



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



OTVORENO O JAVNIM POLITIKAMA¹

PERIODIČNI IZVEŠTAJ NAKON 100 DANA RADA VLADE REPUBLIKE SRBIJE

Res Publika: Zakoni su javna stvar

Oblast: Mehanizmi učešća građana u neposrednom odlučivanju

30. novembar 2016. godine

¹ Izveštaj je izrađen u okviru projekta „Res Publika: Zakoni su javna stvar”. Izveštaj su izradili: Danijela Božović, Tamara Branković i Vanja Dolapčev



SADRŽAJ:

1. Uvod i osvrt na politički kontekst	3
2. Zakonodavstvo i primena propisa	6
2.1. Pregled zakonodavnih aktivnosti – NPAA	6
2.2. Pregled zakonodavnih aktivnosti – plan rada Vlade Republike Srbije	8
2.3. Pregled zakonodavnih aktivnosti – održane javne rasprave	8
2.4. Pregled zakonodavnih aktivnosti – javne rasprave u toku	9
2.5. Najznačajnija aktivnost Vlade Republike Srbije za prvih 100 dana rada	11
2.6. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA)	11
2.7. Akcioni plan za sprovođenje inicijative partnerstva za otvorenu upravu za 2016. i 2017. godinu	12
2. Zaključci i preporuke	14

Ovaj izveštaj pripremljen je kao deo projekta "Real Say on Policy" uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj izveštaja je isključivo odgovornost Beogradske otvorene škole i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

1. Uvod i osvrt na politički kontekst

Nakon poslednjih parlamentarnih izbora, održanih 24. aprila 2016, Vlada Republike Srbije je formirana 11. avgusta 2016. godine. Novi program Vlade Republike Srbije premijer je izložio u svom ekspozeu na sednici Narodne skupštine, na čijem dnevnom redu je bio izbor Vlade i polaganje zakletve predsednika i članova Vlade. Srbija je ostala posvećena svom strateškom cilju pristupanja Evropskoj uniji (EU) kako se navodi u ekspozeu: „Članstvo u EU kao jedno od strateških opredeljenja Vlade govori o tome da Srbiju želimo da vidimo u klubu demokratskih država kontinenta”².

Podsetimo, proces pregovora o pristupanju Srbije EU je formalno počeo 21. januara 2014. godine održavanjem prve Međuvladine konferencije u Briselu. Analitički pregled i ocena usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU i njihove primene (*skringing*), počeo je u septembru 2013. godine i trajao je do marta 2015. Od ukupno 27 usvojenih izveštaja o skringingu, 18 je usvojeno sa preporukom da se pregovori u poglavljima otvore bez merila. Izveštaji za preostalih devet poglavlja usvojeni su sa preporukom da se pristupi izradi pregovaračke pozicije i otvaranju poglavlja, pošto se ispune postavljena merila. Do danas, Srbija je otvorila samo 4 od 35 pregovaračkih poglavlja (Poglavljje 32 o finansijskoj kontroli i Poglavljje 35 o ostalim pitanjima – normalizacija odnosa između Srbije i Kosova u decembru 2015. godine i poglavlja 23 i 24 o vladavini prava u julu 2016).³ Za prvih 100 dana rada Vlade nije bilo otvaranja novih pregovaračkih poglavlja.

Zakonodavni proces u Republici Srbiji nastavio je da se odvija u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Zbog potrebe usaglašavanja propisa sa pravnim tekovinama EU, Republika Srbija je nastavila da unapređuje proces planiranja zakonodavnih aktivnosti. Međutim, druga revizija Nacionalnog programa za usvajanja pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) usvojena je tek 17.

² Ekspoze predsednika Vlade Republike Srbije (Izlaganje programa Vlade Srbije kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića) http://www.srbija.gov.rs/view_image.php?id=61690&cache=sr

³ Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2016. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji_novembar_16.pdf

novembra 2016. godine⁴, dok je period primene prve revidirane verzije NPAA istekao 31. decembra 2015. godine.

„Odmah po formiranju Vlade pripremićemo novi, detaljni plan usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravom EU. Ovaj dokument je poznat pod nazivom – Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU. Kao što znate, lestvicu smo postavili visoko kao u svemu što radimo. Ta lestvica se nalazi na kraju 2018. i početku 2019. godine i želimo da je dočekamo u najvećoj meri usklađenog pravnog sistema s pravilima o kojima govorimo.”⁵

Do uvođenja efikasnog mehanizama u procese planiranja i koordinacije, sprovođenja i praćenja sprovođenja javnih politika, koji bi doprineo boljem učinku i delotvornosti planiranih reformi, nije došlo. Republički sekretarijat za javne politike je u prethodnom periodu pripremio sadržaj novog paketa propisa, kojim će biti uređeni sistem planiranja i sistem upravljanja javnim politikama u Republici Srbiji. Tokom proteklih godinu i po dana pripremljene su radne verzije Zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji i dve prateće uredbe: Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Uredba o srednjoročnom planiranju.⁶ Usvajanje ovih propisa treba da proizvede efikasno planiranje i upravljanju javnim politikama, kao i doprinese povećanju transparentnosti izrade dokumenata javnih politika (kakvi su, na primer, strategije, programi i akcioni planovi). Propisi su značajni i zbog toga što se njima sprovode Strategija reforme javne uprave i Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama. Iako je prilikom konstituisanja nove Vlade bilo istaknuto da će Vlada Narodnoj skupštini predložiti usvajanje ovog paketa zakona, to se za prvih 100 dana rada nije desilo.

„Vlada će Narodnoj skupštini predložiti na usvajanje zakon o planskom sistemu, koji predstavlja okvir za sveukupno planiranje u Srbiji i stvaranje osnova za postizanje pune efikasnosti u integrisanju razvojnog planiranja i finansiranja kapitalnih investicija u nacionalni budžetski planski okvir.”⁷

⁴ Drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA): <http://www.seio.gov.rs/vesti.145.html?newsid=2248>

⁵ Ekspoze predsednika Vlade Republike Srbije (Izlaganje programa Vlade Srbije kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića) http://www.srbija.gov.rs/view_image.php?id=61690&cache=sr

⁶ Pripremljen paket propisa o planiranju i upravljanju javnim politikama, Republički sekretarijat za javne politike <http://www.rsjp.gov.rs/pripremljen--paket-propisa-o-planiranju-i-upravljanju-javnim-politikama/t>

⁷ Ekspoze predsednika Vlade Republike Srbije (Izlaganje programa Vlade Srbije kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića) http://www.srbija.gov.rs/view_image.php?id=61690&cache=sr

Za prvih 100 dana rada Vlada Republike Srbije je uputila 26 predloga zakona Narodnoj skupštini na usvajanje, od kojih se petnaest predloga zakona odnosi na ratifikaciju međunarodnih sporazuma.⁸ Od pomenutog broja podnetih zakonodavnih inicijativa samo za dva predloga zakona je sprovedena javna rasprava u prethodnom periodu.⁹

Kako navodi Evropska komisija u Izveštaju za Srbiju za 2016. godinu: „uključenost, transparentnost i kvalitet izrade propisa kao i delotvorni nadzor nad izvršnom vlašću treba dodatno unaprediti, a upotrebu procedure donošenja zakona po hitnom postupku ograničiti. Uprava treba da dodatno ojača svoje kapacitete za razvoj inkluzivnih i utemeljenih politika i zakonodavstva, uključujući i one koji se odnose na pravne tekovine EU. Javne i međuresorne konsultacije o predlozima se često sprovode formalistički i u suviše kasnoj fazi procesa, što onemogućava da sve zainteresovane strane obezbede kvalitetan doprinos. Donosioci odluka nisu sistematski informisani o ishodu javnih konsultacija.” Takođe, Evropska komisija naglašava da javne konsultacije treba da budu šire i sa realnijim rokovima kako bi se omogućilo svim zainteresovanim stranama da obezbede kvalitetan doprinos.

Saradnja sa civilnim društvom našla je mesto u ekspozeu premijera, međutim, Nacionalna strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji, još uvek nije usvojena:

„Privreda i civilni sektor ne mogu biti samo posmatrači, već ravnopravni partneri u celokupnom reformskom procesu, od njegovog osmišljavanja do sprovođenja. Pravo uspešnog partnerstva počinje i razvija se na konstruktivnom dijalogu dveju strana koje ne moraju uvek da imaju iste stavove, ali moraju da budu spremne da ih sučele u želji da se iz tog sučeljavanja rodi nešto korisno za društvo u celini. Civilni sektor u Srbiji do sada je pokazao da, zahvaljujući svom znanju i iskustvu i sposobnosti da se dotakne svih problema savremenog društva, poseduje ozbiljan potencijal da bude ovakav partner Vladi i javnom sektoru u reformskom procesu.”¹⁰

Ključni dokumenti za praćenje zakonodavnog procesa u Srbiji u kontekstu pristupanja Srbije EU su Godišnji plan rada Vlade i Nacionalni plan za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA). Novi Plan rada Vlade nije objavljen nakon njenog formiranja 11. avgusta 2016. godine.¹¹ Javnosti je trenutno, na sajtu Generalnog sekretarijata¹², dostupan plan rada za 2016. i to plan Vlade koja je

⁸ Narodna skupština Republike Srbije <http://www.parlament.gov.rs>

⁹ Portal „e-Uprave” <http://www.euprava.gov.rs>

¹⁰ Ekspoze predsednika Vlade Republike Srbije (Izlaganje programa Vlade Srbije kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića) http://www.srbija.gov.rs/view_image.php?id=61690&cache=sr

¹¹ Na osnovu informacija koje su dostupne javnosti i autorima ovog izveštaja nije poznato da li je novi plan uopšte usvojen.

¹² Generalni Sekretarijat – Vlada Republike Srbije: http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2016.pdf

konstituisana 27. aprila 2014. Tako, sažetak ekspozice premijera koji je dostupan na sajtu Vlade Republike Srbije jeste jedini referentni dokument za praćenje sprovođenja plana kreiranja javnih politika u narednom periodu i shodno tome odgovarajućih zakonodavnih aktivnosti.

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, koji definiše prioritete usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom u periodu 2014–2018. Iako je druga revizija NPAA za period 2014–2018. godine u skladu sa rezultatima skrininga bila planirana i najavljena za 2015. godinu, drugi revidirani NPAA je usvojen 99. dana rada Vlade, 17. novembra 2016. godine.¹³ Važno je napomenuti da je period primene prve revidirane verzije NPAA istekao 31. decembra 2015. godine, dok za period između dve navedene revizije nisu precizirani planovi usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU kroz NPAA dokument, pa nije postojala mogućnost za praćenje i izveštavanje o zakonodavnim aktivnosti predviđenim NPAA. Da postoji stalan zaostatak u sprovođenju obaveza koje proističu iz NPAA, konstatovano je i u novom Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu.¹⁴

Imajući u vidu prethodno iznete činjenice, analiza zakonodavne aktivnosti u prvih 100 dana rada Vlade sprovedena je uz sledeća ograničenja: dostupan plan rada za 2016. godinu saziva prethodne Vlade, prva verzija revidiranog NPAA sa rokom primene do 31. decembra 2015. godine i druga revidirana verzija NPAA koja je usvojena tek 17. novembra 2016.

2. Zakonodavstvo i primena propisa

2.1. Pregled zakonodavnih aktivnosti – NPAA

Od 11. avgusta do 19. novembra 2016. godine, u skupštinsku proceduru na inicijativu Vlade Republike Srbije ušlo je 26 pravnih akata.¹⁵ Od toga, petnaest akata su zakoni o potvrđivanju međunarodnih i bilateralnih ugovora, tj. akti gde je tekst već unapred utvrđen, koji najčešće ne podležu javnoj raspravi, kao i akti gde su moguće vrlo malo ili nikakve izmene tokom skupštinskog postupka, a koje u ovoj analizi nećemo razmatrati. U prvih 100 dana trajanja postojeće Vlade Republike Srbije u postupak pretresa, rasprave i glasanja u Narodnoj Skupštini u Republici Srbiji ušli su sledeći zakonski predlozi:

¹³ Drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA):

<http://www.seio.gov.rs/vesti.145.html?newsid=2248>

¹⁴ Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2016.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji_novembar_16.pdf

¹⁵ Sajt Vlada Republike Srbije http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=271074

- Predlog zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave (usvojen);
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju (usvojen);
- Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama (usvojen);
- Predlog zakona o transportu opasne robe;
- Predlog zakona o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbiji;
- Predlog zakona o sprečavanju nasilja u porodici (usvojen);
- Predlog zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije (usvojen);
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela (usvojen);
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika (usvojen);
- Predlog zakona o proceniteljima vrednosti nepokretnosti i
- Predlog zakona o izmeni i dopuni Zakona o javnoj svojini.

Od jedanaest zakonskih predloga koje je Vlada uputila Narodnoj skupštini, a koji se ne odnose na zakone o potvrđivanju međunarodnih i bilateralnih ugovora, u međuvremenu njih sedam je usvojeno u Narodnoj skupštini.

Prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije iz 2014. godine od gorenavedenih zakonskih predloga, njih osam nije predviđeno planom. Zakonski predlozi predviđeni NPAA-om u ovom pogledu su:

- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju (usvojen);
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela;
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika.

Od ova tri, jedan zakonski predlog je usvojen u prvih 100 dana Vlade.

Međutim, prema nedavno usvojenom revidiranom NPAA-u, od jedanaest zakonskih predloga koji su ušli u skupštinski proceduru, za usvajanje je predviđeno njih tri. Pritom, ovde treba imati u vidu da

su dva od ova tri zakonska predloga usvojena u proteklih 100 dana na redovnom jesenjem skupštinskom zasedanju. Dakle, saldo „uspeha” u ispunjavanju planiranih aktivnosti za 2016. godinu u odnosu između NPAA iz 2014. i revidiranog NPAA-a iz 2016. godine je sledeći:

- Od jedanaest usvojenih zakonskih predloga, tri je sadržano u NPAA iz 2014, a tri u NPAA iz 2016. godine;
- Jedan od planiranih zakonskih predloga se nalazi i u jednom i drugom NPAA (Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakona);
- Prema NPAA iz 2014. godine, usvojen je jedan zakonski predlog od predviđena tri, a prema NPAA iz 2016. godinu, usvojena su dva zakonska predloga od predviđena tri;
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika nije usvojen u prvih 100 dana Vlade Republike, a isti nije predviđen u NPAA iz 2016. godine.

2.2. Pregled zakonodavnih aktivnosti – plan rada Vlade Republike Srbije

U odnosu na ukupan broj jedinica posmatranih zakonskih predloga koje je Vlada Republike Srbije inicirala u prvih 100 dana, od jedanaest, njih četiri je predviđeno Godišnjim planom rada za 2016. godinu koji je trenutno dostupan javnosti. U ta četiri predloga zakona ulaze:

- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju;
- Predlog zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije;
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela;
- Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika.

Samo jedan od predviđenih četiri zakonska predloga usvojen je u prvih 100 dana Vlade i to upravo Zakon o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju.

2.3. Pregled zakonodavnih aktivnosti – održane javne rasprave

Kada je reč o dokumentima koji još nisu dospeli u skupštinski postupak ili nisu usvojeni na sednici Vlade, tj. dokumenti koji su još u obliku nacrtu, u prethodnih 100 dana, javna rasprava je sprovedena za osam dokumenata, dok se za njih šest i dalje sprovodi. Svaki od ovih dokumenata je predviđen bar u jednom od planskih dokumenata, osim jednog dokumenta, Nacrta odluke o

Nacionalnom programu javne železničke infrastrukture za period od 2017. do 2021. godine. Dokumenti koji su prošli kroz postupak javne rasprave u prvih 100 dana Vlade su:

- Nacrt zakona o elektronskom dokumentu, elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju;
- Nacrt zakona o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju vojnih osiguranika;
- Nacrt zakona o vojnom obrazovanju;
- Nacrt zakona o proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme;
- Nacrt odluke o Nacionalnom programu javne železničke infrastrukture za period od 2017. do 2021. godine;
- Predlog strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji do 2020. godine;
- Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o žigovima i
- Nacrt zakona o nacionalnom DNK registru.

Prema vrsti nabrojanih dokumenta, javna rasprava je sprovedena za šest nacrta zakona, jedan nacrt odluke i jedan predlog strategije. Od ovih dokumenata, pet je predviđeno za usvajanje Planom rada Vlade za 2016, četiri NPAA iz 2014, a šest NPAA iz 2016. godine. Takođe, četiri dokumenata su predviđena za usvajanje u sva tri planska dokumenta. To su:

- Nacrt zakona o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju vojnih osiguranika,
- Nacrt zakona o vojnom obrazovanju i
- Nacrt zakona o proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme.

2.4.Pregled zakonodavnih aktivnosti – javne rasprave u toku

Trenutno se u postupku javne rasprave nalaze šest dokumenata. Od toga, pet nacrta zakona i jedan predlog strategije. U pitanju su:

- Nacrt zakona o platama zaposlenih u organima, organizacijama i službama autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave;
- Nacrt zakona o poštanskim uslugama;

- Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama;
- Predlog strategije intelektualne svojine za period od 2016. do 2020. godine;
- Nacrt zakona o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka i
- Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi.

Svi ovi dokumenti su predviđeni za usvajanje u Godišnjem planu rada Vlade za 2016, dok je samo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi predviđen i u NPAA iz 2014. i NPAA iz 2016. U preseku kod jedanaest usvojenih zakonskih predloga u prvih 100 dana rada Vlade Republike Srbije, jedan zakonski predlog je sadržan u NPAA iz 2014, NPAA iz 2016 i Planu rada Vlade za 2016. godinu. U pitanju je Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela. Predlozi zakona koji nisu predviđeni ni NPAA iz 2014 i NPAA iz 2016, ni u Planu rada Vlade jesu:

- Predlog zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave (usvojen);
- Predlog zakona o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbiji;
- Predlog zakona o sprečavanju nasilja u porodici;
- Predlog zakona o proceniteljima vrednosti nepokretnosti i
- Predloga zakona o izmeni i dopuni Zakona o javnoj svojini.

Javna rasprava je održana za samo dva zakonska predloga koji se nalaze ili su se do skoro nalazili u skupštinskom postupku, Predlog zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave i Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika. Iako, prema članu 41. Poslovnika Vlade Republike Srbije, obaveštenje o javnim raspravama treba da stoji jasno vidljivo na internet sajtu predlagača i internet sajtu „e-Uprava”, to nije slučaj kada je reč o Predlogu zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika. Naime, iako obaveštenje o javnoj raspravi o tom zakonskom predlogu nije moguće naći na izvorima predviđenim Poslovníkom (u ovom slučaju predlagač je Vlada, tj. Ministarstvo pravde), vest o održanoj javnoj raspravi je moguće naći u medijskim izvorima, kao i u na sajtovima jedinica lokalnih samouprava gde su se održavali delovi javne rasprave.¹⁶

¹⁶ Konkretno, u ovom slučaju, obaveštenje o održanoj javnoj raspravi stoji na internet sajtu Gradske uprave Grada Novog Sada (<http://www.novisad.rs/lat/finalna-javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-krivicnog-zakonika>).

2.5. Najznačajnija aktivnost Vlade Republike Srbije za prvih 100 dana rada

Najznačajnije aktivnosti Vlade Republike Srbije za prvih 100 dana rada u odnosu na predmet istraživanja jesu usvajanje drugog revidiranog Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) i Akcionog plana za sprovođenje inicijative partnerstva za otvorenu upravu za 2016. i 2017. godinu. Oba dokumenta su usvojena u 99. danu rada Vlade.

NPAA predstavlja detaljan plan usaglašavanja zakonodavnog i institucionalnog okvira sa 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. NPAA utvrđuje ne samo obaveze koje se odnose na prenošenje prava EU u domaći pravni poredak već i zadatke koji se moraju sprovesti kako bi se ispunili politički i ekonomski kriterijumi pristupanja EU. NPAA utvrđuje razvojne i strateške ciljeve, sa jedne strane, i politike, reforme i mere potrebne za realizaciju tih ciljeva, sa druge strane. Takođe, utvrđuje i detaljan plan, vremenski okvir i prioritete usvajanja propisa i određuje organe odgovorne za njihovu pripremu.

Partnerstvo za otvorenu upravu – (*Open Government Partnership*) predstavlja međunarodnu inicijativu čija je svrha obezbjeđivanje podrške i većeg angažovanja vlada širom sveta u cilju poboljšanja: integriteta, transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti javne vlasti, kroz: izgradnju poverenja javnosti, saradnju sa organizacijama civilnog društva, osnaživanje učešća građana u upravljanju, borbu protiv korupcije, pristup informacijama, upotrebu novih tehnologija, a u vezi sa ostvarivanjem delotvornijeg i odgovornijeg rada javne vlasti. Novi Akcioni plan definiše dve oblasti kojim se direktno uređuje pitanje javnih rasprava u procesu usvajanja propisa.

2.6. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA)

Vlada Srbije je, na sednici održanoj 17. novembra 2016. godine, usvojila drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Polazeći od utvrđenog cilja Republike Srbije da bude u potpunosti spremna da preuzme obaveze iz članstva u EU do kraja 2018. godine (uzimajući u obzir okvirni cilj u pogledu momenta stupanja u članstvo – 2021. godina), predviđeno je da primena revidiranog NPAA obuhvati period do 31. decembra 2018. godine. NPAA će, u skladu sa potrebama, i u narednom periodu biti revidiran, uzimajući u obzir ostvarene korake tokom pregovora o pristupanju, kao i razvoj pravnih tekovina u Evropskoj uniji, koje je država kandidat u obavezi da prihvati u obimu u kojem postoje jesu u trenutku pristupanja.

Prema Planu usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU, odnosno listi planiranih zakona i podzakonskih akata za IV kvartal 2016 godine (oktobar, novembar i decembar) predviđeno je da Vlada/resorno ministarstvo utvrdi/usvoji predlog 39 pravna akta (26 zakona, 2 strategije, 10 pravilnika i 1 uredbu). Takođe, prema listi planiranih podzakonskih akata koji se donose na osnovu ranije usvojenih zakona za IV kvartal 2016. godine (oktobar, novembar i decembar) predviđeno je da Vlada/resorno ministarstvo utvrdi/usvoji 134 pravna akta (uredbi, pravilnika, odluka, naredbi, lista, tehničkih specifikacija i sl.).

2.7. Akcioni plan za sprovođenje inicijative partnerstva za otvorenu upravu za 2016. i 2017. godinu Vlada Republike Srbije je na sednici održanoj 17. novembra 2016. godine, a na predlog Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave usvojila Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu.¹⁷

U okviru oblasti „Učešće javnosti” to je Obaveza 5 „Uvođenje standarda za učešće građana u sistemu upravljanja javnim politikama”. Ova obaveza je predviđena i Akcionim planom za sprovođenje Strategije regulatorne reforme i unapređenje sistema upravljanja javnim politikama za period od 2016. do 2017. godine, ali s obzirom na to da je relevantna u odnosu na vrednosti POU uključena je i u ovaj akcioni plan.

U okviru ove obaveze previđeno je regulisanje procesa konsultacija, odnosno propisivanje obaveze organima državne uprave da sprovode konsultacije u procesu izrade predloga dokumenata javnih politika, definisanje postupka konsultacija i kriterijuma pomoću kojih bi se mogli utvrditi adekvatne vrste i obim konsultacija, definisanje kriterijuma za odabir reprezentativnih predstavnika građana i privrede koji se bave konkretnom materijom a koji bi mogli da uzmu učešće u konsultacijama, kao i propisivanje javnih poziva za učešće zainteresovanih strana i ciljnih grupa. Takođe, predviđeno je definisanje metodoloških pravila za sprovođenje javne rasprave, standardizovanje procesa sprovođenja javne rasprave i obezbeđivanje odgovarajućeg učešća zainteresovanih strana i ciljnih grupa u postupku donošenja dokumenata javnih politika.

Donošenjem pomenutog zakona i uredbe obezbediće se obaveza sprovođenja konsultacija i javne rasprave u postupku izrade predloga dokumenta javne politike. Realizacijom ove obaveze biće propisana obaveza sprovođenja konsultacija u procesu izrade predloga javnih politika i obaveza organa državne uprave da objave početak rada na dokumentima javnih politika na portalu eUprave i svojoj internet stranici. Takođe, propisaće se metodološka pravila za sprovođenje konsultacija i

¹⁷ Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 021-10793/2016 o usvajanju Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=279281

javne rasprave prilikom izrade i donošenja dokumenata javnih politika. Za ispunjenje ove obaveze predviđene su sledeće aktivnosti: izrada Zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji (sa datumom završetka mart 2017. godine) i izrada Uredbe o metodologiji za upravljanje javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (sa datumom završetka jun 2017. godine).

U okviru oblasti „Integritet vlasti” previđena je Obaveza 10 „Unapređenje instituta javne rasprave u procesu pripreme zakona” putem izmene Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade u pogledu obaveznog održavanja javne rasprave u postupku pripreme zakona.

Ispunjenjem ove obaveze donošenje zakona bez prethodnog sprovođenja javne rasprave trebalo bi svesti na nužnu meru, u hitnim i neodložnim situacijama, u skladu sa precizno propisanim kriterijumima. Dodatno, propisivanje obaveze organa koji priprema zakon da pre detaljnog izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici sve prispele predloge i komentare, kao i razloge zbog kojih jeste ili nije prihvatio upućene predloge. Uspostavljanje interaktivnog odnosa sa predstavnicima zainteresovane javnosti da bi predlozi i sugestije dati tokom javne rasprave bili jasno koncipirani, konzistentni i u što je moguće većoj meri konkretizovani.

Uvođenjem ove obaveze jasno se doprinosi svim usvojenim principima Partnerstva za otvorenu upravu – transparentnosti i učešću javnosti. Naime, izmene pomenutih propisa treba da obezbede redovno održavanje javnih rasprava, vodeći računa o tome da tekst nacрта zakona upućen na javnu raspravu kasnije bude menjan prvenstveno kao posledica prihvatanja primedbi i sugestija iznetih tokom javne rasprave, te objavljivanje svih pristiglih predloga i komentara, kao i razloga zbog kojih upućeni predlozi jesu ili nisu prihvaćeni. Javna rasprava se sprovodi za sve zakone u postupku njihovog donošenja, osim u slučajevima kada su ispunjeni precizno propisani uslovi i kriterijumi, čija ispunjenost nalaže hitnost u postupanju; kada se radi o zakonima o potvrđivanju međunarodnih ugovora, ili izmenama zakona tzv. „tehničke prirode”, kojima se ne utiče na već propisane uslove i način ostvarivanja prava i obaveza fizičkih i pravnih lica i sl. Pored toga, organi koji pripremaju zakone objavljuju na svojim internet stranicama sve prispele predloge i komentare tokom javne rasprave, kao i razloge zbog kojih jesu ili nisu prihvatili upućene predloge. Na ovaj način, doprinosi se povećanju transparentnosti zakonodavnog procesa i učešća javnosti u procesu donošenja zakona, kao i poboljšanju kvaliteta donetih zakona.

Kad je u pitanju jedan od osnovnih načela Partnerstva za otvorenu upravu – bliska saradnja sa civilnim društvom, u ovom ciklusu izrade Akcionog plana postignut je značajan napredak u odnosu

na proces izrade prethodnog, AP POU za 2014. i 2015. godinu. Prilikom osnivanja Radne grupe učinjen je i prvi korak u cilju unapređenja saradnje sa civilnim društvom, tako što su predstavnici civilnog društva pozvani da učestvuju u njenom radu, kao ravnopravni članovi. Predstavnici OCD izabrani su kroz transparentnu proceduru. U skladu sa pravilima inicijative POU, radna verzija Nacrta akcionog plana objavljena je 15. jula 2016. godine, dve nedelje pre početka javnih konsultacija, na internet stranicama Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, na e-Portalu i na sajtu www.ogp.rs. Javne konsultacije trajale su u periodu od 1. do 22. avgusta 2016. godine. Izveštaj o javnim konsultacijama objavljen je na internet stranicama MDULS-a¹⁸ i Kancelarije¹⁹, kao i na sajtu www.ogp.rs.

2. Zaključci i preporuke

Ako se analizira održavanje javnih rasprava, kao faze zakonodavnog procesa, na nacionalnim nivou u okviru usklađivanja zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, uočava se veliki nedostatak u pogledu održavanja javnih rasprava, koje se održavaju samo *pro forme* i po pravilu ne utiču na donosiocelu odluka. Ovo konstatuje i novi izveštaj Evropske komisije gde se ističe da i dalje dominira usmerenost na formalna i proceduralna pitanja pre nego na suštinu u procesu kreiranja javnih politika. Brojni zakoni su usvojeni po hitnom postupku, bez odgovarajućih javnih konsultacija.²⁰ To je delimično i posledica nedostatka pravnog i institucionalnog uređenja javnih rasprava u procesu kreiranja javnih politika.

Namera da se unapredi zakonodavni proces uključivanjem civilnog društva u najranijoj fazi kreiranja javnih politika kontinuirano se ponavlja u nizu dokumenata usvojenih u prethodnom periodu. Međutim, uključivanje civilnog društva u zakonodavne aktivnosti i kreiranje javnih politika u praksi više predstavlja izuzetak, nego pravilo. To je delimično i posledica nedostatka sistemskog pristupa uključivanju civilnog društva u proces kreiranja javnih politika. Na ovaj problem ukazuje i poslednji izveštaj Evropske komisije za Srbiju, govoreći o tome da se učešće OCD u procesu kreiranja javnih politika i dalje dominantno zasniva na *ad hoc* rešenjima. Nedostatak sistemskog pristupa onemogućava civilnom društvu da deluje u svom punom kapacitetu i predstavlja prepreku razvijanju saradnje između OCD i javnih vlasti. Prostor koji nacionalne institucije daju civilnom

¹⁸ Sajt Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave: <http://www.mduls.gov.rs/partnerstvo-za-otvorenu-upravu.php>

¹⁹ Sajt Partnerstva za otvorenu upravu: <https://goo.gl/AwW91X>

²⁰ Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2016.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji_novembar_16.pdf

društvu, kao i stepen konsultacija sa civilnim društvom su i dalje pretežno formalni i uglavnom služe za zadovoljenje bazičnih standarda i zahteva EU.

Imajući u vidu značaj procesa javnih rasprava za kvalitet zakonodavnog procesa i njegovog krajnjeg rezultata, definisane su sledeće preporuke:

- Potrebno je pokrenuti široku debatu o institucionalizaciji javne rasprave u pravnom sistemu (definisanje pojma i svrhe javne rasprave; uređenje procesa javne rasprave; utvrđivanje kriterijuma za odabir i pozivanje učesnika javne rasprave; propisivanje minimalnog obima podataka koji treba da bude objavljen uz propis koji se iznosi na javnu raspravu; propisivanje obaveze organa koji priprema propis da objavi prispele predloge tokom javne rasprave na internetu; zakonsko uređenje vođenja podataka o javnoj raspravi; sadržaj obrazloženja akata uz propisivanje minimalnog sadržaja obaveštenja o toku i rezultatima javne rasprave);
- Buduće planirane izmene i dopune zakona koje će na direktna ili indirektna način urediti pitanje javnih rasprava (npr. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi) međusobno uskladiti da paketom zakona kojima će biti uređen sistem planiranja u Srbiji;
- Zakonodavne aktivnosti uskladiti na revidiranim Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU;
- Usvojiti Nacionalnu strategiju za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji.