REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo

04 Broj 02-328/14

11. februar 2015. godine

B e o g r a d

MINISTARSTVU PRAVDE REPUBLIKE SRBIJE

* gospodin Radomir Ilić, državni sekretar -

Poštovani,

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, prema Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine koji je usvojen Zaključkom Vlade Republike Srbije 05 Broj: 110-7203/2013, od 25. avgusta 2013. godine, zadužen je da sprovede Meru 3.1.3.1 – „Uspostaviti mehanizme kojima bi se zainteresovanim stranama i javnosti omogućilo učešće u postupku donošenja propisa na svim nivoima vlasti preko aktivnosti izrade analize postojećeg pravnog okvira sa preporukama radi utvrđivanja mogućnosti za unapređenje učešća javnosti u postupcima donošenja propisa, i kroz izmene Zakona o Narodnoj skupštini, Zakona o državnoj upravi, Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o zaštitniku građana, Zakona o Narodnoj banci i Zakona o referendumu”.

Na sednici održanoj 11. februara 2015. godine Odbor je u vezi sa sprovođenjem Mere 3.1.3.1 Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, utvrdio sledeći odgovor:

Prilikom analize postojećeg pravnog okvira koji se odnosi na učešće javnosti u postupcima donošenja propisa Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo koristio je različite metode i sredstva kao što su: konsultativni rad sa svim učesnicima u zakonodavnom postupku putem organizovanja okruglih stolova, debata, javnih slušanja i radionica sa učešćem svih učesnika u postupku donošenja propisa, izrada pisanih studija i analiza uz učešće domaćih i stranih pravnih eksperata, saradnja sa relevantnim međunarodnim organizacijama radi upoznavanja sa uporednopravnim iskustvima i donošenje akata koji su osnov za institucionalno praćenje stanja i prikupljanje informacija u navedenoj oblasti.

1. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je sa Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a, iz Varšave, sačinio „Procenu zakonodavnog postupka i kvaliteta izrade propisa u Republici Srbiji“, na osnovu koje su utvrđene oblasti u kojima treba unaprediti parlamentarne postupke (učešće javnosti str. 8-11, 40-46 i 88-89.) Izveštaj o navedenoj analizi javno je prezentovan u Narodnoj skupštini 7. februara 2012. godine na Konferenciji na kojoj su bili prisutni predstavnici svih učesnika u postupku donošenja propisa.

Nakon toga Odbor je sa ODIHR-om organizovao 26. i 27. marta 2012. godine radionicu na temu "Učešće javnosti u zakonodavnom postupku", sa učesnicima iz iz reda narodnih poslanika i zaposlenih u Službi Narodne skupštine, generalnog sekretarijata predsednika Republike, Vlade, Skupštine AP Vojvodine, Narodne banke Srbije, Zaštitnika građana, Ustavnog suda, Vrhovnog kasacionog suda, Republičkog javnog tužilaštva, nezavisnih državnih organa, civilnog sektora, međunarodnih organizacija uključenih u projekte Narodne skupštine, stručne i akademske zajednice.

2. Sa Nemačkim društvom za međunarodnu saradnju (GIZ) sačinjena je „Studija o unapređenju zakonodavnog postupka u Republici Srbiji, sa analizom zakonodavnog i institucionalnog okvira, rezultatima istraživanja prakse, uporednim analizama i preporukama za unapređenje“ (učešće javnosti str. 99-139). Prezentacija Studije obavljena je u Narodnoj skupštini 25. septembra 2012. godine, u prisustvu narodnih poslanika i predstavnika izvršne i sudske vlasti, civilnog društva, akademske i privredne zajednice.

3. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je 2. aprila 2013. godine, održao javno slušanje na temu „Donošenje Rezolucije o zakonodavnoj politici“. Na osnovu rezultata navedenih međusobno komplementarnih projekta koje je Odbor istovremeno sproveo, sa ciljem da se sagleda zakonodavni postupak u celini, kao i iz ugla svih njegovih pojedinačnih učesnika, i da se sačine preporuke za njegovo unapređenje, Odbor je smatrao da je donošenje rezolucije pogodan regulativni instrument da se utvrde osnove zakonodavne politike koju treba sprovoditi, i da se utvrde smernice i mere za njeno sprovođenje. Sa ovim su na javnom slušanju upoznati predstavnici učesnika u zakonodavnom postupku koji su izneli svoja mišljenja, koja su uzeta u obzir prilikom izrade konačnog teksta rezolucije.

4. Dana 25. juna 2013. godine Narodna skupština donela je Rezoluciju o zakonodavnoj politici, na predlog 25 narodnih poslanika, članova i zamenika članova Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Rezolucija je objavljena u „Službenom glasniku RS“, broj 55/13.

Rezolucija ukazuje na ciljeve zakonodavne politike i osnovna načela u njihovom sprovođenju, kao i na postojeće probleme zakonodavne politike, istovremeno dajući smernice za njihovo prevazilaženje. Ističe se značaj strateškog planiranja i koordinacije, konsultacije javnosti i analize efekata propisa u zakonodavnom procesu, kao i usklađivanja sa pravnim tekovinama EU.

Rezolucija kao jedno od načela zakonodavne politike utvrđuje načelo javnosti koje podrazumeva javno predstavljanje polaznih osnova zakonskog uređivanja date oblasti, naročito ciljnim grupama na koje se odnosi, te najavu, pripremu i usvajanje propisa u redovnom zakonodavnom postupku koji omogućava kvalitetno učešće javnosti na koju se ti propisi primenjuju.

Kao jedan od ciljeva zakonodavne politike ističe se obezbeđivanje potpune transparentnosti i otvorenosti tokom celokupnog zakonodavnog procesa, za čije ostvarivanje je neophodno pravilima urediti ili razraditi: uočavanje problema i njihovih uzroka u određenoj oblasti, utvrđivanje polaznih osnova i koncepta zakona, pokretanje i tok zakonodavnog procesa, konsultacije i javnu raspravu relevantnih učesnika, međuinstitucionalnu koordinaciju i saradnju državnih organa i organizacija, korišćenje modernih zakonodavnih tehnika, usvajanje i objavljivanje zakona i drugih propisa, dostupnost i izradu prečišćenih tekstova, sprovođenje i poštovanje zakona, kao i praćenje primene propisa i ocena stanja, na osnovu unapred definisanih pokazatelja.

U vezi sa tim, potrebno je: detaljnije urediti i dosledno poštovati pravila o učešću javnosti i zainteresovanih strana tokom celokupnog zakonodavnog procesa i kontinuirano pratiti primenu propisa, uz analizu efekata na osnovu prethodno utvrđenih kriterijuma, kao i obaveštavati javnost o postignutim rezultatima.

Rezolucija sadrži mere koje treba da omoguće njeno sprovođenje, i to tako što definiše obaveze svih učesnika u zakonodavnom postupku, pri tome naglašavajući ključnu ulogu Narodne skupštine u ovom postupku. Institucije koje su nosioci zakonodavne inicijative imaju obavezu da Narodnoj skupštini podnose izveštaje, na osnovu kojih će odbor nadležan za ustavna pitanja i zakonodavstvo dostaviti Narodnoj skupštini izveštaj sa predlogom zaključaka, odnosno preporukama za dalje unapređenje zakonodavne politike.

5. Da bi institucije koje su nosioci zakonodavne inicijative ispunile obavezu iz Rezolucije o zakonodavnoj politici da Narodnoj skupštini podnose izveštaje, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo usvojio je Preporuke za sačinjavanje izveštaja o sprovođenju Rezolucije Narodne skupštine o zakonodavnoj politici na sednici održanoj 26. novembra 2013. godine, i istog dana ih uputio Vladi, skupštini autonomne pokrajine, Zaštitniku građana i Narodnoj banci, kao ovlašćenim predlagačima zakona. U Preporukama se navode pitanja na koja bi u okviru svog godišnjeg izveštaja navedeni ovlašćeni predlagači zakona trebalo da odgovore do 1. februara 2014. godine.

U pogledu učešća javnosti zatraženi su odgovori na sledeća pitanja:

- da li je i na koji način omogućeno javnosti i zainteresovanim stranama da budu informisani, konsultovani ili da neposredno učestvuju u izradi polaznih osnova?

- na koji način je omogućeno učešće javnosti i zainteresovanih strana tokom javne rasprave (da li je i na koji način objavljen tekst dokumenta koji je predmet i javne rasprave, koliko je organizovano okruglih stolova, javnih rasprava i drugih načina učešća javnosti i zainteresovanih strana)?

- na koji način se javnost redovno obaveštava o postignutim rezultatima, da li ima mogućnost da iznese svoje stavove i argumente u vezi sa primenom propisa i na koji način to utiče na definisanje potrebe za usvajanjem novih, izmenama, dopunama ili ukidanju postojećih propisa u određenoj oblasti?

Do ovog trenutka nisu tražene izveštaje dostavili svi ovlašćeni predlagači zakona, tako da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo nema elemente na osnovu kojih bi sačinio i dostavio Narodnoj skupštini svoj izveštaj sa predlogom zaključaka, odnosno preporukama za dalje unapređenje zakonodavne politike

6. Dana 26-27. novembra 2014. godine Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo organizovao je sa ODIHR-om, u Narodnoj skupštini, radionicu na temu “Priprema Mape puta za regulatornu reformu zakonodavnog postupka i kvaliteta izrade propisa u Republici Srbiji“. Radionici su prisustvovali predstavnici svih učesnika u zakonodavnom postupku, kao i institucija koje sprovode, ili prate sprovođenje propisa, koji su međusobno razmenili mišljenja, istakli dileme i zajednički potražili rešenja kako unaprediti zakonodavni postupak. U radu radionice učestvovali su i eksperti ODIHR-a i predstavnici civilnog sektora.

Na radionici je održana radna sesija „Učešće javnosti u postupku donošenja zakona“.

7. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo održao je 18. decembra 2014. godine tematsku sednicu na kojoj je, u skladu sa članom 48. stav 4. Poslovnika Narodne skupštine, u okviru praćenja izgrađivanja pravnog sistema, Odbor razmotrio neka pitanja vezana za unapređivanje zakonodavnog postupka i kvaliteta izrade propisa. Odbor se upoznao sa rezultatima saradnje sa ODIHR-om na izradi Mape puta za regulatornu reformu u Republici Srbiji, posebno sa rezultatima prethodno održane radionice 26. i 27.novembra 2014. godine.

U pogledu učešća javnosti u zakonodavnom postupku prilikom izrade Mape puta nametnuli su se sledeći predlozi i pitanja:

* uključivanje javnosti u sve faze zakonodavnog postupka, uključujući i fazu formulisanja zakonodavnih politika;
* sistematičnije uključivanje civilnog sektora u odgovarajućim fazama zakonodavnog postupka, i uspostavljanje jasnih pravila za institucionalizaciju učešća javnosti uključujući adekvatne i fleksibilne rokove koji će omogućiti svrsishodno konsultovanje javnosti;
* izraditi smernice za konsultovanje javnosti koje će sadržati informacije o vrsti konsultacija, formi konsultacija, učesnicima, glavnim akterima, rokovima, mehanizmu za povratne informacije i izveštavanje o održanim konsultacijama;
* predlagači zakona treba da unaprede učešće javnosti u zakonodavnom postupku uključivanjem stručnih ekspertiza koje pripremaju pojedinaci i institucije, za određene oblasti, u svim fazama zakonodavnog postupka;
* da se Vlada postara da, kad god je to moguće, nacrti relevantnih podzakonskih akata budu predmet javne rasprave zajedno sa odgovarajućim nacrtom zakona;
* da Vlada i Narodna skupština više uključe javnost u svojim aktivnostima u vezi sa procesom integracija u EU, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, kako bi obezbedile široku informisanost o EU i njenim mehanizmima, kao i o uticajima na pravni sistem Srbije;
* detaljnije razraditi proceduru za održavanje javnih slušanja u Poslovniku Narodne skupštine;
* da se javnost uključi u proces praćenja sprovođenja donetih zakona.

Odbor je zaključio da se saradnja sa ODIHR-om nastavi do izrade konačnog teksta i javne prezentacije Mape puta za regulatornu reformu u Republici Srbiji.

Odbor će nastaviti da prati izgradnju pravnog sistema, a u okviru toga pitanje učešća javnosti u zakonodavnom postupku.

8. U pogledu zaduženja Odbora, iz Mere 3.1.3.1 Akcionog plana, koja se odnose na „utvrđivanja mogućnosti za unapređenje učešća javnosti u postupcima donošenja propisa, i kroz izmene Zakona o Narodnoj skupštini, Zakona o državnoj upravi, Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o zaštitniku građana, Zakona o Narodnoj banci i Zakona o referendumu”, podsećamo da prema članu 107. Ustava „pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača“, a „Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti“.

Prema tome Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo u delokrugu svog rada nema zakonodavnu inicijativu, odnosno pravo predlaganja zakona, pa prema tome ne može da inicira izmene zakona navedenih u Meri 3.1.3.1.Akcionog plana.

9. Očekujemo da sve institucije koje su nosioci zakonodavne inicijative, izvrše svoju obavezu u skladu sa Rezolucijom o zakonodavnoj politici i Narodnoj skupštini podnesu izveštaje, na osnovu kojih će Odbor dostaviti Narodnoj skupštini izveštaj sa predlogom zaključaka, odnosno preporukama za dalje unapređenje zakonodavne politike, imajući pri tome u vidu i učešće javnosti u zakonodavnom postupku.

Takođe smatramo da je Odbor svojim aktivnostima navedenim u tačkama 1) do 8) ovog odgovora, ispunio, u okviru svog delokruga rada, zaduženje iz Akcionog plana.

PREDSEDNIK ODBORA

dr Aleksandar Martinović

Dostaviti:

* predsedniku Narodne skupštine
* generalnom sekretaru Narodne skupštine