РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Законодавни одбор

06 Број: 06-2/379-11

10. новембар 2011. године

Б е о г р а д

ПРЕДСЕДНИК НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

- проф др Славица Ђукић-Дејановић -

На основу члана 84. став 8. Пословника Народне скупштине, Законодавни одбор доставља

**И Н Ф О Р М А Ц И Ј У**

о

јавном слушању на тему

„Јединствена методолошка правила за израду прописа“

Законодавни одбор је, на основу одлуке од 3. новембра 2011. године, дана 10. новембра 2011. године, одржао јавно слушање на тему „Јединствена методолошка правила за израду прописа“.

Јавном слушању присуствовали су: Гордана Чомић, потпредседник Народне скупштине, Влатко Ратковић, председник Законодавног одбора, Срђан Миковић и Мирко Чикириз, чланови Законодавног одбора, народни посланик Пастор Балинт, Др Отлиб Флиднер, правни експерт из Савезне Републике Немачке, Матијас Кенгетер, заменик секретара Одбора за правна питања Бундестага, Младен Младеновић, заменик генералног секретара Народне скупштине, Миодраг Панчески - Министарство спољних послова, Министарство здравља: Наташа Гудовић и Гордана Пођанин, Министарство унутрашњих послова: Милорад Тодоровић, Јасмина Станојевић и Наташа Милидраговић, Драган Радуловић - Министарство одбране, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу: Јовић Владана, Лидија Раденовић, Славица Мандић, Драгана Влаховић, Милица Марковић, Лепосава Тошић, Марија Џивџановић, Данијела Кнежевић, Милица Томић, Славица Петковић, Славица Стишовић, Сузана Шулејић - Министарство омладине и спорта, Игор Поповић - Министарство за Косово и Метохију, Добрина Ђуковић - Министарство рада и социјалне политике, Драгана Дујин - Министарство просвете, Тања Огризовић - Министарство културе, информисања и информационог друштва, Љиљана Станојевић - Министарство економије и регионалног развоја, Министарство економије и регионалног развоја: Славица Нинковић и Јелена Старчевић, Душан Протић - Министарство трговине и услуга, Жељка Кнежевић - Министарство просвете, Весна Лукић - Министарство просвете и науке, виши саветник, Александра Којић - Министарство вера и дијаспоре, Ранка Вујовић, Републички секретаријат за законодавство, Скупштина АП Војводине: Мила Радисављевић и Диана Вучетић, Народна банка Србије: Марија Рашић и Дејан Девић, Роберт Сепи - Заштитник грађана, Невена Петрушић, Повереник за заштиту равноправности, Рада Ковачевић - Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Радован Безбрадица - Уставни суд, Драгана Гранић - Агенција за борбу против корупције, Канцеларија за европске интеграције: Сања Мрваљевић-Нишавић, Драгана Радојичић и Зоран Сретић, Јасмина Дамјановић, Служба за управљање кадровима, Правни факултет у Београду: Радмила Васић и Доброслав Миловановић, Никола Илић, секретар Скупштине града Ваљева и Јелица Танасковић-Тешић - Градска управа Ваљево, Ивана Ћирковић - Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Немања Ненадић - Транспарентност Србија, Иван Кнежевић - Европски покрет у Србији, Михајло Чолак - Фонд за отворено друштво, Маја Стојановић – СКГО, NALED: Адис Беберовић и Марић Марко, Срђан Павличић – Проконцепт, ЦРТА - Марко Живковић и Гргур Ивановић, NDI - Жељка Пантелић, Зорица Војиновић и Душан Миленковић, Јасминка Петрушић Ален - Вестминстерска фондација, Александар Стојановић - Савет Европе, Александра Поповић - Конрад Аденауер, ОЕБС: Наташа Шакота и Новак Пешић, Владимир Стојановић - Основни суд у Новом Саду.

Отварајући јавно слушање, Гордана Чомић, потпредседник Народне скупштине, осврнула се на начин на који су настала Јединствена методолошка правила за израду прописа. Истакла је да је то био један дуготрајан процес, темељен на дијалогу, који је довео до тога да је Законодавни одбор урадио један огроман посао, чији су резултат ова правила, која су много више од приручника, а мање од закона, а по њеној оцени представљају темељ институционалног памћења.

Председник Законодавног одбора, Влатко Ратковић, истакао је да је јавно слушање организовано ради прибављања информација, односно стручних мишљења која се односе на учинак Јединствених методолошких правила за израду прописа на квалитет прописа које је Народна скупштина донела, од почетка њихове примене до данас, као и на то да ли досадашња примена указује на евентуалну потребу измена и допуна наведеног акта. Изнео је разлоге за доношење Јединствених методолошких правила за израду прописа, осврнувши се и на правну природу тог акта и основ за његово доношење. Истакао је да су Владине службе уложиле труд да ускладе предлоге закона, који потичу од Владе, са методолошким правилима и да је номотехнички ниво обраде предлога аката унапређен, као и чињеницу да су Методолошка правила су постигла ефекат и када су у питању предлози аката који су долазили од стране народних посланика. Поготову је то значајно када је у питању номотехнички квалитет обраде амандмана које подносе народни посланици, које је онда, у случају да их Народна скупштина усвоји, много лакше унети у законски текст.

Др Отлиб Флиднер, правни експерт из Савезне Републике Немачке презентовао је поступак доношења закона у Бундестагу, осврнувши се на чињеницу да у Немачкој, Аустрији и Швајцарској Влада доноси правила о припремању и изради закона. У Савезној Републици Немачкој министар правде утврдио је Упутство за израду предлога закона. Бундестаг се не бави превише формом закона, јер највећи број предлога закона потиче од Владе.

Указано је на проблем недовољне заступљености свих заинтересованих страна у консултативном процесу при доношењу стратешких докумената и закона.

Истакнуто је да Јединствена методолошка правила за израду прописа имају позитиван утицај на квалитет законског текста, али не и на квалитет самог закона. Кодификована су правила струке и то је један значајан инструмент у писању предолга закона. Јединствена методолошка правила за израду прописа у пракси су дала одређене позитивне резултате. Потребно је рано укључивање јавности и свих заинтересованих страна у законодавни поступак од стране овлашћеног предлагача закона, како би се релевантне информације могле добити и од заинтересованих страна (привреда, невладин сектор и грађани). Анализа ефеката прописа је такође веома важна, а да би она била адекватно урађена потребно је стручно усавршавање државних службеника, који раде на изради предлога закона.

Матијас Кенгетер, заменик секретара Одбора за правна питања Бундестага, објаснио је да се у Бундестагу, у законодавни поступак укључују сви заинтересовани субјекти помоћу института јавног слушања, на које се позивају стручњаци из области на које се предлог закона односи. Свака посланичка група може одредити свог известиоца за одређени предлог закона. Заинтересована јавност може видети снимак јавног слушања на сајту Бундестага.

Констатовано је да у нашем правном поретку не постоје системски закони, већ се примењују правна правила lex posteriori derogat legi priori и lex specialis derogat legi generali, при чему се дешава да у пракси та два правила буду у супротности. Та дилема се може разрешити једино Уставом. Опасност по правну сиурност имају одредбе закона, којима се прописује да ступањем тог закона на снагу престају да важе одредбе других закона које су у супротности са тим законом. Предложено је да се одредбе Јединствених методолошких правила за израду прописа допуне у делу који се односи на садржину образложења предлога закона, тако што би на том месту требало навести у којој мери је предлог закона у сагласности са стратешким актом који је донела Народна скупштина или Влада у тој области. Такође, требало би конкретно навести са којим прописима Европске уније су усклађена решења у предлогу закона. Са становишта борбе против корупције, важно је имати на уму да давање одређених дискреционих овлашћња прописом може бити извор корупције, а да јавност, односно транспарентност рада државног органа може бити брана корупцији, зато би требало да се предлагач закона осврне на то на који је начин та транспарентност обезбеђена. Када се у образложењу наводи процена финансијских средстава потребних за спровођење прописа, потребно је прецизирати временски распон у коме ће бити потребно обезбедити средства из буџета, а не само навести те трошкове у текућој години. Добро је што је у Јединственим методолошким правилима за израду прописа прописано да је потребно навести да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о пропису, али би било добро навести на који је начин то учињено и у ком временском оквиру и у ком облику (јавна расправа).

Народни посланик Срђан Миковић упутио је позив свим учесницима јавног слушања да своје конкретне предлоге за унапређење Јединствених методолошких правила за израду прописа у писаном облику доставе Законодавном одбору. Изнео је мишљење да је потребно, кад год је то могуће, да се шира друштвена јавност упозна са изгласаним законом пре него што тај закон почне да се примењује. То је био случај и са Јединственим методолошким правилима за израду прописа.

Јединствена методолошка правила за израду прописа представљају један од битних инструмената који је дао добре резултате у процесу израде квалитетних закона. Потребно је да се уложи још напора како би се поједини прописи ускладили са Јединственим методолошким правилима за израду прописа. Правну несигурност стварају одређени законски појмови који у различитим законима имају различито значење. Често се у образложењу предлога закона препричавају чланови тог предлога, што је лоше. Предложено је да и ставови буду означени бројевима.

Пошто Агенција за борбу против корупције није овлашћени предлагач закона, али да може да подноси иницијативу за доношење и измене и допуне закона из области борбе против корупције и сарађује са другим државним органима при доношењу прописа иѕ ове области. Та сарадња није институционализована, јер се од Агенције не тражи мишљење о томе да ли је прелог прописа у складу са међународним конвенцијама из области борбе против корупције, већ Агенција учествује, по позиву, у радним групама које раде на изради таквих прописа. Предложено је да се Јединствена методолошка правила за израду прописа допуне тако што би се додала једна одредба којом би било прописано да подносилац предлога закона води рачуна да тај предлог буде усклађен са међународним правом у области борбе против корупције, што би требало навести у образложењу предлога закона.

Истакнуто је да код нас не постоји политичка одлука о томе да ли ће се закони доносити у једној јавној процедури, која омогућује и организацијама цивилног друштва да учествују у том процесу. Велики број значајних закона протеклих година донет је или без јавне расправе или је јавна расправа одржана про форме, где им није дата могућност да дају своје предлоге. Требало би прописати колико раније се нацрт закона доставља заинтересованим субјектима, колико се времена оставља учесницима у јавној расправи да дају своје коментаре на текст нацрта закона и на који би начин ти њихови коментари могли да нађу места у нацрту закона. То би допринело квалитету закона.

Председник Законодавног одбора је учеснике јавног слушања позвао да у писаном облику пошаљу своје предлоге и сугестије, које ће Одбор сагледати и анализирати и које ће бити од помоћи при евентуалном новелирању Јединствених методолошких правила за израду прописа.

ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА

Влатко Ратковић