

CIVIL PARTICIPATION IN PASSING OF LEGAL NORMS

SUDJELOVANJE GRAĐANA U DONOŠENJU PRAVNIH NORMI

ROMIC, Danijela

Abstract: *Participation of citizens and their organisations in procedures of passing legal norms is one of the basic principles of good governance. The good governance is the one, which respects basic human rights of citizens, their incorporation into all phases of passing and carrying out the legal norms and stimulates the development of civil society. Thus, passing of legal norms is secured, by means of which the addressees are willingly submitted to, what enables the normal functioning of the legal system.*

Key words: *civil participation, passing of legal norms, civil society, good governance*

Sažetak: *Sudjelovanje građana i njihovih organizacija u postupcima donošenja pravnih normi jedno je od temeljnih načela dobre vladavine. Dobra vladavina je ona koja poštuje temeljna prava građana, njihovo uključivanje u sve faze donošenja i provedbe pravnih normi te potiče razvoj civilnog društva. Na taj način osigurava se donošenje pravnih normi kojima se adresati dobrovoljno podvrgavaju što omogućava normalno funkcioniranje pravnog sustava.*

Ključne riječi: *sudjelovanje građana, donošenje pravnih normi, civilno društvo, dobra vladavina*



Authors' data: Danijela Romic, univ. spec. admin. publ., Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Vukovar, dromic@vevu.hr

1. Uvod

Pravne norme su društvena neophodnost u modernim državama jer sva područja života i rada ljudi moraju biti pravno regulirana. Pravna norma postavlja temelj, okvir unutar kojeg pravne i fizičke osobe, te svi drugi subjekti unutar jedne države mogu, smiju i trebaju uklopiti sva svoja djelovanja. One utječu na sva područja života ljudi, pa tako i na gospodarstvo, te na taj način mogu utjecati na ukupni društveni rast i razvitak. Donositelji pravnih normi su politička tijela, najčešće parlamenti, no često i vlade i ministri. Kao donositelji pravnih normi mogu se pojaviti i razna druga javno-pravna tijela, no njihov domet je ograničen na korisnike njihovih usluga. Subjekti na koje se pravna norma odnosi često pokušavaju izbjeći dometu pravne norme jer je doživljavaju kao nešto nametnuto, ograničavajuće i obvezujuće, kao nešto što poziva na revolt i pobunu. No, ukoliko adresat sudjeluje u donošenju pravne norme, ukoliko ga se uključi i pita za njegovo mišljenje, uvaži njegove prijedloge i primjedbe, tada pravna norma postaje okvir za dobrovoljno ponašanje, ona je prihvaćena kao pravila igre koja smo sami sebi odredili i postavili. Takva pravila je lako poštivati i provoditi jer odražavaju naš stav o određenom pitanju.

2. Dobra vladavina i civilno društvo

Pojam dobre vladavine ili dobrog upravljanja (good governance) moguće je definirati na razne načine i u teoriji već postoje brojne definicije, no temeljne karakteristike pojma određene su u Bijeloj knjizi Europske vladavine i to su: odgovornost za postignuti učinak, sudjelovanje građana u političkim procesima, predvidivost u postupanju, transparentnost postupanja, učinkovitost, djelotvornost i koherentnost.[1] Europska komisija smatra da kvaliteta i učinkovitost europskih politika ovisi o širokoj uključenosti građana u procese nastanka i implementacije istih. Uključivanje i sudjelovanje građana osigurava povjerenje u rezultate utvrđenih politika i institucije koje ih donose, lakše prihvaćanje i usvajanje utvrđenih politika, te doprinosi jačanju odgovornosti civilnog društva.[2] Civilno društvo je područje institucija, organizacija, mreža i pojedinaca smještenih između obitelji, države i tržišta, povezanih nizom civilnih pravila koja zajedno dijele, a u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa.[3] Svojim aktivnostima organizacije civilnog društva mogu biti aktivni kritičari dnevno političkih igara, no njihova kritika može ponekad biti neosnovana i pretjerana. Naime, organizacije civilnog društva ipak su interesne organizacije, zagovaraju interes određene grupacije, što nije nužno najbolje za sve. Ukoliko svojim djelovanjem, kritikama, primjedbama i na druge načine ometaju normalan rad državnih tijela i institucija to sigurno nije u interesu svih građana. Zbog toga je sastavni dio aktivnog sudjelovanja građana i njihovih organizacija odgovornost za njihova djelovanja. Kada građani sudjeluju u postupku donošenja propisa, kada iznesu svoje stavove i mišljenja, tada ne mogu poslije prozivati bilo koga za loš rad, već moraju krenuti najprije od sebe, jesu li oni učinili sve što je u njihovoj moći da se donese odluka koja je u interesu najvećeg broja građana.

U tranzicijskim zemljama, tako i u Republici Hrvatskoj, organizacije civilnog društva relativno su nova pojava, za razliku od zapadnih demokracija u kojima postoji

razgranata mreža raznih subjekata koji pokrivaju sva područja interesa građana, od zaštite okoliša do socijalnih prava. Organizacije civilnog društva u tranzicijskim zemljama najviše se bave socijalnom politikom i demokratizacijom društva, promoviraju minimalne standarde poštivanja ljudskih prava i ljudskog dostojanstva, te ih zbog toga političari i stranački poslušnici često proglašavaju neprijateljski nastrojenim remetilačkim faktorima.[3] No, istinski problem postojanja i djelovanja organizacija civilnog društva u svim tranzicijskim zemljama je negativna percepcija građana i izostanak želje za osobnim angažmanom u tim organizacijama. Građani Republike Hrvatske vrte se u začaranom krugu nezadovoljstva vladajućim elitama, uvjerenosti u nemogućnost promjene i odsutnost bilo kakvog osobnog aktiviranja u pokušaju stvaranja bolje sadašnjosti. Naši građani su uljuljani u svoje nezadovoljstvo, imaju dežurne krivce za sve što im se događa, a osobno se ne žele uplitati ni u što drugo izvan osobnih problema. To su definitivno posljedice društva u kojem smo živjeli i radili 50-tak godina, a koje je zahtijevalo pasivnog i poslušnog građanina koji ne razmišlja previše svojom glavom niti ima svoje stavove o bilo čemu. No, ta su vremena prošla, moderne države kao sustavi sve su veće, sve je više problema koje moraju rješavati, sve više pitanja koja treba regulirati. U takvom obilju problema neophodne su razne nedržavne organizacije koje će svojim djelovanjem, pritiscima i lobiranjem zastupati interese pojedinih, često marginaliziranih, skupina građana koji su okupljeni zajedničkim interesima. Koliko god su organizacije civilnog društva dobre i neophodne one nisu savršene i nisu lijek za sve. Postoje brojni problemi koji mogu proizaći iz njihova djelovanja kao što su blokiranje normalnog rada, života i reformi, političko onesposobljavanje većine iskorištavajući položaj manjine, inertnost i strah većine građana da se suprotstave idejama koje iznose manjinske grupe kako se to ne bi protumačilo kao ksenofobija, a posebno je opasna situacija u kojoj civilno društvo postaje vladavina ljudi s najviše slobodnog vremena koji onda predstavljaju samo sebe i svoje interese, a ne interese većine.[4]

3. Sudjelovanje građana u donošenju pravnih normi u Republici Hrvatskoj

U svojoj namjeri da hrvatsko društvo približi standardima Europske unije Vlada Republike Hrvatske donijela je brojne strateške dokumente kojima se promovira i potiče aktivno sudjelovanje građana u donošenju pravnih normi. Prvi takav dokument je Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006. do 2011. godine. Cilj Strategije je stvaranje uvjeta za razvoj zajednice u kojoj građani i organizacije civilnog društva u sinergiji s drugim sektorima aktivno, ravnopravno i odgovorno, na načelima održivog razvoja i djelovanja za opće dobro, sudjeluju u ostvarivanju društva blagostanja i jednakih prilika za sve.[5] Sljedeći relevantan dokument je Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. do 2011. donesena u ožujku 2008. godine. Strategijom se utvrđuje pet glavnih smjerova reforme državne uprave među kojima je za ovaj rad relevantan prvi – primjena načela i prakse dobrog upravljanja prema najboljim europskim standardima, što uključuje, između ostalog i poboljšanje koordinacije, otvorenost i participaciju građana.[6] Na temelju navedenih dokumenata, poštujući europske izvore, Vlada Republike Hrvatske

je prihvatila Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (dalje u tekstu Kodeks).[7] Kodeks je deklaratorni akt, iako to u njemu nije izriječno utvrđeno, te se nepoštivanje njegovih odredbi ne može ni na koji način sankcionirati. Kodeksom se utvrđuju opća načela, standardi i mjere za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata državnih tijela, kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit. Njegova svrha je da svim tijelima koja su uključena u proces donošenja zakona i propisa pruži smjernice koje proistječu iz dosadašnjih konkretnih praktičnih iskustava dijaloga i suradnje tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i zainteresirane javnosti, a njegov cilj je olakšati interakciju s građanima i predstavnicima zainteresirane javnosti u demokratskom procesu, te potaknuti aktivnije sudjelovanje građana u javnom životu. Kako bi se odredili potencijalni adresati Kodeksa, pod pojmom zainteresirane javnosti podrazumijevaju se svi građani, organizacije civilnoga društva, 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. Kodeksom su predviđena četiri stupnja sudjelovanja zainteresirane javnosti: informiranje, savjetovanje, uključivanje i partnerstvo, gdje je informiranje najuži a partnerstvo najširi oblik sudjelovanja zainteresirane javnosti. Temeljna načela suradnje javnih vlasti i građana su: sudjelovanje građana u javnim poslovima, međusobno povjerenje građana i institucija, otvorenost i odgovornost svih subjekata, te djelotvornost. Kodeks dobre prakse kojeg je donijela Konferencija nevladinih organizacija, a prihvatilo Vijeće ministara Vijeća Europe [8] i koji je bio uzor za izradu Kodeksa kao temeljno načelo spominje još neovisnost organizacija civilnog društva. Svaki oblik ovisnosti sprječava organizacije civilnog društva u objektivnom, pravodobnom i kvalitetnom zastupanju općih interesa, te je šteta što to načelo nije obuhvaćeno Kodeksom. Kako bi se olakšala primjena Kodeksa utvrđeni su minimalni standardi i mjere koje bi se trebale poštivati u postupcima savjetovanja javnosti. Javnost bi trebala biti pravodobno informirana o planu donošenja propisa u tekućoj godini, nositeljima izrade i predviđenom vremenskom obrascu donošenja propisa. Tijela nadležna za izradu nacrt propisa trebala bi ih javno objaviti, na svojim internetskim stranicama ili na drugi način, uz objavu roka u kojem se mogu dostavljati primjedbe i prijedlozi, a koji ne bi trebao biti kraći od 15 dana. Europski Kodeks precizno određuju Internet stranicu na kojoj se mogu pronaći svi nacrti i prijedlozi propisa, zainteresirani subjekti ne moraju pretraživati Internet stranice svih državnih ili lokalnih tijela kako bi našli nekakav prijedlog, a rokovi koji su ostavljeni za prijedloge i primjedbe znatno su duži nego to određuje Kodeks.[8] Javno bi se trebala objavljivati i sva očitovanja koja su zainteresirani subjekti dostavili, te obrazloženja neprihvaćenih prijedloga kako bi proces savjetovanja bio transparentan.

4. Zaključak

Utjecaj organizacija civilnog društva i zainteresiranih subjekata na izradu, donošenje i provedbu pravnih propisa u Republici Hrvatskoj nije velik. Donošenjem Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih

propisa i akata to bi se moglo promijeniti jer je njime postavljen pravni okvir za sudjelovanje zainteresiranih subjekata u donošenju propisa. Oni imaju mogućnost sudjelovanja, no ta mogućnost, na žalost, još uvijek ovisi o dobroj volji donositelja pravnih propisa jer Kodeks nije pravno obvezujući akt. Osim toga, Kodeks sadrži odredbu kojom se omogućuje da se u žurnim okolnostima, razdoblje i načini savjetovanja mogu na odgovarajući način prilagoditi, konkretno skratiti rokovi za dostavu prijedloga i mišljenja. Zbog svega navedenog poštivanje njegovih normi bit će prepušteno političkoj volji vladajuće elite, ali i upornosti, sustavnom radu i pritisku organizacija civilnog društva. Kako je Kodeks tek donesen, još nije moguće govoriti o rezultatima njegovog donošenja, tek će vrijeme pokazati je li to bio samo kozmetički potez za europske promatrače i je li civilno društvo i njegove organizacije u Hrvatskoj sposobno biti ravnopravni čimbenik u oblikovanju i formiranju javnih politika. Ukoliko želimo postati članovi europske obitelji moramo ozbiljno početi prihvaćati, usvajati i živjeti temeljna načela Europske unije, među kojima je i uključenost i odgovornost građana.

5. Literatura

- [1] Mendeš, I. (2004). Načela javne uprave i upravljanja u Europskoj uniji. *Anali hrvatskog politološkog društva*, Vol.1., No.1., str. 247 - 252, ISSN-1845-6707
- [2] European Governance (2001). A White Paper, *dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf*, pristup 3-12-2009
- [3] Bežovan, G. (2003). Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju*, Vol. 34., No. 3-4, str. 127-142, ISSN - 0350-154X
- [4] Reese-Schäfer, W. (2004). Civilno društvo i demokracija, *Politička misao*, Vol. 41., No.3., str. 65-79, ISSN – 0032-3241
- [5] Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006. do 2011. godine, *dostupno na: http://www.civilnodrustvo-istra.hr/fileadmin/datoteke/Korisni_dokumenti_2/NacStrategija-civdrustvo2006.pdf*, pristup 3-12-2009
- [6] Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. do 2011., *dostupno na: <http://www.uprava.hr/strat-hr.pdf>*, pristup 3-12-2009
- [7] Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, *Narodne novine* br. 140., ISSN-1333-9273
- [8] Code of good practice for civil participation in the decision-making process, *dostupno na: http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_good_practice_en.pdf*, pristup 3-12-2009



Photo 158. Students on trade practice / Studenti u trgovinskoj praksi