****Република Србија

Народна скупштина

***СКУП ПРЕПОРУКА – ПРЕДЛОЖЕНА МАПА ПУТА РЕГУЛАТОРНЕ РЕФОРМЕ***

***НАЦРТ***

***18. децембар 2014. године, Београд, Србија***

*Ова Мапа пута регулаторне реформе је резултат бројних препорука за реформу законодавног процеса садржаних у извештају Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Канцеларије за демократске институције и људска права (КДИЉП) из 2012. године под називом „Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији“, тематских радионица о различитим аспектима система израде прописа одржаних у Београду 2012. и 2013. године, и завршних радионица за консолидацију одржаних у новембру 2013. и 2014. године. Препоруке су финализиране током округлог стола одржаног у Београду 26-27. новембра 2014. године. Међу учесницима на овом догађају су били представници државних институција попут Народне скупштине, Републичког секретаријата за законодавство, Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, Републичког секретаријата за јавне политике, Министарства правде, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства привреде, Министарства културе и информисања, Министарства одбране, канцеларије Повереника за заштиту равноправности, Републичког јавног тужилаштва као и Скупштине Аутономне Покрајине Војводина, канцеларије Заштитника грађана Републике Србије, Државне ревизорске институције, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије, и представници цивилног друштва.*

*Мапа пута и њене препоруке предочене су у оквиру четири одељка, при чему се свака препорука односи на појединачни аспект законодавног процеса, што је пропраћено конкретним акционим тачкама за реформу, а како би се обезбедила већа транспарентност, партиципација и ефикасност у законодавном процесу у Републици Србији.*

1. **Консолидација законодавства**

**У сврхе овог документа, консолидација законодавства значи обједињавање у јединственом тексту одредби изворног правног акта или прописа и свих потоњих унетих измена како би се јавности обезбедио приступ тачном и актуелном тексту прописа. У овом контексту, идентификовани су следећи проблеми:**

*И. Не чини се да је законодавни процес сâм по себи транспарентан; током разматрања нацрта закона, члановима Владе или посланицима није лако да знају која се верзија нацрта закона разматра, као ни када, нити како је тај нацрт измењен.*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Влада би требало да избегава ситуације где различита министарства и извршна тела припремају два или више нацрта закона о истој или сличним темама истовремено. У случајевима где се то заиста деси, Републички секретаријат за законодавство би требало да обезбеди да се такви нацрти обједине у оквиру јединственог нацрта закона пре него што Влада узме у разматрање предлог закона;
2. Народна скупштина би требало да обезбеди да се током скупштинских расправа изради јединствен извештај надлежног одбора за сваки нацрт закона, као и да се упоредне табеле са самим текстовима амандмана на нацрт закона приложе уз њега сваки пут након што се о таквом нацрту закона водио претрес у начелу након прве расправе;
3. Народна скупштина би требало да уведе електронски систем који би омогућио праћење свих измена нацрта закона у реалном времену;
4. Службени гласник, који је одговоран за одржавање званичне електронске базе прописа, требало би да обезбеди да се у погледу сваког нацрта закона унесе у базу припадајуће образложење и сви његови анекси, као и резултати анализа ефеката прописа и јавних консултација о нацрту закона.
5. *Након усвајања амандмана на постојеће законе, одговарајући амандмани/измене се не уносе у текстове постојећих закона, те стога посланици, Влада, правосуђе и шира јавност нема приступа потпуним и пречишћеним верзијама закона.*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Влада и Народна скупштина би требало да измене релевантне законске прописе (на пример, Закон о објављивању закона и других прописа и аката) како би обезбедили да се уведе обавеза поновног службеног објављивања актуелних и пречишћених текстова прописа који су на снази, а да би свако имао пун приступ потпуном измењеном и пречишћеном тексту прописа;
2. Републички секретаријат за законодавство се подстиче да појача напоре како би унео амандмане које је усвојила Народна скупштина у постојеће текстове прописа и обезбедио да се потпуни и пречишћени текстови упуте Службеном гласнику ради објављивања;
3. Лица која раде на изради прописа у Влади и Народној скупштини ће обезбедити да се све одредбе постојећег прописа које нису усаглашене са нацртом прописа, као и свако навођење таквих одредби у другим прописима, измене или пониште ради уклањања било каквих неусаглашености, паралелно са усвајањем нацрта прописа.
4. *Нацрти закона / амандмани на постојеће законе, као и приложена образложења закона, нису израђени тако да их шира јавност може лако разумети, а постојећа Јединствена методолошка правила за израду прописа, која садрже смернице за израду прописа, не примењују се доследно;*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Лица која раде на изради прописа би требало да имају обавезу да се држе Јединствених методолошких правила за израду прописа како би се обезбедило да прописи и образложења буду језички прецизни и јасни;
2. Републички секретаријат за законодавство се подстиче да установи и одржава глосар правне терминологије као и да обезбеди да такав глосар буде у широкој употреби као референтна алатка за лица у Влади која раде на изради прописа, а у сврху унапређења доследности прописа; такође се саветује Народној скупштини да користи глосар при разради или разматрању нацрта прописа. Могла би се размотрити могућност да овај глосар постане саставни део Јединствених методолошких правила за израду прописа;
3. Државни службеници задужени за нормативно-правне послове, било у Влади или у Народној скупштини, имали би користи од опсежне уводне обуке о техникама израде прописа након постављања на своја радна места, укључујући практичне вежбе израде прописа. Оваква обука била би допуњена редовним курсевима усавршавања, а учешће већ искусних службеника у изради прописа на таквим курсевима би такође било веома пожељно.
4. **Усклађивање законодавства**

**„Усклађивање законодавства“ се овде користи да би се описао процес путем кога Република Србија прилагођава домаће законодавство како би обезбедила усаглашеност са постојећим и предложеним међународним правним обавезама. Идентификовани су следећи проблеми у вези са усклађивањем српског законодавства са правним тековинама Европске уније:**

1. *Мада Влада врши координацију свеукупних послова на усвајању домаћих прописа ради имплементације и транспоновања прописа Европске уније, сâм задатак припреме таквих прописа је на ресорним министарствима, која не спроводе нужно увек транспоновање прописа Европске уније на доследан и делотворан начин.*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Влада и Народна скупштина би требало да унапреде стручност особља ангажованог на усклађивању законодавства и обезбеде им релевантну практичну обуку усавршавања, на пример, о томе како се извесне директиве Европске уније могу тумачити ради њиховог транспоновања и интегрисања у домаћи систем или како идентификовати домаће законске одредбе које су неопходне за спровођење прописа Европске уније;
2. Влада и Народна скупштина би требало да учине више на укључивању јавности у сопствене активности у вези са процесом интеграције у Европску унију како на националном, тако и на локалном нивоу, а да би се подигла свест јавности о Европској унији и њеним механизмима, као и о њиховом утицају на правни систем Републике Србије;
3. Влада и Народна скупштина се подстичу да поновно размотре постојећу правну могућност усвајања свих нацрта закона повезаних са процесом усклађивања са прописима Европске уније по хитном поступку; уместо тога, српске власти би могле установити неколико строгих критеријума који се претходно морају испунити како би такви нацрти закона били усвајани по хитном поступку, а чиме би се обезбедила делотворна провера таквих нацрта закона.
4. **Праћење спровођења и евалуација прописа**

**Праћење и евалуација прописа подразумева систематску, периодичну и аналитичну процену ради евалуације важних аспеката усвојеног прописа и начина на који се он спроводи у пракси. Често се ефекти и импликације прописа могу у потпуности проценити након имплементације, а код појединачних закона се може појавити потреба за њиховим модификовањем јер су постали застарели услед измењених околности. У том контексту, идентификовани су следећи проблеми:**

1. *Мада Влада и Народна скупштина посвећују пуно пажње процесу израде прописа, спровођење усвојених закона се не прати ваљано, нити је иједно специјализовано државно тело задужено за такво праћење.*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Народна скупштина и Влада, као и други субјекти укључени у усвајање и спровођење (примарних и секундарних) прописа, требало би да се постарају да постоји обавеза, у релевантном законском пропису, систематског праћења спровођења и ефеката прописа у назначеним областима идентификованим путем претходно установљених критеријума;
2. Влада и Народна скупштина би требало да такво праћење прописа учине неодвојивим делом законодавног поступка; у идеалном случају, требало би да усвоје јединствену методологију за праћење. Таква методологија би требало да обухвати вршење анализе ефеката прописа;
3. Народна скупштина би требало да надзире Владино праћење спровођења прописа, као и да оцењује Владине извештаје о таквом праћењу. Народна скупштина би требало да има надлежност да тражи објашњења, информације и образложења за Владин учинак у погледу праћења спровођења прописа.
4. *Мада релевантно законодавство сада прописује да предлагачи нацрта закона процене ефекте таквих нацрта прописа – што је важна и драгоцена алатка како за развој политика, тако и при изради прописа ради спровођења одређене политике – чини се да таквим анализама ефеката прописа мањка доследност у пракси.*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Влада и Народна скупштина се подстичу да размотре увођење, заједно са годишњим законодавним агендама, годишњих планова за праћење прописа у којима би били наведени појединачни прописи чије спровођење треба пратити, службе које би вршиле такво праћење, и временски оквир за такво праћење спровођења прописа;
2. Републички секретаријат за јавне политике се подстиче да размотри увођење јасних образаца, лаких за коришћење, како би се обезбедило да се анализе ефеката прописа и *еx пост* евалуације прописа спроводе на систематичан начин; у том контексту, требало би јачи акценат ставити на евалуацију података, која би требало да буде заснована на доказима и што је могуће више конкретна;
3. Влада би требало да редовно разматра опсег у ком је домаће законодавство, како у погледу текстуалног садржаја, тако и у погледу имплементације, усаглашено са међународним правним обавезама Републике Србије.
4. *Требало би оснажити улогу Народне скупштине у надзору над полагањем рачуна Владе за спровођење сопствених политика.*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Народна скупштина би требало да активније врши своје надзорне функције тако што би, између осталог, позивала високе представнике министарстава на састанке скупштинских одбора ради постављања питања и добијање одговора, као и чешће позивала, тамо где је то потребно, представнике Владе да учествују на пленарним заседањима и расправама скупштинских одбора;
2. Народна скупштина би требало да ограничи време за одговоре на усмена питања постављена ауторима или предлагачима нацрта прописа током пленарног заседања, и такође ће одредити рок за достављање одговора на питања постављена у писменој форми. Сходно томе ће се изменити Пословник Народне скупштине;
3. Одбори Народне скупштине би требало да редовно прате спровођење годишњих мера и активности изнетих у акционим плановима Владе и у другим стратешким документима и документима јавне политике;
4. Влада би требало да унапреди квалитет својих процедура за разматрање прописа и доношење одлука, укључујући благовремено објављивање одговора у писменој форми на закључке и препоруке из извештаја о надзору које припремају одбори Народне скупштине;
5. Одбори Народне скупштине би требало да у својим плановима рада назначе процедуре за вршење сопствених надзорних функција;
6. Народна скупштина би требало да изради годишње планове рада за своје надзорне и контролне функције, као и да обезбеди одговарајуће финансирање ради подршке својим надзорним функцијама кроз конкретне буџетске линије у годишњем буџету Народне скупштине;
7. Влада и други субјекти (попут, на пример, Државне ревизорске институције и Заштитника грађана) би требало да унапреде информативни квалитет извештаја које, према важећим прописима, морају подносити Народној Скупштини.
8. **Транспарентне и приступачне јавне консултације**

**Транспарентне и приступачне јавне консултације подупиру поверење јавности у процес креирања политика и израде прописа. У том контексту, идентификовани су следећи проблеми:**

1. *Постоји значајан недостатак јавних консултација у фази развоја политике непосредно пре почетка законодавног процеса, и недовољно је систематичних консултација при изради и усвајању политика за спровођење прописа.*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Влада би требало да измени свој Пословник како би се обавезала да објављује своју агенду будућих законских нацрта на Порталу електронске управе Републике Србије, заједно са кратким образложењем разлога за укључивање сваког појединачног предлога прописа, као и да спроводи јавне консултације о овој агенди пре усвајања;
2. Влада и Народна скупштина би требало да формулишу на јасан и разумљив начин која врста инпута се очекује на крају процеса консултација. На пример, аутори или предлагачи нацрта прописа би требало да назначе који су делови прописа и даље отворени за расправу, као и која су то алтернативна решења, а која нису; процес би се битно могао олакшати уношењем конкретних питања о појединачним аспектима датог нацрта прописа у документ о консултацијама;
3. Влада и Народна скупштина би требало да доделе потребна буџетска средства за спровођење релевантних јавних консултација, као и да их наменски одреде за ову сврху;
4. Влада би требало да обезбеди да се сваки нацрт закона чији је поступак израде инициран унутар Владе благовремено објави на Порталу електронске управе, заједно са одговарајућим пратећим материјалом и документима, на начин прописан домаћим законодавством;
5. Влада би требало да обезбеди, тамо где је то потребно и изводљиво, да се релевантни нацрти подзаконских аката доставе ради јавних консултација заједно са одговарајућим нацртима закона;
6. Народна скупштина би требало да у свом Пословнику додатно разради процедуру за одржавање јавних расправа у Народној скупштини ради обезбеђивања веће транспарентности у процесу путем кога долази до својих закључака;
7. Влада и Народна скупштина би требало да омогуће ваљане јавне консултације током процеса праћења спровођења прописа; то би требало назначити у Пословнику Владе и у Пословнику Народне скупштине.
8. *Једна од главних препрека партиципацији јавности су ригидни и кратки рокови у законодавном процесу: често је недовољно времена за јавне консултације које, чак и ако би могле да успоре законодавни процес, често помажу да се обезбеди бољи пропис, а такође јачају његов легитимитет и поверење у јавности у њега.*

***Акционе тачке за реформу***:

1. Од самог почетка, Влада и Народна скупштина би требало да унапреде своју координацију при планирању законодавних активности на основу сопствених законодавних агенди;
2. У циљу олакшавања ваљаног процеса консултација у Народној скупштини, одбори Народне скупштине би требало да установе сопствене годишње планове рада, који би требало да буду довољно флексибилни ради прилагођавања услед промене околности и новог развоја догађаја, а што би могло изискивати успостављање пододбора;
3. Народна скупштина би требало да ригорозније испита критеријуме за утврђивање да ли, на захтев Владе, треба применити убрзани законодавни поступак; у случају где се прихвати усвајање прописа по хитном поступку, Влада би требало да благовремено анализира спровођење таквог прописа и потом поднесе одговарајуће извештаје Народној скупштини;
4. Влада се подстиче да унапреди *Смернице за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа* једним пакетом образложења којима би се разјасниле различите врсте и кораци у процесу јавних консултација и које би, на пример, садржавале примере образаца за поднеске у писменој форми и одговарајуће рокове за организовање таквих консултација, почев од датума када је донета одлука о одржавању таквих консултација, па до датума када се оне уистину и спроводе;
5. Влада и Народна скупштина би требало да установе минимални временски оквир унутар кога ће се консултације о нацрту прописа одржати, а који би се могао продужити у случају консултација о сложеним и недовољно јасним прописима.
6. *Мада су предузети извесни кораци с циљем укључивања цивилног друштва у процесе доношења одлука, не чини се увек да су јавне консултације инклузивне, а резултати и ефекти консултација на нацрте прописа и одлуке у погледу јавних политика нису увек познати онима који се одазову на позив да учествују у консултацијама.*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Узимајући Владине *Смернице за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа* као модел, Народна скупштина се подстиче да усвоји сопствене смернице о јавним консултацијама у којима би били предочени не само принципи јавних консултација, већ и структура и процедуре за различите врсте и формате консултација, и то јасно и детаљно, укључујући ко би требало да буде циљна група за укључивање у процес, време и трајање консултација, њихов опсег и садржај, технике за побољшање приступачности консултација, технике за пружање повратних информација онима који су учествовали у њима, и обавеза извештавања за тело које води консултације;
2. Влада и Народна скупштина се подстичу да обезбеде релевантним заинтересованим странама целокупну потребну документацију као и довољно времена како би им се омогућило да дају свој прилог консултацијама на темељу добијених информација;
3. Влада и Народна скупштина се подстичу да објаве на својим интернет презентацијама годишње извештаје о спровођењу сопствених смерница о јавним консултацијама; ради максимизирања циљних група укључених у процес консултација, на интернет презентацији би се могао поставити систем за благовремено обавештавање о предстојећим консултацијама путем електронске поште;
4. И Влада и Народна скупштина ће едуковати и обучавати државне службенике о томе како водити делотворне јавне консултације и расправе;
5. Влада и Народна скупштина би требало да уложе заједничке напоре ради информисања медија о јавним консултацијама у циљу подизања свести о текућим консултацијама и пројектима израде прописа.
6. *Партиципацију јавности у законодавном процесу може посредно обесхрабрити чињеница да аутори нацрта прописа нису у обавези да дају повратну информацију о препорукама или амандманима предложеним током процеса консултација. Пружање делотворних повратних информација би допринело свеукупној транспарентности креирања политика Владе и Народне скупштине, повећало би њихову одговорност, и могуће је да би довело до бољег доприноса јавности будућим консултацијама.*

***Акционе тачке за реформу:***

1. Влада и Народна скупштина би требало да се постарају да буду добро информисани о резултатима јавних консултација које оба ова органа спроводе;
2. Влада и Народна скупштина би требало да унесу амандмане у одговарајуће законе, попут Закона о објављивању закона и других прописа и аката, и Закона о државној управи, којима би се одредило о којим врстама закона обавезно треба спроводити консултације, као и прописало да су извештаји о консултацијама и њиховим исходима обавезни. Такве извештаје би требало приложити уз дати нацрт закона пре његовог подношења на разматрање Народној скупштини;
3. Влада и Народна скупштина би требало да размотре усвајање амандмана на релевантне законе, попут Закона о објављивању закона и других прописа и аката, којима би се Народној скупштини дало дискреционо овлашћење да врати поднети нацрт закона ауторима тог нацрта у случајевима када уз њега нису приложени пропратни материјали прописани закоnom.