РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Одбор за уставна питања и законодавство

04 Број 02-328/14

11. фебруар 2015. године

Б е о г р а д

МИНИСТАРСТВУ ПРАВДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

* господин Радомир Илић, државни секретар -

Поштовани,

Одбор за уставна питања и законодавство, према Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године који је усвојен Закључком Владе Републике Србије 05 Број: 110-7203/2013, од 25. августа 2013. године, задужен је да спроведе Меру 3.1.3.1 – „Успоставити механизме којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти преко активности израде анализе постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа, и кроз измене Закона о Народној скупштини, Закона о државној управи, Закона о локалној самоуправи, Закона о заштитнику грађана, Закона о Народној банци и Закона о референдуму”.

На седници одржаној 11. фебруара 2015. године Одбор је у вези са спровођењем Мере 3.1.3.1 Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, утврдио следећи одговор:

Приликом анализе постојећег правног оквира који се односи на учешће јавности у поступцима доношења прописа Одбор за уставна питања и законодавство користио је различите методе и средства као што су: консултативни рад са свим учесницима у законодавном поступку путем организовања округлих столова, дебата, јавних слушања и радионица са учешћем свих учесника у поступку доношења прописа, израда писаних студија и анализа уз учешће домаћих и страних правних експерата, сарадња са релевантним међународним организацијама ради упознавања са упоредноправним искуствима и доношење аката који су основ за институционално праћење стања и прикупљање информација у наведеној области.

1. Одбор за уставна питања и законодавство је са Канцеларијом за демократске институције и људска права ОЕБС-а, из Варшаве, сачинио „Процену законодавног поступка и квалитета израде прописа у Републици Србији“, на основу које су утврђене области у којима треба унапредити парламентарне поступке (учешће јавности стр. 8-11, 40-46 и 88-89.) Извештај о наведеној анализи јавно је презентован у Народној скупштини 7. фебруара 2012. године на Конференцији на којој су били присутни представници свих учесника у поступку доношења прописа.

Након тога Одбор је са ОДИХР-ом организовао 26. и 27. марта 2012. године радионицу на тему "Учешће јавности у законодавном поступку", са учесницима из из реда народних посланика и запослених у Служби Народне скупштине, генералног секретаријата председника Републике, Владе, Скупштине АП Војводине, Народне банке Србије, Заштитника грађана, Уставног суда, Врховног касационог суда, Републичког јавног тужилаштва, независних државних органа, цивилног сектора, међународних организација укључених у пројекте Народне скупштине, стручне и академске заједнице.

2. Са Немачким друштвом за међународну сарадњу (ГИЗ) сачињена је „Студија о унапређењу законодавног поступка у Републици Србији, са анализом законодавног и институционалног оквира, резултатима истраживања праксе, упоредним анализама и препорукама за унапређење“ (учешће јавности стр. 99-139). Презентација Студије обављена је у Народној скупштини 25. септембра 2012. године, у присуству народних посланика и представника извршне и судске власти, цивилног друштва, академске и привредне заједнице.

3. Одбор за уставна питања и законодавство је 2. априла 2013. године, одржао јавно слушање на тему „Доношење Резолуције о законодавној политици“. На основу резултата наведених међусобно комплементарних пројекта које је Одбор истовремено спровео, са циљем да се сагледа законодавни поступак у целини, као и из угла свих његових појединачних учесника, и да се сачине препоруке за његово унапређење, Одбор је сматрао да је доношење резолуције погодан регулативни инструмент да се утврде основе законодавне политике коју треба спроводити, и да се утврде смернице и мере за њено спровођење. Са овим су на јавном слушању упознати представници учесника у законодавном поступку који су изнели своја мишљења, која су узета у обзир приликом израде коначног текста резолуције.

4. Дана 25. јуна 2013. године Народна скупштина донела је Резолуцију о законодавној политици, на предлог 25 народних посланика, чланова и заменика чланова Одбора за уставна питања и законодавство. Резолуција је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 55/13.

Резолуција указује на циљеве законодавне политике и основна начела у њиховом спровођењу, као и на постојеће проблеме законодавне политике, истовремено дајући смернице за њихово превазилажење. Истиче се значај стратешког планирања и координације, консултације јавности и анализе ефеката прописа у законодавном процесу, као и усклађивања са правним тековинама ЕУ.

Резолуција као једно од начела законодавне политике утврђује начело јавности које подразумева јавно представљање полазних основа законског уређивања дате области, нарочито циљним групама на које се односи, те најаву, припрему и усвајање прописа у редовном законодавном поступку који омогућава квалитетно учешће јавности на коју се ти прописи примењују.

Као један од циљева законодавне политике истиче се обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса, за чије остваривање је неопходно правилима уредити или разрадити: уочавање проблема и њихових узрока у одређеној области, утврђивање полазних основа и концепта закона, покретање и ток законодавног процеса, консултације и јавну расправу релевантних учесника, међуинституционалну координацију и сарадњу државних органа и организација, коришћење модерних законодавних техника, усвајање и објављивање закона и других прописа, доступност и израду пречишћених текстова, спровођење и поштовање закона, као и праћење примене прописа и оцена стања, на основу унапред дефинисаних показатеља.

У вези са тим, потребно је: детаљније уредити и доследно поштовати правила о учешћу јавности и заинтересованих страна током целокупног законодавног процеса и континуирано пратити примену прописа, уз анализу ефеката на основу претходно утврђених критеријума, као и обавештавати јавност о постигнутим резултатима.

Резолуција садржи мере које треба да омогуће њено спровођење, и то тако што дефинише обавезе свих учесника у законодавном поступку, при томе наглашавајући кључну улогу Народне скупштине у овом поступку. Институције које су носиоци законодавне иницијативе имају обавезу да Народној скупштини подносе извештаје, на основу којих ће одбор надлежан за уставна питања и законодавство доставити Народној скупштини извештај са предлогом закључака, односно препорукама за даље унапређење законодавне политике.

5. Да би институције које су носиоци законодавне иницијативе испуниле обавезу из Резолуције о законодавној политици да Народној скупштини подносе извештаје, Одбор за уставна питања и законодавство усвојио је Препоруке за сачињавање извештаја о спровођењу Резолуције Народне скупштине о законодавној политици на седници одржаној 26. новембра 2013. године, и истог дана их упутио Влади, скупштини аутономне покрајине, Заштитнику грађана и Народној банци, као овлашћеним предлагачима закона. У Препорукама се наводе питања на која би у оквиру свог годишњег извештаја наведени овлашћени предлагачи закона требало да одговоре до 1. фебруара 2014. године.

У погледу учешћа јавности затражени су одговори на следећа питања:

- да ли је и на који начин омогућено јавности и заинтересованим странама да буду информисани, консултовани или да непосредно учествују у изради полазних основа?

- на који начин је омогућено учешће јавности и заинтересованих страна током јавне расправе (да ли је и на који начин објављен текст документа који је предмет и јавне расправе, колико је организовано округлих столова, јавних расправа и других начина учешћа јавности и заинтересованих страна)?

- на који начин се јавност редовно обавештава о постигнутим резултатима, да ли има могућност да изнесе своје ставове и аргументе у вези са применом прописа и на који начин то утиче на дефинисање потребе за усвајањем нових, изменама, допунама или укидању постојећих прописа у одређеној области?

До овог тренутка нису тражене извештаје доставили сви овлашћени предлагачи закона, тако да Одбор за уставна питања и законодавство нема елементе на основу којих би сачинио и доставио Народној скупштини свој извештај са предлогом закључака, односно препорукама за даље унапређење законодавне политике

6. Дана 26-27. новембра 2014. године Одбор за уставна питања и законодавство организовао је са ОДИХР-ом, у Народној скупштини, радионицу на тему “Припрема Мапе пута за регулаторну реформу законодавног поступка и квалитета израде прописа у Републици Србији“. Радионици су присуствовали представници свих учесника у законодавном поступку, као и институција које спроводе, или прате спровођење прописа, који су међусобно разменили мишљења, истакли дилеме и заједнички потражили решења како унапредити законодавни поступак. У раду радионице учествовали су и експерти ОДИХР-а и представници цивилног сектора.

На радионици је одржана радна сесија „Учешће јавности у поступку доношења закона“.

7. Одбор за уставна питања и законодавство одржао је 18. децембра 2014. године тематску седницу на којој је, у складу са чланом 48. став 4. Пословника Народне скупштине, у оквиру праћења изграђивања правног система, Одбор размотрио нека питања везана за унапређивање законодавног поступка и квалитета израде прописа. Одбор се упознао са резултатима сарадње са ОДИХР-ом на изради Мапе пута за регулаторну реформу у Републици Србији, посебно са резултатима претходно одржане радионице 26. и 27.новембра 2014. године.

У погледу учешћа јавности у законодавном поступку приликом израде Мапе пута наметнули су се следећи предлози и питања:

* укључивање јавности у све фазе законодавног поступка, укључујући и фазу формулисања законодавних политика;
* систематичније укључивање цивилног сектора у одговарајућим фазама законодавног поступка, и успостављање јасних правила за институционализацију учешћа јавности укључујући адекватне и флексибилне рокове који ће омогућити сврсисходно консултовање јавности;
* израдити смернице за консултовање јавности које ће садржати информације о врсти консултација, форми консултација, учесницима, главним актерима, роковима, механизму за повратне информације и извештавање о одржаним консултацијама;
* предлагачи закона треба да унапреде учешће јавности у законодавном поступку укључивањем стручних експертиза које припремају појединаци и институције, за одређене области, у свим фазама законодавног поступка;
* да се Влада постара да, кад год је то могуће, нацрти релевантних подзаконских аката буду предмет јавне расправе заједно са одговарајућим нацртом закона;
* да Влада и Народна скупштина више укључе јавност у својим активностима у вези са процесом интеграција у ЕУ, како на националном тако и на локалном нивоу, како би обезбедиле широку информисаност о ЕУ и њеним механизмима, као и о утицајима на правни систем Србије;
* детаљније разрадити процедуру за одржавање јавних слушања у Пословнику Народне скупштине;
* да се јавност укључи у процес праћења спровођења донетих закона.

Одбор је закључио да се сарадња са ОДИХР-ом настави до израде коначног текста и јавне презентације Мапе пута за регулаторну реформу у Републици Србији.

Одбор ће наставити да прати изградњу правног система, а у оквиру тога питање учешћа јавности у законодавном поступку.

8. У погледу задужења Одбора, из Мере 3.1.3.1 Акционог плана, којa се односe на „утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа, и кроз измене Закона о Народној скупштини, Закона о државној управи, Закона о локалној самоуправи, Закона о заштитнику грађана, Закона о Народној банци и Закона о референдуму”, подсећамо да према члану 107. Устава „право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача“, а „Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности“.

Према томе Одбор за уставна питања и законодавство у делокругу свог рада нема законодавну иницијативу, односно право предлагања закона, па према томе не може да иницира измене закона наведених у Мери 3.1.3.1.Акционог плана.

9. Очекујемо да све институције које су носиоци законодавне иницијативе, изврше своју обавезу у складу са Резолуцијом о законодавној политици и Народној скупштини поднесу извештаје, на основу којих ће Одбор доставити Народној скупштини извештај са предлогом закључака, односно препорукама за даље унапређење законодавне политике, имајући при томе у виду и учешће јавности у законодавном поступку.

Такође сматрамо да је Одбор својим активностима наведеним у тачкама 1) до 8) овог одговора, испунио, у оквиру свог делокруга рада, задужење из Акционог плана.

ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА

др Александар Мартиновић

Доставити:

* председнику Народне скупштине
* генералном секретару Народне скупштине