



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

CONF/PLE(2009)CODE1

KODEKS DOBRE PRAKSE ZA SUDJELOVANJE GRAĐANA U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA

Usvojila Konferencija INGO-a na svom sastanku održanom 1. listopada 2009

Sadržaj

I. Uvod.....	3
II. Ciljevi i ciljne skupine.....	4
III. Opći okvir za sudjelovanje građana.....	5
IV. Kako se angažirati.....	7
V. Matrica za sudjelovanje civilnog sektora.....	16

I. Uvod

Jedna od stvari koje najviše zabrinjavaju u suvremenim demokracijama je otuđenje građana od političkih procesa. U tom, kao i u mnogim drugim kontekstima, civilno je društvo važna sastavnica demokratskog procesa. Paralelno s političkim strankama i lobijima, ono građanima pruža alternativni put za kanaliziranje različitih pogleda i osiguranje raznih interesa u procesu donošenja odluka.

Odbor ministara Vijeća Europe u svojoj je preporuci CM/Recommendation(2007)14 donesenoj u listopadu 2007. prepoznao „bitan doprinos koji organizacije civilnog društva (OCD-i) daju razvoju i ostvarivanju demokracije i ljudskih prava, poglavito promicanjem javne svijesti, sudjelovanjem u javnom životu te osiguravanjem transparentnosti i odgovornosti tijela javne vlasti.“

Na sastanku Foruma o budućnosti demokracije pod okriljem Vijeća Europe, koji se u lipnju 2007. održao u Švedskoj, sudionici su od Konferencije međunarodnih organizacija civilnog društva Vijeća Europe (*Conference of INGOs of the Council of Europe*) zatražili pripremu Kodeksa dobre prakse za sudjelovanje građana koji bi obuhvatio teme kao što su mehanizmi za sudjelovanje OCD-a u procesima donošenja odluka i uključivanje civilnog društva u javne politike.

Slijedom toga, Konferencija INGO je preuzela na sebe obvezu izrade nacrtu *Kodeksa dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka*. Tim dokumentom se definiraju razlozi, okvir i sredstva za veće sudjelovanje građana. Pripremili su ga iskusni predstavnici civilnog društva, a razrađen je kroz paneuropski konzultativni proces. Testirali su ga i svoje mišljenje dali članovi nacionalnih i međunarodnih organizacija civilnog društva. Aktivisti i predstavnici vlasti već ga primjenjuju.

Konferencija međunarodnih organizacija civilnog društva Vijeća Europe oblikovala je korisniku prilagođen, strukturiran i pragmatičan instrument namijenjen donositeljima odluka i organiziranom civilnom društvu, uključujući organizacije civilnog društva.

Kodeks sadržava čitav spektar dobrih praksi. Nije obvezujuće naravi, njime se ne propisuju pravila ili zahtijevaju provedbeni mehanizmi, nego se svim sudionicima u demokratskom procesu daju smjernice proizašle iz konkretnog praktičnog iskustva dijaloga i suradnje između organizacija civilnog društva i javnih vlasti. Krajnja svrha su olakšavanje njihove interakcije te veće osnaživanje građana i njihovog sudjelovanja u demokratskom procesu na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.

Konferencija je zatražila savjete i informacije od drugih institucija Vijeća Europe. I Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe i Parlamentarna skupština Vijeća Europe pozdravili su Kodeks dobre prakse: Kongres je spreman pridonijeti njegovom promicanju i primjenjivati ga u svom radu, a Parlamentarna Skupština je istaknula posebnu važnost e-alata u procesu sudjelovanja.

Kao instrument, Kodeks bi trebao imati političkog odjeka, i imat će ga. Trebao bi dati zamah i poduprijeti aktualnu sklonost lokalnih, regionalnih i nacionalnih tijela vlasti da se konzultiraju i surađuju s civilnim društvom pri uvođenju suvremenih alata u demokratsko upravljanje, te istovremeno pojačati sudjelovanje građana u javnom životu.

II. Ciljevi i ciljne skupine

Glavni cilj Kodeksa dobre prakse za sudjelovanje građana je pridonijeti stvaranju poticajnog okruženja za organizacije civilnog društva koje djeluju u zemljama članicama vijeća Europe i Bjelorusiji, i to tako što se njima na europskoj razini definiraju skupa općih načela, smjernica, alata i mehanizama za sudjelovanje građana u političkom procesu donošenja odluka. Cilj je primjena Kodeksa dobre prakse na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Kodeks dobre prakse osniva se na stvarnim iskustvima OCD-a širom Europe, koji razmjenjuju dobre prakse i vrijedne metode međusobnog djelovanja s tijelima javne vlasti.

Dodatni je cilj Kodeksa dobre prakse biti mjerodavan i učinkovit instrument OCD-a, od lokalne do nacionalne razine, za provedbu dijaloga s parlamentima, vladama i tijelima javne vlasti. Cilj mu je biti interaktivan instrument, usmjeren na djelovanje, koristan i OCD-ima i tijelima javne vlasti širom Europe. Kao jedan od načina promicanja primjene Kodeksa dobre prakse bit će napravljena baza studija slučaja te oblikovan dodatni paket praktičnih alata.

Kodeks dobre prakse namijenjen je nacionalnim organizacijama civilnog društva, uključujući regionalne i lokalne organizacije u zemljama članicama Vijeća Europe i Bjelorusiji, kao i organizacijama na europskoj i međunarodnoj razini.

Ciljna skupina su također tijela javne vlasti, što uključuje parlamente, vlade i javnu upravu na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Ciljne skupine su široko definirane, no postoje dijelovi Kodeksa koji se mogu koristiti na svim razinama javne uprave.

III. Opći okvir za sudjelovanje građana

III.i Parametri civilnog društva

OCD-i i organizirano civilno društvo bitno pridonose razvoju i ostvarivanju demokracije i ljudskih prava. Definicija organizacija civilnog društva Vijeća Europe nalazi se u Preporuci Odbora ministara (2007)14: „Organizacije civilnog društva su dobrovoljna samoupravna tijela ili organizacije osnovane sa svrhom ostvarivanja temeljno neprofitnih ciljeva svojih osnivača ili članova.“ U odnosu na ovaj Kodeks dobre prakse za sudjelovanje građana, ovaj izraz obuhvaća organizirano civilno društvo, uključujući volonterske skupine, neprofitne organizacije, udruženja, zaklade, dobrotvorna društva kao i zemljopisno ili interesno fokusirane skupine u zajednici i zagovarateljske skupine. Osnovne aktivnosti OCD-a usmjerene su na vrijednosti kao što su društvena jednakost, ljudska prava, demokracija i vladavina prava. U tim područjima svrha organizacija civilnog društva je promicati načela i unapređivati život ljudi.

Organizacije civilnog društva uključivanjem velikog broja pojedinaca čine ključnu sastavnicu otvorenog, demokratskog društva. Činjenica da su mnogi od tih pojedinaca istovremeno i *glasači* naglašava međusobno nadopunjavanje predstavničkom demokracijom.

Organizacije civilnog društva procesu odlučivanja mogu pridonijeti znanjem i stručnošću. To je potaknulo tijela vlasti na svim razinama, od lokalne preko regionalne do nacionalne (kao i međunarodne institucije), da u oblikovanju i provedbi politika koriste odgovarajuće iskustvo i sposobnosti OCD-a. OCD-i uživaju iznimno povjerenje svojih članova i društva kada je riječ o iznošenju problema, zastupanju interesa i uključivanju u promicanje određene stvari, čime iznimno pridonose razvoju politika.

U ovome se tekstu osobito bavimo doprinosom *organiziranog civilnog društva* u demokratskom procesu, a ne srodnim pitanjem sudjelovanja građana, dakle *pojedinaca*. Konkretno, to znači da čin razvoja udruga i organizacija u zajednici predstavlja čin neovisnog društvenog organiziranja, i da nije isključivo usredotočen na pojedinačno djelovanje. Podrazumijeva se da organizirane skupine postoje kako bi se zadovoljile potrebe njihovih članova te na korist društva u širem smislu; drugim riječima, one djeluju kao ključni kanal za sudjelovanje te bitno umnažaju sudjelovanje građana.

III.ii Načela sudjelovanja građana

Njegovanje konstruktivnog odnosa. OCD-i i tijela javne vlasti na različitim razinama trebali bi djelovati u skladu sa sljedećim općim načelima:

Sudjelovanje

OCD-i prikupljaju i usmjeravaju stavove svoga članstva, korisničkih skupina i zainteresiranih građana. Time bitno pridonose vrijednosti procesa političkog odlučivanja, unapređujući kvalitetu, razumijevanje i dugoročnu primjenjivost političke inicijative. Preduvjet za to načelo je da procesi sudjelovanja budu otvoreni i dostupni, temeljeni na dogovorenim parametrima sudjelovanja.

Povjerenje

Otvoreno i demokratsko društvo temelji se na iskrenom međusobnom djelovanju između subjekata i sektora. Iako OCD-i i tijela vlasti igraju različite uloge, zajednički cilj unapređenja života ljudi može se postići na zadovoljavajući način jedino ako se temelji na povjerenju, što podrazumijeva transparentnost, poštovanje i pouzdanost.

Odgovornost za polaganje računa i transparentnost

Za djelovanje u javnom interesu potrebni su otvorenost, odgovornost i jasnoća i na strani OCD-a i na strani javnih vlasti, uz transparentnost na svim razinama.

Neovisnost

OCD-e treba prepoznati kao slobodne i neovisne subjekte s obzirom na njihove ciljeve, odluke i aktivnosti. Oni imaju pravo djelovati neovisno i zagovarati stajališta drugačija od stajališta vlasti s kojima inače surađuju.

III.iii Uvjeti za sudjelovanje građana

Uvjeti kojima se omogućuje život u udrugama dobro su dokumentirani. U skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (ECHR), to su sloboda izražavanja (Članak 10. ECHR-a), sloboda okupljanja i udruživanja (Članak 11. ECHR) te mjerodavna sudska praksa Europskog suda za ljudska prava.

Kako bi se osiguralo da bitni doprinosi OCD-a postanu sastavni dio političkog procesa donošenja odluka bez diskriminacije, potrebno je stvoriti poticajno okruženje, što podrazumijeva vladavinu prava, pridržavanje temeljnih demokratskih načela, političku volju, primjereni pravni okvir, jasne postupke, dugoročnu potporu i resurse za održivo civilno društvo i zajednički prostor dijaloga i suradnje. Ti uvjeti omogućuju konstruktivan odnos između OCD-a i tijela javne vlasti koji se temelji na međusobnom povjerenju i razumijevanju *sudioničke demokracije*.

IV. Kako se uključiti

Kako bi se ispunio temeljni politički cilj Kodeksa dobre prakse za sudjelovanje građana te osigurala njegova mjerodavnost i praktična primjenjivost za OCD-e u okviru njihova uključivanja u politički proces odlučivanja, ovo poglavlje ukratko opisuje način na koji civilno društvo može sudjelovati.

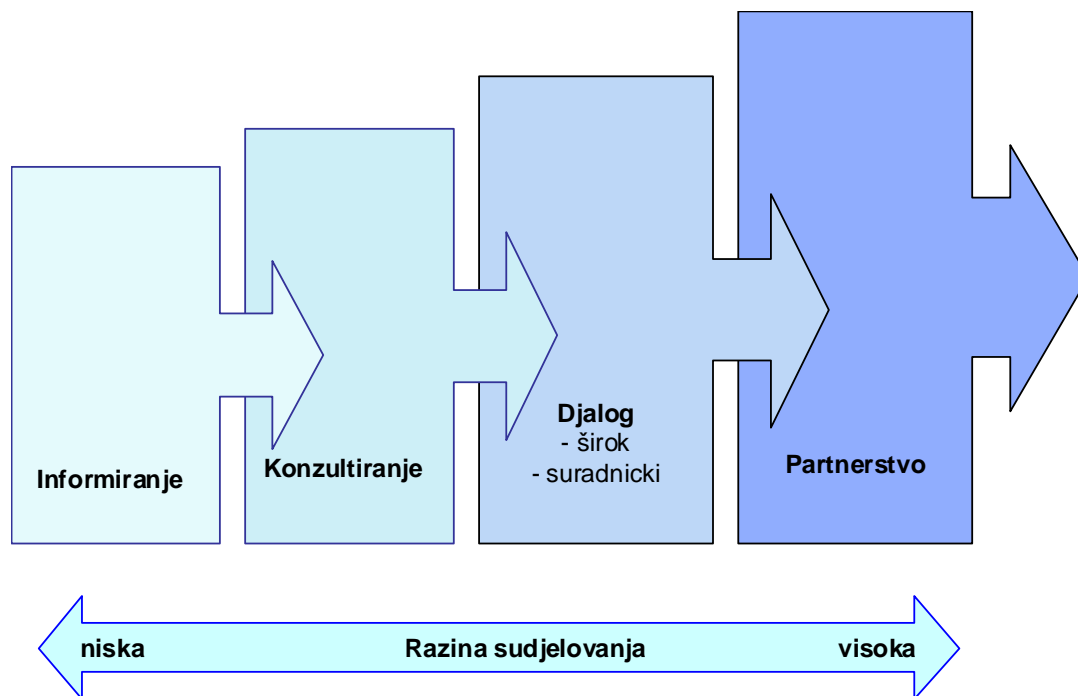
U tom procesu postoje dvije međusobno povezane dimenzije. Prvo, razine sudjelovanja opisane su u odjeljku III.i, poredane po rastućem intenzitetu, od jednostavnog osiguranja informacija do konzultacija, dijaloga i, konačno, partnerstva između OCD-a i tijela javnih vlasti. Drugo, koraci u političkom procesu odlučivanja opisani su pod III.ii. Radi se o šest koraka koje tijela vlasti provode, od utvrđivanja prioriteta politike (agende), preko provedbe do praćenja i preformuliranja.

Poseban odjeljak (III.iii) sadrži alate primjenjive na bilo kojoj razini, a kojima se transversalno olakšava proces sudjelovanja.

Ti se elementi potom kombiniraju kako bi se oblikovala matrica za sudjelovanje građana (V.) kojom se vizualno prikazuju međusobno povezane naravi procesa.

IV.i Različite razine sudjelovanja

Uključenost OCD-a u različite korake političkog procesa odlučivanja razlikuje se ovisno o jačini sudjelovanja. Postoje četiri stupnjevane razine sudjelovanja, od najniže do najviše. To su: informiranje; konzultacije; dijalog; i partnerstvo. Primijeniti ih se može na svakom koraku u procesu donošenja odluka, no one su često osobito prikladne u pojedinim fazama procesa.



1. Informiranje

Dostupnost informacija temelj je za sve naknadne korake u uključivanju OCD-a u politički proces odlučivanja. To je razmjerno niska razina sudjelovanja koja se obično sastoji od jednokratnog pružanja informacija iz tijela javne vlasti, pri čemu se ne zahtijeva niti očekuje međusobno djelovanje s OCD-ima ili njihovo uključivanje.

Informiranje je primjereno u svim koracima procesa donošenja odluka.

2. Konzultacije

To je oblik inicijative u kojemu javne vlasti od OCD-a traže mišljenje o konkretnoj sastavnici neke politike odnosno trendu. U konzultacijama obično sudjeluju vlasti koje OCD-e informiraju o aktualnom provođenju politika, tražeći primjedbe, stavove i povratne informacije. Inicijativa i teme kreću od tijela vlasti, a ne od OCD-a.

Konzultacije su primjerene u svim koracima procesa donošenja odluka, osobito kada je riječ o izradi nacрта, praćenju i preformuliranju.

3. Dijalog

Inicijativu za pokretanje dijaloga može dati bilo koja od strana, a po vrsti ona može biti **široka** ili suradnička.

Široki dijalog je dvosmjerna komunikacija koja se temelji na zajedničkim interesima i moguće zajedničkim ciljevima kako bi se osigurala redovita razmjena pogleda u rasponu od otvorenih javnih rasprava do specijaliziranih sastanaka između OCD-a i javnih vlasti. Spektar rasprave ostaje široko postavljen i nije izričito povezan s aktualnim procesom provedbe politike.

Suradnički dijalog temelji se na zajedničkim interesima u području razvoja konkretne politike. Suradnički dijalog obično završava zajedničkom preporukom, strategijom ili propisom. Suradnički dijalog snažniji je od širokog dijaloga jer se sastoji od zajedničkih, obično učestalih i redovitih, sastanaka kako bi se razvile temeljne političke strategije, i obično dovodi do dogovorenih ishoda.

Dijalog zauzima važno mjesto u svim koracima ciklusa donošenja političkih odluka, a posebice se to odnosi na utvrđivanje prioriteta politike, izradu nacрта i preformuliranje.

4. Partnerstvo

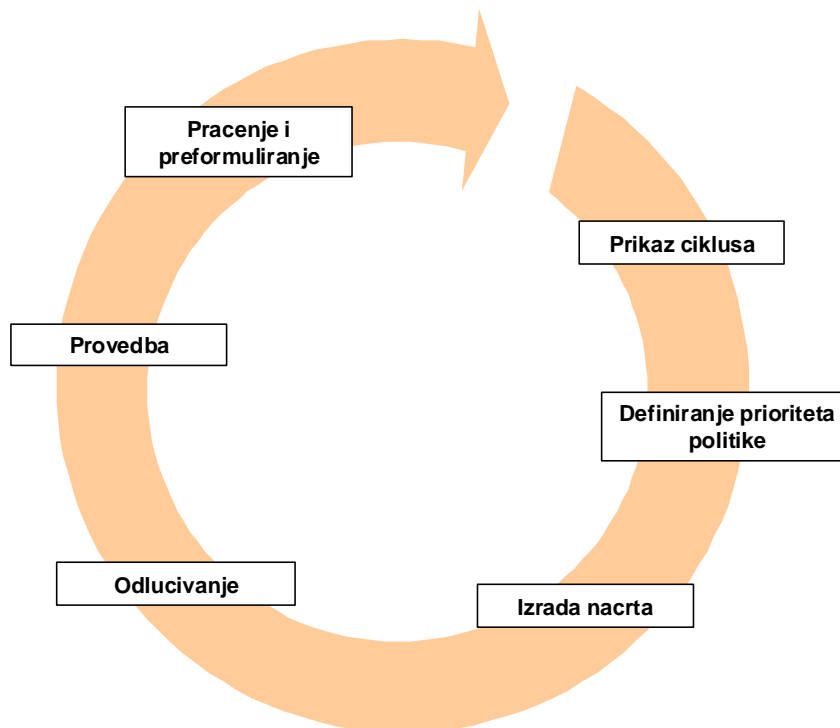
Partnerstvo podrazumijeva dijeljenje odgovornosti na svakom koraku političkog procesa donošenja odluka, od definiranja prioriteta politike, izrade nacрта i odlučivanja do političkih inicijativa. To je najviši oblik sudjelovanja.

Na toj se razini OCD-i i tijela javne vlasti okupljaju radi uske suradnje uz istovremeno očuvanje neovisnosti OCD-a te prava provođenja kampanja i djelovanja bez obzira na partnersku situaciju. Partnerstvo može podrazumijevati aktivnosti kao što je dodjela nekog konkretnog zadatka OCD-u, primjerice pružanje usluga, kao i forume sudjelovanja te uspostavu tijela za suodlučivanje, uključujući i raspoređivanje sredstava.

Partnerstvo se može ostvariti u svim fazama političkog procesa donošenja odluka, a osobito je važno prilikom definiranja prioriteta politike (agende) odnosno provedbenih koraka.

IV.ii Koraci u političkom procesu donošenja odluka

Niže prikazani ciklus definira šest različitih koraka političkog procesa donošenja odluka - definiranje prioriteta politike, izradu nacrtu konkretnih politika, odlučivanje, provedbu politike, praćenje i preformuliranje politike. Svaki korak uključuje mogućnosti međusobnog djelovanja između OCD-a i tijela javne vlasti.



1. Definiiranje prioriteta politike (agende)

Prioritete politike utvrđuju parlament i vlada, ali ih mogu oblikovati i OCD-i ili skupine OCD-a kroz kampanje i lobiranje usredotočeno na konkretna pitanja, potrebe i probleme. Nove političke inicijative često su rezultat utjecaja kampanja OCD-a. U toj fazi OCD-i nastoje utjecati na donositelje odluka u korist kolektivnog interesa te djelovati kao nadopuna političkoj raspravi.

Doprinos OCD-a:

- **Zagovaranje:** ukazati na određena otvorena pitanja, stvari koje zabrinjavaju i potrebe, za neku konkretnu korisničku skupinu, gledište ili opći javni interes koji još nije obuhvaćen pravnim propisima ili drugim političkim dokumentima, instrumentima ili mjerama
- **Informiranje i jačanje svijesti:** dijeljenje nalaza OCD-a s tijelima javne vlasti, uključivanje i zastupanje članova, korisnika i ključnih skupina građana te djelovanje u svojstvu kanala za kontakt s građanima; slušanje, reagiranje i informiranje
- **Stručnost i savjeti:** stručnjaci koji posjeduju znanje o konkretnoj temi imaju ključnu ulogu u utvrđivanju političkih prioriteta; njihovom analizom i istraživanjem utvrđuju se aktualne i buduće potrebe društva, koje se time sagledavaju iz bitno novih kutova
- **Inovacije:** razvoj novih rješenja i pristupa; prikazivanje načina njihova stavljanja na politički dnevni red
- **Pružanje usluga:** ključni subjekt u oblikovanju politike i stvaranju alternativnih ili do tada nepostojećih usluga za konkretnu korisničku skupinu

Odgovornosti tijela javne vlasti:

- **Dijeljenje informacija:** pružanje ažuriranih, točnih i pravovremenih informacija u formatu dostupnom svim zainteresiranim stranama
- **Postupci:** osmišljavanje i pridržavanje transparentnog procesa odlučivanja; osiguravanje jasnih, otvorenih i dostupnih postupaka za sudjelovanje
- **Osiguravanje resursa:** omogućavanje aktivnog sudjelovanja civilnog društva kroz, primjerice, dodjelu proračunskih sredstava, potporu u naravi ili administrativne usluge
- **Osjetljivost za druge:** osigurati aktivno uključivanje odgovarajućih predstavnika javne vlasti; slušati, reagirati i davati povratne informacije

Korisni alati i mehanizmi:

- **Informiranje**
 - **Lak i otvoren pristup** mjerodavnim, točnim i pravovremenim **informacijama** o političkom procesu, dokumentima i donositeljima političkih odluka, kroz npr. on-line baze podataka
 - **Istraživanje** s ciljem razumijevanja nekog otvorenog pitanja koje zabrinjava i osmišljavanja predloženih rješenja
 - **Kampanje i lobiranje OCD-a** koje se osniva na jačanju svijesti u obliku dokumenata o politici (policy papers), plakata i letaka, internetskih stranica, priopćenja za medije i javnih prosvjeda
 - **Internetske stranice** koje omogućuju širok pristup ključnim dokumentima i najavljivanje javnih događanja
- **Savjetovanje:**
 - **Peticije** – na internetu, u obliku e-peticija ili e-foruma
 - **Savjetovanje** –on-line ili pomoću drugih tehnika, kako bi se prikupili iskazi interesa i prijedlozi dionika
- **Dijalog:**
 - **Saslušanja i javni forumi** sa zainteresiranim dionicima s ciljem utvrđenja i tumačenja osjetljivih pitanja i interesa različitih skupina
 - **Forum građana i buduća vijeća**, za raspravu s građanima i OCD-ima
 - **Ključni kontakt s državom** koji civilnom društvu omogućuje pristup informacijama o aktualnim političkim inicijativama
- **Partnerstvo:**
 - **Radna skupina ili odbor** oblikovan kao trajna ili ad-hoc stručna skupina koja će davati savjete o politikama koje bi trebale dobiti prvenstvo

2. Izrada nacрта

Tijela javne vlasti obično imaju jasno utvrđene procese za izradu nacрта politika. Pri tome su OCD-i često uključeni u područja kao što su utvrđivanje problema, predlaganje rješenja i pružanje dokaza u korist njihovih prijedloga koji, primjerice, uključuju intervjue ili istraživanja. Otvaranje mogućnosti za savjetovanje trebalo bi biti ključna sastavnica u ovoj fazi, kao i različiti oblici dijaloga kako bi se dobile informacije od ključnih dionika.

Doprinos OCD-a:

- **Zagovaranje:** pobrinuti se da se razmotre potrebe i interesi dionika pogođenih nacrtom politike
- **Informiranje i jačanje svijesti:** OCD-i informiraju članstvo, korisnike i ključne skupine građana o procesu izrade nacрта
- **Stručnost i savjeti:** pribaviti rezultate analiza i istraživanja o pitanjima koja se razmatraju, ili ukazati na dodatne prioritete koje treba uključiti u nacrt politike
- **Inovacije:** ponuditi rješenja uvođenjem novih pristupa, praktičnih rješenja i konkretnih modela korisnih konkretnim skupinama korisnika
- **Pružanje usluga:** unos elemenata za potrebe izrade nacрта politike kako bi se osiguralo da se razmotre potrebe specifičnih korisnika te ispune odgovarajući preduvjeti
- **Funkcija psa čuvara:** pratiti proces izrade nacрта i time se pobrinuti da problemi dionika budu razmotreni, a proces uključujući i transparentan

Odgovornost tijela javne vlasti:

- **Informiranje:** pružanje pravovremenih i opsežnih informacija o aktualnim procesima savjetovanja
- **Postupci:** oblikovati i pridržavati se minimalnih standarda savjetovanja, kao što su jasni ciljevi, pravila sudjelovanja, vremenski plan, kontakti itd.; organiziranje otvorenih savjetodavnih sastanaka, uključujući poziv svim mogućim dionicima
- **Osiguranje resursa:** odgovarajući vremenski plan i sredstva za savjetovanje kako bi se osiguralo sudjelovanje različitih razina civilnog društva
- **Osjetljivost za druge:** osigurati aktivnu uključenost relevantnih predstavnika javne vlasti; slušati, reagirati i davati povratne informacije u odnosu na konzultacijske odgovore

Korisni alati i mehanizmi:

- **Informacije:**
 - **Otvoren i slobodan pristup dokumentima o politikama,** uključujući jednu točku za informiranje za izradu nacrtu politika, uz dostupnost informacija u različitim formatima koje dopiru do javnosti
 - **Internetske stranice** s opsežnim pristupom ključnim dokumentima i najavama javnih događaja
 - **Kampanje i lobiranje** kojima se oblikuju nacrti politika putem dokumenata o stajalištima, dopisa, manifesta
 - **Prijenos** javnih saslušanja, skupova i rasprava **putem interneta** kako bi ih građani mogli pratiti i slušati u realnom vremenu
 - **Istraživanja** radi osiguranja unosa za proces izrade nacrtu
- **Konzultacije i dijalog:**
 - **Saslušanja te paneli sa dionicima na kojima se mogu postavljati pitanja i odgovori** s ciljem utvrđenja i tumačenja osjetljivih pitanja i problema te prikupljanja prijedloga (sastanci uživo ili on-line)
 - **Stručni seminari i skupovi** na kojima sudjeluju stručnjaci za razvoj specijaliziranih istraživanja ili studija koje se mogu koristiti u izradi nacrtu
 - Odbori s više dionika i savjetodavna tijela koja se sastoje od predstavnika civilnog sektora ili ih uključuju; mogu biti stalna ili ad-hoc
- **Partnerstvo:**
 - **Zajednička izrada nacrtu:** aktivno uključivanje u faze zakonodavnog procesa

3. Odlučivanje

Oblici političkog odlučivanja razlikuju se ovisno o nacionalnom kontekstu i zakonodavstvu. Zajedničke su mu značajke da direktive koje sadrže vladine politike donosi ministarstvo; ili zakonodavstvo, kao što je zakon koji se izglasava u parlamentu, ili javni referendum nakon kojega su potrebni provedbeni propisi. Nacrti zakona i prijedlozi trebali bi biti otvoreni za unose i sudjelovanje OCD-a. Tijela javne vlasti trebala bi ocijeniti različite poglede i mišljenja prije donošenja odluke. U toj je fazi savjetovanje od ključnog značaja za donošenje informiranih odluka. Ipak, krajnji izbor je na tijelima javne vlasti, osim ako se odluka donosi javnim glasovanjem, referendumom ili kroz mehanizam suodlučivanja.

Doprinos OCD-a:

- **Zagovaranje:** utjecanje na donositelje odluka prije glasovanja
- **Informiranje i jačanje svijesti:** informiranje članstva, korisnika i ključnih grupa građana o političkim odlukama i njihovim mogućim učincima
- **Stručnost i savjeti:** osiguravanje detaljnih analiza kako bi se donositelje odluka informiralo i na njih utjecalo
- **Funkcija „psa čuvara“:** nakon procesa odlučivanja, treba se pobrinuti za demokratičnost, transparentnost i optimalnu učinkovitost

Odgovornosti tijela javne vlasti:

- **Informiranje:** davanje informacija o politikama koje su u procesu odlučivanja
- **Postupak:** kad je to primjenjivo, ponuditi i slijediti postupke za mehanizme suodlučivanja, gdje
- **Osiguranje resursa:** osigurati i podržavati aktivno sudjelovanje civilnog društva povezivanjem OCD-a u fazi odlučivanja
- **Osjetljivost za druge:** slušati, uzeti u obzir i odgovoriti na unose civilnog društva

Korisni alati i mehanizmi:

- **Informiranje:**
 - **Kampanje i lobiranje** kako bi se utjecalo na donositelje odluka, npr. pomoću letaka, internetskih stranica, objava za medije i javnih prosvjeda
- **Konzultacije i dijalog:**
 - **Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora** kako bi se osigurao otvoren pristup raspravama u procesu odlučivanja
- **Partnerstvo:**
 - **Zajedničko odlučivanje** kroz forume, konferencije organizirane radi postizanja konsenzusa i druge oblike skupova na kojima je bitno sudjelovanje
 - **Suodlučivanje** – npr. oblikovanje proračuna uz sudjelovanje

4. Provedba

Ovo je faza u kojoj su mnogi OCD-i najaktivniji, npr. u isporuci usluga i izvedbi projekta. Dobar dio posla koji obavljaju OCD-i u ranijim koracima uključuje nastojanje da se utječe na provedbu određene politike. Ta faza je poglavito važna kako bi se osiguralo postizanje željenog ishoda. Dostupnost jasnih i transparentnih informacija o očekivanjima i mogućnostima važna je u toj fazi, jednako kao i aktivna partnerstva.

Doprinos OCD-a:

- **Informiranje i jačanje svijesti:** primarno usredotočeno na jačanje svijesti građana, objašnjavanje koristi ili nedostataka te utjecaja politike
- **Pružanje usluga:** jedan ključni subjekt u provedbi političkih inicijativa, često je najodgovorniji za pružanje usluga
- **Funkcija psa čuvara:** procijeniti i pobrinuti se da se politika provodi onako kako je predviđeno, bez štetnih nuspojava

Odgovornosti tijela javne vlasti:

- **Informiranje:** pružanje informacija o provedbenim strategijama, postupcima javnih natječaja i projektnim smjernicama
- **Postupci:** slijediti utvrđena pravila i propise koji se odnose na provedbu politike
- **Osiguravanje resursa:** omogućiti aktivno sudjelovanje civilnog društva u fazi provedbe kroz, primjerice, dodjele proračunskih sredstava, potporu u naravi ili administrativne usluge
- **Osjetljivost za druge:** biti na raspolaganju i reagirati na specifične potrebe koje proizlaze iz okolnosti prouzročenih provedbom politike

Korisni alati i mehanizmi:

- **Informiranje:**
 - **Otvoren i slobodan pristup** dokumentima iz javnog sektora koji se odnose na projekte i provedbene odluke
 - **Internetske stranice** koje omogućuju sveobuhvatan pristup ključnim dokumentima i najavljuvanje javnih događanja
 - **Najave e-poštom** o mogućnostima financiranja i projektima u sljedećem razdoblju
 - **Često postavljana pitanja (FAQ)** na internetu ili drugim kanalima kojima se nude informacije - u obliku pitanja i odgovora, kojima je cilj ponuditi praktičnu pomoć i upute

- **Javno oglasen natječajni postupak** kako bi se osigurala otvorenost i transparentnost procesa u sferi pružanja usluga
- **Savjetovanje:**
 - **Događanja, konferencije, forumi i seminari** na kojima se OCD-e i javnost informira i s njima raspravlja o provedbi određene politike
- **Dijalog:**
 - **Seminari za jačanje kapaciteta** kako bi se unaprijedilo znanje i kapacitete bitne u procesu provedbe
 - Seminari za izobrazbu za OCD-e i tijela javne vlasti o specifičnim temama bitnim za provedbu, kao što su nabava te prijave i financiranje projekata
- **Partnerstvo:**
 - **Strateško partnerstvo** OCD-a i tijela javne vlasti s ciljem provedbe politike; raspon može biti od malih pilot-shema do pune odgovornosti za provedbu

5. Praćenje

U ovoj je fazi uloga OCD-a pratiti i procjenjivati ishode provođene politike. Važno je imati djelotvoran i transparentan sustav praćenja koji omogućuje da se politikom/programom ostvaruje predviđena svrha.

Doprinos OCD-a:

- **Zagovaranje:** praćenje i objavljivanje činjenica o tome je li politička inicijativa ostvarila željeni učinak – korist za predviđene korisnike te željeni ishod za društvo
- **Stručnost i savjeti:** prikupljanje dokaza ili istraživanje o utjecaju politike; uključuje think-tankove i istraživačke ustanove
- **Pružanje usluga:** odgovornost za praćenje učinaka programa kada je riječ o kvaliteti, održivosti, djelotvornosti i stvarnim primjerima
- **Funkcija psa čuvara:** prioritetna uloga u praćenju učinaka politike kako bi se osiguralo postizanje predviđenih ciljeva

Odgovornosti tijela javne vlasti:

- **Informiranje:** pružanje informacija o aktualnom statusu politike
- **Osjetljivost za druge:** slušati i reagirati na pojedina pitanja koja pokrenu OCD-i i civilno društvo

Korisni alati i mehanizmi:

- **Informiranje:**
 - **Otvoren i slobodan pristup informacijama** o provedbi politike
 - **Prikupljanje dokaza** – primjeri i statistički podaci o izvršenju projekta
 - Ocjenjivanje politike i njenog učinka kroz konferencije i izvješćivanje
 - Neovisne **istraživačke studije** kako bi se izvukle ključne pouke
- **Konzultacije:**
 - **Povratni mehanizmi** kojima se olakšava praćenje napretka – ankete, internetske ankete ili upitnici
- **Dijalog:**
 - **Radna skupina ili odbor** koji se sastoji od OCD-a (i korisnika i izvođača) zaduženih za praćenje i ocjenjivanje političke inicijative
- **Partnerstvo:**
 - **Radna skupina ili odbor** koji se sastoji od OCD-a i predstavnika tijela javne vlasti u okviru strateškog partnerstva praćenje i ocjenjivanje političke inicijative

6. Preformuliranje

Znanje stečeno procjenom provedbe politike, u međusobnom djelovanju sa sve većim potrebama u društvu, često iziskuje preformuliranje politike. Ono se mora temeljiti na pristupu informacijama i mogućnostima za dijalog kako bi se utvrdile potrebe i inicijative. Preformuliranje omogućuje započinjanje novog ciklusa odlučivanja.

Doprinos OCD-a:

- **Zagovaranje:** lobiranje za obnovu politike izražavanjem ograničenja unutar tekuće politike ili njenih postranih učinaka kako bi se udovoljilo potrebama korisnika ili građana
- **Stručnost i savjeti:** provođenje istraživanja i analiza kako bi se utvrdile praznine u aktualnoj političkoj inicijativi i formuliralo argumente u korist preformulacije
- **Inovacije:** razvijanje novih pristupa odgovarajućem pitanju u okviru politike; to može biti ključni element za obnovu politike
- **Pružanje usluga:** identifikacija prepreka i prikupljanje dokaza na temelju kojih će se ilustrirati promjene u potrebama zbog kojih politiku treba preformulirati

Odgovornosti tijela javne vlasti:

- **Dijeljenje informacija:** pružanje informacija o mogućem revidiranju politike i njihovom poimanju promjena potrebnih u okviru politike
- **Postupci:** osigurati jasnoću, otvorenost i dostupnost postupaka sudjelovanja
- **Osiguranje resursa:** omogućiti i podržati aktivno sudjelovanje civilnog društva
- **Osjetljivost za druge:** slušati i djelovati prema unosima dobivenim od OCD-a

Korisni alati i mehanizmi:

- **Informacije:**
 - **Otvoren i slobodan pristup informacijama** uz osiguranje ocjenjivanja, rezultata studija i drugih dokaza o postojećoj politici
- **Konzultacije:**
 - **Konferencija ili skup** na kojemu će se zacrtati sljedeći koraci koje planira tijelo javne vlasti
 - **On-line konzultacije** kako bi se ispitalo poglede civilnog društva o nastavnim aktivnostima u svezi s politikom/projektom
- **Dijalog:**
 - **Seminari i tribine** namijenjene uključivanja zainteresiranih dionika u osmišljavanje novih smjernica na području politike, npr. World Cafe, otvoreni prostor, iznalaženje ideja različitim brainstorming-metodama
- **Partnerstvo:**
 - **Radna skupina ili odbor** u okviru kojega OCD-i oblikuju stručnu skupinu zajedno s drugim dionicima i tijelima javne vlasti s ciljem revidiranja politike i njenog predlaganja u revidiranom obliku

IV.iii Transverzalni alati i mehanizmi sudjelovanja građana

Postoje određeni alati ili mehanizmi prikupljeni iz različitih dijelova Europe tijekom savjetovanja za potrebe izrade Kodeksa dobre prakse za sudjelovanje građana kojima se procesu sudjelovanja osigurava transverzalna podrška kroz cijeli proces donošenja odluka.

1. E-sudjelovanje

Elektronički alati nude velike mogućnosti za unapređenje demokratske prakse i sudjelovanja organiziranog civilnog društva. Oni u znatnoj mjeri mogu pridonijeti transparentnosti, odgovornosti ustanova te njihovoj osjetljivosti za druge, kao i promicanju uključivanja građana, osnaživanju te dostupnosti i uključivosti demokratskog procesa. Najveće moguće korištenje e-alata podrazumijeva da su ih integrirali svi sudionici u odlučivanju, uključujući vlasti na svim razinama i organizirano civilno društvo.

2. Jačanje sposobnosti potrebnih za sudjelovanje

Razvijanje sposobnosti i vještina lokalnih, regionalnih i nacionalnih OCD-a od temeljne je važnosti za njihovo aktivno uključivanje u oblikovanje politika, razvoj projekata i pružanje usluga. Jačanje sposobnosti također može uključivati izobrazbe kako bi se sudionike upoznao s uzajamnim ulogama OCD-a i tijela javne vlasti u takvom uključivanju, kao i

programima razmjene kojima se olakšava razumijevanje stvarnosti u kojima djeluju ta dva sektora.

3. Strukture za suradnju između OCD-a i tijela javne vlasti

Kako bi se olakšao odnos između tijela javnih vlasti i OCD-a, neke zemlje razvile su koordinacijska tijela, što uključuje državna tijela kao što su osobe za kontakt s civilnim društvom u svakom ministarstvu ili pak središnje koordinacijsko tijelo kao objedinjena komunikacijska točka, zajedničke strukture kao što su odbori s više dionika, radne skupine, vijeća stručnjaka i druga savjetodavna tijela (stalna ili ad-hoc), ili savezi/koalicije OCD-a koji okupljaju resurse i oblikuju zajednička stajališta.

4. Okvirni dokumenti o suradnji između OCD-a i tijela javne vlasti

U mnogim europskim zemljama formulirani su okvirni sporazumi kojima su zacrtane obveze, uloge, odgovornosti i postupci za suradnju. Tim dokumentima postavlja se jasan temelj odnosa i time olakšavaju trajan dijalog i međusobno razumijevanje između OCD-a i tijela javne vlasti. Po obliku, ti dokumenti su dvostrani sporazumi s parlamentom ili vladom, strateški dokumenti za suradnju i službeni programi suradnje koje usvajaju tijela javne vlasti.

V. Matrica za sudjelovanje civilnog sektora

Kako bi ilustrirali i pojasnili odnose, u nastavku ponuđena matrica predočava korake u procesu donošenja političkih odluka i njihovu povezanost s razinama sudjelovanja. Ona se temelji na dobroj praksi i primjerima iz civilnog društva širom Europe, a namjena joj je biti nadahnuće za djelovanje i jačanje međusobnog djelovanja između OCD-a i tijela javne vlasti.

Na svakom stupnju u postupku donošenja odluka (s lijeva na desno) postoje različite razine sudjelovanja OCD-a (od baze prema vrhu). Predviđena je mogućnost primjene svake od faza procesa donošenja političkih odluka na bilo koji kontekst u Europi, od lokalnog do nacionalnog. Kako je već objašnjeno, razine sudjelovanja u svakoj fazi procesa odlučivanja mogu ovisiti o predviđenoj razini korištenja predloženih alata kao načina provedbe određenog oblika sudjelovanja.

Matrica se može koristiti na mnogo različitih načina, kao što su mapiranje razina angažmana civilnog društva u bilo kojem političkom procesu, procjena sudjelovanja OCD-a na bilo kojoj razini procesa ili kao praktični resurs za planiranje političkih aktivnosti OCD-a. Matrica nije sveobuhvatan popis i može se prilagoditi različitim drugim svrhama.

Matrica predočava međusobno povezane sastavnice procesa odlučivanja uz sudjelovanje. Ovaj primjer pokazuje kako se navedenim alatima može ostvariti željena razina sudjelovanja na svakom koraku u procesu donošenja odluka.

Partnerstvo	Radna skupina ili odbor	Izrada nacрта uz sudjelovanje	Zajedničko odlučivanje Suodlučivanje	Strateška partnerstva	Radne skupine ili odbor	Radne skupine ili odbor
Dijalog	Javne rasprave i javni forumi Forum građana i buduća vijeća Ključni kontakt s tijelima vlade	Javne rasprave i Q&A paneli Stručni seminari Obori s više dionika i savjetodavna tijela	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Seminari za jačanje sposobnosti Treninzi	Radne skupine ili odbor	Seminari i
Savjetovanje	Peticije On-line savjetovanje ili druge tehnike	Javne rasprave i Q&A paneli Stručni seminari Obori s više dionika i savjetodavna tijela	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Događanja, konferencije, forumi, seminari	Povratni mehanizmi	Konferencije ili skupovi On-line konzultacije
Informiranje	Lak i otvoren pristup informacijama Istraživanje Kampanje i lobiranje Internetske stranice za ključne	Otvoren i slobodan pristup političkim dokumentima Internetske stranice za ključne dokumente Kampanje i lobiranje Izravni prijenos preko internete Unosi dobiveni istraživanjima	Kampanje i lobiranje	Otvoren pristup informacijama Internetska stranica za pristup informacijama Najave e-poštom Postupci javnih natječaja	Otvoren pristup informacijama Prikupljanje dokaza Ocjenjivanje Istraživačke studije	Otvoren pristup informacijama
Razine sudjelovanja	Definiranje prioriteta politike (agende)	Izrada nacрта	Odlučivanje	Provedba	Praćenje	Preformuliranje
Koraci u političkom procesu odlučivanja						