Н А Ц Р Т

ЗАКОН О ИЗМЕНИ ЗАКОНА О ДРЖАВНОЈ УПРАВИ

Члан 1.

У Закону о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), назив изнад члана и члан 77. мењају се и гласе:

„Учешће јавности у припреми закона, других прописа и аката

Члан 77.

Органи државне управе су дужни да обезбеде услове за учешће јавности у току припреме закона, других прописа и аката.

Министарства и посебне организације дужне су 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.

Орган државне управе је дужан да стави на увид јавности нацрт закона, са пратећим образложењем, преко интернет странице органа и портала е-управе, најкасније у тренутку кад исти материјал доставља другим органима у поступку прибављања мишљења оних министарстава и посебних организација са чијим делокругом је повезано питање које се уређује.

Министарство и посебна организација дужни су да у припреми стратегија, акционих планова и других плански аката, као и закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, спроведу јавну расправу.

Изузетно, министарства и посебне организације су дужне да спроведу јавну расправу приликом припреме подзаконских аката којима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредби закона из става 4. овог члана.

Начин спровођења учешћа јавности у припреми закона, других прописа и аката у складу са ст. 2. до 5. овог члана ближе се уређују пословником Владе.“

Члан 2.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

О б р а з л о ж е њ е

I. Уставни основ за доношење закона

Уставни основ за доношење Закона о измени Закона о државној управи садржан је у члану 97. став 1. тачка 16. Устава Републике Србије, којим се утврђује да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, организацију, надлежност и рад републичких органа.

II. Разлози за доношење закона

Једно од основних обележја савремених демократских држава је отворени дијалог, сарадња и партнерство заинтересоване јавности с органима државне управе.

Савет Европе усвојио је 2009. године Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука који дефинише опште принципе, смернице, инструменте и механизме за активно учешће заинтересоване јавности у овом процесу. Комитет министара Савета Европе својом Декларацијом о Кодексу добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука позвао је националне власти да у процесу подстицања учешћа заинтересоване јавности у процес доношења одлука узму у обзир овај документ. Лисабонски уговор (*Official Journal of the European Union, C 306, 17 December 2007* ) промовише потребу Влада за спровођењу отвореног транспарентног и  сталног дијалога са представницима удружења и организација цивилног друштва. Наведена документа усвојена на нивоу ЕУ, представљају добру полазну основу за регулисање широког круга питања учешћа заинтересоване јавности у процесу доношења одлука у Републици Србији.

Предложена измена Закона о државној управи омогућава се учешће заинтересоване јавности у процесу доношења одлука и креирању прописа правно заснована на:

* Уставу Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) којим су зајемчена основна права и слободе, међу којима су и слобода мишљења и изражавања, право на обавештеност, слобода удруживања и право на петицију;
* Резолуцији Народне скупштине Републике Србије о законодавној политици („Службени гласник РС”, број 55/13), у којој је као један од циљева законодавне политике наведено обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса. Резолуција између осталог промовише и неопходност уређења процеса консултација и процеса јавне расправе у циљу повећања квалитета законодавног процеса. У складу с наведеним, изражена је потреба за детаљнијим уређењем и доследним поштовањем правила о учешћу јавности у законодавном процесу;
* Члану 11. Закона о Народној скупштини Републике Србије („Службени гласник РС“, број 9/10) којим се утврђује обавеза јавности рада;
* Члану 9. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11,68/12-УС, 72/12, 7/14 и 44/14) и Пословнику Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06-пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), којима се прописује и обавеза Владе да јавности омогући увид у свој рад;
* Смерницама за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа („Службени гласник РС“, број 90/14), које представљају први корак системског регулисања сарадње органа државне управе са организацијама цивилног друштва. Смернице уводе нове и унапређују постојеће механизме и нивое сарадње (информисање, саветовање, укључивање и партнерство) органа државне управе и организација цивилног друштва на свим нивоима њиховог учешћа.
* Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС” бр. 9/14 и 42/14) која указује на потребу за унапређењем начела, стандарда и мера за сарадњу државних и других органа и организација са организацијама цивилног друштва у поступку доношења одлука којима се уређују питања и заузимају ставови од општег интереса. Ова стратегија указује на потребу активног учешћа грађана у формулисању и спровођењу јавних политика, што представља једну од кључних претпоставки транспарентног рада управе.
* Акционом плану Стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године ("Службени гласник РС", број 57/13) који у једној од мера предвиђа успостављање механизама којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти, што се предвиђа кроз предложену измену Закона о државној управи.

Закључком Владе РС 05 број: 345-03-1758/2012 од 16. марта 2012. године, кojим je прихвaћено Писмo o нaмeри приступaњa Пaртнeрству зa oтвoрeну упрaву, Србија је започела процес приступања међународној иницијативи Партнерству за отворену управу. Ова мултилатерална иницијатива која је покренута 2011. године, има за циљ јачање интегритета, транспарентности, ефикасности и одговорности јавне власти, кроз изградњу поверења јавности, сарадњу са цивилним друштвом, оснаживање учешћа грађана у управљању јавним пословима, борбу против корупције, приступ информацијама, употребу нових технологија, а све у циљу делотворнијег и одговорнијег рада органа јавне власти.

Поред наведеног, тренутно се у Републици Србији спроводи реформа законодавног процеса која између осталог уводи концепт полазних основа за израду закона, али предвиђа и урeђeњe нaчинa oбрaзoвaњa, функционисања и oдгoвoрнoсти рaдних групa зa изрaду прoписa, као и дeтaљнo урeђeњe прoцeсa учeшћa зaинтeрeсoвaних стрaнa и jaвнoсти у зaкoнoдaвнoм прoцeсу. Предложене измене Закона о државној управи пружају основу да се модели сарадње уреде на једнообразан и сврсисходан начин и допуњују решења која се наведеном реформом имају спровести. Такође, предложене допуне Закона о државној управи доследно спроводе идеју садржану у поменутим документима.

Предложеном изменом жели се омогућити учешће заинтересоване јавности у процесима доношења стратегија, акционих планова и других планских докумената  и прописа и то кроз већ постојећи институт јавне расправе. Такође се предлаже да, начин и поступак остваривања сарадње органа државне управе и организација цивилног друштва, Влада ближе уреди пословником.

 Тренутно је према члану 76. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10), јавности омогућено упознавање са радом државних органа преко средстава јавног информисања. Међутим, како је једно од основних обележја савремених демократских држава развијено цивилно друштво, које подразумева учествовање заинтересоване јавности  у отвореном дијалогу, сарадњи и партнерству с органима државне управе у поступцима доношења прописа, може се закључити да би допуна Закона о државној управи представљала корак даље у обезбеђивању услова за успешније учешће заинтересоване јавности у процесу доношења прописа чиме би се обезбедила транспарентност али и унапредио квалитет законодавног процеса.

III. Објашњење појединачних решења

Члан 1. – Одредба члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.), која уређује услове за одржавање јавне расправе у припреми закона, мења се у целини тако што се успоставља обавеза укључивања јавности у припрему закона, прописа и других аката.

Предложена измена, садржи претпоставку којом је предвиђено обавештавање и учешће јавности у поступку припреме свих закона, путем објављивања нацрта свих закона најкасније у тренутку упућивања на мишљења. Исто се односи на полазне основе, документу којим се иницира законодавна иницијатива, и који се објављује на самом почетку тог процеса.

Поред тога, предвиђена је нова, шира категорија обавезе, која уместо спровођења јавне расправе предвиђа стварање услова за активно учешће јавности у припреми прописа, а основни облици спровођења ове обавезе су објављивање нацрта закона најкасније до момента доставе на мишљење другим органима, и јавна расправа.

Јавна расправа, као облик учешћа јавности у процесу припреме закона, прописа и других аката, по правилу се односи на све све нацрте закона које припремају министарства и посебне организације, као и акте из области планирања и управљања јавним политикама, као што су стратегије, акциони планови, средњорочни и други плански акти, концепт документи, битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која су посебно релевантна са аспекта јавности.

Код припреме подзаконских аката, прописана је обавеза спровођења јавне расправе када се тим прописом разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредби оних закона којима се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност, а за које је предвиђена обавеза спровођења јавне расправе.

Предвиђено је да Влада својим пословником ближе уреди начин и услове спровођења обавезе укључивања јавности у припрему закона, прописа и других аката.

Члан 2. – Прописан је дан ступања на снагу закона.

IV. Финансијска средства потребна за спровођење закона

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у републичком буџету.

V. Анализа ефеката закона

1. Који проблем се решава прописом?

Обезбеђивање услова за укључивање заинтересоване јавности у процес креирања политика, а нарочито у процес припреме закона, прописа и других аката, као активности које у склопу свог делокруга остварују министарства и посебне организације, представља категоријални императив демократског поретка. Отвореност и партиципативност у раду органа државне управе омогућава транспарентост, предвидљивост, одговорност, већи квалитет у раду, као и ефикисаност. Као носиоци процеса артикулације одређених захтева или интереса јављају се организације цивилног друштва, шире асоцијације или други облици организовања и представљања, који траже одговарајући начин да представе питања од значаја за процес законодавне иницијативе, као и да дају конкретна решења и предлоге. Посебан значај у погледу унапређења отворености и непосредног укључивања организација цивилног друштва, као и других репрезентативних представника заинтересоване јавности, у раду органа државне управе у процесу законодавне иницијативе, као и припреме других прописа, планских аката, стратегија и акционих планова, представља стварање већег степена прихватања дефинисаних предлога законских решења, креирање усклађених и координисаних јавних политика, с једне стране, односно снижавање или уклањање друштвених конфликта у вези са овим предлозима, с друге стране. На овај начин се истворемено утиче на боље услове примене будућих законских решења и ефикасност у погледу остваривања планираних циљева и резултата.

Европска комисија (ЕК) посебно заговара ,,укључивање организованих друштвених интереса у неформалне процедуре доношења одлука’’ као дела његове прогресивне стратегије за активирање са циљем да се осмисле тачке за актере учешће цивилног друштва претежно у наднационалном формулисању политика. Овај став је представљен у Белој књизи о европској управи (*European Governance White Paper*), документу који је оријентир за постепени напредак укључивања цивилног друштва у креирању политика ЕУ.Овај документ наводи општу потребу да се стимулише активно учешће и да се упозна са потребама и очекивањима грађана кроз бољи квалитет, релевантност и ефикасност политике ЕУ са циљем да се ,,креира уверљивији крајњи резултат и створе институције које спроводе политике.’’ У овом смислу, вредно је поменути интернет систем консултација инициран од стране ЕК преко платформе ,,Твој глас у Европи’’ (*Your Voice in Europe)* која позива на консултације, дискусије и друге инструменте за изјашњавање током фазе формулисања политика.

Постојеће стање, како на плану правне регулативе, тако и праксе органа државне управе, омогућава одређени ниво информисаности јавности у погледу процеса припреме законских и других прописа, као и учешће, у формату јавне расправе. Важећа одредба чл. 77. Закона о државној управи, предвиђа да су министарство и посебна организација дужни да у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, спроведу јавну расправу, док је начин спровођења јавне расправе у припреми закона ближе уредјен пословником Владе. Овакво законско решење је уско, у погледу круга ситуација на које се односи, и у погледу обавеза које предвиђа за органе државне управе у погледу укључивања заинтересоване јавности.

Као последица оваквог законског решења, које је разрађено одредбом чл. 41. Пословника Владе ("Сл. гласник РС", бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014), у пракси се јавна расправа јавља у свега 20% нацрта закона који се усвајају на Влади (извор: Стратегија јавне управе РС). Посебно се уочава проблем тзв. квалитета јавне расправе, у погледу обезбеђивања репрезентативних учесника, као представника заинтересоване јавности, стручне, пословне и академске заједнице, а поготову начина на који се остварује комуникација, односно разматрају и/или уважавају резултати јавне распаве.

Свакако највећи значај има питање благовремене доступности нацрта закона, прописа и других аката. Ово питање тренутно није уређено законом, док Пословник Владе предвиђа да, ако спровођење јавне расправе није обавезно, материјал постаје доступан јавности најкасније кад надлежни одбор донесе закључак којим Влади предлаже да донесе акт или да утврди предлог акта. Другим речима, тренутно је на снази релативно уска и недовољно примењива обавеза јавне расправе, док се у већини случајева нацрт закона објављује тек у моменту кад се прослеђује Влади на усвајање, односно непосредно пре него што добије својство преглода закона и тако постане ноторни документ, доступан јавности преко Народне скупштине(?!).

На основу података из *Регулаторног индекса Србије 2015/16*, који припрема и објављује NALED, током 2015. године, припремљено је 124 закона, у 42 случаја реч је о новом закону, док је у 82 случаја реч о изменама и допунама. Према тим подацима, од 42 нова закона у 30 случаја спроведна је формална или неформална јавна расправа, док је од 82 измене и допуне закона према усвојеном критеријуму, у половини случаја требало је спровести јавну расправу, а то је учињено у 17 пута. Исти аналитички документ обрађује и питање објављивања нацрта и предлога закона и времену од објављивања нацрта до усвајања: од укупно 124 закона и измена и допуна закона колико је донето у 2015. години (које је NALED означио као битне и утичу на пословно окружење), прикупљени су подаци да је 64 нацрта и предлога закона објављено на сајтовима ресорних министарстава. Поред тога, према истом документу, уочава се тренд пада индекса јавне расправе, као и расположивости докумената, у посматраном периоду (2014-2015).

2. Који циљеви треба да се постигну доношењем закона?

Основни циљ предложене законске измене је дефинисање учешћа јавности у припреми закона, прописа и других аката, као нове законске категорије, која подразумева два облика спровођења: благовремено стављање на увид јавности нацрта закона или прописа, као и полазних основа за припрему закона, и јавне расправе у погледу закона и других аката којима се битно мења правни режим у датој области.

Очекиване последице предложених измена су, на првом месту, квантитативна промена, повећање учешћа представника цивилног друштва у процесима припреме аката, повећање броја интеракција, односно достављениих критичких ставова у погледу закона или прописа у припреми. С друге стране, очекује се већи квалитет у раду органа државне управе, на основу достављених предлога, аналитичких докумената или других релевантних прилога које обезбеђују организације цивилног друштва и други представници заинтересоване јавности, а којима се аргументују ставови дати у њиховим предлозима, сугестијама или коментарима.

Коначно, остваривањем већег степена партиципативности у процесу дефинисања регулаторних решења, постиже се изградња поверења у институције система и мотивисање грађана за укључивање и учешће у процесу дефи нисања јавних политика несумњиво је од великог значаја за друштво у целини. Такође, учешћем грађана у анализи, планирању и креирању јавних политика обезбеђује се потребно јединство које за резултат има спрово- ђење и најсложенијих реформских процеса. Свест о неопходности успостављања сарадње и дијалога између државе и грађана у различитим сферама друштвеног живота и афирмација ове идеје, додатно су унапређени усвајањем *Кодекса добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука* на Конференцији INGOs Савета Европе, 1. октобра 2009. године, који нуди читав спектар добрих пракси и смернице за даљи развој и унапређење односа у демократском процесу. Кодекс значајно доприноси и транспарентности како општег оквира, тако и појединачних принципа и услова за грађанско укључивање у доношење одлука.

3. Да ли су разматране друге опције за решавање проблема?

Поред предложене законске измене, опција која је разматрана јесте измена одредбе чл. 41. Пословника Владе, која уређује начин спровођења јавне расправе.

4. Зашто је доношење закона најбоље решење датог проблема?

Предложена измена се односи на питање учешћа јавности у припреми закона, прописа и других аката, и ширег је карактера у односу на пословничку материју, односно подразумева нову категорију обавезе коју је потребно уредити законом који уређује организацију и начин рада органа државне управе.

5. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у Закону?

Субјекти на које се непосредно односи предложена измена, на првом месту су министарства и посебне организације, које у склопу својих овлашћења спроводе акивности припреме закона и других прописа, као и израде стратегија и других планских аката. Ови субјекти су носиоци обавезе обезбеђивања услова за остваривање учешћа јавности у овим процесима.

Међутим, категорија субјеката на које ће суштински утицати предложена измена, јесу организације цивилног друштва и други организациони облици заинтересоване јавности за процес припреме закона и других прописа. Овај утицај се огледа у стварању предиспозиције за већи степен њиховог непосредног учешћа у процесу креирања регулаторних решења, путем јавних расправа и потпуне доступности нацрта аката, у адекватној фази припреме тих аката.

6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Измена закона не предвиђа нове трошкове за грађане и привредне субјекте.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Предложена измена не предвиђа нове буџетске трошкове, већ се односи искључиво на измене у начину рада и организацији појединих послова који се већ обављају у оганима државне управе.

8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

Предложеном иземеном се мења одредба закона који уређује државну управу, и није од непосредног утицаја на тржиште, учеснике на тржишту и њихове узајамне односе.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?

Нацрт закона је припремљен за потребе јавне расправе, у којој ће заинтересована јавност имати могућност да учествује и да предложи

10. Које ће мере током примене закона бити спроведене да би се остварили разлози доношења закона?

Након доношења закона, предстоје активности везане за омогућавање потпуне примене предложене измене, а то су, поред осталог, измена одредби Пословника Владе које се односе на доступност нацрта аката и спровођење јавне расправе, припрема представника органа државне управе за правилну примену предложене законске новине, као и обавештавање јавности о условима које она прописује.

VI. Преглед одредбе закона која се мења

~~Јавна расправа у припреми закона~~

~~Члан 77~~

~~Министарство и посебна организација дужни су да у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу.~~

~~Спровођење јавне расправе у припреми закона ближе се уређује пословником Владе.~~

УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ПРИПРЕМИ ЗАКОНА,

ДРУГИХ ПРОПИСА И АКАТА

ЧЛАН 77.

ОРГАНИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ СУ ДУЖНИ ДА ОБЕЗБЕДЕ УСЛОВЕ ЗА УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ТОКУ ПРИПРЕМЕ ЗАКОНА, ДРУГИХ ПРОПИСА И АКАТА.

МИНИСТАРСТВА И ПОСЕБНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ДУЖНЕ СУ 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.

ОРГАН ДРЖАВНЕ УПРАВЕ ЈЕ ДУЖАН ДА СТАВИ НА УВИД ЈАВНОСТИ НАЦРТ ЗАКОНА, СА ПРАТЕЋИМ ОБРАЗЛОЖЕЊЕМ, ПРЕКО ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦЕ ОРГАНА И ПОРТАЛА Е-УПРАВЕ, НАЈКАСНИЈЕ У ТРЕНУТКУ КАД ИСТИ МАТЕРИЈАЛ ДОСТАВЉА ДРУГИМ ОРГАНИМА У ПОСТУПКУ ПРИБАВЉАЊА МИШЉЕЊА ОНИХ МИНИСТАРСТАВА И ПОСЕБНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА СА ЧИЈИМ ДЕЛОКРУГОМ ЈЕ ПОВЕЗАНО ПИТАЊЕ КОЈЕ СЕ УРЕЂУЈЕ.

МИНИСТАРСТВО И ПОСЕБНА ОРГАНИЗАЦИЈА ДУЖНИ СУ ДА У ПРИПРЕМИ СТРАТЕГИЈА, АКЦИОНИХ ПЛАНОВА И ДРУГИХ ПЛАНСКИ АКАТА, КАО И ЗАКОНА КОЈИМ СЕ БИТНО МЕЊА ПРАВНИ РЕЖИМ У ЈЕДНОЈ ОБЛАСТИ ИЛИ КОЈИМ СЕ УРЕЂУЈУ ПИТАЊА КОЈА ПОСЕБНО ЗАНИМАЈУ ЈАВНОСТ, СПРОВЕДУ ЈАВНУ РАСПРАВУ.

ИЗУЗЕТНО, МИНИСТАРСТВА И ПОСЕБНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ СУ ДУЖНЕ ДА СПРОВЕДУ ЈАВНУ РАСПРАВУ ПРИЛИКОМ ПРИПРЕМЕ ПОДЗАКОНСКИХ АКАТА КОЈИМА СЕ РАЗРАЂУЈУ ПОЈЕДИНЕ ОДРЕДБЕ ИЛИ СЕ ОДРЕЂУЈЕ НАЧИН ИЗВРШЕЊА ПОЈЕДИНИХ ОДРЕДБИ ЗАКОНА ИЗ СТАВА 4. ОВОГ ЧЛАНА.

НАЧИН СПРОВОЂЕЊА УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ПРИПРЕМИ ЗАКОНА, ДРУГИХ ПРОПИСА И АКАТА У СКЛАДУ СА СТ. 2. ДО 5. ОВОГ ЧЛАНА БЛИЖЕ СЕ УРЕЂУЈУ ПОСЛОВНИКОМ ВЛАДЕ.