

Savjetovanja s javnošću u području službeničkog zakonodavstva

Buntak Rihtarić, Marija

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:283105>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-04**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

MARIJA BUNTAK RIHTARIĆ

SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U PODRUČJU SLUŽBENIČKOG
ZAKONODAVSTVA

KOLEGIJ: Regulacijski menadžment

Diplomski rad

Mentorica: prof. dr. sc. Anamarija Musa

Zagreb, 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Marija Buntak Rihtarić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Marija Buntak Rihtarić, v.r.

SAŽETAK

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupku donošenja zakona instrument je s pomoću kojeg tijela javne vlasti dobivaju povratnu informaciju građana vezano za namjeravanu izmjenu regulativnog okvira određenog područja. Europska Unija i OECD postavile su temelje savjetovanja kroz politiku bolje regulacije, a u Republici Hrvatskoj savjetovanja uvedena su 2009. godine te uređena Zakonom o pravu na pristup informacijama od 2013. godine. Kroz središnji državni portal e-Savjetovanja građani su slobodni u određenom vremenskom razdoblju dostaviti svoje primjedbe i komentare te na iste dobiti obrazloženu povratnu informaciju. U ovom radu analizira se postupak savjetovanja u sklopu izmjena zakona i podzakonskih akata koje se odnose na službeničko zakonodavstvo.

Ključne riječi: savjetovanja s javnošću, zainteresirana javnost, e-Savjetovanja, službeničko zakonodavstvo, bolji propisi.

SUMMARY

The consultations with the interested public (public consultations) in the process of passing laws is an instrument by which public authorities receive feedback from citizens regarding the intended change of the regulatory framework of a certain area. The European Union and the OECD laid the foundations of consultations through a policy of better regulation. In the Republic of Croatia, consultations were introduced in 2009 and regulated by the Law on the Right to Access to Information as of 2013. Through the central state portal of e-Consultation, citizens are free to submit their comments and suggestions within a certain period of time and receive reasoned feedback on them. This paper analyses the procedure of public consultations in the area of civil service law.

Keywords: public consultations, interested public, e-Consultations, civil service law, better regulation.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU I PARTICIPACIJA JAVNOSTI U OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIKA	3
3. NORMATIVNI OKVIR POSTUPKA SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U POSTUPCIMA DONOŠENJA ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA U REPUBLICI HRVATSKOJ	6
3.1. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata	6
3.2. Zakon o pravu na pristup informacijama, Upute i Smjernice Povjerenika za informiranje	8
3.3. Zakon o instrumentima politike boljih propisa	9
3.4. Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine	10
4. POSTUPAK SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U REPUBLICI HRVATSKOJ	11
4.1. Standardi i mjere u postupku savjetovanja	12
4.2. Tijek postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću	13
5. WEB PORTAL E-SAVJETOVANJA	18
6. UREĐENJE RADNIH ODNOSA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ	19
6.1. Postupak savjetovanja - Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima	20
6.2. Postupak savjetovanja - Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	22
6.3. Postupak savjetovanja - Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika	24

6.4. Postupak savjetovanja - Nacrt prijedloga Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama	25
6.5. Postupak savjetovanja - Nacrt prijedloga Zakona o državnim službenicima	27
6.6. Postupak savjetovanja - Prijedlog uredbe o Uredbi o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu	29
6.7. Analiza provedenih savjetovanja u području službeničkog zakonodavstva	31
7. ZAKLJUČAK	34
8. LITERATURA	36

POPIS TABLICA

Tablica 1. Normativni okvir savjetovanja s javnošću	14
Tablica 2. Savjetovanja u području službeničkog zakonodavstva	32

POPIS SLIKA

Slika 1 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima	21
Slika 2 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	23
Slika 3 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Prijedloga uredbe o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika	25
Slika 4 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Nacrta prijedloga Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama	27
Slika 5 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Nacrta prijedloga Zakona o državnim službenicima	29
Slika 6 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja prijedloga Uredbe o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu	31

1. UVOD

Proces savjetovanja sa zainteresiranom javnošću odnosi se na objavljivanje nacrtu normativnog akta od strane tijela javne vlasti i pozivanje javnosti na dostavljanje povratne informacije odnosno primjedbi i komentara o istom. Danas se savjetovanja sa zainteresiranom javnošću odvijaju u pravilu putem informacijsko-komunikacijske tehnologije (*online*) što dovodi do uključivanja većeg broja građana u sam proces savjetovanja čime se ostvaruje veća transparentnost prilikom izrade propisa. No, s druge strane *online* savjetovanja mogu predstavljati i problem s obzirom na to da danas i dalje postoji problem digitalne podjele i nejednaka mogućnost i motivacija građana za korištenje tehnologijom.

Europska Unija je svojim temeljnim aktima – Ugovorom o EU i Ugovorom o funkcioniranju EU te kroz Mandelkernov izvještaj i Bijelu Knjigu postavila temelje za politiku bolje regulacije i naglasila važnost i potrebu bolje izrade propisa kroz pojednostavljenje i unapređenje zakonskog okvira, uključivanje građana u proces donošenja zakonskih akata te procjenu učinaka propisa. (Đurman, 2020: 416) Savjetovanja s javnošću, kao jedan od ključnih instrumenata nastao je u drugoj fazi regulatorne reforme u okviru politike bolje regulacije kako bi se ojačala temeljna načela - transparentnost, odgovornost, otvorenost i pristupačnost. Kroz procjenu učinaka propisa, savjetovanja sa zainteresiranom javnošću čine njegov sastavni dio i daju bitnu polaznu osnovu prilikom donošenja regulatornog okvira i njezinim planiranim učincima tako dolazi do bolje kvalitete propisa te njihove lakše provedbe.

U Republici Hrvatskoj savjetovanja s javnošću uvedena su 2009. godine Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2013. godine, izmijenjenim 2015. i 2022. godine. Danas postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću uređuju odredbe Zakona o instrumentima politike boljih propisa, koje su zamijenile prijašnji Zakon o procjeni učinaka propisa iz 2017. godine i provode se na središnjem internetskom portalu za savjetovanja s javnošću – eSavjetovanja koji je započeo s radom 2015. godine. Zakonodavnim okvirom uređena su temeljna načela, standardi i mjere u postupku savjetovanja, određena su tijela javne vlasti koja su dužna provoditi savjetovanja prilikom izmjene pravnih propisa kao i nadzor nad samim savjetovanjem.

Ovaj rad se bavi pravnim okvirom i praktičnom provedbom postupka savjetovanja s javnošću. Za analizu postupka savjetovanja u ovom radu, analizirane su odabrane izmjene odnosno novi propisi u području službeničkog zakonodavstva. Ključna pitanja ovog rada su (1) kako je uređen postupak savjetovanja s javnošću u Republici Hrvatskoj odnosno koji je njegov normativni okvir, te (2) u kojoj mjeri provedbeni postupci savjetovanja s javnošću ispunjavaju propisane kriterije savjetovanja te koliki je realni odaziv javnosti.

Rad je strukturiran kako slijedi. U poglavlju 2. ističu se temeljne vrijednosti Europske Unije te opisuje uloga Europske Unije i OECD-a prilikom definiranja i razvijanja konzultacija sa zainteresiranom javnošću. U 3. poglavlju navode se i analiziraju odredbe normativnog okvira u Republici Hrvatskoj kojima se uređuje postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. U 4. poglavlju opisuju se standardi i mjere u postupku savjetovanja te sam tijek postupka, dok se 5. poglavlje bavi središnjim web portalom eSavjetovanja, U 6. poglavlju provodi se analiza postupka savjetovanja s javnošću prema zadanim kriterijima u odnosu na normativni okvir službeničkog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj. Na kraju rada izvodi se zaključak i navode se učinci i mogući problemi u vezi s postupkom provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

2. SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU I PARTICIPACIJA JAVNOSTI U OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIKA

Kao jedno od temeljnih vrijednosti Europske unije ističe se vladavina prava koja je utvrđena Ugovorom o Europskoj uniji (UEU) i odnosi se na odgovoran, transparentan, demokratski i pluralistički proces donošenja zakonodavstva. Između ostalog, važna je za promicanje ljudskih prava te u borbi protiv korupcije.¹

Vladavina prava i demokratska država moraju omogućiti izražavanje volje građana, kontrolu i nadzor, tj. odgovornost, donositelja odluka te učinkovito rješavanje društvenih problema kroz donošenje i implementaciju kvalitetnih javnih politika. U tom smislu važno je istaknuti dva načela – načelo otvorenosti i načelo transparentnosti. Dok načelo transparentnosti podrazumijeva da građani imaju pristup informacijama od strane javne uprave, načelo otvorenosti obuhvaća suradnju građana i uprave kroz njihovu aktivnu suradnju. (Musa, 2019: 179)

Zbog postojanja javnih problema, slabog povjerenja građana u upravu i njezino funkcioniranje dolazi do uključivanja javnosti u donošenje i oblikovanje javnih politika. Na taj način dolazi do uspostave instrumenta savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pomoću kojeg se dobiva povratna informacija javnosti odnosno njihova mišljenja i primjedbe vezano za nacрте propisa, općih akata i drugih dokumenata izrađenih od tijela javne vlasti te na taj način javnost sudjeluje u oblikovanju javnih politika. Tu se podrazumijeva da tijelo javne vlasti javno objavi nacrt normativnog akta i pozove javnost na izražavanje mišljenja odnosno da javno tijelo zaprimi povratnu informaciju. Mišljenja se mogu prikupljati usmeno ili pisanim putem odnosno kroz javna okupljanja ili korištenjem informacijsko komunikacijskih tehnologija (putem pošte, elektroničke pošte te web stranica) te stoga možemo razlikovati online ili offline savjetovanja. U proces donošenja propisa uključuje se šira javnost, dolazi do veće transparentnosti, dok s druge strane dolazi do mogućeg povećanja postojećih nejednakosti odnosno stvaranja novih imajući u vidu nejednaku mogućnost korištenja informacijsko-komunikacijskih tehnologija. (Musa, 2019: 407-411)

¹ Vijeće Europe, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/rule-of-law/>; pristupljeno: 01.02.2024.

2.1. Uloga Europske unije i OECD-a

Krajem 1990.-ih kroz politiku bolje regulacije i uključivanjem civilnog društva Europska Unija razvijala je konzultacije sa zainteresiranom javnošću u skladu s načelom otvorenosti. Korištenjem navedenog instrumenta htjelo se postići povećanje demokratičnosti i prihvatljivosti odluka te je uspostavljen normativni okvir koji je uređivao odnos s civilnim društvom te postupak dobivanja i strukture informacija. Europska Unija, Vijeće Europe te Ujedinjeni narodi donijeli su niz akata i dokumenata (preporuke, smjernice, kodeksi) u kojima su sadržana načela i standardi važni za postupak savjetovanja s javnošću, a isto se odnosi na participaciju javnosti u oblikovanju javnih politika. Kao važniji dokumenti ističu se Ugovor o EU, Ugovor o funkcioniranju EU, Bijela knjiga o europskom upravljanju. Nadalje, Komisijina Opća načela i minimalni standardi za konzultiranje zainteresirane javnosti (2002.) i Mandelkernovo izvješće o boljoj regulaciji (2000.) sadrže preporuke koje se odnose na transparentnost postupka savjetovanja i njegovu jasnoću. (Đurman, 2020: 416)

Normativnim okvirom donesenim kroz politiku bolje regulacije i posljedično kroz proces savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, pojednostavljena propisa i kroz proces procjene učinka propisa, napravljene su značajne promjene u oblikovanju javnih politika i donošenja propisa. S obzirom na navedeno propisi ostvaruju planirane koristi i učinke te dolazi do pravilne implementacije propisa i javnih politika.

Što se tiče javnih savjetovanja, postoji obveza predlagatelja propisa obavijestiti javnost i zainteresirane aktere o namjeravanom donošenju propisa na način da se iznesu ciljevi i svrha koja se želi postići donošenjem propisa i da se provede javna rasprava o predmetnom aktu. Na razini Europske Unije, ista to čini svojim komunikacijama (*communications*), izvještajima (*reports*) i zelenim i bijelim knjigama (*green paper, white paper*). (Musa, 2014: 9-15)

OECD-ova doktrina dobrog upravljanja i politika regulatorne reforme naglašava postojanje kvalitetnih propisa kao ključnog elementa za uređivanje društvenih i gospodarskih odnosa te regulacija postaje temeljni način upravljanja državom. U svojoj drugoj fazi, regulatorna reforma orijentirana je na donošenje kvalitetnih propisa koji su rezultat poboljšanog procesa odlučivanja i na postupak njihova donošenja te je u ovoj fazi važno spomenuti regulacijske instrumente – procjenu učinaka propisa, upravnu simplifikaciju, javna savjetovanja i dr. (Đurman, 2017: 76)

U dokumentu Sigma br. 42, koji je donesen 2007. godine, kroz analizu regulacijskog menadžmenta u novim državama članicama utvrđeno je da su nove države članice u svoje nacionalno zakonodavstvo uvele postupke savjetovanja s javnošću, ali su istovremeno uočeni i nedostaci. Isti se odnose na nepostojanje obuhvatne politike koje se tiču javnih savjetovanja, na različitosti u procedurama koja osciliraju između različitih ministarstva te na sudionike koji se konzultiraju, a što sve dovodi u pitanje vjerodostojnost procesa savjetovanja. (Musa, 2014: 16) Kroz Smjernice za informiranje, savjetovanje i sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika iz 2001. godine kao temelj dobrog upravljanja, veće transparentnosti i bolje kvalitete propisa istaknuto je upravo sudjelovanje građana u procesu donošenja javnih politika. (Đurman, 2017: 76)

3. NORMATIVNI OKVIR POSTUPKA SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U POSTUPCIMA DONOŠENJA ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Istodobno s početkom pregovora za pristupanje Europskoj uniji 2005. godine u Republici Hrvatskoj započinje i regulacijska reforma te se uvodi upravno pojednostavljenje i informiranje i uključivanje zainteresirane javnosti u proces izrade propisa. (Koprić et al., 2021:389; Mance, 2017: 115)

Zakonodavni okvir koji uređuje provedbu postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću čini Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22) te Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09) sa Smjernicama za njegovu primjenu. (Đurman, 2017: 120) Važno je spomenuti i Zakon o instrumentima politike boljih propisa (NN 155/23) kojim je uređen način savjetovanja s javnošću kao dio postupka procjene učinaka propisa. Isti je pojmovno odredio savjetovanje kao „dvosmjerni proces u kojem stručni nositelji traže i primaju povratne informacije od građana odnosno javnosti u postupku izrade zakona i drugih propisa.“ (čl. 26.)

Prilikom provedbe postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću najčešće se mogu javiti dvije vrste problema. Politički problemi očituju se u vidu manjka političke potpore i postojanja uloge javne vlasti u donošenju odluka, dok se provedbeni problemi javljaju u obliku nepoštovanja duljine trajanja savjetovanja, slabe provedbe savjetovanja u jedinicama područne i regionalne (lokalne) samouprave, nedovoljne komunikacije sa zainteresiranom javnošću u pogledu kvalitete i kvantitete iste. (Mance, 2017: 120)

Nadalje u ovom poglavlju izlaže se normativni i strateški okvir savjetovanja s javnošću u Republici Hrvatskoj.

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

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (dalje u tekstu: Kodeks), donijela je Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 21. studenog 2009. godine kao dio Akcijskog plana za suzbijanje korupcije. Osnove za donošenje

ovog Kodeksa su Bijela knjiga o europskoj vladavini, Opća načela i minimalni standardi konzultiranja zainteresiranih stranka EK-a i Kodeks sudjelovanja civilnog društva u procesu donošenja odluka Vijeća Europe, a donošenje istog je predviđeno Nacionalnom strategijom stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za razdoblje od 2006.-2011. i Strategijom reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. (Mance, 2017: 115)

Kodeksom su utvrđena načela, standardi i mjere prilikom provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Isti je donesen nakon provedenih savjetovanja koje je Ured za udruge u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnog društva proveo s organizacijama civilnog društva proveo s organizacijama civilnog društva. Cilj takvog savjetovanja bilo je prikupljanje informacija i postojeće prakse koje će poslužiti u stvaranju zaključka o ciljevima i sadržaju akata koji će sadržavati smjernice za djelotvorno savjetovanje državnih tijela i zainteresirane javnosti. Njime se, kao što je i navedeno u uvodu, istaknulo da je civilno društvo jedno od temeljnih obilježja suvremenih demokracija. Kroz otvorenost i javnost kao jedno od temeljnih vrijednosti takvog društva ostvaruje se dijalog, suradnja i partnerstvo građana i organizacija civilnog društva s javnim i državnim institucijama, što ujedno znači i spremnost državnih institucija da poduzmu mjere savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. (Kodeks, čl. I.- V.)

Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima također moraju primjenjivati odredbe Kodeksa u postupcima donošenja normativnih akata kojima se uređuju pitanja iz njihovog djelokruga, naročito ona kojima se utječe na potrebe, dobrobit i opći interes građana i pravnih osoba na području njihove djelatnosti.²

Kao opća načela Kodeks ističe otvorenost, odgovornost, participaciju, povjerenje, sudjelovanje i djelotvornost, a za osiguranje pravilne primjene Kodeksa zaduženi su koordinatori - službenici koji provode postupke u organizacijama, imenovani od strane tijela državne uprave, i Ured za zakonodavstvo kao glavno koordinativno tijelo. (Musa, 2014: 20) Koordinate imenuje čelnik stručnog nositelja, a isti mogu imati zamjenike te se može ustrojiti i posebna ustrojstvena jedinica. Oni se trajno stručno osposobljavaju i usavršavaju, a nadzor provodi Ured za zakonodavstvo. (ZIPBP, čl. 7. i 38.)

² Povjerenik za informiranje, <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/>; pristupljeno 01.02.2024.

3.2. Zakon o pravu na pristup informacijama, Upute i Smjernice Povjerenika za informiranje

Za postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću važan je Zakon o pravu na pristup informacijama (NN, br. 25/13, 85/15, 69/22; dalje: ZPPI), točnije članci 10. i 11. istog. Njima je propisano koja tijela i za koje akte imaju obavezu provoditi proceduru savjetovanja, uređen je postupak savjetovanja te je uveden portal za e-savjetovanja. (Đurman, 2017: 408)

U članku 11. određena su tijela koja su dužna provoditi postupak savjetovanja (tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima) te akti vezano za koje se postupak mora provoditi (zakoni, podzakonski propisi, opći akti, strateški i planski dokumenti koji imaju utjecaj na interes građana i pravnih osoba). Isto tako određeno je da se savjetovanje provodi u obliku internetskog savjetovanja tako da ga tijela državne uprave provode putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću (e-savjetovanja), dok druga državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koriste ili središnji portal ili vlastite stranice i portale. Savjetovanje se provodi u pravilu u roku od najmanje 30 dana nakon čega su tijela dužna objaviti izvješće koje sadrži sve komentare i obrazloženja zašto neki zaprimljeni prijedlozi nisu prihvaćeni. (ZPPI, čl. 11. st. 1.-3.)

Nadzor nad provedbom savjetovanja provodi Povjerenik za informiranje putem inspeksijskog nadzora koji u okviru svojih ovlasti utvrđuje da li se savjetovanje provodi u skladu sa zakonom. U slučaju nepravilnosti prekršajnim odredbama Zakona predviđene su novčane kazne za fizičke osobe i odgovorne osobe u tijelu javne vlasti. (ZPPI, čl. 41., 42., 61. i 62.)

Svojim Uputama i Smjernicama Povjerenik za informiranje detaljnije je razradio odredbe članka 10. i 11. Zakona o pravu na pristup informacijama. U navedenim aktima taksativno je navedeno na koja se tijela javne vlasti odnosi obveza proaktivne objave informacija, dane su smjernice glede načina provedbe savjetovanja s javnošću i njegova trajanja, detaljnije su razrađena područja koja se tiču pravovremene objave i ažuriranja informacija, objave izvješća o provedenom savjetovanju i donošenja plana savjetovanja. Također, detaljnije je opisano na koji način se osnivaju radne skupine, kako da se informacije objavljuju na lako pretraživ način te da iste moraju biti u strojno čitljivom obliku. Nadalje, objašnjeno je na koji način informacije trebaju biti pogodne za objavu, tj. da postoje i informacije koje su zaštićene od objave te da pojedine informacije ulaze

u krug osobnih podataka te je navedeno kojih je to 14 skupina informacija koje se moraju objavljivati. Dodatno je opisana suradnja i odgovornost pri objavi informacija te trajna pohrana i objava službenih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske³.

3.3. Zakon o instrumentima politike boljih propisa

Zakonom o instrumentima politike boljih propisa (NN 155/23; dalje ZIPBP) kao jedan od instrumenata politike boljih propisa određeno je savjetovanje s javnošću. Ono se provodi putem portala e-Savjetovanja u pravilu u razdoblju od 30 dana i provodi ga stručni nositelj (čl. 26. i 27. st. 1.). Isto tako, savjetovanje se može provesti i putem „javnog predstavljanja, anketa i fokus-skupina ili korištenja drugih metoda savjetovanja s javnošću“. (čl. 27. st. 2.) Prije nego što se nacrt prijedloga zakona ili drugog propisa uputi u proceduru, a nakon provedenog savjetovanja, stručni nositelj na portalu e-Savjetovanja objavljuje Izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću (čl. 30. st. 2.). Navedenim Zakonom propisani su i iznimke odnosno slučajevi u kojima nije obavezno provođenje savjetovanja i to se odnosi na „zakone i druge propise koji nemaju utjecaja na prava i obveze adresata propisa“ te je određeno i da savjetovanje može trajati kraće od 30 dana i to u posebnim okolnostima koje se odnose na određeno stanje ili događaj na koje se nije moglo utjecati ili predvidjeti, a koje ugrožavaju nacionalnu sigurnost, zdravlje i život građana, imovinu veće vrijednosti, pogubne su za okoliš ili gospodarsku aktivnost. (čl. 28. st. 2.)

Nadalje u članku 29. ZIPBP određeno je da je portal e-Savjetovanja „središnji državni internetski portal za savjetovanje s javnošću putem kojeg se provodi savjetovanje s javnošću u postupku pripreme i izrade zakona i drugih propisa, kao i pri donošenju općih akata odnosno drugih akata strateškog planiranja kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba“.

Prije stupanja na snagu predmetnog zakona, na snazi je do 31. prosinca 2023. godine bio Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 47/17), a Vlada Republike Hrvatske donijela je 01. lipnja 2017. godine Uredbu o provedbi procjene učinaka propisa (NN 44/17). Istom je dodatno utvrđeno da postupku savjetovanja mogu biti uključeni i drugi sudionici koje nije utvrdio stručni nositelj (čl. 9. st. 2.). Prilikom izrade Prethodne procjene savjetovanje se provodi putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću te se ako je to potrebno, mogu provoditi i

³ Povjerenik za informiranje, <https://pristupinfo.hr/>; pristupljeno 15.01.2024.

međuresorne konzultacije (čl. 13. st. 2. i 3.). Po završetku provedenog savjetovanja izrađuje se izvješće o provedenom savjetovanju koje sadrži sve zaprimljene primjedbe i mišljenja kao i očitovanja na isto (čl. 18. st. 3.)

3.4. Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine

U srpnju 2022. godine Ministarstvo pravosuđa i uprave donijelo je Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine.⁴

Kao poseban cilj koji se želi postići istaknuto je jačanje transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti. Namjeravano se želi postići praćenjem primjene odredaba Zakona o pravu na pristup informacijama, tj. praćenjem pravodobne objave informacija o namjeravanom donošenju propisa i javnosti rada tijela javne vlasti, unapređenjem postojećeg zakonskog okvira i informatičkih preduvjeta u području savjetovanja s javnošću na sa svrhom poboljšanja dosadašnjeg sustav e-Savjetovanja. Nadalje, cilj je i uvesti dodatne edukacije i informiranost rukovodećih službenika i dužnosnika vezano za mogućnost primjene sustava u praksi i uspostaviti mrežni portala za savjetovanja s javnošću u donošenju odluka na lokalnoj i regionalnoj razini. (Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine)⁵

⁴Hrvatski sabor, https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/outdex-documents/2022-09/Akcijski_plan_2022_2024_uz_Strategiju_suzbijanja_korupcije.pdf; pristupljeno 15.01.2024.

⁵Hrvatski sabor, https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/outdex-documents/2022-09/Akcijski_plan_2022_2024_uz_Strategiju_suzbijanja_korupcije.pdf; pristupljeno 15.01.2024.

4. POSTUPAK SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sudjelovanje, povjerenje, otvorenost i odgovornost opća su načela savjetovanja. Građani imaju aktivnu ulogu u suvremenim demokracijama te kroz svoje sudjelovanje pridonose poboljšanju javnih politika, zakona i drugih propisa te podizanju kvalitete javnih usluga. Kroz uzajamno povjerenje i stalan dijalog građana i državnih tijela, a koje je temelj otvorenog i demokratskog društva, dolazi do poboljšanja kvalitete života. Načela otvorenosti i odgovornosti u postupcima savjetovanja dolaze do izražaja kada državna tijela traže povratnu informaciju od građana, a predstavnici zainteresirane javnosti u tom postupku navode svoje interese i prijedloge. Da bi se postigla djelotvornost prilikom izrade zakona, propisa i drugih akata, savjetovanje se mora pokrenuti u fazi izrade akata kako bi se iste moglo dopuniti ili promijeniti, ali se ujedno tijekom procesa savjetovanja treba paziti na ravnotežu kako bi se donijeli djelotvorni zakoni, drugi propisi i akti te osigurao odgovarajući doprinos zainteresirane javnosti u tom procesu. (Đurman, 2016: 349-356)

U smislu Kodeksa, definirana su četiri stupnja, i to: informiranje, uključivanje, partnerstvo i zainteresirana javnost. Prvi stupanj odnosi se na jednosmjernan proces – informiranje građana od strane državnih tijela tako da državna tijela to čine prema vlastitom nahođenju ili građani prikupljaju informacije na vlastitu inicijativu kroz službene publikacije ili internetske stranice. Nakon toga slijedi stupanj savjetovanja koji je dvosmjerni proces prilikom kojeg državna tijela od građana traže i dobivaju informacije o predmetu savjetovanja te stupanj uključivanja putem kojeg predstavnici zainteresirane javnosti aktivno sudjeluju u definiranju određene javne politike. Zadnji i najviši stupanj odnosi se na partnerstvo, suradnju i obostranu odgovornost Vlade te predstavnika zainteresirane javnosti. Pod pojmom zainteresirane javnosti u smislu Kodeksa određuje: „građani, organizacije civilnoga društva (neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fundacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnici akademske zajednice, komore, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu.” (Kodeks, čl. 3.)

Kako se ističe u Kodeksu, prilikom kreiranja nacrtu prijedloga zakona, drugog propisa ili akata odnosno prilikom nadziranja provedbe u postupak savjetovanja mogu se uključiti i stručnjaci

kao predstavnici zainteresirane javnosti koji mogu biti članovi stručnih radnih skupina odnosno mogu se organizirati javna savjetovanja o učincima u pojedinim područjima kao što su gospodarstvo, financije, okoliš, ljudska prava i dr. (Kodeks, čl. 6.)

4.1. Standardi i mjere u postupku savjetovanja

U postupku izrade nacrtu prijedloga zakona, drugog propisa ili akta Kodeksom su „određeni minimalni standardi i mjere za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću: pravodobno informiranje o planu donošenja zakona, drugih propisa i akata; dostupnost i jasnoća sadržaja i postupka savjetovanja; rok provedbe internetskog i drugih oblika savjetovanja; povratna informacija o učincima provedenog savjetovanja i usklađenost i primjene standarda i mjera savjetovanja u državnim tijelima.“ (Kodeks, čl. 5.)

Kodeks navodi pravila provedbe savjetovanja. Prilikom donošenja zakonodavnih akata važno je pravodobno informiranje zainteresirane javnosti na način da isti imaju uvid o planu njihova donošenja, tj. da se objavi popis zakona i drugih propisa koji su u postupku izrade i koji se predlažu za donošenje u kalendarskoj godini. Uz navedeno popis treba sadržavati i naziv nositelja izrade te okvirni rok u kojem bi se isti izradio/donio. Nadalje, što se tiče dostupnosti i jasnoće sadržaja postupka savjetovanja, nadležna tijela koja su zadužena za izradu nacrtu iste objavljuju na internetskim stranicama uz jasne i sažete obavijesti te uz poziv na savjetovanje. U pozivu treba biti naznačen rok u kojem se zainteresirana javnost može očitovati, a koji prema Kodeksu ne bi trebao biti kraći od 15 dana od objave nacrtu na web stranici tijela koje je nadležno za izradu nacrtu, a sve s ciljem kako bi javnost imala vremena za proučavanje i oblikovanje mišljenja. U pogledu povratne informacije, prilikom izjašnjavanja zainteresirane javnosti na mrežnom portalu na kojoj je objavljen nacrtu zakona, isti dobivaju obrazloženje o neprihvatanju primjedbi na određene odredbe iz nacrtu te se u tome očituje učinak provođenja savjetovanja. U cilju provedbe usklađene primjene standarda i mjera te praćenja i koordinacije postupka savjetovanja potrebno je imenovati koordinate za savjetovanje, tj. kontakt osobe u svim središnjim tijelima državne uprave, odnosno u uredima Vlade zaduženima za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata. (Kodeks, čl. 5.)

4.2. Tijek postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću

Prije isteka tekuće kalendarske godine tijela javne vlasti imaju obvezu donijeti plan savjetovanja s javnošću za iduću kalendarsku godinu i objaviti ga na svojim internetskim stranicama te na isti način obavijestiti javnost o izmjenama plana savjetovanja. U istom se navodi: „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 nacrt propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo.“ (ZPPI, čl. 11. st. 5. i 6.)

ZPPI u čl. 11. st. 1. propisuje da su tijela javne vlasti u obavezi na internetskim stranicama objavljivati „...nacrte zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću...“ Isto tako postoji i njihova dužnost da „...provode savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.“

Prema ZPPI, savjetovanje se provodi nakon što radna skupina izradi nacrt propisa odnosno općeg akta ili drugog dokumenta i isti bude objavljen zajedno s obrazloženjem željenih ciljeva i učinaka na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću. Javnost se poziva da u vremenskom roku koje u pravilu iznosi 30 dana dostavi svoja mišljenja i prijedloge, dok iznimku predstavlja slučaj kada se navedeni rok može urediti i drugačije, prema propisima koji uređuju postupak procjene učinaka propisa. Nakon proteka roka tijelo javne vlasti ima dužnost izrade i objave izvješća o savjetovanju s javnošću na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću te isto mora sadržavati zaprimljene primjedbe i prijedloge kao i očitovanja na iste s navođenjem razloga neprihvatanja pojedinih prijedloga odnosno primjedbi. Ono se dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument. Po završetku provedenog savjetovanja sva dokumentacija koja je nastala u njegovu postupku mora se čuvati sukladno propisima koji uređuju arhivsko gradivo. (čl. 11. st. 2. - 7.)

Na prijedlog Ureda za zakonodavstvo, Vlada Republike Hrvatske u prvom tromjesečju tekuće godine usvaja Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja za prethodnu godinu te se ono

objavljuje na internetskim stranicama Vlade RH i internetskim stranicama e-Savjetovanja. (ZIPBP, čl. 13.)

Tablica 1. prikazuje kriterije za provedbu postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću prema ZPPI-u i ZIPBP-u.⁶

Tablica 1. Normativni okvir savjetovanja s javnošću

kriterij	ZPPI	ZIPBP
definicija	/	čl. 26. - dvosmjerni proces u kojem stručni nositelji traže i primaju povratne informacije od građana odnosno javnosti u postupku izrade zakona i drugih propisa
obveznici (tijela)	čl. 11. st. 1 – tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima	čl. 27. st. 1. - stručni nositelj (tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu izrada nacrtu prijedloga zakona)
akti	čl. 11. st. 1. – zakoni i podzakonski propisi, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba	čl. 27. st. 1. - zakoni i drugi propisi
način provedbe	čl. 11. st. 2. – tijela državne uprave preko portala (eSavjetovanja), a druga državna tijela, JLPRS i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko portala (eSavjetovanja)	čl. 27. st. 2. – putem portala e-Savjetovanja
drugi načini provedbe	/	čl. 27. st. 2. – javno predstavljanje, ankete, fokus skupine ili korištenjem drugih metoda
predmet objave	čl. 11. st. 2. – nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići, sastavom radne skupine te pozivom javnosti da dostavi prijedloge i mišljenja	/
iznimke u provedbi postupka savjetovanja	/	čl. 28. st. 1. –potvrđivanje međunarodnih ugovora, davanje ovlaštenja Vladi da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora, izvršenje državnog proračuna, uređenje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga tijela državne uprave i horizontalno usklađivanje zakonodavstva

⁶ Ovdje valja spomenuti i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te imati na umu da je on podređan zakonima analiziranim u tablici te da isti propisuju ciljeve koji se žele postići, daje određene definicije, opća načela savjetovanja te standarde i mjere u postupku savjetovanja. Tako npr. Kodeks obvezuje tijela državne uprave i navodi da je poželjno da rok provedbe internetskog savjetovanja ne bude kraći od 15 dana, da su tijela nadležna za izradu nacrtu zakona ili drugih akata dužna informirati Vladu RH o provedenom postupku savjetovanja i rezultatima savjetovanja, te da se u žurnim okolnostima i razdobljima postupak savjetovanja može odgovarajuće prilagoditi.

rok provedbe	čl. 11. st. 3. – u pravilu 30 dana	čl. 27. st 1. - u pravilu 30 dana
izuzeci od propisanog roka za provedbu	/	čl. 28. st. 2. – posebne okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili stanje koje se ne može predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu; čl. 28. st. 3. – kada stručni nositelj detaljno obrazlaže razloge za skraćeno trajanje savjetovanja te ih objavi putem portala e-Savjetovanja
izvješće i sadržaj izvješća	čl. 11. st. 4. – nakon proteka roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti izvješće o savjetovanju s javnošću; sadrži zaprimljene prijedloge, primjedbe i očitovanja s razlozima za neprihvatanje	čl. 27. st. 3. – nakon provedenog postupka savjetovanja, a prije upućivanja nacrtu zakona i drugih propisa u proceduru, u skladu s Poslovníkom Vlade, stručni nositelj izrađuje i objavljuje na portalu e-Savjetovanja Izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje pravo na pristup informacijama
obveza dostave izvješća	/	čl. 27. st. 4. – uz prijedlog zakona Vlade na donošenje Hrvatskom saboru; čl. 27. st. 5. – uz prijedlog drugih propisa koji se predlažu Vladi na donošenje
plan savjetovanja - donošenje i izmjene	čl. 11. st. 5 – donijeti i objaviti do isteka kalendarske godine za iduću godinu; izvijestiti o izmjenama	/
plan savjetovanja – sadržaj	čl. 11. st. 6. - naziv propisa, općeg akta ili dokumenta, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje	/
godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću	čl. 60. st. 4. – Povjerenik podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi ZPPI-a najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu	čl. 30. – Vlada na prijedlog Ureda za zakonodavstvo zaključkom usvaja Godišnje Izvješće o provedbi savjetovanja u prvom tromjesečju tekuće godine za prethodnu godinu te se isto objavljuje na mrežnim stranicama Vlade i portalu e-Savjetovanja
nadzor	čl. 35. st. 3. – Povjerenik za informiranje obavlja nadzor i provodi inspeksijski nadzor	čl. 7. - Ured za zakonodavstvo kao stručna služba Vlade RH osigurava primjenu instrumenata politike boljih propisa
čuvanje dokumentacije	čl. 11. st. 7. – tijelo javne vlasti dužno je čuvati u skladu s propisima o arhivskom građivu	/

ZPPI svojim odredbama ne *definira* pojam „savjetovanja s javnošću“, no ZIPBP u članku 26. navodi da je to „dvosmjerni proces u kojem stručni nositelji traže i primaju povratne informacije od građana odnosno javnosti u postupku izrade zakona i drugih propisa“. Oba zakona propisuju

obveznike savjetovanja i *vrste akata* pri čijem se donošenju isto provodi. ZZPI u članku 11. stavak 1. navodi da su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužna provoditi postupak savjetovanja prilikom donošenja zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. S druge strane ZIPBP navodi da je stručni nositelj, kojeg čl. 27. st 1. definira kao tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu izrada nacrtu prijedloga zakona, dužno provoditi postupak savjetovanja prilikom donošenja zakona i drugih propisa.

Kada se uzme u obzir kriterij *načina provedbe* savjetovanja ZIPBP navodi da se isto provodi putem portala e-Savjetovanja te putem javnog predstavljanja, anketa, fokus skupina ili korištenjem drugih metoda. S druge strane, ZPPI u članku 11. st. 2. obvezuje tijela državne uprave da isto provode putem portala e-Savjetovanja, dok druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima isto provode putem internetske stranice ili preko portala e-Savjetovanja.

Što se tiče *predmeta objave* pri postupku savjetovanja prema ZPPI-u isto treba sadržavati nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići, sastavom radne skupine te pozivom javnosti da dostavi prijedloge i mišljenja. Glede iznimki u provedbi postupka savjetovanja, iste su taksativno navedene u čl. 28. st. 1. ZIPBP-a: potvrđivanje međunarodnih ugovora, davanje ovlaštenja Vladi da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora, izvršenje državnog proračuna, uređenje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga tijela državne uprave i horizontalno usklađivanje zakonodavstva.

Oba zakona navode da je *rok provedbe* savjetovanja u pravilu 30 dana, no ZPIBP čl. 28. st. 2. i 3. propisuje i iznimke od navedenog pravila, i to u dva slučaja: (1) kada se zakon ili drugi propis donosi u posebnim okolnostima koje podrazumijevaju događaj ili stanje koje se ne može predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu; (2) kada stručni nositelj detaljno obrazlaže razloge za skraćeno trajanje savjetovanja te ih objavi putem portala e-Savjetovanja.

Što se tiče *izvješća o provedenom savjetovanju* i njegova sadržaja te obveze dostave izvješća, ZPPI obvezuje tijelo javne vlasti da Izvješće izradi nakon proteka roka za dostavu mišljenja i prijedloga te da isto objavi zajedno sa zaprimljenim prijedlozima, primjedbama i očitovanjima te razlozima za prihvaćanje. ZPIBP obvezuje stručnog nositelja da izvješće o provedenom savjetovanju izradi i objavi na portalu e-Savjetovanja nakon provedenog postupka savjetovanja, a prije upućivanja nacrtu zakona i drugih propisa u proceduru u skladu s odredbama ZPPI-a, tj. da se izvješće dostavi uz prijedlog zakona Vlade na donošenje Hrvatskom saboru odnosno uz prijedlog drugih propisa koji se predlažu Vladi na donošenje.

Obveza donošenja *plana savjetovanja* i njegova sadržaja propisana je samo odredbama ZPPI-a, tijela javne vlasti dužna ga je donijeti i objaviti do isteka kalendarske godine za iduću godinu te u njemu navesti naziv propisa, općeg akta ili dokumenta, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje. Normativnim okvirom propisana je i obveza podnošenja *godišnjeg izvješća* o provedbi savjetovanja s javnošću i to prema odredbi čl. 30 ZPIBP-a na način da Vlada na prijedlog Ureda za zakonodavstvo zaključkom usvaja Godišnje Izvješće o provedbi savjetovanja u prvom tromjesečju tekuće godine za prethodnu godinu te se isto objavljuje na mrežnim stranicama Vlade i portalu e-Savjetovanja. S druge strane, ZPPI čl. 60. propisuje da Povjerenik podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi ZPPI-a najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu.

Nadzor nad provedbom postupka savjetovanja s javnošću provodi Povjerenik za informiranje kroz nadzor i inspekcijski nadzor, a ZPIBP kao nadzorno tijelo ističe Ured za zakonodavstvo.

Na kraju, valja i spomenuti da ZPPI navodi da su tijela javne vlasti dužna *čuvati* svu dokumentaciju vezanu za postupak savjetovanja sukladno propisima o arhivskom gradivu.

Proizlazi da je postojeći normativni okvir znatno razradio i unaprijedio savjetovanja u svim ključnim segmentima i time postavio čvrst pravila obveznicima u pogledu provedbe savjetovanja s javnošću.

5. WEB PORTAL E-SAVJETOVANJA

Središnji državni internetski portal za savjetovanje s javnošću – E-savjetovanja čija je glavna svrha zaprimanje stavova i prijedloga građana vezano za određene javne politike uspostavljen je i predstavljen 27. travnja 2015. godine. Predstavljen je kao transparentan i otvoren sustav savjetovanja koji će na brz i efikasan način obrađivati zaprimljene podatke i omogućiti građanima sudjelovanje u formiranju javnih politika⁷.

Hrvatski Sabor je svojom Strategijom razvoja javne uprave za 2015. - 2020. godine nastojao reformirati javnu upravu te stvoriti okvir za transparentnu, djelotvornu i učinkovitu javnu pravu i i istu uskladiti s ciljevima EU. Nadalje, nastojalo se digitalizirati, modernizirati i pojednostaviti upravu te osnažiti cjelokupni razvoj gospodarstva. želi Podizanjem kvalitete i učinkovitosti javnih usluga, međusobnog povjerenja i obavljanje javnih službi na kraju će rezultirati jačanu položaja građana i odnosa tijela javnih vlasti i građana⁸. Projekt „E-savjetovanja – proširenja, nadgradnje i unaprjeđenje zakonodavnih procesa savjetovanja s javnošću“ predstavljen je u rujnu 2022. godine te je financiran sredstvima Europskog socijalnog fonda i predstavljao je nadogradnju postojećeg web portala⁹.

Za uključivanje u proces savjetovanja na web portalu e-Savjetovanja potrebno je da pojedinac ili institucija kreira korisnički račun, a isto se može napraviti i koristeći uslugu „e-Građani“. Nakon otvaranja korisničkog računa korisnik može dobivati obavijesti putem e-maila o otvorenim savjetovanjima, a ista sadrži naziv savjetovanja, kratak opis savjetovanja, rok do kada se može ostaviti komentar odnosno rok u kojem tijelo javne vlasti planira objaviti izvješće o provedenom savjetovanju te poveznica radi lakšeg pristupa na savjetovanje. Ukoliko pojedinac ili institucija nema kreiran korisnički račun isti mogu pregledavati sva obavljena savjetovanja, komentare i primjedbe te izvješća o provedenom savjetovanju. Isto tako, na web portalu „e-Savjetovanja“ mogu se koristiti različiti filteri pomoću kojih se mogu savjetovanja pretraživati po institucijama koja su inicirala savjetovanje, stanju savjetovanja, ključnim riječima i dr.¹⁰

⁷ Vlada Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr>; pristupljeno 10.12.2023.

⁸ Hrvatski sabor, (https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//MURH_migracija%20s%20weba//Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf); pristupljeno 10.12.2023.

⁹ Vlada Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr>; pristupljeno 10.12.2023.

¹⁰ Portal e-Savjetovanja, <https://savjetovanja.gov.hr/>; pristupljeno 10.12.2023.

6. UREĐENJE RADNIH ODNOSA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Kada govorimo o pravnoj regulaciji radnih odnosa državnih službenika, najvažniji zakon je Zakon o državnim službenicima¹¹ (dalje ZDS) koji regulira radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca. Uz njega važan je i Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19; dalje ZSNLPRS) koji uređuje pravni položaj službenika lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10, 10/23; dalje ZPLPRS) koji se uređuje plaća lokalnih službenika i namještenika te Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama (NN 155/23; dalje ZPDSJS). Uz navedene zakone valja spomenuti da je na temelju Zakona od državnim službenicima donesen niz uredbi, Etički kodeks (NN 40/11 i 13/12), pravilnici te kolektivni ugovor kojima se detaljnije uređuju pojedina pitanja državnih službenika. (Potočnjak, 2013: VII)

U ovom poglavlju prikazuju se postupci savjetovanja za pojedine Zakone i Uredbe i to prema sljedećim kriterijima:

- trajanje savjetovanja
- sadržaj objavljenih akata (tekst nacrt, obrazloženje, radna skupina)
- broj komentara
- prihvaćenost komentara
- objava izvješća o provedenom savjetovanju (broj dana nakon zatvaranja savjetovanja)

¹¹ NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22

6.1. Postupak savjetovanja - Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima

Uprava za službenički sustav Ministarstva pravosuđa i uprave provelo je 30. rujna 2022. godine prethodnu procjenu vezano za Nacrt prijedloga Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima. Savjetovanje nije zahtijevalo dodatne financijske troškove, trajalo je 7 dana, od 21. listopada 2022. do 28. listopada 2022. godine.¹²

Ministarstvo je objavilo nacrt propisa te obrazloženje i ciljeve koji se žele postići. U Nacrtu prijedloga Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima prilikom analize postojećeg stanja istaknut je problem prestanka državne službe prema kojem državna služba službeniku prestaje s navršenih 65 godina života i najmanje 15 godina mirovinskog staža, osim u slučaju dogovora čelnika tijela i državnog službenika, kada ista prestaje najkasnije posljednjeg dana godine u kojoj je službenik navršio 65 godina i najmanje 15 godina mirovinskog staža. Isto se pokazalo kao problem budući da velik broj državnih službenika koji obavljaju složene poslove ubrzo odlazi u mirovinu, a trenutno postoji nezainteresiranost za rad u državnoj službi i samim time nemogućnosti popunjavanja radnih mjesta što dovodi u pitanje pravovremeno obavljanje poslova državnih tijela. Navedeni problem nastoji se riješiti normativnim putem i to izmjenama Zakona tako da isti omogući da službenici ostanu u državnoj službi i nakon što navrše 65 godina života kada bi im služba prestala po sili zakona, odnosno da oni koji ispunjavaju uvjete starosnu mirovinu mogu ostati u službi do navršenih 67 godina života. Stoga je predloženo je donošenje ovog Zakona po hitnom postupku.¹³

Na navedene izmjene dostavljeno je ukupno 10 komentara. U komentarima je prvenstveno istaknuto da treba ispraviti naslov akta budući je imao naziv „Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o plaćana u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“ tako da isti glasi „Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima“. Nadalje, istaknuto je loše stanje i problemi službeničkog sustava, istaknuta je činjenica da su se gore navedena pitanja trebala riješiti puno ranije, da je potrebno povećati plaće državnih službenika i izjednačiti ih s plaćama u privatnom sektoru, da državnu službu treba osuvremeniti, da treba pojednostavniti napredovanje te ga učiniti dostupnijim. Isto tako, istaknuto je da u državnu službu treba zaposliti mlade, prilagoditi i dopustiti

¹² Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22107>, pristupljeno 22.10.2023.

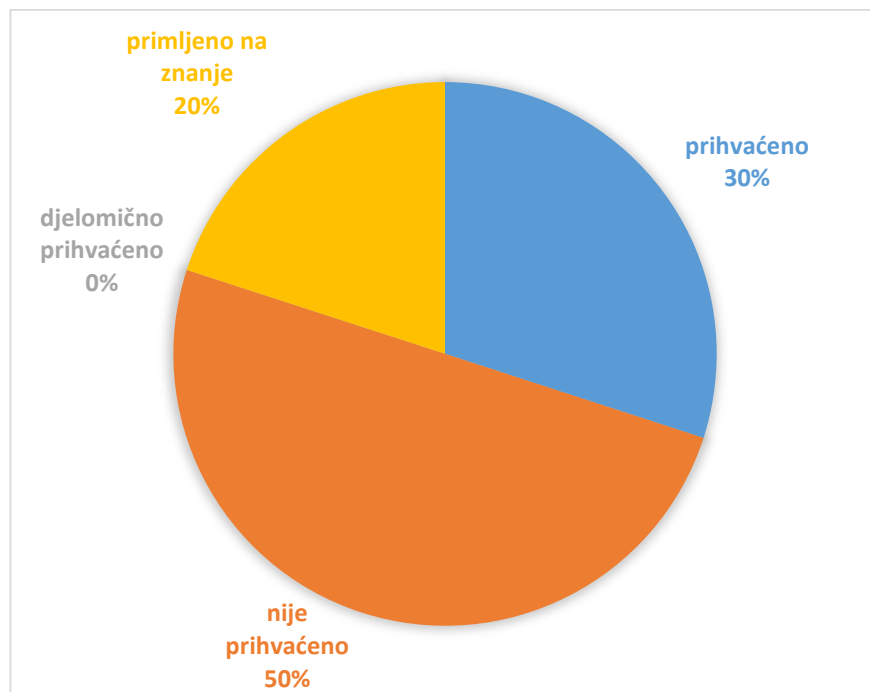
¹³ *Ibid*

fleksibilnije radno vrijeme i rad od kuće te su predložene izmjene zakona vezane za redovno i izvanredno napredovanje u službi.¹⁴

Nakon provedenog savjetovanja, 29. listopada 2022. godine, objavljeno je Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Na komentare i primjedbe Ministarstvo je reagiralo na slijedeći način:

- prihvaćeno: 3 / 30%
- djelomično prihvaćeno: 0 / 0%
- nije prihvaćeno: 5 / 50%
- primjeno na znanje: 2 / 20%¹⁵

Slika 1 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima



Izvor: Autorica prema Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima

¹⁴ Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22107>, pristupljeno 22.10.2023.

¹⁵ *Ibid*

6.2. Postupak savjetovanja - Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Uprava za službenički sustav, Sektora za službeničke odnose, Službe za službeničko zakonodavstvo Ministarstva pravosuđa i uprave provelo je 09. studenog 2022. godine prethodnu procjenu vezano za Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Savjetovanje nije zahtijevalo dodatne financijske troškove, trajalo je 15 dana i to od 11. studenog 2022. do 26. studenog 2022. godine.¹⁶

Ministarstvo je objavilo obrazac prethodne procjene, nacrt propisa, obrazloženje i ciljeve koji se žele postići. Prilikom analize postojećeg stanja istaknut je problem koji se odnosi na pitanje polaganja državnog ispita odnosno pojedine njegove razine. Drugi problem odnosi se na obavljanje poslova pročelnika kada pojedino tijelo državne uprave istog nije imenovalo. Kao treći problem navedene izmjene potrebne su i radi utvrđivanja etičkih standarda s ciljem uspostave sveobuhvatnog sustava integriteta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Naime, izmjenama i dopunama Zakona želi se utvrditi obveza polaganja ispita, točnije pojedinih razina, kao i rokovi u kojima se isti polaže odnosno posljedice u slučaju nepolaganja državnog ispita. Na taj način postigla bi se veća učinkovitost rada upravnih tijela u području lokalne i područne samouprave te bi se utvrdili etički standardi koji su utvrđeni Strategijom sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine.¹⁷

Na navedene izmjene dostavljeno je ukupno 12 komentara. U komentarima, između ostalog, navedena je potreba za usklađivanjem Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o državnom službenicima u dijelu u kojem se uređuje prestanak službe po sili zakona te je predloženo je dodati odredbu kojom bi pročelnik bio dužan izvršavati naloge općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana. Nadalje, predloženo je izmijeniti novčane kazne u kunama na način da iste budu izražene u eurima, izmijeniti naziv glave XVI. u „prekršajne odredbe“, a ne „kaznene“, omogućiti da se i pročelnik i državni službenici raspoređuju na radna mjesta, obrisati odredbu kojom žalba odgađa izvršenje rješenja o prijmu u

¹⁶ Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22429> pristupljeno 22.10.2023.

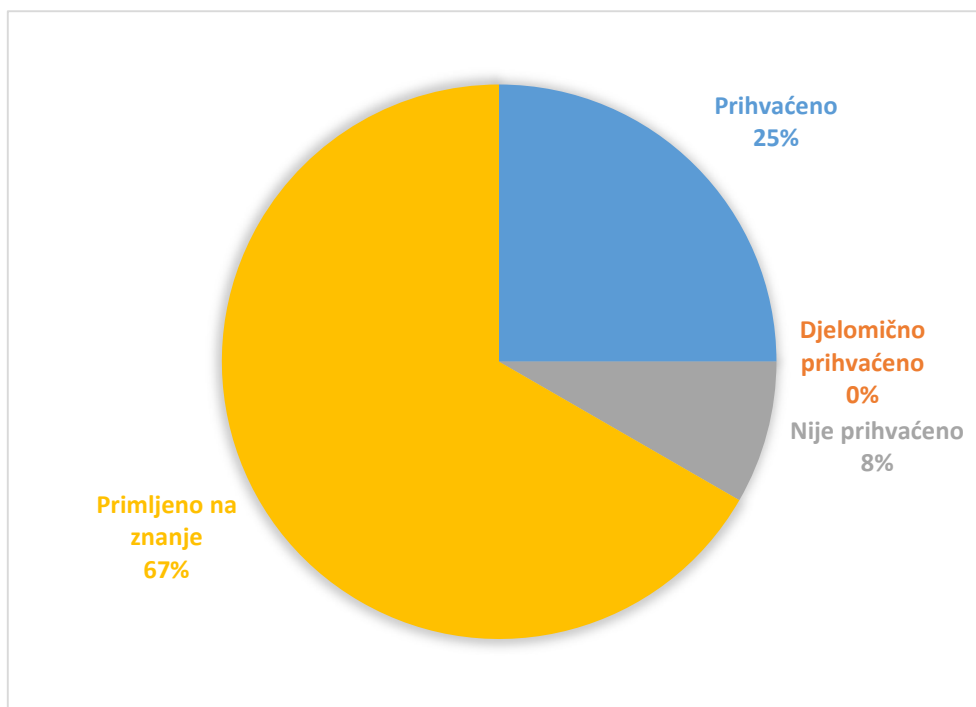
¹⁷ *Ibid*

službu te da se dodati odredbu prema kojoj bi se Pravilnik o unutarnjem redu objavljivao u službenom glasilu lokalne jedinice ¹⁸

Nakon provedenog savjetovanja, 01. prosinca 2022. godine, objavljeno je Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Na komentare i primjedbe Ministarstvo je reagiralo na sljedeći način:

- prihvaćeno: 3 / 25%
- djelomično prihvaćeno: 0 / 0%
- nije prihvaćeno: 1 / 8%
- primjeno na znanje: 8 / 67% ¹⁹

Slika 2 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi



Izvor: Autorica prema Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22429> pristupljeno 22.10.2023.

6.3. Postupak savjetovanja - Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika

Ministarstvo pravosuđa i uprave u trajanju od 30 dana (od 20. siječnja 2023. do 20. veljače 2023. godine) provelo je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću vezano za Prijedloga Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, a isto nije zahtijevalo dodatne financijske troškove.²⁰

Ministarstvo je objavilo prijedlog Uredbe, obrazloženje i ciljeve koji se žele postići te informaciju da izradu prijedloga Uredbe nije osnovana radna skupina. Prijedlogom navedene Uredbe o izmjeni uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika izmijenili bi se propisani uvjeti izvanredno napredovanje nižih državnih službenika. Državni službenici koji pri prijemu u državnu službu imaju viši stupanj obrazovanja od onog koji se traži kao uvjet za određeno radno mjesto mogu izvanredno napredovati u slučaju kada imaju dvostruko više radnog iskustva s nižom stručnom spremom od radnog iskustva koje je propisano za uvjet za raspored na radno mjesto na koje bi napredovali. Kao dodatni uvjet traži se i da u državni službenik u istom državnom tijelu radi najmanje dvije godine, neprekidno.²¹

Na prijedlog Uredbe dostavljeno je ukupno šest komentara. Isti su se, između ostalog, odnosili na odlazak službenika iz državne službe zbog onemogućavanja napredovanja, na općeniti nedostatak službenika, na činjenicu da službenici nižeg stupnja obrazovanja obavljaju poslove veće složenosti zbog potreba posla, istaknuta je potreba za hitnijim stupanjem na snagu ove Uredbe.²²

Nakon provedenog savjetovanja, 08. ožujka 2023. godine, objavljeno je Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Na komentare i primjedbe Ministarstvo je reagiralo na slijedeći način:

- prihvaćeno: 0 / 0%
- djelomično prihvaćeno: 0 / 0%

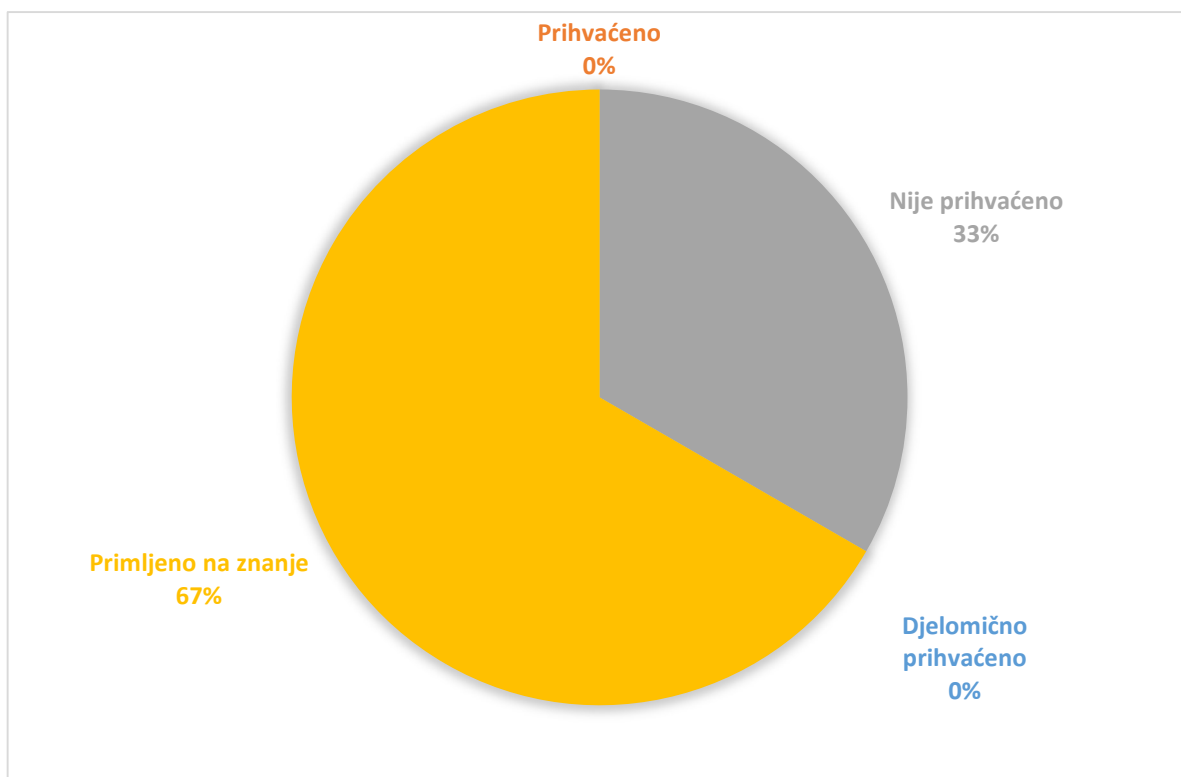
²⁰ Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=221>; pristupljeno 15.01.2024.

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*

- nije prihvaćeno: 2 / 33%
- primjeno na znanje: 4 / 67%²³

Slika 3 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Prijedloga uredbe o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika



Izvor: Autorica prema Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o prijedlogu uredbe o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika

6.4. Postupak savjetovanja - Nacrt prijedloga Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama

Na portalu E-savjetovanja, Ministarstvo pravosuđa i uprave je u roku od 15 dana i to od 07. do 22. lipnja 2023. godine provelo savjetovanje vezano za Nacrt prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama. Isto nije zahtijevalo dodatne financijske troškove.²⁴

²³ Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=221>; pristupljeno 15.01.2024.

²⁴ Portal e-savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=24358>; pristupljeno 15.01.2024.

Ministarstvo je objavilo nacrt prijedloga, sažetak, promemoriju, obrazloženje i ciljeve koji se žele postići te informaciju o članovima radne skupine. Cilj donošenja novog zakona, a koji bi se primjenjivao na zaposlene u državnoj službi i javnim službama za koje se sredstva plaće osiguravaju u državnom proračunu, je uređenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama. Na temelju definiranih kriterija provelo bi se vrednovanje radnih mjesta kako bi se utvrdili koeficijenti za obračun plaća, ista ili istovrsna radna mjesta svrstala bi se u isti plani razred, omogućilo bi se promicanje u plaći na istom radnom mjestu, a visina plaće ovisila bi o učinkovitosti rada. Nadalje, uvela bi se nagrađivanja službenika tijekom godine zbog postizanja rezultata rada koji su značajni za rad tijela i ustrojilo bi se jedinstveno tijelo čija bi zadaća bila nadzor i praćenje sustava plaća.²⁵

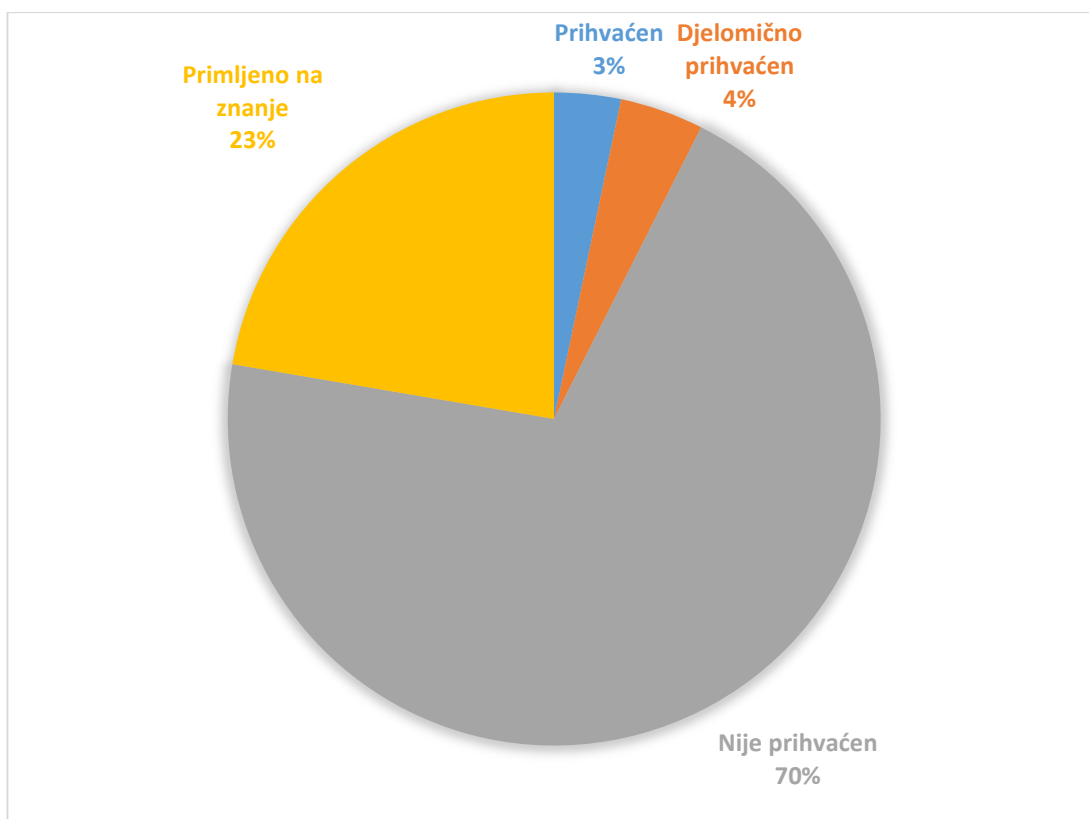
U postupku savjetovanja na navedeni nacrt prijedloga dano je 578 komentara. Isti su se, između ostalog, odnosili na izmjene zakona vezane za koeficijente za obračun plaća, plaće službenika zaposlenih u javnim službama te u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, prijedlogu da se radna mjesta državnih službenika izdvoje u poseban sustav i da se pri utvrđivanju dodataka na plaću uzme u obzir učinkovitost rada službenika. Nadalje, prijedlozi su bili usmjereni i na izmjenu naziva radnih mjesta, potrebu za produljenjem postupka savjetovanja za ovako važna pitanja, da se umjesto pojma „nagrada“ koristi izraz „druga materijalna prava“, da je potrebno predvidjeti da prigovor odgađa izvršenje odluke o ocjeni učinkovitosti rada službenika i namještenika te da se rok za isplatu plaće treba utvrditi u danima, a ne mjesecima.

Nakon provedenog savjetovanja, 26. lipnja 2023. godine, objavljeno je Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Na komentare i primjedbe Ministarstvo je reagiralo na sljedeći način:

- prihvaćeno: 19 / 3%
- djelomično prihvaćeno: 24 / 4%
- nije prihvaćeno: 406 / 70%
- primjeno na znanje: 129 / 23%²⁶

²⁵

Slika 4 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Nacrta prijedloga Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama



Izvor: Autorica prema Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama

6.5. Postupak savjetovanja - Nacrt prijedloga Zakona o državnim službenicima

Uprava za službenički sustav Ministarstva pravosuđa i uprave provela je postupak savjetovanja za zainteresiranom javnošću u trajanju od 15 dana i to od 09. lipnja do 24. lipnja 2023. godine, a vezano donošenje Nacrta prijedloga Zakona o državnim službenicima. Provedba ovog savjetovanja nije iziskivala dodatne financijske troškove.²⁷

Ministarstvo je objavilo nacrt prijedloga Zakona, sažetak s obrazloženjem i ciljevima koji se žele postići te informaciju o članovima radne skupine. Predloženo je uvođenje centraliziranog sustava zapošljavanja na koji način bi se obuhvatilo planiranje prijma službenika u državnu službu

²⁷ Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=24368>; pristupljeno 05.02.2024.

(prijave i testiranje kandidata putem online testiranja) što bi posljedično dovelo do transparentnijeg i objektivnijeg izbora kandidata i ubrzavanja procesa zapošljavanja. Nadalje, predložen je nov sustav ocjenjivanja državnih službenika i namještenika na koji način bi došlo do primjene transparentnijeg, pravednijeg i motivirajućeg sustava plaća i onih zaposlenih u javnim službama.²⁸

U postupku savjetovanja na navedeni nacrt prijedloga dano je 222 komentara i primjedaba. Iste su uglavnom bile općenite naravi ili se nisu odnosile na predmet ovog Zakona ili na ovaj Zakon uopće. Nadalje, među prijedlozima i komentarima traženo je da se zabrani zapošljavanje državljana drugih država članica Europske unije, uz određena ograničenja, da se Zakonom odredi i način zapošljavanja u ustanovama, da se istim propiše specifičnost sudskih savjetnika te da se posebno uvede pravo na zaštitu od mobinga. Predloženo je unošenje odredbi koje se odnose na prijam u službu kandidata koji imaju prednost pri zapošljavanju (osobe s invaliditetom) i unošenje odredbi u kojima se navode osnove diskriminacije iz Zakona o suzbijanju diskriminacije te da se Zakonom uredi pitanje sastava Povjerenstva za odlučivanje o prigovorima na ocjenu i njihove naknade za rad u Povjerenstvu, da se pored obveze izvršavanja naloga čelnika tijela i nadređenih državnih službenika i da se propiše i dužnost izvršavanja naloga nadređenih državnih dužnosnika u tom tijelu.²⁹

Nakon provedenog savjetovanja, 25. lipnja 2023. godine, objavljeno je Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Na komentare i primjedbe Ministarstvo je reagiralo na slijedeći način:

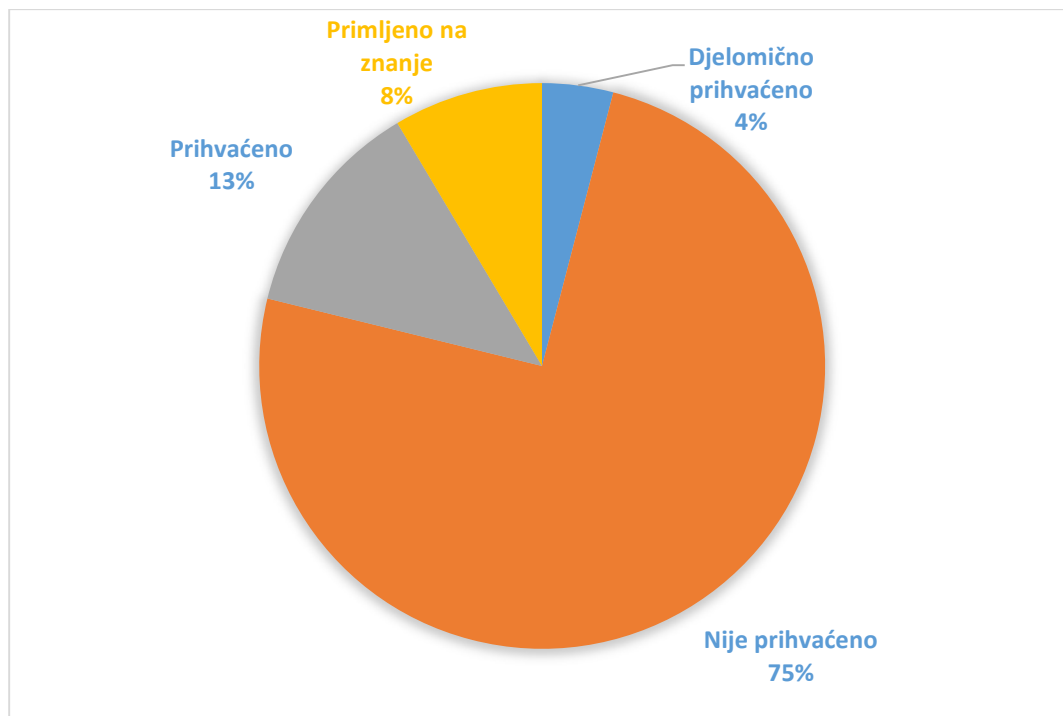
- prihvaćeno: 28 / 13%
- djelomično prihvaćeno: 9 / 4%
- nije prihvaćeno: 166 / 75%
- primjeno na znanje: 19 / 8%³⁰

²⁸ Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=24368>; pristupljeno 05.02.2024.

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid*

Slika 5 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja Nacrta prijedloga Zakona o državnim službenicima



Izvor: Autorica prema Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o državnim službenicima

6.6. Postupak savjetovanja - Prijedlog uredbe o Uredbi o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu

Ministarstvo pravosuđa i uprave provodilo je savjetovanje u trajanju od 15 dana i to u razdoblju od 17. srpnja do 01. kolovoza 2023. godine.³¹

Ministarstvo je objavilo prijedlog uredbe, obrazloženje i ciljeve koji se žele postići, sažetak te informaciju da za izradu prijedloga uredbe nije osnovana radna skupina. Izmjenom predmetne Uredbe nastoji se istu prilagoditi suvremenim okolnostima te urediti područje rada državnih službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu, a sve

³¹ Portal e-savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=24644>; pristupljeno 15.01.2024.

imajući u vidu trenutna događanja i okolnosti te standarde propisane u obvezujućim aktima Europske unije i Zakonom o radu.³²

U postupku savjetovanja na navedeni nacrt prijedloga zaprimljen je 21 komentar. Predloženo je da se područje plaće i drugih prava državnih službenika koji rade na izdvojenom mjestu rada odnosno na daljinu uredi Uredbom, da se pored naziva „rukovodećih državnih službenika“ i „neposredno nadređenih državnih službenika“ dodaju riječi „odnosno dužnosnika“, predloženi su i slučajevi u kojima bi službenik tražio od poslodavca rad na izdvojenom mjestu rada (u slučaju zaštite zdravlja zbog bolesti, invaliditeta, trudnoće, obveza prema djeci do navršene osme godine života, pružanje osobne skrbi članu uže obitelji ili osobi koja živi u istom kućanstvu).³³

Nakon provedenog savjetovanja, 15. kolovoza 2023. godine, objavljeno je Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Na komentare i primjedbe Ministarstvo je reagiralo na slijedeći način:

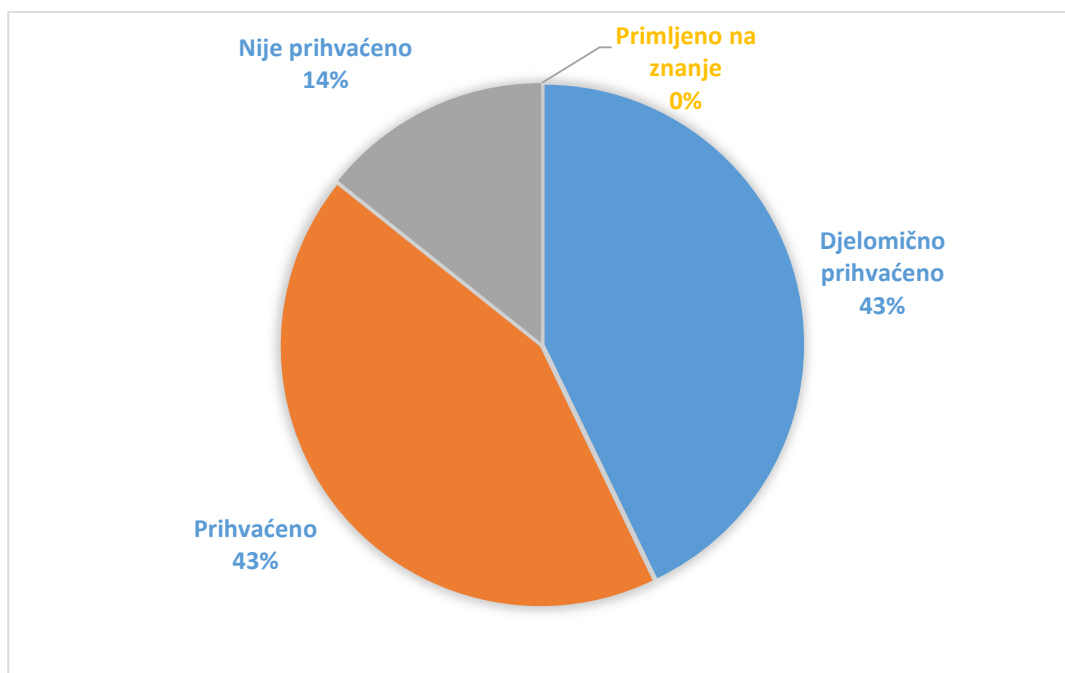
- prihvaćeno: 9 / 43%
- djelomično prihvaćeno: 9 / 43%
- nije prihvaćeno: 3 / 14%
- primjeno na znanje: 0 / 0%³⁴

³² Portal e-savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=24644>; pristupljeno 15.01.2024

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*

Slika 6 Analiza komentara u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povodom donošenja prijedloga Uredbe o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu



Izvor: Autorica prema Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o prijedlogu o Uredbe o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu

6.7. Analiza provedenih savjetovanja u području službeničkog zakonodavstva

U analizi provedenih savjetovanja u području službeničkog zakonodavstva evaluirani su: Nacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima iz 2022. godine, Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2022. godine, Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika iz 2022. godine, Nacrt prijedloga Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama iz 2023. godine, Nacrt prijedloga Zakona o državnim službenicima iz 2023. godine te Prijedlog uredbe o Uredbi o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu iz 2023. godine; sveukupno za četiri zakona i dvije uredbe.

Za provedbu postupka savjetovanja vezano za gore navedene zakone i uredbe nadležno je bilo Ministarstvo pravosuđa i uprave.

U Tablici 2 nalazi se pregled osnovnih kriterija postupka savjetovanja u pogledu šest predstavljenih nacrt propisa u području službeničkog zakonodavstva.

Tablica 2. Savjetovanja u području službeničkog zakonodavstva

	trajanje savjetovanja	objavljeni akti	broj komentara	prihvaćenost komentara	objava izvješća o provedenom savjetovanju
ZDS 2022	7 dana	nacrt propisa, obrazloženje i ciljevi	10	prihvaćeno: 3 djelomično prihvaćeno: 0 nije prihvaćeno: 5 primjeno na znanje: 2	1 dan nakon
ZSNLPS 2022.	15 dana	obrazac prethodne procjene, nacrt propisa, obrazloženje i ciljeve	12	prihvaćeno: 3 djelomično prihvaćeno: 0 nije prihvaćeno: 1 primjeno na znanje: 8	5 dana nakon
Uredba 2022	30 dana	prijedlog Uredbe, obrazloženje i ciljevi, informacija da nije osnovana radna skupina	6	prihvaćeno: 0 djelomično prihvaćeno: 0 nije prihvaćeno: 2 primjeno na znanje: 4	16 dan nakon
ZPDSJS 2023	15 dana	nacrt prijedloga, sažetak, promemoriju, obrazloženje i ciljevi koji se žele postići, informacija o članovima radne skupine	578	prihvaćeno: 19 djelomično prihvaćeno: 24 nije prihvaćeno: 406 primjeno na znanje: 129	4 dana nakon
ZDS 2023	15 dana	nacrt prijedloga Zakona, sažetak s obrazloženjem i ciljevima koji se žele postići, informacija o članovima radne skupine	222	prihvaćeno: 28 djelomično prihvaćeno: 9 nije prihvaćeno: 166 primjeno na znanje: 19	1 dan nakon
Uredba 2023.	15 dana	prijedlog uredbe, obrazloženje i ciljeve koji se žele postići, sažetak, informacija da nije osnovana radna skupina	21	prihvaćeno: 9 djelomično prihvaćeno: 9 nije prihvaćeno: 3 primjeno na znanje: 0	14 dana nakon

Savjetovanja su većinom provedena u roku od 15 dana, a iznimku čine savjetovanja vezana za Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima iz 2022. čije je savjetovanje trajalo 7 dana i Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika iz 2022. godine čije je savjetovanje trajalo 30 dana.

Prilikom svih savjetovanja objavljeni su nacrti predloženih zakona i uredbi zajedno s obrazloženjima i ciljevima koji se žele postići. Ujedno može se uočiti i to da je izostajala informacija o članovima radne skupine odnosno da je samo iskazan podatak da radna skupina nije formirana.

Što se tiče brojnosti komentara, a imajući u vidu broj zaposlenih državnih službenika, odnosno zaposlenih u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, uočljiv je zapravo neznatan broj komentara, pogotovo za zakone i uredbe kojima se uređuju pojedini segmenti službeničkog zakonodavstva kao što je npr. napredovanje državnog službenika ili mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu, dok su veći interes izazvale izmjene odredbi zakona koje uređuju plaće u državnoj službi i uvođenje centraliziranog sustava zapošljavanja i novog sustava ocjenjivanja državnih službenika i namještenika.

Gledajući omjer ukupno uloženi komentara nasuprot prihvaćenim, djelomično prihvaćenim, ne prihvaćenim i komentarima koji su primljeni na znanje, proizlazi da komentare i primjedbe Ministarstvo pravosuđa i uprave uglavnom nije prihvatilo, dok je neznatan broj njih primljen na znanje ili djelomično prihvaćen. To stoga što se radi se o kritikama i komentarima na dosadašnje stanje u državnoj upravi i što se isti ne odnose na predmet postupka savjetovanja nego su općenitije naravi. Vezano za objavu Izvješća o provedenom savjetovanju može se vidjeti da nema ustaljene prakse vezano za donošenje istih, nego da isto varira od jednog do 16 dana nakon provedenog savjetovanja, u pravilu vezao za broj komentara odnosno zahtjevnost izrade izvješća.

7. ZAKLJUČAK

Tijela javne vlasti institutom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću nastoje uključiti što veći broj građana i drugih sudionika civilnog društva u proces oblikovanja javnih politika. Tako bi građani mogli slobodno iznijeti svoje stavove o namjeravanim učincima pojedinih zakona i podzakonskih akata koji će prema njima stvarati određena prava i obveze. Na taj način potiče se što transparentnije i odgovornije stvaranje zakonodavnog okvira te se promiče načelo otvorenosti tijela javne vlasti prema građanima. Iako postoji obaveza tijela javne vlasti da provedu postupak savjetovanja, može se uočiti da se isto ne odnosi na tijela lokalne i regionalne (područne) samouprave budući da su ista dužna provesti postupak samo u slučajevima kada uređuju pitanja iz svog djelokruga ili druga pitanja kojima se dira u interese građana i pravnih osoba s njihovog područja.

Što se tiče zakonodavnog okvira koji uređuje postupak provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću može se uočiti da ne postoji jedinstven pravni akt koji ga regulira. Odredbe o općim pojmovima, pojedinim definicijama, obveznicima savjetovanja, aktima koji se donose, rokovima provedbe i njihovim iznimkama, Izvješću i sadržaju Izvješća o provedenom postupku savjetovanja, planu savjetovanja i Godišnjem Izvješću o provedbi savjetovanja, mogu se naći u ZPPI-u i ZIPBP-u te podredno i u Kodeksu. Međutim, činjenica da dva vrlo važna zakona uređuju pitanje savjetovanja znatno osnažuje primjenu tog instituta i njegovu provedbu u praksi.

Kroz provedenu analizu koja se tiče izmjene propisa iz područja službeničkog zakonodavstva može se zaključiti da građani, u ovom slučaju uglavnom državni odnosno javni službenici, iako im je dana mogućnost iznošenja primjedbi u primjerenom roku, nisu u velikoj mjeri uključeni, a sve imajući u vidu manji broj danih komentara. Kao problem možda se radi i o njihovoj nezainteresiranosti da svojim primjedbama utječu na promjene koje se odnose na njihova prava i obveze, dok s druge strane može se raditi i o kratkoći roka koji je određen za pojedino savjetovanje, s obzirom da isti odstupa od preporučenih 30 dana. Također, većina podnijetih prijedloga i primjedbi nije se odnosila na izmjene pojedinih zakona i podzakonskog akta, nego se radi o općim stavovima i mišljenjima o stanju u državnoj i javnoj službi, općenito su iznošene primjedbe koje se tiču korupcije, nepromijenjenog stanja, neetičnog ponašanja i dr. Vrlo mali broj prijedloga i primjedbi dan je stručno, sažeto i ciljano u smislu konkretnih prijedloga za poboljšanje normativnog akta što može dovesti do pitanja da li su građani općenito dovoljno upućeni i educirani

da bi mogli sudjelovati u procesu savjetovanja i da bi mogli kvalitetno iznijeti svoja razmišljanja na način da tijela javne vlasti iste uzmu u obzir i da ista budu usvojena na obostranu korist. Pri tome treba imati na umu da su državni odnosno javni službenici posebna, ciljana skupina, tj. zainteresirana javnost za navedene propise te bi se time mogao očekivati i veći angažman kao i konkretni prijedlozi za poboljšanje propisa.

Iz navedenog pregleda i analize može se zaključiti da je normativni okvir savjetovanja s javnošću u Republici Hrvatskoj relativno potpun, jasan i prilično jednostavan za provedbu, kao i praktično implementiran kroz portal e-Savjetovanja. S druge strane, postoje nedostaci u a) provedbi, posebno u pogledu roka za savjetovanje koji se neopravdano krati za pola ili čak tri četvrtine zakonom utvrđenog standarda; b) u pogledu objavljivanja potrebnih dokumenta, posebno detaljnog obrazloženja te sastava radne skupine. Međutim, dok se ti nedostaci mogu unaprijediti kroz edukaciju, koordinaciju i nadzor od strane nadležnih tijela odnosno veći stupanj profesionalnosti u tijelima, poseban izazov predstavlja uključivanje javnosti u sam postupak. U budućnosti trebalo bi više obratiti pažnju kako zainteresirati što veći broj građana u postupak savjetovanja te kako da građani daju kvalitetne prijedloge i primjedbe kako bi se u što većoj mjeri ostvarivala načela transparentnosti i otvorenosti te uključenosti građana u formiranje javnih politika. Uz uključivanje građana, u postupke savjetovanja u pogledu službeničkog zakonodavstva trebalo bi privući i sindikate te stručne udruge i komore tako da isti kroz davanje mišljenja, primjedbi i prijedloga utječu na stvaranje zakonodavnog okvira.

8. LITERATURA

KNJIGE I ČLANCI

1. Đurman P, (2016) Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. VII No. 1, str. 349-356
2. Đurman P. (2020) Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj, Zbornik PFZ, 70, (2-3) 4007-444, str. 416
3. Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak, Goranka; Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu – 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb 2021., str. 389
4. Mance B. (2017) Suradnja civilnog društva i javne uprave u postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, HKJU-CCPA, str. 115-120
5. Musa, A. (2019) Kontrola nad upravom u kontekstu europeizacije: Neovisna kontrola tijela u Hrvatskoj kao čuvari integriteta, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56, str. 179
6. Musa A. (2014.) Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: Novine i izazovi, str. 9-15, 20
7. Vidačak I., Đurman P. (2017) Savjetovanje s javnošću u donošenju propisa: Kvaliteta javnog odlučivanja i sudjelovanje građana, Institut za javnu upravu, str. 76
8. Potočnjak Ž. (2013.) Radni odnosi državnih službenika; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

PROPISI I SLUŽBENI DOKUMENTI

1. Zakon o instrumentima politike boljih propisa (NN 155/23)
2. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22)
3. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o državnim službenicima (NN 141/2022)
4. Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
(https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-10-19/134703/PZ_570.pdf)

5. Zakon o državnim službenicima (NN 155/23)
6. Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama (NN 155/23)
7. Uredba o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika (NN 53/23)
8. Uredba o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu (NN 141/23)
9. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine (NN 140/2009)
10. Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine
11. Priručnik za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, Zagreb, 2012.

INTERNETSKI IZVORI

1. Europsko vijeće, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/rule-of-law/>
2. Narodne novine, <https://www.nn.hr/>
3. Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>
4. Povjerenik za informiranje, <https://pristupinfo.hr/>
5. Vlade Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/>
6. Ured za zakonodavstvo, <https://zakonodavstvo.gov.hr/>