dana te objava pristiglih primjedbi i prijedloga te razloga za njihovo prihvaćanje ili neprihvaćanje. Navedene obveze odnose se na tijela javne vlasti nadležna za izradu nacrtu zakona i podzakonskih akata, a na odgovarajući način primjenjuju se i na lokalne i regionalne jedinice te pravne osobe s javnim ovlastima kada donose opće akte kojima 'uređuju pitanja iz svog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno na području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo).

Povjerenik za informiranje, kao tijelo koje nadzire provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama i obvezu provedbe savjetovanja s javnošću, glavnom svrhom savjetovanja s javnošću smatra upravo prikupljanje mišljenja i prijedloga zainteresirane i druge javnosti o namjeravanom načinu pristupa nekom društvenom problemu i mjerama koje se žele poduzeti za njegovo rješavanje te načinu pravog uređenja nekog pitanja i društvenih odnosa putem zakona i drugih propisa, odnosno podzakonskih i općih akata koja nadležna tijela javne vlasti pripremaju ili donose. Pri tome je od ključne važnosti osigurati maksimalnu mogućnost uključivanja javnosti u pogledu vremena i načina zaprimanja prijedloga i mišljenja, kao i najava budućih savjetovanja, a kako bi se javnost maksimalno uključila i time pridonijela kvaliteti propisa, njihovoj provedivosti i prihvaćenosti kao i postizanju učinaka koji se njima žele postići.

Prema podacima Ureda za udruge koje prati provedbu savjetovanja na razini Vlade i državne uprave, u 2014. godini praćena tijela javne vlasti provela su 504 javna savjetovanja, čemu se pribraja još 40 savjetovanja provedena sukladno Zakonu o procjeni učinka propisa (NN 90/11), što dovodi do ukupne brojke provedenih savjetovanja - 544.² S obzirom na vrstu akta, o zakonima je provedeno 115 savjetovanja, a o podzakonskim propisima kako slijedi: pravilnici – 291, uredbе – 31, strategije – 13, planovi – 11, odluke – 8, ostali akti – 22 savjetovanja.

U svjetlu nadolazećih izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama, kojima se predlaže isključenje obveze provedbe savjetovanja za podzakonske propise, Povjerenica za informiranje mišljenja je kako će predložene izmjene dovesti do smanjenja ostvarene razine

¹ NN 25/13

² Ured za udruge Vlade RH – Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini; prezentacija na predstavljanju E-savjetovanja održanom u Vladi RH 27. travnja 2015.

transparentnosti i otvorenosti javne vlasti te stoga smatra kako je potrebno povećati broj provedenih savjetovanja, osobito u odnosu na podzakonske propise, poglavito pravilnike, budući da se njima razrađuju pojedine odredbe zakona temeljem zakonske ovlasti. S obzirom na navedeno, uočena je potreba za analizom odnosa broja donesenih podzakonskih propisa u 2014. godini i broja provedenih savjetovanja, a kako bi se ukazalo na potrebu nastavka provedbe savjetovanja, kako s obzirom na broj propisa, akata i dokumenata koji se donose, njihovu važnost s obzirom da razrađuju ili predviđaju ostvarivanje prava i izvršavanje obveza građana i pravnih osoba, kao i s obzirom na već započetu praksu provedbe savjetovanja, koja datira s kraja 2009. kada je Vlada RH u sklopu preuzimanja obveza iz pristupnog procesa usvojila Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.³ Ta je obaveza proširena, ojačana i osigurana mogućim sankcijama Zakonom o pravu na pristup informacijama koji je u primjeni od ožujka 2013., a koji traži da savjetovanja provode sva tijela javne vlasti, planiraju iste i o tome obavještavaju javnost, kao i provode savjetovanje u pravilu u duljini od 30 dana, što je dvostruko duži rok u odnosu na Kodeks savjetovanja iz 2009.

2. Metodologija praćenja

S ciljem utvrđivanja broja provedenih savjetovanja za podzakonske propise (pravilnici, uredbе, standardi, kriteriji, strategije, pravila, kodeksi i tarife) donesene u 2014. godini, provedena je analiza za koju je korištena sljedeća metodologija:

Prvi korak: pomoću pretraživača Narodnih novina (<http://narodne-novine.nn.hr/>) utvrđen je popis objavljenih podzakonskih propisa u 2014. godini

Prilikom ove analize u obzir su uzeti samo podzakonski propisi koji su doneseni i objavljeni u Narodnim novinama tijekom 2014. godine. Podzakonski propisi razvrstani su na sljedeće skupine: *uredbe* Vlade RH, *pravilnici*, ostali podzakonski propisi - *standardi, kriteriji, pravila, kodeksi, tarife*. U obzir su uzete i *strategije*.

Drugi korak: objavljeni podzakonski propisi razvrstani su s obzirom na donositelja

Donositelji su razvrstani prema sljedećim kategorijama: 1) *tijela državne uprave*: a) ministarstva, b) državne upravne organizacije, c) državni uredi; 2) *agencije, zavodi, komore i ostale pravne osobe i tijela*: a) regulatorne agencije, b) ostali. Posebno je izdvojena 3) *Vlada RH*, s obzirom da je jedino tijelo koje donosi uredbе.

Treći korak: prikupljeni su podaci o savjetovanjima provedenim za podzakonske propise prema utvrđenom popisu prema podacima prikupljenim sa službenih Internet stranica donositelja (poglavito rubrika Okončana savjetovanja/Zatvorena savjetovanja/Javne rasprave).

Predmet analize nisu rokovi provedbe savjetovanja niti ostali elementi postupka savjetovanja (obrazloženje razloga, plan savjetovanja, objava izvješća sa provedenog savjetovanja).

³ NN 140/09

DIO 2. REZULTATI PRAĆENJA

3. Rezultati praćenja

U prvome koraku utvrđeno je da je tijekom 2014. godine u Narodnim novinama objavljeno ukupno 853 podzakonskih propisa i to kako slijedi:

- 153 uredbе Vlade RH
- 677 pravilnika različitih donositelja,
- 2 standarda
- 3 kriterija
- 13 pravila
- 1 kodeks
- 4 tarife

Također, usvojene su i 4 strategije.

Navedeni podaci ukazuju na izrazitu regulatornu aktivnost tijela državne uprave, agencija, zavoda, drugih pravnih osoba i tijela, koja se odvija povrh zakonodavne aktivnosti. Najveći udio podzakonskih propisa odnosi se na pravilnike, koji su sukladno Zakonu o sustavu državne uprave provedbeni propisi koje donosi čelnik tijela državne uprave (a temeljem posebnog propisa i drugi donositelji koji imaju javne ovlasti), i to temeljem zakonske ovlasti i u granicama date ovlasti, a kojim se potanje razrađuju pojedine odredbe zakona, najčešće u pogledu ostvarivanja kakve obaveze ili prava.

Temeljem navedenog naglašavamo da uz uključivanje javnosti u postupak donošenja zakona, postoji izrazita važnost osigurati istu mogućnost u odnosu na podzakonske propise. Ilustracije radi, u 6. sazivu (2007-2011) u vrijeme intenzivne zakonodavne aktivnosti Hrvatski je sabor donio ukupno 814 zakona, a samo u jednoj godini (2014.) navedena tijela donijela su ukupno 853 propisa i drugih akata.

4. Provedba savjetovanja o pravilnicima

Prema podacima iz Narodnih novina u 2014. godini doneseno je 677 pravilnika, od kojih su najveći broj donijela tijela državne uprave (502 ili 74%), a ostala agencije, zavodi, komore i druga tijela (175 ili 26%).

Tablica 1: Pravilnici prema vrsti tijela

Vrsta tijela	Broj pravilnika objavljenih u NN
Tijela državne uprave	502
Ministarstva	483
Državne upravne organizacije	18
Državni uredi	1
Agencije, zavodi, komore i druga tijela	175
Regulatorne agencije	129
Ostali	46

4.1. Tijela državne uprave

Tijela državne uprave donijela su ukupno 502 pravilnika kao provedbene propise na čije su donošenje ovlaštene temeljem Zakona o sustavu državne uprave. Od tog broja glavninu su donijela ministarstva (483 ili 96,22%), a manji broji ostala tijela državne uprave – državne upravne organizacije(18) i državni uredi (1). Tijela državne uprave provela su 118 savjetovanja za 502 pravilnika (23,56%), s time da ministarstva promatrana izdvojeno ostvaruju nešto bolji rezultat (38%). Podaci su prikazani u Tablici 2.

Ministarstva koja su ostvarila najbolje rezultate, odnosno provela najveći broj savjetovanja s obzirom na broj donesenih pravilnika su Ministarstvo uprave (6 savjetovanja/6 pravilnika – 100%), Ministarstvo branitelja (4 savjetovanja/4 pravilnika – 100%), Ministarstvo socijalne politike i mladih (15 savjetovanja/17 pravilnika – 88%), Ministarstvo kulture (6 savjetovanja/7 pravilnika – 86%), Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (16 savjetovanja/19 pravilnika – 84%), Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (16 savjetovanja/21 pravilnik – 76%) te Ministarstvo poduzetništva i obrta (3 savjetovanja/5 pravilnika – 60%).

Ispod 50% provedenih savjetovanja u odnosu na broj objavljenih pravilnika imala su sljedeća ministarstva: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (11 savjetovanja/25 pravilnika – 44%), Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (6 savjetovanja/17 pravilnika – 35%) i Ministarstvo gospodarstva (10 savjetovanja /29 pravilnika – 34%).

Najlošije rezultate pokazalo je Ministarstvo zdravlja (6 savjetovanja/32 pravilnika – 19%), kao i Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (10 savjetovanja/61 pravilnik – 16%). Još slabije rezultate ima Ministarstvo turizma (1 savjetovanje/11 pravilnika – 9%) i Ministarstvo obrane (2 savjetovanja/25 pravilnika – 8%). Zabrinjava udio provedenih savjetovanja u odnosu na donesene pravilnike Ministarstva poljoprivrede budući da je to tijelo donijelo čak 124 pravilnika, a provelo samo 6 savjetovanja (5%).

Nijedno savjetovanje nije provelo Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU (0/2), Ministarstvo financija (0/33), Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (0/5), Ministarstvo unutarnjih poslova (0/14) te Ministarstvo pravosuđa (0/26).

Državne upravne organizacije donijele su znatno manji broj pravilnika u odnosu na ministarstava (18) te gotovo da nisu provodile savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Državna geodetska uprava je od 3 donesena pravilnika provela savjetovanje samo za jedan pravilnik te tako ostvarila rezultat od 33%. Državni zavod za mjeriteljstvo donio je 11, Državni zavod za statistiku 1, Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost 1, a Državna uprava za zaštitu i spašavanje 2 pravilnika. Ni o jednom nije provedeno savjetovanje.

Od 4 državna ureda, jedino je Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje u promatranom razdoblju donio jedan pravilnik, o kojem nije provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću.

Tablica 2: Provedba savjetovanja u odnosu na nacрте pravilnika - tijela državne uprave

TDU	Naziv tijela	Broj pravilnika	Provedena savjetovanja		Neprovedena savjetovanja		Kontrola
			Broj	%	Broj	%	
MINISTARSTVA	Ministarstvo gospodarstva	29	10	34%	19	66%	100%
	Ministarstvo socijalne politike i mladih	17	15	88%	2	12%	100%
	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU	2	0	0%	2	100%	100%
	Ministarstvo financija	33	0	0%	33	100%	100%
	Ministarstvo obrane	25	2	8%	23	92%	100%
	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	5	0	0%	5	100%	100%
	Ministarstvo unutarnjih poslova	14	0	0%	14	100%	100%
	Ministarstvo pravosuđa	26	0	0%	26	100%	100%
	Ministarstvo uprave	6	6	100%	0	0%	100%
	Ministarstvo poduzetništva i obrta	5	3	60%	2	40%	100%
	Ministarstvo rada i mirovinskog sustava	25	11	44%	14	56%	100%
	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture	61	10	16%	51	84%	100%
	Ministarstvo poljoprivrede	124	6	5%	118	95%	100%
	Ministarstvo turizma	11	1	9%	10	91%	100%
	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	19	16	84%	3	16%	100%
	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	17	6	35%	11	65%	100%
	Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja	21	16	76%	5	24%	100%
	Ministarstvo branitelja	4	4	100%	0	0%	100%
	Ministarstvo zdravlja	32	6	19%	26	81%	100%
	Ministarstvo kulture	7	6	86%	1	14%	100%
	Ukupno	483	118	38%	365	62%	100%
DRŽAVNE UPRAVNE ORGANIZACIJE	Državna geodetska uprava	3	1	33%	2	67%	100%
	Državni zavod za mjeriteljstvo	11	0	0%	11	100%	100%
	Državni zavod za statistiku	1	0	0%	1	100%	100%
	Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	1	0	0%	1	100%	100%
	Državna uprava za zaštitu i spašavanje	2	0	0%	2	100%	100%
		Ukupno	18	1	7%	17	93%
DRŽAVNI UREDI	Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	1	0	0%	1	100%	100%
	Ukupno	1	0	0%	1	100%	100%

4.2. Agencije, zavodi, komore i druge pravne osobe i tijela

Agencije, zavodi, komore i druge pravne osobe i tijela donijele su ukupno 175 pravilnika. Od tog broja većinu odnosno tri četvrtine su donijele tri regulatorne agencije (129 ili 73,71%), a preostalu četvrtinu ostale vrste agencija i drugih tijela agencijskog tipa, komora, drugih pravnih osoba i tijela. Savjetovanja su provedena za 115 pravilnika, a sva su provedena od strane regulatornih agencija. Podaci su prikazani u Tablici 3.

U odnosu na 129 pravilnika regulatornih agencija savjetovanje je provedeno u 89% slučajeva, što je izuzetno dobar rezultat. Međutim, djelomično ga se može pripisati i obvezi provedbe savjetovanja propisanoj posebnim propisima. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) donijela je najveći broj pravilnika, čak 118, a ostvarila je i najbolji rezultat, budući da je provela 108 (92%) savjetovanja. Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) donijela je 8 pravilnika, a o njih 7 provela je savjetovanje (88%). Vijeće za elektroničke medije, tj. Agencija za elektroničke medije donijela je 3 pravilnika, ali nije provela nijedno savjetovanje.

Ostala tijela koja su donijela pravilnike u 2014. godini, njih 46, nisu provela nijedno savjetovanje. Radi se o sljedećim tijelima: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (23 pravilnika), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (5), Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (5), Hrvatska odvjetnička komora (2), Hrvatski audiovizualni centar (2), Hrvatska obrtnička komora (1), Državno sudbeno vijeće (1), Hrvatski zavod za zapošljavanje (1), Hrvatski autoklub (1), Državno izborno povjerenstvo (1), Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (1), Hrvatska turistička zajednica (1), Središnji registar osiguranika (1), Hrvatska komora dentalne medicine (1). Činjenica da se radi o ključnim tijelima za funkcioniranje pojedinih sektora ili djelatnosti, kao i ostvarivanje prava građana, ukazuje na potrebu zabrinutosti za poštivanje zakonskih obveza, kvalitetu propisa i mogućnost participacije građana.

Tablica 3: Provedba savjetovanja u odnosu na nacрте pravilnika - agencije i druge pravne osobe i tijela

AGENCIJE I OSTALI	Naziv tijela	Broj pravilnika	Provedena savjetovanja		Neprovedena savjetovanja		Kontrola
			Broj	%	Broj	%	
REGULATORNE AGENCIJE	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	118	108	92%	10	8%	100%
	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM)	8	7	88%	1	13%	100%
	Agencija za elektroničke medije (Vijeće za elektroničke medije)	3	0	0%	3	100%	100%
	Ukupno	129	115	89%	14	11%	100%
OSTALI	HRVATSKA ODVJETNIČKA KOMORA	2	0	0%	2	100%	100%
	HRVATSKA OBRTNIČKA KOMORA	1	0	0%	1	100%	100%
	HRVATSKI ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE	23	0	0%	23	100%	100%
	DRŽAVNO SUDBENO VIJEĆE	1	0	0%	1	100%	100%
	HRVATSKI ZAVOD ZA ZAPOŠLJAVANJE	1	0	0%	1	100%	100%
	HRVATSKI AUTOKLUB	1	0	0%	1	100%	100%
	FOND ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I ENERGETSKU UČINKOVITOST	5	0	0%	5	100%	100%
	DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO	1	0	0%	1	100%	100%
	HRVATSKI ZAVOD ZA MIROVINSKO OSIGURANJE	5	0	0%	5	100%	100%
	SREDIŠNJI REGISTAR OSIGURANIKA	1	0	0%	1	100%	100%
	POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA	1	0	0%	1	100%	100%
	HRVATSKI AUDIOVIZUALNI CENTAR	2	0	0%	2	100%	100%
	HRVATSKA TURISTIČKA ZAJEDNICA	1	0	0%	1	100%	100%
	HRVATSKA KOMORA DENTALNE MEDICINE	1	0	0%	1	100%	100%
	Ukupno	46	0	0%	46	100%	100%

5. Provedba savjetovanja o uredbama

Prema pretraživaču Narodnih novina u 2014. godini Vlada RH donijela je 153 uredbe koje se mogu podijeliti u četiri kategorije:

1. uredbe donesene na temelju članka 1. Zakona o zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora,
2. uredbe donesene na temelju članka 63. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave,
3. uredbe donesene na temelju članka 8. Zakona o Vladi Republike Hrvatske,
4. uredbe donesene na temelju posebnih zakona.

Savjetovanja sa zainteresiranom javnošću provodila su se samo u četvrtoj kategoriji, odnosno za uredbe koje se donose na temelju posebnih zakona. Takvih uredbi doneseno je ukupno 111 te je za njih 23 (20%) provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i to u trajanju od najmanje 7 do najviše 15 dana.

6. Provedba savjetovanja o ostalim aktima

Prema pretraživaču Narodnih novina donesena su u 2014. godini 2 standarda, 3 kriterija, 13 pravila, 1 kodeks i 4 tarife što iznosi ukupno 23 akta.

U odnosu na 23 usvojena podzakonska propisa odnosno akta provedena su samo 3 savjetovanja (13%) - za jedne kriterije (Povjerenik za informiranje) i 2 pravila (oba Ministarstvo zaštite okoliša i prirode).

Pozitivnim možemo ocijeniti nalaz da su u odnosu na sva četiri usvojena strateška dokumenta provedena su savjetovanja s javnošću – 3 savjetovanja proveo je Hrvatski sabor, a jedan Vlada RH (100%).

7. Zaključak i preporuke

Analiza se usmjerila na pitanje provedbe savjetovanja s javnošću pri donošenju podzakonskih propisa, akata i drugih dokumenata, želeći utvrditi u kojoj se mjeri savjetovanja uopće provode, koja tijela tu obavezu poštuju više od drugih, ne ulazeći pri tome u modalitete provedbe savjetovanja. Prilikom ove analize u obzir su uzeti samo podzakonski propisi koji su doneseni i objavljeni u Narodnim novinama.

Tijela državne uprave provela su 118 savjetovanja za 502 pravilnika (23,56%), a agencije i druga tijela provela su savjetovanja za 115 od 172 pravilnika (66,86%), i sva su provele dvije regulatorne agencije. Stopa provedbe savjetovanja za uredbu je 20%, a za ostale vrste akata i dokumenata 13%. To ukazuje na nisku stopu provedbe savjetovanja, osobito od strane središnjih tijela državne uprave, i to osobito što su oni bili obveznici provedbe savjetovanja još od 2009. godine, ali i od strane pojedinih pravnih osoba i tijela. Kao primjer najbolje prakse među tijelima državne uprave valja istaknuti Ministarstvo graditeljstva, koje je objavilo Izvješće o provedenim savjetovanjima u 2014. godini te tako omogućilo najlakši pristup i najjednostavniji pregled provedenih savjetovanja. Među agencijama, dobar primjer predstavljaju HANFA, koja je donijela jako velik broj pravilnika i gotovo za svaki provela savjetovanje, ali i HAKOM, koji je također ostvario dobar rezultat. Najlošiji rezultat ima HZZO, koji je donio 23 pravilnika, a nije proveo nijedno savjetovanje, iako se nedvojbeno radi o podzakonskim propisima koji neposredno utječu na život i interese svakog građanina. Isto vrijedi i za HZMO, HZZ i ostale, kao i za državne upravne organizacije i državne urede, koji izbjegavaju ispunjavanje zakonske obveze.

Prilikom analize, odnosno prilikom pretraživanja Internet stranica pojedinih tijela, učestalo se pojavljivalo nekoliko vrsta problema. Osim što se brišu arhive pa radi toga ne postoji mogućnost uvida u savjetovanja provedena prije više od godinu dana, velik problem predstavlja tzv. laka pretraživost i lak pristup traženim informacijama o savjetovanjima. Također, nema na svakoj stranici sistematiziranog, odnosno preglednog oblikovanja i pristupa rubrici koja se odnosi na savjetovanja. Velik nedostatak predstavljaju i objavljene obavijesti o završetku pojedinog savjetovanja, bez informacije o datumu početka savjetovanja, stoga su podaci o trajanju savjetovanja bili uglavnom nedostupni i nisu razmatrani prilikom ove analize. Međutim, pokretanjem portala e-savjetovanja, za najveći dio obuhvaćenih tijela postupak se bitno pojednostavljuje, a informacije o provedenim savjetovanjima ostaju trajno sačuvane na način dostupan javnosti.

Ujedno, prilikom istraživanja na Internet stranicama tijela javne vlasti uočeno je da su provedena savjetovanja o nekim podzakonskim propisima koji nisu doneseni, odnosno objavljeni u Narodnim novinama (primjerice, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo poduzetništva i obrta itd.). Zbog objektivnih problema u istraživanju nije bilo moguće utvrditi točan broj takvih podzakonskih propisa i uključiti ih u analizu. Osim toga, postavilo se i pitanje svrhovitosti provođenja savjetovanja o aktima koji se ne donose ili se donose nekoliko mjeseci, odnosno više od pola godine nakon provedenog savjetovanja.

Trajanje javnih savjetovanja nije obuhvaćeno ovom analizom, s obzirom na objektivne poteškoće koje su se pojavile prilikom prikupljanja podataka, kao što su već spomenuto neobjavljivanje datuma početka savjetovanja i brisanje arhiva. Međutim, među prikupljenim podacima, najčešće se provode savjetovanja u trajanju od 15 dana, iako postoje i slučajevi kada je savjetovanje trajalo i dulje (do 30 dana), ali i kraće (primjerice, samo 7 dana). Ove

opservacije treba promatrati u svjetlu učestalih predstavki koje građani podnose Povjerenici za informiranje povodom neodgovarajuće duljine savjetovanja.

Također, utvrđeno je da tijela javne vlasti učestalo nisu objavljivala izvješća o provedenim savjetovanjima o pojedinom podzakonskom propisu. Po završetku postupka savjetovanja, treba objaviti očitovanje zainteresiranoj javnosti i sažeto obrazloženje neprihvaćenih primjedbi, što nužno pridonosi integritetu cijelog postupka savjetovanja.

S obzirom na rezultate istraživanja, potrebno je u nadolazećem razdoblju

- Provoditi obvezu provedbe savjetovanja za sve obuhvaćene propise, akte i dokumente, od strane svih obveznika provedbe članka 11. Zakona,
- Jačati svijest o obvezama tijela javne vlasti u pogledu objave savjetovanja o svim zakonom propisanim zakonima, podzakonskim i općim aktima te strateškim i drugim planskim dokumentima te nadzirati i poticati obvezu informiranja javnosti o planiranim savjetovanjima
- Pratiti i poticati zakonitu provedbu savjetovanja u smislu potrebnih dokumenata, osobito izvješća o provedenom savjetovanju, te trajanja savjetovanja, kao i čuvanja svih dokumenata sa savjetovanja na internet stranici
- U skladu s dobrom praksom, preporučamo izradu i objavu godišnjeg izvješća savjetovanjima

U tom smislu, nužna je daljnja edukacija o savjetovanjima sa zainteresiranom javnošću, kao i jačanje svijesti građana o njihovom pravu na uključivanje u izradu propisa.

Povjerenik za informiranje

Otvorenost tijela državne uprave, agencija i drugih tijela i pravnih osoba: provedba savjetovanja s javnošću o podzakonskim propisima, broj 1/2015.

Zagreb, travanj 2015.

Pravna osnova: Članak 35. stavak 3. i članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 25/13.;

www.pristupinfo.hr

Broj stranica: 13



Imenovanje – nekomercijalno – bez prerada: drugi mogu distribuirati djelo u nekomercijalne svrhe dokle god je djelo cjelovito i u neizmijenjenom obliku, uz isticanje autora