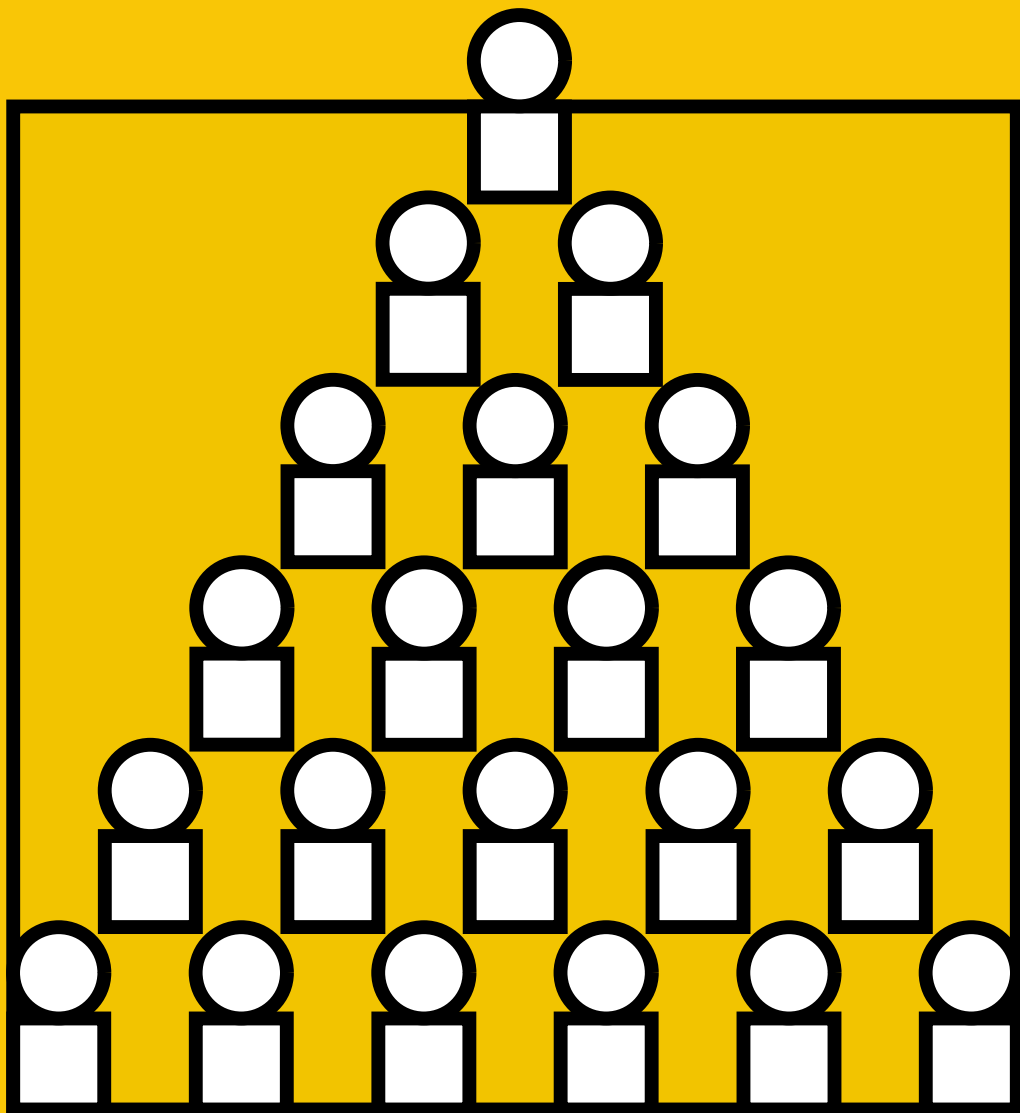


PRAVO NA SUDJELOVANJE U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA U HRVATSKOJ

PERSPEKTIVA LJUDSKIH PRAVA I ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA



Pravo na sudjelovanje
u procesima donošenja
odluka u Hrvatskoj

Perspektiva ljudskih
prava i organizacija
civilnog društva

IZDAVAČ:
Kuća ljudskih prava Zagreb
Selska cesta 112 a/c, 10000 Zagreb
www.kucaljudskihprava.hr

ZA IZDAVAČA:
Ivan Novosel

AUTORICA:
Tina Đaković

DIZAJN I PRIJELOM:
Radnja, Antonio Karača

Zagreb, lipanj 2026.

Kuća ljudskih prava Zagreb je organizacija za ljudska prava osnovana 2008. godine kao mreža organizacija civilnog društva s ciljem zaštite i promicanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Vizija Kuće ljudskih prava Zagreb je izgradnja demokratskog, pluralističkog i inkluzivnog društva utemeljenog na vrijednostima zaštite ljudskih prava, vladavine prava, socijalne pravde i solidarnosti. Istraživanjem, monitoringom, javnim zagovaranjem i edukacijama, Kuća ljudskih prava Zagreb doprinosi zaštiti, promicanju, razvitku i unapređivanju ljudskih prava i temeljnih sloboda. Objavljivanjem godišnjih pregleda stanja ljudskih prava, tematskih izvještaja i podnesaka doprinosimo izradi kvalitetnijih zakona i javnih politika. Kuća ljudskih prava je Centar znanja u području zaštite i promicanja ljudskih prava u okviru Razvojne suradnje s Nacionalnom zakladom za razvoj civilnog društva.

Financirano od strane Europske unije. Izneseni stavovi i mišljenja su isključivo stavovi Kuće ljudskih prava Zagreb i ne odražavaju nužno stavove Europske unije ili Nizozemskog helsinškog odbora. Ni Europska unija ni NHC ne mogu se smatrati odgovornima za njih.



-
1. Ljudsko pravo na sudjelovanje
u donošenju odluka – međunarodni
standardi
 2. Zakonodavni okvir i javne politike
za ostvarivanje prava na sudjelovanje
u Europskoj uniji
 3. Pravo na sudjelovanje u praksi
– ključni izazovi
 4. Pravo na participaciju u Hrvatskoj
 - 4.1. Zakonodavni okvir za ostvarivanje
prava na sudjelovanje
 - 4.2. Pravo na sudjelovanje u praksi
– izazovi iz perspektive
organizacija civilnog društva
 5. Zaključak i preporuke
 6. Literatura
-

Pravo na sudjelovanje u donošenju odluka temeljno je ljudsko pravo kodificirano u nizu međunarodnih konvencija i ugovora o ljudskim pravima, koje građanima i organizacijama civilnog društva omogućuje utjecaj na zakone i javne politike. U praksi, ostvarivanje ovog prava je ograničeno nizom čimbenika, a u Hrvatskoj je već duži niz godina opterećeno sustavnim problemima u funkcioniranju postojećih struktura i modela uključivanja organizacija civilnog društva i građana u procese donošenja odluka.

Ovaj izvještaj donosi pregled međunarodnih standarda, zakonodavnog okvira i javnih politika Europske unije i Hrvatske u području građanske participacije. U fokusu su glavni izazovi i problemi u Hrvatskoj iz perspektive organizacija civilnog društva. Izvještaj daje konkretne primjere i zaključuje preporukama kako unaprijediti sustav i osigurati bolju primjenu ovog prava u Hrvatskoj.

1. LJUDSKO PRAVO NA SUDJELOVANJE U DONOŠENJU ODLUKA – MEĐUNAROD- NI STANDARDI

Pravo na sudjelovanje (sudjelovanje u javnim poslovima i upravljanju državom) temeljno je ljudsko pravo zajamčeno Člankom 21. Opće deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda, koji jamči da svatko ima pravo sudjelovati u upravljanju javnim poslovima svoje države, neposredno ili putem slobodno izabranih predstavnika. Pravo na sudjelovanje je kodificirano u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (CCPR) koji u članku 25. priznaje pravo na sudjelovanje i to u tri oblika: pravo na sudjelovanje u vođenju javnih poslova, aktivno i pasivno biračko pravo i pravo na pristup institucijama i javnim (administrativnim) uslugama. U svom Općem komentaru br. 25 (1996.), Odbor za ljudska prava navodi da je vođenje javnih poslova širok koncept koji obuhvaća sve aspekte javne uprave, te formuliranje i provedbu javnih politika na međunarodnoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. U istom općem komentaru, Odbor također priznaje pravo na izravno sudjelovanje u vođenju javnih poslova.

Pravo na sudjelovanje u javnim poslovima kodificirano je i u drugim međunarodnim dokumentima – u Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom, Konvenciji o pravima djeteta, Konvenciji o ukla-

njanju svih oblika diskriminacije žena i Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (OHCHR) naglašava pravo na političko i javno sudjelovanje kao ključno za jačanje demokracije, poštivanje vladavine prava, poticanje društvene uključenosti i gospodarskog napretka te za zaštitu i ostvarivanje svih ljudskih prava. Također, pravo na sudjelovanje u javnim poslovima usko je povezano s pravom na slobodu izražavanja, slobodu okupljanja i slobodu udruživanja, te ostvarenjem prava na pristup informacijama. Pravo na sudjelovanje ključno je za demokraciju u smislu da jamči raznolikost stavova i mišljenja u procesima donošenja odluka, a ujedno osigurava transparentnost, jača odgovornost institucija prema građanima na koje odluke imaju utjecaj, stvarajući preduvjet za ostvarivanje povjerenja građana u institucije.

Uzimajući u obzir važnost sveukupnog sudjelovanja građana u političkom, društvenom, kulturnom i ekonomskom životu svakog društva, Vijeće za ljudska prava Ujedinjenih naroda (HRC) je 2018. godine usvojilo Smjernice za države o učinkovitoj provedbi prava na sudjelovanje u javnim poslovima. U smjernicama su navedena načela koja se odnose na obveze država da: (1) stvaraju i održavaju sigurno i poticajno okruženje za ostvarivanje prava na sudjelovanje u javnim poslovima, (2) zaštite i implementiraju prava na jednakost i nediskriminaciju te osiguraju uključenost u ostvarivanju prava na sudjelovanje, (3) osiguraju jednak i učinkovit pristup pravosuđu i učinkovite pravne lijekove za

kršenja prava na sudjelovanje, (4) osiguraju pravo na pristup informacijama, (5) promiču načela otvorenosti i transparentnosti u svim aspektima procesa donošenja odluka, te odgovornost javnih vlasti za provedbu prava na sudjelovanje u javnim poslovima, (6) osnaže nositelje prava, tj. građane, da ostvare pravo sudjelovanja u javnim poslovima. Ova načela, sukladno članku 25. CCPR-a, obuhvaćaju tri dimenzije prava na sudjelovanje: sudjelovanje u izbornim procesima; sudjelovanje izvan izbornih procesa odnosno sudjelovanje građana u donošenju odluka tijela javne vlasti i pravo sudjelovanja u javnim poslovima na međunarodnoj razini, uključujući međunarodne organizacije. Ova načela također se odnose na tri razine sudjelovanja: sudjelovanje prije, tijekom i nakon donošenja odluka.

Vezano uz sudjelovanje izvan izbornih procesa, HRC navodi preporuku za države da uspostave institucionalni okvir za sudjelovanje u procesima donošenja odluka i to kroz formiranje trajnih struktura kako bi se osiguralo da sudjelovanje u procesima donošenja odluka bude široko shvaćeno, prihvaćeno i rutinski ostvareno od strane javnih tijela i nositelja prava. Dodatno je naglašena preporuka da države trebaju razviti specifične trajne mehanizme za sudjelovanje skupina koje su povijesno bile isključene ili čiji stavovi i potrebe nisu bili adekvatno uzeti u obzir u procesima donošenja odluka, kao što su manjine i osobe s invaliditetom. osiguravajući smisleno sudjelovanje prije, tijekom i nakon donošenja odluka.

Pravo na participaciju utvrđeno je i UN-ovom Deklaracijom o o pravima i odgovornostima pojedinaca, skupina i državnih tijela o unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja propisuje 16 standarda koje države potpisnice moraju implementirati u svoje zakone i javne politike kako bi osigurale preduvjete za stvaranje i izgradnju poticajnog okruženja za djelovanje branitelja ljudskih prava i organizacija civilnog društva. Članak 8. Deklaracije utvrđuje da "svatko ima pravo, pojedinačno i zajedno s drugima, da ima efikasan pristup, koji nije utemeljen na nekoj diskriminatorskoj osnovi, učešće u upravljanju svojom zemljom i u vođenju javnih poslova. Ovo uključuje, inter alia, pravo, pojedinačno i zajedno s drugima, da se podnose prijedlozi za poboljšanje rada vladinih tijela i organa i organizacija koje se bave kritiziranjem vođenja javnih poslova i da se skrene pozornost na bilo koji aspekt njihovoga rada koji može sputavati i spriječavati unapređenje, zaštitu i ostvarenje ljudskih prava i temeljnih sloboda."

Vijeće Europe usvojilo je veći broj preporuka za države članice i više od 40 dokumenata kojim se promiče i potiče uključivanje građana u procese odlučivanja, osobito na lokalnoj razini i vezano uz načela jednakosti i ne diskriminacije. Donošenjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1985. godine, Vijeće Europe utvrdilo je načela i jamstva upravljanja lokalne samouprave, a koju je koju je ratificirala i Hrvatska. Ovaj ugovor dopunjen je dodatnim protokolom (2009.) o pristupu informacijama i o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne zajedni-

ce, koja je stupila na snagu 2012., a koju Hrvatska nije ratificirala. Odbor ministara Vijeća Europe donio je 2017. godine Smjernice za sudjelovanje javnosti u političkom odlučivanju, u kojima definira građansku participaciju kao uključivanje pojedinaca, nevladinih organizacija i civilnog društva u proces donošenja odluka od strane javnih vlasti. U Smjernicama se utvrđuju načela koja su temelj građanske participacije: (1) međusobno poštovanje svih aktera kao osnova za iskrenu interakciju i povjerenje (2) poštovanje neovisnosti organizacija civilnog društva, bez obzira na to jesu li njihova mišljenja u skladu s mišljenjima javnih vlasti ili ne;, (3) poštovanje položaja javnih vlasti na kojima leži odgovornost i odgovornost za donošenje odluka;, (4) otvorenost, transparentnost i odgovornost; (5) responzivnos, uz pružanje odgovarajućih povratnih informacija od strane svih aktera; (6) nediskriminacija i uključivost kako bi se svi glasovi, uključujući i one manje privilegiranih i najranjivijih, mogli čuti i uzeti u obzir; (7) ravnopravnost spolova i ravnopravno sudjelovanje svih skupina, uključujući one s posebnim interesima i potrebama, kao što su mladi ljudi, starije osobe, osobe s invaliditetom ili manjine, (8) dostupnost sudjelovanja, u smislu korištenja jednostavnog jezika i odgovarajućih načina sudjelovanja, offline ili online. Vijeće Europe je također donjelo i Kodeks dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka, koji je nastao temeljem iskustva organizacija civilnog društva u procesima participacije d donositeljima odluka. Kodeks razlikuje četiri razine participacije – informiranje, kao najnižu razinu, zatim konzultiranje, koje pred-

stavlja postupak iniciran od strane tijela javne vlasti, s ciljem dobivanja primjedbi, komentara i povratne informacije o konkretnom pitanju koje se pojavljuje u okviru određene javne politike. Treća razina je dijalog, dvosmjerna komunikacija koja se provodi u svrhu osiguranja redovite razmjene stajališta, te četvrta razina, partnerstvo koje podrazumijeva dijeljenje odgovornosti u različitim fazama procesa donošenja odluka, od definiranja prioriteta politike, izrade nacrtu i odlučivanja. U Kodeksu se ističe da se u praksi se često događa da se svaki od tih stupnjeva može i treba primijeniti na svakom koraku u procesu odlučivanja, odnosno na svakoj razini dizajna politike (od stavljanja na agendu do implementacije, praćenja i evaluacije).

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) je 2017. godine donio Preporuke Vijeća OECD-a o otvorenoj vlasti, čime je postavio standard za jačanje demokracije, povjerenja javnosti, odnosno donio okvir za provedbu reformi javne uprave i uključivanje građana u procese donošenja odluka. Otvorena vlast temelji se na četiri temeljna stupa: transparentnost, odnosno otvoreno dijeljenje informacija i javnih podataka, integritet, odnosno sprečavanje korupcije i jačanje etičkih normi u javnom sektoru, odgovornost prema građanima za donesene odluke i rad uprave, te aktivno uključivanje javnosti u sve dijelove donošenja javnih politika. Dodatno, OECD-ove Smjernice za procese sudjelovanja građana pojašnjavaju korake za osmišljavanje kvalitetnog procesa participacije, te također prepoznaju tri razine sudjelovanja: informiranje, kao jednosmjerno

pružanje podataka i transparentnost, savjetovanje, kao dvosmjerni mehanizam povratnih informacija od građana, te uključivanje, to jest aktivnu suradnja kroz cijeli ciklus donošenja javnih politika. Smjernice OECD-a ističu 9 ključnih načela kvalitete za uspješno provođenje procesa sudjelovanja građana:

- svrha: jasno definiran cilj i opseg procesa,
- odgovornost: obveza institucija da uvažava doprinos građana,
- transparentnost: javni i dostupni podaci o cijelom procesu,
- inkluzivnost: jednake prilike za sudjelovanje svih skupina,
- izbalansiranost: predstavljanje različitih stajališta građanima,
- kompetentnost: osiguravanje dovoljno vremena i resursa za informiranje,
- učinkovitost: smisleno i opravdano trošenje javnog novca i vremena,
- evaluacija: Redovito ocjenjivanje uspješnosti i učenje iz procesa,
- integritet: poštivanje etičkih standarda i sprječavanje manipulacije.

OECD redovito prati promjene u javnom upravljanju, uključujući razinu otvorenosti, dostupnosti podataka, učinkovitost, digitalnu transformaciju, te stavove i povjerenje građana u institucije, temeljeno na standardima i načelima OECD-a. Recentna istraživanja koja je proveo OECD podupiru široko prihvaćeno shvaćanje da je povjerenje ključna prednost za donošenje politika u demokraciji i da sudjelovanje

građana u donošenju odluka gradi povjerenje u institucije i osnažuje demokraciju.

2. ZAKONODAVNI OKVIR I JAVNE POLITIKE ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA SUDJELOVANJE U EUROPSKOJ UNIJI

Pravo na sudjelovanje javnosti priznato je u članku 10. i članku 11. Ugovora o Europskoj uniji. Članak 10. jamči svakom građanu pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije, a navodi se i da se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima. Članak 11. obvezuje institucije da “održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom”, te da “građanima i predstavničkim udrugama na odgovarajući način omogućuju da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije”.

Pravo na sudjelovanje ojačano je i nizom prava u Povelji Europske unije o temeljnim pravima u članku 41. (pravo na dobru upravu, koji uključuje obvezu uprave da obrazloži svoje odluke), članku 42. (pravo pristupa dokumentima), pravu na obraćanje Europskom ombudsmanu (članak 43.) i pravu na podnošenje peticije Europskom parlamentu (članak 44.). Članak 24. Povelje uključuje pravo djece na slobodno izražavanje mišljenja i na to da se njihovo mišljenje uzima u obzir u pitanjima koja se na njih odnose.

U literaturi koja analizira sudjelovanje građana u

donošenju odluka u EU, navodi se sedam ključnih instrumenata za demokratsku participaciju: 1. izbori za Europski parlament, kao najvažniji demokratski instrument EU-a putem kojeg se izravno biraju članovi Europskog parlamenta; 2. Europska građanska inicijativa (ECI), koja omogućuje da građani EU-a, prikupljanjem milijun potpisa, od Europske komisije zatraže da predloži novo zakonodavstvo; 3. peticije EU parlamentu, odnosno pravo svakog građanina EU-a da podnese zahtjev ili pritužbu Europskom parlamentu o pitanju koje spada u područja djelovanja EU-a i koje izravno utječe na njega ili nju, 4. Europski ombudsman, neovisna institucija koja istražuje pritužbe o nepravilnostima u radu institucija i tijela EU-a, 5. javne konzultacije, koje Europska komisija sustavno organizira za pojedinačne prijedloge politika, pozivajući građane i dionike da daju povratne informacije, a svaki zakonodavni prijedlog je otvoren za konzultacije putem online platforme Iznosite svoje mišljenje, 6. dijalози s građanima, koji se održavaju u gradovima diljem EU-a u obliku pitanja i odgovora s europskim povjerenicima i drugim donositeljima odluka u EU-u, 7. Europska građanska savjetovanja, jednokratna inicijativa iz 2018. godine koja je uključivala online anketu na razini cijele EU, panel europskih građana i druge događaje u državama članicama, a utjecala su na ukupne ciljeve i oblik Konferencije o budućnosti Europe.

Uz opća pravila utvrđena ugovorima i Poveljom, Europska komisija je u studenom 2021. godine objavila i Smjernice za bolju regulaciju, kojima utvrđuje načela kojih se Europska komisija pridržava prilikom

pripreme novih inicijativa i prijedloga te prilikom upravljanja i evaluacije postojećeg zakonodavstva. Smjernice nisu pravno obvezujuće, ali pojašnjavaju načela regulatorne politike Komisije, odnosno načela, minimalne standarde i ključne elemente procesa sudjelovanja javnosti u procesu dizajna javnih politika. Europska komisija tako u Smjernicama navodi savjetovanje sa zainteresiranim stranama kao važno sredstvo prikupljanja dokaza za potporu donošenju javnih politika, ali i kao instrument koji dovodi do bolje kvalitete i vjerodostojnosti, a time i povjerenja i prihvaćanja javnih politika od strane građana EU-a.

Vezano uz javne konzultacije, Smjernice donose četiri opća načela za savjetovanje:

- participativnost, podrazumijeva primijenu inkluzivnog pristupa provođenjem što širih konzultacija;
- otvorenost i odgovornost, podrazumijeva učiniti transparentnim proces savjetovanja i utjecaj procesa na donošenje javnih politika, za uključene i za širu javnost, uključujući osobe s invaliditetom;
- učinkovitost, podrazumijeva savjetovanje u vrijeme kada stavovi zainteresiranih strana još uvijek mogu napraviti razliku, uzimajući u obzir proporcionalnost i specifična ograničenja;
- koherentnost, koja podrazumijeva osiguranje dosljednosti procesa savjetovanja, analiza i kontrole kvalitete.

Također, naznačeno je i pet minimalnih standarda koji se primjenjuju na sva savjetovanja:

- jasnoća – svi dokumenti o savjetovanju trebaju biti jasni i uključivati sve potrebne informacije kako bi se olakšali odgovori, a preporučuje se i da upitnici uključuju i skup općenitijih pitanja za nestručnjake;
- usmjerenost – osigurati da savjetovanje cilja sve zainteresirane strane kako bi imale priliku izraziti svoja mišljenja;
- informiranje – osigurati odgovarajuće komunikacijske kanale i doseg prema javnosti, a sva savjetovanja trebaju biti objavljena na portalu „Iznesite svoje mišljenje“
- dovoljno vremena za sudjelovanje – omogućiti dovoljno vremena za planiranje i odgovore na pozive i pisane doprinose, u pravilu u trajanju od 12 tjedana
- objavljivanje doprinosa i rezultata savjetovanja – na web portalu „Iznesite svoje mišljenje“ i, ako je moguće, na web stranicama glavnih uprava.

Sudjelovanje građana u donošenju odluka u EU-u je bio jedan od prioriteta Europske komisije za razdoblje od 2019. -2024. godine, nazvan „Novi poticaj za europsku demokraciju“. Komisija se tako obvezala dati građanima EU-a jaču ulogu u donošenju odluka, odnosno promicati sudjelovanje civilnog društva u aktivnostima donošenja politika te osigurati transparentnost i legitimnost procesa donošenja politika. U sklopu tog prioriteta, u prosincu 2023. godine predstavljen je Paket za obranu demokracije,

koji sadrži Preporuku Europske komisije o promicanju angažmana i djelotvornog sudjelovanja građana i organizacija civilnog društva u oblikovanju javnih politika. Preporuka je upućena državama članicama te ističe potrebu za promicanjem i pojednostavljenjem okvira za sudjelovanje, koji građanima i organizacijama civilnog društva omogućuje aktivno sudjelovanje u oblikovanju javnih politika. Naglašava se i važnost osiguravanja provedbe takvog okvira u skladu s utvrđenim smjernicama. Nadalje, preporuka poziva države članice da razvijaju participativne i deliberativne procese povezane s konkretnim politikama i odlukama koje uključuju građane, kao i da podupiru različite individualne i kolektivne oblike sudjelovanja, uključujući građanske panele, građanske skupštine te druge modele dijaloga i zajedničkog kreiranja javnih politika. Preporuka ističe važnost stvaranja i održavanja sigurnog i poticajnog okruženja za djelovanje civilnog društva, potiče države članice na stvaranje partnerstva s civilnim društvom i uspostavu redovitih strukturiranih dijaloga.

Građanski angažman i participacija građana u donošenju javnih politika je među prioritetima Europske komisije i za razdoblje do 2029. godine, a u skladu s tim prioritetom je Komisija predstavila Europski štit za zaštitu demokracije s mjerama za jačanje, zaštitu i promicanje snažnih i otpornih demokracija u cijelom EU-u, i Strategiju EU-a za civilno društvo radi povećanja angažmana, zaštite i potpore organizacijama civilnog društva. Mjere vezane uz participaciju odnose se na potporu medijskoj i digitalnoj pismenosti, razvoj okvira kompetencija za

građanstvo EU-a i smjernice za jačanje građanskog odgoja u školama, poticanje inovacija na internet-skim platformama koje omogućuju sudjelovanje u demokraciji, promicanje donošenja odluka na temelju dokaza. Strategija za civilno društvo usmjerena je na održivo i transparentno financiranje rada organizacija civilnog društva, uspostavu potpore i mjera zaštite organizacijama, te uspostavu nova platforma civilnog društva radi facilitiranja dijaloga o zaštiti i promicanju vrijednosti EU-a.

3. PRAVO NA SUDJELOVANJE U PRAKSI – KLJUČNI IZAZOVI

Analiza mehanizama sudjelovanja građana u EU-u pokazuje da, iako oblici sudjelovanja građana postoje u gotovo svakoj fazi političkog ciklusa u EU, sposobnost tih mehanizama u pomaganju građanima da doprinesu demokratskom životu Unije ostaje ograničena zbog niza strukturnih čimbenika. Identificirani čimbenici koji okružuju ostvarivanje učinkovitog i smislenog građanskog sudjelovanja od lokalne do razine EU su niska participativna pismenost, fragmentacija kanala i mehanizama za sudjelovanje, nedostatak samosvijesti među građanima, te nejednakosti u pristupu mehanizmima koji omogućavaju sudjelovanje u donošenju odluka. Studija građanske participacije u EU iz 2022. godine identificirala je tri izazova u sudjelovanju građana u donošenju odluka u EU-u: nedostatak svijesti, nedostatak učinka i nedostatak političke predanosti. Nedostatak svijesti odnosi se na nalaz da građani slabo koriste instrumente sudjelovanja EU, ponajprije zbog njihove nepoznatosti, nedostatka medijske pokrivenosti te nejasnoće oko njihove svrhe i načina korištenja. Iako EU ima na raspolaganju niz različitih instrumenata sudjelovanja, nedostaje im učinka u smislu da su mehanizmi relativno nereprezentativni i uglavnom nisu deliberativni, a i njihov politički utjecaj na europsko donošenje politika je prilično nizak. Studija također upozorava da postoji jaz iz-

među retorike EU-a o sudjelovanju i poduzetih mjera te uložених ресурса како би се гласови грађана чули - uz nedovoljno razumijevanje važnosti participacije i institucionalne predanosti većem sudjelovanju građana, studija ističe konkretne primjere – da su organizatori Europskih građanskih inicijativa najčešće bili nezadovoljni odgovorima koje su dobili od Komisije, dok Odbor za peticije u Europskom parlamentu i dalje ima nedostatak interesa većine zastupnika u Europskom parlamentu.

Studija Prema otvorenom, transparentnom i strukturiranom civilnom dijalogu EU-a, koja donosi stavove civilnog društva o izazovima i prilikama za učinkovitu provedbu članka 11. Ugovora o EU-u, identificirala je niz izazova u mogućnostima participacije organizacija civilnog društva u donošenju odluka na EU razini. Prva prepreka odnosi se na nedovoljna ulaganja u izgradnju i jačanje kulture dijaloga i sudjelovanja civilnog društva na razini EU-a i na razini država članica. Razlog tome pripisuje se povijesno oblikovanoj ulozi civilnog društva u pristupanju EU-u, odnosno navodi se da je EU pristupala sudjelovanju civilnog društva u prvom redu kao instrumentu za napredak procesa integracije, gdje su se organizacije civilnog društva smatrale savjetodavnim partnerima ili pružateljima tehničkog doprinosa pri oblikovanju zakona i politika EU-a, a ne sastavnim dijelom upravljanja. Kao rezultat toga, postojeći kanali sudjelovanja organizacija civilnog društva usmjereni su na opravdavanje ili, u najboljem slučaju, poboljšanje već postojećih političkih orijentacija, odluka i rezultata, umjesto da im diek-

tno doprinose. Nedostatak koji ova studija prepoznaje je i ne postojanje artikulacije pojma dijaloga s civilnim društvom koji, za razliku od socijalnog dijaloga, nije precizno ugrađen u regulatorni okvir EU-a i nije jasno definiran u smislu svog opsega, osnovnih standarda, postupaka i aktera. Nedovoljna definiranost dovodi do fragmentacije oblika i razina sudjelovanja na razini EU i nacionalnih javnih politika i otežava učinkovito praćenje poštivanja obveze održavanja dijaloga s organizacijama civilnog društva. Neuspjeh u osiguravanju reguliranog pristupa dijalogu s civilnim društvom u EU-u ima za posljedicu nedostatak koordinacijskih i struktura unutar i među institucijama i tijelima EU-a, pa se prakse održavanja dijaloga s civilnim društvom uvelike razlikuju od institucije do institucije. U nekim od državama članicama, izazovi koji utječu na sudjelovanje organizacija civilnog društva dio su šireg neprijateljskog stava vlasti prema organiziranom civilnom društvu, što općenito utječe na njihovu sposobnost sudjelovanja u donošenju odluka. Međutim, ova studija naglašava da čak i tamo gdje to nije slučaj, organizacije civilnog društva iz većine EU zemalja upozoravaju na nedostatak podrške EU-a za angažman civilnog društva s donositeljima odluka na nacionalnoj razini. Studija donosi i konkretne preporuke EU-u za poboljšanje participacije:

- provođenje sveobuhvatnije i akcijski usmjerene procjene stanja građanskog prostora na razini EU-a i u svim zemljama članicama;
- ulaganje u komunikaciju za podizanje svijesti o organiziranom civilnom društvu i promoviranje

- podrške za djelovanje civilnog društva;
- donošenje Uredbe o europskom statutu za organizacije civilnog društva koja bi trebala omogućiti i olakšati sudjelovanje i angažman u pitanjima EU-a na nacionalnoj i razini EU-a;
- usmjeravanje financijske potpore za promicanje i razvoj sudjelovanja civilnog društva;
- sklapanje međuinstitucionalnog sporazuma o civilnom dijalogu EU-a za provedbu članka 11. Ugovora o U-u;
- uspostavu stalnog međuinstitucionalnog koordinacijskog tijela za horizontalni dijalog s civilnim društvom na razini EU-a;
- poticanje država članica da osiguraju i razviju snažnu infrastrukturu za dijalog s civilnim društvom u pitanjima EU-a na nacionalnoj razini
- poboljšanje postojećih procesa i mehanizama sudjelovanja na EU i razini država članica, uključujući razvijanje savjedodavnih praksi prema deliberaciji, participaciji i partnerstvu.

Prema pokazateljima koje iznosi Agencija za temeljna prava EU-a (FRA), nedostatak provedbe prava na participaciju može imati posebno negativan učinak na prava ljudi u situacijama ranjivosti, kao što su osobe s invaliditetom, mladi i pripadnici manjinskih skupina. Podaci koje FRA iznosi u Izvješću o temeljnim pravima za 2024. godinu pokazuju da “često premalo vremena ili prilika za smisleno sudjelovanje pojedinaca i civilnog društva u javnim poslovima” u državama članicama EU-a. Dodatno, FRA je u 2025. godini izradila izvješće Bolje zakonodavstvo – Procjene utjecaja na ljudska prava u zakonodavstvu,

koje pokazuje da se u EU mnogi zakonodavni prijedlozi usvajaju bez provedene procjene utjecaja ili s ograničenom procjenom. Stoga je FRA u navedenom izvješću poručuje da bi Europska Komisija bi trebala osigurati da su njezina javna savjetovanja s građanima i organizacijama civilnog društva što uključivija i pristupačnija, a da bi smjernice i alati za bolju regulaciju trebali zahtijevati obvezne i pravovremene konzultacije sa stručnim tijelima i institucijama za temeljna prava kad god je vjerojatno da će zakonodavni prijedlog imati ozbiljan utjecaj na temeljna prava EU-a. Ove konzultacije trebale bi uključivati europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava, institucija ombudsmana i tijela za jednakost, zajedno s međunarodnim i regionalnim organizacijama za ljudska prava, a Komisija bi trebala težiti potpunoj provedbi pravila bolje regulacije i u procjeni učinka pokazati kako je uzela u obzir stavove građana i civilnog društva pri odabiru preferirane regulatorne opcije.

Iako se razina i prilike za participaciju razlikuju u državama članicama EU-a, literatura upozorava na trend nedostatka povjerenja u demokratske procese i krizu predstavničke demokracije, koja se manifestira u političku apatiju, karakteriziranu oskudnim znanjem o politici i malim interes za nju i u politički cinizam, koji je obilježen jazom između značajnog znanja i niskog zadovoljstva postojećim mogućnostima sudjelovanja i sadržajem politika koje određuju izabrani predstavnici. Već spomenuta OECD-ova analiza navodi da na građansku participaciju znatno utječu faktori niskog povjerenja u vlade, ograniče-

no povjerenje u sposobnost vlada da se nose sa složenim izazovima i nedostatak povjerenja da su procesi sudjelovanja osmišljeni da budu uključivi i da zadovoljavaju potrebe građana. OECD naglašava da izgradnja povjerenja u javne institucije zahtijeva holistički pristup koji uzima u obzir ne samo uspješnost upravljanja već i socioekonomsko podrijetlo građana i njihovu percepciju političke aktivnosti. U Priručniku Vijeća Europe za sudjelovanje građana u donošenju odluka ističu se međusobno povezani strukturni čimbenici koji utječu na učinkovito i smisljeno građansko sudjelovanje. Ti čimbenici mogu biti endogeni pojedincima (npr. nedostatak svijesti, resursa, vještina ili znanja za uključivanje) ili egzogeni pojedincu (npr. nedostatak prilika za smisljeno sudjelovanje).

Osim toga, identificirane su i višestruke strukturne specifične prepreke sudjelovanju, koje su povezane s različitim skupinama i njihovim karakteristikama – literatura navodi da su žene suočene s rodno uvjetovanim stereotipima i rodno uvjetovanim procesima socijalizacije u vezi s navodno različitim ulogama koje bi žene i muškarci trebali imati kao građani u javnoj sferi, te različitim ograničenjima u plaćenom i neplaćenom radu te nejednakim pristupom ekonomskom i ljudskom kapitalu koji utječu na njihovu sposobnost građanskog sudjelovanja. Budući da diskriminacija snažno utječe na politički angažman, postoje različite manifestacije iste – istraživanja pokazuju da doživljavanje diskriminacije povećava političko sudjelovanje, ali recentna analiza ukazuje na su-odnos vrste i izvora diskriminacije u odnosu

na participaciju: dok politička diskriminacija (npr. zakoni ili od strane vladinih dužnosnika) povećava političko sudjelovanje, društvena diskriminacija (npr. od strane pojedinaca na ulici ili privatnih tvrtki) nema takav učinak. Također, studija slučaja sudjelovanja manjina u prosvjedima, ukazuje da egzogeni čimbenici, poput stavova javnosti prema ranjivim skupinama, kao i institucionalna i diskurzivna okruženja u kojima su ugrađene i prilike za organiziranje, snažno oblikuju građansko sudjelovanje marginaliziranih skupina. Razina građanske i političke pismenosti je faktor koji neupitno utječe na stavove i spremnost za sudjelovanje u društvenom životu. Vezano uz prilike za sudjelovanje, već navedeno izvješće FRA o boljoj regulaciji naglašava važnost sudjelovanja javnosti u donošenju odluka, te navodi da se u državama članicama u kojima se provode savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, rijetko postoji obveza razmatranja doprinosa organizacija civilnog društva ili pogođenih skupina ili davanja povratnih informacija. I OECD u izvještaju o boljoj regulaciji iz 2025. godine primjećuje da države članice ne surađuju često sa zainteresiranim stranama prije izrade zakonodavnih prijedloga, već se to sustavno događa tek nakon što je zakonodavni nacrt spreman. Takva praksa nije u skladu s međunarodnim preporukama i standardima koje prepoznaju važnost sudjelovanja javnosti u svim fazama dizajna javnih politika, te koje promiču pravo na participaciju prema višim oblicima sudjelovanja, odnosno deliberativnim formama i partnerstvu javne uprave i organiziranog civilnog društva. Unatoč određenim naporima država članica da poboljšaju

prakse sudjelovanja građana u donošenju odluka, i dalje se utvrđuju značajni nedostaci kako je i navedeno u izvješću o [Europske komisije o vladavini prava za 2024.](#): „u nizu država članica i dalje postoje izazovi u područjima kao što su pretjerana upotreba ubrzanih postupaka ili ukupna kvaliteta donošenja zakona, kao i izazovi u savjetovanju s dionicima“.

4. PRAVO NA PARTICIPACIJU U HRVATSKOJ

4.1. ZAKONODAVNI OKVIR ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA SUDJELOVANJE

U [Ustavu RH](#) pravo na participaciju građana nije kodificirano u zasebnom članku kao što je slučaj s povezanim pravima - biračkim pravom i referendumom, pravom na slobodu izražavanja, udruživanja ili pristup informacijama. Nekoliko je članaka povezanih s pravom na dobru upravu – članak 44. Ustava jamči sudjelovanje u obavljanju javnih poslova i pristup javnim službama, članak 46. slanje predstavljanja i pritužbi tijelima javne vlasti, dok članak 128. propisuje da građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumima i drugih oblika neposrednog odlučivanja. Savjetovanja s javnošću regulirana su [Zakonom o pravu na pristup informacijama](#) i [Zakonom o instrumentima politike boljih propisa](#). Savjetovanja su predviđena i u nizu drugih zakona, primjerice Zakonu o zaštiti okoliša, Zakonu o prostornom uređenju, Zakon o održivom gospodarenju otpadom, a Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dodatno uređuje neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju.

Osim zakonima, savjetovanja s javnošću regulirana su i [Uredbom o općim pravilima za unutarnje ustroj-](#)

stvo tijela državne uprave, Uredbom o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa, Poslovníkom Vlade RH, Poslovníkom Hrvatskog Sabora, Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

Zakon o pravu na pristup informacijama uglavnom uređuje prvu razinu prava na participaciju – informiranje i upotrebu podataka, ali u članku 11. naziva “Objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću” propisuje i trajanje i postupke savjetovanja s javnošću, odnosno propisuje dužnost tijela državne uprave, drugih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima da provode savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, te pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama prati i promiče Povjerenik za informiranje, koji provodi i inspekcijski nadzor nad tijelima javne vlasti u pogledu svih obaveza iz Zakona, uključujući i savjetovanja s javnošću, bilo po predstavkama građana ili na vlastitu inicijativu.

U prosincu 2023. donesen je novi Zakon o instrumentima politike boljih propisa u kojem se utvrđuju obveze savjetovanja s javnošću prilikom donošenja zakona. Savjetovanje s javnošću definirano je kao “dvosmjerni proces u kojem stručni nositelji traže i primaju povratne informacije od građana odnosno

javnosti u postupku izrade zakona i drugih propisa”. Zakon propisuje da se postupak savjetovanja s javnošću provodi putem portala e-Savjetovanja u trajanju u pravilu od 30 dana, a uz navedeno “stručni nositelj može provesti savjetovanje s javnošću putem javnog predstavljanja, anketa i fokus-skupina ili korištenja drugih metoda savjetovanja s javnošću”. Također, Zakon je ostavio mogućnost da čelnik tijela stručnog nositelja može odlukom osnovati radnu skupinu za izradu nacrtu prijedloga zakona, pri čemu je “obvezan uzeti u obzir adresate i predmet uređenja nacrtu prijedloga zakona te odluku objaviti u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravo na pristup informacijama”. Osnivanju radne skupine za donošenje zakona i drugih propisa nije dakle obveza nadležnog tijela, već je na odluci čelnika.

Zakon propisuje i iznimke vezane uz provedbu i trajanje savjetovanja s javnošću. Postupak savjetovanja s javnošću ne provodi se “za zakon i drugi propis koji nema utjecaja na prava i obveze adresata propisa, a odnosi se na potvrđivanje međunarodnih ugovora, davanje ovlaštenja Vladi da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora, izvršenje državnog proračuna Republike Hrvatske za pojedinu godinu, osnivanje i ukidanje pravnih osoba s javnim ovlastima, uređenje unutar-njeg ustrojstva i djelokruga tijela državne uprave, horizontalno usklađivanje zakonodavstva”. Ako se zakon ili drugi propis donosi u posebnim okolnostima koje “podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana

na, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu”, savjetovanje s javnošću može trajati kraće od 30 dana, ali u tom slučaju “stručni nositelj detaljno obrazlaže razloge za skraćeno trajanje savjetovanja s javnošću te ih objavljuje putem portala e-Savjetovanja”.

Savjetovanje s javnošću se u postupku donošenja zakona se provodi i pri planiranju zakonodavnih aktivnosti tako da tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu izrada nacrt prijedloga zakona izrađuje Obrazac zakonodavnih aktivnosti i provodi savjetovanje u trajanju od najmanje 15 dana. Savjetovanje se provodi i za Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa, koji se u načelu provodi za nacrt prijedloga zakona, uz određene iznimke propisane člankom 16. Savjetovanje s javnošću je predviđeno i u postupku vrednovanja propisa.

Metodologija i koraci vezani uz savjetovanje s javnošću detaljnije se propisani Vladinom Uredbom. Uredbom je definirano da savjetovanje s javnošću “započinje objavom zakona i drugog propisa na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću uz popratni dokument u kojem se navode razlozi donošenja kao i ciljevi koji se žele postići donošenjem zakona i drugih propisa”. Također je i propisana obveza objavljivanja podataka o sastavu radne skupine za izradu zakona i drugih propisa, ukoliko je takva skupina osnovana. Nakon provedenog savjetovanja, nositelj savjetovanja izrađuje Izvješće o provedenom savjetova-

nju s javnošću, u kojem analizira svaki prijedlog i mišljenje zaprimljene u postupku savjetovanja. Prijedlog i mišljenje iz savjetovanja, stručni nositelj može prihvatiti, djelomično prihvatit, ne prihvatiti ili primiti na znanje, uz odgovarajuće obrazloženje. Provedba savjetovanja s javnošću, kako ga propisuju važeći Zakon o pravu na pristup informacijama i Zakon o instrumentima politike boljih propisa odnosi se dakle na internetsko savjetovanje, iako se time ne isključuje provedba i drugih mehanizama savjetovanja s javnošću. S obzirom pak da ti mehanizmi nisu propisani, e-savjetovanje ostaje ključna normirana obveza u provedbi prava na participaciju pri donošenju zakona i drugih propisa na nacionalnoj razini u Hrvatskoj. Ovaj model ima brojna ograničenja koja su detaljnije opisana u sljedećem poglavlju. Za lokalnu i regionalnu razinu, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje postupke sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka, te posebno propisuje referendum kao metodu sudjelovanja, mjesne zborove i podnošenje predstavlki i pritužbi.

Pitanja zaštite okoliša i sudjelovanje javnosti su dodatno regulirana, pa tako Zakon o zaštiti okoliša utvrđuje tri prava kojima se osigurava uključivanje građana u pitanjima zaštite okoliša: pravo na pristup informacijama o okolišu, pravo i način sudjelovanja javnosti u pitanjima zaštite okoliša te pristup pravosuđu. Prema Zakonu o zaštiti okoliša, javnost mora biti pravodobno i točno obaviještena o svom pravu na sudjelovanje u postupcima procjene utjecaja na okoliš – što podrazumijeva rano informi-

ranje javnosti na samom početku donošenja odluka. Građani imaju pravo iznijeti mišljenja, prijedloge i primjedbe na odluke tijela javne vlasti u rokovima koje propisuje Uredba. Sudjelovanje se provodi kroz javnu raspravu, koja obvezno uključuje javni uvid u dokumentaciju i javno izlaganje projekta.

4.2. PRAVO NA SUDJELOVANJE U PRAKSI - IZAZOVI IZ PERSPEKTIVE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Ostvarivanje prava na sudjelovanje u Hrvatskoj već je duži niz godina opterećeno problemima u funkcioniranju postojećih struktura i modela uključivanja organizacija civilnog društva i građana u procese donošenja odluka, te su izazovi i pomaci u ostvarivanju prava na participaciju detaljno dokumentirani u izvješćima organizacija civilnog društva, izvješćima Pučke pravobraniteljice, izvješću FRA i izvješćima Povjerenice za informiranje.

U Hrvatskoj je institucionalno povjerenje nisko - Eu-robarometar iz 2025. pokazuju vrlo nisko povjerenje u neovisnost pravosuđa, visoku percepciju raširenosti korupcije u javnom sektoru te opći manjak povjerenja u političko okruženje. Istraživanje koje ukazuje na nisku razinu povjerenja u predstavničke institucije sugerira otuđenje građana od tih institucija i predstavlja problem za funkcioniranje predstavničke demokracije u Hrvatskoj. Percepcija javnosti u Hrvatskoj o upravljanju složenim politi-

kama znatno je lošija od prosjeka država članica OECD-a, uz nadprosječan rezultat u tek 2 od 15 evaluiranih pokazatelja. Navedeni podaci reflektiraju izraženo nezadovoljstvo građana načinom na koji vladin sustav adresira dugoročna pitanja, integrira javni doprinos, balansira interesne skupine i štiti javni interes.

Organizacije civilnog društva upozoravaju na nezadovoljavajuću ukupnu kvalitetu sudjelovanja građana u procesima zakonodavstva i razvoja politika – sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka relativno je slabo, dok je civilno društvo često uključeno u konzultacije samo kao formalnost. Civilno društvo u Hrvatskoj suočava se s izazovima vezanim uz vladavinu prava i sudjelovanje u Hrvatskoj te odstupanjem od prethodno uspostavljenih institucionaliziranih oblika sudjelovanja. Devet godina Hrvatska nema ključnu javnu politiku za civilno društvo, dok je Vijeće za razvoj civilnog društva marginalizirano, a Vladino vijeće za ljudska prava de facto je ukinuto nakon izbora 2024. godine. Organizacije civilnog društva kontinuirano ističu potrebu za donošenjem Nacionalnog plana za civilno društvo, kako bi se riješila pitanja vezana uz okvir financiranja, pristup i sudjelovanje u procesima donošenja odluka te institucionalni okvir za civilno društvo.

Javne konzultacije često su formalne prirode, organizirane u kasnim fazama donošenja politika i s prekratkim rokovima za sudjelovanje. Nedostatak transparentnosti u imenovanju članova radne skupine i ograničena komunikacija među njima dodat-

no kompliciraju sudjelovanje. Ovi izazovi značajno ograničavaju sposobnost civilnog društva da učinkovito sudjeluje u procesima donošenja odluka i štiti vladavinu prava u Hrvatskoj.

Primjer iz prakse – netransparentan i isključiv proces izrade prijedloga Zakona o izbornim jedinicama U svibnju 2023. godine Vlada je usvojila i u javno savjetovanje uputila prijedlog novog Zakona o izbornim jedinicama, a proces izrade bio je proveden bez konzultacija sa stručnom javnosti. Pri izradi prijedloga zakona, javnost nije imala informaciju tko su članovi radne skupine i je li ista osnovana. Gong je od Ministarstva pravosuđa i uprave zatražio informaciju o članovima stručne radne skupine, iz čega bi se konačno razjasnilo je li radna skupina uopće sastavljena. Nakon što se Ministarstvo oglušilo na upit, Gong se obratio Povjereniku za informiranje koji je podržao žalbu i naložio Ministarstvu da riješi zahtjev za pristup informacijama odnosno dostavi obavijest. Ministarstvo je obavijestilo da za izradu prijedloga novog Zakona o izbornim jedinicama nije formirana radna skupina. Unatoč važnosti javne rasprave u donošenju ovog zakona na koju su pozivali brojni stručnjaci, i unatoč širokoj javnoj raspravi koja se godinama vodi o problematici izbornih jedinica, Vlada je neosnivanjem radne skupine i ne organiziranjem savjetovanja u ranijoj fazi dizajna nacрта, de facto onemogućila smisleno sudjelovanje stručne javnosti i civilnog društva u konzultacijama i procesu izrade ovog zakona.

Istraživanje o sudjelovanju javnosti u donošenju

odluka na lokalnoj razini u Hrvatskoj pokazuje da se tradicionalni načini sudjelovanja građana vrlo rijetko koriste, dok se online alati sudjelovanja koriste neformalno, ali bez sustavne zakonske regulacije takvih alata za sudjelovanje. Istraživanje izazova i potencijala mladih u Hrvatskoj pokazuje nisku razinu građanskog i političkog sudjelovanja među mladima u Hrvatskoj. Izazovi u građanskom sudjelovanju na nacionalnoj i lokalnoj razini odražavaju se i na sudjelovanje na razini EU – Hrvatska se prema analizama sudjelovanja u Europskoj građanskoj inicijativi (ECI) često nalazi pri dnu ili u srednjem rasponu država članica. To odražava slabiju uključenost građana u izravno predlaganje europskih propisa. Recentna analiza koja nastoji razumjeti zašto hrvatski građani znatno manje sudjeluju u ECI-jima u usporedbi sa širim trendovima u EU razlaže izazove na individualnoj, organizacijskoj, insitucionalnoj i strukturalnoj razini. Nalazi ukazuju na to da građani u Hrvatskoj pokazuju nisku razinu građanske pismenosti u vezi s europskim građanskim inicijativama, te da organizacije civilnog društva u Hrvatskoj igraju ključnu, ali ograničenu ulogu u mobilizaciji podrške za ECI-je, između ostalog i zbog ograničenih financijskih i ljudskih resursa. Na institucionalnoj razini, proceduralna složenost i neobvezujuća priroda europske građanske inicijative istaknute su kao glavne prepreke većem uključivanju građana i organizacija civilnog društva, dok na strukturalnoj razini nalazi pokazuju da slab društveni kapital, nisko povjerenje u političke institucije i fragmentirani sektor civilnog društva stvaraju nepovoljno okruženje za transnacionalni građanski angažman.

U tematskom izvještaju Branitelji ljudskih prava - izazovi i prepreke iz 2022. godine, detektirani su ključni problemi u praksi koje organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima iznose veza-
no uz ostvarivanje prava na participaciju - u prvom redu, organizacije upozoravaju da su uključivanja organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka i savjetovanja često prije formalna nego sadržajna, što slabi mogućnosti za participaciju i ima negativan utjecaj na kvalitetu javnih politika. Dodatno, praksa imenovanja organizacija civilnog društva u radna i savjetodavna tijela često je ne-transparentna, a imenovanjima preko Savjeta za razvoj civilnog društva ne odabiru se uvijek najkvalificiraniji kandidati. Ovakvo imenovanje organizacije percipiraju kao poruku da se ne pokušava ostvariti smislena participacije civilnog društva u procesima donošenja odluka, već da se ispunjava formalnost.

Problemi u ostvarivanju prava na participaciju očituju se i u manjkavosti rada Savjeta za razvoj civilnog društva, koji je gotovo u potpunosti prestao biti stvarno mjesto savjetovanja i dijaloga organizacija civilnog društva s Vladom i time sve manje ispunjava svoju ulogu poticanja međusektorske suradnje. Organizacije civilnog društva koje redovito sudjeluju u E-savjetovanjima ističu da su savjetovanja gotovo uvijek samo zadovoljavanje forme, a posebno zabrinjavaju brojni problemi vezani uz ovaj oblik javnog savjetovanja, poput skraćivanja roka savjetovanja i nedostataka obrazloženja za to. Ključni strukturni nedostatak na koji organizacije civilnog društva

upozoravaju vezano uz e-savjetovanja jest taj što se konzultacije provode u završnoj fazi procesa – nakon što su zakonodavni ili strateški nacrti već pripremljeni – a ne u ranim fazama oblikovanja politika, kada bi javni doprinos mogao imati značajniji utjecaj.

Primjer iz prakse – hitna procedura i zanemarivanje obveze o objavi izvješća sa savjetovanja s javnošću u donošenju izmjena i dopuna Zakona o socijalnoj skrbi

U ožujku 2025. godine, Vlada je u hitnu saborsku proceduru uputila Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, s Konačnim prijedlogom zakona iako prije toga nije odgovorila na preko tisuću komentara pristiglih tijekom savjetovanja s javnošću, a što je obveza prema Zakonu o instrumentima politike boljih propisa i Zakonu o pravu na pristup informacijama. Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek i Centar za mirovne studije uputili su žalbu Povjerenici za informiranje, koja je naložila žurnu objavu izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću. Nepoštivanje zakonske obveze procedure za savjetovanje s javnošću umanjuje smisao savjetovanja i u ne skladu je s očitim interesom građana za sudjelovanje u donošenju izmjena ovog zakona, koji direktno utječe na ranjive skupine u društvu.

Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2025. u dijelu prava na dobro upravljanje također ističe nekoliko problema vezano uz ispunjavanje zakonske obveze

tijela javne vlasti prilikom provođenja savjetovanja s javnošću – neobjavljivanje sastava radne skupine za izradu zakona, neprovođenje učinka propisa za zaštitu ljudskih prava, neobrazlaganje razloga za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi u savjetovanju, skraćivanje vremena savjetovanja i u slučajevima kada je evidentno da nije riječ o izvanrednim okolnostima koje predviđa zakon. Pučka pravobraniteljica iznijela je i preporuku za izmjenom Zakona o instrumentima politike boljih propisa, kako bi se Zakonom utvrdila obveza osnivanja radnih skupina za izradu zakona i jasni kriteriji za biranje članova. U izvješću za 2024. godinu, Pučka pravobraniteljica ističe potrebu za zakonskim normiranjem svih oblika sudjelovanja građana u odlučivanju, uključujući njihovo informiranje, konzultacije, dijalog i aktivno sudjelovanje. Povjerenica za informiranje u izvješću za 2025. godinu ističe da je uočen blagi napredak u ispunjavanju razine zakonske obveze koja se odnosi na objavu plana savjetovanja s javnošću, ali da i dalje tek nešto više od polovice tijela objavljuje planove savjetovanja. Samo trećina tijela javne vlasti objavljivala je sastave radnih skupina koje su izradile nacрте akata koji se stavljaju na savjetovanje, a prosječno savjetovanja bilo je 24 dana, naspram 30 zakonski propisanih dana.

Svi navedeni nedostaci u provedbi postojećih zakonskih obveza vezano uz sudjelovanje javnosti značajno utječu na mogućnost ostvarivanja prava na participaciju i djelovanje civilnog društva u Hrvatskoj. Dodatno je zabrinjavajuće što su problemi kontinuirano prisutni, a iz perspektive Kuće ljudskih

prava Zagreb, mjere koje se planiraju kroz javne politike za nadolazeće razdoblje, a koje bi trebale doprinjeti otvorenosti institucija nisu dovoljno ambiciozne te da ne doprinose u dovoljnoj mjeri jačanju transparentnosti i građanskog sudjelovanja u procesima donošenja odluka.

5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

S obzirom na identificirane strukturalne probleme vezane uz ostvarivanje prava na participaciju i identificiranih niz nedostataka u postojećem institucionalnom i zakonodavnom okviru koji uređuje pravo na participaciju, te višegodišnju stagnaciju u pogledu ostvarivanja ovog prava u odnosu na međunarodne standarde ljudskih prava i posljedice takvog okruženja za demokratske procese u Hrvatskoj, smatramo da je za ostvarivanje i zaštitu prava na sudjelovanje kao temeljnog ljudskog prava i elementa ključnog za funkcioniranje efektivnog demokratskog sustava, nužno redefiniranje okvira za ostvarivanje prava na sudjelovanje. Sukladno preporukama Pučke pravobraniteljice, potrebno je dodatno normirati obveze tijela javne uprave za provođenje drugih oblika sudjelovanja građana u odlučivanju, izuzev već propisanih savjetovanja koja se provode putem internetskog portal e-savjetovanja. Sukladno Smjernicama Vijeća Europe, pravo na sudjelovanje treba biti zakonski zaštićeno, a zbog navedenih nedostataka u postojećem zakonodavnom okviru, smatramo da je Hrvatskoj potreban poseban zakon o pravu na sudjelovanje. Zakonom bi se propisali modeli, načini i postupci uključivanja civilnog društva u procese donošenja odluka na nacionalnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini. Zakon bi također razradio različite moguće oblike sudjelovanja u različitim fazama dizajna zakona i drugih propisa, te bi se formirale odgovarajuće

provedbene i koordinacijske strukture sa zadatkom unapređivanja uvjeta za sudjelovanje i sl. Samo donošenje takvog zakona podrazumijeva provođenje širokih konzultacija i uspostavu partnerstva s civilnim društvom u procesu donošenja zakona i vrednovanja učinka zakona na pravo na participaciju.

Osim donošenja zakona, za njegovu uspješnu implementaciju potrebno je razviti snažnije mehanizme za kontinuirani dijalog s civilnim društvom na nacionalnoj razini i za javne politike u pitanjima EU-a na nacionalnoj razini. Sukladno dobrim praksama, predlaže se osnivanje trajnog neovisnog međusektorskog tijela sastavljenog od predstavnika organizacija civilnog društva izabranih direktnim izborima među organizacijama aktivnima u pojedinom sektoru koje ima mandat promicanja prava na sudjelovanje i unapređivanja mehanizama i praksi sudjelovanja na nacionalnoj, područnoj i lokalnoj razini; osnivanje posebnih sektorskih tijela zaduženih za dugotrajan i strukturiran dijalog između javne vlasti i organizacija civilnog društva, te uspostavu sustava koordinacije provođenja sudjelovanja građana u procesima donošenja odluka koji se sastoji od tijela koje ima središnje koordinacijske ovlasti i koordinatora za sudjelovanje u tijelima javne vlasti. Uz izmjenu zakonskog i insitucionalnog okvira, za unaprjeđenje prava na sudjelovanje nužno je jačati i promovirati postojeće mehanizme pristupa informacijama, otvorenosti podataka i jačati kapacitete javne uprave za provođenje procesa participacije, što podrazumijeva donošenje ambicioznijih javnih politika za otvorenu vlast i donošenje nacionalne

strategije za ostvarivanje poticajnog okruženja za civilno društvo. Konačno, za promjene u smjeru osnaživanja građana za uključivanje u procese donošenja odluka, nužno je jačanje programa građanskog odgoja i obrazovanja kroz formalno i neformalno obrazovanje.

6. LITERATURA

Alemanno, A. (2022). *Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU*. Europski parlament, Tematski odjel za prava građana i ustavna pitanja. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/735927/IPOL_STU\(2022\)735927_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/735927/IPOL_STU(2022)735927_EN.pdf)

Besco, R. (2024). Discrimination and Political Engagement: A Cross-national Test. *The Journal of Race, Ethnicity, and Politics*, 9(3), 472–487. doi:10.1017/rep.2024.17

Bilodeau, A., White, S. E., Ma, C., Turgeon, L., & Henderson, A. (2023). Marginalized, but not demobilized: Ethnic minority protest activity when facing discrimination. *International political science review : IPSR = Revue internationale de science politique = RISP*, 44(5), 627–644. <https://doi.org/10.1177/01925121231156633>

Bovan, K. i Baketa, N. (2022). Stabilnost i/ili promjene? Povjerenje u institucije u Hrvatskoj od 1999. do 2020.. *Revija za sociologiju*, 52 (1), 31-60. <https://doi.org/10.5613/rzs.52.1.0315>

Centar za mirovne studije. (2025). *Povjerenica za informiranje potvrdila: Vlada Republike Hrvatske krši zakon!*. <https://www.cms.hr/povjerenica-za-informiranje-potvrdila-vlada-republike-hrvatske-krsi-zakon/>

Europska komisija. (2021). *Better regulation guidelines*. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Europska Komisija. (2025). *Communication on the European Democracy Shield*. https://commission.europa.eu/document/2539eb53-9485-4199-bfdc-97166893ff45_en

Europska Komisija. (2025). *Communication on the EU Strategy for Civil Society*. https://commission.europa.eu/document/8c30975d-bc1c-4415-8dcd-a71cb28f3662_en

Europska Komisija. (2026). *EU actions to protect democracy*. https://commission.europa.eu/topics/democracy/eu-actions-protect-democracy_en

Europska Komisija. (2024). *Revitalising citizen engagement in local democracy*. CORDIS. <https://cordis.europa.eu/article/id/448715-revitalising-citizen-engagement-in-local-democracy>

Europska Komisija. (2024). *2024 Rule of Law Report*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2024-rule-law-report_en

Europska komisija. (2025). *Eurobarometer*. <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>

European Union Agency for Fundamental Rights. (2023). *Protecting civil society – Update 2023*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/civic-space-2023-update?page=6&pid=86ee5af5-od20-41b3-b9bb->

European Union Agency for Fundamental Rights. (2024). *Fundamental Rights Report – 2024: FRA opinions*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024-opinions_en.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights. (2025). *Better legislation – Human rights impact assessments in lawmaking*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/better-legislation-human-rights-impact-assessments-lawmaking>

EU-CoE Youth Partnership. (2023). *Contemporary forms of young women's participation: Priorities, challenges and ways forward*. <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/223741253/Young+women+and+political+participation.pdf/fa63dd5a-3cd3-1715-98de-945c4d520d67>

Đurman, P. (2022). Sudjelovanje građana u donošenju odluka u lokalnoj i regionalnoj samoupravi: Instrument e-savjetovanje s javnošću. U D. Jurlina Alibegović & K. Fiesinger (ur.), *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj* (str. 239–260). Hanns-Seidel-Stiftung; Ekonomski institut, Zagreb.

Gong. (2023). *Gong traži od ministra Malenice da otkrije tko su ljudi koji su krojili izborne jedinice. Ako nije 'MARŠ', tko je?*. <https://gong.hr/2023/05/26/gong-trazi-od-ministra-malenice-da-otkrije-tko-su-ljudi-koji-su-krojili-izborne-jedinice-ako-nije-mars-tko-je/>

Gong. (2023). *Povjerenik za informiranje podržao Gongov zahtjev: Ministarstvo se mora očitovati o kreatorima novih izbornih jedinica*. <https://gong.hr/2023/08/24/povjerenik-za-informiranje-podrzao-gongov-zahtjev-ministarstvo-se-mora-ocitovati-o-kreatorima-novih-izbornih-jedinica/>

Gong. (2023). *Stručnjaci i oporba suglasni – izmjene izbornog zakonodavstva moraju se provesti uključivo i stručno*. <https://gong.hr/2023/05/12/strucnjaci-i-oporba-suglasni-izmjene-izbornog-zakonodavstva-moraju-se-provesti-ukljucivo-i-strucno/>

Hierlemann, D., Roch, S., Butcher, P., Emmanouilidis, J. A., Stratulat, C., & de Groot, M. (2022). *Under construction: Citizen participation in the European Union*. Verlag Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Demokratie_und_Partizipation_in_Europa/_Studie_Under_construction/ZD__Studie_Under_construction.pdf

Human Rights Committee. (1996). *General Comment No. 25 (57): General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights* [Opći komentar br. 25

(57): Opći komentari na temelju članka 40., stavka 4. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima]. <https://hrlibrary.umn.edu/gencomm/hr-com25.htm>

Ilišin, V., & Spajić Vrkaš, V. (ur.). (2017). *Generacija osujećenih: Mladi u Hrvatskoj na početku 21. stoljeća*. Institut za društvena istraživanja u Zagrebu. <https://idiprints.knjiznica.idi.hr/804/1/Generacija%20osujećenih.pdf>

Kössler, K. (2026). Citizen participation in local governance: Four issues in focus. In K. Kössler & E. Schläppi (Eds.), *Citizen Participation in Local Governance* (pp. 1–22). Springer. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-99824-9_1

Kuća ljudskih prava Zagreb. (2022). *Branitelji ljudskih prava: izazovi i prepreke*. https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2022/12/KLJP_Tematski-Branitelji-FIN-3.pdf

Kuća ljudskih prava Zagreb. (2023). *Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2022. godinu*. <https://www.kucaljudskihprava.hr/publikacije/ljudska-prava-u-hrvatskoj-pregled-stanja-za-2022-godinu/>

Kuća ljudskih prava Zagreb, Hrvatsko novinarsko društvo, & Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo. (2026). *2026 Rule of Law Report – targeted stakeholder consultation: Civil Society Organizations' Joint Submission – Croatia*. <http://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2026/05/2026-Ru->

[le-of-Law-Report_joint_submission-1.pdf](#)

Kuća ljudskih prava Zagreb. (2024). *Okvir za ostvarivanje ljudskog prava na sudjelovanje u donošenju odluka i participativnu demokraciju*. <http://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2025/01/Okvir-za-ostvarivanje-ljudskog-prava-na-sudjelovanje-u-donošenju-odluka-i-participativnu-demokraciju.docx.pdf>

Kuća ljudskih prava Zagreb. (2026). *Komentari Kuće ljudskih prava Zagreb na nacrt Akcijskog plana za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2026. – 2028.*. <https://www.kucaljudskihprava.hr/komentari-kuce-ljudskih-prava-zagreb-na-nacrt-akcijskog-plana-za-provedbu-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast-2026-2028/>

Musa, A., & Dobrić Jambrović, D. (2018). Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti. u I. Koprić (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: Dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi* (str. 273–342). Institut za javnu upravu. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:521302>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Better Regulation Practices across the European Union 2025*. <https://doi.org/10.1787/6f007516-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes* [Smjernice OECD-a za procese sudjelovanja građana]. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes_f765caf6-en.html

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Government at a Glance 2025*. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_oefdobcd-en.html

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

Opća skupština Ujedinjenih naroda. (1998). *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms* [Deklaracija o pravima i odgovornostima pojedinaca, skupina i državnih tijela o unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda]. [ohchr.org](https://www.ohchr.org)

Opća skupština Ujedinjenih naroda. (1979). *Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena*. https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/preuzimanje/dokumenti/un/kon_o_ukl_diskr_zena.pdf

Opća skupština Ujedinjenih naroda. (2006). *Kon-*

vencija o pravima osoba s invaliditetom. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>

Opća skupština Ujedinjenih naroda. (1989). *Konvencija o pravima djeteta.* https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/pdf/medjunarodni/konvencija_o_pravima_djeteta.pdf

Opća skupština Ujedinjenih naroda. (1966). *Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.* https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/pdf/medjunarodni/medjunarodna_konvencija_o_ukidanju_svih_oblika_rasne_diskriminacije.pdf

Opća skupština Ujedinjenih naroda. (1966). *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.* https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/pdf/medjunarodni/medjunarodni_pakt_o_građanskim_i_politickim_pravima.pdf

Opća skupština Ujedinjenih naroda. (1948). *Opća deklaracija o ljudskim pravima.* <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Oskooii, K. A. R. (2020). Perceived discrimination and political behavior. *British Journal of Political Science*, 50(3), 867–892. doi:10.1017/S0007123418000133

Povelja Europske unije o temeljnim pravima. (2016). *Službeni list Europske unije*, C 202/389.

Povjerenik za informiranje. (2026). *Sažetak Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2025. godinu.* <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2026/04/Sazetak-Izvjesca-o-provedbi-ZP-PI-za-2025.-godinu.pdf>

Pučka pravobraniteljica. (2025). *Pravo na dobro upravljanje.* <https://www.ombudsman.hr/hr/pravo-na-dobro-upravljanje-2024/>

Pučka pravobraniteljica. (2026). *Pravo na dobro upravljanje.* <https://www.ombudsman.hr/hr/pravo-na-dobro-upravljanje-2025/>

Ravo, L. (2021). *Towards an open, transparent, and structured EU civil dialogue: Civil society's views on challenges and opportunities for an effective implementation of Article 11 TEU* [Prema otvorenom, transparentnom i strukturiranom civilnom dijalogu u EU-u: Pogledi civilnog društva na izazove i prilike za učinkovitu provedbu članka 11. UEU-a]. European Civic Forum & Civil Society Europe. <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2021/02/Civil-Dialogue-Study.pdf>

Ugovor o Europskoj uniji. (2016). *Službeni list Europske unije*, C 202/13. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ge-8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. (2018). *Guidelines for States on the*

effective implementation of the right to participate in public affairs [Smjernice za države o učinkovitoj provedbi prava na sudjelovanje u javnim poslovima] (U.N. Doc. A/HRC/39/28). <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidelines-effective-implementation-right-participate-public-affairs>

Vidačak, I., Munta, M., & Matan, A. (2025). Too far to reach? Explaining low Croatian participation in the European Citizens' Initiative. *Politics and Governance*, 13. <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/10041/4532>
Vijeće Europe. (2018). *Civil participation in decision-making toolkit*. <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5>

Vijeće Europe. (1985). *European Charter of Local Self-Government* [Europska povelja o lokalnoj samoupravi]. <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>

Vijeće Europe. (2017). *Guidelines for civil participation in political decision making* [Smjernice za sudjelovanje civilnog društva u političkom odlučivanju] (CM(2017)83-final). https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd

Vijeće Europe. Konferencija međunarodnih nvo-a Vijeća Europe. (2009). *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process* [Ko-

deks dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka] (CONF/PLE(2009)CODE1). <https://rm.coe.int/16802eed5b>



KUĆA
LJUDSKIH
PRAVA
ZAGREB