**6.1.1 Законодавни оквир који дефинише обавезе јавне управе у вези са консултацијама и јавном расправом**

Одредбе Устава Републике Србије гарантује право грађана на учешће у јавним пословима, а Закон о Влади и Пословник Владе утврђују јавност рада Владе омогућавањем увида у њен рад кроз механизме приступа информацијама од јавног значаја. Такође, Закон о државној управи уређује информисање и консултовање заинтересоване јавности и спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона и подзаконских аката.

Закон о планском систему утврђује обавезу да се спроведу консултације са заинтересованим странама и циљним групама у свим фазама израде документа јавне политике и прописа, нарочито у процесу спровођења анализе ефеката, док Уредба ближе утврђује процес и методе консултација, начин информисања и извештавања о консултацијама и друге елементе консултативног процеса. Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката додатно утврђује поступак спровођења консултација, укључујући израду полазних основа и методе консултација при изради прописа.

Осим наведених прописа, важан документ су и Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа који је заснован на одредбама Закона о планском систему и Уредбе, а сврха му је да уреди и подстакне заинтересоване стране и циљне групе, пре свега, организације цивилног друштва да се укључе у радне групе које формирају органи државне управе и тиме обезбеде своје учешће у што ранијој фази процеса одлучивања.

Учешће јавности обезбеђује се у свим фазама управљања системом јавних политика и прописа – од планирања, припреме односно израде новог или измене постојећег планског документа или прописа, све до спровођења мера и активности, односно решења утврђених тим документима. У наставку је представљен **прописани минимум учешћа јавности** хронолошки, по фазама планирања, израде и спровођења докумената јавних политика и прописа.

Преглед правног оквира и обавеза које из њега проистичу.

|  |
| --- |
| 1. **Пре почетка рада на документима јавних политика и прописима**
 |
| * Предлагач обавештава јавност **о почетку израде докумената јавних политика** преко своје интернет странице, а ако је предлагач орган државне управе то обавештење се објављује и на порталу е-Управа, седам радних дана од дана почетка израде тог документа (Закон о планском систему члан 32.).

Министарства и посебне организације обавештавају јавност о отпочињању **израде нацрта закона** (Закон о државној управи, члан 77.) **и подзаконских аката прописаних Законом о државној управи** (Правилник, члан 14.) на исти начин, као и путем веб апликације еКонсултације (Правилник, члан 3), објављујући при томе и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена и позив јавности за достављање коментара у року не краћим од 7 дана од дана објављивања. Објављивање се врши у отвореном дигиталном формату (ЗПС, члан 48)У случају **отпочињања припреме нацрта закона** **којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност** објављују се и полазне основе (Закон о државној управи, члан 77) и позив јавности за достављање писаних коментара у року не краћем од 15 дана од дана објављивања (уколико се полазне основе објављују). Надлежни орган државне управе одлучује о даљем току консултативног процеса на основу прикупљених информација, ставова, предлога и примедби, (Правилник, члан 3).* Препоручује се органима државне управе да истовремено са обавештавањем о почетку рада, јавност обавесте и о намери да формирају радну групу за његову израду (Смернице, Преамбула).
 |
| 1. **Током спровођења ex-ante анализе ефеката и израде документа јавне политике и прописа**
 |
| * Предлагач има обавезу да **идентификује циљне групе и друге заинтересоване стране** на које промена и њени елементи највише утичу, као и дистрибуцију позитивних и негативних ефеката између циљних група и других заинтересованих страна (Уредба, члан 11).
* Надлежни предлагач дужан да свим заинтересованим странама и циљним групама омогући да учествују у процесу консултација, које спроводи током израде докумената јавних политика (Закон о планском систему, члан 34), и током израде нацрта прописа (Уредба, члан 39), **размотри сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе** (Уредба, члан 42) и прикупи и обради податке, у циљу предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција (Закон о планском систему, члан 31 и 41 и Уредба, члан 40).). При анализи промене и повезаних ризика **користе се подаци и информације до којих се, између осталог, дошло током консултација** са организацијама цивилног друштва које делују у конкретној области, научно-истраживачким и другим релевантним организацијама и заинтересованим странама (Уредба, члан 13).
* Предлагач прописа спроводи консултације у мери у којој је то могуће у **посебним случајевима**, као што су хитне околности које могу утицати на живот, здравље и безбедност грађана или у случајевима када се врши кодификација, односно обједињавање или реорганизација одредби без суштинских измена и сл. (Правилник, члан 13 и 14).
* М**етоде консултација укључују**: фокус групе, округли сто, полуструктурирани интервју, панел, анкете, прикупљање писаних коментара и учешће представника заинтересоване јавности у раду радних група. Методи се бирају (и комбинују), у зависности од проблема који се решава, расположивог времена и средстава, као и доступности потенцијалних учесника консултација (Уредба, члан 41 и Правилник, члан 5).

Републички секретаријат за јавне политике може предложити органу државне управе - предлагачу документа јавне политике, односно прописа да **примени одређен метод консултација**, ако оцени да није обезбеђена репрезентативност учесника консултација (Уредба, члан 42). У **случају недоумица о најделотворнијем методу** консултација који би требало применити, може се прибавити мишљење републичког секретаријата за јавне политике (Правилник, члан 6). * **Рокови за консултације** се утврђују тако да омогуће учесницима да спроведу интерне консултације и утврде аргументе за давање препорука за унапређење документа јавне политике, односно прописа (Уредба, члан 42).
* Предлагач може, имајући у виду резултате консултација које спроводи, одлучити да **у радну групу за израду акта укључи репрезентативне представнике заинтересованих страна и циљних група** (Закон о планском систему (члан 34), по правилу, оне који су учествовали у процесу консултација, у циљу уважавања резултата консултација (Уредба, члан 43). Избор представника организација цивилног друштва у радне групе спроводи се, посредством (некадашње) Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом (сада министарством надлежним за друштвени дијалог), према поступку који је дефинисан Смерницама. Републички секретаријат за јавне политике и министарство надлежно за друштвени дијалог могу да предложе предлагачу укључивање одређених заинтересованих страна и циљних група, а иницијативу за подношење таквог предлога Републичком секретаријату за јавне политике и министарству надлежном за друштвени дијалог може поднети и свака заинтересована страна. Републички секретаријат за јавне политике и министарство надлежно за друштвени дијалог, преко своје интернет странице, обезбеђују јавну доступност тих иницијатива и информација о поступању у складу са истим (Закон о планском исстему, члан 35 и Уредба, члан 43).
 |
| 1. **Информисање и извештавање о спроведеним консултацијама**
 |
| * Предлагач документа јавне политике односно прописа **информише учеснике консултација, у року од 15 дана од дана завршетка консултација о резултатима консултација** спроведених у процесу ex-ante анализе, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису уважене, објављивањем информације о резултатима спроведених консултација на својој интернет страници, као и у оквиру документа јавне политике, односно у оквиру резултата анализе ефеката. Информације нарочито обухватају податке о консултованим странама, обиму и методима консултација, питањима о којима се расправљало током консултација, затим примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање (Закон о планском систему, члан 34 и Уредба, члан 44). **Приликом израде прописа**, Предлагач објављује **извештај о спроведеним консултацијама** и на веб апликацији еКонсултације (Правилник, члан 12).

Предлагач документа јавне политике, односно прописа **ток и резултате консултативног процеса финално образлаже у оквиру извештаја о спроведеној анализи ефеката**, осим ако не постоји обавеза спровођења анализе ефеката, у ком случају сачињава извештај о резултатима консултативног процеса, и доставља га доносиоцу уз документ чије усвајање предлаже, а који садржи: податке о времену, обиму и методима консултација; податке о учесницима консултативног процеса; податке о питањима која су била предмет консултација; примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање; утицају резултата консултација на избор мера из документа јавне политике. (Уредба члан 35 и 37.)* Предлагач објављује **налазе спроведене анализе ефеката**, заједно са предлогом документа јавне политике и прописа, **на својој интернет страници у интегралном облику најкасније на дан отпочињања јавне расправе.**
 |
| 1. **Јавна расправа (активности пре усвајање прописа и нацрта, односно предлога документа јавне политике)**
 |
| * Предлагач **спроводи јавну расправу о нацрту закона** којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, и подзаконским актима којима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредби ових закона, сагласно Пословнику Владе (Закон о државној управи, члан 77)
* Предлагач је **дужан да спроведе јавну расправу** приликом припреме: новог системског закона; новог закона; закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, и закона о потврђивању међународног уговора. О потреби спровођења јавне расправе одлучује надлежни одбор Владе (Пословник, члан 41)
* Предлагач започиње поступак јавне расправе објављивањем **јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе** на својој интернет страници и порталу е-управе. Јавни позив садржи и информације о образовању и саставу радне групе која је припремила нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе. Програм јавне расправе обавезно садржи: нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима утврђеним Пословником, рок за спровођење јавне расправе, важне информације о активностима које се планирају у оквиру јавне расправе (одржавање округлих столова, трибина, адресу и време њиховог одржавања и др.), начин достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара, као и друге податке значајне за њено спровођење. (Пословник, члан 41)
* Рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писменом или електронском облику износи најмање 15 дана од дана објављивања јавног позива. Јавна расправа траје најмање 20 дана. (Пословник, члан 41)
* Предлагач је дужан да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и порталу е-управе најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе. (Пословник, члан 41)
* Предлагач спроводи **јавну расправу** непосредно **пре подношења на разматрање и усвајање документа јавне политике**, а извештај о спроведеној јавној расправи објављује у року од 15 дана од завршетка јавне расправе на својој интернет страници, и на порталу еУправа уколико је предлагач орган државне управе.

Извештај садржи податке о: времену и месту одржавања јавне расправе; учешћу органа јавне власти, организација цивилног друштва и привредних субјеката у јавној расправи; датим сугестијама у погледу дефинисања посебних циљева и мера за постизање тих циљева, као и избора институција надлежних за њихово спровођење и формулисања показатеља учинка јавних политика, односно мера; начину на који су сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено (Закон о планском систему, члан 36 и Уредба, члан 46 и 63.). Постоје случајеви у којима јавна расправа на предлог документа јавне политике није обавезна (Уредба, члан 45).**П**осле завршетка јавне расправе, предлагач ажурира документ јавне политике и пропис и налазе спроведене анализе ефеката у складу са резултатима те расправе. Ажурирану верзију ових докумената и налаза предлагач објављује на својој интернет страници (а ако је предлагач орган државне управе и на порталу е-Управа), најкасније седмог радног дана пре подношења надлежном доносиоцу на разматрање и усвајање (Закон о планском систему, члан 33, и Уредба, члан 35). |
| 1. **Објављивање и праћење спровођења донетог прописа и документа јавне политике**
 |
| * **Доносилац објављује документ јавне политике на својој интернет страници**, а ако је доносилац Влада тај документ се објављује и на порталу е-Управа и интернет страници предлагача, у року од седам радних дана од дана усвајања (Закон о планском систему, члан 38).
* **Предлагач објављује извештаје о резултатима спровођења документа јавне политике објављивањем** на својој интернет страници, односно доносиоца(Уредба члан 71) у роковима **предвиђеним** Законом о планском систему (Закон о планском систему, члан 43 и чланови који се односе на сваку појединачну врсту документа јавне политике) који садржи: назив документа јавне политике на који се односи; област планирања и спровођења јавних политика коју покрива; информације о учинцима јавне политике током спровођења; информације о томе да ли су активности из акционог плана реализоване на начин и у року предвиђеним документом јавне политике и ако нису шта је разлог за то; информације о томе на који начин и којом динамиком ће пропусти у спровођењу бити исправљени, као и да ли се планира измена мера и активности и када ће се измене документа јавне политике из тог разлога поднети на усвајање (Уредба, члан 69).
 |

Додатно, Републички секретаријат за јавне политике обезбеђује информисање јавности тако што документа развојног планирања, документе јавних политика, средњорочне планове и извештаје о њиховом спровођењу, чије је објављивање прописује Закон о планском систему, чини јавно доступним преко своје интернет странице.

Осим израде докумената јавних политика и прописа на сопствену иницијативу, иницијативу за измену, израду и усвајање докумената јавних политика надлежном предлагачу може да поднесе било која заинтересована страна или циљна група у односу на које се спроводи та јавна политика. Уколико процени да је иницијатива оправдана, надлежни предлагач је **дужан да је објави у интегралном облику** на својој интернет страници најкасније у року од 30 дана од дана пријема, те да ажурно обавештава јавност о поступању. Такође, предлагач је дужан да одговори подносиоцу иницијативе и у случају када оцени да иницијатива није оправдана у року од 30 дана (Закон о планском систему, члан 30).