

На основу члана 43. став 3. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14), а у вези са чланом 61. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07 и 95/10), на предлог Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом,

Влада доноси

ЗАКЉУЧАК

1. Утврђују се Смернице за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа, које су саставни део овог закључка.

2. Препоручује се органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе да у поступку припреме прописа за чије су доношење надлежни обезбеде учешће организација цивилног друштва, у складу са Смерницама из тачке 1. овог закључка.

3. Овај закључак објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 број 011-8872/2014

У Београду, 26. августа 2014. године

Влада

Председник,
Александар Вучић, с.р.

Смернице за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа

1. Цивилно друштво има једну од темељних улога у развоју Републике Србије. Оно поспешује развој, демократизацију и самоорганизовање друштва. Такође, цивилно друштво пружа подршку држави и представља корективни фактор у реформским процесима које она спроводи.

Активно учешће организација цивилног друштва у поступцима доношења прописа подразумева правовремену доступност информација, саветовање, укључивање и партнерство организација цивилног друштва са државним органима.

Организацијама цивилног друштва, у смислу овог документа, сматрају се: удружења, задужбине, фондације, синдикати, коморе, конференције универзитета односно академија струковних студија, и друге организације чији су циљеви и активности усмерене на остваривање јавног интереса.

У циљу унутрашњих реформи и хармонизације с правним тековинама ЕУ, током последње деценије у Републици Србији учињени су бројни кораци у правцу успостављања правног и институционалног оквира за учешће организација цивилног друштва у процесима израде прописа и стратешких докумената. Имајући у виду да је комуникација и сарадња са организацијама цивилног друштва знатно унапређена, а са циљем уједначавања праксе целокупног система државне управе за потпуно оспособљавање за сарадњу са организацијама цивилног друштва, у складу са савременим европским тенденцијама у овој области, утврђене су Смернице за учешће организација цивилног друштва у поступцима доношења прописа (у даљем тексту: Смернице).

2. Сврха Смерница је усмеравање рада органа државне управе у погледу укључивања организација цивилног друштва у поступке припреме, доношења и праћења примене прописа, ради обезбеђивања њихове делотворне и ефикасне примене.

Основни циљеви Смерница су даље унапређење учешћа организација цивилног друштва у процесима припреме, доношења и праћења примене прописа којима се уређују питања и заузимају ставови од јавног интереса. На овај начин стварају се услови за боље разумевање потреба и начина учешћа цивилног друштва у процесима доношења прописа од стране органа државне управе, па тако и за постизање оптималне јавности, повећање делотворности, ефикасности и економичности њиховог рада. Крајњи циљ је унапређење односа са организацијама цивилног друштва у демократском процесу, као и подстицање њихове активније улоге у јавном животу.

Учешћем организација цивилног друштва у процесима припреме, доношења и примене прописа повећава се њихова прецизност и разумљивост, позитивни ефекти које производе, олакшава се њихово спровођење и смањују трошкови органа који их спроводе и субјеката на које се примењују.

Овај документ полази од достигнутих стандарда и мера за учешће заинтересоване јавности у поступцима доношења прописа и не доводи у питање њихову примену.

3. Нивои учешћа организација цивилног друштва у процесу припреме, доношења и праћења примене прописа у смислу овог документа могу обухватити:

1) Информисање – представља једносмеран процес у оквиру кога органи државне управе информишу организације цивилног друштва са циљем да се омогући правремена, потпуна и објективна информација, како би се олакшало разумевање проблема, као и начини за њихово решавање. Уобичајене методе информисања су: информативни материјали на интернету, медијске кампање, трибине, округли столови, презентације.

2) Саветовање – представља двосмерни процес током кога органи државне управе захтевају и примају информације од организација цивилног друштва у поступку доношења прописа и објављују ставове које у вези са њима заузимају (нпр. консултације у фази планирања и израде стратешких докумената, нацрта/предлога прописа, јавна расправа).

Циљ овог нивоа учешћа је да се од организација цивилног друштва добију информације о проблемима, могућим решењима, као и њиховим предностима и недостацима у погледу нацрта/предлога прописа у свим фазама процеса њиховог доношења. Поред тога, неопходно је обезбедити и повратне информације о значају и утицају које су организације цивилног друштва оствариле у том процесу.

Уобичајене методе саветовања су: саветовање писаним путем, анкете, интервјуи, фокус групе, стручне и јавне расправе, округли столови, састанци, радионице, интернет саветовања.

3) Укључивање – представља виши ниво двосмерног процеса путем кога су представници организација цивилног друштва активно укључени у процес израде прописа (нпр. чланство у радним групама за израду прописа).

Циљ овог нивоа учешћа је да се процесу припреме прописа омогући присуство и учешће организација цивилног друштва, како би се њихови интереси сагледавали у континуитету.

Уобичајене методе укључивања су: састанци радних група, стручне и јавне расправе (округли столови), радионице.

4) Партнерство – представља највиши ниво сарадње и узајамне одговорности органа државне управе и представника организација цивилног друштва у процесу доношења и примене прописа.

Циљ овог нивоа учешћа је да се организацијама цивилног друштва омогући да активно учествују, како у процесу припреме прописа, тако и у процесу њихове примене. Циљ овог нивоа учешћа је да се омогући стално присуство и активно учешће организација цивилног друштва у креирању заједничких одлука.

Уобичајене методе партнерства су: састанци тела састављених од представника органа државне управе и представника организација цивилног друштва (савети, комисије, преговарачка тела), тематске конференције и остало.

4. Учешће организација цивилног друштва у поступцима припреме, доношења и праћења примене прописа заснива се на следећим принципима:

1) Активно учешће организација цивилног друштва у свим фазама процеса доношења прописа

Ово начело представља једно од основних начела европског управљања јавним пословима. У савременим демократијама организације цивилног друштва имају активну улогу и својим учешћем утичу на унапређење квалитета прописа, па тако и на квалитет услуга државне управе. У том смислу, процес сарадње потребно је сагледати у односу на све фазе процеса припреме и примене прописа: почевши од планирања, преко избора регулаторних инструмената и израде прописа, до праћења примене прописа у циљу вредновања његове сврсисходности.

2) Узајамно поверење

Отворено и демократско друштво заснива се на сталном дијалогу између грађана, различитих друштвених група и сектора. Иако органи државне управе и широки круг представника организација цивилног друштва често имају различите улоге, заједнички циљ побољшања квалитета живота грађана може се остварити само на основу поверења, узајамног уважавања и поштовања. У том смислу неопходно је развити методе и механизме сарадње на свим нивоима њиховог учешћа у обиму који је потребан за постизање заједничног циља.

3) Отвореност и одговорност

Учешће у поступцима доношења прописа којима се уређују питања и заузимају ставови од јавног интереса захтева отвореност и одговорност органа државне управе и представника организација цивилног друштва. Поштовање овог принципа потребно је обезбедити на свим нивоима учешћа организација цивилног друштва у процесу доношења прописа. Такође, органи државне управе требало би да приликом спровођења саветовања са организацијама цивилног друштва јасно дефинишу: питања поводом којих се тражи повратна информација, мере које се користе приликом спровођења саветовања, као и разлоге за доношење одређеног прописа. Представници организација цивилног друштва дужни су да у оквиру свог доприноса спровођењу саветовања, отворено и одговорно наводе интересе, односно категорије и бројност корисника које представљају. У случају укључивања као вишег, и партнерства као највишег нивоа сарадње, отвореност и одговорност свих учесника у процесу посебно добијају на значају.

4) Делотворност, ефикасност и економичност

Да би се обезбедила делотворност, ефикасност и економичност, учешће организација цивилног друштва требало би обезбедити у време и на начин када постоји реална могућност утицаја на нацрте, односно предлоге прописа, дакле у раној фази њихове израде, када су све могућности за њихове измене и допуне још увек отворене. У поступку израде нацрта, односно предлога прописа, стручњаци као представници организација цивилног друштва могу бити именовани за чланове радних група у складу са важећим прописима или на основу јавног позива. Приликом именовања чланова радних група из реда представника организација цивилног друштва треба водити рачуна о критеријумима стручности, претходном јавном доприносу у одређеној области и другим квалификацијама релевантним за питања која се уређују прописом органа државне управе.

Органи државне управе, као и представници организација цивилног друштва требало би да спроводе периодично праћење и процену процеса и резултата учешћа организација цивилног друштва у поступцима припреме и доношења прописа у циљу унапређења процеса и подизања свести о његовој важности.

У фази примене прописа, потребно је организовати саветовања нарочито о финансијским, привредним и социјалним ефектима доношења и примене одређених прописа, као и ефектима на животну средину и људска права.

Учешће организација цивилног друштва треба да успостави прихватљиву равнотежу између потребе за делотворним доношењем одлука и потребе за одговарајућим доприносом представника организација цивилног друштва.

5) Благовремено информисање о плану доношења прописа

Организације цивилног друштва треба да буду благовремено информисане о плану доношења прописа путем јавног објављивања листе прописа чије се доношење предлаже у календарској години, уз навођење носиоца израде и оквирног рока за израду. Ако се из одређених разлога током године врше измене и допуне листе прописа, то би требало благовремено објавити.

6) Омогућавање учешћа особа са инвалидитетом у поступцима доношења прописа

На свим нивоима учешћа организација цивилног друштва у поступцима припреме прописа органи државне управе требало би посебну пажњу да посвете учешћу особа са инвалидитетом применом одговарајућих мера за обезбеђење њихове равноправности (нпр. информисање на приступачан начин, омогућавање физичке приступачности састанцима, стручним и јавним расправама, конференцијама, радионицама, интернет саветовање у приступачним облицима, обезбеђивање превода на знаковни језик и друго).

5. Повратна информација о резултатима спроведене јавне расправе

Повратна информација о резултатима спроведене јавне расправе треба да садржи списак позваних учесника, списак учесника који су дали предлоге, примедбе и сугестије на нацрт, односно предлог прописа, скраћени приказ предлога, примедби и сугестија поднетих на нацрт, односно предлог прописа, обједињено образложење начина и разлога поступања по примедбама. Поред објављивања на интернет страници органа државне управе надлежног за израду прописа и порталу е-управе, повратна информација може се објавити и на други одговарајући начин, како би се што је могуће делотворније сагледали резултати јавне расправе.

6. Усклађеност примене принципа учешћа у органима државне управе

Како би се обезбедила усклађена примена наведених принципа, било би целисходно да се у органима државне управе одреде лица за сарадњу са организацијама цивилног друштва која располажу знањима и вештинама неопходним за ове послове.

Препоручује се да се, поред органа државне управе, и органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе у процесу доношења прописа придржавају начела наведених у Смерницама.