



Beogradska otvorena škola

Masarikova 5/16
11 000 Beograd
Srbija

Tel: +381 11 30 65 800
+381 11 30 61 372
Fax: +381 11 36 13 112

www.bos.rs | eupregovori.bos.rs

facebook.com/bos.cei | twitter.com/CEI_BOS



Podržano od strane Evropske unije u okviru
programa „Evropa za građane i građanke”

STUDIJA PRAKTIČNE POLITIKE

CIVILNO DRUŠTVO I KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

STUDIJA SLUČAJA JAVNIH RASPRAVA
U CRNOJ GORI I SRBIJI

STUDIJA PRAKTIČNE POLITIKE

**CIVILNO DRUŠTVO I KREIRANJE JAVNIH
POLITIKA U PROCESU EVROPSKIH
INTEGRACIJA**

STUDIJA SLUČAJA JAVNIH RASPRAVA
U CRNOJ GORI I SRBIJI



Podržano od strane Evropske unije u okviru
programa „Evropa za građane i građanke”

IMPRESSUM

Izdavač:

Beogradska otvorena škola
Masarikova 5/16, 11000 Beograd, Srbija
Tel: +381 11 30 61 372
Faks: +381 11 36 13 112
Veb: www.bos.rs

U ime izdavača:

Vesna Đukić

Urednik:

Vladimir M. Pavlović

Autorke i autori:

Danijela Božović
Vanja Dolapčev
Jovana Marović
Tamara Branković

Dizajn:

Beogradska otvorena škola

Lektura:

Marijana Milošević

Štampa:

Dosije Studio, Beograd

Tiraž:

500

Godina:

2016

ISBN:

STUDIJA PRAKTIČNE POLITIKE

CIVILNO DRUŠTVO I KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

STUDIJA SLUČAJA JAVNIH RASPRAVA
U CRNOJ GORI I SRBIJI



Podržano od strane Evropske unije u okviru programa „Evropa za građane i građanke”

Evropska komisija je podržala izradu ove publikacije, ali ne stoji iza njenog sadržaja, već on odražava samo stavove autora, i stoga se Komisija ne može smatrati odgovornom za iznete informacije i njihovo dalje korišćenje.

Beograd, decembar 2016.

SADRŽAJ

Uvod	8
POGLAVLJE 1 – Civilno društvo i javne politike u Crnoj Gori	11
1.1. Uvod	12
1.2. Mehanizmi za učešće civilnog sektora u procesu kreiranja javnih politika	12
1.2.1. Izveštaji s javnih rasprava	15
1.2.2. Okrugli stolovi	16
1.2.3. Ocjena pristiglih predloga i sugestija	17
1.2.4. Usvajanje minimalnih standarda	17
1.2.5. Izmjene nacrtu zakona nakon javne rasprave	17
1.2.6. Nedostupnost mišljenja Evropske komisije	17
1.3. Dalji pravci za unapređenje Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave	18
1.4. Kapaciteti organizacija civilnog društva za kreiranje javnih politika	18
1.5. Zaključak	18
1.6. Preporuke	19
POGLAVLJE 2 – Civilno društvo i javne politike u Srbiji	23
2.1. Uvod	24
2.2. Gde je prostor za učešće danas u Srbiji?	25
2.3. Održavanje javnih rasprava u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije u periodu 1. januar – 31. decembar 2015. godine	29
2.3.1. Postupak održavanja javnih rasprava	31
2.3.2. Izveštaji s javnih rasprava	32
2.3.3. Evidentiranje učesnika javne rasprave	33
2.3.4. Ocena pristiglih predloga i sugestija	33
2.3.5. Vremenski rokovi održavanja javnih rasprava	34
2.4. Uloga Evropske komisije u zakonodavnom procesu	34
2.5. Zaključak: Ispunjavanje obaveza umesto korišćenja mogućnosti uključivanja javnosti	34
2.6. Preporuke	36
Aneksi	39
Literatura	40
Lista analiziranih pravnih akata za Crnu Goru i Srbiju	45

CIVILNO DRUŠTVO I KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

STUDIJA SLUČAJA JAVNIH RASPRAVA U CRNOJ GORI I SRBIJI

Apstrakt

Rad koji se nalazi pred vama bavi se uključivanjem javnosti u proces kreiranja javnih politika kroz sprovođenje javnih rasprava kao neophodnih koraka u procesu usvajanja propisa. Ovim istraživanjem doprinosimo usvajanju evropskih vrednosti i demokratizaciji društva kroz proces evropskih integracija. Pored usvajanja i sprovođenja pravnih tekovina Evropske unije (EU), svaka od država koja se priprema za članstvo u EU trebalo bi da ispuni i političke kriterijume za članstvo koji se odnose na demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih i manjinskih prava. Sposobnost i učinak Crne Gore i Srbije, kao država koje vode pregovore o članstvu u EU, da uspostave i održe zadovoljavajući nivo vladavine prava i poštovanja prava građana, posmatrali smo kroz uspešnost u sprovođenju javnih rasprava, odnosno, kroz uključivanje javnosti u proces kreiranja javnih politika.

Analiza je izrađena u formi dve studije slučaja. Kad je u pitanju Srbija, uključivanje javnosti je analizirano na primeru održavanja javnih rasprava u postupku izrade propisa koji su Nacionalnim programom za usklađivanje s pravnim tekovinama Evropske unije (NPAA) bili predviđeni za usvajanje u 2015. godini. U slučaju Crne Gore, polazna osnova za analizu bili su propisi predviđeni Akcionim planom za Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava.

Zaključci do kojih smo došli su da je, bez obzira na različitu praksu urednosti postupka održavanja javnih rasprava, i u Crnoj Gori i u Srbiji prisutna tendencija javnih vlasti da uključivanje javnosti posmatraju pre kao obavezu a ne kao mogućnost

za unapređenje kvaliteta propisa. Nalazi ovog istraživanja nedvosmisleno govore o tome da organi javnih vlasti ne obezbeđuju ni minimum standarda za učešće javnosti u procesu donošenja odluka jer se procedure za sprovođenje javnih rasprava, u najvećem broju slučajeva, ne poštuju u potpunosti. Posebno je indikativan slučaj izveštavanja o efektima javnih rasprava. Ovi izveštaji ili ne sadrže dovoljno informacija na osnovu kojih možemo da zaključujemo o efektima učešća javnosti, ili nisu dostupni uopšte. Zbog toga se jedna od preporuka odnosi na utvrđivanje obavezujuće strukture i sadržaja izveštaja o sprovedenim javnim raspravama. Samim tim, ova analiza je ograničena na procesne aspekte javnih rasprava i ocenu ispunjenosti formalnih uslova za učešće javnosti u procesu donošenja odluka. U oba posmatrana slučaja nametnuo se zaključak da je neophodno unaprediti pravni okvir za sprovođenje javnih rasprava.

Studija je namenjena donosiocima odluka, organizacijama civilnog društva i zainteresovanoj javnosti. S obzirom na obimnost pravnih tekovina Evropske unije s kojima je potrebno usklađivanje, te na činjenicu da proces pristupanja nužno ima uticaj na sve građane, uključivanje javnosti je neophodno za obezbeđivanje kvaliteta i građanskog nadzora nad sveobuhvatnom transformacijom države i društva.

Studija je rezultat istraživanja koje je Beogradska otvorena škola (BOŠ) sprovedla u saradnji sa Institutom alternativa iz Podgorice u 2016. Godini. Istraživanje je sprovedeno zahvaljujući institucionalnoj podršci BOŠ-u od strane programa Evropske unije „Evropa za građane i građanke“.

UVOD

The interest of private citizens in public affairs requires freedom of discussion rather than immunity in the statement of facts. (Van Vechten 1910, 415)

Jedna od ključnih reči u vezi s modernom predstavničkom demokratijom jeste odgovornost (*accountability*). To znači da osobe na vlasti, koje su izabrali građani, imaju obavezu da polažu račune građanima za svoje delovanje u javnosti. Tako se sprečavaju moguće zloupotrebe, a rad vladinih tela je redovno pod okom javnosti. U odnosu između građana i izabranih nosilaca vlasti pravi se razlika između i „nosioca interesa” (*principal*) i „aktera” (*agent*). Nosioci neposredno biraju aktere koji imaju zadatak da kroz političke institucije zagovaraju interese. (Schmitter 2004: 47; Vuković, 2013: 15; Nee, 2005: 55; Bogdanović, Mimica, 2007).

Da li to znači da se učešće nosilaca interesa završava samo na odabiru aktera, tj. u ovom slučaju građana na izboru svojih predstavnika? Ne. Zapravo, akteri su odgovorni sve vreme. Akteri su odabrani kako bi zastupali interese građana. S druge strane, građani su oni koji su društvenim ugovorom svoje poverenje stavili u ruke države kako bi ih zaštitila i kako bi ostvarila javni interes koji građani pojedinačno ne mogu da ostvare. Iz tog razloga vlast je dužna da redovno polaže račune građanima i da ih pita za mišljenje. Jedan od načina pomoću kog građani mogu to da urade jeste institucija javnih rasprava, kroz koju građani ostvaruju pravo na učešće u javnim poslovima.

U društvenim naukama postoje različita shvatanja učešća građana u javnim poslovima i pojma „javne rasprave”, bilo u vidu izraza *public discussion*, *public consultation*, *public hearing*, pa čak i *public meeting*, i to najviše u sociologiji, pravnim i političkim naukama. Naime, u literaturi na engleskom

jeziku, kao i u pravnom sistemu Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država, ne postoji jedinstven izraz niti uređenje institucije koji se u Srbiji i Crnoj Gori shvata i sprovodi pod imenom „javne rasprave”. Zbog toga, ovaj rad će se pozabaviti svim gorenavedenim izrazima koji označavaju instituciju „javnih rasprava”.

Prema odrednici Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost i Grupe za razvojne inicijativu „Sekons” javne rasprave „predstavljaju mehanizam kojim se zakoni u izradi izlažu javnosti i na taj način se prikupljaju kako pozitivna tako i negativna mišljenja.” Za učesnike javnih rasprava, ovi autori smatraju „sve zainteresovane pojedince i grupe, eksperte, organizacije civilnog društva, kao i državne ustanove” (Vuković 2013: 8-9). Ovi, kao i drugi autori koji su se bavili institutom javnih rasprava (Milovanović, Nenadić, Todorić, 2012, Bulić, Čilimković, 2014, Brnović, 2014) na prostoru država bivše Jugoslavije određuju javne rasprave kao odnos između vlade i građana. Pored tvrdnji ovih autora, na činjenicu da se radi o odnosu vlade i građana, upućuje i pravni okvir za održavanje javnih rasprava u tim državama.

Srbija i Crna Gora su zemlje kandidati za članstvo u Evropskoj uniji koje vode pristupne pregovore. Tokom pristupnih pregovora, zemlje kandidati su dužne da preuzmu pravne tekovine Evropske unije i prenesu je u svoj pravni sistem, pri tom vodeći računa da na najbolji mogući način odgovaraju na potrebe građana. Kako je u pitanju značajna promena pravnog sistema jedne zemlje, pa i čitavog društva, učešće građana je od velikog značaja, kako zbog dostizanja širih društvenih interesa tako i zbog stvaranja dobre osnove za sprovođenje preuzetih pravnih tekovina. Iz tog razloga učešće građana u izradi i sprovođenju javnih politika je

naročito važno, dok faza javnih rasprava u Srbiji i Crnoj Gori, određena kao faza u donošenju pravnih akata i planskih dokumenata, predstavlja jedan od najboljih načina za uticaj na javne politike. Učešće građana u kreiranju javnih politika u ovim državama prepoznato je i u domaćim dokumentima, kao i dokumentima koje priprema Evropska unija.

Takođe, obe zemlje su pristupile inicijativi Partnerstva za otvorenu upravu (POU)¹. Inicijativa je, između ostalog, usmerena ka tome da obezbedi jačanje transparentnosti vlasti i učešća građana u izradi i sprovođenju javnih politika u svakoj od zemalja pristupnica. Svaka od zemalja koja je pristupila POU je dužna da izradi akcioni plan na osnovu kog bi ostvarila navedene ciljeve. Međutim, razrada indikatora pomoću kojih se meri stepen ili utvrđuje postojanje otvorene uprave ostaje posao svake od zemalja koje su pristupile POU. U nedavno objavljenom radnom dokumentu Centra za učinkovitu javnu upravu Instituta Brookings predstavljen je koncept otvorene uprave određen kroz šest pitanja. Naime, ovih šest pitanja služe i kao indikatori postojanja otvorene uprave, odnosno nivoa na kom se ista razvila do tog trenutka. Ta pitanja su sledeća:

1. Da li su predstavnici vlasti prepoznali određene nosioce interesa, kao što su delovi javnosti, civilno društvo, mediji i druge zainteresovane strane?;
2. Da li su informacije koje objavljuje vlast važne nosiocima interesa?;
3. Da li je informacija objavljena i dostupna nosiocima interesa?;
4. Da li nosioci interesa mogu smisljeno da odgovore na dostavljene informacije?;
5. Da li predstavnici vlasti teže reformama? i
6. Da li nosioci interesa mogu da izvrše međusobnu koordinaciju kako bi uticali na vladinu politiku? Prema mišljenju autora, postizanje otvorene uprave, kroz potvrdne odgovore na ovih šest pitanja (zapravo, autori smatraju da su potvrdni odgovori već na prva tri pitanja dovoljni za obrise otvorene uprave), donosi sa sobom napredak u javnim uslugama, kao što su zdravstvo, obrazovanje i izgradnja infrastrukture, efikasno trošenje javnih sredstava, ali i omogućavaju veće učešće javnosti u izradi javnih politika (Williamson, Eisen, 2016: 1, 5, 7-10). Ova pitanja, naročito početna četiri, idu, takođe, u prilog održavanju i delovanju instituta javnih rasprava u pravnim i političkim sistemima Srbije i Crne Gore.

Rad koji se nalazi pred vama se upravo bavi pitanjem javnih rasprava. Javne rasprave se posmatraju kao način učešća građana u odlučiva-

nju, ali i kao način održavanja predstavnika vlasti odgovornim za vršenje javnih poslova. Obrađuje se osnov i praksa održavanja javnih rasprava u Srbiji i Crnoj Gori kada je reč o pravnim aktima i planskim dokumentima potrebnim za pristupanje ovih zemalja Evropskoj uniji. Takođe, ispituje se postojanje i sadržaj sastavnih delova instituta javnih rasprava, kao što su poziv, obrazloženje i izveštaj, te opisuju njihove prednosti i mane u dosadašnjoj praksi održavanja javnih rasprava. Na kraju, daju se preporuke usmerene na delove pravnog okvira za održavanje javnih rasprava kako bi se prevazišle uočene mane.

Javne rasprave dobijaju naročit značaj u postupcima sistemskih promena u određenoj zemlji. Takav je i postupak pristupanja Evropskoj uniji. Naime, zemlja koja pristupa dužna je da svoj pravni sistem uskladi sa obimnim pravnim tekovinama ove organizacije. Ovo usklađivanje nužno ima uticaj na život građana, jer ovaj postupak se ne odnosi samo na državu, tj. na neposredne delatnike, već na celo društvo, tj. na nosioce interesa.

Autori studije praktične politike

¹ Izvorno: *Open Government Partnership*. Ova inicijativa u Crnoj Gori nosi naziv Partnerstvo otvorenih vlada.

POGLAVLJE I
CIVILNO DRUŠTVO I JAVNE
POLITIKE U CRNOJ GORI

AUTORKA:
JOVANA MAROVIĆ

1.1. UVOD

Cilj ove analize je da ispita u kojoj mjeri civilno društvo doprinosi izradi kvalitetnih javnih politika u okviru procesa pristupnih pregovora za punopravno članstvo u Evropskoj uniji. U središtu istraživanja su postupak i način održavanja javne rasprave u fazi nacрта propisa kao, još uvijek, najznačajnijeg oblika učešća civilnog sektora u procesu kreiranja javnih politika. Kvalitet javne rasprave procijenjen je na osnovu više parametara, ali prvenstveno uzimajući u obzir: način regulisanja postupka javne rasprave; broj usvojenih predloga od strane zainteresovanih strana; način ocjenjivanja pristiglih predloga; učešće civilnog društva u procesu konsultovanja, kao i poštovanje svih obavezujućih koraka od strane državnih organa. U tu svrhu analiziran je proces pripreme 17 zakona koji su Akcionim planom za Poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava² predviđeni za usvajanje u 2015. godini. Tokom istraživanja poseban fokus je bio i na zakonodavnom okviru koji uređuje sprovođenje javne rasprave, urađen je kritički osvrt na odred-

2 1. Zakon o Sudskom savjetu, februar 2015. 2. Zakon o sudovima, februar 2015. 3. Zakon o Državnom tužilaštvu, februar 2015. 4. Zakon o Ustavnom sudu, februar 2015. 5. Zakon o arbitraži, maj 2015. (izvještaj objavljen 23. 4. 2015) 6. Zakon o edukaciji u pravosuđu, jul 2015. 7. Zakon o pravosudnom ispitu, oktobar 2015. 8. Izmjene Zakona o poreskoj administraciji 9. Izmjene Zakona o carinskoj službi u skladu s potrebom podnošenja i provjere izvještaja o imovini službenika, decembar 2015. 10. Zakon o upravnom postupku (iako predviđen za decembar 2014, još uvijek nije usvojen) 11. Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, februar 2015. 12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, jun 2015. 13. Zakon o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću, oktobar 2015. 14. Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, mart 2015. 15. Izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima, decembar 2015. 16. Izmjene Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom u pogledu definicija i kaznenih odredbi; 17. Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO.

be koje sadrži, te ponudeni predlozi za njihovo unapređenje.

Procjena uticaja civilnog sektora na proces kreiranja javnih politika u Crnoj Gori sprovedena je na osnovu analize postupka sprovođenja javnih rasprava i to uvidom u pozive za konsultovanje zainteresovane javnosti, okruglih stolova, te izvještaje o sprovedenim postupcima javne rasprave.

Kvalitativnu procjenu učešća civilnog sektora u procesu kreiranja javnih politika sproveli smo na osnovu intervjuja s predstavnicima civilnog sektora, državnih institucija koje su koordinirale procesom izrade zakona obuhvaćenih ovim istraživanjem, predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, te Sekretarijata za zakonodavstvo i Generalnog sekretarijata Vlade. Intervjui su sprovedeni tokom oktobra 2016. godine.³

Metodološke poteškoće u analizi podataka o doprinosu civilnog društva kreiranju javnih politika tokom javne rasprave odnosile su se na nemogućnost numeričkog prikazivanja dostavljenih predloga i sugestija budući da izvještaji često ne sadrže cjelokupne primjedbe, već predstavljaju deskriptivni i opšti osvrt na sve pristigle komentare od strane zainteresovane strane/organizacije.

1.2. MEHANIZMI ZA UČEŠĆE CIVILNOG SEKTORA U PROCESU KREIRANJA JAVNIH POLITIKA

Saradnja između civilnog sektora i državnih organa (ali i način održavanja same javne rasprave i procesa konsultacija) unaprijeđena je isticanjem potrebe njenog intenziviranja kao jednog od sedam ključnih prioriteta Evropske unije za početak procesa pregovora s Crnom Gorom. U mišljenju o spremnosti Crne Gore za početak pregovora, Evropska komisija ističe neophodnost postizanja zadovoljavajućeg nivoa usaglašenosti s kriterijumima za članstvo, i to na osnovu:

Unapređenja medijskih sloboda i jačanje saradnje sa organizacijama civilnog društva.⁴

3 Spisak intervjuja dostupan u dodatku ove analize.

4 Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, 9. novembar 2010. godine, str. 12.

Prvi značajan korak u pravcu ispunjavanja ovog kriterijuma postignut je unapređenjem zakonodavnog okvira. Krajem 2011. i početkom 2012. godine usvojene su Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona. Ove dvije uredbe na bitno drugačiji način regulišu izbor predstavnika civilnog sektora u radne grupe za izmjene zakonodavstva, kao i postupak sprovođenja širokih konsultacija i rasprava sa zainteresovanim stranama. Najznačajnije izmjene svakako se odnose na propisivanje obaveznog organizovanja javne rasprave, uz dva izuzetka, za sve nacрте zakona. Do tada je javna rasprava uređivana Poslovnikom Vlade Crne Gore koji je omogućavao izvršnoj vlasti, odnosno nadležnom ministarstvu/predlagaču, da sama procijeni da li će za pojedini zakon sprovesti javnu raspravu ili ne.

Javna rasprava je obavezna u pripremi zakona kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi građana.

Član 4. Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona



Uredbom je uvedena i obaveza prethodnog konsultovanja sa zainteresovanim stranama, prije izrade nacрта zakona. Uredba se ne sprovodi u pripremi zakona kojima se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti, godišnjih budžeta, u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima, ili kada se zakonom

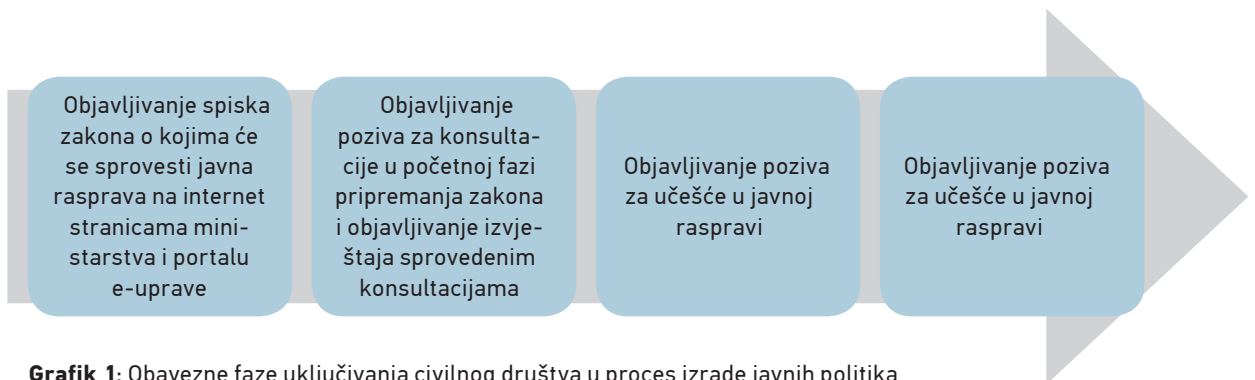
bitno drugačije ne uređuje neko pitanje. Ministarstvo je dužno da dostavi obrazloženje zašto javna rasprava nije sprovedena, ali u praksi nije precizno definisan obim i karakter izmjena koji ne zahtjevaju sprovođenje javne rasprave. Konsultovanje traje najmanje 20 dana, dok javna rasprava mora trajati najmanje 40. Državni organi se opredjeljuju za javnu raspravu i kod pripremanja određenih strateških i planskih dokumenata, ali je ovo još uvijek na nivou izuzetka, budući da Uredba ne propisuje obaveznost njenog sprovođenja za ove propise.

Od pet ministarstava (Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, Ministarstvo kulture i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava) koja su koordinirala procesom izrade zakona obuhvaćenih Akcionim planom za poglavlje 23 za 2015. godinu, samo su Ministarstvo pravde (za 2014) i Ministarstvo finansija (za 2014. i 2015. godinu) objavili spisak zakona o kojima će se sprovesti javna rasprava.⁵ Međutim, Ministarstvo finansija nije planiralo javnu raspravu za izmjene Zakona o poreskoj administraciji i carinskoj službi koji su obuhvaćeni ovim istraživanjem, odnosno predviđeni za usvajanje Akcionim planom za poglavlje 23. Uredba precizira da je ministarstvo dužno objaviti spisak zakona o kojima će sprovesti javnu raspravu 5 dana od donošenja godišnjeg programa rada, a ovaj rok je prekršen od strane Ministarstva finansija.⁶

⁵ Vidjeti: Spisak zakona o kojima će se sprovesti javna rasprava u toku 2015. godine http://www.mf.gov.me/rubrike/javne_rasprave/145641/Spisak-zakona-o-kojima-ce-se-sprovesti-javna-rasprava-u-toku-2015-godine.html; Spisak zakona o kojima će se sprovesti javna rasprava u toku 2015. godine http://www.mf.gov.me/rubrike/javne_rasprave/135451/Spisak-zakona-o-kojima-ce-se-sprovesti-javna-rasprava-u-toku-2014-godine.html

http://www.pravda.gov.me/rubrike/Javna_rasprava/134833/Spisak-predloga-zakona-za-javnu-raspravu-za-2014-godinu.html

⁶ Programi rada Ministarstva finansija za 2014. i 2015. godinu objavljeni su 14. januara 2014. godine, odnosno



Grafik 1: Obavezne faze uključivanja civilnog društva u proces izrade javnih politika

Četiri ministarstva imaju posebnu stranicu na svojoj internet prezentaciji koja se odnosi na javne rasprave. Izuzetak je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Međutim, iako uglavnom postoje posebne stranice za objavljivanje informacija o sprovedenoj javnoj raspravi one nisu dovoljno pregledne, jer podaci nisu sistematizovani za svaki zakon posebno, već su informacije postavljene hronološki, po datumima objavljivanja poziva ili izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi. U Generalnom sekretarijatu ističu da su funkcionisanje jedinstvenog portala za komunikaciju sa zainteresovanim stranama, kao i blagovremeno objavljivanje spiska zakona koji će tokom godine biti na javnoj raspravi, od presudnog značaja. Uz to, kvalitet javne rasprave bi bio unaprijeđen i kada bi izvještaji o sprovedenoj procjeni primjene zakona (RIA) bili dostupni tokom javne rasprave, što sada nije slučaj.⁷

Državni organi rijetko objavljuju javne pozive i sprovode konsultacije kao drugi obavezujući korak u organizovanju javne rasprave. Pretragom internet prezentacija ministarstava predlagača zakona koji su obuhvaćeni ovim istraživanjem naišli smo isključivo na podatke o konsultacijama o izmjenama i dopunama Zakona o NVO,⁸ odnosno nacrtu Zakona o edukaciji u pravosuđu. Proces konsultacija je, dakle, sproveden za samo 2 od 13 zakona koji su obuhvaćeni ovim istraživanjem. Razlog ovome treba tražiti u formulaciji da izvještaji s javne rasprave sadrže i izvještaje o sprovedenim konsultacijama „ako su obavljene tokom rasprave”.⁹ Ova odredba ostavlja prostor ministarstvima da konsultacije uopšte i ne organizuju. Predlagači ističu da se nevladine organizacije rijetko javljaju i dostavljaju sugestije u ranoj fazi izrade propisa, odnosno tokom postupka konsultovanja zainteresovane javnosti. Zbog toga, po njihovim riječima, i nema dostupnih poziva za učešće u konsultacijama, koji je obavezan prateći materijal nacrtu zakona prilikom dostavljanja Vladi na utvrđivanje predloga. Na pitanje zašto nema

dostupnih poziva za učešće zainteresovane javnosti u postupku konsultacija, predstavnica Ministarstva pravde navodi da može biti riječ o tehničkom previdu, budući da ukoliko se ne označi drugačije, stare informacije se automatski brišu sa sajta nakon godinu dana.¹⁰ Međutim, iz materijala o održanim konsultacijama, koji nam je dostavilo Ministarstvo pravde, može se vidjeti da su raspisana samo dva poziva za konsultovanje zainteresovane javnosti u 2014. godini,¹¹ kao i da nisu objavljeni izvještaji sa ovih konsultacija. U 2015. godini je objavljeno 5 poziva,¹² za jedan nije objavljen izvještaj.¹³

Trajanje javne rasprave predviđeno Uredbom po pravilu se poštuje, i to najčešće u minimalnom predviđenom trajanju. Ipak, postoje i izuzeci. Budući da je propisano da javna rasprava traje minimum 40 dana, Ministarstvo pravde je odlučilo da raspravu o zakonima o Centru za edukaciju u pravosuđu i Ustavnom sudu održi u trajanju od 45 dana, a o Zakonu o Specijalnom državnom tužilaštvu 60. Ovo znači da je prosječno trajanje javne rasprave na uzorku od 12 zakona iznosilo 42 dana,¹⁴ dok je faktički samo za 3 od 13 zakona javna rasprava bila duža od propisanih 40 dana.¹⁵ Javna rasprava o Nacrtu zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu je trajala duže zbog toga što je Evropska komisija informisala Ministarstvo pravde da neće dostaviti mišljenje na pomenute nacрте zakona u predviđenom roku.¹⁶

Dešava se da javna rasprava bude raspisana početkom avgusta kada se koriste godišnji odmori i u državnoj upravi i u civilnom sektoru, što svakako nije dobro i ne obezbjeđuje podsticajan okvir za

10 Intervju s Merimom Baković, načelnicom Direkcije za krivično zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, 25. oktobar 2016.

11 Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, Nacrt Zakona o edukaciji u pravosuđu.

12 Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela; Predlog zakona o sudskim tumačima; Uredba o načinu i postupku davanju u zakup privremeno oduzete imovinske koristi i Uredba o prodaji nepokretne imovine; Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju; Predlog zakona izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima.

13 Predlog zakona o sudskim tumačima.

14 42,31.

15 Uzorak je određen brojem zakona za koje je sprovedena javna rasprava, odnosno izvještaja s javnih rasprava u koje smo ostvarili uvid (13/17).

16 Intervju s Merimom Baković, načelnicom Direkcije za krivično zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, 25. oktobar 2016.

14. januara 2015. godine, dok su spiskovi zakona o kojima će biti sprovedena javna rasprava objavljeni 12. februara 2014. i 28. januara 2015. godine. Ministarstvo pravde je program rada objavilo 21. januara, a spisak zakona o kojima će biti sprovedena javna rasprava 24. januara 2014. godine.

7 Intervju s Verom Mijatović, pomoćnicom generalnog sekretara Vlade, 26. oktobar 2016.

8 U trajanju od 25 dana. Vidjeti: Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO, dostupno na: http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/152168/Izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-NVO.html

9 Član 12. Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona.

unapređenje propisa. Od zakona koji su obuhvaćeni ovim istraživanjem, javna rasprava o Nacrtu zakona o pripravnicima u sudovima i Državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu raspisana je 5. avgusta i trajala je do 14. septembra 2015. godine.

1.2.1. Izvještaji s javnih rasprava

Trenutno ne postoji jedinstvena forma za pripremanje izvještaja s javne rasprave, pa u skladu s tim, i sadržaj i dužina izvještaja variraju. Tako je npr. izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o arbitraži sačinjen na jednoj strani, a izvještaj o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima na 37. Naravno, ovo zavisi od broja pristiglih predloga, ali i, posebno, od obrazloženja predlagača/obrađivača na komentare i sugestije. Posebno ograničenje, pored često šturih odgovora koji u dovoljnoj mjeri ne nude obrazloženje zašto neki od komentara nisu prihvaćeni, je što izvještaji, najčešće, ne sadrže pregled svih dostavljenih predloga, odnosno to što komentari civilnog sektora nisu integralno preneseni. Najčešće su komentari predstavljeni u formi grupisanih predloga, po zainteresovanoj strani/organizacija, ili, pak po „srodnosti“.

Obrađivač propisa grupisao je dospjele predloge i komentare prema temama koje su u njima označene. Ovo iz razloga što je evidentno da značajan dio aktera javne rasprave ima identičan ili sličan stav o pojedinim pitanjima.

Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO, septembar 2015. godine

Predstavljanje javnosti samo pristiglih „dopadljivih“ predloga je loša praksa

Prisutna je i praksa kojom obrađivač na čitav set izlistanih komentara odgovora kratkim osvrtom zašto su pojedini komentari prihvatljivi, ali ne i zašto su ostali predlozi i sugestije odbijeni. U izvještaju s javne rasprave o Nacrtu zakona o Ustavnom sudu obrađivač, Ministarstvo pravde, detaljno navodi sve pristigle predloge i sugestije, ali nudi odgovor samo na one koje namjerava da inkorporira u predlog zakona. U izvještaju s javne

rasprave o Nacrtu zakona o sudovima navode se neki pristigli predlozi, a javnost se uvjerava da su „sve druge sugestije bile tema javne rasprave i radna grupa će ih razmotriti“, dok se izvještaju s javne rasprave o Nacrtu zakona o arbitraži čak i ne navode svi prihvaćeni predlozi i sugestije već se ističe da su „prihvaćene i sugestije o određenim tehničkim nedostacima teksta“.¹⁷ Najzad, naišli smo i u samom izvještaju na konstataciju da su:

Komentari Ambasade SAD-a u Podgorici na Nacrt zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim djelom pristigli su 25. novembra 2014. godine, po završetku javne rasprave, i iz tog razloga nisu obuhvaćeni izvještajem s javne rasprave, ali će ih radna grupa svakako razmotriti u postupku pripreme zakona za formu predloga.

Zainteresovana javnost nije naknadno informisana o sadržaju dostavljenih predloga. Isto se odnosi i na javnu raspravu o Nacrtu zakona o pripravnicima u sudovima i Državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu.¹⁸ U izvještaju s javne rasprave navedeno je da su ministarstvu pristigli i drugi komentari nakon roka i da ih je radna grupa razmotrila, ali javnost nije informisana o pristiglim predlozima, što je izuzetno problematično budući da je izvještaj objavljen na internet prezentaciji Ministarstva pravde s više od godinu dana zakašnjenja.

U Centru za razvoj nevladinih organizacija smatraju da je potrebno propisati obrasce sa sve faze

¹⁷ U izvještaju o održanoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o Centru za obuku u pravosuđu navedene su sugestije po podnosiocu, ali kod prihvaćenih sugestija ne referišu čije sugestije su prihvaćene. Takođe, lista predloga kod jedne OCD ograničava se isključivo na tematski okvir na koji se odnosi predlog, ali nisu izlistani konkretni predlozi. U izvještaju o održanoj javnoj raspravi povodom Nacrta zakon o pripravnicima u sudovima i Državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu nisu navedeni ni dostavljajući predloga, već je navedeno da su razmatrani predlozi studenata „tri crnogorska pravna fakulteta“, a komentari i sugestije predstavljeni opisno i necjelovito. Izvještaj s javne rasprave o Nacrtu zakona o sudovima, Sudskom savjetu i Nacrtu zakona o Državnom tužilaštvu necjelovito predstavlja i predloge po zainteresovanim stranama i odgovore na komentare. Izvještaj o Nacrtu zakona o NVO grupiše sve komentare u 13 kategorija i jedinstveno predstavlja odgovore na njih.

¹⁸ Komentare su nakon završetka javne rasprave dostavili: Advokatska komora, Fakultet za državne i evropske studije, Sudskog savjeta i Skupštine Opštine Petnjica.

konsultovanja zainteresovane javnosti.¹⁹ Iz MANS-a, pak, ističu da veliko ograničenje predstavlja i nemogućnost interesnih grupa da dostave primjedbe na sadržaj izvještaja s javne rasprave.²⁰

Ministarstva ne objavljuju u zakonskom roku izvještaje o održanoj javnoj raspravi. Naime, Uredbom je predviđeno da izvještaj o pristiglim predlozima mora biti objavljen na internet stranici predlagača 10 dana nakon završetka javne rasprave.²¹ Međutim, ovaj rok se po pravilu ne poštuje i krši i po nekoliko mjeseci, odnosno i više od godinu dana. Izvještaj o javnoj raspravi je u roku objavljen za samo 3 od 13 zakona. Tako je npr. Ministarstvo pravde izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Zakonu o pripravnicima u sudovima i Državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu objavilo u oktobru 2016, dok je rasprava završena u septembru 2015. godine. Izvještaj o javnoj raspravi o Zakonu o arbitraži objavljen je u aprilu 2015. godine, a javna rasprava sprovedena je u avgustu i septembru.²² Ovaj rok se krši, po riječima predstavnice Ministarstva pravde, zbog toga što radna grupa razmatra sve pristigle predloge i sugestije tokom javne rasprave. Ukoliko ne postoji saglasnost o određenim predlozima o njima odlučuje ministar, budući da je, po pravilu, riječ o političkim odlukama. Dodatno, najveći broj predloga ministarstvu bude dostavljen poslednjeg dana, dok je rok za izradu izvještaja kratak.²³ I u nevladinom sektoru ističu da rok od 10 dana za izradu izvještaja nije optimalan i da bi ga trebalo produžiti.²⁴ Predstavnik Mreže za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) navodi da ministar uopšte ne dobija na uvid pristigle predloge, i naglašavaju da bi radna grupa koja je radila na nacrtu zakona trebalo da dostavi sve sugestije pristigle tokom javne rasprave kao aneks nacrtu zakona Vladi, a Vlada dalje s predlogom zakona Skupštini.²⁵

19 Intervju sa Anom Novaković, izvršnom direktorkom Centra za razvoj nevladinih organizacija, 11. oktobar 2016.

20 Intervju s Vukom Marašem, direktorom Monitoring programa u Mreži za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), 27. oktobar 2016.

21 Član 12. Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona.

22 Detaljan prikaz rokova možete naći u dodatku ovog izvještaja.

23 Intervju s Merimom Baković, načelnicom Direkcije za krivično zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, 25. oktobar 2016.

24 Intervju sa Anom Novaković, izvršnom direktorkom Centra za razvoj nevladinih organizacija, 11. oktobar 2016.

25 Intervju s Vukom Marašem, direktorom Monitoring

1.2.2. Okrugli stolovi

„Usmeni” dio javne rasprave je takođe obavezujući i najčešće je organizovan u formi okruglih stolova koji su predviđeni za sam kraj cjelokupnog procesa. Međutim, završni okrugli stolovi su, po pravilu, loše strukturirani. Budući da ove rasprave traju najviše tri sata, najveći dio vremena je predviđen za objašnjavanje zakonskih rješenja, s kojima su zainteresovane strane upoznate, pa je izuzetno organičeno vrijeme za predstavljanje predloga zainteresovanih strana, odnosno konstruktivnu raspravu o njima. Predlagači objašnjavaju dužinu uvodnog dijela time što žele da iznesu i obrazlože sve izmjene, kao i praksom pozivanja eksperata na okrugle stolove/javne rasprave.²⁶ Dodatan problem koji smo uočili iz dinamike i načina organizovanja javnih rasprava za zakone usvojene u 2015. godini jeste održavanje jedinstvene rasprave i okruglih stolova za tri zakonska propisa.²⁷ Iz Ministarstva pravde ističu da je javna rasprava za konkretna tri zakona raspisana istovremeno zbog karaktera izmjena. Naime, kod sva tri zakona se radilo na izmjenama odredbi koje se odnose na ocjenjivanje sudija i tužilaca, disciplinski postupak i sl. Međutim, potvrđuju da su predmet javne rasprave bile i izmjene koje nisu „srodne” za sva tri zakona.²⁸ Zbog toga, ovakav način razmatranja zakonskih tekstova nije dobar, posebno u dijelu usmene rasprave, jer ne može biti dovoljno fokusirana na unapređenje pojedinačnih zakona. Nema podataka o tome da je organizovan okrugli sto o Nacrtu zakona o pripravnicima u sudovima i Državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu.

U nevladinom sektoru smatraju da jedan okrugli sto tokom sprovođenja javne rasprave, koji se po pravilu održava u Podgorici, nije dovoljan. Stoga bi trebalo, zbog „fizičkog” približavanja javnih politika građanima, njegovati regionalni pristup u organizaciji okruglih stolova, te više uključiti lokalne samouprave kampanjama na terenu. Otuda je poželjno organizovanje najmanje dva (sjeverni/centralni dio zemlje), pa čak i tri okrugla stola (uključujući i jedan za primorski dio

programa u Mreži za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), 27. oktobar 2016.

26 Intervju s Merimom Baković, načelnicom Direkcije za krivično zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, 25. oktobar 2016.

27 Zakon o Sudskom savjetu, Zakon o sudovima, Zakon o Državnom tužilaštvu.

28 Intervju s Merimom Baković, načelnicom Direkcije za krivično zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, 25. oktobar 2016.

države).²⁹ Ministarstvo pravde je upotrijebilo model organizovanja više okruglih stolova tokom zajedničke, javne rasprave o nacrtima zakona o Sudskom savjetu, sudovima i Državnom tužilaštvu.

Jedan od predloga iz civilnog sektora naglašava značaj organizovanja „informativnog” okruglog stola na sredini i drugog na kraju javne rasprave na kojem bi se isključivo raspravljalo o pristiglim predlozima od strane zainteresovanih strana.³⁰

U Generalnom sekretarijatu pozitivno karakterišu predlog o održavanju nekoliko okruglih stolova tokom javne rasprave, te ističu da rješenja koja predviđa Uredba ne predstavljaju prepreku u tom pravcu.³¹

1.2.3. Ocjena pristiglih predloga i sugestija

Kao što je već istaknuto, bitno ograničenje u postupku sprovođenja javne rasprave, odnosno unapređenja zakona tokom ove faze, predstavlja nedovoljno obrazloženje predlagača za odbijanje pristiglih predloga i sugestija. Uz to, mali broj sugestija zainteresovanih strana uopšte bude prihvaćen.

PRIMJER DOBRE PRAKSE

Ocjena komentara na Nacrt akcionog plana za ispunjavanje preporuka iz Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo U želji za dobijanjem „zelenog svjetla” na nacrt Akcionog plana, čime bi Crna Gora otpočela pristupne pregovore, Vlada je sve pristigle predloge i sugestije poslala Komisiji na razmatranje i konačan sud o tome koji komentari će biti uključeni u finalni plan. Još jedan nivo razmatranja komentara onemogućio je odbijanje predloga bez valjanog obrazloženja.

1.2.4. Usvajanje minimalnih standarda

Unapređenje nacrta zakona „omeđeno” je s jedne strane namjerom izvršne vlasti da tokom svakog „kruga” izmjena pristupi usvajanju isključivo normi kojima se nacionalno zakonodavstvo usklađuje s pravnom tekovinom EU, i, s druge strane, odsu-

²⁹ Intervju s Vukom Marašem, direktorom Monitoring programa u Mreži za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), 27. oktobar 2016.

³⁰ Predlog Instituta alternativa.

³¹ Intervju s Verom Mijatović, pomoćnicom generalnog sekretara Vlade, 26. oktobar 2016.

stvom uloge Evropske komisije u ocjeni pristiglih predloga. Štaviše, u Ministarstvu pravde navode da Evropskoj komisiji dostavljaju isključivo nacrt zakona i tabelu usklađenosti s pravnom tekovinom EU. Evropska komisija ne traži na uvid izvještaje s javne rasprave, čak ni obrazloženja zakona.³²

1.2.5. Izmjene nacrta zakona nakon javne rasprave

Nacrti zakonskih tekstova često „pretrpe” značajne izmjene u periodu nakon javne rasprave do usvajanja na Vladi (posebno u Sekretarijatu za zakonodavstvo) a, po pravilu, dodatne konsultacije sa zainteresovanim stranama ili nova javna rasprava ne prate ove izmjene. U Sekretarijatu za zakonodavstvo ističu da njihova nadležnost ne podrazumijeva suštinske intervencije i izmjene teksta nacrta zakona, kao i da vrše poslove koji se odnose na praćenje i unapređivanje pravnog sistema Crne Gore odnosno usklađivanje zakona i drugih propisa sa Ustavom i pravnim sistemom.³³ Iz Ministarstva pravde potvrđuju da je karakter mogućih intervencija u nadležnosti Sekretarijata za zakonodavstvo isključivo tehničke prirode, kao i da najznačajnije izmjene predloži Evropska komisija. U MANS-u, pak, kažu da u Sekretarijatu bude izmijenjen i tekst koji je usaglašen na radnoj grupi i to u suštinskom smislu i to bez javno dostupnog obrazloženja, kao i da su predmet izmjena svi „progresivni mehanizmi” koji su inkorporirani u tekst zakona. Čak se dešava da izmjene u Sekretarijatu nisu u skladu sa ostalim zakonima, što je paradoksalno budući da je upravo to njegova misija. Predstavnik MANS-a ističe da bi radna grupa trebalo da razmatra tekst još jednom nakon izmjena u Sekretarijatu za zakonodavstvo.³⁴

1.2.6. Nedostupnost mišljenja Evropske komisije

Vlada od početka procesa pregovora odbija da javnosti, nevladinim organizacijama, pa čak i

³² Intervju s Merimom Baković, načelnicom Direkcije za krivično zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, 25. oktobar 2016.

³³ Član 35. Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Službeni list Crne Gore”, br. 005/12 od 23.01.2012; 025/12 od 11.05.2012; 044/12 od 09.08.2012; 061/12 od 07.12.2012; 020/13 od 26.04.2013; 017/14 od 04.04.2014; 006/15 od 10.02.2015; 080/15 od 31.12.2015; 035/16 od 03.06.2016; 041/16 od 06.07.2016; 061/16 od 26.09.2016; 073/16 od 25.11.2016.

³⁴ Intervju s Vukom Marašem, direktorom Monitoring programa u Mreži za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), 27. oktobar 2016.

poslancima u Skupštini Crne Gore, učini dostupnim mišljenja Evropske komisije na bitne nacрте i predloge zakona koji se usvajaju u procesu pregovora. Stoga je za čitav niz zakona nemoguće utvrditi šta je Evropska unija imala da kaže o njima. Nedostupnost mišljenja Evropske komisije na ključno zakonodavstvo znači nemogućnost utvrđivanja u kojoj mjeri usvojena rješenja korespondiraju sa sugestijama Evropske komisije ukoliko zainteresovana javnost ne može ostvariti uvid u njihov sadržaj.³⁵

1.3. DALJI PRAVCI ZA UNAPREĐENJE UREDBE O POSTUPKU I NAČINU SPROVOĐENJA JAVNE RASPRAVE

U Generalnom sekretarijatu Vlade ističu da su izmjene i usaglašavanje Uredbe u završnoj fazi. Izmjene Uredbe podrazumijevaju obavezno sprovođenje javne rasprave i na sve strategije. Trenutno problem predstavlja nedovoljno razgraničenje nadležnosti između Ministarstva unutrašnjih poslova i Kancelarije za saradnju s NVO za praćenje sprovođenja Uredbe.³⁶ Iz civilnog sektora ističu da je potrebno propisati i obavezno sprovođenje javne rasprave i u pripremi godišnjeg budžeta, vanrednim okolnostima, kao i kod bilo kakvih izmjena zakona. U CRNVO-u, takođe, ističu kao pozitivno novo rješenje o savjetovanju gdje bi učešće trebalo da uzmu pozvane organizacije civilnog društva. Ovakva praksa bi obezbijedila proaktivnost organa u odnosu na zainteresovane aktere i doprinijela boljem analitičkom pristupu unutar organa, odnosno uticala na izradu analize aktera.³⁷

1.4. KAPACITETI ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA ZA KREIRANJE JAVNIH POLITIKA

U Ministarstvu pravde ističu da je izuzetno ograničen broj organizacija civilnog društva koje mogu dostaviti komentare na zakone koje predlaže ovo ministarstvo, te navodi da najčešće saraduju sa četiri NVO.³⁸ Iz MANS-a dodaju da veliki broj ko-

mentara OCD bude odbačen jer su opšteg i deskriptivnog karaktera, bez konkretnog predloga u formi amandmana.³⁹ Predstavnica Generalnog sekretarijata dalje ističe ključnu ulogu organizacija civilnog društva u monitoringu sprovođenja Uredbe.⁴⁰ U Centru za građansko obrazovanje naglašavaju ulogu Savjeta za saradnju Vlade i nevladinog sektora koji bi, po njihovom mišljenju, trebalo da razmatra i ocjenjuje predloge pristigle tokom javne rasprave na zakonske tekstove koji se odnose na funkcionisanje nevladinog sektora.⁴¹

1.5. ZAKLJUČAK

Iako je regulisanje učešća organizacija civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika unaprijeđeno usvajanjem uredbi krajem 2011. i početkom 2012. godine, u praksi je njihov uticaj na propise i dalje ograničen.

Primjena Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona nailazi na brojne poteškoće. Ministarstva ne sprovode sva četiri koraka⁴² predviđena Uredbom i samim tim sužavaju prostor za djelovanje civilnog sektora, ali utiču i na kvalitet samih akata. Iako su predlagači sprovode redovno javne rasprave, postupak prethodnog konsultovanja zainteresovane javnosti je održan samo za 2 od 13 nacрта zakona o kojima je rasprava sprovedena.

Četiri od pet ministarstva čije smo internet prezentacije posjetili imaju posebnu stranicu za informacije o javnim raspravama, ali podaci nisu grupisani tematski, odnosno po zakonima, već hronološki.

Izveštaji s javne rasprave se objavljuju s velikim zakašnjenjem i to od nekoliko mjeseci, pa čak i godinu dana. Samo 3 od 13 izveštaja s javne rasprave u koje smo ostvarili uvid su objavljeni u zakonskom roku od 10 dana. Za ova tri nacрта zakona organizovana je zajednička javna rasprava, što predstavlja lošu praksu razmtranja komentara i sugestija zainteresovanih strana. Kašnjenje u objavljivanju izveštaja s javne

35 Više o ovome: Marović Jovana, Muk Stevo „Crnogorski pregovori: Informacije samo za odabrane“, Institut alternativa, septembar 2015. godine. Dostupno na: http://media.institut-alternativa.org/2015/09/ia_crnogorski-pregovori.pdf

36 Intervju s Verom Mijatović, pomoćnikom generalnog sekretara Vlade, 26. oktobar 2016.

37 Intervju sa Anom Novaković, izvršnom direktorkom Centra za razvoj nevladinih organizacija, 11. oktobar 2016.

38 Intervju s Merimom Baković, načelnicom Direkcije za krivično zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, 25. oktobar 2016.

39 Intervju s Vukom Marašem, direktorom Monitoring programa u Mreži za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), 27. oktobar 2016.

40 Intervju s Verom Mijatović, pomoćnikom generalnog sekretara Vlade, 26. oktobar 2016.

41 Intervju sa Snežanom Kaluđerović, koordinatorkom programa Aktivno građanstvo u Centru za građansko obrazovanje, 11. oktobar 2016.

42 Objavljivanje spiska zakona za koje će biti sprovedena javna rasprava, organizovanje konsultacija, organizovanje javne rasprave i sačinjavanje izvještaja s javne rasprave.

rasprave loše utiče na dinamiku praćenja daljih izmjena teksta zakona, ali i ukazuje na česta kašnjenja u ispunjavanju rokova za usvajanje zakona predviđenih planom rada Vlade i strateškim dokumentima.

Predlagači zakona gotovo po pravilu grupišu odgovore na pristigle komentare zainteresovanih strana, te uključuju samo „dopadljive” predloge. Dešava se i da predlagač ne navede čak ni sve usvojene predloge i sugestije. Poseban problem predstavlja i neadekvatno obrazloženje zašto su pojedini predlozi odbijeni. Nepostojanje jedinstvenog obrasca za sačinjavanje izvještaja s javne rasprave je glavni uzročnik ovakve prakse ministarstava. Tek 7% pristiglih sugestija ministarstva inkorporiraju u predloge zakona. Međutim, čak i kada predlagači zakona (odnosno radna grupa koja je radila na nacrtu zakona) prihvate određene sugestije, tekst zakona može da pretrpi i značajne promjene u Sekretarijatu za zakonodavstvo bez dodatnog konsultovanja zainteresovane javnosti. Štaviše, javnost je uskraćena i za mišljenja Evropske komisije o nacrtima zakona, pa ovo ostavlja izvršnoj vlasti prostor za manipulaciju i otvara sumnju da li usvojena rješenja zaista korespondiraju sa stavovima EU.

Uredba o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona neopravdano sužava i ograničava postupak u odnosu na zakone o budžetu, kao i zakone u oblasti bezbjednosti i odbrane. Godišnji zakon o budžetu je najvažniji zakon za građane i neophodno je omogućiti učešće građana, odnosno omogućiti im dostavljanje predloga na nacrt teksta. Takođe, zakonima iz oblasti odbrane i bezbjednosti uređuju se pitanja od značaja za građane, a odbrana i bezbjednost su osnovne funkcije države. Ovi zakoni su javni i objavljuju se u Službenom listu kao i svaki drugi zakon. Stoga, nije riječ o aktima koji su označeni oznakom tajnosti već predstavljaju javno dobro. Zato ne postoji osnov za ograničenje prava na javnu raspravu prilikom usvajanja ovih zakona.

Nema ni opravdanog razloga da Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona ne propiše obavezujuće sprovođenje javne rasprave i prilikom pripreme strateških dokumenata.

Odredba Uredbe, po kojoj se javna rasprava ne sprovodi „kada se zakonom bitno drugačije ne uređuje neko pitanje”, neprecizna je i u praksi može dovesti do zloupotreba i slobodne interpretacije od strane ministarstava kako bi se izbjeglo sprovođenje javne rasprave.

1.6. PREPORUKE

- Predlagači zakona, odnosno ministarstva, moraju poštovati sva četiri obavezna koraka tokom javne rasprave (objavljivanje spiska zakona o kojima će sprovesti javnu raspravu, konsultovanje zainteresovane javnosti, sprovođenje javne rasprave i sačinjavanje i objavljivanje izvještaja s javne rasprave u zakonom predviđenom roku);
- Uvesti jedinstvenu praksu o nerazmatranju komentara koji su pristigli nakon završetka javne rasprave;
- Unaprijediti odgovore na pristigle komentare i sugestije na način što će predlagač detaljno obrazložiti zašto pojedini predlozi ne mogu postati sastavni dio predloga zakona;
- Unaprijediti održavanje završnih okruglih stolova tokom javne rasprave tako što će se uvodna izlaganja vremenski ograničiti i ostaviti prostor za raspravu o predlozima iz civilnog sektora;
- Organizovati najmanje dva okrugla stola tokom trajanja javne rasprave, po principu regionalne zastupljenosti, dok bi završna usmena rasprava trebalo da bude isključivo rezervisana za diskusiju o pristiglim predlozima i sugestijama;
- Ukinuti praksu organizovanja usmenog dijela javne rasprave za više zakona u jednom danu;
- Produžiti (i poštovati) zakonski rok za objavljivanje izvještaja s javne rasprave sa 10 na 15 dana;
- Informacije o sprovedenim koracima u postupku javne rasprave bi trebalo strukturirati po fazama i to za svaki zakon posebno, a ne hronološki;
- Predlagač bi trebalo da dostavlja unaprijedene izvještaje s javne rasprave s nacrtom zakona na mišljenje Evropskoj komisiji;
- Izmijeniti praksu i dinamiku organizovanja javnih rasprava, odnosno dinamiku pripremanja podzakonskih akata i procjene sprovođenja propisa, tako što će nacrt ovih akata biti dostupni tokom javne rasprave zajedno s nacrtom zakona;
- Mišljenja Evropske komisije na nacрте i predloge zakona učiniti javnim, odnosno dostupnim svim zainteresovanim stranama;
- Ukoliko je nacrt zakona pretrpio suštinske izmjene nakon razmatranja u Sekretarijatu za zakonodavstvo ili je proteklo više od godinu dana od završetka javne rasprave a da nacrt zakona nije usvojen, potrebno je nacrt zakona ponovo učiniti dostupnim zainteresovanim stranama na komentarisanje;
- Omogućiti zainteresovanim stranama da dostave komentare na izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi.

Uredbu o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona izmijeniti tako što će se:

- Proširiti primenu Uredbe i u postupku pripreme strategija i drugih planskih dokumenata;
- Propisati obavezno održavanje javne rasprave i na postupak pripreme Zakona o budžetu i zakona kojima se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti;
- Propisati obrasce o sačinjavanju izvještaja sa održanih konsultacija i javne rasprave koji će uključiti sve pristigle komentare, predloge i sugestije, uz obavezan odgovor predlagača da li se predlog prihvata i ako ne, zašto (bez izmjena koje se često čine u praksi tako što ih obrađivači sažimaju, tumače, prevode itd.);
- Precizno definisati obim i karakter izmjena zakonskog teksta koji ne zahtjeva sprovođenje javne rasprave.

POGLAVLJE II
CIVILNO DRUŠTVO I JAVNE
POLITIKE U SRBIJI

AUTORKE I AUTOR:
DANIJELA BOŽOVIĆ, TAMARA BRANKOVIĆ
I VANJA DOLAPČEV

2.1. UVOD

Želja javnih vlasti da grade legitimitet procesa pristupanja Evropskoj uniji na učešću javnosti, odnosno kroz prenošenje vlasništva nad procesom građanima, dobila je svoje posebno mesto u Uvodnoj izjavi Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji u Briselu, kojom je proces pregovora zvanično otpočeo.⁴³ Međutim, izuzev izraženih dobrih namera da se stvori prostor za učešće organizacija civilnog društva, praksa koja se primenjuje ukazuje na to da se prostor za učešće sve više smanjuje s proticanjem vremena.⁴⁴

Analizom, o kojoj će biti reči u ovom poglavlju, ispitujemo u kojoj meri postoji prostor za uključivanje civilnog društva i kako civilno društvo može da doprinese usvajanju i primeni propisa i standarda Evropske unije u procesu pristupnih pregovora. Analiza uticaja civilnog društva pred vama nije usmerena na ispitivanje efikasnosti i kvaliteta rada postojećih mreža i koalicija organizacija civilnog društva, koje prate dinamiku i kvalitet procesa pregovora, odnosno sprovode nadzor nad ispunjavanjem kriterijuma kojima se otvaraju i zatvaraju pojedinačna poglavlja. Rad tih koalicija i mreža civilnog društva smatramo važnim i neophodnim za jačanje odgovornosti, transparentnosti i participativnosti procesa. Međutim, istinski uticaj civilnog društva na rezultate procesa pristupanja ogleda se na nivou domaće zakonodavne aktivnosti, kroz koju se pravni sistem Republike Srbije prilagođava sistemu Evropske unije, odnosno planiraju, definišu, uređuju i ostvaruju konkretne promene.

43 Uvodna izjava Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji u Briselu, 17. januara 2014.

44 Kako su pregovori Republike Srbije sa EU postali službena tajna?, <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/analize/1463/2016/07/16/kako-su-pregovori-republike-srbije-sa-eu-postali-sluzbena-tajna-.html>

Prava mera otvorenosti i kvaliteta procesa evropeizacije društva je dinamika i rezultat učešća civilnog društva u zakonodavnoj aktivnosti koja se odvija u procesu pristupanja EU. Međutim, da bi civilno društvo moglo da uzme učešće u procesu planiranja i usvajanja dokumenata, nužnih da Republika Srbija postane država članica EU i preuzme obaveze iz članstva, neophodno je da budu ispunjeni procesni aspekti uključivanja javnosti. Istinski uticaj se može meriti tek ako postoje preduslovi koji taj uticaj čine mogućim.

Osnovno pitanje koje analiziramo je kakav je kvalitet institucionalnog okvira koji omogućava javnosti da ostvaruje svoj uticaj na propise koji se usvajaju u procesu pristupanja EU. Stanje od kog polazimo je da je u 2014. godini tek svaki deseti propis bio usvojen uz prethodno organizovanje javne rasprave, odnosno za njih 37 od ukupno 351 (Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, 2015: 34). Takođe, procenat usvajanja zakona po hitnom postupku, prema istraživanju za period od polovine 2014. do polovine 2015. godine, iznosi više od 70% (Otvoreni parlament, 2015). Opravdanje hitnog postupka je često dinamika procesa evropskih integracija. Koliko god da ova argumentacija ima svoje pravno utemeljenje⁴⁵, ubrzan proces donošenja odluka i kreiranja javnih politika vodi ka tome da odluke koje se donose ne sadrže rešenja koja odgovaraju potrebama i kontekstu u kom treba da se primene. Ubrzana procedura skraćuje vreme za raspravu u parlamentu, ali skraćuje i period izrade nacrtu propisa, izbacujući široke konsultacije s javnošću, odnosno, javne rasprave kao fazu u procesu. Veliki procenat dokumenata koji se usvoji po hitnom postupku, ubrzo bude povučen zbog potrebe unošenja izmena i dopuna, a u neretkim slučajevima izrade novog dokumenta u celosti, jer se pokazuje neprimenljivim u praksi. Prema podacima inicijative Otvoreni parlament svaki osmi zakon usvojen po hitnom postupku bude povučen na doradu (Otvoreni parlament, 2015: 17–18).

Korenita transformacija pravnog poretka Republike Srbije koja se odvija u kontekstu procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji zasnovana je na procesu usklađivanja zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, odnosno njenim pravnim tekovinama (*acquis communautaire*). Kvalitet zakonodavnih i izvršnih aktivnosti koje se odvijaju na nacionalnom nivou u kontekstu procesa pristupanja Evropskoj uniji direktno utiče na kvalitet i stepen demokratske transformacije – ključni proizvod procesa

45 Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, član 95.

evropskih integracija. Ključni dokument za praćenje zakonodavnog procesa u kontekstu pristupanja Srbije EU je Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA).

Naime, u skladu sa obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), kao i pristupnih pregovora, Srbija je 31. jula 2014. godine usvojila Nacionalni program usvajanja pravnih tekovina Evropske unije za period 2014–2018. godine. NPAA predstavlja detaljan plan usaglašavanja zakonodavnog i institucionalnog okvira s pravnim tekovinama EU i pregled mera i aktivnosti za dostizanje potpune usklađenosti sa svim pravima i obavezama koje iz tih tekovina proističu. NPAA definiše razvojne i strateške ciljeve, odgovarajuće politike, reforme i mere potrebne za realizaciju ovih ciljeva, utvrđuje detaljni plan usklađivanja zakonodavstva. Takođe, utvrđuje i detaljan plan, vremenski okvir i prioritete usvajanja propisa i određuje organe odgovorne za njihovu pripremu. Iako je druga revizija NPAA za period 2014–2018. godine u skladu s rezultatima skrininga bila planirana i najavljena za 2015. godinu, drugi revidirani NPAA je usvojen tek 17. novembra 2016. godine.⁴⁶ Važno je napomenuti da je period primene prve revidirane verzije NPAA istekao 31. decembra 2015. godine. Procenat uspešnosti u pogledu utvrđivanja predloga zakona i usvajanja podzakonskih akata u skladu s NPAA, na osnovu Izveštaja o sprovođenju NPAA, je sledeći: u prvom tromesečju (januar–jun) 2015. godine procenat uspešnosti iznosio je 58%; u drugom tromesečju (jul–septembar) 2015. godine 44%, a u trećem tromesečju (oktobar–decembar) 2015. godine 33%. Posmatrajući u celini akta koja su planirana za usvajanje u periodu od avgusta 2014. godine do 31. decembra 2015. godine, NPAA je ispunjen u iznosu od 63% (215/340).⁴⁷ Međutim, važno je istaći da je značajan procenat akata usvojen tek nakon isteka prvobitno predviđenih rokova za njihovo usvajanje, što svakako govori o pojačanoj dinamici njihovog usvajanja u određenim periodima i, samim tim, i o kvalitetu usvojenog akta. I u novom Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu konstatovano je da postoji stalan zaostatak u sprovođenju obaveza koje proističu iz NPAA.

46 Drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) usvojen 17.11.2016: <http://www.seio.gov.rs/vesti.145.html?newsid=224>

47 Izveštaj o sprovođenju NPAA oktobar–decembar 2015: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_oktobar_decembar_2015.pdf

U okviru prve faze istraživanja izrađen je pregled i analiza usklađenosti godišnjeg Plana rada Vlade Republike Srbije za 2015. godinu i Nacionalnog plana za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Za predmet analize uzeti su samo oni zakonski i podzakonski akti, ali i strategije i akcioni planovi koji se donose radi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije. Ovde su, takođe, razmatrana dokumenta koja su iz Plana i Programa za 2014. godinu preneti za usvajanje u 2015. godinu. Druga faza istraživanja bila je usmerena na javnu raspravu kada je reč o izradi i usvajanju predviđenih zakonskih i podzakonskih akata, kao i strategija i akcionih planova. Istraživanjem je utvrđeno da li je javna rasprava za svaki od ovih dokumenata održana, ako nije, koje je obrazloženje dato, ako jeste, kako je ista sprovedena, da li je vođena i elektronski (preko elektronskog portala „e-Uprava“), u kom terminu, da li je nacrt dokumenta bio dostupan javnosti, kao i da li je na javnim raspravama učešće uzelo civilno društvo. Nakon utvrđivanja da su javne rasprave za navedene dokumente sprovedene, traženi su zapisnici, elektronski podneti komentari i izveštaji o njihovom sprovođenju.

2.2. GDE JE PROSTOR ZA UČEŠĆE GRAĐANA DANAS U SRBIJI?

Učešće građana u postupku javnih rasprava predstavlja samo jedan od načina učešća javnosti u kreiranju javnih politika. Postojeći pravni sistem Srbije prepoznaje postupak javne rasprave u dva akta: Zakonu o državnoj upravi i Poslovniku Vlade. Međutim, kada je reč o jedinicama lokalne samouprave, javne rasprave se ne navode u Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, broj 129/2007 i 83/2014-dr.zakon), zajedno sa ostalim načinima učešća građana, već se uređuju pojedinačno u poslovniku o radu svake jedinice lokalne samouprave.

U postupku utvrđivanja nacrta zakona postoji obaveza da se sprovede javna rasprava u skladu sa članom 77. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 101/07, 95/10 i 99/14). Navedeno je da će se, na osnovu hijerarhije pravnih akata u Republici Srbiji, sprovođenje javne rasprave bliže urediti Poslovníkom Vlade. Takođe, zakonom je propisano da će se javna rasprava sprovođiti kod onih zakona kojima se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojima se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. U članu 41. Poslovnika Vlade Republike Srbije („Službeni glasnik RS” 76/2014) ponavlja se odrednica iz Zakona o državnoj upravi o uslovima za održavanje javne

rasprave. Pored zakona, propisano je da se javna rasprava „može sprovesti i u pripremi strategije razvoja, uredbe i odluke”. Dalje, prema odredbama Poslovnika, kriterijumi koji se odnose na gorenavedena akta jesu da:

- predstavlja sistemski zakon;
- da je prilikom njegove pripreme, nadležni odbor Vlade odlučio da javna rasprava treba da se održi;
- da se prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona;
- da uređuje pitanje koje posebno zanima javnost;
- i da prilikom pripreme zakona i potvrđivanja međunarodnog ugovora, nadležni odbor Vlade odluči da se javna rasprava sprovede.

Prema tome, odluka o održavanju javne rasprave ostaje diskreciono pravo izvršne vlasti. Iz sadržaja člana 41. proizilazi da održavanje javne rasprave zavisi isključivo od nadležnog odbora Vlade za određenu oblast. Takođe, odbor je zadužen da donese i odluku o načinu sprovođenja javne rasprave, odnosno o programu i rokovima iste. Prema Poslovniku, Vlada ima sledeće odbore: Odbor za pravni sistem i državne organe, Odbor za odnose sa inostranstvom, Odbor za privredu i finansije i Odbor za javne službe.

Put zakona i podzakonskih akata

Uobičajeni put zakona sastoji se iz sledećih koraka:

1. Podnosi se inicijativa za pisanje zakona;
2. Imenuje se organ za izradu predloga zakona (pojedinci ili radne grupe);
3. Izrađuje se radna verzija zakona;
4. Resorno ministarstvo usvaja radnu verziju zakona i time on postaje nacrt zakona;
5. Održava se javna rasprava za radnu verziju ili nacrt zakona;
6. Vlada usvaja nacrt zakona i time on postaje predlog zakona;
7. Predlog zakona dolazi u Narodnu skupštinu gde se o njemu raspravlja na odborima ili kroz javno slušanje;
8. Raspravlja se o predlogu zakona u Narodnoj skupštini i izglasava ili odbacuje.

Tokom pripreme predloga zakona uzima se u obzir mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo Vlade. Kod podzakonskog akta i strategije, put je kraći, utoliko što su to akta koje usvaja Vlada, te se prema članu 38. Poslovnika, predlog upućuje

Vladi na utvrđivanje i usvajanje. Kada je reč o podzakonskim aktima koje donosi Vlada, kao što su uredbe i odluke, isti ne prolaze kroz skupštinski postupak, već se na sednici Vlade predlog akta usvaja ili odbacuje (Poslovnik Vlade 2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014).

Postupak javne rasprave održava se najčešće kada je zakon u obliku nacrt, tj. nakon što resorno ministarstvo, odnosno predlagač, usvoji radnu verziju prethodno izrađenu u okviru radne grupe. Postupak počinje objavljivanjem javnog poziva za učešće, zajedno sa objavljivanjem programa javne rasprave na internet stranici predlagača (Vladinog tela koje predlaže akt) i elektronskom portalu „e-Uprava”. Rok za slanje predloga na akt u pisanom ili elektronskom obliku je najmanje 15 dana od dana objavljivanja poziva, dok sama javna rasprava traje najmanje 20 dana. Takođe, predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu „e-Uprava” najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave. Ukupno od datuma objavljivanja javne rasprave do izrade i objavljivanja izveštaja o održanoj javnoj raspravi treba da prođe najmanje 35 radnih dana. Ovim postupkom obuhvaćen je samo pravni akt u nivou zakona, dok se ostala akta, poput podzakonskih akata i strategija razvoja ne navode. Kada je reč o izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi, ne navodi se šta isti treba da sadrži (Otvoreni parlament, 2015: 7–8; Poslovnik Vlade 2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014).

Odnos hitnog zakonodavnog postupka i javne rasprave

Česta greška koja se pravi kod osnova za održavanje javnih rasprava jeste shvatanje da je on nužno uslovljen prirodom zakonodavnog postupka, tj. da li je isti redovni ili hitni postupak. Međutim, ova razlika se odnosi samo na postupak donošenja zakona u Narodnoj skupštini, a ne i za radnje koje prethode skupštinskim. Prema članu 154. Poslovnika Narodne skupštine, („Službeni glasnik RS”, broj 14/09), redovni postupak iziskuje rok od najmanje 15 dana od ulaska predloga zakona u skupštinski postupak, odnosno dostavljanja istog skupštinskim telima i poslanicima, do uvrštavanja istog u dnevni red sednice Skupštine. S druge strane, prema članovima 167. i 168. kroz hitni postupak predlog se može naći na dnevnom redu sednice, ako je u skupštinski postupak ušao

najkasnije 24 časa pre održavanja same sednice. Prema tome, predlog preskače određene faze u skupštinskom postupku, poput pretresa i rasprave na sednici nadležnog skupštinskog odbora, ali u Poslovniku Vlade i Poslovniku Narodne Skupštine nije navedeno da isti preskače faze, poput izrade radne verzije zakona, utvrđivanja nacрта zakona, javne rasprave i usvajanja predloga zakona u Vladi. Dakle, kao što je navedeno na početku rada, bilo da je zakonodavni postupak redovan ili hitan, on predstavlja odnos između Vlade i Narodne skupštine, a ne odnos između Vlade i javnosti (Vuković 2013: 8–9). Održavanje javne rasprave o određenom nacrtu zakona nije uslovljeno prirodom zakonodavnog postupka.

S druge strane, osim vladinih tela, predlađači zakonskih predloga mogu da budu i tela koja su odgovorna Narodnoj skupštini (poput Narodne banke Srbije, Zaštitnika građana itd.), narodni poslanici, kao i sami građani. Od ove tri grupe mogućih predlagača zakonskih predloga samo vladina tela imaju dovoljno mogućnosti za samostalno uređivanje istih. Međutim, ova tela se vode svojim unutrašnjim pravilnicima, poslovnica o radu ili posebnim zakonima na osnovu kojih su osnovani. Za njih ne važe stavke Poslovnika Vlade. Stoga, i pitanje javnih rasprava, kada je reč o zakonskim predlozima ovih tela, može drugačije da se uredi.

Pored dva gorenavedena akta, javna rasprava, kao faza zakonodavnog postupka je obrađena i u sledećim dokumentima: Jedinственим методолошким pravilima za izradu propisa, Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji i Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017, Strategiji regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. i Rezoluciji Narodne skupštine o zakonodavnoj politici.

Zakonodavni odbor Narodne skupštine usvojio je 2010. godine Jedinствена методолошка pravila za izradu propisa („Službeni glasnik RS”, br. 21/2010) kao vodič i standarde u vezi sa izradom pravnih propisa u Republici Srbiji. Jedinствена методолошка pravila za izradu propisa ne sadrže norme koje se odnose na javne rasprave u pripremi zakona ili drugih akata. Jedina norma koja stoji u vezi s javnim raspravama jeste ona iz člana 59, gde se kaže da obrazloženje predloga propisa, „po pravilu” i „u skladu s Poslovníkom Narodne skupštine” treba da sadrži analizu efekata propisa, gde mora da stoji

odgovor na pitanje „da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu?”

Deo III.D.1 Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, 9/14, 42/14 – ispravka) i Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017 („Službeni glasnik RS”, br. 31/2015) se gotovo u celosti bave unapređenjem uslova za učešće zainteresovanih strana kada je reč o aktivnostima javne uprave. Strategija se ovde naročito osvrće na praksu održavanja javnih rasprava, a izostanak javne rasprave pravda „potrebom za hitnim procedurama izrade i usvajanja zakona”.

Problem ograničenog i neujednačenog učešća javnosti u zakonodavnom procesu prepoznat je i u novoj Strategiji regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020 („Službeni glasnik RS”, br. 8/2016). Tako se četvrti poseban cilj Strategije odnosi na unapređenje uloge građana i privrede u sistemu upravljanja javnim politikama, donošenju propisa i unapređenju administrativnih procedura. Da bi se postigao ovaj cilj Akcionim planom su predviđene mere kojima se uvode standardi za učešće građana i privrede u sistemu upravljanja javnim politikama i donošenju propisa. U delu pod nazivom „II. Razlozi za donošenje Strategije” navode se i sledeći nedostaci u pogledu održavanja javne rasprave: javne rasprave se ne održavaju za zakone kojima se bitno ne menja pravni režim u posmatranoj oblasti, nije propisano koje ciljne grupe se pozivaju da učestvuju na javnim raspravama i kako da učestvuju, ne postoje standardi izrade izveštaja o sprovođenju javnim raspravama, dok izveštaji ne sadrže sve neophodne podatke. Stoga se, kao i u prethodnim strategijama, navodi da je potrebno propisivanje kada su u pitanju javne rasprave, potrebno je propisivanje metodoloških pravila za sprovođenje javne rasprave, standarizovanje procesa sprovođenja javne rasprave i obezbeđivanje odgovarajućeg učešća zainteresovanih strana i ciljnih grupa. Prema propratnom akcionom planu, ova aktivnost je trebalo da se uradi tokom drugog kvartala 2016. godine, međutim, danas, u poslednjem kvartalu 2016. godine, to se još nije desilo.

Podsetimo, Strategija regulatorne reforme u Republici Srbiji za period od 2008. do 2011. godine, sa Akcionim planom („Službeni glasnik RS”, br. 94/08) godine počivala je na načelima dobre regulatorne prakse gde se, između ostalih, ubraja i načelo transparentnosti. Pod ovim načelom se podrazu-

meva i da je „o propisu sprovedena odgovarajuća javna rasprava i konsultacije”. Kako nije navedena vrsta zakona, zaključuje se da bi ovim načelom trebalo da budu obuhvaćeni svi predlozi zakona. Prpratnim akcionim planom bilo je predviđeno do 2011. godine da se uredi oblast javne rasprave. Ovaj plan je našao svoj oblik u određenoj meri u Poslovniku Vlade, ali, kao što je gore prikazano, ovo nije detaljnije uređeno. U Strategiji regulatorne reforme od 2012. do 2014. godine navodi se da nije sprovedena mera oko donošenja „propisa, odnosno akta kojim bi se uredila pitanja koja se odnose na: (...) javnu raspravu (program javne rasprave, način sprovođenja javne rasprave, rokovi održavanja javne rasprave, način na koji će nacrti republičkih propisa biti učinjeni dostupnim zainteresovanim stranama tokom javne rasprave i druga pitanja od značaja za kvalitet sprovođenja javne rasprave)”. Stoga je nova strategija kao prvu meru za postizanje njenih ciljeva navela unapređenje sistema transparentnosti planova regulatornih aktivnosti i transparentnosti postupka izrade i donošenja propisa i to u vidu zakona. Pod ovom merom stoji i da „praksa sprovođenja javnih rasprava treba da

bude ujednačena i predvidiva, kako u pogledu obaveze njenog sprovođenja, tako i u pogledu njenog trajanja i modaliteta sprovođenja”.

Kao i u strategijama regulatorne reforme, i u Akcionom planu za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. („Službeni glasnik RS”, 93/2016) navodi se da će se postupak javnih rasprava urediti kroz zakon. Akcioni plan ovde uvodi nove rokove, tj. navodi da će se ta obaveza izvršiti od četvrtog kvartala 2016. do drugog kvartala 2017. godine. To je zasad najskorije određeni rok za uređenje instituta javnih rasprava u Republici Srbiji.

U sadržaju Rezolucije Narodne skupštine o zakonodavnoj politici („Službeni glasnik RS”, broj 55/13), usvojenoj 2013. godine, navodi se da je „u cilju povećanja kvaliteta zakonodavnog procesa i rezultirajućih propisa, neophodno pravilima urediti ili razraditi: (...) konsultacije i javnu raspravu relevantnih učesnika, međuinstitucionalnu koordinaciju i saradnju državnih organa i organizacija (...)”. Na ovaj način članovi najvišeg zakonodavnog tela u

Naziv	Vrsta	Usvojen	Istekao	Javne rasprave	Odnos prema institutu javnih rasprava
Zakon o državnoj upravi	zakon	2005. godine, dopunjen 2007, 2010. i 2014. godine	nije	delom pokriva.	okvirno uređuje
Poslovnik Vlade	podzakonski akt	usvojen 2006. godine, dopunjen 2008, 2009, 2010, 2011, 2013. i 2014. godine	nije	pokriva	uređuje institut, ali ne sve delove
Poslovnik Narodne skupštine	podzakonski akt	usvojen 2010. godine, dopunjen 2011. godine	nije	ne pokriva	nema
Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa	unutrašnja pravila	usvojen 2010. godine	nije	delom pokriva	navodi potrebu za uređenjem
Strategija reforme javne uprave	strateški dokument	usvojen 2014. godine	nije	delom pokriva	utvrđuje stanje
Strategija regulatorne reforme od 2008. do 2011. godine	strateški dokument	usvojen 2008. godine	2011. godine	pokriva	propisuje mere za uređenje
Strategija regulatorne reforme od 2012. do 2014. godine	strateški dokument	usvojen 2013. godine	2014. godine	pokriva	propisuje mere za uređenje
Strategija regulatorne reforme od 2016. do 2020. godine	strateški dokument	usvojen 2016. godine	nije	pokriva	propisuje mere za uređenje
Akcionni plan za Partnerstvo za otvorenu upravu za 2016. i 2017. godinu	strateški dokument	usvojen 2016. godine	nije	pokriva	propisuje mere za uređenje
Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici	rezolucija parlamenta	2013. godine	nije	delom pokriva	navodi potrebu za uređenjem

Tabela 1: Dokumenti koji se bave institutom javnih rasprava u Srbiji

državi su uočili potrebu da se i ova faza dalje uredi. Ovom rezolucijom Narodna skupština očekuje od svih učesnika u zakonodavnom procesu da poštuju načelo javnosti koje podrazumeva javno predstavljanje polaznih osnova zakonskog uređivanja date oblasti, naročito ciljnim grupama na koje se odnosi, te najavu, pripremu i usvajanje propisa u redovnom zakonodavnom postupku koji omogućava kvalitetno učešće javnosti na koju se ti propisi primenjuju.

Na osnovu gorenavedenog, može se zaključiti da u pravnom sistemu Srbije ne postoji odrednica pojma „javna rasprava”. Pored toga, nije jasno šta predstavlja „sistemski zakon”, kao i šta su „bitne promene rešenja” postojećeg pravnog okvira. Sam postupak javne rasprave nije razrađen i ureden, te se isti različito tumači. Ovo tumačenje je najčešće na odboru Vlade. Takođe, jasan osnov za održavanje postupka javne rasprave nije naveden. To, takođe, ostaje diskreciono pravo odbora.

U narednom poglavlju, koje obrađuje studiju slučaja o sprovođenju javnih rasprava u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, predstavimo podatke prikupljene tokom analiziranja otvorenosti i inkluzivnosti izrade nacrtu pravnih akata u 2015. godini. Radi se o zakonima čije je usvajanje u 2015. godini bilo predviđeno Nacionalnim programom za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Evropskom unijom (NPAA). Takođe, radi se i o drugim planiranim pravnim aktima, uredbama i odlukama predviđenim NPAA, u čiji postupak izrade je moguće uključivanje javnosti, odnosno održavanje javne rasprave.

2.3. STUDIJA SLUČAJA O SPROVOĐENJU JAVNIH RASPRAVA U PROCESU USKLAĐIVANJA NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA SA ZAKONODAVSTVOM EVROPSKE UNIJE U PERIODU 1. JANUAR–31. DECEMBAR 2015. GODINE

U posmatranom periodu, od 1. januara do 31. decembra 2015. godine, utvrđeni su predlozi ili su usvojena 42 akta predviđena Nacionalnim planom za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije za 2015. godinu, koji svojim tipom spadaju u grupu akata za koje Poslovnik Vlade predviđa održavanje javne rasprave u procesu njihove izrade.

Posmatrani su zakoni, kao i podzakonska akta – uredbi i odluke. Dok je javna rasprava prisutan

mehanizam u procesu izrade posmatranih nacrtu zakona, uredbi i odluke su u svim posmatranim slučajevima usvajane bez prethodno održanih javnih rasprava. Član 41. Poslovnika o radu Vlade navodi da je moguće održavanje javnih rasprava i za podzakonska akta, međutim, ne predviđa javne rasprave kao obavezan korak u postupku njihove izrade.

Kategorizovano prema tipu posmatranih akata, ukupan broj posmatranih nacrtu zakona utvrđenih u 2015. od strane Vlade Republike Srbije je 24, dok je ukupan broj posmatranih usvojenih podzakonskih akata 18. Javna rasprava je sprovedena za 16 pravnih akata u pitanju, odnosno u 38.09% posmatranih slučajeva, i to samo za nacrtu zakone (grafički prikaz dostupan u Tabeli 2).

Tip akta	Ukupan broj posmatranih akata u periodu 1. januar–31. decembar 2015	Ukupan broj održanih javnih rasprava	Procenat slučajeva u kojima je javna rasprava održana
Nacrti/ predlozi zakona	24	17	71%
Podzakonska akta (uredbi i odluke)	18	0	0%
Ukupno u odnosu na broj posmatranih akata	42	17	40%

Tabela 2: Odnos tipova usvojenih akata u posmatranom periodu i održanih javnih rasprava

Najaktivniji po broju izrađenih akata u posmatranom periodu bili su: Ministarstvo finansija – 8 akata, od čega 4 nacrtu zakona i 4 podzakonska akta; Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture – 7 akata, od čega 5 nacrtu zakona i 2 podzakonska akta; kao i Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine – 7 akata, od čega 6 nacrtu zakona i 1 podzakonski akt. Pored ova tri ministarstva, obaveze predviđene NPAA-om su u posmatranom periodu ispunjavali i: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija (4); Ministarstvo rudarstva i energetike (4); Ministarstvo privrede (2); Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (2); Uprava za javne nabavke (2); Zavod za statistiku (2); Ministarstvo unutrašnjih poslova (1); Ministarstvo zdravlja (1); Narodna banka Srbije (1) i Zavod za intelektualnu svojinu (1).

Važno je napomenuti da Predlog zakona o potvrđivanju izmena i dopuna Konvencije o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, koji je bio u nadležnosti Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, nije uzet u razmatranje. Zakoni kojima se potvrđuju međunarodno preuzete bilateralne i multilateralne obaveze, su akta gde je tekst već unapred utvrđen, koji najčešće ne podležu javnoj raspravi, kao i akta gde su moguće vrlo male ili nikakve izmene tokom skupštinskog postupka. Zbog toga, pomenuti Predlog zakona u ovoj analizi neće biti razmatran.

Uprava za javne nabavke i Zavod za intelektualnu svojinu su dve institucije koje nisu održale nijednu javnu raspravu za zakone predviđene NPAA, koji su usvojeni u 2015. godini, a nalazili su se na njihovoj agendi.

Ovde se ubrajaju i Ministarstvo rudarstva i energetike, kao i Zavod za statistiku, kao institucije koje nisu održale nijednu javnu raspravu za akta iz njihove nadležnosti, s obzirom na to da su na njihovoj agendi bila samo podzakonska akta. Kako je analizom utvrđeno da nijedan podzakonski akt nije podlegao mehanizmu javne rasprave, ova akta ćemo izuzeti iz predstojeće statistike i dalje analize. Korišćenje mehanizma javnih rasprava, analiziraćemo u onim slučajevima gde je on primenjen, odnosno u procesu izrade zakona.

U tabeli 3 predstavljen je odnos posmatranih zakona i održanih javnih rasprava prema nadležnim institucijama.

Važno je metodološki napomenuti da, s obzirom na dinamiku usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU i na često odstupanje i kašnjenje u odnosu na plan utvrđen NPAA, kao i neusklađenost godišnjeg Plana rada Vlade i ovog dokumenta, ova analiza je obuhvatila sva akta koji su bili na agendi za usvajanje u 2015. godini. Prilikom analize, uzeli smo u obzir ona pravna akta koja su preneti na usvajanje, u bilo kojoj fazi (izrada nacrti ili utvrđivanje predloga od strane Vlade u slučaju zakonskih akata), iz 2014. u 2015. godinu na usvajanje, kao i akta koja su izrađena tokom 2015, a potom usvojena u skupštinskoj proceduri 2016. godini.

Akta koja je NPAA planirao za NPAA za usvajanje u 2014. godini, a koja su preneti u 2015. godinu, su sledeća:

- Zakon o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma (Predlog zakona utvrđen od strane Vlade Republike Srbije 30.10.2014; Zakon usvojen 20.3.2015);
- Zakon o izmenama i dopunama carinskog zakona (Predlog zakona utvrđen od strane Vlade Republike Srbije 31.7.2014; Zakon usvojen 20.3.2015);

Institucija	Broj zakona koji su usvojeni ili su se nalazili u proceduri usvajanja	Ukupan broj održanih javnih rasprava
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	5	4
Ministarstvo privrede	1	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1	1
Ministarstvo finansija	4	2
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	1	1
Ministarstvo rudarstva i energetike	samo podzakonska akta	0
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	6	4
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	2	2
Ministarstvo zdravlja	1	1
Uprava za javne nabavke	1	0
Zavod za intelektualnu svojinu	1	0
Zavod za statistiku	samo podzakonska akta	0
Narodna banka Srbije	1	1

Tabela 3: Odnos broja posmatranih pravnih akata i održanih javnih rasprava prema nadležnim institucijama

- Zakon o oružju i municiji (Predlog zakona utvrđen od strane Vlade Republike Srbije 25.12.2014; Zakon usvojen 20.2.2015);
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna (Predlog zakona utvrđen od strane Vlade Republike Srbije 25.12.2014; Zakon usvojen 15.5.2015);
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bankama (Predlog zakona ušao u skupštinsku proceduru 20.1.2015 – nedostupan datum njegovog utvrđivanja na Vladi; Zakon usvojen 15.5.2015).

Akta koja su planirana za usvajanje u 2014. godini, a sa čijom izradom i usvajanjem se kasnilo, tako da su ona preneti u 2015. godinu, takođe su uzeta u razmatranje. Radi se o sledećih šest akata:

- Zakon o osiguranju depozita (javna rasprava o nacrtu zakona održana u periodu od 26.12.2014. do 14.1.2015);
- Zakon o Agenciji za osiguranje depozita (javna rasprava o nacrtu zakona održana u periodu od 26.12.2014. do 14.1.2015);
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vazдушnom saobraćaju;
- Zakon o jakim alkoholnim pićima (javna rasprava o nacrtu zakona održana u periodu od 29.06. do 18.7.2015);
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o standardizaciji (Predlog zakona utvrđen od strane Vlade Republike Srbije 12.3.2015);
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu (Predlog zakona utvrđen od strane Vlade Republike Srbije 19.12.2015).

Ukupno 11 od 24 posmatrana zakonska akta usvojeno je u 2015. godini, iako je njihovo usvajanje bilo predviđeno NPAA i Planom rada Vlade u 2014. godini, što čini 46% od ukupnog broja zakona.

Takođe, uzeli smo u obzir i jedan zakon, čije je usvajanje predviđeno NPAA u 2015. godini, a našao u skupštinskoj proceduri na agendi za usvajanje u 2016:

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o stočarstvu (Predlog zakona utvrđen od strane Vlade Republike Srbije 25.12.2015. godine, usvojen u skupštinskoj proceduri 19.2.2016. godine).

Zakoni čije je usvajanje, takođe, bilo predviđeno u poslednjem kvartalu 2015. godine, a koja su usvojena tek naredne godine su i tri nacrti zakona koja je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine uputilo na mišljenje Evropskoj komisiji pre njihovog utvrđivanja od strane Vlade. Analizom

smo uzeli i njih u razmatranje, a radi se o sledećim propisima koje je Narodna skupština usvojila 19. februara 2016. godine:

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom;
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine;
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode.

2.3.1. Postupak održavanja javnih rasprava

Od 24 posmatrana zakonska akta u fazi njihovih nacrti, za 17 je održana javna rasprava. Javna rasprava nije održana za sledećih 7 nacrti zakona:

- Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koji je bio u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine;
- Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o vazдушnom saobraćaju, u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture;
- Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Carinskog zakona, koji je bio u nadležnosti Ministarstva finansija;
- Nacrt Zakona o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma, koji je bio u nadležnosti takođe Ministarstva finansija;
- Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o stočarstvu, koji je bio u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine;
- Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, koji je bio u nadležnosti Uprave za javne nabavke;
- Nacrt Zakon o izmenama i dopunama Zakona o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna, koji je bio u nadležnosti Zavoda za intelektualnu svojinu.

Od navedenih 7 zakonskih akata, jedan je usvojen po hitnom postupku (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine), dok je za drugi (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vazдушnom saobraćaju) dobijeno obrazloženje od resornog ministarstva da je prvobitno planirano donošenje novog zakona u celosti, te da je javna rasprava održana u 2014. godini, kada je planirano njegovo usvajanje. Nakon održane javne rasprave odustalo se od donošenja novog zakona, već je odlučeno da budu urađene izmene i dopune na postojeći zakon. Javna rasprava nije održana za Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o vazдушnom saobraćaju.

Iako se radi o visokom procentu (71%) kada se radi o nacrtima zakona za koje su javne rasprave održane, važno je u daljoj analizi uzeti u razmatranje proceduralne aspekte uključivanja javnosti u izradu propisa. U kojoj meri nadležne institucije poštuju postupak održavanja javnih rasprava posmatrano je u odnosu na proceduru, koju bliže uređuje član 41. Poslovnika o radu Vlade na osnovu člana 77. Zakona o državnoj upravi.

Rezultati sprovedene analize o postupku sprovođenja javne rasprave pokazuju da nadležne institucije obično preskoče nekoliko koraka u postupku organizacije i sprovođenja javne rasprave, kao i razmatranja njenih rezultata i izveštavanja javnosti o rezultatima javne rasprave.

U skoro polovini slučajeva, odnosno kod 8 posmatranih nacrti zakona (47%) za koje je javna rasprava održana, nije bilo moguće pronaći obaveštenje o održavanju javne rasprave i poziv za učešće javnosti. I pored obaveze, koju propisuje član 41. Poslovnika o radu Vlade da se obaveštavanje i pozivanje javnosti da uzme učešće u procesu vrši putem portala „e-Uprave” i sajta nadležne institucije – predlagača propisa, u 47% navedenih slučajeva ni na portalu „e-Uprave”, ni na sajtu predlagača nije bilo moguće pronaći obaveštenje, odnosno, poziv za učešće. S druge strane, na portalu „e-Uprave” obaveštavanje i pozivanje javnosti za učešće u javnoj raspravi postoji za 4 nacrti zakona, dok se kod preostalih 5 ta informacija nalazi samo na sajtu predlagača.

Portal „e-Uprava”, kao projekat Direkcije za elektronsku upravu, ima funkciju da bude glavna tačka komunikacije državnih organa i javne administracije s građanima u pogledu olakšavanja pronalazanja informacija, kao i platforma koja obezbeđuje učešće građana u procesu donošenja odluka. Međutim, javne vlasti ne prepoznaju u dovoljnoj meri značaj elektronske uprave, te na taj način otežavaju uvođenje ovog načina pružanja usluga koji treba da utiče na povećanje odgovornosti javnih vlasti kroz jačanje transparentnosti i olakšavanje participacije. Samim tim, iako je komuniciranje sa građanima preko portala „e-Uprava” u analiziranom slučaju javnih rasprava ustanovljeno kao obavezujuće to opet nije sprečilo nadležne institucije da se o tu obavezu ogluše.

U potrazi za informacijama o održanim javnim raspravama preko sajtova predlagača propisa nailazili smo ponovo na različita rešenja, koja su nam u nekim slučajevima olakšavala, ali u nekim

i veoma otežavala dolazak do traženog podatka. Tako se obaveštenja i pozivi za javnost, kao i informacije o održanim javnim raspravama nalaze na sajtovima predlagača u sekcijama „vesti”, „saopštenja”, „arhiva” i slično, što čini potragu za informacijom teškom, dok njen pronalazak zavisi od upornosti osobe koja je traži. S druge strane, u nekim slučajevima sajtovi institucija sadrže i poseban odeljak koji je posvećen javnim raspravama, ali to nije pravilo.

U slučajevima gde je obaveštenje, odnosno, poziv za učešće u javnoj raspravi postojalo, bilo na portalu „e-Uprave”, bilo na sajtu predlagača, ono je bilo upotpunjeno i zaključkom, kojim se utvrđuje program javne rasprave. Izveštaj o održanoj javnoj raspravi, kao još jedan dokument koji je nadležni organ obavezan da stavi javnosti na uvid (član 41. Poslovnika o radu Vlade), nije objavljen u većini posmatranih slučajeva u kojima je javna rasprava održana i on će biti poseban predmet dalje analize. Od 17 održanih javnih rasprava izveštaj je u elektronskoj formi bio dostupan javnosti u 7 slučajeva. Odnos između objavljenih poziva za učešće i dostupnih izveštaja iznosi 9 : 7 u našem slučaju. Takođe, izveštaji su često postavljeni u odvojenim objavama u odnosu na ona kojima se obaveštava i poziva javnost.

2.3.2. Izveštaji s javnih rasprava

Izveštaj o održanoj javnoj raspravi predstavlja glavni izvor informacija kako o toku samog procesa tako i o njegovim učesnicima, sadržaju diskusije i rezultatima. Uz obavezu objavljivanja obaveštenja i poziva za učešće javnosti u postupku javne rasprave, član 41. Poslovnika o radu Vlade ustanovljava i obavezu objavljivanja izveštaja, ponovo, i na portalu „e-Uprave” i na sajtu predlagača. U slučajevima u kojima je javna rasprava za nacrt zakona održana, izveštaj je bio dostupan u elektronskom formatu za samo 6 javnih rasprava. Praksa objavljivanja izveštaja je identična praksi objavljivanja obaveštenja i poziva kada se radi o korišćenju portala „e-Uprave”. Samo su 2 izveštaja⁴⁸ objavljena na portalu, i to u njegovom odeljku za javne rasprave, koji se ne koristi od 2014. godine, ali je i dalje dostupan za pretraživanje (<http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija>). Prilikom pretraživanja novog odeljka portala koji se odnosi na javne

⁴⁸ Izveštaj sa održane javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i izveštaj sa održane javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o standardizaciji.

rasprave (<http://javnerasprave.euprava.gov.rs>), nismo bili u mogućnosti da pronađemo izveštaje o održanoj raspravi za pomenuta navedena 2 zakona. Smatramo da je važno napomenuti da su obe javne rasprave bile održane u 2013. godini, odnosno skoro dve godine pre usvajanja akata, o čemu ćemo bliže diskutovati u kasnijoj analizi.

Slanjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, došli smo do informacije da je održano ukupno 17 javnih rasprava za 24 posmatrana nacrt zakona. Zahtevima smo došli do još 8 izveštaja o održanim raspravama. Kada se sabere broj izveštaja koji su već bili dostupni elektronskim putem (7) i onih koje smo dobili koristeći zahtev za pristup informacijama (8), dobije se broj od 15 izveštaja za ukupno 17 javnih rasprava. Dva izveštaja koja nedostaju su izveštaji za javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o bankama, u nadležnosti Narodne banke Srbije, kao i Nacrt zakona o žičarama za transport lica, u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.

Zajedničko za sve izveštaje, za koje smo ustanovili da postoje, jeste njihova neujednačena struktura. Član 41. Poslovnika o radu Vlade ne propisuje strukturu izveštaja o održanoj javnoj raspravi, već samo obavezu njegove izrade i objavljivanja u elektronskoj formi. S obzirom na činjenicu da javna rasprava predstavlja instrument uključivanja javnosti u proces donošenja odluka, izveštaj predstavlja osnovni izvor informacija koji može da nam kaže u kojoj meri je javnost bila uključena, kakav je bio kvalitet diskusije i pristiglih komentara na nacrt zakona, odnosno u kojoj meri je doprinosa javnosti, u našem slučaju civilnog društva, bio uvažen od strane javnih vlasti.

Izveštaji, u koje smo imali priliku da imamo uvid, variraju od veoma detaljnih do onih koji šturo i uopšteno predstavljaju rezultate javnih rasprava. Detaljni izveštaji na koje smo nailazili tako, pored osnovnih informacija o javnoj raspravi (koliko je trajala, u kom formatu je organizovana, gde je organizovana, koliko je bilo učesnika, koji su bili mogući formati dostavljanja komentara itd.), sadrže spisak učesnika, odnosno organizacija i institucija, s tačno navedenim komentarima na nacrt zakona i komentarima nadležnog organa o njihovom prihvatanju, odnosno neprihvatanju, sa obrazloženjima i u jednom i u drugom slučaju. Jedan od primera dobre prakse u kom smo naišli na ovakve izveštaje je slučaj javnih rasprava koje je održalo Ministarstvo

poljoprivrede i zaštite životne sredine za tri nacrt zakona: Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom, kao i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode.

Pored ovih primera dobre prakse, ostali izveštaji u koje smo imali uvid variraju i pretežno se razlikuju po strukturi i po detaljnosti informacija.

2.3.3. Evidentiranje učesnika javne rasprave

Lista učesnika je u većini slučajeva predstavljena kroz uopšteno navođenje onih prisutnih koji se razlikuju od nadležnog organa i prisutnih državnih institucija povezanih s temom nacrt akta. Formatu u kojima se navode drugi učesnici u javnoj raspravi, a na koje smo nailazili su sledeći: „...zainteresovani učesnici javne rasprave⁴⁹ izneli su sugestije i primedbe na nacrt zakona...”, „...u javnoj raspravi je učestvovao veći broj zainteresovanih predstavnika privrede, republičke i pokrajinske privredne komore, strukovnih udruženja, obrazovnih institucija, republičkih i lokalnih organa uprave, i mnogih drugih zainteresovanih lica...”⁵⁰ ili „...u izradu nacrt uključili su se i drugi zainteresovani subjekti, predstavnici državnih organa, kao i eminentni stručnjaci u ovoj oblasti”⁵¹. U ukupno 9 izveštaja, učešće organizacija civilnog društva se ne spominje, dok se u 3 izveštaja spominju konstrukcije kao što su „predstavnici nevladinog sektora”, „udruženja” i „građani”.

Zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja u nekoliko slučajeva uspele smo da dodemo do liste za upisivanje učesnika u javnim raspravama, kao instrumenta evidentiranja prisutnih, ali iz njih nismo bili u mogućnosti da saznamo više o učešću organizacija civilnog društva, niti o dinamici i kvalitetu njihovog doprinosa, na odnosnim raspravama.

Stvarna slika o učešću organizacija civilnog društva u procesu javne rasprave stiže se jedino kroz pomenute izveštaje Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine.

2.3.4. Ocena pristiglih predloga i sugestija

Sličan princip prati i izveštavanje o pristiglih komentarima i sugestijama. Način na koji se ovaj segment obrađuje u izveštajima takode varira – od

49 prim. aut.

50 prim. aut.

51 prim. aut.

postojanja posebnog odeljka u tekstu s detaljnim pojašnjenjima nadležne institucije zašto je pristigli komentar prihvaćen, odnosno odbačen; do konstatacija u tekstu izveštaja da je nešto prihvaćeno, odnosno odbačeno; odnosno do izostanka navođenja daljeg statusa komentara i sugestija. Poslednja dva slučaja, koji su i najčešći, ukazuju na nemaran odnos javnih vlasti prema učešću i doprinosu javnosti, te se čini da se postupak javne rasprave organizuje zarad zadovoljenja bazičnih standarda, a ne zarad istinske volje da se sam proces kao i kvalitet zakonskih rešenja poboljša.

Podsećamo, na osnovu člana 41. Poslovnika Vlade, predlagač i nije dužan da tu lošu praksu ispravi, jer ovim aktom nije uređen sadržaj izveštaja s javnih rasprava. S druge strane, brojni primeri loše prakse u sprovođenju odredbi Poslovnika o radu Vlade, koje smo navodili, otežava javnosti učešće u procesu donošenja odluka u svim njegovim fazama i povećava jaz između organa javne vlasti i građana. Čini se da organi javnih vlasti javnu raspravu shvataju isključivo kao formalnu obavezu, a ne kao mehanizam za unapređenje javnih politika. Zbog toga se javnoj raspravi ne posvećuje dužna pažnja, a nepoštovanje Poslovnika ne predviđa sankcije za njegovo nepoštovanje.

2.3.5. Vremenski rokovi održavanja javnih rasprava

Na osnovu elektronski dostupnih obaveštenja, poziva i izveštaja o održanim javnim raspravama, kao i na osnovu onih koji su prikupljeni upućivanjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, došli smo do zaključka da nadležni organi poštuju obavezan minimalan rok od 20 dana za održavanje javne rasprave, što je ustanovljeno kao obaveza članom 41. Poslovnika o radu Vlade. Samo u jednom slučaju, odnosno u slučaju javne rasprave za Nacrt zakona o oglašavanju, u nadležnosti Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, rasprava je trajala duže od predviđenog minimuma. Ovo je još jedan dokaz u prilog našem zaključku da je pravo na učešće javnosti u procesu donošenja odluka shvaćeno kao formalna obaveza za organe javne vlasti, a ne kao mogućnost da se na taj način predloženi propisi unaprede.

Još jedan problem koji se javlja jeste i vremenski period koji prođe od momenta održavanja javne rasprave do momenta usvajanja akta u skupštinskoj proceduri. U nekoliko posmatranih slučajeva, javna rasprava je održana i do dve godine pre trenutka usvajanja (u našem slučaju 2013. godine). Ovakve

situacije dovode u pitanje kvalitet završnog akta i pored činjenice da je javne rasprave bilo. Odlaganje usvajanja akta poništava efekat javne rasprave, čak i ako je ona zadovoljila proceduralne zahteve i bila sprovedena u atmosferi konstruktivne rasprave i izražene aktivnosti organizacija civilnog društva. Ovo je naročito slučaj kada se prostor između održane javne rasprave i usvajanja finalne verzije akta meri godinama. U dugom vremenskom periodu svakako se može očekivati da će doći do promena u okolnostima koje mogu da utiču na rešenja predviđena aktom, odnosno da dovedu u pitanje njegovu implementaciju. Samim tim je bilo neophodno ponoviti čitav postupak za potrebe revizije nacrtu zakona, te organizovati novu javnu raspravu. I ova činjenica govori u prilog da je pravo javnosti da učestvuje u izradi propisa shvaćeno strogo formalno i da ono za organe javne vlasti predstavlja obavezu, a ne mogućnost.

2.4. ULOGA EVROPSKE KOMISIJE U ZAKONODAVNOM PROCESU

Zbog obaveze usaglašavanja propisa s pravnim tekovinama Evropske unije značajnu ulogu u procesu usvajanja propisa ima i Evropska komisija. U fazi izrade nacrtu nadležna ministarstva dostavljaju Evropskoj komisiji radne verzije na mišljenje. Takva praksa postoji i u Crnoj Gori. Međutim, ova praksa nije formalno utvrđena.

Uključivanje Evropske komisije u proces izrade propisa, makar i u neformalnom smislu, utiče na učešće javnosti i transparentnost čitavog procesa. Prvo, primetili smo da Vlada Srbije kašnjenje u izradi pojedinih propisa opravdava kašnjenjem mišljenja iz Brisela. Pored toga, proces konsultacija sa Evropskom komisijom je prilično netransparentan. Javnost koja je zainteresovana za usvajanja određenog propisa nije u mogućnosti da sazna u kojoj fazi radna verzija propisa odlazi na mišljenje EK, kao ni to koje je primedbe i komentare Komisija uputila.

2.5. ZAKLJUČAK: ISPUNJAVANJE OBAVEZA UMETO KORISĆENJA MOGUĆNOSTI UKLJUČIVANJA JAVNOSTI

Prethodnom analizom postupka održavanja javnih rasprava za akta koja se usvajaju u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, prikazali smo pravni i institucionalnog okvir i praksu koja omogućava javnosti da ostvaruje uticaj na propise koji se usvajaju u procesu pristupanja. Osnovno polazište je da je za učešće javnosti neophodno da osnovni

procesni aspekti budu zadovoljeni, odnosno da se istinski uticaj može meriti tek kada postoje preduслови koji taj uticaj čine mogućim. Upravo su mane koje smo uočili u procesu, njegovom pravnom i institucionalnom okviru, razlog zbog kog nismo bili u mogućnosti da izmerimo uticaj civilnog društva u posmatranoj zakonodavnoj aktivnosti u posmatranom periodu. Ostaje utisak da javne vlasti posvećuju pažnju uključivanju javnosti u proces donošenja odluka samo zarad ispunjavanja formalne obaveze, a ne zarad unapređenja samih propisa.

Zaključak donosimo na osnovu nekoliko parametara, koje smo bliže analizirali, a koje ćemo ukratko ponoviti. Pre svega, glavni izvor informacija o učešću organizacija civilnog društva u javnim raspravama je izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi. Međutim, činjenica da ne postoji njegova jedinstvena definisana struktura, koja precizira koje informacije izveštaj s javne rasprave mora nužno da sadrži i u kom formatu, ostavlja nadležnoj instituciji prostor da o javnoj raspravi izveštava po sopstvenom nahodanju. Upravo je različito izveštavanje o posmatranim javnim raspravama, koje u većini posmatranih slučajeva nije sadržalo dovoljno precizne informacije o uključenosti civilnog društva, razlog što nije moguće doneti zaključak o kvalitetu otvorenosti i participativnosti čitavog zakonodavnog procesa. U osam od sedamnaest analiziranih javnih rasprava izveštaj uopšte nije objavljen i do dokumenta smo došli tek nakon slanja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. U dva posmatrana slučaja do izveštaja nismo mogli da dođemo i zaključujemo da nije ni izrađen.

Sledeći elementi govore o nemaru javnih vlasti i ukazuju na sklonost da se bave ispunjavanjem forme. Drugim rečima, stiče se utisak da javne vlasti teže ka tome da ispune nametnutu obavezu, pre nego što uključivanje javnosti vide kao mogućnost za unapređenje rada i kvaliteta propisa. Jedan od pokazatelja jeste i taj da je za jedan broj posmatranih zakona javna rasprava održana godinu i više dana pre njihovog usvajanja. U takvim okolnostima javna rasprava gubi svoj suštinski smisao zbog promene okolnosti i okruženja s proticanjem vremena. U slučaju kada između završene javne rasprave i usvajanja propisa protekne više od godinu dana neopravdano je isticati kao argumente da javna rasprava i učešće javnosti čine postupak njihovog usvajanja dužim.

Takođe, u prilog ovome govori i rok koji je ostavljen za održavanje javne rasprave od momenta njenog

raspisivanja, a koji je u svim posmatranim slučajevima, osim jednog, ispunjavao propisan minimum od 20 dana. Javne vlasti ne posvećuju javnoj raspravi dovoljno pažnje, pa samim tim i ne primenjuju u potpunosti postupak koji propisuje Poslovnik o radu Vlade. Za nepoštovanje Poslovnika Vlade državni službenici ne snose nikakvu odgovornost. U tom pogledu, dokumentovali smo različitu praksu objavljivanja poziva za učešće javnosti, procedura za organizovanje javnih rasprava; korišćenje portala „e-Uprave” i objavljivanja izveštaja.

Uz opravdanje da dinamika procesa evropskih integracija zahteva ubrzan postupak, ograničava se prostor za sprovođenje javnih rasprava i uključivanje građana, što ima negativne implikacije na kvalitet i primenljivost samih zakona. U odvojenom delu analize prikazali smo kako odluka o održavanju javne rasprave i iniciranje hitnog postupka za usvajanje akta nisu u međusobnoj korelaciji, s obzirom na to da je prvi vezan za ciklus izrade akta od strane izvršne vlasti, dok je drugi vezan za aktivnosti zakonodavne vlasti.

To je delimično i posledica nedostatka sistemskog pristupa uključivanju civilnog društva u proces kreiranja javnih politika, a prostor koji nacionalne institucije daju civilnom društvu, kao i stepen konsultacija s civilnim društvom, i dalje su pretežno formalni, po pravilu ne utiču na donosiocelu odluka i uglavnom služe za zadovoljenje bazičnih standarda i zahteva EU. Reforma upravljanja javnim politikama i regulatorna reforma sastavni su delovi reforme javne uprave u Srbiji, koji treba da omoguće okvir za učešće građana u izradi i sprovođenju javnih politika. Ovom procesu veliki zamajac daje proces evropskih integracija u kojem je reforma javne uprave postavljena kao jedan od ključnih uslova za pristupanje Srbije EU. Međutim, u uslovima ubrzane zakonodavne aktivnosti, koja se odvija u relativno kratkom vremenu zbog potrebe usaglašavanja propisa s pravnim tekovinama EU, treba raditi na daljem unapređenju procesa planiranja zakonodavnih aktivnosti i obezbeđivanju uslova za uključivanje javnosti u proces kreiranja politika, a naročito u procesu pripreme zakona, propisa i drugih akata.

Uočeno je da javna rasprava po pravilu izostaje kada su u pitanju podzakonski akti. Uredbe Vlade u posmatranom periodu nisu bile predmet javne rasprave, iako ovi propisi često uređuju konkretna pitanja koja zanimaju javnost. Poslovníkom Vlade utvrđeno je da se javna rasprava može organizovati i za podzakon-

ska akta, ali očigledno je da organi javnih vlasti ovu odredbu tumače na drugačiji način. Kada su u pitanju strategije i akcioni planovi, nije bilo dokumenata koji su u posmatranom periodu planirani za usvajanje prema NPAA. Međutim, u poslednjih nekoliko godina primećena je praksa održavanja javnih rasprava za strateška dokumenta.

2.6. PREPORUKE

- Godišnji plan Vlade Republike Srbije i NPAA treba da budu usaglašeni i plan Vlade usklađen s redovnim revizijama NPAA. Izveštaj o radu Vlade bi trebalo da sadrži objašnjenje zbog čega dolazi do odlaganja ili neispunjavanja planiranih obaveza da bi bilo moguće utvrditi uzroke, nedostatke i potrebe za unapređenjem administrativnih kapaciteta.
- U vršenju nadzorne funkcije nad radom Vlade, Narodna skupština bi trebalo da raspravlja o razlozima za neispunjavanje godišnjeg plana rada Vlade, kako bi se na taj način obezbedila bolja kontrola nad izvršnom vlašću i bolja koordinacija između izvršne i zakonodavne vlasti.
- Struktura i sadržaj izveštaja o sprovedenim javnim raspravama trebalo bi da bude utvrđena aktom Vlade i obavezujuća za sve organe koji sprovode javne rasprave. Izveštaji s javnih rasprava trebalo bi da obavezno sadrže spisak svih učesnika u javnoj raspravi, prikaz svih pristiglih komentara, predloga i sugestija i obrazloženje razloga za njihovo usvajanje, odbijanje, odnosno objašnjenje razloga zbog kojih prilog učesnika u javnoj raspravi uopšte nije uzet u razmatranje.
- Za propise koji ne budu usvojeni u roku od godinu dana od dana završetka javne rasprave potrebno je ponoviti postupak konsultacija s javnošću, jer s proticanjem vremena dolazi do promena u okruženju koje utiču na uspešnost u primeni propisa.
- Potrebno je obezbediti odgovornost nadležnih organa i državnih službenika za poštovanje procedura za sprovođenje javne rasprave (objavlivanje poziva za učešće javnosti u postupku javne rasprave, realizacija programa javne rasprave, sačinjavanje i objavljivanje izveštaja s javne rasprave u zakonom predviđenom roku na veb-sajtu predlagača i portalu „e-Uprave“). Ovu meru treba sprovesti izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi.
- Potrebno je uvesti jedinstvenu praksu u objavljivanju poziva, programa i izveštaja s javne rasprave na sajtu predlagača propisa i na portalu „e-Uprave“, kako bi javnost bila informisana na

adekvatan način. Ovo treba učiniti tako da: 1) sva neophodna dokumenta budu dostupna i na sajtu predlagača propisa i na sajtu portala „e-Uprave“; i 2) da sajtovi predlagača propisa budu ujednačeni tako da obavezno sadrže poseban i lako dostupan odeljak koji će se odnositi samo na javne rasprave.

- Sprovođenje javne rasprave trebalo bi da bude obavezno za sve zakone. Izuzeci od ove obaveze trebalo bi da budu jasno propisani, a slučajevi kada se javna rasprava ne sprovodi utvrđeni u odnosu na potrebu da se zaštiti pravo javnosti da učestvuje u procesu donošenja odluka i o tom procesu bude obaveštena. Potrebno je izmeniti Poslovnik Vlade (član 41), posebno u delu gde se nadležnom odboru Vlade daje diskreciono pravo da odlučuje o tome da li će organizovati javnu raspravu.
- Potrebno je da se nacrti podzakonskih akata kojima se obezbeđuje primena određenog zakona uvrste u program javne rasprave zajedno s nacrtom zakona, i da budu usvojeni istovremeno kada i zakon.
- Period trajanja javne rasprave trebalo bi da se određuje u odnosu na kompleksnost propisa i brojnost društvenih aktera na koje određeni propis utiče. Poštovanje minimalnog propisanog roka trajanja javne rasprave trebalo bi da bude izuzetak, a ne pravilo.
- Ukoliko je potrebno pribaviti mišljenje na tekst nacrta pravnog akta od Evropske komisije, Vlada bi trebalo da obavesti javnost da je nacrt upućen na mišljenje i da ga istovremeno učini javno dostupnim. Javnost bi trebalo da bude upoznata sa ulogom Evropske komisije u procesu izrade propisa, konsultacijama sa Evropskom komisijom i rezultatima tih konsultacija. Na taj način se proces evropskih integracija približava građanima i povećava poverenje u rad institucija.
- Evropska komisija bi trebalo da informiše javnost o postupku davanja mišljenja na nacrtu propisa koji se usklađuju sa zakonodavstvom Evropske unije i omogućiti zainteresovanim akterima da dostave svoje komentare, predloge i sugestije Evropskoj komisiji.
- Mišljenja Evropske komisije na nacrtu i predloge zakona učiniti javnim, odnosno dostupnim svim zainteresovanim stranama.
- Civilno društvo, ali i svi drugi zainteresovani akteri, trebalo bi da u najvećoj mogućoj meri koriste institucionalne mehanizme za učešće javnosti u procesu donošenja odluka. Povećano učešće javnosti u javnim raspravama bi moglo da utiče na promenu uočenih loših

praksi i popravilo bi kvalitet propisa. Korišćenjem mehanizama za zaštitu prava na učešće u procesu donošenja propisa (zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, pokretanje upravnog spora, inicijativa za ocenu ustavnosti i sl.) povećala bi se odgovornost i transparentnost organa javnih vlasti.

ANEKSI

LITERATURA

Uvod

Bogdanović, Marija; Mimica, Aljoša (2007), *Sociološki rečnik*, Zavod za udžbenike, Beograd.

Brnović, Lidija (2014), *Odgovorni građani, odgovorne vlade: Mapiranje mehanizama za participativni monitoring javnih politika u Crnoj Gori, Sistem Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori*.

Bulić, Muris; Ćilimković, Asmir (2014), *Javne rasprave u Bosni i Hercegovini: Od forme ka suštini*, Centri civilnih inicijativa.

Milovanović, Dobrosav; Nenadić, Nemanja; Todorčić, Vladimir (2012), *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Nemačko društvo za međunarodnu saradnju (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH*).

Nee, Victor (2005), *The New Institutionalism in Economics and Sociology*, Smelser, Neil J. ; Swedberg, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Vuković, Danilo (2013), *Kako nastaju zakoni u savremenoj Srbiji? Uloga društvenih interesa i institucija u zakonodavnom postupku*, SeConS – Beograd.

Schmitter, Philippe C. (2004), *The Ambiguous Virtues of Accountability*, *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 4, John Hopkins University Press, p. 47–60.

Williamson, Vanessa; Eisen, Norman (2016), *Does Open Government work?*, *Brookings Papers*, Brookings Institute, <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2016/12/08/does-open-government-work/>.

Poglavlje 1: Crna Gora

Adaptirani akcioni plan za poglavlje 23, *Pravosuđe i temeljna prava*, februar 2015.

Izveštaj o javnoj raspravi, *Zakon o Ustavnom sudu*, Ministarstvo pravde, decembar 2014. godine

Izveštaj za javne rasprave povodom *Nacrta zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim djelom*, Ministarstvo pravde, decembar 2014. godine

Izveštaj s javne rasprave povodom *Nacrta Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu*, Ministarstvo pravde, oktobar 2014. godine

Izveštaj s javne rasprave o *Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima*, Ministarstvo kulture, jul 2015. godine

Izveštaj s javne rasprave povodom *Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku*, Ministarstvo pravde, oktobar 2014. godine

Izveštaj o javnoj raspravi, *Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti*, februar 2015. godine

Izveštaj o javnoj raspravi, *Predlog zakona o arbitraži*, Ministarstvo pravde, april 2014. godine

Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o *Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o NVO*, Ministarstvo unutrašnjih poslova, septembar 2015. Dostupno na: http://www.mup.gov.me/ministarstvo/Javne_rasprave/152168/Izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-NVO.html

Izveštaj o održanoj javnoj raspravi povodom *Nacrta zakona o pripravniciima u sudovima i Državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu*, Ministarstvo pravde, oktobar 2016. godine

Izveštaj o održanoj javnoj raspravi povodom *Nacrta zakona o sudovima, Nacrta zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija i nacrtu zakona o Državnom tužilaštvu*, Ministarstvo pravde, jul 2014. godine

Marović Jovana, Muk Stevo „Crnogorski pregovori: Informacije samo za odabrane”, Institut alternativa, septembar 2015.

wMišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, 9. novembar 2010. godine

Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, „Službeni list CG” broj 7/12.

Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, „Službeni list CG”, broj 202/12.

Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Službeni list Crne Gore”, br. 005/12 od 23.01.2012, 025/12 od 11.05.2012, 044/12 od 09.08.2012, 061/12 od 07.12.2012, 020/13 od 26.04.2013, 017/14 od 04.04.2014, 006/15 od 10.02.2015, 080/15 od 31.12.2015, 035/16 od 03.06.2016, 041/16 od 06.07.2016, 061/16 od 26.09.2016, 073/16 od 25.11.2016.

Intervjui:

Merima Baković, načelnica Direkcije za krivično zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, 25. oktobar 2016.

Ana Novaković, izvršna direktorka Centra za razvoj nevladinih organizacija, 11. oktobar 2016.

Snežana Kaluđerović, koordinatorka programa Aktivno građanstvo u Centru za građansko obrazovanje, 11. oktobar 2016.

Sekretarijat za zakonodavstvo, oktobar 2016.

Vera Mijatović, pomoćnica generalnog sekretara Vlade, 26. oktobar 2016.

Vuk Maraš, direktor Monitoring programa u Mreži za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), 27. oktobar 2016.

Poglavlje 2 - Srbija:

Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. („Službeni glasnik RS”, 93/2016)

Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017 („Službeni glasnik RS”, br. 31/2015)

Drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) usvojen 17.11.2016: <http://www.seio.gov.rs/vesti.145.html?newsid=224>

Izveštaj o sprovođenju NPAA oktobar–decembar 2015: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_oktobar_decembar_2015.pdf

Izveštaj o sprovođenju NPAA za januar–jun 2015: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_januar_jun_15.pdf

Izveštaj o sprovođenju NPAA za jul–septembar 2015: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_jul_septembar_15.pdf

Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa („Službeni glasnik RS”, br. 21/2010)

Kako su pregovori Republike Srbije sa EU postali službena tajna?, <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/analize/1463/2016/07/16/kako-su-pregovori-republike-srbije-sa-eu-postali-službena-tajna-.html>

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije (2015), Saradnja organa državne uprave i organizacija civilnog društva – Početno istraživanje za potrebe izrade prve Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2015–2019, Beograd.

Otvoreni parlament (2015) Ka boljim zakonima – Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitan postupak, Beograd.

Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije, („Službeni glasnik RS”, broj 14/09)

Poslovnik Vlade Republike Srbije („Službeni glasnik RS” 76/2014)

Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici („Službeni glasnik RS”, broj 55/13)

Strategija regulatorne reforme u Republici Srbiji za period od 2008. do 2011. godine, sa Akcionim planom („Službeni glasnik RS”, br. 94/08)

Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020 („Službeni glasnik RS”, br. 8/2016)

Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, 9/14, 42/14 – ispravka)

Vuković, Danilo (2013), Kako nastaju zakoni u savremenoj Srbiji? Uloga društvenih interesa i institucija u zakonodavnom postupku, SeConS – Beograd.

Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 101/07, 95/10 i 99/14)

Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, broj 129/2007 i 83/2014-dr.zakon)

LISTA ANALIZIRANIH PRAVNIH AKATA

I CRNA GORA

Naziv akta	Datum raspisivanja javne rasprave	Datum održavanja okruglog stola	Datum objavljivanja izvještaja s javne rasprave	Broj OCD na javnoj raspravi ¹
Zakon o Sudskom savjetu 40 dana	10. 6. 2014.	27. 6. 2014. Podgorica 1. 7. 2014. Bijelo Polje 4. 7. 2014. Bar 10. 7. 2014. Podgorica	30. 7. 2014.	1
Zakon o sudovima 40 dana	10. 6. 2014.	27. 6. 2014. Podgorica 1. 7. 2014. Bijelo Polje 4. 7. 2014. Bar 10. 7. 2014. Podgorica	20. 7. 2014.	3
Zakon o Državnom tužilaštvu 40 dana	10. 6. 2014.	27. 6. 2014. Podgorica 1. 7. 2014. Bijelo Polje 4. 7. 2014. Bar 10. 7. 2014. Podgorica	20. 7. 2014.	/
Zakon o Ustavnom sudu 45 dana	1. 8. 2014.	11. 9. 2014.	1. 12. 2014.	3
Zakon o arbitraži 40 dana	15. 8. 2014.	7. 10. 2014. ²	23. 4. 2015.	2
Zakon o Centru za edukaciju u pravosuđu ³	Javni poziv za konsultacije objavljen 14. 5. 2014. Javni poziv za javnu raspravu raspisan 6. 3. 2015.	17. 3. 2015.	10. 6. 2015.	3
Zakona o pripravnicima u sudovima i Državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu ⁴ 40 dana	5. 8. 2015.	/	12. 10. 2016.	3 ⁵
Izmjene Zakona o poreskoj administraciji	Javna rasprava nije sprovedena. Nije na spisku zakona MF za sprovođenje rasprave.			
Izmjene Zakona o carinskoj službi	Javna rasprava nije sprovedena. Nije na spisku MF za sprovođenje javne rasprave.			
Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu 60 dana	4. 8. 2014.	22. 9. 2014.	14. 10. 2014.	4
Zakon o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku 40 dana	15. 8. 2014.	24. 9. 2014.	14. 10. 2014.	4
Zakon o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću 40 dana	10.10.2014.	12.11.2014.	2.12.2014.	/

1 Podaci su navedeni na osnovu informacija iz izvještaja s javnih rasprava, a brojčano su istaknute primjedbe koje su cjelovito navedene.

2 Iako je okrugli sto organizovan u oktobru, u izvještaju s javne rasprave je istaknuto da je rasprava trajala 40 dana.

3 Izmijenjen naziv zakona u odnosu na AP za poglavlje 23: Zakon o edukaciji u pravosuđu.

4 Izmijenjen naziv zakona u odnosu na AP za poglavlje 23: Zakon o pravosudnom ispitu.

5 Studenti tri crnogorska pravna fakulteta. Pristigli predlozi su grupisani, pa zbog toga ih nije bilo moguće predstaviti u brojkama.

Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti 40 dana	2. 10. 2014.	11.11. 2014.	20. 2. 2015.	1
Izmjene i dopune Zakona o elektronskim medijima 40 dana	3. 4. 2015.	28. 4. 2015.	3. 7. 2015.	2
Izmjene Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom u pogledu definicija i kaznenih odredbi	Javna rasprava nije sprovedena.			
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o NVO 40 dana	25. 6. 2015.	17. 7. 2015. 22. 7. 2015.	9. 9. 2015.	23/27 ⁶

II SRBIJA

Predlagač	Naziv akta	Da li je održana javna rasprava?	Datum održavanja javne rasprave	Datum objavljivanja izveštaja s javne rasprave	Broj OCD na javnoj raspravi ⁷
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Zakon o trgovačkom brodarstvu	DA	15.5.2015 – 3.6.2015.	Izveštaj dobijen na osnovu Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja	nepoznat
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Zakon o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju	DA	25.09.2014 – 14.10.2014.	Izveštaj dobijen na osnovu Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja	nepoznat
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Zakon o radnom vremenu posada vozila u drumskom prevozu i tahografima	DA	25.02.2015 – 16.03.2015	Izveštaj dobijen na osnovu Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja	nepoznat
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vazдушnom saobraćaju	NE	/	/	/
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Zakon o žičarama za transport lica	DA	20.8.2014 – 8.9.2014.	Izveštaj dobijen na osnovu Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja	nepoznat
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Zakon o oružju i municiji	DA	20.1.2014 – 20.02.2014.	Izveštaj dobijen na osnovu Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja	nepoznat
Ministarstvo finansija	Zakon o Agenciji za osiguranje depozita	DA	26.12.2014. – 14.01.2015.	Izveštaj dobijen na osnovu Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja	nepoznat
Ministarstvo finansija	Zakon o osiguranju depozita	DA		Izveštaj dobijen na osnovu Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja	nepoznat

⁶ Učestvovalo ukupno 27 organizacija/građana/članova Savjeta za saradnju Vlade i NVO, ali je 5 organizacija dostavilo zajedničke komentare.

⁷ Kategorija je uključena zbog potrebe poređenja s praksom u Crnoj Gori. Međutim, nije bilo moguće utvrditi precizan broj OCD koje su učestvovala na javnoj raspravi i dostavljale komentare tokom njenog trajanja, čak ni u slučajevima gde izveštaji postoje. Neprecizna evidencija i neujednačen postupak izveštavanja o održanoj javnoj raspravi onemogućili su utvrđivanje tačnog broja OCD.

Ministarstvo finansija	Zakon o izmenama i dopunama Carinskog zakona	NE	/	/	/
Ministarstvo finansija	Zakon o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma	NE	/	/	/
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	Zakon o oglašavanju	DA	01.01. – 03.02.2015	Izveštaj dobijen na osnovu Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja	nepoznat
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o turizmu	DA	26.1.2015 – 26.2.2015.	Dostupan na sajtu predlagača Datum objave: nepoznat	nepoznat
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu	DA	2.3.2013 – 23.12.2013.	Dostupan na portalu „e-Uprava” Datum objave: 12.1.2014.	nepoznat
Ministarstvo privrede	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o standardizaciji	DA	5.12.2013 – 26.12.2013.	Dostupan na portalu „e-Uprava” Datum objave: nepoznat	nepoznat
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o stočarstvu	NE	/	/	/
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	Zakon o jakim alkoholnim pićima	DA	29.06.2015 – 18.07.2015.	Dostupan na sajtu predlagača Datum objave: nepoznat	nepoznat
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine	NE	/	/	/
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	Zakon o izmenama i dopunama zakona o zaštiti životne sredine	DA	22.06.2015. – 12.07.2015.	Dostupan na sajtu predlagača Datum objave: nepoznat	nepoznat
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	Zakon o upravljanju otpadom	DA	22.06.2015. – 12.07.2015.	Dostupan na sajtu predlagača Datum objave: nepoznat	nepoznat
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode	DA	22.06.2015. – 12.07.2015.	Dostupan na sajtu predlagača Datum objave: nepoznat	nepoznat
Ministarstvo zdravlja	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti	DA	4.12.2015 – 31.12.2015.	Dostupan na sajtu predlagača Datum objave: nepoznat	nepoznat
Narodna banka Srbije ⁸	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bankama	DA	18.12.2014. – 05.01.2015.	Podnet Zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja za dostavljanje izveštaja Nije odgovoreno na zahtev	nepoznat
Uprava za javne nabavke	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama	NE	/	/	/
Zavod za intelektualnu svojinu	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna	NE	/	/	/

8 Narodna banka Srbije nije organ Vlade, tako da ne podleže Poslovniku.

