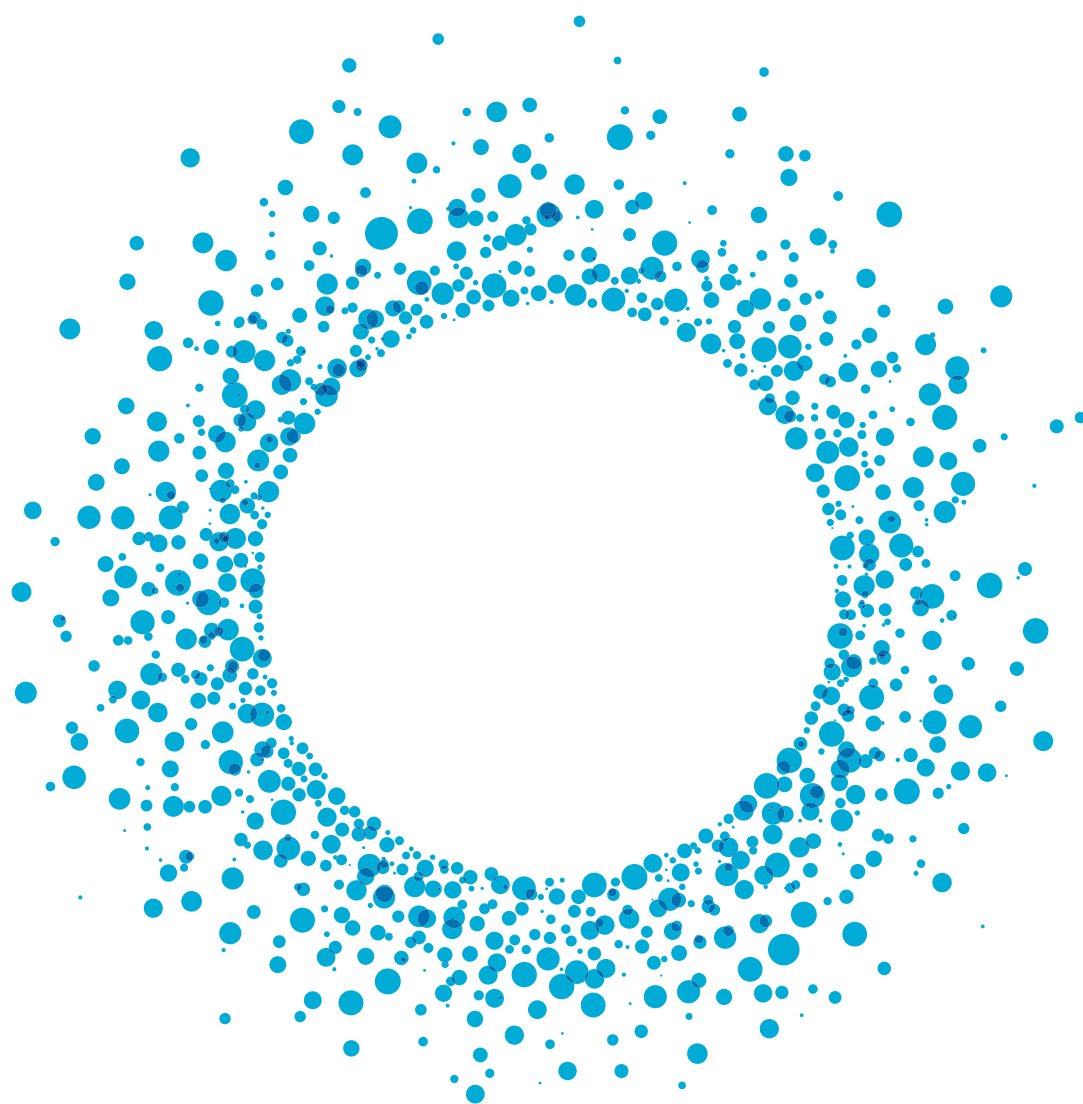


JAVNE RASPRAVE:
UČEŠĆE GRAĐANA
U PROCESIMA KREIRANJA
POLITIKA





British Embassy
Belgrade



UKaid
from the British people

Izrada ove brošure omogućena je uz podršku
Ambasade Velike Britanije u Beogradu. Za sadržaj
brošure odgovorni su njeni autori i on ne mora nužno
odražavati stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

Beograd, januar 2018.

REZIME

Javne rasprave se u Srbiji odvijaju prema nedovoljno jasnoj proceduri, a propisi se najčešće usvajaju bez njih i kroz hitan postupak u Narodnoj skupštini. U 2014, 2015. i 2016. manje od 50% zakona koje je utvrdila Vlada bilo je na javnoj raspravi, dok je procenat zakona koji su usvojeni po hitnoj proceduri veći od 50%. Propisi koji uređuju javnu raspravu su nedorečeni i predlagaču zakona je prepušteno diskreciono pravo da odluči da li će održati javnu raspravu i na koji način će javnost biti obavještena o njenim rezultatima. Javna rasprava je utvrđena propisom jedino kada je u pitanju Vlada kao predlagač zakona, kroz Poslovnik o radu Vlade. Odredbe koje obavezuju predlagača zakona da objavi izveštaj o javnoj raspravi se često ne poštuju, a forma izveštaja nije unapred utvrđena nijednim propisom.

Inicijativa za unapređenje postupka javne rasprave i konsultacija s građanima, koja je pokrenuta kroz izmene i dopune Zakona o državnoj upravi i Zakon o planskom sistemu još nije dala rezultate jer navedeni propisi nisu usvojeni u predviđenom roku. Predlagači ovih zakona su uočili da je potrebno omogućiti uključivanje javnosti u ranoj fazi, ali i obezbediti konsultacije sa zainteresovanim stranama tokom pripreme nacрта, pre javne rasprave. Međutim, rešenja koja su predložena izmenama Zakona o državnoj upravi i Zakonom o planskom sistemu ne nude celovit odgovor na problem učešća javnosti u procesu donošenja odluka kroz javne rasprave i konsultacije.

Reforma propisa koji uređuju javne rasprave je neophodna kako bi se unapredio kvalitet propisa i povećalo poverenje građana u učešće u demokratskim procesima. Potrebno je usvojiti jedinstven i obavezujući propis koji uređuje postupak javnih rasprava i konsultacija (kao faze koja prethodi formalnoj javnoj raspravi). Ovim dokumentom bi trebalo urediti postupak javne rasprave u slučaju kada su predlagači propisa i drugi organi, a ne samo Vlada. Konsultacije, kao novi oblik uključivanja javnosti u proces usvajanja propisa trebalo bi da budu precizno utvrđene, s jasnim rokovima, pravima i obavezama učesnika. Neophodno je utvrditi jasne kriterijume za slučajeve kada se javne rasprave ne sprovedu, odnosno, takve situacije svesti na razuman minimum tako da ne ugrožavaju demokratiju i vladavinu prava. Potrebno je urediti izveštavanje o rezultatima javnih rasprava, kroz propisivanje forme izveštaja i njegovog obavezujućeg sadržaja.

Pored usvajanja obavezujućih i jasnih pravila za sprovođenje javnih rasprava neophodna je promena stava i ponašanja donosilaca odluka – od birokratskog formalizma ka inkluzivnim demokratskim praksama. Bez spremnosti donosilaca odluka da prihvate i razumeju značaj učešća javnosti u procesu donošenja odluka, što bi bio jasan indikator razvoja demokratije u Srbiji, formalni propisi, ma koliko bili jasni i primenljivi, neće dati rezultat. Takođe, kvalitet učešća javnosti u procesu donošenja odluka zavisi i od građanskog aktivizma i spremnosti građana da aktivno zagovaraju i brane pravo na učešće u javnim poslovima.

UVOD

Javne rasprave o propisima koje usvajaju organi javnih vlasti predstavljaju važan instrument koji građanima omogućava da utiču na proces donošenja odluka i učestvuju u demokratskim procesima. U skladu s principima dobrog upravljanja, prilikom donošenja odluka izuzetno je važno postojanje interakcije između javnih vlasti i građana, odnosno da vlast prepozna građane kao aktere javnih politika, da ih blagovremeno informiše i kreira podsticajno okruženje za učešće građana u odlučivanju. Unapređenje pravnog okvira za sprovođenje javnih rasprava je jedan od zadataka Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Evropska komisija je u nekoliko poslednjih izveštaja ocenila da je potrebno unaprediti proces konsultacija sa zainteresovanom javnošću i utvrditi realističnije rokove za konsultacije kako bi zainteresovanoj javnosti bilo omogućeno da pruži kvalitetan doprinos izradi propisa.¹ Srbija je prihvatila obavezu da unapredi kvalitet javnih rasprava i konsultovanja s građanima i kroz učešće u globalnoj inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu. Akcionim planom za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu predviđen je niz mera čije bi ostvarenje unapredilo učešće javnosti u javnim raspravama. Međutim, većina predviđenih mera nije u potpunosti realizovana.

Nedovoljna otvorenost i transparentnost u upravljanju javnim politikama, nedostatak koordinacije državnih organa², kao i nepostojanje jedinstvenih pravila za sprovođenje javnih rasprava u Srbiji za posledicu ima veliki broj zakona koji se usvajaju bez javnih rasprava ili javnu raspravu prati kršenje procedura, što utiče na kvalitet propisa i otežava njihovu primenu. Takođe, zbog nepostojanja jasnih pravila o izveštavanju javnost ostaje uskraćena za informaciju o tome u kojoj meri su sugestije i komentari učesnika uticali na konačan izgled i sadržaj propisa. Nepostojanje jasnih pravila za sprovođenje javnih rasprava i selektivna primena postojećih propisa umanjuje poverenje građana u institucije i usporava razvoj participativne demokratije.

Ova analiza posvećena je sprovođenju javnih rasprava u Srbiji i sadrži preporuke čija bi primena doprinela unapređenju komunikacije javnih vlasti s građanima. Kroz uređenje mehanizma javnih rasprava demokratski karakter političkog sistema u Srbiji dodatno se ojačava promocijom principa na kojima počiva otvorena država: transparentnosti, aktivnom učešću građana u procesu donošenja odluka i odgovornom ponašanju organa javne vlasti.

¹ *Serbia 2016 Report, European Commission, COM (2016) 715, Brussels 2016; Serbia 2015 Report, European Commission, COM (2015) 611, Brussels 2015.*

² Na nedostatak koordinacije i saradnje između državnih organa, kao na jedan od ključnih problema u primeni propisa i sprovođenju reforme javne uprave, ukazuje treći monitoring SIGMA izveštaj o primeni principa dobre uprave iz 2017. godine: *SIGMA Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Serbia, November 2017: <http://bit.ly/2zbLv4U>*

ANALIZA PROBLEMA – KAKO SE SPROVODE JAVNE RASPRAVE U SRBIJI

Zakonodavni proces u Srbiji odvija se u kontekstu sprovođenja brojnih unutrašnjih reformi kroz pristupanje Evropskoj uniji (EU). Dinamika procesa evropskih integracija utiče na usvajanje velikog broja propisa i dokumenata. Ovaj proces odvija se u relativno kratkom periodu i uz čestu primenu hitnog postupka, što sužava prostor za učešće građana u procesu kreiranja javnih politika i ne obezbeđuje usklađenost propisa sa stvarnim potrebama uprave, građana i privrede, kao ni mogućnostima da usvojene norme i standarde prihvate i primene. Raskorak između procesa transpozicije evropskog prava i njegove primene u Srbiji je očigledan. Unapređenje zakonodavnog procesa predstavlja jedan od ključnih elemenata sveobuhvatne reforme javne uprave Srbije na putu ka EU. Trenutna faza reforme javne uprave podrazumeva unapređenje usvojenog pravnog okvira i usklađivanje sistema javne uprave sa utvrđenim principima dobrog upravljanja, kao i povezivanje procesa reforme javne uprave s procesom evropskih integracija.

Kreiranje i sprovođenje javnih politika je u nadležnosti Vlade, odnosno u nadležnosti ministarstava i drugih organa kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, u gotovo svim oblastima. U tom smislu, Vlada je gotovo jedini predlagač zakona (Tabela 1) iako nije jedini organ koji ima pravo zakonodavne inicijative. Da bi odluke odlikavale potrebe društva u celini, potrebno je da su donete na osnovu realnih potreba i sagledavanja bitnih činjenica, što se može ostvariti uključivanjem građana u proces kreiranja javnih politika. Međutim, u praksi se propisi donose u izuzetno kratkim rokovima i u najvećem broju slučajeva po hitnom postupku i bez sprovođenja konsultacija i javnih rasprava.

Tabela 1. Pregled zakonodavnih aktivnosti Vlade po godinama u periodu 2014–2016.³

godina	Broj donetih zakona	Broj zakona usvojenih na predlog Vlade	Broj zakona usvojenih po hitnom postupku
2014.	146	131	115 (78,8%)*
2015.	196	191	85 (53,1%)**
2016.	88	86	51 (56%***)

³ Pregled aktivnosti Narodne skupštine: <http://bit.ly/2zh13oP>; broj podnetih predloga zakona: <http://bit.ly/2AmofQv>

* Predlog zakona o planskom sistemu, str. 60: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2386-17%20-%20LAT.pdf

** Isto.

*** Statistički podaci Otvorenog parlamenta

Unapređenje procesa kreiranja javnih politika u Srbiji prepoznato je kao jedan od prioriteta Vlade u poslednjih nekoliko godina. Usvojeni su brojni novi propisi, a izmenjeni i dopunjeni postojeći (izmene i dopune Poslovnika o radu Vlade iz 2013. godine) kojima su razrađena pitanja relevantna za postupak sprovođenja javnih rasprava. Usvojene su i Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa koji sadrži neobavezujuće preporuke za organe javnih vlasti na centralnom i lokalnom nivou. Ipak, usvojeni propisi nisu u skladu sa stvarnim potrebama, međusobno su neusklađeni i ne sprovode se u praksi.

Nedovoljno učešće građana u pripremi propisa još uvek je jedna od osnovnih odlika procesa kreiranja javnih politika u Srbiji. U većini slučajeva, donosioci odluka izrađuju i donose propise bez konsultovanja javnosti, čime se propušta mogućnost da se prikupе značajne informacije i razmotre problemi iz prakse, što za posledicu ima usvajanje neprimenjivih rešenja koja zahtevaju nove izmene u veoma kratkom toku. Najznačajniji problemi u ovoj oblasti odnose se na neadekvatan pravni okvir za organizovanje i sprovođenje javne rasprave u procesu kreiranja javnih politika i propisa. Naime, postojeći pravni okvir ostavlja prostor da organi javne uprave, kao organizatori javnih rasprava, zadovolje formu i tek delimično suštinu. Tako, imamo slučajeve da i kada dođe do javne rasprave, ne postoji obaveza organa javne vlasti da obrazloži da li su i zašto su komentari i primedbe učesnika u javnoj raspravi prihvaćeni ili ne, te da u izveštajima o sprovedenoj javnoj raspravi informiše javnost o ishodu javne rasprave. Izveštaji o sprovedenim javnim raspravama se objavljuju retko, iako je ta obaveza utvrđena Poslovníkom Vlade.

I pored toga što raste svest o potrebi uključivanja javnosti u proces kreiranja javnih politika, kao i broj propisa čije usvajanje prati javna rasprava, ovaj instrument se još uvek ne koristi u dovoljnoj meri.

Tabela 2. Pregled održanih javnih rasprava po godinama za period 2014–2016.⁴

godina	Broj zakona za koje je sprovedene javna rasprava	Odnos ukupnog broja predloga zakona i broja zakona obuhvaćenih javnom raspravom
2014.	31%* (za 56 nacrtá zakona)	U 2014. godini, Vlada je utvrdila ukupno 181 predlog zakona.
2015.	39% (za 48 nacrtá zakona)	U 2015. godini, Vlada je utvrdila ukupno 182 predloga zakona.
2016.	50% (za 28 nacrtá zakona)	U 2016. godini Vlada je utvrdila ukupno 90 predloga zakona.

Poseban problem predstavlja činjenica da je oblast javnih rasprava uređena samo u slučaju Vladinih predloga zakona, dok takva obaveza ne postoji u odnosu na predloge koje podnose narodni poslanici ili grupe građana.

Strategijom reforme javne uprave i pratećim Akcionim planom utvrđen je niz mera koje bi trebalo

⁴ Izveštaji o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Prilog uz godišnji izveštaj za 2016. godinu o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, za period 2015–2017: <http://www.mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-sprovođenje-strategije.php>

* Ne uključuje zakone o potvrđivanju međunarodnih ugovora.

da doprinesu „povećanju participacije građana, transparentnosti, unapređenju etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslovima javne uprave“ (Cilj 5). Međutim, u periodu od 2015. do kraja prve polovine 2017. godine u odnosu na cilj 5 ostvareno je 33% predviđenih rezultata.⁵ Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva još uvek nije usvojena, kao ni izmene i dopune Zakona o državnoj upravi gde se izmene člana 77. odnose na regulisanje učešća javnosti u javnim raspravama. Tokom proteklih godinu i po dana nije došlo do usvajanja Zakona o planskom sistemu, koji je pripremio Republički sekretarijat za javne politike, a koji bi trebalo da doprinese povećanju transparentnosti i učešću javnosti u izradi dokumenta javne politike.

Drugi Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu za 2016–2017. godinu, definiše dve obaveze kojima se direktno uređuje pitanje učešća građana u kreiranju javnih politika, od čega se jedna direktno odnosi na unapređenje instituta javne rasprave u procesu priprema zakona (Obaveza 10). Međutim, na osnovu Privremenog godišnjeg izveštaja – samoprocena o implementaciji Akcionog plana,⁶ saznajemo da se odustalo do izmene Poslovnika, te da je javne rasprave i konsultacije s javnošću potrebno urediti posrednim pravilnikom. Ova mera iz Akcionog plana i dalje nije realizovana.

Prema Godišnjem izveštaju o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave, učešće broja nacrtu zakona, za koje je u toku procesa izrade sprovedena javna rasprava u ukupnom broju nacrtu zakona koji su doneti na godišnjem nivou, povećano je u poslednje dve godine.⁷ Naime, Vlada je u 2016. godini utvrdila ukupno 90 predloga zakona. Od toga je 34 predloga zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora za koje se obično ne sprovodi javna rasprava.⁸ U 2016. godini doneto je 28 zaključaka o sprovođenju javnih rasprava o nacrtima zakona, što je, ako se isključe predlozi zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora 50%.⁹ Međutim, porast broja sprovedenih javnih rasprava nije ispraćen odgovarajućim unapređenjem kvaliteta javne rasprave. Posebno se uočava problem neblagovremenog informisanja građana u procesu pripreme nacrtu zakona i drugih propisa, načina na koji se ostvaruje komunikacija s građanima, razmatranje i uvažavanje komentara u praksi, izveštavanje o procesu i ishodu sprovedene javne rasprave.¹⁰

5 Godišnji izveštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave: http://www.mduls.gov.rs/doc/PAR_Izvestaj_RS%2008092017.pdf

6 Privremeni godišnji izveštaj – samoprocena o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017 godinu: <http://www.mduls.gov.rs/partnerstvo-za-otvorenu-upravu.php>

7 Godišnji izveštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave

8 Treba reći da je i ta mogućnost predviđena Poslovníkom o radu Vlade. Javna rasprava se može sprovesti i prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora, samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom (član 41. Poslovnika). Važno je imati na umu da javne rasprave unapređuju informisanost javnosti o zakonodavnom procesu i obavezama koje država preuzima kroz proces usvajanja propisa i, u tom smislu, javna rasprava o međunarodnim ugovorima doprinela bi boljem razumevanju međunarodnih standarda koje usvaja i sprovodi Republika Srbija.

9 Prema istom izveštaju, učešće broja nacrtu zakona za koje je u toku procesa izrade sprovedene javna rasprava u ukupnom broju nacrtu zakona koji su doneti na godišnjem nivou je povećan (2014 – 45,9%; 2016 – 50%).

10 Otežavajuća okolnost u praćenju zakonodavnog procesa u Srbiji predstavlja činjenica da se ključna dokumenta u ovom procesu, Plan rada Vlade i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) ne objavljuju blagovremeno ili se kasni s njihovom izradom/revizijom. Plan rada Vlade za 2017. javnosti je dostupan tek od februara i nije revidiran nakon formiranja nove Vlade u junu. Takođe, nakon formiranja nove Vlade nije pripremljen novi detaljan plan usklađivanja nacionalnog zakonodavstvom sa zakonodavstvom EU, tj. nije došlo do revizije Nacionalnog plana za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA).

Brojni domaći i međunarodni izvori potvrđuju zaključke o nedostacima u proceduri sprovođenja javnih rasprava u Srbiji.

Agencija za borbu protiv korupcije je u cilju otklanjanja ovih nedostataka i problema u praksi, u aprilu 2016. godine formulisala preporuke Vladi i Narodnoj skupštini za izmene Zakona o državnoj upravi, Poslovnika Vlade i propisa kojima se uređuje rad Narodne skupštine.¹¹

U godišnjem izveštaju za 2016. Evropska komisija¹² konstatovala je problem izostanka javne rasprave s preporukom da javne konsultacije treba da budu šire i s realnijim rokovima, kako bi se omogućilo svim zainteresovanim stranama da obezbede kvalitetan doprinos. Izveštaj Evropske komisije ukazuje da i dalje dominira usmerenost na formalna i proceduralna pitanja pre nego na suštinu u procesu kreiranja javnih politika.

SIGMA u svom izveštaju za 2016. godinu¹³ ocenjuje da postoje propisi i procedure koji regulišu javne rasprave i njihovo sprovođenje u Srbiji, ali ne postoji mehanizam koji obezbeđuje procenu rezultata i ishoda javnih rasprava u razvoju politika i pripremi propisa.

Grupa država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO)¹⁴ u svom izveštaju iznela je slične ocene i napravila osvrt na nedostatke u propisima koji uređuju javnu raspravu i njeno sprovođenje u Srbiji. Tako je navedeno da utvrđeni kriterijumi za obavezne javne rasprave nisu jasni i da se pravila o sprovođenju javne rasprave često ne poštuju, pa se javna rasprava često i ne sprovodi, dok se informacije o ishodu javne rasprave ne objavljuju.

11 Agencija za borbu protiv korupcije, Javne rasprave i donošenje zakona po hitnom postupku, dostupno na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/04/Hitan-postupak-i-javne-rasprave-final-.pdf?pismo=lat>

12 Godišnji izveštaj Evropske komisije za 2016.

13 SIGMA, *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Serbia*

14 GRECO, Četvrti krug evaluacije: Izveštaj o evaluaciji – Srbija – jul 2015.

EU STANDARDI ZA UNAPREĐENJE UČEŠĆA JAVNOSTI U PROCESU KREIRANJA JAVNIH POLITIKA

Kako bi poboljšala instrumente i mehanizme učešća građana u oblikovanju i sprovođenju politika na evropskom nivou, Evropska komisija je izradila „Belu knjigu o evropskom upravljanju“, koja sažima opšta načela „dobrog upravljanja“ koja su zajednička za države članice EU i ističe potrebu da se to pitanje uredi na jedinstven način.¹⁵ Lisabonski ugovor, s druge strane, garantuje učešće građana EU u demokratskom životu EU i obavezuje institucije EU da odluke donose što je moguće otvorenije i bliže građanima.

Iako na evropskom nivou ne postoji obavezujuće tekovine evropskog prava u oblasti sistema javne uprave, postoje principi i standardi evropskog upravnog prava, odnosno načela Evropskog administrativnog prostora.¹⁶ Reforme javne uprave u Srbiji trebalo bi da omoguće da pomenuti principi budu u potpunosti preneseni i primenjeni u domaćem sistemu javne uprave, a jedan od principa Evropskog administrativnog procesa jeste „otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih društvenih subjekata u radu javne uprave“.

EU je dodatno pojačala svoj fokus na reformu javne uprave za zemlje koje pristupaju EU 2014. godine kada je zajedno sa OECD u okviru SIGMA inicijative razvila Principe javne uprave.¹⁷ Principi definišu šta dobro upravljanje podrazumeva u praksi i navode glavne zahteve koje bi trebalo da ispune zemlje u procesu pristupanja EU. Reforma javne uprave trebalo bi da vodi ka većoj transparentnosti, odgovornosti i delotvornosti organa javne vlasti, kao i da odgovori na potrebe građana. Jedan od ključnih zahteva u okviru principa koji se odnosi na izradu i koordinaciju politika je inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva (Načelo 11). Neophodno je da postoji pravni okvir koji omogućava efikasne javne konsultacije i njihovu doslednu primenu, blagovremenu mogućnost uključivanja uz prethodnu informisanost, kao i mehanizam izveštavanja o ishodu procesa.

Takođe, i globalna inicijativa Partnerstvo za otvorenu upravu, koja je usmerena ka tome da obezbedi jačanje transparentnosti vlasti i učešća građana u kreiranju i sprovođenju javnih politika, daje dodatni kvalitet u komunikaciji organa javne uprave i građana, s obzirom na to da je učešćem u ovoj inicijativi omogućeno da pored saradnje u izradi Akcionog plana civilno društvo bude stalni partner u praćenju realizacije i daljeg unapređenja Akcionog plana.

¹⁵ *European Governance: A White Paper*, European Commission COM(2001) 428, Brussels 2010: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm

¹⁶ Evropski administrativni prostor (eng. *European Administrative Space*)

¹⁷ SIGMA Principles of Public Administration: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>

INSTITUCIONALNI, PRAVNI I STRATEŠKI OKVIR ZA SPROVOĐENJE JAVNIH RASPRAVA – STATUS QUO

Održavanje javne rasprave u postupku utvrđivanja nacrtu zakona uređeno je Zakonom o državnoj upravi i Poslovníkom o radu Vlade. Zakon o državnoj upravi sadrži odredbu po kojoj su ministarstvo i posebne organizacije dužni da, u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, sprovedu javnu raspravu, dok je Poslovníkom o radu Vlade detaljnije uređen sâm postupak sprovođenja javne rasprave. Ipak, postojeće odredbe nisu dovoljne kako bi se obezbedio potreban nivo transparentnosti i participativnosti zakonodavnog procesa.

Najznačajniji nedostaci pravnog okvira za sprovođenje javne rasprave su: **nedovoljno jasni kriterijumi za procenu za koji će propis biti obavezna javna rasprava; za koju vrstu pravnih akata je neophodna javna rasprava; nedefinisani standardi i načini pravovremenog informisanja javnosti o planu zakona predviđenih za javnu raspravu; delimično propisan način na koji se postupa s rezultatima javne rasprave; ne postoji obaveza da se izveštaj o rezultatima javne rasprave dostavi učesnicima sa informacijama i obrazloženjima o prihvaćenim ili odbijenim predlozima i sugestijama; nepostojanje kriterijuma za procenu uspešnosti javnih rasprava, odnosno kada se smatraju neuspešnim i kada ih treba ponoviti.**

Prema važećim propisima, predlagač zakona dostavlja nadležnom odboru Vlade obrazložen predlog za održavanje javne rasprave. Nadležni odbor Vlade zaključkom usvaja program javne rasprave. Međutim, organ državne uprave ima pravo da zaključkom predloži da nije potrebno sprovesti javnu raspravu, dok po pravilu, odbori Vlade usvajaju predlog organa javne uprave kao predlagača zakona. Imajući u vidu da **kriterijumi za utvrđivanje kada je obavezno organizovati javnu raspravu prilikom pripreme zakona nisu dovoljno jasno propisani**, odnosno da su podložni različitim tumačenjima organa javne uprave, u praksi raspisivanje javne rasprave zavisi od slobodnog tumačenja predlagača zakona.

Održavanje javne rasprave je obaveza u slučajevima kada je u pitanju zakon kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, kao i ako je u pitanju sistemski zakon. Kriterijumi „bitne promene“ i „pitanje koje posebno zanima javnost“ i u GRECO izveštaju¹⁸ su istaknuti kao nedovoljno jasni i data je preporuka za dalje

¹⁸ GRECO, Četvrti krug evaluacije: Izveštaj o evaluaciji – Srbija – jul 2015.

razvijanje i preciziranje pravila koja bi onemogućila da odluka o održavanju javne rasprave bude diskreciono pravo organa javne uprave.

Pored javne rasprave u slučajevima kada je u pitanju zakon, propisano je da **javna rasprava može biti održana i u procesu pripreme strategije razvoja, uredbe i odluke**. Nedostatak ove zakonske odredbe, koja nije obavezujuća, ogleda se u tome što za podzakonske akte, po pravilu, izostaje održavanje javne rasprave iako ova vrsta akta u najvećem delu uređuje konkretnu oblast, a što najčešće i zanima građane. Takođe, interesantna je činjenica da iako propisanim odredbama nije definisano da se javna rasprava ne sprovodi za potvrđivanje međunarodnih ugovora, već da o tome odlučuje nadležni odbor Vlade, prihvaćena praksa svih organa je suprotna i javna rasprava o međunarodnim ugovorima se ne sprovodi.

Prilikom organizovanja javne rasprave nije **propisano detaljno koje ciljne grupe se pozivaju da učestvuju i na koji način, kao i kako se obaveštava javnost**. Takođe, **nije predviđeno ni identifikovanje ciljnih grupa i zainteresovanih aktera koje je neophodno uključiti u javnu raspravu** i kojih se tiče regulisanje pitanja koje je na javnoj raspravi. Dodatno, evidentiranje učesnika javne rasprave kroz izveštaj o sprovođenju nije standardizovano, pa se najčešće navode samo kategorija učesnika, ali ne i pojedinačno nazivi institucija, organizacija i zainteresovanih aktera kao učesnika javne rasprave.

Predlagač zakona informaciju o početku javne rasprave zajedno s programom javne rasprave objavljuje na svojoj internet stranici i na elektronskom portalu „eUprava“. Drugi način informisanja i pozivanja zainteresovane javnosti da se uključi u proces sprovođenja javne rasprave nije preciziran (slanje poziva putem imejla, korišćenje društvenih mreža i slično). Kod većine organa javnih vlasti informacije o javnim raspravama nisu na pravi način predstavljene na veb-stranicama u skladu s njihovim značajem. Tek manji broj institucija ima namenski link za javne rasprave, dok ostale institucije informacije o javnim raspravama objavljuju u drugim sekcijama (npr. vesti, aktuelno, saopštenja i sl.) koje su zbog nepreglednosti i stalnog potiskivanja od strane svežih informacija, neadekvatane za objavu. S druge strane, iako je to propisana obaveza, portal „eUprava“ ne koriste svi predlagači zakona za informisanje javnosti i sprovođenje javne rasprave. Tako nije redak slučaj da se informacije nalaze samo na sajtu predlagača zakona, ali ne i na portalu „eUprava“.

Tabela 2. Broj objavljenih nacrti zakona i predloga dokumenta javnih politika na sajtu „eUprava“ po godinama za period 2014–2017.¹⁹

Godina/Vrsta akta	2014.	2015.	2016.	2017.
Nacrti zakona	14	38	16	13
Predlozi strategija i akcionih planova	1	/	1	/
Predlozi strategija	1	8	5	1
Predlozi akcionih planova	1	2	1	1
Program	/	/	1	/
Projekat	1	/	/	/
Opšti akti regulatornih tela	1	/	/	/
Odluka	1	/	1	/
Izveštaj	/	2	/	/
Pravilnik	/	1	/	/
Smernice	/	1	/	/
Uputstvo	/	1	/	/
Javni uvid u dokument	/	1	/	/

Informacije o održavanju javne rasprave najčešće sadrže samo poziv, program javne rasprave i dokument koji je predmet javne rasprave. Poslovnik Vlade propisuje obavezna dokumenta koje bi predlagač zakona, odnosno organ koji je odgovoran za sprovođenje javne rasprave, trebalo da objavi uz nacrt propisa. **Javni poziv** za učešće u javnoj raspravi trebalo bi da sadrži informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave. **Program javne rasprave** trebalo bi obavezno da sadrži: nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i prilogima, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje.²⁰ Poslovnikom je jasno utvrđeno koje priloge i obrazloženja bi trebalo da sadrži nacrt zakona.²¹ Uz nacrt zakona predlagač bi trebalo da priloži niz dokumenata koji učesnicima u javnoj raspravi omogućavaju da se upoznaju s razlozima za usvajanje propisa i efektima predviđenih mera. U skladu s Poslovnikom uz nacrt zakona u okviru javne rasprave trebalo bi da javnosti budu dostupni sledeća dokumenta:

¹⁹ Predlog Zakona o planskom sistemu, str. 60:

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2386-17%20-%20LAT.pdf

²⁰ Poslovnik Vlade, član 41.

²¹ Isto, član 39; 39a i 40.

- Izjava o usklađenosti propisa s propisima Evropske unije i Tabela usklađenosti propisa s propisima Evropske unije, na obrascima koji su utvrđeni posebnim aktom Vlade;
- Izjava s kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr.) usklađen akt koji se predlaže, kao i izjavu da li je nacrt zakona, odnosno predlog uredbe ili odluke, planiran godišnjim planom rada Vlade sa objašnjenjem razloga koji ukazuju na neophodnost razmatranja tog akta;
- Izjava o ostvarenoj saradnji, odnosno pribavljanju mišljenja od organa, organizacija i tela koji prema posebnim propisima daju mišljenja na nacрте, odnosno predloge tih akata;²²
- Analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava.

Većina navedenih dokumenata nije dostupna javnosti tokom javne rasprave.

Kada je u pitanju **način učešća građana u javnoj raspravi** i tu pravila nisu dovoljno uređena. Propisano je da se komentari, predlozi i sugestije šalju u pisanom ili elektronskom obliku. Pojedini organi izrađuju formular za dostavljanje komentara, ali ne postoji standardizovana forma s definisanim ključnim elementima. Takođe, održavanje okruglih stolova i drugih mogućih aktivnosti u procesu sprovođenja javne rasprave nije standardizovano (npr. kada se organizuju okrugli stolovi, na koji način, koliko najmanje okruglih stolova je potrebno organizovati u odnosu na veličinu teritorije, broj stanovnika ili broj različitih zainteresovanih strana kako bi prikupljene informacije bile što kvalitetnije i reprezentativnije). Tehnološki napredak i potencijal koji je internet poseduje kao ključni kanal za komunikaciju s građanima samo je donekle iskorišćen.

Jedan od primera dobre prakse je upotreba informacionih tehnologija prilikom sprovođenja javne rasprave za Strategiju za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u organizaciji Kancelarije za saradnju s civilnim društvom. Posebno je važno istaći da je korišćenjem onlajn-komunikacije učesnicima u javnoj raspravi bilo omogućeno da tokom rasprave vide komentare drugih učesnika i pošalju sugestije u odnosu na ove komentare. Međutim, ovakav način sprovođenja javne rasprave je bio izuzetak i takva praksa se više nije ponovila.

Zakonski minimum trajanja javne rasprave od 20 dana, koji je u praksi organa javne uprave najčešće i maksimum, zajedno s **vremenskim rasporedom za održavanje javne rasprave** (period godišnjih odmora i praznika) utiče na nedovoljno uključivanje građana u proces. Peri-

²² Ova obaveza ukazuje na to da je predlagač propisa obavezan da konsultacije sa organima i organizacijama sprovede pre javne rasprave. Na taj način, otklanja se mogućnost da rezultat javne rasprave bude poništen zbog naknadno dostavljenih komentara pojedinih organa uprave. Rokovi za dostavljanje mišljenja organa i organizacija su utvrđeni članom 47. Poslovnika.

od trajanja javne rasprave treba produžiti zavisno od vrsta pravnog akta, obimnosti materijala i složenosti oblasti regulacije. Praksu objedinjene javne rasprave o više propisa koji dolaze od istog predlagača ili uređuju sličnu oblast bi, takođe, trebalo izbegavati ili, u tim slučajevima, produžiti trajanje javne rasprave.

Poseban nedostatak javnih rasprava je izveštavanje o ishodima i rezultatima. Uočeno je da predlagači zakona u izveštajima o sprovedenim javnim raspravama ne obrazlože na koji način su pristigle sugestije i predloge razmatrali i da li su i u kojoj meri te sugestije i predloge prihvatili. Poseban problem predstavlja to što **forma i sadržaj izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi nisu standardizovani**, pa izveštaji najčešće ne sadrže sve potrebne informacije i ne uključuju deo koji se odnosi na pristigle komentare i sugestije, uz obrazloženje zašto je nešto prihvaćeno ili odbijeno. Takođe, problem predstavlja i činjenica da organi javne vlasti ne poštuju obavezu u pogledu objavljivanja **izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi ili izveštaj ne objavljuju u okviru zakonski predviđanog roka**.

Dodatan problem predstavljaju slučajevi **kada tekst nacrtu zakona koji je upućen na javnu raspravu kasnije doživi promene zbog prihvatanja primedbi i sugestija iznetih nakon javne rasprave, od strane državnih organa**. Posledica toga jeste da nakon održavanja javne rasprave predlog zakona sadrži odredbe koje nisu bile iznete na javnu raspravu.

Takođe, **ne postoji ni praksa ni obaveza evaluiranja javnih rasprava** niti se sprovode periodične analize njihove delotvornosti s preporukama za unapređenje.

Javna rasprava je trenutno uređena Poslovníkom o radu Vlade. Međutim, Vlada nije jedini predlagač, pa se **Poslovníkom o radu Vlade uređuje rad drugih organa koji mogu biti podnosioci zakona** (Narodna banka, Zaštitnik građana, narodni poslanici, Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodina, kao i sami građani putem građanske inicijative) ili se odredbe Poslovníka ne odnose na druge organe koji imaju zakonodavnu inicijativu. Javna rasprava se ne tiče samo procedura unutar Vlade nego celokupne javnosti, javnog interesa i učešća javnosti u oblikovanju javnih politika. Javna rasprava je samo jedna od faza zakonodavnog procesa i zato je neophodno usvojiti poseban akt koji bi uređio proces javnih rasprava.

IZMENE PRAVNOG OKVIRA – REGULATORNE OPCIJE

Povećanje transparentnosti i unapređenje učešća javnosti u izradi propisa je prepoznato kao slaba tačka u procesu kreiranja javnih politika i trenutno postoje dve zakonske inicijative za rešenje ovog problema. Rešenja za unapređenje učešća javnosti u procesu izrade propisa i dokumenata javnih politika ponuđena su u Nacrtu zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi i Predlogu zakona o planskom sistemu²³. Ključne novine u predloženim propisima odnose se na uvođenje polaznih osnova, kao dokumenta koji se izlaže na uvid javnosti na samom početku procesa izrade zakona, i uvođenje konsultacija kao načina uključivanja javnosti u proces kreiranja javnih politika, a koji se razlikuje od javne rasprave.

Izmene Zakona o državnoj upravi odnosile su se isključivo na član 77. Zakona, kojim je utvrđena obaveza održavanja javnih rasprava. Predloženim izmenama uvodi se pojam polaznih osnova, dokumenta koji se stavlja na uvid javnosti u početku rada na pripremi zakona. Na ovaj način javnost će biti blagovremeno obavještena o procesu pripreme određenog propisa. Međutim, iz dostupnih dokumenata koji su u procesu usvajanja nije moguće zaključiti kakvu će formu i sadržini imati polazne osnove. Predlagač zakona je propustio da ukloni već uočene probleme u sprovođenju javnih rasprava tako da u nacrtu zakona nije predviđeno jasno objašnjenje u kojim slučajevima je predlagač zakona obavezan da sprovede javnu raspravu, već je zadržana formulacija „zakon koji bitno menja pravni režim ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“, što je rešenje iz prethodnog zakona. Predlagač zakona je u prvoj verziji nacrtu ponovo predvideo da se način učešća javnosti u pripremi zakona i drugih propisa bliže uredi Poslovníkom Vlade. Međutim, prema dostupnim informacijama²⁴ od ove ideje se odustalo nakon javne rasprave te je u novi nacrt zakona uveden pojam konsultacija sa svim relevantnim subjektima tokom celog procesa pripreme nacrtu zakona.²⁵ O rešenju za koje se predlagač zakona naknadno opredelio nije moguće dati sud jer novi nacrt zakona nije dostupan javnosti, a izveštaj o javnoj raspravi ne sadrži detaljne informacije.

23 Nacrt Zakona o državnoj upravi bio je na javnoj raspravi u decembru 2016. godine i još uvek se nije našao pred Narodnom skupštinom. Predmet izmena i dopuna je bio član 77. Zakona, koji utvrđuje obavezu državnih organa da organizuju javne rasprave u postupku pripreme zakona. Javna rasprava o Nacrtu Zakona o planskom sistemu održana je u januaru 2017, a zakon je u formi Predloga upućen Narodnoj skupštini 6. septembra 2017.

24 Privremeni godišnji izveštaj – samoprocena o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu, str. 44-45: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/partnerstvo-otv-upravu-2017.php>
Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi: <http://www.mduls.gov.rs/arhiva-obavestenja-2016.php>

25 Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi

Pojam konsultacija detaljnije je objašnjen u Predlogu Zakona o planskom sistemu, gde su konsultacije definisane kao: „učesće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa, koje omogućava predlagač dokumenta javne politike tokom izrade dokumenta javnih politika“ (član 34. Predloga Zakona o planskom sistemu). Ovaj korak prethodi javnoj raspravi, podrazumeva uključivanje najšireg kruga aktera i dvosmernu komunikaciju. Predlagač je dužan da informiše učesnike o ishodu konsultacija, posebno o razlozima zbog kojih određene sugestije nisu uključene u dokument javne politike. Međutim, jasna pravila za sprovođenje konsultacija, koja se odnose na rokove, način informisanja i izveštavanja o rezultatima konsultacija, Predlogom Zakona o planskom sistemu nisu predviđena već je prepušteno da to uradi Vlada podzakonskim aktom. U radnoj verziji Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama²⁶ predviđeno je da su predlagači dokumenata javnih politika, ali i obrađivači zakona, dužni da sprovedu konsultacije. Za razliku od rešenja u Nacrtu Zakona o planskom sistemu, gde su konsultacije predviđene samo za dokumenta javnih politika (strategija, program, koncept politike, akcioni plan) Uredbom se predviđa sprovođenje konsultacije i tokom izrade zakona, kao faza u postupku *ex-ante* analize efekata. Uredbom je preciznije definisano u kojoj fazi procesa se sprovode konsultacije, odnosno, jasno je utvrđeno da se konsultacije sprovode tokom *ex-ante* analize efekata i pre javne rasprave (član 9. Uredbe). Ni u Uredbi, kao ni u Predlogu Zakona o planskom sistemu, nije detaljno objašnjeno: kako se sprovode konsultacije, koliko traju, kako nadležni organ izveštava o ishodima konsultacija i koga poziva da u konsultacijama učestvuje. To su ključni nedostaci ovog rešanja koje, u osnovi, unapređuje učešće javnosti procesu donošenja odluka. Takođe, Uredbom se predviđaju obavezne konsultacije u procesu *ex-ante* analize efekata propisa, dok je Zakonom o planskom sistemu utvrđeno da se konsultacije sprovode samo za dokumenta javnih politika.

Kao obrazloženje za uvođenje konsultacija kao načina uključivanja javnosti navedeno je da konsultacije kao vid učešća javnosti u postupku donošenja propisa i dokumenata javnih politika nisu pravno uređene, a njihovo pravno regulisanje bi stvorilo znatno širi prostor za razmatranje sugestija i komentara zainteresovane javnosti na samom početku izrade akata i omogućilo organima državne uprave da podignu kvalitet predloženih propisa korišćenjem doprinosa zainteresovane i stručne javnosti tokom celog postupka njihove pripreme.²⁷

Činjenica je da sprovođenje procesa konsultacija u inicijalnoj fazi razmatranja dokumenta javne politike ili propisa može značajno da doprinese povećanju kvaliteta zakonodavnog procesa, te transparentnosti i otvorenosti celokupnog procesa donošenja odluka. Trenutno ne postoji pravni okvir, kao ni uspostavljena neformalna praksa konsultacija sa zainteresovanom stručnom javnošću u fazi pripreme nacrta, odnosno tokom razmatranja i definisanja mogućih opcija. Međutim, **neophodno je razgraničiti šta je svrha i suština sprovođenja konsultaci-**

²⁶ Pun naziv dokumenta je Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i ovaj dokument je stavljen na uvid javnosti tokom javne rasprave o Nacrtu Zakona o planskom sistemu.

²⁷ Privremeni godišnji izveštaj – samoprocena o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu, str. 45.

ja, a šta svrha i suština sprovođenja javne rasprave, pa samim tim definisati i propisati obaveze u njihovom sprovođenju. Naime, proces konsultacija se u praksi meša sa sprovođenjem javne rasprave, koja ima potpuno drugo mesto i ulogu u procesu usvajanja javnih politika i propisa. Predloženim izmenama propisa ove nedoumice nisu otklonjene.

Predlogom Zakona o planskom sistemu proces sprovođenja javnih rasprave za dokumenta javne politike²⁸ je znatno unapređen u kontekstu **blagovremenog informisanja**, jer zakonski obavezuje organe državne uprave na objavljivanje otpočinjanja rada na dokumentu javne politike, te samim tim omogućava uključivanje zainteresovanih strana u ranoj fazi procesa kreiranja javnih politika.

Sprovođenje javne rasprave pre usvajanja dokumenta javne politike, sačinjavanje i objavljivanje izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi, proširuje obuhvat dokumenta za koji se sprovodi javna rasprava. Predviđeno je da izveštaj mora da sadrži informacije o tome: koje su zainteresovane strane i ciljne grupe učestvovala u javnoj raspravi, koje sugestije su iznete tokom javne rasprave, da li su i na koji način te sugestije prihvaćene i ako nisu obrazložene zašto nisu. Važna novina je i u tome da se izveštaj o javnoj raspravi prilaže donosiocu odluke uz predlog dokumenta javne politike.

Interesantno je da Predlog Zakona o planskom sistemu (član 36) predviđa da **Vlada uredbom bliže definiše način sprovođenja javne rasprave**, njeno trajanje i izuzetke u kojim slučajevima se javna rasprava ne sprovodi, uključujući i obrazac izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi za dokumenta javne politike.

Rezultat predloženih izmena i novog regulatornog okvira trebalo bi da bude usvajanje seta podzakonskih akata i propisa kojima se bliže definiše i uređuje proces konsultacija i javne rasprave, posebno za dokumenta javnih politika, a posebno za zakone. U pitanju su **tri podzakonska akta koja regulišu u određenim segmentima isto pitanje** – učešće građana u procesu kreiranja i sprovođenja propisa:

1. Podzakonski akt koji će urediti bliže smernice za sprovođenje konsultacija prilikom izrade propisa, a nakon usvajanja Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi;
2. Propis Vlade koji uređuje postupak sprovođenja konsultacija i javne rasprave o dokumentima javnih politika, a nakon usvajanja Predloga Zakona o planskom sistemu, koji je upućen u skupštinsku proceduru;
3. Propis Vlade koji uređuje postupak sprovođenja konsultacija prilikom izrade propisa, a nakon usvajanja Predloga Zakona o planskom sistemu, koji je upućen u skupštinsku proceduru.

²⁸ I u ovom slučaju predlagač zakona javnu raspravu ograničava samo na jednu grupu dokumenata (dokumenta javnih politika) dok isključuje dokumenta razvojnog planiranja.

Imajući u vidu navedene predloge izmena, rezultat rada na unapređenju postojećeg pravnog okvira za delotvorno korišćenje mehanizma javne rasprave je propuštena šansa da se done-se jedinstveni akt koji će standardizovati ovu vrstu učešće građana u kreiranju javnih politika i propisa. Naime, predviđeno donošenje dva podzakonska akta koja će regulisati isti mehani-zam za različite vrste pravnih akata, uz odredbe Poslovnika o radu Vlade koji će ostati neizme-njen, predstavljaju osnovu za dodatnu konfuziju u procesu, selektivno tumačenje, te otežanu primenu u praksi.

USVAJANJE JEDINSTVENOG AKTA KOJI ĆE STANDARDIZOVATI PROCES ORGANIZOVANJA I SPROVOĐENJA JAVNE RASPRAVE – BUDUĆI PRAVCI DELOVANJA

Za donošenje kvalitetnih propisa, što se prvenstveno odnosi na sposobnost javne uprave da usvojene propise dosledno primeni u praksi, nužno je poštovanje određenih standarda i principa dobrog upravljanja, naročito kada je u pitanju učešće građana u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika i propisa. Metode i mehanizmi učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javne politike mogu se razlikovati, zavisno od faze procesa u kojoj se učešće odvija, u obimu, u stepenu obaveznosti, u vrsti akata, u odnosu na nivo vlasti, ali i u odnosu na subjekte koji učestvuju u procesu. Tako mehanizam učešća može biti definisan strateškim dokumentom, posebnim zakonom ili podzakonskim aktom, kodeksom dobre prakse ili smernicama, kao i njihovom međusobnom kombinacijom. Danas postoje različite prakse pravnog regulisanja mehanizama učešća građana u kreiranju i sprovođenju javnih politika i propisa, pa i organizovanju i sprovođenju javne rasprave kao jednog od njih.

Tako je npr. u Crnoj Gori usvojena posebna Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona.²⁹ Interesantna je činjenica da je pre donošenja ove Uredbe javna rasprava bila uređena Poslovnikom o radu Vlade Crne Gore, i kao u Poslovniku o radu Vlade Srbije, omogućavala je izvršnoj vlasti da sama proceni da li će za pojedini zakon sprovesti javnu raspravu ili ne. To je izmenjeno Uredbom i javna rasprava je postala obavezna u pripremi zakona. Takođe, istom Uredbom u Crnoj Gori je definisan i proces konsultacija sa zainteresovanim stranama pre izrade nacrt propisa.

Pravni i institucionalni okvir za sprovođenje konsultacija u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika u Bosni i Hercegovini (BiH) uređen je Pravilima za konsultaciju³⁰ koja se odnose na propise koje donosi Savet ministara BiH i druge institucije na nivou BiH. U Mađarskoj i Rumuniji pitanje učešća građana u zakonodavnom postupku je regulisano zakonom, a u Engleskoj kodeksom koji nema pravnoobavezujuću snagu.³¹ Slična praksa je i većini evropskih zemalja, što znači da je mehanizam konsultacija i/ili javnih rasprava najčešće regulisan posebnim pravnim aktom.

29 Regionalna studija praktične politike: „Civilno društvo i kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija: Studija slučaja javnih rasprava u Crnoj Gori i Srbiji”, Beogradska otvorena škola, 2016: <http://www.bos.rs/ei/uploaded/Studija.pdf>

30 Pravila za konsultacije i Pravila o izmjenama i dopunama Pravila za konsultacije, Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/18.1%20Precisceni%20tekst%20Pravila%20za%20konsultacije%20u%20izradi%20pravnih%20propisa%20-%20BJ.pdf>

31 Dragan Golubović: Suradnja države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih općih propisa, izdanje Ureda za udruge Vlade RH.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Predlozima izmena postojećeg pravnog okvira koji su izrađeni u procesu sprovođenja reforme javne uprave i usklađivanju s načelima dobrog upravljanja, Srbija bi svakako unapredila praksu javnih rasprava, ali je potrebno da procedure konsultacija i javnih rasprava budu jasno i nedvosmisleno uređene jedinstvenim aktom.

Usvajanje jedinstvenog propisa o postupku i načinu sprovođenja javnih rasprava za sve vrste pravnih akata, koji bi se odnosio na sve organe sa zakonodavnom inicijativom,

predstavlja dobar osnov za povećanje transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti javnih vlasti u zakonodavnom procesu. Naime, izmeštanje regulisanja javnih rasprava iz Poslovnika o radu Vlade, trebalo bi da bude prvi korak koji bi vratio ravnotežu u podeli vlasti između izvršne i zakonodavne grane. Drugi korak je utvrđivanje obavezujućih pravila za organizovanje i sprovođenje javnih rasprava, uz propisivani minimum kriterijuma koje je neophodno zadovoljiti, bez obzira na vrstu pravnog akta ili predlagača. Standardizacija procesa organizovanja i sprovođenja javne rasprave treba da ide u pravcu osiguravanja kvaliteta učešće građana u izradi propisa, povećanja transparentnosti i odgovornosti u radu organa javne vlasti. Donošenje zakona bez prethodnog sprovođenja javne rasprave treba svesti na minimum, u hitnim i neodložnim situacijama, ali u skladu s precizno propisanim kriterijumima. Za uključivanje građana u proces donošenja odluka veliki značaj ima: pravovremeno informisanje o godišnjim planovima rada, uključujući i zakonodavne planove Narodne skupštine i Vlade, kao i realniji rokovi za sprovođenje javne rasprave.

Propis koji bi regulisao javne rasprave trebalo bi da uredi i postupak konsultacija, utvrdi rokove, obaveze organa javne vlasti, način obaveštavanja, kriterijume za uključivanje zainteresovanih aktera, izveštavanje o ishodima konsultacija.

Posebno je važno da rokovi za izveštavanje o ishodima konsultacija i javnih rasprava budu jasno utvrđeni, kao i obaveza predlagača da izradi i objavi izveštaj koji će sadržati prikaz svih komentara i primedbi, obaveštenje da li su primedbe prihvaćene i detaljno obrazloženje u slučaju da primedbe nisu prihvaćene.

Uspostavljanje interaktivnog odnosa s građanima prilikom organizovanja i sprovođenja javne rasprave jeste preduslov da bi predlozi i sugestije dati tokom javne rasprave bili delotvorni i, u što je moguće većoj meri, prihvaćeni. Dodatno, na povećanje transparentnosti zakonodavnog

procesa i učešća javnosti u procesu donošenja zakona može uticati i propisivanje obaveze predlagaču zakona da pre detaljnog izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi objavi pristigle predloge i komentare. Standardizovana forma izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi i jasno definisanim elementima koji isti mora da sadrži, predstavlja posebno značajan korak u procesu povećanja transparentnosti i odgovornosti kreiranja javnih politika i propisa.

Pravno regulisanje i standardizacija postupaka konsultacija i javnih rasprava jeste preduslov za unapređenje procesa koji može doprineti kvalitetu propisa i dokumenata javnih politika, ali potrebna je i primena tako definisanog pravnog okvira da bi proces bio delotvoran. Praksa i dalje zavisi od volje javnih vlasti da uključe građane u proces kreiranja javnih politika i propisa i da interakciju s građanima posmatraju kao mogućnost za unapređenje procesa, a ne kao nametnutu obavezu.

Analiza pokazuje da organi javne vlasti svojim delovanjem ne promovišu osnovne principe dobrog upravljanja kao osnove za izgradnju otvorene države, tj. ne obezbeđuju minimum standarda transparentnosti, odgovornosti i participativnosti u kreiranju i sprovođenju javnih politika i propisa. Odnos javnih vlasti prema građanskom učešću u procesu donošenja odluka kao demokratskoj vrednosti pokazuje i činjenica da su utvrđeni rokovi za izmene i usvajanja novih propisa uveliko probijeni.

Takođe, analiza je ukazala na nedostatke postojećeg zakonodavnog okvira koji uređuje organizovanje i sprovođenje javnih rasprava, a koje se ogleda u praksi, kao i manjkavosti trenutnog pravca regulatorne reforme u ovoj oblasti. Naime, izmenama Zakona o državnoj upravi i Predlogom Zakona o planskom sistemu fokus je stavljen na uspostavljanje funkcionalnog institucionalnog i pravnog okvira za interakciju organa javnih vlasti i građana i standardizaciju mehanizma konsultacija i javnih rasprava kroz više podzakonskih akata. Nedovoljna usklađenost ova dva akta, kao i činjenica da se s više podzakonskih akata uređuju mehanizmi za učešće građana u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika i propisa stvara dodatnu konfuziju i otežava njegovu primenu u praksi.

Imajući u vidu značaj sprovođenja javnih rasprava za kvalitet procesa kreiranja javnih politika i propisa, neophodno je:

- Javne rasprave i konsultacije regulisati jedinstvenim propisom za sve vrste akata (propise, dokumenta javnih politika) i za sve vrste predlagača pravnih akata, opštim podzakonskim aktom;
- Jasno regulisati postupak konsultacija, kao novi oblik formalnog uključivanja javnosti u proces donošenja odluka, utvrditi rokove, obaveze organa javne vlasti, način izveštavanja i ishode konsultacija;
- Propisati uslove i kriterijume za slučajeve kada nije potrebno sprovoditi javnu raspravu na taj način što će sprovođenje javne rasprave biti obavezno, uz minimalne i nedvosmislene kriterijume za slučajeve kada se javna rasprava ne sprovodi;

- Utvrditi načine informisanja javnosti o javnim raspravama i konsultacijama i obavezati predlagače da se pridržavaju propisanih načina obaveštavanja;
- Predlagači propisa i javnih politika trebalo bi da na zvaničnim veb-stranicama imaju posebnu stranicu posvećenu javnim rasprava gde će objavljivati pozive, dokumenta i izveštaje o održanim javnim raspravama;
- Obavezati organe javnih vlasti da redovno objavljuju planove zakonodavnih aktivnosti;
- Utvrditi obavezu predlagača propisa ili dokumenta javne politike da prikupi mišljenja organa i organizacija tokom procesa konsultacija i da mišljenja redovno objavljuje. Na taj način bi se izbegle situacije da organi i organizacije dostavljaju mišljenja nakon javne rasprave;
- Utvrditi jedinstvenu i obavezujuću formu izveštaja o javnim rasprava i konsultacijama, obavezu organa da objavljuju izveštaje u utvrđenim rokovima. Neophodno je da izveštaji sadrže spisak učesnika u javnoj raspravi, njihove primedbe i komentare, odgovor predlagača i obrazloženje ukoliko neki od komentara i sugestija nisu prihvaćeni;
- Utvrditi kriterijume za procenu uspešnosti javnih rasprava i na osnovu periodičnih procena unapređivati procedure;
- Organi javnih vlasti trebalo bi da obezbede pomoć i podršku javnosti, kroz izradu promotivnog materijala, promotivne sastanke i druge aktivnosti kojima se podstiče učešće u javnim raspravama. Posebne podsticajne mere trebalo bi primeniti ukoliko je potrebno obezbediti učešće specifičnih ciljnih grupa (ranjive grupe, manjinske zajednice i sl.) ili ukoliko se radi o dokumentu koji je od posebnog značaja za neku lokalnu zajednicu.

LITERATURA

Agencija za borbu protiv korupcije, Javne rasprave i donošenje zakona po hitnom postupku, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/04/Hitan-postupak-i-javne-rasprave-final-.pdf?pismo=lat>

Beogradska otvorena škola, Civilno društvo i kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija: Studija slučaja javnih rasprava u Crnoj Gori i Srbiji, Beogradska otvorena škola, 2016.

European Commission, Serbia 2016 Report, European Commission, COM (2016) 715, Brussels 2016; Serbia 2015 Report, COM (2015) 611, Brussels 2015.

European Governance: A White Paper, European Commission COM(2001) 428, Brussels 2010, pristupljeno: 5. 2. 2018.

Golubović, Dragan, „Suradnja države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih općih propisa“, Ured za udruge Vlade RH.

GRECO, Četvrti krug evaluacije: Izveštaj o evaluaciji – Srbija – jul 2015, 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Prilog uz godišnji izveštaj za 2016. godinu o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, za period 2015–2017, <http://www.mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-sprovođenje-strategije.php>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Godišnji izveštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave, 2017, http://www.mduls.gov.rs/doc/PAR_Izvestaj_RS%2008092017.pdf

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Privremeni godišnji izveštaj – samoprocena o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017 godinu, <http://www.mduls.gov.rs/partnerstvo-za-otvorenu-upravu.php>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi, <http://www.mduls.gov.rs/arhiva-obavestenja-2016.php>
Narodna skupština Republike Srbije, Predlog zakona o planskom sistemu, str. 60, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2386-17%20-%20LAT.pdf

Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije, Pravila za konsultacije i Pravila o izmjenama i dopunama Pravila za konsultacije, <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/18.1%20Precisceni%20tekst%20Pravila%20za%20konsultacije%20u%20izradi%20pravnih%20propisa%20-%20BJ.pdf>

SIGMA Monitoring Report: "The Principles of Public Administration", Serbia, 2017.
<http://bit.ly/2zbLv4U>

SIGMA Principles of Public Administration, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>