

PRIPREMA ZA IZRADU PROPISA

I deo – Opšti postulati

Sadržajni zahtevi za zakone i ostale propise

❖ Pravni zahtevi

- Zahtevi normativne hijerarhije:
Ustav – Zakon – Uredba – Propis organa uprave.
(nižerangirani propisi moraju biti usklađeni sa višerangiranim propisima)
- Zahtevi koji garantuju ugrađivanje u postojeći nacionalni pravni poredak bez sukoba
- Zahtevi koji se odnose na redakcijsko uređenje zakona
- Kod zakona i ostalih propisa: bitna je kontrola ustavnosti i zakonitosti, usaglašenost sa EU-pravom

❖ Kvalitativni zahtevi

- Zahtevi koji se odnose na materijalni sadržaj zakona
- Zahtevi u odnosu na predviđene efekte novog zakona

Kvalitativni zahtevi

U čemu se sastoji kvalitet propisa?

- Ne bi trebalo da bude pravno pitanje, ako regulatorni organ primeni odgovarajuću pravnu tehniku, već pitanje političke odluke i materijalnog sadržaja propisa
- Politički sadržaj mora imati odgovarajući regulatorni oblik, stručnu zakonodavnu formu
- Značajno za mnoge aspekte, posebno za pravnu kulturu države

Priprema za izradu propisa

- Ocena potrebe za zakonom
- Ocena prioriteta uređenja prema stvarnim okolnostima u društvu i primerima iz života
- Nepostojanje konflikta u odnosu na druge zakone u pravnom poretku
- Neophodna je koordinacija kod pripreme i izrade propisa, u suprotnom može doći do negativnog ili pozitivnog sukoba nadležnosti, kako u domenu izrade, tako i u domenu primene propisa

Zahtevi u odnosu na predviđene efekte

- Efikasnost - sa najmanje sredstava i resursa postići željeni cilj
- Praktičnost - poštovanje interesa korisnika i ciljnih grupa (npr. izbegavanje nepotrebnih troškova i drugih opterećenja kao što su preduge ili komplikovane procedure)
- Primenljivost, mogućnost izvršenja i praćenja
- Delotvornost, uspešna realizacija planiranih ciljeva

PRIPREMA ZA IZRADU PROPISA

II deo – Instrumenti za poboljšanje propisa

Koji instrumenti postoje?

- Verifikacioni katalozi – katalozi pitanja,
- Paneli eksperata, korisnika i ciljnih grupa dosadašnjeg zakona
- Bela knjiga, zelena knjiga, itd.
- Dokumenti o ključnim tačkama, koalicioni sporazumi
- Ocena posledica zakona, metode i primeri

Instrumenti: Verifikacioni katalozi

- Verifikacioni katalozi su grupe pitanja, dokument koji izdaju pojedine institucije, kao pomoć normativnim stručnjacima pri izradi propisa
- OECD katalog pitanja (1995)
- EU katalog pitanja (1997)

Primer: OECD katalog pitanja

- Da li je problem pravilno definisan?
- Da li je intervencija države opravdana?
- Da li je zakon, odnosno propis, najbolji oblik državne intervencije?
- Da li postoji pravni osnov za predviđeni zakon/propis?
- Koji je vladin/administrativni nivo primeren za ovu intervenciju?

Primer: OECD katalog pitanja

- ❖ Opravdava li predviđena korist od zakona njegove troškove?
- ❖ Da li su transparentni efekti na razne društvene grupe?
- ❖ Da li je zakon/propis jasan, bez protivrečnosti, razumljiv i prigodan korisnicima?
- ❖ Da li su sve ciljne grupe imale mogućnost da zauzmu stav?
- ❖ Kako se može postići poštovanje zakona/propisa?

Paneli eksperata, korisnika i ciljnih grupa dosadašnjeg zakona - rasprava

Zašto?

- Više transparentnosti kod donošenja odluke
- Mogućnost bolje troškovne efikasnosti
- Podstiču konsenzus i verovatnoću kasnijeg poštovanja zakona
- Pronalaženje alternativnih rešenja
- Prikupljanje dodatnih informacija: statistika, problemi u primeni i prihvatljivost
- Sprečava protivrečnosti zakona i neželjene posledice

Paneli eksperata, korisnika i ciljnih grupa dosadašnjeg zakona – rasprava II

Kada?

- Što pre – to bolje, ali pre donošenja konačne odluke po pitanju “kako”
- U svakoj fazi pripreme zakona, a isto tako i u svakoj fazi života zakona (razvoj, primena, ocena i izmena zakona)
- Zahtev za davanje mišljenja neposredno pred iznošenje pred vladu ne predstavlja učestvovanje, nego poslednju proveru
- Učestvovanje podrazumeva pravo na konkretnu diskusiju, a ne izlaganje gotovih rešenja

Paneli eksperata, korisnika i ciljnih grupa dosadašnjeg zakona – rasprava III

Kako?

- Pripremljeni pisanim informacijama o cilju i temama
- Pitanja bi trebala da budu konkretna
- Pitanja se moraju razdeliti blagvremeno pre sednice, kako bi učesnici imali vremena da skupe dodatne informacije

U kom obliku?

- Unutar uprave: na međuresorskim sednicama na nivou službi i ministarstava i/ili u pisanom postupku
- Izvan uprave: redovne sednice grupa stručnjaka ili po pozivu, javne rasprave, pisane ankete i putem Interneta

Paneli eksperata, korisnika i ciljnih grupa dosadašnjeg zakona – rasprava IV

Koga konsultovati/uključiti?

- Sva ministarstva sa horizontalnim nadležnostima
- Poslati informacije svim ministarstvima kako bi mogla zauzeti stav (razviti centralni informacijski sistem za zakonodavne projekte)
- Podređene službe/institucije, druge nivoe vlasti, lokalne samouprave
- Ciljne i interesne grupe
 - Važno: poštovati načelo jednakosti, ne stavljati određene grupe u podređeni položaj)

Paneli eksperata, korisnika i ciljnih grupa dosadašnjeg zakona – rasprava V

Šta činiti sa mišljenjima/informacijama?

- Ona treba da budu dokumentovana
- Ona se moraju uzeti u obzir
- Potrebno je dati obrazloženje ako se ne uzmu u obzir

Samo ako se oni koji su dali mišljenje osećaju ozbiljno shvaćeni, uložice i ubuduće svoj rad u davanje mišljenja.

Bela knjiga, zelena knjiga itd.

- Ove knjige predstavljaju usaglašeno mišljenje (a samim tim i političke ciljeve) vlade o određenom problemu, ili
- Izlažu stav u diskusiji u vezi određenog problema (npr. za i protiv genetske tehnologije)
- Bela knjiga je zbirka dokumenata koju vlada objavljuje u svrhu davanja orijentacije o političkim pitanjima
- Takve knjige su u Nemačkoj bele, u Velikoj Britaniji plave, u Italiji zelene, u Francuskoj žute, u SAD i Austriji crvene, u Japanu sive, a u Rusiji su do 1917. godine bile narandžaste.
- **Zelena knjiga EU** je papir za diskusiju po određenom pitanju u svrhu pokretanja javne i naučne diskusije iz date oblasti i pokretanja realizacije osnovnih političkih ciljeva.
- **Bela knjiga EU** sledi često posle **zelenih knjiga** i donosi rekapitulaciju zvaničnih predloga

Dokument o ključnim tačkama, koalicioni sporazum

- Ovi dokumenti služe kao i raznobojne knjige za bolje **razumevanje političkih ciljeva vlade**, a samim tim i za efekte koji se žele postići novim zakonom.

Šta je ocena posledica zakona?

To je korišćenje podataka i rezultata analiza u svrhu utvrđivanja pozitivnih i negativnih posledica zakona/propisa.

- Treba da bude što potpunije i tačnije, s opravdanim trošenjem resursa (vreme, radna snaga, novac)
- Kada se vrši OPZ ? Pre i za vreme izrade nacrti i posle primene

Koristi se za:

- Pобољшanje donošenja političkih odluka
- Pобољшanje regulativnih instrumenata
- Smanjenje regulativnih instrumenata

Kako se vrši priprema za ocenu posledica zakona?

- Definisanje ciljeva i očekivanih rezultata
- Utvrđivanje obima OPZ i kriterijuma koji će se ispitivati
- Izbor primenjivih metoda i tehnika
 - Izrada scenarija/primeri iz života – Primer iz Indije
 - Skupljanje potrebne statistike/drugih informacija

Kriterijumi koje treba imati u vidu kada se vrši OPZ

- Postizanje cilja
- Praktičnost
- Jasnoća
- Troškovi po
 - Državni budžet
 - Privredu, mala-srednja preduzeća, stanovništvo, itd.
 - Socijalni troškovi
- Spajanje sa/zavisnost od drugih propisa / primeri iz života

Nadležnost i učestvovanje

- Ko je nadležan
 - Ko provodi koju ocenu
- Ko učestvuje (unutar i izvan organa uprave)
- I kada

Metode prikupljanja informacija

- Konsultacija
- Statistika
- Ankete
- Simulacije
- Iskustva drugih država

Rezultat ocene posledica zakona

Izveštaj, koji npr. sadrži:

- opis predviđenog propisa
- opis korišćenih metoda i informacija
- ocenu troškova, koristi i posledica
- informacije o verovatnim posledicama (troškovima i koristima) za različite društvene grupe
- predloge o smanjivanju troškova i poboljšanju pozitivnih efekata
- predlozi korekcija, planiranje primene, strategija informisanja, itd.

Kome je namenjena ocena posledica zakona

Ko treba da dobije OPZ i u kom obliku:

- Direktni učesnici u izradi nacrtu propisa (sva dokumenta)
- Ministar (sažetak i sva dokumenta)
- Vlada (sažetak i sva dokumenta)
- Parlament (obično samo sažetak)

Krajnji rezultat ocene posledica zakona

Politička odluka u kojoj se

- Iz dobrih ili
 - loših razloga
- rezultati ocene posledica zakona
- uzimaju ili
 - ne uzimaju u obzir

Хвала на пажњи

Никола Мирковић,

nikola.mirkovic@merr.gov.rs