

Inicijativa ALAC:

Transparentnost Srbija uputila je Vladi Srbije inicijativu za objavljivanje obrazloženja uredbi. Ova inicijativa rezultat je iskustva TS, ali i obraćanja građana i novinara TS, a u vezi sa nedovoljnom javnošću procesa donošenja odluka i propisa. Jedan od poslednjih primera te vrste bio je u vezi sa uredbom koja je regulisala formiranje pomoćne policije, odnosno uredbom kojom je pomenuta uredba ukinuta. U javnosti su se pojavila dva obrazloženja – prema prvom uredba je povučena jer nisu bila obezbeđena sredstva za njeno sprovođenje, a prema drugom jer nisu stvoreni uslovi za sprovođenje.

U dopsisu smo ukazali da su zbog neobjavljivanja obrazloženja za donošenje podzakonskih akata građani i privreda lišeni informacija o razlozima zbog kojih Vlada donosi uredbu i problemima koji će se na taj način rešiti. Problem čini utoliko većim okolnost da se nacrti uredbi obično pripremaju tek nakon što su zakoni usvojeni, tako da zainteresovani nemaju mogućnost da se sa normama upoznaju tokom javne rasprave. Građani i privreda su usled toga prepušteni neproverljivim tumačenjima od strane članova Vlade, koja mogu biti i jednostrana, odnosno, potencijalno zlonamernim tumačenjima opozicije ili nestručnim komentarima trećih lica.

Stoga smo predložili tri mogućnosti za objavljivanje uredbi koje vlada donosi:

- da se u okviru izveštaja sa sednica Vlade objavi tekst predloga uredbu sa obrazloženjem koji je i bio predmet razmatranja na toj sednici, umesto teksta usvojene odluke bez obrazloženja
- da se predlozi uredbi objavljuju pre njihovog razmatranja na sednici Vlade, a nakon što su, u skladu sa odredbama članova 35. i 36. Poslovnika Vlade dostavljeni Generalnom sekretarijatu
- da se zadrži sadašnji način objavljivanja usvojenih uredbi, ali da se pored usvojenog dokumenta (uredbu) objavi i povezani dokument – predlog uredbu koji sadrži obrazloženje (slično načinu objavljivanja zakona na sajtu Narodne skupštine)

Prilog: Dopis TS Vladi Srbije

Република Србија
Влада
Генерални секретаријат Владе

Предмет: објављивање образложења предлога подзаконских аката Владе

Поштовани,

Транспарентност – Србија је, пратећи годинама доношење и спровођење прописа Републике Србије који имају утицаја на корупцију или борбу против корупције препознала као један од проблема **недовољну јавност процеса доношења одлука и прописа**. Драго нам је да су ови проблеми препознати и у антикорупцијским и другим стратешким актима које је Србија усвојила, као и у извештајима Европске комисије и релевантних међународних организација.

За решавање неких проблема те врсте су потребне значајније интервенције у правном оквиру (Устав, Закон о државној управи, други закони), унапређење техничких решења (нпр. на порталу е-управа) или веће ангажовање службеника (нпр. у вези са разматрањем предлога са јавних расправа о законима). Поједине активности те врсте су управо у току (измене Закона о државној управи).

Међутим, неки проблеми које смо уочили могу се отклонити без законодавних интервенција или битнијег ангажовања ресурса. Један од њих је чињеница да се **образложења за доношење подзаконских аката тренутно не објављују**. Услед тога су грађани и привреда лишени информација о разлозима због којих Влада доноси уредбе и проблемима који ће се на тај начин решити. Проблем чини утолико већим околност да се нацрти уредби обично припремају тек након што су закони усвојени, тако да заинтересовани немају могућност да се са нормама упознају током јавне расправе. Грађани и привреда су услед тога **препуштени непроверљивим тумачењима** од стране чланова Владе, која могу бити и једнострана, односно, потенцијално злонамерним тумачењима опозиције или нестручним коментарима трећих лица.

Сви би се ови проблеми могли предупредити **објављивањем образложења предлога уредби** које доноси Влада. Наиме, већ сада је прописана Пословником Владе (Службени гласник Републике Србије број 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014), у члановима 39. и 39а, обавеза органа државне управе да уз предлог уредбе или одлуке Владе, припреме образложење и прилоге. Из образложења и прилога би, између осталог, требало да се види који је био правни основ за доношење акта, које проблеме акт треба да реши, који се циљеви постижу актом и зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема. Образложење такође објашњава основне правне институте и појединачна решења, садржи процену финансијских средстава потребних за спровођење акта, разлоге да акт ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", преглед одредаба које се мењају и податке о усклађености са прописима ЕУ.

Иако постоји обавеза да се припреме ови пратећи документи, не постоји ни правна обавеза да се ова образложења објављују, нити устаљена пракса да се то чини, што је нелогично с обзиром на достигнути ниво технолошког развоја и политике отворености рада власти. С друге стране, неспорно је да образложења уредби не представљају тајни документ, па су начелно доступна на основу захтева за приступ информацијама. Овај вид обезбеђивања јавности рада је знатно **мање практичан за кориснике**, јер морају да упућују посебан захтев Влади, уместо да приступе жељеном садржају путем интернета. Поред тога, поступање по захтевима повлачи са собом **додатно ангажовање материјалних ресурса и рада** службеника у Генералном секретаријату Владе Србије, које би се у потпуности избегло проактивним објављивањем ових докумената. У вези са тим, истичемо да су грађанима и привреди прецизне и потпуне информације о циљевима доношења уредби **најпотребније у време њиховог објављивања**, а пре него што почне примена. Та се потреба не може задовољити поступањем по захтевима за приступ информацијама, јер органи власти на такве захтеве одговарају најчешће тек у року од 15 дана, а неретко ни у оквиру тог рока, о чему сведочи и чињеница да смо против Владе/Генералног секретаријата били принуђени да водимо неколико десетина управних спорова због непоступања по захтевима.

Уредбе су врста акта која се обавезно објављује у Службеном гласнику Републике Србије. Слично је и са законима које Влада предлаже, а Народна скупштина усваја, као и са правилницима и другим актима које доносе министри. Ради веће јавности свог рада, Влада Србије већ дуже од деценије **на својој интернет презентацији објављује поједине материјале који су усвојени на њеним седницама** – предлоге закона, као и усвојене уредбе, стратегије, акционе планове и кадровска решења. http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=283059. Поред тога, предлози закона се објављују и у посебној рубрици: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=271075 а стратегије и акциони планови на страници http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

1. Стога предлажемо да се на сајту Владе Србије **формира посебна секција у оквиру које би биле на сличан начин објављене све усвојене уредбе**, а у оквиру **шире** рубрике „документи“ <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti.php?id=2430>
2. Као друго, предлажемо да се промени или допуни начин објављивања уредби, а у циљу омогућавања увида у њихово образложење. То се може постићи на један од следећих начина:
 - а. Да се у оквиру извештаја са седница Владе објави текст предлога уредбе са образложењем који је и био предмет разматрања на тој седници, уместо текста усвојене одлуке без образложења. На тај начин би се обезбедило не само објављивање образложења уредбе, већ и њихова ранија доступност, будући да се тренутно ови акти објављују тек неколико дана након седнице Владе, након објаве у Службеном гласнику, а у случају да се прихвати наш предлог то би се могло учинити истог дана када је седница и одржана.
 - б. Да се предлози уредби **објављују пре њиховог разматрања** на седници Владе, а након што су, у складу са одредбама чланова 35. и 36. Пословника Владе достављени Генералном секретаријату. Додатна корист од оваквог начина објављивања било би омогућавање да текст уредбе и њеног образложења постане доступан и пре усвајања. То би

даље омогућило да стручна и заинтересована јавност укаже благовремено на евентуалне пропусте или проблематична решења, што би повећало ефикасност рада и остваривање циљева Владе.

- c. Да се задржи садашњи начин објављивања усвојених уредби, али да се **поред усвојеног документа (уредбе) објави и повезани документ – предлог уредбе** који садржи образложење (слично начину објављивања закона на сајту Народне скупштине). Ова опција би представљала унапређење у односу на садашњу ситуацију, али би користи биле мање него код друга два решења.

Истичемо да је ова иницијатива, поред стратешких аката Републике Србије, у складу и са важећим правилима из Пословника Владе. На основу члана 93. ст. 1. и 2. Пословника, рад Владе је јаван, а та јавност се обезбеђује, између осталог, и представљањем на интернету, а на основу члана 93. ст. 3. Влада на иницијативе које су јој упућене, по правилу одговара преко органа државне управе, а на иницијативе упућене председнику Владе одговара Генерални секретаријат у сарадњи с надлежним органима државне управе. На основу члана 94. Пословника о јавности рада се стара Канцеларија за сарадњу с медијима.

Уколико је потребно да ову иницијативу додатно образложимо, будите слободни да се обратите на контакте из заглавља овог дописа.

С поштовањем,

за Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић

Београд, 18. јануара 2017.

Упућено:

Влада Србије, председник, Александар Вучић

Влада Србије, Генерални секретаријат, генерални секретар Новак Недић и заменик генералног секретара Тамара Стојчевић

Влада Србије, Републички секретаријат за законодавство, директор проф.др Дејан Ђурђевић

Влада Србије, Канцеларија за сарадњу са медијима, директор Оља Ћирић

Министарство државне управе и локалне самоуправе, министарка Ана Брнабић

Министарство правде, министарка Нела Кубуровић

Иницијатива је такође објављена на сајту ТС.