

Мишљење о Нацрту закона о измени Закона о државној управи

1. Уводне напомене

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је Нацрт закона о измени Закона о државној управи (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Предмет Нацрта закона је измена одредаба Закона о државној управи које уређују услове за одржавање јавне расправе у припреми закона. Како је наведено у образложењу, Нацртом закона успоставља се обавеза укључивања јавности у припрему закона, прописа и других аката. Основни циљ предложених измена је дефинисање учешћа јавности у припреми закона, прописа и других аката, које подразумева: а) благовремено стављање на увид јавности нацрта закона или прописа, као и полазних основа за припрему закона, те б) јавне расправе у погледу закона и других аката којима се битно мења правни режим у одређеној области.

Нацрт закона садржи значајне новине, као што је увођење обавезе министарстава и посебних организација да припреме и ставе на увид јавности полазне основе за израду закона, у тренутку почетка рада на припреми закона, као и сваки нацрт закона, са пратећим образложењем, најкасније у тренутку достављања другим органима у поступку прибављања мишљења. Међутим, с друге стране, Нацртом закона није прописана обавеза спровођења јавне расправе приликом припреме свих закона, већ, као што је и сада случај, само оних закона којима се *битно мења правни режим у једној области*, односно *уређују питања која посебно занимају јавност*.

С обзиром на то да критеријуми за утврђивање када је обавезно спровести јавну расправу приликом припреме закона нису довољно јасно одређени у Закону о државној управи и Пословнику Владе, односно да су подложни различитим тумачењима у пракси, јасно је да је ова питања неопходно детаљно уредити изменама и допунама поменутих прописа. Имајући у виду наведено, измене Закона о државној управи и Пословника Владе у области јавних расправа предвиђене су стратешким документима у области борбе против корупције - Националном стратегијом за борбу против корупције, Акционим планом за њено спровођење, као и Акционим планом за Поглавље 23 — потпоглавље *Борба против корупције*, те Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2016. и 2017. годину.

На неопходност измене прописа којима се уређује спровођење јавних расправа указано је и у извештајима релевантних међународних организација. Наиме, 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. Додатно, у Извештају о напретку Србије за 2016. годину наведено је да је инклузивност, транспарентност и квалитет израде прописа и ефикасног надзора извршне власти потребно додатно побољшати.¹ Сличне оцене изнете су и у извештају који је *GRECO* (Група држава Савета Европе за борбу против корупције) усвојила у јуну 2015. године, у оквиру четвртог круга евалуације чија тема је била „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“. 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

¹ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, новембар 2016. године, стр. 7-8, доступно на:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

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.²

2. Допуне Нацрта закона у делу који се односи на 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. Нажалост, не тако ретко дешава се да Влада упућује предлоге закона у скупштинску процедуру без претходно спроведене јавне расправе. Тако донети закони, по правилу, имају извесне мањкавости и стварају простор за фаворизовање појединачних интереса на штету јавног интереса, тј. за усвајање законских решења која ће садржати ризике корупције. С друге стране, министарства често, и када дође до спровођења јавних расправа, не узимају у обзир упућене примедбе и сугестије, те у извештајима о спроведеним јавним расправама не образлажу на који начин су те примедбе и сугестије разматрали и да ли су их и у којој мери прихватили.

Нацрт закона садржи значајне новине, као што су увођење обавезе министарстава и посебних организација да припреме и ставе на увид јавности полазне основе за израду закона, у тренутку почетка рада на припреми закона, као и сваки нацрт закона, са пратећим образложењем, најкасније у тренутку достављања другим органима у поступку прибављања мишљења. Додатно, Нацртом закона проширује се круг аката приликом чије припреме постоји дужност спровођења јавне расправе - стратегије, акциони планови и други плански акти, као и подзаконски акта којима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредби закона којима се *битно мења правни режим у једној области* или којима се *уређују питања која посебно занимају јавност*. Међутим, с друге стране, Нацртом закона није прописана обавеза спровођења јавне расправе приликом припреме свих закона, већ, као што је и сада случај, само оних закона којима се *битно мења правни режим у једној области*, односно *уређују питања која посебно занимају јавност*.

Конкретно, Нацртом закона предвиђено је да су министарства и посебне организације дужни да припреме и ставе на увид јавности полазне основе за израду закона, преко интернет странице органа и портала е-управе, у тренутку почетка рада на припреми закона. Међутим, Нацрт закона не предвиђа да су министарства и посебне организације у оквиру ове обавезе дужни да омогуће заинтересованим грађанима, организацијама цивилног друштва и представницима стручне јавности да у одређеном временском периоду доставе евентуалне сугестије и коментаре на полазне основе за израду закона, те да такве сугестије и коментаре размотре и о томе сачине извештај. Имајући у виду да је потребно омогућити јавности да се изјасни о предложеним решењима у разним фазама законодавног поступка, мишљења смо да би Нацртом закона требало утврдити обавезу спровођења јавне расправе и поводом полазних основа за израду закона, као и након утврђивања текста нацрта.

Нацртом закона није прописана обавеза спровођења јавне расправе приликом припреме свих закона, већ, као што је и сада случај, само оних којима се *битно мења правни режим у једној области*, односно *уређују питања која посебно занимају јавност*. С обзиром на то да нису одређени јасни и прецизни критеријуми за утврђивање да ли се у конкретном случају ради о закону којим се *битно мења правни режим у једној области*, односно *уређују питања која посебно занимају јавност*, ову одредбу је неопходно изменити. Наиме, Нацртом закона потребно је јасно предвидети као правило да ће се јавне расправе спроводити у процесу

² 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/>.

припреме свих нацрта закона, а не само оних којима се *битно мења правни режим у једној области*, односно уређују питања која посебно занимају јавност. Изузетак од овог правила, тј. доношење закона без претходно спроведене јавне расправе, требало би предвидети само у оним случајевима када су за то испуњени законским одредбама прецизно прописани услови и критеријуми - на пример, измене закона тзв. „техничке природе“, којима се не утиче на већ прописане услове и начин остваривања права и обавеза физичких и правних лица. На овај начин, били би отклоњени недостаци који постоје у важећем нормативном оквиру у овој области, којим се омогућава надлежном одбору Владе да, на образложени предлог предлагача, одлучи да се не спроведе јавна расправа приликом припреме новог закона, односно да процењује у сваком конкретном случају, приликом припреме закона о изменама и допунама закона, да ли су испуњени критеријуми за спровођење јавне расправе, тј. да ли се тим законом *битно мењају решења из постојећег закона*.

Додатно, Нацртом закона потребно је предвидети да текст нацрта закона упућен на јавну расправу може бити мењан првенствено на основу прихваћених примедби и сугестија изнетих током јавне расправе.

На крају, важно је напоменути да би приликом припреме измена Пословника Владе, у складу са изменама Закона, требало предвидети обавезу органа који припрема нацрт закона да пре детаљног извештаја о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници све приспеле предлоге и коментаре, као и разлоге због којих јесте или није прихватио упућене предлоге.

3. Закључак

Предмет Нацрта закона је измена одредаба Закона о државној управи које уређују услове за одржавање јавне расправе у припреми закона. Иако садржи значајне новине, Нацртом закона није прописана обавеза спровођења јавне расправе приликом припреме свих закона, већ, као што је и сада случај, само оних закона којима се *битно мења правни режим у једној области*, односно уређују питања која посебно занимају јавност.

Агенција за борбу против корупције сматра да је Нацртом закона неопходно јасно предвидети као правило да ће се јавне расправе спроводити у процесу припреме свих нацрта закона, а не само оних којима се *битно мења правни режим у једној области*, односно уређују питања која посебно занимају јавност. Додатно, одредбама Нацрта закона потребно је утврдити обавезу спровођења јавне расправе и поводом полазних основа за израду закона, као и након утврђивања текста нацрта, те предвидети да текст нацрта закона упућен на јавну расправу може бити мењан првенствено на основу прихваћених примедби и сугестија изнетих током јавне расправе.

Отклањање учених недостатака и прихватање датих препорука требало би да обезбеди редовно одржавање јавних расправа и допринесе повећању транспарентности законодавног процеса, учешћу јавности у том процесу, као и побољшању квалитета донетих закона. Уједно, на овај начин допринело би се и спровођењу мера предвиђених стратешким документима у области борбе против корупције и Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2016. и 2017. годину.