

## EUROPEIZACIJA JAVNE UPRAVE I NAČELO OTVORENOSTI\*\*

*Otvorenost javne uprave, koja uključuje njenu vidljivost i dostupnost građanima, ali i mogućnost sudjelovanja građana u donošenju odluka, formuliranju politika i propisa, jedno je od temeljnih načela europskoga upravnog prostora. Europska unija prepoznaje otvorenost kao jedno od temeljnih načela funkcioniranja institucija na europskoj razini te potiče zemlje članice i kandidatkinje na usvajanje i ostvarivanje otvorenosti u upravnoj praksi, uglavnom putem mehanizama mekog prava. U Hrvatskoj su procesi europeizacije započeli početkom 2000-ih, a u sklopu brojnih prilagodbi javne uprave, došlo je do napretka u ostvarivanju transparentnosti i otvorenosti javne uprave, posebno u završnim fazama procesa pristupanja u članstvo Europske unije. Pitanje otvorenosti javne uprave prepoznato je kao važan preventivni mehanizam unutar antikorupcijske politike, zbog čega je postalo dijelom europske politike kondicionalnosti. Premda su mehanizmi za ostvarivanje otvorenosti brojni, jedan od najčešćih su javne konzultacije ili savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. Provođenje javnih konzultacija predmet je regulacije na europskoj razini. Praksa Europskog suda, preporuke Europske komisije i naglašavanje suradnje i razmjene dobre prakse, bez nametanja konkretnih obvezujućih pravila, upućuje na područje tzv. horizontalne europeizacije i dominaciju mekog prava. U Hrvatskoj je provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću regulirano prvenstveno Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) te drugim zakonima i propisima. U normativnom pogledu, napredak je ostvaren 2009. donošenjem Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. U pogledu implementacije, međutim, napretka nije bilo sve do izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. i ustanovljavanja institucionalnog mehanizma za provođenje zakonskih odredbi. Uprkos tome, provedbu savjetovanja obilježavaju brojne manjkavosti, posebice na lokalnoj i regionalnoj razini, te u slučaju širokog spektra zakonom definiranih tijela javne vlasti.*

**Ključne riječi:** *javna uprava; otvorenost; europeizacija; Europska unija; Hrvatska; savjetovanje sa zainteresiranom javnošću; implementacija savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.*

---

\* Petra Đurman, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb): pdurman@pravo.hr.

\*\* Rad je napisan u sklopu projekta Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu „Novi hrvatski pravni sustav“ u akademskoj godini 2014/2015.

## 1. UVOD

Suvremeno javno upravljanje nalaže potrebu za transparentnim i otvorenim funkcioniranjem javne vlasti i uprave, uključujući vidljivost i dostupnost javnih podataka te procesa donošenja odluka. Za razliku od tradicionalne zatvorenosti uprave i usmjerenosti na ekspertizu profesionalnih službenika, noviji teorijski i doktrinarni koncepti naglašavaju važnost predstavničkih, participativnih i deliberativnih mehanizama. Temeljna je postavka da uključivanje građana jača legitimitet institucija, odnosno, pridonosi demokratičnosti javnog upravljanja s jedne strane, dok s druge strane pridonosi kvaliteti propisa i politika te tako povećava učinkovitost upravljanja. Transparentnost i otvorenost temeljna su načela dobrog upravljanja ili dobre vladavine (*good governance*) koja se promovira od strane međunarodnih organizacija, uključujući Europsku uniju (EU). Načelo otvorenosti podrazumijeva transparentnost, ali ujedno ide i dalje od njega uključujući povratnu informaciju od strane građana upravi. Ostvaruje se kroz različite načine sudjelovanja građana, a jedan od najčešće korištenih je savjetovanje (konzultiranje) sa zainteresiranom javnošću, koje u hrvatskom zakonodavstvu regulira Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) te nekoliko drugih zakona i propisa. Otvorenost je jedno od temeljnih načela europskoga upravnog prostora te je sadržano u nekolicini europskih dokumenata, a pripada u područje mekog prava za koje su ključni mehanizmi učenja, suradnje i razmjene dobre prakse. Pristupanje Hrvatske EU imalo je važan utjecaj na prepoznavanje načela otvorenosti putem pravne regulacije, i to prvenstveno kao preventivnog antikorupcijskog mehanizma. Usprkos značajnom napretku ostvarenom u posljednjih nekoliko godina, napose u pogledu pravne regulacije savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, provedba još uvijek ostavlja mnogo prostora za napredak.

U radu će se najprije objasniti teorijski pojam europeizacije te dati uvid u tijek europeizacijskih procesa u Hrvatskoj općenito i posebno s osvrtom na pitanje načela otvorenosti javne uprave. Nakon toga slijedi terminološko određenje i opis pojma otvorenosti javne uprave. Nakon analize pravnog okvira načela otvorenosti na razini EU i u hrvatskom zakonodavstvu, razmatra se pitanje njegova provođenja praksi, odnosno provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću od strane tijela javne vlasti u Hrvatskoj.

## 2. TEORIJSKI KONCEPT EUROPEIZACIJE

Pojam europeizacije jedan je od onih o kojima postoji izuzetno bogata znanstvena i stručna literatura te koji se vrlo često koriste u svakodnevnom političkom i društvenom diskursu. Upravo iz tog razloga, nemoguće je ponuditi jednoznačnu i obuhvatnu definiciju pojma. Riječ je o konceptu kojemu je moguće pristupiti iz različitih perspektiva te proučavati njegove različite aspekte. Europeizacija se kao istraživačko područje pojavilo u drugoj polovici 1990-ih, a obuhvaća tri ključna pitanja: proces oblikovanja europskih institucija i javnih politika te funkcioniranje političkih procesa na europskoj razini prenošenjem nacionalnih ovlasti na nadnacionalnu razinu (*bottom-up* pristup), izravni i neizravni utjecaj europskih institucija, politika i političkih procesa na nacionalne institucije, politike i političke procese, te ne-državne aktere (*top-down* pristup), te širenje EU izvan postojećih granica, kako u vidu političkog proširenja kroz pristupanje novih država članica, tako i u kulturalnim smislu kroz širenje određenih ideja i standarda na države ne-članice (horizontalni pristup).<sup>1</sup> Najzastupljeniji pristup je drugi te je, shodno tome, europeizaciju vrlo široko moguće odrediti kao „učinak Europe na domaću razinu“,<sup>2</sup> pri čemu su ključna pitanja (1) što se mijenja (dimenzije europeizacije), (2) kako se mijenja (mehanizmi europeizacije) i (3) zašto se mijenja.<sup>3</sup>

Prema Börzeli i Risseu,<sup>4</sup> tri su ključne dimenzije europeizacije: *policy* (utjecaj EU na javne politike), *politics* (utjecaj EU na političke procese) i *polity* (utjecaj EU na institucije političkoga i upravnog sustava). Kada je riječ o načinima odvijanja procesa europeizacije, moguće je izdvojiti tri temeljna modela. Model nepodudarnosti podrazumijeva postojanje značajne nekompatibilnosti između europske i nacionalne razine, što dovodi do potrebe za promjenom u državi članici ili kandidatkinji. Uz nekompatibilnost političko-upravnih procesa, politika i institucija, moguće je poći i od nekompatibilnosti normi, praksi i ideja između europske i nacionalne razine. Dok je u prvom slučaju promjena izglednija što je nekompatibilnost veća, u drugom slučaju u kojem se europeizacija

---

<sup>1</sup> Musa 2014, 210.

<sup>2</sup> Börzel i Risse 2007, cit. u: Musa 2014, 485.

<sup>3</sup> Musa 2014, 214.

<sup>4</sup> Börzel i Risse 2007, cit. u: Musa 2014.

razumijeva kao vrsta socijalizacije, vjerojatnost promjene je veća ukoliko je nepodudaranje manje. Drugi, model javne politike, polazi od prirode javne politike, pri čemu kod politika pozitivne integracije dolazi do vertikalne europeizacije, obzirom na postojanje prinude koja stvara izričit pritisak za promjenom, dok je kod politika negativne integracije europeizacija horizontalna i neizravna, zbog promjene strukture mogućnosti i pritiska regulatornog natjecanja. Treći je model institucionalne adaptacije koji podrazumijeva trajniju zamjenu postojećih praksi i struktura novima, pri čemu mogući mehanizmi uključuju prinudu (nametanje modela od strane EU), imitaciju i normativni pritisak (oponašanje modela radi izbjegavanja nesigurnosti ili zbog njegove uspješnosti u drugim zemljama), regulacijsko natjecanje (natjecanje država članica u razvijanju uspješnog modela) te uokvirivanje (*framing*), pri čemu same države članice promoviraju nove ideje i norme te djeluju kao agenti promjene.<sup>5</sup>

Promjene do kojih dolazi na nacionalnoj razini moguće je razlikovati s obzirom na pitanje smjera (konvergencija ili divergencija) i intenziteta (jačina promjene). Konvergencija se odnosi na usvajanje sličnih ili identičnih institucionalnih oblika i postupaka.<sup>6</sup> Konvergenciju je, stoga, pogrešno izjednačavati s europeizacijom, no konvergencija može biti njen ishod. Razlog izostanka konvergencije leži u specifičnostima nacionalnih institucija i aktera koji predstavljaju svojevrstni filter kroz koji prolaze europske politike. Postojeće institucije i prakse mogu predstavljati čvrstu branu u usvajanju novih, europskih modela. Proces konvergencije u središtu je pojma europskoga upravnog prostora koji se odnosi na približavanje upravnih načela i standarda u pogledu organiziranja i funkcioniranja javne uprave u zemljama članicama.<sup>7</sup> Bitno je napomenuti da se ne radi o jedinstvenosti upravnih rješenja i usvajanju točno utvrđenih postupaka u

---

<sup>5</sup> Opširnije u: *Musa* 2014, 215-237.

<sup>6</sup> *Pollitt* 2002, 471-475.

<sup>7</sup> Temeljni standardi europskoga upravnog prostora obuhvaćaju vladavinu prava, transparentnost i otvorenost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost, sudjelovanje, koherentnost, proporcionalnost i supsidijarnost. Upravna načela i standardi nastaju prvenstveno djelovanjem europskih institucija. U tom kontekstu moguće je govoriti o čimbenicima oblikovanja europskoga upravnog prostora, koji uključuju presude Europskog suda, djelovanje Europskog vijeća, osnivačke ugovore, zakonodavne aktivnosti Vijeća EU i Europskog parlamenta, djelovanje Europske komisije, kontakte upravnih službenika i dužnosnika, preuzimanje dobre prakse (upravna infekcija) te utjecaj međunarodnih procesa i doktrina (*Koprić* i dr. 2013, 140-143).

javnoj upravi. Obveza se odnosi na postizanje određenih rezultata u javnim upravama zemalja članica odnosno kandidatkinja, a podrazumijeva sposobnost primjene pravne stečevine EU (*acquis communautaire*).

Naposljetku, valja se osvrnuti na proces europeizacije u tranzicijskim zemljama. On je popraćen nizom posebnosti koje proizlaze iz specifičnosti socijalističkog nasljeđa. Proces pristupanja tih zemalja EU obilježen je asimetrijom moći i politikom *uvjetovanosti (kondicionalnosti)*,<sup>8</sup> razmjerno je dugotrajan s pojačanim mehanizmima nadzora i procjene napretka, te su zahtjevi i opseg javnih politika širi. Što se tiče učinaka europeizacije u državama kandidatkinjama za članstvo, oni su u odnosu na učinke u državama članicama opsežniji, ali ujedno i površniji, ograničeni na formalno ispunjavanje uvjeta (tzv. plitka europeizacija), a do konvergencije u većem djelu dolazi na razini diskursa i odlučivanja negoli na razini djelovanja.<sup>9</sup>

### 3. EUROPEIZACIJA JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ

Proces europeizacije u Hrvatskoj počeo je 2001. i traje nešto manje od petnaest godina.<sup>10</sup> Premda se odnosi između Hrvatske i EU počinju razvijati i ranije, od 2000-ih je pridruživanje EU postalo strateškim nacionalnim interesom i jednim od glavnih ciljeva vanjske politike. Potpisivanjem *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* u listopadu 2001. Hrvatska je stekla status potencijalnog kandidata za članstvo u europskom klubu. Podnošenje zahtjeva za punopravno članstvo Vijeću EU uslijedilo je u veljači 2003., nakon čega je Europska komisija donijela pozitivno mišljenje o zahtjevu mjesec dana kasnije. Status države kandidata Hrvatska je dobila u lipnju 2004., a pregovori su započeli u listopadu 2005. Nakon analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom (*screening*), vodili su se pregovori oko poglavlja europske pravne stečevine, njih 35. Pregovori o pristupanju završeni su u lipnju 2011., a Ugovor o pristupanju Hrvatske EU potpisan je iste godine u prosincu. Od 1. srpnja 2013. Hrvatska je 28. članica EU.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Politika *kondicionalnosti* odnosi se na primjenu određenih organizacijskih ili proceduralnih oblika kao uvjet za članstvo, a ne zbog njihovih superiornih značajki (Koprić i dr. 2013, 144). Radi se o korištenju uvjetnih pozitivnih poticaja (članstvo u EU) kao nagrada za države koje usvoje određena pravila specificirana od strane EU (Sedelmeier 2006, 9, cit. u: Musa 2014).

<sup>9</sup> Musa 2014, 243-256.

<sup>10</sup> O fazama u razvoju hrvatske javne uprave v. Koprić i dr. 2014, 362-368.

<sup>11</sup> Više u: Koprić i dr. 2013, 254-266.

U pogledu europeizacijskih procesa, Hrvatska u odnosu na tranzicijske zemlje koje su ranije postale članicama EU kasni oko desetljeće.<sup>12</sup> Usto je i sam proces pristupanja trajao duže no što ste predviđalo, a pregovori su bili prilično iscrpljujući. Posebno problematično bilo je poglavlje 23. o *Pravosuđu i temeljnim slobodama* u okviru kojega su bile potrebne brojne prilagodbe, a napredak je bio spor i nedostatan. Zbog toga je, i nakon zatvaranja pregovora, a sve do stupanja u članstvo, Europska komisija uvela nadzorni mehanizam (*monitoring*) u području pravosuđa i temeljnih prava (napredak u pravosudnoj reformi i učinkovitosti, pravičnom vođenju predmeta koji se odnose na ratne zločine i u suzbijanju korupcije). Tijekom čitavog razdoblja pridruživanja, u sustav javne uprave uvodile su određene (manje ili veće, brže ili postupnije) promjene, kako funkcionalne, tako i organizacijske. Velik broj tih promjena podrazumijevao je donošenje zakona radi usklađivanja s pravnom stečevinom EU, najčešće po hitnoj proceduri.<sup>13</sup>

Glavne prilagodbe hrvatske javne uprave unutar procesa europeizacije, *Koprić*<sup>14</sup> dijeli na one vezane za sustav državne uprave, lokalnu i regionalnu samoupravu, javne službe, upravno obrazovanje i sustav zaštite prava građana. Osnivanje agencija jedna je od najvećih strukturnih reformi državne uprave do koje je došlo pod utjecajem europeizacije. Do 2010. osnovano je više od 80 agencija; regulacijskih, izvršnih i ekspertnih.<sup>15</sup> Što se tiče lokalne i regionalne samouprave, nastoji se ojačati demokratski legitimitet, kapaciteti za fondove EU te razvojni kapaciteti. Nadalje, dolazi do zalaganja (napose od strane akademske zajednice i nekih udruga civilnog društva) razvoj sustava cjelovitog upravnog sveučilišnog obrazovanja te cjeloživotnog obrazovanja i usavršavanja službenika. Pojam javnih službi sve više se zamjenjuje konceptom službi od općeg interesa te dolazi do liberalizacije, komercijalizacije i privatizacije kao glavnih trendova u njihovom razvoju (liberalizacija telekomunikacija, poštanskih usluga,

---

<sup>12</sup> *Koprić* i dr. 2013, 271.

<sup>13</sup> U razdoblju od 2000. – 2003. od ukupno 622, doneseno je 65 europskih zakona, od 2003. - 2007. od ukupno 568, 160 europskih zakona, a od 2008. - 2011. doneseno je 298 europskih od ukupno 815 zakona. Pritom je, primjerice, u razdoblju 2003. - 2007. doneseno 434 zakona po hitnom postupku, što je 76% svih zakona (n.b. europskih zakona je bilo samo 160). Praksa učestalog donošenja zakona po hitnoj proceduri, ne samo u slučaju donošenja zakona koji se usklađuju s pravnom stečevinom EU, bila je (i još je uvijek) predmet kritike udruga civilnog društva, kao i Ustavnog suda (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1566>, v. [http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/Zahtjevi\\_OCD-a\\_Saboru\\_i\\_Vladi.pdf](http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/Zahtjevi_OCD-a_Saboru_i_Vladi.pdf) i <http://www.propisi.hr/print.php?id=12121>.)

<sup>14</sup> *Koprić* 2014, 17.

<sup>15</sup> O agencijama opširnije u: *Musa* 2014.

opskrbe plinom, itd.). Vezano uz sustav javnih službenika, zakonskim novelama uvode se neki oblici upravljanja ljudskim potencijalima i jačanja etičkih načela.<sup>16</sup> Unapređenje zaštite prava građana u odnosu prema upravi obuhvaća upravnu simplifikaciju (Zakon o općem upravnom postupku iz 2009. omogućava osnivanje jedinstvenih upravnih mjesta), dvostupanjsko pravno sudovanje i efikasniji nadzor financijskog poslovanja javnopravnih tijela.<sup>17</sup> Do zapaženog razvoja dolazi na području e-uprave, barem u pogledu određenih usluga. Većina usluga, ipak, još uvijek nije dostupna građanima online, no u nekim područjima, Hrvatska se nalazi pri vrhu europskih zemalja prema korištenju digitalne tehnologije, primjerice u e-zdravstvu. Putem sustava *E-gradani* uvedena mogućnost dobivanja nekih usluga online.<sup>18</sup> U značajnome dijelu, međutim, učinci europeizacije više su formalne prirode no što se odnose na duboke i sadržajne reforme. Provođenje zakona u praksi i implementacija politika, uz tradicionalnu formalističku i autoritarnu upravnu kulturu, perzistirajuća su boljka hrvatske uprave i barijera za suštinske reformske procese. Ovisno o području i mehanizmu europeizacije, neke su promjene provedene (liberalizacija, informatizacija nekih usluga), neke su samo formalno uvedene (npr. depolitizacija), neke se provode/primjenjuju parcijalno i/ili bez učinaka (npr. javna savjetovanja), dok u nekim pitanjima nema ni deklarativnog pomaka (npr. decentralizacija i teritorijalni preustroj, profesionalizacija javnih službenika).

S obzirom da ulazi u područje horizontalne europeizacije, kod koje do promjena dolazi kroz mehanizme učenja i oponašanja, pitanje otvorenosti javne uprave i javne vlasti općenito nije podlijegalo „tvrdom pristupu“ promjena u domaćem zakonodavstvu (uz iznimku posebnih zakona koji se tiču posebnih javnih politika, npr. zaštita okoliša). Do određenih pomaka prema većoj otvorenosti ipak je došlo, kao posljedica preuzimanja dobrih praksi europskog *acquis communautaire*. Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI) donesen je 2003.,<sup>19</sup> međutim, nedostajao je kako institucionalni mehanizam, tako i politička volja za njegovu provedbu. Od 2009. na snazi je *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u*

---

<sup>16</sup> Godine 2009. osnovano je Etičko povjerenstvo, radi nadzora nad primjenom Etičkog kodeksa državnih službenika. U pogledu veće profesionalizacije i depolitizacije, međutim, nije došlo do napretka.

<sup>17</sup> *Koprić* 2014, 17-27; *Koprić* i dr. 2013, 273-278.

<sup>18</sup> Npr. zahtjev za elektroničkim izvodima iz matične knjige rođenih, vjenčanih, o prebivalištu, boravištu, uvid u ocjene djeteta u školi, promjena liječnika, sudjelovati u online javnim savjetovanjima itd.

<sup>19</sup> Sadržavao je odredbe o pravu na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti na zahtjev (tj. pasivan pristup), te o objavi nacрта zakona i propisa i mogućnosti očitovanja zainteresiranih korisnika.

*postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* koji je, premda zakonski neobvezujući, predstavljao važnu normativnu novinu. Kodeks je bio dio Akcijskog plana uz *Strategiju suzbijanja korupcije* iz 2008., koji je bio nadgledan od strane Europske komisije. Borba protiv korupcije bila je jedno od ključnih mjerila (unutar poglavlja 23.), a transparentnost i otvorenost bili su važni (preventivni) mehanizmi u sklopu antikorupcijske politike.<sup>20</sup> Tako je ostvarenje načela otvorenosti javne vlasti postalo dio europske politike *kondicionalnosti* te je EU imala značajan utjecaj na razvoj politike transparentnosti i sudjelovanja javnosti u donošenju propisa. To je posebno vidljivo u posljednjim fazama pregovaračkog procesa, kada je borba protiv korupcije, i dalje od strane Komisije identificirana kao problematično područje, dobila na velikoj političkoj važnosti, te su vezana pitanja poput pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti, sukoba interesa i sl. postala bitnim uvjetima za dovršetak pregovora.<sup>21</sup> S promjenama ZPPI 2013., uspostavljen je adekvatniji institucionalni okvir, kao i preciznije odredbe vezane za pristup informacijama i provođenje savjetovanja s javnošću, a prethodno je ustavnim promjenama 2010. pravo na pristup informacijama postalo je ustavno pravo, pripadajući u kategoriju osobnih i političkih sloboda i prava (čl. 38, Ustav RH, NN 05/14). Promjene su, osim izvješćima Europske komisije, bile vođene i preporukama Sime, koja je izradila izvješća o različitim pitanjima javne uprave (javna nabava, nadzor, etika i integritet, oblikovanje javnih politika i *policy* kapaciteta, demokracija i vladavina prava, i dr.).<sup>22</sup>

## 4. JAVNA UPRAVA I NAČELO OTVORENOSTI

### 4.1. Prema novoj paradigmi?

Nova paradigma javne uprave nalaže visoku razinu transparentnosti i otvorenosti u odnosu prema javnosti, što predstavlja bitno drugačiji odnos uprave prema građanima od tradicionalnog pristupa obilježenog tajnošću i udaljenošću upravnih organizacija i procesa od građana. Tradicionalna,

---

<sup>20</sup> Više o antikorupcijskoj politici u Hrvatskoj u: *Musa i Đurman 2013; Petak i Musa 2012.*

<sup>21</sup> I nakon završetka pregovora, ta su područja bila predmet nadzornog mehanizma.

<sup>22</sup> *Koprić 2014, 15-16.* U općoj procjeni hrvatske uprave iz 2011., primjerice, Sigma ustvrđuje kako provedba novog Zakona o općem upravnom postupku nije zadovoljavajuća, sustav javne uprave je kompleksan i fragmentiran, prevelik je stupanj formalizma u postupanju, a odlučivanje je previše centralizirano i politizirano, do decentralizacije nije došlo, te je nedovoljan kapacitet službenika i menadžerske sposobnosti. Naglašava se kako izostaju preventivne mjere u okviru antikorupcijske politike i da razina transparentnosti nije zadovoljavajuća. Ocjena stanja i preporuke daju se u sklopu šest poglavlja: demokracija i vladavina prava, državna služba i upravno pravo, integritet, kontrola javnih izdataka, javna nabava, oblikovanje javnih politika i koordinacija (*Sigma 2011*).



*weberijanska* uprava uvelike je obilježena tajnošću, koja se smatra instrumentom za osiguravanje njene snažne i superiorne pozicije. Superiornost birokracije, prema Weberovom razmišljanju, temelji se na ekspertnom znanju profesionalnih službenika. Pretpostavka je da je stručnost službenika jedini uvjet za racionalnost u postupanju i dovoljna podloga za osiguravanje legitimiteta. Izravne veze s građanima unutar takvog modela nisu potrebne, a niti poželjne, budući da građani nemaju potrebna znanja i stručnost, nisu upoznati s pojedinostima upravnih procedura, te su za pojedina pitanja i politike previše emocionalno vezani, odnosno lišeni su potrebne racionalnosti koju posjeduju profesionalci. Osim toga, budući da djeluju izvan samih upravnih organizacija, predstavljaju nepredvidivi čimbenik koji je teško kontrolirati.<sup>23</sup> Otvaranje uprave građanima stoga bi rezultiralo umanjenom racionalnošću. Tako *Moynihana*<sup>24</sup> tvrdi kako su glavne vrijednosti tradicionalnog (*weberijanskog*) upravnog modela – stručne kvalifikacije i ekspertiza – u konfliktu s demokratskim vrijednostima koje podupiru ideju participacije građana. Tradicionalna paradigma javne uprave pretpostavlja da se javni interes najbolje ostvaruje kroz mehanizme predstavničke demokracije. Shodno tome, i odgovornost uprave se ostvaruje posredno, putem predstavničkog tijela odnosno kroz mehanizme predstavničke demokracije.<sup>25</sup> Ti se tradicionalni mehanizmi u novije vrijeme nadopunjuju uvođenjem izravnih veza između uprave i građana, koje su vidljivije i, stoga, osiguravaju veću razinu odgovornosti i legitimnosti uprave. Dva su temeljna načela na kojima počiva modificiranje odnosa između uprave i građana – transparentnost i otvorenost.

## 4.2. Transparentnost

Premda se danas pojmovi transparentnost i otvorenost vrlo često koriste u javnom diskursu, nerijetko i kao istoznačnice, potrebno je objasniti bitnu razliku. Transparentnost se odnosi na dostupnost i slobodan pristup građana informacijama koje posjeduju upravne organizacije, odnosno, sva tijela javne vlasti. Ono podrazumijeva otvaranje internih organizacijskih procesa i odluka trećoj strani.<sup>26</sup> Radi se, dakle, o jednosmjernom procesu pružanja informacija upravnih organizacija građanima, bilo na zahtjev samih građana (pasivno) ili samoinicijativno od strane upravnih organizacija (aktivno). Transparentnost predstavlja, s jedne strane, intrinzičnu vrijednost odnosno predstavlja svrhu samoj sebi. Povezana je sa spektrom moralnih i političkih

---

<sup>23</sup> *Kweit i Kweit* 1984, 235.

<sup>24</sup> *Moynihana* 2003, 167.

<sup>25</sup> *Liem* 2007, 13.

<sup>26</sup> *Florini* 1998, cit. u: *Pasquier i Villeneuve* 2007, 148.

asocijacija, uključujući poštenje i iskrenost.<sup>27</sup> Tajnost uprave ima negativne konotacije, čak i onda kada funkcionira učinkovito, budući da je tajnost uvijek sumnjiva. Transparentne organizacije građanima šalju poruku da nemaju ništa za skrivati i da su spremne izložiti se izravnom nadzoru javnosti. Zbog toga, građani cijene transparentnost te ona jača odgovornost i nadzor nad upravnim službenicima i dužnosnicima, povećava povjerenje građana u javnu upravu, što u konačnici jača legitimitet uprave i ostalih institucija političkog sustava. Dostupnost podataka i vidljivost funkcioniranja upravnih organizacija građanima ujedno smanjuje mogućnosti za korupciju i druge oblike neetičkog postupanja. Transparentnost je zato važan instrument za ostvarivanje drugih ciljeva, odnosno, ima i instrumentalnu uz intrinzičnu vrijednost.<sup>28</sup>

Usprkos brojnim prednostima, uz transparentnost se veže i nekoliko problematičnih aspekata i otvorenih pitanja. Ponajprije, postoje načela koja se mogu naći u suprotnosti s načelom transparentnosti, poput načela zaštite privatnih podataka, nacionalne sigurnosti, zaštite gospodarskih interesa i sl., pri čemu se postavlja pitanje koje načelo tj. koji interes će prevladati. Nadalje, građani mogu postati preopterećeni velikom količinom različitih informacija, što je danas omogućeno internetskom povezanošću. U takvim uvjetima građanima može biti teško razlikovati relevantne od nevažnih informacija, što može dovesti do rezultata suprotnih namjeravanima, poput nezainteresiranosti i pasivnosti. Sljedeći problem vezan je uz potencijalni otpor službenika i dužnosnika prema novim praksama i konkretnim mehanizmima koji počivaju na načelu transparentnosti. Konačno, problem tzv. digitalne podjele podrazumijeva da građani koji nemaju pristup internetu ili nisu informatički obrazovani neće imati jednake koristi od transparentnosti, budući da se danas većina podataka objavljuje na web stranicama i portalima upravnih organizacija.<sup>29</sup>

### **4.3. Otvorenost – sadržaj i odrednice**

Za razliku od transparentnosti, načelo otvorenosti podrazumijeva dvosmjernan proces koji uključuje ne samo pružanje informacija građanima od strane upravnih organizacija (od uprave prema građanima), već i povratnu informaciju o mišljenju i stavovima građana (*feedback*), od građana prema upravi). Otvorenost je stoga viša kategorija, širi pojam od transparentnosti, nužno podrazumijeva transparentnost, ali ide dalje od nje.<sup>30</sup> Transparentnost zapravo predstavlja preduvjet za otvorenost, s obzirom da

---

<sup>27</sup> Best 2005, cit. u: Kim i dr. 2005, 649.

<sup>28</sup> Héritier 2003, 814-833; Musa 2013, 17-18.

<sup>29</sup> Musa 2013, 19-20.

<sup>30</sup> V. Musa i dr. 2011, 176-180; Musa i dr. 2014, 415-420.

bez točne i pravovremene informiranosti građani ne mogu dati povratne informacije upravnim organizacijama. Dok se transparentnost odnosi na pravo građana da znaju, otvorenost se odnosi na pravo građana da iznesu svoje stavove, preferencije i prijedloge, odnosno, pravo da sudjeluju u donošenju odluka i akata upravnih organizacija. Glavni argument za otvorenost upravnih organizacija proizlazi iz pretpostavke da uključenost građana proširuje odlučivačku osnovu kroz okupljanje različitih informacija i mišljenja što u konačnici može rezultirati boljom regulacijom, tj. odlukama i propisima koji u većoj mjeri zadovoljavaju potrebe i preferencije građana. Sudjelovanje onih aktera na koje se određeni propisi i politike odnose trebalo bi rezultirati njihovim većim zadovoljstvom s tim propisima/politikama. Potrebno je navesti kako ne mogu svi prijedlozi i sve vrste inputa uvijek biti prihvaćene od strane uprave. Kako naglašava Bugarič<sup>31</sup> otvorenost podrazumijeva proceduralno pravo te je obveza uprave reducirana na omogućavanje građanima iznošenja stavova i njihovo razmatranje, ali ne i njihovo usvajanje. Točno je da je otvorenost odnosno sudjelovanje građana proceduralno pravo tj. da sadrži procesnu dimenziju te je u tom aspektu važno postojanje same mogućnosti da građani izraze svoje stavove, bez obzira na ishode do kojih će taj proces dovesti. Sama činjenica sudjelovanja građana već može imati pozitivne funkcije poput davanja legitimiteta odlukama, jačanja socijalnog kapitala, edukacije građana i usmjeravanje na konsenzusno razmišljanje. No, važna je i izlazna dimenzija, odnosno, uključivanje građana trebalo bi služiti nekim konkretnim ciljevima. U tom kontekstu, sudjelovanje ima bitne funkcije koje su vezane za ishode procesa, poput bolje kvalitete propisa i javnih usluga. Premda se smatra kako već samo sudjelovanje građana (procesna dimenzija) dovodi do pozitivnih efekata u pogledu većeg povjerenja građana u upravu i više razine legitimnosti uprave,<sup>32</sup> mogući su i suprotni efekti ukoliko građani uvide da njihovo sudjelovanje nema nikakvog utjecaja na odluke koje se donose, odnosno da uključivanje građana služi kao „dimna zavjesa“, samo za ispunjavanje formalnih zakonskih uvjeta u pogledu donošenja akata, bez stvarne namjere za uvažavanjem mišljenja građana. Uvažavanje inputa građana od strane uprave rezultira, iz perspektive samih građana, njihovim osnaživanjem (*empowerment*), dok sa stajališta upravnih organizacija dovodi do njihove responsivnosti prema potrebama i preferencijama građana.

Kada govorimo o sudjelovanju građana, valja navesti kako građani mogu sudjelovati na različitim razinama vlasti (nacionalna, regionalna, lokalna).

---

<sup>31</sup> Bugarič 2004, 502.

<sup>32</sup> Glass 1979; Wang 2001; Roberts 2004.

Nadalje, mogu sudjelovati na različitoj razini u smislu stupnja angažiranosti, odnosno, s obzirom na mogućnost utjecaja na ishode procesa. Tako, na najosnovnijoj razini, možemo razlikovati informiranje / komuniciranje, konzultiranje i participiranje građana.<sup>33</sup> Informiranje se odnosi na jednosmjernan proces pružanja informacija i podataka koje posjeduju upravne organizacije građanima, odnosno radi se o ostvarivanju načela transparentnosti. Međutim, premda jednosmjernan proces koji ide od smjera uprave prema građanima, možemo ga smatrati i oblikom ostvarivanja otvorenosti uprave, s obzirom da, s jedne strane, predstavlja pretpostavku za više oblike sudjelovanja, a s druge strane, i samo informiranje građana od strane uprave možemo, u širem smislu, smatrati oblikom sudjelovanja (npr. podnošenje upravnim organizacijama zahtjeva za dostavom informacija od strane građana). Sljedeću razinu predstavlja konzultiranje građana, tj. dvosmjernan odnos između uprave i građana pri čemu uprava traži povratnu informaciju od građana, ali o onim pitanjima i pod uvjetima koje sama odredi. Participacija građana se razlikuje od konzultacije upravo u tome što građani imaju pravo postavljanja pitanja na dnevni red te se nalaze u partnerskom (ravnopravnijem) odnosu s upravom.<sup>34</sup> Ovu vrstu sudjelovanja građana u javnoj upravi potrebno je razlikovati od oblika političke participacije vezanih uz procese izbora političkih predstavnika, kampanje i glasovanje, kao i od sudjelovanja u sferi civilnog društva.<sup>35</sup> Svaki od navedenih oblika sudjelovanja može se ostvarivati putem različitih mehanizama ili instrumenata. Informiranje (transparentnost) ostvaruje se kroz proaktivno objavljivanje informacija o organizaciji, radu i financiranju uprave putem web stranica i medija, objavljivanje različitih dokumenata putem internetskih stranica, javnih kampanji, konferencija za medije i medijskih izvještaja i sl. Mehanizmi konzultiranja uključuju, primjerice, ispitivanja javnog mnijenja i ankete, javna saslušanja, javne rasprave, fokus grupe, a instrumenti participacije konsenzusne konferencije, porote građana, forume građana, i sl.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> OECD 2001; Rowe i Frewer 2004.

<sup>34</sup> Na teorijskoj razini ovim se pitanjem bavio veći broj autora. Primjerice, Svara i Denhardt (2010) razlikuju informiranje /konzultiranje/ koprodukciju/ suradnju/ osnaživanje, Moynihan (2003) pseudo /djelomičnu/ potpunu participaciju, dok Arnstein (1969) razlikuje osam stupnjeva unutar „ljestava participacije“ koji rangiraju od manipulacije, gdje građani zapravo nemaju nikakav stvaran utjecaj, do partnerstva i kontrole građana koji omogućuju stvaran i odlučujući utjecaj građana.

<sup>35</sup> Tako u: Wang i Wan Wart 2007; Yang i Pandey 2011; Cooper, Bryer i Meek 2006.

<sup>36</sup> OECD 2001, 30; Koprić i dr. 2014, 50.

Za razliku od prava na pristup informacijama, koje u većini razvijenih država postoji već duži niz godina<sup>37</sup> te je regulirano zakonom (u nekim zemljama i Ustavom, npr. Austrija, Mađarska, Poljska, Hrvatska), pravo na sudjelovanje prisutno je znatno manjem broju država te se kao pravni institut još razvija i u demokratskim zemljama. Kod sudjelovanja se prvenstveno radi o političkoj odluci otvaranja prema građanima.<sup>38</sup> Za razliku od prava na pristup informacijama, sadržaj prava na sudjelovanje se razumijeva drugačije u različitim državama te procedure za njegovo ostvarivanje variraju.<sup>39</sup> Nadalje, sudjelovanje se najčešće odvija u obliku konzultacije građana, dok se oblici participacije građana javljaju rjeđe, većinom u skandinavskim zemljama s dugom tradicijom konsenzusne demokracije i participativne političke kulture.<sup>40</sup>

Instrumenti provođenja konzultacija su brojni, te se može koristiti jedan dominantni mehanizam ili istovremeno više različitih mehanizama u kombinaciji.<sup>41</sup> Procedure i zakonodavna regulacija također variraju. Primjerice, u SAD-u,<sup>42</sup> Nizozemskoj, Finskoj, Španjolskoj i Portugalu postupak konzultiranja javnosti propisan je zakonom, Kanada je usvojila smjernice koje nisu zakonski obvezujuće, a Ujedinjeno Kraljevstvo primjenjuje Kodeks o praksi konzultiranja. U Danskoj, Finskoj, Norveškoj, Švedskoj i Islandu proces konzultiranja ima dugu tradiciju, koja se sve donedavno temeljila na neformalnim pravilima i kodeksima. U načelu, u skandinavskim i anglosaksonskim zemljama prevladava pristup „mekog prava“, dok u europskim kontinentalnim zemljama dominira tvrdi pristup.<sup>43</sup> Građani mogu biti konzultirani u različitim fazama procesa odlučivanja i donošenja propisa, a pod pojmom javnosti ili građana podrazumijevaju se građani kao pojedinci, interesne skupine, privatni sektor, profesionalna udruženja, predstavnici akademske zajednice i dr.

---

<sup>37</sup> Prva zemlja koja je uvela zakon o pravu na pristup informacijama bila je Švedska (1766.). Slijedila je Finska (1951.), pa SAD 1966. Do ekspanzije donošenja zakona koji reguliraju to pravo dolazi tijekom 1990-ih, a do 2000. 80% zemalja članica OECD-a imalo je zakonom regulirano pitanje pristupa informacijama (*OECD*, 2001: 32).

<sup>38</sup> *Musa* 2013, 11.

<sup>39</sup> *Bugarič* 2004, 504.

<sup>40</sup> U novije se vrijeme kao poseban oblik konzultacija javlja participativno budžetiranje, pri čemu se građani uključuju u pripremu i odlučivanje o lokalnom proračunu.

<sup>41</sup> *Mandelkernovo izvješće o boljoj regulaciji* 2001, 26.

<sup>42</sup> SAD je među prvima uvela obvezu provođenja konzultiranja Zakonom o upravnom postupku 1946.

<sup>43</sup> *Bugarič* 2004, 505-506.

#### 4.4. Zašto otvorenost uprave? Poticaji za sudjelovanje građana

Povjerenje građana u upravu i vladu (kao i u druge demokratske institucije poput političkih stranaka) znatno je opalo u zadnjim desetljećima 20. stoljeća. Veće nezadovoljstvo i apatija građana rezultat su percepcije o „vrlo malom utjecaju tradicionalnih kanala sudjelovanja građana na suštinu vladine politike“.<sup>44</sup> U uvjetima niske razine povjerenja i legitimacije političkih i upravnih institucija, uvođenje izravnih veza između građana i uprave može služiti kao lijek. Kako su to sročili *Rowe* i *Frewer*, „neKonzultirani građani mogu biti vrlo ljuti te uključivanje građana može biti jedan korak prema ublažavanju toga“.<sup>45</sup>

Još jedan razlog leži u narasloj kompleksnosti modernih društava. Vlade i upravne organizacije danas djeluju u brzo mijenjajućoj okolini te se suočavaju s velikim brojem vrlo kompleksnih javnih problema. Upravljanje složenim ekonomskim, financijskim, socijalnim i ekološkim pitanjima traži nove ideje, razmišljanja, perspektive i širi spektar mogućih rješenja koja može pružiti upravo javnost odnosno građani.<sup>46</sup> Kao neprofesionalci, građani mogu ponuditi inovativne pristupe i strategije za rješavanje javnih problema, koji se mogu pokazati učinkovitima. Usto, građani danas posjeduju znanja i informacije koje ih čine sposobnima za aktivno sudjelovanje u donošenju upravnih odluka koje utječu na njihove živote.<sup>47</sup>

Zbog toga, noviji teorijski i doktrinarni pristupi zagovaraju inkluzivnije, participatorne i kolaborativne mehanizme kako bi se nadvladala doktrina tradicionalne uprave obilježena niskom responsivnošću prema građanima. Zajedno s opadajućim povjerenjem građana u upravu i vladu, jačanjem razine obrazovanja i informiranosti građana, poticajem prema većoj transparentnosti i informiranju građana, te općim trendom prema demokratizaciji, kao i prema decentralizaciji proklamiranoj u sklopu novoga javnog menadžmenta, ideje prema većem sudjelovanju građana i responsivnosti uprave zagovaraju se u sklopu upravnih doktrina od sredine 1990-ih naovamo.<sup>48</sup>

Unutar relevantne literature moguće je pronaći niz argumenata u prilog sudjelovanju građana. Potencijalne koristi uključuju edukaciju i integraciju

---

<sup>44</sup> *Crosby, Kelly* i *Schaefer* 1986, cit. u: *King, Feltey* i *Susel* 1998, 317.

<sup>45</sup> *Rowe* i *Frewer* 2004, 514.

<sup>46</sup> *Cuthill* i *Fien* 2005, 64.

<sup>47</sup> *Fung* 2006, 73.

<sup>48</sup> Doktrina *neoweberijanske uprave*, koja se javlja od 2000-ih, nastoji pomiriti načela tradicionalne *weberijanske uprave* poput zakonitosti, efikasnosti i profesionalizma, sa suvremenim izazovima funkcioniranja javne uprave, prvenstveno u pogledu veće odzivnosti prema građanima i njihovog sudjelovanja. Doktrina *dobrog upravljanja* nalaže veću ulogu građana u političkim i upravnim procesima, pri čemu je njihov odnos prema upravi partnerski, s jednakim mogućnostima utjecaja na pitanja dnevnog reda i odlučivanja.

građana, kao i upravnih službenika, jačanje socijalnog kapitala, povećavanje razine povjerenja građana u upravu, pružanje legitimiteta odlukama i djelovanju uprave općenito, bolja kvaliteta propisa i odluke koje uzimaju u obzir potrebe i preferencije građana.<sup>49</sup> S druge strane, mogući problemi i izazovi vezani su za nezainteresiranost građana, nedostatak vremena i drugih resursa građana, opasnost dominacije određenih interesa (pitanje reprezentativnosti), nove troškove i usporavanje upravnih procedura, otežavanje donošenja odluka, potreba za većim koordinativnim nastojanjima, slabljenje mogućnosti kontrole nad procesom, strah službenika da će uključivanje građana rezultirati lošijim ishodom, itd.<sup>50</sup>

## 5. REGULACIJA PITANJA OTVORENOSTI NA RAZINI EUROPSKE UNIJE

Na razini Europske unije, pitanje otvorenosti već je dugo aktualno u sklopu problema demokratskog deficita i „udaljenosti“ institucija EU od građana.<sup>51</sup> Načelo sudjelovanja jedno je od temeljnih načela koja se navode u Bijeloj knjizi o europskoj vladavini (COM (2001). Uz transparentnost institucija, prema Europskoj komisiji, kvaliteta i djelotvornost europskih politika ovise o sudjelovanju građana u oblikovanju i provođenju politika. Usto se ističe kako participacija nužno ovisi o usvajanju od strane uprava država članica, čime se ukazuje na dvije dimenzije; važnost sudjelovanja na razini europskih institucija, te u javnim upravama u državama članicama.<sup>52</sup> Prva obuhvaća ulogu Europskog socijalnog i gospodarskog odbora te europskih agencija koje osiguravaju predstavljenost udruga civilnog sektora i stručnjaka, posebno u pogledu tehničkih pitanja. Ovdje spadaju i Zelene knjige, koje formulira Komisija kako bi informirala i dobila mišljenja i sugestije od zainteresirane javnosti u vezi određenog pitanja, nakon čega slijedi donošenje Bijele knjige koja sadrži čvršća stajališta utemeljena na

---

<sup>49</sup> Tako u: King, Feltey i Susel 1998; Edelenbos i Klijn 2000; Wang 2001; Roberts 2004; Innes i Booher 2004; Moynihan 2003.

<sup>50</sup> Berner i dr. 2011; Roberts 2004; Neshkova i Guo 2011; Moynihan 2003; Irvin i Stansbury 2004.

<sup>51</sup> Demokratski deficit odnosi se na teze o nedovoljnoj demokratičnosti EU i udaljenosti od građana. Institucije EU i njihovo funkcioniranje previše je udaljeno od građana, odnosno, prosječni građani ne razumiju organizaciju niti način na koji se donose odluke. Nedostaje i osjećaj zajedničkog identiteta europskih građana, oni se prvenstveno identificiraju u nacionalnim kategorijama. Deficit proizlazi i iz preslabe uloge Europskog parlamenta, dominacije izvršnih tijela, slabih mehanizama kontrole i sudjelovanja građana (v. Koprić i dr. 2013, 92-94).

<sup>52</sup> Dubin i Nogellou 2007, 5.

dobivenim mišljenjima.<sup>53</sup> Druga dimenzija podrazumijeva da države članice moraju primjenjivati načelo sudjelovanja javnosti u upravnom odlučivanju. Tako su, nakon potpisivanja Aarhuške konvencije<sup>54</sup> i njenog stupanja na snagu 2001., te donošenja Direktive 2003/35/EC, države članice obvezne pridržavati se pravila vezanih za sudjelovanje javnosti u pitanjima koja se odnose na zaštitu okoliša.<sup>55</sup> Uz obvezu implementacije u državama članicama, Konvencija se primjenjuje na regulaciju pitanja okoliša koje su u nadležnosti EU.<sup>56</sup>

Konzultacije sa zainteresiranom javnošću jedan su od ključnih elemenata bolje regulacije koje navodi *Mandelkernovo izvješće o boljoj regulaciji*.<sup>57</sup> Glavne preporuke odnose se na transparentnost procesa, rano uključivanje zainteresirane javnosti, nadopunjavanje tradicionalnih mehanizama konzultiranja javnosti s internetskim, dostupnost komentara široj javnosti, određivanje minimalnog trajanja konzultacija, s time da će ono ovisiti o prirodi stvari o kojoj se konzultiranje provodi i opsegu uključenih aktera. Radi poboljšanja procesa konzultiranja zainteresirane javnosti, Komisija je 2002. usvojila *Opća načela i minimalne standarde za konzultiranje zainteresirane javnosti*. Konzultacije su definirane kao „procesi putem kojih Europska komisija nastoji dobiti *input* od zainteresiranih strana za oblikovanje politike prije donošenja odluke.“ Temeljna načela odnose se na osiguravanje što šireg sudjelovanja javnosti, osiguravanja vidljivosti funkcioniranja Komisije i drugih europskih institucija te odgovornosti za rezultate politika i programa, konzultacije se moraju odvijati u što ranijoj fazi, te je u proces konzultacija nužno uključiti povratnu informaciju javnosti, kao i mehanizme evaluacije i nadzora. Minimalni standardi odnose se na jasan sadržaj procesa konzultacija (jasan cilj, opseg i kontekst konzultacija), osiguravanje mogućnosti sudjelovanja aktera na koje određena politika utječe i koji sudjeluju u implementaciji, kao i osiguravanja sudjelovanja stručnjaka i profesionalaca sa značajnim iskustvom ili

---

<sup>53</sup> Ibid, 8-9.

<sup>54</sup> Konvencija UN-a o pravu na pristup informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša usvojena je u lipnju 1998. u Aarhusu u Danskoj.

<sup>55</sup> To uključuje: osiguravanje javnosti pristupa informacijama o pitanjima zaštite okoliša od strane tijela javne vlasti, održavanje sudjelovanja javnosti u donošenju odluka vezanih uz zaštitu okoliša te širenje osnove za pristup sudbenim tijelima u vezi pitanja zaštite okoliša.

<sup>56</sup> U politici zaštite okoliša ovlasti su podijeljene između država-članica i EU.

<sup>57</sup> Izvješće je podnijela 2000. radna skupina kojoj je predsjedavao Dieudonné Mandelkern. Preporuke su se odnosile na simplifikaciju, procjenu učinaka novih propisa, razmatranje *policy* alternativa, transparentnost i razumljivost regulacije. Izvješće je upućeno Europskom parlamentu, Vijeću EU, Komisiji i državama članicama, a stajalište Mandelkernove skupine bilo je da će preporuke za bolju regulaciju pridonijeti povećanju kompetitivnosti europskog gospodarstva, standarda europskih građana i veće legitimnosti institucija.



tehničkim znanjem, te uključivanja neorganiziranih interesa, osiguravanje dostupnosti širokom krugu zainteresiranih putem jedinstvenog internetskog portala, trajanje procesa konzultiranja najmanje 8 tjedana te osiguravanje povratne informacije i priznanja individualno ili kolektivnim odgovorom (putem e-maila ili portala) sudionicima u procesu konzultiranja.

Načelo otvorenosti sadržano je i u odredbama *Ugovora o Europskoj uniji*. *Lisabonski ugovor* sadržava odredbe koje se odnose na demokratska načela u Glavi II.<sup>58</sup> unutar koje je najvažniji članak 11. koji nalaže institucijama EU da omoguću građanima i interesnim skupinama izražavanje svojih stavova i mišljenja te da održavaju redoviti i transparentan dijalog s udrugama civilnog društva, zatim provođenje konzultacija sa zainteresiranom javnošću od strane Komisije te uvodi mogućnost podnošenja inicijative Komisiji od strane milijuna građana iz više država članica. Neki autori ipak upozoravaju kako je naglasak na organizacijama civilnog društva, čime se zapravo formaliziraju prakse koje se već godinama primjenjuju, ali bez jasnih utjecaja na participaciju građana kao pojedinaca.<sup>59</sup> Načelo otvorenosti sadržano je u *Ugovoru o funkcioniranju EU*, u čl. 15 koji promovira što višu razinu otvorenosti europskih institucija, te u čl. 298. koji nalaže da u obavljanju svojih funkcija, tijela EU trebaju imati podršku otvorene, efikasne i neovisne europske administracije.

Praksa Europskog suda pruža pravnu zaštitu postupka konzultiranja javnosti pri donošenju pravnih akata, premda ne i iscrpne standarde za njihovo provođenje. Jednako tako, preporuke Europske komisije državama članicama obuhvaćaju usvajanje minimalnih standarda konzultiranja javnosti. Sam način provođenja konzultacija ostavlja se samim državama članicama, budući da nije moguće propisati jedan najbolji način ili konkretan mehanizam.<sup>60</sup> Usto Europska komisija naglašava važnost neformalnih mehanizama i mekog prava – „zakonodavstvo je često samo dio rješenja koje podrazumijeva kombiniranje formalnih pravila s drugim neobvezujućim instrumentima poput preporuka, smjernica ili čak samoregulacije unutar zajednički dogovorenog okvira.“<sup>61</sup> Također se ističe potreba za snažnijom kulturom konzultacija i dijaloga, te korištenje otvorene metode koordinacije, koja omogućuje suradnju, razmjenu dobre prakse i usklađivanje zajedničkih ciljeva i smjernica za države članice.

---

<sup>58</sup> Članak 9. odnosi se na osiguravanje jednakosti svih europskih građana, čl. 10. sadržava načelo predstavničke demokracije i pravo svakog građanina na sudjelovanje u demokratskom životu Unije, a čl. 12. odredbe o predstavničkim tijelima država članica.

<sup>59</sup> *Maiani* 2011, 2.

<sup>60</sup> *Bugarič* 2004, 508-509.

<sup>61</sup> *Europska komisija* 2001.

## 6. ZAKONODAVNI OKVIR ZA OSTVARIVANJE OTVORENOSTI JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ

Pitanje otvorenosti upravnih organizacija u Hrvatskoj uglavnom se ostvaruje kroz oblik konzultacije građana, odnosno, mehanizmom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te je regulirano Zakonom o pravu na pristup informacijama, Zakonom o procjeni učinaka propisa i pripadajućom Uredbom, Zakonom o sustavu državne uprave, Poslovníkom Vlade RH i Poslovníkom Hrvatskog sabora, Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, te posebnim zakonima. Ovome treba dodati i odluke Ustavnog suda koje imaju važnu ulogu u etabliranju standarda savjetovanja i demokratičnosti procedure donošenja propisa.<sup>62</sup>

Napredak je u normativnom aspektu ostvaren u posljednjih šest godina. Zakon o sustavu državne uprave iz 1993. predviđao je samo mogućnost objave nacrt propisa za koje je javnost posebno zainteresirana putem sredstava javnog priopćavanja, uz iznošenje svojih primjedbi na nacrt propisa. Odluka o tome prepuštena je čelniku upravne organizacije. Ista odredba predviđena je sadašnjim Zakonom na snazi (NN 12/13, čl. 79). Godine 2009. Vlada RH je donijela Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, koji je predvidio provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću kod donošenja zakona, drugih propisa i akata od strane tijela državne uprave i ureda Vlade, s time da se nalaže odgovarajuća primjena odredbi Kodeksa od strane tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima (čl. 9). Kao minimalne standarde koje je potrebno poštivati prilikom izrade nacrt prijedloga zakona, drugog propisa ili akta, Kodeks navodi (1) pravodobno informiranje o planu donošenja zakona, drugih propisa i akata, (2) osiguravanje dostupnosti i jasnoće sadržaja postupka savjetovanja, (3) trajanje postupka savjetovanja minimalno 15 dana, (4) informiranje javnosti o učincima provedenog savjetovanja, te (5) usklađenost standarda u mjeru u pogledu savjetovanja u svim tijelima državne uprave. Kodeks također nalaže uključivanje stručnjaka iz reda predstavnika zainteresirane javnosti u postupak izrade nacrt zakona, drugih propisa ili akata te organiziranje javnih savjetovanja o financijskim, gospodarskim, socijalnim, okolišnim i ljudsko-pravnim učincima donošenja

---

<sup>62</sup> Ustavni sud je 2013. ukinuo dva podzakonska akta Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta zbog nepoštivanja predviđene procedure za njihovo donošenje, odnosno zbog nedemokratičnosti procedure (Odluka o uvođenju, praćenju i vrednovanju provedbe Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama i Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja (NN 26/13. i 34/13).

i provedbe određenih zakona, drugih propisa i akata, u slučajevima kada za to postoji potreba i raspoloživa sredstva (čl. 6). Kao opća načela savjetovanja navode se sudjelovanje – aktivna uloga građana u unaprjeđenju kvalitete programa, zakona, drugih propisa i akata; uzajamno povjerenje i uvažavanje građana, različitih društvenih skupina, dionika i sektora; otvorenost i odgovornost – državna tijela jasno navode svrhu savjetovanja, dok predstavnici zainteresirane javnosti otvoreno i odgovorno navode svoje interese; djelotvornost – savjetovanje se pokreće u ranoj fazi izrade zakona i propisa, kada su sve opcije za njihovu doradu i promjenu otvorene (čl. 4). Premda odredbe Kodeksa nisu zakonski obvezujuće, njegovo je donošenje predstavljalo bitan korak u regulaciji pitanja sudjelovanja građana u donošenju zakona i drugih propisa od strane upravnih tijela.

Sljedeći korak po pitanju regulacije uslijedio je izmjenama Zakona o pravu a pristup informacijama (ZPPI) 2013. kojima je unesena odredba o provođenju savjetovanja sa zainteresiranom javnošću za sva tijela javne vlasti prilikom izrade zakona i propisa te drugih akata. Članak 11. Zakona nalaže obvezu svim tijelima javne vlasti (1) da objave na svojim internetskim stranicama godišnji plan normativnih aktivnosti i plan savjetovanja o nacrtima zakona i drugih propisa,<sup>63</sup> (2) da objave nacrt zakona i drugog propisa o kojem se provodi javno savjetovanje sa zainteresiranom javnosti, u pravilu u trajanju od 30 dana, uz objavu razloga za donošenje i ciljeva koji se žele postići savjetovanjem, te da (3) objave izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, putem kojega će izvijestiti javnost o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima. Institucija povjerenika za informiranje, ustanovljena zakonskim novinama, centralna je institucija nadležna za nadzor nad provođenjem odredbi Zakona. Izmjenama ZPPI 2013. uvedena je zakonska obveza provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koja je dotada

---

<sup>63</sup> Zakonskim novinama iz kolovoza 2015. (NN 85/15) propisano je kako plan savjetovanja s javnošću mora 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. Osim toga, obzirom da je u travnju 2015. pokrenut središnji portal za provođenje e-savjetovanja za državna tijela (savjetovanja.gov.hr), Zakon navodi kako savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrta propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.

postojala samo na razini preporuka Kodeksa. Osim toga, za razliku od Kodeksa, Zakon propisuje znatno duži rok za provođenje savjetovanja (30 dana u odnosu na 15 dana) te predviđa sankcioniranje tijela javne vlasti koje krši odredbe članka 11. (čl. 62). Izmjene ZPPI-a bile su popraćene dopunama Poslovnika Vlade i Hrvatskog sabora. U Poslovnik Vlade RH (NN 121/12) dodan je stavak 4. članka 30. koji propisuje obvezu središnjih tijela državne uprave da prilikom upućivanja u proceduru Vlade, uz nacрте prijedloga zakona, drugih propisa i akata, prilože izvješća o provedenom savjetovanju. Poslovnik Hrvatskog sabora (NN 81/13) nalaže obvezu predlagatelja zakona da uz prijedlog zakona dostavi i izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću (čl. 174).

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću predviđeno je i Zakonom o procjeni učinaka propisa (NN 90/11) kao jedna od aktivnosti u postupku procjene učinaka propisa (čl. 19, 22). Obveza provođenja savjetovanja predmet je i posebnih zakona – Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13) nalaže sudjelovanje zainteresirane javnosti u odlučivanju o pitanjima zaštite okoliša u Glavi 2., (čl. 162-166), a Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13) sudjelovanje javnosti u postupcima izrade i donošenja prostornih planova (čl. 14, 88, 96-106).

Ovome valja dodati kako je 2011. Hrvatska pristupila multilateralnoj inicijativi *Partnerstvo za otvorenu vlast*,<sup>64</sup> u okviru koje je 2012. usvojen Akcijski plan za razdoblje 2012. – 2013. koji je odredio četiri područja prioriteta: fiskalnu transparentnost, pristup informacijama, uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije te konzultiranje i participacija zainteresirane javnosti. U srpnju 2014. Vlada RH usvojila je Akcijski plan za provedbu inicijative *Partnerstvo za otvorenu vlast* za razdoblje 2014. - 2016. Četiri prioriteta područja uključuju poboljšanje zakonskog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama, proaktivnu objavu informacija i otvaranje podataka, transparentnost rada javne uprave s naglaskom na fiskalnu transparentnost i sudjelovanje javnosti u oblikovanju i provedbi javnih politika.

---

<sup>64</sup> *Partnerstvo za otvorenu vlast* je multilateralna inicijativa skupine zemalja koje se članstvom obvezuju na poduzimanje konkretnih mjera u području transparentnosti javne vlasti, jačanja građanske participacije u odlučivačkim procesima, borbi protiv korupcije te uvođenju novih tehnologija u sustav javne uprave radi što veće učinkovitosti. *Partnerstvo za otvorenu vlast* pokrenuto je na inicijativu američkog predsjednika Baracka Obame, koji je u svom govoru na Općoj skupštini UN-a u rujnu 2010. pozvao javne vlasti svih država na otvaranje prema građanima. *Partnerstvo* je formalno osnovano godinu dana kasnije, kada je osam država potpisalo Deklaraciju o otvorenoj vlasti. Uvjet stjecanja članstva u *Partnerstvu* je prihvaćanje Deklaracije i izrada nacionalnog akcijskog plana koji bi se trebao formulirati kroz široku javnu raspravu.

## 7. OSTVARIVANJE NAČELA OTVORENOSTI JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ PRAKSI

Unaprjeđenje pravne regulacije otvorenosti tijela javne vlasti, zajedno s unaprjeđenjem institucionalnog okvira za njegovo provođenje te podizanjem javne svijesti o važnosti načela otvorenosti od strane različitih aktera u medijskom i javnom diskursu<sup>65</sup> posljednjih je nekoliko godina dovelo do napretka u ostvarivanju načela otvorenosti unutar sustava javne uprave. Ipak, nedostaci i problemi još uvijek su brojni te posebno zamjetni na određenim razinama vlasti (lokalna u odnosu na državnu razinu) i s obzirom na provođenje određenih aktivnosti (trajanje savjetovanja, davanje povratne informacije o rezultatima sudjelovanja zainteresirane javnosti i sl.).

Središnje tijelo zaduženo za nadzor nad provođenjem ZPPI, koji uključuje odredbe o obvezi tijela javne vlasti za provođenjem savjetovanja u donošenju zakona, drugih propisa i akata, je Povjerenik za informiranje. Ustanovljen zakonskim novinama 2013., Povjerenik prati provedbu Zakona te je dosad podnio dva izvješća o provedbi ZPPI, za 2013. i 2014. godinu. Uz Povjerenika, ovo područje prati i vladin Ured za udruge, koji prati provedbu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te podnosi Vladi RH Godišnje izvješća o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Izvješće Ureda za udruge obuhvaća samo razinu središnjih državnih tijela (ministarstva, državni uredi, državne upravne organizacije, Vladini uredi, agencije), dok se Izvješće Povjerenice za informiranje odnosi na sva tijela javne vlasti. No, s obzirom na objektivna financijska i personalna ograničenja, Ured dosad nije bio u mogućnosti provoditi sustavni nadzor nad provođenjem savjetovanja od strane tijela javne vlasti.<sup>66</sup>

Na državnoj razini može se pratiti značajan i kontinuirani porast u provođenju javnih savjetovanja. Od 57 državnih tijela koja imaju obvezu izvijestiti Ured za udruge o provođenju savjetovanja, njih 31 je provodilo savjetovanja u 2014. godini. Ured u izvješću navodi kako je postupak savjetovanja proveden za ukupno 504 zakona, drugih propisa i akata, od čega je u 2014. usvojeno njih 404. Osim toga je provedeno 40 savjetovanja u skladu sa Zakonom o procjeni učinaka propisa, što ukupno čini 544 provedenih javnih savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata u

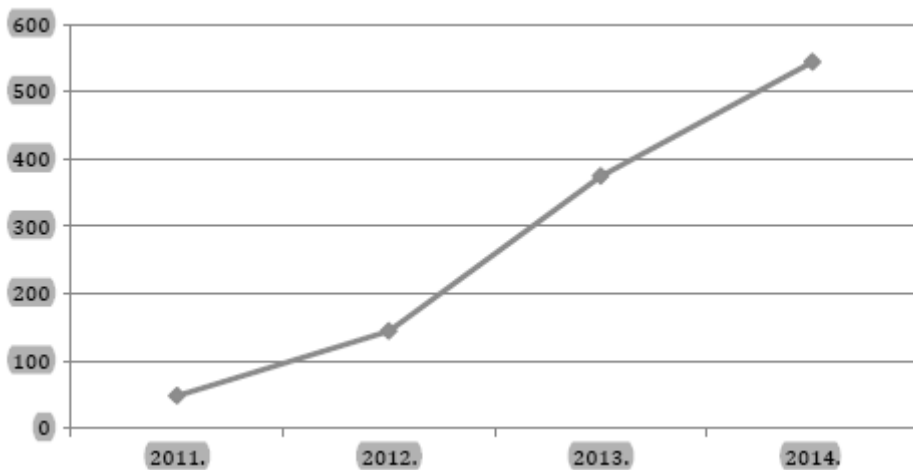
---

<sup>65</sup> Ured povjerenika za informiranje, Ured za udruge Vlade RH, akademska zajednica, organizacije civilnog društva, i dr.

<sup>66</sup> Prema zadnjem popisu utvrđenom od strane Ureda povjerenice za informiranje, u Hrvatskoj trenutno postoji 5.724 tijela javne vlasti. Popis je dostupan na <http://www.pristupinfo.hr/tijela-i-sluzbenici-za-informiranje/>.

2014. godini,<sup>67</sup> odnosno, 45% savjetovanja više u odnosu na 2013. godinu. U odnosu na 2012. godinu, porast iznosi 277 %, a u usporedbi s 2011. godinom, 1033%.<sup>68</sup> Ipak, kako je uočeno u Izvješću povjerenice za informiranje, neka ministarstva nisu u dovoljnoj mjeri upoznata sa svojim obvezama prema ZPPI-u, te su smatrala da su njihove obveze ispunjene donošenjem Godišnjeg plana normativnih aktivnosti od strane Vlade i nisu uvrštavala podzakonske propise u plan normativnih aktivnosti i nadopunjavala ga. Uočeno je i da se godišnji plan normativnih aktivnosti zamjenjuje s godišnjim planom rada tijela.<sup>69</sup> Zakonskim izmjenama (NN 85/15) tako je propisano kako plan savjetovanja mora sadržavati i plan same provedbe savjetovanja.

**Grafički prikaz 1.:** Porast broja provedenih savjetovanja sa zainteresiranom javnošću od 2011. do 2014. Izvor: Izvješće Ureda za udruge Vlade RH o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014.



U protekle tri godine gotovo su sva državna tijela putem svojih web stranica učinila dostupnima informacije o savjetovanjima u tijeku te zatvorenim savjetovanjima. Pritom se središnje informativno mjesto nalazilo na Internet stranici Ureda za udruge. Krajem travnja 2015., pokrenuta je posebna internetska stranica za savjetovanja, s ciljem komunikacije između državnih tijela i zainteresirane javnosti o svim propisima prilikom njihova donošenja.

<sup>67</sup> Polovica ukupnog broja savjetovanja, međutim, provedena je od strane dvije regulacijske agencije, HANFA-e i HAKOM-a.

<sup>68</sup> Ured za udruge 2015, 2-3.

<sup>69</sup> Povjerenik za informiranje 2015, 44.

Radi se, dakle, o centraliziranom sustavu koji omogućuje zainteresiranoj javnosti uključivanje u savjetovanja pri donošenju zakona, drugih propisa i akata na jednom mjestu. Pritom se građani moraju registrirati kako bi mogli davati komentare na nacрте propisa, dok za pregledavanje savjetovanja u tijeku i pristiglih komentara nije potrebna registracija.<sup>70</sup>

Što se tiče instrumenata koji se koriste za provođenje savjetovanja, tijela državne uprave najčešće su se koristila savjetovanjem putem interneta, tj. upućivanjem komentara, prijedloga i kritika građana na određenu e-mail adresu odnosno putem određenog internetskog obrasca. Uz internetsko savjetovanje, savjetovanje se rjeđe provodilo putem savjetodavnih sastanaka i javnih rasprava. Kada je riječ o savjetovanju od strane stručnjaka, radne skupine su se najvećim dijelom sastojale od državnih službenika, a u bitnom manjem udjelu od predstavnika civilnog sektora i akademske zajednice.<sup>71</sup> U nešto više od polovice slučajeva savjetovanje je trajalo manje od 30 dana.<sup>72</sup> Tijela se pritom pozivaju na Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, koji predviđa kraći rok za provedbu savjetovanja, 15 dana. Prema podacima Ureda za udruge Vlade RH, u postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću tijekom 2014. sudjelovalo je 7.482 pravnih i fizičkih osoba koje su dostavile komentar/e na nacrt zakona, drugog propisa ili akta nadležnom tijelu državnom tijelu. Od toga, najveći broj podnositelja čine građani kao pojedinci (2.048), zatim slijede udruge (516), sindikati i udruge poslodavaca (256), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (300) te akademska zajednica (92). Od svih pristiglih komentara u sklopu savjetovanja, 62% ih je uzeto u daljnje razmatranje, od čega je prihvaćeno 29%, djelomično prihvaćeno 23%, dok je 76% ostalo neprihvaćeno. Što se tiče izvješća o provedenom savjetovanju, u većini slučajeva su objavljena sažeta izvješća s osnovnim informacijama o provedenom savjetovanju, zatim tablice s obrazloženjima o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama, a najmanjem broju slučajeva integralni komentari.<sup>73</sup>

Kada se u razmatranje uključe sva tijela javne vlasti, stanje postaje bitno manjkavo. Naime, tijela javne vlasti često ne donose godišnji plan normativnih aktivnosti niti plan savjetovanja sa zainteresiranom javnosti, te ih ne dopunjuju tijekom godine. Jednako tako, propuštaju navesti ciljeve savjetovanja. Vrlo često ignoriraju rok od 30 dana za provedbu savjetovanja. Još jednu slabu kariku predstavlja objavljivanje izvješća o provedenom

---

<sup>70</sup> <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>.

<sup>71</sup> *Ured za udruge* 2015, 7-8.

<sup>72</sup> U prosjeku savjetovanja su trajala 23 dana (*Ured za udruge* 2015, 8).

<sup>73</sup> *Ured za udruge* 2015, 9-10.

savjetovanju sa prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama ili obrazloženjima za neprihvatanje primjedbe. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u izvještajima Povjerenici za informiranje u pravilu su navodile da provode savjetovanja u donošenju prostorno planskih dokumenata, strategija razvoja ili nacрта proračuna, budući da se radi o obvezi prema posebnim zakonima koje se primjenjuju već duže vrijeme. Međutim, za najveći dio općih akata provođenje savjetovanja izostaje (Povjerenik za informiranje, 2015: 42-46). Nadalje, analizom sadržaja web stranica jedinica lokalne (veliki gradovi) i regionalne samouprave (županije) utvrđeno je da se najčešće koriste instrumenti internetskog savjetovanja, javne rasprave ili slanje komentara poštom.

Uz navedene, valja spomenuti i problem nedovoljne informiranosti građana i/ili nedostatne zainteresiranosti. Naime, Izvješće Povjerenice navodi kako je u vezi sa provođenjem savjetovanja u 2014. godini pristiglo vrlo malo predstavki, i to od strane dvije fizičke i pravne osobe,<sup>74</sup> iz čega se može zaključiti da „građani i pravne osobe nisu upoznati sa zakonskom odredbom i nadležnosti Povjerenika za informiranje za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ili ne pokazuju interes za ukazivanjem na propuste tijela javne vlasti u primjeni ove odredbe.“<sup>75</sup> Stoga se nameće potreba informiranja i jačanja svijesti građana o važnosti uključivanja u procese odlučivanja i postupke donošenja propisa, odnosno, u širem smislu, razvijanja participativne kulture i konsenzusne orijentacije. Neki od mehanizama uključivali bi informacijske kampanje, radionice i samoedukaciju. Jednako tako, potrebna je daljnja edukacija službenika o provođenju savjetovanja.<sup>76</sup> Na taj način, kontinuirano treba promovirati kulturu otvorenosti i participativnu političku kulturu.

Naposljetku, kao instrumente provođenja savjetovanja trebalo bi koristiti širi spektar različitih mehanizama. Premda najjeftinije i dostupno širokom krugu javnosti, internetsko savjetovanje ipak isključuje dio zainteresirane javnosti koja nije informatički dostatno obrazovana. Stoga bi se takvi instrumenti trebali primjenjivati u kombinaciji s tradicionalnim mehanizmima poput javnih rasprava (koje se rijetko koriste), te dodatnim mehanizmima

---

<sup>74</sup> Radi se o 14 predstavki, od čega je njih 13 uputila ista fizička osoba.

<sup>75</sup> *Povjerenik za informiranje* 2015, 49.

<sup>76</sup> Ured za udruge Vlade RH i Državna škola za javnu upravu održavaju seminar „Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata“ te seminare na lokalnim razinama o uključivanju građana u procese donošenja odluka. Brojne edukacije organizirane su od strane Ureda povjerenice za informiranje (v. <http://www.pristupinfo.hr/novo-plan-edukacija-i-promocije-u-2015/>).



konzultiranja poput fokus grupa ili panela građana, kao i instrumentima participacije građana poput foruma građana i konsenzusnih konferencija. S obzirom da za razinu lokalne i područne (regionalne) razine ne postoje obuhvatni podaci kao za državnu razinu, u nastavku rada slijedi analiza primjene zakonskih odredbi u pogledu provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (čl. 11. Zakona o pravu na pristup informacijama) od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Analiza uključuje 17 gradova (kategorija „velikih gradova“) unutar jedinica lokalne, te svih 20 županija i Grad Zagreb unutar jedinica regionalne samouprave. Tablice 1. i 2. pokazuju rezultate do kojih se došlo analizom sadržaja Internet stranica proučavanih gradova i županija.<sup>77</sup>

**Tablica 1.:** Analiza provođenja odredbe o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću - gradovi

Grad	Plan normativnih aktivnosti i savjetovanja	Nacrt akta + razlozi za donošenje i ciljevi savjetovanja	Izvešće o provedenom savjetovanju
Split	0	1	0
Rijeka	1	1	1
Osijek	1	1	0
Zadar	0	0	0
Velika Gorica	0	0	0
Slavonski Brod	0	1	1
Pula	0	1	1
Karlovac	0	0	0
Sisak	0	0	0
Varaždin	1	1	1
Šibenik	0	0	0
Dubrovnik	0	0	0
Bjelovar	0	0	0
Kaštela	0	0	0
Samobor	0	1	0
Vinkovci	0	0	0

<sup>77</sup> Analiza web stranica provedena je u veljači 2015.

**Tablica 2.:** Analiza provođenja odredbe o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću – županije

Županija	Plan normativnih aktivnosti i savjetovanja	Nacrt akta + razlozi za donošenje i ciljevi savjetovanja	Izvješće o provedenom savjetovanju
Zagrebačka	0	0	0
Krapinsko-zagorska	0	1	0
Sisačko-moslavačka	0	0	0
Karlovačka	0	1	0
Varaždinska	0	0	0
Koprivničko-križevačka	0	0	0
Bjelovarsko-bilogorska	0	0	0
Primorsko-goranska	0	0	0
Ličko-senjska	0	0	0
Virovitičko-podravaska	0	0	0
Požeško-slavonska	0	0	0
Brodsko-posavska	0	0	0
Zadarska	0	0	0
Osječko-baranjska	0	0	0
Šibensko-kninska	0	0	0
Vukovarsko-srijemska	0	1	0
Splitsko-dalmatinska	0	1	0
Istarska	0	1	0
Dubrovačko-neretvanska	0	1	0
Međimurska	0	1	0
Grad Zagreb	0	1	0

Analiza pokazuje da hrvatski gradovi i posebno županije ne ispunjavaju obveze vezane za provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju propisa i drugih akata. Iako općenito vrlo slabi, najbolji rezultati za obje kategorije ostvareni su u pogledu objavljivanja na web stranicama nacrtu akta o kojem se provodi savjetovanje (no, najčešće bez navođenja ciljeva akta i savjetovanja, što je također zakonska obveza). Odredbe o objavljivanju normativnih planova i planova savjetovanja, kao i izvješća po održanom savjetovanju, slabo se provode od strane gradova te su potpuno ignorirane od strane županija. Odredbu o objavljivanju normativnih planova ispunila su samo 3 od 16 analiziranih gradova (18%) te niti jedna županija (0%). Nacrt propisa i drugog akta o kojem se provodi savjetovanje objavljen je os strane 6 gradova (37%) i 8 županija (38%), dok su izvješća o provedenom savjetovanju objavila samo 4 grada (25%) i niti jedna županija

(0%). Samo su dva grada (Rijeka i Varaždin) ispunila sve tri odredbe prema ZPPI-u.

Premda su i gradovi i županije ostvarile loše rezultate u pogledu ispunjavanja obveza o provođenju savjetovanja, županije su u tome slabije od gradova te se pokazalo da su neupućene i/ili se opiru toj praksi, premda se radi o zakonskoj obvezi od 2013., dok je Kodeks na snazi već šest godina, međutim, čini se, bez utjecaja na postupanje lokalnih i, posebno, regionalnih jedinica u pogledu otvorenosti.

## **8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Cilj je ovog rada bio dvostruk - objasniti pojam otvorenosti i njegov značaj u suvremenom javnom upravljanju, te istaknuti povezanost procesa europeizacije i usvajanja načela otvorenosti u hrvatskom zakonodavstvu i provedbi u praksi. Otvorenost je prepoznata kao jedno od temeljnih načela europskoga upravnog prostora, a regulacija na razini EU naglašava njegovu važnost kako na razini europskih institucija, tako i u javnim upravama u državama članicama. Analiza hrvatskog pravnog okvira pokazuje kako je ostvaren značajan napredak u regulaciji konzultacija sa zainteresiranom javnošću te da je, u smislu normativnog okvira, stanje zadovoljavajuće. Provedbu, s druge strane, obilježavaju brojne manjkavosti, posebice na lokalnoj i regionalnoj razini vlasti u odnosu na središnju, te u provođenju određenih aktivnosti (npr. trajanje savjetovanja). Analiza internet stranica velikih gradova i županija pokazala je kako u velikoj mjeri ne ispunjavaju obveze vezane za provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju propisa i drugih akata.

Nekoliko je mogućih objašnjenja za loše rezultate lokalnih i regionalnih jedinica u ostvarivanju otvorenosti i zaostajanje za državnom razinom. Prvo je vezano za problem slabog kapaciteta lokalnih i regionalnih jedinica, što je vezano za širi (i dublji) problem teritorijalnog ustrojstva i decentralizacije u Hrvatskoj.<sup>78</sup> Naime, sustav lokalne i regionalne samouprave je prilično fragmentiran, s velikim brojem malih jedinica na lokalnoj i regionalnoj razini koje ne posjeduju dostatne resurse za obavljanje kvalitetnih lokanih službi, niti dovoljne razvojne kapacitete. To je naročito slučaj s općinama i manjim gradovima. Premda taj dio lokalnih jedinica nije bio uključen u analizu, pokazalo se kako i veći gradovi i županije (koji u odnosu na manje gradove i općine ipak imaju veće kapacitete), imaju problema sa otvaranjem prema javnosti. Važno je napomenuti da problem slabih kapaciteta nije

---

<sup>78</sup> V. Koprčić 2012; 2013.

vezan samo uz financijske resurse i mogućnosti, već i uz ljudske resurse, kompetencije, znanja i profesionalizam. Neka istraživanja pokazuju, primjerice, kako je prosječna razina obrazovanja lokalnih službenika niža od prosječne razine obrazovanja državnih službenika. Također, percepcija o korupciji i drugim neetičkim postupanjima je veća u slučaju lokalne razine vlasti.<sup>79</sup> Sljedeći mogući problem vezan je za pitanje nadzora od strane središnje države, koji je djelomičan i nesustavan, što je pak posljedica manjkave pravne regulacije i nedostatnog kapaciteta nadzornih državnih tijela.<sup>80</sup> Ne treba zanemariti ni činjenicu da je regulacija na lokalnoj razini često bila manjkava, što je moglo pridonijeti zaostajanju lokalne razine u odnosu na državnu.<sup>81</sup> Središnji institucionalni mehanizmi nisu doprli do lokalnih i regionalnih jedinica, s obzirom da je Vladin ured za udruge primarno usmjeren na poticanje savjetovanja na središnjoj državnoj razini, a Povjerenik za informiranje još uvijek gradi svoje kapacitete te je primarno usmjeren na osiguravanje prava na pristup informacijama putem provedbe drugostupanjskog postupka, što apsorbira kapacitete. Nadalje, s obzirom na Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu, postoji praksa izbjegavanja interveniranja u autonomiju lokalnih jedinica. Pravo na lokalnu samoupravu, međutim, ne bi trebalo isključivati ili podređivati druga prava građana, poput prava pristupa podacima i prava sudjelovanja u odlučivanju i donošenju općih akata, već bi ga trebalo uključivati, upravo stoga što se radi o razini vlasti najbližoj građanima, koja regulira pitanja i pruža usluge koje su važne u svakodnevnom životu građana. Naposljetku, jedan od najvećih problema odnosi se na manjak političke volje lokalnih dužnosnika, kao i nedovoljno razumijevanje sadržaja i značaja otvorenosti za lokalne jedinice, odnosno, za lokalno stanovništvo. To je vezano za problem obrazovanja i političko-upravne kulture lokalnih i regionalnih službenika i dužnosnika. Naučene prakse i načini funkcioniranja mogu predstavljati vrlo snažnu barijeru u usvajanju i primjeni novih praksi, što je vjerojatno slučaj sa praksom i kulturom otvorenosti.

---

<sup>79</sup> Opširnije u: *Marčetić* 2013.

<sup>80</sup> *Koprić* 2013, 19.

<sup>81</sup> Primjerice, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi donesen je tek 2008., a do tada su se na njih primjenjivale odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

## LITERATURA

1. Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 35:4, 216-224.
2. Berner, M., Amos, Justin M. & Morse, R. S. (2011). What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. *Public Administration Quarterly* 35:1, 128-163.
3. Bugarič, Bojan (2004). Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law, *Wisconsin International Law Journal* 22, 483–521.
4. Cooper, T. L., Bryer, T. A. & Meek, J. W. (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, Prosinac (Special Issue).
5. Cuthill, M. & Fien, J. (2005). Capacity building: Facilitating citizen participation in local governance. *Australian Journal of Public Administration* 64:4, 63-80.
6. Dubin, L. & Nogellou, R. (2007). Public participation in global administrative organizations. 3rd Global Administrative Law Seminar. Viterbo, 15-17 srpanj 2007.
7. Edelenbos, J. & Klijn, E.-H. (2005). Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, 417–446.
8. Fung, Archon (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* Prosinac 2006 (Special Issue).
9. Glass, J. (1979). Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques. *Journal of the American Planning Association* 45:2, 180-189.
10. Héritier, A. (2003). Composite Democracy in Europe: The Role of Transparency and The Access of Information. *Journal of European Public Policy* 10:5, 814-833.
11. Innes, J. E. & Booher, D. E. (2004). Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory & Practice* 5:4, 419–436.
12. Irvin, R. & Stansbury A. (2004). Citizens participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review* 64:1, 55-65.
13. Kim, P. S., Halligan, J., Cho, N., Oh, C.H. & Eikenberry, A. M. (2005). Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review* 65:6, 646-654.
14. King, C. S., Feltey, K. M. & O'Neill, B. S. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review* 58:4, 317-326.
15. Koprić, I. (2013). Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: *Lokalna samouprava i lokalni izbori*, Zagreb: Institut za javnu upravu.
16. Koprić, I. (2012). *Lokalna samouprava u Hrvatskoj: Pokvarena igračka u rukama politike*. Forum za javnu upravu, Zagreb: Fridrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
17. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
18. Koprić, I., Musa, A. & Lalić-Novak G. (2013). *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
19. Kweit, R. W. & Kweit, M. G. (1984). The politics of policy analysis: The role of citizen participation in analytic decisionmaking. *Policy Studies Review* 3:2, 234-245.

20. Liem, S. (2007). *Constituents of Transparency in Public Administration with Reference to Empirical Findings from Estonia*. Doktorska disertacija, Sveučilište St. Gallen.
21. Maiani, F. (2011). *Citizen participation and the Lisbon treaty: a legal perspective*. Aberdeen: Centre for Study of Public Policy.
22. Marčetić, G. (2013). *Etički standardi i profesionalizacija lokalnog osoblja*. U: Koprić, I. & Đulabić, V. (ur.). *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
23. Moynihan, D. (2003). *Normative and instrumental perspectives on public participation*. *American Review of Public Administration* 33:2, 164-188.
24. Musa, A. (2014). *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
25. Musa, A. (2013). *Transparentnost – kako i zašto? 5*. Forum za javnu upravu. Zagreb: Fridrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
26. Musa, A., Bebić, D. & Đurman, P. (2015). *Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities*. *Hrvatska i komparativna javna uprava - Croatian and Comparative Public Administration*, 15 (2): 415-450.
27. Musa, A. & Đurman, P. (2013). *Challenges of anticorruption policy: a case of Croatia*. Izlaganje pripremljeno za 18. Godišnju konferenciju Srednjeeuropskog politološkog udruženja Third democratic decade: challenges of / for consolidation, 24. – 26. listopada 2013., Plzen, Češka.
28. Musa, A. & Petak, Z. (2015). *Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia*. *International public administration review* 3/4, 117-259.
29. Musa, A., Jurić, M. & Mataija, M. (2011). *Transparency and data protection in the context of e-government: two case studies*. U: *Information Society and Globalization: Transformation of Politics*. Van Dijk, J.A.G. M., Jožanc, N. (ur.). Zagreb: Policy Research Centre.
30. Neshkova, M. I. & Guo, H. D. (2011). *Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, 267–288.
31. OECD (2004). *Građani kao partneri*. Zagreb: Oksimoron.
32. Pasquier, M. & Villeneuve, J.-P. (2007). *Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information*, *International Review of Administrative Sciences* 73:1, 147-162.
33. Pollitt, Christopher (2002). *Clarifying Convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform*. *Public Management Review* 4:1, 471-492.
34. Roberts, N. (2004). *Public deliberation in an age of direct citizen participation*. *American Review of Public Administration* 34:4, 315-353.
35. Rowe, G. & Frewer, L. J. (2004). *Evaluating Public- Participation Exercises: A Research Agenda*. *Science, Technology, & Human Values* 29:4, 512-556.
36. Svara, J. H. i Denhardt, J. (2010). *White Paper The Connected Community: Local Governments as Partners in Citizen Engagement and Community Building*. Arizona State University.
37. Yang, K. & Pandey, S. K. (2011). *Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes*. *Public Administration Review studeni/prosinac*, 880-892.
38. Wang, X. (2001). *Assessing Public Participation in U.S. Cities*. *Public Performance & Management Review* 24:4, 322-336.

39. Wang, X. i Wan Wart, M. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review* ožujak/travanj, 265-278.

## Dokumenti i pravni izvori

1. Ugovor o Europskoj uniji (konsolidirana verzija, 2012). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT> [15.10.2015.].
2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (konsolidirana verzija, 2012). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> [15.10.2015.].
3. Europska komisija (2001). Bijela knjiga o europskoj vladavini. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:110109> [15.10.2015.].
4. Gospodarsko povjerenstvo Ujedinjenih naroda za Europu (1998). Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. Dostupno na: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> [15.10.2015.].
5. Mandelkernovo izvješće o boljoj regulaciji, 2001. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf) [15.10.2015.].
6. Europska komisija (2002). Opća načela i minimalne standarde za konzultiranje zainteresirane javnosti. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF> [15.10.2015.].
7. Povjerenik za informiranje (2014). Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2014. Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/izvjesce-o-provedbi-zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2014/> [15.10.2015.].
8. Ured za udruge Vlade RH (2014). Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2015/216%20sjednica%20Vlade/216%20-%208.pdf> [15.10.2015.].
9. Zakon o sustavu države uprave (NN 150/11, 12/13).
10. Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 90/11).
11. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15).
12. Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15).
13. Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13).
14. Poslovnik Vlade RH (NN 121/12).
15. Poslovnik Hrvatskog sabora (NN 81/13).
16. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.
17. Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016. godine.
18. Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2012. do 2013.

### EUROPEANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE PRINCIPLE OF OPENNESS

*Public administration openness is one of the basic principles of the European administrative space, including public administration visibility and accessibility to citizens, as well as possibility of citizens' involvement in decision making, formulation of policies and regulations. The European Union recognizes openness as a fundamental principle for the functioning of institutions at the European level, but also encourages member and candidate states to adopt and achieve openness in the practice of national administrative organizations, mainly through soft law mechanisms. Since the 2000's, the process of Europeanization has led to numerous adjustments of the Croatian public administration, including the implementation of the principle of transparency and openness, especially during the final stages of the accession process. The issue of public administration openness has been recognized as an important preventive mechanism within the anticorruption policy and has consequently become a part of the European policy of conditionality. Although the instruments for achieving openness are numerous, one of the most common are public consultations or consultations with interested public. Public consultations are regulated at the European level. The practice of the Court of Justice of the EU, the European Commission recommendations and promotion of cooperation and good practice exchange, without concrete binding rules, indicate that it is an area dominated by the so-called horizontal Europeanization and soft law. In Croatia, public consultations are primarily regulated by the Act on the Right to Access Public Information, but also by other laws and bylaws. Normative progress has been achieved in 2009 by issuing The Code of practice on consultation with the interested public in procedures of adopting laws, other regulations and acts. With respect to implementation, improvement has not been achieved before 2013 with amendments to the Act on the Right to Access Public Information, which introduced adequate institutional mechanism for the implementation process. However, the implementation of public consultations is still defective, particularly at the local and regional level, and in the case of the broad legal category of public authorities.*

**Key words:** *public administration; openness; Europeanization; European Union; Croatia; public consultations; implementation of the public consultations.*