REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Zakonodavni odbor

06 Broj: 06-2/379-11

10. novembar 2011. godine

B e o g r a d

PREDSEDNIK NARODNE SKUPŠTINE

- prof dr Slavica Đukić-Dejanović -

 Na osnovu člana 84. stav 8. Poslovnika Narodne skupštine, Zakonodavni odbor dostavlja

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

o

javnom slušanju na temu

„Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa“

 Zakonodavni odbor je, na osnovu odluke od 3. novembra 2011. godine, dana 10. novembra 2011. godine, održao javno slušanje na temu „Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa“.

 Javnom slušanju prisustvovali su: Gordana Čomić, potpredsednik Narodne skupštine, Vlatko Ratković, predsednik Zakonodavnog odbora, Srđan Miković i Mirko Čikiriz, članovi Zakonodavnog odbora, narodni poslanik Pastor Balint, Dr Otlib Flidner, pravni ekspert iz Savezne Republike Nemačke, Matijas Kengeter, zamenik sekretara Odbora za pravna pitanja Bundestaga, Mladen Mladenović, zamenik generalnog sekretara Narodne skupštine, Miodrag Pančeski - Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo zdravlja: Nataša Gudović i Gordana Pođanin, Ministarstvo unutrašnjih poslova: Milorad Todorović, Jasmina Stanojević i Nataša Milidragović, Dragan Radulović - Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu: Jović Vladana, Lidija Radenović, Slavica Mandić, Dragana Vlahović, Milica Marković, Leposava Tošić, Marija Dživdžanović, Danijela Knežević, Milica Tomić, Slavica Petković, Slavica Stišović, Suzana Šulejić - Ministarstvo omladine i sporta, Igor Popović - Ministarstvo za Kosovo i Metohiju, Dobrina Đuković - Ministarstvo rada i socijalne politike, Dragana Dujin - Ministarstvo prosvete, Tanja Ogrizović - Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva, Ljiljana Stanojević - Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja: Slavica Ninković i Jelena Starčević, Dušan Protić - Ministarstvo trgovine i usluga, Željka Knežević - Ministarstvo prosvete, Vesna Lukić - Ministarstvo prosvete i nauke, viši savetnik, Aleksandra Kojić - Ministarstvo vera i dijaspore, Ranka Vujović, Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Skupština AP Vojvodine: Mila Radisavljević i Diana Vučetić, Narodna banka Srbije: Marija Rašić i Dejan Dević, Robert Sepi - Zaštitnik građana, Nevena Petrušić, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Rada Kovačević - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Radovan Bezbradica - Ustavni sud, Dragana Granić - Agencija za borbu protiv korupcije, Kancelarija za evropske integracije: Sanja Mrvaljević-Nišavić, Dragana Radojičić i Zoran Sretić, Jasmina Damjanović, Služba za upravljanje kadrovima, Pravni fakultet u Beogradu: Radmila Vasić i Dobroslav Milovanović, Nikola Ilić, sekretar Skupštine grada Valjeva i Jelica Tanasković-Tešić - Gradska uprava Valjevo, Ivana Ćirković - Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Nemanja Nenadić - Transparentnost Srbija, Ivan Knežević - Evropski pokret u Srbiji, Mihajlo Čolak - Fond za otvoreno društvo, Maja Stojanović – SKGO, NALED: Adis Beberović i Marić Marko, Srđan Pavličić – Prokoncept, CRTA - Marko Živković i Grgur Ivanović, NDI - Željka Pantelić, Zorica Vojinović i Dušan Milenković, Jasminka Petrušić Alen - Vestminsterska fondacija, Aleksandar Stojanović - Savet Evrope, Aleksandra Popović - Konrad Adenauer, OEBS: Nataša Šakota i Novak Pešić, Vladimir Stojanović - Osnovni sud u Novom Sadu.

 Otvarajući javno slušanje, Gordana Čomić, potpredsednik Narodne skupštine, osvrnula se na način na koji su nastala Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa. Istakla je da je to bio jedan dugotrajan proces, temeljen na dijalogu, koji je doveo do toga da je Zakonodavni odbor uradio jedan ogroman posao, čiji su rezultat ova pravila, koja su mnogo više od priručnika, a manje od zakona, a po njenoj oceni predstavljaju temelj institucionalnog pamćenja.

 Predsednik Zakonodavnog odbora, Vlatko Ratković, istakao je da je javno slušanje organizovano radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja koja se odnose na učinak Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa na kvalitet propisa koje je Narodna skupština donela, od početka njihove primene do danas, kao i na to da li dosadašnja primena ukazuje na eventualnu potrebu izmena i dopuna navedenog akta. Izneo je razloge za donošenje Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa, osvrnuvši se i na pravnu prirodu tog akta i osnov za njegovo donošenje. Istakao je da su Vladine službe uložile trud da usklade predloge zakona, koji potiču od Vlade, sa metodološkim pravilima i da je nomotehnički nivo obrade predloga akata unapređen, kao i činjenicu da su Metodološka pravila su postigla efekat i kada su u pitanju predlozi akata koji su dolazili od strane narodnih poslanika. Pogotovu je to značajno kada je u pitanju nomotehnički kvalitet obrade amandmana koje podnose narodni poslanici, koje je onda, u slučaju da ih Narodna skupština usvoji, mnogo lakše uneti u zakonski tekst.

 Dr Otlib Flidner, pravni ekspert iz Savezne Republike Nemačke prezentovao je postupak donošenja zakona u Bundestagu, osvrnuvši se na činjenicu da u Nemačkoj, Austriji i Švajcarskoj Vlada donosi pravila o pripremanju i izradi zakona. U Saveznoj Republici Nemačkoj ministar pravde utvrdio je Uputstvo za izradu predloga zakona. Bundestag se ne bavi previše formom zakona, jer najveći broj predloga zakona potiče od Vlade.

 Ukazano je na problem nedovoljne zastupljenosti svih zainteresovanih strana u konsultativnom procesu pri donošenju strateških dokumenata i zakona.

 Istaknuto je da Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa imaju pozitivan uticaj na kvalitet zakonskog teksta, ali ne i na kvalitet samog zakona. Kodifikovana su pravila struke i to je jedan značajan instrument u pisanju predolga zakona. Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa u praksi su dala određene pozitivne rezultate. Potrebno je rano uključivanje javnosti i svih zainteresovanih strana u zakonodavni postupak od strane ovlašćenog predlagača zakona, kako bi se relevantne informacije mogle dobiti i od zainteresovanih strana (privreda, nevladin sektor i građani). Analiza efekata propisa je takođe veoma važna, a da bi ona bila adekvatno urađena potrebno je stručno usavršavanje državnih službenika, koji rade na izradi predloga zakona.

 Matijas Kengeter, zamenik sekretara Odbora za pravna pitanja Bundestaga, objasnio je da se u Bundestagu, u zakonodavni postupak uključuju svi zainteresovani subjekti pomoću instituta javnog slušanja, na koje se pozivaju stručnjaci iz oblasti na koje se predlog zakona odnosi. Svaka poslanička grupa može odrediti svog izvestioca za određeni predlog zakona. Zainteresovana javnost može videti snimak javnog slušanja na sajtu Bundestaga.

 Konstatovano je da u našem pravnom poretku ne postoje sistemski zakoni, već se primenjuju pravna pravila lex posteriori derogat legi priori i lex specialis derogat legi generali, pri čemu se dešava da u praksi ta dva pravila budu u suprotnosti. Ta dilema se može razrešiti jedino Ustavom. Opasnost po pravnu siurnost imaju odredbe zakona, kojima se propisuje da stupanjem tog zakona na snagu prestaju da važe odredbe drugih zakona koje su u suprotnosti sa tim zakonom. Predloženo je da se odredbe Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa dopune u delu koji se odnosi na sadržinu obrazloženja predloga zakona, tako što bi na tom mestu trebalo navesti u kojoj meri je predlog zakona u saglasnosti sa strateškim aktom koji je donela Narodna skupština ili Vlada u toj oblasti. Takođe, trebalo bi konkretno navesti sa kojim propisima Evropske unije su usklađena rešenja u predlogu zakona. Sa stanovišta borbe protiv korupcije, važno je imati na umu da davanje određenih diskrecionih ovlašćnja propisom može biti izvor korupcije, a da javnost, odnosno transparentnost rada državnog organa može biti brana korupciji, zato bi trebalo da se predlagač zakona osvrne na to na koji je način ta transparentnost obezbeđena. Kada se u obrazloženju navodi procena finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, potrebno je precizirati vremenski raspon u kome će biti potrebno obezbediti sredstva iz budžeta, a ne samo navesti te troškove u tekućoj godini. Dobro je što je u Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa propisano da je potrebno navesti da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu, ali bi bilo dobro navesti na koji je način to učinjeno i u kom vremenskom okviru i u kom obliku (javna rasprava).

 Narodni poslanik Srđan Miković uputio je poziv svim učesnicima javnog slušanja da svoje konkretne predloge za unapređenje Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa u pisanom obliku dostave Zakonodavnom odboru. Izneo je mišljenje da je potrebno, kad god je to moguće, da se šira društvena javnost upozna sa izglasanim zakonom pre nego što taj zakon počne da se primenjuje. To je bio slučaj i sa Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa.

 Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa predstavljaju jedan od bitnih instrumenata koji je dao dobre rezultate u procesu izrade kvalitetnih zakona. Potrebno je da se uloži još napora kako bi se pojedini propisi uskladili sa Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa. Pravnu nesigurnost stvaraju određeni zakonski pojmovi koji u različitim zakonima imaju različito značenje. Često se u obrazloženju predloga zakona prepričavaju članovi tog predloga, što je loše. Predloženo je da i stavovi budu označeni brojevima.

 Pošto Agencija za borbu protiv korupcije nije ovlašćeni predlagač zakona, ali da može da podnosi inicijativu za donošenje i izmene i dopune zakona iz oblasti borbe protiv korupcije i sarađuje sa drugim državnim organima pri donošenju propisa iѕ ove oblasti. Ta saradnja nije institucionalizovana, jer se od Agencije ne traži mišljenje o tome da li je prelog propisa u skladu sa međunarodnim konvencijama iz oblasti borbe protiv korupcije, već Agencija učestvuje, po pozivu, u radnim grupama koje rade na izradi takvih propisa. Predloženo je da se Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa dopune tako što bi se dodala jedna odredba kojom bi bilo propisano da podnosilac predloga zakona vodi računa da taj predlog bude usklađen sa međunarodnim pravom u oblasti borbe protiv korupcije, što bi trebalo navesti u obrazloženju predloga zakona.

 Istaknuto je da kod nas ne postoji politička odluka o tome da li će se zakoni donositi u jednoj javnoj proceduri, koja omogućuje i organizacijama civilnog društva da učestvuju u tom procesu. Veliki broj značajnih zakona proteklih godina donet je ili bez javne rasprave ili je javna rasprava održana pro forme, gde im nije data mogućnost da daju svoje predloge. Trebalo bi propisati koliko ranije se nacrt zakona dostavlja zainteresovanim subjektima, koliko se vremena ostavlja učesnicima u javnoj raspravi da daju svoje komentare na tekst nacrta zakona i na koji bi način ti njihovi komentari mogli da nađu mesta u nacrtu zakona. To bi doprinelo kvalitetu zakona.

 Predsednik Zakonodavnog odbora je učesnike javnog slušanja pozvao da u pisanom obliku pošalju svoje predloge i sugestije, koje će Odbor sagledati i analizirati i koje će biti od pomoći pri eventualnom noveliranju Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa.

 PREDSEDNIK ODBORA

 Vlatko Ratković