



ПРЕДЛОЗИ ЗА ДОПУНУ

Пословника Владе Републике Србије

ради реализације обавезе из АП за Поглавље 23 број – препорука 2.1.2
(систематично разматрање препорука Савета за борбу против корупције)

Транспарентност Србија

Београд, децембар 2017. године



Projekat finansira
Evropska unija

ИЗВОДИ ИЗ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПОГЛАВЉЕ 23

Препорука и повезане активности

Препорука из Акционог плана за Поглавље 23 гласи: 2.1.2. Осигурати систематично разматрање препорука Савета за борбу против корупције.

Резултат би био: „Препоруке Савета за борбу против корупције се систематски разматрају.“

Индикатор утицаја је један: „Број размотрених препорука које су Влада Републике Србије и други надлежни органи узели у обзир приликом предузимања мера у области борбе против корупције, исказан у годишњем извештају о раду Савета за борбу против корупције.“

Влада је за остваривање ове препоруке предвидела неколико повезаних активности:

2.1.2.1. Изменити Пословник Владе тако да Влада уврштава у тачке дневног реда све извештаје Савета за борбу против корупције, у року од три месеца од дана достављања извештаја, и прописати обавезу да надлежни органи државне управе дају претходно мишљења на извештај и препоруке Савета. Савет је позван на седнице Владе када се расправља о извештају.

Извршилац ове активности је Влада Републике Србије, а рок за измену Пословника био је I квартал 2017. године. Каже се да је реч о „Активности занемарљивих трошкова“.

Индикатор успеха био би да је Влада размотрила Извештај Савета и донела Закључак о даљем поступању у вези са налазима и препорукама Савета.

Ова активност није реализована, ни у року, ни након његовог истека.

Са њом су повезане и друге активности. Пре свега активност 2.1.2.2. „Омогућавање Савету за борбу против корупције да се укључи у законодавни процес тако што му се редовно доставља годишњи план рада Владе, на основу кога чланови истог узимају активно учешће у раду радних група (у својству члана или у својству посматрача), за прописе који по оцени Савета имају ризик од корупције.“

У овом случају обвезник су „сви овлашћени предлагачи закона“, а активност би требало да се спроводи континуирано од IV квартала 2015. Савет би требало правовремено да добија информације о законодавним активностима, а члановима Савета би требало да буде омогућено учествовање у законодавном процесу. Активност је, како се тврди, делимично реализована.

Трећа активност није у вези са Пословником Владе. Она гласи: „2.1.2.3. Изменити Одлуку о оснивању Координационог тела тако да се уведу квартални састанци између заменика председника Координационог тела и чланова Савета за борбу против корупције у циљу квалитативне анализе извештаја Савета.“ Како се може видети, овде би требало мењати посебну Одлуку, а не Пословник Владе. У вези са тим, ваља подсетити да је Одлука о оснивању Координационог тела и иначе била спорна, како правно, тако и концепцијски, па би измене у вези са извештајима Савета биле само део неопходних интервенција у овом акту. Даље се предвиђају активности које се односе на поступање тужилаштва и на јачање капацитета самог Савета, „у складу са претходно извршеном анализом“.

Коментари препоруке и планираних активности

Било би исправније да је резултат у вези са читавом препоруком формулисан у активном („Влада систематски разматра...“), а не пасивном облику, као што је сада.

Активност 2.1.2.1. незграпно је формулисана. Требало би написати „у дневни ред“, а не „у тачке дневног реда“, јер је разматрање извештаја Савета једна од могућих тачака дневног реда. С друге стране, добро је што је предвиђен рок у којем извештај Савета мора да буде размотрен

мада је изабрани рок предугачак када се има у виду да извештаји Савета постају доступни јавности много раније. Суштински недостатак представља то што није планирано ништа што би обезбедило да извештај буде не само уврштен у дневни ред већ и да његово разматрање заиста буде систематско и сврховито. То би се могло постићи додавањем речи „...тако да се утврди да ли је препорука Савета основана, да ли ју је могуће и корисно прихватити, одређивањем извршилаца и рокова за реализацију препоруке и обавештавањем Савета о томе, као и јавности, у случају да је препорука објављена”.

Истина је да систематском разматрању може да помогне мишљење органа државне управе о извештају и препорукама које је Савет дао. Наиме, Влада као колективно тело не располаже потребним знањима да би извела закључак. Чак ни ресорни министар, као члан Владе, не би могао без претходне припреме и помоћи својих службеника да предочи другим члановима Владе аргументе „за и против”. Само у том контексту чини се да у изузетним ситуацијама може бити потребан рок од три месеца. Међутим, када се има у виду устаљена пракса Савета да објављује своје извештаје осам дана након достављања Влади, може се догодити да Влада о њима расправља знатно касније, што није добро. Стога би требало размислити о некој врсти компромисног решења – да се време у којем Влада разматра извештај скрати (нпр. прва или најкасније друга седница након достављања), а да Савет сачека са објављивањем нешто дуже него што то сада чини (нпр. 15 дана).

Пошто се извештаји Савета објављују, требало би да и извештаји о поступању по њима, или макар они делови извештаја чије објављивање неће угрозити истраге које су у току, буду такође објављени. То укључује и објављивање закључака које је Влада усвојила након разматрања извештаја и препорука Савета за борбу против корупције. Тренутно не постоји обавеза објављивања таквих закључака.

Позивање Савета да присуствује седницама Владе на којима се расправља о извештају представља добру и уобичајену мера, али би можда из практичних разлога требало од Савета затражити да одреди известиоца о сваком извештају како би дискусија могла да буде усмеренија.

Активност 2.1.2.2. је необично конципирана. У ствари, требало би поставити ствари тако да носилац активности буде Савет, а не овлашћени предлагачи закона. Наиме, чланови Савета би у радним групама требало да буду ангажовани као посматрачи (ако већ нису ангажовани као чланови радних група), а да ли ће то чинити, зависи првенствено од њихове воље (немају такву обавезу). С друге стране, органи државне управе или други предлагачи закона треба да им тако нешто омогуће. У неким ситуацијама неће бити могуће да се одлуком Владе члановима Савета обезбедити учествовање у радним групама. Наиме, Влада нема ингеренције над Народном банком Србије, Заштитником грађана, народним посланицима, Скупштином АПВ, 30.000 грађана, а сви ти субјекти могу бити предлагачи закона (свих или само у појединим областима).

Посебан проблем представља то што у неким случајевима изради закона уопште не претходи формирање радне групе, нити било какав процес групног рада, током ког би неки члан Савета (или било ко други) могао да буде учесник или посматрач. Наиме, образовање радне групе зарад израде нацрта закона не представља обавезу, већ само могућност и када је реч о органима државне управе. Тим пре, када је реч о другим предлагачима, а нарочито о народним посланицима, не постоји обавеза да се закон припрема у групи, већ то може да учини и појединац (народни посланик, службеник у сектору министарства које се бави нормативом).

Међутим, пошто се о сваком предлогу закона који долази од других предлагача мора изјаснити Влада Србије, нема препреке да се у тој фази укључи и владин Савет за борбу против корупције, поред органа државне управе који разматрају те предлоге прописа (ресорно министарство, Министарство правде ако постоје санкције, Министарство финансија због финансијских ефеката, евентуално и друга министарства и Републички секретаријат за законодавство као служба Владе).

Као начин реализације активности предвиђено је достављање годишњег плана Владе. Увидом у тај документ Савет би могао да види које су законе министарства планирала да припреме током одређене године и у ком периоду. Занимљиво је да се планира да план рада Владе буде достављен

Савету, уместо да тај документ буде доступан целокупној јавности. Наиме, то није документ који је поверљив, а у сваком случају план законодавних активности сигурно нема елементе тајности.

Уместо тога, било би боље да је планиран модалитет остваривања циља. На пример, Савет би се могао обавезати да у одређеном року, након увида у годишњи план рада Владе, достави списак прописа у чијој изради његови чланови желе да учествују. Уколико они такву „листу жеља“ доставе, онда би органи државне управе били у обавези да у радну групу укључе и представника Савета за борбу против корупције (ако се радна група уопште формира за израду нацрта). Такође, било би умесно да Савет буде обавештен о томе кад почиње рад на писању сваког новог нацрта закона, тј. да буду обавештени о месту и времену састајања радне групе уколико постоји, па да Савет сам одлучи хоће ли упутити неког свог члана да посматра тај процес.

И уз такве одредбе остао би и даље нерешен проблем везан за нацрте закона који долазе пред Владу или чак пред Народну скупштину, а који су припремљени без формирања радне групе, поготово у ситуацијама када ни након објављивања нацрта није организована јавна расправа. Такође, требало би пронаћи решење за прелазне ситуације, тј. за оне законе који су већ писани, али нису упућени Народној скупштини и у којима представници Савета нису имали прилике да учествују.

Најзад, треба напоменути да то што представници Савета иницијално нису уочили потребу да учествују у изради неког закона или другог прописа не значи да то неће учинити накнадно, када схвате да се још негде могу јавити ризици од појаве корупције. Стога би требало оставити отворену могућност да решење о формирању радне групе буде накнадно измењено како би се у њен рад укључио и представник Савета.

Списак питања која треба решити

Потребно је:

01. Пословником Владе уредити само поменута или и друга питања у вези са Саветом,
02. разматрати извештаје Савета као тачке дневног реда,
03. одредити рок за разматрање извештаја,
04. одредити рок за објављивање извештаја Савета,
05. одредити сврху разматрања извештаја,
06. одредити последице прихватања препоруке Савета,
07. уредити обавезе органа државне управе,
08. уредити присуство чланова Савета седницама Владе (сви или представник; цела седница или само тачка дневног реда),
09. уредити комуникације у вези са поступком израде закона – достављање плана рада,
10. уредити комуникације у вези са образовањем радне групе за израду прописа,
11. уредити комуникацију у вези са праћењем процеса израде закона,
12. омогућити Савету да учествује у изјашњавању поводом предлога других предлагача закона,
13. омогућити Савету да се изјасни о акту који је у припреми када орган државне управе није образовао радну групу.

Могућа решења

Уређивање Пословником Владе само поменутих или и других питања у вези са Саветом

Пословник Владе (Сл. гласник РС, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014) не уређује питања рада ниједног појединачног повремениог радног тела Владе. То је, наиме, актуелни правни статус Савета за борбу против корупције. Савет је образован одлуком Владе (Службени гласник РС, бр. 59/01; 3/2002; 42/2003; 64/03; 14/2006), „као стручно-саветодавно тело Владе Републике Србије“.

На повремена радна тела Владе односе се следећа правила Пословника:

Повремена радна тела Владе

Образовање повремениог радног тела

Члан 22

Влада може одлуком да образује повремено радно тело (савет, радну групу, експертску групу итд.) да би разматрало поједина питања из њене надлежности и давало предлоге, мишљења и стручна образложења. Председника и чланове повремениог радног тела Влада именује одлуком о образовању тела, а замењује их посебним решењем.

Одлуком о образовању повремениог радног тела одређују се послови за које се тело образује, време на које се образује, рокови у којима подноси извештај о свом раду и друга питања везана за његов рад.

Повремено радно тело дужно је да надлежном одбору достави извештај о раду најмање сваких 60 дана, а Влади најмање сваких 90 дана.

Предлоге, мишљења и стручна образложења повремено радно тело упућује органу државне управе у чијем делокругу је претежни део послова за које је образовано - да их он, ако оцени да је потребно, као своје припреми за Владу.

Престанак важења одлуке о образовању повремениог радног тела.

Члан 23

Одлука о образовању повремениог радног тела престаје да важи истеком времена на које је оно образовано.

Потпора повременим радним телима. Сходна примена одредаба овог пословника.

Члан 24

Стручну и административно-техничку потпору повременим радним телима пружа орган државне управе у чијем делокругу је претежни део послова за које је тело образовано или Генерални секретаријат, по правилу, ако је председник Владе, потпредседник Владе или Генерални секретар председник повремениог радног тела.

На рад повремениог радног тела сходно се примењују одредбе овог пословника о раду сталног радног тела, ако одлуком о образовању повремениог радног тела није друкчије одређено.

Савет је по много чему специфичан у односу на друга повремена радна тела. Између осталог, може се истаћи његова дуготрајност (од 2001), чињеница да чланови Савета нису чланови Владе и представници других државних органа, већ независни појединци, да се именована нових чланова врше по правилу на основу предлога постојећих, да Савет има своју интернет презентацију и активности које планира независно од Владе која га је основала, да има свој раздео у буџету Републике Србије и, наравно, да има неуобичајено критички став према извршној власти чији је формално део и богату комуникацију са јавношћу. Сигурно је да су сви ти или макар неки разлози довели до тога да се сугерише посебно уређивање односа између Савета и Владе.

Међутим, са становишта јединства правног система није добро да се одступа од општих правила само у једном случају. Било би знатно исправније да се статус Савета уреди у Закону о Влади тако да боље одговара његовој трајности, начину рада и сврси постојања. Нема правне могућности да се Пословником предвиди оснивање неког новог облика организовања унутар структуре Владе, осим оних који су поменути.

Пословник би у статусном смислу могао да побољша правни положај Савета једино уз веће захвате. То би подразумевало измену општих одредаба Пословника о називу и о члановима сталних радних тела (чланови 9 и 10 Пословника), тако да се предвиди могућност оснивања сталног радног тела као „Савета“, као и могућност да чланови сталног радног тела буду и лица која не обављају функцију у органима државне управе, што сада није случај. Пошто такве промене засад нису планиране у АП 23, њихова примена неће бити предмет даље анализе.

Разматрање извештаја Савета

Дневни ред Владе се утврђује у поступку који је уређен Пословником. О њему се изјашњавају чланови Владе већином гласова (члан 7). Једино се у случају телефонских седница Владе не гласа о дневном реду (чл. 7, ст. 5), већ га утврђује председник Владе.

О предлагању и утврђивању дневног реда седница Владе говоре следећи чланови:

Предлог дневног реда седнице

Члан 54

У предлог дневног реда седнице Владе увршћују се, по правилу, материјали о којима је надлежни одбор донео закључак којим Влади предлаже да донесе акт или да утврди предлог акта, као и материјали које је предлагач после седнице одбора ускладио са ставом одбора.

Материјали се разврставају на: „материјале са ознаком поверљивости“ и „материјале без ознаке поверљивости“.

Утврђивање дневног реда седнице

Члан 55

Пошто председник Владе отвори седницу Владе, утврђује се њен дневни ред.

Члан Владе може да предложи да се у дневни ред уврсти питање чије би разматрање могло да изазове штетне последице.

Материјали који нису достављени уз позив и предлог дневног реда увршћују се у предлог допуњеног дневног реда према редоследу по којем су предложени, независно од врсте акта или садржине материјала.

Потом, председник Владе ставља на гласање измењени или допуњени предлог дневног реда.

Изузетно, председник Владе може да предлаже измене или допуне дневног реда до краја седнице.

Материјали којима се допуњује дневни ред на самој седници Владе морају бити припремљени у складу са овим пословником.

Члан 68а

Влада може одржати тематску седницу.

Тематску седницу сазива председник Владе.

Тематска седница одржава се на основу дневног реда који унапред утврђује председник Владе.

Тематска седница сазива се ради разматрања стања у појединој области, односно ради разматрања питања која се односе на вођење политике у појединој области.

Председник Владе може позвати представнике других државних органа да учествују на тематској седници Владе уколико оцени да њихово учествовање на седници може допринети свеобухватнијем сагледавању питања која су на дневном реду тематске седнице Владе.

На остала питања везана за одржавање седнице, припремање материјала за седницу и ток тематске седнице Владе сходно се примењују правила из овог Пословника, која се односе на седницу Владе.

Из ових одредаба се види да не постоји ниједан случај када се, према одредбама постојећег Пословника Владе, прописује обавеза да о одређеном питању Влада расправља у унапред одређеном року. Да би се применио АП за Поглавље 23, требало би осмислити одредбу која би важила само за тај случај. Међутим, остаје питање да ли би се Влада заиста могла обавезати да разматра извештаје Савета у тачно одређеном року. И када би унела такву одредбу у свој Пословник, она би у пракси имала само инструктивни карактер, јер не би постојао начин да се Влада натера да одржи седницу, нити да већина чланова утврди тачно одређени дневни ред.

С обзиром на то да на дневни ред седница Владе битно утиче разматрање тачака пред њеним одборима, требало би да процедура разматрања извештаја Савета обухвати и та питања.

Занимљива је и могућност да се извештаји Савета разматрају на тематским седницама, у складу са могућностима из члана 68а постојећег Пословника. На такве седнице се могу позвати и представници других државних органа, што би могло бити корисно у вези са извештајима Савета, који се односе и на субјекте ван државне управе (нпр. општине, судови, јавне службе).

У том случају би се одредба могла формулисати овако:

Иза постојећег члана 68б додаје се нови члан 68в који гласи:

Влада одржава тематску седницу на предлог Савета за борбу против корупције (у даљем тексту: „Савет“). Подношење извештаја сматра се уједно и предлогом за одржавање тематске седнице Владе.

Тематску седницу из ст. 1 председник Владе сазива након што је примио извештај Савета за борбу против корупције о стању у одређеној области са препорукама, тако да се седница одржи најдоцније 60 дана од дана пријема извештаја.

Председник Владе на седницу позива заинтересоване чланове Савета да присуствују седници и да одреде једног члана који ће их упознати са извештајем и препорукама.

Председник Владе на седницу позива представнике других државних органа, на предлог Савета или надлежног органа државне управе.

Један или више надлежних органа државне управе за тематску седницу из ст. 1 овог члана припремају предлог закључка о налазима и препорукама из извештаја Савета.

Предлог закључка из ст. 6 овог члана садржи одлуку везану за сваку од препорука из извештаја Савета да се она прихвати, одбаци, допуни или проследи на поступање надлежном органу. У предлогу закључка одређује се извршилац препоруке и рок за реализацију.

О предлогу закључка се обавештава Савет.

Закључак поводом извештаја и препорука Савета објављује се на интернет презентацији Владе.

Како би ове норме биле у складу са другим деловима Пословника, можда би требало допунити члан 35. Наиме, ту је сада предвиђено да право предлагања материјала за седницу има орган државне управе, а у неким случајевима и стално радно тело Владе.

У члану 35, иза ст. 3 додаје се нови став 4, који гласи:

Савет за борбу против корупције има право да предложи материјал за тематску седницу Владе.

Савет у законодавном поступку

Питања која би требало уредити у вези са учествовањем Савета у поступку доношења закона утичу на спровођење норми које се тренутно налазе у разним деловима Пословника или које нису ближе уређена Пословником, па би било целисходније уредити их у оквиру посебног члана.

Норма би могла да гласи:

Генерални секретаријат Владе обавештава Савет о начину на који се чланови Савета могу упознати са годишњим плановима рада органа државне управе.

Савет обавештава орган државне управе који припрема нацрт о заинтересованости члана Савета да учествује у раду радне групе која припрема нацрт закона.

Орган државне управе дужан је да решењем уврсти члана Савета у радну групу, уколико она није већ образована.

Орган државне управе доставља Савету решење о образовању радне групе за припрему нацрта закона. Када Савет писаним путем изрази заинтересованост, орган државне управе обезбеђује да Савет буде правовремено обавештен о времену и месту одржавања седница радне групе.

Генерални секретаријат обавештава Савет о нацрту закона који је упућен Влади, а чији текст није припремила радна група.

Генерални секретаријат обавештава Савет о мишљењима које органи државне управе припремају за Владу у вези са предлозима аката других предлагача Народној скупштини.

Алтернативно, требало би уносити одговарајуће допуне у поједине чланове, на пример, у члан 72 (у вези са разматрањем предлога других предлагача).



Израду амандмана подржала је Европска унија својим програмом „Civil Society Facility“ у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). За садржај ове публикације одговоран је искључиво издавач, а изнети ставови не представљају нужно и ставове ЕУ.