

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

**ANALITIČKO IZVJEŠĆE O PRAĆENJU PROVEDBE
ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA
br. 5/2016**

**Provedba savjetovanja s javnošću u tijelima državne
uprave i uredima Vlade RH u 2016. godini**

Zagreb, siječanj 2017.

Sažetak

Analitičko izvješće 5/2016 Povjerenika za informiranje o dosljednosti provedbe članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama predstavlja segment u nizu praćenja provedbe zakonske obveze savjetovanja s javnošću, koje Povjerenik za informiranje svom zakonom određenom djelokrugu rada prati od 2015. godine, prema utvrđenom opsegu akata (zakona, drugih propisa, akata i dokumenata) ili pak krugu obveznika.

Cilj ovog analitičkog praćenja bio je utvrditi udio akata za koje je provedeno savjetovanje u odnosu na akte koji su doneseni, objavljeni u Narodnim novinama i koji su stupili na snagu u 2016. godini, kao i modalitete provedbe savjetovanja – prije svega rok, obvezu objave izvješća o provedenom savjetovanju, kao i rok u kojem je navedeno objavljeno, analizu odgovora na pristigle prijedloge i primjedbe, te obvezu prilaganja izvješća uz akt pri upućivanju u daljnju proceduru.

Utvrđeno je kako su promatrana tijela – tijela državne uprave (ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije) te i Vlada i njezini uredi, provela savjetovanja u samo 40,37% slučajeva - u 174 od 431 za koje je postojala zakonska obveza provedbe savjetovanja. Među propisima najvišeg ranga - 42 zakonska akta i 42 uredbe, utvrđeno je kako je savjetovanje s javnošću provedeno tek za 32 ili nešto više od trećine propisa (38,1%), s time da su se savjetovanja provodila češće za zakone (20 zakona ili 47,62%), nego za uredbe (12 uredbi ili 28,57%). Od 320 pravilnika, koji su stupili na snagu tijekom 2016. godine, savjetovanje je provedeno za njih 133, odnosno 41,5%. Savjetovanja su se provodila i za 66,66% programa, 50% smjernica, 83,33% strategija i planova, te 50% kodeksa, dok za 8 kriterija i 6 standarda uopće nije provedeno savjetovanje.

U odnosu na trajanje provedbe savjetovanja s javnošću prosječan broj dana trajanja savjetovanja za sva tijela i za sve akte je 22 dana, što je bitno ispod Zakonom propisanog roka od 30 dana, dok je prosječan rok za objavu izvješća, odnosno analize pristiglih primjedbi i prijedloga bio 19 dana. Sudionici provedbe savjetovanja su na akte za koje je provedeno analitičko praćenje dostavili ukupno 2.211 primjedbu od kojih je 593 prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno. To znači da nešto više od četvrtine pristiglih primjedbi biva usvojeno.

S obzirom da je u prethodnom analitičkom izvješću Povjerenika za informiranje iz travnja 2015. utvrđeno da su tijela državne uprave tijekom 2014. provodila savjetovanja s javnošću za pravilnike u samo 23,56% slučajeva, ovo izvješće prema kojem su se savjetovanja za iste propise provodila u 41,5% slučajeva da je postignut određeni, iako ne apsolutno zadovoljavajući napredak.

Povjerenik za informiranje je, temeljem analitičkog pregleda, izradio i preporuke za poboljšanje primjene članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, a rezultati praćenja bit će iskorišteni u postupanju po predstavkama odnosno inspeksijskom nadzoru.

Sadržaj

DIO I. SVRHA, PREDMET I METODOLOGIJA PRAĆENJA.....	3
1. Svrha i razlozi praćenja provedbe savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i državnim upravnim organizacijama	3
2. Metodologija praćenja	5
DIO II. REZULTATI PRAĆENJA.....	7
1. Provedba savjetovanja s javnošću i poštivanje zakonske obveze.....	7
2. Provedba savjetovanja prema nositelju pripreme akta.....	10
3. Rokovi provedbe savjetovanja.....	12
4. Zaključak i preporuke	14

DIO I. SVRHA, PREDMET I METODOLOGIJA PRAĆENJA

1. Svrha i razlozi praćenja provedbe savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i državnim upravnim organizacijama

Zakon o pravu na pristup informacijama, u članku 11., propisuje da su državna tijela, tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima dužna provoditi savjetovanja s javnošću o nacrtima zakona i podzakonskih propisa, kao i za opće akte te strateške i planske dokumente kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Članak 11. propisuje kako savjetovanja 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.

Kao prvi korak u ispunjavanju zakonske obveze, obveznici su dužni 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. Plan savjetovanja s javnošću treba sadržavati 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.

Savjetovanje započinje 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. Savjetovanje su, prema Zakonu, obveznici provedbe savjetovanja dužna provoditi u pravilu 30 dana, pri čemu se skraćeni rok može tolerirati samo u slučaju opravdanih razloga, uz navođenje istih u popratnom dokumentu ili obrazloženju akta. U slučajevima kad se savjetovanje provodi prema posebnom propisu – Zakonu o procjeni učinka propisa, primjenjuju se odredbe tog Zakona.

Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnim 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. Naime, i Poslovnik Hrvatskog sabora (članak 174., stavak 4.) i Poslovnik Vlade RH (članak 30., stavak 4.) sadrže odredbe o obvezi prilaganja izvješća o provedenom savjetovanju od strane podnositelja samom prijedlogu akta. 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.

Kroz takvu otvorenost tijela javne vlasti ostvaruje se sadržaj demokratskog procesa u kojem je vlast responsivna u odnosu na potrebe građana, jača se sudjelovanje građana u

obavljanju javnih poslova te poboljšava kvaliteta propisa i njihova učinkovitost, a na koncu i njihova implementacija.

Savjetovanje s javnošću mehanizam je koji poznaju i drugi zakonski propisi. Osim Zakona o procjeni učinka propisa, tu su i Zakon o gradnji, Zakon o održivom gospodarenju otpadom i Zakon o zaštiti okoliša, koji 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. Postupci uključivanja javnosti predviđeni spomenutim propisima predstavljaju poseban oblik savjetovanja s javnošću. Ti su propisi mahom usklađeni s europskom pravnom stečevinom i međunarodnim konvencijama¹ koje 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. S obzirom da Zakon o pravu na pristup informacijama ne predviđa supsidijarnu primjenu odredbe članka 11., on navodi da provedba savjetovanja s javnošću osim internetske može biti upotpunjena i drugim oblicima.

U skladu s tim, 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 se 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. kako bi se što širem krugu korisnika omogućilo uključivanje u donošenje odluka koje imaju neposredan utjecaj na njihov život i rad. Međutim, internetsko savjetovanje ne isključuje i druge načine savjetovanja, kao što su javne rasprave, distribucija nacrtu propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i dr. U tom smislu, Vladin Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata iz 2009. i pripadajuće Smjernice aktualne su i dalje te ih tijela mogu primjenjivati u mjeri u kojoj nisu suprotni zakonskim odredbama.

Temeljem uočenih problema u primjeni članka 11., ponajviše prilikom postupanja po predstavkama korisnika i zaprimljenih zahtjeva za dostavu mišljenja o pojedinim segmentima članka 11., Povjerenik za informiranje je kao nadzorno tijelo započeo s analitičkim praćenjima provedbe savjetovanja s javnošću za pojedine grupe tijela obveznika provedbe savjetovanja, te se tijekom 2015. i 2016. godine proaktivno obraćao tijelima s pozivom na usklađivanje postupanja sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, osobito u pogledu trajanja savjetovanja (pozivanje tijela da produlji rok u skladu s zakonskom odredbom), provedbe savjetovanja za određene akte za koje su postojale nedoumice u vezi utjecaja na korisnike ili vrste akata, objave plana savjetovanja odnosno izvješća o provedenom savjetovanju.

U suradnji s Uredom za udruge Vlade RH i Državnom školom za javnu upravu, od 2016. godine Povjerenik za informiranje provodi i specijalizirane edukacije o savjetovanjima s javnošću za tijela državne uprave i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a u pripremi su i specijalizirane online edukacije o primjeni članka 11.

¹ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša potpisana 25. lipnja 1998. godine (Aarhuška konvencija)
Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2007_01_1_2.html

2. Metodologija praćenja

S ciljem utvrđivanja udjela provedenih savjetovanja u odnosu na određeni opseg akta kojih su nositelji izrade bila tijela državne uprave te Vlada RH odnosno njezini uredi i koji su tijekom 2016 godine objavljeni u Narodnim novinama, uključujući i način provedbe savjetovanja, korištena je sljedeća metodologija:

- 1. korak – pomoću pretraživača Narodnih novina (<http://narodne-novine.nn.hr> utvrđen je popis zakona, uredbi, pravilnika, strategija/planova, kriterija, programa, standarda, smjernica, i kodeksa donesenih i objavljenih tijekom 2016. godine.
- 2. korak – utvrđeni su akti za koje postoji obveza provedbe savjetovanja, čiji su stručni nositelji izrade i/ili donositelji bila tijela državne uprave (ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije) te Vlada RH odnosno njezini uredi. Izostavljeni su akti na koje se primjenjuje Zakon o procjeni učinka propisa² i akti koji su donijeti temeljem članka 63. Zakona o sustavu državne uprave³ (uredbe o unutarnjem ustrojstvu).
- 3. korak - s obzirom na obvezu provedbe savjetovanja s javnošću za tijela državne uprave putem središnjeg državnog portala za provedbu savjetovanja (eSavjetovanja <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>), izvršena je usporedba baze akata objavljenih u Narodnim novinama tijekom 2016. godine s aktima za koje je provedeno savjetovanje na portalu eSavjetovanja.
- 4. korak – s obzirom na probleme u pretrazi objavljenih savjetovanja na portalu eSavjetovanja, izvršena je za svaki od akata kontrolna radnja pretrage putem internetske tražilice.
- 5. korak – za one akte za koje je pronađeno savjetovanje na središnjem portalu, u prethodno izrađenu bazu podataka uvršteni su i sistematizirani sljedeći podaci: naziv akta; broj Narodnih novina u kojima je akt objavljen; donositelj akta / stručni nositelj izrade akta; vrsta akta; vremensko razdoblje trajanja savjetovanja i broj dana trajanja savjetovanja; datum i rok objave izvješća; broj pristiglih komentara; broj prihvaćenih i/ili djelomično prihvaćenih komentara; te poveznica na savjetovanje.
- 6. korak – uvidom u arhivu stranica Hrvatskog sabora i pretragom dokumentacije za zakonske prijedloge o kojima je Hrvatski sabor raspravljao, utvrdila se sukladnost postupanja s odredbom Poslovnika Hrvatskog sabora (čl. 174. st. 4.).

Godina 2016. je u političkom smislu bila atipična, s obzirom na ustrojavanje tijela državne uprave po nakon izbora održanih u studenom 2015., ostavku Vlade, raspuštanje VIII. saziva Hrvatskog sabora i održavanje prijevremenih izbora, te je uočeno da dio akata za koje su bila provedena savjetovanja putem portala eSavjetovanja nije upućen u daljnju proceduru. Stoga je za potrebe analitičkog praćenja relevantna polazna točka bila baza donesenih i objavljenih akata u Narodnim novinama.

² NN 90/11; u pripremi je novi Zakon o procjeni učinaka propisa.

³ NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16

Ističemo da je u ovom analitičkom izvješću fokus usmjeren na objektivne pokazatelje provedbe savjetovanja, dok sadržaj propisa i eventualne posljedice na duljinu savjetovanja ili izostanak provedbe nije bio analiziran.

Ovo analitičko izvješće nastavlja se na ranije započet proces praćenja provedbe savjetovanja s javnošću i rezultate prethodnog izvješća iz travnja 2015. 'Otvorenost tijela državne uprave, agencija i drugih tijela i pravnih osoba: provedba savjetovanja s javnošću o podzakonskim propisima' koje je pokazalo da su u odnosu na podzakonske propise tijela državne uprave tijekom 2014. godine provela samo 118 savjetovanja za 502 pravilnika što iznosi nezadovoljavajućih 23,56%. Usporedbe radi, agencije i druga tijela s javnim ovlastima na državnoj razini iskazala su stopu provedbe savjetovanja od 66,86%.

Rezultati analize, osim javne objave izvješća, koriste Povjereniku za informiranje kao podloga za identificiranje potrebe, pripremu i provedbu inspekcijskog nadzora (osobito statistički podaci o provedbi savjetovanja za pojedina tijela javne vlasti), kao i redovito postupanje po predstavkama.



DIO II. REZULTATI PRAĆENJA

1. Provedba savjetovanja s javnošću i poštivanje zakonske obveze

Analitičkim praćenjem br. 5/2016 Provedba savjetovanja s javnošću obuhvaćeno je ukupno 65 zakona, 51 uredba, 458 pravilnika, 4 standarda, 2 smjernice, 11 kriterija, 5 kodeksa, 4 plana, 4 programa i 3 strategije, odnosno sveukupno 607 propisa, akata i dokumenata koje su donijela tijela državne uprave odnosno Vlada RH, a koji su objavljeni u Narodnim novinama. Iz analitičkog su praćenja izostavljeni akti koje su donosile agencije, zavodi, komore, i druga državna i ostala tijela s javnim ovlastima na državnoj razini.

U odnosu na 65 zakona i 51 uredbu, kao propise najvišeg ranga, iz analize su isključena 23 zakonska akta u odnosu na koje se savjetovanje provodilo sukladno Zakonu o procjeni učinka propisa te 9 uredbi o unutarnjem ustrojstvu koje tijela državne uprave donose sukladno čl. 63. Zakona o sustavu državne uprave.

Temeljem ovako utvrđenog opsega nositelja izrade i vrste akata (zakona, podzakonskih propisa, drugih akata i dokumeanta), pregledom Narodnih novina utvrđeno je da je da je u 2016. godini postojala obveza provedbe savjetovanja za ukupno 431 akt. Analitički pregled obuhvatio je pregled objavljenih savjetovanja, i njihovu usporedbu s bazom akata koja je izrađena temeljem baze iz Narodnih novina. Podaci su se sistematizirali prema vrsti akta – zakon (42), uredba (42), pravilnik (320), kriteriji (8), programi (3), smjernice (2), standardi (6), strategije/planovi (6) i kodeksi (2).

Analitičkim pregledom utvrđeno je tijelo koje je nositelj izrade i tijelo donositelj akta, a pratilo se i je li riječ o aktu koji se donosi integralno i/ili po prvi put, odnosno radi li se o izmjenama i dopunama postojećeg akta.

Također je utvrđeno da su novi akti, dakle oni koji integralno uređuju problematiku, činili 55% akata (njih 236), dok se 45% akata odnosilo na izmjene i /ili dopune postojećih zakona, pravilnika, uredbi i drugih akata.

Očekivano, najveći broj donesenih akata čine pravilnici koji kao provedbeni propisi detaljnije utvrđuju modalitete primjene zakona.

Tablica 1: Broj i vrsta akata objavljenih u Narodnim novinama 2016. godine, za koje je postojala obveza provedbe savjetovanja, prema stručnom nositelju izrade

	Tijelo javne vlasti	ZAKON	UREDBA	PRAVLNIK	STRATEGIJA	KRITERIJI	PROGRAM	STANDARD	SMJERNICE	KODEKS	UKUPNO	NOVI AKT
MINISTARSTVA	Vlada RH / uredi	0	0	0	0	5	0	2	1	0	8	8
	Ministarstvo uprave	9	3	1	0	0	0	0	0	0	13	3
	Ministarstvo zdravstva	2	1	14	0	0	0	4	1	0	22	8
	Ministarstvo pravosuđa	2	6	16	0	0	0	0	0	0	24	16
	Ministarstvo hrvatskih branitelja	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	0	1	2	0	0	0	0	0	0	3	0
	Ministarstvo unutarnjih poslova	2	3	12	0	0	0	0	0	0	17	0
	Ministarstvo demografije, obitelji, mlade i socijalnu politiku	1	1	2	0	0	0	0	0	0	4	1
	Ministarstvo financija	12	8	21	1	0	0	0	0	1	43	29
	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	4	3	6	1	0	0	0	0	0	14	9
	Ministarstvo obrane	1	0	6	0	0	0	0	0	0	7	2
	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	0	1	9	0	0	0	0	0	0	10	7
	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	3	1	48	1	0	0	0	0	0	53	32
	Ministarstvo poljoprivrede	2	4	105	2	3	0	0	0	0	117	58
	Ministarstvo turizma	2	1	12	0	0	0	0	0	0	15	8
	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	0	2	8	1	0	2	0	0	0	13	10
	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	0	0	7	0	0	0	0	0	0	7	1
	Ministarstva znanosti i obrazovanja	0	0	5	0	0	0	0	0	0	5	5
Ministarstvo kulture	0	1	4	0	0	0	0	0	0	5	1	
Ministarstvo državne imovine	1	3	0	0	0	0	0	0	0	4	1	
SREDIŠNJI DRŽAVNI UREDI	Središnji državni ured za sport	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Središnji državni ured za Hrvate izvan RH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DRŽAVNE UPRAVNE ORGANIZACIJE	Državna geodetska uprava	0	1	2	0	0	0	0	0	0	3	3
	Državni hidrometeorološki zavod	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Državni zavod za mjeriteljstvo	0	0	17	0	0	0	0	0	0	17	14
	Državni zavod za statistiku	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	1
	Državna uprava za zaštitu i spašavanje	0	1	18	0	0	1	0	0	1	21	17
UKUPNO	42	42	320	6	8	3	6	2	2	431	236	

Analizom prikupljenih podataka za promatrani opseg akata u proceduri pripremanja i usvajanja za koje je postojala potreba provedbe savjetovanja, za ukupno 84 propisa od kojih su 42 zakonska akta i 42 uredbe, utvrđeno je kako je savjetovanje s javnošću provedeno tek za 32 ili nešto više od trećine propisa (38,1%), s time da su se savjetovanja provodila češće za zakone (20 zakona ili 47,62%), nego za uredbe (12 uredbi ili 28,57%). Drugim riječima, za 61,9% zakona i uredbi nije provedeno savjetovanje s javnošću putem portala e-Savjetovanja, što je bila obveza nositelja izrade nacrtu, odnosno Vlade kao predlagatelja ili donositelja tih propisa sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Dodatno, od 320 pravilnika, koji su stupili na snagu tijekom 2016. godine, savjetovanje je provedeno za njih 133, odnosno 41,5%. Savjetovanja su se provodila i za 66,66% programa, 50% smjernica, 83,33% strategija i planova, te 50% kodeksa, dok se za 8 kriterija i 6 standarda nije provodilo savjetovanje.

Tablica 2: Prikaz udjela provedenih savjetovanja prema vrsti akata

Vrsta akta	Broj donesenih akata	Akti za koje je provedeno savjetovanje	Akti za koje je provedeno savjetovanje (%)
Zakoni	42	20	47,62
Uredbe	42	12	28,57
Pravilnici	320	133	41,5
Kriteriji	8	0	0
Programi	3	2	66,66
Smjernice	2	1	50
Standardi	6	0	0
Strategije/Planovi	6	5	83,33
Kodeksi	2	1	50
Ukupno	431	174	40,37

U cjelini, za sve akte savjetovanje se provodilo u samo 40,37% slučajeva - za 174 od 431 za koje je postojala obveza provedbe savjetovanja.

Iz iznesenih je podataka vidljivo kako se pri određivanju opsega akata za koje je prema Zakonu o pravu na pristup informacijama nužno provesti savjetovanje s javnošću čak i od strane središnjih tijela na državnoj razini zakonska obveza krši u znatnoj mjeri.

2. Provedba savjetovanja prema nositelju pripreme akta

Analitičkim pregledom utvrđeno je da je najveći broj savjetovanja provelo Ministarstvo kulture (5/5, 100%), Državni zavod za statistiku (1/1, 100%), Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost (2/2, 100%), Državna uprava za zaštitu i spašavanje (95%), zatim Ministarstvo pravosuđa (75%), a slijede Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (61%), Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (64%), Ministarstva znanosti i obrazovanja (60%), Ministarstvo zdravstva (59%) Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja (57%), Ministarstvo turizma (53%), Ministarstvo financija (42%).

U 40% i manje slučajeva savjetovanja su provodili Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo demografije, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstvo uprave te Državni zavod za mjeriteljstvo.

Ujedno utvrđeno je kako savjetovanja za objavljene propise i akte tijekom 2016. nisu provodili Vlada RH, a isto nisu činili niti Ministarstvo hrvatskih branitelja, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo državne imovine i Državni hidrometeorološki zavod iako su promatranom razdoblju bili nosioci pripreme i/ili donosioci akata koji prema Zakonu o pravu na pristup informacijama trebaju biti predmetom provedbe savjetovanja s javnošću.

Kako u analizi nisu razmatrani akti koji nisu bili objavljeni do 31. prosinca 2016., moguća savjetovanja koja su provodili određeni stručni nositelji nisu obuhvaćena analizom (Središnji državni ured za sport, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje i Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske te Državni zavod za intelektualno vlasništvo).

Tablica 3: Prikaz udjela provedenih savjetovanja, trajanja savjetovanja i broja dana potrebnih za objavu izvješća prema tijelu

	Tijelo javne vlasti	OBJAVLJENIH AKATA	AKATA NA SAVJETOVANJU	UDIO PROVEDENIH SAVJETOVANJA (%)	PROSJEČNO TRAJANJE SAVJETOVANJA (DANA)	PROSJEČNO TRAJANJE ROKA ZA OBJAVU IZVJEŠĆA (DANA)
	Vlada RH / uredi	8	0	0	0	0
MINISTARSTVA	Ministarstvo uprave	13	2	15	12	5
	Ministarstvo zdravstva	22	13	59	12	11
	Ministarstvo pravosuđa	24	18	75	15	8
	Ministarstvo hrvatskih branitelja	1	0	0	0	0
	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	3	0	0	0	0
	Ministarstvo unutarnjih poslova	17	0	0	0	0
	Ministarstvo demografije, obitelj, mlade i socijalnu politiku	4	1	25	30	60
	Ministarstvo financija	43	18	42	18	28
	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	14	9	64	9	14
	Ministarstvo obrane	0	0	0	0	0
	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	1	0	0	0	0
	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	10	4	40	15	5
	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	53	16	30	22	28
	Ministarstvo poljoprivrede	117	41	36	21	14
	Ministarstvo turizma	15	8	53	25	15
	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	13	8	61	30	24
	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	7	4	57	18	24
	Ministarstva znanosti i obrazovanja	5	3	60	18	30
	Ministarstvo kulture	5	5	100	26	27
Ministarstvo državne imovine	4	0	0	0	0	
SREDIŠNJI DRŽAVNI UREDI	Središnji državni ured za sport	0	-	-	-	-
	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	0	-	-	-	-
	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu	0	-	-	-	-
	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	0	-	-	-	-
	Središnji državni ured za Hrvate izvan RH	0	-	-	-	-
DRŽAVNE UPRAVNE ORGANIZACIJE	Državna geodetska uprava	3	2	66	16	20
	Državni hidrometeorološki zavod	1	0	0	0	0
	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	0	-	-	-	-
	Državni zavod za mjeriteljstvo	17	1	6	36	10
	Državni zavod za statistiku	1	1	100	29	7
	Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	2	2	100	31	21
	Državna uprava za zaštitu i spašavanje	21	19	95	25	10
	UKUPNO	431	175	40,60	22	19

3. Rokovi provedbe savjetovanja

S obzirom na učestale predstavke građana i pravnih osoba vezane uz rok u kojem se savjetovanje provodi, posebna se pažnja dala praćenju broja dana trajanja savjetovanja i broja dana koliko je tijelu trebalo da sastavi i objavi odgovore na pristigla mišljenja, prijedloge i primjedbe. Pri tome valja imati na umu kako rok za objavu izvješća o provedenom savjetovanju nije propisan i stručni nositelj ga treba utvrditi unaprijed prema procijenjenom broju očekivanih primjedbi i mišljenja, pa su neka tijela bila sklonija unaprijed odrediti znatno dulji rok.

U tablici 3. Prikaz udjela provedenih savjetovanja, trajanja savjetovanja i broja dana potrebnih za objavu izvješća prema tijelu izneseni su podaci prosječnog broja dana trajanja savjetovanja prema tijelu za sve akte kojih su bili nosioci pripreme propisa u 2016. godini.

Ukupno uzevši, u odnosu na trajanje provedbe savjetovanja s javnošću za sve vrste akata, prosječan rezultat, odnosno broj dana trajanja savjetovanja za sva tijela i za sve akte je 22 dana, što je bitno ispod Zakonom propisanog roka od 30 dana.

Svega dva ministarstva poštovala su rok koji propisuje Zakon o pravu na pristup informacijama - Ministarstvo demografije, obitelji, mlade i socijalnu politiku (30 dana, samo 1 savjetovanje) i Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (30 dana, 9 savjetovanja), kao i neke državne upravne organizacije - Državni zavod za mjeriteljstvo (36 dana, svega 1 savjetovanje), a vrlo su blizu zakonskom roku bili prosječno Državni zavod za statistiku (29 dana, 1 savjetovanje), Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost (31 dan, 2 savjetovanja) i Državna uprava za zaštitu i spašavanje (25 dana, 19 savjetovanja). Ministarstvo kulture (26) i Ministarstvo turizma (25) provodili su savjetovanja blizu propisanog roka, savjetovanja Ministarstva mora, prometa i infrastrukture prosječno su trajala 22 dana, Ministarstva poljoprivrede 21 dan, Ministarstva financija 20 dana, a Ministarstva znanosti i obrazovanja i Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja 18 dana. Državna geodetska uprava provodila je savjetovanja prosječnog trajanja 16 dana, a 15 dana i manje su savjetovanje provodila sljedeća tijela - Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvo uprave, Ministarstvo zdravstva i Ministarstvo pravosuđa.

Analitičkim je praćenjem za zakone i uredbe utvrđeno kako za najveći dio akata nije provedeno savjetovanje, a kad je riječ o zakonima i uredbama, ispod zakonskog roka je savjetovanje provedeno za čak 81,2% zakona i uredbi. Za svega 6 akata od ukupno 32 zakona i uredbe provedeno u savjetovanje u adekvatnom roku od 30 dana, odnosno za svega 18,75% akata ili za svaki peti akt.

Tablica 4. Pregled trajanja savjetovanja za zakone i uredbe koji su stupili na snagu 2016. godine

Trajanje savjetovanja (dani)	Broj savjetovanja	Udio (%)
30 i više	6	18,75
15 – 29	18	56,25
kraće od 15	8	25,00
Ukupno	32	100

Posljednji promatrani segment analitičkog praćenja odnosio se utvrđivanje je li izvješće uz pojedino savjetovanje objavljeno i uvidom u objavljena izvješća o provedenom savjetovanju. Pritom se utvrđivao broj pristiglih prijedloga i komentara, kao i broj prihvaćenih i djelomično prihvaćenih prijedloga i komentara, prema tijelima i prema aktima.

U okviru praćenja ovog posljednjeg segmenta procesa savjetovanja, valja razlikovati analizu dostavljenih primjedbi kao responsivni mehanizam prema sudionicima savjetovanja te izvješće o provedenom savjetovanju, koje se kao dokument prilaže uz prijedlog propisa, sukladno Poslovniku Hrvatskog sabora (čl. 174. st. 4.) i Poslovniku Vlade RH (čl. 30. st. 4.).

Uvidom u stranice Hrvatskog sabora, utvrđeno je da je izvješće priloženo uz sve prijedloge zakona za koje je proveden postupak savjetovanja (20), s tim da za jedan zakon (Zakon o dopuni Zakona o sanaciji javnih ustanova) izvješće nedostaje.

U odnosu na završni dio postupka, objavu izvješća i analize pristiglih prijedloga o provedenom savjetovanju, tijela su navodila okvirne datume kad se može očekivati objava ovih dokumenata.

Ukupno uzevši, za sva praćena tijela državne uprave, uključujući i Vladu RH odnosno njezine urede, i sve vrste akata (osim za jedan pravilnik Ministarstva rada i mirovinskog sustava), objavljene su analize dostavljenih primjedbi, u kojem je, uz uvjet da je bilo dostavljenih primjedbi automatski generiran obrazac, koji uključuje i odgovore tijela na pristigle primjedbe. Analizom dostavljenih primjedbi, te odgovora na njih, izdvojene su prihvaćene i djelomično prihvaćene primjedbe.

Sudionici provedbe savjetovanja su na akte za koje je provedeno analitičko praćenje dostavili ukupno 2.211 primjedbi, od kojih je 593 prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno, što čini 26,82% ukupno zaprimljenih primjedbi i prijedloga. Iz navedenog proizlazi kako najmanje četvrtina prijedloga građana i pravnih osoba kao zainteresirane javnosti na koju će se propis odnositi ili će sudjelovati u njegovoj provedbi, smatra opravdanim i dovoljno kvalitetnim da donositelj propisa izmijeni svoj prvotni nacrt i uvaži komentare, što pak ukazuje na proces napretka u razvoju građanske svijesti, aktivnog sudjelovanja u političkim procesima i spremnost tijela koja pripremaju propise da uvažavaju argumentirane i dobre primjedbe i prijedloge.

4. Zaključak i preporuke

S ciljem utvrđivanja udjela provedenih savjetovanja u odnosu na određeni opseg akta kojih su nositelji izrade bila tijela državne uprave te Vlada RH odnosno njezini uredi i koji su tijekom 2016. godine objavljeni u Narodnim novinama, Povjerenik za informiranje kao neovisno tijelo za nadzor provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, ovdje članka 11. o savjetovanjima s javnošću, izradio je ovo analitičko izvješće koje je uključivalo i analizu pojedinih parametara provedbe savjetovanja, uz prethodno utvrđivanje metodologije i prikupljanje podataka.

Ističemo kako su prikupljeni rezultati u određenom smislu specifični, budući je 2016. godina bila netipična, s obzirom raspuštanje saziva Hrvatskog sabora, djelovanje tehničke Vlade i na prijevremene izbore. Iz navedenog proizlazi da su savjetovanja s javnošću provođena i za akte koji iz političkih razloga nisu usvojeni, te je stoga jedina relevantna metodologija podrazumijevala pregled i pretragu svakog pojedinačnog akta iz baze Narodnih novina u bazi portala eSavjetovanja. Također je potrebno napomenuti kako bi za detaljno utvrđivanje postojanja obveze provedbe savjetovanja i, posljedično, još preciznije podatke bilo potrebno analizirati sadržaj svakog propisa u svrhu određivanja interesa korisnika u svakoj pojedinoj noveli, što će se adresirati u sljedećim praćenjima na odabranom uzorku provedenih savjetovanja.

Analiza prikupljenih podataka, usprkos pozitivnom pomaku u smislu porasta broja savjetovanja za otprilike 30% sukladno statističkim podacima sa središnjeg državnog portala za savjetovanja s javnošću (eSavjetovanja), pokazuju kako se savjetovanja i dalje ne provode u zadovoljavajućoj mjeri, ako se usporede akti koji su stupili na snagu i s bazom provedenih savjetovanja.

Naime, rezultati praćenja pokazuju da za 60% akata (koji su doneseni i objavljeni u Narodnim novinama) nije proveden postupak savjetovanja s javnošću, iako je navedeno zakonska obveza od 2013. godine. Sveukupno uzevši, za akte svih razina, savjetovanje se provodilo samo u 40,37% slučajeva. Tako je savjetovanje provedeno svega za 20 od 42 zakona (47,62%), za 12 od 42 uredbi (28,57%), za 133 od 320 pravilnika (41,5%), dok za niti jedan od 8 kriterija nije provedeno savjetovanje, kao ni za 6 usvojenih standarda. Strateški planovi prolazili su savjetovanja s javnošću u 83,33% slučajeva, programi u 66,66%, smjernice i kodeksi u 50% slučajeva.

Analizom načina na koji je provedeno savjetovanje u svim promatranim tijelima, za akte svih razina, proizlazi da je rok u kojem je zainteresiranoj javnosti bilo moguće dostaviti primjedbe i prijedloge bio puno ispod zakonom propisanog roka od 30 dana – u realnosti je on prosječno iznosio 22 dana. Detaljnim pregledom utvrđeno je da je savjetovanje u trajanju ispod zakonskog roka provedeno za čak 81,2% zakona i uredbi. Za svega 6 akata od ukupno 32 zakona i uredbi provedeno u savjetovanje u adekvatnom roku od 30 dana. Dodatno, određeni krug tijela nije niti jedno savjetovanje proveo u zakonom propisanom roku, iz čega proizlazi kako vrijeme trajanja nije poticajno za uključivanje javnosti u proces donošenja odluka.

Predmetom analize bio je i broj dana u kojem se objavljuju izvješća o provedenom savjetovanju, odnosno objava analize zaprimljenih komentara (obzirom na formulaciju članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama), iako rok nije utvrđen Zakonom. Prema prikupljenim podacima za sva tijela i za sve vrste akata, proizlazi da su se analize dostavljenih prijedloga i primjedbi objavljivale u roku od prosječno 19 dana.

Sudionici provedbe savjetovanja su na akte za koje je provedeno analitičko praćenje dostavili ukupno 2.211 primjedbu, od kojih je 593 prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno, što čini 26,82% ukupno zaprimljenih primjedbi i prijedloga.

S obzirom da je u prethodnom analitičkom izvješću Povjerenika za informiranje iz travnja 2015. utvrđeno da su tijela državne uprave tijekom 2014. provodila savjetovanja s javnošću za pravilnike u samo 23,56% slučajeva, ovo izvješće prema kojem su se savjetovanja za iste propise provodila u 41,5% slučajeva da je postignut određeni, iako ne apsolutno zadovoljavajući napredak.

Sljedom svih uočenih sukladnosti i odstupanja u postupanju tijela u odnosu na članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama Povjerenik za informiranje daje sljedeće preporuke:

- Predlaže se tijelima javne vlasti da u svoje normativne aktivnosti uračunaju vrijeme za provedbu savjetovanja od 30 dana te obradu prispjelih mišljenja i prijedloga i izradu izvješća
- Savjetovanje s javnošću mora biti dio redovitog procesa donošenja propisa, akata i dokumenata, koji doprinosi kvaliteti propisa te vraća povjerenje između tijela javne vlasti i korisnika. Proces provedbe savjetovanja treba biti dio redovitog godišnjeg planiranja, izraženog kroz planove savjetovanja.
- Potrebno je uložiti dodatne napore u edukaciju službenika koji sudjeluju u organizaciji i provedbi savjetovanja s javnošću, a u tijelima gdje to nije ujedno i službenik za informiranje osigurati bolju koordinaciju i suradnju.
- U svrhu dosljednije provedbe članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, potrebno je podizati razinu znanja i svijesti o provedbi savjetovanja s javnošću i drugim oblicima uključivanja među dužnosnicima i rukovodećim državnim službenicima koji donose odluke.
- Potrebno je uložiti dodatne napore u podizanje razine znanja i svijesti korisnika o mogućnostima participativnog donošenja odluka, između ostalog i korištenjem drugih metoda savjetovanja, kao što su slanje nacrtu propisa i akata zainteresiranoj javnosti uz poziv za dostavljanje primjedbi (npr. ciljanim skupinama koje će biti nadležne za provedbu ili stručnim udrugama), provedba javnih rasprava (npr. okrugli stolovi i druga događanja), i slično.
- Prilikom provedbe savjetovanja, sukladno dobroj praksi, međunarodnom standardu te Akcijskom planu Partnerstva za otvorenu vlast, potrebno je objavljivati i informacije o sastavu radnih skupina koje su sudjelovale u pripremanju nacrtu zakona, drugog propisa ili akta (odluku ili popis članova).
- U svrhu poticanja provedbe savjetovanja s javnošću te ostvarivanja demokratičnosti procesa, responsivosti tijela javne vlasti i poboljšanja

kvalitete postupka, preporuča se Hrvatskom saboru i Vladi Republike Hrvatske, osobito njihovim stručnim službama i uredima koji sudjeluju u procesu donošenja propisa, da potiču i prate provedbu odredbi Poslovnika Hrvatskog sabora i Poslovnika Vlade RH, a koje zahtijevaju da predlagatelj uz prijedlog propisa odnosno akta priloži i izvješće o provedenom savjetovanju.

- Zbog nesuglasja između Zakona o pravu na pristup informacijama i Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, predlaže se Vladi RH da ili stavi izvan snage postojeći Kodeks ili usvoji novi, koji će uvažiti relevantne zakonske odredbe (o roku, planu savjetovanja, izvješću o provedenom savjetovanju, o portalu) te unijeti dobre prakse savjetovanja s javnošću koje su se razvile od donošenja posljednjeg Kodeksa 2009. godine.
- Predlaže se Vladi RH da osigura tehničko unaprjeđenje performansi portala e-Savjetovanja, tim više što se očekuje pojačano korištenje portala u budućnosti, a posebno u dijelu koji se odnosi na rok provedbe savjetovanja, te obvezu objave izvješća o provedenom savjetovanju koje daje supstancijalnu kvalitetu savjetovanjima i pruža mogućnost i tijelu i sudionicima da dobiju uvid u rezultat sudjelovanja.

Povjerenik za informiranje
Analitičko praćenje br. 5/2016

Provedba savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i državnim upravnim organizacijama

Zagreb, siječanj 2017.

Pravna osnova: Članak 35. stavak 3. i članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

www.pristupinfo.hr

Broj stranica: 18



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