

# Smjernice za poboljšanje procesa javnih savjetovanja i javnih rasprava te pristupa informacijama

Prostornim planovima, zahvatima u okolišu te različitim aktima koje donose tijela javne vlasti presudno se utječe na kvalitetu života i rada te održivost lokalnih zajednica. No, javnost se u procese odlučivanja o spomenutim aktima i zahvatima uobičajeno ne uključuje prije faze javne rasprave, odnosno savjetovanja s javnošću, kada više nisu moguće bitne izmjene. Tek manji broj primjedbi i prijedloga zainteresirane javnosti biva uvažen. Savjetovanja se prečesto provode skraćivanjem propisanog roka. Rezultat je sužen prostor za sudjelovanje u donošenju odluka, nepovjerenje građana prema vlastima, odnosno kriza predstavničke demokracije.

Rano uključivanje širokog kruga dionika u donošenje odluka, poštovanje i unapređenje regulative vezane uz pristup informacijama, zaštitu okoliša i građansku participaciju, odnosno izravnu demokraciju te uvažavanje argumenata zainteresirane javnosti tijekom javnih rasprava i savjetovanja, doprinijelo bi kvalitetnijim aktima i politikama, većoj javnoj podršci, zajedničkoj odgovornosti, kao i motivaciji i povjerenju građana.

# Opis stanja u području

Kada je riječ o pristupu informacijama, iz iskustva okolišnog civilnog sektora može se zaključiti da je situacija znatno poboljšana nakon novele Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. godine, kada je uvedeno neovisno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje. Tijela javne vlasti od tada u velikoj mjeri pružaju tražene informacije<sup>1</sup>, za razliku od ranijeg razdoblja. Ukoliko tijela javne vlasti ne pruže tražene informacije, korisnici imaju mogućnost podnijeti žalbu drugostupanjskom tijelu - Povjereniku za informiranje, odnosno izjaviti prigovor o kojem čelnik tijela javne vlasti odlučuje rješenjem, na koje se također može izjaviti žalba Povjereniku. U slučaju podnošenja žalbe Povjereniku za informiranje praktični problem u ostvarivanju prava na pristup informacijama proizlazi iz činjenice da Povjerenik žalbe ponekad rješava nakon Zakonom propisanog roka od 60 dana. Protiv rješenja Povjerenika, tijela javne vlasti ili korisnici mogu pokrenuti upravni spor na Visokom upravnom sudu (VUS). Iz iskustva udruga proizlazi da sudski postupci ponekad traju i dvostruko duže, pa i mnogo više od propisanog roka od 90 dana<sup>2</sup>.

1 Godišnja izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama Povjerenika za informiranje navode da su tijela javne vlasti 2024. usvojila 70% ukupnog broja riješenih zahtjeva za pristup informacijama, 2023. usvojeno je 68% od ukupnog broja riješenih zahtjeva, a 71% 2022.

2 Primjerice, u ovom se slučaju presuda VUS-a čekala gotovo dvije godine: <https://tom.pristupinfo.hr/pregledsud.php?izb=402>; u ovom slučaju gotovo godinu dana: <https://tom.pristupinfo.hr/pregledsud.php?izb=407>.

Iako je Povjerenik uvelike unaprijedio svoj rad po pitanju rješavanja žalbi u propisanom roku u odnosu na ranije razdoblje, kada su korisnici rješavanje žalbi katkad čekali i godinu dana ili čak i duže<sup>3</sup> te VUS u najvećoj mjeri presude donosi u zakonskom roku, prekoračenje propisanih rokova, bilo od strane Povjerenika, bilo od strane Visokog upravnog suda, u suprotnosti je s načelom pravodobnosti informacija propisanim Zakonom te negativno utječe na realizaciju prava na pristup informacijama.

3 O ovome svjedoči i Gongova platforma za pristup informacijama "Imamo pravo znati": "Ako dođete do toga da trebate pokrenuti drugostupanjski postupak kod Povjerenika za informiranje, pomirite se s činjenicom da tim putem nećete brzo doći do tražene informacije." Treba također uzeti u obzir da je Povjerenik za informiranje započeo svoj rad iznimno potkapacitiran. Vidi npr. <https://gong.hr/2014/09/23/ured-povjerenice-za-informiranje-na-razini-ngo-a-s/>

Kako bi "ubrzao stvar", korisnik može protiv Povjerenika pokrenuti upravni spor, no, kako je vidljivo iz godišnjih izvješća o provedbi Zakona, tek se manji broj korisnika odlučuje za ovakav potez. S obzirom na to da Povjerenik godišnje rješava u prosjeku više od 1000 žalbi, a tu su i spomenuti upravni sporovi protiv rješenja Povjerenika na Visokom upravnom sudu<sup>4</sup>, kao i druge Zakonom propisane uloge Povjerenika (inspekcijski nadzor, nadzor nad provedbom, edukacija službenika za informiranje, podrška korisnicima u ostvarivanju prava) izvjesno je da korisnici razumiju opseg posla i važnost djelovanja Povjerenika. Rješenja Povjerenika u vrlo visokom postotku potvrđena su na Visokom upravnom sudu, odnosno organizacije civilnog društva su u najvećoj mjeri zadovoljne s rješavanjem Povjerenika i rijetko same pokreću upravne sporove protiv rješenja Povjerenika. Međutim, kada je riječ o Ustavom zajamčenom pravu, kao što je to pravo na pristup informacijama, potrebno je osigurati da najviša tijela koja procjenjuju i prosuđuju zakonitost postupanja drugih tijela javne vlasti nemaju i sama probleme s poštivanjem Zakonom propisanih rokova.

Prema iskustvu civilnog društva, poseban su problem tijela javne vlasti koja opetovano, u pravno istovjetnim situacijama, ne pružaju informacije na zahtjev korisnika, ne uvažavaju praksu Povjerenika i Visokog upravnog suda te zbog kojih se vode upravni i sudski postupci koji opterećuju sustav - i Povjerenika, i Visoki upravni sud, dok korisnici pritom dugo čekaju na tražene informacije<sup>5</sup>.

4 Prema podacima iz godišnjeg Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu, Povjerenik je imao u rješavanju 1258 žalbi 2024, 1342 žalbi 2023. te 1324 2022. Protiv vlastitih rješenja Povjerenik je 2024. zaprimio 46 tužbi, 2023. 65 tužbi, a 2022. 46 tužbi.

5 Npr. tzv. slučaj HBOR iz prakse Zelene Istre: <https://bankwatch.org/blog/just-can-t-get-enough-judgments-croatian-export-bank-still-firmly-riding-the-waves-of-opacity>

Tu su i tijela koja ne pružaju informacije potrebne za rješavanje žalbi samom Povjereniku za informiranje koji, posljedično, nije u mogućnosti donijeti rješenje u roku.

Prekršajne odredbe Zakona bi mogle biti koristan alat u osiguravanju prava na pristup informacijama, no problemi koji se mogu iščitati iz izvješća Povjerenika jesu: dugotrajnost postupaka na nekim prekršajnim sudovima ili postupaka po žalbi pred Visokim prekršajnim sudom RH, što rezultira zastarom prekršajnog progona, te neujednačenost prakse na prekršajnim sudovima. Ovo potvrđuju i iskustva udruga, prema kojima je navedeno još jedan pokazatelj pravne nesigurnosti, koja se negativno odražava na pravo građana i organizacija civilnog društva na pristup informacijama.

Zakonom o pravu na pristup informacijama te Zakonom o instrumentima politike boljih propisa propisuje se i način provedbe i trajanje savjetovanja s javnošću. Savjetovanje s javnošću u pravilu u traje 30 dana, a samo iznimno, može trajati i kraće, no tada razlozi za skraćeno trajanje savjetovanja moraju biti detaljno obrazloženi i objavljeni putem portala "e-Savjetovanja". Analiza dr. sc. Krune Kardova "Represija nad okolišnim inicijativama i organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj" (2024.)<sup>6</sup> ukazala je na poražavajuće podatke vezane uz postupke savjetovanja s javnošću - od 2013. do 2022. prevladavaju savjetovanja koja su bila kraća od zakonski propisanih 30 dana, dok je u periodu 2019.-2022. udio savjetovanja kraćih od 30 dana iznosio 90% ili više. U skladu s tim nalazom, Povjerenik za informiranje u dva posljednja izvješća o provedbi Zakona ističe

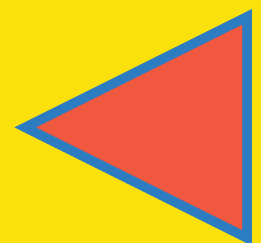
6 Analiza izrađena u sklopu projekta "Civic space preservation and restoration": <https://zelena-akcija.hr/hr/vijesti/tuzbe-i-zastrasivanja-prva-analiza-represi-je-nad-okolisnim-organizacijama>.

zabrinutost činjenicom "da se skraćivanje roka ne smatra iznimkom za kojom se poseže samo u opravdanim situacijama, već je skraćivanje roka postalo u najvećem broju slučajeva pravilo".

Iskustva civilnog društva, kao i godišnja izvješća Povjerenika tijekom posljednjih godina<sup>7</sup> te komentari korisnika na državnom internetskom portalu za savjetovanja s javnošću, e-Savjetovanja, pokazuju da apeliranje Povjerenika ili civilnog društva na poštivanje zakona prilikom provedbe savjetovanja iz godine u godinu na tijela javne vlasti nema bitnog efekta. Jedan od primjera su nacrti Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću o kojima tijekom posljednje dvije godine savjetovanje u trajanju od svega pet, odnosno 7 dana provodi Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, kako je vidljivo na portalu [eSavjetovanja](#), dok je tijekom ranijih godina (2020.-2023.) mahom skraćena savjetovanja provodilo Ministarstvo financija. Povjerenik nema ovlast stavljanja akata van snage u slučaju nepravilno provedenog postupka savjetovanja, a upućuje korisnike na mogućnost pokretanja postupka ocjene zakonitosti općeg akta pred Visokim upravnim sudom RH. Međutim, civilno društvo i građani nemaju nužno kapaciteta za navedene postupke, dok je na konkretnom primjeru spomenute uredbe vidljivo da bi postupak za ocjenu zakonitosti, upravo za udruge, mogao biti bez efekta (u slučaju donošenja odluke VUS-a po isteku kalendarske godine za koju se uredba donosi) ili kontraproduktivan, odnosno mogao bi dovesti do teškoća u provedbi javnih natječaja kojima se dodjeljuju sredstva za projekte te negativno utjecati na održivost udruga. Način donošenja Uredbe kazuje i o odnosu države

prema Savjetu za razvoj civilnog društva, koji je, tijekom sedmog saziva (2020.-2023.) izradio hodogram donošenja Uredbe, prema kojem bi se Uredba donosila sukladno zakonski predviđenoj proceduri, no kojeg se tijela javne vlasti ne pridržavaju.

Gore spomenuta analiza dr.sc. Kardova, ukazala je na iskustvo udruga prema kojima se prihvaćaju pretežito komentari manje važnosti koji se tiču nomotehničkih pitanja, dok se odbijaju prijedlozi i mišljenja koja su za sam predmet javne rasprave važnija. Od 2015. do 2022. godine, "udio zaprimljenih komentara u javnim savjetovanjima za koje je ishod bio "primljeno na znanje" iznosi prosječno 35% što je više od zajedničkih udjela prihvaćenih i djelomično prihvaćenih prijedloga, a u prosjeku čak više i od odbijenih prijedloga". Analiza zaključuje da državna tijela u praksi u postupcima javnog savjetovanja koriste tu kategoriju "kako bi izbjegla analize i uzimanja u obzir značajnog broja pristiglih prijedloga i mišljenja javnosti" te ukazuje da je situacija na lokalnoj razini još i gora. "Primljeno na znanje" opravdano je primjenjivati jedino u situacijama u kojima komentar ne iskazuje nikakvo mišljenje niti prijedlog koji je vezan uz dokument na koji se odnosi. U takvim slučajevima sam odgovor "primljeno na znanje" treba sadržavati i kratko obrazloženje zbog kojeg je odgovoreno na taj način.



7 <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-iz-vjesca-o-provedbi-zppi/izvjesca-o-provedbi-zppi/>

Iako se prostornim planovima i zahvatima u okolišu presudno utječe na kvalitetu života i rada te održivost lokalnih zajednica, procesi odlučivanja o njima najčešće nisu otvoreni javnosti prije faze javne rasprave, kada je za bitne izmjene planova, odnosno razmatranje načina provedbe planiranih zahvata već prekasno. Građanima se tijekom javnih rasprava uobičajeno prezentiraju kompleksni stručni dokumenti na velikom broju stranica, dok je za njihovo puno razumijevanje često potrebna stručna ekspertiza iz različitih znanosti, odnosno područja poput prava, arhitekture/urbanizma, rudarstva, energetike, geodezije, ekologije, biologije i kemije.

S obzirom na složenost akata, rokovi za javne rasprave su prekratki - od 15 (donedavno osam) dana za izmjene i dopune prostornih planova, do 30 dana za nove planove, elaborate i studije utjecaja na okoliš. Uobičajeno, građani ne prate web stranice nadležnih tijela i nemaju informacije o ovim postupcima te se, posljedično, ne uključuju u njih. Informacije o postupcima vezanim za okoliš i prostor ponekad su smještene u rubrikama na webovima nadležnih tijela do kojih nije lako doći ili su istaknute na način koji nije privlačan građanima te ih ne poziva na sudjelovanje u postupku. Osim na službenim webovima, objave javnih rasprava dostupne su, u pravilu, na jedan dan, isključivo u dnevnim novinama i nisu vizualno atraktivne. K tome, čitanost, odnosno prodaja tiskanih medija kontinuirano opada. U najboljem slučaju, udruge koje se bave sudjelovanjem javnosti u donošenju odluka, informiraju građane o postojanju postupka te ih motiviraju na sudjelovanje. Opisana formalna narav i složenost procesa sudjelovanja u donošenju odluka o prostoru i okolišu obeshrabruju participaciju građana i udruga. Slično bi se moglo reći i za akte koji

se donose temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama.

Kada je riječ o javnim raspravama koje se provode temeljem Zakona o prostornom uređenju i Zakona o zaštiti okoliša, iskustva okolišnog sektora slična su ranije opisanim vezanim za savjetovanja s javnošću - primjedbe i prijedlozi organizacija rijetko se usvajaju.

Primjerice, 82 građana i udruga iz Pule uputili su primjedbe u sklopu postupka procjene utjecaja na okoliš za planirani zahvat - novi kamenolom "Vidrijan I". Eksploatacija tehničko-građevnog kamena koja se planira u blizini obiteljskih kuća podrazumijeva miniranje. Mnogi građani svjedoče o štetama pretrpljenim tijekom posljednjih 40 godina rudarenja u postojećem kamenolomu "Vidrijan", pa se, razumljivo, protive nastavku rudarenja. Iz rješenja kojim Ministarstvo zaštite okoliša i prirode odlučuje o prihvatljivosti zahvata za okoliš vidljivo je da primjedbe u najvećoj mjeri nisu prihvaćene. Slučaj ilustrira "uobičajen scenarij" te iz iskustva okolišnih udruga proizlazi da spomenuto ministarstvo iznimno rijetko procjenjuje zahvate kao neprihvatljive za okoliš.

Građani i udruge imaju jednako malo utjecaja na prostorne planove, a radi se o sustavnom problemu najčešće prekasnog uključivanja građana u procese izrade prostornog plana o kojem se već duže vrijeme raspravlja na nivou struke te za čije se rješavanje predlaže rana participacija.<sup>8</sup> Primjerice, primjedbe i prijedlozi vezani za Muzil, koje su - s ciljem sprečavanja turistifikacije 160 ha velike nekadašnje vojne zone te otvaranja prostora građanima -

8 .....  
[https://www.zelena-istra.hr/media/filer\\_public/d2/51/d251c158-9305-4bd7-974b-d7d2ec2e9dc1/smjernice-za-odrzivo-i-participativno-planiranje-prosto-ra-final.pdf](https://www.zelena-istra.hr/media/filer_public/d2/51/d251c158-9305-4bd7-974b-d7d2ec2e9dc1/smjernice-za-odrzivo-i-participativno-planiranje-prosto-ra-final.pdf)

prilikom izmjena Prostornog plana uređenja te Generalnog urbanističkog plana Grada Pule, sastavili arhitekti, a koje je potpisalo preko 5.000 građana Pule sve su odbačene. Primjedbe i prijedlozi se, prema iskustvima udruga, rijetko prihvaćaju.

Pritom Zakon o prostornom uređenju barem predviđa da se u izvješću s javne rasprave objavljuje popis sudionika javne rasprave, prihvaćene primjedbe te obrazloženje neprihvatanja, odnosno djelomičnog prihvatanja te nerazmatranja primjedbi. Također, predviđa dužnost provedbe ponovne javne rasprave ako se prijedlog plana, temeljem prihvaćenih primjedbi, prijedloga i mišljenja izmijeni tako da nova rješenja zbog kojih nova rješenja nisu u skladu s programskim polazištima iz odluke o izradi prostornog plana. S druge strane, kada je riječ o postupcima procjene utjecaja na okoliš propisanih Zakonom o zaštiti okoliša, odnosno Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, propisano je da izvješće s javne rasprave sadrži popis sudionika u javnoj raspravi čiji su prijedlozi i primjedbe vezano za predmet javne rasprave prihvaćeni te tek "naznaku" primjedbi i prijedloga koji nisu prihvaćeni ili su djelomično prihvaćeni, uz pripadajuće obrazloženje. Rezultat toga su rješenja nadležnog ministarstva u kojima se ne može iščitati ime i prezime svakog sudionika rasprave, odnosno u kojima nema popisa svake primjedbe i odgovora na nju, već se brojni komentari sažimaju i ne povezuju s tekstom studije utjecaja na okoliš pa je teško ili nemoguće povezati usvajanje primjedbi s učincima tog usvajanja. K tome, ne postoji obveza objave izmijenjene studije utjecaja na okoliš u skladu s usvojenim prijedlozima i primjedbama javnosti.<sup>9</sup> Uobičajena je i pravna

9 Na navedeno upućuje okolišni sektor i kroz komentare na izmjene i dopune Zakona o zaštiti okoliša još 2017. godine: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=5334&SortBy=UserName&Order=Descending>

nesigurnost koja proizlazi iz činjenice da se u upravnim sporovima koji se vode protiv rješenja ministarstva o prihvatljivosti zahvata za okoliš ponekad uzimaju, a ponekad ne uzimaju u obzir važne činjenice - primjerice, propisana usklađenost zahvata s prostornim planovima<sup>10</sup>. Pritom se najčešće razmatra tek procedura provođenja postupka, dok se ključni argumenti udruga koji se odnose na sadržaj utjecaja studija utjecaja na okoliš ne razmatraju.<sup>11</sup>

U Dubrovniku 2013. i Puli 2022. su građani ogorčeni vlastitom isključenosti iz upravljanja prostorom nastojali lokalnim referendumom utjecati na prostorne planove koje su smatrali štetnim za vlastite lokalne zajednice i krojenim u svrhu ostvarivanja privatnih, umjesto javnog interesa. "Inicijativa za Lungomare" u Puli nastojala je spriječiti prenamjenu zemljišta iz sportsko-rekreacijske u turističko-građevnu zonu, odnosno očuvati posljednju zonu za rekreaciju i opuštanje uz more namijenjenu građanima Pule, a ne turistima. U Dubrovniku su udruge i građani okupljeni u inicijativu "Srđ je naš!" nastojali zaustaviti izmjene prostornih planova koje bi omogućile prekomjernu izgradnju,

10 Navodimo ilustrativne primjere. U upravnom sporu vezanim za LNG terminal na Krku, sud nije razmatrao usklađenost zahvata s prostornim planovima: <https://zelena-akcija.hr/en/news/lng-presuda-nece-za-ustaviti-kampanju-protiv-izgradnje-terminala>. U slučaju kamenoloma u Marčani, neusklađenost zahvata s prostornim planovima bila je ključna za poništavanje rješenja Ministarstva zaštite okoliša i prirode: [https://www.zelena-istra.hr/media/filer\\_public/be/aa/beaa827a-951b-459e-bcfb-965a5eb60d49/2015\\_01\\_15\\_presuda\\_kamenolom\\_marcana.pdf](https://www.zelena-istra.hr/media/filer_public/be/aa/beaa827a-951b-459e-bcfb-965a5eb60d49/2015_01_15_presuda_kamenolom_marcana.pdf).

11 Kako je navedeno u komentarima okolišnih organizacija tijekom savjetovanja o Zakonu o zaštiti okoliša "rad sudova obično se svodi na proceduralnu provjeru postupka, dok se tek vrlo rijetko dublje preispituje sadržaj studija utjecaja na okoliš. Studija kao stručna podloga može i mora biti predmetom preispitivanja u postupku pred sudom jer je upravo ona conditio sine qua non postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš. Upravni sudovi koji se usredotoče samo na proceduru ne provode Aarhušku konvenciju djelotvorno."

odnosno apartmanizaciju pod krinkom izgradnje golf terena na Srđu. Kako je opisano u analizi dr.sc. Kardova, u oba slučaja protiv aktivista pokrenute su tzv. SLAPP tužbe, strateške sudske tužbe protiv sudjelovanja javnosti od strane investitora. Također, u oba slučaja inicijative su sudskim putem dokazale nezakonitost donošenja prostornih planova na lokalnoj razini.<sup>12</sup> U oba slučaja građani koji su izašli na referendum u najvećoj mjeri usprotivili su se planiranom razvoju prostora, no referendumi nisu uspjeli postići svoj cilj zbog zakonom propisanog uvjeta da na lokalni referendum mora pristupiti većina od ukupnog broja birača kako bi odluka donesena na referendumu bila obvezujuća.<sup>13</sup> GONG već dugo zagovara izmjenu referenduskog sustava, budući da "aktualno zakonodavstvo ne osigurava poticajan institucionalni okvir za razvoj lokalne demokracije"<sup>14</sup>. Zato je broj održanih lokalnih referenduma u Hrvatskoj vrlo malen.<sup>15</sup> Zborovi građana, na kojima se građani mogu izjasniti o pitanjima iz nadležnosti općine ili grada, odnosno izraziti i raspraviti potrebe i interese od lokalnog značaja, gotovo da se i ne sazivaju.

Opisane mogućnosti sudjelovanja u donošenju odluka putem javnih rasprava nedostatne su te ne osiguravaju smisleno i pravovremeno uključivanje građana i udruga u odlučivanje, odnosno ne omogućavaju njihov bitan utjecaj

12 <https://zelena-akcija.hr/hr/kampanje/srd-je-nas/info>; <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/visoki-upravni-sud-donio-presudu-za-lungomare-12431611>

13 Od 22,71% birača, 88,55% glasalo je na pulskom referendumu za izmjenu Generalnog urbanističkog plana Grada Pule kojom će se u cijeloj zoni obuhvata važećeg Urbanističkog plana uređenja Lungomare ukinuti mogućnost gradnje hotela, drugih turističkih smještajnih kapaciteta i stambeno-poslovnih građevina. U Dubrovniku se od 31,5% izašlih birača 84,15% izjasnilo protiv projekta.

14 <https://gong.hr/2023/12/22/hrvatska-treba-za-kon-o-referendumu-koji-prepoznaje-vaznost-lokalne-demokracije/>; <https://gong.hr/2024/12/31/nuzne-reforme-izbornog-i-referenduskog-zakonodavstva/>

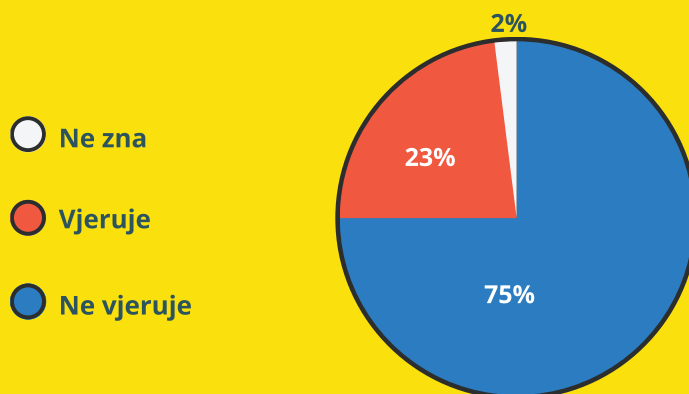
15 <https://repozitorij.pravo.unizg.hr/object/pravo:4739/FILE0>

na ishod procesa odlučivanja. Dodatno, nepredvidivost ishoda sudskih procesa u pravno istovjetnim situacijama, kao i sudski postupci koji se pokreću protiv onih koji usude propitati javni interes zahvata u okolišu, stvaraju ozračje u kojem se javnosti poručuje da je od borbe za okoliš bolje unaprijed odustati. U konačnici, i kada se građani izbore za mogućnost izravnog odlučivanja na lokalnoj razini, tu je strogo i zastarjelo referendumsko zakonodavstvo koje obeshrabruje i otežava da se volja građana uvaži.

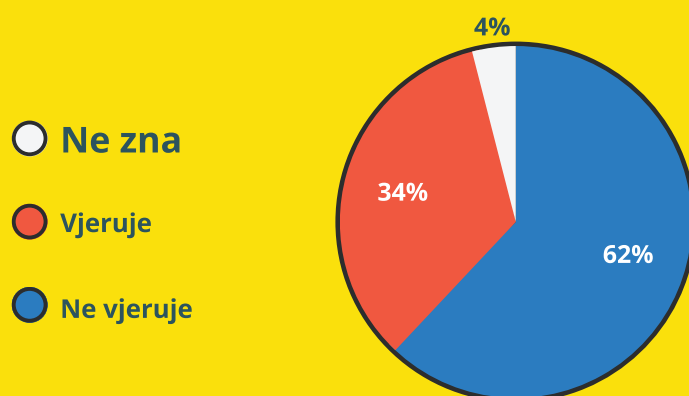
Neresponzivnost vlasti u odnosu na potrebe i interese građana demotivira zainteresiranu javnost na sudjelovanje i potiče nepovjerenje građana prema vlastima. O nepovjerenju, koje doprinosi apatiji i pasivnosti građana te njihovom uvjerenju da ništa ne mogu promijeniti, govore rezultati mnogih istraživanja. Jedno od njih proveli su istraživači s Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu u suradnji s ODRAZ-om u sklopu projekta SUSTINEO, na razini cijele Hrvatske. Rezultati su pokazali da je "36% ispitanih građana u potpunosti ili uglavnom spremno sudjelovati na skupovima građana i javnim savjetovanjima uživo te je 41,20% u potpunosti ili uglavnom spremno sudjelovati u raspravama i savjetovanjima na internetskim platformama". U suprotnosti s interesom građana stoji podatak o tome da njih 70,4% "uopće ili uglavnom ne misli da politički sustav u Hrvatskoj omogućuje građanima da utječu na političke procese". Dodatno, "60,9% građana iz istraživanja je vrlo i donekle nezadovoljno načinom funkcioniranja demokracije u Hrvatskoj", što "ukazuje da su građani potisnuti iz javnog procesa jer lokalni politički i upravljački sustavi ostavljaju malo prostora za participativne procese".

Graf 1 - Koliko građani vjeruju vlastima

### Koliko građani Hrvatske vjeruju Vladi RH



### Koliko građani Hrvatske vjeruju županijskim ili lokalnim vlastima



(Izvor: Standardni Eurobarometar 98, zima 2022.-2023.)

Neuvažavanje građana u gruboj je suprotnosti s krovnom Nacionalnom razvojnom strategijom do 2030., u kojoj je jedan od prioriteta otvorenost javne uprave "prema savjetovanju i sudjelovanju građana i organizacija civilnoga društva u oblikovanju i provedbi javnih politika". Sudjelovanje građana jedan je od strateških EU prioriteta.<sup>16</sup> Participacija građana istaknuta je u sklopu Cilja 16.7. Agende 2030. Pristup

<sup>16</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H2836>

informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša te pristup pravosuđu temelji su Aarhuške konvencije koja je ratificirana i u Hrvatskoj. Tu su i brojne preporuke i smjernice koje ukazuju na vrijednost i nužnost participacije za legitimitet procesa donošenja odluka, povjerenje građana u sustav i kvalitetne politike<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Primjerice, Vijeća Europe: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016807954c3%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016807954c3%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) ili Povjerenika za informiranje: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Aktivni-gradjani.pdf>.

# Preporuke

Rano uključivanje širokog kruga dionika u procese donošenja odluka, poštivanje zakonskih rokova i odredbi o savjetovanjima s javnošću, uvažavanje argumenata zainteresirane javnosti izrečenih na javnim raspravama, zborovima građana ili putem referenduma te prilikom upravnih sporova, doprinijela bi kvalitetnijim aktima i politikama, uz veću podršku zainteresirane javnosti, zajedničkoj odgovornosti dionika za ishode, kao i motivaciji i povjerenju građana u sustav. Ujedno, doprinijelo bi transparentnosti i odgovornosti vlasti te legitimnosti donesenih akta. Akti doneseni na participativnim osnovama bili bi rjeđe osporavani sudskim putem jer bi prije usvajanja bili kritički preispitani te unaprijeđeni temeljem danih komentara.

Kako bi se navedeno postiglo, predlažemo primjenu niže navedenih preporuka.

## **Preporuka: Provoditi participativne procese s ciljem ugrađivanja stajališta zainteresirane javnosti u početne koncepte akata**

**Obrazloženje:** Bilo da se radi o lokalnoj, regionalnoj ili državnoj razini, tijelo koje je nositelj izrade određenog akta ili politike u mogućnosti je planirati izradu akta na način da se u izradu što ranije uključi veći broj dionika - od građana i udruga, do predstavnika stručne javnosti, privatnog sektora - te da se zajedno s njima detektiraju očekivanja, potrebe, problemi i moguća rješenja. Na ovaj način mogu se problemi sagledati iz različitih uglova, evaluirati postojeći i oblikovati kvalitetniji budući akti temeljem pravovremeno prikupljenih ulaznih informacija, odnosno temeljem dokaza. Mogu se educirati građani i šira javnost o nekoj važnoj temi.

Participacija se može provoditi kroz neformalne ili formalne radne grupe, povjerenstva ili vijeća građana, putem radionica, anketa, upitnika, fokus grupa, intervjuja, kao i javne prezentacije i događaje na kojima se omogućava prostor za diskusiju sudionika. Neformalne metode participacije mogu

se planirati i kao svojevrsna priprema provedbe formalnih procesa koji podrazumijevaju izravno odlučivanje građana - npr. fokus grupe, ankete i tematski javni događaj koji će poslužiti kao uvod u temu o kojoj se odlučuje na zboru građana ili na referendumu. Potrebe dionika i javni interes mogu se ugraditi u osnovna polazišta za izradu akata koji će potom, u formi nacрта, proći procedure javnih rasprava, odnosno savjetovanja s javnošću.

Iako rana participacija nije nužno predviđena zakonodavnim okvirom, za istu jednako tako ne postoje formalne prepreke. U najvećoj mjeri radi se o dobroj volji donosioca odluka koji razumije koristi participacije, odnosno vrednuje postizanje kompromisa i, u idealnom slučaju, pronalazak rješenja s kojima svi uključeni dionici "mogu živjeti".

Tijelima javne uprave u planiranju participativnog procesa uvelike mogu pomoći udruge koje često imaju potrebna znanja i iskustva.

Za provedbu participativnih procesa potrebno je planirati dovoljno vremena. Međutim, ishodi participacije gotovo su nužno pozitivni.

Jednako kao i tijela javne uprave i nositelji zahvata u okolišu mogu, prije no što započnu formalne procedure poput procjene utjecaja na okoliš, koje za njih podrazumijevaju troškove, "opipati bilo javnosti" nekima od navedenih metoda. Poželjno bi bilo da, čak i kada su ispunjene formalne pretpostavke, svoje zahvate ne realiziraju ukoliko već u ranoj fazi prepoznaju veliko protivljenje zajednice u kojoj se zahvat planira, odnosno da zahvat prilagode i unaprijede, u najvećoj mogućoj mjeri, sukladno željama i potrebama zajednice. Kvalitetni odnosi sa zajednicom doprinose ugledu nositelja zahvata i osiguravaju provedbu zahvata uz podršku zainteresirane javnosti te smanjuju protivljenje zahvatu.

### **Primjer dobre prakse: Dvanaest godina participativnog budžetiranja u Pazinu**

Projekt "Pazi(n), proračun!" započeo je 2014. kao EU projekt, s ciljem aktivnog uključivanja građana i javnosti u proces donošenja gradskog proračuna za 2015. godinu. Nositelj projekta je bio GONG, partneri Grad Pazin, Društvo "Naša Djeca" Pazin, a suradnici Institut za javne financije i Udruga gradova. U sklopu projekta, građane se educiralo o participativnom budžetiranju i proračunu, a zatim su predlagali komunalne akcije za financiranje na razini mjesnih odbora. Održane su javne rasprave u 12 mjesnih odbora Pazina. Održano je i pet sektorskih rasprava usmjerenih na pojedina područja, socijalne skrbi i zdravstva, kulture, obrazovanja i sporta te gospodarstva i turizma, u sklopu kojih su građani informirani o sektorskim prioritetima. Građani su predlagali, raspravljali i glasali o prijedlozima akcija. Prijedlozi građana razmatrani su i uzimani u obzir i prilikom sastavljanja nacрта i prijedloga proračuna. Izglasane komunalne akcije ušle su u Proračun 2015., a za njihovu realizaciju je bilo predviđeno 300 tisuća kuna. Grad je nastavio provedbu projekta do danas. Posljednji, 12. ciklus participativnog budžetiranja održao se 2025., kada je za realizaciju prijedloga građana Grad na raspolaganje stavio 120 tisuća eura.<sup>18</sup>

18 <https://proracun.pazin.hr>; <https://www.pazin.hr/novi-ciklus-projekta-pazin-proracun-gradani-odlucuju-o-120-000-eura-iz-proracuna/>

**Preporuka: Razmotriti i uvažiti kvalitetne primjedbe i prijedloge zainteresirane javnosti zaprimljene tijekom javnih rasprava i savjetovanja s javnošću, odnosno prijedloge utemeljene na participativnim procesima**

**Obrazloženje:** I kada nije propisano ili uobičajeno, dobra je praksa javnosti dati do znanja da se doprinos javnosti zaista razmatra i cijeni. Poželjno je javno objaviti sadržaj svake primjedbe - prihvaćene ili neprihvaćene, ime i prezime/naziv svakog sudionika savjetovanja/rasprave i pokazati na koji način su prihvaćeni prijedlozi uvaženi (na koji su način uvršteni u akt) te obrazložiti - za svaku pojedinu primjedbu ili prijedlog zašto nije prihvaćen, odnosno zašto je tek djelomično prihvaćen. Ako komentari nisu razmatrani, trebalo bi obrazložiti zašto. Primanje komentara "na znanje" je, prema gore spomenutoj analizi, upravo suprotno samoj svrsi javnih savjetovanja i rasprava, odnosno način izbjegavanja razmatranja značajnog broja pristiglih komentara, pa ne preporučamo korištenje.

Zagovarajte sustavne promjene kako bi opisani način objave izvješća o javnim raspravama i savjetovanjima postao minimum demokratskog standarda u Hrvatskoj. Kada je riječ o reguliranim područjima, uz prostorno uređenje i pravo na pristup informacijama, isključivo za područje zaštite okoliša nije propisana objava svih neprihvaćenih primjedbi, već samo "naznake primjedbi i prijedloga", koja, prema iskustvu okolišnih udruga, podrazumijeva sumiranje primjedbi do neprepoznatljivosti), što ukazuje na nesrazmjer, u odnosu na ostala područja (informacije, prostor), odnosno na nelogičan zakonski okvir kojeg treba mijenjati.

Konačno, vratite vjeru zainteresiranoj javnosti u smislenost njihovog sudjelovanja u donošenju

odluka prihvaćanjem primjedbi i prijedloga. Kada se o nekom aktu oglasi veliki broj informiranih i educiranih sudionika, a osobito predstavnika udruga koje prate realizaciju politika, prikupljajući podatke i "s terena", izvjesno je da je u javnom interesu prihvaćanje njihovih prijedloga.

Kako bi se vratila vjera građana u demokraciju, potičite deliberativne, participativne procese te prihvaćajte njihove rezultate. Angažman građana nagradite prihvaćanjem njihovih kvalitetnih prijedloga.

**Primjer dobre prakse 1: Vijeće građana Grada Rijeke - demokratizacija demokracije**

Na inicijativu gradonačelnika Grada Rijeke te uz koordinaciju Udruge za razvoj civilnog društva SMART, 2023. je proveden pilot-projekt, prvi u Hrvatskoj takve vrste - Vijeće građana Rijeke. Cilj ovog neformalnog tijela bio je odgovoriti na pitanje, odnosno izraditi preporuke o tome na koji način unaprijediti mjesnu samoupravu i aktivno građanstvo u Rijeci. U Vijeću se angažiralo 33 nasumično odabranih građana Rijeke, koji su predstavljali Rijeku "u malom". Prije početka rada Vijeća, koje je trajalo otprilike mjesec dana, provedeno je javno savjetovanje - eKonzultacije i anketa te su svi građani pozvani dati svoje preporuke. Udruge i građanske inicijative pozvane su da predstavljaju svoj rad članovima Vijeća i široj javnosti te ispune upitnik kako bi se prikupili podaci o suradnji udruga s mjesnim odborima. Izrađeni su upitnici te zaprimljeni odgovori vijeća i tajnika mjesnih odbora te djelatnika gradske uprave nadležnih za mjesnu samoupravu. Odabrano je pet facilitatora koji su educirani o tome kako

pristupiti facilitiranju. Članovi su tijekom rada Vijeća u periodu od otprilike mjesec dana imali podršku u vidu besplatnih autobusnih karti te uslugu čuvanja maloljetne djece, hrane i pića na susretima, a primali su i naknadu od uz 140 €, uz obvezu sudjelovanja na najmanje pet od ukupno sedam susreta. Na posljednjem susretu članovi Vijeća gradonačelniku su predali 90 preporuka<sup>19</sup>. Nakon analize preporuka s pročelnicima nadležnih upravnih odjela gradonačelnik je prihvatio 48 preporuka Vijeća. U provedbu projekta utrošeno je nešto više od 60.000 €.

19 Preporuke su dostupne ovdje: <https://drive.google.com/drive/folders/1CxONcXCGkeXGmCk-9pZvil-KqUyduAPyF>

### **Primjer dobre prakse 2: Participativno osnivanje Povjerenstva za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju Grada Pule**

Nakon što je Grad Pula prihvatio inicijativu udruga za osnivanjem Povjerenstva za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju Grada Pule, udruge i građani su za Grad kreirali prijedloge modela Povjerenstva, teksta javnog natječaja za članove Povjerenstva te Poslovnika o radu i Etičkog kodeksa Povjerenstva za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju Grada Pule. Prijedlozi su nastali u sklopu širokog, društveno uključivog i participativnog procesa u kojem je sudjelovalo je preko 10 udruga te 50 građana. Proces se, u koordinaciji Zelene Istre, odvio u nekoliko faza. Stručnjaci su pripremili nacрте prvih prijedloga, nacrti su predstavljeni udrugama i Gradu, a potom usavršeni te objavljeni u online savjetovanje u trajanju od 30 dana. Uslijedile su promocija savjetovanja i budućeg rada neformalne radne grupe. Nakon savjetovanja integrirani su zaprimljeni prijedlozi. Radna grupe za sudioničko kreiranje Povjerenstva je na tri sastanka izradila konačnu verziju prijedloga. U najvećoj mjeri Grad Pula prihvatio je prijedloge proizašle iz participacije te je osnovano Povjerenstvo kao radno tijelo gradonačelnika.<sup>20</sup>

20 <https://www.zelena-istra.hr/hr/articles/aktualni-projekti/1016/graani-za-grad-inkluzivno-i-sudionicko-kreiranje-p/>

## **Preporuka: Osnažiti Povjerenika za informiranje i suzbiti sustavno izbjegavanje primjene zakona**

**Obrazloženje:** Budući da pojedina tijela javne vlasti sustavno ignoriraju ustaljenu upravno-sudsku praksu, radi se, ne samo o svjesnoj opstrukciji prava na pristup informacijama i povredi vladavine prava, već i očitom nedostatku mehanizma koji bi poštivanje ustaljene prakse učinio dužnošću tijela. Ovakvo postupanje trebalo bi se kvalificirati kao zloupotreba prava te bi trebalo utvrditi i osobnu odgovornost čelnika tijela.

Predlažemo rješenje putem uvođenja novih odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama kojima bi se propisala dužnost tijela da u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama postupaju sukladno ustaljenoj praksi Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda, pružila definicija ustaljene prakse (npr. najmanje dva rješenja Povjerenika i dvije povezane presude VUS-a) te odredilo da se tijelo u odluci kojom odbija pristup informacijama ne može pozivati na razloge koji su već bili predmet razmatranja te za koje se u ustaljenoj praksi utvrdilo da nisu u skladu sa Zakonom, bez navođenja novih ili bitno različitih razloga i činjenica. U prekršajnim odredbama mogla bi se predvidjeti i odredba koja bi bila temelj za prekršajni postupak kojeg bi Povjerenik ili korisnik prava pokretao protiv odgovorne osobe tijela zbog povrede ove dužnosti.

Dodatno, kako bi se osnažilo Povjerenika, a posljedično i pravo korisnika na informacije, mogla bi se predvidjeti izvršna rješenja Povjerenika, s obzirom na načelo pravodobnosti propisano Zakonom i činjenicu da dobivanje informacije mjesecima, pa i godinu dana nakon traženja, informaciju može učiniti bezvrijednom za

korisnika prava. Tužbe protiv rješenja Povjerenika ne bi, u tom slučaju, odgađale izvršenje, osim ako Visoki upravni sud na prijedlog tužitelja ne bi odlučio drugačije. Također, mogao bi se koncept Povjerenikovih rješenja o izvršenju, koja se osiguravaju izricanjem novčane kazne odgovornoj osobi tijela javne vlasti te obustavom od plaće odgovornoj osobi, primijeniti na sva izvršna rješenja Povjerenika.

Također, mogla bi se Povjereniku dati ovlast, nakon što se ustali upravno-sudska praksa vezano za pojedino tijelo javne vlasti, za izdavanje obvezujućeg tumačenja o primjeni Zakona koje je tijelo dužno poštovati u budućoj praksi te omogućiti da izvršenje ovih tumačenja provodi sam Povjerenik.

Jednako tako, trebalo bi razmotriti bi li se rješenja o izvršenju naloga Povjerenika ili sličan koncept mogao primijeniti kako bi se doskočilo situacijama u kojima Povjerenik nije u mogućnosti u roku riješiti žalbu jer tijela ne pružaju, na zahtjev Povjerenika, potrebne informacije za rješavanje.

## **Preporuka: Educirati suce kao mjera za suzbijanje pravne nesigurnosti**

**Obrazloženje:** Kako bi se izbjegla neujednačena praksa upravnih i prekršajnih sudova, zagovarajte edukaciju sudaca kojima bi se oni upoznavali s relevantnom sudskom praksom u područjima kojima se reguliraju pristup informacijama, zaštita okoliša i prostorno uređenje. Edukacije se može, primjerice, provoditi putem Pravosudne akademije, odnosno Državne škole za pravosudne dužnosnike, a udruge mogu podržati provedbu edukacije svojim stručnim saznanjima i iskustvima.

**Preporuka: Provoditi savjetovanja s javnošću na način i u roku predviđen zakonima te definirati rok za savjetovanja u skladu s kompleksnošću akta o kojem se provodi savjetovanje, odnosno javna rasprava**

**Obrazloženje:** Kako je prikazano, u Hrvatskoj je visok postotak udjela savjetovanja s javnošću, koja se odvijaju temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama te Zakona o instrumentima politike boljih propisa, a koja traju kraće od propisanog roka koji iznosi 30 dana. Dr.sc. Kruno Kardov pronašao je da je u periodu 2019.-2022. udio savjetovanja kraćih od 30 dana iznosio 90% ili više, dok je Povjerenik za informiranje u svojim izvješćima o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama istaknuo je da je "skraćivanje roka postalo u najvećem broju slučajeva pravilo", dok bi se navedeno trebalo događati tek iznimno, u jasno propisanim slučajevima. Nedopustiva je i neodrživa situacija u kojoj se sustavno ignoriraju upute kojima neovisno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama poziva na provedbu zakona od strane tijela javne uprave. Na taj način opterećuje se Povjerenik za informiranje, no što je i važnije, krši se Ustavom zajamčeno pravo građana na pristup informacijama koje podrazumijeva i njihovo sudjelovanje u savjetovanjima s javnošću. Tijela javne uprave dužna su poštivati zakone, a ta se dužnost odnosi i na propisano trajanje savjetovanja s javnošću.

Obvezujuća tumačenja mogla bi se koristiti i u ovim okolnostima. Primjerice, s obzirom da je Povjerenik kroz svoj rad uvidio da tijela javne vlasti ne postupaju po Zakonu (npr. o provedbi savjetovanja s javnošću) te je skraćivanje savjetovanja postalo pravilo, umjesto iznimka za kojom se poseže samo u opravdanim situacijama, mogao bi izdati pravno obvezujuće tumačenje za provedbu savjetovanja i sankcionirati tijela, odnosno odgovorne osobe koje ne poštuju zakone.

Trebalo bi razmotriti da se za kompleksnije akte - strategije, planove, programe ili studije, koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš, način života ili zdravlje ljudi i koji utječu na veliki broj ljudi, odnosno za koje je razumno očekivati veliki interes javnosti ili zainteresirane javnosti ili za koje je javnost ili zainteresirana javnost već iskazala svoj interes predvidi mogućnost javne rasprave i savjetovanja u trajanju dužem od 30 dana.

**Preporuka: Provoditi javna savjetovanja i javne rasprave na jednom centralnom mjestu, po istim pravilima**

**Obrazloženje:** Javna savjetovanja i javne rasprave se provode prema različitim propisima, npr. Zakonu o zaštiti okoliša, Zakonu o prostornom uređenju, Zakonu o pravu na pristup informacijama te Zakonu o instrumentima politike boljih propisa, a standardi za provedbu nisu ujednačeni. Predlažemo uspostaviti jedinstveni sustav u kojem će sva savjetovanja biti provođena po istim pravilima te biti vidljiva na jednom centralnom mjestu. Prilikom objedinjavanja pravila, trebalo bi uzeti u obzir ona pravila koja predstavljaju bolji standard, odnosno rješenje koje je povoljnije za građane. Primjerice, ukoliko Zakon o prostornom uređenju predviđa javno izlaganje akta, a Zakon o pravu na pristup informacijama to ne predviđa, prilikom objedinjavanja pravila uzeo bi se u obzir standard koji je povoljniji za građane, odnosno u sklopu svih savjetovanja/rasprava održavali bi se javni uvidi.

Preporučamo jedinicama lokalne i regionalne samouprave korištenje portala e-Savjetovanja.

## **Preporuka: Vidljivost savjetovanja s javnošću i javnih rasprava**

**Obrazloženje:** Informacija i dokumentacija vezana uz savjetovanja i javne rasprave treba biti vidljiva i na samoj web stranici tijela javne vlasti koje provodi navedeno savjetovanje/raspravu. Pri tome, ne smije biti „sakrivena“, već je nužno primijeniti pravilo „3 klika“, tj. da je nakon otvaranja glavne stranice određenog tijela javne vlasti uz maksimalno tri klika moguće doći do informacije o javnom savjetovanju/raspravi. Poželjno je uputiti građane na to da su pozvani sudjelovati, odnosno usmjeriti ih na relevantan dio weba tijela koje provodi savjetovanje / javnu raspravu u pozivajućem tonu npr. riječima „Uključi se u postupak o okolišu“, „Sudjeluj u javnoj raspravi!“ te pružiti informacije o postupku i načinu te očekivanim ishodima sudjelovanja (primjerice, naznačiti da će se primjedbe razmatrati i na njih pružiti odgovore, gdje građani mogu pronaći odgovore, tj. na koji način će im isti biti dostavljeni). Poželjno je da tijela informacije o postupcima javnih rasprava i savjetovanja javnosti objave u vidu priopćenja kojima bi pozvala građane na sudjelovanje, objasnila svrhu, način i ishode sudjelovanja. Ova priopćenja trebalo bi objaviti i u sklopu rubrike „Novosti“ tijela te putem medija koji su praćeni od strane građana (primjerice, relevantni online portali, radijske postaje). Svima koji su sudjelovali u savjetovanju / javnoj raspravi trebalo bi omogućiti zaprimanje odgovora na primjedbe putem e-maila. Također, tijela bi trebala omogućiti građanima da se predbilježe na zaprimanje informacija o javnim raspravama putem e-biltena, mailing liste ili sličnog kanala.

## **Preporuka: Objava svih informacija o zahvatu u okolišu na jednome mjestu**

**Obrazloženje:** Temeljem prijedloga prof. dr. sc., dipl. iur. Lane Ofak ministarstvu nadležnom za okoliš, s ciljem uključivanja zainteresirane javnosti u okolišne postupke te osiguranja pristupa pravosuđu, preporučamo sve informacije koje se odnose na određeni zahvat u okolišu učiniti pravovremeno dostupnima na internetskim stranicama na jednom mjestu, uključujući i sve akte kojima se odobrava njegova provedba koje donose druga nadležna javnopravna tijela sukladno posebnim propisima: od akata koji su prethodili zahtjevu nositelja zahvata, preko zahtjeva nositelja zahvata i akta tijela nadležnog za zaštitu prirode u donesenom u postupku prethodne ocjene prihvatljivosti za područje ekološke mreže (ako je takav akt donesen), informacija o planiranim sjednicama savjetodavnog stručnog povjerenstva, zapisnika sa sjednica i mišljenja ovog povjerenstva o cjelovitosti i stručnoj utemeljenosti studije o utjecaju zahvata na okoliš, komunikacije nadležnog ministarstva s nositeljem zahvata (zaključaka ministarstva i odgovora nositelja) te mišljenja tijela i/ili osoba određenih posebnim propisima, do mišljenja povjerenstva o prihvatljivosti zahvata za okoliš, izvješća o javnoj raspravi, rješenja ministarstva o prihvatljivosti zahvata za okoliš i informacijama o pokrenutim upravnim sporovima te rješenjima ili presudama nadležnog suda. Preporučamo razraditi detaljan popis informacija koje bi za sve postupke bilo potrebno objavljivati u suradnji sa zainteresiranom javnošću. Ove informacije trebale bi se dostaviti bez odgode svima zainteresiranim za postupak putem e-maila ili pošte.

## **Preporuka: Ohrabriti sazivanje zborova građana**

**Obrazloženje:** Preporučuje se sazivati, odnosno poticati sazivanje zborova građana radi raspravljanja o potrebama i interesima građana od lokalnog značaja te odlučivanja o pitanjima i prijedlozima iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Ovaj zapostavljeni mehanizam izravne demokracije potrebno je oživjeti.

### **Primjer dobre prakse: Uključivanje građana u izradu urbanističkog plana uređenja za naselje Šmrika u Kraljevici**

Pohvalan je način uključivanja građana u izradu UPU 23 Šmrika u Kraljevici. Grad Kraljevica je odlučio za izradu plana koristiti urbanističko-programsku analizu prostora naselja Šmrika. Poduzeće odabrano za izradu analize uključilo je građane naselja Šmrika u izradu analize, odnosno istražilo njihova mišljenja putem anketa i razgovora. Izradilo je tri verzije prostorno-programskih rješenja te ih prezentiralo Vijeću mjesnog odbora koje je sazvalo zbor građana. Na zboru građana odabrana je varijanta koja je postala odabrano stručno rješenje za izradu UPU 23 Šmrika. Građani su na ovaj način bili uključeni u pripremu stručnih podloga za izradu plana, odnosno donošenje planerskog zadatka za izradu nacrtu, a zatim i prijedloga UPU-a o kojem je provedena javna rasprava.<sup>21</sup>

21 Detaljne informacije pronađite u prezentaciji Ane Brusić Batistić iz Urbanističkog studija Rijeka: <https://www.youtube.com/watch?v=98AxqcovnV8>

## **Preporuka: Podržati referendumske inicijative i zagovarati izmjenu referendumskog zakonodavstva s ciljem uvažavanja volje građana**

**Obrazloženje:** Referendumske inicijative mogli bi slaviti kao praznik demokracije. U stvarnosti, događa se da građani i udruge koji ih pokrenu, kao u slučaju gore spomenutih Pule i Dubrovnika, doživljavaju snažno protivljenje vlasti, pritiske medija i investitora. Iako provedba referenduma podrazumijeva troškove, kao i mogućnost da građani zaustave ili izmjene odluke izabranih predstavnika, na referendum se ne bi smjelo gledati kao na trošak i smetnju uobičajenim procesima donošenja odluka. Činjenica je i da predstavnička demokracija podrazumijeva visoke troškove, kao i da svjedočimo da se na taj način ponekad donose odluke koje ne zrcale javni interes. Referendumi su, prije svega, prilika da se vrati povjerenje građana u predstavničku demokraciju.

Pritom je, temeljem iskustva dosadašnjih referendumskih inicijativa na nacionalnoj i lokalnoj razini, potrebno preispitati referendumsko zakonodavstvo. Kako GONG ističe, "pravni okvir koji regulira organiziranje i provođenje referenduma u Hrvatskoj jedan je od najzahtjevnijih u Europi".<sup>22</sup> Kako bi pokrenuli državni referendum, građani moraju u svega 15 dana prikupiti minimalno 10% potpisa birača od ukupnog broja birača u Hrvatskoj. Za lokalni referendum trebaju prikupiti potpise 20% od ukupnog broja birača u jedinici lokalne, odnosno regionalne samouprave. Pritom, GONG upozorava, "postoji nekonzistentnost i potpuna nelogičnost pravnog okvira po pitanju pravila koja vrijede za državni i lokalni referendum" - kako bi

22 <https://gong.hr/wp-content/uploads/2022/12/Gong-o-referendumu-izbornog-i-referendumskog-zakonodavstva.pdf>

odluka donesena na lokalnom referendumu bila obvezujuća, referendumu mora pristupiti većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača jedinice lokalne/regionalne samouprave, dok za referendum na državnoj razini nema takvog uvjeta. Kako ističe GONG, "jedini način da se izbjegne ignoriranje volje građanki i građana od strane vladajućih je pravno prepoznavanje odluke kao važeće".<sup>23</sup>

Vezano za navedene probleme, udruge i sindikati predložili su, sada već davne 2013., uvjet prikupljanja 5% potpisa birača (ili približnu fiksnu brojku od 200 tisuća potpisa) za državni referendum te uvjet prikupljanja navedenog postotka za lokalni referendum. Također, predložili su znatno duže trajanje perioda za prikupljanje potpisa od 45 dana te provjeru ispravnosti referenduskog pitanja nakon prikupljenih 10.000 potpisa. Kako se institut referenduma ne bi zloupotreblijavao te kako se njime ne bi umanjivala Ustavom zajamčena prava, a demokracija bila ugrožena, istaknuli su da je potrebno definirati teme o kojima se ne može odlučivati putem referenduma, kao što su ustavne vrednote poput slobode, jednakosti, poštivanja prava čovjeka, očuvanja prirode i čovjekova okoliša, demokratskog višestranačkog sustava ili vladavine prava. Predloženo je i da se odluka na državnom referendumu donosi ukoliko je za nju glasala većina birača koji su pristupili referendumu uz uvjet da ta većina čini najmanje: 50% +1 ukupnog broja birača za izmjene Ustava, 35% +1 ukupnog broja birača za izmjene organskih zakona te 25% +1 ukupnog broja birača za izmjene zakona, lokalni referendum i ostala pitanja.<sup>24</sup>

Do danas postoje i drugačije preporuke, npr.

23 <https://gong.hr/2023/12/22/hrvatska-treba-za-kon-o-referendumu-koji-prepoznaje-vaznost-lokalne-demokracije/>

24 <https://gong.hr/2013/11/13/referendum-ne-treba-divinizirati-niti-demonizirati/>

GONG-a o uvjetu prikupljanja 10% potpisa birača ili roka za prikupljanje potpisa od mjesec dana za referendum na lokalnoj razini.<sup>25</sup>

Još 2022. Konačni prijedlog zakona o referendumu bio je upućen u rad Hrvatskog sabora, no isti ne uključuje neke od ključnih prijedloga zainteresirane javnosti - u njemu nisu definirane teme o kojima se ne može odlučivati na referendumu te u njemu opstaje nelogičnost pravila za lokalni u odnosu na državni referendum - na lokalnom referendumu uvjetuje se da se odluka donosi većinom glasova birača koji su pristupili referendumu, uz uvjet da većina iznosi najmanje trećinu ukupnog broja birača upisanih u popis birača, dok za državni referendum nema ovog uvjeta, odnosno opstaje odredba o tome da se na državnom referendumu odlučuje većinom glasova birača koji su pristupili referendumu.

S obzirom na navedeno, preporučamo što prije pristupiti modernizaciji referenduskog pravnog okvira, temeljem već danih preporuka civilnog društva. S obzirom na važnost teme za sve građane u Hrvatskoj, modernizacija bi se trebala dogoditi u sklopu participativnog procesa koji bi obuhvaćao barem radnu grupu stručnjaka iz civilnog i javnog sektora i veći broj javnih izlaganja i diskusija o novom zakonu s ciljem edukacije građana barem u velikim gradovima diljem Hrvatske te zatim i javno savjetovanje.

25 <https://gong.hr/2024/12/31/nuzne-reforme-iz-bornog-i-referenduskog-zakonodavstva/>

## Izdavač

Udruga Zelena Istra

**Autorica:** Dunja Mickov (Zelena Istra)

**Naslov:** Smjernice za poboljšanje procesa javnih savjetovanja i javnih rasprava te pristupa informacijama

**Grafičko oblikovanje:** Vjeran Juhas

**Projekt:** Civic space preservation and restoration

Pula, veljača 2026.

## Literatura

- Aktivni građani - sudjelujmo u donošenju odluka! Uključimo se u kreiranje propisa i odluka putem savjetovanja s javnošću., Povjerenik za informiranje, 2017.
- Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, Povjerenik za informiranje, 2016.
- Smjernice za savjetovanja s javnošću, Povjerenik za informiranje, 2016.
- Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD, 2022.
- Henjak, M. Munta i A. Kekez: Istraživanje javnog mnijenja o energetskej tranziciji, održivom razvoju, politici upravljanja otpadom te politici zaštite okoliša u Hrvatskoj, 2022 (projekt SUSTINEO)
- Zlata Ploštajner i Ivona Mendeš: Građanska participacija
- Smjernice proizašle iz projekta SUSTINEO: Smjernice za uključivanje građana u izradu i provedbu politika održivog razvoja te Smjernice za održivo i participativno planiranje prostora, 2023.
- Smjernice za društveno uključivo i sudioničko donošenje odluka, Zelena Istra, 2023.
- Prijedlozi prof. dr. sc., dipl. iur. Lana Ofak, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu ministarstvu nadležnom na zaštitu okoliša



**Sufinancira  
Europska unija**

Financira Europska unija. Izneseni stavovi i mišljenja samo su autori i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu. Ni Europska unija ni Europska izvršna agencija za obrazovanje i kulturu ne mogu se smatrati odgovornima za njih.



**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**  
Ured za udruge

Projekt sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske. Stajališta izražena u ovoj objavi isključiva su odgovornost Zelene Istre i ne odražavaju nužno stajalište Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.