**Regulativa i praksa javnih rasprava u nekoliko evropskih zemalja i ideje za izmenu stanja u Republici Srbiji**

**Transparentnost – Srbija**

**Beograd, mart 2012.**

**Uvod**

Ova analiza izrađena je u okviru projekta *Javne rasprave u pripremi zakona,* koji se finansira donacijom ambasade Kraljevine Holandije u Republici Srbiji. Sva izražena mišljenja pripadaju isključivo TS i ne moraju odražavati stavove Holandske ambasade.

Analiza je nastala na osnovu podataka koje je Transparentnost – Srbija pribavila tokom 2011 i 2012 od kolega iz drugih evropskih ogranaka Transparency International. Od njih je bilo zatraženo da identifikuju propise koji uređuju javne rasprave u pripremi zakona kao i praksu postupanja u primeni tih akata. Imajući u vidu da odgovori koje smo dobili mogu zavisiti od poznavanja materije javnih raspravi od strane kolega koji su na ove dopise odgovarali, i da su se do sada neki od njih bavili ovim pitanjima detaljnije a drugi manje detaljno, podatke treba uzeti sa izvesnom dozom rezerve, to jest, treba dopustiti mogućnost da odgovori nisu sveobuhvatni.

Ova analiza predstavlja dopunu Analizi zakonodavnog okvira u Republici Srbiji za javne rasprave u pripremi zakona i drugih propisa koja je izvršena u okviru istog projekta. Smisao sagledavanja različitih rešenja iz inostranstva, između ostalog je i to da se vidi koja od njih bi mogla da posluže kao model za unapređenje propisa i prakse u našoj zemlji.

**Albanija**

Zakonski okvir kao i praksa organizovanja javnih debata u postupku donošenja propisa nisu dovoljno razvijeni. Član 105/2a Poslovnika parlamenta utvrđuje da se rad Parlamenta ostvaruje kroz učestvovanje javnosti u postupku donošenja propisa, ali ne postoje posebna niti jasna pravila o tome koji se vidovi učešća javnosti podrazumevaju pod ovom odredbom niti na koji način se ona ostvaruje u praksi. Takođe, ne precizira se ni da li je održavanje javnih debata obavezno pre izrade nacrta/predloga zakona. Jedina realna mogućnost javnosti da učestvuje u pripremi propisa predstavljaju javna slušanja, koja se odigravaju nakon što propis bude upućen na razmatranje Zakonodavnoj komisiji na razmatranje, kada je tekst već formulisan.

Jedini slučaj kada se učešće javnosti predviđa kao obavezno jeste postupak izrade propisa iz oblasti zaštite životne sredine. Ovo pravilo utvrđeno je Arhuškom konvencijom (ratifikovanom od strane parlamenta Albanije 2000 godine) koja utvrđuje prava javnosti u pogledu pristupa informacijama, pravdi i učešću u postupku donošenja odluka vlasti koje se tiču pitanja zaštite životne sredine na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou i akcenat stavlja na interakciju između javnosti i organa vlasti. Čak i ovoj oblasti potrebno je učiniti još mnogo toga kako bi se obezbedila delotvorna primena pravila.

**Velika Britanija**

Pisanje zakona u Velikoj Britaniji najčešće započinje procedurom u Donjem domu ili Gornjem domu. Iako to nije formalan deo zakonodavnog procesa, konsultacije mogu biti organizovane i pre nego što nacrt bude pripremeljen. Ovakve konsultacije nisu uređene zakonom.  Ministri zadržavaju diskreciono pravo na to da li će organizovati javne konsultacije i u kojem obliku. Članovi parlamenta su predstavnici glasača iz određene izborne jedinice, tako da treba da uzimaju njihove interese u obzir prilikom rasprave o zakonima. Prilikom održavanja formalnih konsultacija, u Vladi i Ministartsvu finasija i drugim odeljenjima u konsultacije se uključuju i predstavnici oblasne administracije Škotske, Velsa i Severne Irske. Kod takvog vida konsultacija, zainteresovana javnost se javno poziva da uputi svoje komentare.

Postoji i Kodeks prakse kabineta o konsultacijama (*Cabinet Office Code of Practice on Consultation)*. Ovaj Kodeks propisuje da bi konsultacije trebalo da budu zakazane ‘što je pre moguće’ i kada je vlada spremna da dostavi dovoljno informacija u javnost, kako bi obezbedila ‘efikasan i informisan dijalog’. Takođe, Kodeks propisuje minimalni period konsultacija od dvanaest nedelja, kao i ostale kriterijume, poput zahteva zvaničnicima da budu odgovorni za vođenje efikasnih konsultacija i da se dokumenta pošalju na što više adresa. Međutim, važno je primetiti da Kodeks nema zakonsku i obavezujuću snagu. Kodeks propisuje da ‘nije predviđeno da se uspostavi obaveza konsultovanja oko bilo kog pitanja, ili da se očekuje od Vlade da organizuje kosultacije oko pojedinačnih pitanja. Pitanja o kojima Vlada odluči da organizuje konsultacije zavise od okolnosti u svakom posebnom slučaju.’

(Code of Practice on Consultation je dostupan na: <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>)

Forma u kojoj će biti održane kosultacije zavisi od Vladine rešenosti da pokrene određeni set predloga. Vlada može objaviti ‘zeleni papir’ prikazujući različite zakonske opcije i pozvati na javnu debatu, koja je u tom slučaju osmišljena tako da stimuliše diskusiju unutar šire zajednice. Pored toga, Vlada može pripremiti i ‘beli papir’, koji predstavlja izjavu o nameri Vlade da inicira donošenje određenog zakona. Ukoliko je reč o pitanju koje je već otvoreno, zeleni papir će biti objavljen pre belog, kako bi se obezbedila šira rasprava o mogućim opcijama uređenja nekog pitanja zakonom.

Na kraju, može se zaključiti da u Velikoj Britaniji ne postoji propis koji bi obavezao na organizovanje javne rasprave u procesu pripremanja nacrta zakona budući da se očekuje od članova parlamenta da predstave interese birača sa svoje teritorije. Vlada međutim redovno sprovodi formalne javne konsultacije, iako to nije obavezno zakonom. U tom smislu, česte su konsultacije sa zainteresovanim akterima poput profesionalnih udruženja, dobrovoljnih organizacija i grupa za pritisak.

Više informacija na web strani Parlamenta Velike Britanije o pripremi zakona: <http://www.parliament.uk/about/how/laws/>

Veb-sajt Vlade u vezi sa pripremom zakona: <http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Parliament/DG_073671>

Sekcija veb-sajta Kabineta koja se odnosi na konsultacije:

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/cabinet-office-consultations>

Iako zbog različitosti ustavnog i izbornog sistema iskustva Velike Britanije nije moguće neposredno primeniti u Srbiji, očigledno je da postoje neke ideje koje se mogu uzeti u obzir. Pre svega, to je praksa objavljivanja dokumenata u kojima se predstavlja namera Vlade da predloži određeni zakon sa bitnim podacima o zakonodavnom projektu pre nego što pisanje počne, kao i objavljivanje raznih zakonodavnih opcija o kojima se posle može voditi debata.

**Moldavija**

Zakonodavstvo Moldavije utvrđuje obavezno konsultovanje javnosti od strane vlasti o nacrtima propisa. Osnovni zakon koji reguliše ovu oblast je *Zakon o transparentnosti u postupku donošenja odluka*.

Prema ovome zakonu, vlasti su u obavezi da objave početak procesa pripreme zakona. Ova najava se postavlja na veb-stranicu organa vlasti koji priprema određeni akt. Takođe, obaveštenje bi trebalo da se distibuira putem elektronske pošte svim zainteresovanim stranama, da se objavi na mestu koje je dostupno javnosti i/ili objavi u lokalnim i nacionalnim medijima.

Najava mora da uključi sledeće elemente:

a) razloge zbog koje se priprema nacrt;

b) rokove, način i formu za učešće javnosti u zakonodavnom projektu;

c) kontakte osoba koje su zadužene za prijem i pregledanje preporuka u vezi sa nacrtom zakona.

Rokovi za dostavljanje komentara i preporuka na nacrt su 15 radnih dana od datuma objavljivanja najave.

Javna rasprava je ovim zakonom definisana kao sastanak, tokom kojeg organi javne vlasti koji potpadaju pod dejstvo ovog zakona saznaju mišljenja građana, udruženja i drugih zainteresovanih strana u vezi sa predlogom neke odluke.

*Javne konsultacije* su definisane kao “međusobna komunikacija između građana, udruženja, drugih zainteresovanih strana, s jedne strane, i organa javne vlasti koji spadaju pod dejstvo ovog zakona, s druge strane, kako bi obe strane postale informisane i dobile mogućnost da utiču na odlučivanje

*Javna debata* je modalitet konsultovanja javnog mnenja o potrebi da se usvoji dati predlog odluke koja je predmet konsultacija i sa različitim mišljenjima, dok građani i udruženja i druge zainteresovane strane mogu da iznesu svoje preporuke u pogledu nacrta odluke.

Organi na čije odluke se odnosi ovaj zakon su svi organi izvršne i zakonodavne vlasti, nezavisna regulatorna tela, lokalne javne vlasti, pravna lica sa javnim ovlašćenjima, uključujući i privatne firme ukoliko koriste javna sredstva.

Obaveza konsultovanja građana o nacrtima zakonodavnih i upravnih akata postoji kada ti akti mogu da ostvare društveni, ekonomski ili uticaj na životno okruženje (način života, ljudska prava, kultura, zdravstvo, socijalna zaštita, lokalne zajednice, javne usluge).

Građani, udruženja i druge zainsteresovane strne imaju pravo na osnovu ovog zakona da učestvuju u procesu donošenja odluka u bilo kojoj fazi, da zahtevaju i da dobiju informacije o procesu donošenja odluka, uključujući i pravo da dobiju nacrte i dodatne relevantne materijale, da predlože organu vlasti da se neka odluka donese ili da se započne njena izrada i da predlože preporuke u vezi sa nacrtom odluka.

Organi vlasti su, sa druge strane, obavezni da obezbede mogućnost za učešće građana, kroz informisanje o godišnjim programima rada, putem interneta i na druge načine, informisanje o organizaciji procesa donošenja odluka, da stvore mehanizme za institucionalizaciju saradnje, da prikupljaju i ispituju preporuke kako bi ih iskoristili prilikom izrade propisa i da se konsultuju prilikom razmatranja nacrta odluke.

Pri pokretanju procesa izrade odluke, javnost se o tome obaveštava najmanje 15 dana pre nego što postupak započne. To obaveštenje sadrži obavezno i navođenje razloga zbog kojih organ smatra da odluka treba da se donese, opis načina na koje se mogu dostavljati sugestije i roka za te radnje, kao i kontakt lica koje je odgovorno za prikupljanje i ispitivanje preporuka.

Zakon uređuje način prikupljanja usmenih i pisanih preporuka, obavezu organa koji priprema odluku da ispita primljene preporuke, obavezu da sačini pregled podataka o učinjenim konsultacijama i da učini taj pregled svima dostupnim. Preporuke se u skraćenom obliku objavljuju na veb-stranici tog organa. Nacrt odluke se podnosi u dalju proceduru zajedno sa preporukama u skraćenom obliku.

Zakon sadrži takođe i norme koje imaju za cilj da obezbede učešće zainteresovanih građana o sednicama na kojima se odluke donose. Zainteresovane osobe mogu da učestvuju na javnim sednicama u granicama raspoloživih mesta i po redosledu prioriteta, na osnovu odluke lica koje predsedava sednicom. Zakon dopušta i mogućnost da se „u vanrednim stituacijama koje su utvrđene zakonom“ nacrt dalje razmatra i bez javne rasprave. Razlozi koji opravdavaju ovakvu hitnost moraju da se objave najkasnije deset dana od dana usvajanja odluke.

Organi vlasti obavezani su zakonom da objave jednom godišnje izveštaj sa podacima o tome koliko su odluka usvojili, koliko su preporuka dobili u vezi sa tim odlukama, koliko konsultativnih sastanaka, javnih rasprava i javnih sednica su održali, u koliko slučajeva su odstupili od primene odredaba ovog zakona i koje su sankcije izrečene u vezi sa tim. Ovaj izveštaj se objavljuje najkasnije do kraja prvog tromesečja sledeće godine.

Zakon je objavljen na engleskom jeziku na veb-sajtu:

http://www.right2info.org/resources/publications/Moldova-Law%20on%20transparency%20in%20the%20decision.doc/view

Moldavski koncept je svakako zanimljiv i za Srbiju zato što predstavlja redak primer zakonskog uređivanja čitave materije javnosti zakonodavnog postupka. Prava koja se tim zakonom pružaju su šira od onih koje trenutno uživaju građani Srbije, mada ni ona nisu u potpunosti precizna u pogledu bitnih segmenata javnih rasprava. U svakom slučaju, iskustva Moldavije u primeni ovog akta iz 2008. godine svakako mogu da budu dragocena i za Srbiju, naročito u pogledu veće preciznosti kod određivanja kada se javna rasprava mora organizovati, uključivanja obaveze da se javne rasprave organizuju ne samo kod nacrta zakona već i kod donošenja drugih akata kao i kod obavezivanja organa da objave primljene preporuke i predloge i sugestije.

**Jermenija**

Ova država ima solidan pravni okvir koji uređuje javne rasprave, na osnovu ocene tamošnjih antikorupcijskih aktivista.

Paragraf 4 člana 27.1 Zakona o pravnim aktima (Zakon o pravnim aktima je stupio na snagu 31. maja 2002, a pomenuti član jekasnije pridodat zakonu, 2. decembra 2008., i na snazi je od 1. jula 2009.) uređuje javne rasprave o nacrtima normativnih pravnih akata (među kojima su nacrti zakona, kao i njihove izmene koje se takođe donose u formi zakona i koje su takođe u režimu javnih rasprava, kad god ih inicira Vlada a ne neki član parlamenta). Javne rasprave su obavezneza sve institucije i agencije, koje su obuhvaćene pomenutim zakonom i definisane kao tela koja mogu da izdaju normativna pravna akta. Pomenuti paragraf takođe definiše da debata treba da bude organizovana od strane vladinog tela koje je pripremilo nacrt zakona. U slučaju zakona, to su ministarstva i “državni organi povezani sa Vladom” (na primer, Policija, Državni poreski komitet, itd.) Za nacrte pripremljene od strane članova Parlamenta, javne rasprave su regulisane Zakonom o postupanju Narodne skupštine.

Pomenuti paragraf 4 člana 27.1 Zakona o pravnim aktima propisuje da javna debata treba da traje bar 15 dana. Vladina uredba N296 od 25. marta 2010 (na snazi od 1. januara, 2011), koja reguliše proceduru i sprovođenje javne debate, propisuje da će telo koje priprema nacrt zakona postaviti na svojoj veb-strani (prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama sve državne institucije moraju imati svoje veb-sajtove) pozive za javne debate, koji će obuhvatiti informacije o formi u kojoj se organizuje rasprava, mesto održavanja, datum, rokove, teme, kao i rokove za predaju aplikacija za učešće (ukoliko telo koje priprema nacrt misli da je to neophodno) od strane zainteresovanih osoba (rok za prijavljivanje ne može biti kraći od 10 dana nakon postavljanja poziva). Iako nije eksplicitno pomenuto da će debate biti organizovane pre predavanja predloga zakona Parlamentu, procedura pripreme nacrta zakona i usvanja koje su definisane istim Zakonom o pravnim aktima jasno pokazuju da bi javne rasprave trebalo da se organizuju pre predaje nacrta zakona Parlamentu. Prema toj proceduri, telo koje priprema nacrt podnosi nacrt Vladi i tek nakon njenog odobravanja na sednici Vlade, Vlada ga prosleđuje Parlamentu. Pored toga, prilikom slanja nacrta zakona Vladi (tačnije, zaposlenima u kabinetu Premijera), telo koje priprema nacrt, pored drugih dokumenata, priložiće uz nacrt “rezime”, koji treba da uključi kritike i sugestije koje su bile prezentovane tokom javne debate i koje su prihvaćene od strane tela koje priprema nacrt.

Pomenuti Paragraf 4 člana 27.1 koji uređuje javne debate, uređuje informisanje fizičkih lica i pravnih entiteta o nacrtu, kao i prikupljanje njihovih mišljenja i na osnovu njih unosi izmene u nacrt. Ova odredba takođe definiše oblike javnih rasprava. Javne rasprave se sprovode putem postavljanja nacrta kao i drugih pratećih materijala na veb stranu tela koje priprema nacrt, na osnovu Vladine uredbe koja to bliže uređuje. Pored toga, telo koje priprema nacrt može inicirati sastanke sa zainteresovanim stranama i ostalim zainteresovanim licima, organizovati javna slušanja, diskusije, javna ispitivanja i programe na TV i radio stanicama. Kako se može videti, jedina zakonska obaveza za telo koje priprema nacrt jeste da postavi nacrt i relevantne materijale na veb strani, dok su druge radnje opcione. U isto vreme, gore pomenuta Vladina uredba N296 detaljno propisuje kako organizovati različite tipove javnih debata. Za potrebe sprovođenja javnih debata, telo koje priprema nacrt će pripremiti na svojoj veb strani posebno odvojeno mesto, gde zainteresovana lica mogu postaviti svoje komentare i sugestije. Pored toga, zainteresovani mogu poslati svoje kritike i sugestije telu koje priprema nacrt putem e-maila. Nakon toga, telo koje priprema nacrt će informaisati pošiljaoca o prijemu e-maila u roku od jednog radnog dana od prijema.

Međutim, organi vlasti koji primaju ove sugestije nemaju dužnost da neposredno odgovore licima koja su im uputila predloge. Štaviše, nemaju obavezu ni da pomenu ko je predložio neku promenu u nacrtu kada je prihvate, već takve predloge u praksi „privatizuju“, odbijajući, na primer, da istaknu doprinos nevladinih organizacija u zakonodavnom procesu.

Jermenski propisi nešto detaljnije nego propisi u Srbiji uređuju samu organizaciju javnih rasprava, ali sadrže i slične nedostatke, među koje pre svega spada nedovoljno uređenje postupanja sa primljenim sugestijama i predlozima.

**Slovačka**

Od 2009 svi nacrti akata su od strane Ministarstava postavljeni su na internet (samo na slovačkom):

<https://lt.justice.gov.sk/Public/AllMaterialsList.aspx?instEID=-1&lCategories=1048574&langEID=1>

Na toj veb-stranici obavezno se postavlja rok za podnošenje komentara kao i obaveštenje u kojoj fazi se nalazi dokument. Svi komentari se po dostavljanju objavljuju na ovoj veb-stranici, a zatim i odgovor organa koji je izradio nacrt. Zbog ovakvog načina komunikacije, nevladine organizacije i mediji veoma često koriste ovu veb-stranu.

U Slovačkoj postoji i instrument poznat pod nazivom „veliki protest“. Ukoliko 500 pojedinaca „potpiše“ peticiju (računa se i podrška putem elektronske pošte) kojom traži da se održe javne konsultacije, organ koji priprema nacrt zakona ima obavezu da se sastane sa podnosiocima peticije radi razrešenja situacije. Ovu opciju veoma uspešno koriste nevladine organizacije, kao što je nedavno bio slučaj sa amandmanima na Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Iskustva Slovačke su naročito zanimljiva za Srbiju zbog uređenog i veoma preglednog načina predstavljanja informacija o javnim raspravama koje se vode, zbog razvijene prakse vođenja javnih rasprava kao i zbog mogućnosti da se na osnovu peticije izdejstvuje održavanje posebnih konsultacija sa podnosiocima radi razrešenja pojedinih spornih pitanja u nacrtu.

**Grčka**

U momentu prikupljanja podataka nije postojala odgovarajuća regulativa u Grčkoj ali je u toku bila priprema zakona koji bi ovu oblast uredio. Pojedine ključne tačke predloženih zakonskih rešenja su:

* Inicijalna faza javnih konsultacija (2 nedelje), u kojoj nadležno ministarstvo obezbeđuje informacije i prikuplja dokumenta u vezi sa budućim nacrtom (ciljevi, željeni rezultati, troškovi & koristi, rizici i dr.)
* Druga faza (u trajanju od tri nedelje), u kojoj se svaki nacrt zakona objavljuje putem internet ([www.opengov.gr](http://www.opengov.gr)) radi komentarisanja, pre nego se preda Parlamentu.
* Nakon završetka druge faze, Ministarstvo je u obavezi da objavi ishod javnih konsultacija tako što će prezentovati sve komentare/sugestije i objasniti razloge njihovog uključivanja (ili neuključivanja) u predlog koji će biti predat Parlamentu. Izveštaj o javnim konsultacijama će biti postavljen na internet i poslat svima koji su učestvovali.
* Prema pravilima o radu Parlamenta, svaki predlog zakona predat Parlamentu bi morao da ima u prilogu izveštaj o javnim konsultacijama.

U praksi, iako javne konsultacije još uvek nisu regulisane, mnogi nacrti zakona se postavljaju na internet i otvoreni su za komentarisanje.

Predlozi grčkih zakonodavnih rešenja su korisni i za Srbiju, gde bi takođe trebalo obezbediti da svaki nacrt ili predlog zakona određeno vreme bude dostupan na internetu radi davanja komentara, da podnosioci predloga dobiju odgovore na svoje sugestije uz obrazloženje zbog čega nisu prihvaćeni i da narodni poslanici dobiju informaciju o tome da li je predlog zakona prošao javnu raspravu.

**Rumunija**

Na osnovu zakona iz 2003, u Rumuniji se primenjuju sledeća pravila za javne rasprave:

Prvi nacrt zakona ili drugog normativnog akta (uključujući i akte koje donose lokalne vlasti) bi trebalo da se objavi na veb stranama relevantnih institucija barem 30 dana pre predaje na razmatranje i odobravanje od strane tela koje donosi odluke. Ukoliko nakon objavljivanja prvog nacrta bude zahteva da se održi javna rasprava, ova debata bi trebalo da se odigra barem dve nedelje pre predaje na razmatranje i odobravanja od strane tela koje donosi odluku.

Javna institucija može prihvatiti ili odbaciti primedbe i sugestije građana. Nakon sto je Zakon iz 2003 izmenjen 2010, uvedeno je pravilo da javna insituticija mora da obrazloži svoje neprihvatanje dobijenih sugestija. Zakon ne definiše sve moguće oblike „javne rasprave“ niti njen obavezan sadržaj, ali propisuje obavezu da se najavi njeno održavanje i obavezu da ona bude otvorena za sve zainteresovane građane i organizacije.

Takođe, postoji i Vladina odluka iz 2005 koja propisuje da konsultativni proces treba da se primenjuje i na druga dokumenta, ne samo za normativne akte. Među te druge dokumente spadaju strategije, dugoročni programi predloga praktične politike i slično. Međutim, ova Vladina odluka ne propisuje rokove za organizovanje debata.

Rumunski propisi mogu da posluže kao uzor za Srbiju utoliko što predviđaju da se javne rasprave moraju održati i u odnosu na druge odluke a ne samo one koje donosi zakonodavna vlast, kao i po tome što postoji obaveza da se pruži obrazloženje učesnicima u raspravi čiji predlozi nisu prihvaćeni.

**Mađarska**

U Mađarskoj je pitanje javnih rasprava bilo uređeno zakonom iz 2005, a od 1. januara 2011, novim Zakonom o donošenju zakona (2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról) i Zakonom o učešću javnosti u pripremi zakona (2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről), koji je na snazi od istog datuma. U praksi, prema navodima antikorupcijskih aktivista, aktuelna Vlada veoma često zanemaruje oba akta i ne sprovodi javnu debatu o novim zakonima, ostavljajući veoma malo vremena za komentarisanje i na druge slične načine.

Zakon se primenjuje na nacrte zakona koje pripremaju ministarstva kao i drugi organi. Zakon se ne primenjuje na propise koji se donose u doba vanrednog stanja i sličnih situacija koje su definisane Ustavom, kao i na propise koji uređuju pojedine oblasti, eksplicitno navedene. Zakon propisuje obavezu da se na veb-sajtu objave kratke informacije o planiranom sadržaju i datumu objavljivanja nacrta. Informacije o konsultacijama u vezi sa pripremom zakona godinu dana se ne smeju uklanjati sa veb-strane a nakon toga je predviđeno brisanje.

Javne rasprave treba da se održe u vezi sa donošenjem zakona, uredbi Vlade i pravilnika. Na javnu raspravu se ne upućuju nacrti odluka koje se odnose na plaćanje obaveza, realizaciju budžeta, državnu pomoć, formiranje organizacija i institucija, međunarodne ugovore, kao i pitanja kod kojih bi rasprava o odlukama mogla da ugrozi odbranu zemlje, odnose sa drugim zemljama, ako postoje rezlozi za hitno usvajanje itd.

Među vrstama javnih konsultacija pominju se upućivanje komentara na veb-sajtovima („opšte diskusije“) i konsultacije sa institucijama i organizacijama od kojih ministarstvo zaduženo za pripremu zakona traži mišljenje. Kod opštih diskusija na veb-sajtu se objavljuje koncept nacrta i rezime. Na sajtu se objavljuje i adresa za elektronsku poštu koja se može koristiti za konsultacije. Za svako primljeno mišljenje šalje se potvrda o prijemu. Anonimni komentari se brišu. Zakon uređuje i pitanje postupanja sa ličnim podacima onih koji su davali komentare na nacrte zakona. Ministar nadležan za pripremu zakona razmatra primljene komentare, priprema listu onih koji nisu prihvaćeni a sažetak razloga za neprihvatanje se objavljuje na sajtu ministarstva. Ne postoji obaveza za upućivanje individualnih odgovora davoacima sugestija.

Kod direktnih konsultacija zaključuju se sporazumi o strateškom partnerstvu sa organizacijama koje deluju u oblasti na koje se zakon odnosi. To mogu biti nevladine organizacije, verske zajednice, stručne i akademske organizacije, manjinske samouprave, organizacije za zastupanje, državni organi i predstavnici institucija visokog obrazovanja. Ugovorom o saradnji se definišu svrha predmet saradnje, način komunikacije, pravila o pristupu informacijama i trajanje ugovora. Ovaj sporazum mora biti dostupan svima na sajtu ministarstva. Strateški partneri dalje usmeravaju tok diskusije sa drugim organizacijama, to jest, onima koje nemaju zaključen takav sporazum sa ministarstvom. Zakon ne navodi bliže kako se zaključuje ugovor sa ministarstvom niti postavlja ograničenje broja organizacija koje na ovakav način mogu učestvovati u javnim raspravama.

Zakon o slobodnom pristupu elektronskim informacijama iz 2005 dostupan je na engleskom jeziku na adresi <http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=act%20xc%20of%202005&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Finformation_society%2Fpolicy%2Fpsi%2Fdocs%2Fpdfs%2Fimplementation%2Fhu_trans_2005tvy90.doc&ei=bCtfT-flIMnNswayqbC8CQ&usg=AFQjCNGdBxWLKPM6xjmCl-ZZ8UJOVwc4CQ&cad=rja>

Ovaj propis, čiji su delovi preneti i u novi je sadržao, između ostalog i sledeće odredbe:

Član 9, koji je propisivao obavezu da se na veb-stranama svakog ministarstva i agencije objavljuju koncpeti i nacrti zakona, nacrti ministarstkih dekreta, predlozi i tehnička objašnjnja koja su dostavljena uz nacrte ovih odluka.Ukoliko bi se ovim nacrtom odluke menjala barem petina nekog drugog akta, onda se mora objaviti i taj akt sa označenim delovima koji se menjaju.

Akti koji se ne postavljaju na javnu raspravu su oni kod čijeg donošenja se mora sprovesti referendum na nacionalnom nivou, dokumenti u vezi sa obaveznim plaćanjima, dokumenti koji se odnose na određivanje cena, dodelu državnih subvencija i uspostavljanje organa. Nacrt ne mora da se objavi ukoliko bi objavljivanje ugrozilo interese državne bezbednosti, finansijske interese, inostrane odnose, očuvanje nacionalnog nasleđa, kao i u slučajevima kada je hitno usvajanje propisa u nacionalnom interesu. Objavljivanje vrši ministar ili agencija koja je zadužena za pripremu akta. Nacrti i druga dokumenta koji su objavljeni u vezi sa njima ne smeju se ukloniti sa veb-stranice. Ukoliko se organ koji je pripremao nacrt ukine, onda se podaci objavljuju na veb-stranici organa koji nasleđuje njegove nadležnosti. Baza sa podacima koji se tiču nacrta u proceduri treba da se objavi na državnom portalu.

Član 10 je predviđao sledeće:

U sklopu pripreme zakona, organizacija koja priprema propis treba da obezbedi da svako može da komentariše nacrt i uputi predlog u vezi sa njim. Prijem predloga i sugestija se obezbeđuje do roka koji je označen na veb-sajtu organa. Taj rok ne može biti kraći od 15 dana. U hitnim slučajevima rok se može odrediti u komunikaciji nadležnih organa kao kraći. Organ koji izrađuje zakon mora da razmotri sve prispele komentare i da na svojem veb-sajtu objavi sažetak primljenih predloga kao i objašnjenje za predloge koji su odbijeni. Ova obaveza ne važi za predloge koji su očigledno nerazumni. Organ koji izrađuje nacrt nema obavezu da obavesti svakog pojedinačnog podnosioca o rezultatima razmatranja.

Mađarski propisi, kako bivši tako i aktuelni, mogu da budu od koristi pri kreiranju rešenja za Srbiju. Najinteresantniji je u tom smislu koncept prema kojem se vodi računa o tome da podaci o javnim raspravma budu dostupni i nakon što se okonča postupak rasprave o njima okonča, postavljanje javne rasprave kao pravilo (koje može da trpi određene izuzetke), te razrađene odredbe o tome u kojim slučajevima se mora podnosiocu predloga dostaviti odgovor.

**Kosovo**

U propisima koji se primenjuju na Kosovu, na osnovu odluka organa koji na tom području imaju vlast (Pravilnik o radu Vlade, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rregullore\_e\_punes\_se\_Qeverise\_09.2011\_%28serbisht%29.pdf), postoje između ostalog i sledeće odredbe:

Ovaj Pravilnik nalaže da ministarstvo objavi osnovnu verziju predloga za javnu raspravu i posebno da zatraži komentare od „bilo koje nevladine organizacije na koju će se moguće predlog zakona odnositi“. Prilikom sprovođenja ovih konsultacija, nadležni organ će obezbediti dovoljno informacija u formi koja je pristupačna široj javnosti kako bi obezbedila javnosti razumevanje prirode i posledica predloga. Nadležni organ će takođe objaviti početak konsultacija, i obezbediće dovoljno vremena javnosti i nevladinim organizacijama da razmatraju preporuke kao i ponuditi odgovore na razmatranja. Rezultat tih konsultacija će biti predstavljen na sednicama Vlade ili Komitetu Ministara kao deo procesa izrade zakona. Same konsultacije se sprovode u skladu sa uputsvom koje izdaje sekretar Vlade.

Ovo je u svakom slučaju zanimljiv koncept, u kojem se garantuje određena uloga u zakonodavnom procesu nevladinim organizacijama, što može voditi jačanju civilnog društva i okupljanju građana koje tište slični problemi u organizacije koje će potom uticati na zakonodavni proces.

**Slovenija**

Slovenija je tokom 2009 i 2010 godine uspostavila veoma dobar regulatorni okvir za javne konsultacije o nacrtima zakona donošenjem dva pravna dokumenta:

1.      Rezolucija o zakonodavnoj proceduri, novembar 2009, prihvaćena od strane Parlamenta,  
2.      dopuna člana 9 Vladinog poslovnika iz Aprila 2010, usvojena od strane Vlade.  
  
Ukratko, ova pravila predviđaju sledeće:

•       svaki nacrt mora biti objavljen na veb strani Ministarstva (što takođe nalaže Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2003), zajedno sa svim ključnim dokumentima koji objašnjavaju razloge za donošenje propisa (novina u pravilima)

•       za svaki zakonodavni nacrt (sa pojedini izuzecima: državni budžet, zakoni koji se donose po hitnoj proceduri – što je veoma retko) mora biti obezbeđeno između 30 i 60 dana javnih konsultacija

•       postoji obaveza vladinih tela zaduženih za pripremu, da u roku od 15 dana od donošenja zakona razmotre primljene sugestije (ukoliko to radi samo telo koje je i radilo pripremu) ili se šalje na sledeći nivo za donošenje, npr. Vladi.

•       aktivno informisanje (Vladina tela moraju da naprave listu ključnih aktera u toj oblasti koje će proaktivno obaveštavati o nacrtima zakona)

•       ključni akteri moraju biti uključeni u rane faze pravljenja nacrta (što se još uvek ne praktikuje redovno).

Ne samo na zakonskom nivou, već i u praksi, od 2009 do danas je postignut značajan napredak. Tako je, na primer, u prva tri meseca Rezolucija prekršena kod 64% nacrta zakona (87/137), međutim na kraju godine javne rasprave nisu bile organizovane u samo 16% slučajeva (15/91). U ovom trenutku gotovo da ne postoje slučajevi kršenja.

Na osnovu člana 9. Poslovnika Vlade, ministarstvo koje priprema nacrt mora da pozove i stručnu javnost da učestvuje u donošenju, objavljivanjem poziva i dokumenanta na internetu. Poziv se može i posebno uputiti određenoj organizaciji ili pojedincu. U slučaju da predlozi ne budu prihvaćeni o tome se podnosilac obaveštava u roku od 15 dana od dana donošenja propisa (npr. od strane Vlade) ili upućivanja predloga u dalju proceduru. Javnost se ne poziva da učestvuje u pripremi propisa kada to po prirodi stvari nije moguće (npr. zbog hitnosti), kao ni u slučajevima kada se priprema budžet, propisi u vezi sa izvršenjem budžeta, predlozi za davanje ordena, predlozi za ratifikaciju međudržavnih sporazuma itd. Na osnovu člana 9a obavezno je na veb-stranicama organa objaviti nacrt uredbe, rezime sadržaja sa obrazloženjem, ključnim pitanjima i ciljevima, trajanje javne rasprave, datu i mesto održavanja skupova na kojima se diskusije organizuju kao i kontakt podatke nadležnog ministarstva.

Rezolucija polazi od načela blagovremenog informisanja javnosti , koje podrazumeva da treba obezbediti dovoljno vremena za učešće i uvid u potrebne materijale, načela otvorenosti (u što ranijoj fazi treba dozvoliti davanje mišljenja), načela dostupnosti (raspoloživost materijala), načela odziva (informisanje učesnika o razlozima prihvatanja ili odbijanja komentara), načela transparentnosti i sledljivosti (transparentnost prijema i razmatranja predloga, komentara i mišljenja, kao i materijala koji nastanu u procesu saradnje i njihova dostupnost).

Kao minimum, treba obezbediti da rasprava traje između 30 i 60 dana, da bude pripremljena sva potrebna dokumentacija za rasrpavu, uključujući i razloge za donošenje odluke. Takođe treba obezbediti da se nakon okončanog procesa saradnje pripremi izveštaj sa prezentacijom uticaja koji su postojali u vezi sa tekstom predloženog akta. Poziv za učešće treba da se učini na način koji će obezbediti odgovor ciljnih grupa, stručne i šire javnosti. Potrebno je napraviti spisak lica koja u tom smislu mogu dati svoj doprinos i koja će biti posebno obaveštena o procesu donošenja odluke.

Slovenački propisi su dobar primer posmatranja javnih rasprava u kontekstu širih prava građana, kao što je pravo na pristup informacijama kao i u kontekstu korišćenja interneta u svrhu obezbeđivanja veće transparentnosti rada državnih organa. Među konkretnim odredbama koje zavređuju pažnju i u Srbiji svakako spadaju one koje određuju rok za razmatranje prispelih komentara i sugestija tokom internet javne rasprave, kao i opšta načela kojih se treba držati prilikom obezbeđivanja javnosti zakonodavnog procesa.

**Letonija**

U Letoniji nema pravila na parlamentarnom nivou koja bi obavezivala na organizovanje javnih rasprava ili uključivanje civilnog društva u taj proces. Međutim, u praksi je učešće u radu raznih parlamentarnih odbora česta praksa.

Kabinet ministara je 2009. godine odlučio da svaka važna javna politika ili pravni nacrt moraju biti predstavljeni putem interneta, te da civilno društvo treba da bude obavešteno o mogućnosti komentarisanja tih nacrta, uz mogućnost učešća predstavnika građana i nevladinih organizacija u u odgovarajućim radnim grupama. Međutim, odluka ne utvrđuje precizno šta se podrazmeva pod "važnim" nacrtima, tako da propis još uvek nije počeo da se primenjuje, budući da postoji previše mesta za proizvoljna tumačenja od strane državnih institucija.

**Rusija**

U Rusiji postoje neki mehanizmi koji treba da obezbede uticaj javnosti na donošenje odluka, ali po oceni antikorupcijskih aktivista oni nisu dovoljno dobri. Jedan od akata koji uređuju ovu materiju je Predsednički dekret #167 od 06.02.2011 "O javnim raspravama o projektima federalnih i ustavnih zakona"- <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Na osnovu ovog dekreta, predsednik može da odluči da se organizuje javno slušanje o predlogu zakona. Tada se nacrt objavljuje na veb-sajtu, uz mogućnost da ga svako komentariše. Ti komentari se analiziruaju i predstavljaju. Do sada su vođene samo dve rasprave ove vrste, o novom Zakonu o policiji i Zakonu o zdravstvenoj zaštiti - [http://zakonoproekt2011ru/](http://zakonoproekt2011.ru/)

U situacijama kada su ovakve javne rasprave organizovane, one su imale određenog efekta (na primer, u Zakon o policiji je uključeno pravo privedenog da obavi jedan telefonski poziv).

Na osnovu Federalnog zakona #172-FZ od 17.7.2009. uvedena je obaveza da se svaki nacrt zakona objavi na veb-sajtu pre nego što bude predložen Državnoj dumi. Nakon toga, stručnjaci mogu da daju svoje komentare a državni organi imaju obavezu da ih razmotre.

**Švajcarska**

Švajcarska ima uređen konsultativan proces na saveznom nivou, na osnovu kojeg svaki nacrt zakona koji ima određeni značaj treba da bude podnet kantonima, strankama koje su zastupljene u Parlamentu, savezu opština, gradova i planinskih regiona, privrednim asocijacijama kao i drugim interesnim grupama u zavisnosti od toga na šta se zakon odnosi. Lica koja nisu pozvana u ovaj konsultativni proces, bez obzira na to, mogu da daju svoj doprinos debati tako što će podneti komentare i sugestije. Tekst nacrta zakona je finalizovan tek nakon prijema odgovora u konsultativnom procesu i njihovog razmatranja. Parlament dobija informaciju o rezultatima rasprave (ne samo o sugestijama koje su uzete u obzir nakon razmatranja, već i o predlozima koji nisu prihvaćeni, uz obrazloženje zbog čega nisu) i nakon toga počinje da odlučuje o tome da li će zakon usvojiti ili ne.

Švajcarski primer je zanimljiv i za Srbiju utoliko što predviđa kao pravilo da se i poslanici u Saveznoj skupštini mogu upoznati sa svim predlozima datim u toku javne rasprave. Zahvaljujući tome, čak i ako izvršna vlast nije imala sluha za kvalitetne predloge u vreme dok se predlog zakona pripremao, povećava se šansa da oni ipak budu usvojeni tokom parlamentarne procedure, na osnovu poslaničkog amandmana.