

## Јавне расправе и доношење закона по хитном поступку

### 1. Уводне напомене

Омогућавање учешћа заинтересоване јавности у припреми закона представља један од основних предуслова за њихов квалитет, остваривање начела владавине права и јачање поверења у државне институције. У супротном, ствара се простор за фаворизовање појединачних интереса на штету јавног интереса, тј. за решења која ће садржати ризике корупције.

Нажалост, процес усвајања прописа у Србији, на свим нивоима, одликује недовољно учешће јавности. Међу значајнијим разлозима за овакву ситуацију истичу се непостојање довољно прецизно прописаних обавеза у погледу одржавања јавних расправа, односно, у случају када до јавне расправе дође, непостојање обавезе органа јавне власти који је спроводи да образложи да ли су и зашто изнети предлози и сугестије прихваћени, или не.

Неспровођење или симулирање спровођења јавних расправа, уз често доношење закона по хитном поступку<sup>1</sup>, лоше утиче на квалитет законских решења. Тако донети закони се затим, услед материјалних грешака или нелогичности, често мењају у кратком временском року, поново без јавне расправе и по хитном поступку.

Према оцени Европске комисије из Извештаја о напретку Србије за 2015. годину, јавне расправе би требало да обухватају ширу јавност и да буду организоване у реалнијим временским оквирима, како би све заинтересоване стране могле да дају свој квалитативан допринос. Ово је нарочито нужно код нацрта закона с великим економским и друштвеним утицајем. Поред овога, Европска комисија указује на то да је примена хитног поступка у законодавној процедури и даље веома честа и да се односи и на најважније законе. На тај начин се ограничава време које је опредељено за контролу предлога закона, а такав поступак није увек неопходан.<sup>2</sup> Сличне оцене изнете су и у извештају који је *GRECO* (Група држава Савета Европе за борбу против корупције) усвојио у јуну 2015. године, у оквиру четвртог круга евалуације чија тема је била „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“. У овом извештају *GRECO* је указао на то да се значајан број закона доноси по хитном поступку и препоручио да се изврши ревизија његове употребе, како би се он примењивао као изузетак, а не као правило. Овај извештај садржи и осврт на недостатке у прописима који уређују јавне расправе и њиховом спровођењу. Наиме, у процесу евалуације указано је на то да критеријуми за обавезне јавне расправе утврђене Пословником Владе, означени формулацијама „битне промене“ или „питање које посебно занима јавност“, нису јасни и да се правила о јавној расправи у пракси често игноришу, чак и у случају очигледно значајних законских промена (на пример, да се таква расправа уопште не води или да се информације о исходу не објављују). *GRECO* је формулисао препоруке за додатно унапређење транспарентности законодавног процеса, међу којима су оне које се односе на даље развијање правила о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђење њихове примене у пракси, као и оне које се односе на то да се хитни поступак примењује као изузетак, а не као правило. Додатно, као проблематична су окарактерисана решења по којима су јавне расправе обавезне само у случају Владиних предлога закона, док слична обавеза није установљена у односу на предлоге закона које подносе народни посланици или групе грађана. Стога је предложено да се релевантна правила прошире и на овакве законске предлоге, или да се предузму мере за повећање транспарентности таквих законодавних

---

1 Према подацима Отвореног парламента, шест од десет закона у Народној скупштини доноси се по хитном поступку.

2 Вид. Европска комисија, Извештај о напретку Републике Србије за 2015. годину, 10. новембар 2015. године, стр. 6-7, 31, доступно на:

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinji\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf).

иницијатива.<sup>3</sup>

У овом тексту указаћемо на најзначајније недостатке у законодавном процесу у области јавних расправа и доношења закона по хитном поступку, као и на случајеве у којима је предложено доношење закона по хитном поступку уз истицање разлога који нису предвиђени Пословником Народне скупштине.

## 2. Јавне расправе

Јавне расправе представљају један од значајнијих превентивних механизма у борби против корупције, којим се омогућава заинтересованој јавности да допринесе квалитету прописа, те утврђивању да ли су решења о којима се расправљало утемељена на јавном интересу, или не. Иако одсуство јавних расправа негативно утиче на квалитет закона, не тако ретко се закони којима се битно мења уређење неког питања, или уређује питање које посебно занима јавност, доносе управо на тај начин, супротно правилима из Закона о државној управи и Пословника Владе.<sup>4</sup> С друге стране, и када дође до спровођења јавних расправа, често министарства упућене примедбе и сугестије не узимају у обзир, те у извештајима о спроведеним јавним расправама не образлажу на који начин су те примедбе и сугестије разматрали и да ли су и у којој мери те сугестије и предлоге прихватили. Имајући у виду наведено, иако расте свест о потреби и значају укључивања јавности у процес израде прописа, јавне расправе се у пракси још увек не користе у довољној мери. Као разлози за то најчешће се наводе потреба за хитном процедуром израде и усвајања закона, узрокована процесом усклађивања са правним тековинама Европске уније.

Посебан проблем представља чињеница да је област јавних расправа уређена само у случају Владиних предлога закона, док таква обавеза не постоји у односу на предлоге које подносе народни посланици или групе грађана.

У априлу 2013. дошло је до измена Пословника Владе у делу који се односи на јавне расправе. Иако је овим изменама детаљније уређена јавна расправа, у случају када нацрт припрема орган државне управе, чини се да оне нису довољне како би се обезбедио потребан ниво транспарентности и партиципативности законодавног поступка. Поред осталог, није утврђена обавеза организовања јавне расправе у разним фазама законодавног поступка – пре утврђивања нацрта и након утврђивања нацрта.

Приликом припреме закона којима се битно мења уређење неког питања, или уређује питање које посебно занима јавност, министарства су обавезна да спроведу јавну расправу. Према Пословнику Владе, сматра се да су поменути *критеријуми* испуњени уколико се ради о припреми новог *системског закона*; припреми новог закона, *осим ако надлежни одбор на образложен предлог предлагача не одлучи друкчије*, као и приликом припреме закона о изменама и допунама закона *ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, о чему надлежни одбор, на образложен предлог предлагача, одлучује у сваком конкретном случају*.<sup>5</sup> Јавна расправа започиње објављивањем јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе на интернет страници предлагача и порталу е-управе. Објављују се информације о образовању и саставу радне групе која је припремила нацрт који је предмет јавне расправе. Рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара износи најмање 15 дана од дана објављивања јавног позива, док цела јавна расправа траје најмање 20 дана. Предлагач је дужан

3 GRECO, Четврти круг евалуације, *Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце*, Извештај о евалуацији – Србија, јун 2015. године, стр. 13 – 15, доступно на: <http://www.acas.rs/greco-zpyna-drzava-za-borbu-protiv-korupci/>.

4 Према подацима организације Транспарентност Србија, током 2014. године јавна расправа је била организована у само 55% посматраних случајева (10 закона). Међутим, ни тада нису били испуњени сви обавезни елементи, доступно на:

[http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Javne\\_rasprave\\_najvazniji\\_nalazi\\_maj\\_2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_najvazniji_nalazi_maj_2015.doc)

5 Вид. члан 41. став 2. Пословника Владе.

да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и порталу е-управе најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

### 3. Доношење закона по хитном поступку

Након утврђивања текста нацрта, Влада приступа његовом усвајању, чиме он постаје предлог закона који се упућује Народној скупштини ради расправе и доношења. Важно је напоменути да и у последње две фазе законодавног процеса – између утврђивања нацрта и предлога и утврђивања предлога и доношења закона – постоји могућност значајних промена текста.

Поред недовољно развијених јавних расправа, на квалитет донетих решења негативно утиче и пракса доношења закона по хитном поступку. Наиме, Пословником Народне скупштине предвиђено је да се по хитном поступку може донети закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а у случају када би недоношење закона по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније. Предлагач закона дужан је да наведе разлоге за доношење закона по хитном поступку. Без обзира на то што би доношење закона по хитном поступку требало да представља изузетак, од конституисања последњег сазива, у априлу 2014. године, до краја 2015. године, Народна скупштина донела је већину закона на овај начин. Наиме, од укупно 342 закона, које је Народна скупштина донела у овом периоду, чак 185 је донето по хитном поступку. Према подацима Отвореног парламента<sup>6</sup>, заједничке иницијативе неколико организација цивилног друштва, у просеку сваки осми закон донет по хитном поступку накнадно се мења услед материјалних грешака или нелогичности.

Основне разлике између редовног и хитног поступка за доношење закона тичу се следећег:

- а) У редовном поступку потребно је да протекне најмање 15 дана како би се предлог закона нашао на дневном реду седнице, док код хитног поступка тај рок износи само 24 сата.
- б) У редовном поступку рок у коме се може доставити мишљење скупштинских одбора, односно предлога Владе не сме бити краћи од пет дана, док у хитном поступку тај рок износи само један дан.
- в) Рок за подношење амандмана у редовном поступку је три дана пре почетка седнице, а у хитном поступку почетак седнице.

С друге стране, у погледу дужине трајања расправе, поступак доношења закона може бити основни и скраћени<sup>7</sup>. Наиме, народни посланици могу предложити скраћење времена за расправу о предлогу закона, ако се ради о: потврђивању међународног уговора; мањој измени или допуни постојећих закона којима се битно не мењају материјална решења; престанку важења закона; усклађивању закона с правним системом Републике Србије и прописима Европске уније и измени закона која је у вези с одлуком Уставног суда.

Одговарајући на критике да је већина закона у последњем сазиву Народне скупштине донета по хитном поступку, представници власти су у више прилика навели да се заправо не ради о хитном, већ о скраћеном редовном поступку. Као што је напоменуто, скраћење поступка тиче се искључиво времена за трајање расправе, а не рока у којем закон доспева на дневни ред седнице и у којем се могу поднети амандмани. Имајући у виду наведено, расположиви подаци евидентно указују на то да је већина закона донета по хитном поступку.

<sup>6</sup> Вид. Отворени парламент, <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti/zakoni-po-hitnom-postupku-aktuelni-saziv/>, фебруар 2016.

<sup>7</sup> У основном поступку време за расправу ограничено је на пет часова за посланичке групе, док се у скраћеном поступку то време смањује за 50%.

#### 4. Примери из праксе

Агенција за борбу против корупције анализираше нацрте и/или предлоге 16 закона који су донети по хитном поступку у последњем сазиву Народне скупштине, у периоду од априла 2014. до марта 2016. године<sup>8</sup>. Ових 16 закона били су у скупштинској процедури у просеку 12,37 дана.

Приликом припреме пет од 16 закона, ресорна министарства уопште нису спровела јавну расправу. У већини осталих случајева, код којих јавне расправе јесу спроведене, не могу се пронаћи детаљнији подаци о њиховој садржини и току, односно о томе који су предлози усвојени, а који не, као и који су разлози за усвајање, или неусвајање изнетих предлога. С друге стране, као примери добре праксе могу се навести јавне расправе које је организовало Министарство културе и информисања приликом припреме Нацрта закона о јавним медијским сервисима и Нацрта закона о електронским медијима, односно Министарство државне управе и локалне самоуправе приликом припреме Нацрта закона о инспекцијском надзору. Наиме, у овим случајевима су након спроведене јавне расправе на интернет страницама поменутих министарстава објављени документи који садрже детаљне податке о приспелим сугестијама, као и образложење због чега су неке сугестије прихваћене, а неке не.

С друге стране, у више случајева уочено је да је Влада приликом образлагања зашто се предлаже доношење закона по хитном поступку истицала разлоге који нису експлицитно предвиђени Пословником Народне скупштине. Да подсетимо, по хитном поступку се може донети закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а у случају када би недоношење закона по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније. Конкретно, код седам од 16 закона које је анализираше Агенција за борбу против корупције, Влада је приликом образлагања зашто се предлаже доношење закона по хитном поступку истицала разлоге који нису предвиђени Пословником Народне скупштине.

1. У образложењу Предлога закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту из јула 2015. године наведено је да овај закон треба донети по хитном поступку у циљу хитног спровођења свих решења.

2. У образложењу предлога Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из децембра 2014. године наведено је да се његово доношење по хитном поступку предлаже зато што је неопходна што хитнија примена овог закона, нових института и поступака који су предвиђени овим законом, како би се створили услови за убрзано доношење свих подзаконских аката које овај закон предвиђа, како би био обезбеђен период потребан за унутрашњу организацију надлежних органа и обуку запослених, односно њихов законит рад и правилна примена овог закона у пракси.

3. У образложењу Предлога закона о изменама и допунама Закона о стечају из августа 2014. године наведено је да се предлаже његово доношење по хитном поступку како би се у што

---

<sup>8</sup> Агенција за борбу против корупције је анализираше нацрте и/или предлоге: Закона о заштити потрошача; Закона о приватизацији; Закона о изменама и допунама Закона о стечају; Закона о јавном информисању и медијима; Закона о електронским медијима; Закона о јавним медијским сервисима; Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању; Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима; Закона о изменама и допунама Закона о државној управи; Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи; Закона о изменама и допунама Закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе; Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту; Закона о уџбеницима; Закона о озакоњењу објеката; Закона о обнови након елементарне и друге непогоде и Закона о јавним предузећима.

краћем року новим законским решењима отклонили проблеми који су постојали у досадашњој пракси, а који су се јављали као последица непрецизне и непотпуне стечајне регулативе и омогућило брже и транспарентније намирење стечајних поверилаца.

4. У образложењу Предлога закона о јавним предузећима из фебруара 2016. године наведено је да „имајући у виду да постојећа правна регулатива није довољно ефикасна за решавање изнетих проблема било је потребно по хитном поступку приступити изради и доношењу Закона о јавним предузећима.“

5. У образложењу Предлога закона о озакоњењу објеката из новембра 2015. године истакнуто је да је неопходна што хитнија примена овог закона, и поступака који су предвиђени овим законом, као и период потребан за унутрашњу организацију надлежних органа и обуку запослених, како би се обезбедио њихов законит рад и правилна примена овог закона у пракси. Посебно је напоменуто да се предметни закон доноси у јавном интересу, па сходно томе, оправдава хитне разлоге за његово доношење и примену.

6. У образложењу Предлога закона о приватизацији из августа 2014. године наведено је да је разлог за његово доношење по хитном поступку то што би се применом новог законског оквира и новим моделима ефикасно окончао поступак приватизације, док би његово недоношење по хитном поступку продужило лош социјални статус запослених, успорило потпуну стабилизацију макроекономског окружења и успорило потпуну примену одговорне економске политике.

7. У образложењу Предлога закона о уџбеницима из јула 2015. године наведено је да би неблаговремено усвајање довело до штетних последица по рад органа и организација надлежних за одобравање уџбеника, будући да се њиме уводе нови институти и начин рада. Поред тога, посебно је напоменуто да је предвиђено да први приручници и наставни материјали буду у употреби у школама већ почев од школске 2016/2017. године, а први уџбеници одобрени у складу са одредбама овог закона почев од школске 2017/2018. године, за шта је предуслов да се подзаконски акти донесу што раније како би могле да се формирају листе оцењивача, без којих није могуће започети са пуном применом Закона.

## **5. Закључак и препоруке**

Процес усвајања прописа у Србији одликује недовољно учешће јавности. Неки од најзначајнијих проблема у овој области тичу се непостојања довољно прецизно прописаних обавеза у погледу одржавања јавних расправа, односно, у случају када до јавне расправе дође, непостојања обавезе органа јавне власти који је спроводи да образложи да ли су и зашто изнети предлози и сугестије прихваћени, или не. Неспровођење или симулирање спровођења јавних расправа, уз често доношење закона по хитном поступку, лоше утиче на квалитет законских решења. Тако донети закони се затим, услед материјалних грешака или нелогичности, често мењају у кратком временском року, поново без јавне расправе и по хитном поступку.

Агенција за борбу против корупције анализирала је нацрте и/или предлоге 16 закона који су донети по хитном поступку у последњем сазиву Народне скупштине, у периоду од априла 2014. до марта 2016. године. Приликом припреме пет од 16 закона, ресорна министарства уопште нису спровела јавну расправу, док је у седам случајева Влада приликом образлагања зашто се предлаже доношење закона по хитном поступку истицала разлоге који нису предвиђени Пословником Народне скупштине.

Полазећи од свега наведеног, Агенција за борбу против корупције даје следеће препоруке Влади и Народној скупштини:

- а) Изменама прописа који уређују рад Народне скупштине утврдити одговарајуће обавезе у погледу одржавања јавних расправа за све овлашћене предлагаче закона, а не само за органе државне управе, тј. Владу.
- б) Утврдити обавезу организовања јавне расправе у разним фазама законодавног поступка – пре утврђивања нацрта и након утврђивања нацрта.
- в) Предвидети обавезу органа који припрема закон да пре детаљног извештаја о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници све приспеле предлоге и коментаре и обавезу органа који припрема пропис да објави који су разлози због којих јесте или није прихватио предлоге који су упућени током јавне расправе.
- г) У члану 41. став 2. тачка 2. Пословника Владе брисати изузетак по којем надлежни одбор на образложени предлог предлагача може донети одлуку да се не спроведе јавна расправа приликом припреме новог закона, или прецизно одредити у којим ситуацијама надлежни одбор доноси такву одлуку.
- д) У члану 41. став 2. тачка 3. Пословника Владе брисати или прецизирати формулацију *ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона*, како би се спречила различита тумачења у пракси и сузила широка дискрециона овлашћења надлежног одбора.
- ђ) Изменама Пословника Народне скупштине предвидети додатне механизме испитивања испуњености разлога за доношење закона по хитном поступку, како би се обезбедило да доношење закона у овом поступку представља изузетак, а не правило.