****Republika Srbija

Narodna skupština

***SKUP PREPORUKA – PREDLOŽENA MAPA PUTA REGULATORNE REFORME***

***NACRT***

***18. decembar 2014. godine, Beograd, Srbija***

*Ova Mapa puta regulatorne reforme je rezultat brojnih preporuka za reformu zakonodavnog procesa sadržanih u izveštaju Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (KDILjP) iz 2012. godine pod nazivom „Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji“, tematskih radionica o različitim aspektima sistema izrade propisa održanih u Beogradu 2012. i 2013. godine, i završnih radionica za konsolidaciju održanih u novembru 2013. i 2014. godine. Preporuke su finalizirane tokom okruglog stola održanog u Beogradu 26-27. novembra 2014. godine. Među učesnicima na ovom događaju su bili predstavnici državnih institucija poput Narodne skupštine, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Republičkog sekretarijata za javne politike, Ministarstva pravde, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva privrede, Ministarstva kulture i informisanja, Ministarstva odbrane, kancelarije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Republičkog javnog tužilaštva kao i Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodina, kancelarije Zaštitnika građana Republike Srbije, Državne revizorske institucije, Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, i predstavnici civilnog društva.*

*Mapa puta i njene preporuke predočene su u okviru četiri odeljka, pri čemu se svaka preporuka odnosi na pojedinačni aspekt zakonodavnog procesa, što je propraćeno konkretnim akcionim tačkama za reformu, a kako bi se obezbedila veća transparentnost, participacija i efikasnost u zakonodavnom procesu u Republici Srbiji.*

1. **Konsolidacija zakonodavstva**

**U svrhe ovog dokumenta, konsolidacija zakonodavstva znači objedinjavanje u jedinstvenom tekstu odredbi izvornog pravnog akta ili propisa i svih potonjih unetih izmena kako bi se javnosti obezbedio pristup tačnom i aktuelnom tekstu propisa. U ovom kontekstu, identifikovani su sledeći problemi:**

*I. Ne čini se da je zakonodavni proces sâm po sebi transparentan; tokom razmatranja nacrta zakona, članovima Vlade ili poslanicima nije lako da znaju koja se verzija nacrta zakona razmatra, kao ni kada, niti kako je taj nacrt izmenjen.*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Vlada bi trebalo da izbegava situacije gde različita ministarstva i izvršna tela pripremaju dva ili više nacrta zakona o istoj ili sličnim temama istovremeno. U slučajevima gde se to zaista desi, Republički sekretarijat za zakonodavstvo bi trebalo da obezbedi da se takvi nacrti objedine u okviru jedinstvenog nacrta zakona pre nego što Vlada uzme u razmatranje predlog zakona;
2. Narodna skupština bi trebalo da obezbedi da se tokom skupštinskih rasprava izradi jedinstven izveštaj nadležnog odbora za svaki nacrt zakona, kao i da se uporedne tabele sa samim tekstovima amandmana na nacrt zakona prilože uz njega svaki put nakon što se o takvom nacrtu zakona vodio pretres u načelu nakon prve rasprave;
3. Narodna skupština bi trebalo da uvede elektronski sistem koji bi omogućio praćenje svih izmena nacrta zakona u realnom vremenu;
4. Službeni glasnik, koji je odgovoran za održavanje zvanične elektronske baze propisa, trebalo bi da obezbedi da se u pogledu svakog nacrta zakona unese u bazu pripadajuće obrazloženje i svi njegovi aneksi, kao i rezultati analiza efekata propisa i javnih konsultacija o nacrtu zakona.
5. *Nakon usvajanja amandmana na postojeće zakone, odgovarajući amandmani/izmene se ne unose u tekstove postojećih zakona, te stoga poslanici, Vlada, pravosuđe i šira javnost nema pristupa potpunim i prečišćenim verzijama zakona.*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da izmene relevantne zakonske propise (na primer, Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata) kako bi obezbedili da se uvede obaveza ponovnog službenog objavljivanja aktuelnih i prečišćenih tekstova propisa koji su na snazi, a da bi svako imao pun pristup potpunom izmenjenom i prečišćenom tekstu propisa;
2. Republički sekretarijat za zakonodavstvo se podstiče da pojača napore kako bi uneo amandmane koje je usvojila Narodna skupština u postojeće tekstove propisa i obezbedio da se potpuni i prečišćeni tekstovi upute Službenom glasniku radi objavljivanja;
3. Lica koja rade na izradi propisa u Vladi i Narodnoj skupštini će obezbediti da se sve odredbe postojećeg propisa koje nisu usaglašene sa nacrtom propisa, kao i svako navođenje takvih odredbi u drugim propisima, izmene ili ponište radi uklanjanja bilo kakvih neusaglašenosti, paralelno sa usvajanjem nacrta propisa.
4. *Nacrti zakona / amandmani na postojeće zakone, kao i priložena obrazloženja zakona, nisu izrađeni tako da ih šira javnost može lako razumeti, a postojeća Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa, koja sadrže smernice za izradu propisa, ne primenjuju se dosledno;*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Lica koja rade na izradi propisa bi trebalo da imaju obavezu da se drže Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa kako bi se obezbedilo da propisi i obrazloženja budu jezički precizni i jasni;
2. Republički sekretarijat za zakonodavstvo se podstiče da ustanovi i održava glosar pravne terminologije kao i da obezbedi da takav glosar bude u širokoj upotrebi kao referentna alatka za lica u Vladi koja rade na izradi propisa, a u svrhu unapređenja doslednosti propisa; takođe se savetuje Narodnoj skupštini da koristi glosar pri razradi ili razmatranju nacrta propisa. Mogla bi se razmotriti mogućnost da ovaj glosar postane sastavni deo Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa;
3. Državni službenici zaduženi za normativno-pravne poslove, bilo u Vladi ili u Narodnoj skupštini, imali bi koristi od opsežne uvodne obuke o tehnikama izrade propisa nakon postavljanja na svoja radna mesta, uključujući praktične vežbe izrade propisa. Ovakva obuka bila bi dopunjena redovnim kursevima usavršavanja, a učešće već iskusnih službenika u izradi propisa na takvim kursevima bi takođe bilo veoma poželjno.
4. **Usklađivanje zakonodavstva**

**„Usklađivanje zakonodavstva“ se ovde koristi da bi se opisao proces putem koga Republika Srbija prilagođava domaće zakonodavstvo kako bi obezbedila usaglašenost sa postojećim i predloženim međunarodnim pravnim obavezama. Identifikovani su sledeći problemi u vezi sa usklađivanjem srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije:**

1. *Mada Vlada vrši koordinaciju sveukupnih poslova na usvajanju domaćih propisa radi implementacije i transponovanja propisa Evropske unije, sâm zadatak pripreme takvih propisa je na resornim ministarstvima, koja ne sprovode nužno uvek transponovanje propisa Evropske unije na dosledan i delotvoran način.*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da unaprede stručnost osoblja angažovanog na usklađivanju zakonodavstva i obezbede im relevantnu praktičnu obuku usavršavanja, na primer, o tome kako se izvesne direktive Evropske unije mogu tumačiti radi njihovog transponovanja i integrisanja u domaći sistem ili kako identifikovati domaće zakonske odredbe koje su neophodne za sprovođenje propisa Evropske unije;
2. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da učine više na uključivanju javnosti u sopstvene aktivnosti u vezi sa procesom integracije u Evropsku uniju kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, a da bi se podigla svest javnosti o Evropskoj uniji i njenim mehanizmima, kao i o njihovom uticaju na pravni sistem Republike Srbije;
3. Vlada i Narodna skupština se podstiču da ponovno razmotre postojeću pravnu mogućnost usvajanja svih nacrta zakona povezanih sa procesom usklađivanja sa propisima Evropske unije po hitnom postupku; umesto toga, srpske vlasti bi mogle ustanoviti nekoliko strogih kriterijuma koji se prethodno moraju ispuniti kako bi takvi nacrti zakona bili usvajani po hitnom postupku, a čime bi se obezbedila delotvorna provera takvih nacrta zakona.
4. **Praćenje sprovođenja i evaluacija propisa**

**Praćenje i evaluacija propisa podrazumeva sistematsku, periodičnu i analitičnu procenu radi evaluacije važnih aspekata usvojenog propisa i načina na koji se on sprovodi u praksi. Često se efekti i implikacije propisa mogu u potpunosti proceniti nakon implementacije, a kod pojedinačnih zakona se može pojaviti potreba za njihovim modifikovanjem jer su postali zastareli usled izmenjenih okolnosti. U tom kontekstu, identifikovani su sledeći problemi:**

1. *Mada Vlada i Narodna skupština posvećuju puno pažnje procesu izrade propisa, sprovođenje usvojenih zakona se ne prati valjano, niti je ijedno specijalizovano državno telo zaduženo za takvo praćenje.*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Narodna skupština i Vlada, kao i drugi subjekti uključeni u usvajanje i sprovođenje (primarnih i sekundarnih) propisa, trebalo bi da se postaraju da postoji obaveza, u relevantnom zakonskom propisu, sistematskog praćenja sprovođenja i efekata propisa u naznačenim oblastima identifikovanim putem prethodno ustanovljenih kriterijuma;
2. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da takvo praćenje propisa učine neodvojivim delom zakonodavnog postupka; u idealnom slučaju, trebalo bi da usvoje jedinstvenu metodologiju za praćenje. Takva metodologija bi trebalo da obuhvati vršenje analize efekata propisa;
3. Narodna skupština bi trebalo da nadzire Vladino praćenje sprovođenja propisa, kao i da ocenjuje Vladine izveštaje o takvom praćenju. Narodna skupština bi trebalo da ima nadležnost da traži objašnjenja, informacije i obrazloženja za Vladin učinak u pogledu praćenja sprovođenja propisa.
4. *Mada relevantno zakonodavstvo sada propisuje da predlagači nacrta zakona procene efekte takvih nacrta propisa – što je važna i dragocena alatka kako za razvoj politika, tako i pri izradi propisa radi sprovođenja određene politike – čini se da takvim analizama efekata propisa manjka doslednost u praksi.*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Vlada i Narodna skupština se podstiču da razmotre uvođenje, zajedno sa godišnjim zakonodavnim agendama, godišnjih planova za praćenje propisa u kojima bi bili navedeni pojedinačni propisi čije sprovođenje treba pratiti, službe koje bi vršile takvo praćenje, i vremenski okvir za takvo praćenje sprovođenja propisa;
2. Republički sekretarijat za javne politike se podstiče da razmotri uvođenje jasnih obrazaca, lakih za korišćenje, kako bi se obezbedilo da se analize efekata propisa i *ex post* evaluacije propisa sprovode na sistematičan način; u tom kontekstu, trebalo bi jači akcenat staviti na evaluaciju podataka, koja bi trebalo da bude zasnovana na dokazima i što je moguće više konkretna;
3. Vlada bi trebalo da redovno razmatra opseg u kom je domaće zakonodavstvo, kako u pogledu tekstualnog sadržaja, tako i u pogledu implementacije, usaglašeno sa međunarodnim pravnim obavezama Republike Srbije.
4. *Trebalo bi osnažiti ulogu Narodne skupštine u nadzoru nad polaganjem računa Vlade za sprovođenje sopstvenih politika.*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Narodna skupština bi trebalo da aktivnije vrši svoje nadzorne funkcije tako što bi, između ostalog, pozivala visoke predstavnike ministarstava na sastanke skupštinskih odbora radi postavljanja pitanja i dobijanje odgovora, kao i češće pozivala, tamo gde je to potrebno, predstavnike Vlade da učestvuju na plenarnim zasedanjima i raspravama skupštinskih odbora;
2. Narodna skupština bi trebalo da ograniči vreme za odgovore na usmena pitanja postavljena autorima ili predlagačima nacrta propisa tokom plenarnog zasedanja, i takođe će odrediti rok za dostavljanje odgovora na pitanja postavljena u pismenoj formi. Shodno tome će se izmeniti Poslovnik Narodne skupštine;
3. Odbori Narodne skupštine bi trebalo da redovno prate sprovođenje godišnjih mera i aktivnosti iznetih u akcionim planovima Vlade i u drugim strateškim dokumentima i dokumentima javne politike;
4. Vlada bi trebalo da unapredi kvalitet svojih procedura za razmatranje propisa i donošenje odluka, uključujući blagovremeno objavljivanje odgovora u pismenoj formi na zaključke i preporuke iz izveštaja o nadzoru koje pripremaju odbori Narodne skupštine;
5. Odbori Narodne skupštine bi trebalo da u svojim planovima rada naznače procedure za vršenje sopstvenih nadzornih funkcija;
6. Narodna skupština bi trebalo da izradi godišnje planove rada za svoje nadzorne i kontrolne funkcije, kao i da obezbedi odgovarajuće finansiranje radi podrške svojim nadzornim funkcijama kroz konkretne budžetske linije u godišnjem budžetu Narodne skupštine;
7. Vlada i drugi subjekti (poput, na primer, Državne revizorske institucije i Zaštitnika građana) bi trebalo da unaprede informativni kvalitet izveštaja koje, prema važećim propisima, moraju podnositi Narodnoj Skupštini.
8. **Transparentne i pristupačne javne konsultacije**

**Transparentne i pristupačne javne konsultacije podupiru poverenje javnosti u proces kreiranja politika i izrade propisa. U tom kontekstu, identifikovani su sledeći problemi:**

1. *Postoji značajan nedostatak javnih konsultacija u fazi razvoja politike neposredno pre početka zakonodavnog procesa, i nedovoljno je sistematičnih konsultacija pri izradi i usvajanju politika za sprovođenje propisa.*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Vlada bi trebalo da izmeni svoj Poslovnik kako bi se obavezala da objavljuje svoju agendu budućih zakonskih nacrta na Portalu elektronske uprave Republike Srbije, zajedno sa kratkim obrazloženjem razloga za uključivanje svakog pojedinačnog predloga propisa, kao i da sprovodi javne konsultacije o ovoj agendi pre usvajanja;
2. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da formulišu na jasan i razumljiv način koja vrsta inputa se očekuje na kraju procesa konsultacija. Na primer, autori ili predlagači nacrta propisa bi trebalo da naznače koji su delovi propisa i dalje otvoreni za raspravu, kao i koja su to alternativna rešenja, a koja nisu; proces bi se bitno mogao olakšati unošenjem konkretnih pitanja o pojedinačnim aspektima datog nacrta propisa u dokument o konsultacijama;
3. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da dodele potrebna budžetska sredstva za sprovođenje relevantnih javnih konsultacija, kao i da ih namenski odrede za ovu svrhu;
4. Vlada bi trebalo da obezbedi da se svaki nacrt zakona čiji je postupak izrade iniciran unutar Vlade blagovremeno objavi na Portalu elektronske uprave, zajedno sa odgovarajućim pratećim materijalom i dokumentima, na način propisan domaćim zakonodavstvom;
5. Vlada bi trebalo da obezbedi, tamo gde je to potrebno i izvodljivo, da se relevantni nacrti podzakonskih akata dostave radi javnih konsultacija zajedno sa odgovarajućim nacrtima zakona;
6. Narodna skupština bi trebalo da u svom Poslovniku dodatno razradi proceduru za održavanje javnih rasprava u Narodnoj skupštini radi obezbeđivanja veće transparentnosti u procesu putem koga dolazi do svojih zaključaka;
7. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da omoguće valjane javne konsultacije tokom procesa praćenja sprovođenja propisa; to bi trebalo naznačiti u Poslovniku Vlade i u Poslovniku Narodne skupštine.
8. *Jedna od glavnih prepreka participaciji javnosti su rigidni i kratki rokovi u zakonodavnom procesu: često je nedovoljno vremena za javne konsultacije koje, čak i ako bi mogle da uspore zakonodavni proces, često pomažu da se obezbedi bolji propis, a takođe jačaju njegov legitimitet i poverenje u javnosti u njega.*

***Akcione tačke za reformu***:

1. Od samog početka, Vlada i Narodna skupština bi trebalo da unaprede svoju koordinaciju pri planiranju zakonodavnih aktivnosti na osnovu sopstvenih zakonodavnih agendi;
2. U cilju olakšavanja valjanog procesa konsultacija u Narodnoj skupštini, odbori Narodne skupštine bi trebalo da ustanove sopstvene godišnje planove rada, koji bi trebalo da budu dovoljno fleksibilni radi prilagođavanja usled promene okolnosti i novog razvoja događaja, a što bi moglo iziskivati uspostavljanje pododbora;
3. Narodna skupština bi trebalo da rigoroznije ispita kriterijume za utvrđivanje da li, na zahtev Vlade, treba primeniti ubrzani zakonodavni postupak; u slučaju gde se prihvati usvajanje propisa po hitnom postupku, Vlada bi trebalo da blagovremeno analizira sprovođenje takvog propisa i potom podnese odgovarajuće izveštaje Narodnoj skupštini;
4. Vlada se podstiče da unapredi *Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa* jednim paketom obrazloženja kojima bi se razjasnile različite vrste i koraci u procesu javnih konsultacija i koje bi, na primer, sadržavale primere obrazaca za podneske u pismenoj formi i odgovarajuće rokove za organizovanje takvih konsultacija, počev od datuma kada je doneta odluka o održavanju takvih konsultacija, pa do datuma kada se one uistinu i sprovode;
5. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da ustanove minimalni vremenski okvir unutar koga će se konsultacije o nacrtu propisa održati, a koji bi se mogao produžiti u slučaju konsultacija o složenim i nedovoljno jasnim propisima.
6. *Mada su preduzeti izvesni koraci s ciljem uključivanja civilnog društva u procese donošenja odluka, ne čini se uvek da su javne konsultacije inkluzivne, a rezultati i efekti konsultacija na nacrte propisa i odluke u pogledu javnih politika nisu uvek poznati onima koji se odazovu na poziv da učestvuju u konsultacijama.*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Uzimajući Vladine *Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa* kao model, Narodna skupština se podstiče da usvoji sopstvene smernice o javnim konsultacijama u kojima bi bili predočeni ne samo principi javnih konsultacija, već i struktura i procedure za različite vrste i formate konsultacija, i to jasno i detaljno, uključujući ko bi trebalo da bude ciljna grupa za uključivanje u proces, vreme i trajanje konsultacija, njihov opseg i sadržaj, tehnike za poboljšanje pristupačnosti konsultacija, tehnike za pružanje povratnih informacija onima koji su učestvovali u njima, i obaveza izveštavanja za telo koje vodi konsultacije;
2. Vlada i Narodna skupština se podstiču da obezbede relevantnim zainteresovanim stranama celokupnu potrebnu dokumentaciju kao i dovoljno vremena kako bi im se omogućilo da daju svoj prilog konsultacijama na temelju dobijenih informacija;
3. Vlada i Narodna skupština se podstiču da objave na svojim internet prezentacijama godišnje izveštaje o sprovođenju sopstvenih smernica o javnim konsultacijama; radi maksimiziranja ciljnih grupa uključenih u proces konsultacija, na internet prezentaciji bi se mogao postaviti sistem za blagovremeno obaveštavanje o predstojećim konsultacijama putem elektronske pošte;
4. I Vlada i Narodna skupština će edukovati i obučavati državne službenike o tome kako voditi delotvorne javne konsultacije i rasprave;
5. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da ulože zajedničke napore radi informisanja medija o javnim konsultacijama u cilju podizanja svesti o tekućim konsultacijama i projektima izrade propisa.
6. *Participaciju javnosti u zakonodavnom procesu može posredno obeshrabriti činjenica da autori nacrta propisa nisu u obavezi da daju povratnu informaciju o preporukama ili amandmanima predloženim tokom procesa konsultacija. Pružanje delotvornih povratnih informacija bi doprinelo sveukupnoj transparentnosti kreiranja politika Vlade i Narodne skupštine, povećalo bi njihovu odgovornost, i moguće je da bi dovelo do boljeg doprinosa javnosti budućim konsultacijama.*

***Akcione tačke za reformu:***

1. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da se postaraju da budu dobro informisani o rezultatima javnih konsultacija koje oba ova organa sprovode;
2. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da unesu amandmane u odgovarajuće zakone, poput Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata, i Zakona o državnoj upravi, kojima bi se odredilo o kojim vrstama zakona obavezno treba sprovoditi konsultacije, kao i propisalo da su izveštaji o konsultacijama i njihovim ishodima obavezni. Takve izveštaje bi trebalo priložiti uz dati nacrt zakona pre njegovog podnošenja na razmatranje Narodnoj skupštini;
3. Vlada i Narodna skupština bi trebalo da razmotre usvajanje amandmana na relevantne zakone, poput Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata, kojima bi se Narodnoj skupštini dalo diskreciono ovlašćenje da vrati podneti nacrt zakona autorima tog nacrta u slučajevima kada uz njega nisu priloženi propratni materijali propisani zakonom.