РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Ообор за уставна питања

и законодавство

04 Број:06-1085/13

2. април 2013. године

Б е о г р а д

ПРЕДСЕДНИК НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

- мр Небојша Стефановић -

На основу члана 84. став 8. Пословника Народне скупштине, Одбор за уставна питања и законодавство доставља

**И Н Ф О Р М А Ц И Ј У**

**о јавном слушању на тему „Доношење Резолуције о законодавној политици“**

Одбор за уставна питања и законодавство је, на основу одлуке од 26. марта 2013. године, дана 2. априла 2013. године, одржао јавно слушање на тему „Доношење Резолуције о законодавној политици“. Јавним слушањем је председавао Срђан Миковић, заменик председника Одбора за уставна питања и законодавство.

*Предлог резолуције о законодавној политици поднела је 8. марта 2013. године група од 25 народних посланика, чланова или заменика чланова Одбора за уставна питања и законодавство. Јавно слушање је организовано у оквиру Пројекта пројекта ГИЗ-а (Deutche Gesellschaft fur Internationale Zusammenabeit) под називом «Правна реформа у Србији» као прилика за изношење стручних и мишљења о Предлогу резолуције, пре њеног разматрања на седници Народне скупштине.*

Јавном слушању су присуствовали: Гордана Чомић, потпредседник Народне скупштине, Владимир Цвијан, председник Одбор за уставна питања и законодавство, Срђан Миковић, заменик председника Одбора за уставна питања и законодавство, народни посланици чланови Одбора за уставна питања и законодавство: Драган Андрић, Теодора Влаховић, Светислава Булајић, Бојан Костреш и Мирна Косановић; Михаел Хазенау, заменик шефа Мисије, Амбасада Савезне Републике Немачке; Мајк Фалке, лидер пројекта ГИЗ – Правна реформа у Србији; Добросав Миловановић, Правни факултет у Београду; Младен Младеновић, заменик генералног секретара Народне скупштине; Вања Родић, Министарство правде и државне управе; Јадранка Павличић, Јован Ничић и Милица Божанић, Агенција за борбу против корупције; Ирена Милојевић, Привредна комора Србије; Милисав Чогурић, Министарство правде и државне управе; Диана Вучетић, Скупштина АП Војводине; Биљана Благојевић и Иванка Дражић, Министарство финансија и привреде; Лазар Ђуровић и Милена Бановић, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом; Ерна Бркић, Министарство одбране; Градимир Ненадовић и Снежана Говедарица, Републички секретаријат за законодавство; Кори Удовички и Јелена Крстић, Центар за високе економске студије; Мира Прокопијевић, Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа - Влада Републике Србије; Срђан Павличић, Проконцепт; Миладин Пантелић, Народна банка Србије; Драгољуб Кавран, Удружење за јавну управу; Данијел Томашевић, Покрајинско јавно правобранилаштво, Марко Благојевић, Генерални секретаријат председника Републике; Рада Ковачевић, Служба повереника за информације од јавног значаја; Зоран Марковић, Министарство спољних послова; Драгана Стојиљковић Петровић, Министарство просвете, науке и технолошког развоја; Мила Радисављевић, Скупштина АП Војводине; Невена Петрушић, Повереница за заштиту равноправности; Роберт Сепи, Канцеларија Заштитника грађана; Биљана Бабић, Министарство одбране; Ирена Церовић, Београдски Фонд за политичку изузетност; Иван Секуловић, Тим за социјалну инклузију и смањење сиромаштва; Мирјана Марковић, Државна ревизорска институција; Сузана Оташевић, Генерални секретаријат Владе; Блаженка Стојановић, Удружење за јавну управу; Саша Јанковић, Заштитник грађана; Новак Пешић, ОЕБС; Евгенија Аветисова, ОЕБС/ОДИХР; и Јелена Манић Петрониколос, УНДП.

Отварајући јавно слушање, **Гордана Чомић**, потпредседник Народне скупштине, подвукла је важност процедура и учешћапосланика у изради процедура разматрања законских предлога, али и анализирања и контроле примене донетих закона. «Процедура је култура», ако она не постоји настаје проблем било са снагом Парламента, било са снагом институција које законе контролишу у примени. У том смислу, Предлог резолуције је оценила као допринос изградњи културе владавине права и правне државе.

**Михаел Хазенау**, заменик шефа Мисије, Амбасада Савезне Републике Немачке у Србији, је подсетио на интерес са којим Немачка прати процес реформи у Србији и с тим у вези помоћ и подршку Немачке процесу. Истиче, као неопходно, да тај процес буде партиципативан, ефикасан и у складу са начелима владавине права. Као кључни елемент у управљању друштвеним променама и у изградњи поверења у јавне институције издваја унапређење процеса одлучивања, посебно у законодавном поступку. Сматра да циљ Предлога резолуције лежи у намере да се покаже одлучност свих заинтересованих страна да ускладе свој рад са начелима и добрим праксама у законодавној области, у које убраја: транспарентност, партиципативност, ефикасност, примену начела добре управе и начела владавине права.

**Владимир Цвијан**, председник Одбора за уставна питања и законодавство, поред осталог, истакао је да је вредност Предлога резолуције у политичкој разноликости посланика - њених предлагача.

**Срђан Миковић**, заменик председника Одбора за уставна питања и законодавство, подсетио је на два захтева законодавне политике о којима је, у досадашњем раду, Одбор посебно водио рачуна: постојање хијерархије правних аката (да ли је нужно да неки друштвени однос буде регулисан законом или је могуће да то буде учињено актом ниже правне снаге) и усклађеност закона, не само са Уставом већ и међусобно (избегавање регулисања истог друштвеног односа на различите начине).

Говорећи о протеклом раду Одбора на усвајању Јединствених методолошких правила за израду прописа (усвојена 2010. године), као одговору на два аспекта нормативне делатности – 1. да при изради предлога закона треба дати политички прихватљива и стручно изводљива решења, и 2. да предлог закона буде номотехнички јасно и прецизно припремљен, Миковић је оценио да је примена ових правила допринела унапређивању рада на изради прописа, посебно у питањима њихове садржине, форме, језика, стила писања, правила о изменама и допунама прописа, образложења и начина писања амандмана.

Предлог резолуције оцењује као наредни корак, као начин да Народна скупштина одреди своју стајалишта у законодавној политици и свој однос према другим учесницима у законодавном поступку. Намера предлагача је била да се Предлог Резолуције заснује на егзактним подацима, стварном стању у законодавној политици у Србији, стању које је било могуће сагледати кроз рад Одбора за уставна питања и законодавство. Као показатељ у пројектовању предложене законодавне политике послужила је и анализа рада Одбора, сачињена у сарадњи са мисијом ОЕБС у Србији, која се бавила питањем у којој мери Парламент формално усваја предлоге Владе, односно у којој мери мења законске текстове. Резултати до којих се дошло показали су да се у скупштинској процедури предлози закона у знатном обиму мењају амандманима, што је супротно мишљењу у јавности, па и у стручној јавности.

Другу важну чињеничну подлогу у изради Предлога резолуције представљају резултати до којих се дошло учешћем Одбора у два пројекта анализе правног система - са Канцеларијом за демократске институције и људска права из Варшаве (ОДИР) и са Немачком организацијом за међународну сарадњу - ГИЗ. У сарадњи са ОДИР-ом сачињена је процена законодавног поступка и квалитета израде прописа у Републици Србији, на основу које су утврђене области унапређења парламентарних поступака.

Сарадња са ГИЗ-ом обухвата низ активности, а Пројектну групу, поред представника Народне скупштине, чине су и представници Министарства правде и државне управе, Министарства финансија и привреде, Канцеларије за европске интеграције, Републичког секретаријата за законодавство, Генералног секретаријата Владе, Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, Привредне коморе Србије, Савета страних инвеститора и невладиног сектора.

**Мајк Фалке**, лидер Пројекта ГИЗ «Правна реформа у Србији», похвално се изразио о начину на који је рађен Предлог резолуције, оцењујући га модерним јер је Пројектна група обухватила више институција (Влада, Скупштина, цивилно друштво, приватни сектор). Сматра да Предлог резолуције садржи све релевантне елементе изнете у оквирима спроведених истраживања. Оцењује да је Предлог резолуције, иако није обавезујући део законодавства, са знатном политичком тежином, да је убедљив, да унапређује законодавни процес и свим актерима даје путоказ у ком правцу да реформишу законодавни систем Србије.

**Добросав Миловановић**, професор Правног факултета Универзитета у Београду, указао је да последице које законодавни процес има на квалитет прописа захтевају усвајање оваквог стратешког документа. Поред позитивних резултата, сматра Миловановић, у нашем законодавству постоје и бројни проблеми. Одредбе појединих прописа још увек нису у складу са стварним потребама и могућностима друштва, извесна решења не производе у потпуности жељене последице или стварају ненамераване негативне ефекте, правна терминологија и даље није јасна и до краја усаглашена, повезани прописи нису увек међусобно вертикално и хоризонтално усклађени, итд. Законодавни план не одражава у потпуности стратешке приоритете Владе, не објављује се и не спроводи се доследно, а поједине стратегије не испуњавају предвиђене стандарде и нису међусобно усклађене. Према професору Миловановићу хитан поступак се користи и када зато не постоје оправдани разлози, поједини закони се не спроводе у потпуности, што омета остваривање права и обавеза, успорава привредну активност и ствара додатне трошкове. Врше се релативно честе промене прописа без дубљих анализа, не постоје довољна знања и вештине, непотпуно су уређена или се не поштују до краја правила у вези са међуинституционалном координацијом и сарадњом, такође, не располажемо свим релевантним базама података или оне нису ажурне.

Начела садржана у Предлогу резолуције дефинисана су из два разлога - да би се прецизно знало на шта се начела односе и да би се увеле одређене измене у складу са променама које су се догодиле у међувремену. Тако, код начела јавности, уводи се јавно представљање полазних основа за законско уређивање; под начелом економичности подразумевају се и нето друштвене користи прописа и друштвено оправдана дистрибуција последица на различите друштвене групе; код начела одговорности наглашава се да, у оквиру законодавног процеса, сваки учесник треба да обезбеди поштовање професионалних кодекса и примену одговарајућих прописа.

Што се тиче мера предвиђених Предлогом резолуције, Миловановић је скренуо пажњу да се код анализе ефеката прописа препоручује да она започне упоредо са израдом закона, да се код прелазних и завршних одредаба омогући динамика усклађивања прописа која је реална, да се у погледу образложења предлога закона не препричавају норме, него дају разлози због којих је одређено решење изабрано.

Указао је да је посебан нагласак стављен на делотворно спровођење закона и мере које треба да помогну у спровођењу, јер су новији закони све општији и све више простора остаје за подзаконске акте.

**Јевгинија Аветисова** (ОДИР) похвалила је опредељење да се и формално фиксира позиција Народне скупштине у погледу смера реформе законодавног поступка. Сугерише да се одреде рокови за процену оствареног и за израду извештаји од стране Владе, Омбудсмана, Заштитника грађана и Народне банке, како би се пратио остварени напредак. Упозорила је да бројна питања уређена Предлогом резолуције захтевају и одређене мере које треба да предузима извршна власт. Поставила је питање да ли у Влади има размишљања о усвајању сличног акта или ће се сагласити да спроводе предложену Резолуцију на свој начин.

**Влатко Ратковић**, члан делегације АП Војводине, изразио је задовољство постигнутим консензусом у Народној скупштини по питањима уређеним Предлогом резолуције. Нагласио је значај три начела садржаних у Предлогу: начела партиципирања јавности у свим фазама законодавног поступка, начела делотворности и начела економичности. Указао је на опасности нормирања области у којима није могуће имплементирати одређени пропис, као и на упадање у замку хипернормирања.

Оцењујући важности мониторинга у коме Влада, Заштитник грађана и Народна банка траже извештаје од релевантних институција о спровођењу мера које произилазе из Предлога резолуције, изнео је став да је и Скупштина АП Војводине, као овлашћени предлагач закона, такође требала да се нађе у кругу институција које имају право и обавезу вршења мониторинга.

**Младен Младеновић**, заменик генералног секретара Народне скупштине, оценио је да би доношењем Резолуције Народна скупштина заузела централно место у вођењу, креирању и праћењу спровођења законодавне политике. Предложио је да се Предлогом обухвати и могућност успостављања државне, бесплатне базе података донетих прописа, као јавног добра доступног свим физичким и правним лицима.

Као конкретно решење предложио је да Одбор за уставна питања и законодавство, у циљу операционализације свих принципа, начела и мера за унапређење законодавне политике садржаних у Предлогу резолуције, израђује годишње и вишегодишње планове рада. Сматра да, полазећи од члана 107. Устава, треба предвидети право Скупштине АП да, најмање једанпут годишње, подноси извештај Народној скупштини о спровођењу резолуције.

Младеновиће је указао и на питања и проблеме у вези пречишћених текстова закона - када они представљају извор права: питање броја извршилаца потребних за њихову израду, фазе законодавног поступка у којој би се пречишћени текстови подносили, надлежност за разматрање - пленум или надлежни одбор, питање до ког момента би важили чланови измена и допуна закона, а од ког чланови пречишћеног текста закона.

**Невена Петрушић**, повереница за заштиту равноправности, сматра да је један од квалитета Предлога резолуције инсистирње на добрим образложењима закона. Предложила је да се тексту придода део који би обавезивао предлагача да у процесу припреме прописа изврши њихову родну анализу, што подразумева да се пропис гради уз разумевање како ће погодити коју од скупина. Упознала је са искуством развијених демократија према којем родна анализа закона убрзава трансформацију према једнакости жена и мушкараца. Сматра да принцип родне анализе закона треба експлицитно навести у Предлогу резолуције, при чему се могу користити искуства земаља које су развиле различите методе - харвардски аналитички модел, Мосер модел или тзв «модел степеница», популаран у појединим државама ЕУ.

**Градимир Ненадовић**, заменик директора Републичког секретаријата за законодавство, упознао је да је, на предлог Секретаријата, Влада утврдила Предлог закона о објављивању закона и других прописа и аката којим се предвиђа успостављање правно-информационог система, који ће водити јавно предузеће "Службени гласник", преко кога ће сви важећи прописи, бесплатно, бити доступни на Интернету. Такође, информисао је о усвојеним изменама Пословника Владе којима су прецизирани случајеви обавезног спровођења јавне расправе (увек када је у питању припрема нових системских закона).

Као важно, а предвиђено Предлогом резолуције, Ненадовић је оценио увођење концепта полазних основа приликом израде закона, чиме се предупређује пракса да се изради закона приступа пре него што је у довољној мери осмишљен његов концепт.

Са аспекта Секретаријата за законодавства, као веома битно, навео је начело да се подзаконски акти припремају истовремено са нацртом закона. Наводи да се у пракси често дешавало да се овлашћења за доношење подзаконских аката формулишу у законском тексту, а да при томе не постоји довољно јасна представа шта подзаконски акт заиста треба да уреди.

**Реберт Сепи** из Канцеларије Заштитника грађана, истакао је корисност начела неопходности и начела одређености, као и других начела која доприносе остваривању принципа добре управе приликом примене правних прописа.

**Миладин Пантелић**, генерални секретар Народне банке Србије, изнео је искуства законодавног рада за Посланичку групу Српске напредне странке, наводећи низ отворених питања које је сретао у пракси (израда подзаконских аката истовремено са нацртом закона и надлежнст за њихово доношење, терминолошка усклађивања - «пропис којим се ближе уређује» или «ближи пропис», употреба језика и питања употребе страних речи нпр. «мониторинг», «сертификат», «процедура», «регулаторно тело» уместо «надлежни орган»).

Подвукао је да се посебно мора обратити пажња да одредбе које се односе на овлашћења органа буду такве да сужавају простор за корупцију. У том смислује навео лоше примере из праксе према којима јавна агенција доноси пропис, примењује пропис, издаје појединачне акте на основу тог прописа и утврђује тарифе по којима врши њихову наплату, утврђује рокове за издата одобрења, а што доводи до ситуације очигледног сукоба интереса.

**Милисав Чогурић**, државни службеник у Министарству правде и државне управе, дао је предлог нове уводне формулације са сврхом прецизнијег одређивања циља законодавне политика као: «пуног поштовања усклађености закона и других прописа са Уставом и потврђеним међународним уговорима, као и даља међусобна усклађеност прописа».

Председавајући посланик Миковић позвао је на крају учеснике да у писаном облику доставе предлоге и сугестије, које ће Одбор сагледати и анализирати и које ће бити прослеђене учесницима јавног слушања.

.

ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА

мр Владимир Цвијан