

Istraživanje o javnim raspravama u 2019.

Transparentnost Srbija

februar 2020



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

ovo istraživanje sprovedeno je u okviru projekta Doprinos i uvid – propisi za borbu protiv korupcije i praćenje primene, koji je podržan od strane Fondacije za otvoreno društvo. Svi izneti stavovi pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne moraju odražavati stavove donatora.

Sadržaj

O istraživanju	3
Koliko je zakona bilo u postupku, a koliko javnih rasprava	4
Predlozi zakona u Skupštini.....	4
Objavljene javne rasprave.....	8
Zakoni za koje javne rasprave nisu održane	9
Transparentnost javnih rasprava.....	9
Zaključci	11

O istraživanju

Transparentnost Srbija je nastavila da prati transparentnost zakonodavnog postupka u Republici Srbiji kroz praksu sprovođenja javnih rasprava. Između ostalog smo želeli da utvrdimo da li ima promena u odnosu na stanje od pre deset godina, kada je istraživanje sprovedeno prvi put, da li organi državne uprave poštuju svoje osnovne zakonske obaveze u pogledu organizovanja javnih rasprava o nacrtima zakona, kakav je kvalitet javnih rasprava onda kada se organizuju i u kojoj meri su na promenu prakse uticale izmene relevantnih propisa, a pre svega izmene i dopune Zakona o državnoj upravi iz 2018.

Istraživanjem smo obuhvatili javne rasprave o nacrtima zakona i predlozima akata javnih politika koje su sprovodili organi javne vlasti na republičkom nivou tokom 2019. godine. Podatke o objavljenim elementima javne rasprave prikupili smo i poredili sa portala eUprava Vlade Srbije i sa sajtova nadležnih ministarstava i Republičkog zavoda za statistiku, dok smo za informacije o predlozima zakona i donetim zakonima koristili sajt Narodne skupštine Republike Srbije.

Kroz istraživanje smo utvrđivali da li su i koji od elemenata javne rasprave bili dostupni javnosti. Fokusirali smo se na sledećih šest elemenata:

- javni poziv za javnu raspravu,
- dokument o kome se rasprava vodi
- rešenje o formiranju radne grupe
- rok za sprovođenje rasprave
- izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi
- način na koji je javna rasprava sprovedena

Nalazi prethodnih istraživanja na istu temu dostupni na sledećim adresama:

- https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_-_izmene_propisa_i_praksa_sprovo%C4%91enja_tokom_2018.pdf
- <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/inicijativeianalize/Radionica%20ODIHR%20i%20odbora%20za%20ustavna%20pitanja%20-%20pravni%20okvir%20i%20praksa%20javnih%20rasprava%20novembar%202014.doc>
- https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_najvazniji_nalazi_maj_2015.doc,
[https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/GIZ%20srpski%20zasticena%20verzija%20\(1\).pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/GIZ%20srpski%20zasticena%20verzija%20(1).pdf)

Koliko je zakona bilo u postupku, a koliko javnih rasprava

Predlozi zakona u Skupštini

Tokom 2019.godine pred poslanicima se našlo ukupno 180 predloga zakona¹, od kojih 82 nisu bila predmet našeg istraživanja jer je reč o zakonskim predlozima za koje ne postoji obaveza organizovanja javnih rasprava - zakoni o završnom računu budžeta Srbije, po godinama, od 2002 do 2018 (17), zakoni o prestanku važenja zakona (ukupno dva - Zakon o prestanku važenja zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava i Zakon o prestanku važenja zakona o ratifikaciji sporazuma između saveznog izvršnog veća skupštine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i vlade Malezije o izbegavanju dvostrukog oporezivanja u odnosu na poreze na dohodak, sa protokolom), predlozi za potvrđivanje međunarodnih sporazuma, protokola, finansijskih ugovora i drugih obaveza, kao i finansijske garancije.

Od ukupnog broja zakonskih predloga koji su bili pred poslanicima Narodne Skupštine u 2019.godini, predmet našeg istraživanja dakle, bili su predlozi zakona o izmena i dopuna postojećih zakonskih akata i novi zakoni.

Novih zakona za koje je javna rasprava obavezna, u 2019. doneto je 24. To su sledeći zakoni:

- Zakon o javnim nabavkama
- Zakon o agencijskom zapošljavanju
- Zakon o budžetu republike srbije za 2020. godinu
- Zakon o poštanskim uslugama
- Zakon o kontroli državne pomoći
- Zakon o računovodstvu
- Zakon o reviziji
- Zakon o otvorenim investicionim fondovima sa javnom ponudom
- Zakon o alternativnim investicionim fondovima
- Zakon o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija
- Zakon o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju
- Zakon o trgovini
- Zakon o robnim berzama
- Zakon o nauci i istraživanjima
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora autoputa e-761, deonica Pojate-Preljina
- Zakon o komunalnoj miliciji
- Zakon o sprečavanju korupcije
- Zakon o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima
- Zakon o zdravstvenom osiguranju

¹ <http://www.parlament.gov.rs>

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti
- Zakon o predmetima opšte upotrebe
- Zakon o centralnom registru stanovništva
- Zakon o ugostiteljstvu
- Zakon o turizmu

Za 10 od ovih zakona javna rasprava vođena je u godini koja je prethodila donošenju zakona, dok je 14 javnih rasprava vođenih u 2019 rezultiralo donošenjem zakona u toj godini. To su:

- Zakon o reviziji
- Zakon o komunalnoj miliciji
- Zakon o trgovini
- Zakon o nauci i istraživanjima
- Zakon o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju
- Zakon o otvorenim investicionim fondovima sa javnom ponudom
- Zakon o alternativnim investicionim fondovima
- Zakon o kontroli državne pomoći
- Zakon o računovodstvu
- Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj delatnosti
- Zakon o registru prostornih jedinica i adresnom registru
- Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2021. godine
- Zakon o žigovima
- Zakon o hidrografskoj delatnosti

Pred poslanicima Narodne skupštine Srbije tokom 2019. bilo je i 74 predloga izmena i dopuna zakona:

- Zakon o izmenama i dopunama zakona o Vojski Srbije
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o privrednim društvima
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o javnom dugu
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja
- Zakon o dopunama zakona o carinskoj tarifi
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o igrama na sreću
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o duvanu
- Zakon o izmenama i dopuni zakona o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika
- Zakon o dopunama zakona o prekršajima
- Zakon o izmenama i dopuni zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o finansiranju političkih aktivnosti
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o sprečavanju korupcije

- Zakon o izmenama i dopunama zakona o agenciji za borbu protiv korupcije
- Zakon o dopunama zakona o javnim preduzećima
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o porezu na dohodak građana
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o republičkim administrativnim taksama
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o porezima na imovinu
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o porezu na dobit pravnih lica
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara
- Zakon o izmeni zakona o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis
- Zakon o izmenama zakona o platama zaposlenih u javnim agencijama i drugim organizacijama koje je osnovala republika srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave
- Zakon o izmenama zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru
- Zakon o izmenama zakona o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave
- Zakon o izmenama zakona o zaposlenima u javnim službama
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o putnim ispravama
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o informacionoj bezbednosti
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o opštoj bezbednosti proizvoda
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o izvozu i uvozu robe dvostruke namene
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o osiguranju depozita
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o budžetu republike srbije za 2019. godinu
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o budžetskom sistemu
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o porezu na dodatu vrednost
- Zakon o izmenama zakona o visokom obrazovanju
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o zaštiti topografija poluprovodničkih proizvoda
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o autorskom i srodnim pravima
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o patentima
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o izvršenju i obezbeđenju
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti
- Zakon o izmenama i dopuni zakona o regulisanju javnog duga republike Srbije po osnovu neisplaćene devizne štednje građana položene kod banaka čije je sedište na teritoriji Republike Srbije i njihovim filijalama na teritorijama bivših republika SFRJ
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o elektronskoj trgovini
- Zakon o izmeni zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o glavnom gradu
- Zakon o izmenama i dopunama krivičnog zakonika
- Zakon o izmenama i dopunama zakonika o krivičnom postupku

- Zakon o izmenama i dopuni zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o izvršenju krivičnih sankcija
- Zakon o dopuni zakona o budžetskom sistemu
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o zapošljavanju stranaca
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o strancima
- Zakon o izmeni zakona o upravljanju aerodromima
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o žičarama za transport lica
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju
- Zakon o izmeni i dopuni zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o postupku registracije u agenciji za privredne registre
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima upisanim u registar
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o bezbednosti hrane
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o sredstvima za zaštitu bilja
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o zdravlju bilja
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o učeničkom i studentskom standardu
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o srpskoj književnoj zadruzi
- Zakon o izmeni zakona o oružju i municiji
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti

Tokom 2019.godine, upućeni su pozivi za javnu raspravu za 22 Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakonskih dokumenata sa rokom sprovođenja u 2019. godini.

U samo pet slučajeva nismo našli trag da je javna rasprava održana, i to o sledećim aktima:

1. Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije
2. Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika
3. Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu
4. Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji
5. Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o vazdušnom saobraćaju

Objavljene javne rasprave

Tokom 2019, na sajtu eUprave bilo je objavljeno (i završeno) 40 javnih rasprava koja se tiču zakonskih akata. Pored toga, u okviru istraživanja smo pronašli još deset javnih rasprava koje nisu bile objavljene na Vladi portalu (što je, inače, obavezno), ali jesu na sajtovima resornih ministarstava ili drugih organa državne uprave.

Od tih deset, dve su počele u 2018, a završene su u 2019. godini – prve dve na sledećoj listi ²⁾):

1. Javna rasprava o Nacrtu zakona o nauci i istraživanjima³
2. Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o kulturi⁴
3. Javna rasprava o Nacrtu boračkog zakona⁵
4. Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika⁶
5. Javna rasprava o Nacrtu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi⁷
6. Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije⁸
7. Javna rasprava o Nacrtu zakona o komunalnoj miliciji⁹
8. Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom¹⁰
9. Javna rasprava o Nacrtu zakona o Memorijalnom centru Staro Sajmište¹¹
10. Javna rasprava o Nacrtu zakona o kulturnom nasleđu (i Nacrtu Zakona o delatnosti nepokretnih dobara)¹²

Među javnim raspravama objavljenim na portalu eUprave, nalaze se i dve za koje je javni poziv uputio Republički zavod za statistiku (RZS):

² <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/zavr%C5%A1ene-javne-rasprave>

³ <http://www.mpn.gov.rs/dokumenta-i-propisi/javne-rasprave/>

⁴ <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/javne-rasprave/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-kulturi>

⁵ <https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-pio-i-boracko-invalidsku-zastitu/javna-rasprava-o-nacrtu-borackog-zakona>

⁶ <https://privreda.gov.rs/propisi/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-centralnoj-evidenciji-stvarnih-vlasnika/>

⁷ <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/?script=lat>

⁸ <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/pocinje-javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-teritorijalnoj-organizaciji-republike-srbije/?script=lat>

⁹ <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-komunalnoj-miliciji/?script=lat>

¹⁰ <https://www.ekologija.gov.rs/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-upravljanju-otpadom/?lang=lat>

¹¹ <http://www.kultura.gov.rs/lat/najave/zavrсна-javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-memorijalnom-centru-starosajmiste>

¹² <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-kulturnom-nasledju>

1. Javna rasprava o Nacrtu zakona o Popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2021¹³, i
2. Javna rasprava o Nacrtu Zakona o popisu poljoprivrede 2021.g¹⁴

Sa obe javne rasprave RZS objavljeni su i izveštaji, i na sajtu (RZS) i eUprave, što nije slučaj kod svih javnih rasprava u nadležnosti ministarstava.

Zakoni za koje javne rasprave nisu održane

Od 24 nova zakona koja su doneta u 2019.godini, javne rasprave održane su za 21 nacrtu zakona. Javnih rasprava nije bilo za sledeća zakonska dokumenta:

- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora autoputa e-761, deonica Pojate-Preljina
- Zakon o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima

Transparentnost javnih rasprava

Informacije o održavanju 40 javnih rasprava objavljene su na portalu eUprava, dok ih je na sajtovima ministarstava bilo u 45 slučajeva. Za preostale, na sajtovima su dati nacrti zakona ili programi javne rasprave (o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, o izmenama i dopunama Zakona o ličnoj karti, o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, izmenama i dopunama Zakona o putnim ispravama, i o Nacrtu Zakona o hidrografskoj delatnosti) iz kojih se vidi da se javna rasprava vodi ili je u toku. Javni poziv kao poseban dokument na sajtu eUprave objavljen je samo u 12 slučajeva (24%), dok su ministarstva bila nešto prilježnija u objavljivanju javnih poziva kao posebnih dokumenata na svojim sajtovima – to su učinila za 29 (58%) od ukupno 50 javnih rasprava. U ostalim slučajevima, ministarstva su se zadovoljila objavljivanjem informacije da sprovodi javnu raspravu, a način na koji to čini je uglavnom sadržan u programu javne rasprave. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja objavila su za sve rasprave javne pozive kao posebne dokumente na portalu eUprava. S druge strane, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture objavilo je samo tri javna poziva kao poseban dokument od ukupno devet javnih rasprava koje je organizovalo. Ministarstvo privrede i Ministarstvo unutrašnjih poslova nisu objavljivali javne pozive na svojim sajtovima.

Sva ministarstva i Republički zavod za statistiku objavili su na svom sajtu dokument o kome se vodi javna rasprava, kao i rokove za njeno sprovođenje. Takođe su omogućili svim zainteresovanim za tematiku o kojoj se rasprava vodila, da svoje komentare, predloge i primedbe pošalju elektronskom poštom. U 31. slučaju dati su obrazac ili formular putem koga su zainteresovani mogli da dostave svoja mišljenja, dok je u ostalim slučajevima data email adresa. Ostavljena je i mogućnost dostavljanja primedbi poštom.

Veliki broj javnih rasprava održan je u formi okruglog stola (15), prezentacija (8), tribina (4) i stručnih rasprava (3), na kojima je predstavljen nacrt dokumenta o kojima je vođena rasprava i na kojima je dat veliki broj komentara, predloga i sugestija. Za javnu raspravu o Nacrtu zakona o alternativnim

¹³ <https://www.stat.gov.rs/o-nama/javne-rasprave/>

¹⁴ <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/227>

investicionim fondovima, Ministarstvo finansija nije predvidelo organizovanje okruglog stola ili tribina, ali je USAID organizovao okrugli sto na kome je predstavljen Nacrt dokumenta.

Rešenje o formiranju javne grupe objavljeno je samo u jednom slučaju – Ministarstvo kulture i informisanja ga je objavilo za javnu raspravu o Nacrtu Zakona o arhivskoj građi i arhivskoj delatnosti.

Kada je reč o izveštajima sa javnih rasprava, ukupno su objavljene 42. Na portalu eUprave nalazi ih se svega 19, dok su ministarstva u većini slučajeva (86%) okačila izveštaje na svoje sajtove, što znači da ministarstva nisu poštovala pravila o objavljivanju izveštaja.

Javne rasprave sa kojih nije bilo izveštaja (ukupno 8) su rasprave o:

- Nacrtu zakona o zaštiti prava lica sa mentalnim smetnjama, korisnika usluga smeštaja u socijalnoj zaštiti
- Nacrtu Zakona o studentskom organizovanju
- Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika
- Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu
- Nacrtu zakona o registru prostornih jedinica i adresnom registru
- Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o vazdušnom saobraćaju
- Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji
- Nacrtu zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju

Svi zakoni Ministarstva građevinarstva za koje nema izveštaja o javnoj raspravi usvojeni su početkom 2020. godine.

Jedina javna rasprava o kojoj je izveštaj objavljen na portalu eUprave, a ne može se naći na sajtu ministarstva koje je sproveo raspravu (Ministarstvo privrede), jeste javna rasprava o Nacrtu zakona o predmetima od dragocenih metala. Na sajtu Narodne skupštine nalazi se predlog ovog zakona o kojem još nije raspravljano.¹⁵

Objavljeni izveštaji su šarenoliki, ali u većini slučajeva predstavljeni su komentari, predlozi i sugestije, u nekim slučajevima pojedinačno i detaljno – ko je dao predlog i koji, da li je predlog prihvaćen u potpunosti i unet u finalni dokument, ili je prihvaćen samo delimično ili je odbačen, kao i obrazloženje zbog čega se postupilo kako se postupilo. U nekom izveštajima je konkretno pomenuto koliko je predloga i komentara bilo na okruglim stolovima a koliko je stiglo elektronskim putem.

Deset izveštaja je vrlo detaljno predstavljeno, s tim što je za jedan poslato samo sedam predloga pa su svi predstavljeni. Vrlo iscrpni izveštaji, sa konkretnim obrazloženjima o ne/prihvatanju podneti su sa javnih rasprava o nacrtima zakona o efikasnom korišćenju energije, o predmetima od dragocneih materijala, o političkim strankama, o bračkom zakonu, o pravima deteta i zaštitniku prava deteta, o bezbednosti i zdravlju na radu, o žigovima, o upravljanju otpadom, kao i o Memorijalnom centru Staro sajmište .

¹⁵ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2682-19.pdf

Dvanaest izveštaja je opšteg karaktera, sa uglavnom pobrojanim primedbama i predlozima, bilo pojedinačno ako ih je manje, ili po članovima zakona. U ovim izveštajima ima i obrazloženja u opštim crtama da li je nešto prihvaćeno ili ne. Kraći pregled predloga dat je u sedam izveštaja, gde je uglavnom napomenuto da li bilo predloga, da nisu svi prihvaćeni i da će oni koji jesu ući u Nacrt zakona.

Mada je Zakon o nauci i istraživanjima donet u julu 2019, na sajtu se i dalje nalazi samo preliminarni izveštaj sa javne rasprave koja je počela krajem 2018, a završena je početkom 2019.

Sa javnih rasprava o nacrtima zakona o alternativnim investicionim fondovima i o reviziji objavljeni su kraći izveštaji u kojima se konstatuje da će svi predlozi i sugestije u pravcu poboljšanja predloženog teksta Nacrta zakona biti ugrađeni u tekst nacrta.

U izveštaju sa javne rasprave o Popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2021. navodi se, bez primera, da je „utvrđena potreba da se svi predlozi i sugestije kojima se unapređuju zakonska rešenja predloženog teksta Nacrta zakona ugrade u konačni tekst Nacrta zakona“.

Na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji stigla su samo dva predloga, i oba su odbijena, uz obrazloženje, kao i u slučaju Nacrta zakona o putnim ispravama.

U slučajevima javnih rasprava o nacrtima Zakona o otvorenim investicionim fondovima sa javnom ponudom i izmenama i dopunama Zakona o ličnoj karti – nije bilo dostavljenih komentara.

Jedini slučaj da je Nacrt dokumenta, sa unetim primedbama, predlozima i sugestijama objavljen kao poseban dokument, nakon završene javne rasprave, je Nacrt zakona o arhivskoj građi i arhivskoj delatnosti.

Zaključci

Istraživanje o javnim raspravama koje su sprovedene tokom 2019. godine pokazuje da su organi državne uprave postupali nejednako u sličnim situacijama i da nisu poštovali ni odredbe Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade kojima se određuje minimum obaveza za objavljivanje podataka. Situacija je bila veoma slična onoj u ranijim godinama.

Skupština je tokom 2019. godine usvojila ukupno 180 akata koji su usvojeni u formi zakona. Međutim, od tog broja gotovo polovina ne predstavlja zakonsku materiju u užem smislu, jer je reč o usvajanju ukupno 17 zakona o završnom računu budžeta, kao i o velikom broju potvrđenih međunarodnih sporazuma između Srbije i drugih država ili finansijskih i drugih organizacija. Od 24 nova zakona koja su doneta u 2019.godini, javne rasprave održane su za 21 nacrt zakona. U 2018. od 16 novih zakona, javna rasprava nije bila uopšte održana u dva slučaja.

Javna rasprava je izostala, kao i svake godine, o najvažnijem dokumentu javne politike – budžetu Republike Srbije za narednu godinu. Upadljivo je da je javna rasprava u potpunosti izbegnuta o dva zakona koji su ozbiljno poremetili jedinstvo pravnog sistema. Prvi među njima je poseban zakon usvojen za svrhu realizacije samo jednog projekta – „Moravskog koridora“, koji je bitno odstupio od opštih pravila o eksproprijaciji, javnim nabavkama i u drugim oblastima. Drugi naročito kontroverzni zakon usvojen bez javne rasprave odnosi se na rešavanje pitanja konverzije stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim

francima, gde su bili sukobljeni interesi dužnika, poslovnih banaka i svih građana zbog finansiranja dela troškova privatnih kredita iz budžeta.

Za razliku od prošle godine, u 2019. postoji trag da su javne rasprave sprovedene i kada je reč o većini nacrtu izmena i dopuna zakona.

Kada je reč o kvalitetu informacija o javnim raspravama, ustanovljeno je da su u 40 slučajeva one bile objavljene su na portalu eUprava, dok ih je na sajtovima ministarstava bilo u 45 slučajeva. Javni poziv kao poseban dokument na sajtu eUprave objavljen je samo u 24% slučajeva, dok su ministarstva na svom sajtu to učinila u 58% situacija. Praksa je bila izrazito nejednaka među ministarstvima, dok su ministarstva uglavnom dosledno (loše ili dobro) postupala sa svim svojim nacrtima zakona. U svim slučajevima je postojala je mogućnost za upućivanje predloga elektronskim putem. Takođe, u većini slučajeva je postojao i poseban objavljen formular za upućivanje predloga i komentara na nacrt zakona. Pored omogućavanja da se dostavljaju predlozi, organi državne uprave su organizovali u 31 slučaju i neke dodatne vidove prezentacija i sučeljavanja stavova, bilo da su to činili samostalno ili u saradnji sa donatorima. S druge strane, rešenje o formiranju javne grupe objavljeno je samo u jednom slučaju, iako je to predviđeno kao jedan od dokumenata koji se objavljuju na Portalu e-Uprava. Poražavajuće je da su izveštaji sa javnih rasprava objavljeni samo u 42 slučaja, pretežno na sajtovima samih ministarstava, dok se objave na Vladinom portalu e-Uprava i dalje smatraju neobaveznim. Međutim, u 14% slučajeva izveštaj sa javne rasprave uopšte nije objavljen. Samo deset izveštaja sadrži više detalja o predlozima i razlozima za njihovo (ne)prihvatanje. Jedini slučaj da je nacrt dokumenta, sa unetim primedbama, predlozima i sugestijama objavljen kao poseban dokument, nakon završene javne rasprave, je Nacrt zakona o arhivskoj građi i arhivskoj delatnosti.

Dosadašnja primena Zakona o lobiranju, koji je na snazi od avgusta 2019, nije se ni na koji način odrazila na primenu pravila o javnim raspravama. Izveštaji o javnim raspravama, niti dokumenti koji su izneti na javnu raspravu, ne sadrže precizne informacije na osnovu kojih bi se moglo zaključiti ko je sve pokušao da svojim predlozima utiče na to da se zakon donese ili da određene odredbe budu formulisane u nacrtu zakona.

Takođe, nije primetan značajan napredak do koga bi se došlo primenom drugih propisa i planskih dokumenata – Zakona o planskom sistemu, Zakon o elektronskom upravi, partnerstva za otvorenu upravu i slično. Nije bilo pokušaja da se unaprede propisi koji se odnose na javnu raspravu, bilo u smislu razrade postojećih odredaba ili kroz propisivanje obaveza za subjekte koji nisu dužni da sprovedu javne rasprave da to čine u budućnosti.