

Ured predsjednika Hrvatskoga sabora

gordan.struic@gmail.com

UDK: 321.7:340.134(497.5)

Pregledni članak

SUVREMENI *HOMO POLITICUS* U IZRADI PROPISA

Sažetak

Polazeći od shvaćanja pojedinih autora o temeljnoj krizi u kojoj se nalazi suvremeni *homo politicus* i tvrdnje da građani postaju sve više pasivni primatelji političkih sadržaja, a sve manje aktivni sudionici političkog procesa, u ovom se radu nastoji istražiti utemeljenost takva shvaćanja putem analize izvješća o provedenu savjetovanju, koja su objavljena na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću (e-Savjetovanja), kao jednom od načina participacije javnosti u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata u Republici Hrvatskoj, od pokretanja toga portala 2015. do danas. Pod pretpostavkom da materija pravosudnoga sustava, o čijem se funkcioniranju bilježi negativno opće mišljenje javnosti, djeluje poticajno na javnost da prilikom savjetovanja izloži svoje komentare (prijedloge i mišljenja), predmet istraživanja čine izvješća o provedenu savjetovanju iz područja pravosuđa. U radu se polazi od teze da se broj komentara i njihovih podnositelja koji sudjeluju u savjetovanju s javnošću u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata kontinuirano povećava te da nije riječ o smanjujućem interesu javnosti za participacijom u tom postupku. Nakon prvoga, uvodnoga dijela rada, u drugom su dijelu ukratko izložena teorijska polazišta sudjelovanja javnosti u postupku donošenja političkih odluka. U trećem dijelu rada prikazan je važeći normativni okvir savjetovanja s javnošću u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata u Republici Hrvatskoj. Nakon što se u četvrtom dijelu analiziraju dostupna izvješća o provedenim savjetovanjima o nacrtima zakona, drugih propisa i akata iz područja pravosuđa, u petom dijelu rada pristupa se zaključnim razmatranjima.

Ključne riječi: suvremeni politički čovjek; savjetovanje s javnošću; pravosuđe; propisi

A CONTEMPORARY HOMO POLITICUS IN DRAFTING REGULATIONS

Abstract

Starting from the point of some authors about the fundamental crisis in which contemporary homo politicus stands, and from the claim that citizens are becoming increasingly passive recipients of political content and decreasingly active participants in the political process, the paper tries to explore the merits of such an understanding by analyzing reports on the conducted public consultations which have been published on the central state website for e-consultation as one of the methods of public participation in the process of drafting laws, other regulations and acts in the Republic of Croatia since the launch of this portal in 2015. Assuming that the judicial system, whose functioning is characterized by a negative public opinion, acts as an incentive to the public to present their comments (suggestions and opinions) during the consultation, the object of this research are reports on the conducted public consultations in the field of justice. The paper begins with the thesis that the number of commentaries and their applicants participating in public consultations in the process of drafting laws, other regulations and acts is constantly increasing and that the public's interest in participating in this process is not reducing. After the first, introductory part of the paper, the second part tries to briefly outline the theoretical starting point of public participation in the process of policy making, after which the third part of the paper presents a valid normative framework for public consultation in the process of drafting laws, other regulations and acts in the Republic of Croatia. After the fourth section analyzes available reports on the conducted consultations on draft laws, other regulations and acts in the area of justice, the fifth part of the paper deals with the concluding considerations.

Keywords: contemporary political man; public consultation; justice; regulations

Uvodna razmatranja

Iako bi se u nastojanju za usporedbom demokracije antičkoga i suvremenoga doba nužno morao naglasiti njihov diskontinuitet,¹ mnogim je teoretičarima atenska demokracija poslužila kao neiscrpno vrelo inspiracije, a

¹ Vidi pobliže: Giovanni SARTORI, *Demokratija - šta je to?*, Podgorica, 2001., str. 190. – 191. Isti autor, uz ostalo, ističe da je kod starih Grka narodna vlast „ubrzo postala valjak koji je pregazio ono što je bilo *isonomia*, a zatim i samog sebe“. Naposljetku je „postajalo zakon sve ono što je gomila izvikivala“, a nije bilo ograničenja koja bi ograničila tu diskrecijsku „vlast da se vrši apsolutna vlast“ i, kako navodi Sartori, „to je bio kraj“. Ujedno, Sartori pojašnjava kako je „naša narodna vlast [...] sasvim druga stvar, a baš zato što ne sliči na onu grčku i naše demokracije mogu je podnijeti“.

kao njezino utjelovljenje redovito se uzima Periklo.² Naime, pri formuliranju načela na kojima se temelji atenska demokracija često se ističe dio Periklova čuvena pogrebnoga govora održana u čast poginulih nakon prve godine Peloponeskog rata sa Spartom u kojemu se navodi da se čovjeka „koji ne pokazuje zanimanje za državu“ ne smatra „bezopasnim, nego beskorisnim“ te da „premda samo malobrojni mogu stvoriti neku politiku, svi mi možemo suditi o njoj.“³ Potonjem su mogle poslužiti slobodne javne rasprave na skupštini (*eklesia*) koje su održavane na trgu (*agora*), s jednakim pravom na govor (*isegoria*), jednakom vrijednošću glasa i jednakošću pred zakonom (*isonomia*) te se smatra da su glavne stupove na kojima je počivala atenska demokracija činile tri ideje: ideja slobode, političke i pravne jednakosti te aktivnog sudjelovanja u postupku donošenja odluka i obavljanju poslova u državnoj upravi.⁴ Politička zajednica bila je konstitutivna za čovjeka jer je tek sudjelovanjem u njezinu poretku mogao učiniti zbiljskom svoju narav pa je biti čovjekom značilo živjeti politički.⁵ Stoga se i tumači da je pojedinac u polisu bio izravno „uronjen u politički život, javno komuniciranje, gdje je svaki njegov čin bio izložen javnoj kritici [...], čime je on u suštini bio politički čovjek.“⁶ Za onoga koji nije sudjelovao u javnim stvarima, korišten je naziv *idiotes* dok je za onoga koji je brinuo za polis, političke odnose i državne poslove uz sudjelovanje u javnim stvarima korišten naziv *politikos*, što nije predmnijevalo i pravo na par-

² Usp. Slaviša ORLOVIĆ, „Klasična i savremena shvatanja demokratije“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, god. II., 2008., br. 2., str. 52.

³ Karl R. POPPER, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, (sv. 1: *Platonova čarolija*), Zagreb, 2003., str. 165. Zanimljivo je, međutim, da pojedini autori smatraju da je potonji dio rečenice, koji Popper smatra najvažnijim dijelom Periklova pogrebnoga govora, pogriješno preveden i da je trebao glasniti: „Mi [Atenjani] isto tako ili prosuđujemo ili razmišljamo pravo o tim stvarima [državnim poslovima]“. Vidi поближе: Nikola REGENT, „Popper i atenska demokracija“, *Politička misao*, god. XXXIX., 2002., br. 3., str. 24. – 25.

⁴ Usp. Vukašin PAVLOVIĆ, *Država i društvo*, Beograd, 2011., str. 64. Isti autor, između ostaloga, dodaje i kako se previđa da je atenska demokracija prije svega „isključivala žene, a da su robovi i stranci bili bez građanskog statusa“ te je bila i izložena „mogućnosti manipulacije masama“, *Isto*, str. 65. U tom se smislu navodi da je demokracija među Grcima bila ekskluzivna, a ne inkluzivna, i da nisu bili priznati univerzalni zahtjevi za slobodom, jednakošću ili pravima. Sloboda, koja je označavala vladavinu zakona i participaciju u postupku donošenja odluka, bila je zbiljski atribut članstva u određenom gradu i nije se protezala izvan zajednice pa je demokracija bila „inherentno ograničena na veličinom male sustave.“ Robert A. DAHL, *Demokracija i njezini kritičari*, Zagreb, 1999., str. 29.

⁵ Usp. Raul RAUNIĆ, *Pretpostavke liberalnog razumijevanja čovjeka*, Zagreb, 2005., str. 46.

⁶ Asad NUHANOVIĆ, *Fenomen javnosti*, Sarajevo, 1998., str. 176.

ticipaciju, nego, suštinski, na obvezu.⁷ S obzirom na to da su vođene slobodne javne rasprave koje su počivale na jamstvu jednakoga prava na govor, zakoni su mogli biti doneseni na temelju jačih argumenata pa je svaki zakon doista mogao biti i zakon svih onih na koje se taj zakon odnosi, koji su sudjelovali u njegovu oblikovanju i donošenju.⁸

No, može li se isto reći i za zakone koji se danas donose? Naime, postoji shvaćanje da je „suvremeni građanin [...] sve više pasivni primatelj političkih sadržaja, a sve manje aktivni sudionik političkog procesa“⁹ i da, „nasuprot postojećim procesima demokratske alijenacije i demokratskih deficita pasivni homo civicus treba opet postati aktivni homo politicus“,¹⁰ odnosno da suvremeni „‘homo politicus’ (politički čovjek) doživljava temeljnu krizu.“¹¹ Na tom tragu, u ovom radu nastoji se istražiti utemeljenost spomenutog shvaćanja na konkretnu primjeru savjetovanja s javnošću,¹² kao jednom od pravnih instrumenata participacije javnosti u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata u Republici Hrvatskoj.¹³ Iako se u konzultiranju javnosti

⁷ Usp. Sima AVRAMOVIĆ, „Elementi pravne države i individualna prava u Atini“, Sima AVRAMOVIĆ (ur.), *Pravna država u antici: Pro et contra*, Beograd, 1998., str. 20. – 28.

⁸ Usp. David HELD, *Modeli demokracije*, Zagreb, 1990., str. 31.

⁹ Višeslav RAOS, „Teritorijalna dimenzija suvremene demokracije i izazovi globalizacije“, Anđelko MILARDOVIĆ – Nikolina JOŽANC (ur.), *Demokracija i postdemokracija*, Zagreb, 2013., str. 205.

¹⁰ Isto. Pritom, pod pojmom *homo politicus* Dahl podrazumijeva one koji su aktivno zainteresirani za politički život te, „na ovaj ili onaj način, njihovo mišljenje postaje značajno“, a pod pojmom *homo civicus* one koji imaju prava iskazati svoj interes i aktivnost u politici, ali „zbog svoje prirode ostaju izvan aktivnoga političkog života, [...] svoj politički subjektivitet iskazuju glasanjem, ako uopće i glasaju.“ Ivan GRDEŠĆ, „Empirijski pristupi istraživanja moći u lokalnim zajednicama (Metoda odlučivanja)“, *Politička misao*, god. XXII., 1985., br. 4., str. 73.

¹¹ Fuad MUHIĆ, *Teorija države*, Sarajevo, 1982., str. 140.

¹² Iako ne postoji općeprihvaćena definicija javnosti, i to ne samo u važećem normativnom okviru, već i u okviru domaće i strane literature. Usp. Gordan STRUIĆ, „Uloga i način uređenja javnosti u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do 1953.“, *Pravni vjesnik*, god. XXXIII., 2017., br. 2., str. 102. Vrijedi ukazati na široko određenje javnosti koje koristi „Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata“ (*Narodne novine*, 2009., 140., t. III. st. 2.), kojim su pod pojmom zainteresirane javnosti obuhvaćeni „građani, organizacije civilnoga društva (neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fundacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnici akademske zajednice, komore, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu.“. Imajući u vidu intenciju uključenja što većega broja adresata u savjetovanje u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, u ovom se radu priklanja spomenutoj definiciji te se pojam javnosti koristi u izloženom smislu.

¹³ Između ostaloga, riječ je o inicijativi za donošenje zakona, drugih propisa i akata, informiranju, uključivanju u radne skupine i parlamentarna radna tijela. Vidi pobliže: Gordan STRUIĆ – Vjekoslav BRATIĆ, „Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i

moгу primijeniti različite metode, poput anketa, sastanaka, okruglih stolova i javnih rasprava, jedna od najčešćih je internetsko savjetovanje u vidu objave nacрта zakona, drugih propisa i akata na internetskim stranicama ili preko središnjega državnoga internetskog portala za savjetovanje s javnošću radi omogućavanja javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.¹⁴ Iako postoje određena istraživanja ove tematike, ona su usmjerena na područje zaštite okoliša i obuhvaćaju razdoblje od tek godinu dana uz zaključak da postoji „još uvijek razmjerno mali interes javnosti za sudjelovanje, ali i nedostatan utjecaj i djelotvornost sudjelovanja.“¹⁵ No, vodeći se time da u temeljima demokracije počiva neovisan i učinkovit pravosudni sustav – o čijem je funkcioniranju zabilježeno negativno opće mišljenje javnosti u Republici Hrvatskoj, ali i niska apsolutna i relativna razina povjerenja u pravosudne institucije¹⁶ te se ističe da čak 62 % hrvatskih građana ocjenjuje pravosudni sustav lošim¹⁷ – u ovom se radu analiziraju izvješća o provedenim savjetovanjima s javnošću iz područja pravosuđa koja su dosad objavljena na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću, e-Savjetovanja (<https://savjetovanja.gov.hr>), u razdoblju od tri godine, od pokretanja toga portala do danas.¹⁸ Pritom se polazi od pretpostavke da je, s obzirom na spomenuto shvaćanje o pravosudnom sustavu, riječ o području koje bi moglo djelovati poticajno na javnost u izlaganju svojih komentara (prijedloga i mišljenja) prilikom savjetovanja radi unaprjeđenja važećih normativnih (pravnih) rješenja.

U nastojanju da se istraže interesi javnosti koja je sudjelovala u savjetovanju u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata iz područja pravosuđa utvrđivanjem broja podnesenih komentara i broja njihovih podnositelja – kako bi

državni proračun Hrvatskoga sabora“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. XVII., 2017., br. 1., str. 131. – 152.

¹⁴ „Najčešća pitanja: Što je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću?“, Središnji državni portal, 12. IV. 2018., <<https://savjetovanja.gov.hr/o-savjetovanjima/najcesca-pitanja/98>>, (12. IV. 2018.).

¹⁵ Igor VIDAČAK – Petra ĐURMAN, „Savjetovanje s javnošću u donošenju propisa: kvaliteta javnog odlučivanja i sudjelovanje građana“, Ivan KOPRIĆ – Anamarija MUSA – Teo GILJEVIĆ (ur.), *Gradani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, Zagreb, 2017., str. 73.

¹⁶ Usp. „Izvješće o sukladnosti s preporukama iz Izvješća četvrtog evaluacijskog kruga GRECO-a“, Ministarstvo pravosuđa, 9. XI. 2016., <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Antikorupcija/GRECO%20compliance%20report_Croatia_final_hrv.docx>, (12. IV. 2018.).

¹⁷ Usp. „Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public“, European Commission, 10. IV. 2017., <<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/77695>>, (12. IV. 2018.). Podatci iz sustava e-Savjetovanja preuzeti su zaključno 12. IV. 2018.

¹⁸ Podatci iz sustava e-Savjetovanja preuzeti su zaključno 12. IV. 2018.

se dokazalo da iz te perspektive ne stoji shvaćanje o temeljnoj krizi u kojoj se nalazi suvremeni *homo politicus* i tvrdnja da je „suvremeni građanin [...] sve više pasivni primatelj političkih sadržaja, a sve manje aktivni sudionik političkog procesa“¹⁹ – polazišna je teza ovoga rada da se broj komentara i njihovih podnositelja koji participiraju u savjetovanju s javnošću u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata kontinuirano povećava te da nije riječ o smanjujućem interesu javnosti za sudjelovanjem u tom postupku. Imajući u vidu cilj i polazišnu tezu ovoga rada, potrebno je naglasiti da se istraživanjem namjerava obuhvatiti tek jedno od područja, za koje se pretpostavlja da će biti poticajno za komentare javnosti, i to u relativno kratkom vremenskom razdoblju od pokretanja portala e-Savjetovanja 2015. do danas, i to samo jednom od metoda konzultiranja javnosti u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata te da je istraživanje usmjereno samo na broj komentara i njihovih podnositelja koji su participirali u savjetovanju s javnošću. Za neke druge potencijalno zanimljive pokazatelje koji nisu primarni interes ovoga rada, poput analize ishoda savjetovanja, odnosno prihvatanja, djelomičnoga prihvatanja, odbijanja ili samo primanja na znanje komentara ministarstva, odnosno druge institucije koja provodi savjetovanje, valjalo bi provesti daljnja istraživanja ove materije.

Nakon prvoga, uvodnoga dijela rada, u drugom se dijelu nastoji ukratko izložiti teorijska polazišta participacije javnosti u postupku donošenja političkih odluka. U trećem dijelu rada izlaže se važeći normativni okvir savjetovanja s javnošću u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata u Republici Hrvatskoj. Nakon što se u četvrtom dijelu rada analiziraju dostupna izvješća o provedenim savjetovanjima s javnošću o nacrtima zakona, drugih propisa i akata iz područja pravosuđa, u petom dijelu rada pristupa se zaključnim razmatranjima.

1. Teorijska polazišta

Razmatrajući shvaćanje o participaciji građana u oblikovanju i donošenju političkih odluka kao jednom od ključnih obilježja demokracije, moglo bi se izdvojiti Rousseaua prema kojem „narod koji je podčinjen zakonima, mora

¹⁹ V. RAOS, *n. dj.*, str. 205.

biti i njihov stvaralac“,²⁰ ali i Milla te druge teoretičare participativne (sudioničke) demokracije, pod kojom se razumije aktivna uključenost (svih) građana u donošenju (svih) važnih odluka.²¹ U središtu pozornosti teoretičara participativne demokracije stoje građani pri čemu je obrazovanje središnja funkcija participacije, a građanin se uči sudjelovanju upravo tako što sudjeluje²². Samo se, dakle, participacijom u političkom procesu može „razviti odgovoran pojedinac koji ima smisao za zajedničko dobro.“²³ Pored te obrazovne funkcije, koja se, dakle, oživotvoruje kroz osobni razvoj pojedinaca kao građana, njihova participacija ima i integrativnu funkciju jer građani mogu osjetiti da vlastitim trudom mogu nešto ostvariti, odnosno da mogu na nešto utjecati. Jačanjem svoje pripadnosti političkoj zajednici i osjećaja solidarnosti kroz participaciju u političkom procesu „građanin ima mogućnost vidjeti da je narod uistinu suveren, jer sam donosi zakone u skladu s kojima će živjeti.“²⁴ Iz toga slijedi da participacija građana u oblikovanju i donošenju političkih odluka vodi novoj participaciji, odnosno da „demokracija potiče demokraciju“²⁵ pa se orijentiranjem participativne demokracije doista može smatrati aktivni *homo politicus*. Treća je funkcija participativne demokracije osiguravanje dobre vladavine s obzirom na to da participacija ima važnu ulogu u izradi i primjeni zakona i pravila koja su svima prihvatljiva.²⁶ Naime, participacijom građana u postupku donošenja zakona jača se povjerenje u legislativnu vlast, povećava se mogućnost njihova utjecaja na kvalitetu zakonskih tekstova te se

²⁰ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Društveni ugovor ili načela državnoga prava*, Zagreb, 1918., str. 74.

²¹ Usp. John SCOTT – Gordon MARSHALL, *A dictionary of sociology*, Oxford, 2009., str. 551.

²² Usp. Carole PATEMAN, „Participatory Democracy Revisited“, *Perspectives on Politics*, god. X., 2012., br. 1., str. 10.

²³ Tihomir CIPEK, „Sudionička demokracija: Trebaju li demokraciji aktivni građani?“, *Analitičko politološko društvo*, god. XI., 2014., br. 1., str. 117.

²⁴ *Isto*.

²⁵ Benjamin R. BARBER, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, 1984., str. 265. S druge strane, Barberu se zamjera da takvo njegovo određenje građanina kroz aktivnost i participaciju „boluje od prekomjernog rusoznastva“, Henning OTTMANN, „Što danas znači biti građanin?“, *Politička misao*, god. XXXII., 1995., br. 1. str. 34., jer ne uvažava privatni nepolitički život koji je također pravo suvremenog pojedinca. Naime, kako ističe Ottmann, „teorija građanina mora razlikovati državljanina i privatnoga građanina, *citoyen* i *bourgeois*. Građanin mora postojati dvostruko. Tek je dvostrukost privatno-građanske i državljanske egzistencije primjerena modernoj odvojenosti države i društva, a istom potreba ujednačavanja obiju pretenzija podiže pitanje o građaninu na razinu moderne politike.“, *Isto*, str. 34. – 35.

²⁶ Usp. Ank M. B. MICHELS, „Citizen Participation and democracy in the Netherlands“, *Democratization*, god. XIII., 2006., br. 2., str. 325.

pridonosi njihovoj učinkovitoj primjeni u praksi.²⁷ Štoviše, polazeći od toga da se participacijom građana oživotvoruje sposobnost uravnoteženja unutar njih (kulturno-političkih) oprječnosti i različitih društveno-političkih uloga, demokraciji je, radi njezina legitimiteta i djelotvornosti, potrebno aktivno građanstvo budući da se ono „odvija kroz javni dijalog, javni interes i uključenost u politiku poradi definiranja društvenih ciljeva.“²⁸

S druge strane, za razliku od teoretičara participativne demokracije, u čijem se središtu pozornosti nalaze građani, teoretičari predstavničke demokracije, poput Schumpetera i Dahla, usredotočeni su na političke vođe te participaciji, umjesto prethodno izloženih funkcija, pripisuju ograničenu, instrumentalnu ulogu u političkom procesu koja se svodi tek na izbor vladajućih.²⁹ Reduciranje participacije na izbore kojima građani daju ovlast „nekoj od ponuđenih garnitura političkih vođa, dijelova političke elite“³⁰ vodi shvaćanju kako demokracija omogućuje „vlast globalnog financijskog kapitala, koju podržavaju nacionalne političke elite, dok su građani zapravo potpuno isključeni iz procesa političkog odlučivanja.“³¹ Kako tumači Crouch, to vodi politici kojom dominiraju poslovni lobiji, karakterističnoj za postdemokraciju, a odluke se donose u privatnosti i to „uzajamnim djelovanjem između izabranih vlada i elite.“³² U tom kontekstu građani postaju tek puki promatrači za koje se „državna vlast koju su izabrali i koja bi ih trebala pitati za mišljenje [...] uopće ne zanima.“³³ Smatra se, naime, da je neoliberalno vođena globalizacija dovela do promjene uvjeta djelovanja liberalne demokracije i koncepcije građanstva jer je građanin od aktivne osobe, usmjerene na javno dobro, ubrzo postao pasivni pojedinac „zaokupljen svojim privatnim prilikama i strahovima.“³⁴ U

²⁷ Usp. G. STRUIĆ – V. BRATIĆ, *n. dj.*, str. 134.

²⁸ Pero MALDINI, *Demokracija i demokratizacija*, Dubrovnik, 2008., str. 147.

²⁹ Usp. A. M. B. MICHELS, *n. dj.*, str. 325.

³⁰ Slaven RAVLIĆ, *Liberalna demokracija: izazovi i iskušenja*, Zagreb, 2017., str. 34.

³¹ T. CIPEK, *n. dj.*, str. 114.

³² Colin CROUCH, *Postdemokracija*, Zagreb, 2007., str. 10.

³³ T. CIPEK, *n. dj.*, str. 114. Isti autor pritom ukazuje na nekoliko promjena demokratskoga političkog poretka – prva se tiče slabljenja državne moći i efikasnosti funkcija parlamentarne demokracije uslijed globalizacije; druga se tiče promjena unutar strukture društva, nestanka solidarnosti i socijalne kohezije kao preduvjeta demokratskog poretka; treće, premda demokracija zahtijeva aktivne građane, nastupila je njihova apatija, i to uslijed djelovanja političkih i ekonomskih elita koje zanemaruju njihovu volju; četvrto, predstavnička demokracija ne predstavlja više tako „neupitan oblik političkog organiziranja“, *Isto*, str. 114. – 115.

³⁴ Slaven RAVLIĆ, „Demokracija u globaliziranom svijetu“, Anđelko MILARDOVIĆ – Nikolina JOŽANČ (ur.), *Demokracija i postdemokracija*, Zagreb, 2013., str. 179.

tom smislu Cipek primjećuje da bi jedan od mogućih odgovora na pitanje razloga političke pasivnosti građana mogao biti taj da je riječ o njihovoj racionalizaciji nakon uvida u „realne odnose moći i zatvorenu strukturu političkih institucija“³⁵. Drugim riječima, oni ne smatraju da je potrebno participirati u političkom procesu kad će elite ionako bez njih donijeti sve odluke.

Dijelu istraživača potonje je shvaćanje dobrodošla alternativa masovnoj participaciji koja ima potencijal rezultirati velikim sukobima i/ili autokraciji, poput primjera u Italiji, Njemačkoj i drugim državama.³⁶ Štoviše, valjalo bi primijetiti da kritičari participativne demokracije ističu, *inter alia*, kako građani ne raspolažu s dovoljno informacija i znanja za donošenje važnih odluka zbog čega za demokraciju „nije neophodno da građani u cjelini budu pretjerano skloni političkom sudjelovanju.“³⁷ Naime, još u antičkoj Grčkoj smatralo se da vladavina ljudi bez iskustva u vladanju i bez znanja o svim činjenicama u političkom životu nije nužno u interesu naroda pa se „može pokazati da se radi o vladavini protiv naroda.“³⁸ Walzer, pak, ukazuje na vrijeme koje participacija iziskuje zbog čega ne mogu svi neprestano biti spremni za aktivno sudjelovanje u političkom životu,³⁹ a Phillips skreće pozornost i na opasnost da više participacije rezultira uskratkom glasa većini jer se za nju obično odlučuje „samo glasna manjina, kojoj se ne može povjeriti da nas sve predstavlja.“⁴⁰ Pored toga, tumači se da participativna demokracija počiva na posve upitnim pretpostavkama o ljudskoj naravi i optimističnoj slici čovjeka koji je potaknut željom da učini ono što je najbolje za zajednicu, odnosno da je sposoban obrazovati se za djelovanje u korist općeg dobra,⁴¹ iako je njegova stvarna slika ponešto drukčija.

Odgovarajući na neke od kritika participativne demokracije, Pateman napominje da je ključno prepoznati argument teorije participativne demokracije o promjenama koje naš vlastiti društveno-politički život mogu učiniti demo-

³⁵ T. CIPEK, *n. dj.*, str. 119.

³⁶ Ana MATAN, „Pojmovne borbe za demokraciju“, Tonči KURSAR – Ana MATAN (ur.), *Demokracija u 21. stoljeću?*, Zagreb, 2014., str. 89.

³⁷ Seymour Martin LIPSET – Jason M. LAKIN, *Stoljeće demokracije*, Zagreb, 2006., str. 165.

³⁸ Hans Kelsen, *Obrana demokracije: rasprave o teoriji demokracije*, Zagreb, 2012., str. 248.

³⁹ Usp. Anne PHILLIPS, *(O)rađanje demokracije*, Zagreb, 2001., str. 50.

⁴⁰ *Isto*, str. 49.

⁴¹ John F. FREIE, „Participatory democracy“, David LEVINSON – Karen CHRISTENSEN (ur.), *Encyclopedia of Community: From the Village to the Virtual World, Volume 1*, Thousand Oaks – London, 2003., str. 162.

kratskijim omogućujući pritom sudjelovanje u donošenju odluka ne samo u svakodnevnom nego i u političkom životu. Drugim riječima, Pateman ističe da je riječ o „demokratizaciji demokracije“⁴² i pritom podcrtava obrazovnu, odnosno razvojnu stranu participativne demokracije koja smjera građaninu zainteresiranomu za politiku koji će u svojem djelovanju poštivati temeljne vrijednosti demokratskoga poretka.⁴³ Čini se da bi na tom tragu valjalo pridodati i važnost kompetencije građana za participaciju u političkom životu, tj. njegovo shvaćanje da doista može ostvariti politički utjecaj. Smatra se, naime, da je izgledno kako će kompetentni građanin biti i samopouzdaniji i aktivniji, da će pratiti politiku, da će biti zadovoljniji s ulogom participanta pa se takav građanin – koji „ne samo da misli kako treba participirati u politici i vlasti nego to često i čini“⁴⁴ – uistinu može smatrati demokratskim građaninom.

Na takvoj podlozi, vodeći se time da je uz pravo na participaciju u donošenju odluka koje uživa što veći broj građana potrebno i da svi oni koji su pozvani odlučivati imaju stvarnu alternativu i mogućnost odabira jedne od tih alternativa te da postoje određena pravila procedure – svojstvena demokraciji – koja pri formuliranju kolektivnih odluka omogućuju takvu participaciju građana,⁴⁵ ukratko će biti izložen važeći normativni okvir savjetovanja s javnošću u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata u Republici Hrvatskoj.

2. Pravno uređenje

U posljednjih nekoliko godina na međunarodnoj razini usvojen je cijeli niz različitih dokumenata, poput kodeksa, preporuka i konvencija, kojima se formuliraju određena načela u cilju stvaranja poticajnoga okružja za participaciju

⁴² C. PATEMAN, *n. dj.*, str. 10.

⁴³ Usp. T. CIPEK, *n. dj.*, str. 122.

⁴⁴ Vladimir VUJČIĆ, *Politička kultura demokracije*, Osijek – Zagreb – Split, 2001., str. 74. Isti autor, pritom, ističe i shvaćanje da nije riječ o tome da takav građanin ima ulogu stalnog participanta, već da to može biti onda kada ocijeni da postoji potreba za djelovanjem, uslijed ugrožavanja demokratskih normi, vrijednosti i procedura – u tom smislu, građanin, zapravo, „nije stalni participant, on nije ‘pretplaćen’ na participaciju, nego je temporalni participant – on je zapravo više potencijalni nego stvarni aktivist“, *Isto*. Na potonjem tragu valjalo bi istaknuti i Schudsona koji smatra da većina građana redovito „prati“ ili „skenira“ svoje političko i društveno okruženje (tzv. *monitorial citizens*) te je spremna, onda kada je to potrebno, participirati. Usp. Michael SCHUDSON, *The Good Citizen: A History of American Civic Life*, Cambridge, 1999., str. 310. – 311.

⁴⁵ Usp. Norberto BOBBIO, *Budućnost demokratije: odbrana pravila igre*, Beograd, 1990., str. 16.

javnosti u postupcima donošenja odluka.⁴⁶ U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske zaključkom je prihvatila *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, dokument izrađen u skladu s nizom spomenutih međunarodnih dokumenata, kojim su utvrđena opća načela, standardi i mjere za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata državnih tijela, kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi bitni za opću dobrobit. Prema tom *Kodeksu*, savjetovanje je dio nešto šireg koncepta participacije zainteresirane javnosti u postupku donošenja odluka i sastoji se od četiriju stupnjeva: informiranja, savjetovanja, uključivanja i partnerstva. Savjetovanje je definirano kao dvosmjernan proces unutar kojeg državna tijela od zainteresirane javnosti zahtijevaju i primaju povratne informacije u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata. Poziv na spomenuto savjetovanje objavljuje se na internetskoj stranici tijela nadležnoga za izradu nacрта (prijedloga) zakona, odnosno drugih propisa i akata uz navođenje roka za očitovanje koji ne bi trebao biti kraći od 15 dana kako bi se zainteresiranoj javnosti ostavilo dovoljno vremena za razmatranje nacрта i formuliranje svojih komentara na njega.

Ipak, imajući u vidu da *Kodeks* nije pravno obvezujući akt te da njegova neprovedba ne povlači (pravne) sankcije, valjalo bi nadalje izdvojiti *Zakon o pravu na pristup informacijama* kojim je izrijeком propisana obveza tijela javne vlasti (tijela državne uprave, drugih državnih tijela i ostalih tijela navedenih u čl. st. 1. t. 2. toga zakona) da provode savjetovanje s javnošću, i to preko internetske stranice ili središnjega državnoga internetskog portala za savjetovanje s javnošću (e-Savjetovanja) prilikom donošenja propisa, općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba.⁴⁷ Pritom tijela državne uprave (ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama) savjetovanje s javnošću moraju provesti preko e-Savjetovanja dok druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima to moraju činiti preko internetske stranice

⁴⁶ Usp. G. STRUIĆ, *n. dj.*, str. 101. Tu se ubrajaju, primjerice: „Code of good practice for civil participation in the decision-making process”, „Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy)”, „Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, European Governance – A White Paper”, Usp. *isto*.

⁴⁷ „Zakon o pravu na pristup informacijama“, *Narodne novine*, 2013., 25., 2015., 85., čl. 11. st. 1.

ili e-Savjetovanja. Savjetovanje se provodi objavom nacrt propisa, općeg akta ili drugog dokumenta uz koji se moraju navesti obrazloženje razloga i ciljevi njegova donošenja te poziv javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja. Savjetovanje mora biti provedeno, u pravilu, u roku od 30 dana, a nakon isteka toga roka tijela javne vlasti moraju izraditi i objaviti svoje izvješće o provedenu savjetovanju koje mora sadržavati prijedloge i primjedbe javnosti te očitovanje tijela o tome zašto neki od tih prijedloga i primjedbi nisu prihvaćeni (čl. 11. st. 3. i 4.). Nadzor nad provedbom spomenutih i drugih odredbi toga zakona provodi povjerenik za informiranje, neovisno tijelo za zaštitu, praćenje i promicanje ustavnoga prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (čl. 35. st. 1.).

Izvješće o provedenu savjetovanju nije samo važno s obzirom na obveze iz potonjeg zakona, nego i s obzirom na Poslovnik Vlade Republike Hrvatske kojim je predviđena obveza središnjih tijela državne uprave (ministarstva, središnjih državnih ureda i državnih upravnih organizacija) da prilikom upućivanja Vladi, uz nacrt prijedloga zakona, drugog propisa i akta prilože i izvješće o provedenu savjetovanju, izuzev kad je ono provedeno primjenom propisa iz područja procjene učinaka propisa.⁴⁸ Usto, valja uočiti i kako Poslovnik Hrvatskoga sabora predviđa da predlagatelj zakona uz zakonski prijedlog mora dostaviti i izvješće o provedenu savjetovanju⁴⁹ pa se može zaključiti da ono čini važan element u zakonodavnom postupku.

Na toj pravnoj podlozi vrijedi pobliže razmotriti izvješća o provedenim savjetovanjima s javnošću iz područja pravosuđa, objavljena na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću e-Savjetovanja kako bi se u nastojanju za istraživanjem interesa javnosti koja je sudjelovala

⁴⁸ „Poslovnik Vlade Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, 2011., 154., 2012., 121., 2013., 7., 2015., 61., 2016., 99., 2017., 57., čl. 30 st. 4. Potrebno je istaknuti i da je savjetovanje s javnošću predviđeno i u postupku procjene učinaka propisa (tj. pripreme i izrade nacrt prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka radi odabira optimalnoga zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera) kojim je propisano da se za Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti i Prethodnu procjenu provodi savjetovanje u razdoblju od 1. do 30. rujna, u trajanju od najmanje 15 dana, dok se o Iskazu i nacrtu prijedloga zakona provodi savjetovanje u trajanju od najmanje 30 dana uz javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja. Usp. „Zakon o procjeni učinaka propisa“, *Narodne novine*, 2017., 44., čl. 11. st. 3. i čl. 13. st. 5.

⁴⁹ „Poslovnik Hrvatskoga sabora“, *Narodne novine*, 2013., 81., 2016., 113., 2017., 69., 2018., 29., čl. 174., st. 4.

u tom savjetovanju utvrdio točan broj podnesenih komentara i broj njihovih podnositelja.

3. Savjetovanje s javnošću u praksi

U *Izvješću o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2016. godini*⁵⁰ naveden je podatak kako su u 2016. provedena 642 savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, što predstavlja 5,59 % više savjetovanja u odnosu na 2015. godinu (608 provedenih savjetovanja), odnosno 18,01 % više u odnosu na 2014. godinu (544 provedenih savjetovanja), a u odnosu na 2012. (144 provedenih savjetovanja) 345,83 % više provedenih savjetovanja.⁵¹

Iako u trenutku dovršetka ovoga rada još nije dostupno *Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2017. godini*, iz spomenutih podataka može se uočiti kontinuiran porast broja savjetovanja. Polazeći od teze da se broj komentara i njihovih podnositelja koji participiraju u savjetovanju s javnošću u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata kontinuirano povećava te da nije riječ o smanjujućem interesu javnosti za participacijom u tom postupku, u ovom su istraživanju korišteni podatci objavljeni na portalu e-Savjetovanja od 2015. do 2018. godine, a koji se odnose na savjetovanja koja je pokrenulo Ministarstvo pravosuđa. Iz tih podataka vidljivo je da je u trenutku dovršetka ovoga rada od ukupno 99 savjetovanja zatvoreno njih 97 dok su izvješća objavljena za 96 savjetovanja. Od toga najveći broj otpada na razdoblje od 2015. do 2017. godine (njih 95) dok je u 2018. trenutačno dostupno izvješće o samo jednom savjetovanju.⁵²

⁵⁰ „Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2016. godini“, Ured za udruge, 11. V. 2017., <<https://udruge.gov.hr/vijesti/izvjescje-o-provedbi-savjetovanja-sa-zainteresiranom-javnosc-u-postupcima-donosnja-zakona-drugih-propisa-i-akata-u-2016/4103>>, (12. IV. 2018.).

⁵¹ *Isto*, str. 6. Iako se u tom izvješću navodi porast od 445 % u odnosu na 2012., riječ je o 345,83 %. Valjalo bi istaknuti da je do otvaranja središnjega državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću na internetskim stranicama Ureda za udruge postojao poseban dio koji je bio posvećen savjetovanjima s javnošću služeći kao središnja točka za informiranje o savjetovanju koje su provodile nadležne institucije.

⁵² Od četiriju savjetovanja u 2018. godini u trenutku dovršetka ovoga rada dva su savjetovanja otvorena, dok su dva zatvorena. Od zatvorenih savjetovanja zasad je dostupno izvješće o tek jednom

Promatraju li se izvješća o provedenim savjetovanjima na godišnjoj razini tijekom triju godina (2015., 2016. i 2017.), može se primijetiti da je od spomenutih 95 savjetovanja – koja su u ovom radu poslužila kao uzorak – njih 32 provedeno u 2015., 33 u 2016. i 30 u 2017. godini,⁵³ što otkriva poprilično ujednačen broj provedenih savjetovanja, pri čemu je od 32 savjetovanja u 2015. njih 13 (40,63 %) bilo bez ijednog komentara dok ih je 19 (59,38 %) imalo jedan ili više komentara. U 2016. godini uočen je još manji postotak savjetovanja u kojima nijedan dionik nije dao komentar (10 savjetovanja, tj. 30,3 %), kao i zamjetno veći postotak savjetovanja kod kojih je zabilježen jedan ili više komentara (23 savjetovanja, tj. 69,7 %). Nastavak toga trenda vidljiv je i u 2017. godini kada je provedeno devet savjetovanja (tj. 30 %) bez ijednoga komentara dok je 21 savjetovanje (tj. 70 %) provedeno s jednim ili više komentara.

Iz navedenih izvješća o provedenim savjetovanjima može se uočiti i kontinuiran porast broja dionika, odnosno podnositelja komentara kojih je u 2015. bilo 55, no već 2016. godine bilo ih je 89, tj. 61,81 % više u odnosu na 2015., dok ih je 2017. bilo 127, tj. 42,69 % više u odnosu na 2016., a čak 130,9 % više u odnosu na 2015. godinu. Pogleda li se među dionicima koliko je od njih bilo pojedinaca, također bi se moglo uočiti kontinuiran porast njihova broja, kao i udjela u ukupnome broju podnositelja. Naime, u 2015. bilo ih je 44, odnosno 80 % svih podnositelja, u 2016. bilo ih je 66, odnosno 74,15 % svih podnositelja (što čini povećanje od 50 % u odnosu na 2015.) dok ih je u 2017. bilo 97, odnosno 76,37 % svih podnositelja (što čini povećanje od 46,96 % u odnosu na 2016. i čak 120,45 % u odnosu na 2015. godinu).

Nadalje, iz istih izvješća o provedenim savjetovanjima može se uočiti i porast broja komentara – nakon što je u 2015. zabilježen ukupno 201 komentar, u 2016. bilo ih je 343, što je povećanje od ukupno 70,64 %, dok je u 2017. taj broj tek neznatno manji (331, odnosno smanjenje od 3,49 %). Razloge takvu smanjenju moguće je naći u savjetovanju o *Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku* iz 2016., u okviru kojeg je bilo čak 189 komentara, što je daleko najveći broj komentara ako se pogledaju sva ostala

savjetovanju (stanje na dan 12. IV. 2018.) iz kojeg je vidljivo da su u njemu sudjelovala tri podnositelja (od čega nijedan nije bio pojedinac) koja su ostavila ukupno tri komentara.

⁵³ Kao relevantan trenutak kod pribrajanja savjetovanja određenoj godini uzet je trenutak njihova zatvaranja.

savjetovanja,⁵⁴ ali i nešto manjem broju provedenih savjetovanja u 2017. u odnosu na ranija razdoblja (32 u 2015., 33 u 2016. i 30 u 2017.). Međutim, pogleda li se prosječan broj komentara po savjetovanju kroz tri godine, može se uočiti da je riječ o njegovu kontinuiranome porastu. Naime, u 2015. prosječan broj komentara po savjetovanju iznosio je 6,28, dok je u 2016. taj broj porastao na 10,39, što je povećanje od 65,44 %. U sljedećoj godini uslijedilo je daljnje povećanje broja komentara po savjetovanju, i to na 11,03, što je povećanje za 6,15 % u odnosu na 2016. i čak 75,63 % u odnosu na 2015. godinu. Štoviše, uzmu li se pritom u obzir samo ona savjetovanja u okviru kojih je bilo komentara, proizlazi da je 2015. po savjetovanju bilo 10,57 komentara, 2016. taj se broj povećao na 14,91 komentara, a 2017. na 15,76 komentara po savjetovanju. Usto, pogleda li se prosječan broj podnositelja komentara po savjetovanju, ali pritom uzmu u obzir samo ona savjetovanja u okviru kojih je bilo komentara, može se jasno vidjeti kako se taj broj tijekom triju godina kontinuirano povećavao: 2015. godine prosječno je bilo 2,89 podnositelja po savjetovanju (od čega su 2,31 bili pojedinci), 2016. taj se broj povećao za 33,56 % na 3,86 podnositelja (od čega su 2,86 bili pojedinci), a 2017. uslijedilo je daljnje povećanje na 6,04 podnositelja (od čega su 4,61 bili pojedinci), što je povećanje od 56,47 % u odnosu na 2016. i čak 108,99 % u odnosu na 2015.

Prema tome, iz izloženoga je jasno vidljivo kontinuirano povećavanje broja savjetovanja koja imaju barem jedan ili više komentara, ali i kontinuiran porast broja podnositelja komentara i udjela pojedinaca u tom broju te prosječnog broja komentara po savjetovanju i podnositelja komentara po savjetovanju u promatranu razdoblju. S druge strane, potonji podatci otkrivaju i da je, unatoč kontinuiranu povećanju spomenutih brojeva, i dalje riječ o razmjerno malom broju podnositelja komentara koji bi svakako mogao biti još veći. Također, vidljivo je da nisu svi zakoni, drugi propisi i akti privukli jednako zanimanje javnosti za davanje komentara, što bi se zacijelo moglo pripisati njihovu značaju, naravi i dosegu. Naime, nije isto je li riječ o nekom tehničkom propisu koji djeluje na tek manji broj građana ili sustavnom zakonu koji ima općedruštvene značajke s djelovanjem na svakoga građanina, kao što nije isto je

⁵⁴ U savjetovanju o *Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima* zabilježena su 72 komentara, u savjetovanju o *Nacrtu prijedloga Zakona o osnivanju trgovačkih društava na daljinu* 55 komentara, a u savjetovanju o *Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću* 54 komentara.

li riječ o bitno manje značajnoj izmjeni i/ili dopuni nekog akta ili donošenju cjelovita zakonskoga rješenja koje izaziva velike kontroverze u javnosti.

Zaključna razmatranja

U nastojanju da se istraži interes javnosti koja je sudjelovala u savjetovanju u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata, a radi dokazivanja da iz te perspektive ne stoji shvaćanje pojedinih autora o temeljnoj krizi u kojoj se nalazi suvremeni *homo politicus*, kao i tvrdnja da je „suvremeni građanin [...] sve više pasivni primatelj političkih sadržaja, a sve manje aktivni sudionik političkog procesa“⁵⁵, u ovom se radu pošlo od teze da se broj komentara i njihovih podnositelja koji sudjeluju u savjetovanju s javnošću u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata kontinuirano povećava te da nije riječ o smanjujućem zanimanju javnosti za participacijom u tom postupku. U tom su cilju istražena izvješća o provedenu savjetovanju objavljena na portalu e-Savjetovanja kao jednom od načina sudjelovanja javnosti u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata u Republici Hrvatskoj. Polazeći od toga da će materija pravosudnog sustava, o čijem je funkcioniranju zabilježeno negativno opće mišljenje javnosti u Republici Hrvatskoj, djelovati poticajno na javnost da izloži svoje komentare (prijedloge i mišljenja) pri savjetovanju, predmet istraživanja činila su izvješća o provedenu savjetovanju iz područja pravosuđa tijekom trogodišnjega razdoblja, i to počevši od pokretanja portala e-Savjetovanja (2015.). Pritom je ukazano na pravnu podlogu savjetovanja s javnošću u okviru koje je istaknuta važnost *Zakona o pravu na pristup informacijama*, kao i *Poslovnika Vlade Republike Hrvatske* i *Poslovnika Hrvatskoga sabora* na temelju čijih je odredbi zaključeno da izvješće o provedenu savjetovanju čini važan element u zakonodavnom postupku.

Istraživanje je pokazalo da se u promatranu razdoblju kontinuirano smanjivao broj provedenih savjetovanja bez ijednoga komentara i, istodobno, kontinuirano povećavao broj onih s jednim ili više komentara. Iz analiziranih izvješća mogao se uočiti i kontinuiran porast broja podnositelja komentara, kao i udjela pojedinaca u tom broju, a uza sve to i kontinuiran porast prosječnoga broja komentara po savjetovanju i prosječnoga broja podnositelja komenta-

⁵⁵ V. RAOS, *n. dj.*, str. 205.

ra po savjetovanju u promatranu razdoblju. Dakle, valjalo bi zaključiti da je potvrđena polazišna teza ovoga rada i da nije riječ o smanjujućem interesu javnosti za participacijom u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata.

Međutim, može li se iz toga izvesti zaključak da je pasivni *homo civicus* postao aktivan *homo politicus*? Imajući u vidu da podatci iz analiziranih izvješća otkrivaju da je i dalje riječ o razmjerno malom broju podnositelja komentara, čini se da još uvijek nema podloge za takav zaključak koji bi vrijedio na načelnoj razini odnoseći se barem na većinu građana. Naime, iako se broj provedenih savjetovanja bez ijednog komentara kontinuirano smanjuje, njihov je broj još uvijek razmjerno velik (30 % u 2017.), iz čega slijedi da građani još uvijek nisu stalni, nego povremeni sudionici koji, kako drži Schudson, prate ili skeniraju svoje političko i društveno okružje⁵⁶ i, kada ocijene da ima potrebe za njihovim djelovanjem *in concreto*, participiraju u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata koji privuku njihovo zanimanje. Ipak, s obzirom na kontinuirano povećavanje broja podnositelja koji sudjeluju u savjetovanju s javnošću u postupku izrade zakona, drugih propisa i akata, u prosjeku od gotovo 50 % godišnje, kao i na važeći pravni okvir koji omogućuje takvu participaciju, može se pretpostaviti daljnji nastavak toga trenda koji, barem zasad, pokazuje da suvremeni *homo politicus* ipak „ne doživljava temeljnu krizu“,⁵⁷ nego je aktivan, odnosno sudjeluje onda, kada i onoliko koliko ocijeni da bi trebao.

⁵⁶ Usp. M. SCHUDSON, *n. dj.*, str. 310. – 311.

⁵⁷ F. MUHIĆ, *n. dj.*, str. 140.