**Да ли ће бити боље кад грађани не буду курири државних органа?**

Промена једног од најважнијих и најдуговечнијих закона у држави – Закона о општем управном поступку је веома значајан догађај. Министарство за државну управу и локалну самоуправу, које предводи реформу јавне управе, потрудило се да новом закону направи и додатну промоцију. Закон би иначе требало да се примењује тек од следеће године (1. јун 2017). Међутим, поједине његове одредбе, и то управо оне које се односе на размену података између органа по службеној дужности, почињу да се примењују од 8. јуна 2016.

Идеја да грађани не треба да „изигравају курире“ између разних државних органа и јавних служби није нова. Тако, након измена из 2010, Закон о државној управи („Службени гласник РС”, број 79/05), измене („Службени гласник РС”, број 101/07) и измене („Службени гласник РС”, број 95/10), садржи следећу одредбу:

*Члан 75а*

*Орган државне управе, у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица, односно друге странке, по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке из евиденција, односно регистара које у складу са посебним прописима воде други органи државне управе, односно други државни органи, органи територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења.*

*Вршење увида, прибављање и обрада података из евиденција, односно регистара који се воде у електронском облику у поступку из става 1. овог члана врши се путем информационог система који обезбеђује сигурност и заштиту података о личности.*

*У поступку из става 1. овог члана орган државне управе може вршити увид, прибављати и обрађивати само оне податке који су законом или посебним прописом утврђени као неопходни за решавање о одређеном праву, обавези или правном интересу странке.*

Који су уопште (били) разлози да грађани доносе таква документа „на ноге“ (то јест, „на шалтер“)? И које су последице ако се та пракса укине?

Са тачке гледишта и са становишта партикуларних интереса појединих јавних служби или, још уже, појединих службеника, лакше је да заинтересовани грађанин прибави и донесе сву потребну документацију, а да они само провере да ли су сви папири на броју.

Обавеза да сами државни органи прибављају те исте податке значи додатан посао, а то последично доноси нешто од следећег: а) више посла (бољу искоришћеност) радног времена постојећег броја службеника; б) спорији рад јавних служби (уколико су постојећи капацитети напрегнути до максимума а сада добијају додатни посао); в) додатан трошак рада јавног сектора (ангажовање додатних ресурса, да би се очувао постојећи ниво ефикасности у пружању услуга, ако су ресурси већ до краја искоришћени). Другим речима, последице ових мера ће се разликовати у зависности од тога какво је тренутно стање – да ли службеника има више него што треба или их ни сада нема довољно да обаве све законске задатке.

Ни са становишта грађана ситуација није једнозначна. Ако се грађанину не жури да заврши посао, већ је довољно да се о предмету реши у законском року од 15, 30 или 60 дана, ситуација у којој орган прибавља све потребне информације представља очигледну предност и уштеду времена, труда и достојанства. Међутим, у ситуацијама када је странка та која пожурује орган да ствари обави што пре, због неке хитне потребе и интереса, онда се може догодити да сам грађанин понуди да органу који решава ствар донесе све документе и да тако убрза одлучивање.

Мера се с правом понекад представља и као антикорупцијска. Наиме, нема сумње да свака ситуација у којој долази до контакта између грађана и администрације ствара прилику за корупцију, а понекада и разлог да до ње дође. Међутим, треба бити свестан да се проблем корупције тиме не отклања у потпуности.

Снага мотива да до корупције дође зависиће од неколико фактора. Неки од њих стоје на страни грађанина или су у вези са прописима (нпр. интерес због којег је грађанин спреман да подмити да би био прекршен пропис, пропис који не одражава реалност и развој друштва и грађани га заобилазе корупцијом), и неће бити даље анализирани. Други мотиви су у вези са самим органом управе или јавном службом која решава предмет. Ту мислимо пре свега на оне ситуације у којима постоји велики простор за дискреционо одлучивање. Чак и када нема много простора за „слободну оцену“ и „целисходност“ у одлучивању, већ исход управног поступка може бити само један, дискреција може постојати у погледу *редоследа и рока поступања*.

Нису, наиме, ретке ситутације у којима органи имају рок да одлуче у некој ствари за 30 или 60 дана, а да у стварнорсти могу да заврше предмет већ за дан или два. Будући да странке могу имати значајан интерес да се предмет заврши што пре (или да се одуговлачи), све док постоји неограничен простор за одлучивање унутар рока, постојаће и мотив за корупцију и прилика да она прође релативно неопажено.

Слична горе описаној је и ситуација у којој орган не успева да поштује прописане рокове, због превеликог оптерећења, и онда, у том општем кашњењу, одлучује хитније у неким предметима, на основу ургенција, по приговорима или без јасно видљивог разлога.

Могући лек за ове ризике представљало би поштовање обавезе из тачке 29. ст. 5. Упутства за израду и објављивање информатора о раду државног органа, које је Повереник донео још 2010. Органи власти су дужни да опишу услуге које пружају грађанима и правним лицима, између осталог и овако:

*За сваку услугу се наводе обавезно следећи подаци: кратак опис у чему се она састоји; навођење категорија лица која имају право на услугу; навођење услова које лица морају испунити да би им услуга била пружена; да ли је прописан рок за пружање услуге и који је то рок; на који начин се услуга може добити (нпр. захтев, молба); у којем року се може очекивати да услуга буде пружена, без обзира на то да ли је он прописан или не и да ли се очекивани рок разликује од прописаног. У информатор се уносе и други корисни подаци о услугама, уколико је то примерено њиховој природи (нпр. квалитет услуге који се може очекивати).*

У стварности, као што је познато из анализа Транспарентности – Србија, и годишњих извештаја Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, обавезе из овог Упутства се веома често крше. Када је реч о услугама, налази Транспарентности показују да велика већина органа избегава да наведе стварне, просечне или друге очекиване рокове поступања, и да се у најбољем случају наводе само законски. Због тога сматрамо да би стриктна контрола испуњавања ове обавезе из Упутства Повереника (у надлежности Управне инспекције Минситарства државне управе и локалне самоуправе), као и измена Закона о слободном приступу информацијама у правцу успостављања обавезе да сви органи власти израде информатор о раду (такође у надлежности поменутог министарства), значајно употпунила ефекте антикорупцијских мера из новог Закона о општем управном поступку.

Колико Министарство државне управе и локалне самоуправе полаже на ову законску новину, види се и по медијским промоцијама, али и на основу чињенице да је Министарство припремило посебни акт - **УПУТСТВО О ПРИМЕНИ ОДРЕДАБА ЧЛ. 9. И 103. ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ („СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК РС“, БР. 18/16) КОЈИМА ЈЕ РЕГУЛИСАНА РАЗМЕНА ПОДАТАКА О ЧИЊЕНИЦАМА О КОЈИМА СЕ ВОДИ СЛУЖБЕНА ЕВИДЕНЦИЈА.**

За ово, необавезујуће упутство се каже да је донето на основу члана 126. став 3. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр.33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010) и члана 13. Закона о заштити податка о личности („Службени гласник РС, бр. 97/2008, 104/2009-др.закон, 68/12-одлука УС и 107/2012).

Законски оквир је представљен на следећи начин:

Чланом 9. ст. 1. и 2. **Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16)**, прописано је да је орган дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе, као и да се поступак води без одуговлачења и уз што мање трошкова за странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања. Ставом 3. истог члана предвиђено је да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује, док сагласно ставу 4. истог члана орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

Чланом 103. Закона прописано је: да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање (став 1); да ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано, а ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року (став 2); да у поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља или обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама, а ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним, сагласно одредби члана 59. став (2) истог закона (став (3) члана 103.).

Одредбом члана 207. Закона прописано је да ће се новчаном казном од 5.000 динара до 50.000 динара казнити за прекршај овлашћено службено лице, у смислу овог закона, које по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом (члан 103. ст. (1) и (2) овог закона).

Чланом 215. Закона предвиђено je да ће одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција супротно одредбама чл. 9. и 103. овог закона престати да важе истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Сагласно одредби члана 217. Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС“, а примењује се од 1. јуна 2017. године, изузев одредаба чл. 9, 103. и 207. овог закона, које почињу да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, односно 8. јуна 2016. године.

Министарство даље описује да ће се Упутство унапређивати, „у складу са развојем технолошких и техничких решења по питању размене података из службених евиденција по службеној дужности“. Указују да је потребно да органи, сагласно начелима Закона о општем управном поступку, унапреде методологију и начине размене података из службених евиденција, уз сагледавање свих специфичности посебних управних процедура. Приложен је један од могућих аката који представљају „основ за дефинисање оптималног модела размене података“ (пример из Лознице).

Текст Упутства и прилози се могу преузети овде: http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php#a27

Поред утицаја на корупцију и борбу против корупције, као што смо већ рекли, ове мере се могу одразити на трошкове и ефикасност рада јавне управе (позитивно или негативно), али и на трошкове и ефикасност задовољења потреба грађана и привреде (вероватно позитивно). Те ефекте треба брижљиво пратити и утврдити да ли су и у коликој мери јавне службе време и трошкове примене нових обавеза на крају превалиле на кориснике њихових услуга и пореске обвезнике.

Генерално, може се очекивати да ће ефекти бити у збиру позитивни, чак и ако дође до неких штених појава. Наиме, за вероватни је да ће нове обавезе поспешити коришћење електронске комуникације између органа и увид у базе података и да ће се на тај начин смањити потребно време и трошак достављања информација (било да доставу врше заиннтересоване странке или органи власти). Идеално би било да ове промене ЗУП-а доведу и до још једног ефекта – да државни органи и јавне службе које су од грађана, на основу прописа тражиле разне потврде и доказе, сада, када они треба да прикупљају те папире, уоче колико је такво тражење било суштински непотребно, и да, на основу тога, иницирају измене прописа који ће ове бирократске захтеве свести на меру онога што је заиста неопходно за утврђивање релевантних чињеница.

Транспарентност Србија јун 2016.