REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Oobor za ustavna pitanja

i zakonodavstvo

04 Broj:06-1085/13

2. april 2013. godine

B e o g r a d

PREDSEDNIK NARODNE SKUPŠTINE

- mr Nebojša Stefanović -

Na osnovu člana 84. stav 8. Poslovnika Narodne skupštine, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo dostavlja

**I N F O R M A C I J U**

**o javnom slušanju na temu „Donošenje Rezolucije o zakonodavnoj politici“**

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je, na osnovu odluke od 26. marta 2013. godine, dana 2. aprila 2013. godine, održao javno slušanje na temu „Donošenje Rezolucije o zakonodavnoj politici“. Javnim slušanjem je predsedavao Srđan Miković, zamenik predsednika Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo.

*Predlog rezolucije o zakonodavnoj politici podnela je 8. marta 2013. godine grupa od 25 narodnih poslanika, članova ili zamenika članova Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Javno slušanje je organizovano u okviru Projekta projekta GIZ-a (Deutche Gesellschaft fur Internationale Zusammenabeit) pod nazivom «Pravna reforma u Srbiji» kao prilika za iznošenje stručnih i mišljenja o Predlogu rezolucije, pre njenog razmatranja na sednici Narodne skupštine.*

Javnom slušanju su prisustvovali: Gordana Čomić, potpredsednik Narodne skupštine, Vladimir Cvijan, predsednik Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Srđan Miković, zamenik predsednika Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, narodni poslanici članovi Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo: Dragan Andrić, Teodora Vlahović, Svetislava Bulajić, Bojan Kostreš i Mirna Kosanović; Mihael Hazenau, zamenik šefa Misije, Ambasada Savezne Republike Nemačke; Majk Falke, lider projekta GIZ – Pravna reforma u Srbiji; Dobrosav Milovanović, Pravni fakultet u Beogradu; Mladen Mladenović, zamenik generalnog sekretara Narodne skupštine; Vanja Rodić, Ministarstvo pravde i državne uprave; Jadranka Pavličić, Jovan Ničić i Milica Božanić, Agencija za borbu protiv korupcije; Irena Milojević, Privredna komora Srbije; Milisav Čogurić, Ministarstvo pravde i državne uprave; Diana Vučetić, Skupština AP Vojvodine; Biljana Blagojević i Ivanka Dražić, Ministarstvo finansija i privrede; Lazar Đurović i Milena Banović, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom; Erna Brkić, Ministarstvo odbrane; Gradimir Nenadović i Snežana Govedarica, Republički sekretarijat za zakonodavstvo; Kori Udovički i Jelena Krstić, Centar za visoke ekonomske studije; Mira Prokopijević, Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa - Vlada Republike Srbije; Srđan Pavličić, Prokoncept; Miladin Pantelić, Narodna banka Srbije; Dragoljub Kavran, Udruženje za javnu upravu; Danijel Tomašević, Pokrajinsko javno pravobranilaštvo, Marko Blagojević, Generalni sekretarijat predsednika Republike; Rada Kovačević, Služba poverenika za informacije od javnog značaja; Zoran Marković, Ministarstvo spoljnih poslova; Dragana Stojiljković Petrović, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; Mila Radisavljević, Skupština AP Vojvodine; Nevena Petrušić, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti; Robert Sepi, Kancelarija Zaštitnika građana; Biljana Babić, Ministarstvo odbrane; Irena Cerović, Beogradski Fond za političku izuzetnost; Ivan Sekulović, Tim za socijalnu inkluziju i smanjenje siromaštva; Mirjana Marković, Državna revizorska institucija; Suzana Otašević, Generalni sekretarijat Vlade; Blaženka Stojanović, Udruženje za javnu upravu; Saša Janković, Zaštitnik građana; Novak Pešić, OEBS; Evgenija Avetisova, OEBS/ODIHR; i Jelena Manić Petronikolos, UNDP.

Otvarajući javno slušanje, **Gordana Čomić**, potpredsednik Narodne skupštine, podvukla je važnost procedura i učešćaposlanika u izradi procedura razmatranja zakonskih predloga, ali i analiziranja i kontrole primene donetih zakona. «Procedura je kultura», ako ona ne postoji nastaje problem bilo sa snagom Parlamenta, bilo sa snagom institucija koje zakone kontrolišu u primeni. U tom smislu, Predlog rezolucije je ocenila kao doprinos izgradnji kulture vladavine prava i pravne države.

**Mihael Hazenau**, zamenik šefa Misije, Ambasada Savezne Republike Nemačke u Srbiji, je podsetio na interes sa kojim Nemačka prati proces reformi u Srbiji i s tim u vezi pomoć i podršku Nemačke procesu. Ističe, kao neophodno, da taj proces bude participativan, efikasan i u skladu sa načelima vladavine prava. Kao ključni element u upravljanju društvenim promenama i u izgradnji poverenja u javne institucije izdvaja unapređenje procesa odlučivanja, posebno u zakonodavnom postupku. Smatra da cilj Predloga rezolucije leži u namere da se pokaže odlučnost svih zainteresovanih strana da usklade svoj rad sa načelima i dobrim praksama u zakonodavnoj oblasti, u koje ubraja: transparentnost, participativnost, efikasnost, primenu načela dobre uprave i načela vladavine prava.

**Vladimir Cvijan**, predsednik Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, pored ostalog, istakao je da je vrednost Predloga rezolucije u političkoj raznolikosti poslanika - njenih predlagača.

**Srđan Miković**, zamenik predsednika Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, podsetio je na dva zahteva zakonodavne politike o kojima je, u dosadašnjem radu, Odbor posebno vodio računa: postojanje hijerarhije pravnih akata (da li je nužno da neki društveni odnos bude regulisan zakonom ili je moguće da to bude učinjeno aktom niže pravne snage) i usklađenost zakona, ne samo sa Ustavom već i međusobno (izbegavanje regulisanja istog društvenog odnosa na različite načine).

Govoreći o proteklom radu Odbora na usvajanju Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa (usvojena 2010. godine), kao odgovoru na dva aspekta normativne delatnosti – 1. da pri izradi predloga zakona treba dati politički prihvatljiva i stručno izvodljiva rešenja, i 2. da predlog zakona bude nomotehnički jasno i precizno pripremljen, Miković je ocenio da je primena ovih pravila doprinela unapređivanju rada na izradi propisa, posebno u pitanjima njihove sadržine, forme, jezika, stila pisanja, pravila o izmenama i dopunama propisa, obrazloženja i načina pisanja amandmana.

Predlog rezolucije ocenjuje kao naredni korak, kao način da Narodna skupština odredi svoju stajališta u zakonodavnoj politici i svoj odnos prema drugim učesnicima u zakonodavnom postupku. Namera predlagača je bila da se Predlog Rezolucije zasnuje na egzaktnim podacima, stvarnom stanju u zakonodavnoj politici u Srbiji, stanju koje je bilo moguće sagledati kroz rad Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Kao pokazatelj u projektovanju predložene zakonodavne politike poslužila je i analiza rada Odbora, sačinjena u saradnji sa misijom OEBS u Srbiji, koja se bavila pitanjem u kojoj meri Parlament formalno usvaja predloge Vlade, odnosno u kojoj meri menja zakonske tekstove. Rezultati do kojih se došlo pokazali su da se u skupštinskoj proceduri predlozi zakona u znatnom obimu menjaju amandmanima, što je suprotno mišljenju u javnosti, pa i u stručnoj javnosti.

Drugu važnu činjeničnu podlogu u izradi Predloga rezolucije predstavljaju rezultati do kojih se došlo učešćem Odbora u dva projekta analize pravnog sistema - sa Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava iz Varšave (ODIR) i sa Nemačkom organizacijom za međunarodnu saradnju - GIZ. U saradnji sa ODIR-om sačinjena je procena zakonodavnog postupka i kvaliteta izrade propisa u Republici Srbiji, na osnovu koje su utvrđene oblasti unapređenja parlamentarnih postupaka.

Saradnja sa GIZ-om obuhvata niz aktivnosti, a Projektnu grupu, pored predstavnika Narodne skupštine, čine su i predstavnici Ministarstva pravde i državne uprave, Ministarstva finansija i privrede, Kancelarije za evropske integracije, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Generalnog sekretarijata Vlade, Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, Privredne komore Srbije, Saveta stranih investitora i nevladinog sektora.

**Majk Falke**, lider Projekta GIZ «Pravna reforma u Srbiji», pohvalno se izrazio o načinu na koji je rađen Predlog rezolucije, ocenjujući ga modernim jer je Projektna grupa obuhvatila više institucija (Vlada, Skupština, civilno društvo, privatni sektor). Smatra da Predlog rezolucije sadrži sve relevantne elemente iznete u okvirima sprovedenih istraživanja. Ocenjuje da je Predlog rezolucije, iako nije obavezujući deo zakonodavstva, sa znatnom političkom težinom, da je ubedljiv, da unapređuje zakonodavni proces i svim akterima daje putokaz u kom pravcu da reformišu zakonodavni sistem Srbije.

**Dobrosav Milovanović**, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, ukazao je da posledice koje zakonodavni proces ima na kvalitet propisa zahtevaju usvajanje ovakvog strateškog dokumenta. Pored pozitivnih rezultata, smatra Milovanović, u našem zakonodavstvu postoje i brojni problemi. Odredbe pojedinih propisa još uvek nisu u skladu sa stvarnim potrebama i mogućnostima društva, izvesna rešenja ne proizvode u potpunosti željene posledice ili stvaraju nenameravane negativne efekte, pravna terminologija i dalje nije jasna i do kraja usaglašena, povezani propisi nisu uvek međusobno vertikalno i horizontalno usklađeni, itd. Zakonodavni plan ne odražava u potpunosti strateške prioritete Vlade, ne objavljuje se i ne sprovodi se dosledno, a pojedine strategije ne ispunjavaju predviđene standarde i nisu međusobno usklađene. Prema profesoru Milovanoviću hitan postupak se koristi i kada zato ne postoje opravdani razlozi, pojedini zakoni se ne sprovode u potpunosti, što ometa ostvarivanje prava i obaveza, usporava privrednu aktivnost i stvara dodatne troškove. Vrše se relativno česte promene propisa bez dubljih analiza, ne postoje dovoljna znanja i veštine, nepotpuno su uređena ili se ne poštuju do kraja pravila u vezi sa međuinstitucionalnom koordinacijom i saradnjom, takođe, ne raspolažemo svim relevantnim bazama podataka ili one nisu ažurne.

Načela sadržana u Predlogu rezolucije definisana su iz dva razloga - da bi se precizno znalo na šta se načela odnose i da bi se uvele određene izmene u skladu sa promenama koje su se dogodile u međuvremenu. Tako, kod načela javnosti, uvodi se javno predstavljanje polaznih osnova za zakonsko uređivanje; pod načelom ekonomičnosti podrazumevaju se i neto društvene koristi propisa i društveno opravdana distribucija posledica na različite društvene grupe; kod načela odgovornosti naglašava se da, u okviru zakonodavnog procesa, svaki učesnik treba da obezbedi poštovanje profesionalnih kodeksa i primenu odgovarajućih propisa.

Što se tiče mera predviđenih Predlogom rezolucije, Milovanović je skrenuo pažnju da se kod analize efekata propisa preporučuje da ona započne uporedo sa izradom zakona, da se kod prelaznih i završnih odredaba omogući dinamika usklađivanja propisa koja je realna, da se u pogledu obrazloženja predloga zakona ne prepričavaju norme, nego daju razlozi zbog kojih je određeno rešenje izabrano.

Ukazao je da je poseban naglasak stavljen na delotvorno sprovođenje zakona i mere koje treba da pomognu u sprovođenju, jer su noviji zakoni sve opštiji i sve više prostora ostaje za podzakonske akte.

**Jevginija Avetisova** (ODIR) pohvalila je opredeljenje da se i formalno fiksira pozicija Narodne skupštine u pogledu smera reforme zakonodavnog postupka. Sugeriše da se odrede rokovi za procenu ostvarenog i za izradu izveštaji od strane Vlade, Ombudsmana, Zaštitnika građana i Narodne banke, kako bi se pratio ostvareni napredak. Upozorila je da brojna pitanja uređena Predlogom rezolucije zahtevaju i određene mere koje treba da preduzima izvršna vlast. Postavila je pitanje da li u Vladi ima razmišljanja o usvajanju sličnog akta ili će se saglasiti da sprovode predloženu Rezoluciju na svoj način.

**Vlatko Ratković**, član delegacije AP Vojvodine, izrazio je zadovoljstvo postignutim konsenzusom u Narodnoj skupštini po pitanjima uređenim Predlogom rezolucije. Naglasio je značaj tri načela sadržanih u Predlogu: načela participiranja javnosti u svim fazama zakonodavnog postupka, načela delotvornosti i načela ekonomičnosti. Ukazao je na opasnosti normiranja oblasti u kojima nije moguće implementirati određeni propis, kao i na upadanje u zamku hipernormiranja.

Ocenjujući važnosti monitoringa u kome Vlada, Zaštitnik građana i Narodna banka traže izveštaje od relevantnih institucija o sprovođenju mera koje proizilaze iz Predloga rezolucije, izneo je stav da je i Skupština AP Vojvodine, kao ovlašćeni predlagač zakona, takođe trebala da se nađe u krugu institucija koje imaju pravo i obavezu vršenja monitoringa.

**Mladen Mladenović**, zamenik generalnog sekretara Narodne skupštine, ocenio je da bi donošenjem Rezolucije Narodna skupština zauzela centralno mesto u vođenju, kreiranju i praćenju sprovođenja zakonodavne politike. Predložio je da se Predlogom obuhvati i mogućnost uspostavljanja državne, besplatne baze podataka donetih propisa, kao javnog dobra dostupnog svim fizičkim i pravnim licima.

Kao konkretno rešenje predložio je da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, u cilju operacionalizacije svih principa, načela i mera za unapređenje zakonodavne politike sadržanih u Predlogu rezolucije, izrađuje godišnje i višegodišnje planove rada. Smatra da, polazeći od člana 107. Ustava, treba predvideti pravo Skupštine AP da, najmanje jedanput godišnje, podnosi izveštaj Narodnoj skupštini o sprovođenju rezolucije.

Mladenoviće je ukazao i na pitanja i probleme u vezi prečišćenih tekstova zakona - kada oni predstavljaju izvor prava: pitanje broja izvršilaca potrebnih za njihovu izradu, faze zakonodavnog postupka u kojoj bi se prečišćeni tekstovi podnosili, nadležnost za razmatranje - plenum ili nadležni odbor, pitanje do kog momenta bi važili članovi izmena i dopuna zakona, a od kog članovi prečišćenog teksta zakona.

**Nevena Petrušić**, poverenica za zaštitu ravnopravnosti, smatra da je jedan od kvaliteta Predloga rezolucije insistirnje na dobrim obrazloženjima zakona. Predložila je da se tekstu pridoda deo koji bi obavezivao predlagača da u procesu pripreme propisa izvrši njihovu rodnu analizu, što podrazumeva da se propis gradi uz razumevanje kako će pogoditi koju od skupina. Upoznala je sa iskustvom razvijenih demokratija prema kojem rodna analiza zakona ubrzava transformaciju prema jednakosti žena i muškaraca. Smatra da princip rodne analize zakona treba eksplicitno navesti u Predlogu rezolucije, pri čemu se mogu koristiti iskustva zemalja koje su razvile različite metode - harvardski analitički model, Moser model ili tzv «model stepenica», popularan u pojedinim državama EU.

**Gradimir Nenadović**, zamenik direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, upoznao je da je, na predlog Sekretarijata, Vlada utvrdila Predlog zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata kojim se predviđa uspostavljanje pravno-informacionog sistema, koji će voditi javno preduzeće "Službeni glasnik", preko koga će svi važeći propisi, besplatno, biti dostupni na Internetu. Takođe, informisao je o usvojenim izmenama Poslovnika Vlade kojima su precizirani slučajevi obaveznog sprovođenja javne rasprave (uvek kada je u pitanju priprema novih sistemskih zakona).

Kao važno, a predviđeno Predlogom rezolucije, Nenadović je ocenio uvođenje koncepta polaznih osnova prilikom izrade zakona, čime se predupređuje praksa da se izradi zakona pristupa pre nego što je u dovoljnoj meri osmišljen njegov koncept.

Sa aspekta Sekretarijata za zakonodavstva, kao veoma bitno, naveo je načelo da se podzakonski akti pripremaju istovremeno sa nacrtom zakona. Navodi da se u praksi često dešavalo da se ovlašćenja za donošenje podzakonskih akata formulišu u zakonskom tekstu, a da pri tome ne postoji dovoljno jasna predstava šta podzakonski akt zaista treba da uredi.

**Rebert Sepi** iz Kancelarije Zaštitnika građana, istakao je korisnost načela neophodnosti i načela određenosti, kao i drugih načela koja doprinose ostvarivanju principa dobre uprave prilikom primene pravnih propisa.

**Miladin Pantelić**, generalni sekretar Narodne banke Srbije, izneo je iskustva zakonodavnog rada za Poslaničku grupu Srpske napredne stranke, navodeći niz otvorenih pitanja koje je sretao u praksi (izrada podzakonskih akata istovremeno sa nacrtom zakona i nadležnst za njihovo donošenje, terminološka usklađivanja - «propis kojim se bliže uređuje» ili «bliži propis», upotreba jezika i pitanja upotrebe stranih reči npr. «monitoring», «sertifikat», «procedura», «regulatorno telo» umesto «nadležni organ»).

Podvukao je da se posebno mora obratiti pažnja da odredbe koje se odnose na ovlašćenja organa budu takve da sužavaju prostor za korupciju. U tom smisluje naveo loše primere iz prakse prema kojima javna agencija donosi propis, primenjuje propis, izdaje pojedinačne akte na osnovu tog propisa i utvrđuje tarife po kojima vrši njihovu naplatu, utvrđuje rokove za izdata odobrenja, a što dovodi do situacije očiglednog sukoba interesa.

**Milisav Čogurić**, državni službenik u Ministarstvu pravde i državne uprave, dao je predlog nove uvodne formulacije sa svrhom preciznijeg određivanja cilja zakonodavne politika kao: «punog poštovanja usklađenosti zakona i drugih propisa sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i dalja međusobna usklađenost propisa».

Predsedavajući poslanik Miković pozvao je na kraju učesnike da u pisanom obliku dostave predloge i sugestije, koje će Odbor sagledati i analizirati i koje će biti prosleđene učesnicima javnog slušanja.

.

PREDSEDNIK ODBORA

mr Vladimir Cvijan