

STUDIJA O UNAPREĐENJU ZAKONODAVNOG PROCESA U REPUBLICI SRBIJI



STUDIJA O UNAPREĐENJU
ZAKONODAVNOG PROCESA
U REPUBLICI SRBIJI

Za izdavača:
Dr Mike Falke

**Urednik i koordinator
izrade Studije:**
Dragana Ćurčija

Recenzenti:
Mr Gordana Lazarević
Prof. dr Vladan Petrov

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u saradnji sa:



Kingdom of the Netherlands



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia



CNP
centar za novu politiku

Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji

Autori:

Dobrosav Milovanović

Nemanja Nenadić

Vladimir Todorčić

Uporedne analize:

Ksenija Mihovar Globokar
(Služba za zakonodavstvo Slovenije)

Bastian Jantz
(Univerzitet u Potsdamu)

Vedran Đulabić
(Pravni fakultet u Zagrebu)

Beograd, Jun 2012

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Sadržaj

Uvodne reči	9
Uvodna razmatranja	13
Metodologija	15
Rezime	17
Zahvalnost	21

POGLAVLJE 1.

Zakonodavni proces – opšti pregled

Rezime	27
1. Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa	29
1.1. Uvod	29
1.2. Osnovna obeležja državnog uređenja i pravnog sistema u Srbiji	29
1.3. Učesnici u zakonodavnom procesu	32
1.3.1. Narodna skupština	32
1.3.2. Predsednik Republike	33
1.3.3. Vlada	33
1.3.4. Državna uprava	34
1.3.5. Narodna banka Srbije	35
1.3.6. Zaštitnik građana	35
1.3.7. Nezavisna regulatorna i kontrolna tela	36
1.3.8. Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava	37
1.3.9. Ustavni sud i sudovi	38
1.4. Zakonodavna politika, utvrđivanje strateških opredeljenja (polaznih osnova) za zakone i pokretanje zakonodavnog postupka	39

1.5.	Postupak pripreme i usvajanja predloga zakona kada je predlagač Vlada	44
1.5.1.	Plan rada i izveštaj o radu Vlade	45
1.5.2.	Priprema nacрта zakona	46
1.6.	Postupak usvajanja predloga zakona u Narodnoj skupštini	54
1.6.1.	Plan rada Narodne skupštine	54
1.6.2.	Način rada i odlučivanja u Narodnoj skupštini – opšti pregled	55
1.6.3.	Postupci za donošenje zakona i drugi postupci	57
1.7.	Proglašenje zakona i ponovno odlučivanje o zakonu	67
1.8.	Izvornici i objavljivanje akata Narodne skupštine	68
1.9.	Stupanje na snagu i zabrana povratnog dejstva	72
1.10.	Sprovođenje zakona	73
1.10.1.	Podzakonski (opšti) akti za sprovođenje zakona	73
1.10.2.	<i>Ex post</i> analiza, praćenje stanja	78
1.11.	Kapaciteti kao jedna od osnovnih pretpostavki kvalitetnog zakonodavnog postupka	78
2.	Preporuke	83
2.1.	Opšte preporuke	83
2.2.	Preporuke u vezi s pokretanjem zakonodavnog procesa	85
2.3.	Preporuke u vezi sa izradom zakona	86
2.4.	Preporuke u vezi sa usvajanjem zakona	89
2.5.	Preporuke u vezi sa objavljivanjem, stupanjem na snagu i dostupnošću zakona	89
2.6.	Preporuke u vezi sa sprovođenjem zakona	90

POGLAVLJE 2.

Učešće zainteresovanih strana i javnosti u zakonodavnom procesu

Rezime	99	
1.	Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa	100
1.1.	Uvod	100
1.2.	Propisi o javnim raspravama	102
1.3.	Praksa sprovođenja javnih rasprava	113
1.4.	Javne rasprave na pokrajinskom i lokalnom nivou	117
2.	Uporedna analiza	121
2.1.	Nemačka	121
2.2.	Slovenija	122
2.3.	Hrvatska	124
2.4.	Regulativa i praksa javnih rasprava u nekoliko evropskih država i ideje za izmenu stanja u Republici Srbiji	126
3.	Preporuke	130

POGLAVLJE 3.

Regulatorna reforma i moderne zakonodavne tehnike

Rezime	139
1. Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa	140
1.1. Uvod	140
1.2. Metodološka pravila za izradu propisa	148
1.2.1. Jedinствена metodološka pravila za izradu propisa	148
1.2.2. Metodologija za izradu podzakonskih propisa	155
1.3. Analiza efekata propisa (AEP)	159
1.3.1. Pojam i karakteristike analize efekata propisa	159
1.3.2. Adekvatno korišćenje AEP pri izradi propisa	161
1.3.3. Pravni i institucionalni okvir i praksa u Srbiji	163
1.4. Pojam uklanjanja i pojednostavljenja propisa	175
1.5. Propisi sa ograničenim rokom važenja („propisi zalazećeg sunca“) i praćenje primene zakona (<i>ex post</i> analiza)	180
1.6. Institucionalni okvir za moderne zakonodavne tehnike	182
2. Preporuke	185
2.1. Jedinствена metodološka pravila	186
2.2. Analiza efekata propisa	187
2.3. Propisi sa ograničenim rokom važenja i praćenje primene zakona	190
3. Perspektive razvoja regulatornog sistema i standardi kojima bi trebalo težiti	191

POGLAVLJE 4.

Međuinstitucionalni odnosi i koordinacija

Rezime	197
1. Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa	198
1.1. Uvod	198
1.2. Odnos Narodne skupštine i predsednika Republike	199
1.3. Odnosi Vlade i organa državne uprave s predsednikom Republike	201
1.4. Odnos Narodne skupštine i Vlade	202
1.5. Odnosi Narodne skupštine i organa državne uprave, drugih državnih organa, organizacija i tela	207
1.6. Odnos Vlade i organa državne uprave	208
1.7. Međusobni odnosi organa državne uprave	214
1.8. Odnosi Zaštitnika građana sa Narodnom skupštinom i drugim organima	217
1.9. Odnosi organa Republike Srbije sa organima autonomne pokrajine	220

1.10.	Odnosi organa Republike Srbije i teritorijalne autonomije sa organima jedinica lokalne samouprave	221
1.11.	Međusobni odnosi organa jedinica lokalne samouprave	223
1.12.	Odnos Narodne banke Srbije sa Narodnom skupštinom, Vladom i državnim organima i organizacijama	223
1.13.	Odnos Ustavnog suda sa Narodnom skupštinom, državnim i drugim organima i organizacijama i postupci pred Ustavnim sudom	225
2.	Uporedna analiza	230
2.1.	Nemačka	230
2.2.	Slovenija	232
2.3.	Hrvatska	233
3.	Preporuke	236

POGLAVLJE 5.

Usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije

Rezime	243
1. Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa	244
1.1. Uvod	244
1.2. Usklađivanje propisa	245
1.3. Institucionalni okvir i ovlašćenja	247
1.4. Normativni okvir usklađivanja zakonodavstva – <i>ex ante</i> kontrola usklađivanja	250
2. Uporedna analiza	254
2.1. Nemačka	254
2.2. Slovenija	255
2.3. Hrvatska	257
3. Preporuke	261
3.1. Preporuke za usklađivanje propisa sa pravom EU i njihovim sprovođenjem	261
3.2. Preporuke za jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za proces harmonizacije sa pravnim tekovinama EU	261

PRILOZI

Prilog 1 – Upitnik	265
Prilog 2 – Lista korišćenih dokumenata	267

Milica Delević,

direktorka Kancelarije za evropske integracije
Vlade Republike Srbije

Poštovani,

Pred vama se nalazi *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa* u Republici Srbiji koja predstavlja jedan od ključnih rezultata u dosadašnjoj realizaciji projekta „Podrška sprovođenju pravnih reformi u Republici Srbiji“. Cilj ovog projekta je unapređivanje funkcionalnosti i održivosti tog procesa kao osnove za jačanje vladavine prava u našoj zemlji. Proces pristupanja Evropskoj uniji se zasniva na postepenom usklađivanju i preuzimanju evropskih pravnih tekovina u nacionalni zakonodavni sistem. Unapređivanje i osavremenjivanje nacionalnog zakonodavstva predstavlja šansu za poboljšanje konkurentnosti države kandidata i preduslov je za nesmetano preuzimanje obaveza i korišćenje prava koja proističu iz članstva u EU.

Republika Srbija je započela proces sistematskog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU 2003. godine kada je usvojen prvi Akcioni plan. Od 2008. godine ovaj proces je značajno unapređen usvajanjem Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u EU (NPI) koji je predvideo dinamiku usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU do kraja 2012. U ovom periodu usvojen je veliki broj zakona i podzakonskih akata kojim su brojni standardi EU preuzeti u domaći pravni sistem. Evropska komisija je u svom Mišljenju o zahtevu Republike Srbije za članstvo u EU prepoznala ovaj napredak. Istovremeno, ukazano je na neophodnost daljeg poboljšanja zakonodavnog procesa sa posebnim naglaskom na veću transparentnost i rano uključivanje zainteresovanih aktera prilikom izrade propisa, dalje unapređivanje procedure usvajanja zakona u Narodnoj skupštini, procenu regulatornog i finansijskog uticaja i administrativnih preduslova za primenu pojedinih propisa.

Na osnovu navedenog mišljenja Evropske komisije, Republika Srbija je u martu ove godine dobila status kandidata za pristupanje EU. Naredni korak će biti otpočinjanje pregovora o pristupanju EU. Do kraja ove godine Vlada bi trebalo da usvoji novi NPI za period 2013–2017. godine koji će umnogome predstavljati osnov za

izradu pregovaračkih pozicija Republike Srbije u predstojećim pristupnim pregovorima sa EU.

Sprovođenje ovog projekta i preporuke koje se nalaze u ovoj studiji u bliskoj su vezi s navedenom dinamikom pristupanja EU i predstavljaju značajan doprinos nastavku sveopšteg unapređivanja zakonodavnog procesa u Republici Srbiji.

Dr Milica Delević

Majk Falke,

vođa projekta „Podrška sprovođenju pravnih reformi u Republici Srbiji“

Transformacija Srbije u socijalno i ekološki uravnoteženu tržišnu privredu i odgovarajuća reforma pravnog sistema usklađenog sa standardima Evropske unije, bitni su preduslovi za dalji proces evropskih integracija. U cilju dalje podrške reformama u Srbiji, u okviru srpsko-nemačke razvojne saradnje, otpočela je realizacija projekta „Podrška pravnim reformama u Republici Srbiji“ čije je težište aktivnosti, između ostalog, i na sistemskim reformama zakonodavnog procesa.

Proces evropskih integracija, u najvećoj meri, predstavlja usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije. Intenzivne reforme i veliki broj usvojenih propisa predstavljaju izazov za državnu administraciju, ali i društvo u celini, u meri u kojoj su stvoreni preduslovi da se odgovori na složene zahteve evropske agende i nove standarde koji se integrišu u sistem.

GIZ Projekat za pravnu reformu je omogućio uključivanje svih zainteresovanih strana u dijalog, s ciljem poboljšanja zakonodavnog procesa u Srbiji. Rezultat takvog pristupa je *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, koju su podržali brojni stručnjaci i institucije u Srbiji. Štaviše, ona uključuje i uporedne analize zakonodavnog procesa Nemačke, Slovenije i Hrvatske.

Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji rezultat je zajedničkog rada Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Projektna grupe za unapređenje zakonodavnog procesa i stručnog tima za izradu *Studije*. *Studija* sagledava celokupan zakonodavni proces u Republici Srbiji sa teoretsko-pravnog, institucionalnog, praktičnog i uporednopravnog aspekta. Posmatran kroz prizmu zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, akademske zajednice, poslovne zajednice i organizacija civilnog društva, proces izrade i usvajanja zakona analiziran je kroz različitost iskustava ovih učesnika i njihovih predloga za unapređenje.

Ova studija označava početak zajedničkog rada na unapređenju zakonodavnog procesa, samim tim što sadrži preporuke za izmene postojećeg zakonodavnog procesa. U tom smislu, pozdravljam dalji rad Projektne grupe i izražavam zahvalnost svim članovima na dosadašnjim rezultatima: Srđanu Mikoviću, Vojkanu Simiću, Vladani Jović, Nenadu Iliću, Srđanu Majstoroviću, Sanji Mrvaljević Nišavić, Gradimiru Nenadoviću, Darku Radojičiću, Snežani Govedarici, Saši Markoviću, Suzani Otašević, Miri Prokopijević, Mileni Banović, Radmili Milivojević, Nermini Ljubović i Milici Subotić.

Posebno bih zahvalio i našim stranim ekspertima koji su autori uporednih analiza, uključenih u *Studiju*: Bastijanu Jancu, Univerzitet u Potsdamu (Nemačka), Kseniji Mihovar Globokar, Služba za zakonodavstvo (Slovenija), Vedranu Đulabiću, Pravni fakultet (Hrvatska). Takođe, želim da se zahvalim stručnjacima u Srbiji, na njihovim naporima i dragocenom doprinosu u izradi *Studije* – vođi stručnog tima, prof. Dobrosavu Milovanoviću, kao i Vladimiru Todoriću i Nemanji Nenadiću.

Na kraju, želeo bih da izrazim duboku zahvalnost Dragani Ćurčiji, projektnom menadžeru GIZ projekta za pravnu reformu, na izuzetnoj energiji i posvećenosti organizaciji i rukovođenju čitavim procesom izrade ove studije.

Verujem da ćemo kroz već postignute rezultate, i one koji tek predstoje, omogućiti kontinuirane reforme zakonodavnog procesa, kao jednog od osnovnih preduslova vladavine prava u Srbiji.

Dr Mike Falke

Uvodna razmatranja

Unapređenje zakonodavnog procesa predstavlja jedan od ključnih elemenata sveobuhvatnog reformskog procesa u Republici Srbiji, na putu ka uspostavljanju demokratskih institucija, zaštite i ostvarivanja ljudskih prava, poštovanja i zaštite prava manjina, uspostavljanja funkcionalne tržišne ekonomije, koji su preduslov za unapređenu ekonomsku i socijalnu sliku društva.

Već dvanaest godina, Srbija je jasno opredeljena ka izgradnji demokratske, pravne i tržišno orijentisane države. Potvrda napretka Srbije na tom putu ogleda se i u dobijanju statusa kandidata za članstvo u EU, 1. marta 2012. godine. Da bi sprovela promene na unutrašnjem planu i harmonizaciju s pravom EU, Srbija je prošla kroz intenzivan proces zakonodavnih promena. Usvojeni su novi, izmenjeni i dopunjeni brojni zakoni, kao i drugi propisi, i tako stvoren povoljniji pravni ambijent. Međutim, istovremeno su uočeni i mnogi problemi u vezi sa izradom, usvajanjem i sprovođenjem propisa, koje je neophodno prevazići.

U Analitičkom izveštaju koji prati saopštenje Evropske komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu EU (Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, od 12. oktobra 2011. godine) ističe se da je neophodno posvetiti više pažnje kvalitetu zakona. U vezi s tim, ukazano je na potrebu unapređenja strateškog planiranja i međuinstitucionalne saradnje. Pored toga, detaljnije regulisanje učešća zainteresovanih strana i javnosti, odnosno veća transparentnost zakonodavnog procesa, uz odgovarajuću analizu efekata propisa i neophodne institucionalne kapacitete, obezbedilo bi potpuniju sprovodivost zakona i drugih propisa.

Pravni sistem Srbije još uvek je opterećen pravnim rešenjima koja nisu u skladu sa stvarnim potrebama i mogućnostima države i društva, zatim međusobnom neusklađenošću propisa, kao i nedoslednom upotrebom pravne terminologije. Problemi u vezi sa sprovođenjem propisa ometaju ostvarivanje prava i interesa, povećavaju troškove primene i usporavaju aktivnosti privrednih subjekata, građana i državnih organa.

U Republici Srbiji i dalje su na snazi mnogi propisi koji su nastajali u različitim fazama državnog uređenja, tokom druge polovine prošlog veka. S druge strane, prelazak na model tržišne privrede, rast bruto nacionalnog proizvoda i zaposlenosti, potpunije ostvarivanje i zaštita prava građana i stvaranje preduslova za članstvo u

EU, zahtevali su intenzivnu zakonodavnu aktivnost, koja se odvijala od otpočinjanja reformi, krajem 2000. godine.

Novi propisi često su usvajani neprimerenom brzinom, zbog čega nisu u potpunosti uvažene realne okolnosti i mogućnosti. Stoga su pojedine oblasti prerregulisane, nedovoljno regulisane ili uređene neusklađenim normama. Time je otvoren i prostor za pravnu neizvesnost koja dovodi do neostvarivanja ili otežanog ostvarivanja prava i obaveza, usporavanja privredne aktivnosti, povećanja troškova primene propisa, usmeravanja poslovanja ka „sivoj ekonomiji“, kao i podsticanja korupcije. Rezultati sveobuhvatne reforme propisa (SRP) usmerene ka unapređenju kvaliteta propisa i stvaranju ušteda privredi, uklanjanjem ili izmenom (pojednostavljenjem) propisa, umanjeni su stupanjem na snagu velikog broja novih propisa, u relativno kratkom periodu, koji su stvorili dodatne troškove za poslovanje u Srbiji.

Kontinuirano unapređenje zakonodavnog procesa jedan je od najznačajnijih instrumenata za upravljanje pokrenutim društvenim promenama i preduslov za ostvarivanje principa vladavine prava i poverenja u institucije države.

Zbog uočenih nedostataka u zakonodavnom procesu i potrebe za unapređenjem njegovih pojedinih faza, naročito u uslovima ubrzane zakonodavne aktivnosti u procesu evropskih integracija, odnosno harmonizacije sa pravnim tekovinama EU, u okviru bilateralne razvojne saradnje Republike Srbije i Savezne Republike Nemačke, otpočela je realizacija projekta „Podrška sprovođenju pravnih reformi u Republici Srbiji“, u periodu 2011–2018, sa prvom fazom u trajanju od 2011–2013. godine.

Prva komponenta projekta posvećena je sistemskom unapređenju zakonodavnog procesa.

Radi sagledavanja izazova i poteškoća sa kojima se suočavaju učesnici u zakonodavnom procesu, u bliskoj saradnji s neposrednim partnerom projekta, Kancelarijom za evropske integracije Vlade Republike Srbije, otpočela je priprema sveobuhvatne analize ovog procesa u Republici Srbiji, po utvrđenoj metodologiji. Cilj zajedničkog pristupa jeste sagledavanje zakonodavnog procesa u celini – iz ugla stvaralaca javnih politika i donosilaca političkih odluka, pravosuđa, organizacija civilnog društva, poslovne i akademske zajednice i drugih ciljnih grupa. Samo na taj način, moguće je prikazati verodostojnu sliku ovog procesa, kao i sagledati njegove prednosti i nedostatke. Takođe, time se omogućava i uspostavljanje usaglašene platforme za sistemsko delovanje i unapređenje procesa izrade, usvajanja i sprovođenja zakona i, samim tim, izvesnije ostvarivanja prava i obaveza utvrđenih propisima kako za građane, tako i za privredu, što je osnovni preduslov pravne sigurnosti uopšte.

Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji rezultat je višemesečnog konsultativnog rada, analize i istraživanja na različitim nivoima organa vlasti, kao i sa nevladinim sektorom, poslovnom i akademskom zajednicom. *Studija* je uključila i analize drugih međunarodnih organizacija koje su aktivne u ovoj oblasti.

Rad na izradi *Studije* predvodila je Projektna grupa za unapređenje zakonodavnog procesa, koja je formalno uspostavljena u septembru 2011. godine. Projektnu grupu čine predstavnici Narodne skupštine, Ministarstva pravde, Ministarstva finansija, Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Kancelarije za evropske integracije, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Generalnog sekretarijata Vlade, Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, Privredne komore Srbije i Saveta stranih investitora. Projektna grupa imala je višestruku funkciju tokom izrade *Studije*: međuinstitucionalno usaglašavanje, davanje strateških smernica za unapređenje zakonodavnog procesa, kao i predlaganje reformskih aktivnosti u tom pravcu.

Za potrebe izrade *Studije* oformljen je stručni tim: prof. dr Dobrosav Milovanić, vođa stručnog tima (Udruženje za javnu upravu), mr Vladimir Todorčić (Centar za novu politiku) i Nemanja Nenadić (Transparentnost Srbija) uz koordinaciju projektnog menadžera GIZ Kancelarije za pravnu reformu, Dragane Ćurčije.

Na taj način, rad na *Studiji* omogućio je koordinaciju i zajednički doprinos odgovarajućih državnih institucija, privatnog i nevladinog sektora, odnosno svih činilaca koji bi trebalo da učestvuju u određivanju i sprovođenju javnih politika.

Zakonodavni proces u Srbiji analiziran je na nivou pravnog i institucionalnog okvira, prakse, i uporednih iskustava tri države – Savezne Republike Nemačke, Slovenije i Hrvatske. Pri tome, svi problemi razmatrani su uzimajući u obzir osobenosti i bliskosti pravnih sistema, kao i postojećih rešenja u tim državama, koja mogu dati smernice za unapređenje zakonodavnog procesa u Srbiji. Takođe, uporedne analize izrađene su na osnovu analize zakonodavnog i institucionalnog okvira, kao i prakse i postojećih rešenja u tim državama, poredeći ih sa praksom zakonodavnog procesa u Srbiji. Da bi se sagledala rešenja iz ugla nemačkih institucija, sa nadležnostima u zakonodavnom procesu, rezultati studijske posete Projektno grupe Berlinu (jun 2012) u fazi pripreme finalne verzije *Studije*, takođe su uključeni u ovaj tekst.

Rezultati istraživanja prakse u procesu izrade, usvajanja i sprovođenja zakona predstavljali su okosnicu u izradi *Studije*. Projektni tim intervjuisao je znatan broj sagovornika iz zakonodavne i izvršne vlasti, pravosuđa, organizacija građanskog društva, akademske i poslovne zajednice.

Ispitanici su, na osnovu postojeće prakse, kao i ankete pripremljene u okviru projekta (upitnik) iznosili svoja iskustva u različitim fazama zakonodavnog procesa: od inicijative za izradu zakona do sprovođenja i kontrole sprovođenja zakona. Osim toga, iznosili su i svoja iskustva vezana za pojedine segmente zakonodavnog procesa: učešću javnosti i zainteresovanih strana u zakonodavnom procesu, regulatornoj reformi i primeni modernih zakonodavnih tehnika, institucionalnoj i međuinstitucionalnoj saradnji u ovom procesu i harmonizaciji sa pravnim tekovinama EU. Ujedno, ovi segmenti predstavljaju i poglavlja *Studije*. Na osnovu rezultata istraživanja i ocenjivanja ovih segmenata i faza zakonodavnog procesa, dobijene su ocene, koje su i svojevrсни indikatori za osnovne izazove u okviru zakonodavnog procesa. U tom smislu, ocene su sledeće: zakonodavni proces – opšti pregled (2,75); učešće javnosti i zainteresovanih strana (2,63); savremene zakonodavne tehnike (analiza uticaja propisa) (1,97); institucionalna i međuinstitucionalna saradnja (2,36); harmonizacija sa pravnim tekovinama EU (3,13). Sagovornici su ukazivali na pozitivne i negativne aspekte zakonodavnog procesa i sopstvena iskustva u tom procesu. U velikoj meri, ovaj vid istraživanja je pomogao da se definišu smernice za dalji rad na *Studiji*.

Jedan od zaključaka istraživanja jeste da pojedine faze i postupci u zakonodavnom procesu zahtevaju detaljniju analizu, posebno ako se ima u vidu simptomatično ponavljanje neujednačene prakse u tom ciklusu, što ukazuje ili na nedovoljnu regulisanost materije ili na nepostojanje kadrovskih, informatičkih, finansijskih i drugih pretpostavki za sprovođenje. Na osnovu uporednih analiza, predloga intervjuisanih sagovornika i Projektna grupe, uobličene su i konačne preporuke sadržane u *Studiji*.

Takođe, prilikom izrade *Studije*, obavljani su i brojni razgovori sa predstavnicima međunarodne i donatorske zajednice u Srbiji i inostranstvu, koji na direktan i indirektan način učestvuju u sprovođenju različitih aktivnosti u vezi sa zakonodavnim procesom u Srbiji ili u svojoj državi.

Nijedna od faza u zakonodavnom procesu ne može se posmatrati izolovano. Interakcija institucija, međusobna povezanost faza i postupaka i njihovo uzajamno delovanje, zahtevaju celovito sagledavanje procesa i sistemski pristup daljim reformama u ovoj oblasti. Zakonodavni proces je zbog svoje slojevitosti u komunikaciji i koordinaciji, indikator sistema i mnogobrojnih odnosa u državnim institucijama i društvu uopšte. *Studija* je otvorila brojna pitanja, istovremeno ih objedinjujući na jednom mestu.

Nadamo se da će *Studija* uspeti da, u što većoj meri, odgovori na ključna pitanja u procesu daljeg unapređenja zakonodavnog procesa u Srbiji, odnosno, da ukaže na njegove pozitivne i negativne strane te, na osnovu definisanih preporuka, omogućiti prevazilaženje postojećih problema.

Stepen svesti, u političkom i društvenom kontekstu, umnogome će odrediti dinamiku neophodnih reformi, na putu ka efikasnom pravnom sistemu, za koji je jedna od ključnih pretpostavki unapređen zakonodavni proces.

Izazovi sa kojima se suočavaju učesnici u zakonodavnom procesu odnose se na različite faze i postupke u okviru tog procesa. U okviru istraživanja sprovedenog za potrebe izrade *Studije*, često je ukazivano na činjenicu da Srbija ima uspostavljen sistem na pravnom i institucionalnom nivou, ali da praksa ukazuje na brojne nedostatke i nedovoljnu regulisanost pojedinih postupaka koji otvaraju prostor za različita tumačenja, neujednačeno delovanje ili poteškoće u kasnijem sprovođenju, što sve utiče na pravnu sigurnost.

S obzirom na to da se *Studija* bavi analizom zakonodavnog procesa u celini – od inicijative za donošenje/izmenu zakona do kontrole sprovođenja zakona, razmatrana su pitanja položaja i nadležnosti učesnika, načina utvrđivanja i spovođenja zakonodavne politike, utvrđivanja strateških opredeljenja za zakone i pokretanje zakonodavnog postupka, postupka pripreme i usvajanja predloga zakona, postupka usvajanja predloga zakona u Narodnoj skupštini, pitanja proglašenja zakona i ponovnog odlučivanja o zakonu, te objavljivanja, stupanja na snagu i mogućeg povratnog dejstva zakona. Ukazano je na brojne pretpostavke za efikasno sprovođenje zakona, u smislu neophodnosti uvažavanja realnih okolnosti pri njihovoj izradi, organizacionih i materijalnih pretpostavki, ali i kadrovskih kapaciteta za njihovu realizaciju. Svi ti aspekti zakonodavnog procesa sagledani su i kroz uporednopravnu prizmu, što je omogućilo i odgovarajuće sagledavanje mogućih rešenja i preporuka za unapređenje.

Jedna od ključnih pretpostavki kvalitetnih zakona jeste način uređenja i poštovanja normi i standarda koji se odnose na zakonodavni proces. Uređenje postupka učešća zainteresovanih strana osnovni je činilac transparentnog zakonodavnog procesa. Javna rasprava jedan je od najprisutnijih instrumenata uključivanja javnosti u proces. Stoga su stepen uređenosti tog postupka, praksa i iskustva u sprovođenju javnih rasprava na svim nivoima, od nacionalnog i pokrajinskog do lokalnog, ključni faktori za unapređenje ove faze zakonodavnog procesa. Na uporednopravnom nivou ukazano je na uređen pristup uključivanja javnosti u zakonodavni proces zakonskim regulisanjem materije lobiranja. Legitimitet propisa proističe iz mogućnosti učešća subjekata u procesu razmatranja i odlučivanja o regulatornim rešenjima. Pravna i faktička mogućnost primene propisa utiču na krajnje efekte.

Imajući u vidu da se regulativni proces danas odvija u okruženju intenzivnih promena, neophodno je projektovati moguće i očekivane ishode tih promena, u periodu koji se odnosi na vremensko trajanje propisa. Ekonomski i finansijski problemi utiču na reformu regulatornih politika, u smislu rešavanja problema vezanih za neefikasne regulatorne mere. Stoga je usvajanje propisa uz primenu odgovarajućih regulatornih mera od suštinskog značaja za održiv rast i realizaciju ciljeva u okviru Evropske strategije 2020. Analiza efekata propisa promovira izradu javne politike zasnovane na činjenicama, kroz razmatranje mogućih uticaja odluka i konsultativni proces.

U Srbiji je intenzivna zakonodavna aktivnost, uslovljena značajnim reformskim aktivnostima od 2000, proizvela povećanu regulaciju i administraciju, što je uticalo na troškove sprovođenja. Uz nedovoljno regulisanu međuinstitucionalnu saradnju i ograničene resurse, načela dobre regulatorne prakse nisu uvek mogla da budu primenjena. Kvalitet zakonodavnog postupka u velikoj meri zavisi od međuinstitucionalnih odnosa i koordinacije ključnih učesnika u procesu i to na svim nivoima vlasti. Značaj strateškog planiranja, postojanja i javnosti zakonodavnog plana, kao i unapređenje konsultacija u njegovom sprovođenju, naročito je značajno i u kontekstu obaveza, mogućnosti i dinamike usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. Taj proces podrazumeva celishodnost i održivost stepena prenosa pravnih tekovina EU, uz očuvanje koherentnosti propisa i visok stepen sprovođenja, što predstavlja veliki izazov, imajući u vidu broj usvojenih propisa u poslednjoj deceniji.

Srbija je dobila status kandidata za članstvo u EU 1. marta 2012. i počela je da se priprema za naredni korak u procesu evrointegracija – dobijanje datuma početka pregovora o članstvu. U tom svetlu, strateško planiranje daljeg procesa usklađivanja sa pravnim tekovinama EU veoma je značajno, naročito u pogledu budućih izazova pred administracijom u Srbiji.

Regulatorna reforma podrazumeva višedimenzionalan pristup koji uključuje deregulaciju, reregulaciju, pojednostavljenje regulative i izgradnju institucija. Održiva regulatorna reforma mora biti deo šireg programa makroekonomskih i mikroekonomskih promena, kao i suštinskih promena u pogledu upravljanja javnim poslovima. Ona prevazilazi javne politike i formalne pravne instrumente, jer su uloga i stil regulative ukorenjeni u tradiciji, resursima, interesima i organizaciji vlasti i stoga je svakako značajan činilac u menjanju odnosa između države, tržišta i društva.

Takav pristup podrazumeva ostvarenje sledećih strateških ciljeva, na kojima bi trebalo da se zasnivaju dalje reforme u ovoj oblasti:

- 1) Pored strateškog dokumenta o regulatornoj reformi koji usvaja Vlada, treba razmotriti mogućnost usvajanja Rezolucije Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, odnosno o normativnoj delatnosti.

Na ovaj način obezbedila bi se sinergija političkog faktora i stručnih znanja, čime bi se povećala (politička) podrška utvrđenim principima i rešenjima, a time i održivost predviđenog modela. Takođe, na osnovu svoje pozicije u sistemu, Vlada nije u mogućnosti da drugim ovlašćenim predlagачima zakona utvrđuje pravila postupanja u okviru zakonodavnog procesa. Neophodno je obezbediti da Rezolucija i Strategija predvide usklađena rešenja, što pretpostavlja blisku međuinstitucionalnu saradnju. Pored Strategije

i Rezoluciju bi mogao da prati odgovarajući akcioni plan, kojim bi se predvidele aktivnosti, njihovi nosioci, rokovi za preduzimanje i pokazatelji uspešnosti.

- 2) Regulacija celokupnog zakonodavnog procesa (faze, učesnici, odgovornost) usvajanjem jedinstvenog zakona ili izmenama i dopunama odgovarajućih propisa i akata.

Da bi se povećao kvalitet zakonodavnog procesa i rezultirajućih propisa, pravilima bi se (drugačije) uredili ili razradili: uočavanje problema i njihovih uzroka u određenoj oblasti, utvrđivanje polaznih osnova (eventualno i strateškog dokumenta) i koncepta zakona, pitanja u vezi s pokretanjem i tokom zakonodavnog procesa, konsultacije i javna rasprava relevantnih učesnika, međuinstitucionalna koordinacija i saradnja državnih organa, korišćenje modernih zakonodavnih tehnika, usvajanje i objavljivanje zakona i drugih propisa, dostupnost i izrada prečišćenih tekstova, sprovođenje i poštovanje zakona, kao i ponovno praćenje i ocena stanja, na osnovu unapred definisanih pokazatelja.

- 3) Razrada pravila u vezi sa pripremom, usvajanjem, javnim objavljivanjem i implementacijom zakonodavnog plana i obezbeđenje mehanizama za njegovo poštovanje.

Objavljivanje planova regulatornih aktivnosti povećalo bi učesće i odgovornost svih učesnika u planiranju i zakonodavnom procesu. Ono je preduslov pravne sigurnosti, jer obezbeđuje predvidivost promena pravnog okvira za poslovanje i blagovremeno prilagođavanje regulisanih subjekata tim promenama. Takođe, Vlada treba da pripremi dugoročnije planove regulatornih aktivnosti. Ovakav proces planiranja trebalo bi da omogući koordinisanje regulatornih odluka, planiranje javnih rasprava i efikasniju izradu analize efekata propisa. Neophodno je pravovremeno sagledati uticaj zakona na delokrug rada različitih organa i obavestiti ih o potrebi da učestvuju u izradi zakona, kako bi uključili najposposobnije stručnjake i mogli da menjaju propise koji utiču na obavljanje poslova iz njihovog delokruga. Ključnu ulogu u tom postupku ima Generalni sekretarijat prilikom pripreme zakonodavnog plana.

- 4) Uvođenje koncepta polaznih osnova za izradu zakona. Analizom stanja trebalo bi utvrditi probleme i njihove uzroke u određenoj oblasti i predvideti regulatorne instrumente koji bi obezbedili njihovo optimalno rešavanje. To podrazumeva da bi na početku zakonodavnog procesa trebalo definisati ciljeve u određenoj oblasti, mere koje se predviđaju i očekivane efekte (naročito koristi).
- 5) Detaljno uređenje načina obrazovanja, funkcionisanja i odgovornosti radnih grupa za izradu propisa.
- 6) Detaljno uređenje procesa učesća zainteresovanih strana i javnosti u zakonodavnom procesu.

Precizno definisati pojam, svrhu, minimalan sadržaj i rokove za javnu raspravu i javno slušanje, jasne kriterijume za učesće u ovim aktivnostima,

obaveštavanje stručne i zainteresovane javnosti, kao i način postupanja sa dobijenim predlozima i objavljivanje rezultata javne rasprave i javnog slušanja. Da bi se javnost i zainteresovane strane uključile u konsultacije od samog početka do kraja zakonodavnog procesa preduslov je da predlagač pripremi jasne polazne osnove. Takođe, u skladu s pitanjima koja se uređuju zakonom, potrebno je unaprediti proces konsultacija sa užim teritorijalno-političkim jedinicama i reprezentativnim predstavnicima privrednih i drugih strukovnih organizacija u zakonodavnom procesu.

- 7) Postepeno uvođenje obaveze procene uticaja propisa za po jedan ili nekoliko ključnih zakona po resoru. Analiza efekata propisa (AEP) trebalo bi da se odvija simultano sa procesom pripreme zakona uz poštovanje unapred definisanih kriterijuma za sprovođenje celovite ili delimične AEP.
- 8) Dalje jačanje saradnje Kancelarije za regulatornu reformu i AEP, Kancelarije za evropske integracije i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. Obezbeđivanje celovitog sagledavanja obaveze, mogućnosti i tempa usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, sa realnim potrebama i sposobnostima, ostvarivanjem neposrednih pozitivnih efekata, kao i s potrebom i obavezom da se obezbedi usklađenost sa Ustavom i međusobna usklađenost povezanih zakona i drugih propisa.
- 9) U toku postupka pripreme nacrtu zakona, neophodno je pripremiti i odgovarajuće podzakonske akte (nacrt) i priložiti ih uz predlog zakona, odnosno, ukoliko to nije moguće, trebalo bi utvrditi obavezu davanja obrazloženja za to, kao i obavezu da se prilože osnovne smernice za izradu konkretnih podzakonskih opštih akata. Na taj način bi se članovi Vlade, odnosno poslanici obavestili o svim elementima koji su značajni za određenu oblast društvenog života.
- 10) Trebalo bi uvesti obavezu izveštavanja o sprovođenju zakona. U tom smislu u izveštaju o AEP trebalo bi jasno definisati pokazatelje na osnovu kojih će regulatorno telo pratiti ključne efekte primene propisa, način prikupljanja podataka i obaveštavanja javnosti o primeni propisa. Na taj način bi se obezbedila pouzdana osnova za praćenje stanja i oblikovanje politike Vlade, odnosno moguću novu regulatornu intervenciju.
- 11) Obezbeđenje održivog besplatnog pristupa bazi propisa građanima, privredi i drugim nadržavnim i državnim subjektima.
- 12) Analiza broja, znanja i veština službenika koji rade na normativnim i analitičkim poslovima, analiza organizacije obavljanja normativnih i analitičkih poslova u organima državne uprave i definisanje plana kontinuiranog stručnog usavršavanja relevantnog kruga službenika, naročito u oblastima modernih zakonodavnih tehnika; sprovođenje propisa i njihovog usklađivanja s pravnim tekovinama EU.
- 13) Obezbeđenje odgovarajućih finansijskih sredstava za sve faze zakonodavnog procesa, a naročito za informatizaciju, analizu efekata propisa, radne grupe i stručno usavršavanje.

Zahvalnost

Izrada ove studije podrazumevala je konsultacije sa širokim krugom sagovornika iz zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, privrede, akademske zajednice, organizacija civilnog društva, donatorske zajednice, odnosno svih onih koji na bilo koji način učestvuju u uobličavanju ili sprovođenju zakonodavnih politika, ili podržavaju reforme u ovoj oblasti.

Za podršku u izradi ove studije želimo da se zahvalimo svima koji su se odazvali našem pozivu i pružili značajne informacije o stanju zakonodavnog procesa u praksi, na osnovu pripremljenog upitnika:

Vlatku Ratkoviću, Srđanu Mikoviću, Radoju Ceroviću (Narodna skupština), Gradimiru Nenadoviću, Darku Radojičiću (Republički sekretarijat za zakonodavstvo), Tamari Stojčević, Saši Markoviću (Generalni sekretarijat Vlade), Vladani Jović (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu), Vojkanu Simiću (Ministarstvo pravde), Dušanu Protiću (Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede), Nenadu Iliću, Zori Ilić (Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja), Draganu Kneževiću (Ministarstvo rada i socijalne politike, Uprava za rodnu ravnopravnost) Srđanu Majstoroviću, Sanji Mrvaljević Nišavić (Kancelarija za evropske integracije), Miri Prokopijević, Branku Raduloviću, Đorđu Vukotiću (Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa), Ivani Ćirković, Nataliji Adžić (Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom), Snežani Antonijević (Služba za upravljanje kadrovima), Dragiši Slijepčeviću (Ustavni sud), Vidi Petrović Škero (Vrhovni kasacioni sud), Mirku Petroviću, Dejanu Deviću (Narodna banka Srbije), Rodoljubu Šabiću (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti), Robertu Sepiju (Kancelarija Zaštitnika građana), Neveni Petrušić, Milovanu Bataku (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti), Zoranu Ćiroviću (Komisija za hartije od vrednosti), Sanji Jovičić, Irini Tomić (Službeni glasnik), Radmili Milivojević, Nermini Ljubović, Ireni Milojević (Privredna komora Srbije), Nebojši Atanackoviću, Draganu Marjanoviću (Unija poslodavaca), Ani Firtel, Milici Subotić, Jeleni Lazarević (Savet stranih investitora), Amaliji Pavić (Američka privredna komora), Đorđu Staničiću, Maji Stojanović (Stalna konferencija gradova i opština), Jovanu Ćiriću, Vladimiru Čoloviću, Oliveru Nikoliću (Institut za uporedno pravo), Jeleni Perović (Udruženje pravnika Srbije), Dragani Boljević, Marku Šariću (Društvo sudija Srbije), Blaženki Stojanović (Udruženje za javnu upravu Srbije), Milanu

Simiću, Adisu Berberoviću, Tatjani Pavlović Križanić (NALED), Ivanu Kneževiću (Evropski pokret), Milanu Antonijeviću (YUCOM), Marku Paunoviću (Centar za liberalno-demokratke studije), Sanji Popović Pantić (Udruženje poslovnih žena Srbije) i Saši Gajinu (Centar za unapređenje pravnih studija).

U toku izrade *Studije*, obavljene su brojne konsultacije sa predstavnicima međunarodnih organizacija i diplomatskih misija u Srbiji, koji u okviru svojih aktivnosti pružaju podršku reformama u ovoj ili srodnim oblastima. Saradnja na nivou donatorske zajednice u Srbiji naročito je značajna, jer, imajući u vidu ograničena sredstva, zajednički pristup doprinosi efikasnosti i efektivnosti u korišćenju raspoloživih fondova. U tom smislu, naročito bismo želeli da zahvalimo Ambasadi Kraljevine Holandije na značajnom doprinosu izradi ove studije. Takođe, želeli bismo da zahvalimo na sugestijama i informacijama koje će omogućiti efikasnije sprovođenje ove studije u budućnosti:

Lu Breforu (Svetska banka), Jolandi San Hose, Bjanki Vandepute, Veri Morandini (Delegacija EU u Republici Srbiji), Srđanu Gligorijeviću, Vladanu Avramoviću, Sanji Torov (Ambasada Velike Britanije), Helen Bartmans, Aleksandri Kalinić (Ambasada Kraljevine Holandije), Rut van Rijn, Dajani Faloni, Predragu Dejanoviću, Novaku Pešiću, Gizbertu fon Haugvicu (Misija OEBS u Srbiji), Marti Ahler, Jevgeniji Avetisovoj (OEBS, Odeljenje za demokratske institucije i ljudska prava – ODIHR), Džozefu Lofteru, Dragani Stanojević, Dušanu Vasiljeviću (USAID, Projekat za bolje uslove poslovanja), Elen Keli, Aleksandru Đureinoviću i Mileni Živković (USAID).

Takođe, značajan doprinos u završnoj fazi izrade *Studije* dale su i određene institucije u Saveznoj Republici Nemačkoj, prilikom posete Projektne grupe za unapređenje zakonodavnog procesa Berlinu, u junu 2012. godine. Stoga bismo želeli da se zahvalimo: Johani Brigeman (Savezno ministarstvo za privrednu saradnju i razvoj) Aneti Beringer, Elke Šade (Savezno ministarstvo pravde), Kirsten Šol (Savezno ministarstvo ekonomije i tehnologije), Renate Augštajn (Savezno ministarstvo porodice, starijih, žena i omladine), Gotfridu Konkendorfu, Bastianu Roteu (Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova), Hildegard Repelmundu, Tobiasu Baumanu (Nemačka asocijacija privrednih i industrijskih komora), Tomasu Hadameku, Kristini Cigenhorn (Bundestag) i Štefanu Naundorfu (Kancelarija saveznog kancelara).

Konačno, posebnu zahvalnost dugujemo kolegama i saradnicima, koji su, na osnovu dugogodišnjeg profesionalnog iskustva, učestvovali u komentaranju sadržaja *Studije*, odnosno pružali podršku u završnoj fazi uređivanja koncepta. Zahvaljujemo se: nezavisnom ekspertu Gordani Lazarević, Vladanu Petrovu (Pravni fakultet u Beogradu), Nenadu Šebeku (CDRSEE) i Biljani Stupar (Prosvetni pregled).

Problemi:

Zakonodavni plan se ne objavljuje i ne odražava do kraja strateške prioritete Vlade i realne mogućnosti za usvajanje zakona

Nedostaci u vezi sa sastavom, načinom funkcionisanja, finansiranjem i odgovornošću radnih grupa

Nedovoljna znanja i veštine neophodni za kvalitetan zakonodavni proces

Nepotpuna koordinacija i saradnja relevantnih nosilaca zakonodavnog procesa

Korišćenje hitnog postupka kada za to ne postoje opravdani razlozi

Povremeno narušavanje usklađenosti pravnog sistema prilikom izmena i dopuna propisa

Nepoštovanje rokova za donošenje ili nedonošenje podzakonskih opštih akata koji su preduslov primene zakona

Nepostojanje zakona o lobiranju

Preporuke:

Usvajanje strateških dokumenata Narodne skupštine i Vlade

Institucionalno uređenje zakonodavnog procesa

Informatizacija zakonodavnog procesa

Dogradnja upravljačkog sistema

Utvrdjivanje pravila u vezi s obrazovanjem i funkcionisanjem radnih grupa za izradu zakona (način uspostavljanja, metodologija rada, odgovornost za rad, način finansiranja)

Pravovremena izrada podzakonskih akata, naročito u slučaju kada primena zakona zavisi od njihovog donošenja ili navođenje razloga zbog kojih nisu dostavljeni

Obezbeđenje organizacionih kapaciteta

Funkcionalna analiza kadrovskih kapaciteta i obezbeđenje kontinuiranog stručnog usavršavanja

Obezbeđenje finansijskih kapaciteta

Jačanje odgovornosti za sprovođenje i rezultate zakonodavnog procesa

**Analiza potreba i inicijativa
za donošenje zakona**

***Ex post* analiza**

**Polazne osnove
(strateška opredeljenja)**

Sprovođenje zakona

Koncept zakona

Stupanje na snagu

Nacrt zakona

Objavljivanje zakona

Predlog zakona

Proglašenje zakona

**Usvajanje
u Narodnoj skupštini**

Legenda



Rezultati istraživanja prakse zakonodavnog procesa u Srbiji

Uporedne analize zakonodavnih procesa u Nemačkoj, Sloveniji i Hrvatskoj.

Poglavlje 1.

Zakonodavni proces – opšti pregled

Rezime

U ovom poglavlju predstavljene su opšte karakteristike zakonodavnog procesa u Republici Srbiji i faze kroz koje on prolazi. Najpre su istaknuta osnovna obeležja državnog uređenja i pravnog sistema. Vladavina prava koja počiva na neotuđivim ljudskim pravima ostvaruje se slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu. Ukazuje se na to da se prilikom usvajanja velikog broja zakona često ne uzimaju u obzir važeća načela i zakoni, što dovodi do njihove međusobne neusklađenosti, teškoća u vezi s tumačenjem i sprovođenjem, pravne nesigurnosti i nedovoljnog razumevanja vladavine prava.

Da bi se bolje razumeo postojeći zakonodavni proces analizirani su položaj i nadležnosti njegovih ključnih učesnika: Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Narodne banke, Zaštitnika građana i drugih nezavisnih regulatornih i kontrolnih institucija i tela, organa pokrajinske autonomije i lokalne samouprave, kao i Ustavnog suda i sudova.

Takođe, razmotreno je stanje u oblasti utvrđivanja i sprovođenja zakonodavne politike, utvrđivanja strateških opredeljenja za zakone i pokretanje zakonodavnog procesa. Uočeno je da polazne osnove nisu uvek definisane, da postoje strategije koje do kraja ne ispunjavaju relevantne standarde, nisu međusobno usklađene i/ili se ne sprovode u potpunosti. Utvrđivanje koncepta zakona nije pravilo, a materija lobiranja

nije zakonski uređena. Ukazano je na to da bi posebnu pažnju trebalo posvetiti političkoj odgovornosti u vezi sa zakonodavnim procesom, kao i koordinaciji u procesu utvrđivanja politika.

Posebno je analiziran postupak pripreme i usvajanja predloga zakona. Iako je predviđen relativno širok krug ovlašćenih predlagača, najveći broj zakona koji se predlaže i usvaja u Skupštini potiče od Vlade, što je uobičajena praksa u uporednom pravu. Stoga je ovaj postupak sagledan iz ugla Vlade kao predlagača. U ovom delu detaljnije su razmotrena sledeća pitanja: planiranje i izveštavanje; nadležnost organa i radne grupe; oblik i sadržina nacrt zakona, njegova priprema, kao i obavezni prilozi; pribavljanje mišljenja i dostavljanje nacrt zakona Vladi; tok sednice odbora, odnosno Vlade i utvrđivanje predloga zakona.

Radi boljeg razumevanja postupka usvajanja predloga zakona u Narodnoj skupštini, dat je prikaz planiranja rada u vezi sa zakonodavnim postupkom, kao i opšti pregled načina rada i odlučivanja u Narodnoj skupštini. Naročita pažnja posvećena je postupku za donošenje zakona i sledećim elementima: obliku i sadržaju zakona; toku sednice odbora i Narodne skupštine i odlučivanju o predlogu zakona; kao i amandmanima i hitnom postupku.

Detaljno su razmotrena pitanja proglašenja i ponovnog odlučivanja o zakonu. Takođe, izvršena je analiza objavljivanja zakona, njegovog stupanja na snagu, kao i moguće povratno dejstvo zakona.

Svetsko okruženje i dalji naponi za dobijanje članstva u EU, predstavljaju dodatni podsticaj za nastavak aktivnosti na unapređenju zakonodavnog procesa. Pri tome, težište provere formalnog usklađivanja propisa premeštaće se ka ocenjivanju njihovog sprovođenja i poštovanja u praksi, što može proizvesti i odgovarajuće sankcije. Stoga je fazi sprovođenja zakona posvećena posebna pažnja, naročito u pogledu podzakonskih (opštih) akata i *ex post* analize.

Nakon analize obeležja svih faza zakonodavnog procesa, posebno su sagledani organizacioni, kadrovski i finansijskih kapaciteti, kao jedna od osnovnih pretpostavki za obezbeđivanje kvaliteta ovog procesa.

S obzirom na to da razmena međunarodnog iskustva omogućava ubrzani transfer znanja, lakše uključenje u tokove razvoja u okruženju i obezbeđuje neprekidan priliv ideja, metoda i tehnika, predstavljena su i uporedna iskustva koja, uz uvažavanje nacionalnih specifičnosti pravnog sistema, mogu poslužiti kao dobar primer za unapređenje zakonodavnog procesa u Republici Srbiji.

Imajući u vidu značaj zakonodavnog procesa za obezbeđenje kvaliteta zakona, činjenicu da njegova uspešnost zavisi od optimalne kombinacije pravnih, političkih, ekonomskih, organizacionih znanja, veština i mera uopšte, kao i u odgovarajućoj oblasti društvenog života posebno, trebalo bi pravno i institucionalno urediti celokupan zakonodavni proces (sve faze ciklusa), relevantne učesnike (koji učestvuju u izradi zakona ili se konsultuju) i obezbediti njihovu sinergiju – uvesti obavezu međusobnog obaveštavanja. Ovim pravilima uredila bi se (drugačije) ili razradila sledeća pitanja: uočavanje problema i njihovih uzroka u određenoj oblasti, utvrđivanje polaznih osnova (eventualno i strateškog dokumenta), koncepta zakona, pitanja u vezi s pokretanjem i tokom zakonodavnog procesa, konsultacije i javna

rasprava relevantnih učesnika, međuinstitucionalna koordinacija i saradnja državnih organa, korišćenje modernih zakonodavnih tehnika, usvajanje i objavljivanje zakona i drugih propisa, dostupnost i izrada prečišćenih tekstova, sprovođenje i poštovanje zakona, kao i ponovno praćenje i ocena stanja, na osnovu unapred definisanih pokazatelja.

1. Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa

1.1. Uvod

Pravna država, odnosno vladavina prava predstavlja jednu od ključnih karakteristika savremenih država. Podvrgavanje države, odnosno njenih organa pravnim normama praćeno je dugotrajnom borbom s različitim stepenom uspešnosti. Tako se proces izgradnje pravne države i parlamentarizma u Srbiji intenzivirao krajem 19. veka i može se smatrati dovršenim usvajanjem Ustava iz 1903. godine. Od tada, načelo zakonitosti čini sastavni deo pravnog poretka Srbije kao samostalne države ili dela Jugoslavije, istina s različitim stepenom kvaliteta propisa i njihovog sprovođenja u praksi.

Srbija je dobila status kandidata za članstvo u EU 1. marta 2012. godine.¹ Tokom poslednje decenije, odražavajući uvođenje tržišnog modela privrede, razvoj demokratije, unapređenu zaštitu ljudskih prava i harmonizaciju s pravom EU, usvojeni su novi i izmenjeni i dopunjeni brojni zakoni i drugi propisi. Ipak, još uvek postoji prostor za unapređenje vladavine prava, transparentno i efikasno upravljanje državnim poslovima. Takođe, uočeni su i problemi u vezi sa izradom, usvajanjem i sprovođenjem propisa. Promenjeno svetsko okruženje (ekonomska kriza), kao i pripremanje za članstvo u EU, zahtevaju nastavak aktivnosti na poboljšanju procesa izrade i usvajanja propisa, kao i njihovo usklađivanje unutar nacionalnog pravnog sistema i s pravnim tekovinama EU. Pri tome, težište će se od provere formalnog usklađivanja propisa premeštati ka ocenjivanju njihovog sprovođenja i poštovanja u praksi, što može proizvesti i odgovarajuće sankcije. U vezi s tim, neophodno je obezbediti odgovarajuća znanja i veštine za izradu kvalitetnih propisa i, naročito, za njihovo uspešno sprovođenje.

1.2. Osnovna obeležja državnog uređenja i pravnog sistema u Srbiji

Odredbom člana 3. Ustava Republike Srbije² propisano je da je vladavina prava osnovna pretpostavka Ustava i da počiva na neotuđivim ljudskim pravima. Vladavina prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu.

¹ Videti: www.seio.gov.rs

² „Službeni glasnik RS“, broj 98/06.



Iako su državni organi i nosioci javnih ovlašćenja vezani načelom zakonitosti pri donošenju odluka i postupanju, praksa je pokazala da treba unaprediti poštovanje ovog načela i ravnopravnosti pred zakonom, da bi se povećao stepen usklađenosti sa evropskim principima donošenja upravnih akata, naročito u smislu veće pravne sigurnosti i predvidljivosti.³

Prilikom rešavanja problema, političko-administrativni milje u Srbiji previše se oslanja na usvajanje novih zakona, koji se često izrađuju užurbano, bez uzimanja u obzir postojećeg pravnog sistema. Ovaj pristup doveo je do neusklađenih zakona, teškoća u vezi s tumačenjem i sprovođenjem zakona, pravne nesigurnosti i nedovoljnog razumevanja vladavine prava. Veće ulaganje u organizaciona znanja i sposobnosti moglo bi da smanji zavisnost od pravnih instrumenata kao glavnog načina rešavanja javnih problema.⁴

Odredbom člana 4. Ustava propisano je da je pravni poredak jedinstven. Uređenje države počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Sudska vlast je nezavisna.

Sistem vlasti je u osnovi parlamentarni sistem u kome Vlada proizlazi iz parlamentarne većine i politički je odgovorna Narodnoj skupštini,⁵ i gde Vlada može da predloži predsedniku Republike da raspusti Narodnu skupštinu. Pored toga, postoji i obeležje mešovitog sistema vlasti izraženog u neposrednom izboru predsednika Republike od strane građana.⁶

Hijerarhija domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata utvrđena je odredbom člana 194. Ustava. Pravni poredak je jedinstven, a najviši pravni akt je Ustav. Svi zakoni i drugi opšti akti moraju biti saglasni sa Ustavom. Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom. Zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Hijerarhija domaćih opštih pravnih akata utvrđena je odredbom člana 195. Ustava. Svi podzakonski opšti akti Republike Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni

³ SIGMA Assessment Serbia Civil Service and Administrative Law, April 2011, p. 5.

⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁵ U Nemačkoj takođe postoji parlamentarni sistem vlasti, kroz instituciju vlade koju predvodi kancelar (na federalnom nivou) ili premijer (na nivou federalnih jedinica). Kancelaru, odnosno premijeru, potrebna je podrška parlamentarne većine i obično se on nalazi na čelu dvostranačke koalicione vlade. Za razliku npr. od nordijskih zemalja, manjinske vlade predstavljaju izuzetak u nemačkom političkom sistemu i vlade na oba nivoa generalno uživaju podršku kohezivne većine odgovarajućeg parlamenta. Međutim, „iako je većina političkih odluka u velikoj meri konsenzualna, put ka ostvarenju takvih odluka često je popločan ozbiljnim sukobima koji proističu iz npr. međustranačkog i unutarstranačkog nadmetanja, trvenja između vlade i opozicije ili između dva skupštinska doma“ (Burkhart/Lehnert 2008: 222).

⁶ S. Miković, „Međuinstitucionalna saradnja i odnos Narodne skupštine i Vlade Republike Srbije“, Unapređenje zakonodavnog procesa u Srbiji, *Izazovi evropskih integracija*, br. 18, Beograd, 2011.

ugovori moraju biti saglasni zakonu. Takođe, statuti, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni sa zakonom, a svi akti koje donose moraju biti saglasni njihovim statutima.



Načelo zakonitosti, kao obeležje pravne države, ima svoju materijalnu i formalnu dimenziju. U materijalnom smislu zakonitost podrazumeva da država za utvrđivanje svake obaveze odnosno prava građana i pravnih lica i određivanje njihovog obima mora imati osnov u zakonu. S druge strane, formalna zakonitost znači da akte države moraju donositi nadležni organi, u propisanom postupku i formi.

Jedna od ključnih karakteristika zakona i drugih propisa jeste njihov kvalitet. On podrazumeva više aspekata: pravni kvalitet (normativno-tehnički i jezički, pitanje preciznosti i razumljivosti normi), proceduralni (garantovanje demokratskog legitimiteta), suštinski (pravne norme bi trebalo da budu prilagođene rešavanju problema i da, u najširem smislu, ukupne koristi prevazilaze ukupne troškove), formalni (norme bi trebalo da budu usklađene, u okviru istog propisa, kao i sa ostalim propisima višeg i istog ranga hijerarhije u okviru pravnog sistema), u kvantitativnom smislu (izrada propisa predstavlja resurs koji ima svoju vrednost, pa bi ga trebalo koristiti samo kada je to neophodno), u kvalitativnom smislu (da se obezbedi ravnoteža između neophodne stabilnosti – da bi se izbeglo da se propisi suviše često menjaju – i prilagođavanja promenjenim okolnostima i potrebama).

Prema tome, prilikom izrade, predlaganja i usvajanja propisa, nadležni organi bi trebalo da poštuju načela:⁷ konzistentnosti,⁸ odgovornosti,⁹ transparentnosti,¹⁰ kao i načela neophodnosti, delotvornosti, ekonomičnosti i proporcionalnosti.¹¹

Kvalitet propisa zavisi od mnogih uslova: prihvaćenog modela političkog sistema i stepena poštovanja uspostavljenih načela i instituta, dostignutog nivoa ekonomskog razvoja, postojanja i stepena korišćenja savremenih zakonodavnih tehnika, kvaliteta i obima analitičke i normativne stručnosti i veština u državnim organima i javnom sektoru uopšte, raspoloživosti relevantnih informacija i drugo. Neke od ključnih pretpostavki kvalitetnih zakona jesu način uređenja i način poštovanja normi i standarda koje se odnose na zakonodavni proces.

⁷ Tako je npr. Radna grupa za bolju regulativu Velike Britanije 1997. utvrdila određena načela koja služe kao osnovna provera da li neki propis postiže cilj zbog kog je donet. Videti en.wikipedia.org/wiki/#cite_note-3.

⁸ Ovo načelo podrazumeva da je propis u skladu sa drugim propisima, kao i da propis doprinosi pravnoj sigurnosti i predvidljivosti. Prema Radnoj grupi za bolju regulativu Velike Britanije, načelo konzistentnosti podrazumeva da državna pravila i standardi moraju biti međusobno usklađeni i ravnopravno primenjeni.

⁹ Ovo načelo podrazumeva da propis jasno definiše odgovornost subjekata regulative i organa koji propis primenjuju, uključujući i organe nadležne za vođenje postupaka regulisanih propisom i organe nadležne za kontrolu i evaluaciju sprovođenja propisa. Prema Radnoj grupi za bolju regulativu Velike Britanije ovo načelo znači da bi regulatori trebalo da budu u mogućnosti da opravdaju odluke i da budu predmet nadzora javnosti.

¹⁰ Detaljnije se obrađuje u poglavlju o učešću zainteresovanih strana i javnosti u zakonodavnom procesu.

¹¹ Detaljnije se razmatraju u delu poglavlja o modernim zakonodavnim tehnikama posvećenom analizi efekata propisa.

1.3. Učesnici u zakonodavnom procesu

Da bi se bolje razumeli celokupan zakonodavni proces i pojedine njegove faze, kao i problemi koji se u vezi s tim pojavljuju, neophodno je prikazati osnovna obeležja položaja i nadležnosti njegovih ključnih učesnika.

1.3.1. Narodna skupština

Narodna skupština, kao najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti,¹² nadležna je da: donosi i menja Ustav; raspisuje republički referendum; potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja; donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije; usvaja budžet i završni račun Republike Srbije;¹³ kao i da u okviru svojih nadležnosti vrši i izbornu i kontrolnu funkciju u pogledu mnogih ključnih organa i funkcionera.

Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika¹⁴ koji imaju pravo da: predlažu zakone i druge akte; predlažu autentično tumačenje zakona; podnose amandmane na predloge zakona i drugih akata; učestvuju u raspravi i odlučivanju o predlogu zakona i drugih akata na sednicama Narodne skupštine i njenih radnih tela; učestvuju u podnošenju predloga za raspisivanje referenduma o pitanjima koja se uređuju zakonom; podnose predlog za sprovođenje javnog slušanja o pitanjima od javnog interesa; predlažu izmene i dopune predloženog dnevnog reda. Iz reda narodnih poslanika u Narodnoj skupštini obrazuju se poslaničke grupe.¹⁵

Narodna skupština obrazuje stalna radna tela, a može obrazovati i privremena radna tela. Stalna radna tela su odbori¹⁶ koji se obrazuju za: razmatranje predloga zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini; sagledavanje stanja vođenja politike od strane Vlade; praćenje izvršavanja zakona i drugih opštih akata od strane Vlade i drugih državnih organa i tela.¹⁷ Pored matičnih odbora, koji razmatraju zakone u zavisnosti od oblasti društvenog života koja je predmet uređivanja, poseban značaj u okviru zakonodavnog postupka ima Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, kao i Odbor za evropske integracije.¹⁸

¹² Član 98. Ustava i član 2. Zakona o Narodnoj skupštini („Službeni glasnik RS“, broj 9/10).

¹³ Član 99. Ustava.

¹⁴ Član 100. Ustava.

¹⁵ Članovi 30. i 40. Zakona o Narodnoj skupštini.

¹⁶ Član 27. Zakona o Narodnoj skupštini i čl. 41. i 44. Poslovnika Narodne skupštine – prečišćen tekst („Službeni glasnik RS“, broj 20/12).

¹⁷ Radi razmatranja pojedinih pitanja iz svog delokruga i pripreme predloga o tim pitanjima, odbor može obrazovati pododbor, a predsednik odbora posebnu radnu grupu. Oni ne mogu samostalno istupati, osim ako nadležni odbor drukčije ne odluči. U radu radnih tela po pozivu mogu učestvovati naučnici i stručnjaci. Predsednik Narodne skupštine, na predlog radnog tela, može angažovati naučne ili stručne institucije, kao i naučnike i stručnjake, radi proučavanja pojedinih pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine.

¹⁸ Članovi 48. i 64. Poslovnika Narodne skupštine. Zakonodavni odbor održao je 156, a Odbor za evropske integracije 55 sednica prema Izveštaju o radu Službe Narodne skupštine za period od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, Narodna skupština, Beograd, 2012, str. 37.

Stručne i druge poslove za potrebe Narodne skupštine obavlja Služba Narodne skupštine¹⁹ koja, pored ostalog: izrađuje tekstove usvojenih zakona i drugih opštih akata, radi objavljivanja; priprema i čuva izvornike zakona i drugih opštih akata koje donosi Narodna skupština; priprema predloge akata i druge materijale, na zahtev narodnih poslanika i radnih tela Narodne skupštine; prikuplja, obrađuje, čuva i daje na korišćenje i razmenu informativno-dokumentacione materijale potrebne za rad narodnih poslanika, radnih tela Narodne skupštine i poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini.²⁰

1.3.2. Predsednik Republike

Predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije.²¹ Predsednik je nadležan, pored ostalog, da ukazom proglašava zakone, u skladu sa Ustavom, i ovlašćen je da vrati Skupštini zakon na ponovno razmatranje.²²

1.3.3. Vlada

Vlada je kao nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji²³ nadležna da: utvrđuje i vodi politiku; izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine; donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona; predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kad ih podnese drugi predlagač; usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom; vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom.

Radi davanja mišljenja i predloga u vezi s pitanjima iz nadležnosti Vlade i usklađivanja stavova organa državne uprave pre razmatranja nekog predloga na sednici, uključujući i predlog zakona, Vlada obrazuje stalna radna tela.²⁴ Takođe, Vlada obrazuje i povremena radna tela, radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti i davanja predloga, mišljenja i stručnih obrazloženja.²⁵ Stalna radna tela Vlade obrazuju se Poslovníkom Vlade.

¹⁹ Član 68. Zakona o Narodnoj skupštini.

²⁰ Član 293. Poslovníka Narodne skupštine.

²¹ Član 111. Ustava i član 1. Zakona o predsedniku Republike („Službeni glasnik RS“, broj 111/07).

²² Članovi 112. i 113. Ustava.

²³ Član 122. Ustava i član 1. Zakona o Vladi („Službeni glasnik RS“, br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 i 16/11).

²⁴ Stalna radna tela – odbori učestvuju u pripremi sednice Vlade ili razmatraju pitanja o kojima se ne odlučuje na sednici Vlade. Članovi stalnih radnih tela su članovi Vlade, a pored njih to mogu biti državni sekretari i lica koja Vlada postavlja u organe državne uprave, čiji su poslovi u delokrugu stalnog radnog tela. Članove stalnih radnih tela imenuje Vlada, tako da članovi Vlade čine većinu (čl. 9, 10. i 11. Poslovníka Vlade, „Službeni glasnik RS“, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 i 37/11).

²⁵ Član 33. Zakona o Vladi.

Stručne i druge poslove²⁶ za potrebe Vlade obavlja Generalni sekretarijat.²⁷

Vlada uredbom osniva službe za stručne ili tehničke poslove za svoje potrebe ili za poslove zajedničke za sve ili više organa državne uprave, i propisuje njihovo uređenje i delokrug.²⁸ Poseban značaj iz aspekta zakonodavnog postupka imaju Kancelarija za evropske integracije²⁹ i Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa.³⁰

Vlada kojoj je prestao mandat može vršiti samo tekuće poslove i ne može predlagati Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte niti donositi propise, izuzev ako je njihovo donošenje vezano za zakonski rok ili to nalažu potrebe države, interesi odbrane ili prirodna, privredna ili tehnička nesreća.³¹

1.3.4. Državna uprava

Državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi.³² Ona je deo izvršne vlasti, a u upravne poslove, u okviru prava i dužnosti Republike Srbije,³³ koje obavlja, spadaju: učestvovanje u oblikovanju politike Vlade, praćenje stanja, izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, inspekcijski nadzor, staranje o javnim službama, razvojni poslovi i ostali stručni poslovi. Organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade.³⁴

Državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije, koji se obrazuju i čiji se delokrug utvrđuje Zakonom o ministarstvima, odnosno drugim zakonima.

Uređenje organa državne uprave regulisano je Zakonom o državnoj upravi. Ministarstvo se obrazuje za poslove državne uprave u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti. Ministarstvom rukovodi ministar.³⁵

²⁶ To su, pored ostalih, sledeći poslovi: priprema akte kojima Vlada nadzire, usmerava i usklađuje rad ministarstava i posebnih organizacija i stara se o njihovom izvršavanju; stara se o izvršavanju akata Vlade kojima ona nalaže obaveze ministarstvima i posebnim organizacijama; ako ministarstva i posebne organizacije ne donesu propis u roku koji je određen zakonom ili opštim aktom Vlade, obaveštava Vladu o tome i predlaže joj rokove u kojima oni treba da donesu propis, a predlaže i rokove za donošenje propisa, ako nisu određeni zakonom ili opštim aktom Vlade; stara se o izvršavanju obaveza Vlade prema Narodnoj skupštini; obezbeđuje učestvovanje Vlade i njenih predstavnika u radu Narodne skupštine, obrađuje materijale za sednice Vlade i radnih tela Vlade.

²⁷ Član 29. Zakona o Vladi, član 4. Uredbe o Generalnom sekretarijatu („Službeni glasnik RS“, br. 75/05, 71/08 i 109/09) i Poslovnik Vlade.

²⁸ Član 31. stav 1. Zakona o Vladi.

²⁹ Uredba o osnivanju Kancelarije za evropske integracije („Službeni glasnik RS“, br. 126/07, 117/08, 42/10 i 48/10).

³⁰ Uredba o Kancelariji za regulatornu reformu i analizu efekata propisa („Službeni glasnik RS“, broj 89/10).

³¹ Član 17. Zakona o Vladi.

³² Član 136. Ustava.

³³ Član 1. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07 i 95/10).

³⁴ Organ uprave u sastavu ministarstva učestvuje u oblikovanju politike Vlade preko ministarstva.

³⁵ Ministarstvo može da ima jednog ili više državnih sekretara, koji pomaže ministru u okviru ovlašćenja koja mu on odredi. Ministar ne može ovlastiti državnog sekretara za donošenje propisa, niti za glasanje na sednicama Vlade.

Ministarstvo može da ima jedan ili više organa uprave u svom sastavu. Posebna organizacija obrazuje se za stručne i s njima povezane izvršne poslove čija priroda zahteva veću samostalnost od one koju ima organ u sastavu.³⁶ Naročiti značaj za zakonodavni proces ima Republički sekretarijat za zakonodavstvo.³⁷

1.3.5. Narodna banka Srbije

Narodna banka je centralna banka Republike Srbije. Ona je samostalna i podležu nadzoru Narodne skupštine, kojoj i odgovara. Narodnom bankom rukovodi guverner, koga bira Narodna skupština.³⁸

Narodna banka, pored ostalih, obavlja sledeće funkcije: utvrđuje i sprovodi monetarnu i deviznu politiku; upravlja deviznim rezervama; utvrđuje i sprovodi, u okviru svoje nadležnosti, aktivnosti i mere radi očuvanja i jačanja stabilnosti finansijskog sistema; uređuje, nadgleda i unapređuje nesmetano funkcionisanje platnog sistema; obavlja zakonom, odnosno ugovorom utvrđene poslove za Republiku Srbiju, ne ugrožavajući pri tome svoju samostalnost i nezavisnost.³⁹ Narodna banka Srbije ima i pravo predlaganja Narodnoj skupštini zakona iz svoje nadležnosti.⁴⁰

1.3.6. Zaštitnik građana

Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.⁴¹

Zaštitnik građana, pored ostalog: kontroliše poštovanje prava građana; kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave; inicira izmene i dopune zakona, predlaže donošenje zakona iz svoje nadležnosti; daje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja od značaja za zaštitu prava građana; može da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja koja se odnose na slobode i

³⁶ Članovi 22, 23, 24, 28. i 33. Zakona o državnoj upravi.

³⁷ Prema odredbi člana 24. Zakona o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, broj 16/11), Republički sekretarijat za zakonodavstvo obavlja stručne poslove koji se, pored ostalog, odnose na: izgrađivanje, praćenje i unapređenje pravnog sistema; obezbeđivanje usaglašenosti propisa i opštih akata u pravnom sistemu u postupku njihovog donošenja i staranje o njihovoj normativno-tehničkoj i jezičkoj valjanosti; nadzor nad objavljivanjem i staranje o objavljivanju propisa i drugih akata Vlade, ministarstava i drugih organa i organizacija za koje je to zakonom određeno; pripremu propisa koji se odnose na organizaciju i način rada Vlade i drugih propisa koji ne spadaju u delokrug ministarstava.

³⁸ Član 95. Ustava i član 2. Zakona o Narodnoj banci Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 72/03, 55/04, 85/05 i 44/10).

³⁹ Član 4. Zakona o Narodnoj banci Srbije.

⁴⁰ Član 72a Zakona o Narodnoj banci Srbije.

⁴¹ Član 138. Ustava i član 1. Zakona o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07).

prava građana; ovlašćen je da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu.⁴²

1.3.7. Nezavisna regulatorna i kontrolna tela

Ova tela predstavljaju relativno novu kategoriju u našem pravnom sistemu. Njihove karakteristike su višestruke: a) najpre, poseduju značajna javna ovlašćenja, koja mogu biti isključivo normativna, izvršna ili kontrolna, ili su veoma raznovrsna kombinacija navedenih ovlašćenja.⁴³ Posebno su značajna njihova regulatorna ovlašćenja koja, iako podzakonskog karaktera, bitno utiču na uređivanje odnosa u određenoj oblasti, što je u velikoj meri rezultat činjenice da im zakonodavac često prepušta značajan prostor za to; b) izdvajaju se u odnosu na klasične državne organe koji pripadaju nekoj od tri (ili više grana) vlasti, bilo tako što su izvan sastava države ili se nalaze u njenom sastavu, ali uživaju poseban status, koji karakteriše veći ili manji stepen nezavisnosti, odnosno samostalnosti; i c) označavaju se istim ili različitim nazivima, koji ne odražavaju uvek (u potpunosti) karakteristike njihovog statusa, što može uneti i određene zabune. Tako se npr. naziv agencija ili komisija, može koristiti da označi klasičan organ državne uprave u sastavu (Agencija za zaštitu životne sredine), posebnu organizaciju (Bezbednosno-informativna agencija), javnu agenciju u smislu Zakona o javnim agencijama (Agencija za privredne registre), posebne nezavisne državne organe (Agencija za bezbednost saobraćaja), organizacije s javnim ovlašćenjima da propisuju čitave procese i visoke kazne (Komisija za hartije od vrednosti, Komisija za zaštitu konkurencije), nezavisna tela kod kojih je regulatorna funkcija često praktično potpuno izvan kontrole (Agencija za elektronske komunikacije, Radiodifuzna agencija, Agencija za hemikalije, Agencija za stečajne upravnike), ustanove (Antidoping agencija) i, konačno, privredna društva (Agencija za kontrolu letenja, Agencija za zapošljavanje, Agencija za regionalni razvoj).

a) Regulatorna tela

Broj i vrste regulatornih tela s različitim stepenom nezavisnosti i/ili samostalnosti u Srbiji je znatno povećan, naročito od započinjanja reformi krajem 2000. godine. Ova tela se označavaju različitim imenima kao što su agencije, komisije i slično. Pri tome, mnoge agencije su u početku osnivane uredbama Vlade, da bi kasnije bio donet Zakon o javnim agencijama.⁴⁴ Međutim, ovaj zakon je postavio režim javnih agencija na veoma uopšten način, prepuštajući brojnim posebnim zakonima da urede specifičnosti njihovih statusa, uloga, nadležnosti i organizacije u odgovarajućim oblastima. Kako je već napomenuto, njihov značaj iz aspekta zakonodavnog postupka odnosi se ne samo na dimenziju sprovođenja zakona (u smislu donošenja podzakonskih

⁴² Članovi 17, 18, 19, 20, 21, 22. i 23. Zakona o zaštitniku građana.

⁴³ Tako npr. Agencija za borbu protiv korupcije vrši kontrolna, ali i normativna i izvršna javna ovlašćenja.

⁴⁴ Zakon o javnim agencijama („Službeni glasnik RS“ . br. 18/05 i 81/05).

opštih akata, pojedinačnih akata, nadzora nad poštovanjem propisa), već i na snažna regulatorna ovlašćenja kojima raspolažu u oblastima koje regulišu. Naime, zakonodavac često samo načelno uređuje ključna pitanja, čime prepušta regulatornim telima da bitno utiču na ponašanje, odnosno poslovanje, fizičkih i pravnih lica. U vezi sa ovim telima, osim pitanja o eventualnoj potrebi smanjivanja njihovog broja, pokreće se i pitanje odgovornosti za vršenje velikih ovlašćenja kojima raspolažu, posebno što njihov izbor nije neposredno povezan s rezultatom izborne volje građana, pa im mnogi autori negiraju demokratski kapacitet. Takođe, postavlja se pitanje da li treba promeniti ulogu resornog ministarstva, odnosno Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, u (preventivnom) nadzoru nad ustavnošću i zakonitošću njihovih regulatornih akata (npr. pravilnika).

b) Kontrolna tela

Pored Zaštitnika građana koji, kako je navedeno, uz pravo na zakonodavnu inicijativu ima mnoga kontrolna ovlašćenja, u Srbiji je, naročito u poslednjoj deceniji, osnovan veliki broj nezavisnih kontrolnih institucija i tela. Istina, često je izrada i usvajanje zakona koji uređuju njihov status i nadležnosti relativno dugo trajala. To se odnosi i na izbor lica koja se nalaze na njihovom čelu, ali i na obezbeđenje prostornih i kadrovskih pretpostavki za njihovo funkcionisanje. Uloga ovih tela prvenstveno je značajna za fazu sprovođenja zakona i drugih propisa. Međutim, zbog cikličnog karaktera zakonodavnog procesa kroz njihove aktivnosti dobijaju se i relevantni podaci značajni za definisanje polaznih osnova i izbor regulatornih instrumenata u početnoj fazi zakonodavnog procesa.

U kontrolna tela spadaju Fiskalni savet, Državna revizorska institucija, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Agencija za borbu protiv korupcije. Dosadašnja praksa je pokazala da funkcionisanje navedenih tela u velikoj meri zavisi od autoriteta, volje i snage lica koja se nalaze na njihovom čelu. Treba stvarati preduslove za stabilizaciju institucionalnih pretpostavki za njihovo kvalitetno funkcionisanje, kako njihovi rezultati ne bi zavisili od trenutnog stanja političkih odnosa i karaktera lica koja ih vode.

1.3.8. Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava

Građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, koje ostvaruju neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika.⁴⁵ Skupština autonomne pokrajine ima pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata.⁴⁶

Da bi se efikasnije i racionalnije ostvarivala prava i obaveze građana i zadovoljile njihove potrebe koje neposredno utiču na život i rad,⁴⁷ zakonom se obavljanje određenih

⁴⁵ Član 176. Ustava.

⁴⁶ Član 107. Ustava.

⁴⁷ Pojedina javna ovlašćenja mogu se zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima.

poslova iz nadležnosti Republike Srbije može poveriti autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave.⁴⁸

Autonomna pokrajina može odlukom poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti. Prava i obaveze autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave i ovlašćenja Republike Srbije i autonomnih pokrajina u nadzoru nad vršenjem poverenih nadležnosti uređuju se zakonom.

Pri obavljanju poverenih poslova državne uprave imao ci javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi državne uprave.⁴⁹ Vlada i organi državne uprave zadržavaju i posle poveravanja poslova državne uprave odgovornost za njihovo izvršavanje.⁵⁰

Organ državne uprave koji vrši nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja u obavljanju poverenih poslova državne uprave ima sva opšta ovlašćenja u nadzoru nad radom koja su ovim zakonom propisana.⁵¹ Nadzorni organ državne uprave dužan je da neposredno izvrši povereni posao ako bi neizvršenje posla moglo da izazove štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti.



Tokom poslednje decenije, za razliku od perioda stroge centralizacije koji je karakterisao devedesete godine prošlog veka, dolazi do sve izraženije teritorijalne decentralizacije i dekoncentracije poslova. Ova tendencija će se nastaviti i u narednom periodu, posebno imajući u vidu harmonizaciju s pravnim tekovinama EU. Međutim, da to ne bi proizvelo i negativne posledice na kvalitet izrade i sprovođenja podzakonskih opštih akata ovih teritorijalno-političkih jedinica i dovelo do neopravdano bitno različitog statusa građana i privrednih subjekata⁵² u zavisnosti od područja na kom žive ili posluju, neophodno je obezbediti odgovarajuće pravne, političke, kadrovske i materijalne pretpostavke.

1.3.9. Ustavni sud i sudovi

Ustavni sud je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode, a njegove odluke su konačne, izvršne i opšteobavezujuće.

⁴⁸ Član 137. Ustava.

⁴⁹ Poslovi državne uprave u vezi sa oblikovanjem politike Vlade ne mogu biti nikom povereni. Poslovi inspekcijskog nadzora mogu biti povereni jedino organima autonomne pokrajine, opštine, grada i Grada Beograda.

⁵⁰ Članovi 51–57. Zakona o državnoj upravi.

⁵¹ Organ državne uprave ovlašćen je da u vršenju nadzora nad radom: zahteva izveštaje i podatke o radu; utvrdi stanje izvršavanja poslova, upozori na uočene nepravilnosti i odredi mere i rok za njihovo otklanjanje; izdaje instrukcije; naloži preduzimanje poslova koje smatra potrebnim; pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti; neposredno izvrši neki posao ako oceni da se drukčije ne može izvršiti zakon ili drugi opšti akt; predloži Vladi da preduzme mere na koje je ovlašćena (član 47).

⁵² Primer problema u vezi sa decentralizacijom jeste utvrđivanje veoma različitih visina i načina obračuna naknada pravnim licima po istom osnovu u različitim jedinicama lokalne samouprave, bez razloga koji bi mogli da opravdaju takvu praksu. Na ovakav način, pravna lica se stavljaju u neravnotežan položaj. Još apsurdnija situacija postoji ako su delatnost ili nekretnine istog lica raspoređeni na području više jedinica lokalne samouprave, zbog čega to lice ima velike probleme u pogledu načina na koji bi trebalo da obračunava naknade.

Ovaj sud, pored ostalog, odlučuje o: saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima; saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom; saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom; saglasnosti statuta i opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom; saglasnosti opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnih ugovora sa Ustavom i zakonom.⁵³

Sudska vlast na teritoriji Republike Srbije je jedinstvena, sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Sudska vlast pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti, a osnivanje, organizacija, nadležnost, uređenje i sastav sudova uređuju se zakonom.⁵⁴

1.4. Zakonodavna politika, utvrđivanje strateških opredeljenja (polaznih osnova) za zakone i pokretanje zakonodavnog postupka



Od reformskih promena započetih 2000, Srbija ima izuzetno intenzivnu regulatornu aktivnost.⁵⁵ Glavni razlozi za to su reformske aktivnosti koje se sprovode na različitim nivoima vlasti i u različitim oblastima, kao i proces harmonizacije domaćeg zakonodavstva s propisima Evropske unije. U periodu (saziva Narodne skupštine) od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. usvojen je veliki broj zakona (807 zakona od čega oko 65% predstavlja ratifikaciju međunarodnih ugovora, 217 drugih opštih akata Narodne skupštine – odluka, rezolucija, imenovanja).⁵⁶ Ovako veliki broj zakona stvara probleme u vezi s međusobnim usklađivanjem, kao i u pogledu praćenja i primene od strane nadležnih organa, građana i privrednih subjekata. Takođe, praksa je pokazala da se u zakonodavnim postupcima ne može uvek do kraja sagledati generalna koncepcija pravnog sistema i zakonodavna politika s obzirom na to da nisu dovoljno razvijena pravila, organizacione i zakonodavne tehnike, kapaciteti i drugi preduslovi za dobre zakone.

U **Sloveniji** je Državni zbor (Skupština) usvojio Rezoluciju o normativnoj delatnosti, kao pravno-politički akt, koji je pružio adekvatnu političku podršku kvalitetnom normiranju. Rezolucija sadrži ocenu stanja i određuje politiku na području pripreme propisa. Posebno su uspostavljena

⁵³ Članovi 166. i 167. Ustava.

⁵⁴ Član 142. st. 1. i 2. i član 143. st. 1. i 2. Ustava.

⁵⁵ U ovom trenutku broj važećih propisa je 7.705, kao i 6.049 međunarodnih ugovora.

⁵⁶ Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine za period od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, str. 22. Prema statistici iz „Službenog glasnik RS“, od 1. januara 2008. do 8. februara 2012. usvojeno je ukupno 758 zakona i izmena i dopuna zakona, kao i 391 međunarodni ugovor. S druge strane, u istom periodu Vlada i pojedinačna ministarstva doneli su 7.261 podzakonskih opštih akata, dok bi ukupan broj ovih akata, ako bi se osim Vlade i ministarstava uključio i širi krug donosilaca (kao što su Narodna banka, agencije, fondovi, zavodi, Zaštitnik građana, Poverenik i sl.) iznosio 9.324.

polazišta i načela za pripremu propisa i određena svrha izrade i upotrebe analize efekata propisa, s kojom se dograđuje važeće uređenje ocene posledica, koje propis može da ima. U smernicama za saradnju sa stručnom i drugom javnošću kod pripreme i izvođenja propisa uspostavljena su načela i minimalne preporuke.

U Rezoluciji su navedene aktivnosti za poboljšanje delovanja državnih organa pri pripremi, donošenju i provođenju propisa s namerom daljeg razvoja opšte pravne i političke kulture, obezbeđenja pravne sigurnosti i time pravne države.

Rešenja za pripremu (dobrih) propisa usvojila je Vlada, odnosno Skupština. Dosledno sprovođenje u praksi trebalo bi da pokaže da li je načelna podrška politike bila ozbiljna i da li je državna uprava na odgovarajući način, u pogledu broja službenika i s aspekta stručnosti spremna za ostvarivanje ciljeva Rezolucije i Poslovnika Vlade.

Prvi znaci ostvarivanja mogli bi da se odraze u organizovanijem i realnijem planiranju rada Vlade koji bi sadašnju praksu suštinski promenio. Takođe, sazivanje sednica Vlade i njenih radnih tela, veliki broj tačaka dnevnog reda, proširenja i smanjenja, koja su pravilo a ne izuzetak, zabrana zapošljavanja kada nema dovoljno odgovarajuće osposobljenih državnih službenika, te nestimulativno uređivanje sistema nagrađivanja, ne ostavlja optimistička očekivanja za suštinske promene u oblasti pripreme (dobrih) propisa. Pesimističkoj oceni doprinosi i velika normativna aktivnost koja se izvodi usled usvajanja mera za izlazak iz finansijske i ekonomske krize, pa i nedostatak političke volje i odgovornosti za kvalitet propisa i delovanje pravne države.

Cilj Rezolucije jeste da se pokrene odgovornost svih subjekata za opštu pravnu kulturu, ugled države, opšte stanje društvenih odnosa i odgovornost za zajedničko dobro. Što je pravo u društvu više prihvaćeno i tretirano kao dragoceno dobro, to se pre može očekivati da će istovremeno jačati i osećaj i briga za pravnu sigurnost.



Imajući u vidu da zakoni predstavljaju najznačajniji instrument društvene regulacije i normativni izraz određene politike, konkretizacija i preciziranje politike u određenoj oblasti predstavlja polaznu tačku prilikom definisanja određenog propisa. U tom smislu, pitanje opšteg cilja zakona i cilja svake ključne odrednice, postavlja se na početku razmatranja zakonodavne inicijative, a odgovor je istovremeno artikulacija planiranog, odnosno željenog efekta propisa.

Kao značajno sredstvo za preduzimanje prvog koraka u definisanju politike određene regulatorne intervencije u praksi većine zemalja EU, javlja se instrument pod uobičajenim nazivom polazne osnove.⁵⁷ Reč je o konceptualizaciji osnovnih

⁵⁷ Primer takve prakse, istovremeno supstancijalno povezan sa pitanjem metodologije izrade propisa, jesu *Polazne osnove o Evropskom upravljanju (White Paper on European Governance)* iz 2001. godine. Ovaj dokument nastao je kao posledica suočavanja sa nedovoljnim poverenjem i podrškom institucijama Evropske unije od strane javnosti i građana zemalja članica, a predstavlja pokušaj definisanja osnovnih problema i mogućih pravaca njihovog rešavanja. Kao ciljevi su postavljeni otvorenost, participacija, odgovornost, delotvornost i kohezija, a poseban akcenat stavljen je na procedure pripreme propisa unutar institucija EU, koje bi bile otvorenije za javnost, proces konsultacija, veću fleksibilnost u izboru načina i instrumenata regulacije, kao i drugih metoda radi postizanja boljeg političkog odlučivanja, regulative i primene. Na osnovu ovog dokumenta usledila je intenzivna rasprava, ali i više novih akata, među kojima se može izdvojiti *Saopštenje Komisije o boljem zakonodavstvu (Commission Communication on better lawmaking, COM (2002) 275)*.

razmišljanja nosilaca odlučivanja u konkretnoj oblasti, povodom uočenih problema i mogućih rešenja, neformalnog je karaktera i predstavlja polaznu osnovu za proces šire konsultacije. Praksa primene ovog sredstva u definisanju problema i bitnih elemenata politike koja se predlaže, sastavni je i nezaobilazni deo prakse Evropske komisije, na početku postupka pripreme određene regulative.

Koristi koje pružaju polazne osnove, naročito u pogledu transparentnosti i demokratičnosti političkog procesa odlučivanja, značajne su i daleko prevazilaze trošak uloženog napora i vremena. Na taj način, pruža se početna informacija o uočenom problemu i mogućem rešenju i inicira prvi krug konsultativnog procesa, pre svega u odnosu na druge učesnike u procesu odlučivanja, u sklopu međuresorne koordinacije, ali i u odnosu na relativno širu javnost zainteresovanih strana. Ovaj instrument je direktno usmeren protiv koncepta „kabinetskih“ zakona, i predstavlja ekonomičan i jednostavan način da se u ranoj fazi suočavanja s nekim problemom, utiče na pravac kretanja koji vodi kvalitetnijem rešenju. Pored ostalog, takav pristup omogućava znatnu uštedu vremenskih, organizacionih, materijalnih i drugih resursa, koji se ulažu u zakonski projekat, za koji se naknadno ispostavi da sadrži neke suštinske protivrečnosti u pogledu imanentne zakonodavne politike.

Za odgovor na pitanje „Šta je (zakono)pisac hteo da kaže?“, prvenstveno mora da bude zadužen nosilac odlučivanja, koji je istovremeno i nosilac političke odgovornosti za takve odluke (resorna ministarstva). Stoga, praksa početka zakonodavne inicijative s konceptom koji sadrži osnovne elemente imanentne političke odluke, pored pozitivnog efekta u procesu postizanja kvalitetne zakonodavne politike, ima i pozitivni efekat u odnosu na unapređenje političke kulture i principa odgovornosti nosilaca javnih funkcija.⁵⁸

U oblastima u kojima se priprema zakon, nisu uvek definisana strateška opredeljenja (polazne osnove). Ukoliko nisu jasno prečišćena ključna pitanja zakonodavne politike u odnosu na oblast za koju se smatra da je potrebna određena zakonodavna intervencija, nije moguće sa uspehom realizovati dalji postupak izrade kvalitetnog zakonskog teksta.⁵⁹

Pored toga, u određenim oblastima Vlada je usvojila strateške dokumente. Trenutno u Srbiji postoji 101 strategija. Strategije bi trebalo da predstavljaju dokumente kojima se na sveobuhvatan i sistemski način sagledava stanje u određenoj oblasti, definišu osnovni ciljevi i principi i predlaže skup usklađenih mera koje je neophodno preduzeti da bi se prevazišli uočeni problemi. Takođe, uz strategiju se usvajaju i akcioni planovi koji utvrđuju očekivane rezultate, potrebne aktivnosti, rok za realizaciju, indikatore uspešnosti, nosioce aktivnosti i izvore finansiranja. Međutim, postoje strategije koje ne ispunjavaju u potpunosti navedene kriterijume, međusobno nisu usklađene i/ili se ne sprovode u potpunosti. Konačno, pre prelaska na izradu teksta zakona, trebalo bi utvrditi koncept zakona.

⁵⁸ D. Protić, „Izazov unapređenja kvaliteta nacionalnog zakonodavstva“, *Izazovi evropskih integracija*, broj 3/2009.

⁵⁹ *Isto.*

Pored navedenog, u intervjuima je ukazano i na to da pojedine odredbe izvesnog broja zakona nisu usvojene u potpunosti radi zadovoljavanja javnog interesa, već primarno da bi se realizovali interesi zainteresovanih strana ili određeni privatni interesi. U vezi s tim je i činjenica da materija lobiranja nije zakonski uređena, tako da se npr. postavlja pitanje prirode, faze i načina učešća zainteresovanih strana u zakonodavnom procesu. Takođe, zakonom nije utvrđen delokrug organa državne uprave za pripremu navedenog zakona. Konačno, od značaja za tok i rezultate zakonodavnog procesa jeste i njegov netransparentni deo koji se sastoji u partijskim koalicionim pregovorima i sporazumima. U vezi s tim, treba naglasiti političku odgovornost ovih subjekata za donete (političke) odluke u okviru zakonodavnog procesa.

U **Sloveniji** je materija lobiranja uređena Zakonom o integritetu i sprečavanju korupcije. Organ nadležan za praćenje lobiranja je Komisija za sprečavanje korupcije. Komisija vodi poseban registar lobista. Lobista može legalno da radi, ako je upisan u taj registar. Svakog januara lobista je dužan da dostavi komisiji i izveštaj o delatnosti lobiranja za prethodnu godinu.



Imajući u vidu domaću praksu i uobičajeni način razmišljanja, veoma je značajno da se u okviru zakonodavnog procesa jasno razlikuju utvrđivanje zakonodavne (preciznije rečeno – regulatorne) politike i sama izrada zakona (i drugih propisa). Takođe, neophodno je da se nedvosmisleno razjasni da se ove dve faze odvijaju po navedenom redosledu. Naime, izrada zakona ne bi trebalo da se koristi za utvrđivanje regulatorne politike. Upravo obrnuto, utvrđivanje regulatorne politike trebalo bi da prethodi fazi izrade zakona i drugih propisa.

U vezi s tim moguć je:

- a) institucionalni pristup – da se svaka od ovih faza poveri različitim institucijama;
- b) metodološki pristup – insistiranje da se: 1) najpre utvrdi regulatorna politika – što znači da se utvrde ciljevi i instrumenti za njihovo ostvarenje, a potom 2) da se izrađuje zakon i drugi propis.

Takođe, u procesu utvrđivanja politike postoji problem koordinacije. Stoga bi trebalo unaprediti koordinaciju između ministarstava i obezbediti usklađenost sa opštim ciljevima (Vlade), pri čemu važnu ulogu ima Generalni sekretarijat Vlade. U tom smislu, u Generalnom sekretarijatu obrazovan je Sektor za planiranje, nadzor, koordinaciju politika i poslove u vezi s procesom integracije u Evropsku uniju.

U **Hrvatskoj** saborski Poslovnik ne sadrži posebne odredbe o analizi interesa koji je u osnovi zakona. To se odvija u okviru tzv. prethodne rasprave koja se može sprovesti pre prvog čitanja određenog zakona. Odluku o pokretanju prethodne rasprave donosi Sabor zaključkom. Predlog za sprovođenje prethodne rasprave može podneti i ovlašćeni predlagač zakona. Prethodna rasprava sprovodi se u radnim telima i to na osnovu prikaza stanja u pojedinim područjima,

te izloženih teza o mogućim normativnim rešenjima, uz potrebna obrazloženja. Prethodna rasprava može se sprovesti i o razlozima za donošenje zakona, kao i o osnovnim pitanjima koja treba urediti zakonom.

U okviru izvršne grane vlasti Zakon o proceni učinaka propisa (ZPUP) predviđa mogućnost prethodnih aktivnosti u zakonodavnom procesu, koje obuhvataju:

- analizu postojećeg stanja koje se namerava urediti propisom, što uključuje i rezultate praćenja sprovođenja određenog propisa ukoliko on već postoji;
- uvid u glavne teze sadržaja propisa i utvrđivanje ciljeva koji se nastoje postići propisom;
- izradu najmanje dva predloga nenormativnih rešenja i najmanje dva predloga normativnih rešenja koja mogu dovesti do zadatih ciljeva;
- utvrđivanje najznačajnijih pozitivnih i negativnih učinaka, posebno na privredu i finansije, ali i na područja socijalne zaštite i životne sredine;
- okvirnu procenu fiskalnog učinka na državni budžet.⁶⁰

Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju: svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. Takođe, pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti imaju i Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije.⁶¹

Iako nadležnost za predlaganje nacрта zakona u **Nemačkoj** (pravo na inicijativu) dele Savezna vlada, Savezni savet i poslanici u Bundestagu (najmanje 5% poslanika ili poslanička grupa u Parlamentu), oko polovine nacрта zakona predlaže Savezna vlada. Pored toga, većina inicijativa koje poteknu iz Bundestaga, takođe se mogu svrstati u inicijative Savezne vlade, jer ih pripremaju u ministarstvima, a potom ih predlaže vladajuća koalicija u Bundestagu. Ta činjenica postaje još upadljivija ako se pogledaju usvojeni nacrti zakona. Više od dve trećine svih usvojenih zakona potiču iz vladinih inicijativa. Čak i u periodima kada su vlasti podeljene, tj. kada se koaliciona većina u Bundestagu razlikuje od većine u Bundesratu, opozicione inicijative se skoro uvek odbacuju.⁶²

U **Sloveniji** je pravo predlaganja zakona nešto šire postavljeno.⁶³ To pravo ima Vlada, svaki zastupnik i najmanje 5.000 birača. Donošenje zakona može predložiti i Državno veće – donji dom Državnog zbora (Skupštine).⁶⁴

U **Hrvatskoj**, u skladu sa odredbama Poslovnika Sabora pravo da predlaže zakone ima: svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tela Sabora, te Vlada. Građani nemaju mogućnost da samostalno predlažu zakone, ali to svakako mogu učiniti preko pojedinih saborskih zastupnika, klubova zastupnika, te saborskih radnih tela. Poslovnik Sabora, dozvoljava da se prilikom predlaganja zakona predlagač poziva na predstavke i predloge građana u kojima se ukazuje na potrebu donošenja i/ili izmene nekog zakona. Međutim, trebalo bi razmisliti o mogućnosti da i građani imaju pod određenim uslovima mogućnost pokretanja donošenja zakona čime bi se

⁶⁰ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

⁶¹ Član 107. st. 1. i 2. Ustava.

⁶² Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj.

⁶³ Član 88. Ustava Republike Slovenije.

⁶⁴ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

zakonodavni proces dodatno demokratizovao. Tu svakako valja biti oprezan da se ta mogućnost ne postavi previše liberalno, kako je ne bi zloupotrebili pojedinci i organizovane grupe.⁶⁵

Na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača Narodna skupština raspisuje referendum o pitanju iz svoje nadležnosti, u skladu sa Ustavom i zakonom. Predmet referenduma ne mogu biti obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao ni pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine.⁶⁶ Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi⁶⁷ propisano je da, na način utvrđen navedenim zakonom, građani predlažu promenu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Narodne skupštine, odnosno skupštine autonomne pokrajine, opštine ili grada, raspisivanje referenduma o određenom pitanju i podnose druge predloge u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom (član 3).



Već duže vreme se razmatra tekst novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, ali je on još uvek u fazi nacрта. Evidentno je da predlagači ne raspolažu jednakim sposobnostima i veštinama za izradu predloga zakona, kako iz ugla pravnih kvaliteta, tako i s aspekta sprovodivosti u realnom životu, kao i u pogledu procene, odnosno uspešnosti u postizanju najvećih mogućih koristi uz najmanje moguće troškove. Stoga, postoji dilema da li je realno zahteve koji se postavljaju Vladi s celokupnim stručnim aparatom, postavljati pred druge predlagače, npr. narodnog poslanika ili 30.000 birača. Postavlja se i pitanje da li bi bilo opravdano rešenje prema kom bi Vlada bila dužna da pomogne prilikom izrade onih predloga zakona „u stručnom pogledu slabijih predlagača“, kod kojih bi npr. Skupština ocenila da su značajni, ali da ih je neophodno unaprediti u pravnotehničkom ili analitičkom smislu.

1.5. Postupak pripreme i usvajanja predloga zakona kada je predlagač Vlada



Nezavisno od činjenice da je predviđen relativno širok krug ovlašćenih predlagača zakona, analiza podataka ukazuje na to da preko 95% zakona koji se predlažu i usvajaju u Skupštini, potiče od Vlade, što je uobičajena praksa u uporednom pravu. Razlozi su političke i stručne prirode. Naime, Vlada utvrđuje i vodi politiku i odgovara Skupštini za sprovođenje zakona. S druge strane, na raspolaganju su joj znanja i veštine brojnih državnih službenika zaposlenih u organima državne uprave, kao i informacije neophodne za izradu zakonskih i tekstova drugih propisa. Uočavanje potrebe da se ovi kapaciteti poboljšaju posebno je pitanje.

⁶⁵ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

⁶⁶ Član 108. st. 1. i 2. Ustava.

⁶⁷ Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi („Službeni glasnik RS“, br. 48/94 i 11/98).

1.5.1. Plan rada i izveštaj o radu Vlade

Ministarstva i posebne organizacije dužni su da sačine svoje godišnje planove rada, koji predstavljaju osnov za izradu godišnjeg plana rada Vlade.⁶⁸

Program rada i izveštaj o radu Vlade detaljno su uređeni Poslovníkom Vlade. Vlada usvaja godišnji plan rada, kojim određuje svoje ciljeve i poslove, kao i ciljeve i poslove organa državne uprave i očekivane rezultate. Godišnji plan rada Vlade zasniva se na godišnjim planovima rada organa državne uprave, izrađenih u skladu s metodologijom srednjoročnog planiranja, koje oni dostavljaju Generalnom sekretarijatu preko InforMACionog sistema za planiranje i izveštavanje. Generalni sekretar donosi instrukcije kojima se utvrđuje metodologija, postupak i struktura za sačinjavanje godišnjeg plana rada Vlade.⁶⁹

U InforMACionom sistemu Vlade predviđena je aplikacija, u okviru koje organ državne uprave (korisnik) mora da evidentira svoje normativne aktivnosti za izradu plana, koja je razvrstana na: akte koje Vlada predlaže Narodnoj skupštini; akte koje Vlada donosi i propise organa državne uprave. U navedenu aplikaciju korisnik je obavezan da unese dugoročne ciljeve i referentna dokumenta iz kojih proizlaze njihove normativne aktivnosti.

Organ državne uprave dužan je da dostavi predlog plana rada do 10. novembra tekuće godine za narednu godinu, a Vlada usvaja godišnji plan rada do kraja decembra tekuće godine za narednu godinu. Vlada može, ako se ukaže potreba nakon usvajanja Zakona o budžetu Republike Srbije, da usvoji revidiran godišnji plan rada Vlade. Predlog godišnjeg plana rada Vlade priprema Generalni sekretarijat, kao nosilac zadatka, u saradnji s Ministarstvom finansija i Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo.⁷⁰



Zakonodavni deo godišnjeg plana rada Vlade često predstavlja zbir planiranih zakonodavnih aktivnosti organa državne uprave. Iako organi državne uprave svoje zakonodavne aktivnosti planiraju na osnovu programa Vlade, SSP, NPI, prioriteta utvrđenih u postojećim referentnim dokumentima (strateški dokumenti, akcioni planovi i dr.) i budžetskih sredstava za narednu godinu, treba i da vode računa da planirane aktivnosti Narodna skupština može da usvoji u predviđenom periodu.

Na osnovu navedenog proizlazi da je potrebno poboljšati sistem integrisanog strateškog planiranja, te je s tim u vezi pripremljena Metodologija integrisanog sistema planiranja javnih politika u Republici Srbiji.⁷¹

U **Hrvatskoj** trenutno postoje sledeći planovi zakonodavnih aktivnosti:

Godišnji plan normativnih aktivnosti – koji donosi Vlada na predlog Ureda za zakonodavstvo. Donosi se u poslednjem tromesečju za sledeću budžetsku godinu i sadrži plan aktivnosti koji se takođe iskazuje u tromesečnim periodima. Godišnji plan sadrži tri komponente:

⁶⁸ Član 63. stav 1. Zakona o državnoj upravi.

⁶⁹ Član 76. Poslovníka Vlade.

⁷⁰ Član 77. Poslovníka Vlade.

⁷¹ Projekat „Reforma javne uprave u Srbiji“ – Podrška unapređenju pravnog i regulatornog okvira za strateško planiranje i reorganizaciju u okviru Programa EU IPA 2010.

- *Plan normativnih aktivnosti na području domaćeg zakonodavstva;*
- *Plan normativnih aktivnosti u vezi s postupkom procene učinaka propisa* – koji obuhvata procenu učinaka domaćeg zakonodavstva, ali istovremeno i procenu učinaka zakonodavstva koje se donosi u postupku usklađivanja s pravnim tekovinama Evropske unije;
- *Plan usklađivanja zakonodavstva Hrvatske s pravnim tekovinama Evropske unije* – koji donosi Sabor za razdoblje budžetske godine. Reč je o dokumentu koji je odvojen od Godišnjeg plana normativnih aktivnosti iz prethodne tačke.⁷²

U vezi s navedenim rešenjem u Hrvatskoj, može se postaviti pitanje načina na koji se obezbeđuje međusobna koordinacija ovih dokumenata, kako u pogledu broja i vrste predloženih zakona, tako i u pogledu obezbeđenja sadržinske usklađenosti u određenoj oblasti društvenog života. U Srbiji to je pitanje načina usklađivanja godišnjeg zakonodavnog plana i (Akcionog plana) Nacionalnog programa integracije.

Godišnji ciklus planiranja se okončava obavezom organa državne uprave da Vladi podnesu jednom godišnje izveštaj o svom radu⁷³ koji, pored ostalog, sadrži i podatke o donetim zakonima i drugim propisima.⁷⁴



Prema postojećem modelu, Generalni sekretarijat koji dobija izveštaje ministarstava o sprovođenju zakonodavnog plana, nema posebna ovlašćenja u vezi s tim, izuzev da konstatuje da plan nije ispunjen. Naime, praćenje realizacije plana rada Vlade, Sektor za planiranje, nadzor, koordinaciju politika i poslove u vezi s procesom integracije u Evropsku uniju obavlja i tokom cele godine, tako što sačinjava izveštaje o realizaciji plana rada Vlade kroz praćenje redovnih sednica Vlade i telefonskih sednica Vlade. S tim u vezi, Sektor izrađuje izveštaje na nedeljnom, mesečnom i kvartalnom nivou i dostavlja ih predsedniku Vlade radi informisanja. Rešenja Metodologije integrisanog sistema planiranja javnih politika u Republici Srbiji, predviđaju značajniju ulogu Generalnog sekretarijata na ovom planu i povećanje odgovornosti ministarstava u vezi s realizacijom usvojenog plana.

1.5.2. Priprema nacrtu zakona

Nadležnost za pripremu nacrtu zakona

Kao što je već bilo reči, organi državne uprave pripremaju nacрте zakona.⁷⁵ Ovo je deo njihovih nadležnosti u vezi sa učestvovanjem u oblikovanju politike Vlade, kao i s poslovima koje obavljaju u okviru praćenja stanja u oblastima iz svog delokruga.

⁷² Usporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

⁷³ Član 63. stav 2. Zakona o državnoj upravi.

⁷⁴ U četvrtom poglavlju *Studije* biće detaljno reči o ovom izveštaju.

⁷⁵ Član 12. Zakona o državnoj upravi.

Poslovníkom Vlade⁷⁶ predviđeno je da je predlagač materijala za sednicu Vlade organ državne uprave u čijem je delokrugu pitanje na koje se materijal odnosi. Predlagač je dužan da materijal pripremi i predloži u postupku propisanom Poslovníkom Vlade.⁷⁷

Radne grupe za izradu nacrtá zakona

Imajući u vidu značaj i složenost postupka pripreme nacrtá zakona, praksa je da se za te potrebe osnivaju radne grupe, sastavljene obično od predstavnika državnih organa i organizacija, kao i stručnjaka za pojedine oblasti.⁷⁸ Uredbom o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade⁷⁹ propisane su četiri vrste grupa koje se osnivaju posebnim aktima: koordinaciono telo, projektna grupa, zajedničko telo i posebna radna grupa.

Projektna grupa može biti osnovana da bi se izvršio zadatak koji nalaže saradnju više organa, odnosno organa u sastavu, a ne može biti izvršen u okviru redovnih poslova državnih službenika.⁸⁰

Zajedničko telo može da bude osnovano da bi izvršavalo poslove čija priroda zahteva učesće više organa, odnosno organa u sastavu.⁸¹

Posebnu radnu grupu može da osnuje rukovodilac, direktor organa u sastavu ili direktor službe Vlade koji je odgovoran generalnom sekretaru Vlade i da za nju imenuje stručnjake u odgovarajućim oblastima, da bi pružili stručnu pomoć u naj-složenijim projektnim zadacima.⁸²



Pravilnik o finansiranju posebne radne grupe još uvek nije donet, što stvara znatne probleme u radu ovih grupa.

Iako prilikom pripreme zakona najčešće postoji potreba za formiranjem radne grupe čiji je sastav mešovit, što podrazumeva kombinovanje državnih službenika (i to iz različitih organa državne uprave) i spoljnih stručnjaka, propisi ne predviđaju

⁷⁶ Član 35. Poslovníka Vlade.

⁷⁷ Detaljnije o tome biće reči u delu o međuinstitucionalnoj koordinaciji.

⁷⁸ Rešenjem kojim se osniva posebna radna grupa određuju joj se zadaci, sastav i rukovodilac, rok za izvršenje zadataka i druga pitanja koja su vezana za njen rad.

⁷⁹ Članovi 25–28. Uredbe o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade („Službeni glasnik RS“, br. 81/07 i 69/08).

⁸⁰ Rešenjem kojim se osniva projektna grupa određuju se, pored ostalog, njen sastav i rukovodilac, rok za izvršenje zadatka i način na koji će državni službenici biti rasterećeni od redovnih poslova. Državni službenik iz drugog organa, odnosno organa u sastavu može da bude član projektne grupe samo uz saglasnost svog rukovodioca.

⁸¹ Zajedničkim telom rukovodi predstavnik organa ili organa u sastavu u čijem delokrugu je pretežan deo poslova zbog kojih je ono osnovano. Sastav i zadaci zajedničkog tela i druga pitanja koja su vezana za njegov rad određuju se sporazumom.

⁸² Finansiranje rada posebnih radnih grupa određuje se pravilnikom koji donosi ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu u saglasnosti s ministrom finansija.

takav model. Utvrđivanje takvog oblika naročito je značajno za izradu tzv. sistemskih zakona.

Ovaj model ima svoje prednosti, ali i mane, među kojima su relativna neekonomičnost, kao i pojave da se mešovita radna grupa, u zainteresovanoj javnosti, prikaže kao supstitut za širi, konsultativni proces i značajnije oblike participacije (javna rasprava).⁸³

Sastav radne grupe nije dobro osmišljen. Ne postoji institucionalna memorija, zato što su u sastavu radne grupe često eksperti van sastava državnih organa.

Kriterijumi za imenovanje u radnu grupu nisu uvek isključivo znanja i veštine lica. Radna grupa najčešće završava svoj rad nakon usvajanja zakona, čime se ne vodi računa o potrebi izrade podzakonskih opštih akata i mišljenja. Metodologija rada i odlučivanja radne grupe nije uređena.

Među karakterističnim problemima, koji se često javljaju već u ranoj fazi izrade radnog teksta ili radne verzije zakona, može se izdvojiti autorski pristup pojedinih učesnika u tom postupku. Nosioci projekta se često toliko poistovećuju s projektom da smatraju da je reč o njihovom tekstu, „ličnom zakonu“. Ovakav pristup znatno otežava rad na izradi zakona, kao i postizanje rešenja koja u datim okolnostima na najbolji način izražavaju angažovani javni interes.

Kao značajan problem, koji se često javlja, može se posebno istaći interesni pristup, u kojem pretežni uticaj u pripremi propisa imaju oni na koje se zakon neposredno odnosi („samoupravljački“ sindrom), bez obzira na to da li je reč o predstavnicima institucija koje imaju javna ovlašćenja prema tom propisu ili subjektima van javnog sektora.⁸⁴

U **Hrvatskoj** nije do sada bilo normativno uređeno pitanje formiranja radnih grupa za izradu zakona, već je to bilo prepušteno slobodnoj inicijativi nosioca izrade predloga određenog propisa.

U praksi su se do sada ustalile sledeće mogućnosti:

- Vlada imenuje članove radne grupe za pripremu nekog propisa ili dokumenta javne politike;
- nadležni ministar imenuje članove radne grupe za pripremu nekog propisa ili dokumenta javne politike;
- priprema predloga propisa ili dokumenta javne politike odvija se u okviru stručnih službi ministarstva bez formalnog imenovanja radne grupe.

Ukoliko se radne grupe formalno imenuju, onda se odlukom o imenovanju određuju i tehnička pitanja njihovog rada, poput zadataka, rokova, eventualne finansijske naknade i slično.

Donošenjem Zakona o proceni učinaka propisa i nakon usvajanja propisa za njegovo sprovođenje (Uredbe) postupak izrade propisa znatnije će se formalizovati. Tako Predlog uredbe predviđa osnivanje radne grupe stručnog nosioca koja će imati za cilj da izrađuje Nacrt predloga iskaza, Predlog iskaza, te Nacrt predloga propisa. Članove radne grupe imenuje funkcioner,

⁸³ D. Protić, „Izazov unapređenja kvaliteta nacionalnog zakonodavstva“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 3/2009.

⁸⁴ *Isto.*

a čine je službenici iz unutrašnje organizacione jedinice nadležne za problem koji treba rešiti regulacijom, drugih organizacionih jedinica tog upravnog organa, članova iz drugih međuresornih upravnih organa koje predlože ti organi. U radnu grupu mogu se imenovati i „drugi stručnjaci iz pojedinih stručnih oblasti, kao i predstavnici odabranih učesnika“. Radna grupa dužna je da razmotri i pristigle predloge, mišljenja i primedbe javnosti odnosno zainteresovane javnosti te da ih nakon okončanja javne rasprave eventualno ugradi u predlog regulacije i prosledi funkcioneru na dalje postupanje.⁸⁵

Oblik i sadržina akta u kome se zakon priprema

Poslovnik Vlade predviđa da zakon i ostale akte koje Vlada predlaže Narodnoj skupštini predlagač priprema u obliku nacrtu.⁸⁶

Nacrt zakona priprema se i dostavlja Vladi u obliku pravnih odredaba sa obrazloženjem. Odredbe nacrtu zakona moraju da sadrže i rokove u kojima se donose propisi i drugi opšti akti kojima se izvršavaju zakoni i uredbe.⁸⁷

Obrazloženje nacrtu zakona mora da sadrži iste elemente kao i obrazloženje predloga zakona bilo kog ovlašćenog predlagača, o čemu će biti govora u okviru skupštinske procedure usvajanja zakona.⁸⁸



Iako su propisima utvrđena osnovna pravila koja se odnose na obavezne elemente obrazloženja zakona, ta pravila nisu dovoljno razrađena, pa se u praksi dešava da se samo formalno poštuju. Naime, umesto da se predoče razlozi za donošenje zakona, kao i da se detaljno obrazloži svaki od propisanih obaveznih elemenata, naročito razlozi za predlaganje pojedinačnih rešenja, u obrazloženju se najčešće prepisuje tekst zakona uz oskudne konstatacije o potrebi njihovog uvođenja. Takođe, procena finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje zakona je uopštena i svodi se na konstataciju da su obezbeđena sredstva u budžetu RS, što otvara pitanje da li se u momentu donošenja zakona zaista može proceniti koliko će sprovođenje koštati. Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da nepostojanje parametara za svaki od obaveznih elemenata obrazloženja zakona ozbiljno dovodi u pitanje svrhu obrazloženja.

Prilikom pripreme nacrtu zakona trebalo bi primenjivati Jedinствena metodološka pravila za izradu propisa,⁸⁹ što se detaljnije razmatra u okviru dela posvećenog modernim zakonodavnim tehnikama.

⁸⁵ Uperedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

⁸⁶ Član 37. stav 1. Poslovnika Vlade.

⁸⁷ Član 38. Poslovnika Vlade.

⁸⁸ Član 39. Poslovnika Vlade.

⁸⁹ Jedinствena metodološka pravila za izradu propisa („Službeni glasnik RS“, broj 21/10).

Prilozi uz nacrt zakona

Uz nacrt zakona predlagač kao priloge dostavlja i Izjavu o usklađenosti propisa s propisima Evropske unije i Tabelu usklađenosti propisa s propisima Evropske unije, na obrascima koji su utvrđeni posebnim aktom Vlade. Uz nacrt zakona kao prilog dostavlja se i izjava s kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr.) usklađen akt koji se predlaže, kao i izjava da li je nacrt zakona planiran godišnjim planom rada Vlade, a koja u slučaju da taj akt nije planiran godišnjim planom rada Vlade, sadrži i objašnjenje razloga koji ukazuju na neophodnost razmatranja tog akta.⁹⁰ Predlagač kao prilog⁹¹ uz nacrt zakona dostavlja i analizu efekata zakona.⁹²

Javna rasprava i dostupnost javnosti

Ministarstvo i posebna organizacija dužni su da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti, ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, sprovedu javnu raspravu.⁹³ Javna rasprava u pripremi zakona bliže je uređena Poslovníkom Vlade.

Pored toga, prema Poslovníku Vlade, ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kad nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta. Takođe, nacrt zakona ne može se označiti kao poverljiv materijal.⁹⁴



To predstavlja preduslov konstruktivnog učešća zainteresovanih strana, stručne i opšte javnosti u postupku javne rasprave.

Bez obzira na normativnu regulaciju koja je u **Hrvatskoj** napredovala donošenjem ZPUP, još uvek je ostavljen znatan prostor za politizaciju celokupnog procesa. To je posebno vidljivo kod imenovanja radnih grupa i sprovođenja konsultacija i savetovanja u kojima postoji mogućnost arbitrarnog određivanja učesnika tog procesa.⁹⁵

Pribavljanje mišljenja

Odredbom člana 65. Zakona o državnoj upravi propisano je da u pripremi zakona i drugih opštih akata ministarstva i posebne organizacije pribavljaju mišljenja onih ministarstava i posebnih organizacija s čijim delokrugom je povezano pitanje koje se

⁹⁰ Član 39a Poslovníka Vlade.

⁹¹ Član 40. Poslovníka Vlade.

⁹² O navedenoj analizi biće posebno biti reči u trećem poglavlju *Studije*.

⁹³ Član 77. Zakona o državnoj upravi.

⁹⁴ Članovi 42. i 43. stav 3. Poslovníka Vlade.

⁹⁵ Usporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

uređuje. Pribavljanje mišljenja u pripremi propisa bliže je uređeno odredbama Poslovnika Vlade,⁹⁶ o čemu će posebno biti reči u četvrtom poglavlju *Studije*.

Dostavljanje nacrtu zakona Generalnom sekretarijatu

Nacrt zakona, u obliku u kom se podnosi s priložima, mišljenjima i izveštajem o javnoj raspravi, ako je vođena, uz propratno pismo predlagač dostavlja Vladi preko Generalnog sekretarijata. Generalni sekretar ocenjuje podobnost materijala. Ukoliko oceni da je materijal pripremljen prema Poslovniku Vlade, dostavlja ga stalnom radnom telu Vlade – nadležnom odboru, nakon čega se, po pravilu, uvršćuje u dnevni red prve naredne sednice odbora. U suprotnom, vraća ga predlagaču sa uputstvom kako da ispravi nedostatke.⁹⁷



Prema tome, u procesu upravljanja zakonodavnim procesom, Generalni sekretarijat, u vezi sa usvajanjem predloga zakona, prvenstveno proverava da li su pribavljena sva neophodna mišljenja na nacrt zakona.

U **Sloveniji** vlada mišljenje da bi Poslovnik Vlade trebalo dopuniti tako da se u materijalima za Vladu podaci koji su namenjeni isključivo Vladi kao predlagaču zakona, odnosno organu koji propis usvaja, i usklađivanju među resorima, odvoje od podataka i predloga koji su namenjeni Državnom zboru (Skupštini) odnosno javnosti.⁹⁸

Tok sednice odbora i sednice Vlade i utvrđivanje predloga zakona

Kao što je već bilo reči, radna tela i način njihovog rada i odlučivanja Vlade bliže je uređen Poslovníkom Vlade.

Sednicu stalnog radnog tela saziva predsednik radnog tela pismenim putem, najkasnije 24 sata pre njenog početka.⁹⁹ Sednice su zatvorene za javnost, ako u konkretnom slučaju predsednik stalnog radnog tela drukčije ne odredi. Predsednik stalnog radnog tela može da pozove na sednicu stalnog radnog tela i predstavnike drugih organa, kao i stručnjake za određena pitanja kako bi izneli svoja mišljenja.¹⁰⁰

Stalno radno telo punovažno radi na sednici na kojoj je prisutna većina njegovih članova, a odlučuje većinom glasova prisutnih članova. Izuzetno, ministar može

⁹⁶ Članovi 46. i 47. Poslovnika Vlade.

⁹⁷ Članovi 35, 36, 48, 49. i 50. Poslovnika Vlade.

⁹⁸ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

⁹⁹ Uz poziv se dostavljaju i predlog dnevnog reda, zapisnik s prethodne sednice i materijali za sednicu. U predlog dnevnog reda sednice uvršćuju se materijali koji su pripremljeni prema Poslovníku. Samo u naročito opravdanim i hitnim slučajevima dnevni red sednice može da se dopuni materijalima koji nisu bili uvršćeni u predlog dnevnog reda, o čemu se obaveštava generalni sekretar.

¹⁰⁰ Članovi 12. i 13. Poslovnika Vlade.

pismeno ovlastiti državnog sekretara da umesto njega prisustvuje sednici stalnog radnog tela i izjašnjava se i glasa o svim tačkama dnevnog reda, izuzev kad je stalno radno telo sastavljeno isključivo od članova Vlade. U radu sednice odbora učestvuju, bez prava glasa, predstavnici predlagača, Ministarstva finansija i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. Na sednici odbora donosi se zaključak o svakoj tački dnevnog reda.¹⁰¹

Odbor može razmatrati pitanja iz delokruga drugog odbora. U slučaju da su zaključci odbora različiti, predsednici odbora se dogovaraju koji od njih će predložiti Vladi, a ukoliko dogovor izostane, predsednik Vlade odlučuje da li će sporno pitanje uvrstiti u predlog dnevnog reda Vlade ili će ga vratiti odborima na ponovni postupak.¹⁰²

Na zajedničkoj sednici odbori mogu da razmatraju pitanja značajna za dva ili više odbora. Svaki odbor zasebno odlučuje na zajedničkoj sednici, a ako su zaključci odbora različiti, predsednik Vlade ima ista ovlašćenja kao kod razmatranja pitanja iz delokruga drugog odbora.¹⁰³

Odredbom člana 26. Zakona o Vladi utvrđeno je da Vlada odluke donosi na sednici, većinom glasova svih članova Vlade. Odredbama Poslovnika Vlade regulisan je tok sednice Vlade.

U naročito opravdanim i hitnim slučajevima, predsednik Vlade može odlučiti da se sednica Vlade održi iako nije prisutna većina članova Vlade, a da odsutni članovi Vlade glasaju telefonom ili telefaksom.¹⁰⁴

Sednicu Vlade saziva predsednik Vlade pismenim putem,¹⁰⁵ po pravilu 24 sata pre njenog početka.¹⁰⁶

U predlog dnevnog reda sednice Vlade uvršćuju se, po pravilu, materijali o kojima je nadležni odbor doneo zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta, i materijali koje je predlagač posle sednice odbora uskladio sa stavom odbora.¹⁰⁷

U raspravi učesnici na sednici mogu da iznesu svoje primedbe i predloge¹⁰⁸ i da zatraže dodatna objašnjenja.¹⁰⁹

Po okončanju rasprave Vlada odlučuje o tački dnevnog reda tako što prihvata ili ne prihvata predlog sadržan u zaključku nadležnog odbora. Vlada pri tome može da izmeni predlog ili nacrt akta.¹¹⁰ Vlada može da odloži odlučivanje i da predlagaču

¹⁰¹ Članovi 14, 17. i 20. Poslovnika Vlade

¹⁰² Član 18. Poslovnika Vlade.

¹⁰³ Član 19. Poslovnika Vlade.

¹⁰⁴ Član 7. stav 4. Poslovnika Vlade

¹⁰⁵ Članovima Vlade dostavljaju se uz poziv i predlog dnevnog reda, zapisnik s prethodne sednice, materijali za sednicu i izveštaji odbora.

¹⁰⁶ Član 52. Poslovnika Vlade.

¹⁰⁷ Član 54. Poslovnika Vlade. Izuzeci se odnose na situacije kada je neophodno hitno postupanje.

¹⁰⁸ Predsednik Vlade može da prekine sednicu Vlade dok se ne usaglase stavovi o nekom pitanju ili dok se ne obezbedi većina članova Vlade potrebna za odlučivanje.

¹⁰⁹ Član 57. Poslovnika Vlade.

¹¹⁰ Ako je rasprava vođena o pitanju koje nije razmatrano na sednici odbora, Vlada odlučuje tako što prihvata ili ne prihvata predlog člana Vlade koji je predložio dopunu dnevnog reda.

naloži da izmeni ili dopuni materijal.¹¹¹ Vlada prihvata nacrt zakona tako što utvrđuje predlog zakona.¹¹²

Član Vlade ima pravo da izuzme mišljenje i da to obrazloži, što se beleži u zapisnik. Kako je član Vlade glasao smatra se službenom tajnom stroge poverljivosti, ako u konkretnom slučaju predsednik Vlade drukčije ne odredi.¹¹³



Ako se poredе principi javnosti i princip delotvornog odlučivanja, izgleda da ova odredba obezbeđuje optimalnu ravnotežu. Naime, ako bi se otvorila mogućnost da javnost zna ko je na koji način glasao (i pre toga diskutovao), to bi moglo da suzi prostor za otvoreno iznošenje mišljenja i raspravljanje o svim prednostima i nedostacima predloženih rešenja, naročito s političkog aspekta, što predstavlja jednu od ključnih uloga Vlade – vođenje politike.

Tajnost rada Vlade i pristup javnosti informacijama u Nemačkoj

U Nemačkoj, kao i u većini drugih zemalja, sednice Vlade su tajne. Naročito, ministri i drugi funkcioneri ne smeju da informišu javnost o mišljenjima ili izjavama pojedinih članova Vlade. Smisao ovog principa jeste da se unapredi otvorena i slobodna rasprava tokom sednice. Ministri se podstiču da slobodno i iskreno izraze svoja (izdvojena) mišljenja bez straha od kritika javnosti. Otvorena diskusija i rasprava smatraju se neophodnim za dobro utemeljene odluke. Međutim, nakon sednice se očekuje da svaki član Vlade podrži odluku Vlade kao kolektivnog organa. Ovaj princip tajnosti je odobrio nemački Ustavni sud, koji je čak izjavio da je ovaj princip u svojoj suštini preduslov za sposobnost funkcionisanja Vlade.

Dan pre sednice kabineta, Vlada obaveštava medije o dnevnom redu sednice. Osim medija, javnost nema direktan pristup toj informaciji. Novinari odlučuju na koji način će informisati javnost.

Nakon sednice lice koje je u vladi nadležno za odnose s medijima održava konferenciju za štampu, na kojoj obaveštava medije o pitanjima koja su bila predmet sednice, donetim odlukama i tako dalje. Ovo lice je takođe obavezano principom tajnosti, tj. od njega se očekuje da ne pruža informacije o izdvojenim mišljenjima, pojedinačnim izjavama i drugo. Ponekad se na televiziji, na nekom od informativnih kanala, uživo prenosi konferencija za štampu. Odluku o tome da li će biti prenosa donosi televizijska stanica.

Ministri su slobodni da pruže javnosti više informacija o pojedinom pitanju koje se odnosi na njihov resor. Često, oni sami objavljuju obaveštenja ili drže konferencije za štampu. Štaviše, Vlada i resorna ministarstva objavljuju članke o problemima koje rešavaju. Međutim, ovi članci nisu u vezi s konkretnom sednicom kabineta.¹¹⁴

¹¹¹ Član 58. Poslovnika Vlade.

¹¹² Član 37. stav 1. Poslovnika Vlade.

¹¹³ Član 59. stav 2. Poslovnika Vlade.

¹¹⁴ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj.

Na sednici Vlade učestvuju¹¹⁵ članovi Vlade, generalni sekretar, direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i pozvana lica.¹¹⁶

Direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo dužan je da se prijavi za učešće u raspravi ako iz materijala ili rasprave oceni da je nacrt ili predlog akta u suprotnosti sa Ustavom ili zakonom. On je dužan da upozori i na moguće stvaranje nesklada u pravnim sistemu Republike Srbije.¹¹⁷

Posle sednice Vlade priprema se prečišćen tekst akta u koji su unesene izmene usvojene na sednici Vlade i kod kog je izvršeno pravnotehničko redigovanje. Pripremaju ga predlagač u saradnji s Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo i Generalnim sekretarijatom.¹¹⁸

Pošto predsednik Vlade¹¹⁹ potpiše utvrđeni predlog zakona, Vlada ga upućuje Narodnoj skupštini na usvajanje.¹²⁰



Iako je tok sednice odbora i Vlade propisima detaljno regulisan, praksa je pokazala da postoje problemi u vezi s pojedinim rešenjima. U sastavu odbora Vlade nalaze se lica koja ne mogu uvek u potpunosti stručno da odgovore na pitanja i komentare drugih učesnika u radu odbora. Takođe, telefonske sednice su postale relativno čest način odlučivanja Vlade, čime se sužava prostor za raspravu o konkretnim predlozima. S druge strane, činjenica je da se u zakone ugrađuju rešenja kojima se ustanovljava nadležnost Vlade, umesto da se predvidi nadležnost organa uprave. Tako npr. predlažu se uredbe o pitanjima koja bi mogla da budu uređena pravilnicima. Vlada je nadležna za drugostepeno odlučivanje o mnogim stvarima i u mandatu od 2008. do 2012. usvojila je skoro 3.000 zaključaka, koji predstavljaju davanje političke saglasnosti za postupanje ministarstava.

1.6. Postupak usvajanja predloga zakona u Narodnoj skupštini

1.6.1. Plan rada Narodne skupštine

Odredbom člana 28. Poslovnika Narodne skupštine propisano je da predsednik Narodne skupštine utvrđuje godišnji program rada Narodne skupštine, nakon konsultacija

¹¹⁵ Član 60. Poslovnika Vlade.

¹¹⁶ Pozvana lica mogu da učestvuju u radu prilikom razmatranja tačke dnevnog reda radi koje su pozvana. Sednici Vlade prisustvuju, bez prava učešća u radu, šef Kabineta predsednika Vlade i zaposleni u Generalnom sekretarijatu koje odredi generalni sekretar. Na predlog ministra i uz saglasnost predsednika Vlade, na sednici pored ministra mogu da učestvuju državni sekretar, sekretar ministarstva, direktor organa uprave u sastavu ministarstva ili pomoćnik ministra koji je odgovoran za pripremu materijala, ali samo pri razmatranju tačke dnevnog reda na kojoj je njihovo učešće potrebno.

¹¹⁷ Član 61. Poslovnika Vlade.

¹¹⁸ Članovi 64. i 65. Poslovnika Vlade.

¹¹⁹ Predlog može da potpiše i potpredsednik Vlade koga predsednik Vlade ovlasti.

¹²⁰ Član 66. i član 37. stav 1. Poslovnika Vlade.

na sastanku kolegijuma, polazeći od obaveza Narodne skupštine u skladu sa zakonom i godišnjim planom Vlade. Predsednik Narodne skupštine godišnji program rada Narodne skupštine dostavlja svim narodnim poslanicima.

1.6.2. Način rada i odlučivanja u Narodnoj skupštini – opšti pregled

Odredbom člana 106. Ustava utvrđeno je da se Narodna skupština sastaje u dva redovna zasedanja godišnje.¹²¹ Narodna skupština vanredno zaseda na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika, ili na zahtev Vlade, sa unapred određenim dnevnim redom. Odredbama čl. 248–250. Poslovnika Narodne skupštine regulisano je njeno vanredno zasedanje.¹²²

Rad Narodne skupštine i radnih tela odvija se na sednicama.¹²³ Predsednik odbora dužan je da sednicu odbora sazove na zahtev najmanje trećine od ukupnog broja članova odbora ili na zahtev predsednika Narodne skupštine.¹²⁴

Rasprava na sednici odbora, prema utvrđenom dnevnom redu, vodi se bez obzira na broj prisutnih članova odbora.¹²⁵

Kada se na sednici odbora razmatraju predlozi zakona i amandmani na predloge zakona, na sednicu se pozivaju i njihovi podnosioci, odnosno njihovi ovlašćeni predstavnici.¹²⁶ U radu odbora učestvuju predstavnici i poverenici Vlade. U radu odbora mogu, po pozivu, da učestvuju i naučnici i stručnjaci.¹²⁷

Odbor odlučuje većinom glasova prisutnih članova na sednici kojoj prisustvuje većina članova odbora, ako zakonom nije predviđena posebna većina. Glasanje u odboru je javno. Član odbora ima pravo da izdvoji mišljenje, o čemu se Narodna skupština obaveštava u izveštaju odbora.¹²⁸

Radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine,¹²⁹ odbori mogu da organizuju javna slušanja.¹³⁰

¹²¹ Redovno zasedanje ne može trajati duže od 90 dana.

¹²² Narodna skupština je održala 39 sednica u redovnom i 38 sednica u vanrednom zasedanju prema Izveštaju o radu Službe Narodne skupštine za period od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, str. 34.

¹²³ Član 47. Zakona o Narodnoj skupštini.

¹²⁴ Član 71. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine.

¹²⁵ Član 72. Poslovnika Narodne skupštine.

¹²⁶ Član 74. Poslovnika Narodne skupštine.

¹²⁷ Sednici odbora može da prisustvuje i učestvuje u radu, bez prava odlučivanja, i narodni poslanik koji nije član odbora, osim ako ovim poslovníkom nije drukčije uređeno.

¹²⁸ Član 51. Zakona o Narodnoj skupštini i član 80. Poslovnika Narodne skupštine.

¹²⁹ Prema odredbi člana 84. Poslovnika Narodne skupštine, Odluku o organizovanju javnog slušanja donosi odbor i o tome obaveštava predsednika Narodne skupštine. Predsednik odbora na javno slušanje poziva članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo značajno za temu javnog slušanja. Nakon javnog slušanja, predsednik odbora dostavlja informaciju o javnom slušanju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja, koja sadrži imena učesnika i kratak pregled iznetih izlaganja, stavova i predloga. Članovi odbora i učesnici javnog slušanja mogu da

Zakonom o Narodnoj skupštini¹³¹ propisano je da je prilikom odlučivanja, usvajanja zapisnika sa sednice, utvrđivanja dnevnog reda na prvoj sednici Narodne skupštine i u drugim propisanim slučajevima, neophodno prisustvo većine od ukupnog broja svih narodnih poslanika.¹³²

Odredbama čl. 85–118. Poslovnika regulisan je rad Narodne skupštine u redovnom zasedanju: pripremanje i sazivanje sednice, otvaranje sednice i učešće na sednici, tok sednice, održavanje reda na sednici, zapisnik.

Dnevni red sednice Narodne skupštine predlaže predsednik Narodne skupštine. U predlog dnevnog reda sednice Narodne skupštine mogu se uvrstiti samo oni predlozi akata koji su podneti u skladu sa Ustavom, zakonom i Poslovníkom. Sednicu Narodne skupštine saziva predsednik Narodne skupštine pisanim putem, po pravilu, najmanje sedam dana pre dana određenog za početak sednice. Sednica Narodne skupštine može se sazvati i u kraćem roku, pri čemu je predsednik Narodne skupštine dužan da na početku sednice obrazloži takav postupak.

U radu na sednici Narodne skupštine, pored narodnih poslanika, učestvuju predsednik i članovi Vlade, ovlašćeni predstavnici drugih predlagača zakona i direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, kao i druga lica koja predsednik Narodne skupštine pozove.

Dnevni red sednice utvrđuje Narodna skupština. Narodni poslanik, Vlada i drugi ovlašćeni predlagači mogu da predlože povlačenje pojedinih tačaka, dopunu predloženog dnevnog reda, spajanje rasprave, vođenje pretresa u pojedinostima odmah po završetku načelnog pretresa pojedinog predloga zakona i promenu redosleda pojedinih tačaka predloženog dnevnog reda.¹³³

Zakone i druge akte Narodna skupština donosi u redovnom i u hitnom postupku. Redovni i hitni postupak, s obzirom na dužinu trajanja pretresa na sednici Narodne skupštine, mogu da budu: osnovni i skraćeni.¹³⁴

Narodni poslanik može da predloži skraćenje vremena za raspravu o predlogu akta, pored ostalog, i ako se radi o: potvrđivanju međunarodnog ugovora; manjoj izmeni ili dopuni postojećih zakona kojima se bitno ne menjaju materijalna rešenja;

podnesu pisane primedbe na informaciju predsedniku odbora. Pojedini odbori su organizovali okrugle stolove (ukupno 10) i javna slušanja (ukupno 29) o temama iz delokruga svog rada, prema Izveštaju o radu Službe Narodne skupštine za period od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, str. 55.

¹³⁰ Član 83. Poslovnika Narodne skupštine.

¹³¹ Član 49. Zakona o Narodnoj skupštini.

¹³² Na sednicama Narodne skupštine vode se stenografske beleške, odnosno sednice se tonski snimaju. O radu na sednici Narodne skupštine i njenih radnih tela izrađuje se zapisnik (član 50).

¹³³ O predloženim izmenama i dopunama dnevnog reda obavlja se pretres, u kom mogu učestvovati samo: predlagač promene dnevnog reda, odnosno ovlašćeni predstavnik predlagača; i predlagač akta na koji se promena odnosi, odnosno ovlašćeni predstavnik predlagača akta, ako se predlaže povlačenje predloga akta iz predloženog dnevnog reda. Prilikom utvrđivanja dnevnog reda, Narodna skupština odlučuje o svakom predlogu, bez pretresa, sledećim redosledom: za hitni postupak; za povlačenje pojedinih tačaka iz predloženog dnevnog reda; za dopunu predloženog dnevnog reda; za skraćenje vremena za raspravu (skraćeni postupak); za spajanje rasprave; za vođenje pretresa u pojedinostima odmah po završetku načelnog pretresa pojedinog predloga zakona; i za promenu redosleda pojedinih tačaka. O dnevnom redu u celini Narodna skupština odlučuje bez pretresa.

¹³⁴ Član 94. Poslovnika Narodne skupštine.

prestanu važenja zakona; usklađivanju zakona s pravnim sistemom Republike Srbije i propisima Evropske unije; izmeni zakona koja je u vezi s odlukom Ustavnog suda; autentičnom tumačenju zakona.¹³⁵

U skraćenom postupku za donošenje zakona u **Sloveniji** u prvom čitanju opšta rasprava nije moguća, a drugo i treće čitanje obavljaju se na istoj sednici. Uz to primenjuju se drugi rokovi za pojedini posao u redovnom zakonodavnom postupku. Skraćeni postupak primenjuje se za manje važne promene zakona, za poništenje (stavljanje van snage) zakona ili pojedinih njegovih odredaba, manje zahtevno usaglašavanje zakona s drugim zakonima ili s pravom Evropske unije ili za izmene i dopune zakona u vezi s postupcima pred ustavnim sudom ili odlukom ustavnog suda.¹³⁶

Narodna skupština može održati posebnu sednicu¹³⁷ koju saziva predsednik Narodne skupštine.¹³⁸

Način odlučivanja u Narodnoj skupštini propisan je odredbom člana 105. Ustava. Narodna skupština donosi odluke većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika. Većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština, pored ostalog, odlučuje: o zakonima kojima se uređuju referendum i narodna inicijativa, javno zaduživanje, zaključivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora; o poslovniku o svom radu; i usvaja budžet i završni račun.

Odredbama čl. 122–140. Poslovnika Narodne skupštine bliže je uređeno odlučivanje. Narodna skupština i njena radna tela odlučuju javnim ili tajnim glasanjem.¹³⁹

1.6.3. Postupci za donošenje zakona i drugi postupci

Postupci za donošenje akata i drugi postupci regulisani Zakonom o Narodnoj skupštini,¹⁴⁰ pored ostalih su postupak za: promenu Ustava; donošenje zakona; potvrđivanje međunarodnih ugovora; donošenje budžeta i završnog računa; donošenje Poslovnika i drugih opštih akata; autentično tumačenje zakona; donošenje jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa; kontrolu nad radom Vlade; vršenje nadzora nad radom državnih organa, organizacija i tela; davanje odgovora po zahtevu Ustavnog suda.¹⁴¹

¹³⁵ Član 95. Poslovnika Narodne skupštine.

¹³⁶ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

¹³⁷ Član 119. Poslovnika Narodne skupštine.

¹³⁸ Ova sednica saziva se, između ostalog, radi usvajanja predloga ustava; proglašenja ustava i ustavnog zakona za sprovođenje ustava; kada kandidat za predsednika Vlade izlaže program i predlaže sastav Vlade, radi izbora Vlade. Posebna sednica se može sazvati i u vezi s izveštajem organa, odnosno tela, koji se, u skladu sa zakonom, podnosi Narodnoj skupštini.

¹³⁹ Članovi 124. i 132. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁴⁰ Član 53. Zakona o Narodnoj skupštini.

¹⁴¹ Ovi postupci bliže su uređeni odredbama čl. 169–178. i 194–196. Poslovnika Narodne skupštine. Predlozi zakona i drugih akata Narodnoj skupštini podnose se u pisanom ili elektronskom obliku (član 141. Poslovnika Narodne skupštine).

Imajući u vidu predmet ove studije, u daljoj analizi izdvojen je postupak za donošenje zakona.

Oblik u kome se zakon donosi i njegov sadržaj

Ovlašćeni predlagač zakona podnosi predlog zakona u obliku u kome se zakon donosi, s obrazloženjem.¹⁴²

Obrazloženje sadrži: ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje zakona; razloge za donošenje zakona, a u okviru njih posebno: analizu sadašnjeg stanja, probleme koje zakon treba da reši, ciljeve koji se zakonom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja zakona i odgovor na pitanje zašto je donošenje zakona najbolji način za rešavanje problema; objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja; procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje zakona, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava; opšti interes zbog kojeg se predlaže povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe s povratnim dejstvom; razloge za donošenje zakona po hitnom postupku, ako je za donošenje zakona predložen hitni postupak; razloge zbog kojih se predlaže da propis stupi na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku RS“; pregled odredaba važećeg zakona koje se menjaju, odnosno dopunjuju. Obrazloženje može da sadrži i analizu efekata propisa.

Uz predlog zakona, predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza usklađivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, kao i tabelu o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije.

Kao što je već bilo reči, Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa utvrđena su pravila za izradu zakona.

Uvrščivanje predloga zakona u dnevni red sednice Narodne skupštine

Uvrščivanje predloga zakona u dnevni red sednice Narodne skupštine regulisano je Poslovníkom Narodne skupštine.

Predlog zakona predsednik Narodne skupštine, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi, ako ona nije predlagač. Predlog zakona se dostavlja i Zaštitniku građana ili Narodnoj banci Srbije, ako uređuje materiju iz njihove nadležnosti.¹⁴³

Ako predlog zakona nije pripremljen u skladu s Poslovníkom Narodne skupštine, predsednik Narodne skupštine zatražiće od predlagača da ga uskladi, pri čemu će

¹⁴² Član 151. Poslovníka Narodne skupštine.

¹⁴³ Član 152. Poslovníka Narodne skupštine.

precizno navesti u čemu se sastoji ta neusklađenost. Predlagač zakona može, u roku od 15 dana, da podnese usklađen predlog zakona ili da, u slučaju neslaganja s mišljenjem predsjednika Narodne skupštine, zatraži pisanim putem da se Narodna skupština o tom pitanju izjasni. Narodna skupština je dužna da se o tom pitanju izjasni na prvoj narednoj sednici, pre prelaska na dnevni red, bez pretresa. Pre odlučivanja, predlagač zakona ima pravo da obrazloži svoj stav. Ako predlagač zakona ne izvrši usklađivanje, predlog zakona smatra se povučenim.¹⁴⁴

Predlog zakona, pripremljen u skladu s odredbama Poslovnika Narodne skupštine, može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine u roku ne kraćem od 15 dana od dana njegovog podnošenja.¹⁴⁵

Tok sednice odbora i Narodne skupštine i odlučivanje o predlogu zakona

Predlog zakona, pre razmatranja na sednici Narodne skupštine, razmatraju nadležni odbor i Vlada, ako ona nije predlagač zakona. Oni u svom izveštaju, odnosno mišljenju, mogu da predlože Narodnoj skupštini da prihvati ili ne prihvati predlog zakona u načelu. Po pravilu, dostavljaju ih u roku ne kraćem od pet dana pre dana početka sednice Narodne skupštine na kojoj se predlog zakona razmatra. Ako predlože prihvatanje predloga zakona u načelu, dužni su da navedu da li predlog zakona prihvataju u celini ili sa amandmanima. Ako nadležni odbor ne dostavi izveštaj, odnosno Vlada mišljenje o predlogu zakona, predlog zakona će se razmatrati i bez tog izveštaja, odnosno mišljenja.¹⁴⁶



Imajući u vidu propisane rokove, postavlja se pitanje da li je ostavljeno dovoljno vremena nadležnim odborima i Vladi da se izjasne o predlogu zakona. Izgleda da postoji prostor za produženje roka, koji bi obezbedio razumno vreme za izjašnjenje nadležnih odbora i Vlade, a da se postupak preterano ne odugovlači.

O predlogu zakona se na sednici nadležnog odbora najpre vodi načelni pretres, a zatim pretres u pojedinostima. Pretres u pojedinostima obavlja se o članovima predloga zakona na koje su podneti amandmani i o amandmanima kojima se predlaže uvođenje novih odredaba. U pretresu mogu da učestvuju: članovi odbora, predlagač zakona ili njegov predstavnik, predstavnik Vlade, ako ona nije predlagač, i podnosi-lac amandmana ili svaki narodni poslanik koji prisustvuje sednici nadležnog odbora, kao i druga pozvana lica. Nakon završetka pretresa, nadležni odbor podnosi Narodnoj skupštini izveštaj, koji sadrži mišljenje i predloge odbora, kao i izdvojeno mišljenje člana odbora. Odbor određuje izvestioca, koji ima pravo da obrazlaže izveštaj

¹⁴⁴ Član 153. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁴⁵ Član 154. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁴⁶ Član 155. Poslovnika Narodne skupštine.

odbora na sednici Narodne skupštine.¹⁴⁷ Na sednici Narodne skupštine najpre se vodi načelni pretres. Narodna skupština može da odluči da obavi zajednički načelni pretres o više predloga zakona koji su na dnevnom redu iste sednice, a međusobno su uslovljeni ili su rešenja u njima međusobno povezana, s tim što se odlučivanje o svakom predlogu obavlja posebno. Pošto se načelni pretres završi, Narodna skupština prelazi na načelni pretres o predlogu zakona, odnosno jedinstveni pretres o predlogu drugog zakona iz ostalih tačaka dnevnog reda, a zatim prelazi na pretres u pojedinostima.¹⁴⁸ Od završenog načelnog pretresa, do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima, mora da prođe najmanje 24 časa. U vremenu između završenog načelnog pretresa i otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima, nadležni odbor može da podnese amandman na predlog zakona. Narodna skupština može da odluči da se o pojedinim predlozima zakona pretres u pojedinostima vodi odmah po završetku načelnog pretresa.¹⁴⁹



Postavlja se pitanje da li eventualno treba predvideti dodatno vreme između načelnog pretresa i pretresa u pojedinostima, kako bi se poslanicima omogućilo da razmisle o pojedinim argumentima koji se iznose tokom načelne rasprave.¹⁵⁰

Pretres u pojedinostima¹⁵¹ obavlja se o članovima na koje su podneti amandmani i o amandmanima kojima se predlaže unošenje novih odredaba.¹⁵² Ukupno vreme pretresa u pojedinostima za poslaničke grupe raspoređuje se na poslaničke grupe srazmerno broju narodnih poslanika članova te poslaničke grupe.¹⁵³



U vezi s tim pokreće se pitanje produženja vremena za raspravu. Tu je neophodno pronaći ravnotežu i izbeći nepotrebno odugovlačenje procedure, naročito imajući u vidu broj zakona koji se usvaja i potrebu za temeljnijom raspravom da bi se povećao kvalitet zakona.¹⁵⁴

¹⁴⁷ Član 156. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁴⁸ Izuzetno pretres predloga zakona o budžetu Republike Srbije vodi se tako što se po završenom načelnom pretresu odmah prelazi na pretres u pojedinostima.

¹⁴⁹ Član 157. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁵⁰ O tom pitanju videti i studiju „Izrada propisa i zakonodavni proces u Srbiji – Procena“, OSCE ODIHR, Varšava, 2011, str. 73.

¹⁵¹ Član 158. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁵² Ukupno vreme za pretres u pojedinostima za poslaničke grupe iznosi isto koliko je iznosilo i ukupno vreme za načelni pretres predloga zakona, odnosno za zajednički načelni pretres više predloga zakona za poslaničke grupe.

¹⁵³ Predsednici, odnosno ovlašćeni predstavnici poslaničkih grupa, za ukupni pretres u pojedinostima imaju dodatno vreme od 15 minuta za poslaničku grupu, koje se ne računa u ukupno vreme za pretres u pojedinostima za poslaničke grupe. Svaki podnosilac amandmana ima pravo da obrazloži svoj amandman, u trajanju do dva minuta, s tim da ukupno trajanje pretresa u pojedinostima po ovom osnovu ne može biti duže od deset časova.

¹⁵⁴ Studija „Izrada propisa i zakonodavni proces u Srbiji – Procena“, OSCE ODIHR, str. 74.

Predlagač zakona ima pravo da povuče predlog zakona iz procedure sve do završetka pretresa predloga zakona na sednici Narodne skupštine. Narodna skupština, na obrazloženi predlog predlagača zakona, može da odluči da povuče određenu tačku iz dnevnog reda sednice koja je u toku, sve do početka pretresa te tačke na sednici Narodne skupštine, pod uslovom da sednici prisustvuje većina od ukupnog broja narodnih poslanika.¹⁵⁵

Narodna skupština odlučuje o predlogu zakona u načelu, o amandmanima na predlog zakona i o predlogu zakona u celini u danu za glasanje. Ako je predlog zakona prihvaćen u načelu, Narodna skupština odlučuje o amandmanima. Ako na predlog zakona nisu podneti amandmani, Narodna skupština o tom predlogu zakona odlučuje samo u celini. Kada predlog zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno dejstvo, Narodna skupština će posebno odlučiti da li za to dejstvo postoji opšti interes. Ako je predlogom zakona predviđeno da zakon stupi na snagu ranije od osmog dana od dana objavljivanja, Narodna skupština će posebno odlučiti da li za to postoje naročito opravdani razlozi. Nakon odlučivanja o amandmanima, Narodna skupština pristupa glasanju o predlogu zakona u celini.¹⁵⁶

Amandman je predlog za izmenu i dopunu predloga zakona, koji može da podnese Ustavom ovlašćeni predlagač zakona, kao i nadležni odbor Narodne skupštine, u skladu s Poslovníkom Narodne skupštine.¹⁵⁷

U Državnom zboru (Skupština) **Slovenije** amandmane mogu podneti zastupnici i matično radno telo, a Vlada samo u slučaju ako nije predlagač zakona. Vlada odnosno drugi predlagač zakona može podneti amandmane na već podnesene amandmane.¹⁵⁸

Amandman se podnosi predsedniku Narodne skupštine, počev od dana prijema predloga zakona u Narodnoj skupštini, a najkasnije tri dana pre dana određenog za održavanje sednice za koju je predloženo razmatranje tog predloga zakona, osim ako se sednica Narodne skupštine sazove u roku kraćem od roka predviđenog Poslovníkom Narodne skupštine, kada je rok za podnošenje amandmana do početka prve načelne rasprave na sednici Narodne skupštine. Amandman na predlog zakona, koji se razmatra po hitnom postupku, može da se podnese do početka načelnog pretresa tog predloga zakona. Podnosilac amandmana ne može sam, ili zajedno s drugim narodnim poslanicima, da podnese više amandmana na isti član predloga zakona.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Član 159. Poslovníka Narodne skupštine.

¹⁵⁶ Član 160. Poslovníka Narodne skupštine.

¹⁵⁷ Ukupno je podnet 22.251 amandman prema Izveštaju o radu Službe Narodne skupštine za period od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, str. 35. O broju podnetih amandmana i njihovih predlagača videti rezultate istraživanja O. Nikolića, koje je finansirala Misija OEBS-a u Srbiji; S. Miković, *o. c.*, str. 61–64.

¹⁵⁸ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

¹⁵⁹ Član 161. Poslovníka Narodne skupštine.

Amandman sadrži: odgovarajući član Poslovnika Narodne skupštine kao pravni osnov za podnošenje amandmana; naziv i član predloga zakona na koji se amandman podnosi; rešenje koje se predlaže; obrazloženje koje sadrži objašnjenje predloženog rešenja i cilj koji se želi postići usvajanjem amandmana i, po potrebi, procenu uticaja predloženog rešenja na budžetska sredstva. Na pisanje amandmana primenjuju se Jedinствена metodološka pravila za izradu propisa.¹⁶⁰

Amandmane, koji su blagovremeno podneti, predsednik Narodne skupštine upućuje predlagaču zakona, narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi.¹⁶¹ Odbačeni i neblagovremeni amandmani ne mogu biti predmet rasprave i o njima se ne glasa.¹⁶²

Predlagač zakona, odnosno ovlašćeni predstavnik predlagača zakona i nadležni odbor razmatraju amandmane koji su podneti na predlog zakona i predlažu Narodnoj skupštini koje amandmane da prihvati, a koje da odbije. Ako nije predlagač zakona, Vlada može da dostavi Narodnoj skupštini mišljenje o podnetim amandmanima. Amandman koji je u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom, a prihvate ga predlagač zakona i nadležni odbor, postaje sastavni deo predloga zakona i o njemu Narodna skupština posebno ne odlučuje.¹⁶³



Iz navedenog se može zaključiti da Zaštitnik građana i Narodna banka nemaju mogućnost da dostave mišljenje o podnetom amandmanu ukoliko se on odnosi na njihove nadležnosti u slučaju da nisu predlagači zakona, kao i u slučaju da Vlada nije predlagač.

U toku glasanja u pojedinostima, amandmane u pisanom obliku mogu da podnose predlagač zakona, nadležni odbor, odnosno Vlada, samo ako je potreba za amandmanom nastala usled prethodnog prihvatanja nekog drugog amandmana.

U **Sloveniji** na dopunjeni predlog zakona u drugom čitanju mogu podneti amandmane poslanička grupa, 10 zastupnika i Vlada, ako ona nije predlagač zakona. Predlagač zakona može podjednako, kao u postupku pred matičnim radnim telom, podneti amandmane samo na već podnete amandmane.¹⁶⁴

Ako zbog usvajanja jednog ili više amandmana nastane potreba da se izvrši pravnotehnička redakcija teksta predloga zakona, ili da se usvojeni amandmani usklade međusobno i s tekstem predloga zakona, Narodna skupština će zastati s odlučivanjem i zatražiti od Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo da izvrši pravnotehničku

¹⁶⁰ Član 162. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁶¹ Nadležni odbor će nepotpune amandmane, kao i one s uvredljivom sadržinom odbaciti, o čemu će Narodnoj skupštini podneti izveštaj. Generalni sekretar Narodne skupštine obavestiće podnosiocе neblagovremenih amandmana o tome da nisu podneti u predviđenom roku.

¹⁶² Član 163. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁶³ Član 164. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁶⁴ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

redakciju teksta predloga zakona, a od nadležnog odbora da usvojene amandmane usaglasi međusobno i s tekstom predloga zakona. U slučaju nesaglasnosti, nadležni odbor, odnosno Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o nastaloj nesaglasnosti s amandmanom, kojim se ta nesaglasnost otklanja.¹⁶⁵



Iako je regulisano usklađivanje amandmana međusobno i s tekstom predloga zakona, pokreće se pitanje da li treba predvideti i potrebu usklađivanja s povezanim zakonima. Međutim, imajući u vidu da se amandmani pre davanja mišljenja Vlade razmatraju i u Sekretarijatu za zakonodavstvo sa stanovišta njihove usklađenosti s povezanim zakonima, to ne bi trebalo da predstavlja problem.

Narodna skupština u danu za glasanje,¹⁶⁶ nakon usvajanja predloga zakona u načelu, odlučuje o podnetim amandmanima¹⁶⁷ po redosledu članova predloga zakona.¹⁶⁸



Zakone koji nisu stavljeni na dnevni red Narodne Skupštine nova Vlada, po pravilu, povlači. Međutim, postavlja se pitanje šta učiniti sa zakonima čiji je predlagач bio npr. 21 poslanik ili 30.000 birača.

U skladu s Poslovníkom Državnog zbora (Skupštine) **Slovenije** zakonodavni postupak deli se na tri faze:

- Prvo čitanje obavlja se izuzetno ako to zahteva deset zastupnika, a inače prosleđivanjem predloga zakona zastupnicima. Ne razmatraju se pojedina zakonska rešenja po članovima, već se obavlja opšta rasprava o predlogu zakona: razlozi koji zahtevaju donošenje zakona, načela, ciljevi i glavna rešenja predloga zakona.¹⁶⁹
- Drugo čitanje obavlja se u matičnom radnom telu a zatim, na osnovu njegovog izveštaja, na sednici Skupštine. Pošto se rasprava ne odvija na opštem nivou, nije više moguće davati opšte primedbe i predloge, već se tekst može dopunjavati i menjati samo amandmanima na pojedine članove predloga zakona. Međutim, ako se još nije obavila opšta rasprava zastupnik poslaničke grupe može predstaviti njena stanovišta. Skupština obavlja

¹⁶⁵ Član 165. Poslovníka Narodne skupštine.

¹⁶⁶ Član 166. Poslovníka Narodne skupštine.

¹⁶⁷ Ako je podneto više amandmana na isti član predloga zakona, prvo se odlučuje o amandmanu kojim se predlaže brisanje odredbe toga člana, a zatim o amandmanu kojim se predlaže izmena celog člana. Narodna skupština posebno odlučuje o svakom amandmanu, osim o amandmanu koji je postao sastavni deo predloga zakona.

¹⁶⁸ O broju prihvaćenih amandmana i njihovih predlagачa videti rezultate istraživanja O. Nikolića, koje je finansirala Misija OEBS-a u Srbiji; S. Miković, *o. c.*, str. 61–64.

¹⁶⁹ Prvo čitanje može se okončati zaključkom državnog zbora da se postupak nastavlja, ili da se zakon uopšte ne prihvati čime je postupak završen.

raspravu i glasanje o dopunjenom predlogu zakona i samo o onima članovima na koje su bili podneti amandmani.¹⁷⁰

- U trećem čitanju Skupština raspravlja o predlogu kao celini i samo izuzetno o članovima zakona na koje su bili u drugom čitanju podneti amandmani. Amandmane mogu podneti predlagač zakona, Vlada, čak i ako nije predlagač zakona, i poslanička grupa, ali ne više pojedini zastupnik, ni deset zastupnika.

Ako se utvrdi da su s donetim amandmanima pojedine odredbe predloga zakona međusobno neusaglašene ili neusuglašene s drugim zakonima, predlagač, a u određenim primerima matično radno telo, priprema usaglašeni amandman. Ako takav amandman nije usvojen, zakonodavni postupak je okončan. Nakon završene rasprave u trećem čitanju, odnosno nakon usvajanja usaglašenog amandmana glasa se o predlogu zakona u celini.¹⁷¹

U **Hrvatskoj** je predviđeno da se zakoni uobičajeno donose u dva čitanja, a izuzetno predlog zakona prolazi i treće čitanje, odnosno može se doneti po hitnom postupku.

Pre upućivanja na prvo čitanje predlog se dostavlja na uvid zastupnicima, predsednicima radnih tela, kao i predsedniku Vlade, ako Vlada nije predlagač. O predlogu se raspravlja u matičnom radnom telu, Odboru za zakonodavstvo, Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sistem i Odboru za finansije i budžet, u slučaju da se predlogom zakona stvaraju određene materijalne obaveze.

U prvom čitanju sprovodi se rasprava o potrebi donošenja zakona, osnovnim pitanjima koja treba urediti, ustavnom ovlašćenju da se predloženi odnosi uredi i obimu i načinu zakonskog uređivanja tih odnosa itd. Uz opštu raspravu, sprovodi se i rasprava o pojedinostima o konkretnim odredbama zakona. Nakon rasprave donošenje zakona prihvata se zaključkom, te se predlagaču nalaže utvrđivanje konačnog predloga zakona koji će razmotriti i, po potrebi, prihvatiti stanovišta, predloge i mišljenja iznete u raspravi.¹⁷² Zaključkom se predlagaču može naložiti da u pripremi konačnog predloga pribavi i mišljenje subjekata na koje se navedeni predlog zakona posebno odnosi.¹⁷³

Drugo čitanje odvija se na osnovu konačnog predloga koji je pripremio predlagač ili drugi upravni organ koji je za to ovlašćen. Obrazloženje konačnog predloga zakona obuhvata razloge njegovog donošenja, pitanja koja se rešavaju, objašnjenje odredaba, podatke o finansijskim sredstvima potrebnim za sprovođenje zakona i načinu njihovog obezbeđenja i druge važne okolnosti u vezi s pitanjima koja se uređuju zakonom. Treba navesti i razlike između novih rešenja i rešenja iz prvobitnog predloga zakona, razloge za njihov nastanak, kao i predloge i mišljenja koje predlagač nije prihvatio, uz navođenje razloga za to. Drugo čitanje obuhvata:

¹⁷⁰ Ako su u drugom čitanju usvojeni amandmani na manje od desetine članova, predlagač može na istoj sednici obaviti i treće čitanje. Ako nije bio usvojen nijedan amandman na zakon, Skupština na istoj sednici može preći na glasanje o njemu. Zakonodavni postupak se u drugom čitanju može i okončati, ako matično radno telo odluči da zakon nije dobar za dalju raspravu. U tom slučaju Skupština o predlogu zakona ne raspravlja, već glasa o takvom zaključku – ako ga potvrdi, zakonodavni postupak je okončan, u suprotnom zakon se vraća na raspravu u matičnom radnom telu.

¹⁷¹ Usporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

¹⁷² Rok za izradu konačnog predloga zakona je 6 meseci od usvajanja zaključka o prihvatanju predloga zakona u prvom čitanju.

¹⁷³ Ako se donošenje zakona odbije, predlog zakona ne može se ponovno uvrstiti na dnevni red sednice pre isteka roka od tri meseca od odbijanja.

raspravu o tekstu konačnog predloga zakona i stanovištima radnih tela, raspravu i odlučivanje o amandmanima,¹⁷⁴ i donošenje zakona.

Ako je tokom drugog čitanja podnesen veći broj amandmana ili su oni takve prirode da bitno menjaju sadržaj konačnog predloga, pristupa se i trećem čitanju zakona, na koje se primenjuju pravila koja se odnose na drugo čitanje, čime se zakonodavni proces produžava. Odluku o trećem čitanju donosi Sabor, a njeno donošenje može predložiti i sam predlagač zakona kako bi imao dovoljno vremena da analizira pristigle amandmane i pripremi konačni predlog zakona.¹⁷⁵

Hitan postupak

Odredbom člana 167. Poslovnika Narodne skupštine propisano je da po hitnom postupku može da se donese zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i da bi se ispunile međunarodne obaveze i propisi uskladili s propisima Evropske unije. Predlagač zakona je dužan da navede razloge za donošenje zakona po hitnom postupku.¹⁷⁶



Postoji praksa Skupštine da ocenjuje i odbija usvajanje zakona po hitnoj proceduri, ako smatra da za tim ne postoji potreba, što doprinosi kvalitetu zakonskih rešenja.

U **Sloveniji** zakon se samo izuzetno može doneti na osnovu hitnog postupka, kada to zahtevaju interesi bezbednosti ili odbrane države, zbog otklanjanja posledica prirodnih nesreća ili da bi se sprečile teško popravljive posledice za funkcionisanje države. Prema odredbama o hitnom postupku vrši se i ratifikacija međunarodnog ugovora. Hitan postupak se u praksi često zloupotrebljava, naročito u pretpristupnom periodu harmonizacije s propisima EU, a i poslednjih godina zaoštrene finansijske situacije, u predlozima zakona često se upotrebljava argument „teško popravljive posledice za funkcionisanje države“. Time ne samo da se ne poštuju odredbe u vezi s raspravom o zakonu, već predlagač izbegava i postupak koji je propisan Rezolucijom o normativnoj delatnosti.¹⁷⁷

U **Hrvatskoj** je Poslovníkom Sabora propisano da se zakon, u izuzetnim slučajevima, može doneti i po hitnom postupku, kada to zahtevaju (a) interesi odbrane i drugi naročito opravdani državni razlozi i (b) kada je to nužno radi sprečavanja ili otklanjanja većih poremećaja u privredi. Hitni postupak može se na zahtev predlagača zakona primeniti i na (c) zakone koji se donose u postupku usklađivanja s propisima EU. Odluka o primeni hitnog postupka donosi se pri određivanju dnevnog reda odnosno njegove dopune. Zahtev zastupnika moraju

¹⁷⁴ Predlagač zakona izjašnjava se o svakom pojedinom amandmanu, a na njegovo izjašnjavanje može se osvrnuti samo predlagač amandmana.

¹⁷⁵ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

¹⁷⁶ Član 167. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁷⁷ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

potpisima podržati najmanje 25 zastupnika, a predlog može podneti i klub zastupnika koji ima najmanje 15 zastupnika.¹⁷⁸ Kod hitnog postupka objedinjava se prvo i drugo čitanje, čime se skraćuje celokupan proces donošenja zakona.

Izuzetno veliki broj zakona donet je po hitnom postupku. U protekla dva saziva Sabora (2003–2011), od 1.383 doneta zakona njih čak 1.140, tj. 82,4% doneto je primenom odredaba o hitnom postupku, čime je on postao redovni način donošenja zakona. To je znatno dezavuisalo zakonodavni postupak i onemogućilo suštinsku raspravu i demokratsku kontrolu zakonodavnog procesa. Ovu praksu bi ubuduće valjalo što manje koristiti jer je to i bila intencija Poslovnika.¹⁷⁹

Predlog zakona za čije se donošenje predlaže hitni postupak može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine ako je podnet najkasnije 24 časa pre početka te sednice.



Postavlja se pitanje da li bi ovaj rok trebalo produžiti i za koliko da bi se obezbedila mogućnost upoznavanja s datim predlogom.

Predlog zakona kojim se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbednosti, za čije se donošenje predlaže hitni postupak, može se staviti na dnevni red sednice Narodne skupštine ako je podnet na dan održavanja sednice, dva časa pre početka te sednice, a ako je predlagač Vlada, predlog zakona može se staviti na dnevni red ako je podnet u toku sednice Narodne skupštine, pod uslovom da sednici prisustvuje većina od ukupnog broja narodnih poslanika.¹⁸⁰ Predsednik Narodne skupštine dužan je da predlog zakona za čije se razmatranje predlaže hitni postupak dostavi narodnim poslanicima i Vladi, ako ona nije predlagač zakona, odmah po prijemu.¹⁸¹



Imajući u vidu ulogu ovlašćenih predlagača zakona u zakonodavnom postupku, postoje argumenti da bi predsednik Skupštine trebalo da dostavi predlog zakona i ostalim ovlašćenim predlagačima (Zaštitniku građana, NBS, Skupštini AP), ako se on tiče pitanja iz njihove nadležnosti, a oni u konkretnom slučaju nisu predlagači zakona.

Kada je reč o kvalitetnom zakonodavstvu, postoje mišljenja da uticaj parlamentarne procedure na sadržinu predloga zakona koji se razmatraju, nije presudan. Drugim rečima, težište pažnje i odgovornosti za kvalitet zakona, trebalo bi da bude na predlagaču, odnosno priređivaču predloga propisa, a to su državna uprava i Vlada. Prethodna konstatacija deluje prestrogo, ali je usmerena na

¹⁷⁸ Odnosno više klubova koji zajedno imaju taj broj zastupnika.

¹⁷⁹ Upporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

¹⁸⁰ O svakom predlogu za stavljanje na dnevni red akata po hitnom postupku, Narodna skupština prethodno odlučuje, bez pretresa, prilikom utvrđivanja dnevnog reda, odnosno u toku sednice, odmah po prijemu predloga, pod uslovom da sednici prisustvuje većina od ukupnog broja narodnih poslanika.

¹⁸¹ Član 168. st. 1, 2, 4, 5. Poslovnika Narodne skupštine.

razumevanje problema koji se odnosi na pitanje mesta fokusiranja mera za unapređenje kvaliteta zakonodavstva. U tom kontekstu, nosioci zakonskog projekta moraju u svakom momentu da budu svesni uloge parlamenta i realnih, političkih okolnosti parlamentarne većine. Navedena konstatacija ne umanjuje značaj same parlamentarne procedure i ustavnu ulogu zakonodavne vlasti. Upravo imajući u vidu te okolnosti, ova uloga se konkretizuje kao finalni oblik političke verifikacije utvrđenih zakonodavnih rešenja. To je izraz prerogativa predstavničkog tela, posledica višestranačkog, parlamentarnog političkog sistema, i takav vrednosni sadržaj znatno prevazilazi dnevno aktuelne probleme u vezi sa izostankom (nerealno) očekivane brzine u raspravi i donošenju zakona.¹⁸²

1.7. Proglašenje zakona i ponovno odlučivanje o zakonu

Predsednik Republike, pored ostalog, ukazom proglašava zakone. Predsednik Republike dužan je da najkasnije u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona, odnosno najkasnije u roku od sedam dana, ako je zakon donet po hitnom postupku, doneše ukaz o proglašenju zakona ili da zakon, uz pismeno obrazloženje, vrati Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje i to ako smatra da zakon nije saglasan sa Ustavom, ili da je u suprotnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, ili da pri donošenju zakona nije poštovana procedura propisana za donošenje zakona,¹⁸³ ili da zakon ne uređuje neku oblast na odgovarajući način. Predsednik Republike ne može Narodnoj skupštini vratiti na ponovno odlučivanje zakon o kome su se građani izjasnili na referendumu pre njegovog donošenja i zakon koji su građani potvrdili na referendumu.¹⁸⁴

U skladu sa Ustavom **Slovenije**, zakone proglašava predsednik Republike i to najkasnije u roku od osam dana od dana kada su bili doneti, osim ako Državno veće zahteva da Državni zbor o zakonu ponovno odlučuje ili ako je pokrenuta inicijativa ili zahtev za raspisivanje naknadnog referendumu. Ustav određuje da zakon stupa na snagu petnaest dana nakon objave, osim ako zakonom nije drugačije propisano.¹⁸⁵

Ako Narodna skupština odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje, on se izglasava većinom od ukupnog broja poslanika. Uslovljavanje ponovnog glasanja prethodnom odlukom Narodne skupštine

¹⁸² D. Protić, „Izazov unapređenja kvaliteta nacionalnog zakonodavstva“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 3/2009.

¹⁸³ Pritom, može se konstatovati da nije u skladu sa izvršenom podelom vlasti između državnih organa u Ustavu da predsednik Republike vraća na ponovno glasanje Narodnoj skupštini zakon zbog toga što smatra da je njime povređena materijalna ili formalna ustavnost, jer je, prema Ustavu, Ustavni sud „samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost; predsednik Republike bi trebalo da iskoristi ovo svoje ovlašćenje samo iz razloga necelishodnosti zakona izglasanog u Narodnoj skupštini.

¹⁸⁴ Članovi 112. i 113. Ustava i član 19. Zakona o predsedniku Republike.

¹⁸⁵ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

da glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio znači da Narodna skupština može odlučiti da o zakonu koji joj je vratio na odlučivanje predsednik Republike više ne glasa, tj. da odustaje od tog zakona. Time se voljom Narodne skupštine, prema Ustavu, tzv. suspenzivni veto predsednika Republike pretvara u apsolutni (što je uporednopravno krajnje neuobičajeno rešenje). Predsednik Republike je dužan da proglasi ponovno izglasani zakon. Ako predsednik Republike ne donese ukaz o proglašenju zakona u Ustavom predviđenom roku, ukaz donosi predsednik Narodne skupštine.

Proglašenje zakona i ponovno odlučivanje o zakonu bliže je uređeno Poslovnikom Narodne skupštine, o čemu će posebno biti reči u četvrtom poglavlju *Studije*.

Ponovno odlučivanje o zakonu u **Sloveniji** dolazi u obzir ako je Državno veće (Donji dom Skupštine) podnelo suspenzivni veto u vezi sa zakonom koji je već bio donet i time zahteva da Skupština ponovo odlučuje o zakonu. U tom postupku obavlja se rasprava o zahtevu Državnog veća. Pre rasprave predstavnik Državnog veća može predstaviti zahtev tog veća, izveštač matičnog radnog tela predstavlja mišljenje radnog tela, a predstavnik predlagača obrazlaže mišljenje predlagača. Kada se o zakonu ponovo odlučuje to se više ne čini običnom relativnom većinom, već običnom apsolutnom većinom, osim ako je za donošenje zakona u redovnom postupku predviđena kvalifikovana većina.¹⁸⁶

1.8. Izvornici i objavljivanje akata Narodne skupštine

Izvornikom zakona, odnosno drugog opšteg akta ili autentičnog tumačenja zakona, smatra se tekst zakona, odnosno drugog opšteg akta ili autentičnog tumačenja zakona, usvojen na sednici Narodne skupštine.¹⁸⁷

Zakoni i svi drugi opšti akti, objavljuju se pre njihovog stupanja na snagu. Ustav, zakoni i podzakonski opšti akti Republike Srbije objavljuju se u republičkom službenom glasilu, a statuti, odluke i drugi opšti akti autonomnih pokrajina, objavljuju se u pokrajinskom službenom glasilu. Statuti i opšti akti jedinica lokalne samouprave objavljuju se u lokalnim službenim glasilima.¹⁸⁸

Poslovnikom Narodne skupštine utvrđeno je da se zakoni i drugi akti Narodne skupštine i Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa nadležnog odbora Narodne skupštine objavljuju u „Službenom glasniku RS“.¹⁸⁹

O objavljivanju zakona i drugih akata Narodne skupštine, kao i akata radnih tela Narodne skupštine stara se generalni sekretar Narodne skupštine. U saradnji sa predlagačem zakona i drugih akata, a pre njihovog objavljivanja, on će izvršiti ispravke očiglednih slovničkih i pravopisnih grešaka, kao i grešaka u pisanju brojeva i imena. Takođe, on na osnovu izvornog teksta zakona, drugog akta Narodne skupštine,

¹⁸⁶ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

¹⁸⁷ Član 246. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁸⁸ Član 196. st. 1, 2. i 3. Ustava.

¹⁸⁹ Član 247. Poslovnika Narodne skupštine.

odnosno akta radnog tela Narodne skupštine, daje ispravku grešaka u objavljenom tekstu tih akata.¹⁹⁰

Nakon objavljivanja propisa, veliki značaj s aspekta pravne sigurnosti i olakšanog poštovanja, odnosno sprovođenja propisa, ima izrada prečišćenih tekstova propisa, naročito u pravnom sistemu koji karakterišu dinamične promene. S tim je povezano i pitanje izrade zvanično važeće verzije propisa i troškova izrade prečišćene verzije tekstova.¹⁹¹ Evidentno je da ažuriranje propisa (npr. na tri meseca), kao osnove za buduću elektronsku bazu podataka, još uvek ne funkcioniše u potpunosti u svim organima. Pored toga, i dalje ne postoji besplatan pristup važećim propisima (kao i njihovim prečišćenim verzijama).

U **Sloveniji** se zakoni, podzakonski akti Vlade i ministara, kao i opšti akti za sprovođenje javnih ovlašćenja koje donose nosioci javnih ovlašćenja objavljuju u „Službenom listu“, a izdaje ih Služba za zakonodavstvo Vlade (izdavač je Javno preduzeće „Službeni list“). Donosioci su dužni da sve propise, osim zakona i akata Banke Slovenije, proslede službi Vlade koja je dužna da obezbedi da akti za objavu budu nomotehnički korektno pripremljeni i dostavljeni preduzeću za objavljivanje. Preduzeće može da objavi prosleđeni propis samo ako objavu prethodno odobri direktor službe. Od 2010. „Službeni list“ se zvanično izdaje jedino u elektronskom obliku, a u štampanom obliku kao komercijalno izdanje. Elektronsko izdanje je od trenutka objavljivanja besplatno dostupno na internet stranici tog preduzeća i u Registru propisa Slovenije, koji održava saradnju između preduzeća i Službe za zakonodavstvo Vlade. Na ovu bazu nadovezuju se i internet stranice Vlade i ministarstava.¹⁹²

U prethodnom periodu Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Generalni sekretarijat Vlade, Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa i JP „Službeni glasnik“ inicirali su i realizovali niz aktivnosti radi sistemskog unapređenja zakonodavnog procesa, povećanja njegove transparentnosti, time i pravne sigurnosti, u skladu sa strateškim pravicima države u oblasti regulatorne reforme i informatizacije društva:

- 1) Pripremljen je Nacrt zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata, zasnovan na Strategiji regulatorne reforme 2008–2011, Predlogu strategije regulatorne reforme 2012–2014, kao i strategijama i propisima u vezi s informatizacijom društva. Nacrt zakona predviđa da i elektronska verzija „Službenog glasnika RS“ ima karakter službene verzije. Povodom toga neophodno je obezbediti rešenje koje neće stvoriti pravnu neizvesnost kod svih relevantnih subjekata na koje se propisi odnose ili koji sprovode propise. Ovim bi se uspostavio Pravno-informacioni portal i obezbedio besplatan pristup svim važećim propisima, počev od 2014. godine. Osnovu bi činio postojeći Portal službenih glasila Republike Srbije

¹⁹⁰ Član 248. Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁹¹ Detaljnije o tome u trećem poglavlju Studije.

¹⁹² Upporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

- i baza propisa JP „Službenog glasnika“. U vezi s tim, neophodno je obezbediti održivo finansiranje besplatnog pristupa propisima, koje nesumnjivo predstavlja javni interes i preduslov za realizaciju načela dobre regulatorne prakse.
- 2) U toku je povezivanje informacionih sistema donosilaca zakona i drugih propisa i opštih akata i JP „Službenog glasnika“, radi efikasnijeg obavljanja delatnosti objavljivanja propisa.¹⁹³ Propisi će se na objavljivanje dostavljati zaštićenim elektronskim komunikacionim putevima, a verodostojnost dokumenata biće garantovana kvalifikovanim elektronskim potpisom.¹⁹⁴
 - 3) U toku je postavljanje službenih, zvaničnih i ažurnih propisa na veb stranice nadležnih republičkih organa državne uprave, što je njihova obaveza u skladu sa Agendom za razvoj informacionog društva u jugoistočnoj Evropi i Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave v. 3.0.¹⁹⁵ Na taj način obezbediće se sadržinska i vizuelna ujednačenost propisa na sajtovima organa, ali i osnovni ciljevi: službenost, tačnost i ažurnost propisa.¹⁹⁶
 - 4) U prethodne dve godine JP „Službeni glasnik“ je razvio i implementirao napredna programska rešenja za prijem, jezičku i grafičku obradu dokumenata koja se objavljuju u službenim glasilima Republike Srbije¹⁹⁷ i njihovo publikovanje u štampanom i elektronskom obliku. Čitav proces odvija se kroz jedinstven informacioni sistem, koji je obezbedio za 30% efikasnije obavljanje posla i potpunu kontrolu nad svakom fazom rada, što mogućnost ljudske greške svodi na minimum. Najvažnija prednost ovog sistema jeste poluautomatsko publikovanje propisa / službenih glasila, u štampanom i elektronskom obliku, kao i njihova apsolutna identičnost, jer potiču iz istog izvora. Od 1. januara 2012. elektronska verzija službenih glasila potpisana je kvalifikovanim elektronskim potpisom glavnog i odgovornog urednika, čime se dodatno garantuje autentičnost glasila.

Portal službenih glasila Republike Srbije i baza propisa jesu rezultat i poslednja tačka Glasnikovog jedinstvenog informacionog sistema, njegov javni deo, koji,

¹⁹³ U prvoj fazi izvršiće se povezivanje sa Ustavnim sudom, Sekretarijatom za zakonodavstvo i Generalnim sekretarijatom Vlade, a u drugoj i sa ostalim donosiocima propisa i opštih akata: Narodnom skupštinom, ministarstvima, upravama, agencijama i drugo.

¹⁹⁴ Programska rešenja su implementirana i testirana. U toku je obuka zaposlenih za njihovo korišćenje. Informacioni sistemi organa vlasti i JP „Službenog glasnika“ su kompatibilni, bazirani na setu kompjuterskih programa Document Management System, što daje mogućnost za dalja unapređenja ovog dela zakonodanog postupka.

¹⁹⁵ Spisak važećih propisa i opštih akata za čiju primenu je nadležan određeni republički organ državne uprave nalaziće se na njihovoj zvaničnoj veb stranici. Klikom na naziv propisa otvaraće se izvorni ili prečišćeni propis (ukoliko je propis pretrpeo izmene i dopune) iz Registra i tekstova važećih propisa i opštih akata JP „Službenog glasnika“, sa linkovima – mogućnošću otvaranja originalnih službenih glasila u kome su izvorni propis i njegove izmene i dopune objavljene.

¹⁹⁶ U vezi sa tim, urađeno je programsko rešenje i u toku je njegovo testiranje.

¹⁹⁷ Propisi, oglasi u vezi sa javnim nabavkama, sudski oglasi, nevažeće isprave, konkursi i drugo.

osim izdanja službenih glasila za tekuću godinu („Službeni glasnik RS“, „Prosvetni glasnik“, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“), sadrži i Registar i tekstove važećih propisa i opštih akata i arhive službenih glasila.¹⁹⁸ Od 1. marta 2012. na Portalu se nalazi i posebna baza – Sudska praksa, koja sadrži sudske odluke Evropskog suda za ljudska prava, Ustavnog suda i sudova opšte i posebne nadležnosti.¹⁹⁹ Na Portalu su sve vrste informacija međusobno povezane i lako dostupne.²⁰⁰ U Registru, osim izvornih i prečišćenih tekstova propisa, nalaze se službena glasila (pdf format) u kojima su objavljeni: mišljenja nadležnih ministarstava, pitanja i odgovori, lične karte zakona,²⁰¹ povezani propisi, ustavnosudske odluke, ustavne žalbe, modeli obrazaca, modeli ugovora, napomene izdavača o odloženoj primeni i drugim specifičnostima propisa.

Ovako centralizovan izvor pravnih informacija pruža mnogo mogućnosti i olakšava kretanje kroz nacionalni pravni sistem. Pre svega, on garantuje autentičnost i tačnost propisa i drugih pravnih informacija, kako državnim organima, privrednim društvima i drugim pravnim subjektima tako i svim građanima Srbije. Značaj Portala ogleda se i u tome što on već sada ispunjava zahteve koje je država postavila u svojim strateškim dokumentima u vezi s regulatornom reformom i informacionim društvom, a u procesu pridruživanja EU. Glasnik je implementirao i preporuke Evropskog foruma službenih glasila, čiji je aktivni član, čime doprinosi realizaciji principa transparentnosti, garancije pravne sigurnosti i omogućuje lak pristup propisima, u skladu s novim tehnologijama.²⁰²

U **Sloveniji**, Poslovník određuje da zakonodavno-pravna služba Državnog zbora (Skupštine) nakon svake promene ili dopune zakona, priprema neslužbeni prečišćeni tekst zakona, koji se objavljuje u elektronskom obliku na internet stranicama Skupštine. Na osnovu zaključka koji donosi Skupština na predlog matičnog radnog tela, Vlade ili poslaničke grupe, zakonodavno-pravna služba priprema službeni prečišćeni tekst. Službeni prečišćeni tekst potvrđuje Skupština bez rasprave, a zatim se on objavljuje u „Službenom listu“ i u elektronskom obliku na internet stranicama Skupštine.²⁰³

¹⁹⁸ Tu se nalaze: Službeni glasnik 1945–2011, Prosvetni glasnik 1990–2011, Službeni list 1945–2006. i Međunarodni ugovori 1945–2011.

¹⁹⁹ Baza sudske prakse zasnovana je na principu pretrage, kako bi se na najjednostavniji i najbrži način došlo do potrebne odluke, originalnih propisa na osnovu kojih je doneta, kao i drugih relevantnih informacija.

²⁰⁰ Dokumenti su dostupni u html formatu koji je pogodan za obradu, preuzimanje, štampanje i sl., kao i u pdf formatu (čitav broj službenog glasila) koji garantuje autentičnost.

²⁰¹ Lična karta zakona obezbeđuje niz važnih podataka, kao što su npr.: donosilac, datum usvajanja, datum stupanja na snagu, datum primene, link ka pravnom prethodniku i drugo.

²⁰² Istovremeno, izvršeno je i sistematično digitalno skladištenje, čuvanje i stavljanje na raspolaganje javnosti građe koju JP „Službeni glasnik“ poseduje, a koja je od nacionalnog i državnog značaja. Realizacijom projekta „Digitalizacija srpskih službenih novina od 1813. do 2013. godine“, ove baze postaće neiscrpan i nezaobilazan izvor za pravnu, političku, ekonomsku i kulturnu istoriju naše zemlje.

²⁰³ Uppredna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

1.9. Stupanje na snagu i zabrana povratnog dejstva

Zakoni stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, a mogu da stupe na snagu ranije samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi koji su utvrđeni prilikom njihovog donošenja.²⁰⁴



U praksi se pojavljuje problem sa odloženom primenom zakona s neodređenim rokom ili neizvesnim uslovom. Takođe, problem je i menjanje propisa koji još nije stupio na snagu.

U vezi s tim da se u prelaznim i završnim odredbama predvidi mogućnost da zakon stupi na snagu pre početka njegove primene, istaknuto je (Republički sekretarijat za zakonodavstvo) da je to uglavnom posledica prakse (koju treba menjati i unapređivati) da se podzakonski propisi i drugi akti potrebni za sprovođenje zakona, po pravilu, ne pripremaju istovremeno s nacrtom zakona, pa stoga često ti podzakonski akti – koji su u određenim slučajevima i neophodan preduslov za primenu zakona – nisu pripremljeni u trenutku stupanja zakona na snagu.

Za ovu situaciju praktično su moguća tri rešenja, od kojih svako ima svoje prednosti i nedostatke:

- 1) da se predvidi da zakon stupa na snagu određenog dana po objavljivanju uz odlaganje njegove primene (postojeća preovlađujuća praksa), kako bi se omogućilo da se donesu neophodni podzakonski opšti akti, odnosno obrazuju neophodne institucije i obezbede uslovi za njihov rad. Nedostatak tog rešenja je što pri tome u pravnom sistemu postoje zakoni koji su formalno na snazi ali ne proizvode pravno dejstvo;
- 2) da se odloži stupanje na snagu zakona koji je objavljen, uz taksativno nabranje odredaba tog zakona koje odmah (odnosno ranije) stupaju na snagu (iz istih razloga koji su navedeni u prethodnom slučaju). Nedostatak tog rešenja je u tome što se u praksi prilikom usvajanja zakona, zbog podnetih amandmana, ne mogu uvek tačno odrediti (identifikovati) odredbe čije je ranije stupanje na snagu neophodno (promena redosleda članova, nova ovlašćenja i sl.);
- 3) da se opisno navedu odredbe koje bi odmah (ranije) stupile na snagu (to su odredbe koje sadrže ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa i drugih akata potrebnih za sprovođenje zakona, kao npr. akata neophodnih za početak rada novih institucija i sl.), dok se odlaže stupanje na snagu preostalih odredaba zakona. Problem u vezi sa ovim rešenjem jeste što bi se mogli pojaviti sporovi u pogledu tumačenja karaktera određene norme, npr. da li se njom predviđa donošenje podzakonskog opšteg ili pojedinačnog akta i slično.

U vezi s rešenjima predloženim u tačkama 2) i 3), treba imati u vidu da deo problema može biti prevaziđen ako se u zakonu koji sadrži veći broj ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa u širu klasifikacionu jedinicu grupišu odredbe kojima se daju takva ovlašćenja koja obuhvata jedan ili više članova.

²⁰⁴ Član 196. stav 4. Ustava,

U **Slovenačkoj analizi** napominje se da je preduslov da se svi relevantni subjekti uspešno upoznaju sa usvojenim propisima, određivanje razumnog roka stupanja na snagu, koji bi kod osnovnih sistemskih propisa bio za petnaest dana duži od roka utvrđenog Ustavom. Opštu javnost i ciljne grupe treba upoznati sa suštinskim rešenjima i obavezama koje propis donosi i preduzeti aktivnosti predviđene propisom.²⁰⁵

U **Hrvatskoj analizi** posebno se ukazuje na učestalu praksu odlaganja početka primene određenih zakona u odnosu na datum njihovog stupanja na snagu. To je sa stanovišta pravne sigurnosti potpuno neprihvatljivo, jer uređen pravni poredak ne može dopustiti postojanje zakona koji su na snazi, a zapravo ne proizvode pravna dejstva. Nakon što su Ustavni sud i pravna nauka ukazali na neprimereno razlikovanje između instituta „stupanja na snagu“ i „početka primene“ zakona, u novijoj zakonodavnoj praksi, pristupilo se formulaciji prema kojoj se određeni zakon ranije objavljuje u službenom glasilu, a stupa na snagu naknadno. Tako se adresatima omogućuje da se na vreme upoznaju s odredbama pojedinog zakona i pripreme se za njegovo stupanje na snagu. Stupanje na snagu kasnijeg datuma predviđa se za propise u celini, ali je veoma česta pojava da se to utvrdi samo za neke odredbe, odnosno delove zakona. To je najčešće slučaj s odredbama koje uređuju pitanja u vezi s pravnim tekovinama EU, pa se neretko određuje da one stupaju na snagu danom pristupanja Hrvatske punopravnom članstvu EU.²⁰⁶

Zakoni ne mogu imati povratno dejstvo. Izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona. Odredba krivičnog zakona može imati povratno dejstvo samo ako je blaža za učinioca krivičnog dela.²⁰⁷

1.10. Sprovođenje zakona

1.10.1. Podzakonski (opšti) akti za sprovođenje zakona

Akti Vlade i propisi organa državne uprave

Vlada, izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine tako što donosi opšte i pojedinačne pravne akte i preduzima druge mere.²⁰⁸ Akti Vlade su: uredba, poslovnik, odluka, rešenje, zaključak, izveštaj o fiskalnoj strategiji, strategija razvoja i deklaracija.²⁰⁹

²⁰⁵ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

²⁰⁶ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

²⁰⁷ Član 197. Ustava.

²⁰⁸ Vlada uredbom podrobnije razrađuje odnos uređen zakonom, u skladu sa svrhom i ciljem zakona. Vlada donosi poslovnik kojim, u skladu sa ovim zakonom, propisuje uređenje, način rada i odlučivanja Vlade. Vlada odlukom osniva javna preduzeća, ustanove i druge organizacije, preduzima mere i uređuje pitanja od opšteg značaja i odlučuje o drugim stvarima za koje je zakonom ili uredbom određeno da ih Vlada uređuje odlukom. Kad ne donosi druge akte, Vlada donosi zaključke.

²⁰⁹ Član 123. Ustava i član 2. stav 2. Zakona o Vladi.

Podzakonske propise u **Hrvatskoj** donose ministri i funkcioneri na čelu drugih upravnih organa kad su za to zakonom posebno ovlašćeni i samo u granicama ovlašćenja datih posebnim zakonom. Stoga zakon koji zahteva donošenje podzakonskih propisa mora predvideti njihovo donošenje i navesti pitanja koja tim aktima treba urediti.

Pitanje rokova za donošenje podzakonskih akata nije sistemski uređeno nego je prepušteno svakom zakonu koji ih određuje u prelaznim i završnim odredbama. Najčešće je to tri meseca, šest meseci ili godinu dana od dana stupanja na snagu zakona. Ponekad se pristupa i praksi određenja tačnog datuma donošenja određenih podzakonskih akata.

Vidljiva je i praksa normiranja drugih akata koje treba doneti nakon stupanja na snagu određenog zakona. Reč je o različitim odlukama Vlade kojima se neki subjekti klasifikuju (npr. jedinice lokalne samouprave po stepenu razvijenosti) ili se utvrđuju neki drugi kriterijumi od kojih u velikoj meri zavisi primena određenih zakonskih rešenja.²¹⁰

Kao što je već bilo reči, Zakon o državnoj upravi utvrđuje da organi državne uprave pripremaju osim zakona i druge propise i opšte akte za Vladu. Ovaj Zakon predviđa propise koje donose organi državne uprave,²¹¹ kao i ograničenja u vezi s njihovim donošenjem. Naime, ministarstva i posebne organizacije mogu donositi propise samo kad su na to izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade. Takođe, oni ne mogu propisom određivati svoje ili tuđe nadležnosti, niti fizičkim i pravnim licima ustanovljavati prava i obaveze koje nisu već ustanovljene zakonom.²¹²



Međutim, u praksi se povremeno ne poštuju ova zakonska ograničenja. Istina, to je ponekad rezultat činjenice da su pojedini zakoni u toj meri načelnog karaktera, da praktične potrebe zahtevaju uređenje tih pitanja, što nije opravdanje za takvo postupanje.

Plan rada i izveštaj o radu Vlade

Kao što je već bilo reči, preko informacionog sistema za planiranje i izveštavanje organi državne uprave dostavljaju Generalnom sekretarijatu i podatke o aktima koje donosi Vlada i propisima koje donose organi državne uprave, a koje na godišnjem nivou planiraju da donesu, odnosno izveštaj o realizaciji planiranih aktivnosti.



Napomene o potrebi većeg sklada u pogledu broja akata, njihovog sadržaja i povezanosti sa strateškim okvirom Vlade, koje su date u vezi sa zakonima, mogu se primeniti i na ove vrste akata.

²¹⁰ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

²¹¹ Pravilnikom se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade. Naredbom se naređuje ili zabranjuje neko ponašanje u jednoj situaciji koja ima opšti značaj. Uputstvom se određuje način na koji organi državne uprave i imaoci javnih ovlašćenja izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa.

²¹² Članovi 12, 15. i 16. Zakona o državnoj upravi.

U **Hrvatskoj analizi**, ukazuje se na opštu tendenciju da zakoni budu kraći i sve uopšteniji, a da se većina pitanja značajnih za uređenje neke materije prepušta podzakonskim propisima. Često su takav prisup zagovarali projekti koje je finansirala EU. Tako se npr. Zakon o državnim službenicima oslanja na nekoliko uredbi koje rešavaju vrlo značajna pitanja službeničkog zakonodavstva.²¹³

Nadležnost za pripremu podzakonskih (opštih) akata

Poslovníkom Vlade predviđeno je da je predlagač materijala za sednicu Vlade organ državne uprave u čijem je delokrugu pitanje na koje se materijal odnosi. Predlagač je obavezan da materijal pripremi i predloži u postupku propisanom Poslovníkom Vlade.²¹⁴

Radne grupe za izradu pozakonskih (opštih) akata

Kao i u slučaju izrade zakona, za izradu pozakonskih (opštih) akata, moguće je obrazovati grupe na način propisan odredbom člana 28. Uredbe o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade.

Priprema akata Vlade i propisa organa državne uprave

Poslovník Vlade propisuje da uredbu i odluku Vlade, predlagač priprema u obliku predloga i predviđa njegov sadržaj. Naime, predlog uredbe ili odluke Vlade priprema se i dostavlja Vladi u obliku pravnih odredaba sa obrazloženjem. Odredbe predloga uredaba moraju da sadrže i rokove u kojima se donose propisi i drugi opšti akti kojima se izvršavaju.²¹⁵ Predlog zaključka dostavlja se Vladi sa obrazloženjem koje sadrži razloge za njegovo donošenje i objašnjenje svih potrebnih pitanja.²¹⁶ U skladu sa odredbom člana 39. obrazloženje predloga uredbe ili odluke Vlade sadrži iste elemente kao i obrazloženje nacrt zakona. Odredbom člana 39a propisana je obaveza dostavljanja priloga uz predlog uredbe ili odluke na isti način kao za nacrt zakona.

²¹³ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

²¹⁴ Član 35. Poslovníka Vlade.

²¹⁵ Član 37. stav 2. i član 38. Poslovníka Vlade.

²¹⁶ Predlog zaključka mora da sadrži rok za njegovo izvršenje, ako je zaključak takvog karaktera da se njime nalaže izvršavanje određene obaveze organu državne uprave. Uz pravni osnov za donošenje zaključka navodi se i na čiji predlog se zaključak donosi.

U pripremi akata Vlade, kao i propisa organa državne uprave treba primenjivati Metodologiju za izradu podzakonskih propisa.²¹⁷ Metodologijom su utvrđena pravila za izradu podzakonskih propisa koja se odnose na sadržaj propisa, njihovu formu, jezik, stil i način pisanja, izmene i dopune propisa, kao i prečišćen tekst i ispravku propisa, o kojima će detaljno biti reči u trećem poglavlju *Studije*.

Kao i kod pripreme zakona, odredbama Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade propisana je obaveza organa državne uprave da u pripremi opštih akata pribavljaju mišljenja onih ministarstava i posebnih organizacija s čijim delokrugom je povezano pitanje koje se uređuje.

Odlučivanje o aktima Vlade i donošenje propisa organa državne uprave

Odredbе Poslovnika Vlade koje se odnose na način rada i odlučivanja Vlade o kojima je bilo reči u delu *Studije* koji se odnosi na usvajanje predloga zakona, shodno se primenjuju u postupku pripreme i usvajanja akata Vlade.

Odredbom člana 23. stav 2. Zakona o državnoj upravi propisano je da ministar, pored ostalog, donosi propise iz delokruga ministarstva. Odredbom člana 24. stav 2. propisano je da ministar ne može ovlastiti državnog sekretara za donošenje propisa.

Objavlјivanje, stupanje na snagu i zabrana povratnog dejstva

Odredbom člana 46. Zakona o Vladi propisano je da se uredbe, odluke, poslovnik, memorandum o budžetu i rešenja objavlјuju u „Službenom glasniku RS“. Ostali akti Vlade i predsednika Vlade mogu se objaviti u „Službenom glasniku RS“ ako je to ovim zakonom ili drugim propisom određeno ili ako tako prilikom njihovog donošenja odluči Vlada.

Odredbom člana 15. stav 5. Zakona o državnoj upravi propisano je da se pravilnici, naredbe i uputstva objavlјuju u „Službenom glasniku RS“.

Već pomenute odredbe Ustava o stupanju na snagu i zabrani povratnog dejstva zakona odnose se i na druge opšte akte.

Kad je imaocima javnih ovlašćenja povereno donošenje propisa, oni po prirodi i nazivu moraju da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave. Imaoci javnih ovlašćenja dužni su da propis čije im je donošenje povereno objave u „Službenom glasniku RS“.²¹⁸

Imalac javnih ovlašćenja dužan je da pre objavlјivanja propisa pribavi od nadležnog ministarstva mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa, a ministarstvo da njemu

²¹⁷ Metodologija za izradu podzakonskih propisa („Službeni glasnik RS“, br. 75/10 i 81/10).

²¹⁸ Član 53. Zakona o državnoj upravi.

dostavi obrazloženi predlog kako da propis usaglasi sa Ustavom, zakonom, drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine i Vlade. Ako ne postupi po predlogu ministarstva, ministarstvo je dužno da Vladi predloži donošenje rešenja kojim se poništava ili ukida propis imaoca javnog ovlašćenja ako on nije u saglasnosti s drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine ili Vlade, a ako on nije u saglasnosti sa Ustavom ili zakonom, ministarstvo je dužno da predloži Vladi da ga obustavi od izvršenja i da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu njegove ustavnosti ili zakonitosti. Rešenje Vlade o poništavanju, ukidanju ili obustavi od izvršenja propisa stupa na snagu kad se objavi u „Službenom glasniku RS“.²¹⁹



Problemi koji se javljaju u vezi s podzakonskim opštim aktima su višestruki:

- a) U određenom broju slučajeva ovi akti menjaju suštinu teksta zakona (npr. kroz kriterijume za primenu zakona). Naime, zakonom se (sve češće) predviđaju samo načela i opšte odredbe, a suštinske stvari se ostavljaju za uredbu i druge podzakonske opšte akte;
- b) Ne donose se uopšte ili u propisanim rokovima. Doneti zakoni se često ne mogu primeniti, jer to zavisi od usvajanja podzakonskih opštih akata, s čijim se usvajanjem kasni. Tako stari zakon prestaje da važi, a novi ne može da se primenjuje. Raniji podzakonski opšti akt važi dok se ne usvoji novi. Eventualno se predviđa da odredbe podzakonskog opšteg akta koje su u suprotnosti sa zakonom prestaju da važe. Međutim, postavlja se pitanje koji subjekt će da odredi da je taj podzakonski opšti akt u suprotnosti s novim zakonom.

Problem da se istovremeno predlože konačne verzije podzakonskih opštih akata su mogući amandmani u Skupštini koji menjaju tekst zakona na koje se ti podzakonski opšti akti odnose.

Za razliku od uredbe koja može na širi način da uredi pitanja, pravilnik, naredba i uputstvo se striktno vezuju za određeno pitanje. Donosioci često ne znaju koji će im sve podzakonski opšti akti biti potrebni. Trenutno postoji isključivo obaveza dostavljanja spiska podzakonskih opštih akata.

U Poslovniku Vlade **Slovenije** predviđeno je da predlog zakona mora obuhvatiti i nacрте podzakonskih propisa čije donošenje predviđa predlog zakona, tako da zajedno čine celovito uređenje društvenog odnosa.²²⁰

²¹⁹ Član 57. Zakona o državnoj upravi.

²²⁰ Upporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

1.10.2. *Ex post* analiza, praćenje stanja

Nadležnost za praćenje stanja

Za oblikovanje politike Vlade, čiji rezultat može biti utvrđivanje potrebe za usvajanjem novog ili izmenama i dopunama ili ukidanjem postojećeg zakona i drugog propisa, veoma je značajna odredba člana 13. Zakona o državnoj upravi kojom je propisano da organi državne uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svoga delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, u zavisnosti od nadležnosti, ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena.



Problemi u sprovođenju zakona javljaju se iz više razloga: neuvažavanja realnih okolnosti pri njihovoj izradi, nepostojanja materijalnih pretpostavki i/ili kadrovskih kapaciteta za njihovu realizaciju.

U **Sloveniji** realizaciju Rezolucije o normativnoj delatnosti prate Vlada i Državni zbor (Skupština). U Državnom zboru raspravlja se o izveštaju o realizaciji rezolucije dva puta tokom mandata – na kraju prve godine i na početku poslednje godine, te donose stanovišta o njenoj realizaciji, odnosno nužnim izmenama i dopunama. Takvim načinom praćenja sprovođenja rezolucije trebalo bi da se obezbedi procena delovanja aktuelne vlasti, zakonodavne i izvršne, kao i upoređenje mandata.²²¹

1.11. Kapaciteti kao jedna od osnovnih pretpostavki kvalitetnog zakonodavnog postupka



Nakon izlaganja ključnih obeležja statusa, uloge i međusobnih odnosa učesnika u zakonodavnom postupku, ovaj deo posvećen je njihovim organizacionim, kadrovskim i finansijskim kapacitetima.

- a) U vezi sa organizacijom (normativnih, analitičkih i drugih povezanih poslova) pripreme nacrtu zakona i drugih propisa, kao i praćenja stanja u oblasti, značajna je Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade. U praksi su prisutna različita rešenja. Tako su npr. u nekim ministarstvima obrazovani posebni sektori u okviru kojih se obavljaju tzv. normativni poslovi koji obuhvataju sve oblasti iz nadležnosti/delokruga organa. Nije retka situacija ni kada su ovi poslovi organizovani kao jedno ili više radnih mesta u okviru različitih sektora u kojima su objedinjeni poslovi iz jedne oblasti. Takođe, u određenim ministarstvima, ovi poslovi su samo deo opisa posla određenih radnih mesta u različitim sektorima.

²²¹ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

- b) U pogledu relevantnih znanja i veština, nepodeljeno mišljenje svih učesnika koji su intervjuisani u okviru istraživanja jeste da broj službenika koji se bave normativnim poslovima (dakle i kvantitativni i kvalitativni aspekt) i njihovo znanje nisu dovoljni.

Najpre, treba imati u vidu već ranije pomenutu čestu praksu da ministarstva za poslove izrade nacrtu propisa angažuju stručnjake za određenu oblast kako domaće, tako i strane.

Zbog nedostatka kapaciteta u ministarstvima, službenici koji poseduju relevantna znanja i veštine angažuju se u većem broju radnih grupa i na drugim zakonima i propisima koji nisu direktno u opisu njihovog posla. Zato su oni preopterećeni ili samo formalno učestvuju u radnim grupama. Postoje i problemi u vezi s čestim promenama sastava radnih grupa. Takođe, događa se da umesto predlagača „zakone piše“ Republički sekretarijat za zakonodavstvo. Stručno usavršavanje službenika za normativne poslove nije dovoljno dobro organizovano i više se odvija *ex cathedra*.

Imajući u vidu vrstu i obim postojećih, ali i predstojećih stručnih poslova, koje obavlja Republički sekretarijat za zakonodavstvo, postavlja se pitanje da li aktuelni broj službenika može da odgovori na složene zahteve i ulogu ovog organa. Ukoliko se Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo utvrde nove nadležnosti, to bi zahtevalo dodatno povećanje broja službenika, kao i njihovu obuku, radi usvajanja potrebnih znanja i veština. S druge strane, ako bi se pitanje broja i kvaliteta službenika koji obavljaju normativne i studijsko-analitičke poslove u organima državne uprave (a u vezi sa zvanjima koje imaju), adekvatno rešilo za sve organe državne uprave, Sekretarijat za zakonodavstvo i Kancelarija za regulatornu reformu i AEP bi se znatno rasteretili i ne bi bili „preopterećeni“ lošim nacrtima i analizama na kojima moraju dodatno da se angažuju. O kapacitetima neophodnim za uspešnu realizaciju uloge Kancelarije za evropske integracije i Kancelarije za regulatornu reformu i AEP u vezi s kontrolom kvaliteta propisa biće posebno reči u odgovarajućim delovima Studije.

Takođe, treba pomenuti i kapacitete stručnih službi, tj. Generalnog sekretarijata Vlade i Stručne službe Narodne skupštine. Iako je u Narodnoj skupštini obrazovana organizaciona jedinica koja se bavi istraživačkim poslovima, ona se još uvek prvenstveno bavi načelnim razmatranjem pojedinih tema, a ne pružanjem operativne podrške u vezi s konkretnim zakonima i pojedinim odredbama.

Prema istraživanju o stručnom usavršavanju državnih službenika zaposlenih u državnim organima uprave, u Službi za upravljanje kadrovima, sprovedene su 3–4 obuke (po 20 učesnika) o metodologiji za izradu propisa.

Postoji Centralna kadrovska evidencija o sprovedenom stručnom usavršavanju svakog državnog službenika, gde pitanje ažurnosti podataka zavisi od ministarstava, koja su dužna da u roku od 8 dana od nastale promene izvrše njeno unošenje. Iako se iz nje ne može videti kvalitet sprovedenih obuka i, još važnije, koliko je to uticalo na povećanje kvaliteta obavljanja normativnih poslova, podaci iz evidencije omogućavaju da se na jednom mestu sagledaju vrste i obim

sprovedenih obuka u ovoj oblasti za svakog pojedinačnog službenika i/ili na nivou organa. Takođe, ove podatke neophodno je povezati s rezultatima ocenjivanja rada koji se takođe nalaze u ovoj evidenciji, kako bi se mogle doneti odluke o potrebi daljeg usavršavanja konkretnog službenika, ali i planiralo stručno usavršavanje u ovoj oblasti na nivou pojedinog organa ili sistema u celini. Analiza potreba za stručnim usavršavanjem službenika za normativne poslove vrši se još od 2006. godine kroz:

- izveštaj o ocenjivanju državnih službenika;
- izjave učesnika nakon održavanja svakog seminara (postavljanjem pitanja o vrsti potreba u ovoj oblasti);
- kontakte s relevantnim organima (Ministarstvo finansija, Kancelarija za regulatornu reformu i AEP, KEI).

Pored toga, prate se i analize efekata obuka. O učešću na obuci izdaju se sertifikati (potvrde) u oblasti javnih nabavki i harmonizacije s pravom EU,²²² pri čemu licenca nije sertifikat ove službe Vlade. Prema mišljenju intervjuisanih lica, s obzirom na to da u opis radnog mesta normativnih službenika, pored normativnih ulaze i drugi poslovi, od njih ne bi trebalo zahtevati licencu. Ipak, bez obzira na analize efekata obuke, u praksi je evidentno da postoje značajni problemi u pogledu znanja i veština u ovoj oblasti. To zahteva ozbiljnu analizu vrste i načina sprovođenja obuka, izbora lica koja će se obučavati, potrebe za prolaženjem određenih testova, kao i razmatranje izdavanja licenci ili sličnih sertifikata radi unapređenja znanja i statusa službenika koji rade na ovim poslovima.

U **Sloveniji** Rezolucija o normativnoj delatnosti ističe neophodnost stručno kvalifikovanih i politički neutralnih kadrova za normativnu delatnost, uz postojanje jasno izraženih političkih usmerenja. Stoga se naglašava briga o njihovom stalnom osposobljavanju i usavršavanju, potrebnom materijalnom i moralnom podsticanju kvalitetnog i efikasnog rada, te poboljšanju uslova rada. Propise bi trebalo da priprema uprava, a učešće spoljne stručne pomoći bi trebalo tražiti samo kod specifičnih stručnih pitanja.

Takođe, konstatovano je da bi imalo smisla da se pripremi priručnik kao materijal za stručno usavršavanje i kao pomoć javnim službenicima, kojima je priprema predloga propisa radni zadatak. Pripremu takvog priručnika mogla bi da organizuje i izda Upravna akademija i da ga propiše kao gradivo za stručni ispit u državnoj upravi.²²³

Obuka državnih službenika na saveznom nivou u Nemačkoj

Glavna institucija za obuku je Savezna akademija za državnu upravu, koja predstavlja nezavisni deo Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova. Njen opšti zadatak je da održi i unapredi kvalitet državne uprave organizujući obuku za sve savezne službe. U definiciji misije se naznačava

²²² Na kursu računara polaže se ispit.

²²³ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

da je Akademija posvećena osmišljavanju praktičnih programa obuke koji će doprineti ostvarenju efikasne, delotvorne i visokokvalitetne državne uprave. Akademija ne zapošljava predavače, već ih angažuje na određeno vreme iz državne uprave ili sa univerziteta. Akademija nudi obuku u sledećim oblastima: budžetiranje i računovodstvo, metodologija, organizacija, upravljanje kadrovima, odnosi s javnošću i medijima, zakon i administracija, ostale specifične oblasti.

U 2010. godini, 17.719 državnih službenika pohađalo je 1.544 obuke. Zakonodavstvo i bolji propisi deo su šire oblasti – „Zakoni i administracija“. Sledeća tabela daje pregled kurseva koji se nude u okviru ovog predmeta.

Naslov	Ključni aspekti
Osnovni seminar „zakonodavstva“	<ul style="list-style-type: none"> • Ustavni okvir zakonodavstva • Priprema nacrtu zakona • Pravni jezik • Metode analize efekata propisa • Model standardnog troška • Uloga Bundestaga, Bundesrata i odbora u zakonodavnom procesu
Pravni uslovi	<ul style="list-style-type: none"> • Sastav i struktura zakona • Izrada nacrtu zakona • Pravni jezik • Posebni pravni uslovi
Transpozicija zakona Evropske unije	<ul style="list-style-type: none"> • Uticaj propisa EU na nemačku politiku i zakonodavstvo • Primena propisa EU • Presude Suda pravde EU • Saradnja sa Evropskom komisijom • Transpozicija direktiva EU
Instrumenti i metode za izradu nacrtu zakona	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza efekata propisa • Upravljanje znanjem • Regulatorne alternative i kreativna rešenja • Pravni jezik i razumljivost

Izvor: Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj

Inače, u Nemačkoj Zajednički poslovnik saveznih ministarstava predviđa da Ministarstvo unutrašnjih poslova priprema priručnik o načinu organizovanja zakonodavnog procesa u vezi s donošenjem svih saveznih zakona.²²⁴ Važeći Priručnik iz 1997. je zastareo.

Priručnik pokriva celokupni zakonodavni proces:

- ideju – kada postoji inicijativa trećeg lica prema Saveznoj vladi da se donese neki zakon;
- prvi nacrt – gde se ukazuje na glavne ciljeve i probleme koje bi zakon trebalo da reši;
- već u ranoj fazi predviđeno je da se konsultuju glavni akteri (opština, federalne jedinice). Razlog za njihovo rano učešće jeste činjenica da se zakoni izvršavaju na nivou federalnih jedinica i opština (savezni nivo nadležan je za izradu zakona, a ne za izvršenje), tako da su oni upućeni u probleme, način njihovog rešavanja, gde su troškovi za izvršenje zakona

²²⁴ Objavljanje Priručnika u Službenom glasniku očekuje se u julu/avgustu 2012. godine.

previsoki i drugo. Stoga ministarstva s njima već u toj fazi razmatraju ove probleme, što proces čini komplikovanijim;²²⁵

- parlamentarni zakonodavni proces, s posebnim osvrtom na zadatke saveznih ministarstava u tom pogledu (npr. priprema materijala za ministra da bi učestvovao u javnom slušanju, što je praćeno raznim administrativnim postupcima);
- redakciju teksta;
- objavljivanje.

Uputstva iz Priručnika posmatraju zakonodavni proces iz ugla lica koje je dužno da prati taj proces iz ministarstva, odnosno odgovarajućeg odseka.

Za Priručnik su relevantni Poslovnik Bundestaga i Bundesrata, Zajednički poslovnik Savezne vlade i Poslovnik odbora za posredovanje. U okviru Priručnika prikazuju se i:

- ustavnopravne osnove zakonodavnog procesa;
- saradnja sa svim učesnicima (opštinama, udruženjima, asocijacijama...);
- evropska dimenzija – da se pojasni evropski zakonodavni proces;
- pojmovi, akteri, proces.²²⁶



- c) Finansijska sredstva za zakonodavni postupak obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. Na osnovu Zakona o budžetskom sistemu,²²⁷ ona se zakonom o budžetu raspoređuju određenim institucijama. Obrazloženje predloga budžeta sadrži: ustavni osnov za donošenje budžeta; obrazloženje predloga potrebnih sredstava po korisnicima budžeta (rashodi); obrazloženje strukture prihoda republičkog budžeta.²²⁸ Ista je situacija i sa zakonima o završnom računu. Imajući u vidu da su sredstva za zakonodavni postupak raspoređena kako različitim institucijama, tako i po različitim razdelima i pozicijama u okviru institucija, ne može se sa sigurnošću utvrditi iznos planiranih i potrošenih sredstava za zakonodavni postupak. Takođe, prilikom planiranja ovih sredstava neophodno je imati u vidu praksu da se često ističe da usvajanje zakona neće imati budžetskih implikacija ili da se ne sagledavaju svi potencijalni budžetski rashodi. Ova dimenzija ima nemerljiv značaj, imajući u vidu da od nje u velikoj meri zavisi buduće sprovođenje zakona. U tom smislu, neophodna su znanja i veštine da se isplaniraju potrebna sredstva za izradu zakona, eventualno osnivanje novog organa ili organizacije, zapošljavanje novih službenika, obezbeđenje neophodne informatičke, komunikacione i druge opreme za rad i slično.

Osim budžetskih, u zakonodavni postupak, uključena su i donatorska sredstva.

²²⁵ Tako je npr. pre godinu i po dana u vezi sa Zakonom o priznavanju stranih diploma, pošto će u njegovom sprovođenju učestvovati federalne jedinice i privatne institucije, zatraženo njihovo mišljenje i već u ranoj fazi organizovano je javno slušanje u Parlamentu. To je bilo moguće na osnovu Zajedničkog poslovnika Bundestaga i Savezne vlade.

²²⁶ Izveštaj studijskog boravka Projektne grupe u Berlinu, jun 2012.

²²⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 54/09, 73/10, 101/10 i 101/11.

²²⁸ Član 171. Poslovnika Narodne skupštine.

2. Preporuke

2.1. Opšte preporuke

- 1) Razmotriti mogućnost usvajanja Rezolucije Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, odnosno o normativnoj delatnosti, imajući u vidu značaj zakonodavnog procesa za kvalitet zakona, i neophodnost optimalne kombinacije pravnih, političkih, ekonomskih, organizacionih znanja, veština i mera uopšte, kao i u odgovarajućoj oblasti društvenog života posebno, da bi se celovito sagledali uloga, mere i pretpostavke za uspešno funkcionisanje svih učesnika u zakonodavnom procesu.²²⁹ Na ovaj način obezbedila bi se sinergija političkog faktora i stručnih znanja, čime bi se povećala (politička) podrška utvrđenim principima i rešenjima, a time i održivost predviđenog modela. Rezolucija podrazumeva strateški dokument Vlade o regulatornoj reformi i činjenicu da drugim ovlašćenim predlažaćima zakona, Vlada ne može da nameće pravila. Neophodno je obezbediti da Rezolucija i Strategija predvide usklađena rešenja, za šta je preduslov bliska međuinstitucionalna saradnja.
- 2) Trebalo bi institucionalno urediti celokupan zakonodavni proces (sve faze ciklusa), predvideti relevantne učesnike (koji učestvuju u izradi zakona ili se konsultuju), obezbediti njihovo zajedničko delovanje i uvesti obavezu međusobnog obaveštavanja. Ovim pravilima (drugačije) bi se uredila ili razradila sledeća pitanja: uočavanje problema i njihovih uzroka u određenoj oblasti, utvrđivanje polaznih osnova (eventualno i strateškog dokumenta), koncepta zakona, pitanja u vezi s pokretanjem i tokom zakonodavnog procesa, konsultacije i javna rasprava relevantnih učesnika, međuinstitucionalna koordinacija i saradnja državnih organa, korišćenje modernih zakonodavnih tehnika, usvajanje i objavljivanje zakona i drugih propisa, dostupnost i izrada prečišćenih tekstova, sprovođenje i poštovanje zakona, kao i ponovno praćenje i ocena stanja na osnovu unapred definisanih pokazatelja.

U vezi s tim postavlja se pitanje da li bi zakonodavni postupak trebalo urediti jedinstvenim aktom i kojim, ili bi, imajući u vidu krug predlažača zakona, kao i da većina predloga zakona potiče od Vlade, ovaj postupak trebalo koordinirano urediti izmenama i dopunama većeg broja akata Narodne skupštine, odnosno Vlade. U potonjem slučaju, nova rešenja bi u pravni sistem bila ugrađena izmenama važećih propisa, i to pre svega izmenama Poslovnika Narodne skupštine i Poslovnika Vlade. Drugi deo novih rešenja zahtevao bi izmene, pre svega, Zakona o Narodnoj skupštini, Zakona o Vladi i Zakona o državnoj upravi. Konačno, pojedina pitanja bila bi predviđena

²²⁹ Primeri za to mogu se naći u uporednoj praksi (Rezolucija o normativnoj delatnosti u Sloveniji), ali i analizom ranijeg pravnog sistema Srbije – Rezolucija o osnovama zakonodavne politike Republike, objavljena je u broju 48 „Službenog glasnika SRS“, iz 1968. godine.

(jedinstvenim) metodološkim pravilima Zakonodavnog odbora Narodne skupštine, odnosno Vlade.

Neophodno je odvojiti materiju koja bi bila uređena poslovníkom Narodne skupštine, odnosno Vlade, od materije koja bi bila uređena Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu zakona, odnosno podzakonskih akata, i to na sledeći način:

- a) Poslovníkom bi se uređio tok kretanja nacrtá, odnosno predloga zakona, odnosno drugog propisa (npr. pribavljanje mišljenja, javna rasprava, rad radnih grupa, odbora i sl.);
- b) Jedinstvena metodološka pravila trebalo bi da urede karakteristike i sadržaj teksta nacrtá, odnosno predloga zakona, odnosno drugog propisa (pravno tehnički i metodički).

- 3) Izvršiti informatizaciju čitavog zakonodavnog procesa. Pri izradi nacrtá propisa, izvršilo bi se strukturiranje dokumenta,²³⁰ a svaki sledeći učesnik bi, u okviru odgovarajuće faze u zakonodavnom procesu,²³¹ u skladu sa svojim ovlašćenjima i ulogom radio na dokumentu. Sistem ovlašćenja i dozvoljenih pristupa omogućio bi da proces bude strogo kontrolisan i ne bi dozvolio zloupotrebe. To bi znatno unapredilo i ubrzalo zakonodavni proces, sprečile bi se formalne greške i propusti u izradi propisa, a sam proces bi bio transparentan.
- 4) Neophodno je predvideti i razgraničiti odgovornost učesnika u postupku, sprovesti kontrolu i predvideti „političke posledice“ nepridržavanja proceduralnih zahteva u regulatornom procesu (npr. ako predlagač nije pribavio sva mišljenja na koja je bio obavezan, ili nije dao argumentovan odgovor na pribavljeno mišljenje, ili nije pribavio nova mišljenja o nacrtu i predlogu akta ako ga izmeni drugačije ili više no što to nalaže usklađivanje s primedbama iz pribavljenih mišljenja).

U pogledu odgovornosti učesnika u zakonodavnom procesu treba razmotriti da li bi nepridržavanje propisanih obaveza²³² trebalo da onemogućí prelazak zakona u sledeću fazu. U vezi s tim od značaja može biti član 153. Poslovníka Narodne skupštine, čija bi se rešenja mogla preformulisati u Poslovníku Narodne skupštine, odnosno Vlade na sledeći način:

Ako predlog/nacrt zakona nije pripremljen u skladu s ovim poslovníkom, predsednik Narodne skupštine / Generalni sekretarijat zatražiće od predlagača da ga uskladi s odredbama ovog poslovníka, pri čemu će precizno navesti u čemu se sastoji ta neusklađenost.

²³⁰ Unošenjem elemenata propisa u za to predviđena polja: preambule, naziva, člana, odredbe... Dokument bi bio u xml formatu, koji preporučuje i Evropski forum službenih glasila, na osnovu prakse u većini članica EU, ali i naša Strategija reforme državne uprave.

²³¹ Mišljenja ministarstava, konsultacije, jezička i pravna redakcija, javna rasprava, slanje u Skupštinu, podnošenje amandmana, usvajanje i slanje „Službenom glasniku RS“ na objavljivanje.

²³² Na primer, nepoštovanje odredaba o javnoj raspravi ili izostanak obrazloženja za neprihvatanje negativnog mišljenja relevantnog organa ili službe.

Predlagač zakona može, u roku od 15 dana, da podnese predlog/nacrt zakona usklađen s odredbama ovog poslovnika ili da, u slučaju neslaganja s mišljenjem predsednika Narodne skupštine / Generalnog sekretarijata, zatraži, pisanim putem, da se Narodna skupština / Vlada o tom pitanju izjasni. Narodna skupština / Vlada je dužna da se o tom pitanju izjasni na prvoj narednoj sednici, pre prelaska na dnevni red, bez pretresa. Pre odlučivanja, predlagač zakona ima pravo da obrazloži svoj stav, u vremenu ne dužem od pet minuta.

Ako predlagač zakona ne postupi u skladu s navedenim, predlog zakona smatra se povučenim.

- 5) Razmotriti da li u ustavni sistem treba uvesti sistemske zakone (koje kasniji zakoni nižeg ranga ne bi mogli da derogiraju) i utvrditi njihove prednosti i nedostatke. Ovo rešenje bi podrazumevalo promene Ustava. Takođe, ako se uvede ova kategorija zakona, kvalifikovana većina za njihovo donošenje morala bi biti Ustavom predviđena, kako bi se istakao viši rang ovih zakona.
- 6) Neophodno je dosledno poštovati hijerarhiju pravnih akata i načelo podelje vlasti.²³³
- 7) Trebalo bi utvrditi delokrug organa državne uprave za pripremu zakona o lobiranju i usvojiti ovaj zakon, kojim bi trebalo urediti prirodu, faze i način učesća zainteresovanih strana u zakonodavanom postupku.

2.2. Preporuke u vezi s pokretanjem zakonodavnog procesa

- 1) Razraditi pravila u vezi s pripremom, usvajanjem, javnim objavljivanjem i implementacijom zakonodavnog plana i obezbediti mehanizme za njihovo poštovanje:
 - a) usvajanjem Metodologije integrisanog sistema planiranja javnih politika u Republici Srbiji, nadograđuje se postojeći sistem planiranja u Republici. Cilj uspostavljanja novog sistema jeste uvođenje efektivne komponente koja će omogućiti povezivanje inicijativa organa državne uprave sa strateškim „krovnim“ prioritetima Vlade. U skladu sa utvrđenim ciljevima, strateškim „krovnim“ prioritetima Vlade, organi državne uprave će u skladu sa svojim delokrugom izrađivati svoje strateške planove, koji će sadržati ciljeve, rokove (dinamiku) i procenu neophodnih resursa. Sistem planiranja u organima državne uprave (baziran na GOP metodologiji), ostaće u osnovi neizmenjen u sklopu novog sistema. Ovakav sistem planiranja javnih politika funkcionisao bi u skladu s rokovima utvrđenim kalendarom budžeta;
 - b) trebalo bi proceniti koliko zakona je u određenom periodu (npr. godinu dana) moguće izraditi i usvojiti. Zakonodavni plan bi prvenstveno trebalo da sadrži prioritetne zakone i da se, zbog dinamike zakonodavnog

²³³ Rezolucija o normativnoj delatnosti u Sloveniji.

- postupka, realnih potreba, pridruživanja EU i sl., ne posmatra kao nepromenjiva lista;
- c) trebalo bi uvesti obavezu objavljivanja godišnjeg zakonodavnog plana. To bi povećalo realnost i odgovornost u planiranju. Takođe, time bi se svim učesnicima u zakonodavnom procesu omogućilo da kvalitetnije planiraju i obavljaju svoje aktivnosti;
 - d) neophodno je obezbediti mere da svi relevantni učesnici u zakonodavnom procesu poštuju usvojeni zakonodavni plan.
- 2) Neophodno je stvoriti pretpostavke za utvrđivanje polaznih osnova ili „krovnih“ strategija na početku svakog zakonodavnog postupka. Analizom stanja trebalo bi utvrditi probleme i njihove uzroke u određenoj oblasti, predvideti ciljeve, regulatorne instrumente koji bi mogli da obezbede njihovu optimalnu realizaciju, kao i očekivane efekte (naročito koristi). Odmah nakon toga trebalo bi započeti konsultacije.
 - 3) Treba regulisati učešće zainteresovanih strana i opšte javnosti tokom celokupnog zakonodavnog procesa.²³⁴
 - 4) Imajući u vidu značaj Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi s aspekta demokratskih vrednosti, trebalo bi pažljivo proučiti mehanizme za obezbeđenje njihove realizacije i usvojiti ga u relativno kratkom roku.

2.3. Preporuke u vezi sa izradom zakona

- 1) Obezbediti preduslove za što veću usklađenost pravnog poretka i međusobnu usklađenost zakona, koji regulišu međusobno povezana područja o kojima se po pravilu raspravlja istovremeno i koji se donose po redosledu koji odgovara prirodi materije.²³⁵ Takođe, zbog preglednosti pravnog poretka i obezbeđenja pravne sigurnosti izmene i dopune bi trebalo vršiti u okviru odnosnog zakona, a ne u okviru drugih zakona.
- 2) Regulisati samo temeljna pitanja društvenih odnosa i materijalnopravne odnose opšte prirode. Takođe, neophodno je izbegavati previše detaljno normiranje i kazuističko regulisanje određenih pitanja odnosno odnosa.
- 3) Pripremiti suštinska obrazloženja odredaba predloga zakona zbog boljeg razumevanja i pravilnog sprovođenja.
- 4) Pri odlučivanju o prenosu javnih ovlašćenja za donošenje opštih akata delovati restriktivno i pojasniti utemeljenost prenosa iz državne uprave na nosioca javnog ovlašćenja.²³⁶
- 5) Utvrditi pravila u vezi sa obrazovanjem i radom radnih grupa za izradu zakona (način uspostavljanja, metodologija rada, odgovornost za rad, troškovi rada).

²³⁴ U Rezoluciji o normativnoj delatnosti u Sloveniji ističe se da je neophodno podstaći i obezbediti učešće javnosti prilikom pripreme i praćenja sprovođenja propisa.

²³⁵ Videti Rezoluciju o normativnoj delatnosti u Sloveniji.

²³⁶ Videti Rezoluciju o normativnoj delatnosti u Sloveniji.

- a) trebalo bi da postoje polazne osnove,²³⁷ na osnovu kojih radna grupa usmerava svoj rad. Ako one ne postoje, onda bi odluka/rešenje o radnoj grupi trebalo da sadrži bar razloge njenog formiranja, razloge zbog kojih se radi na promeni zakona i ciljeve koje bi radna grupa trebalo da postigne;
- b) u pogledu sastava radnih grupa:
- trebalo bi predvideti mešoviti oblik radnih grupa (kombinovanje državnih službenika i spoljnih stručnjaka),
 - trebalo bi prevazići preovlađujuću praksu po kojoj se radne grupe formiraju uz učešće javnosti²³⁸ prvenstveno zbog nedostatka kapaciteta, a ne zbog uključivanja zainteresovanih strana i stručnjaka.²³⁹ S druge strane, veoma je važno i teško obezbediti reprezentativnost lica koja predstavljaju javnost, odnosno zainteresovane grupe,
 - nesumnjivo ukazati svim neposrednim učesnicima u izradi zakona, da nemaju autorska prava u pogledu definisanih zakonskih rešenja i formulacija odredaba, jer je u pitanju tekst propisa,²⁴⁰
 - nije nužno po inerciji uobičajene prakse, ili pod pritiscima zainteresovane javnosti, mehanički krenuti s formiranjem radne grupe, već prethodno treba proučiti konkretne okolnosti i prilike postojeće domaće regulative, uporednih modela, standarda koji se usvajaju, ranijih zakonskih projekata, stručnih radova i istraživanja,²⁴¹
 - bez obzira na to da li su angažovana lica van sastava izrađivača zakona, važno je da u radnu grupu budu uključeni i službenici iz državnih organa, jer oni kasnije izrađuju podzakonske opšte akte i mišljenja, kako bi svi relevantni učesnici imali „vlasništvo“ nad zakonom. Neophodno je obezbediti da u radnoj grupi budu službenici sa iskustvom na određenim poslovima (npr. javnim nabavkama). U suštini, moraju da budu uključeni službenici koji se bave normativnim poslovima, analitičkim poslovima²⁴² i lica iz naučne oblasti. Sudije ne treba da učestvuju u pisanju zakona, već samo da ukazuju na to da li on može da se primeni. U vezi s tim, njih bi, srazmerno dodatnom angažovanju, trebalo rasteretiti u pogledu broja zaduženih predmeta. Takođe, da

²³⁷ Neki obavezujući dokument (Strategija, dugoročni plan, akcioni plan, međunarodni sporazum).

²³⁸ U vezi sa učešćem javnosti, trebalo bi razlikovati: javnost u najširem smislu, stručnu javnost i zainteresovane strane.

²³⁹ Naime, normativni kapaciteti bi morali da postoje, a primarni razlog formiranja radnih grupa uz učešće lica koja dolaze spolja bi upravo trebalo da bude učešće javnosti i zainteresovanih strana.

²⁴⁰ Posebno uređeno odredbom člana 6. stav 2. Zakona o autorskom i srodnim pravima („Službeni glasnik RS, br. 104/09 i 99/11).

²⁴¹ Moguće je poveriti posao izrade radnog materijala (stručne osnove, radne verzije ili sl.) eminentnom stručnjaku ili ustanovi, ili međunarodnom projektu podrške u datoj oblasti, ili neposredno pristupiti izradi teksta nacrtu unutrašnjim resursima i slično. D. Protić, „Izazov unapređenja kvaliteta nacionalnog zakonodavstva“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 3/2009.

²⁴² Ovi službenici vrše analize primene zakona, prate statistiku u vezi sa sprovođenjem zakona, daju na uvid statistiku drugim članovima radne grupe, npr. iz oblasti nauke.

- bi ministarstva mogla da koriste znanja i veštine sudija, ona ih mogu angažovati u skladu s propisima;
- kriterijumi po kojima se lica imenuju u radnu grupu trebalo bi da budu isključivo njihova znanja i veštine, vodeći računa o strukturi radne grupe. Jedna od mogućnosti za određivanje članova radne grupe jeste da se organizuje konkurs ili da vodeći stručnjaci izraze interes za učešće u izradi određenog zakona ili drugog propisa;
- c) važna je tehnologija rada radne grupe – da postoji operativna grupa, ili grupe, za delove zakona, kao i šira grupa. Treba urediti metodologiju rada radne grupe: način odlučivanja, postupanje u slučaju različitih mišljenja kada radna grupa nije ovlašćena da donosi konačnu odluku,²⁴³ vođenje zapisnika.²⁴⁴ Rad radne grupe ne bi smeo da bude zatvoren za javnost;
- d) treba doneti pravilnik o finansiranju posebnih radnih grupa;
- e) trebalo bi da postoji stručna i etička odgovornost. Članovi radne grupe bili bi dužni da pred odborima obrazlažu predložena rešenja. Radna grupa bi trebalo da radi do donošenja podzakonskih opštih akata, kao i u periodu do početka primene zakona, ako je odložena primena propisa. Neophodno je predstaviti zakonska rešenja državnim službenicima koji će primenjivati zakon.
- 6) Detaljnije urediti analizu efekata propisa:
- regulisati društvene odnose propisima samo kada postavljene ciljeve nije moguće regulisati na drugačiji način;
 - postizati što širu saglasnost o društvenoj potrebi preduzimanja određene mere države putem propisa;
 - na osnovu celovite procene uticaja pripremiti i donositi zakonska rešenja koja će biti osnova za brži, efikasniji i usklađeni razvoj društva, uz poštovanje pozitivnih i sprečavanje negativnih aspekata naučno-tehnološkog razvoja, u skladu s društvenim sistemom vrednosti;
 - obezbediti da u propisu može biti utemeljena isključivo javna korist, uz uslov da u stečena prava ne zadire razlog za retroaktivno delovanje određenih odredaba zakona.²⁴⁵
- 7) Jačati povezanost procesa usklađivanja s propisima i standardima EU sa analizom efekata propisa i obezbeđenjem usklađenosti nacionalnog zakonodavstva;
- 8) Razraditi pravila za institucionalnu i međuinstitucionalnu saradnju, kao i za centralno-lokalni nivo koordinacije.
- 9) U okviru zakonodavnog postupka morao bi da postoji dobar upravljački sistem, gde je ključna uloga Generalnog sekretarijata, kao centralnog

²⁴³ Trebalo bi da postoji obaveza da se kao alternativni napišu stavovi članova radne grupe i njihova argumentacija.

²⁴⁴ Radi potpunijeg pojašnjavanja i razumevanja zauzetih stavova, kvalitetnije i efikasnije izrade AEP i tako dalje.

²⁴⁵ Videti Rezoluciju o normativnoj delatnosti u Sloveniji.

upravljačkog tela. Iako Generalnom sekretarijatu organi državne uprave dostavljaju svoje godišnje izveštaje o radu, radi praćenja dinamike i ostvarivanja planiranih zakonodavnih aktivnosti, organi državne uprave treba da dostavljaju svoje izveštaje i tokom godine. Međutim, praćenje dinamike izrade propisa u srodnim oblastima od strane različitih predlagača, redovnije ažuriranje podataka iz planova rada organa državne uprave (zakonodavni deo i ostalo) itd. zahteva pojačanje postojećih kapaciteta Generalnog sekretarijata, ali i kapaciteta u organima državne uprave kako u kadrovskom, tako i u informacionom smislu.

- 10) Telefonske sednice Vlade trebalo bi da predstavljaju izuzetak, kako bi se obezbedila konstruktivna rasprava i povećala usklađenost propisa.²⁴⁶
- 11) Treba precizirati razloge za podnošenje predloga zakona po hitnom postupku, imajući u vidu da to treba da bude izuzetak. Treba precizirati ovlašćenja Generalnog sekretarijata da ispituje da li su ispunjeni razlozi za podnošenje predloga po hitnom postupku.

2.4. Preporuke u vezi sa usvajanjem zakona

- 1) Redefinisati pravila koja se odnose na izmene i dopune predloga zakona (oblik, koordinacija, postupak) i obezbediti sprovođenje propisanih pravila u praksi.
- 2) Redefinisati pravila koja se odnose na hitni postupak u Skupštini (oblik, uslovi, postupak) i obezbediti sprovođenje propisanih pravila u praksi.²⁴⁷
- 3) Obezbediti kapacitete za upravljanje procesom (kadrovski, tehnički i dr.).
- 4) Utvrditi pravila procedura za zakone koji nisu uvršćeni na dnevni red, naročito ako predlagač nije Vlada.
- 5) Nakon višestrukih ili obimnih izmena i dopuna zakona pripremiti zvanične prečišćene tekstove zakona.²⁴⁸

2.5. Preporuke u vezi sa objavljivanjem, stupanjem na snagu i dostupnošću zakona

- 1) Preciznije urediti prelazni režim zakona, da bi se postigli veći sklad unutar pravnog sistema, odražavanje realnog stanja i veća pravna izvesnost.²⁴⁹

²⁴⁶ Tako, npr. zakoni i drugi propisi ne bi trebalo da budu na dnevnom redu telefonske sednice Vlade.

²⁴⁷ Rezolucija o normativnoj delatnosti u Sloveniji predviđa da je neophodno obezbediti da se donošenje predloga zakona u skladu s hitnim postupkom ograniči na restriktivno primenjene razloge poslovnika za takav postupak.

²⁴⁸ Rezolucija o normativnoj delatnosti u Sloveniji.

²⁴⁹ Rezolucija o normativnoj delatnosti u Sloveniji predviđa da je neophodno odrediti rok za sprovođenje sistemskih (organskih) zakona, po pravilu duži od 15 dana, i to pre svega kada zakoni u osnovi menjaju

- 2) U vezi s problemom kašnjenja i neusklađenosti podzakonskih opštih akata kod zakona čija primena zavisi od donošenja podzakonskih akata, predlog je da se oni istovremeno izrađuju i da se prilože uz predlog zakona. Ovu obavezu trebalo bi normirati u Poslovniku Vlade, a ako se podzakonski opšti akti ne izrade, trebalo bi uvesti obavezu da se navedu razlozi zbog kojih nisu bili dostavljeni. U tom slučaju, organ bi trebalo da priloži osnovne smernice za izradu konkretnih podzakonskih opštih akata. Na taj način bi se članovi Vlade, kada odlučuju o usvajanju nacrtu u formi predloga zakona, odnosno poslanici, kada odlučuju o usvajanju predloga zakona, obavestili o svim elementima značajnim za određenu oblast društvenog života.
- 3) Objavljivanje propisa čije je donošenje povereno imaocima javnih ovlašćenja (npr. javnim agencijama), neophodno je da se odvija preko Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, kao i u slučaju organa državne uprave. Naime, nadzor nad ustavnošću i zakonitošću ovih akata trebalo bi da vrši Republički sekretarijat za zakonodavstvo, zato što nadležni organ državne uprave (kao i u vezi s propisom za koji je on neposredno nadležan) za te poslove nije stručan. S druge strane, ističe se da bi to pitanje trebalo posmatrati, pre svega, u svetlu sistemskopravnih rešenja. Naime, nadzor nad poverenim poslovima državne uprave vrše organi državne uprave iz čije nadležnosti su ti povereni poslovi, pa se njihove nadležnosti ne bi mogle isključiti posebnim propisima.²⁵⁰ Sa ovim problemom u određenoj meri povezano je i pitanje rasterećenja Vlade, a time i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, od donošenja niza akata koji su zbog preterane centralizacije zakonima stavljeni u nadležnost Vlade;
- 4) Obezbediti besplatnu dostupnost zakona, s ciljem olakšanja i povećanja verovatnoće njihovog sprovođenja.
- 5) Dosledno poštovati propisane postupke i rokove bez vremenskih pritisaka.²⁵¹

2.6. Preporuke u vezi sa sprovođenjem zakona

- 1) Obezbediti jedinstveno tumačenje pri sprovođenju zakona.
- 2) Ojačati nadzor nad poštovanjem i sprovođenjem propisa.
- 3) Stalno pratiti sprovođenje propisa i procenjivati uticaj na osnovu unapred određenih kriterijuma.
- 4) Blagovremeno sprovesti izmene i dopune propisa koji uređuju određeno područje kad oni više nisu pogodni za nove društvene odnose, te dosledno

postojeće norme sistemskih (organskih) propisa koji utiču na prava i osnovne slobode čoveka, te prava i obaveze građana i drugih lica.

²⁵⁰ Zakonom kojim se uređuje objavljivanje propisa, suprotno pravilima iz „sistemskih“ zakona – Zakona o državnoj upravi i Zakona o javnim agencijama.

²⁵¹ Rezolucija o normativnoj delatnosti u Sloveniji.

urediti prelaz u novo pravno uređenje tako da se usklade prethodni pravni odnosi.²⁵²

- 5) Javno preduzeće „Službeni glasnik“ bi trebalo da nastavi da se bavi objavljivanjem prečišćenog teksta propisa, ali bi se verodostojnim smatrao samo onaj prečišćeni tekst koji je verifikovao zakonodavni odbor Narodne skupštine, odnosno Republički sekretarijat za zakonodavstvo. Prečišćen tekst bi trebalo na poseban način označiti u zavisnosti od toga da li je verifikovan ili ne. Broj verifikovanih prečišćenih tekstova bi trebalo da se poveća smanjenjem dinamike aktivnosti usvajanja propisa. Takođe, trebalo bi preporučiti nadležnim organima da se kod propisa koji se češće i obimnije menjaju, sačinjavaju prečišćeni tekstovi. U vezi s tim, trebalo bi jedinstvenim metodološkim pravilima predvideti kriterijume za izradu prečišćenih tekstova.
- 6) Neophodno je uspostaviti državnu bazu važećih propisa i građanima, privrednim i svim drugim nedržavnim i državnim subjektima obezbediti besplatnu dostupnost, prvenstveno na internetu. Pored toga, pristup pojedinim propisima bi se naplaćivao. Time bi se svim navedenim subjektima znatno olakšala mogućnost da saznaju i primenjuju važeće pravo. Osim elektronske verzije trebalo bi da postoji mogućnost štampanja, preuzimanja i pretraživanja.²⁵³
„Službeni glasnik“ je javno preduzeće koje ostvaruje funkciju države u oblasti objavljivanja zakona i drugih propisa. Ukoliko bi baza propisa bila javna u skladu s navedenim ciljevima, onda bi pitanje finansiranja trebalo sagledati u kontekstu svih prihoda i rashoda „Službenog glasnika“.²⁵⁴
- 7) Jedan od bitnih preduslova za efikasno sprovođenje zakona jeste obaveštavanje stručne i zainteresovane javnosti, u vezi s novim rešenjima propisa.²⁵⁵ Ove aktivnosti treba prilagoditi krugu lica na koje se odnose, vrsti informacija, odnosno znanja koje je neophodno preneti, što podrazumeva i odgovarajuće troškove i druge resurse koje treba planirati već u fazi izrade zakona.
- 8) Trebalo bi uvesti obavezu izveštavanja o sprovođenju zakona. U vezi s tim, neophodno je da se preispitaju i definišu pokazatelji koji će na najoptimalniji način da prikažu ključne efekte u vezi sa sprovođenjem zakona. Na osnovu toga bi se obezbedila pouzdana osnova za praćenje stanja i oblikovanje politike Vlade, odnosno predlaganje odgovarajućeg regulatornog instrumenta u budućnosti.
- 9) Neophodna je funkcionalna analiza poslova i zadataka i to na nivou celog sistema državne (pa i javne uprave), a ne samo pojedinačnog organa.

²⁵² Rezolucija o normativnoj delatnosti u Sloveniji.

²⁵³ Posebno je pitanje da li time treba da se bavi „Službeni glasnik“ ili neka druga institucija.

²⁵⁴ Naime, ovo preduzeće ima i druge prihode u vezi sa oglašavanjem i izdavačkom delatnošću. Na taj način bi se pitanje finansiranja uspostavljanja, održavanja i ažuriranja rešilo na sistematski i održiv način, posebno imajući u vidu da će se u novom modelu smanjiti i kupovina štampanih izdanja „Službenog glasnika RS“.

²⁵⁵ Pored ranog otpočinjanja procesa konsultacija zainteresovanih strana i javnosti.

Na taj način utvrdilo bi se koje nadležnosti više nisu potrebne, koje bi trebalo uvesti i kod kojih nadležnosti postoje preklapanja između dva ili više organa. Na osnovu toga, utvrdili bi se predlozi za izmene i dopune odgovarajućih zakona i drugih propisa o raspodeli nadležnosti između državnih organa (kao i nezavisnih regulatornih tela) na republičkom nivou, ali i organa na nivou autonomne pokrajine, i jedinica lokalne samouprave.

- 10) Potrebno je jačanje institucionalnih kapaciteta. Neophodno je izvršiti funkcionalnu analizu srazmere normativnih i analitičkih poslova (potreba), s jedne, i broja, kvaliteta i raspoređenosti službenika koji se bave normativnim i analitičkim poslovima na nivou celog sistema državne uprave, ali i Skupštine²⁵⁶ i drugih regulatornih tela, s druge strane. U vezi s tim, trebalo bi utvrditi potrebe za stručnim usavršavanjem i za preraspodelom službenika, prilagoditi programe stručnog usavršavanja novim potrebama i mogućnostima ovih službenika, kao i kontinuirano planirati, organizovati i sprovesti stručno usavršavanje, shodno utvrđenim potrebama. Pri tome, trebalo bi voditi računa o kriterijumima za izbor lica koja se obučavaju, imajući u vidu potrebe organa i prava i dužnosti ovih lica na stručno usavršavanje. Pored obuka i seminara, učešće u radu radnih grupa za izradu nacrtu propisa i obuka za nova zakonska rešenja je veoma značajno.

Neophodno je unapređenje institucionalnih kapaciteta, odnosno, motivisanog i edukovanog kadra, naročito s aspekta normativnih i analitičkih poslova. Stoga je neophodno povećati kvalitet različitih znanja i veština – normativnih, za korišćenje modernih zakonodavnih tehnika i usklađivanja s pravnim tekovinama EU, u svim organima i institucijama koje učestvuju u zakonodavnom procesu. Pitanje licenci ili sličnih sertifikata može biti od velikog značaja za unapređenje znanja i statusa službenika koji rade na ovim poslovima.

U vezi sa stručnim usavršavanjem službenika koji se bave normativnim poslovima moguća rešenja su: a) da ono bude deo državnog stručnog ispita i/ili b) da se odvija kao opšti program stručnog usavršavanja za službenike koji obavljaju ovu vrstu poslova. Pri tome, prednost bi moglo imati drugo rešenje, imajući u vidu da državni ispit mora da položi relativno veliki broj lica koja u svom radu neće obavljati normativne poslove. U oba slučaja obuka bi se odvijala u okviru centralne institucije za stručno usavršavanje koja je predviđena Strategijom stručnog usavršavanja državnih službenika, usvojenom 2011. godine. Pored toga, neophodno je da se službenici koji obavljaju normativne poslove uključe u radne grupe. Konačno, veliki značaj ima i mentorski rad.

²⁵⁶ Neophodno je ojačati kapacitete stručne službe Skupštine za vođenje računa o međusobnom usklađivanju zakona.

- 11) Trebalo bi s ministarstvom u čijoj su nadležnosti poslovi državne uprave, preispitati najpodesniju organizacionu strukturu za obavljanje normativnih poslova.²⁵⁷
- 12) Način sprovođenja zakona u praksi zavisi od sudije, odnosno službenika koji sprovodi zakon. Stoga je veoma značajna obuka – naročito kod normi koje sadrže pravne standarde, čija sadržina zavisi od vrednosnog suda sudije, odnosno službenika. Značajno je i ujednačavanje upravne i sudske prakse. Pored toga, trebalo bi preispitati osnovanost i valjanost rešenja prema kom ministarstva daju mišljenje na primenu zakona, jer se time zakon često tumači na neodgovarajući način. Takođe, nije u skladu sa ulogom izvršne vlasti da daje tumačenja odredaba zakona, već bi ona trebalo da ih primenjuje, a ako smatra da se u praksi zakon ne sprovodi u skladu s politikom u datoj oblasti, da pristupi procesu njegove izmene.
- 13) Bitan preduslov praćenja stanja, a time i predlaganja kvalitetnih i održivih rešenja u odgovarajućim oblastima društvenog života, ali i celokupne zakonodavne politike, kao i delotvornosti zakonodavnog postupka, jesu i potpune i ažurne baze relevantnih podataka. U tom smislu, centralnu ulogu ima Statistički zavod (koji dovršava harmonizaciju sa evropskim standardima), ali i svi ostali državni organi (naročito upravni). Time bi se obezbedilo usvajanje strateških opredeljenja i konkretnih rešenja zasnovanih na činjenicama.

²⁵⁷ Rešenja se kreću od toga da su službenici u sastavu samostalne organizacione jedinice pa do toga da se oni nalaze u organizacionim jedinicama koje se bave i drugim poslovima. Praksa je pokazala da Sekretarijat za zakonodavstvo bolje saraduje sa samostalnim organizacionim jedinicama – sektor, jedinica unutar sektora ili samostalna jedinica van sektora.

Poglavlje 2.

Učešće zainteresovanih strana i javnosti u zakonodavnom procesu

Nemanja Nenadić



Problemi:

Neprecizna definicija konsultacija i javnih rasprava

Neprecizni kriterijumi za obavezu održavanja

Vreme održavanja i trajanje javne rasprave

Nedovoljna transparentnost

Nametanje partikularnih interesa

Inertnost učesnika javne rasprave

Nedovoljno uzimanje u obzir rezultata javne rasprave

Nedovoljni stepen zaštite učesnika javne rasprave

Način uređenja i organizovanja javnih rasprava na pokrajinskom i lokalnom nivou

Preporuke:

Institucionalizacija javne rasprave

Precizno definisanje pojma i svrhe javne rasprave

Uređenje procesa javne rasprave

Kriterijumi za učesnike javne rasprave

Minimalan obim podataka koji je dostupan učesnicima

Objavljivanje prispelih predloga na internetu

Vođenje podataka o javnoj raspravi

Sadržaj obaveštenja o toku i rezultatima javne rasprave

Detaljniji kriterijumi za održavanje „javnih slušanja“

Konsultacije

Javna rasprava

Javno slušanje

Socijalno-ekonomski
savet

Udruženja građana

Kancelarija za saradnju
s civilnim društvom

Stručna javnost

Privredne asocijacije

Opšta javnost
i zainteresovane strane

Legenda



Rezultati istraživanja prakse zakonodavnog procesa u Srbiji

Uporedne analize zakonodavnih procesa u Nemačkoj, Sloveniji i Hrvatskoj.

Poglavlje 2.

Učešće zainteresovanih strana i javnosti u zakonodavnom procesu

Rezime

Imajući u vidu značaj procesa konsultacija za transparentnost i kvalitet zakonodavnog procesa i njegovog krajnjeg rezultata, u okviru ovog poglavlja posebno je predstavljeno pitanje učešća zainteresovanih strana i javnosti u ovom procesu.

U Republici Srbiji propisima je utvrđeno da je javna rasprava u pripremi zakona obavezna ukoliko se tim zakonom bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili ako se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. Osim navedene dužnosti predlagača zakona, pitanje javne rasprave nije bliže uređeno.

U ovom poglavlju izvršena je analiza pravnog okvira i prakse u vezi s javnim raspravama u zakonodavnom procesu. Posebno su obrađena sledeća pitanja: mesto javnih rasprava u zakonodavnom procesu; propisi kojima je uređena ova oblast; odnos javne rasprave i metodoloških pravila za izradu propisa; odnos javne rasprave i e-uprave; institucije od značaja za javnu raspravu (Socijalno-ekonomski savet i Kancelarija za saradnju s civilnim društvom). Predočen je i primer podzakonskog akta koji uređuje javnu raspravu. Pored toga, predstavljeni su nalazi istraživanja o sprovođenju javnih rasprava u praksi s naročitim osvrtom na objavljivanje javnih rasprava na Portalu e-uprave. Posebno je analizirano pitanje javnih rasprava na nivou Autonomne pokrajine Vojvodine, kao i na lokalnom nivou i to na primeru gradova Beograda, Čačka i Novog Sada.

Na osnovu izvršene analize, ali i uporedne prakse relevantnih zemalja definisane su preporuke za izmenu pravnog okvira koji se odnosi na javne rasprave. Neke od

najznačajnijih su sledeće: razmatranje mogućnosti za uspostavljanje ustavne garancije transparentnosti procesa izrade zakona i drugih akata i mogućnosti za građane da u konsultativnom procesu utiču na sadržaj opštih pravnih akata; institucionalizacija javne rasprave u pravnom sistemu; precizno definisanje pojma i svrhe javne rasprave; uređenje procesa javne rasprave; utvrđivanje kriterijuma za odabir i pozivanje učesnika javne rasprave; propisivanje minimalnog obima podataka koji treba da bude objavljen uz propis koji se iznosi na javnu raspravu; propisivanje obaveze organa koji priprema propis da objavi prispele predloge tokom javne rasprave na internetu; zakonsko uređenje vođenja podataka o javnoj raspravi; razmatranje mogućnosti za uspostavljanje kontrolnih mehanizama za slučaj da javna rasprava nije održana ili da nije održana u skladu s propisima, kao i razmatranje mogućnosti utvrđivanja prava svakog zainteresovanog lica da ospori valjanost akta koji je donet uz kršenje pravila o javnim raspravama; izmena propisa koji uređuju sadržaj obrazloženja akata uz propisivanje minimalnog sadržaja obaveštenja o toku i rezultatima javne rasprave; detaljnije uređenje kriterijuma za održavanje pojedinih vidova rasprave uz učešće predstavnika javnosti unutar samog parlamenta („javna slušanja“).

1. Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa

1.1. Uvod

Na putu donošenja zakona i opštih akata (odluke) užih teritorijalno-političkih jedinica, koje usvajaju odgovarajuće skupštine tih teritorijalnih jedinica (Skupština AP Vojvodine, Skupština grada Beograda, skupštine gradova, opština i gradskih opština) postoji više koraka. Na početku stoji ideja, inicijativa ili obaveza da se propis doneše, dopuni ili izmeni. Nakon toga sledi formulisanje radne verzije, bilo da se to čini bez polaznih osnova, na osnovu gotovog modela zakona (koji je, na primer, sačinila neka nevladina organizacija), na osnovu propisa iz drugih zemalja, pristiglih predloga, ranije urađenih analiza ili na neki drugi način.



U ovim delovima zakonodavnog postupka javnost može da učestvuje na razne načine, koji nisu zabranjeni ali ni posebno uređeni. Tako, pojedinci, udruženja, privredni subjekti i svi drugi subjekti mogu, na sopstvenu inicijativu ili na poziv nekog organa javne vlasti da raspravljaju o tome da li bi neki propis koji ne postoji trebalo doneti ili neki postojeći ukinuti ili izmeniti, kakva bi rešenja takav akt trebalo da sadrži i slično.

Situacija u kojoj se takva javna rasprava vodi može biti različita, pri čemu kao kriterijum za razlikovanje može da posluži, u nedostatku nekog čvršćeg i na zakonu utemeljenog, stav organa javne vlasti koji je nadležan za pripremu teksta budućeg propisa i razlozi koji vode promeni propisa. Po tim kriterijumima, koji imaju relativan značaj, možemo razlikovati sledeće situacije:

- javna rasprava se vodi povodom problema koji su uočeni u praksi, pri čemu se smatra da postoji potreba za izmenom pravnog okvira;
- javna rasprava se vodi povodom donošenja ili primene nekih planskih akata (strategija, akcioni plan), pri čemu se smatra da postoji potreba za izmenom pravnog okvira;
- javna rasprava se vodi povodom usaglašavanja propisa Srbije s pravnim tekovinama EU u nekoj oblasti;
- javna rasprava se vodi povodom sprovođenja viših pravnih akata (Ustav, međdržavni sporazumi koje je Srbija ratifikovala, zakon – kada je reč o usaglašavanju propisa AP Vojvodine i lokalnih samouprava), s kojima treba uskladiti hijerarhijski niže propise;
- javna rasprava se vodi povodom donošenja propisa koji je organ vlasti nadležan za njegovu pripremu uvrstio u svoj godišnji plan rada;
- javna rasprava se vodi povodom donošenja propisa koji se ne nalazi u godišnjem planu rada organa nadležnog za njegovu pripremu;
- javna rasprava se vodi o radnoj verziji zakona koju je pripremila radna grupa a pre utvrđivanja nacrta zakona;
- javna rasprava se vodi povodom objavljenog nacrta zakona.

Činilac koji takođe bitno utiče na to da li će i u kojoj fazi postupka biti organizovana javna rasprava o budućem zakonskom tekstu jeste predlagač tog akta. Naime, kako je navedeno u prvom poglavlju, u pravnom sistemu Republike Srbije predviđeno je da svojstvo ovlašćenog predlagača ima Vlada Srbije, bilo koji narodni poslanik u Narodnoj skupštini Republike Srbije, Zaštitnik građana (za pitanja iz svoje nadležnosti), Narodna banka (za pitanja iz svoje nadležnosti), Skupština AP Vojvodine ili 30.000 punoletnih građana Srbije (narodna inicijativa). Iako ne postoje pravne prepreke da bilo koji od pobrajanih ovlašćenih predlagača organizuje javnu raspravu pre nego što predloži donošenje ili izmenu zakona, obaveza da se to učini postoji samo u nekim slučajevima kada je predlagač Vlada.

Zbog toga će se pravna analiza u daljem tekstu baviti upravo javnim raspravama koje prethode predlozima zakona koje Narodnoj skupštini upućuje Vlada. S obzirom na to da se javne rasprave mogu organizovati i prilikom donošenja odluka na drugim nivoima vlasti, sagledaće se u određenoj meri i pravni okvir koji postoji na tom nivou.

Pre utvrđivanja nacrta zakona ili odluke može, a u nekim slučajevima bi i morala da bude obavljena javna rasprava, na osnovu čijih rezultata bi radna verzija trebalo da bude izmenjena i dopunjena, a kao rezultat tog procesa trebalo bi da proizađe nacrt zakona ili odluke. U sledećoj fazi nacrt postaje predlog, za šta treba da budu ispunjeni i neki drugi formalni uslovi. Nakon toga predlog postaje zakon ili odluka. U poslednje dve faze tekst nacrta takođe može da se menja. Samim tim, otvaraju se mogućnosti da se i u tim fazama zakonodavnog procesa (između utvrđivanja nacrta i utvrđivanja predloga i između utvrđivanja predloga i usvajanja konačnog teksta akta) takođe organizuje neka vrsta javne rasprave. Imajući sve to u vidu, može se zaključiti da su javne rasprave, bez obzira na to u kojoj fazi postupka donošenja zakona

ili odluke do njih dođe, samo deo šire celine – konsultativnog procesa javnosti i organa koji pripremaju i donose propise.

Nakon što se, na bilo koji način, formuliše ideja da postoji potreba da se donese, ili izmeni neki propis, pristupa se njegovoj pripremi. Taj posao obavljaju ministarstva (na nivou pokrajine sekretarijati), a na nivou gradova i opština sekretarijati koji funkcionišu unutar gradskih/opštinskih uprava. Ovi organi uprave utvrđuju nacrt (zakona, odluke). Pre formulisanja nacrta mogu postojati razne radne verzije istog tog akta, koje formuliše radna grupa ili zaduženi pojedinac unutar organa.



Radne verzije se retko objavljuju, osim u izuzetnim situacijama, kada se želi mišljenje pojedinih organa, stručnjaka ili šire javnosti.

Razlika između radne verzije i nacrta je u tome što je nacrt tekst iza kog stoji organ uprave (npr. kaže se da je ministarstvo utvrdilo nacrt), drugim rečima, to više nije samo tekst iza kog stoji radna grupa.

Nacrt zakona, odnosno odluke, ministarstvo, odnosno sekretarijat, upućuje Vladi ili drugom telu (npr. gradskom veću). Ovo telo utvrđuje *predlog zakona, odnosno odluke*. Predlog se razlikuje od nacrta po tome što iza njega stoji hijerarhijski više telo. Da bi nacrt postao predlog, osim političke podrške, treba da se pribave i mišljenja drugih organa (npr. Ministarstva finansija oko finansijskih efekata novog propisa), da postoji obrazloženje i tako dalje. Predlog zakona ili odluke kasnije usvaja odgovarajuća skupština.

1.2. Propisi o javnim raspravama

Zakon o državnoj upravi

Zakon o državnoj upravi, u odredbi člana 77, propisuje da su „Ministarstvo i posebna organizacija dužni da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu“ i da se „Sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona bliže uređuje poslovnikom Vlade“.

Već na osnovu ove kratke odredbe mogu se izvući zaključci o osnovnim svojstvima i nedostacima pravnog okvira koji se tiče javnih rasprava u pripremi zakona:



- 1) Nije regulisano šta se podrazumeva pod javnom raspravom. U praksi se pored termina javna rasprava koriste i termini javno slušanje (za moguću fazu pred Narodnom skupštinom) i konsultacije. U vezi s tim, imajući u vidu njihovu ulogu, karakter i fazu odvijanja, možda bi se terminom „konsultacije“ kao najširim, moglo označavati učešće svih zainteresovanih strana i (stručne, opšte) javnosti u svim svojim oblicima,

tokom celokupnog zakonodavnog procesa. S druge strane, izraz „javna rasprava“ označavao bi formalno definisane rasprave o tzv. prednacrtnu i /ili nacrtu zakona u fazama zakonodavnog procesa koje se odvijaju u vezi s nadležnošću relevantnog ministarstva²⁵⁸ (ili drugog ovlašćenog predlagagača, kada to nije Vlada). Termin „javna slušanja“ koristio bi se na već uobičajen način, u vezi s fazom učešća zainteresovanih strana i javnosti pred Narodnom skupštinom.

- 2) Zakon uređuje javne rasprave samo za slučajeve kada zakon priprema organ državne uprave (ministarstvo ili posebna organizacija) i ne postavlja pravila kojih bi se morali pridržavati i ostali ovlašćeni predlagagači zakona. Ovaj nedostatak proističe iz činjenice da se odredbe o javnim raspravama nalaze u zakonu koji uređuje rad organa uprave a ne i drugih ovlašćenih predlagagača (Zaštitnik građana, Narodna banka Srbije, narodni poslanici, građani koji podržavaju narodnu inicijativu).
- 3) Zakon smešta javnu raspravu u fazu pripreme zakona, pre utvrđivanja nacrta zakona, kao pravilo, mada ostavlja mogućnost da se ona održi i nakon što nacrt bude utvrđen.²⁵⁹
- 4) Zakon propisuje na kome leži odgovornost za sprovođenje javne rasprave (ministarstvo ili posebna organizacija koja je nadležna za pripremu zakona).
- 5) Javne rasprave nisu obavezne u pripremi svakog zakona, ali jesu u nekim slučajevima.
- 6) Slučajevi u kojima su javne rasprave obavezne nisu precizno definisani:
 - a) ne postoji definicija niti propisani način da se utvrdi kada se nekim zakonom bitno menja pravni režim u jednoj oblasti;
 - b) ne postoji definicija niti propisani način da se utvrdi da li se zakonom uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost.
- 7) Nije propisano vreme održavanja javne rasprave.
- 8) Nije propisan način organizovanja javne rasprave.
- 9) Nije propisano kako se postupa s rezultatima javne rasprave (primljenim predlozima).
- 10) Nije obezbeđena transparentnost javne rasprave.
- 11) Zakon je odredio da se sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona „bliže uređuje poslovnikom Vlade“. Međutim, s obzirom na to da samo sprovođenje javne rasprave uopšte nije uređeno Zakonom, ono se ne može bliže uređivati Poslovnikom. To otvara mogućnost da se sprovođe-

²⁵⁸ U najširem smislu, moguće je napraviti analogiju sa postupkom koji se vodi u pojedinačnim stvarima, gde se pri usmenoj raspravi vrši izvesna koncentracija radnji u konkretnom postupku.

²⁵⁹ Do 2005, nacrt zakona je upućivan na javnu raspravu tek kada bi, posle pribavljanja mišljenja nadležnih organa, nacrt razmotrili odbori i pošto bi prošao Vladu. Posledica je bila da se predlozi iz javne rasprave nisu prihvatili. Od 2005, javna rasprava se organizuje čim se napravi nacrt, pre pribavljenih mišljenja ili pre utvrđivanja nacrta (javna rasprava o „radnoj verziji“, „prednacrtnu“ i sl.). Nedostatak takve prakse je što se tek nakon javne rasprave u proces uključuju druga ministarstva, iako bi njihovo mišljenje moglo da bude značajno za pojedina rešenja koja se predlažu tokom javne rasprave.

nje javne rasprave u potpunosti uredi Poslovníkom Vlade, ali i rizik da takvo uređivanje od strane Vlade bude označeno kao neustavna uzurpacija zakonodavnih ovlašćenja od strane izvršne vlasti, naročito ako bi se kroz normiranje utvrđivali prava i obaveze građana i pravnih lica.

Poslovník Vlade

Poslovník Vlade, odredbom člana 41, uređuje pitanje javnih rasprava u pripremi zakona. Na osnovu tog člana Poslovníka, predlagač je obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu. „Predlagač“ iz ove norme jeste ministarstvo ili posebna organizacija koji su resorno nadležni za pripremu određenog akta. U navedenoj odredbi se zapravo samo prenosi zakonska norma uz nebitne terminološke promene (u Zakonu „dužan“, u Poslovníku „obavezan“), tako da neće biti posebno komentarisana.

Dalje se u Poslovníku kaže da „program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog predlagača. Ovde je reč o resorno nadležnim odborima Vlade, u zavisnosti od toga koje se pitanje uređuje određenim zakonom.

Na osnovu člana 25. Poslovníka, to može biti neki od sledećih odbora:

- 1) Odbor za pravni sistem i državne organe;
- 2) Odbor za odnose sa inostranstvom;
- 3) Odbor za privredu i finansije;
- 4) Odbor za javne službe.

Odredba člana 41. Poslovníka uvodi nove termine – „program“ i „rok“ javne rasprave. Poslovník ne precizira bliže šta bi program javne rasprave trebalo da sadrži, niti postavlja ograničenja za rok javne rasprave. Po logici stvari, program bi trebalo da utvrdi način na koji će javna rasprava biti sprovedena a rok bi trebalo da bude „vremenski okvir“ – kada će javna rasprava započeti i koliko će trajati. Utvrđivanje programa i roka je na osnovu ove odredbe propisano kao radnja koja se sprovodi *pre nego što javna rasprava bude započeta*. Dakle, možemo zaključiti da utvrđivanje programa i roka predstavlja uslov da se javna rasprava započne.

Međutim, iz odredaba Poslovníka koje slede proizlazi da ne postoji mehanizam koji bi obezbedio da navedeni uslov bude ispunjen, to jest da program i rok budu utvrđeni pre nego što javna rasprava počne niti da se javna rasprava održi pre utvrđivanja nacrt. Naime, u članu 41. stav 2. navodi se da: „Ako predlagač ne sprovede javnu raspravu, a bio je obavezan, nadležni odbor pri razmatranju nacrt zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi.“ Norma je imperativnog karaktera. Dakle, ukoliko je javna rasprava morala da se sprovede (na osnovu nedovoljno preciznih kriterijuma iz Zakona o državnoj upravi), a ministarstvo ili posebna organizacija nije predložila odboru Vlade program i rok javne rasprave, nadležni odbor je u obavezi da odredi program i rok javne rasprave.

Stav 3. navedenog člana govori o drugoj situaciji, onoj koja nastaje kada je odbor Vlade utvrdio program i rok javne rasprave, ali ministarstvo ili posebna organizacija nije postupilo u skladu sa utvrđenim programom i rokom. Predlagača koji ne sprovede javnu raspravu prema programu koji mu je odredio, nadležni odbor obavezuje da javnu raspravu sprovede u potpunosti. I ovo je norma imperativnog karaktera, što se jasno vidi iz činjenice da se u njoj ne koristi izraz „odbor može obavezati predlagača“, već „odbor obavezuje“. Dakle, kao što je predlagač obavezan da postupi po nalogu odbora, tako je i odbor Vlade obavezan da izda takav nalog kada predlagač nije postupio po utvrđenom programu i u utvrđenom roku za javnu raspravu.

Međutim, ni u jednom ni u drugom slučaju ne postoje pravni mehanizmi koji bi obezbedili poštovanje ovih obaveza. Naime, iako se o javnoj raspravi govori kao o obavezi, druge odredbe Poslovnika ne postavljaju prepreku da se nacrt zakona, koji je ministarstvo ili posebna organizacija utvrdilo, nađe u daljoj proceduri i da bude utvrđen kao predlog Vlade.

Za pitanje javnih rasprava značajne su još neke odredbe Poslovnika Vlade. U Poslovniku Vlade, u članu 40. stav 1, ispod naslova „Prilozi uz nacrt zakona“, od predlagača se traži da uz nacrt zakona dostavi analizu efekata zakona koja, pored ostalog, sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu. Očigledno, jedan od razloga zbog kojeg javna rasprava uopšte treba da se organizuje jeste davanje mogućnosti svim zainteresovanim stranama da se izjasne o rešenjima koja budući akt treba da sadrži. U tom smislu, ovaj deo obaveznih priloga uz nacrt zakona može da sadrži podatke o održanoj javnoj raspravi ili o drugim vidovima konsultacija sa zainteresovanim stranama.



Razlika između javne rasprave i izjašnjavanja zainteresovanih strana (koje, kao ni javna rasprava nije preciznije uređeno) mogla bi da bude u tome što u prvom slučaju predlagač otvara mogućnost svakome da iznese mišljenje o sadržini budućeg pravnog akta, dok se u drugom slučaju ta mogućnost daje samo onim „zainteresovanim stranama“ koje je sam predlagač označio. Možda se ova odredba može tumačiti malo šire, naime ne samo u pogledu „zainteresovanih strana“ koje je sam predlagač označio, nego da predlagač treba da ukaže na to zašto nekim drugim stranama nije omogućio da se izjasne, iako su one iskazale tu nameru, jer je smatrao da ne predstavljaju zainteresovane strane kao što je navedeno u datom zakonu.

U Poslovniku Vlade u članu 42. ispod naslova „Dostupnost materijala javnosti“ kaže se da „ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kad nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta“. Materijal o kojem se ovde govori može biti nacrt zakona. Kao što se može videti norma je manjkava. Ona uređuje kada će nacrt zakona biti dostupan javnosti ako sprovođenje javne rasprave nije bilo obavezno.



Ako je sprovođenje javne rasprave bilo obavezno pretpostavlja se da je ona bila i sprovedena i da je materijal postao dostupan tokom javne rasprave. Međutim, sasvim su moguće i situacije da je organizovanje neke javne rasprave bilo obavezno a da javna rasprava nije bila sprovedena i za takve slučajeve se ne propisuje kada će materijal postati dostupan javnosti. Drugim rečima, taj materijal se nalazi u „opštem režimu dostupnosti“ – svako ga može tražiti koristeći se pravima iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ali ne postoji obaveza organa vlasti da ga objavi pre nego što takav zahtev dobije. Možda se ova odredba može tumačiti na sledeći način: ako se na predlog bilo kog lica utvrdi da je sprovođenje javne rasprave obavezno, onda se materijali ne bi dostavljali samo tom licu, već celokupnoj javnosti (objavljivanjem na internetu). Drugo je pitanje ko bi to utvrđivao – najlogičnije bi bilo da se obraćanje vrši Vladi (generalnom sekretaru, nadležnom odboru).

Poslednja prilika koja prema Poslovniku postoji da se otklone nedostaci u pripremi zakona koji se odnose na javnu raspravu jeste kada materijal dođe u Generalni sekretarijat Vlade, pre nego što nacrt zakona s priložima bude iznet na sednici Vlade na kojoj se odlučuje da li će biti utvrđen kao predlog zakona. Članom 48. Poslovnika propisano je da se materijal dostavlja Vladi preko Generalnog sekretarijata, da je predlagač dužan da Generalnom sekretarijatu dostavi materijal koji je usklađen s primedbama iz pribavljenih mišljenja, za koja je ocenio da ih može prihvatiti, zatim mišljenja koja je pribavio i izveštaj o javnoj raspravi, ako je vođena. Uz to, dužan je da se pismeno izjasni o svim primedbama koje nije prihvatio.

Na osnovu odredbe člana 50. Poslovnika, pošto primi materijal, generalni sekretar ocenjuje da li je on pripremljen prema ovom poslovniku. Ako jeste, dostavlja ga nadležnom odboru, a ako nije, vraća ga predlagaču sa uputstvom kako da ispravi nedostatke. Drugim rečima, generalni sekretar ima mogućnost da na osnovu ovlašćenja iz ovog člana ukaže predlagaču da javna rasprava nije sprovedena, a da je trebalo da bude ili da nije sprovedena u skladu sa utvrđenim programom i rokom. Da li će generalni sekretar to i učiniti ili ne, zavisi pre svega od procene samog generalnog sekretara da li su postojali razlozi da se javna rasprava mora organizovati, odnosno da li se zakonom bitno menja uređenje nekog pitanja ili postoji poseban interes javnosti za sadržaj tog akta.

U sledećem koraku, na osnovu odredbe člana 51. Poslovnika Vlade, materijal koji Generalni sekretarijat dostavi nadležnom odboru uvršćuje se u dnevni red prve naredne sednice odbora, ako u konkretnom slučaju predsednik odbora drukčije ne odredi. Na sednici (Vladinog odbora) stavovi predlagača usaglašavaju se s primedbama iz pribavljenih mišljenja i primedbama i predlozima članova odbora. Potom, odbor sastavlja izveštaj za Vladu koji, pored ostalog, sadrži zaključak kojim se Vladi predlaže da donese ili ne donese akt, odnosno da utvrdi ili ne utvrdi predlog akta, izdvojena mišljenja članova odbora i sporna pitanja. Uz saglasnost predlagača, odbor može doneti zaključak da predlagač posle sednice uskladi svoje

stavove sa stavom odbora i zaključak kojim se razmatranje tačke dnevnog reda odlaže dok se ne usklade stavovi o spornim pitanjima. Odbor određuje izvestioca za sednicu Vlade.

Na ovom mestu napominjemo da je odredbom člana 41. Poslovnika predviđena mogućnost da se javna rasprava sprovede i u pripremi strategije razvoja.



Uopšte uzev, o slabostima koje proizlaze iz odredaba Poslovnika Vlade i njegove primene u praksi, može se primetiti i sledeće:

- prema odredbi člana 41. Poslovnika Vlade obaveza sprovođenja javne rasprave definisana je veoma uopštenim kriterijumima. Ne postoji definicija, niti je propisan način da se utvrdi kada se nekim zakonom bitno menja pravni režim u jednoj oblasti; ne postoji definicija niti propisani način da se utvrdi da li se zakonom uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost;
- iako bi se moglo tumačiti da većina propisa koji se predlažu ispunjava bar jedan od dva uopštena kriterijuma za održavanje javne rasprave, procenat slučajeva u kojima se one organizuju je mali (15–20%);
- sprovođenje javne rasprave zavisi od volje organa (ili pojedinca u okviru tog organa) koji je organizuje.²⁶⁰ Javna rasprava je često instrumentalizovana, selektivno se primenjuje na određeni krug lica i služi prvenstveno kao pokriće predloženih rešenja. Ne postoji objektivna mogućnost da stvarni problemi budu razmatrani već u fazi zakonodavne inicijative, nego se rasprava vodi oko već formulisanih normativnih rešenja;
- pored obaveze sprovođenja, vreme i način održavanja javne rasprave u velikoj meri su prepušteni diskrecionoj oceni. Stoga su trajanje javnih rasprava, krug i broj učesnika u javnoj raspravi veoma raznoliki;
- postoje znatna odstupanja u pogledu toga da li se javna rasprava održava, na koji način i kog kvaliteta. U slučaju da sam obrađivač nema inicijativu, obavezna intervencija nadležnog odbora Vlade, propisana Poslovníkom, da sam odredi program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi je zakašnelo, imajući u vidu da su rokovi već istekli;
- organizatori javne rasprave retko u potpunosti realizuju program javne rasprave. Najčešće obrazloženje je da nije bilo dovoljno vremena. Trenutno se javna rasprava najčešće svodi na stavljanje nacrtu zakona na internet stranu organizatora, uz mogućnost da građani dostave komentare i organizovanje jednog ili dva okrugla stola za učesnike po pozivu;
- treba imati u vidu da učešće zainteresovanih strana u zakonodavnom procesu, pored pozitivnih može imati i negativne posledice – nametanje partikularnih interesa. Javne rasprave takođe nose sa sobom ovakve opasnosti, jer se može pretpostaviti da će upravo oni koji imaju najviše partikularnih interesa u vezi sa određenim propisom biti najaktivniji i težiti da svoj partikularni interes predstave kao javni. Međutim, još veću opasnost za ostvarenje

²⁶⁰ Nacrta pojedinih zakona nisu bili objavljeni na sajtu predlagača sve do usvajanja u formi predloga, čime nije bio omogućen elementarni uvid zainteresovanih strana u sadržaj predloženih rešenja.

javnog interesa predstavlja skriveni uticaj zainteresovanih na donosioce odluka u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Ta opasnost rađa potrebu za zakonskim uređenjem lobiranja;

- imajući u vidu činjenicu da je učestvovanje javnosti ponekad i preširoko i nedovoljno kvalitetno, treba ga regulisati kako bi svi koji to žele dobili realnu mogućnost da upute svoje predloge i komentare, ali i da predlozi koje će organizator javne rasprave razmatrati budu što konkretniji i u vezi s propisom koji se priprema. S druge strane, uočena je i inertnost javnosti i privrede, što govori o poljuljanom poverenju u institucije i u delotvornost javnih rasprava kao načina da se poboljša sadržaj planiranog akta;
- privreda po pravilu reaktivno reaguje (nema strateško gledanje na stvari)
 - predlaže promene zakona kao rezultat nedostataka uočениh u praksi;
- kod nevladinih organizacija može se primetiti selektivna zainteresovanost, angažovanje na predlozima propisa čiji je intenzitet u vezi s prioritetima donatora i tekućim projektima, a ne isključivo s programskim opredeljenjima i relevantnošću teme. Takođe, strukovna udruženja uglavnom nisu aktivna u javnim raspravama, osim kada se propis u proceduri neposredno odnosi na status i interese samih udruženja;
- pripadnici novinarske struke su, uglavnom, neobučeni za adekvatno izveštavanje i interpretaciju različitih oblasti koje se uređuju zakonima.

Javna rasprava i metodološka pravila za izradu propisa

Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa ne sadrže norme koje se odnose na javne rasprave u pripremi zakona ili drugih akata. Jedini izuzetak je norma iz člana 59. stav 1. tačka 4), koja propisuje da obrazloženje predloga propisa „po pravilu“ i „u skladu s Poslovníkom Narodne skupštine“ treba da sadrži analizu efekata propisa, koja između ostalog sadrži objašnjenje o tome da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu.

Javne rasprave i e-uprava

Republički zavod za informatiku i internet je oktobra 2010. pripremio Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave v. 3.0, koje su decembra iste godine prihvaćene u formi zaključka Vlade.

Na stranici 8 ovog dokumenta, u okviru poglavlja III.2.2 „obavezni elementi“ veb prezentacije organa državne uprave, navodi se da sadržaj veb prezentacije treba minimalno da odgovori na sledeće zahteve i pruži informacije o sprovođenju javnih rasprava zakona u pripremi organa državne uprave i ostalih relevantnih dokumenata.

Na stranici 12 istog dokumenta da bi se postigli veće uključivanje javnosti u rad organa državne uprave (enkluzije) i transparentnost u radu, preporučuje se, pored postavljanja potpunih i ažurnih kontakt podataka, odeljka FAQ i foruma, postavljanje

svih akata, koje organ državne uprave donosi, a obavezni su da prođu javnu raspravu, na Portal e-uprava u deo predviđen za javne rasprave svih organa državne uprave – www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave. Dalje se navodi sledeće: Da bi rasprava tekla svojim prirodnim tokom i bila ažurna, moderatori treba elektronskom poštom da obaveste sve zainteresovane učesnike javne rasprave o objavljivanju novog materijala. Moderator javne rasprave na Portalu e-uprava, postaje se slanjem zahteva za pokretanje javne rasprave na imejl: euprava@rzii.gov.rs.

Primer podzakonskog akta koji uređuje javnu raspravu

Ima slučajeva da su javne rasprave u pripremi pojedinih akata uređene posebnim propisima. Primer je Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja, koja je doneta u skladu sa odredbom člana 14. stav 7. Zakona o regionalnom razvoju.²⁶¹ Njom je propisano da Vlada, na predlog Ministarstva, bliže uređuje strukturu, metodologiju izrade, način usklađivanja, način sprovođenja javne rasprave, kao i način i rokove izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata iz stava 1. ovog člana.

Ovom uredbom bliže se uređuje struktura, metodologija izrade, način usklađivanja razvojnih dokumenata, način sprovođenja javne rasprave, kao i način i rokovi izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja. Prema odredbama člana 13. Uredbe, javna rasprava za razvojne dokumente sprovodi se u najmanje pet jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji u okviru statističkih regiona po izboru predlagača, na osnovu ravnomerne regionalne zastupljenosti i traje najmanje 30 dana.

Na osnovu odredbe člana 14. osnovni principi koji se primenjuju u toku sprovođenja javne rasprave: 1) načelo partnerstva (uključivanje predstavnika javnog, privatnog i civilnog sektora u javnu raspravu); 2) načelo informisanja i publiciteta (javno obaveštenje o predmetu i toku sprovođenja javne rasprave); 3) načelo transparentnosti (javna dostupnost razvojnih dokumenata koji su predmet javne rasprave).

Odredbom člana 15. propisano je da program javne rasprave sadrži: 1) naziv institucije koja sprovodi javnu raspravu; 2) mesto i vreme održavanja javne rasprave; 3) način sprovođenja aktivnosti javne rasprave; 4) rok u kom se predlagaču dostavljaju pisani predlozi, primedbe i sugestije na nacrt ili predlog razvojnog dokumenta; 5) druge podatke značajne za uspešno sprovođenje javne rasprave.

Predlagač objavljuje javnu raspravu o nacrtu/predlogu razvojnog dokumenta i stavlja na javni uvid nacrt/predlog razvojnog dokumenta na internet sajtu predlagača najmanje osam dana pre početka javne rasprave. Javni uvid traje do usvajanja razvojnog dokumenta.

Tok javne rasprave uređen je odredbom člana 16: „U toku trajanja javne rasprave, učesnici javne rasprave mogu u pisanoj formi dati svoje predloge, primedbe i sugestije na nacrt/predlog razvojnog dokumenta. Predloge, primedbe i sugestije primljene u

²⁶¹ Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br. 51/09 i 30/10).

pisanoj formi na nacrt/predlog razvojnog dokumenta predlagač je dužan da razmotri i zauzme stav o njihovom prihvatanju, delimičnom prihvatanju ili neprihvatanju.“

Izveštaj o javnoj raspravi, na osnovu odredaba člana 17. sadrži i: 1) spisak pozvanih učesnika; 2) spisak učesnika koji su dali predloge, primedbe i sugestije na nacrt /predlog razvojnog dokumenata; 3) skraćen prikaz predloga, primedaba i sugestija podnetih na nacrt/predlog razvojnog dokumenta; 4) obrazloženje načina i razloga postupanja po primedbama.



Kao što se može videti, rešenja iz navedene uredbe u određenoj meri mogu da pomognu da se prevaziđu nedostaci pravnog okvira za sprovođenje javnih rasprava u Republici Srbiji. U tom smislu su naročito korisne odredbe kojima se precizira koliko javna rasprava mora minimalno da traje i gde se ona mora održati. Načela koja se promovišu ovom uredbom takođe su korisna, mada bi još važnije bilo i da su u potpunosti razvijena, to jest da je u potpunosti razrađeno na koji način se ostvaruje partnerstvo, informisanje i transparentnost. Ova uredba propisuje da se programom mora definisati način sprovođenja javne rasprave, ali ne postavlja ograničenja ili obaveze u pogledu tih načina. Istu manjkavost imaju i odredbe o rokovima za dostavljanje predloga – takav rok treba da postoji, ali moraju postojati i neki minimalni standardi koji bi obezbedili da rok ne bude previše kratak.

Dobro je i rešenje prema kojem dokumenta za javnu raspravu moraju biti objavljena na internetu u određenom periodu pre početka javne rasprave. Tokom inače nedefinisane javne rasprave, na osnovu ove Uredbe, učesnici mogu davati, u pisanoj formi, „predloge, primedbe i sugestije“. Uredba ne utvrđuje koja je razlika između ovih raznih oblika učešća.

Naročito je značajno što se ovom uredbom propisuje obaveza predlagača akta da razmotri materijale koje dobije u pismenoj formi tokom javne rasprave i da zauzme stav o tome da li ih prihvata u potpunosti, delimično ili ih ne prihvata uopšte. Pored toga što predlagač mora da navede svoj stav o razmotrenim materijalima, on na osnovu ove uredbe ima obavezu i da navede razloge postupanja. Međutim, takva obaveza postoji samo u odnosu na primedbe, a ne i u odnosu na predloge i sugestije.

Imajući u vidu značaj procesa konsultacija za transparentnost i kvalitet zakonodavnog procesa i njegovog krajnjeg rezultata (propisa), pored ostalih (organizovanih) oblika učešća zainteresovanih lica, stručne i opšte javnosti, poslednjih godina osnovane su i dve institucije koje bi trebalo da doprinesu navedenim ciljevima.

1) *Socijalno-ekonomski savet*

Savet je osnovan Zakonom o Socijalno-ekonomskom savetu,²⁶² a započeo je s radom 2005. godine. Savet ima 18 članova, i to po šest predstavnika Vlade, reprezentativnih

²⁶² Zakon o Socijalno-ekonomskom savetu („Službeni glasnik RS“, broj 125/04).

sindikata i reprezentativnih udruženja poslodavaca, koji se imenuju na četiri godine.²⁶³ Savet je osnovan da bi se uspostavio i razvio socijalni dijalog o pitanjima značajnim za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih sloboda i prava čoveka, materijalnog, socijalnog i ekonomskog položaja zaposlenih i poslodavaca i uslova njihovog života i rada, razvoja kulture pregovaranja, podsticanja mirnog rešavanja kolektivnih radnih sporova, razvoja demokratije i izdavanja časopisa, brošura i drugih publikacija iz delokruga svog rada.

Savet razmatra pitanja: razvoja i unapređivanja kolektivnog pregovaranja, uticaja ekonomske politike i mera za njeno sprovođenje na socijalni razvoj i stabilnost, politike zapošljavanja, politike zarada i cena, konkurencije i produktivnosti, privatizacije i druga pitanja strukturnog prilagođavanja, zaštite radne i životne sredine, obrazovanja i profesionalne obuke, zdravstvene i socijalne zaštite i sigurnosti, demografskih kretanja i druga pitanja u skladu sa aktima Saveta. Isto tako, zauzima stavove o pitanjima koja razmatra i dostavlja ih Vladi. Za zauzimanje stavova potrebna je saglasnost svih članova Saveta.²⁶⁴

Takođe, Savet razmatra nacрте zakona i predloge drugih propisa značajnih za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca i o njima daje mišljenje. Mišljenje se dostavlja ministarstvu nadležnom za određenu oblast koje je pripremalo zakon, odnosno drugi propis. Ministarstvo je dužno da u roku od 30 dana od dana dostavljanja mišljenja obavesti Savet o svojim stavovima. Ako ministarstvo ne prihvati mišljenje, Savet može mišljenje da dostavi Vladi.²⁶⁵

2) Kancelarija za saradnju s civilnim društvom

Vlada je 2011. osnovala Kancelariju za saradnju s civilnim društvom. Posle višegodišnjeg zagovaranja od strane organizacija civilnog društva uspostavljen je institucionalni mehanizam za podršku i razvoj civilnog dijaloga između institucija Vlade i

²⁶³ Savet za teritoriju autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave čine: predstavnici nadležnih izvršnih organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, predstavnici poslodavaca i predstavnici sindikata, osnovanih za određenu teritorijalnu jedinicu.

²⁶⁴ Neke od najvažnijih tema i rezultata sednica u 2011. jesu: usvojen Zaključak kojim se usvaja pozitivno mišljenje o Predlogu nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011–2020; usvojena Inicijativa za izmenu Krivičnog zakonika, po kojoj bi se neisplaćivanje zarada zaposlenima od strane poslodavaca, za period duži od tri meseca, tretiralo kao krivično delo, čime bi se izbegli i problemi u vezi s neuplaćivanjem doprinosa za zdravstveno i penzijsko-invalidsko osiguranje (samo je Ministarstvo zdravlja zvanično podržalo ovu inicijativu, a Vlada na nju nije odgovorila); podrška daljem radu tripartitne radne grupe na izradi konačnog teksta Nacrta zakona o štrajku, koji će se dostaviti Savetu na mišljenje; rasprava o radnoj verziji Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu.

²⁶⁵ U 2011. ministarstva Savetu nisu dostavila nijedan zakon iz njegovog delokruga na mišljenje, pri čemu je Vlada usvojila i poslala u Narodnu skupštinu sledeće predloge zakona (koji su potom usvojeni u Narodnoj skupštini): Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, Izveštaj o radu Saveta. Videti: www.socijalnoekonomskisavet.rs/doc/izvestaj_o_radu_saveta_i_sekretarijata_11.pdf

organizacija civilnog društva. Pod civilnim dijalogom podrazumeva se institucionalizovana komunikacija između organizacija civilnog društva i organa vlasti, suštinsko uključivanje civilnog društva u procese donošenja odluka kao i razmena mišljenja i stavova ravnopravnih partnera u konstruktivnom dijalogu. Značaju novog mehanizma dodatno doprinosi i definicija civilnog društva kojom se obuhvataju ne samo udruženja građana/ki već i mediji, sindikati i poslodavci kao socijalni partneri i ostali neophodni važni društveni akteri koji partnerski učestvuju u daljim procesima reformi i izgradnje sveukupnog međusobnog poverenja u procesima demokratizacije institucija i društva uopšte.



Iako su u poslednjoj deceniji mnogi organi državne uprave znatno unapredili komunikaciju i saradnju s neprofitnim sektorom, treba učiniti sledeći korak da bi se celokupni sistem potpuno osposobio za uključivanje svih subjekata koji poznaju potrebe korisnika/ca i artikulišu i zastupaju interese građana/ki.

Značaj i uloga Kancelarije²⁶⁶ ogleda se u koordinaciji saradnje između institucija Vlade i organizacija civilnog društva u procesu kreiranja i uspostavljanja jasnih standarda i procedura za uključivanje organizacija civilnog društva na svim nivoima procesa donošenja odluka. U skladu sa svojim mandatom, uloga Kancelarije u procesima definisanja i primene zakona i politika jeste da obezbedi mehanizme saradnje koji bi omogućili organizacijama civilnog društva dostupnost informacija iz organa državne uprave o zakonima i drugim propisima koji su u pripremi, a takođe i omogućile da organizacije civilnog društva dostave svoje predloge i sugestije o zakonima i propisima koji su u procesu izrade da bi se u proces izrade zakona i drugih propisa uključile organizacije civilnog društva.²⁶⁷

²⁶⁶ U delokrug Kancelarije spada obavljanje stručnih poslova za potrebe Vlade koji se odnose na staranje o usklađenom delovanju organa državne uprave i podsticanje saradnje organa državne uprave sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva, što uključuje: iniciranje dijaloga sa civilnim društvom o pitanjima od zajedničkog interesa; učešće u pripremi i praćenju sprovođenja strateških dokumenata koji se odnose na stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, s ciljem daljeg razvoja saradnje javnog, privatnog i civilnog sektora; iniciranje donošenja propisa i drugih opštih akata kojima se uređuje položaj udruženja i drugih organizacija civilnog društva, kao temelja izgradnje demokratskog, inkluzivnog i solidarnog društva; učešće u pripremi zbirnih izveštaja za Vladu o utrošku sredstava koja su obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz republičkog budžeta; preduzimanje mera i aktivnosti za podizanje kapaciteta i održivosti rada i delovanja udruženja i drugih organizacija civilnog društva; prikupljanje i distribuiranje informacija značajnih za rad udruženja i drugih organizacija civilnog društva; saradnju sa nadležnim organima u obavljanju poslova koji se odnose na programiranje i upravljanje pretpripravnim i drugim fondovima Evropske unije za podršku civilnom društvu i drugo.

²⁶⁷ U izveštaju Kancelarije za 2011. godinu ističe se da je njeno osnivanje u funkciji ostvarivanja nekoliko ciljeva: 1) uspostavljanje stalnog dijaloga između države i organizacija civilnog društva o pitanjima od opšteg i zajedničkog interesa; 2) jačanje međusektorske saradnje u oblastima u kojima su organizacije civilnog društva važni akteri u formulisanju i realizaciji javnih politika (ljudska prava, izgradnja pravne države, rodna ravnopravnost, socijalna zaštita, zapošljavanje, smanjenje siromaštva, socijalno uključivanje, obrazovanje, kultura, amaterski sport, održivi razvoj, zaštita čovekove okoline, evroatlantske integracije i dr.); 3) jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva kao ključnog činioca u kreiranju pluralnog i demokratskog društva.

Takođe, Kancelarija će raditi na uspostavljanju jasnih kriterijuma za transparentno finansiranje organizacija civilnog društva iz javnog budžeta na nacionalnom i lokalnom nivou. Ovo će nesumnjivo biti jedan od najvažnijih zadataka Kancelarije, koji će zahtevati punu podršku donosilaca odluka i organizacija civilnog društva koje su već prešle dalek put u razumevanju i praćenju procesa planiranja i korišćenja sredstava iz državnog budžeta.²⁶⁸

1.3. Praksa sprovođenja javnih rasprava

Nalazi istraživanja o sprovođenju javnih rasprava



U nameri da utvrdimo u kojoj meri se u Republici Srbiji sprovode javne rasprave, kao uzorak je odabrano 176 akata koje su u periodu jul 2010. – jul 2011. usvojili Narodna skupština, Skupština AP Vojvodine, Skupština grada Beograda i skupštine gradova. U uzorak nisu uključeni akti za koje smo pretpostavili da javna rasprava neće biti potrebna, i to pre svega zakoni kojima se ratifikuju međunarodni sporazumi ili kojima se daju garancije i kontragarancije na kredite. Pored toga, u uzorku se nisu našli ni zakoni (odnosno odluke) kojima se u manjoj meri menja sadržina propisa (neznatne izmene i dopune zakona i odluka). Drugim rečima, uzorak obuhvata one zakone i odluke za koje smo, imajući u vidu kriterijume propisane Zakonom o državnoj upravi, smatrali da je trebalo da budu organizovane javne rasprave, bilo zbog toga što se propisom bitno menja uređenje određene oblasti ili zato što se s razlogom moglo pretpostaviti da će uređenje tog pitanja biti od interesa za javnost.

Međutim, rezultati istraživanja²⁶⁹ pokazuju da su organi vlasti smatrali suprotno. Naime, od ukupno 176 akata, u 133 slučaja nije bila organizovana javna rasprava. Na osnovu dobijenih odgovora u slučajevima kada javna rasprava nije bila organizovana, obavestili smo da je u 14 slučajeva bilo „interresornog usaglašavanja“, u devet slučajeva da „nije bilo javne rasprave ali je postojao neki vid obaveštavanja javnosti“, a u jednom slučaju da je „u okviru institucije organizovan okrugli sto“ o aktu u proceduri.

²⁶⁸ Videti I. Ćirković, direktorka Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, www.civilnodrustvo.gov.rs/?page_id=115

²⁶⁹ Transparentnost Srbija, Beograd, mart 2012. godine.

Zakoni za koje javna rasprava nije bila sprovedena u navedenom periodu su sledeći:

Tabela 1: Zakoni bez javne rasprave

Zakon o sporazumnom finansijskom restrukturiranju privrednih društava
Zakon o ministarstvima
Zakon o budžetu Republike Srbije za 2011. godinu
Zakon o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti
Zakon o izmenama Zakona o akcizama
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vladi
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bankama
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o turizmu
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vazdušnom saobraćaju
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Državnom veću tužilaca
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o platama državnih službenika i nameštenika
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o deviznom poslovanju
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o platnom prometu
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom
Predlog zakona o upravnoj inspekciji

U 43 slučaja kada je javna rasprava, prema mišljenju organa vlasti sprovedena, to je učinjeno tako što je na internetu objavljen poziv za davanje predloga

i sugestija, dok je u 19 slučajeva javna rasprava uključivala i objavljivanje poziva u novinama, organizovanje okruglih stolova ili neke druge aktivnosti. Javne rasprave su održane u procesu pripreme sledećih zakona:

Tabela 2: Zakoni s javnom raspravom

Zakon o energetici
Zakon o staroj i retkoj bibliotečkoj građi
Zakon o optičkim diskovima
Zakon o obaveznom primerku publikacija
Zakon o bibliotečko-informacionoj delatnosti
Zakon o mladima
Zakon o finansiranju političkih aktivnosti
Zakon o privrednim društvima
Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga
Zakon o kontroli predmeta od dragocenih metala
Zakon o tržištu kapitala
Zakon o advokaturi
Zakon o izvršenju i obezbeđenju
Zakon o javnom beležništvu
Zakon o sportu
Zakon o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama
Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine
Zakon o zadužbinama i fondacijama
Zakon o transportu opasnog tereta
Zakon o akreditaciji
Zakon o vazdušnom saobraćaju
Zakon o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama
Zakon o zaštiti potrošača
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o investicionim fondovima
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji
Predlog zakona o pomorskoj plovidbi
Predlog zakona o opštem upravnom postupku

Trajanje javnih rasprava bilo je veoma različito. U jednom slučaju, ona je trajala samo tri dana (vreme od objavljivanja na internetu do zaključenja rasprave), u najvećem broju slučajeva za koje postoje podaci trajala je između 12 i 62 dana, dok je u jednom slučaju zabeleženo da je tekst propisa bio dostupan duže od jedne godine pre nego što je upućen u dalju proceduru.

Vreme od objavljivanja poziva na javnu raspravu do dana kada se ona održala bilo je uglavnom dovoljno (7–30 dana), mada treba imati u vidu da se ova opaska odnosi na samo pet procesa pripreme zakona. Takođe, u nekoliko slučajeva kada su učesnici pozivani na skupove održane tokom javne rasprave, bilo je dovoljno vremena između dana upućivanja poziva i dana održavanja javne rasprave (3–20).

U slučajevima kada su organi državne uprave organizovali javne rasprave, to su činili tek nakon što su utvrdili nacrt zakona, a ne dok se taj akt još pripremao. Samo u dva slučaja zabeležene su javne rasprave o radnoj verziji, a u jednom o „prednacrta“ zakona (termin koji ne postoji u zakonodavstvu Srbije i koji se može izjednačiti s „radnom verzijom“). Obrazloženje normi koje se raspravljaju bilo je objavljeno ili dostupno u samo tri slučaja, u pet slučajeva bili su dostupni ili objavljeni podaci o relevantnim propisima Evropske unije ili uporednom zakonodavstvu a u tri slučaja i podaci o finansijskim efektima propisa.

U tri slučaja bili su na internetu dostupni komentari na nacrt koji se raspravlja, a u 14 slučajeva takvi komentari su bili raspoloživi u samom organu koji je raspravu sprovodio. U šest slučajeva postoji podatak da je nakon održane javne rasprave radna grupa koja je pripremala zakon ponovo zasedala i razmatrala dobijene sugestije, a samo u tri slučaja je zabeleženo da je učesnicima koji su u javnoj raspravi davali predloge odgovoreno da li su predlozi prihvaćeni i ako nisu, šta je tome razlog.

Broj učesnika u javnoj raspravi je bio veoma raznolik (1–2.500), ali se u najvećem broju slučajeva kretao između 10 i 50. Primljenih predloga je bilo 9–275 (samo u dva slučaja je broj predloga bio veći od 100).

Čak i kada je nacrt zakona objavljen na internetu, na sajtu se ne prikazuju pristigli komentari i rezultat razmatranja predloga. Brojni važni zakoni su usvojeni bez javne rasprave, a održane javne rasprave često ostaju bez efekta i predstavljaju samo sredstvo za legitimizaciju zakonodavnog procesa. Takođe, efekti javne rasprave nisu odgovarajući jer nema uvek dovoljno valjanih sugestija (sem za politički aktuelne zakone). Činjenica da često u materijalima o sprovedenoj javnoj raspravi nema komentara i razloga za odbijanje predloga, ukazuje na to da je ona uglavnom formalne prirode.

Objavljivanje javnih rasprava na Portalu e-uprave

Istovremeno, u navedenom periodu su na Portalu e-uprava,²⁷⁰ suprotno Smernicama, postavljeni samo sledeći pozivi za javne rasprave:

- Javne konsultacije o predlozima pravilnika iz oblasti elektronskih komunikacija;

²⁷⁰ Na stranici www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave

- Javne konsultacije o predlozima pravilnika iz oblasti elektronskih komunikacija;
- Javne konsultacije o Predlogu pravilnika o prelasku sa analognog na digitalno emitovanje televizijskog programa i pristupu multipleksu u terestričkoj digitalnoj radio-difuziji;
- Javna stručna rasprava o Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave v.3.0; i
- Javna stručna rasprava o Nacrtu strategije razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji od 2010. do 2020. godine.

Kao što se iz navedenog može videti, javne rasprave nisu bile oglašavane na ovom forumu čije je korišćenje obavezno za organe državne uprave, čak ni u slučajevima kada su održane.

1.4. Javne rasprave na pokrajinskom i lokalnom nivou

Autonomna Pokrajina Vojvodina

Poslovnik Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine²⁷¹ u odredbi člana 57. veoma kratko govori o organizovanju javnih rasprava. Navedenim članom propisano je da pokrajinska vlada može odlučiti da se o nacrtu propisa, opšteg akta ili o drugom materijalu sprovede javna rasprava.

Iz ove odredbe se može zaključiti sledeće:

- odluku o organizovanju javne rasprave donosi pokrajinska vlada, kao kolektivno telo, a ne sekretarijati koji su nadležni za pripremu određene odluke;
- javna rasprava se može sprovoditi o nacrtu propisa, ali i o bilo kojem drugom opštem aktu ili „materijalu“;
- pokrajinska vlada ima potpunu slobodu odlučivanja o tome kada će organizovati javnu raspravu – ne postoji obaveza da se ona organizuje u nekim slučajevima, pa makar oni bili definisani nedovoljno precizno, kao što se to čini u Zakonu o državnoj upravi.

U stavu 2. ovog člana navodi se da pokrajinska vlada utvrđuje program javne rasprave, određuje organ koji ga sprovodi i rok u kom će biti obavljena javna rasprava, a koji ne može biti kraći od 20 ni duži od 60 dana. Ključna svojstva ove odredbe su:

- propisan je minimalan i maksimalan rok trajanja javne rasprave;
- nije propisano kako se javna rasprava sprovodi, već se to prepušta programima izrađenim za konkretne slučajeve;
- javnu raspravu sprovode organi koji za to dobiju zaduženje od pokrajinske vlade;
- nije propisano kakve su obaveze organa koji sprovodi raspravu u odnosu na primljene predloge, niti je propisano da se to bliže uredi programom javne rasprave.

²⁷¹ „Službeni list APV“, broj 22/10.

Grad Beograd

Statutom grada Beograda predviđeno je održavanje „prethodne javne rasprave“. U odredbi člana 142. navodi se da donošenju odluke o budžetu grada Beograda i odluka kojima se utvrđuju stope izvornih prihoda, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada, kao i strateških i akcionih planova razvoja grada prethodi najmanje jedna javna rasprava.



Kao što se može videti, za razliku od republičkog nivoa, gde se propisuju opšti kriterijumi o tome pre donošenja kojih propisa se organizuje javna rasprava („bitne promene pravnog režima“, „veliko interesovanje javnosti“), ovde su unapred određene vrste propisa koje podležu javnoj raspravi. Za ostale propise se ništa ne pominje, pa treba zaključiti da nije ni postojala namera da se takve rasprave održavaju. Simptomatično je takođe što se navodi da se mora organizovati „najmanje jedna“ javna rasprava. Drugim rečima, po svemu sudeći ovde je reč o javnoj raspravi shvaćenoj kao skupu na kojem će zainteresovani moći da kažu svoje mišljenje, a ne o javnoj raspravi kao procesu koji može trajati duže vreme i obuhvatiti razne vidove komuniciranja.

Odredba propisuje i vreme održavanja javne rasprave – *nakon utvrđivanja nacrtu akta*. O načinu organizovanja govore sledeće odredbe: „Javna rasprava sprovodi se putem organizovanja okruglih stolova, dostavljanjem nacrtu stručnim, naučnim i drugim organizacijama i službama, raspravom na zborovima građana, objavljivanjem nacrtu odluke na sajtu grada, objavljivanjem u sredstvima javnog informisanja, sprovođenjem ankete ili na drugi pogodan način. Način i vreme obavljanja javne rasprave određuje organ nadležan za utvrđivanje nacrtu odluke. Organ nadležan za utvrđivanje predloga odluke, prilikom utvrđivanja predloga vodiće računa o sugestijama i predlozima datim u javnoj raspravi.“

Iako se u Statutu grada Beograda pominju mnogi potencijalni oblici javne rasprave, ni jedan od njih nije obavezan, to jest razni oblici javne rasprave su alternativna rešenja. Jedino bi se, u smislu stava 1, moglo smatrati da je održavanje bar jednog skupa minimum koji treba ispuniti.

U pogledu rokova gradski sekretarijati nisu ograničeni ni minimalnim periodom trajanja rasprave ni maksimalnim periodom u okviru kojeg se ona mora okončati. Najzad, kada je reč o rezultatima javne rasprave, postoji samo odredba nejasnog značenja, da će „organ voditi računa“ o predlozima i sugestijama, ali bez obaveze da bilo koga izvesti zbog čega neki predlog nije ili jeste prihvaćen.

Čačak

Statut grada Čačka,²⁷² u članu 156. uređuje javnu raspravu.

Javna rasprava se sprovodi organizovanjem okruglih stolova, dostavljanjem nacrtu stručnim, naučnim i drugim organizacijama i službama, raspravama na zborovima

²⁷² „Službeni list grada Čačka“, broj 3/08 od 12. jula 2008. godine.

građana, objavljivanjem nacрта odluke na sajtu Grada, objavljivanjem u sredstvima javnog informisanja, sprovođenjem ankete ili na drugi pogodan način.

Javna rasprava se organizuje u slučajevima utvrđenim zakonom i ovim statutom.

Predsednik Skupštine grada organizuje javnu raspravu na inicijativu organa i radnih tela Grada.

Skupština grada svojom odlukom bliže uređuje javnu raspravu, način obaveštavanja javnosti o održavanju javne rasprave, kao i način na koji će se obezbediti uvid javnosti u sadržaj beleški o održanim javnim raspravama.

Organ nadležan za utvrđivanje predloga odluke za koju se organizuje javna rasprava, prilikom utvrđivanja predloga vodiće računa o sugestijama i predlozima datim u javnoj raspravi.

Odredba člana 156. stav 1. propisuje načine organizovanja javne rasprave. Kao i u slučaju Beograda, razni mogući vidovi organizovanja javne rasprave dati su alternativno, bez određivanja obaveznog minimuma.

Odredba člana 156. stav 2. propisuje kada se javna rasprava organizuje. U tom pogledu se ne ostavlja prostor da se javnoj raspravi pristupi kada su ispunjeni neki kriterijumi, već se isključivo vrši pozivanje na zakon i Statut. U Statutu je organizovanje javne rasprave predviđeno samo u slučaju promene samog Statuta. Gradsko veće, pre utvrđivanja predloga Statuta ili odluke o izmeni i dopuni Statuta, organizuje javnu raspravu.

Odredba člana 156. stav 3. mogla bi da znači da pored obaveznih javnih rasprava postoje i neke koje se mogu organizovati kada se za tim uoči potreba. Rešenje je donekle neobično, jer se ovlašćenje organizovanja javne rasprave dodeljuje predsedniku Skupštine grada, pri čemu, iz odredaba stavova 4. i 5. može da se zaključi da nije reč o raspravi o aktima koji su već upućeni u Skupštinu, već o aktima za koje predlog tek treba da bude utvrđen.

Odredba člana 156. stav 4. upućuje na to da bi način organizovanja javne rasprave mogao biti uređen opštim aktom, mada bi se mogao i drugačije razumeti (kao donošenje akta koji bi se odnosio na svaku pojedinačnu javnu raspravu). Nezavisno od toga, u bazi propisa nije pronađen nijedan akt koji bi se pozivao na član 156. Statuta, kao pravni osnov donošenja.

Član 156. stav 5, kao i u slučaju Beograda, propisuje da će organ „voditi računa“ o predlozima, ali bez obaveza u pogledu obaveštavanja predlagača i obrazlaganja odluka o tome da li su predlozi prihvaćeni ili ne.

Novi Sad

U Statutu grada Novog Sada,²⁷³ u okviru poglavlja o drugim oblicima učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, članom 70. propisano je sledeće:

Organi Grada dužni su da održe najmanje jednu javnu raspravu:

- 1) u toku postupka utvrđivanja stope izvornih prihoda Grada, načina i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada;

²⁷³ „Službeni list Grada Novog Sada“, broj 43/08 – prečišćen tekst.

- 2) u toku postupka usvajanja strateških i akcionih planova razvoja; i
- 3) u drugim slučajevima predviđenim zakonom, odlukama Skupštine i drugim propisom.

Odredbom člana 71. navedenog statuta navodi se da je javna rasprava u smislu ovog statuta organizovani oblik prethodnog razmatranja određenih pitanja pre nego što budu predmet odlučivanja od strane nadležnog organa Grada.

Javnu raspravu organizuje nadležni organ Grada uključivanjem predstavnika zainteresovanih pravnih i fizičkih lica i stručne javnosti, s ciljem prikupljanja mišljenja i stavova o pitanjima koja su u nadležnosti Grada.

Javna rasprava se obavezno organizuje kada je propisana zakonom, ovim statutom ili drugim propisom, kao i u slučajevima kada nadležni organ Grada u okviru svojih ovlašćenja donese odluku o održavanju javne rasprave.

Rokovi za održavanje javne rasprave ne mogu biti kraći od 15 dana.

Izveštaj o rezultatima javne rasprave dostavlja se u pisanom obliku organu nadležnom za pitanje koje je predmet javne rasprave, odnosno organu koji je doneo odluku o njenom održavanju.

O rezultatima javne rasprave, šira javnost se informiše putem sredstava javnog informisanja.

Organ Grada koji je doneo odluku o održavanju javne rasprave donosi poseban akt kojim se uređuje: način i rok organizovanja javne rasprave, mogući učesnici u javnoj raspravi, utvrđivanje rezultata javne rasprave, kao i način izveštavanja javnosti o sprovedenoj javnoj raspravi.



Novosadski statut javnu raspravu posmatra kao određeni događaj („najmanje jedna javna rasprava“), koji su dužni da organizuju organi grada u određenim slučajevima. Statut nalaže da se javna rasprava organizuje pre odlučivanja, bez preciziranja faze u kojoj se nalazi akt u tom trenutku. Iz Statuta nije jasno da li je učešće u javnoj raspravi dostupno svima ili samo onim predstavnicima zainteresovane javnosti koje sam organ grada izabere i uputi im pozive za učešće. Javna rasprava može se organizovati kada za to postoji obaveza utvrđena propisima ili kada organ Grada odluči da je organizuje. Dobro je što Statut propisuje rok za održavanje javne rasprave (15 dana), ali u kontekstu ostalih odredaba ostaje nejasno na šta se tačno ovaj rok odnosi (npr. da li je to najkraći rok u kojem se mogu organizovati skupovi koji predstavljaju javnu raspravu, da li je to najkraći period koji treba da protekne između dana kada počne javna rasprava i dana kada će se odlučivati o aktu ili nešto drugo).

Korisne su ali nedorečene i odredbe o dostavljanju izveštaja o javnoj raspravi – vidi se da se taj izveštaj dostavlja organu nadležnom za pitanje koje je predmet javne rasprave, ali nije jasno ko izveštaj sačinjava i dostavlja ga. Isto se može reći i za odredbe o obaveštavanju javnosti o rezultatima javne rasprave – nije jasno ko je nosilac ove obaveze. Odgovori na nedostajuća pitanja možda se mogu naći u odluci koju organ donosi za svaku javnu raspravu.

2. Uporedna analiza

2.1. Nemačka

Javne konsultacije Savezne vlade formalno su regulisane Jedinstvenim pravilnikom o radu, koji propisuje da se ministarstva moraju rano i opsežno konsultovati s nizom zainteresovanih strana. U praksi, proces javnih konsultacija uglavnom je u rukama ministarstava. Nezvanične uvodne konsultacije (sa federalnim jedinicama, opštinama i asocijacijama) uobičajene su u ranoj fazi procesa pre izrade nacrtu zakona. Brojni kontakti između administracije i asocijacija odigravaju se svakodnevno tamo gde su privatni i javni resursi udruženi radi razmatranja i pripreme zakona. Oni su široki i raznoliki, ali su samo delom institucionalizovani kroz pravilnik, što otežava sistematsko predočavanje toka procesa.

- Od profesionalnih i interesnih asocijacija obično bi trebalo zatražiti komentare i sugestije u ranoj fazi tokom pripreme nacrtu zakona. Međutim, vreme, odabir i vrsta angažovanja potpadaju pod diskreciono pravo vodećeg ministarstva.
- Nacionalne asocijacije lokalnih samouprava moraju se konsultovati što je ranije moguće ako na interese njenih članica utiče predloženi nacrt zakona.
- Isto važi za ministarstva federalnih jedinica koja se moraju informisati i konsultovati ukoliko nacrt zakona utiče na njihove interese.
- Ostavlja se ministrima i, u slučajevima od velikog političkog značaja, kabinetu kancelara da odluče da li i u kojoj formi članovi Bundestaga, parlamentarne stranke, mediji i drugi treba da budu informisani o nacrtu zakona pre donošenja odluke Vlade. Ipak, informacije koje su učinjene dostupnim asocijacijama moraju se takođe učiniti dostupnim parlamentarnim strankama i članovima Bundestaga i Bundesrata.

Dakle, formalni propisi podstiču rano informisanje, konsultacije i koordinaciju između izvršnih i neizvršnih aktera. Istovremeno, ostavljaju širok prostor za politički i birokratski sud i slobodu odlučivanja. Kao posledica slobode odlučivanja koja je omogućena ministarstvima u pogledu načina konsultacija, nacrti propisa se ne stavljaju sistematski na raspolaganje radi javne rasprave. Postupak konsultacija u stvarnosti znatno varira između ministarstava u pogledu subjekata koji se pozivaju i na koji način, kao i u pogledu dokumenata koji se stavljaju na raspolaganje radi podrške postupku konsultacija. U većini resora, postupak konsultacija se zasniva na dugogodišnjim neformalnim mrežama i tradicionalno uspostavljenim odnosima s nekoliko interesnih grupa. U načelu, varijacije u pristupima između ministarstava znače da nema sveukupnog standarda kvaliteta za uključivanje interesnih asocijacija, a proces konsultacija ne postaje transparentan. Neke konsultacije mogu biti delotvorne, a druge ne. Nedostatak kontrole onoga što je urađeno i primenjivih sankcija predstavlja još jednu slabost sistema.²⁷⁴

Na parlamentarnoj sceni, različite kategorije privatnih grupa imaju pristup kroz neformalne kontakte s pojedinačnim poslanicima u parlamentu i političkim strankama, ali i sektorskim odborima, gde se nacrti propisa pripremaju i na čija se zasedanja mogu pozvati predstavnici asocijacija ili nezavisni eksperti. Mnoge različite grupe participiraju u parlamentarnim aktivnostima

²⁷⁴ OECD (2010): Better Regulation in Europe: Germany. Paris: OECD.

na taj način, ali ovaj pristup nije neograničen. Bundestag ima spisak priznatih asocijacija i samo one koje su registrovane mogu učestvovati na sednicama posvećenim nacrtima zakona.²⁷⁵

2.2. Slovenija

Slovenija je tokom 2009. i 2010. uspostavila veoma dobar regulatorni okvir za javne konsultacije o nacrtima zakona. U Rezoluciji o normativnoj delatnosti koju je usvojila Skupština, smernicama za saradnju sa stručnom i drugom javnošću kod pripreme i sprovođenja propisa određena su načela i minimalne preporuke u toj oblasti.

Brojni pravni i politički dokumenti obavezuju državnu upravu na uključivanje javnosti u postupke odlučivanja. Učešće javnosti prilikom pripreme propisa ustavno je pravo svakog državljanina da podnosi peticije i druge inicijative opšteg karaktera. Takvo učešće ne sme se zamenjivati lobiranjem odnosno delovanjem lobista, koji za interesne organizacije vrše nejavni uticaj na odlučivanje državnih organa i organa lokalnih zajednica te nosioca javnih ovlašćenja pri raspravi o i donošenju propisa i drugih opštih akata.²⁷⁶

Obezbeđenje legitimnosti donetih odluka i smanjenje demokratskog deficita omogućavanjem učešća što šireg kruga subjekta prilikom pripreme odluka znači polaznu tačku za donošenje kvalitetnih i efikasnih propisa te njihovo sprovođenje za realizaciju politika na pojedinim područjima. Javnosti treba omogućiti trajno učešće, po mogućnosti pomoću informacionog sistema, koji sadrži program Vlade o pripremi predloga propisa i tekstove u pojedinim fazama pripreme i donošenja. To učešće obuhvata davanje predloga i mišljenja za uređenje određenih pitanja ili njihovu izmenu te predstavljanjem predloga uređenja u postupku pripreme i donošenja propisa. Učešće javnosti može biti spontano ako proizlazi iz interesa pojedinca ili organizovano pozivanjem ciljne grupe ili stručnjaka. Takođe je poželjno da su važeći propisi dostupni besplatno.²⁷⁷

Pri uključivanju javnosti treba poštovati:

a) Načela:

- načelo blagovremenosti – blagovremeno obavestiti javnost (stručnu, zainteresovanu ili ciljnu javnost) i obezbediti razumno vreme za učešće (pregled materijala, pripremu predloga, primedbi i mišljenja),
- načelo otvorenosti – omogućiti prosleđivanje primedbi i predloga i mišljenja u što ranijoj fazi priprema odluka,
- načelo dostupnosti – omogućiti dostupnost materijala i stručnih osnova upotrebljenih u fazi pripreme odluka,
- načelo odaziva – informisati učesnike o razlozima za usvajanje ili neusvajanje njihovih primedbi, predloga i mišljenja,
- načelo transparentnosti – obezbediti transparentnost postupaka s izlaganjem sadržaja uređenja, nivoa i načina donošenja odluka, načina i rokova učešća, kao i primedaba, predloga i mišljenja svih koji učestvuju,

²⁷⁵ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj.

²⁷⁶ Videti Zakon o integritetu i sprečavanju korupcije – „Službeni list RS“, broj 69/11 – službeni prečišćeni tekst.

²⁷⁷ Videti Uredbu o Pravno-informacionom sistemu, „Službeni list RS“, br. 65/06 i 95/11, <http://www.pisrs.si>

- načelo praćenja – obezbediti transparentnost prijema i usvajanja primedbi i mišljenja, a isto tako i materijala, koji se sačine u samom procesu učešća (npr. zapisnici), kao i njihovu dostupnost;

b) Minimalne preporuke:

- poziv na učešće trebalo bi vršiti na način koji će obezbediti odaziv ciljnih grupa i stručnjaka, te obaveštenost što šire javnosti,
- učešće javnosti prilikom pripreme propisa treba da traje po pravilu od 30 do 60 dana; izuzetak su predlozi propisa kod kojih učešće po prirodi stvari nije moguće;²⁷⁸
- trebalo bi pripremiti potreban materijal sa sažetkom sadržaja sa stručnim osnovama, ključnim pitanjima i ciljevima;
- po okončanju postupka učešća trebalo bi pripremiti izveštaj o učešću s prikazom uticaja na rešenja sadržana u predlogu propisa.
Poslovnik Vlade detaljno razrađuje učešće javnosti prilikom pripreme propisa:
- javnost se poziva da učestvuje objavom opšteg poziva na internet stranicama, uz koji se prilaže nacrt propisa;²⁷⁹ o svim predlozima i mišljenjima, koja se ne uzmu u obzir, davalac će se obavestiti zajedno s obrazloženjem,
- za određena pitanja mogu se posebnim pozivom pozvati konkretne organizacije, subjekti civilnog društva ili pojedini stručnjaci,²⁸⁰
- rok za odaziv javnosti je 30 do 60 dana od objave na internet stranicama,
- javnost se ne poziva da učestvuje kada po prirodi stvari to nije moguće²⁸¹ ili prilikom pripreme predloga određenih akata,²⁸²
- odredbe Poslovnika Vlade se ne primenjuju ako je učešće javnosti prilikom pripreme propisa regulisano posebnim zakonom.

Saradnja s javnošću pojavljuje se u dva oblika: obaveštavanje i saradnja; razlika je u cilju i rezultatima saradnje.

Obaveštavanje podrazumeva mogućnost da se javnost upozna s predlozima, odnosno novim propisima. Javnost se o propisima koji se pripremaju obaveštava na internet stranici Ministarstva za pravosuđe i državnu upravu, gde je uspostavljen portal e-demokratija koji javnosti omogućuje da prati postupak pripreme propisa svih resora, te da se upozna s tezama, nacrtima,

²⁷⁸ Na primer, hitan postupak i državni budžet.

²⁷⁹ Na osnovu odredbe člana 9a Poslovnika Vlade, obavezno je na internet stranicama organa objaviti nacrt uredbe, rezime sadržaja sa obrazloženjem, ključnim pitanjima i ciljevima, trajanje javne rasprave, datum i mesto održavanja skupova na kojima se diskusije organizuju, kao i kontakt podatke nadležnog ministarstva.

²⁸⁰ Kada je za zakonodavni postupak predložen zakon, koji sadrži odredbe s kojima se neposredno utiče na položaj i prava lokalnih zajednica ili odredbe kojima se na lokalne zajednice prenosi izvršavanje određenih dužnosti iz državnih nadležnosti, predsednik Skupštine na početku zakonodavnog postupka poziva nadležne organe lokalnih zajednica da o tim odredbama predloga u određenom roku daju mišljenje. Taj rok ne sme biti kraći od 30 dana, a kada se raspravlja o predlogu zakona po hitnom postupku ne kraći od 15 dana.

²⁸¹ Kada moraju da se donesu hitne mere koje počinju da važe odmah, sa stupanjem na snagu bez prethodnog saopštenja javnosti.

²⁸² Na primer, državnog budžeta, predloga njegovog rebalansa ili promena, zakona o sprovođenju državnog budžeta i podzakonskih propisa koji se na osnovu njega donose, završnog računa državnog budžeta, poslovnika vlade, dekreta, rezolucije, deklaracije i zaključka.

predlozima, procenama propisa na jednom mestu. Pojedina ministarstva obaveštavaju javnost o propisima u pripremi i na svojim internet stranicama.²⁸³

Saradnja podrazumeva doprinos javnosti (stručne i šire) u procesu nastajanja propisa. Ona počinje da se odvija već u veoma ranoj fazi, gde pomaže u identifikaciji problema i rešenja, a u postupku usvajanja doprinosi konkretnijim predlozima. Autori mogu posebno da pozovu određeni deo javnosti (npr. stručnu javnost) u radnu grupu, a mogu da saraduju i putem interneta, što je već omogućeno.

Odredba da objava predloga treba da traje bar 30 dana poštovana je u samo 61% slučajeva. Više je predloga objavljenih na internet stranama ministarstava nego na e-demokratiji, gde je procenat objavljivanja 49%, a samo 60 % materijala Vlade sadržalo je rezime saradnje.

Iskustva pokazuju da bi u početnom periodu bio neophodan „čvršći“ oblik obaveze, tako da ministarstva ne bi mogla da pokrenu postupak za usvajanje propisa ako ne bi bio ispunjen bar uslov obaveštavanja i odaziv na eventualne predloge javnosti.

U Sloveniji je uspostavljen poseban informatički sistem praćenja pripreme propisa (informatička podrška postupaka pripreme propisa – IPP) kojim se svaki propis evidentira od unosa u program rada Vlade, odnosno od početka pripreme, do njegovog usvajanja i objavljivanja u „Službenom listu“. Dokumenti koji zavise od propisa mogu da se dostave Vladi na međuresorsko usklađivanje i usvajanje, Skupštini i za objavu samo unutar ovog sistema i po unapred određenoj proceduri koja bi mogla da sadrži i obavezno prethodno saradivanje s javnošću. Na taj način bi resori bili primorani da ispunjavaju odredbe Rezolucije i Poslovnika Vlade, a izuzeci bi bili mogući samo u zaista opravdanim slučajevima hitnih postupaka.

Od 2009. postignut je značajan napredak ne samo na zakonskom nivou već i u praksi. Tako je, na primer, u prva tri meseca Rezolucija prekršena kod 64% nacrtu zakona (87/137), međutim, na kraju godine javne rasprave nisu bile organizovane u samo 16% slučajeva (15/91). U ovom trenutku gotovo da ne postoje slučajevi kršenja Rezolucije.

Slovenački propisi su dobar primer posmatranja javnih rasprava u kontekstu širih prava građana, kao što je pravo na pristup informacijama, kao i u kontekstu korišćenja interneta da bi se obezbedila veća transparentnost rada državnih organa. Među konkretne odredbe, koje zavređuju pažnju i u Srbiji, svakako spadaju one koje određuju rok za razmatranje prispelih komentara i sugestija tokom internet javne rasprave, kao i opšta načela kojih se treba držati prilikom obezbeđivanja javnosti zakonodavnog procesa.

2.3. Hrvatska

Prema odredbama ZPUP javna rasprava o predlogu određenog propisa, ali i o Predlogu iskaža o proceni učinka određenog propisa obavezni je deo zakonodavnog procesa. Javna rasprava sprovodi se u trajanju od 30 dana, a po potrebi i u zavisnosti od složenosti materije može trajati i duže. Propisane obaveze za vreme trajanja javne rasprave jesu:

- sprovođenje jednog ili više javnih izlaganja predloga određenog propisa i predloga iskaža o njegovom učinku;

²⁸³ Obavezu objavljivanja nacrtu propisa na internet stranici ministarstva nalaže i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2003, a novina je da se moraju objaviti i svi ključni dokumenti koji objašnjavaju razloge za donošenje propisa.

- objavljivanje sadržaja predloga na internet stranicama predlagača;
- razmatranje svih primedaba, predloga i mišljenja nakon sprovedenog savetovanja;
- obaveštavanje javnosti i zainteresovane javnosti preko internet stranice o prihvaćenim i neprihvaćenim primedbama i predlozima.

Pre normativnog oblikovanja javne rasprave, bila je uobičajena praksa da se javna rasprava sprovodi putem organizovanja okruglih i stručnih stolova o predlogu zakona. Te aktivnosti organizuju predlagači nekog zakona ili drugi zainteresovani subjekti.²⁸⁴ Pored toga, organizovana su gostovanja u javnim medijima i specijalizovanim emisijama koje prate određenu tematiku. U novije vreme uobičajena je praksa davanja mogućnosti slanja pisanih primedbi i komentara na predlog nekog zakona elektronskim putem u određenom roku, kao i objava predloga propisa na internet stranici predlagača.

Uključenost javnosti i zainteresovane javnosti garantuje se odredbama Poslovnika Vlade koji ističe da se predlog akta koji se upućuje na usvajanje Vladi mora prethodno uputiti na mišljenje strukovnim udruženjima i udruženjima u čiji delokrug spadaju pitanja koja su predmet tog akta. Na taj način nastoje se obezbediti i formalne obaveze za sprovođenje javne rasprave o aktima koje donosi Vlada.

Odredbe o javnoj raspravi sadržane su i u predlogu Uredbe o kriterijumima za prethodnu procenu, načinu sprovođenja postupka procene učinaka propisa i savetovanja s javnošću. Tako predlog sadrži odredbe o konsultacijama, savetovanju i javnoj raspravi. U procesu konsultacija, stručni nosilac izrade propisa ima mogućnost slobodne odluke o tome koje će učesnike uključiti u taj proces. Uredba jedino sadrži instruktivne odredbe da se konsultacije s tim subjektima mogu sprovesti korišćenjem aktivnih metoda poput pisama, elektronske pošte, bilateralnih sastanaka i okruglog stola, te putem pasivnih metoda kao što je stavljanje određenog materijala na internet stranice i slično.²⁸⁵

Predlog Uredbe propisuje sadržaj Obrasca informacije o sprovođenju savetovanja o nacrtu predloga iskaza o proceni učinaka propisa i Obrasca za postupanje pri konsultacijama, sprovođenju savetovanja/javne rasprave putem „okruglog stola“ i slično.²⁸⁶

Ceo sistem uključivanja javnosti u zakonodavni postupak predstavlja prilično novi model za koji treba vreme da zaživi u praksi. Zakonske odredbe su dobre, ali postavlja se pitanje koliko će se one poštovati u praksi.

²⁸⁴ Udruženja građana, privredni subjekti, akademska zajednica i tako dalje.

²⁸⁵ Predlog Uredbe daje i nekoliko definicije ključnih pojmova: 1) konsultacije – neformalni postupak pribavljanja mišljenja o predloženom toku delovanja od učesnika koje odabere stručni nosilac izrade propisa, koji deluju izvan javne uprave, kao što su npr. subjekti u privredi, sindikati i druge interesne grupe, te građani; 2) savetovanje – podrazumeva proveru opcija sadržanih u Nacrtu predloga iskaza na propisani način i u okviru propisanog roka sa adresatima na koje bi sprovođenje tih opcija imalo uticaj; 3) učesnici – pravna i fizička lica, te građani na koje bi predložena promena mere i/ili norme mogla uticati ili će sigurno uticati, a koji bi mogli posedovati iskustva ili znanja koja bi pozitivno doprinela utvrđivanju ciljeva. Učesnike, po pravilu, stručni nosilac izrade propisa uključuje u konsultacije po vlastitom izboru. Interesantno je da je kriterijum postavljen kumulativno, dakle nije dovoljno da je neko lice zainteresovana strana, već je neophodno i da poseduje iskustva ili znanja. To bi se moglo smatrati veoma širokim diskrecionim ovlašćenjem, a eventualno i diskriminatorskim kriterijumom.

²⁸⁶ Pojedini aspekti savetovanja sa javnošću i zainteresovanom javnošću uređeni su i posebnim propisima koji uređuju pojedina upravna područja. Tako je npr. za upravno područje zaštite životne sredine na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine doneta i posebna Uredba o informisanju i učešću javnosti i zainteresovane javnosti u pitanjima zaštite životne sredine.

Vlada je 2009. usvojila Kodeks savetovanja sa zainteresovanom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Kodeks, pre svega, uzima u obzir odredbe nekoliko postojećih propisa, prvenstveno Zakona o pravu na pristup informacijama, koji propisuje da su tela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacrtu zakona i podzakonskih akata dužna da objave nacрте tih akata i omogućе ovlašćenim subjektima da se u primerenom roku o njima izjasne te da se nacrti ovih akata, pisana izjašnjenja korisnika i konačni predlozi navedenih akata objavljuju na odgovarajući način, u službenim glasilima ili na informatičkom mediju.

Na osnovu tog dokumenta Ured za udruženja Vlade doneo je posebne Smernice za primenu Kodeksa, koje sadrže praktična i vrlo detaljna uputstva o:

- trenutku pokretanja savetovanja;
- trenutku i načinu pripreme plana savetovanja s javnošću i zainteresovanom javnošću;
- jasnoći sadržaja, obimu i uticaju savetovanja;
- dostupnosti postupka savetovanja;
- metodama informisanja i savetovanja;
- trajanju savetovanja;
- postupanju s povratnim informacijama o učincima sprovedenog savetovanja;
- uključivanju i partnerstvu s organizacijama civilnog društva;
- organizovanju javnih savetovanja o finansijskim, socijalnim, privrednim efektima, kao i uticajima na životnu sredinu i ljudska prava donošenja i sprovođenja zakona i drugih propisa, za usklađenost primene standarda i mera savetovanja u državnim telima (određivanjem tzv. koordinatora za savetovanje);
- očekivanju od organizacija civilnog društva i drugih učesnika u savetovanju pri učešću u postupku savetovanja;
- načinu vrednovanja postupka savetovanja.

2.4. Regulativa i praksa javnih rasprava u nekoliko evropskih zemalja i ideje za izmenu stanja u Republici Srbiji²⁸⁷

Velika Britanija

U zemlji postoji Kodeks prakse kabineta o konsultacijama, koji propisuje da bi konsultacije trebalo da se zakazuju 'što je pre moguće' i kada je Vlada spremna da javnosti dostavi dovoljno informacija kako bi obezbedila 'efikasan i informisan dijalog'. Takođe, Kodeks propisuje minimalni period konsultacija od dvanaest nedelja, kao i ostale kriterijume, poput zahteva zvaničnicima da budu odgovorni za vođenje efikasnih konsultacija i da se dokumenta pošalju na što više adresa. Međutim, Kodeks propisuje da nije predviđeno da se uspostavi obaveza konsultovanja oko bilo kog pitanja, ili da se očekuje od Vlade da organizuje konsultacije oko pojedinačnih pitanja. O kojim će pitanjima Vlada odlučiti da organizuje konsultacije zavisi od okolnosti u svakom posebnom slučaju.²⁸⁸

²⁸⁷ Transparentnost Srbija, Beograd, mart 2012. godine.

²⁸⁸ <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>

Iako na to nije obavezana zakonom, Vlada redovno sprovodi formalne javne konsultacije. U tom smislu, česte su konsultacije sa zainteresovanim akterima poput profesionalnih udruženja, dobrovoljnih organizacija i grupa za pritisak.

Forma u kojoj će biti održane konsultacije zavisi od rešenosti Vlade da pokrene određeni skup predloga. Vlada može objaviti 'zeleni papir' prikazujući različite zakonske opcije i pozvati na javnu debatu, koja je u tom slučaju osmišljena tako da stimuliše diskusiju unutar šire zajednice. Pored toga, Vlada može pripremiti i 'beli papir', koji predstavlja izjavu o nameri Vlade da inicira donošenje određenog zakona. Ukoliko je reč o pitanju koje je već otvoreno, zeleni papir će se objaviti pre belog, kako bi se obezbedila šira rasprava o mogućim opcijama uređenja nekog pitanja zakonom.²⁸⁹

Za Srbiju iz iskustva Velike Britanije, pre svega, može biti zanimljiva praksa objavljivanja dokumenata u kojima se predstavlja namera Vlade da predloži određeni zakon s bitnim podacima o zakonodavnom projektu pre nego što pisanje počne, kao i objavljivanje raznih zakonodavnih opcija o kojima se posle može voditi debata.

Moldavija

Zakonodavstvo Moldavije utvrđuje obavezu konsultovanja javnosti o nacrtima propisa. Organi vlasti koji pripremaju određeni akt dužni su da objave obaveštenje o početku procesa pripreme zakona na svojoj internet stranici, da obaveštenje upute putem elektronske pošte svim zainteresovanim stranama, i da ga objave na mestu koje je dostupno javnosti i/ili u lokalnim i nacionalnim medijima.

Najava mora da uključi: a) razloge zbog kojih se priprema nacrt; b) rokove, način i formu za učešće javnosti u zakonodavnom projektu; c) kontakte osoba koje su zadužene za prijem i pregledanje preporuka u vezi s nacrtom zakona.

Javna rasprava je definisana kao sastanak, tokom kojeg organi javne vlasti saznaju mišljenja građana, udruženja i drugih zainteresovanih strana u vezi s predlogom neke odluke.

Javne konsultacije su definisane kao „međusobna komunikacija između građana, udruženja, drugih zainteresovanih strana, s jedne strane, i organa javne vlasti, s druge strane, kako bi obe strane postale informisane i dobile mogućnost da utiču na odlučivanje“.

Javna debata je modalitet konsultovanja javnog mnjenja o potrebi da se usvoji dati predlog odluke koja je predmet konsultacija i s različitim mišljenjima, dok građani i udruženja i druge zainteresovane strane mogu da iznesu svoje preporuke u pogledu nacrta odluke.

Ovaj zakon se odnosi na odluke svih organa izvršne i zakonodavne vlasti, nezavisnih regulatornih tela, lokalne javne vlasti, pravnih lica s javnim ovlašćenjima, uključujući i privatne firme ukoliko koriste javna sredstva.

Obaveza konsultovanja građana o nacrtima propisa postoji kada ti akti mogu da ostvare društveni, ekonomski ili uticaj na životno okruženje.

Građani, udruženja i druge zainteresovane strane imaju pravo da učestvuju u procesu donošenja odluka u bilo kojoj fazi, da zahtevaju i da dobiju informacije o procesu donošenja odluka,

²⁸⁹ Korisni linkovi o zakonodavstvu i praksi V. Britanije: www.parliament.uk/about/how/laws/; veb-sajt Vlade u vezi sa pripremom zakona: www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Parliament/DG_073671; sekcija veb-sajta Kabineta koja se odnosi na konsultacije: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/cabinet-office-consultations>

uključujući i pravo da dobiju nacрте i dodatne relevantne materijale, da predlože donošenje neke odluke ili da se započne njena izrada i da predlože preporuke u vezi s nacртом odluka.

Organi vlasti su dužni da obezbede mogućnost za učešće građana kroz informisanje o godišnjim programima rada, putem interneta i na druge načine, informisanjem o organizaciji procesa donošenja odluka, stvaranjem mehanizma za institucionalizaciju saradnje, prikupljanjem i ispitivanjem preporuka pri izradi propisa i konsultovanjem prilikom razmatranja nacрта odluke.

Pri pokretanju procesa izrade odluke, javnost se o tome obaveštava najmanje 15 dana pre početka postupka. To obaveštenje sadrži obavezno i navođenje razloga zbog kojih organ smatra da odluka treba da se donese, opis načina na koje se mogu dostavljati sugestije i roka za te radnje, kao i kontakt lica koje je odgovorno za prikupljanje i ispitivanje preporuka.

Zakon uređuje način prikupljanja usmenih i pisanih preporuka, obavezu organa koji priprema odluku da ispita primljene preporuke, obavezu da sačini pregled podataka o izvršenim konsultacijama i da učini taj pregled svima dostupnim. Preporuke se u skraćenom obliku objavljuju na internet stranici tog organa. Nacrt odluke se podnosi u dalju proceduru zajedno s preporukama u skraćenom obliku.

Organi vlasti obavezani su zakonom da jednom godišnje objave izveštaj s podacima o tome koliko su odluka usvojili, koliko su preporuka dobili u vezi s tim odlukama, koliko konsultativnih sastanaka, javnih rasprava i javnih sednica su održali, u koliko slučajeva su odstupili od primene odredaba ovog zakona i koje su sankcije izrečene u vezi s tim.²⁹⁰

Moldavski koncept je zanimljiv za Srbiju jer predstavlja redak primer zakonskog uređivanja čitave materije javnosti zakonodavnog postupka, iako prava koja se tim zakonom dobijaju nisu u potpunosti precizna u pogledu bitnih segmenata javnih rasprava.

Slovačka

Od 2009. godine ministarstva objavljuju sve nacрте akata na internet stranici, sa rokom za podnošenje komentara i obaveštenjem u kojoj fazi se nalazi dokument. Svi komentari se po dostavljanju takođe objavljuju na toj stranici, a zatim i odgovor organa koji je izradio nacrt.

U Slovačkoj postoji i pravno sredstvo poznato pod nazivom „veliki protest“. Ukoliko 500 građana „potpiše“ peticiju (računa se i podrška preko elektronske pošte) kojom traži da se održe javne konsultacije, organ koji priprema nacrt zakona ima obavezu da se sastane s podnosiocima peticije radi razrešenja situacije. Ovu opciju veoma uspešno koriste nevladine organizacije, kao što je nedavno bio slučaj sa amandmanima na Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Iskustva Slovačke su naročito zanimljiva za Srbiju zbog uređenog i veoma preglednog načina predstavljanja informacija o javnim raspravama, zbog razvijene prakse vođenja javnih rasprava, kao i zbog mogućnosti da se na osnovu peticije izdejstvuje održavanje posebnih konsultacija s podnosiocima da bi se razrešila pojedina sporna pitanja u nacrtu.

Grčka

Tokom 2011. pripremao se zakon koji bi uredio ovu oblast. Ključne tačke predloženih rešenja u tom trenutku bile su:

²⁹⁰ Zakon je objavljen na engleskom jeziku na veb-sajtu: www.right2info.org/resources/publications/Moldova-Law%20on%20transparency%20in%20the%20decision.doc/view

- inicijalna faza javnih konsultacija (dve nedelje), u kojoj nadležno ministarstvo obezbeđuje informacije i prikuplja dokumenta u vezi s budućim nacrtom (ciljevi, željeni rezultati, troškovi i koristi, rizici i dr.);
- druga faza (tri nedelje), u kojoj se nacrt zakona objavljuje putem interneta (www.open.gov.gr) radi komentarisanja, pre nego se preda Parlamentu;
- nakon toga, ministarstvo je u obavezi da objavi ishod javnih konsultacija tako što će predstaviti sve komentare/sugestije i objasniti razloge njihovog (ne)uključivanja u predlog koji se predaje Parlamentu. Izveštaj o javnim konsultacijama objavljuje se na internet stranici i šalje svim učesnicima;
- prema pravilima o radu Parlamenta, svaki predlog zakona bi morao da ima u prilogu izveštaj o održanim javnim konsultacijama.

U praksi, iako javne konsultacije još uvek nisu regulisane, mnogi nacrti zakona se objavljuju na internet stranicama i otvoreni su za komentarisanje.

Predlozi grčkih rešenja su korisni za Srbiju, gde bi takođe trebalo obezbediti da svaki nacrt ili predlog zakona određeno vreme bude dostupan na internetu radi davanja komentara, da podnosioci predloga dobiju odgovore na svoje sugestije uz obrazloženje zbog čega nisu prihvaćeni i da narodni poslanici dobiju informaciju o tome da li je predlog zakona prošao javnu raspravu.

Mađarska

U Mađarskoj je pitanje javnih rasprava uređeno novim Zakonom o donošenju zakona i Zakonom o učešću javnosti u pripremi zakona. U praksi, prema podacima do kojih smo došli, aktuelna Vlada često zanemaruje oba akta i ne sprovodi javnu debatu o novim zakonima, ostavljajući veoma malo vremena za komentarisanje i na druge slične načine.

Zakon propisuje obavezu da se na veb-sajtu objave kratke informacije o planiranom sadržaju i datumu objavljivanja nacrta. Informacije o konsultacijama u vezi s pripremom zakona godinu dana se ne smeju uklanjati s veb-sajta a nakon toga je predviđeno brisanje.

Javne rasprave treba da se održe u vezi s donošenjem zakona, uredbi Vlade i pravilnika. Na javnu raspravu se ne upućuju nacrti odluka koje se odnose na plaćanje obaveza, realizaciju budžeta, državnu pomoć, formiranje organizacija i institucija, međunarodne ugovore, kao i pitanja kod kojih bi rasprava o odlukama mogla da ugrozi odbranu zemlje, odnose s drugim zemljama, ako postoje razlozi za hitno usvajanje i tako dalje.

Među vrstama javnih konsultacija pominju se upućivanje komentara na veb-sajtovima („opšte diskusije“) i konsultacije sa institucijama i organizacijama od kojih ministarstvo zaduženo za pripremu zakona traži mišljenje.

Kod opštih diskusija na veb-sajtu se objavljuje koncept nacrta i rezime. Na sajtu se objavljuje i adresa za elektronsku poštu koja se može koristiti za konsultacije. Za svako primljeno mišljenje šalje se potvrda o prijemu. Anonimni komentari se brišu. Zakon uređuje i pitanje postupanja s ličnim podacima onih koji su davali komentare na nacрте zakona. Ministar nadležan za pripremu zakona razmatra primljene komentare, priprema listu onih koji nisu prihvaćeni a sažetak razloga za neprihvatanje se objavljuje na sajtu ministarstva. Ne postoji obaveza za upućivanje pojedinačnih odgovora davaocima sugestija.

Kod direktnih konsultacija zaključuju se sporazumi o strateškom partnerstvu sa organizacijama koje deluju u oblasti na koje se zakon odnosi. To mogu biti nevladine organizacije, verske zajednice, stručne i akademske organizacije, manjinske samouprave, organizacije za zastupanje,

državni organi i predstavnici institucija visokog obrazovanja. Ugovorom o saradnji se definišu svrha i predmet saradnje, način komunikacije, pravila o pristupu informacijama i trajanje ugovora. Ovaj sporazum mora biti dostupan svima na sajtu ministarstva. Strateški partneri dalje usmeravaju tok diskusije s drugim organizacijama, to jest onima koje nemaju zaključen takav sporazum s ministarstvom. Zakon ne navodi preciznije kako se zaključuje ugovor s ministarstvom niti postavlja ograničenje broja organizacija koje na ovakav način mogu učestvovati u javnim raspravama.

Mađarski propisi kako bivši, tako i aktuelni, mogu da budu korisni prilikom kreiranja rešenja za Srbiju. Najinteresantniji su u tom smislu koncepti prema kojima se vodi računa o tome da podaci o javnim raspravama budu dostupni i nakon što se postupak rasprave o njima okonča, zatim postavljanje javne rasprave kao pravilo (koje može da trpi određene izuzetke), te razrađene odredbe o tome u kojim slučajevima se mora podnosiocu predloga dostaviti odgovor.

Švajcarska

Na saveznom nivou svaki nacrt zakona koji ima određeni značaj treba da bude podnet kantonima, strankama koje su zastupljene u Parlamentu, savezu opština, gradova i planinskih regiona, privrednim asocijacijama, kao i drugim interesnim grupama u zavisnosti od toga na šta se zakon odnosi. Lica koja nisu pozvana u ovaj konsultativni proces, mogu da daju doprinos debati tako što će podneti komentare i sugestije. Tekst nacrta zakona je finalizovan tek nakon prijema odgovora u konsultativnom procesu i njihovog razmatranja. Parlament dobija informaciju o rezultatima rasprave (ne samo o sugestijama koje su uzete u obzir nakon razmatranja, već i o predlozima koji nisu prihvaćeni, uz obrazloženje zbog čega nisu) i posle toga odlučuje da li će zakon usvojiti ili ne.

Švajcarski primer je zanimljiv i za Srbiju utoliko što predviđa kao pravilo da se i poslanici u Saveznoj skupštini mogu upoznati sa svim predlozima koji su dati u toku javne rasprave. Zahvaljujući tome, čak i ako izvršna vlast nije imala sluha za kvalitetne predloge u vreme dok se predlog zakona pripremao, povećava se šansa da oni ipak budu usvojeni tokom parlamentarne procedure, na osnovu poslaničkog amandmana.

3. Preporuke

Preporuke za izmenu pravnog okvira i prakse javne rasprave:

- 1) Razmotriti mogućnosti za uspostavljanje ustavne garancije transparentnosti procesa izrade zakona i drugih akata i mogućnosti da građani u konsultativnom procesu utiču na sadržaj opštih pravnih akata. S druge strane, neophodno je imati u vidu da je odredbom člana 53. Ustava garantovano pravo učestvovanja građana/ki u upravljanju javnim poslovima.²⁹¹
- 2) Institucionalizovati javnu raspravu u pravnom sistemu.
- 3) Detaljnije urediti proces javne rasprave.

²⁹¹ Ova odredba je pravni osnov za učešće građana u procesu izrade propisa. Takođe, ukoliko se navodi da oni imaju pravo da učestvuju, to implicira da imaju pravo i da utiču na sadržaj propisa.

- 4) Precizno definisati pojam i svrhu javne rasprave kako bi se izbegla zloupotreba termina „javna rasprava“.
- 5) Uspostaviti opšti pravni okvir za održavanje javnih rasprava koji bi utvrdio odgovarajuće obaveze za sve ovlašćene predlagače zakona i drugih akata, a ne samo za organe državne uprave koji pripremaju zakone, uz poštovanje specifičnosti procesa predlaganja zakona kada to čine narodni poslanici ili građani u formi zakonodavne inicijative. Neophodno je ovakve obaveze predvideti i za nivo pokrajine i lokalne samouprave. Pitanja koja se odnose na poverene poslove trebalo bi urediti Zakonom o državnoj upravi, a pitanja iz domena izvorne nadležnosti statutom autonomne pokrajine, odnosno Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Trebalo bi obezbediti da se javnost i zainteresovane strane uključe u proces konsultacija od samog početka, kao i tokom celog trajanja zakonodavnog postupka. Preduslov za to je da predlagač pripremi polazne osnove, koje bi na razumljiv način prikazale stanje u određenoj oblasti, ciljeve koji se žele postići i instrumente regulacije za koje se smatra da mogu da obezbede realizaciju postavljenih ciljeva. Na taj način se obezbeđuje da učesnici konsultacija od samog početka razumeju ciljeve koji se žele postići u određenoj oblasti, čime im se olakšava da pruže relevantne informacije i ponude moguća rešenja, argumente za i protiv određenih rešenja, a ostavlja se i dovoljno vremena za davanje odgovarajućih komentara. To je značajno i za kasnije uspješnije sprovođenje zakona. Treba utvrditi obavezu održavanja javne rasprave ili drugih modaliteta učešća građana u raznim fazama zakonodavnog postupka (ideja da se propis doneše, izmeni ili dopuni; izrada zakonskog teksta pre utvrđivanja nacрта; javna rasprava nakon utvrđivanja nacрта; modaliteti uključivanja javnosti u raspravu o predlogu zakona koji se nalazi u skupštinskoj proceduri).

- 6) Precizirati kriterijume za obavezno organizovanje javne rasprave u pripremi zakona, kako bi manje bili podložni subjektivnim ocenama. Organizovanje javne rasprave treba da bude pravilo (organizuje se uvek, osim kada postoje zakonom propisani razlozi kada ne mora da se organizuje – npr. da se javne rasprave ne moraju organizovati kada se zakon menja zbog usaglašavanja s propisima u čijem je donošenju već bila održana javna rasprava, kada je reč o potvrđivanju međudržavnih ugovora). Čak i kada se primenom zakonskih izuzetaka dođe do zaključka da javna rasprava ne treba da se organizuje, minimalni standard bi morala da bude obaveza da se obrazloži i objavi razlog, kao i pravni osnov neodržavanja. Nezavisno od toga koji kriterijumi budu propisani, broj javnih rasprava bi trebalo znatno uvećati u odnosu na sadašnji nivo.
- 7) Uspostaviti obavezu organizovanja javne rasprave pre donošenja pojedinih podzakonskih akata, naročito ako rešenja koja donosi podzakonski akt nisu bila diskutovana tokom javne rasprave o samom zakonu. Takvo rešenje treba posmatrati u vezi s preporukom da se tokom izrade zakona pripremaju podzakonski akti, a tokom javne rasprave o zakonu, istovremeno je voditi

i o podzakonskim aktima. Ako javna rasprava o zakonu nije vođena, onda bi to trebalo da znači da materija koju zakon uređuje nije od većeg javnog značaja. Uredbom i drugim podzakonskim aktima se samo razrađuju rešenja zakona, pa njihove odredbe ne bi smele da utvrđuju prava i obaveze mimo zakona. Problem podzakonskih akata koji izlaze izvan okvira koji im je zakon dao pitanje je Sekretarijata za zakonodavstvo i drugih organa državne uprave koji bi na to trebalo da reaguju. Ipak, trebalo bi imati u vidu i činjenicu da su u poslednje vreme zakoni sve načelnijeg karaktera i da ostavljaju dosta prostora podzakonskim aktima.

- 8) Postaviti minimalne rokove za trajanje javne rasprave (npr. minimum 15, a po pravilu 30 dana, za davanje sugestija od dana objavljivanja poziva i objavljivanja relevantnog materijala na internetu).
- 9) Zakonski urediti minimalni sadržaj javne rasprave, pri čemu je postavljanje dokumenata koji su predmet javne rasprave na odgovarajuće internet stranice (Portal e-uprave i veb prezentacija organa koji je nadležan za pripremu propisa)²⁹² minimalna obaveza, uz mogućnost da javna rasprava bude održana i na neki drugi način, koji se utvrđuje za svaki konkretan slučaj, ili za određene vrste slučajeva (npr. konsultacije u privrednoj komori, sa strukovnim udruženjima, nevladinim organizacijama koje prate određenu oblast, subjektima na koje se budući akt u najvećoj meri primenjuje). Pored objavljivanja na Portalu e-uprave, značajna je i interoperabilnost servisa koji se nude građanima, odnosno da servis bude povezan sa svim organima državne uprave i da se uspostavi koordinacija e-uprave na nivou Vlade s ciljem međuresorne komunikacije. Obavezati organ vlasti, koji organizuje javnu raspravu, da određeni krug učesnika (npr. sve asocijacije privrednih društava kada je reč o propisima koji utiču na njihovo poslovanje) posebno obavesti o pripremi akta i pozove ih da daju predloge i komentare, i da objavi koje institucije su neposredno pozvane na ovaj način.
- 10) Za slučajeve kada se pojedini učesnici posebno pozivaju da daju svoj doprinos u javnoj raspravi, utvrditi jasne kriterijume ko će biti pozvan. Pri tome, treba posebno voditi računa da budu pozvani predstavnici ciljnih grupa za koje se zna ili se s razlogom može očekivati da će se zalagati za konceptualno različita rešenja, kako bi se omogućili suočavanje stavova i razmena argumenata.
- 11) Utvrditi obavezu da se kod pripreme svih ili pojedinih zakona zatraži od reprezentativnih asocijacija (npr. privredne komore, kada je reč o zakonima koji utiču na privredni život, Stalne konferencije gradova i opština, kada je reč o zakonima koji utiču na rad jedinica lokalne samouprave) da tokom javne rasprave daju svoje mišljenje o tekstu koji se iznosi na javnu raspravu, kao i o predlozima koje su drugi učesnici dali tokom javne rasprave.

²⁹² S obzirom na to da državna uprava sama postavlja i uklanja informacije s Portala e-uprave, a da iskustvo pokazuje da ni Vlada ne vodi evidenciju o tome, trebalo bi obezbediti nezavisan monitoring tog procesa.

- 12) Takođe, trebalo bi razmotriti uspostavljanje liste reprezentativnih asocijacija kojima bi se slali pozivi za učešće u javnoj raspravi, umesto da se od organa uprave traži da naznači na koje sve reprezentativne asocijacije neki propis može da utiče. Imajući u vidu moguće teškoće oko definisanja (kriterijuma u pogledu) „reprezentativnih asocijacija“, odakle mogu da proisteknu i „monopoli ili oligopoli“, treba obezbediti mehanizam koji ne dozvoljava da budu isključeni drugi potencijalni učesnici. Moguće rešenje bilo bi da se reprezentativne asocijacije pozivaju, dok se svi ostali zainteresovani prijavljuju pod propisanim uslovima.
- 13) Javnoj raspravi koja se obavlja kroz debatu na javnom skupu, trebalo bi da prisustvuju predstavnici organa koji je pripremao zakon, koji su sposobni da na licu mesta pruže dodatna objašnjenja i da odgovore na date predloge. Pored toga, treba urediti način organizovanja i vođenja ovog vida javne rasprave (npr. dostupnost materijala, minimalno i maksimalno vreme za izlaganje pojedinačnih predloga, vreme za predstavljanje akta od strane predlagača itd.). S druge strane, trebalo bi izbeći i preterano normiranje i ostaviti izvesnu slobodu i samostalnost organima u ovoj oblasti. U vezi sa ovim pitanjem, podeljena su mišljenja između potrebe da se organima ostavi izvesna sloboda i izbegne preterano normiranje, i stava da bi to vodilo različitim tumačenjima u pogledu (ne)ispunjenosti uslova koji su predviđeni za sprovođenje i način održavanja javne rasprave. Potonje mišljenje se zalaže za propisivanje detaljne i precizne procedure, koja može biti uređena Poslovníkom Vlade / Narodne skupštine ili posebnim aktom.²⁹³
- 14) Propisati minimalni obim podataka koji treba da bude objavljen uz propis koji se iznosi na javnu raspravu, a koji može da uključi, između ostalog, podatke o problemu koji treba da se reši tim propisom, analizu stanja u oblasti koja se uređuje, podatke o propisima EU i uporednoj praksi i podatke o finansijskim i svim drugim relevantnim efektima novog propisa.
- 15) Obavezati organ koji priprema propis da objavi predloge prispele tokom javne rasprave na internetu, kako bi bilo omogućeno i drugim potencijalnim učesnicima da ne dupliraju predloge koji su već upućeni; utvrditi obavezu da se podaci o održanoj javnoj raspravi čuvaju na internetu i nakon donošenja propisa na koji se javna rasprava odnosila.
- 16) Zakonski urediti vođenje podataka o javnoj raspravi, tako da obezbedi beleženje svih primljenih predloga i sugestija, njihovih predlagača i stava organa koji priprema propis o primljenom predlogu. Propisivanje obaveze organa koji priprema propis da objavi razloge zbog kojih jeste ili nije prihvatio predloge koji su upućeni tokom javne rasprave, pri čemu bi to morao da učini pojedinačno za svaki predlog ili komentar koji je upućen u određenoj formi (npr. u vidu konkretnog amandmana na rešenja iz teksta koji je iznet na javnu raspravu ili konkretnog pitanja zbog čega se predlaže određeno

²⁹³ Kao što je to npr. slučaj sa Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona Vlade Crne Gore.

zakonsko rešenje). Na taj način bi se obezbedilo da veći broj dobijenih sugestija bude konkretan, a ne deklarativan.

- 17) Razmotriti mogućnost za uspostavljanje kontrolnih mehanizama za slučaj da javna rasprava nije održana ili da nije održana u skladu s propisima – određivanje organa koji bi bio nadležan da takvu proveru vrši, ovlašćen da privremeno zaustavi proces donošenja akta do otklanjanja nedostataka u vezi s javnom raspravom i obavezan da to učini kada se za to steknu uslovi. Međutim, neophodno je imati u vidu da ove poslove već obavlja Generalni sekretarijat i da bi to rešenje podrazumevalo znatno povećanje broja zaposlenih. Takođe, moguća su različita tumačenja u pogledu (ne)ispunjenosti uslova koji su predviđeni za sprovođenje i način održavanja javne rasprave i odugovlačenja zakonodavnog postupka. U svakom slučaju poslednju reč o ovom pitanju ima Narodna skupština, kao predstavničko telo svih građana. Konačno, nepoštovanje predviđenih pravila, imalo bi kao posledicu političku odgovornost nadležnih lica. S druge strane, postoji mišljenje da organima ne bi trebalo ostavljati slobodu zbog mogućih različitih tumačenja u pogledu (ne)ispunjenosti uslova koji su predviđeni za sprovođenje i način održavanja javne rasprave. Potonje mišljenje se zalaže za propisivanje detaljne i precizne procedure u pogledu kontrolnih mehanizama.
- 18) Razmotriti mogućnost za uspostavljanje prava svakog zainteresovanog lica da ospori valjanost akta koji nije donet u odgovarajućoj proceduri, tj. donet je uz kršenje pravila o javnim raspravama, kroz odgovarajuće izmene Ustava i zakona.²⁹⁴
- 19) Doneti propise koji uređuju pitanja srodna javnim raspravama (npr. lobiranje povodom donošenja odluka u organima vlasti od strane zainteresovanih lica, uspostavljanje zakonske obaveze da organi vlasti imaju internet prezentacije i propisivanje obaveznog sadržaja tih prezentacija).
- 20) Izmeniti propise koji uređuju sadržaj obrazloženja akata, uz propisivanje minimalnog sadržaja obaveštenja o toku i rezultatima javne rasprave, kako bi i narodni poslanici prilikom razmatranja predloga zakona mogli da imaju u vidu primedbe i predloge koji su tokom javne rasprave izneti.
- 21) Poslovníkom Narodne skupštine preciznije urediti kriterijume za održavanje pojedinih vidova rasprave, uz učešće predstavnika javnosti unutar samog parlamenta („javna slušanja“).

²⁹⁴ Ovde takođe važi napomena kao uz prethodnu preporuku u pogledu mogućih različitih tumačenja oko ispunjenosti uslova, odugovlačenja postupka i političke odgovornosti.

Poglavlje 3.

Regulatorna reforma i moderne zakonodavne tehnike

Dobrosav Milovanović



Problemi:

Nepotpuna usklađenost propisa

Neujednačeno korišćenje istih termina

Rodna ravnopravnost nije u potpunosti obezbeđena

Nepotpuno sprovođenje i nepotpuni željeni efekti propisa

Nejasni kriterijumi za obaveznost i obim AEP

Nedovoljna javnost planova zakonodavne aktivnosti

Problemi u vezi s prikupljanjem informacija

Nedovoljno prikazivanje realnih posledica zakona

Nedostatak kapaciteta za zakonodavne tehnike

Ex post analiza nije rezultat sistemskog pristupa

Preporuke:

Uspostavljanje i obezbeđenje poštovanja standarda kvaliteta pojedinačnih propisa i pravnog sistema

Obezbeđenje interdisciplinarnog pristupa pri regulaciji odnosa u određenoj oblasti

Obezbeđenje jedinstvenog značenja svih termina unutar pravnog sistema

Obezbeđenje rodne ravnopravnosti

Preduzimanje mera za usklađivanje važećih propisa i obezbeđenje skladnog pravnog sistema

Unapređivanje sadržaja obrazloženja zakona

Kontrola poštovanja načela dobre regulatorne prakse

Transparentnost planova regulatorne aktivnosti

Proširenje obaveze AEP i na druge propise

Izjava o usklađenosti pripremljene analize sa propisanom metodologijom

Razmatranje mogućnosti uvođenja „klauzule zalazećeg sunca“

Uspostavljanje baza podataka neophodnih za praćenje stanja u oblasti

Stručno usavršavanje za zakonodavne tehnike

Regulatorna reforma

„Regulatorna giljotina“

Strateško planiranje

***Ex post* analiza**

Polazne osnove

Analiza efekata propisa

**Normativna metodološka
pravila**

Ministarstva

Kancelarija za RR i AEP

**Reprezentativne asocijacije
privrede, jedinica lokalne
samouprave i stručnjaka**

Legenda



Rezultati istraživanja prakse zakonodavnog procesa u Srbiji

Uporedne analize zakonodavnih procesa u Nemačkoj, Sloveniji i Hrvatskoj.

Poglavlje 3. Regulatorna reforma i moderne zakonodavne tehnike

Rezime

Izrazima „regulatorno upravljanje“ i „bolji“ propisi, označava se nastojanje države da unapredi kvalitet propisa, pri čemu kvalitet propisa ima različita značenja za različite subjekte. Pored standarda kvaliteta pojedinačnih propisa, postoje i standardi kvaliteta pravnih sistema.

Radi distinkcije u odnosu na problem metodologije izrade propisa, kao procesa usvajanja novog zakonodavstva, u kojem je ključna reč *kvalitet*, kod važećih propisa, najvažniji je *kvantitet*, a kao centralni problem javlja se (ne)mogućnost upravljanja korpusom važećeg zakonodavstva. Jedan od presudnih faktora za pravilnu i delotvornu primenu propisa jeste pitanje njihovog legitimiteta, odnosno načina na koji ga subjekti na koje se on odnosi prihvataju i uvažavaju.

U ovom poglavlju posebna pažnja posvećena je primeni modernih zakonodavnih tehnika zbog njihovog značaja za dalje unapređenje zakonodavnog procesa. S obzirom na stalne i sve intenzivnije promene u okruženju, kao i usložnjavanje procesa i struktura koje su predmet regulative, priprema propisa mora se posmatrati institucionalno i dinamički. Istovremeno, treba projektovati moguće i/ili očekivane ishode aktuelnih promena u odgovarajućim vremenskim intervalima.

Na osnovu istraživanja u Srbiji su identifikovani mnogi problemi: nepostojanje određenih propisa, neusklađenost propisa, nejasna i nedosledna upotreba pravne terminologije, pravne praznine, nemogućnost sprovođenja pojedinih odbredaba, kao i problemi u vezi sa sprovođenjem zakona. Jedan od ključnih elemenata za prevazilaženje uočenih problema i ostvarivanje željenih ciljeva predstavlja regulatorna reforma,

kao sistematizovani skup mera pravnih, ekonomskih, socioloških, organizacionih, informatičkih i drugih naučnih disciplina, usmeren ka povećanju kvaliteta propisa, tj. ka unapređenju učinka i realizacije, opravdanost troškova ili pravnog kvaliteta propisa i s njima povezanih procedura koje sprovode državni organi.

U vezi s tim doneta su Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa koja se primenjuju na izradu propisa i shodno na izradu opštih akata Narodne skupštine. Takođe, doneta je i Metodologija za izradu pozakonskih propisa, koja se primenjuje na izradu propisa Vlade i organa državne uprave, a shodno se primenjuje i na druge opšte akte Vlade.

U skladu sa savremenim uporednim praksama, uvedena je obaveza da predlagač kao prilog uz nacrt zakona dostavlja i analizu efekata zakona, čiji je sadržaj detaljno predviđen. Uz nacrt zakona on dostavlja i odgovarajući prilog s navodima propisa i drugih opštih akata kojima se zakon izvršava i rokovima za njihovo donošenje.

Osnivanjem Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa stvoren je institucionalni okvir za obavljanje stručnih poslova za potrebe Vlade koji se odnose na sprovođenje regulatorne reforme i analizu efekata propisa koje predlažu ministarstava i posebne organizacije.

U Predlogu strategije regulatorne reforme za period 2012–2014, pored analize preduzetih aktivnosti i pozitivnih rezultata, ukazuje se na pojedine mere koje nisu sprovedene.

U preporukama ovog poglavlja predložena su konkretna rešenja za unapređenje metodoloških pravila za izradu propisa. Takođe, ukazano je na potrebu da se obezbede pouzdani kontrolni mehanizmi za njihovu doslednu primenu.

U pogledu procene uticaja, trebalo bi unaprediti praksu utvrđivanja politike i izrade propisa. To se odnosi na izbor instrumenata, proveru efekata instrumenata, i to u pogledu ukupnih društvenih troškova i koristi. Takođe, neophodno je uvesti kontrolu da li sve nadležne instance poštuju načela dobre regulatorne prakse. Pored toga, treba obezbediti transparentnost planova regulatornih aktivnosti kao preduslov za pravnu sigurnost.

Uvođenje pokazatelja i kriterijuma za praćenje primene zakona (*ex post* analiza / evaluacija), izveštavanje i evidenciju relevantnih podataka treba da omogući pouzdan način za merenje očekivanih efekata.

Konačno, s obzirom na to da od (ne)uspešnosti upotrebe modernih zakonodavnih tehnika neposredno zavisi vrsta i obim pozitivnih i/ili negativnih posledica i uticaja koje će da ima određeni propis, stručno usavršavanje u ovoj oblasti ima poseban značaj.

1. Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa

1.1. Uvod

Izrazima „regulatorno upravljanje“ i „bolji“ propisi, označava se nastojanje države da unapredi kvalitet propisa u smislu, npr. procesa definisanja javne politike, izrade

zakona i unapređenja opšte delotvornosti i usklađenosti propisa. Takođe, ideja „boljih propisa“ olakšava definisanje suštinske razlike koja postoji između širokog programa regulatorne reforme i znatno specifičnijeg pitanja deregulacije. Naime, u pojedinim situacijama, interesi građana, pravnih lica ili pojedinih njihovih kategorija (investitora, malih i srednjih preduzeća), odnosno javni interes, mogu se bolje zaštititi usvajanjem novog propisa, dok u drugim situacijama tome bolje služi izmena ili ukidanje važećih propisa. Kao značajni međunarodni dokument na planu regulatorne reforme, mogu se izdvojiti Preporuke Saveta OECD za unapređenje kvaliteta državne regulative.²⁹⁵

Standardi kvaliteta pojedinačnih propisa

Postoji opšta saglasnost o potrebi „dobrih“ propisa, ali problem nastaje u pogledu utvrđivanja standarda kvaliteta na osnovu kojih bi se oni definisali. Naime, regulatorni kvalitet za različite subjekte ima različita značenja: preduzeća zahtevaju manja administrativna opterećenja i veću efikasnost; grupe potrošača traže čvrste standarde za bezbednost hrane ili striktnije regulisanje finansijskih institucija; a stručnjaci iz akademskih krugova zagovaraju bolje procedure konsultacija, kako bi se osnažila demokratska odgovornost.²⁹⁶

Nekoliko zemalja OECD-a je još početkom devedesetih godina XX veka utvrdilo standarde kvaliteta pojedinačnih propisa. Ovi standardi obuhvataju:

- korisničke standarde – razumljivost, preciznost, jednostavnost, preglednost, pristupačnost građanima i privrednim subjektima; preduslov da subjekti uspešno poštuju propis jeste da mogu pravilno da razumeju i saznaju sadržaj pravnih normi i na odgovarajući način prilagode svoje postupanje, odnosno poslovanje;
- normativno-pravne standarde – primena relevantnih standarda najbolje regulative, prečišćeni pravni pojmovi (instituti), fleksibilnost, trajnost, i propis kao koherentna normativna celina, usklađena s pravnim poretkom;
- standarde pravnog oblika – struktura norme, sistematika propisa, jasna pravna terminologija, precizna pravna ovlašćenja za ponašanje i postupanje i druga pravnotehnička pravila koja utiču na pravni oblik pojedinačnih normi i propisa u celini;
- standarde delotvornosti – relevantnost jasno definisanih problema i uslova realnog okruženja;
- ekonomske i analitičke standarde – mogućnost definisanja očekivanih efekata propisa, njihovog dokumentovanja i primene analitičkih postupaka (analize

²⁹⁵ Recommendations of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation, 1995.

²⁹⁶ Wegrich, K. (2010): Governing 'better regulation' in Europe: the logic, limits of and prospects for a middle-aged reform policy. CESifo DICE Report 1/2010: 34–41.

- troškova i koristi, analize troškova primene, analize efekata primene), radi evaluacije rezultata primene propisa;
- standarde primene – praktičnost, izvodljivost, primenljivost, prihvatanje od strane javnosti i dostupnost potrebnih državnih resursa.

U **slovenačkoj analizi** se ističe da su dobri propisi oni koji se zasnivaju na prethodnoj stručnoj analizi društvenih uslova i interesa, na oceni mogućnosti i potrebe normativnog uređenja, kao i postizanja postavljenih ciljeva sprovođenjem tog normativnog uređenja. Za pripremu i ocenu (dobrih) propisa pored sposobnosti za široko sagledavanje problema i opšte pregledanosti i stručne spremljenosti odgovornih za pripremu, treba odrediti teorijska i praktična pravila, pratiti njihovu primerenost, te ih dograđivati.

Na početku ovog procesa u Sloveniji bilo je potrebno izvesti analizu i oceniti stanje na tom području. Kao polazište bila su postavljena sledeća pitanja:

1. Da li važeće uređenje i pravila obezbeđuju pripremu (dobrih) propisa i da li ih treba samo nadgraditi (normativno i u praktičnom sprovođenju) kako bi se obezbedila veća saradnja zainteresovane javnosti, te sistematsko utvrđivanje i praćenje efekata i ciljeva, koje propis treba da postigne?
 2. Da li se važeće uređenje i pravila u praksi sprovode u zadovoljavajućoj meri?
 3. Da li se nedostaci utvrđuju sistematski i da li se uklanjaju stručnim i političkim merama?²⁹⁷
-

Standardi kvaliteta pravnih sistema

Standardi kvaliteta pravnih sistema, u pojedinim zemljama OECD-a obuhvataju:

- usklađenost i ravnotežu između suprotstavljenih javnih politika;
- stabilnost i predvidljivost regulatornih zahteva;
- jednostavnost, nesmetano upravljanje i nadzor, kao i sprovođenje (javne) politike (u odgovarajućoj oblasti);
- transparentnost i otvorenost na političkom nivou i prema javnosti;
- dosledno, ravnopravno i pravilno sprovođenje propisa;
- prilagođavanje promenjenim okolnostima.²⁹⁸

Postoji problem „regulatorne inflacije“ koji doprinosi pravnoj nesigurnosti, koliziji između važećih propisa, njihovoj nepreglednosti i teškoćama u pronalaženju merodavne norme, nejasnosti i neujednačenosti pojmova, kao i nemogućnosti primene zastarelih propisa. Fenomen „regulatornog tereta“ posledica je hipertrofije propisa, ali i pravnog nasleđa iz ranijih perioda.

²⁹⁷ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

²⁹⁸ Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques, OECD, Paris 1994, OCDE/GD(94)59, pp. 11–12.

Radi distinkcije u odnosu na problem metodologije izrade propisa, kao procesa usvajanja novog zakonodavstva, u kojem je ključna reč *kvalitet*, kod važećih propisa, ključni značaj ima *kvantitet*, a kao centralni problem javlja se (ne)mogućnost upravljanja korpusom važećeg zakonodavstva. U ovom pogledu, poslednjih godina sprovedeni su projekti tzv. „pravne giljotine“.

Jedan od presudnih faktora za pravilnu i delotvornu primenu propisa jeste pitanje njihovog legitimiteta – na koji način lica na koja se propis neposredno ili posredno odnosi i koja su dužna da ga poštuju, prihvataju i uvažavaju utvrđena prava i obaveze. Legitimitet se rađa još u vreme konsultativnog procesa kao osećaj učesća i pripadnosti subjekata na koje se propis odnosi, u procesu razmatranja alternativa i donošenja odluka u pogledu regulatornih rešenja. Pravilna argumentacija prihvaćenih, odnosno konačnih rešenja u javnoj raspravi, predstavlja sledeći značajan korak u jačanju legitimiteta određenog propisa. Konačno, pravna i faktička mogućnost primene, a naročito efekti (ili suprotno, izostanak očekivanih efekata), presudno utiču na dalji život propisa. U vezi s tim, u našoj javnosti se uvrežio izraz da propis „nije zaživeo“. Takva pojava često je posledica izostanka legitimacionog kapaciteta propisa u pogledu subjekata na koje se odnosi, koji ne prihvataju, ne opravdavaju, i konačno, ne primenjuju njegova pravila.

Regulativni proces odvija se u okruženju stalnih i sve intenzivnijih promena, kao i usložnjavanja procesa i struktura koje su predmet regulative. Stoga se priprema propisa, ne može posmatrati isključivo statički, kao uređivanje stanja, već institucionalno i dinamički, kao proces i uloga subjekata u tom procesu, uključujući nosioce javnih ovlašćenja. Istovremeno, treba projektovati moguće i/ili očekivane ishode aktuelnih promena u određenim vremenskim intervalima, koji će biti obuhvaćeni vremenskim trajanjem propisa. Iznalaženje dovoljno fleksibilnih rešenja, koji istovremeno zadržavaju ili izgrađuju novu strukturu, predstavlja najznačajniji izazov u ovom pogledu.

Konačno, treba imati u vidu sve veći značaj internacionalizacije procesa regulacije. Na nacionalno zakonodavstvo sve više utiču nadnacionalne strukture, čije se norme neposredno ili posredno primenjuju (komunitarno pravo), opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava (*ius cogens*), međunarodni sporazumi i konvencije, naročito međunarodnih organizacija (OUN, Savet Evrope, STO i dr.), kao i intenziviranje saradnje na preuzimanju regulative iz uporednopravnih modela.²⁹⁹

Regulatorna reforma

U načelu, ovaj izraz opisuje „promene koje unapređuju kvalitet, tj. unapređuju učinak i realizaciju, opravdanost troškova ili pravni kvalitet propisa i s njima povezanih procedura koje sprovode državni organi“.³⁰⁰ To mogu biti promene u određenom propisu koji uređuje tržišta i određene sektore, kao što su telekomunikacije, energetika

²⁹⁹ D. Protić, „Izazov unapređenja kvaliteta nacionalnog zakonodavstva“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 3/2009.

³⁰⁰ OECD, *Regulatory Reform in Ireland*, 2001.

ili saobraćaj. Alternativno, važnije značenje, podrazumeva celokupan pristup države koji bi trebalo da prati čitav politički ciklus zakona, od formulisanja politika do sprovođenja i evaluacije, uključujući pravila o načinu procenjivanja politika, konsultacija zainteresovanih strana, inspekciju i primenu.³⁰¹ Dakle, politike pod oznakom „bolja regulativa“ obezbeđuju centralizovana pravila o tome kako bi trebalo pripremati, procenjivati i primenjivati pravila.

Radaelli/Meuwese identifikuju tri cilja programa „bolja regulativa“:

- promeniti procese upravljanja i zakonodavstva povećanjem uloge dokaza u javnom odlučivanju i omogućavanjem konsultovanja zainteresovanih strana, u ranoj fazi, kada se osmišljavaju opcije;
- povećati konkurentnost minimiziranjem regulatornih opterećenja i obezbeđivanjem efikasnih propisa;
- razmotriti probleme legitimnosti regulatorne države poboljšanjem procedura.³⁰²

Dakle, politike „bolje regulative“ uvode proceduralne uslove i analitičke metode u procese utvrđivanja politika koji se „primenjuju na različite faze regulatornog procesa, počev od inputa društvenih aktera, preko osmišljavanja regulatornih standarda, njihove implementacije ili primene, sve do evaluacije standarda“.³⁰³ U tom kontekstu, važno je primetiti da se „bolja regulativa“ ne odnosi na jedno polje politike ili jedan sektor, već se usredsređuje na propise iz široke perspektive vlasti.

Primeri ovih promena obuhvataju: metodološka pravila za izradu propisa, tehnike analize uticaja (troškova i koristi), deregulaciju, odnosno „giljotinu propisa“, korišćenje alternativnih metoda regulisanja u odnosu na propise i tzv. metod „zalaška sunca“, gde dejstvo određenog zakona prestaje istekom predviđenog roka, ako ne bude produženo.³⁰⁴

Prema tome, programi „bolje regulative“ mogu sadržati veliki skup instrumenata koji bi trebalo da podstiču razmatranje fiskalnih, ekonomskih, administrativnih i ekoloških efekata tokom regulatornog životnog ciklusa. Empirijski najvažniji instrumenti se mogu rezimirati na sledeći način:³⁰⁵

- analiza uticaja propisa (uključujući analizu troškova i koristi i procenu administrativnih opterećenja putem tzv. modela standardnog troška);
- programi pojednostavljivanja;
- metode negovanja alternativa zasnovanih na tržištu u odnosu na tradicionalne propise;
- tehnike za izbor regulatornih instrumenata;

³⁰¹ Radaelli, C.M./Meuwese, A.C.M. (2009): Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform. *Public Administration* 87(3): 639–654.

³⁰² *Ibid*, p. 639.

³⁰³ Wegrich, K., *o. c.*, p. 36.

³⁰⁴ www.betterregulation.ie, pp. 4–5.

³⁰⁵ Radaelli/Meuwese, *o. c.*, p. 640.

- standardi za konsultacije (uključujući procedure za obaveštavanje i komentare);
- pristupi sprovođenju propisa i inspekcijama zasnovani na riziku;
- *ex post* evaluacija propisa.³⁰⁶

Unapređenje kvaliteta propisa jedan je od prioritarnih ciljeva, kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama u tranziciji.³⁰⁷ Preporuka OECD-a je da bi svaka država trebalo da „na nivou vlade usvoji strategiju regulatorne reforme koja postavlja jasne ciljeve i okvire za njenu primenu“.³⁰⁸ OECD smatra da „države sa izričito definisanim regulatornim strategijama ostvaruju brži održivi razvoj... Što su potpuniji i konkretniji principi i akcioni plan, to su reforme potpunije i efikasnije.“³⁰⁹

U **Sloveniji** je koncept dogradnje, koji je bio pripremljen u okviru Vlade i koji se zbog autonomije parlamenta nije mešao u Poslovnik Skupštine, predvideo pripremu Rezolucije o normativnoj delatnosti, koju usvaja Skupština, izmene i dopune Poslovnika Vlade zajedno sa instrukcijama generalnog sekretara, te stručne metodologije za pojedina područja i priručnike.³¹⁰

Zaokruživanje ciklusa: od 'boljih' ka 'kvalitetnim' propisima

U saopštenju Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona – „Pametni propisi u Evropskoj uniji“,³¹¹ ističe se da trenutni ekonomski i finansijski problemi u svetu predstavljaju važne lekcije za regulatorne politike. Najznačajnije, oni su potvrdili da tržišta nisu izolovana. Naime, svrha njihovog postojanja jeste da omoguće održivi napredak, što tržišta nisu uvek sama u stanju da postignu. U vezi s tim, propisi imaju pozitivnu i neophodnu ulogu. Kriza je povećala potrebu za rešavanjem problema nepotpunih, neefikasnih i

³⁰⁶ U Nemačkoj npr. rasprava o boljem zakonodavnom procesu, boljoj regulativi i smanjenju preteranog birokratizma ne predstavlja novinu. O većini aktuelnih alatki bolje regulative, poput propisa koji prestaju da budu na snazi nakon određenog datuma naznačenog u samom zakonu, *ex ante* i *ex post* analize i *Rechtsbereinigung* (ažuriranje zakona putem uklanjanja zastarelih odredaba), već se raspravljalo tokom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka.

³⁰⁷ Radaelli, C.M. (2007): Whither better regulation for the Lisbon agenda? *Journal of European Public Policy*, 14(2), pp. 190–207; Staronová, K.S. (2010): Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy*, 30(Special Issue 01): 117–136.; Zhang, Y.-F. / Thomas, M. (2009): Regulatory reform and governance: A survey of selected developing and transition economies. *Public Administration and Development* 29(4): 330–339.

³⁰⁸ OECD (1997) OECD Report on Regulatory Reform, Paris.

³⁰⁹ OECD (2002) Regulatory Policies in OECD Countries: From interventionism to regulatory governance, OECD, Paris.

³¹⁰ Uppedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

³¹¹ EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 8.10.2010, COM(2010) 543 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Smart Regulation in the European Union, eur-lex.europa.eu/ LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010 :0543:FIN:EN:PDF

nezadovoljavajućih regulatornih mera, i ukazala da je to, u nizu slučajeva neophodno hitno preduzeti.

Evropska unije ističe da njen pristup propisima mora da unapređuje interese građana i realizuje širok krug ciljeva javne politike. Takođe, propisi EU doprinose konkurentnosti preduzeća, kroz podržavanje jedinstvenog tržišta i uklanjanje skupe fragmentacije unutrašnjeg tržišta zbog različitih nacionalnih pravila. Istovremeno, zbog značaja koji privredni subjekti, posebno mala i srednja preduzeća, imaju za povratak na put održivog rasta, EU mora da ih ograničava samo u meri koja je strogo neophodna i da im omogući da delotvorno posluju i konkurišu. Ukratko, usvajanje odgovarajuće legislative je od suštinskog značaja za realizaciju ambicioznih ciljeva za kvalitetan i održiv rast, koji uključuje sve relevantne učesnike, utvrđen Evropskom strategijom za 2020. godinu.³¹²

Agenda „boljih propisa“ je već dovela do značajnih promena u načinu na koji Komisija utvrđuje politiku i predlaže regulisanje. Konsultacije sa zainteresovanim stranama i procene uticaja su sada suštinski delovi procesa utvrđivanja politike. Oni su povećali transparentnost i odgovornost, a takođe i unapredili utvrđivanje politike zasnovane na činjenicama. Ovaj sistem smatra se dobrom praksom unutar EU i podržava odlučivanje u okviru institucija EU.³¹³

Komisija je pojednostavila znatan deo postojeće legislative i učinila značajan napredak u smanjivanju administrativnih opterećenja.

Međutim, Komisija smatra da je sada vreme da se pređe u višu fazu razvoja. „Bolji propisi“ moraju postati „kvalitetni propisi“. Saopštenje Komisije oslanja se na brojne polazne osnove uključujući: a) nedavne rezolucije Evropskog parlamenta o kvalitetnijoj izradi zakona,³¹⁴ kao i o javnim konsultacijama;³¹⁵ b) Izveštaj Evropskog suda revizora o proceni uticaja u institucijama EU;³¹⁶ i c) izveštaje Odbora za procenu uticaja.³¹⁷ Na ovim osnovama, Komisija je utvrdila niz ključnih stavova.

Najpre, kod „kvalitetnih“ propisa reč je o celokupnom ciklusu politike – od oblikovanja određenog zakona, do sprovođenja, izvršenja, ocenjivanja i izmene. Postoji obaveza da se on odvija na prednostima sistema procene uticaja za nove propise. Ovo zahteva veću svest svih učesnika o činjenici da su pravilna primena postojećih propisa i njihova izmena u svetlu iskustva jednako značajna kao i usvajanje novih propisa.

Drugo, „pametni“ propisi moraju ostati zajednička odgovornost evropskih institucija i zemalja članica. Ovi učesnici su učinili različit napredak i Komisija će nastaviti da s njima saraduje kako bi osigurala da svi aktivno sprovedu agendu. Ovome se mora pridružiti bolje razumevanje da „pametni“ propisi nisu sami sebi cilj. To mora biti sastavni deo zajedničkih napora u svim oblastima politike.

³¹² COM (2010) 2020 „Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth“.

³¹³ European Court of Auditors Special report N° 3/2010 „Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?“

³¹⁴ European Parliament Resolution of 9 September 2010 on better lawmaking (P7_TA(2010)0311).

³¹⁵ www.ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_en.htm

³¹⁶ European Court of Auditors Special report N° 3/2010 „Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?“

³¹⁷ SEC(2009) 1728 „Impact Assessment Board Report for 2009“.

Treće, neophodno je da stavovi subjekata na koje propisi utiču u najvećoj meri igraju ključnu ulogu u „pametnim“ propisima. Komisija je učinila značajne korake u otvaranju utvrđivanja politike zainteresovanim stranama. Ovo se takođe može unaprediti i Komisija će produžiti vreme za konsultacije, i preispitati svoj proces konsultacija da bi sagledala na koji način da dalje ojača snagu glasa građana i zainteresovanih strana. Ovo će pomoći da se u praksi sprovedu odredbe Lisabonskog sporazuma o participativnoj demokratiji.

Regulatorna reforma i moderne zakonodavne tehnike u Srbiji

Pravni sistem Srbije još uvek karakteriše neusklađenost propisa, nejasna i nedosledna upotreba pravne terminologije i pravne praznine. Pojedine odredbe propisa se ne mogu sprovesti³¹⁸ ili je njihova realizacija otežana zbog pravnih rešenja koja nisu u skladu s realnim potrebama i mogućnostima društva i države, loše organizacije primene propisa, nedovoljnih znanja i veština, neophodne opreme i slično. Nedostaci propisa i problemi u vezi s njihovom sprovođenjem ometaju potpuno i usklađeno ostvarivanje nameranih javnih i s njima povezanih privatnih interesa, povećavaju troškove i usporavaju aktivnosti privrednih subjekata, građana i državnih organa i drugih nosilaca javnih ovlašćenja.³¹⁹

U Srbiji i dalje važe mnogi propisi koji su istorijski nastajali u različitim periodima razvoja. Najpre, pored republičkih postojali su i propisi federacije odnosno propisi državne zajednice, koje je Srbija kao federalna jedinica primenjivala odnosno, s transformacijom federacije u državnu zajednicu i njenim prestankom, preuzela. Navedeni propisi su uglavnom bili prilagođeni modelu organizovanja društva koji je postojao u drugoj polovini prošloga veka.

S druge strane, kao ciljevi reformi koje se od kraja 2000. godine različitim tempom realizuju, naznačeni su, pored ostalog, prelazak na model tržišne privrede, rast bruto nacionalnog proizvoda i zaposlenosti, potpunije ostvarivanje i zaštita prava građana, povećanje pravne sigurnosti, stvaranje preduslova za članstvo u Evropskoj uniji i tako dalje. U vezi s tim, pored ostalih mera, sprovodi se intenzivna zakonodavna aktivnost i usvajaju prateći propisi. Međutim, i pored postignutih rezultata, još uvek postoji mnogo problema. Najpre, evidentno je da novi propisi nisu u potpunosti zamenili sve propise iz prethodnog perioda, čime su praktično stvorili prostor za povećan stepen regulacije društvenih odnosa, nedovoljnu pravnu izvesnost, komplikovanost pravnog sistema i povećane troškove primene.³²⁰ Time je proširen i prostor za birokratsko postupanje i sve prateće negativne pojave koje kulminiraju u

³¹⁸ Pre desetak godina, primer nerealnog pristupa predstavljala je odredba kojom je precizno bio utvrđen datum istovremenog otpočinjanja rada Upravnog suda i prestanka nadležnosti okružnih sudova u upravnim sporovima. Problem je bio u tome što je Upravni sud uspostavljen tek nekoliko godina kasnije, tako da se u nizu upravnih stvari moglo dogoditi da ne postoji mogućnost podnošenja tužbe.

³¹⁹ D. Milovanović, „Uklanjanje i pojednostavljenje propisa kao deo regulatorne reforme“, *Pravni život*, 2008.

³²⁰ *Isto*.

neostvarivanju ili veoma otežanom ostvarivanju utvrđenih prava i obaveza, neulaženju u poslovne poduhvate ili odustajanje od njih, usmeravanju poslovanja ka „sivoj ekonomiji“, kao i podsticanju korupcije.³²¹ Ovome je doprinela i činjenica da su određeni propisi usvajani neprimerenom brzinom. To je bio rezultat kombinovanog dejstva izvesnih urgentnih potreba, kratkoročnih političkih ciljeva, stavova međunarodnih organizacija ili procesa harmonizacije za pravnim tekovinama Evropske unije. Međutim, takav pristup, nedovoljna međuresorna saradnja i učešće stranih eksperata koji potiču iz različitih pravnih sistema, često je donosio međusobno inkompatibilna rešenja.

Jedan od ključnih elemenata za prevazilaženje uočenih problema i ostvarivanje željenih ciljeva predstavlja regulatorna reforma kao sistematizovani skup mera pravnih, ekonomskih, socioloških, organizacionih, informatičkih i drugih naučnih disciplina, usmeren ka povećanju kvaliteta propisa, kroz usvajanje i primenu novih, odnosno izmenjenih propisa ili uklanjanje i pojednostavljenje postojećih propisa u skladu s najvišim pravnim standardima, realnim potrebama i mogućnostima, kao i željenim pravcem razvoja društva i države. Neophodno je da regulatorna reforma ima dinamički pristup, gde se istovremeno razmatra prošlost, sadašnjost i budućnost u smislu kauzalnih relacija troškova i koristi, radi pronalaženja optimalnih rešenja za budući zadati period. Tako npr. ako se analiziraju učinci važećeg propisa u periodu od njegovog usvajanja do danas, istovremeno se razmatra i: a) poželjnost njegovog (bar delimičnog) zadržavanja u pravnom poretku, ili bar za određeni period, kako se time ne bi stvorila pravna praznina i nastupilo stanje pravne neizvesnosti, b) njegove izmene, radi prilagođavanja novim okolnostima i c) (delimično) uklanjanje propisa uz istovremeno (ne)preduzimanje neregulatornih mera (npr. subvencija).³²²

1.2. Metodološka pravila za izradu propisa

1.2.1. Jedinствена metodološka pravila za izradu propisa

Jedinствена metodološka pravila za izradu propisa koje donosi Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine po posebnoj proceduri, primenjuju se na izradu zakona, odluka i Poslovnika Narodne skupštine, a shodno se primenjuju i na druge opšte akte koje donosi Narodna skupština. Ako se propisom uređuju pitanja koja zahtevaju njegovu posebnu strukturu ili formu, predlagač propisa može odstupati od pravila koja su utvrđena ovim aktom, ali je dužan da razloge za to posebno obrazloži. Ovim aktom utvrđeno je sledeće: sadržaj propisa, forma propisa, jezik, stil i način pisanja propisa, izmene i dopune propisa, prečišćeni tekst i ispravka propisa, pravila izrade obrazloženja propisa i način pisanja amandmana na predlog propisa.

³²¹ Vidi S. Jacobs, *Freeing the economy: Lessons learned; Developing alternatives*, volume 11, issue 1, spring 2006, DAI.

³²² D. Milovanović, „Uklanjanje i pojednostavljenje propisa kao deo regulatorne reforme“, *Pravni život*, 2008.

Sadržaj propisa

- a) Naziv je osnovni element za identifikaciju propisa koji sadrži osnovne informacije o materiji koja se propisom uređuje. Naziv propisa treba da je kratak i da sažeto izražava predmet uređivanja.
- b) Uvodni deo sadrži predmet uređivanja. Takođe, može da sadrži i definicije s objašnjenjem značenja pojedinih pojmova koji se koriste u propisu. U definiciji se koriste opštepoznati i nedvosmisleni izrazi. Postoje slučajevi loše prakse da se u zakonima, u okviru definicija, navode i uslovi za realizaciju nekog prava ili utvrđivanje neke obaveze.
- c) Glavni deo sadrži odredbe kojima se uređuju odnosi koji su predmet uređivanja, a može da sadrži: prava i obaveze, ovlašćenja i kaznene odredbe.

Prava i obaveze nalaze se na početku glavnog dela propisa, a sadrže odredbe o pravima i obavezama pravnih subjekata, kao i o postupku za njihovo ostvarivanje, odnosno izvršavanje. Odredbe materijalnopravnog karaktera sistematizuju se pre odredaba procesne prirode.

Ovlašćenja su deo glavnog dela propisa i sadrže odredbe o podzakonskim propisima koje treba doneti radi sprovođenja propisa. Ovlašćenjem se određuje organ koji je ovlašćen i odgovoran za donošenje podzakonskog propisa, kao i obim podzakonskog propisa. Ovlašćenje može da sadrži i odredbu o vremenskom važenju podzakonskog propisa.



U praksi se često dešava da predlagači zaborave da navedu sve podzakonske propise koji su im neophodni za sprovođenje zakona, da povremeno zadiru u „zakonodavne rezervate”,³²³ da ne poštuju rokove i slično.

Kaznene odredbe su deo propisa koji se nalazi posle odredaba o pravima, obavezama i ovlašćenjima. Definicija kažnjive radnje treba da se odredi što preciznije kako bi se u najvećoj meri otklonila mogućnost različitog tumačenja. Kod kaznenih odredaba mora se precizno utvrditi biće dela i subjekt odgovornosti, da ne dođe do višestruke kaznenopravne zaštite istog društvenog odnosa. Sankcije se propisuju u granicama zakonom utvrđenog minimuma i maksimuma. Krivična dela i krivične sankcije, po pravilu, određuju se krivičnim zakonom. Vrste krivičnih sankcija određuju se samo krivičnim zakonom.



S druge strane, u intervjuima je ukazano na to da ipak, postoje propisi koji utvrđuju sankcije izvan zakonom utvrđenog minimuma i maksimuma. Kao primer navedeni su slučajevi u kojima se posebnim zakonima izlazi iz okvira minimuma i maksimuma koji je utvrđen opštim zakonom koji uređuje materiju prekršaja.

³²³ Ovim izrazom se označavaju pitanja koja je dozvoljeno uređivati isključivo zakonom. Reč je npr. o propisivanju novih prava i obaveza.

d) Završni deo – sadrži: prelazne odredbe i završne odredbe.

Prelaznim odredbama uspostavlja se odnos između propisa koji prestaje da važi i novog propisa u pogledu njihovog dejstva na slučajeve, situacije i odnose koji su nastali za vreme važenja ranijeg propisa. Takođe, uređuje se postupanje s predmetima čije rešavanje je u toku: određivanjem roka posle kojeg će se primenjivati novi postupak za rešavanje slučajeva; i dopuštanjem da se započeti postupci dovrše prema odredbama ranijeg propisa. Isto tako, utvrđuju se i rokovi za donošenje podzakonskih propisa. Prelazne odredbe ne treba da sadrže odredbe kojima se daju ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa. Kada je ovlašćenje za donošenje podzakonskog propisa u pogledu organa koji treba da ga donese i sadržine tog propisa u novom propisu identično propisu koji prestaje da važi danom stupanja na snagu novog propisa, novim propisom treba produžiti važenje podzakonskog propisa koji je donet na osnovu ranijeg propisa do donošenja podzakonskog propisa na osnovu novog propisa.

Završne odredbe su deo propisa koji se nalazi posle prelaznih odredaba, a sadrži informacije o propisima koji se stavljaju van snage stupanjem na snagu novog propisa i o tome kada novi propis stupa na snagu. U odredbama o stavljanju propisa van snage mora da se jasno navede svaki propis koji se stavlja van snage.³²⁴

Propis može da se stavi van snage samo propisom istog ili višeg ranga.

Završne odredbe zakona mogu da sadrže, u skladu sa ustavnim principima, i odredbe o utvrđivanju povratnog dejstva pojedinih odredaba zakona (retroaktivnost). Ako u zakonu nisu posebno označene završne odredbe, povratno dejstvo može da se utvrdi i samom odredbom čije se povratno dejstvo predviđa.

Takođe, mogu da sadrže i informacije o posebnim ograničenjima u primeni propisa u odnosu na vreme (vremenski ograničavajuće odredbe). Precizno je određena i formulacija ograničenje u primeni propisa u odnosu na vreme.



Imajući u vidu zahteve pravne sigurnosti i sprovodivosti, praksa je pokazala da „kvalitet“ prelaznih i završnih odredaba često nije na odgovarajućem nivou. Naime, dešava se da usvajanje novog zakona remeti sklad pravnog sistema tako što ne predviđa prestanak važenja pojedinih odredaba drugih propisa koji su s njim u koliziji. U vezi s tim postoji i dilema da li je dobra praksa da se, bez saradnje odgovarajućih organa, zakon čije je predlaganje i primena u nadležnosti jednog organa, stavi van snage odredbe zakona čije je predlaganje i primena u nadležnosti drugog organa.

Zbog nedovoljne koordinacije, prevelikog broja zakona koje treba predložiti, neuzimanja u obzir povezanih propisa pri izradi zakona – postoji preklapanje i kolizija propisa čak i unutar ministarstava (po sektorima). Problem preklapanja nadležnosti postoji zbog nesprovođenja funkcionalne analize na nivou celog sistema. U vezi s tim uočeno je da saradnja s drugim organima nije zadovoljavajuća. Postoji niz posebnih zakona, kojima se znatno derogiraju opšti zakoni u određenoj oblasti. Takođe, često je upućivanje na druge propise.

³²⁴ U slučaju kada se prestanak važenja odnosi na više propisa, njihovo navođenje vrši se prema njihovom rangu, tako da se viši akti navode ispred nižih, a ako je reč o propisima iste pravne snage, navođenje se vrši prema vremenu njihovog donošenja. Ovu odredbu dr O. Fildner ističe kao pozitivan primer modela koji bi po ovom veoma značajnom pitanju trebalo koristiti.

- e) Preambula (viza) – sadrže je propisi koje donosi Narodna skupština, izuzev zakona. Preambula se nalazi na početku propisa, ispred naziva, i sadrži pravni osnov za donošenje propisa i naziv organa koji donosi propis.
- f) Prilozi – ako priroda propisa to zahteva, propis može da ima jedan ili više priloga. Prilog je sastavni deo propisa.

U **Sloveniji** svaki predlog zakona mora sadržati naziv zakona, uvod, tekst članova i obrazloženje.

Uvod sadrži:

- ocenu stanja i razloge zbog kojih se zakon donosi,
 - ciljeve, načela i glavna rešenja koje sadrži predlog zakona,
 - ocenu finansijskih posledica predloga zakona za državni budžet i druga javna finansijska sredstva,
 - izjavu da su obezbeđena sredstva za sprovođenje zakona u državnom budžetu, ako predlog zakona predviđa njihovo trošenje u periodu za koji je državni budžet već donet,
 - prikaz uređenja u drugim pravnim sistemima i usklađenost predloženog uređenja s pravom EU,³²⁵
 - druge posledice koje će imati zakon.³²⁶
-

Forma propisa

Unutrašnja podela propisa ima za cilj grupisanje materije radi njenog sistematizovanja i lakše primene.

Član je osnovna klasifikaciona jedinica u zakonu i Poslovniku Narodne skupštine. Propis ne može imati manje od dva člana. Član, stav, tačka, podtačka i alineja sastoje se od jedne rečenice, a izuzetno, ako je to potrebno radi razumljivosti, od dve ili više rečenica. Član se sastoji od jednog ili više stavova, a svaki stav počinje novim redom.

Stav se može sastojati od dve ili više tačaka. Tačka se može sastojati od dve ili više podtačaka. Podtačka se može sastojati od dve ili više alineja.



Postoje problemi u vezi s praćenjem teksta zakona kada postoji veći broj stavova u istom članu. S druge strane, treba imati u vidu i probleme koji bi nastali uvođenjem brojeva ispred stavova, naročito kod izmena i dopuna zakona, kao i postojeću tradiciju.

Unutrašnja podela propisa vrši se na šire klasifikacione jedinice: deo, glave, odeljci i pododeljci.

³²⁵ On mora sadržati prikaz uređenja u najmanje tri pravna sistema država članica EU.

³²⁶ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

*Jezik, stil i način pisanja propisa*³²⁷

Jedinstvena metodološka pravila predviđaju da u propisu treba upotrebljavati reči savremenog srpskog jezika u njihovom uobičajenom značenju. Kad je to potrebno, u propisu se mogu koristiti stručni izrazi iz oblasti na koju se propis odnosi. Strane reči mogu se koristiti u propisu ako u srpskom jeziku ne postoje odgovarajuće reči.³²⁸

Odredbe propisa treba da sadrže norme pisane preciznim, jasnim, sažetim stilom, bez suvišnih reči i na način koji isključuje svaku dvosmislenost. Korišćenje reči koja ima dva ili više značenja treba izbegavati, a ako to nije moguće, željeno značenje treba definisati u uvodnom delu propisa.

U propisu treba koristiti jedinstvenu terminologiju, odnosno termine s već utvrđenim značenjem. Kad se izraz u propisu upotrebi u jednom značenju, mora se u istom značenju upotrebljavati u celom tekstu propisa. U propisu se ne mogu koristiti različiti izrazi za isti pojam. Ako treba da se izmeni uobičajeni smisao nekog termina, odnosno izraza, u uvodnom delu propisa treba objasniti značenje termina, odnosno izraza u smislu tog propisa. Kad se u propis uvodi novi termin, odnosno izraz, on mora biti u uvodnom delu jasno definisan, kako po sadržaju, tako i po obimu.



U praksi se često dešava da su termini neujednačeni kako unutar istog zakona, tako i na nivou celokupnog pravnog sistema.³²⁹

Da bi se izbeglo ponavljanje pojedinih odredaba, u tekstu propisa može se upućivati na odgovarajuće odredbe tog propisa, ako se time ne otežava razumljivost propisa. Ne treba upućivati na odredbu koja i sama upućuje na drugu odredbu, niti na kasniju odredbu istog propisa.³³⁰

³²⁷ Nemački profesor O. Fildner ističe značaj principa jedinstvenosti zakona, prema kome je uvek neophodno da se prepozna šta predstavlja pravilo, a šta su izuzeci (koji takođe zahtevaju regulisanje). On ukazuje na to da je u Nemačkoj sve teže pronaći pravilo, jer je sve više posebnih slučajeva koji se regulišu kao izuzeci od pravila (npr. Zakon o socijalnoj pomoći). U vezi s tim on smatra da zakon ne bi trebalo da obuhvata puno rešenja za pojedinačne slučajeve, jer to može da oteža uočavanje opštih pravila.

³²⁸ Kako ističe O. Fildner „Zakoni bi trebalo da budu razumljivi, što je jako teško ostvariti. U pogledu odredbe člana 34. Jedinstvenih metodoloških pravila da formulacije imaju isto značenje – postoji problem jer je jezik inače često višeznačan. Međutim, ovde je neophodno imati u vidu da korišćenje istog termina sa različitom sadržinom unosi i problem pravne sigurnosti (npr. izrazi funkcioner, javna vlast...)“

³²⁹ Tako, u vezi s odredbom člana 35. Jedinstvenih metodoloških pravila o potrebi korišćenja jedinstvene terminologije – dr O. Fildner ističe da to ne bi trebalo da važi samo u okviru jednog propisa, nego za ceo pravni sistem. Takođe, u pogledu načina na koji bi nova pravila trebalo da se integrišu u pravni sistem on ukazuje na to da ona ne bi smela da se izražuju u suprotnosti s postojećim značenjima. U Nemačkoj su ministarstva sklona da u okviru svoje nadležnosti u skladu sa svojim pravilima donose posebne zakone – tako da npr. izraz dohodak ima različita značenja po sektorima – različita stručna područja nije lako koordinirati. Trebalo bi jedinstveno uskladiti termine s istim činjenicama.

³³⁰ U odredbi kojom se upućuje na drugi propis navodi se naziv tog propisa i broj službenog glasila u kojem je propis objavljen, a ako se upućuje na određene odredbe tog propisa, navode se i članovi u kojima su te odredbe sadržane. Ako se upućuje na propis koji je u međuvremenu izmenjen ili čiji je

Izrazi se u propisu upotrebljavaju u muškom rodu, osim ako priroda stvari ne zahteva drugačije.



U vezi s tim, postavlja se problem obezbeđenja rodne ravnopravnosti termina bez opterećivanja zakonskog teksta.

Kad se u propisu utvrđuju ovlašćenja organa državne uprave, ne treba navoditi nazive tih organa, već ih odrediti na uopšten način. Kad se propisom daje ovlašćenje za donošenje podzakonskog propisa, ne treba označavati vrstu akta, a vrstu akta opredeljuje njegova sadržina.

U propisu se, po pravilu, ne preuzimaju odredbe propisa koji u hijerarhiji zauzimaju više mesto.



U praksi postoje primeri da tzv. *lex specialisi* prepisuju odredbe generalnih zakona. Time se nepotrebno komplikuje sprovođenje propisa i stavljaju u drugi plan specifičnosti uređenja pojedinih pitanja u određenoj oblasti.

U podzakonski propis ne mogu se preuzimati odredbe zakona, izuzev onih odredaba koje treba da se razrade bližim uređivanjem, pri čemu treba voditi računa da se tim ponavljanjem ne izmeni suština i smisao ponovljene odredbe, kao i da se ponovljena odredba tako formuliše da iz nje jasno proizlazi da prava i obaveze proističu iz zakona, a ne iz podzakonskog propisa.³³¹

Izmene i dopune propisa

Izmene i dopune propisa vrše se kada propis treba uskladiti sa izmenama u pravnom sistemu ili izmenama u politici u određenoj oblasti ili ga treba prilagoditi stvarnim potrebama, a nije neophodno doneti novi propis. Ako se više od polovine članova osnovnog propisa menja, odnosno dopunjuje, treba doneti novi propis.



U OEBS-ovoj studiji³³² se navodi da to ne treba mehanički primenjivati, već da sve zavisi od značaja i obima izvršenih izmena i dopuna.

prečišćen tekst utvrđen, potrebno je da se i to navede. Upućivanje na drugi propis može se vršiti i navođenjem uopštenog naziva za određenu vrstu propisa iz oblasti koja se uređuje.

³³¹ Propisom se može predvideti primena drugog propisa ako na pojedine odnose koji se uređuju propisom treba primeniti i drugi propis. Ako na pojedine odnose koji se uređuju propisom treba primeniti i drugi propis upotrebom analogije, propisom se može predvideti shodna primena drugog propisa.

³³² ODIHR/OEBS „Izrada zakona i zakonodavni proces u Republici Srbiji“: Procena, 2011.

Izmenе i dopune propisa mogu se vršiti samo propisom iste važnosti kao što je i propis koji se menja, odnosno dopunjuje i po istom postupku po kojem se donosi propis koji se menja, odnosno dopunjuje. Izmenama i dopunama jednog propisa ne mogu se vršiti izmene i dopune drugog propisa, ali izuzetno, može se utvrditi prestanak važenja pojedinih odredaba drugog propisa.



Ovo pitanje je u vezi s problemom koji se odnosi na dopuštenost da se zakonom čija je izrada u nadležnosti jednog ministarstva stavlja van snage odredbe zakona koji je u nadležnosti drugog ministarstva.

Prečišćen tekst i ispravka propisa

Prečišćen tekst propisa utvrđuje organ, odnosno telo koje je za to ovlašćeno. Prečišćen tekst propisa sadrži: uvodni deo, naziv propisa s oznakom: „prečišćen tekst“, koja se stavlja u zagradu ispod naziva propisa, i sam tekst propisa.³³³

Prilikom izrade prečišćenog teksta moraju se poštovati struktura, sadržaj i naziv delova propisa.³³⁴ U svim odredbama kojima se određuje datum stupanja na snagu propisa ili datum početka primene pojedinih odredaba propisa, a koje ulaze u prečišćen tekst, izraze kojima se to čini treba zameniti tačnim datumom. Odredbe koje se odnose na rokove za usklađivanje podzakonskih propisa s propisom treba iskazati u prošlom vremenu.³³⁵

Prilikom kasnijih izmena propisa čiji je prečišćen tekst utvrđen, treba označiti broj službenog glasila u kojem je objavljen prečišćen tekst i naglasiti da je reč o prečišćenom tekstu.

Kad se propis objavi u službenom glasilu, a tekst tog propisa ne odgovara u potpunosti njegovom izvorniku, objavljuje se ispravka propisa. Ispravljati se mogu samo one greške koje proističu iz nesaglasnosti objavljenog propisa i njegovog izvornika. Ispravkama se ne mogu otklanjati nedostaci u izvornom tekstu.

Pravila izrade obrazloženja propisa

Predlagač je dužan da uz predlog propisa, kao i uz tekst amandmana, dostavi obrazloženje. Sadržaj obrazloženja predloga propisa i prilozi koje treba podneti određeni su u skladu s Poslovníkom Narodne skupštine.

³³³ Uvodni deo prečišćenog teksta propisa sadrži: pravni osnov za njegovo utvrđivanje; naziv organa, odnosno tela koje ga utvrđuje; naziv propisa s brojevima službenih glasila u kojima je objavljen osnovni tekst i sve njegove izmene i dopune; članove koji se izostavljaju – s razlogom zbog kojeg se izostavljaju (brisan i sl.) i broj i datum utvrđivanja teksta s potpisom ovlašćenog lica.

³³⁴ U prečišćenom tekstu propisa ne mogu se menjati izrazi, ispravljati greške koje nisu ispravljene, niti deliti celine, odnosno odredbe.

³³⁵ Utvrđivanje prečišćenog teksta propisa podrazumeva i prenumerisanje njegovih numerisanih klasifikacionih jedinica delova, glava, odeljaka, pododeljaka, članova (odnosno tačaka, kad je osnovna klasifikaciona jedinica u propisu tačka), tačaka i podtačaka.



Umesto da obrazloženje prepričava članove zakona, ono bi trebalo da ukazuje na suštinu, cilj, ideju norme, da jasno objasni razloge za uvođenje nekog rešenja i razloge zbog kojih je određeno pitanje regulisano na određeni način. Pored toga, trebalo bi dopuniti obrazloženje zakona osvrtom na strateške akte Skupštine i Vlade.

U odnosu na pravne tekovine EU trebalo bi da se daju konkretnija objašnjenja. Naime, često se navodi da je nešto obavezno uraditi u skladu s propisima EU, za šta ne postoji osnov u pravnim tekovinama EU.

Ako se predlaže davanje diskrecionih ovlašćenja – to treba navesti, jer je to mogući izvor korupcije.

Obrazloženje bi trebalo da ukaže i na način na koji je obezbeđena javnost u toku izrade i usvajanja zakona.

U pogledu troškova sprovođenja – trebalo bi precizirati vremenski interval u kom se oni posmatraju.

Način pisanja amandmana

Prilikom pisanja amandmana na predloge zakona i drugih propisa koji se nalaze u skupštinskoj proceduri treba: navesti pravni osnov za podnošenje amandmana; naznačiti da se amandmani podnose na odgovarajući predlog propisa, uz navođenje naziva predloga propisa; u prvom amandmanu navesti naziv predloga propisa, a u svim amandmanima naznačiti odredbu na koju se amandman odnosi i predloženo rešenje; da amandman sadrži obrazloženje koje je u skladu s tekstom amandmana.³³⁶

Pri pisanju amandmana shodno se primenjuju metodološka pravila koja se odnose na način pisanja izmena i dopuna propisa.

1.2.2. Metodologija za izradu podzakonskih propisa

Predmet i obim primene

Zaključkom Vlade usvojena je Metodologija za izradu pozakonskih propisa. Pravila koja su utvrđena ovim aktom primenjuju se na izradu propisa Vlade i organa državne uprave, a shodno se primenjuju i na druge opšte akte koje, u skladu sa zakonom, donosi Vlada. U slučaju da se podzakonskim propisom uređuju pitanja koja zahtevaju posebnu strukturu ili formu, može se odstupiti od pravila koja su utvrđena ovom metodologijom, ali se razlozi za to moraju posebno obrazložiti.

Sadržaj

Metodologijom su utvrđena pravila u vezi sa izradom podzakonskih propisa koja se odnose na: sadržaj propisa, formu propisa, jezik, stil i način pisanja propisa,

³³⁶ Obrazloženje, po pravilu, sadrži odgovarajuće delove (razlog podnošenja, objašnjenje predloženog rešenja, a posebno cilj koji se želi postići usvajanjem amandmana i procenu uticaja usvajanja predloženog rešenja na budžetska sredstva.

izmene i dopune propisa, prečišćen tekst i ispravku propisa. Imajući u vidu da su odredbe iz Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa sadržane i u ovoj metodologiji, u daljem tekstu biće govora o rešenjima specifičnim za podzakonske propise.

Pravni osnov za donošenje podzakonskih propisa i ograničenja pri donošenju

Za donošenje podzakonskih opštih akta mora postojati pravni osnov. Vlada donosi propise na osnovu generalnog ovlašćenja iz Ustava, tj. donosi propise radi izvršavanja zakona, kao i kad je zakonom izričito ovlašćena za donošenje propisa. Organi državne uprave mogu donositi propise samo kad su na to izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade.

Propisom se ne mogu izvorno uređivati društveni odnosi, izvorno ustanovljavati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, određivati krivična dela i krivične sankcije niti uređivati druga pitanja koja mogu biti samo predmet zakonske regulative. Takođe, ne mogu se određivati privredni prestupi niti propisivati prekršaji, kao ni sankcije za privredne prestupe i prekršaje – osim uredbom Vlade. Organi državne uprave ne mogu svojim propisom određivati svoje ili tuđe nadležnosti.

Propisi Vlade³³⁷

Kad je zakonom izričito ovlašćena za donošenje propisa, sadržaj propisa Vlade određuje se u okvirima datog zakonskog ovlašćenja. Kad Vlada donosi propis na osnovu generalnog ovlašćenja iz Ustava da donosi propise radi izvršavanja zakona, ona tada samostalno ocenjuje koja pitanja treba urediti tim propisom, radi obezbeđivanja izvršavanja zakona, pri čemu se mora voditi računa da taj propis bude u skladu sa zakonom, kao i o ograničenjima pri donošenju propisa. Propisom Vlade mogu se davati ovlašćenja organima državne uprave da radi izvršavanja tog propisa donose svoje propise. Navedeni akti su propisi Vlade.

Propisi organa državne uprave³³⁸

Sadržaj propisa organa državne uprave uvek se određuje zakonom, odnosno propisom Vlade kojim se daje ovlašćenje organu državne uprave za donošenje određenog propisa. Za donošenje propisa iz nadležnosti ministarstva ovlašćen je isključivo ministar, a za donošenje propisa iz nadležnosti posebne organizacije – samo direktor posebne organizacije.

³³⁷ Kao što je već navedeno, Vlada donosi uredbе i odluke, kao i poslovnik, kojim, u skladu sa zakonom, propisuje uređenje, način rada i odlučivanja Vlade.

³³⁸ U prvom poglavlju ukazano je na to da organi državne uprave donose pravilnike, naredbe i uputstva.

Preambula

Kada Vlada donosi propis na osnovu generalnog ovlašćenja iz Ustava da donosi propise radi izvršavanja zakona, preambula mora da sadrži i naznaku da se propis donosi u vezi s određenim zakonom, odnosno odredbama zakona kojima se uređuju odnosi koje treba bliže razraditi, u skladu sa zakonom.

Ovlašćenje za donošenje propisa organa državne uprave

Glavni deo propisa Vlade može da sadrži i ovlašćenja za donošenje propisa organa državne uprave, koje treba doneti radi sprovođenja propisa Vlade. Ovlašćenje određuje koji je organ državne uprave nadležan za donošenje propisa i obim propisa, a može da sadrži i odredbu o vremenskom važenju propisa. Prilikom utvrđivanja ovog ovlašćenja za donošenje pravilnika, treba precizno utvrditi pitanja koja obuhvata pravilnik čime se jasno utvrđuju granice ovlašćenja za njegovo donošenje. Naime, propis Vlade ne sme ostaviti mogućnost da se pravilnikom urede ona pitanja koja mogu biti predmet uređivanja isključivo zakona ili propisa Vlade. Prilikom utvrđivanja ovlašćenja u propisu Vlade za donošenje uputstva organa državne uprave, treba imati u vidu da se uputstvom propisuje način rada u izvršavanju pojedinih odredaba propisa Vlade, pa zbog toga u ovlašćenju mora biti precizirano za koje odredbe, odnosno za koja pitanja treba doneti uputstvo. Nije pravilno ovlašćenje kojim se predviđa donošenje uputstva za primenu propisa Vlade u celini.



Povremeni slučajevi (istina sporadični) da se podzakonskim opštim aktom menja suština zakonskog teksta, dovode u pitanje doslednu primenu propisanih ograničenja pri donošenju podzakonskih propisa.

Kaznene odredbe

Kaznene odredbe, koje uredba Vlade može da sadrži, deo su koji obuhvata odredbe o sankcijama u slučaju kršenja određene odredbe tog propisa. Pravila za kaznene odredbe utvrđena su na isti način kao u Jedinstvenim metodološkim pravima za izradu propisa.

Prelazne odredbe

Prelaznim odredbama uspostavlja se odnos između propisa koji prestaje da važi i novog propisa u pogledu njihovog dejstva na slučajeve, situacije i odnose koji su nastali za vreme važenja ranijeg propisa. Ako propis Vlade sadrži ovlašćenja za donošenje propisa organa državne uprave, prelaznim odredbama propisa Vlade utvrđuju se rokovi za donošenje tog propisa. Prelazne odredbe propisa Vlade ne treba da sadrže odredbe kojima se daju ovlašćenja za donošenje propisa organa državne uprave. Kada

je ovlašćenje za donošenje propisa u pogledu organa državne uprave koji treba da ga donese i sadržine tog propisa u novom, identično propisu Vlade koji prestaje da važi danom stupanja na snagu novog propisa Vlade, potomjim treba produžiti važnje propisa organa državne uprave koji je donet na osnovu ranijeg propisa Vlade do donošenja propisa organa državne uprave na osnovu novog propisa Vlade.

Završne odredbe

Završne odredbe su deo propisa koji se nalazi posle prelaznih odredaba, a sadrži informacije o propisima koji se stavljaju van snage stupanjem na snagu novog propisa i o tome kada novi propis stupa na snagu. U odredbama o stavljanju propisa van snage mora da se jasno navede svaki propis koji se stavlja van snage. Ako se prestanak važenja odnosi na više propisa, njihovo navođenje vrši se prema vremenu njihovog donošenja. Propis može da se stavi van snage samo propisom istog ranga. Izuzetno, Vlada može poništiti ili ukinuti propis organa državne uprave koji je u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade i odrediti rok za donošenje novog propisa.

Zabrana retroaktivnosti

U skladu sa ustavnim principima, završne odredbe propisa ne mogu da sadrže odredbe o utvrđivanju povratnog (retroaktivnog) dejstva niti propisa niti pojedinih odredaba propisa.

Forma propisa

Član je osnovna klasifikaciona jedinica u uredbi, Poslovniku Vlade i pravilniku. Osnovna klasifikaciona jedinica u odluci, naredbi i uputstvu jeste tačka.

Preuzimanje odredaba višeg akta

U propisu se, po pravilu, ne preuzimaju odredbe akata koji u hijerarhiji zauzimaju više mesto. U propis se ne mogu preuzimati odredbe zakona, izuzev onih odredaba koje treba da se razrade bližim uređivanjem, pri čemu treba voditi računa da se tim ponavljanjem ne izmeni suština i smisao ponovljene odredbe, kao i da se ponovljena odredba tako formuliše da iz nje jasno proizlazi da prava i obaveze proističu iz zakona, a ne iz propisa.



U vezi s primenom ostalih metodoloških pravila za izradu podzakonskih propisa, uočeni su isti problemi kao kod Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa.

Zakon o proceni učinaka propisa u **Hrvatskoj** predviđa donošenje Nomotehničkih smernica kao podloge za izradu pravnih propisa, do kraja ove godine. Ovaj dokument donosi Vlada odlukom na predlog Ureda za zakonodavstvo, koji još nije objavio nacrt predloga navedenih smernica.³³⁹

1.3. Analiza efekata propisa (AEP)

1.3.1. Pojam i karakteristike analize efekata propisa

Analiza efekata propisa (AEP) jeste način prikupljanja i organizovanja informacija oblikovan da identifikuje i, kada je to moguće, kvantifikuje očekivane uticaje propisa i njihovih glavnih alternativa, da pruži podatke o neto koristi za društvo i ukaže na distributivne efekte po različite interesne grupe i građane. Iako su se njeni prvi oblici odnosili prvenstveno na ekonomske efekte, u novijoj fazi razvoja u potpunosti je preovladalo shvatanje da se moraju sagledati ukupni efekti određenog propisa na društvo kao celinu i životnu sredinu.

Prema tome, AEP predstavlja ocenu mogućih posledica predloženog novog propisa ili izmena i dopuna postojećih propisa. Ona obuhvata detaljnu analizu s ciljem sticanja uverenja da će novi propis imati nameravani efekat. Ona takođe pomaže da se identifikuju „sporedne“ posledice i svi skriveni troškovi povezani s propisom.

AEP promoviše izradu javne politike zasnovane na činjenicama, kroz detaljno razmatranje mogućih uticaja odluka i strukturisane konsultacije sa zainteresovanim licima i građanima.³⁴⁰ Ona podstiče tvorce politike da prilikom razmatranja zakonodavnih aktivnosti donose odluke, koje u odnosu na šire ekonomske i distributivne ciljeve daju optimalna rešenja problema.³⁴¹

AEP ne predstavlja zamenu za proces donošenja odluka. To je pristup koji unapređuje kvalitet političkog i administrativnog odlučivanja, jer pruža otvorenost, uključivanje javnosti i odgovornost.³⁴²

Definiciju pojma procene učinaka propisa moguće je naći u nekoliko formalnopravnih dokumenata i dokumenata javne politike, odnosno predloga takvih dokumenata u **Hrvatskoj**.

Zakon o proceni učinaka propisa (ZPUP) određuje da je to postupak donošenja odluka o propisima na osnovu dokaza i prikupljenih relevantnih podataka, koji će poslužiti kao smernice za izbor najboljeg rešenja za donošenje propisa ili za preduzimanje nenormativnih aktivnosti i mera.

³³⁹ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

³⁴⁰ *Ibid.*, pp. 4–5.

³⁴¹ www.betterregulation.ie, p. 47.

³⁴² OECD-ov izveštaj (1997), „Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD countries“, Paris, navodi da su glavni ciljevi koji se postižu primenom AEP: povećanje razumevanja realnih efekata aktivnosti državne uprave uključujući i troškove i koristi tih aktivnosti; integrisanje alternativnih opcija za ostvarenje cilja; unapređenje transparentnosti i sprovođenje javne rasprave i povećanje odgovornosti državne uprave.

Takođe, predlog Strategije procene učinaka propisa određuje da pojam procene učinaka propisa „... podrazumeva niz logičkih koraka za pripremu predloga propisa ili politike uopšte. Procena učinaka propisa je proces donošenja odluka o propisima utemeljenim na dokazima i prikupljanju relevantnih podataka, koji će poslužiti kao smernice za odabir najbolje moguće opcije.“ Pored toga, u Strategiji se ističe kako je sistem procene učinaka propisa „... alat koji je ustrojen prema evropskoj praksi za poboljšanje kvaliteta novih propisa i pojednostavljenje zakonodavnih rešenja. Ovaj instrument uključuje analizu mogućih koristi i troškova u vezi s predloženim opcijama regulacije. Nakon donošenja političke odluke o postizanju određenog cilja ili svrhe, procena učinaka se koristi za razvoj alternativne moguće politike, te kako bi se izabrala ona mera kojom će se zadati cilj postići na najdelotvorniji i najisplativiji način.³⁴³

Načela AEP

Da bi se obezbedio kvalitet propisa, nadležni organi prilikom njihove izrade, predlaganja i usvajanja, trebalo bi da poštuju sledeća načela:

- 1) Načelo neophodnosti podrazumeva da:
 - (1) se propis usvaja samo kada je to neophodno, kao rezultat sveobuhvatne analize svih regulatornih instrumenata u oblasti koja je predmet regulacije;
 - (2) propis ne može da sadrži nepotrebne procedure i administrativne troškove;
 - (3) se na osnovu kontinuiranog praćenja i primene propisa utvrdi potreba da se on stavi van snage ili izmeni i dopuni.

- 2) Načelo delotvornosti podrazumeva da:
 - (1) se propisom rešavaju uočeni problemi;³⁴⁴
 - (2) je propis primenljiv;
 - (3) propis jasno definiše ovlašćenja nadležnih državnih i nedržavnih subjekata kao nosilaca javnih ovlašćenja;
 - (4) su subjekti na koje se propis odnosi u mogućnosti da ga poštuju i po njemu postupaju.

- 3) Načelo ekonomičnosti podrazumeva da:
 - (1) propis na nivou društva ima za posledicu veću korist nego troškove;
 - (2) se ciljevi ostvaruju propisom uz najniže troškove, uzimajući u obzir alternative propisima i različite pristupe i oblike propisa;

³⁴³ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

³⁴⁴ Radna grupa za bolje propise V. Britanije je 1997. kao jedno od načela utvrdila da je ciljanje propisa, prema kome bi propis trebalo da bude usmeren ka problemu i smanjenju neželjenih posledica. Videti www.en.wikipedia.org/wiki/#cite_note-3

- (3) je društveno opravdana distribucija (pozitivnih i negativnih) posledica na različite društvene grupe ili da su predviđene mere na osnovu kojih se ublažava neravnopravnost distribucije tih posledica.
- 4) Načelo proporcionalnosti/srazmernosti da:
 - (1) su opterećenja koja propis nameće subjektima na koje se odnosi svrsishodna i opravdana;
 - (2) se prilikom izrade propisa koristi svrsishodan nivo analize efekata propisa.³⁴⁵

1.3.2. Adekvatno korišćenje AEP pri izradi propisa

Izrada javne politike zasnovana na činjenicama odnosi se na bolje korišćenje istraživanja i analize u njenoj izradi i primeni.

Modeli najbolje prakse AEP često obuhvataju sledeće ključne elemente:

- identifikaciju i (gde je to moguće) kvantifikaciju uticaja. Svaki model AEP mora se oblikovati tako da obezbedi ispitivanje svih relevantnih potencijalnih uticaja, bez stvaranja preterano komplikovanog procesa ocenjivanja. OECD je ukazala na tendenciju da su provere u okviru modela AEP previše široke i nejasne;
- strukturisana razmatranja alternativa propisa i različitih pristupa propisa. Propis nije uvek najbolja opcija i treba istražiti njegove alternative ili različite pristupe pri uređenju određene oblasti putem propisa. Efikasna i delotvorna politička aktivnost moguća je samo ako su razmotrene sve opcije. Ovo obuhvata pojedinačno ili kombinovano korišćenje dostupnih instrumenata, ili mogućnost da država ne preduzme aktivnost tamo gde se problem može rešiti na drugi način;
- sprovođenje obuhvatnih procesa konsultacija sa stranama na koje propis utiče. Treba formalizovati procese javnih konsultacija i obezbediti konzistentnost procesa – kroz rešavanje pitanja kao što su npr. krug subjekata koje bi trebalo konsultovati ili način aktivnog angažovanja interesa potrošačkih grupa. Pored pružanja informacija o prihvatljivosti predloga, konsultacije mogu biti vitalna podrška za donošenje odluka zasnovanih na činjenicama, u smislu izvora podataka i sredstva obezbeđenja tačnosti pretpostavki na osnovu kojih su učinjene preporuke. Takođe, one mogu olakšati sprovođenje propisa kroz potpunije razumevanje razloga njihovog usvajanja i ciljeva koje bi trebalo da ostvare, kao i usled činjenice da ih subjekti na koje se odnose manje doživljavaju kao nametnute ako su aktivno uključeni u sve faze procesa izrade i usvajanja određenog propisa;

³⁴⁵ Radna grupa za bolje propise V. Britanije pod srazmernošću podrazumeva da bi regulatori trebalo da intervenišu samo kada je to neophodno (što se u osnovnom tekstu navodi kao posebno načelo neophodnosti). Korišćeni instrumenti za rešavanje problema trebalo bi da odgovaraju postavljenom riziku, a troškovi da budu utvrđeni i minimizirani (potonje se u osnovnom tekstu navodi kao načelo ekonomičnosti). Videti www.en.wikipedia.org/wiki/#cite_note-3

- potpuno razmatranje preduslova za sprovođenje propisa i pitanja njegovog poštovanja (uključujući aspekte izvršenja, svakodnevni jezik izrade zakona, pitanja preteranog administriranja i sl.). Što je moguće ranije, u procesu bi trebalo razmotriti pitanje sprovođenja propisa. Da li će postojati troškovi sprovođenja, odnosno poštovanja propisa, i u tom slučaju, koji subjekti će ih snositi? Na koji način se ovi troškovi mogu u najvećoj meri smanjiti? Da li će postojati delotvorni mehanizmi za sprovođenje propisa kada on stupi na snagu? Koji se kriterijumi uspešnosti mogu postavljati? Da li je očigledno da će se propis sprovoditi?

Da bi se utvrđivanje javne politike dosledno zasnivalo na činjenicama, AEP predviđa da obrazloženje propisa mora da sadrži sve elemente i da mora biti dostupno javnosti. Ovo obezbeđuje celokupnost i strukturisanu formu obrazloženja, kako bi se korisnicima pružile konzistentne, potpune i dostupne informacije. AEP formalizuje i pruža uvid u korake koje bi trebalo preduzeti u utvrđivanju javne politike. Takođe, ona pruža usklađeni prikaz ovih informacija u skraćenoj formi.³⁴⁶

AEP ne sme da predstavlja mehanički proces odlučivanja. Takođe, AEP ne bi trebalo isključivo da predstavlja dopunu birokratskog procesa izrade propisa. Umesto toga, ona bi trebalo da bude relativno jednostavna i da angažovani kapaciteti budu srazmerni efektima koje proizvodi regulacija u odgovarajućoj oblasti.

U razmatranju AEP, predviđen je pristup u dve faze, pri čemu prva obuhvata relativno jednostavne preliminarne ocene. U nizu slučajeva, to pruža jasnu sliku mogućih uticaja i troškova. Druga faza – delotvorna AEP – predstavlja ozbiljniju analizu. Pažljivo oblikovan sistem „pragova i okidača“ obezbeđuje da se AEP zahteva za predloge sa značajnim posledicama – npr. ako troškovi propisa prelaze izvesni prag finansijskih koristi ili troškova, ili ako ona ima ključne posledice za izvesne, veoma specifične oblasti politike koje je vlada identifikovala kao važne. Nivo analize srazmeran je verovatnom uticaju predloga.



Jedan od dosadašnjih problema u vezi s praksom AEP u Srbiji jeste činjenica da ovi kriterijumi nisu bili identifikovani, što naročito u početnoj fazi razvoja, kada se ne raspoložuje dovoljnim znanjima, podacima i sredstvima u pogledu ovog analitičkog metoda, ima poseban značaj.

AEP unapređuje kvalitet političkog i administrativnog odlučivanja. Ona takođe podržava druge principe dobrog regulisanja, uključujući veću otvorenost i transparentnost, kao i odgovornost regulatora. Ovo zato što je javno konsultovanje suštinska komponenta procesa. S otvorenošću i transparentnošću regulatorne politike, subjekti na koje se odnose propisi u mogućnosti su da vide koristi od učešća i da se aktivno uključuju.

³⁴⁶ *Ibid.*, pp. 23 and 47.

1.3.3. Pravni i institucionalni okvir i praksa u Srbiji

Rešenja sadržana u Poslovniku Vlade

Odredbom člana 40. Poslovnika Vlade utvrđeno je da predlagač kao prilog uz nacrt zakona dostavlja i analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća objašnjenja:

- 1) na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti;
- 2) da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- 3) da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava. Ako predlagač oceni da uz nacrt zakona ne treba da priloži analizu efekata zakona, dužan je da to posebno obrazloži.

Uz nacrt zakona predlagač dostavlja i prilog u kome se navode propisi i drugi opšti akti kojima se nacrt zakona izvršava i rokovi u kojima propisi i drugi opšti akti treba da se donesu.



Analiza propisa i dosadašnje prakse pokazali su da AEP nije dovoljno uređena. Iako je Poslovníkom Vlade propisano šta mora da sadrži obrazloženje nacrta zakona i predloga uredbe ili odluke Vlade, odredbom člana 40. stav 2. obaveza doslednog sprovođenja AEP i kontrola sprovođenja AEP ograničena je samo na zakone.

Posebним aktom Vlade nije detaljno propisan format u kome se izveštaj o analizi efekata dostavlja Kancelariji za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, što je ograničavajući faktor za sagledavanje tih efekata. Pored toga nisu uređeni ni kriterijumi na osnovu kojih bi se na nedvosmislen način razgraničilo pitanje kada se sprovodi detaljna, a kada osnovna analiza efekata propisa i koji je obuhvat tih analiza, kao ni kriterijumi za sprovođenje konsultacija. Iz navedenih razloga, čak i kada je tokom procesa izrade nacrta zakona vršena detaljna analiza, ona nije na pravi način predstavljena u izveštaju o analizi efekata. Izveštaji su nepotpuni ili nepregledni, tako da ne daju pravi uvid u stepen sprovođenja AEP.

Činjenica da je obaveza regulatornih tela da postupaju u skladu s načelima dobre regulatorne prakse predviđena isključivo važećom Strategijom o regulatornoj reformi, ukazuje na ograničenost domašaja ove mere za unapređenje regulative. Naime, strategija je akt Vlade po kome nisu dužni da postupaju Narodna skupština, nezavisna regulatorna tela, kao ni lokalni organi nadležni za donošenje propisa na lokalnom nivou.

Takođe, trenutno ne postoji delotvoran mehanizam kroz koji bi se kontrolisalo postupanje regulatornih tela u skladu s načelima dobre regulatorne prakse i koji bi omogućio dodatno razmatranje propisa koji nisu u skladu s tim načelima.

Imajući u vidu činjenicu da je Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa (u daljem tekstu: Kancelarija za AEP) nadležna isključivo za davanje mišljenja na tekstove zakona koje predlaže Vlada, jasno je koliko je ograničena mogućnost kontrole postupanja u skladu s tim načelima na republičkom nivou.³⁴⁷ Međutim, „blokada“ propisa koje donose službe Vlade izlazila bi iz okvira našeg sistema. Naime, stručna služba koja pruža podršku Vladi ne predstavlja službu predsednika Vlade s posebnim, pojačanim ovlašćenjima, kao što to postoji u nekim pravnim sistemima. Stoga bi ona mogla da daje mišljenje, koje bi išlo uz predloženi tekst, ali nikako i da „blokira“ stavljanje tog teksta na usvajanje. Povezano sa ovim problemom je i pitanje u odnosu na koje organe bi Kancelarija za AEP uopšte mogla da ima ovlašćenja i koje vrste, s obzirom na njen položaj u državnoj organizaciji.³⁴⁸

Trenutno regulatorna tela nemaju ujednačenu i jasnu praksu kroz koju obebeđuju javnost planova svojih regulatornih aktivnosti i sprovođenje javne rasprave prilikom izrade propisa.

Nisu uspostavljeni mehanizmi prikupljanja informacija s terena. To je isti mehanizam kao za prethodnu diskusiju sa istim ciljnim grupama.

Glavni problem je nedostatak kapaciteta za korišćenje modernih regulatornih tehnika u regulatornim telima. AEP je veoma ozbiljan proces koji zahteva određeno vreme i stručnost. Kvalitet AEP je neravnomerno raspoređen. Tako, na primer Ministarstvo finansija ne raspolaže dovoljnim kapacitetima za analizu efekata propisa. Postoje obuke koje organizuje Služba za upravljanje kadrovima, ali njihov obim i kvalitet još uvek nije zadovoljavajući. U tom smislu, za analizu efekata propisa od kada je usvojena Strategija regulatorne reforme, 2008. organizovana je obuka u trajanju od pet dana, a sada ona traje tri dana. Godine 2011. obuku je prošlo tridesetak lica. Upućuju se službenici iz organa koji nekvalitetno sprovode AEP. Pored toga, informacija o potrebi za obukom u ovoj oblasti dobijana je i od Saveta za regulatornu reformu, a sada od Kancelarije za regulatornu reformu i AEP. Takođe, kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuju prioriteti u pogledu obuke su i zakoni koji bi uskoro trebalo da budu izrađivani i za koje je neophodno sprovesti AEP. Od značaja je i portal Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja na kome se nalazi priručnik o AEP. „Giljotina“ je bila predmet obuke u prethodnom periodu,³⁴⁹ ali se sada ta obuka više ne sprovodi. SUK planira da uvedu i obuku za *ex post* analizu. Takođe, nisu iskorišćena relevantna znanja stručnjaka van države za celokupnu ili za deo analiza efekata određenih propisa.

³⁴⁷ Dakle, Kancelarija (odnosno Savet za regulatornu reformu) nije pokrивao AEP-om zakone kod kojih predlagač nije bila Vlada (npr. Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, Izmene i dopune Zakona o finansiranju lokalne samouprave).

³⁴⁸ Na primer, u odnosu na Skupštinu svakako ne bi mogla da ima bilo kakva ovlašćenja izuzev da na zahtev Skupštine pruža stručnu pomoć. Slično tome, kada organi jedinica lokalne samouprave vrše normativna ovlašćenja u izvornom delokrugu, predviđena je isključivo ocena zakonitosti njihovog odlučivanja, a ne i celishodnosti. Potonje upravo predstavlja srž nadležnosti Kancelarije za AEP.

³⁴⁹ Tako su npr. sprovedene dve jednodnevne obuke za Sveobuhvatnu reformu propisa 2008. godine za oko 50 učesnika.

Na osnovu rezultata istraživanja evidentno je da se znanja i veštine u ovoj oblasti još uvek ne nalaze na nivou koji obezbeđuje kvalitet analiza i njihovih rezultata. To je jedan od ključnih razloga zbog kojih nisu u potpunosti stvoreni uslovi za uspostavljanje održivog sistema. Pored toga, značaj stručnog usavršavanja proističe iz činjenice da su to relativno nova znanja³⁵⁰ za službenike u upravi i da njima trenutno raspolaže srazmerno mali broj službenika. Problemi u praksi, ukazuju na to da uzroke, pored drugih faktora (npr. političke volje, nedostajućih sredstava) treba tražiti i u kvantitetu, vrsti i/ili kvalitetu sprovedenih obuka.³⁵¹ Pri tome, možda još veći problem predstavlja krug lica koja se upućuju na obuke. Naime, još uvek je prisutna praksa da se na stručna usavršavanja često ne šalju lica koja neposredno sprovode analize (zbog preopterećenosti poslom i činjenice da su „neophodni“ neposrednom rukovodiocu), a da se umesto njih šalju lica koja nisu neposredno angažovana na navedenim poslovima i/ili su manje opterećena radnim zadacima.³⁵² Konačno, novi predlog Strategije regulatorne reforme za naredne tri godine prvenstveno govori o potrebi jačanja kapaciteta Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, a manje o potrebi podizanja nivoa znanja i veština službenika ministarstava. U vezi s poslednjom konstatacijom, neophodno je i veće razumevanje Ministarstva finansija u pogledu činjenice da troškovi stručnog usavršavanja u ovoj oblasti prvenstveno znače ulaganja u kadar čija znanja i veštine mogu da obezbede znatno delotvorniji, efikasniji i ekonomičniji rad organa u kojima oni obavljaju svoje poslove, kao i države u celini. To u znatnoj meri može smanjiti budžetske troškove i povećati ukupne pozitivne neto efekte odgovarajućih zakona i pravnog sistema u celini.

Iako je pozitivna činjenica da sve veći broj obrađivača podnosi zahteve za ocenu AEP,³⁵³ u dosadašnjoj praksi su izveštaji o sprovedenoj AEP izrađivani i dostavljani na mišljenje Savetu za regulatornu reformu, odnosno Kancelariji za AEP neposredno

³⁵⁰ Iako su se na određeni način i u određenoj meri ove tehnike koristile u našoj upravi još pre devedesetih godina prošlog veka, ali je najveći broj tadašnjih službenika izašao iz upravnog sistema ili je otišao u penziju.

³⁵¹ Od novembra 2007. do maja 2012. Savet za regulatornu reformu, odnosno Sekretarijat Saveta i Kancelarija za regulatornu reformu i AEP samostalno ili u saradnji sa drugim akterima, sprovedli su 14 obuka državnih službenika za vršenje analize efekata propisa, u trajanju od jednog do pet dana i to ukupno za 257 učesnika, odnosno 211 učesnika bez jednodnevnih treninga. Pri tome, nisu izneti podaci koji pokazuju strukturu polaznika po organima iz kojih oni dolaze. Opšta ocena obuka koju su dali državni službenici na skali od 1 do 5 bila je 4,49. U vezi s tim, neophodno je imati u vidu generalnu sklonost učesnika obuka da daju relativno visoke ocene. Samoprocena nivoa znanja ispitanika pre seminara bila je 2,084, a posle seminara 3,93. Konačno, utvrđeno je da potrebe za daljim obukama ima 57%, dok dalje potrebe za obukom nema 17,22%. Nije jasno u kojoj kategoriji se nalazi 25,78% učesnika.

³⁵² Navedeni problemi uočeni su i pri analizi prakse stručnog usavršavanja, koja je poslužila kao jedna od osnova za izradu Strategije stručnog usavršavanja državnih službenika. Detaljnije o tome D. Milovanović, J. Ničić i M. Davinić, *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Beograd, 2012.

³⁵³ Broj propisa koje sadrže AEP je 2005. iznosio 18, 2006. – 10, 2007. iznosio je 27, 2008. – 35, 2009. – 45, 2010. – 27, 2011. – 29 i 2012. – 12. Po istim godinama broj propisa koji je nije sadržao bio je 11, 4, 3, 11, 13, 6, 7 i nijedan. Delimičnu, odnosno nepotpunu AEP sadržalo je 21, 15, 8, 12, 32, 22, 27 i 10. Konačno, nije trebalo da sadrži AEP 8, 9, 19, 18, 21, nijedan, 1 i nijedan propis. Takođe, od osnivanja Kancelarije za regulatornu reformu i AEP (1. jun 2011) do 1. maja 2012. Vlada je usvojila 219 predloga zakona, od kojih je Kancelariji na mišljenje dostavljeno 58, ali neki bitni nacrti zakona nisu poslani na mišljenje. Tu prednjači Ministarstvo pravde, koje do sada nije dostavilo nijedan nacrt zakona.

pre usvajanja konkretnog propisa. Međutim, kontrola sprovođenja AEP ne bi trebalo da se svodi samo na davanje mišljenja na konačan izveštaj o sprovedenoj AEP. AEP bi trebalo sprovoditi od početka rada na propisu, jer to garantuje poboljšanje kvaliteta propisa i skraćivanje vremena njegove izrade.

Neophodno je i da se zna šta su ciljevi zakona. Nedostaju valjana obrazloženja zakona – koja garantuju dugotrajnost, a takođe omogućavaju sudovima i drugim državnim organima da razumeju intenciju zakonodavca. Postoje pojedini primeri loše prakse, na koje je ukazano u intervjuima, da određeni model (nacrtni) propisa koji se brani, sadrži rešenja koja su proistekla iz partikularnih interesa užih grupa.

Zakoni nisu zasnovani na realnom stanju, često se prenebregava društveni kontekst. Usvajaju se maksimalistička rešenja i kada nije moguće njihovo sprovođenje ili se ona ne mogu sprovoditi u meri koja je predviđena. Ne vodi se računa o posledicama. Predviđa se određeno rešenje bez uvažavanja postojećih resursa koji su neophodni za njegovo sprovođenje. Usled toga pojedini zakoni ili odredbe proizvode veće negativne efekte ili ne dovode do pozitivnih efekata u nameravanom stepenu.

AEP je strogo formalizovana, tipizirana. Često se navodi da primena novog zakona neće zahtevati dodatna finansijska sredstva, što nije realno – jer su neophodne obuke, ljudi, sredstva. Obrazloženja zakona su na niskom nivou, nema cene koštanja zakona. Veoma su loše prikazane budžetske implikacije – uvek se računa efekat za ovu godinu, a ne za npr. za 10 godina ili bar narednih nekoliko godina.

Većina (70–80%) ministarstava i drugih regulatornih tela nema analizu sopstvenih rashoda i troškova koji nastaju za privredu i građane. Stoga se postavlja pitanje elemenata neophodnih za obrazlaganje AEP.³⁵⁴ Trebalo bi da analitičar koji vodi evidencije, prati stanje u ovoj oblasti. Ovo bi trebalo imati u vidu za budžet, privredu i za građane, pri čemu je neophodno jasno razdvojiti analizu implikacija na budžet od analize tzv. spoljnih efekata koje će propis proizvesti na privredne subjekte, životnu sredinu, građane i sl. Istina, činjenica je da visina budžetskih rashoda ima i odgovarajuće spoljne posledice (na društvo, privredu).

Većini učesnika u zakonodavnom procesu nije u potpunosti jasna AEP. Neophodno je jasnije isticati ciljeve određenog rešenja, kako bi se lakše kontrolisali efekti tog zakona (npr. uštede, pozitivni efekti).

Metodi AEP su dominantno ekonomski i kvantitativni. U pojedinim oblastima uvođenje merljivih indikatora dovodi do neprimerenih rezultata (npr. procena vrednosti ljudskih prava).

Preduslovi za obezbeđenje kvaliteta AEP i odgovornosti predlagača jesu da oni tačno iznesu na osnovu kojih iskaza je utvrđen rezultat i po kojim kriterijumima. Na taj način svi drugi relevantni subjekti u okviru zakonodavnog postupka mogu da provere realnost utvrđenih rezultata i da izražavaju svoje neslaganje, komentare i daju odgovarajuće sugestije.

³⁵⁴ Ako se primenom novog zakona smanjuje postupanje u određenoj oblasti, onda bi trebalo da se smanje i troškovi koji se planiraju po tom osnovu i obrnuto.

Veliki broj AEP ne prikazuje ciljne grupe, kvalitativne i kvantitativne pokazatelje, nema analize sistemskih promena (npr. koje će efekte proizvesti uvođenje nove agencije), nema analiza očekivanih koristi. To nije pravopolitička niti sociološka analiza. Po pravilu, odnosi se isključivo na budžetske troškove, a ne na finansijske troškove koje će novi zakon proizvesti za pravna lica i građane.

U sadržaju zakona često se nedovoljno sagledava mogućnost sprovođenja, posebno u smislu nivoa koji domaći BDP može da dozvoli – često se pojavljuju rešenja koja su skupa i neodrživa.

Predlog strategije regulatorne reforme za period 2012–2014.

Sačinjen je Predlog strategije regulatorne reforme za naredni period, koji se u trenutku okončanja izrade *Studije* nalazi u fazi davanja i razmatranja mišljenja koje su na predloženi tekst dali nadležni organi. U Predlogu strategije, u vezi s dosadašnjim rezultatima u pogledu analize efekata propisa ističe se da je od uvođenja obaveze vršenja AEP (novembar 2004. godine) do danas Savet dao mišljenja na 400 tekstova nacrtu zakona, odnosno analiza efekata tih nacrtu zakona. Napredak koji je Srbija postigla na ovom polju uočen je još u Izveštaju Evropske komisije i OECD o implementaciji Evropske povelje o malim preduzećima na Zapadnom Balkanu za 2007. godinu, u kom je Srbija ocenjena s daleko najjačom ocenom u regionu (4,5 od ukupno 5 poena).³⁵⁵



S druge strane, radi potpunog uvida u stanje u ovoj oblasti, neophodno je imati u vidu i prosečnu ocenu (1,97) koju je tokom istraživanja dalo 56 predstavnika državnih organa, organizacija i službi, asocijacija privrednika, jedinica lokalne samouprave i nevladinih organizacija.

U Predlogu strategije ukazuje se na to da je tokom važeće strategije Savet za regulatornu reformu, odnosno Sekretarijat Saveta, samostalno ili u saradnji s drugim akterima, preduzeo sledeće aktivnosti:

- 1) nastavljena je obuka državnih službenika za vršenje AEP, tako što je sprovedeno šest obuka u trajanju od jednog do pet dana za ukupno 107 učesnika;
- 2) urađena je detaljna AEP na najmanje dva propisa godišnje – Pilot AEP;
- 3) uspostavljena je potpuno funkcionalna internet strana Saveta za regulatornu reformu, na kojoj su javnosti učinjene dostupnim sve informacije o izvršenim AEP i mišljenjima Saveta na izveštaje o izvršenim AEP;
- 4) pripremljen je Priručnik za vršenje AEP i učinjen dostupnim na internet strani Saveta;

³⁵⁵ Izvor: Enterprise Policy Development in the Western Balkans – Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans (2007), str. 75.

- 5) organizovane su studijske posete s ciljem upoznavanja sa aktivnostima drugih sličnih tela i uspostavljanja saradnje;
- 6) uspostavljena je saradnja Saveta s nadležnim službama Narodne skupštine kroz sastanke na kojima je inicirano pitanje uticaja amandmana na efekte zakona čije se usvajanje predlaže i potrebe analize efekata rešenja čije se usvajanje amandmanima predlaže;
- 7) AEP je promovisan na lokalnom nivou isključivo kroz sprovođenje sveobuhvatne reforme propisa (SRP), tako da na ovom polju nisu postignuti značajniji rezultati, u smislu uvođenja obaveze AEP-a u postupku izrade propisa lokalne samouprave, a kako bi se osigurala koherentnost ciljeva na nivou Republike Srbije i njihovog ostvarenja na lokalnom nivou;³⁵⁶
- 8) formirana je Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa.

Pored toga, ukazuje se na to da neke od mera iz Strategije nisu sprovedene:

- 1) obrasci izveštaja o izvršenoj AEP nisu pripremljeni, s obzirom na to da nije donet akt Vlade koji treba da propiše taj obrazac i njegovu sadržinu;
- 2) nije donet propis, odnosno akt kojim bi se uredila pitanja koja se odnose na:
 - kriterijume po kojima se određuje kada je neophodno sprovođenje osnovne, a kada detaljne AEP;
 - primenu obrazaca izveštaja o izvršenoj AEP;
 - obavezu regulatornih tela da na mišljenje, pored izveštaja o izvršenoj analizi efekata zakona, dostavljaju i izveštaje o izvršenoj analizi efekata podzakonskih akata;
 - javnu raspravu (program javne rasprave, način sprovođenja javne rasprave, rokovi održavanja javne rasprave, način na koji će nacrti propisa biti učinjeni dostupnim zainteresovanim stranama tokom javne rasprave i druga pitanja od značaja za kvalitet sprovođenja javne rasprave);
- 3) u regulatornim telima nisu sistemski određena lica koja će sprovođiti AEP, niti su formirana posebna odeljenja za AEP, jer takva obaveza nije propisana niti određena posebnim aktom Vlade, niti zakonom;
- 4) nije uspostavljena saradnja s nezavisnim regulatornim telima odgovornim Narodnoj skupštini (radi obuke zaposlenih na normativnim poslovima za primenu AEP) i organima lokalne samouprave (radi obuke zaposlenih na normativnim poslovima za primenu AEP);
- 5) nije uvedena obaveza da se Narodnoj skupštini uz predloge zakona dostavljaju i izveštaji o izvršenim AEP i mišljenja Saveta, kako bi poslanici odluke donosili na osnovu adekvatnih dodatnih informacija, već je u član 151. Poslovnika Narodne skupštine (usvojen u julu 2010) uneta odredaba o tome da se uz tekst Predloga zakona mogu dostaviti i izveštaji

³⁵⁶ U Hrvatskoj je izvan postupka procene učinaka propisa ostao sistem lokalne i područne (regionalne) samouprave, za koji je predviđeno da će se uključiti u sistem procene učinaka propisa tek nakon 2018. godine.

- o sprovednoj AEP, što je nedovoljno budući da to nije propisano u formi obaveze;
- 6) nisu uspostavljeni mehanizmi za održavanje kvalitetnog regulatornog okruženja i to za:
- kontrolu sprovođenja AEP tokom izrade propisa,
 - praćenje efekata tokom primene zakona (*ex post* analiza efekata).

Prvi pokušaj da se u **Nemačkoj** uvede neka vrsta analize efekata propisa (AEP) potiče iz 1984. kada je Savezna vlada uvela „plava pitanja preispitivanja“ koja su sadržala širok krug tema koje zakonodavci treba da razmotre tokom pripreme novih zakona. Revizijom Jedinštenog pravilnika o radu saveznih ministarstava (iz 1996. i 2000) uvedena je obaveza da sve nacрте zakona treba da prati AEP. Međutim, ovaj pravilnik ne propisuje neki određeni pristup AEP, niti određuje bilo kakve sankcije u slučaju nepoštovanja te obaveze. U praksi, i dalje postoji značajan jaz u implementaciji između sofisticiranih koncepata i priručnika³⁵⁷ za sprovođenje AEP, s jedne strane, i regulatornih praksi, s druge strane. U nekoliko istraga, Savezni revizorski sud došao je do zaključka da se isuviše malo pažnje posvećuje traženim standardima za AEP. Ovaj sud posebno kritikuje to što se neželjeni efekti i propratni efekti predloženog zakona ne dokumentuju uvek na sveobuhvatan način kao i činjenicu da su evaluacija alternativnih opcija za upravljanje i obračun finansijskih efekata nedovoljne ili nepotpune. Utvrđen je i nedostatak razumevanja u državnoj upravi o nužnosti AEP i njihove praktične primene.³⁵⁸ Nedavne studije o AEP u Nemačkoj³⁵⁹ došle su do istih razočaravajućih rezultata. Ukratko, primena AEP još uvek nije odmakla dalje od rasprave o njoj i usvajanja smernica i propisa. Nakon ovakvog iskustva, nije iznenađujuće što se nedavna orijentacija reformske agende usredsređuje isključivo na administrativna opterećenja.

Aktuelna reformska strategija podrazumeva smanjenje postojećih administrativnih opterećenja (*ex post*) i izbegavanje novih administrativnih opterećenja (*ex ante*). U ovu svrhu 2006, pokrenut je program „Smanjenja birokratije i unapređenja propisa“ i usvojen je „Zakon o osnivanju Nacionalnog saveta za regulatornu kontrolu“. Pored uspostavljanja institucionalnog okvira,³⁶⁰ glavni aspekt reformskog programa čini model standardnog troška (MST), uveden radi identifikacije i merenja administrativnih opterećenja, kako *ex post* tako i *ex ante*.

³⁵⁷ Prve smernice za analizu efekata propisa objavljene su u julu 2000. (*Bundesregierung* 2000). Usledio je znatno detaljniji priručnik o analizi efekata propisa (Böhret 2001) i uputstvo za analizu efekata propisa (*Bundesregierung* 2009).

³⁵⁸ Bundesrechnungshof (2004): *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*; Bundesrechnungshof (2006): *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*; Bundesrechnungshof (2007): *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*.

³⁵⁹ Hertin, J. et al. (2007): *Rationalising the policy mess? The role of ex ante policy assessment in four countries*. Paper to be presented at the Amsterdam Conference on the Human Dimension of Global Climate Change, 24–26 Mai 2007; Hertin, J. et al. (2008): *Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation in the policy process*. Berlin; OECD (2010): *Better Regulation in Europe: Germany*. Paris: OECD.

³⁶⁰ Nacionalni savet za regulatornu kontrolu i institucionalna struktura sa koordinatorom Savezne vlade za smanjenje birokratije i bolje propise na čelu.

Model standardnog troška, kao centralni deo Strategije za bolje propise jeste metod za utvrđivanje administrativnih opterećenja ili troška poslovanja koji nameću propisi. Administrativni troškovi se u okviru MST-a definišu kao troškovi koji proističu iz obaveze da se obezbedi informacija državnom organu ili trećim stranama (npr. potrošačima), tzv. obaveza informisanja. Obaveza informisanja ne znači nužno da se informacija mora preneti organu državne uprave ili privatnim licima, ali može podrazumevati dužnost da informacija bude na raspolaganju radi provere ili da se dostavi na zahtev. Propis može sadržati brojne obaveze informisanja, za čije se ispunjenje mora preduzeti izvestan broj administrativnih aktivnosti. Modelom standardnog troška procenjuju se troškovi obavljanja svake aktivnosti. Aktivnosti se mogu sprovesti interno ili se mogu naručiti spolja. Možda je neophodno napraviti akvizicije da bi se okončala određena aktivnost, i tamo gde se jedino koriste radi ispunjavanja uslova, one se uključuju u procenu. Za svaku administrativnu aktivnost, treba prikupiti određen broj parametara troška:

Vreme koje je potrebno da se okonča administrativna aktivnost.

Tarifa obuhvata tarifu, troškove plate uvećane za troškove za administrativne aktivnosti koje se sprovode interno ili trošak po satu za spoljne pružaoce usluga.

Količina podrazumeva broj lica u entitetima na koje se administrativna aktivnost odnosi i učestalost aktivnosti koje se godišnje moraju obaviti.

Kombinovanjem ovih elemenata dobija se osnovna MST formula:

Trošak po administrativnoj aktivnosti = Troškovi aktivnosti puta količina

Ovaj metod se može koristiti za procenu pojedinačnog zakona, izabranih oblasti zakonodavstva ili za opšti proračun troška svih propisa u zemlji. Štaviše, MST je pogodan i za procenu predloga za pojednostavljivanje propisa kao i za administrativne posledice novog predloga zakona.

MST je već korišćen da bi se izmerila administrativna opterećenja *ex post* u opštoj proceni i *ex ante* za procenu administrativnih opterećenja predloženih propisa.

U svom poslednjem izveštaju, Savet za regulatornu kontrolu izračunao je da je implementacija svih regulatornih nacrta koji su mu podneti od 2006. godine donela značajnu uštedu u poslovanju od oko 7,45 milijardi evra. Iako se ovaj rezultat može oceniti uspešnim, nemačke regulatorne reforme se prilično usko usredsređuju na fiskalne efekte i administrativna opterećenja. Sveobuhvatniji pristup analizi efekata iziskivao bi međuresorske i transparentne spoljne konsultacije, što je suprotstavljeno resorskom principu i dominantnoj radnoj proceduri unutar ministarstava. AEP se često implementiraju na formalistički način. Birokratija u ministarstvima vidi sprovođenje AEP kao formalnu obavezu, a ne kao aktivnost pomoću koje se obezbeđuju informacije za proces odlučivanja. Deo problema je politički, ali je problem i nepostojanje kulturološkog nivoa da se AEP koristi kada je odlučivanje još u ranoj fazi veoma politizovano. Ministarstva su navikla da rade samostalno, a proces konsultacija se zasniva na dugogodišnjim neformalnim mrežama. Nasuprot tome, uvođenje Modela standardnog troška ne predstavlja izazov postojećoj institucionalnoj strukturi i može se lakše integrisati u postojeće procedure za utvrđivanje politika, što objašnjava zašto je implementacija MST uspešnija od primene AEP.³⁶¹

U okviru ocene stanja sprovedene u Sloveniji³⁶² ukazano je da se odredbe Poslovnika Vlade i Državnog zbora (Skupštine) često sprovode samo u delu koji zadovoljava formalno ispunjavanje

³⁶¹ U poređna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj.

³⁶² U dokumente koji su podsticali aktivnosti za obezbeđenje kvaliteta i preglednosti normativnog uređenja spadale su Smernice za ocenu efekata normiranja, zaključci i preporuke SIGME u dokumentu

uslova, a ne da i zaista pomažu kod sadržinskih odluka pri pripremi boljih i ne samo nužno potrebnih propisa. Do sličnih zaključaka došli su i inspektori SIGME i Revizorski sud Slovenije. Revizorski sud je, između ostalog, došao do sledećih zaključaka: „Postoji rizik, da oni koji pripremaju i predlažu zakone (najviše ministarstva), ocenu finansijskih i drugih posledica smatraju više administrativnom obavezom, i da pri tome ne uzimaju u obir sve posredne i neposredne efekte, u vezi sa sprovođenjem zakona.“ „Predlagači zakona u postupku pripreme sadržaja zakona navode ocenu finansijskih posledica na državni budžet i druga javnofinansijska sredstva, za koje dobiju i mišljenje Ministarstva finansija, ali da te ocene, koje predlagači pripreme na unapred propisanim formularima i/ili u opisnom obliku, svakako nisu realne, u nekim primerima su pripremljene površno i nerazrađeno. Predlagači, prečesto navode samo da predlog zakona nema finansijske posledice.“ „Priprema ocene drugih posledica predstavlja još veći rizik, jer su one vrednovane samo u 30 posto slučajeva, a i tada u obliku opšteg opisa, bez jasnih i preciznih obrazloženja, do kojih bi predlagač došao sa izvedenim prethodnim analizama efekata.“

Ministarstva su ustanovila da je, kod dogradnje važećeg uređenja, neophodno uvažiti kadrovske potencijale (broj i osposobljenost), budžetska sredstva, raspoloživo vreme i drugo.

Rezolucija o normativnoj delatnosti predviđa da se za svaki predlog zakona izrađuje procena uticaja odnosno posledica koje bi trebalo da imaju predložena rešenja na području privrede, životne sredine i socijalne sigurnosti. Izuzeci su predlog zakona za koji se predlaže donošenje po hitnom postupku i predlog zakona o ratifikaciji međunarodnog ugovora. Kod ovih izuzetaka se nakon dvogodišnjeg sprovođenja priprema izveštaj o proceni uticaja odnosno posledica koji se nakon rasprave u vladi prosleđuje na znanje Skupštini i objavljuje na internet stranica. Za predloge zakona čiji predlagač nije Vlada, ali se ona slaže s njihovom raspravom i donošenjem, procenu izrađuju ministarstva. Rezolucija utvrđuje i smernice za pripremu analize efekata propisa (AEP). Kod oblikovanja i sprovođenja javnih politika koje obuhvataju administrativne, organizacione i političke delatnosti, odlučujući značaj ima AEP, koja bi trebalo da bude odraz javne politike na određenom području. Svrha AEP-a je da utvrdi da li su određeni propisi potrebni odnosno primereni za sprovođenje politike u poređenju s mogućim alternativama. To zahteva temeljnu, celovitu i preglednu analizu opredeljenja ciljeva te mogućih posrednih i neposrednih posledica, koje bi određeni propis imao.

a) Utvrđivanje problema

AEP počinje utvrđivanjem i preciznim opredeljenjem problema, što zahteva pravovremen, adekvatan i efikasan rad nadležnih organa. Za rešavanje problema treba utvrditi uzrok njegovog nastanka, opredeliti njegov obim i identifikovati subjekte te društveni odnos, na koji se problem odnosi, i moguće posledice na životnu okolinu, privredu i socijalni položaj. Preporučuje se da se problem osvetli s različitih gledišta uz saradnju stručne i drugih zainteresovanih javnosti, na koje problem utiče. Adekvatna odluka zavisi od toga kako su je prihvatili oštećeni subjekti, kao i od opšteprihvaćenih vrednosti i interesa. Celovita analiza problema obezbeđuje pravilnu odluku za adekvatno i uspešno delovanje na nacionalnom nivou, u lokalnoj samoupravi odnosno u institucijama Evropske unije.

„Sposobnost regulativnog upravljanja u Sloveniji – januar 2007“, Izveštaj Revizorskog suda „Da li u Sloveniji proveravamo efekte predloženih propisa na društvo“ iz 2007, i dokumenti državne uprave: Nacrt koncepta nove metodologije za pripremu i praćenje propisa iz 2007, Predlog smernica za pripremu boljih propisa iz 2008, Priručnik za pripremu analize efekata propisa i tako dalje.

b) Utvrđivanje ciljeva

Celovitoj analizi problema sledi postavljanje ciljeva, koji treba da se postignu za rešenje problema uz određivanje javne politike, uzimajući u obzir usvojene strategije na nacionalnom nivou i u institucijama Evropske unije. Cilj mora da bude: određen,³⁶³ merljiv,³⁶⁴ što prihvatljiviji za političke aktere (predlagače i izrađivače normi) i ciljne grupe, realan³⁶⁵ i dostižan u razumnom roku.³⁶⁶

c) Alternativne mogućnosti za rešenje problema

Za postizanje opredeljenih ciljeva treba utvrditi načine (alternativne mogućnosti), predstavljajući prednosti i slabosti, instrumente i mehanizme, te različite nivoe i postupke odlučivanja. AEP mora uzimati u obzir alternativne mogućnosti pravnog uređenja. Cilj AEP-a je pregled svih aspekata problema i odabir najboljeg mogućeg rešenja. Određene mogućnosti se upoređuju s merilima uspešnosti, efikasnosti i konzistentnosti. Proučavanje alternativnih mogućnosti za rešenje problema uključuje i analizu neophodnosti rešavanja problema regulisanjem, mogućnosti delimične regulacije i delimičnog rešavanja na druge načine (standardima, kodeksima, kolektivnim ugovorima). Rezultati analize opravdanosti određenih mogućnosti za rešavanje problema predstavljaju se kao deo AEP subjektima koji odlučuju i zainteresiranim javnostima s ciljem postizanja adekvatne odluke i njene što brže prihvaćenosti. Alternativne mogućnosti analiziraju se po kriterijumima uspešnosti,³⁶⁷ efikasnosti³⁶⁸ i opravdanosti.³⁶⁹

d) Utvrđivanje mogućih ekoloških, privrednih i socijalnih posledica

U AEP potreban je celovit pristup, koji obuhvata analizu finansijskih,³⁷⁰ administrativnih,³⁷¹ ekoloških,³⁷² privrednih³⁷³ i socijalnih³⁷⁴ posledica za opredeljenje javnih politika na određene

³⁶³ Dovoljno precizan da ne dopušta različita tumačenja.

³⁶⁴ Opredeljen tako da omogućava proveru dostizanja cilja; merenje se vrši po unapred određenim kriterijumima odnosno standardima.

³⁶⁵ Da je osnovano očekivati njegovo ispunjenje i s tim rešenje problema.

³⁶⁶ Nerazumno udaljeno ispunjenje može značiti neispunjenje cilja te da se tako problem ne reši.

³⁶⁷ Opravdanost očekivanja da će se sa izabranom mogućnošću postići cilj, to je rešenje problema.

³⁶⁸ Opravdanost očekivanja da će se sa odabranom mogućnošću postići cilj s najmanjim opterećenjima.

³⁶⁹ Opravdanost očekivanja da će odabrana mogućnost za postizanje cilja imati najmanje negativne efekte na područja životne sredine privrede i socijalnog statusa.

³⁷⁰ Efekte propisa potrebno je oceniti i sa aspekta celokupnih troškova, koje će predložena rešenja da prouzrokuju pojedinačnim grupama ili kategorijama građana ili privrednim subjektima te javnim finansiranjima zbog prilagođavanja odnosno izvršavanja (dodatna zaposlenja, obuka postojećeg kadra, materijalni i administrativni troškovi) u započetoj godini izvođenja i kasnije. Posebno treba identifikovati finansijske posledice za javne finansije i privatni sektor, s posebnom pažnjom prema malim preduzećima.

³⁷¹ AEP sadrži i analizu opravdanosti i nužnosti uvođenja novih administrativnih prepreka i uklanjanje postojećih uz pomoć metodologije za merenje administrativnih troškova (vođenje evidencija, izdavanje statističkih iskaza i izveštaja, objave, upisi u različite registre). Cilj procene administrativnih troškova u postupku pripreme novih ili izmene postojećih propisa jeste da se izbegnu novi, nepotrebni neposredni ili posredni administrativni troškovi, a da se pritom izvrši i finansijsko vrednovanje posledica novog propisa. Isti pristup treba primeniti i u slučaju kada je posledica predloženog rešenja otklanjanje odnosno smanjenje troškova.

³⁷² Posledice na kvalitet životne okoline i prirode, kvalitet života i zdravlja.

³⁷³ Utvrđivanje posledica na razvoj privrede, nacionalnu konkurentnost, potrošače, srednja i mala preduzeća.

³⁷⁴ Utvrđivanje posledica na prava čoveka i osnovne slobode, uzimajući u obzir načela pravne i socijalne države.

nom području. Analiza se mora usmeriti ka pregledu zaštite interesa, koji su važni za pojedini primer, na osnovu određenih indikatora i međusobnih uticaja.

e) Poređenje alternativnih mogućnosti za postizanje rešenja

Pri odabiru optimalne mogućnosti za rešavanje problema treba proceniti suštinske posledice alternativnih mogućnosti za postizanje rešenja. U tu svrhu treba definisati i uporediti prednosti i nedostatke svake mogućnosti, što je osnova za sveobuhvatnu procenu mogućnosti kojom će se postići postavljeni ciljevi uz najmanje troškove i najmanje moguće negativne uticaje na životnu sredinu, privredu, socijalni status i druga područja. Ocena rezultata trebalo bi da bude predstavljena pregledno i razumljivo.

Kod analize troškova i koristi treba napraviti realnu, verodostojnu i strukturisanu analizu, ako je moguće i za period od deset godina. Svaku procenu i pretpostavku treba precizno opisati i objasniti primenjenu metodologiju. Ako su troškovi predloženog rešenja veći od koristi, treba ponovo proučiti neophodnost predviđenih troškova, odnosno odustati od te mogućnosti za postizanje rešenja.³⁷⁵

Analizom rizika mogu da se predvide mogući neželjeni događaji i moguće posledice predloženih rešenja. Da bi se izvršila analiza rizika treba da se: identifikuju rizici, oceni verovatnoća neželjenih događaja, ocene moguće posledice neželjenih događaja.

U zaključcima Ministarstva za pravosuđe i državnu upravu o ispunjavanju Rezolucije ukazano je na to da je nedostatak stručnjaka, zbog čega nije moguće da deo izvršava zadatke u posebnom telu, a da drugi budu zaduženi za pripremu politika u resornim ministarstvima, stvorio ustaljen mehanizam u kome resori proveravaju navode autora najkasnije u fazi međuresornog usklađivanja. Obrazac za materijal Vlade sadrži referentne tačke, što je od pomoći autorima i nadzornicima. Takođe je pripremljen Priručnik za procenu posledica koji daje bar osnovna usmerenja koja bi bila dopunjena metodologijama koje su, odnosno koje bi resorna ministarstva morala da predlože. Navedeno Ministarstvo u okviru svojih nadležnosti prati način izvođenja sveobuhvatne procene posledica, i to na osnovu materijala koji su podneti Vladi. Procene posledica u najvećem broju slučajeva ograničene su isključivo na zahteve obrasca materijala Vlade koji je bio zamišljen kao izveštaj o sveobuhvatnoj izvršenoj proceni na osnovu koje je izabrano konkretno rešenje. Utvrđeno je da okosnicu materijala Vlade neretko predstavljaju posledice, ali uglavnom samo u smeru željenog ili najavljenog cilja, bez procena u koje su integrisane i druge posledice. Kvalitet procena veoma varira, od studija problema do ocene u nekoliko rečenica. Razlozi za takvo stanje su višestruki:

- „Preambiciozno“ postavljeni ciljevi – za neke autore već samo popunjavanje tačaka u pratećem materijalu predstavlja nepotreban dodatni posao, a za dorađene metodologije po resorima nisu ni zainteresovani. Upravo stoga nije bilo moguće primeniti „detaljne“ integrisane procene. Iako je postojalo nekoliko dobrih primera i kod njih je za integrisanu procenu nedostajao rezime svih posledica i predlog podrške jednom od alternativnih rešenja, te navođenje kriterijuma evaluacije. Takođe, neke oblasti već omogućavaju kvantitativne ocene.

³⁷⁵ Ključni koraci u poređenju alternativnih mogućnosti su prvenstveno: definisanje cilja, predstavljanje alternativnih mogućnosti za postizanje cilja, postavljanje kriterijumâ za poređenje alternativnih mogućnosti (kriterijum mora da bude merljiv, bar u pogledu kvaliteta), vrednovanje i rangiranje kriterijumâ, klasifikovanje alternativnih mogućnosti prema rezultatima postignutim na osnovu postavljenih kriterijuma.

- Nedosledno vršenje nadzora nad podacima u materijalu Vlade koji treba da vrši svaki resor u svojoj oblasti (međuresorsko usklađivanje). Ako bi se ova funkcija prihvatila na predviđeni način, predstavljala bi najširi nadzorni aparat u poređenju sa ostalim državama članicama EU i OEBS-a. Najčešći razlozi zbog kojih se ona ne vrši jesu nedostatak kadra i vremena za izvođenje.
- Nedovoljno intenzivna i obimna obuka – uprkos izvedenoj obuci i predstavljanju rezolucija i drugih dokumenata ne može se primetiti da su predstavnici resora i autori propisa izveli „detaljne“ procene. U obukama su učestvovali autori propisa, dok donosioci odluka (npr. generalni direktori, državni sekretari) nisu pokazali interesovanje. Po pravilu, glavni razlog bio je naglašeni nedostatak metodologija, kadra i vremena.
- Nekonzistentna angažovanost ministarstava koja pokrivaju određene oblasti u međuresorskom usklađivanju u razmatranju (ne)utvrđenih uticaja na njihov resor.³⁷⁶

U **Hrvatskoj** je do donošenja ZPUP-a, ova materija bila uređena Poslovníkom Vlade i u nekoliko zakona, drugih akata³⁷⁷ i drugih podzakonskih propisa. Sistem nije bio celovit i nije se kontinuirano sprovodio. Kontinuitet je postojao u proceni fiskalnog učinka, dok se u slučaju procene socijalnog i ekološkog učinka propisa to radilo sporadično.

Zajedno s podzakonskim propisom i drugim dokumentima javne politike i stručno-tehničkim dokumentima koje predviđa, ZPUP čini centralni deo normativnog okvira kojim se uređuju pitanja u vezi s postupkom procene učinaka propisa. On uređuje dokumente koji se u tom procesu donose, planiranje normativnih aktivnosti, nadležne organe, savetovanje s javnošću i zainteresovanom javnošću, utvrđuje obavezu stručnog osposobljavanja i usavršavanja te druga relevantna pitanja bitna za moderan pristup zakonodavnom procesu. ZPUP je stupio na snagu 1. januara 2012. i predviđa nekoliko podzakonskih akata među kojima je najvažnija uredba koja bi trebalo da uredi kriterije za prethodnu procenu, obrazac za izradu prethodne procene, bliži način i metodologiju sprovođenja postupka procene učinaka propisa, uključujući i zakon, uredbu i pravilnik koji su na snazi, obrazac iskaza, bliži način sprovođenja savetovanja i javne rasprave u postupcima uređenim ovim zakonom, te druga povezana pitanja. Uredba još nije doneta, iako je njen predlog predstavljen javnosti i oko njega je sprovedena javna rasprava.

Pored navedenih propisa postoji i nekoliko specijalnih odluka Vlade koje se odnose naročito na procenu učinaka propisa. To su Odluka o obrascu standardne metodologije za procenu: a) fiskalnog učinka, b) ekološkog učinka, c) socijalnog učinka.

Prema ZPUP postupak procene učinaka propisa sprovodi se u nekoliko faza, koje sadrže po nekoliko radnji čije je sprovođenje bitno da bi se postupak što je moguće korektnije sproveo. Faze su sledeće: 1) određivanje rasporeda aktivnosti u vezi s rešavanjem identifikovanog problema u prethodnoj proceni;³⁷⁸ 2) analiza postojećeg stanja u pogledu identifikovanog problema;³⁷⁹ 3) određivanje opcija;³⁸⁰ 4) izrada nacрта predloga iskaza;³⁸¹ 5) analiza predloga

³⁷⁶ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

³⁷⁷ Poput Zakona o budžetu, Uredbe o uredu za zakonodavstvo.

³⁷⁸ Osnivanje radne grupe.

³⁷⁹ Konsultacije s učesnicima; Postavljanje ciljeva.

³⁸⁰ Ne činiti ništa; Izbor dva nenormativna rešenja; Izbor dva normativna rešenja.

³⁸¹ Savetovanje s javnošću i zainteresovanom javnošću u trajanju od 30 dana.

dostavljenih putem savetovanja;³⁸² 6) izrada predloga iskaza i izrada propisa (nacrt predloga zakona);³⁸³ 7) ažuriranje predloga iskaza i nacrt predloga zakona;³⁸⁴ i 8) sprovođenje – stručni nosilac izrade propisa.³⁸⁵

Značajna novina koju uvodi Zakon jeste donošenje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti prema kome će se obavezno sprovoditi procene učinaka propisa, a na osnovu prethodne procene koju će pre predlaganja propisa u Godišnji plan izraditi stručni nosioci izrade propisa. Zakon određuje da će se o ovim radnjama informisati javnost u trajanju od najmanje 15 dana, u razdoblju od 1. do 30. septembra tekuće godine za sledeću godinu.

Zakonom se propisuju i izuzetne obaveze sprovođenja postupka procene učinaka propisa na osnovu zaključka Sabora, odnosno odluke i zaključka Vlade. U skladu s tim, predmet procene mogu biti propisi koji se donose po hitnom postupku, zakon koji je već na snazi, te uredba odnosno pravilnik, bilo da su u postupku izrade bilo da su na snazi.

ZPUP ne predviđa nikakve posebne sankcije za nepoštovanje njegovih odredaba. Kontrola se sprovodi kroz mehanizam upravnog nadzora koji sprovodi Ured za zakonodavstvo. Upravni nadzor detaljno je regulisan odredbama Zakona o sistemu državne uprave. U sprovođenju upravnog nadzora organ posebno nadzire zakonitost rada i postupanja nadziranog organa,

Pored toga, Ured za zakonodavstvo podnosi Vladi Izveštaj o sprovođenju Strategije i Akcionog plana procene učinaka propisa u trogodišnjem razdoblju. Vlada na osnovu izveštaja ima mogućnost da dodeli zaduženje pojedinim upravnim organima, traži mišljenja i razjašnjenja i posebno skrene pažnju ako se određeni zaključci ne sprovedu.³⁸⁶

1.4. Pojam uklanjanja i pojednostavljenja propisa

Procedura uklanjanja ili pojednostavljenja zakona i drugih propisa za koje je utvrđeno da su zastareli i/ili nepotrebni (tzv. giljotina) predstavlja element regulatorne reforme. Njena specifičnost je da se odnosi na veliki broj propisa (u određenoj oblasti ili celom pravnom sistemu), da se sprovodi u relativno kratkom roku, bez velikih troškova i da ne podrazumeva uobičajene (komplikovane) pravne procedure.³⁸⁷ Cilj je da se uklone delovi propisa ili propisi koji nisu usklađeni sa aktima više ili iste pravne snage³⁸⁸ i/ili nepotrebno opterećuju (kroz materijalne troškove, gubitak vremena

³⁸² Ažuriranje Nacrta predloga iskaza i potvrda odabrane opcije; Pribavljanje mišljenja nadležnih tela.

³⁸³ Javna rasprava (15–30 dana); Pribavljanje mišljenja nadležnih tela; Pribavljanje saglasnosti Ureda za zakonodavstvo.

³⁸⁴ Upućivanje propisa i Predloga iskaza Vladi u postupak donošenja.

³⁸⁵ Nadzor nad sprovođenjem, evaluacija, naredni koraci

³⁸⁶ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

³⁸⁷ „Giljotina je brz pristup koji može doneti kratkoročne rezultate. Ova kombinacija jednostavnosti i brzine, i već postignutih rezultata, obezbeđuje relativno obećavajuću osnovu za reformu, i za korišćenje sopstvenih dostignuća kao početni korak za dalje regulatorne reforme“ – World Bank, Business Licencing Reform: A Toolkit for Development Practitioners, 2006.

³⁸⁸ Ako akti iste pravne snage nisu međusobno usklađeni, cilj je da ostane na snazi ono rešenje koje na kvalitetniji način uređuje određeno pitanje, a ukoliko na istovetan način uređuju odnose, onda ostaju odredbe u propisu u kome je primerenije da ostanu na snazi.

i sl.) privredne subjekte, građane, ali i državne organe i nedržavne subjekte koji su nosioci javnih ovlašćenja.

Izraz „giljotina“ u potpunosti ukazuje na stepen ozbiljnosti kojim joj se mora pristupiti. Najpre, neophodno je postojanje političke volje i podrške da se ona dosledno sprovede. Takođe, ovaj instrument podrazumeva aktivno učešće i koordiniranu saradnju svih regulatornih organa (ne samo ministarstava), organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javnih preduzeća i javnih službi, (udruženja) privrednih subjekata, sindikata, naučne, stručne i obrazovne javnosti, kao i samih građana.

U pogledu „giljotine“ neophodno je obezbediti sprovođenje aktivnosti po fazama. To bi trebalo da bude jasno uređena, temeljno sprovedena i javna procedura. Imajući u vidu da se, u načelu, mogu odvojiti sfera privredne aktivnosti od oblasti javnih prava i obaveza građana, moguće je sprovesti prvo „giljotinu“ privrednih propisa, a potom onih koji se odnose na efikasno i ekonomično ostvarivanje prava i obaveza građana, pri čemu su određena pitanja od značaja za oba domena, npr. postupak izdavanja građevinskih dozvola. Imajući u vidu dosadašnje aktivnosti koje su bile prvenstveno usmerene ka propisima koji se odnose na privrednu oblast, pažnju ćemo usmeriti ka tom segmentu.

Koristi od ukidanja i pojednostavljenja propisa

Koristi od pravilnog sprovođenja „giljotine“ su višestruke. Najpre, smanjivanjem broja propisa odnosno njihovim pojednostavljenjem, stvara se povoljnije okruženje za poslovanje u smislu smanjenih troškova i rizika koje nosi regulatorno okruženje. Ovo je od značaja za tzv. regulatornu arbitražu. Naime, jedan od opredeljujućih faktora investitora i drugih učesnika za ulazak ili ostanak na određenom nacionalnom tržištu jeste (ne)postojanje nepotrebnih regulatornih troškova. Takođe, „giljotinom“ se olakšava primena propisa kroz njihovo bolje razumevanje i smanjivanje rizika i troškova primene propisa za sve učesnike regulatornog procesa.

Na ovaj način stvaraju se i pretpostavke za potpuniju implementaciju preostalih propisa. Konačno, smanjuje se prostor za nepotrebnu birokratiju, za interesne grupe koje imaju neopravdane koristi od komplikovanog pravnog sistema i mogućnosti za korupciju.³⁸⁹

Period u kome bi se u Srbiji sprovele ove aktivnosti u potpunosti se uklapa s potrebom da se u vezi s harmonizacijom s pravom EU brzo preispitaju i uklone nepotrebni propisi. Time se izbegava da se ove aktivnosti nepotrebno ponavljaju, a istovremeno se sprečava mogućnost uspostavljanja brojnih i eventualno, dvostrukih pravila u istoj oblasti društvenih odnosa.

³⁸⁹ „Do sada prikupljeni dokazi sugerišu da primena 'giljotine' može biti delotvorno sredstvo za smanjivanje nepotrebne birokratije i za dostizanje potpunije razmotrenog regulatornog sistema“ – Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Best Practice Guide for a Positive Business and Investment Climate, 2006.

U predlogu Strategije regulatorne reforme od 2012. do 2014. u vezi s dosadašnjim rezultatima u pogledu „giljotine“ propisa koja je sprovedena u prethodnom periodu ističe se da je Republika Srbija u prethodnom periodu imala izuzetno intenzivnu regulatornu aktivnost, kako u postupku sprovođenja reformi na različitim nivoima i u različitim oblastima, tako i zbog potrebe harmonizacije domaćeg zakonodavstva s međunarodnim standardima, a pre svega s propisima Evropske unije (*acquis communautaire*).³⁹⁰

Osnovni motiv za sprovođenje SRP bila je činjenica da se građani i privredni subjekti u svakodnevnom životu suočavaju s nepotrebnim administrativnim procedurama koje povećavaju troškove poslovanja, te da propise koji uređuju takve procedure (neefikasni propisi) treba staviti van snage ili izmeniti. Takođe, dodatni motiv za sprovođenje SRP bio je i taj što je uočeno postojanje propisa koji se u praksi ne primenjuju (suvišni propisi), pa ih je trebalo staviti van snage, radi povećanja pravne sigurnosti.

Vlada je obrazovala povremeno radno telo – Jedinicu za sprovođenje sveobuhvatne reforme propisa (u daljem tekstu: Jedinica za sprovođenje SRP, čiji je zadatak bio operativno sprovođenje SRP koje je trebalo da obuhvati sve propise na republičkom nivou koji imaju negativne efekte na poslovanje u Republici Srbiji, i to kroz:

- sačinjavanje spiska svih popisanih propisa i selekcije propisa koji su obuhvaćeni SRP;
- analizu propisa koji imaju efekte na poslovanje privrednih subjekata;
- konsultacije Jedinice za sprovođenje SRP s regulatornim telima, Poslovnim savetom, asocijacijama i drugim relevantnim organizacijama radi pribavljanja predloga za ukidanje odnosno izmenu štetnih propisa;
- sačinjavanje preporuka za stavljanje van snage ili izmenu propisa i njihovo podnošenje Vladi na usvajanje;
- stavljanje van snage ili izmenu propisa od strane regulatornih tela.

U skladu s podnetim inicijativama Jedinica za sprovođenje SRP sastavila je 340 preporuka za izmenu neefikasnih propisa i podnela ih, tokom oktobra i novembra 2009, regulatornim telima na mišljenje. Nekim preporukama obuhvaćeno je više inicijativa, jer su se neke od njih preklapale ili dopunjavale, a neke inicijative Jedinica za sprovođenje SRP nije mogla da prihvati, jer nisu bile u skladu s Programom realizacije Strategije regulatorne reforme od 2008. do 2011. godine ili su bili sporni efekti izmena propisa predloženih tim inicijativama.

³⁹⁰ Samo u poslednje tri godine doneto je skoro 2.000 propisa. Pri tome u taj broj ušli su samo zakoni, uredbe i pravilnici. Kada se taj broj propisa uporedi sa brojem propisa koji je stavljen van snage tokom reforme Jednokratno stavljanje van snage ili izmena neefikasnih propisa – SRP (u daljem tekstu: SRP) sprovedene u skladu sa Strategijom (196 propisa) i brojem sprovedenih preporuka za izmenu štetnih propisa (196 preporuka), onda je očigledno da je pomenuti „regulatorni cunami“ mogao da zbrise sve pozitivne posledice SRP i da postojeći regulatorni okvir učini čak i nepovoljnijim za poslovanje i strane investicije.

Jedinica za sprovođenje SRP je većinu preporuka izrađivala u formi „ključ u ruke“ koja je od regulatornih tela zahtevala minimalno angažovanje prilikom ugrađivanja preporuka u tekst propisa. Naime, preporuke su sadržale:

- naziv, koji upućuje na problem koji se preporukom rešava;
- identifikaciju propisa čija se izmena predlaže;
- tekst izmena i dopuna propisa u formi podobnoj za usvajanje, kako bi regulatorna tela mogla preporuku da sprovedu čim je usvoji Vlada;
- detaljno obrazloženje, u kome je dat opis problema u praksi, kao i pozitivni efekti predloženih izmena;
- kvantifikaciju ušteta na godišnjem nivou, ako ju je bilo moguće obračunati.

Određen broj inicijativa odnosio se na sistemske probleme, pa je Jedinica za sprovođenje SRP izradila načelne preporuke – smernice kako bi se ti problemi otklonili (npr. reforma inspekcija, vođenje registara u elektronskoj formi i njihova dostupnost, dostupnost akata koje državni organi u svom radu primenjuju u odnosu na treća lica i sl.).



Od pomenutih 340 preporuka Kancelarija za regulatornu reformu i AEP koja je preuzela i poslove Jedinice za sprovođenje SRP, na osnovu monitoringa statusa preporuka, utvrdila je da je sprovedeno 205 preporuka, koje privredi Republike Srbije na godišnjem nivou donose uštedu od oko 121 miliona evra, kao i značajne pozitivne efekte koje nije bilo moguće kvantifikovati. U postupku sprovođenja je još 30 preporuka, a to su preporuke čiji je tekst ili ugrađen u nacрте zakona i podzakonskih akata ili su preduzete druge aktivnosti u cilju njihovog sprovođenja, ali još nisu implementirane. Od 36 preporuka odustalo se u dogovoru s regulatornim telima i podnosiocima inicijativa, dok realizacija 69 preporuka još nije započela, iako ih je Vlada usvojila.

S druge strane, ističe se da navodi o SRP nisu u potpunosti odgovarajući. Naime, ukazuje se da su mnoge preporuke bile neosnovane i da nisu imale za podlogu relevantne analize propisa, o čemu su ministarstva više puta davala mišljenja. Međutim, ova mišljenja nisu usvajana kada su preporuke formulisane, što je jedan od razloga zbog koga mnoge od njih nisu sprovedene.

Prilikom kvantifikacije ušteta (obračuna novčanih efekata) Jedinica za sprovođenje SRP primenila je model standardnih troškova (Standard Cost Model), koji uzima u obzir vreme potrebno da bi se ispunili administrativni zahtevi nametnuti propisima i dodatne troškove koje privredni subjekti snose zbog njih.

S obzirom na prirodu predloga i raspoloživost podataka ukupno je kvantifikovano 33 preporuke, od kojih 28 korišćenjem modela standardnih troškova, dok su uštete kod preostalih preporuka obračunavane na drugi način. Shodno tome, ukupne uštete nastale sprovođenjem preporuka su daleko veće, jer su uštete kvantifikovane za samo 10% preporuka. Te procene su krajnje konzervativne, jer u odnosu na uobičajen model kalkulacija nije uzet u obzir deo fiksnih troškova (što bi ukupne uštete uvećalo za oko 25%), niti potreba za angažovanjem trećih lica (advokata, knjigovođa, i sl.), osim

ako je obaveza takvog angažovanja propisana. Takođe, utrošak vremena po proceduri obračunavan je u satima, a nekad i u minutima, a ne u celim radnim danima, što je bio slučaj prilikom obračuna efekata sličnih reformi koje su sprovedene u drugim državama. Ipak, treba naglasiti da s obzirom na to da u pojedinim slučajevima regulisani subjekti nisu poštovali administrativne zahteve nametnute propisima, uštede po pojedinim preporukama u praksi mogu biti i manje od procenjenih.³⁹¹

U Sloveniji Ministarstvo za pravosuđe i državnu upravu sprovodi projekat „Uklanjanje administrativnih prepreka i pojednostavljenje zakonodavstva (UAP)“, čiji je osnovni cilj rasterećenje privrede i građana od nepotrebnih administrativnih postupaka i povećanje efikasnosti državne uprave.³⁹² Program obuhvata tri oblasti:

- sprečavanje novih administrativnih prepreka (pregled novog zakonodavstva);
- ostvarivanje programa mera za uklanjanje administrativnih prepreka (konkretni predlozi za otklanjanje prepreka);
- sprovođenje programa „minus 25%“, to jest akcijskog programa za smanjenje administrativnih opterećenja za 25% do maja 2013, na osnovu kojeg bi bio izveden sistematičan pregled i „čišćenje“ već usvojenih propisa, čime bi se smanjilo administrativno opterećenje državljana i privrede.

Ciljevi UAP su: otklanjanje ili smanjenje nepotrebnih propisa koji uzrokuju administrativne prepreke i time stvaraju troškove privredi i građanima; pojednostavljenje propisa i postupaka koji su povezani s dobijanjem dozvola ili obavljanjem različitih aktivnosti, koje država zahteva od privrednih subjekata ili građana; razmena podataka u upravi i razvoj e-usluga; priprema boljih uputstava za sprovođenje propisa.

U okviru Ministarstva pripremljen je Priručnik za izvođenje procene posledica propisa i politika, Uputstvo za primenu sistema informacione podrške postupcima pripreme propisa, Priručnik za planiranje, vođenje i vrednovanje procesa saradnje javnosti i Program za otklanjanje administrativnih prepreka i smanjenje administrativnih opterećenja za 25% do 2012, a koji je produžen do maja 2013. godine.

Resori su na osnovu propisa i analiza izvršenih u pojedinim oblastima pripremili plan mera za smanjenje administrativnih opterećenja za 25%. Vlada je potvrdila plan mera, a resori su dužni da realizuju planirane mere kroz izmenu zakona, podzakonskih akata, uputstava odnosno prakse u poslovanju s poslovnim subjektima i državljanima.³⁹³

U poslednjoj fazi akcijskog programa izvršiće se evaluacija efekata na osnovu međunarodne metodologije koju je usvojila Vlada. Putem nacionalne baze podataka o administrativnim opterećenjima pratiće se realizacija postavljenog cilja „minus 25%“ za svaki pojedinačni resor i moći će da se proveru u svakom trenutku.

Naime, na internet strani Ministarstva uspostavljen je poseban portal namenjen upoznavanju sa aktuelnim informacijama u vezi sa sprovođenjem programa i objavljivanjem dobrih

³⁹¹ M. Prokopijević, „U susret donošenju nove strategije regulatorne reforme u Republici Srbiji“, Unapređenje zakonodavnog procesa u Srbiji, *Izazovi evropskih integracija*, br. 18, Beograd, 2011.

³⁹² Projekat delimično finansira Evropska unija iz Evropskog socijalnog fonda. Sprovodi se u okviru Operativnog programa razvoja ljudskih resursa za period 2007–2013, razvojni prioriteti „Institucionalna i administrativna osposobljenost“; prevashodna usmerenja: „Efikasna i uspešna državna uprava“.

³⁹³ Potrebno je da mere budu realizovane najkasnije do maja 2013. godine.

praksi (na nacionalnom i na nivou EU), prikazivanju izveštaja o administrativnim opterećenjima u određenom propisu ili programu, a korisnicima omogućuje i slanje dodatnih predloga za pojednostavljenje. Portal je namenjen preduzetnicima i građanima koji u poslovanju ili životu učestvuju u upravnim postupcima, nailaze na obaveze koje moraju da ispune da bi zadovoljili zakonske uslove. Portal je namenjen i autorima propisa i ostalim zaposlenim u državnoj upravi koji se susreću sa upravnim postupcima.

Internet portal omogućuje i pristup nacionalnoj bazi podataka izmerenih administrativnih opterećenja koja propisi uzrokuju građanima i preduzetnicima. Omogućeno je biranje između različitih načina prikazivanja pojedinih opterećenja (troškovno i vremenski).³⁹⁴ Prikazivanje različitih izveštaja omogućuje korisniku da se upozna sa svim obavezama koje mu određeni propis nameće.

Preko internet portala korisnici mogu da daju predloge za otklanjanje opterećenja i pojednostavljenje postupaka, pri čemu je omogućena dvosmerna komunikacija. Nakon objavljivanja na internet stranici, prikupljeni predlozi odnosno komentari ustupaju se na rešavanje nadležnim ministarstvima koja mogu da daju mišljenje o predlozima i komentare, odnosno da izvrše njihovu implementaciju u samim izmenama propisa, a korisnici da dobiju povratnu informaciju u vezi sa samim odgovorom.³⁹⁵

1.5. Propisi sa ograničenim rokom važenja („propisi zalazećeg sunca“) i praćenje primene zakona (*ex post* analiza)

U **Nemačkoj** je postalo očigledno da se korišćenjem odredaba o ograničenom roku važenja propisa ne može postići nemoguće. Istina, ako se ne isprati naporima uloženim radi jačanja evaluacionih aktivnosti i odgovarajućim merama za organizacionu i proceduralnu institucionalizaciju, propisi sa ograničenim rokom važenja mogu imati prilično „tupu oštricu“. Štaviše, makar u slučaju primarnih propisa, izgleda da selektivna primena klauzula o ograničenom roku važenja i evaluacije znatno više obećava nego uvođenje odredbe o ograničenom roku važenja propisa i evaluaciji kao opšteobavezujućem uslovu. Dubinska evaluacija svakog pojedinačnog zakona nije ni praktično moguća, niti je nužna. Umesto toga, odredbe o ograničenom roku važenja i evaluaciju trebalo bi ograničiti na politički značajne i kontroverzne nacрте zakona, na propise koji zadiru u osnovna prava i na zakone koji imaju značajan finansijski efekat (bez obzira na to da li je reč o privatnim akterima ili državi). Međutim, mora se uvek imati na umu da je svaka evaluacija deo političkog procesa. Primaoci evaluacija (političari i birokrate) teže rešavanju problema politika, ali im je takođe stalo da sačuvaju i povećavaju sopstvenu snagu i snagu grupe ili stranke koja ih podržava. Političkom odlučivanju često ne nedostaje stručno znanje nego spremnost da se ono upotrebi.³⁹⁶ Čak i ako neki rezultat evaluacije očigledno sugeriše da bi politički program trebalo okončati jer je problem na koji je bio usredsređen – rešen, ili zato što se program pokazao nedelotvornim, gašenje programa bi moglo zadirati u interese političke klase za osvajanjem ili očuvanjem vlasti.³⁹⁷

³⁹⁴ Baza trenutno obuhvata 71 zakon i 996 administrativno opterećujućih podzakonskih akata iz 14 prioriternih oblasti.

³⁹⁵ Upporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

³⁹⁶ Mayntz, R. (2009): Speaking truth to power: Leitlinien für die Regelungen wissenschaftlicher Politikberatung. *dms – der moderne staat* 2(1): 5–16.

³⁹⁷ Upporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj.

U **Hrvatskoj** postoji stanovište da bi bilo korisno uvesti praksu da se u određenim zakonima propišu i rokovi njihovog važenja, odnosno period u kojem će zakonodavac pristupiti analizi njihovih efekata. Na taj bi se način osigurala potreba procene zakona nakon proteka određenog roka i eventualne izmene i dopune ili stavljanje van snage i rešavanje problema primenom nekih nenormativnih rešenja.³⁹⁸

Nemačka iskustva su prilično ograničena u pogledu *ex post* evaluacije i propisa sa ograničenim rokom važenja. Nemačka još uvek nema kulturu evaluacije mada sâm pristup nije nov u nemačkom političko-administrativnom sistemu. Počev od 1984, Savezni resori nadležni za izradu nacrtu zakona dužni su da provere da li novi propis može biti vremenski ograničen, a od 2000, moraju navesti u obrazloženju zakonodavnih predloga Vlade i da li i kada se planira *ex post* evaluacija.

Savezna revizorska kancelarija nedavno je utvrdila da je implementacija obe odredbe loša.³⁹⁹ Samo jedna petina svih zakonskih predloga Vlade od 2004. do 2008. sadržala je obrazloženja o mogućem (ili, još češće, neprimenljivom) vremenskom ograničenju, a svega 14% predloga zakona sadržalo je obrazloženja u pogledu planiranih (ili, još češće, neplaniranih) *ex post* evaluacija. Prema tome, odredbe o roku važenja i evaluacione klauzule nisu se sistematski koristile radi postizanja bolje regulative, iako neki autori primećuju povećanu upotrebu ovih instrumenata tokom proteklih godina.⁴⁰⁰ Postoje i izvesni istaknuti primeri odredaba o roku važenja u značajnim saveznim zakonima, kao što su antiteroristički zakoni iz 2002. i 2007. i Zakon o slobodi informisanja iz 2006. godine.

Nakon izbora 2009, nova vladajuća koalicija, u svom sporazumu, najavila je planove za unapređenje korišćenja odredaba o roku važenja u saveznim zakonima. Štaviše, od Nacionalnog saveta za regulatornu kontrolu zatraženo je da proceni mogućnost upotrebe odredaba o roku važenja u pogledu novih zakonskih predloga u svom savetodavnom mišljenju Vladi.⁴⁰¹

Prema odredbama **hrvatskog** Zakona o sistemu državne uprave (ZSDU) *ex post* analiza zakona deo je svakodnevnih aktivnosti tela državne uprave, čiji je jedan od osnovnih poslova praćenje stanja u svom delokrugu i izrada predloga zakona i drugih propisa.

Međutim, novi ZPUP stavlja naglasak na prethodnu procenu i pripremu normativnih akata, te ne uređuje pitanja *ex post* analize, prepuštajući to sve navedenim odredbama ZSDU. Autor analize smatra da je novi ZPUP mesto gde je možda trebalo urediti i detalje u vezi sa analizom učinka već donetih zakona, posebno jer su odredbe ZSDU prilično uopštene.

Zakoni, po pravilu, ne sadrže odredbe koje bi trebalo da obezbede njihovu reviziju nakon proteka određenog perioda, odnosno odredbe o njihovom roku važenja. Dakle, zakonodavac se ne obavezuje da analizira njihove učinke na probleme koje je tim zakonima trebalo rešiti. U tom smislu, još uvek je znatno prisutan „normativni optimizam“, tj. shvatanje da će se donošenjem zakona rešiti određeni problem. Stvarnost pokazuje da je donošenje zakona stvaranje pretpostavki za početak rešavanja konkretnih problema, a ne za njihovo okončanje.⁴⁰²

³⁹⁸ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

³⁹⁹ Bundesrechnungshof (2009): Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes. Bonn (unpublished report).

⁴⁰⁰ Konzendorf, G. (2009): Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland. In: Widmer, T. et al. (eds.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS-Verlag: 27–39.

⁴⁰¹ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj.

⁴⁰² Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

Primena zakona je osnovna dužnost i pretežna delatnost organa državne uprave, odnosno drugih nosilaca javnih ovlašćenja. Evidentno je da se koreni problema u primeni zakona mogu javiti već u njegovoj pripremi. Neprimenjivanje modernih zakonodavnih tehnika povećava verovatnoću da će izostati očekivani efekti, a ponekad i potpuno neprimenjivanje zakona. Imajući u vidu da se kvalitet zakona prvenstveno procenjuje na osnovu njegovih efekata i stepena primene, a ne na osnovu kvaliteta pravnog teksta ili same činjenice usvajanja i stupanja na snagu, preduslov pravilne ocene kvaliteta jeste evidencija tih efekata.

Nepraćenje primene propisa, odnosno neutvrđivanje relevantnih činjenica, stvara uslove za *intuitivnu* regulativu, zasnovanu na osećaju problema i subjektivnom viđenju rešenja. Efekti takve regulative se potom ponovo ne evidentiraju i ne daju pouzdanu osnovu za upoređivanje s tvrdnjama o cilju propisa, čime se onemogućava i utvrđivanje odgovornosti nosilaca regulatornog ovlašćenja.

Nedostatak povratne veze u regulativnom procesu, osnovni je razlog neuspeha u ostvarivanju cilja zakona.⁴⁰³



Pored *ex ante* analize koja se sprovodi pre usvajanja zakona, neophodno je pratiti realne posledice koje nastupaju od trenutka kada je otpočela primena zakona i vršiti praćenje i ocenjivanje novih, odnosno izmenjenih i dopunjenih zakona kroz *ex post* analizu.

Ex post analiza, kao i izmene i dopune pre su uzrokovani pritiskom javnosti i problemima u sprovođenju, nego što su rezultat sistemskog pristupa. Ocena uticaja sprovođenja zakona je veoma retko obavljana.

Inače, praćenje sprovođenja i efekata zakona sprovodi ministarstvo, Generalni sekretarijat Vlade, Skupština (matični odbor) i Ustavni sud. Pri tome, matični odbori Skupštine ne raspolažu dovoljnim kapacitetima za sprovođenje kontrolne funkcije. Stalne izmene i dopune, kao i neizvesnost u vezi sa otpočinjanjem primene i eventualnim izmenama i dopunama zakona, u direktnoj su suprotnosti s principom pravne sigurnosti.⁴⁰⁴

1.6. Institucionalni okvir za moderne zakonodavne tehnike

Uredbom o Kancelariji za regulatornu reformu i analizu efekata propisa⁴⁰⁵ osnovana je ova kancelarija kao služba Vlade i propisan je njen delokrug i uređenje.

Odredbom člana 2. Uredbe utvrđeno je da Kancelarija obavlja stručne poslove za potrebe Vlade koji se odnose na sprovođenje regulatorne reforme i analizu efekata propisa koje predlažu ministarstava i posebne organizacije, što uključuje:

⁴⁰³ D. Protić, „Izazov unapređenja kvaliteta nacionalnog zakonodavstva“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 3/2009.

⁴⁰⁴ O uspostavljanju mehanizma za praćenje efekata primene propisa, *ex post* analizi efekata, videti M. Prokopijević, *o. c.*, str. 27, Beograd, 2011.

⁴⁰⁵ Uredba o Kancelariji za regulatornu reformu i analizu efekata propisa („Službeni glasnik RS“, broj 89/10).

- 1) davanje prethodnog mišljenja na zahtev predlagača propisa o potrebi sprovođenja analize efekata, o analizi efekata propisa namenjenoj javnoj raspravi i o potpunosti sadržaja priložene analiza efekata;
- 2) pomoć predlagačima propisa pri uspostavljanju mehanizma za praćenje i analizu efekata propisa tokom njihove primene;
- 3) prikupljanje i obradu inicijativa privrednih subjekata, drugih pravnih lica i građana za izmenu neefikasnih propisa na republičkom nivou;
- 4) podnošenje inicijative nadležnim predlagačima propisa za izmenu neefikasnih propisa;
- 5) učešće u organizovanju obuke državnih službenika koji rade na poslovima koji su povezani sa analizom efekata propisa;
- 6) obavljanje poslova vezanih za praćenje i analizu institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za sprovođenje regulatorne reforme;
- 7) uspostavljanje i održavanje internet strane radi potpune dostupnosti informacija o radu Kancelarije i omogućavanja aktivnog učešća privrednih subjekata i građana u regulatornoj reformi;
- 8) promotivne aktivnosti za sprovođenje regulatorne reforme na republičkom i lokalnom nivou i druge poslove utvrđene zakonom i aktom Vlade.

Kancelariju vodi direktor Kancelarije koga postavlja Vlada na pet godina, na predlog predsednika Vlade. Direktor Kancelarije odgovoran je Vladi i predsedniku Vlade. Direktor Kancelarije je državni službenik na položaju.

U **Nemačkoj** je usvojen „Zakon o osnivanju Nacionalnog saveta za regulatornu kontrolu“, čiji su glavni aspekti reformskog programa, pored ostalog:

- Savet za regulatornu kontrolu je, kao nezavisno telo za kritički pregled i pružanje saveta, redovno uključen u zakonodavnu proceduru;
- stvaranje institucionalne strukture s koordinatorom Savezne vlade za smanjenje birokratije i bolje propise u kabinetu kancelara na njenom čelu.

Savet za regulatornu kontrolu je telo koje nadzire administrativna opterećenja i obezbeđuje usaglašenost s modelom standardnog troška. To je nezavisno savetodavno i kontrolno telo koje pomaže savezним organima u smanjivanju i izbegavanju nepotrebne birokratije.⁴⁰⁶

Ministarstva su dužna da prosleđuju predloge zakona Savetu, uključujući obračunavanje administrativnih opterećenja. Jedinstveni pravilnik o radu propisuje da ministarstva, u okviru analize efekata, moraju proceniti administrativna opterećenja na osnovu Modela standardnog troška i da Savet mora biti uključen u zakonodavni proces istovremeno kad i druga ministarstva. U načelu, evaluacija koju vrši savet obuhvata tri glavna pitanja:

- Da li su očekivani administrativni troškovi – koji proističu iz obaveza informisanja
- kvantifikovani i opisani na sveobuhvatan način?

⁴⁰⁶ Na predlog kancelara i uz saglasnost ostalih članova Savezne vlade, savezni predsednik imenuje osam članova saveta. Počasni članovi saveta bi trebalo da imaju iskustva u oblastima ekonomije, politike, nauke, pravosuđa ili državne uprave. Njihov mandat traje pet godina.

- Da li su učinjeni odgovarajući napor radi razmatranja alternativa koje bi mogle iziskivati manje administrativne troškove?
- Da li je odabrana alternativa s najmanjim opterećenjem u skladu s nameravanim ciljem propisa?

Savet nema mogućnost veta. Njegovi komentari se šalju Vladi i kasnije – u okviru nacрта zakona – Parlamentu, kada postaju javni.

Zajedno sa imenovanjem Saveta za regulatornu kontrolu nominuje se koordinator Savezne vlade – državni ministar iz Vlade. Koordinator predseđava Odborom državnih sekretara za smanjenje birokratije i odgovoran je za upravljanje celokupnim procesom implementacije Modela standardnog troška. Štaviše, „jedinica za bolju regulativu“ uspostavlja se u kabinetu kancelara i čini je osoblje iz ministarstava.⁴⁰⁷

Da bi se uskladili evropski i nacionalni ciljevi, Vlada **Slovenije** donela je odluku o imenovanju stalne međuresorne radne grupe za pripremu boljih propisa i otklanjanje administrativnih prepreka koju sačinjavaju Strateški savet (članovi su državni sekretari ministarstva nadležnog za državnu upravu, Ministarstva ekonomije, Ministarstva nadležnog za razvoj i Kancelarije za makroekonomske analize i razvoj, te vladine službe za razvoj), koordinaciono usmerivačke grupe (članovi su predstavnici svih ministarstava, Generalnog sekretarijata i nekih vladinih službi) i po potrebi *ad hoc* radne grupe za izvođenje određenih projekata.⁴⁰⁸

Primarni zadaci stalne međuresorske radne grupe jesu uvođenje principa pripreme boljih propisa (ocenjivanje efekata propisa, saradnja javnosti u pripremi predloga propisa, pojednostavljivanje zakonodavstva i otklanjanje administrativnih opterećenja) u funkcionisanje državne uprave, koordinacija ovih principa u ministarstvima i službama Vlade, te njihovo konkretno sprovođenje. U tu svrhu osnovana je i Koordinaciono-usmerivačka grupa za pripremu boljih propisa i otklanjanje administrativnih prepreka.

U fazi pripreme Predloga rezolucije i Predloga izmena i dopuna Poslovnika Vlade, proučeno je važeće uređenje pripreme propisa i iskustva njegovog sprovođenja. Proučena su i shodno tome ugrađena i rešenja, koja proizlaze iz dokumenata EU, OECD-a i drugih organizacija, pri čemu je bilo nužno uzeti u obzir slovenačko stanje, potrebe i mogućnosti doslednog sprovođenja, da ne bi ostali „mrtvo slovo na papiru“. Predstavnici OECD-a predložili su formiranje nove nadzorne institucije – nezavisne agencije koja bi proučavala i kontrolisala propise i ocenjivala primerenost normativnog uređenja, analizu efekata na određenim područjima, koje propis treba da ima. Za slovenačke uslove takav predlog bio je neizvodiv imajući u obzir i kadrovske potencijale i materijalne resurse. Ograničen broj primernih stručnjaka (posebno u određenim resorima), mogao bi još da se smanji potencijalnim odlaskom u predloženu agenciju (gde su materijalni i tehnički uslovi obično bolji nego u državnoj upravi). Tako bi se uspostavila kontrola, koja ne bi imala koga da kontroliše. Drugačije rečeno, ako ministarstva koja su po Ustavu nadležna i odgovorna za stanje na svom području, kao glavni pripremaoci propisa, nemaju odgovarajući kadar ni materijalna sredstva za njihovo nagrađivanje, onda ni propisi ne mogu biti dobro pripremljeni i nema potrebe da to utvrđuje nezavisna agencija.

Stoga nije prihvaćen predlog predstavnika OECD-a. Umesto toga, prihvaćena su rešenja kojima se zaoštrava odgovornost i predviđa detaljnija uloga resornih ministarstava prilikom

⁴⁰⁷ Upporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj.

⁴⁰⁸ Članovi mogu da budu iz Koordinaciono-usmerivačke grupe ili spoljni saradnici sa fakulteta, instituta i slično.

analize efekata propisa na pojedinim područjima, ojačava se saradnja nevladinih organizacija, te stručne i druge zainteresovane javnosti. Za pripremu i sprovođenje predloga propisa koji je prvenstveno u javnom interesu, odgovorno je isključivo ministarstvo, odnosno pojedini ministar. Za potrebe pripreme predloga propisa može se pod okriljem nadležnog ministarstva obrazovati radna grupa, sastavljena najviše od službenika tog i drugih ministarstva i službi Vlade, na koje se predlog zakona odnosi, te po potrebi i spoljnjih stručnjaka i ciljne javnosti za pojedina rešenja. Takav način rada obezbeđuje aktivnu ulogu i odgovornost ministarstva prilikom pripreme predloga propisa zajedno s podzakonskim propisima, te sprovođenje usvojenog propisa.⁴⁰⁹

U institucionalnom smislu, sistem procene učinaka propisa u **Hrvatskoj** počiva na tri glavne karike. To su:

- Ured za zakonodavstvo Vlade je krovno telo u procesu. Ured je nadležan za: 1) koordinaciju i izradu dokumenata procene efekata propisa;⁴¹⁰ 2) davanje saglasnosti na predlog iskaza; 3) obavljanje poslova stručnog osposobljavanja i usavršavanja u području procene učinaka propisa i području izrade propisa; 4) davanje mišljenja i izradu potrebnih akata, radi postizanja pravne i pojmovne koherentnosti zakonodavstva; 5) davanje mišljenja i izradu potrebnih akata, radi pravnog i pojmovnog usaglašavanja zakonodavstva sa standardima Evropske unije; 6) izradu nomotehničkih smernica kao podloge za izradu pravnih propisa. Pored toga, Ured obavlja i druge poslove u vezi sa sistemom praćenja učinaka propisa. Navedene funkcije Ureda posebno su istaknute nakon donošenja i stupanja na snagu ZPUP, te donošenja Uredbe o Uredu za zakonodavstvo koja je stupila na snagu krajem februara 2012. godine. To je u formalnopravnom smislu značilo prelazak na moderniji sistem procene učinaka propisa.
- Stručni nosioci izrade propisa – upravni organi koji su ovlašćeni da predlažu Vladi donošenje određenog akta. Zadatak stručnog nosioca je da unutar svoje organizacione strukture obezbedi potreban koordinacioni i personalni kapacitet za sprovođenje procene efekata propisa. U tom smislu, stručni nosioci dužni su da imenuju lice – koordinatora poslova u vezi sa sprovođenjem postupka procene učinaka propisa, odnosno da osnuju unutrašnju organizacionu jedinicu za taj posao.
- Nadležna tela – reč je o upravnim organima nadležnim za poslove zdravstva i socijalne zaštite, zaštite životne sredine, privrede i finansija. Njihova uloga u zakonodavnom procesu jeste davanje mišljenja o uticaju predloženih propisa na socijalne aspekte, efekte na životnu sredinu, privredu i državni budžet.⁴¹¹

2. Preporuke

U skladu s preporukama iz prvog poglavlja da Narodna skupština, odnosno Vlada, treba da usvoje strateške dokumente (rezoluciju odnosno strategiju), posebnu pažnju

⁴⁰⁹ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji

⁴¹⁰ Ti dokumentni su: Strategija procene učinaka propisa, Akcioni plan i Izveštaj o sprovođenju procene učinaka propisa.

⁴¹¹ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

u ovim dokumentima trebalo bi posvetiti modernim zakonodavnim tehnikama uz uvažavanje najboljih svetskih rešenja (praksi), ali i nacionalnih potreba i mogućnosti.

2.1. Jedinствена metodološka pravila

- 1) Iako su se pojmovnici zakona pokazali korisnim, u definicijama ne bi trebalo da budu materijalne odredbe – uslovi pod kojima je nešto (ne)dopušteno.
- 2) Zbog pravne sigurnosti, trebalo bi nastojati da se obezbedi da svi termini imaju jedinstveno značenje ne samo unutar istog zakona već i celog pravnog sistema.
- 3) Trebalo bi razmotriti da li postoji drugi način da se obezbedi rodna ravnopravnost u terminologiji, a da to ne opterećuje tekstove propisa.⁴¹² U Jedinственим методолошким pravilima trebalo bi dodati odredbu kojom se precizira da izrazi u propisima koji su upotrebljeni u muškom rodu na odgovarajući način predstavljaju i drugi rod (ženski, odnosno srednji). Takođe, neophodno je obezbediti ne samo jezičku nego i suštinsku rodnu ravnopravnost, u smislu analize posledica propisa na različite polove.⁴¹³
- 4) Da bi se obezbedila usaglašenost propisa u pravnom sistemu, posebni zakoni treba da se drže propisanog minimuma i maksimuma u pogledu visine (prekršajnih) sankcija propisanih opštim zakonom koji uređuje materiju prekršaja.
- 5) Zbog veće preglednosti i lakšeg korišćenja zakona, članovi treba da imaju manji broj stavova (npr. do 3). Izuzetno, osim članova brojevima je moguće obeležavati i stavove kod kodifikacija koje se donose na duži rok. S druge strane, ne treba odbaciti mišljenje koje ukazuje na to da je obeležavanje stavova vrlo praktično za primenu zakona, pa i za same izmene i dopune zakona, te da nije jasno kakve bi to probleme uzrokovalo. Takođe, potonji model predstavlja praksu u mnogim zemljama.
- 6) Obezbediti da usvajanje novog zakona ne remeti sklad pravnog sistema. U tom smislu, neophodno je sagledati odredbe drugih zakona⁴¹⁴ koje treba ukinuti, izmeniti ili dopuniti. Pored ovlašćenja da se izuzetno, odredbama jednog propisa može utvrditi prestanak važenja pojedinih odredaba drugog propisa,⁴¹⁵ radi obezbeđenja usklađenosti propisa, trebalo bi istovremeno predlagati i neophodne izmene i dopune povezanih zakona.
- 7) Obrazloženje zakona treba:
 - a) da ukazuje na suštinu, cilj, ideju norme, da jasno objasni razloge za uvođenje nekog rešenja i razloge zbog kojih je neko pitanje regulisano na određeni način;⁴¹⁶

⁴¹² Prema odredbi člana 43. Jedinствених методолошких pravila za izradu propisa izrazi se upotrebljavaju u muškom rodu, osim ako priroda stvari ne zahteva drugačije.

⁴¹³ Izveštaj sa studijskog boravka u Berlinu, jun 2012. godine.

⁴¹⁴ Iz delokruga predlagača ili u koordinaciji sa drugim organima.

⁴¹⁵ Odredba člana 48. stav 2. Jedinствених методолошких pravila za izradu propisa.

⁴¹⁶ Umesto da se prepričavaju članovi zakona.

- b) dopuniti osvrtnom na strateške akte Skupštine i Vlade;
 - c) da daje konkretnija objašnjenja u odnosu na obaveze koje proističu iz pravnih tekovina EU;⁴¹⁷
 - d) da izričito navede da se predlaže davanje diskrecionih ovlašćenja, jer je to mogući izvor korupcije;
 - e) da ukaže na način na koji je obezbeđena javnost u toku izrade i usvajanja zakona;
 - f) da precizira vremenski raspon u kome se posmatraju troškovi sprovođenja.
- 8) Stručno usavršavanje u vezi s primenom (jedinствених) metodoloških pravila, zbog svog velikog značaja, treba da bude obuhvaćeno stručnim usavršavanjem u oblasti normativnih poslova.
 - 9) Treba obezbediti pouzdane kontrolne mehanizme za doslednu primenu metodoloških pravila za izradu zakona i podzakonskih propisa.

2.2. Analiza efekata propisa

- 1) Trebalo bi unaprediti praksu procene uticaja i u pogledu utvrđivanja politike i u pogledu izrade zakona, odnosno propisa. To se odnosi na izbor instrumenata, proveru njihovih efekata, i to ne samo u pogledu administrativnih i ekonomskih troškova, već i u pogledu ukupnih društvenih troškova, kao i ukupnih koristi.
- 2) Kontrolu poštovanja načela dobre regulatorne prakse trebalo bi da sprovede sve nadležne instance, u skladu sa svojim nadležnostima u zakonodavnom procesu.
- 3) Transparentnost planova regulatornih aktivnosti preduslov je pravne sigurnosti, jer pravnim i fizičkim licima obezbeđuje predvidivost promena pravnog okvira i njihovo blagovremeno prilagođavanje. Takođe, blagovremena i precizna informacija o propisima koji će se pripremati i rokovima za njihovo donošenje, pretpostavka su sistemskog poboljšanja kvaliteta propisa.⁴¹⁸ Dugoročniji planovi regulatornih aktivnosti dostupni javnosti, trebalo bi da omogućе koordiniranje regulatornih odluka, planiranje javnih rasprava i efikasniju izradu analize efekata propisa. Ipak, promenjene okolnosti zahtevaju uspostavljanje ravnoteže između planiranja i potreba konkretnih okolnosti.⁴¹⁹
- 4) Poslovnik Skupštine trebalo bi da reguliše način na koji bi i drugi zakoni ispunjavali uslove AEP, ako ovlašćeni predlagač zakona nije Vlada. U vezi

⁴¹⁷ Naime, često se navodi da je nešto obavezno uraditi u skladu sa propisima EU, za šta ne postoji osnov u pravnim tekovinama EU.

⁴¹⁸ Naime, to je preduslov da regulatorna tela usklade svoje aktivnosti i da potencijalni učesnici u javnoj raspravi blagovremeno pripreme kvalitetne predloge i sugestije u pogledu izmene propisa.

⁴¹⁹ Nacionalni program integracije doprinosi prevazilaženju tog problema. Takođe, poboljšanje modela strateškog planiranja umanjilo bi postojeće probleme u ovoj oblasti. Baze podataka treba da postanu potpune i ažurne.

sa amandmanima, treba predvideti kriterijume kada je neophodno sprovesti AEP.

- 5) Obavezna AEP treba da bude sveobuhvatna. U tom smislu treba precizirati odredbe člana 40. Poslovnika Vlade da se AEP odnosi na sve nove zakone, a što pre i na podzakonske opšte akte.⁴²⁰ Ako predlagač ne sprovodi AEP za određeni propis, on treba da priloži obrazloženje. Takođe, neophodno je odrediti kriterijume za sprovođenje celovite ili delimične AEP. AEP treba da se odvija simultano s procesom pripreme zakona (preliminarne verzije zakona), a ne na kraju ovog procesa.
- 6) Predlagači propisa bi trebalo da daju izjavu o usklađenosti pripremljene analize s propisanom metodologijom, čime bi se stvorio osnov da se, u slučaju neostvarivanja predviđenih efekata, zatraži nova analiza ili da se traži trenutna izmena propisa.⁴²¹
- 7) Izveštaj o AEP treba da bude koncizniji i da se usmeri na ključne posledice, kako bi članovi Vlade, odnosno poslanici imali mogućnost da ih sagledaju i da aktivno učestvuju u raspravi o predloženim rešenjima.⁴²² Neophodno je dati uputstvo za pisanje obrazloženja, koje mora da sadrži smisao određene norme, a ne njeno prepričavanje. Za svaki zakon bi trebalo navesti da li se uvode dodatne dažbine, koje su i kakav je njihov efekat?⁴²³
- 8) U novoj Strategiji ne bi smeli da se podižu standardi i metodologija AEP preko granice realnosti. Neophodno je uvesti nove metode prilagođene predmetu analize.⁴²⁴
- 9) Kod podzakonskih akata trebalo bi ocenjivati samo generalni uticaj, a ne i konkretne odredbe.
- 10) Mišljenja Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa su negativna, pozitivna ili uslovno pozitivna, ali nisu obavezujuća. Međutim, već samo davanje mišljenja je važno radi povećanja odgovornosti.
- 11) Treba uključiti znanja i veštine izvan ministarstava (relevantni instituti, NVO). Privredna komora bi mogla da pruži odgovarajući doprinos AEP u pogledu propisa koji utiču na privredu, a naročito na mala i srednja preduzeća. Pri angažovanju eksperata neophodno je formulisati prava pitanja.
- 12) AEP je samo deo šire celine analitičke obrade materije koja se uređuje jednim propisom. Naime, treba prikupiti, celovito i pouzdano sagledati relevantne činjenice, a posebno podatke iz odgovarajuće oblasti. Na osnovu pouzdano utvrđenog postojećeg stanja, moguće je bolje definisati probleme, utvrditi procenu potreba za regulatornom intervencijom, razmotriti

⁴²⁰ U vezi sa AEP podzakonskih opštih akta postoje otpori.

⁴²¹ Pošto nije predviđena *ex post* analiza, na ovaj način bi se obezbedila odgovornost – Kancelarija sada vrši *ex ante* analizu kontrole kvaliteta.

⁴²² Stoga bi trebalo sačinuti užu i širu verziju AEP.

⁴²³ Primer je naknada za vode i šume koja nije bila prava naknada, za one koji koriste vodu i šumu, već horizontalni porez na pravna lica.

⁴²⁴ Tako npr. potrebna je fleksibilnost u oblasti ljudskih prava.

prikaz relevantnih činjenica i podataka, izvršiti formulaciju odgovarajućih međunarodnih standarda (naročito komunitarnog prava), odnosno relevantnih propisa, dati prikaz najbolje prakse u izvesnom obliku uporedne analize, sprovesti konkretizaciju mogućih regulativnih rešenja (alternativne), argumentovati razloge za svaku alternativu.

Stručna osnova služi za preciziranje predloga i razloga za novine u propisu i čini poligon za stručnu i javnu raspravu i to u ranoj fazi pripreme propisa.⁴²⁵

Stručna osnova može da sadrži i elemente budućeg obrazloženja zakona, kao i pravilno sagledavanje mogućih posledica donošenja zakona i blagovremeno uočavanje problema ili prepreka za njegovu primenu.⁴²⁶

- 13) Stručno usavršavanje za AEP, preduslov je kvalitetnih propisa koji su jasni, razumljivi, proizvode neto pozitivne efekte i sprovodivi su u realnosti.⁴²⁷ Pošto sve brži razvoj i diferencijacija pojedinih oblasti povećavaju potrebu za specijalizacijom znanja i veština, trebalo bi (prvenstveno) da stručnjaci budu locirani u resornim ministarstvima.⁴²⁸ S druge strane, nadležno centralno telo, odnosno organ⁴²⁹ trebalo bi da ima prvenstveno koordinirajuću ulogu, da ukazuje na moguće propuste u sadržaju, obimu ili metodi AEP i da doprinese da službenici koji se bave ovim poslovima u ministarstvima što pre ojačaju i osamostale se.
- 14) Sprovodivost propisa i proizvodnje nameranih posledica značajno je ne samo s aspekta unutrašnjeg pravnog sistema, nego i u pogledu poštovanja obaveza koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, usklađivanja normi domaćeg pravnog sistema s pravnim tekovinama Evropske unije, odnosno iz ugla poštovanja obaveza preuzetih iz drugih međunarodnih ugovora. U vezi s tim, veliki značaj imaju prelazne i završne odredbe zakona i drugih propisa, koje bi trebalo da obezbede realno sagledavanje trenutnih resursa, kao i potrebe i mogućnosti u narednim periodima. Na taj način se obezbeđuje konstantna sprovodivost propisa, ali i dugoročna pravna izvesnost za sve subjekte na koje se propisi primenjuju.

⁴²⁵ Time se obezbeđuje bolje razumevanje utvrđenih regulativnih rešenja za sve učesnike u postupku izrade propisa, daje mogućnost adekvatne argumentacije kako u pogledu prihvaćenih, tako u pogledu odbačenih ideja i rešenja, omogućava blagovremeno i pravilno informisanje stručne, relevantne i šire javnosti u vezi sa značajem novog zakona i pojedinim konkretnim rešenjima, u sklopu javne rasprave, odnosno podizanja svesti javnosti o značaju i domašaju tog zakona.

⁴²⁶ D. Protić, „Izazov unapređenja kvaliteta nacionalnog zakonodavstva“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 3/2009.

⁴²⁷ O značaju i karakteristikama analize efekata propisa detaljnije D. Milovanović, „Public Administration Reform and Regulatory Impact Analysis“, Chapter 3 in Part 1: „Systemic Aspects of Public Administration Development in South East Europe“, in *Book Trends in Development of Public Administration of Public Administration Development in South East Europe*, University of Ljubljana, Faculty of Administration and NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe), Slovenia, 2007, pp. 62–77.

⁴²⁸ Naime, reč je o organima koji su po Zakonu o državnoj upravi odgovorni za praćenje stanja u odgovarajućim oblastima i za učestvovanje u oblikovanju politike Vlade.

⁴²⁹ Donedavno Savet za regulatornu reformu, a sada Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa sa statusom službe Vlade.

2.3. Propisi sa ograničenim rokom važenja i praćenje primene zakona

- 1) Trebalo bi razmotriti mogućnost uvođenja tzv. klauzule „zalazećeg sunca“, gde postoji obaveza predlagača da obrazloži razloge zbog kojih bi neki zakon trebalo da se primenjuje i nakon isteka roka koji je predviđen za njegovu primenu. Narodna skupština bi kod takvih zakona trebalo da donese odluku o produženju primene zakona; u suprotnom, prestaje dejstvo tog zakona.
- 2) Sprovođenje AEP tokom izrade propisa garantuje poboljšanje kvaliteta propisa. Međutim, propise je neophodno preispitivati i tokom primene, kako bi se utvrdilo da li oni proizvode očekivane efekte. Zato u izveštaju o sprovedenoj AEP treba jasno definisati pokazatelje na osnovu kojih će regulatorno telo pratiti efekte primene propisa, kao i način na koji će prikupljati podatke, formirati pokazatelje i obavestavati javnost o primeni propisa. Na osnovu praćenja pokazatelja moguće je oceniti primenu i, po potrebi, podnositi inicijativu za izmenu propisa ako se utvrdi da su efekti nezadovoljavajući.
- 3) Obavezu praćenja efekata propisa i preispitivanja potrebe za njegovom izmenom ima regulatorno telo u čijoj je nadležnosti izrada nacрта izmene tog propisa. U tom smislu regulatorna tela bi trebalo da u okviru sistematizacije predvide organizacioni deo koji je zadužen za prikupljanje podataka i kontrolu efekata propisa tokom njihove primene. Takođe, treba dalje jačati kontrolne funkcije Skupštine. U vezi sa ovom preporukom neophodno je imati u vidu da ona iziskuje povećanje broja zaposlenih i dodatna finansijska sredstva.
- 4) Evidencija relevantnih podataka može da predstavlja primarni instrument u funkciji unapređenja praćenja i primene pozitivnih propisa. Noviji zakoni većine evropskih zemalja, u mnogim oblastima predviđaju javne registre. Obezbeđivanje pouzdanih podataka, koji se mogu ekonomično prikupljati i obrađivati, odnosno koji su podobni za informatičku obradu, predstavlja preduslov za analizu stanja, uočavanje i definiciju problema, odnosno povratnu informaciju u pogledu efekata propisa, kao preduslova za eventualnu novu, regulativnu intervenciju.
- 5) Monitoring je instrument koji se u novije vreme javlja u praksi praćenja primene zakona, i koji može da pruži celovitu sliku, imajući u vidu da se ostvaruje kontinuiranom evidencijom efekata određenog propisa, na osnovu standardizovanih i kvantifikovanih parametara i preko posebno obučених službenih lica. Pretpostavke za primenu ovog instrumenta su organizacione prirode ali i povezane sa samom pripremom propisa, s obzirom na to da parametre uspeha treba blagovremeno definisati, standardizovati i na odgovarajući način formulisati u samom tekstu propisa.
- 6) Redovno i periodično izveštavanje, u obliku i na način koji je podoban za efikasan rad nadležne institucije, trebalo bi da pruži dovoljno informacija, na kojima se može evaluirati efekat primene propisa i zasnivati odluka o potrebi i načinu promene regulative.⁴³⁰

⁴³⁰ D. Protić, „Izazov unapređenja kvaliteta nacionalnog zakonodavstva“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 3/2009.

3. Perspektive razvoja regulatornog sistema i standardi kojima bi trebalo težiti

U okviru zaključaka i preporuka Ministarstva za pravosuđe i državnu upravu **Slovenije** o ispunjavanju Rezolucije o normativnoj aktivnosti ukazano je na to da dosadašnja iskustva pokazuju da je uvođenje sveopšte obaveze procene uticaja bez prelaznog perioda previše ambiciozan projekat. Stoga se predlaže njeno postepeno uvođenje tako što se na početku, u postupku pripreme plana rada Vlade, određuje po jedan ili nekoliko zakona (drugi primereni propis ili strategija) za resor za koji mora da se izvrši procena, a treba da je prati i vodi nadležni organ. Za vršenje procene moraju unapred da budu na raspolaganju svi instrumenti (metodologije) koji bi se na taj način isprobali i, po potrebi, dopunili odnosno izmenili i koji ne mogu istovremeno da se pripremaju. U pilot projekat treba da budu uključeni sistemski propisi koji se usvajaju po redovnom postupku i predstavljaju veći zahvat ili potpuno novo uređenje oblasti. Sistem treba proveriti i obezbediti kvalitetnu obuku izvođača.⁴³¹

Regulatorni sistem zemlje kao skup javnih politika, pravnih instrumenata, procesa i institucija koji uspostavlja pravna ograničenja za ponašanje fizičkih i pravnih lica varira u zemljama i sektorima. Razvijanje modernog regulatornog sistema nije ni jednostavno ni brzo.

Instrument deregulacije, kao podskupa regulatorne reforme – „giljotina“ – koristi se da bi se s vrha započela reforma kroz ukidanje ili pojednostavljenje važećih propisa i postavile osnove za kontinuirano unapređenje budućeg načina regulisanja odnosa. Ona je projektovana za države koje brzo sprovedu proces tranzicije ka tržišnom modelu.⁴³²

U Srbiji je u početku, od modernih zakonodavnih tehnika, najveća pažnja bila posvećena tzv. giljotini. Pored toga, primarni predmet pažnje dosadašnje regulatorne reforme bili su troškovi privrede, a ne ukupne koristi i troškovi celokupnog društva s privrednog, socijalnog i ekološkog aspekta.⁴³³

Iako postoji gledište da je oslobađanje funkcionisanja dejstva slobodnog tržišta ključno za regulatornu reformu, brojni su primeri da za pojedina pitanja i situacije, tržište nije moglo da pruži adekvatan odgovor. U tom smislu, obezbeđenje međusobno uslovljenih aspekata javnog interesa, kao što su ekonomski rast, zaštita životne sredine, zdravlje i bezbednost građana i sl., u uslovima ograničenih resursa, zahteva sistemski pristup i optimalno uravnoteženu kombinaciju i dejstva regulacije i zakonitosti tržišta, u određenom periodu i na određenom području.

⁴³¹ Uppedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

⁴³² S. Jacobs with I. Astrakhan, *Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries*, Revised 10 January 2006, pp. 4–5. Pri tome je broj ukinutih regulatornih instrumenata slab predstavnik troškova, jer države mogu lako ukloniti trivijalne propise bez velikog uticaja na nivoe troškova. Stoga se mora obratiti pažnja na ukidanje značajnih propisa sa značajnim implikacijama na troškove i tražioce rente.

⁴³³ Detaljnije o tome, D. Milovanović, „Reforma javne uprave i analiza uticaja regulative“, *Pravo i kulturne razlike, Pravni život*, tom I, br. 9, Beograd, 2006.

U vezi s tim dosadašnja iskustva pokazuju da strategija regulatorne reforme koja se fokusira samo na mere liberalizacije, pojednostavljenja, i deregulacije, može proizvesti izvesne trenutne rezultate koji mogu biti politički zadovoljavajući, ali sa ograničenim vremenom trajanja, jer birokratija koja postupa po starim navikama i podsticajima, lako može da preokrene postignute rezultate. Stoga je pomeranje moderne regulatorne uloge države program „dobrog upravljanja“, a ne uski program „deregulacije“. Regulatorna reforma je višedimenzionalna strategija koja uključuje deregulaciju, reregulaciju, pojednostavljenje i izgradnju institucija (uključujući reforme javnog sektora).

Održiva regulatorna reforma mora biti deo šireg programa makroekonomskih, mikroekonomskih promena i promena upravljanja. Ona prevazilazi javne politike i formalne pravne instrumente, jer su uloga i stil regulative u društvu duboko usađeni u tradiciju, kapacitete, interese i organizaciju vlasti. Stoga se ona širi od prikupljanja postojećih pravnih instrumenata u institucije, procese, kapacitete države i, čak dalje, u institucije pravne države i promenjeni odnos između države, tržišta i društva.

Problemi:

Nedovoljno razvijeni međuinstitucionalni mehanizmi i pravila saradnje

Nepotpuno sprovođenje utvrđenih pravila u praksi

Nedovoljna koordinacija ministarstava naročito u vezi s davanjem mišljenja

Status i uloga Generalnog sekretarijata u strateškom planiranju i u pripremi Plana rada Vlade, nadzoru nad podnošenjem nacрта zakona i realizacijom planova rada organa državne uprave

Pojedine neodgovarajuće odredbe ili praksa u odnosima Narodne skupštine i Vlade u vezi s hitnim postupkom, kod amandmana i nadzora

Neregulisana pojedina pitanja u odnosima Vlade i Narodne skupštine s drugim predlagačima, predsednikom Republike i Ustavnim sudom

Nedovoljno vreme za obezbeđenje kvalitetne saradnje i koordinacije

Preporuke:

Preispitati, izmeniti i dopuniti postojeća pravila saradnje i koordinacije

Uvesti mehanizame za unapređenje saradnje i koordinacije

Ojačati Generalni sekretarijat, sistematizovati radna mesta za strateško planiranje i zaposliti iskusne stručnjake

Obezbediti povezivanje Generalnog sekretarijata i KEI na planu informacionog sistema

Poboljšati kvalitet zakonodavnog plana i pravovremeno obavestiti relevantne organe

Formirati međuresorne grupe koje obezbeđuju učešće svih relevantnih organa

Unaprediti proces konsultacija s autonomnom pokrajinom i lokalnom samoupravnom u zakonodavnom procesu

Preispitati vrstu i obim nadležnosti Ustavnog suda, kako bi po službenoj dužnosti mogao da pokreće ocenu ustavnosti i zakonitosti, i poveća efikasnost svoga rada

Obezbediti stručno usavršavanje u oblasti saradnje i koordinacije



Legenda



Rezultati istraživanja prakse zakonodavnog procesa u Srbiji

Uporedne analize zakonodavnih procesa u Nemačkoj, Sloveniji i Hrvatskoj.

Poglavlje 4. **Međuinstitucionalni odnosi i koordinacija**

Rezime

Povoljan pravni i regulatorni ambijent podrazumeva postojanje odgovarajućeg institucionalnog okvira za sprovođenje zakonodavnog procesa u okviru koga se uspostavljaju brojni složeni odnosi između državnih organa, odnosno decentralizovanih organa, organizacija i agencija. Krug i vrsta odnosa i koordinacije između učesnika, zavise od modela sistema vlasti, statusa, uloge i nadležnosti konkretnog organa, odnosno organizacije, stepena (de)centralizacije, kao i od faze zakonodavnog postupka.

Kvalitet zakonodavnog postupka i propisa, u znatnoj meri zavisi od načina pravnog uređenja međuinstitucionalnih odnosa i koordinacije, ali i od stepena sprovođenja propisanih normi u praksi. U zakonodavnom postupku trebalo bi da se obezbedi značajan uticaj demokratski izabranog organa, prevazilaženje problema koji proističu iz resornog principa, skladno sprovođenje propisa i realizacija kontrolnih mehanizama pravne države.

U dosadašnjoj zakonodavnoj praksi uočeni su brojni problemi u međuinstitucionalnim odnosima i koordinaciji, koji se uglavnom odnose na nedovoljno razvijene mehanizme i pravila saradnje između učesnika u zakonodavnom procesu.

U okviru ovog poglavlja posebno su sagledani odnosi učesnika u zakonodavnom procesu koji na njega utiču na direktan ili indirektan način. Reč je o odnosima: Narodne skupštine, Vlade i organa državne uprave s predsednikom Republike; Narodne skupštine i Vlade; Narodne skupštine i organa državne uprave, drugih državnih organa, organizacija i tela; Vlade i organa državne uprave; kao i međusobni odnosi organa državne uprave. Isto tako, razmotreni su odnosi Zaštitnika građana kao nezavisnog i samostalnog organa s Narodnom skupštinom i drugim organima.

Takođe, analizom su obuhvaćeni i odnosi republičkih organa sa organima autonomne pokrajine, odnosi republičkih organa i organa teritorijalne autonomije sa organima jedinica lokalne samouprave, kao i međusobni odnosi organa jedinica lokalne samouprave.

S obzirom na to da Narodna banka Srbije ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti predstavljen je i njen odnos sa Narodnom skupštinom, Vladom i državnim organima i organizacijama.

Konačno, detaljno je sagledan odnos Ustavnog suda sa Narodnom skupštinom, državnim i drugim organima i organizacijama, kao i postupci pred Ustavnim sudom u vezi sa zakonodavnim procesom.

Nakon analize pravnog okvira i prakse u Republici Srbiji, kao i uporedne analize predložen je niz konkretnih mera/rešenja za unapređenje međuinstitucionalnih odnosa i koordinacije u vezi sa zakonodavnim procesom koje se odnose na: preispitivanje postojećih pravila; uvođenje mehanizama za unapređenje saradnje i koordinacije; izmene i dopune propisa; stručno usavršavanje u ovoj oblasti.

1. Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa

1.1. Uvod

Tokom zakonodavnog postupka, uspostavljaju se brojni složeni odnosi između državnih organa, odnosno decentralizovanih organa, organizacija i agencija. Krug i vrsta odnosa i koordinacije između učesnika, zavisi od modela sistema vlasti, statusa, uloge i nadležnosti konkretnog organa, odnosno organizacije, stepena (de)centralizacije, kao i od faze zakonodavnog postupka. Kvalitet zakonodavnog postupka, a time i samog zakona (i drugog propisa), u znatnoj meri zavisi od načina na koji su međuinstitucionalni odnosi i koordinacija pravno uređeni, ali i od stepena sprovođenja propisanih normi u praksi. Naime, slično javnoj raspravi i konsultacijama, kvalitet i količina prikupljenih informacija i ideja o načinu prevazilaženja problema u određenoj oblasti, povećanje verovatnoće da će prihvaćena rešenja biti realna i sprovodiva u praksi, da će postojati sklad unutar pravnog sistema, u velikoj meri zavise od izabranog modela horizontalne i vertikalne međuinstitucionalne saradnje unutar države, odnosno javnog sektora. U zakonodavnom postupku trebalo bi da se obezbedi značajan uticaj demokratski izabranog organa, prevazilaženje problema koji proističu iz resornog principa (radi utvrđivanja usklađenih javnih politika, odnosno propisa), skladno sprovođenje propisa i realizacija kontrolnih mehanizama pravne države.



U praksi su uočeni sledeći problemi u međuinstitucionalnim odnosima i koordinaciji:

- 1) Nedovoljno razvijeni mehanizmi i pravila saradnje između organa državne uprave, međusobno i s drugim organima i službama, i sukob nadležnosti u postupku pripreme zakona i drugih propisa. Ključni problemi odnose se na:
 - koordinaciju resornih ministarstava, naročito u postupku davanja mišljenja;
 - status Generalnog sekretarijata i njegovu ulogu u procesu strateškog planiranja i pripreme plana rada Vlade, nadzor nad ispunjenjem uslova za

- podnošenje nacrtu zakona i nadzor nad realizacijom planova rada organa državne uprave;
 - status i nadležnosti Sekretarijata za zakonodavstvo u zakonodavnom procesu, odnosno potrebu preciznijeg uređivanja saradnje s Kancelarijom za evropske integracije i Kancelarijom za regulatornu reformu i analizu efekata propisa;
 - koordinaciju uloga Kancelarije za evropske integracije u postizanju konsenzusa, i u postupku davanja mišljenja o usklađenosti nacrtu zakona sa zakonodavstvom EU;
 - status i nadležnosti Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa.
- 2) Nedovoljno razvijeni mehanizmi/pravila saradnje/odnosa između Narodne skupštine i Vlade, odnosno organa državne uprave u postupku donošenja i sprovođenja zakona:
- u redovnom postupku;
 - u hitnom postupku;
 - povodom amandmana;
 - prilikom kontrole nad sprovođenjem zakona.
- 3) Nedovoljno razvijeni mehanizmi/pravila saradnje Vlade i Narodne skupštine s drugim nadležnim državnim institucijama. Ključni problemi odnose se na:
- ovlašćenja predsednika Republike u vezi s proglašenjem zakona;
 - odnose sa Zaštitnikom građana u vezi sa zakonom koji je predložila Vlada, odnosno Zaštitnik građana;
 - odnose s Narodnom bankom u vezi sa zakonom koji je predložila Vlada, odnosno Narodna banka;
 - ovlašćenja Ustavnog suda u pogledu ustavnosti i zakonitosti, kao i preliminarna ovlašćenja Ustavnog suda u vezi sa zakonodavnim postupkom.

1.2. Odnos Narodne skupštine i predsednika Republike

Odnosi Narodne skupštine i predsednika Republike uspostavljaju se povodom statusno-organizacionih pitanja, kao i u vezi s vršenjem propisanih nadležnosti. Na osnovu odredbe člana 121. Ustava Republike Srbije, Narodna skupština je donela Zakon o predsedniku Republike, kojim je detaljnije uredila pitanja značajna za status i funkcionisanje predsednika Republike.

Početak i prestanak mandata predsednika Republike

Mandat predsednika Republike počinje kada on položi zakletvu pred Narodnom skupštinom.⁴³⁴

⁴³⁴ Član 116. stav 1. Ustava i član 10. Zakona o predsedniku Republike.

Predsednik Republike podnosi ostavku predsedniku Narodne skupštine, o čemu obaveštava javnost i predsednika Narodne skupštine.⁴³⁵ Predsednik Republike se razrešava dužnosti zbog povrede Ustava, odlukom Narodne skupštine, glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika.⁴³⁶

U slučaju kada je predsednik Republike sprečen da obavlja dužnost ili mu mandat prestane pre isteka vremena na koje je biran, zamenjuje ga predsednik Narodne skupštine, najduže tri meseca.⁴³⁷

Raspisivanje izbora za narodne poslanike i raspuštanje Narodne skupštine

Predsednik Republike raspisuje izbore za narodne poslanike.⁴³⁸

Predsednik Republike ima ustavnu dužnost da raspusti Narodnu skupštinu⁴³⁹ i ovlašćenje⁴⁴⁰ da na obrazloženi predlog Vlade raspusti Narodnu skupštinu.

Međusobno obaveštavanje

Odnos Narodne skupštine i predsednika Republike zasniva se na saradnji i na pravima i dužnostima koji su utvrđeni Ustavom, zakonom i drugim aktom. Narodna skupština može da zatraži obaveštenje od predsednika Republike o pitanjima iz njegove nadležnosti koja su bitna za ostvarivanje nadležnosti Narodne skupštine. Predsednik Republike može zatražiti od Narodne skupštine obaveštenje o pitanjima iz svoje nadležnosti koja su bitna za ostvarivanje funkcije predsednika Republike. Narodna skupština i predsednik Republike dužni su da pruže zahtevano obaveštenje.⁴⁴¹

Proглаšenja zakona i ponovno odlučivanje o zakonu

S aspekta predmeta ove studije, poseban značaj ima odnos Narodne skupštine i predsednika Republike povodom proglašenja zakona i ponovnog odlučivanja o zakonu, o čemu je već bilo reči u prvom poglavlju *Studije*.

⁴³⁵ Članovi 116. i 117. Ustava, član 14. Zakona o predsedniku Republike i član 267. Poslovnika Narodne skupštine.

⁴³⁶ Član 118. Ustava, član 15. Zakona o predsedniku Republike, čl. 234. i 235. Poslovnika Narodne skupštine.

⁴³⁷ Član 120. Ustava.

⁴³⁸ Član 101. Ustava.

⁴³⁹ Članovi 109. i 132. Ustava. Predsednik Republike dužan je da raspusti Narodnu skupštinu (tzv. raspuštanje Skupštine po sili Ustava, *ex constitutione*) u četiri slučaja: 1) ako Narodna skupština u roku od 90 dana od dana konstituisanja ne izabere Vladu; 2) ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od izglasavanja nepoverenja; 3) ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od neizglasavanja poverenja Vladi; 4) ako Narodna skupština na izabere novu Vladu u roku od 30 dana od dana konstatacije ostavke predsednika Vlade.

⁴⁴⁰ Član 109. Ustava i čl. 20, 21. i 22. Zakona o predsedniku Republike.

⁴⁴¹ Član 55. Zakona o Narodnoj skupštini i član 23. Zakona o predsedniku Republike.

Predsednik Narodne skupštine odmah, a najkasnije u roku od dva dana od dana izglasavanja zakona, dostavlja zakon predsedniku Republike, radi proglašenja. Ako predsednik Republike, u Ustavom utvrđenom roku, zakon, uz pismeno obrazloženje, vrati Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, predsednik Narodne skupštine odmah ovaj zakon dostavlja narodnim poslanicima i o tome se odlučuje na prvoj narednoj sednici Narodne skupštine. Ako Narodna skupština odluči da ponovo glasa, zakon se izglasava većinom od ukupnog broja narodnih poslanika. Suspenzivni veto ima smisla samo ako se prilikom izglasavanja zakona traži pojačana većina, većina koja nadmašuje Vladinu parlamentarnu većinu. Samo tada predsednik Republike može blokirati sprovođenje Vladine politike. Većinom od ukupnog broja narodnih poslanika, koju zahteva Ustav, a kojom se inače usvaja određen broj zakona u Narodnoj skupštini (član 105. stav 3. Ustava), samo se usporava zakonodavni postupak. Stoga se ovakav suspenzivni veto predsednika Republike ne smatra naročito jakim sredstvom uticaja na zakonodavnu vlast. Predsednik Narodne skupštine zakon ponovo izglasan u Narodnoj skupštini odmah dostavlja predsedniku Republike, radi proglašenja. Ako predsednik Republike, u Ustavom utvrđenom roku, ne donese ukaz o proglašenju zakona, niti zahteva da Narodna skupština ponovo glasa o zakonu koji je donela, zakon proglašava predsednik Narodne skupštine.⁴⁴²

1.3. Odnosi Vlade i organa državne uprave s predsednikom Republike

Odnos Vlade s predsednikom Republike

Kandidata za predsednika Vlade Narodnoj skupštini predlaže predsednik Republike, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista.⁴⁴³

Vlada kojoj je prestao mandat ne može predsedniku Republike predložiti raspuštanje Narodne skupštine.⁴⁴⁴

Ustanovljena je i obaveza međusobne saradnje i obaveštavanja.⁴⁴⁵ Saradnju s predsednikom Republike obezbeđuje Generalni sekretarijat.⁴⁴⁶ Odnos Vlade s predsednikom Republike bliže je uređen Poslovníkom Vlade.⁴⁴⁷

⁴⁴² Članovi 265. i 266. Poslovníka Narodne skupštine.

⁴⁴³ Član 127. stav 1. Ustava.

⁴⁴⁴ Član 17. stav 3. Zakona o Vladi.

⁴⁴⁵ Član 23. Zakona o predsedniku Republike i član 40. Zakona o Vladi.

⁴⁴⁶ Član 4. Uredbe o generalnom sekretarijatu Vlade.

⁴⁴⁷ Vlada saraduje s predsednikom Republike u pitanjima iz njegove nadležnosti. Ako predsednik Republike zatraži da Vlada zauzme stav o pitanju iz njene nadležnosti, generalni sekretar i direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo najpre ocenjuju prirodu traženja. Ako procene da se traženje ne odnosi na zauzimanje stava Vlade, pripremaju za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka. U suprotnom, traženje dostavljaju nadležnim organima državne uprave da oni za Vladu pripreme predlog zaključka koji sadrži stav Vlade (član 81. stav 1. i član 82. Poslovníka Vlade).

Odnos organa državne uprave s predsednikom Republike

Ministarstva i posebne organizacije dužni su da predsedniku Republike preko Vlade proslede obaveštenja, objašnjenja i podatke koji su u vezi s njihovim nadležnostima.⁴⁴⁸

1.4. Odnos Narodne skupštine i Vlade

Međuinstitucionalna saradnja između Parlamenta i Vlade u Nemačkoj

Veoma značajan mehanizam saradnje između Parlamenta i Vlade predstavlja institucija parlamentarnih državnih sekretara, koja je uvedena šezdesetih godina prošlog veka, kada su dve najveće stranke bile prinuđene da naprave veliku koaliciju. Naime, u Nemačkoj su skoro uvek postojale koalicione vlade s jednom velikom i jednom ili dve manje partije. Kada su obe velike partije dobile relativno sličan broj glasova na izborima, onda je u koaliciji dve jake stranke „slabiji“ partner istakao da, ako „jači“ partner ima ministra, onda on želi da ima parlamentarnog državnog sekretara – što se posle pokazalo kao dobra ideja za jačanje veze između Parlamenta i Vlade.

Kod parlamentarnih državnih sekretara treba imati u vidu kancelarski princip, jer je pre njihovog ustanovljavanja, kancelar bio jedina formalna veza između Parlamenta i Vlade. Naime, Parlament bira isključivo kancelara. Nakon izbora, kancelar ima sva ovlašćenja da u razumnom roku sam odluči o organizaciji Vlade i ministrima koje će predložiti predsedniku Republike na imenovanje. Prema tome ministre ne bira i ne razrešava Parlament, nego samo kancelar.

Kada su uvedeni parlamentarni državni sekretari, isticano je da je to učinjeno kako bi postojala dodatna veza između Parlamenta i Savezne vlade u smislu omogućavanja toka informacija. Prema tome, neformalna razmena informacija između zakonodavca i izvršne vlasti postoji preko parlamentarnih državnih sekretara, koji su članovi parlamenta i istovremeno u vrhu ministarstava, gde stalno rade. Preko njih se vrši stalna neformalna razmena informacija s Bundestagom, koja nije strogo propisana.

Zakon se, po pravilu, izrađuje u Vladi, odnosno ministarstvu, a potom se uključuje Parlament (poslaničke grupe). Postoji i neformalna rasprava, razmena informacija i mišljenja između Vlade i poslanika o ključnim pitanjima, problemima, ciljevima, mogućim teškoćama i slično. Neformalni (i izuzetno formalni) kontakti i rano učesće poslanika i Parlamenta u zakonodavnom procesu, zavise od toga koliko su učesnici spremni na kompromise. Prilikom uspostavljanja nove organizacije nemačkog federalizma kontakti između Vlade i Parlamenta bili su veoma intenzivni (plodna razmena mišljenja između državnih sekretara, parlamentarnih državnih sekretara, šefova odeljenja, pa sve do nižih radnih jedinica), tako da su definisani zajednički stavovi pre nego što su predstavljeni federalnim jedinicama, koje su bile glavni protivnici. Izgleda da je korisno ranije uključivanje poslanika u zakonodavni proces.

Na osnovu odredbe člana 135. Ustava, Narodna skupština je donela Zakon o Vladi, kojim je uredila niz pitanja od značaja za status, nadležnosti i organizaciju Vlade.

⁴⁴⁸ Član 68. Zakona o državnoj upravi.

Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za vođenje politike Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, za stanje u svim oblastima iz svoje nadležnosti i za rad organa državne uprave. Vlada je u okviru svojih nadležnosti samostalna.⁴⁴⁹

Odnosi Narodne skupštine i Vlade uspostavljaju se povodom: statusnih pitanja, učešća Vlade u radu Narodne skupštine, naročito prilikom predlaganja zakona i budžeta, kao i kada Narodna skupština kontroliše rad Vlade.

Izbor, početak i prestanak mandata Vlade

Kandidat za predsednika Vlade Narodnoj skupštini iznosi program Vlade i predlaže njen sastav. Narodna skupština istovremeno glasa o programu Vlade i izboru predsednika i članova Vlade.⁴⁵⁰

Vladu bira Narodna skupština posle svakog konstituisanja, na predlog kandidata za predsednika Vlade. Narodna skupština odlučuje o izboru Vlade u celini. Vlada je izabrana većinom glasova od ukupnog broja narodnih poslanika.⁴⁵¹

Mandat Vlade počinje da teče danom polaganja zakletve pred Narodnom skupštinom, a traje do isteka mandata Narodne skupštine koja ju je izabrala. Mandat Vlade prestaje pre isteka vremena na koje je izabrana, izglasavanjem nepoverenja, raspuštanjem Narodne skupštine, ostavkom predsednika Vlade⁴⁵² i u drugim slučajevima utvrđenim Ustavom. Vlada kojoj je prestao mandat može da vrši samo poslove određene zakonom, do izbora nove Vlade. Vlada kojoj je prestao mandat ne može da predloži raspuštanje Narodne skupštine.⁴⁵³

Kada Narodna skupština konstatuje ostavku predsednika Vlade, odnosno ako izglasa nepoverenje Vladi ili ne izglasa poverenje Vladi, Vladi prestaje mandat, a predsednik Republike je dužan da pokrene postupak za izbor nove Vlade. Ako Narodna

⁴⁴⁹ Član 124. Ustava i član 7. Zakona o Vladi.

⁴⁵⁰ Član 127. st. 2. i 3. Zakona o Vladi.

⁴⁵¹ Član 127. stav 4. Ustava, član 15. Zakona o Narodnoj skupštini i član 15. Zakona o Vladi. Kad kandidat za predsednika Vlade iznosi svoj program i predlaže sastav Vlade na sednici Narodne skupštine, o kandidatu za predsednika Vlade, iznetom programu i kandidatima za članove Vlade otvara se pretres. Odmah po završetku pretresa, predsednik Narodne skupštine zakazuje dan za glasanje. O predlogu programa i izboru Narodna skupština odlučuje u celini (čl. 268–271. Poslovnika Narodne skupštine).

⁴⁵² Predsednik Vlade ostavku podnosi predsedniku Narodne skupštine i istovremeno o njoj obavestava predsednika Republike i javnost. Narodna skupština na prvoj narednoj sednici konstatuje ostavku. Vladi prestaje mandat danom konstatacije ostavke predsednika Vlade (član 132. Ustava i član 20. Zakona o Vladi). Član Vlade može podneti ostavku predsedniku Vlade koji je dostavlja predsedniku Narodne skupštine, a Narodna skupština na prvoj narednoj sednici konstatuje ostavku. Članu Vlade koji je podneo ostavku mandat prestaje danom konstatacije ostavke (član 133. Ustava i član 21. Zakona o Vladi). Ministar koji je podneo ostavku dužan je da vrši tekuće poslove dok mu ne prestane mandat, pri čemu ne može donositi propise, izuzev ako je njihovo donošenje vezano za zakonski rok ili to nalažu potrebe države, interesi odbrane ili prirodna, privredna ili tehnička nesreća (član 24. Zakona o Vladi). Postupak u vezi s ostavkom predsednika i člana Vlade bliže je uređen Poslovníkom Narodne skupštine (čl. 278. i 279. Poslovnika Narodne skupštine).

⁴⁵³ Član 128. Ustava i član 17. Zakona o Vladi.

skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od dana konstatacije ostavke predsednika Vlade, izglasavanja nepoverenja ili neizglasavanja poverenja, predsednik Republike je dužan da raspusti Narodnu skupštinu i raspiše izbore.

Predlaganja zakona i budžeta

Vlada ima pravo da Narodnoj skupštini predlaže zakone, budžet⁴⁵⁴ i druge opšte i pojedinačne akte i daje o njima mišljenje kad ih podnese drugi predlagač.⁴⁵⁵

Predstavnicima Vlade učestvuju u radu Narodne skupštine prilikom usvajanja zakona i drugih opštih akata koje je predložila Vlada, dok su za one koje Vlada nije predložila dužni da učestvuju na zahtev Narodne skupštine.⁴⁵⁶ Poslovníkom Vlade bliže je regulisan odnos Vlade i Narodne skupštine povodom predlaganja zakona,⁴⁵⁷ a Poslovníkom Narodne skupštine odnos prilikom razmatranja predloga Vlade u Narodnoj skupštini.⁴⁵⁸



- U relativno kratkom periodu donet je izuzetno veliki broj zakona, što otežava komunikaciju između Narodne skupštine i Vlade. Takođe, uočeno je da postoji problem nedovoljnog vremena za razmatranje predloga zakona u Narodnoj skupštini. U intervjuima je ukazano i na to da ne postoji uvek dobra komunikacija s Narodnom skupštinom, tj. mogućnost da predstavnik ministarstva dođe i stručno objašnjava na matičnom odboru skupštine konkretna rešenja. Kao posledica, donose se nejasne odredbe, pa je neop-

⁴⁵⁴ Vlada svake godine predlaže Narodnoj skupštini na usvajanje budžet Republike Srbije. Predlog budžeta podnosi se Narodnoj skupštini najkasnije do 1. novembra tekuće godine (član 35. Zakona o Vladi).

⁴⁵⁵ Član 123. Ustava i čl. 3. i 34. Zakona o Vladi.

⁴⁵⁶ Član 38. Zakona o Vladi.

⁴⁵⁷ Ako je Vlada predlagač akta Narodnoj skupštini, onda ona određuje člana Vlade koji je predstavlja na sednici Narodne skupštine. Direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo može biti predstavnik Vlade pod uslovima određenim Poslovníkom Narodne skupštine. Vlada može iz reda zaposlenih i postavljenih lica, koji su pripremali predlog akta i koji raspolažu potrebnom stručnošću, da odredi svoje poverenike koji će učestvovati u radu odbora Narodne skupštine. Predstavnik Vlade može bez izričitog ovlašćenja Vlade da prihvati na sednici Narodne skupštine amandman drugog predlagača samo ako se njime bitno ne menjaju rešenja iz predloga akta Vlade (član 70. Poslovnika Vlade).

⁴⁵⁸ Pravo i dužnost predstavljanja Vlade u Narodnoj skupštini, prilikom razmatranja svih pitanja iz njene nadležnosti, ima predsednik Vlade. Za pojedino pitanje koje je na dnevnom redu Narodne skupštine, odnosno njenog odbora, Vlada određuje članove Vlade koji će je predstavljati, odnosno direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo kad je na dnevnom redu sednice predlog zakona koji je za Vladu pripremio Republički sekretarijat za zakonodavstvo. Predstavnicima Vlade učestvuju u radu Narodne skupštine, u skladu s ovlašćenjima utvrđenim zakonom. Takođe, radi davanja stručnih i drugih objašnjenja na sednici odbora Narodne skupštine, Vlada može odrediti svoje poverenike. O svojim predstavnicima i poverenicima za sednice Narodne skupštine i njenih odbora Vlada obavestava Narodnu skupštinu uz predlog zakona ili drugog opšteg akta, ili uz drugi materijal koji podnosi Narodnoj skupštini. Narodna skupština i njeni odbori obavestavaju Vladu i nadležna ministarstva o svojim sednicama i o pitanjima koja se razmatraju na tim sednicama (čl. 272–275. Poslovnika Narodne skupštine).

hodno usmeno mišljenje. Predstavnik ministarstva treba da brani stavove iz predloga zakona. Takođe, događa se da ministarstvo ne pošalje najstručnije, najjače predstavnike, ili da dođe državni sekretar ili pomoćnik ministra, ali bez stručnog lica koje može da obrazlaže predložena rešenja. S druge strane, činjenica je i da mnogi matični odbori ne postavljaju pitanja u vezi s predlogom zakona.

Predlozi Narodne skupštine i Vlade

Vlada je dužna da zauzme stav o predlogu Narodne skupštine koji je podnet o pitanju iz nadležnosti Vlade. Vlada može predložiti Narodnoj skupštini da raspravi pitanje iz nadležnosti Vlade i da o njemu zauzme stav.⁴⁵⁹

Dostavljanje podataka i izveštaja Narodnoj skupštini

Vlada i svaki njen član dužni su da dostave Narodnoj skupštini izveštaje i podatke koji su joj potrebni radi raspravljanja pitanja u vezi s radom Vlade ili njenog člana.⁴⁶⁰

Vlada podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o radu na zahtev Narodne skupštine, a najmanje jednom godišnje.⁴⁶¹

Poslovníkom Narodne skupštine⁴⁶² bliže je uređeno podnošenje izveštaja Narodnoj skupštini. Propisano je da Vlada izveštava Narodnu skupštinu o svom radu, a naročito o vođenju politike, o izvršavanju zakona i drugih opštih akata, o ostvarivanju plana razvoja i prostornog plana i o izvršavanju budžeta Republike.⁴⁶³

Godišnji izveštaj o radu Vlade detaljnije je regulisan i Poslovníkom Vlade. Vlada usvaja godišnji izveštaj o svom radu, koji podnosi Narodnoj skupštini. U godišnjem izveštaju o radu Vlada ocenjuje realizaciju godišnjeg plana rada i druge poslove koje je obavila van plana rada.⁴⁶⁴ Takođe, član Vlade dužan je da podnese Narodnoj skupštini izveštaj o svom radu ako to ona zatraži. Izveštaj o radu člana Vlade prethodno se dostavlja Vladi. Pravila o pripremi godišnjeg izveštaja o radu Vlade shodno se primenjuju i ako Narodna skupština zatraži od Vlade ili člana Vlade da podnese izveštaj o svom radu.⁴⁶⁵

⁴⁵⁹ Član 37. Zakona o Vladi.

⁴⁶⁰ Član 39. Zakona o Vladi.

⁴⁶¹ Član 56. Zakona o Narodnoj skupštini i član 36. Zakona o Vladi.

⁴⁶² Član 228. Poslovníka Narodne skupštine.

⁴⁶³ Izveštaj Vlade predsednik Narodne skupštine, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima, radi upoznavanja. Narodna skupština može da odluči, na predlog odbora koji je razmotrio izveštaj Vlade, da se razmatranje izveštaja obavi i na sednici Narodne skupštine.

⁴⁶⁴ Član 78. st. 1. i 2. Poslovníka Vlade.

⁴⁶⁵ Član 83. Poslovníka Vlade.

Glasanje o poverenju Vladi

Vlada može zatražiti glasanje o svom poverenju. Nakon okončanja rasprave pristupa se glasanju o predlogu, koji Narodna skupština prihvata ako je za njega glasalo više od polovine od svih narodnih poslanika.⁴⁶⁶ Poslovníkom Narodne skupštine bliže je uređen postupak u vezi s glasanjem o poverenju Vladi.⁴⁶⁷

Kontrola nad radom Vlade ili člana Vlade

Narodna skupština kontroliše rad Vlade ili člana Vlade podnošenjem interpelacije, postavljanjem poslaničkog pitanja, glasanjem o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade i obrazovanjem anketnog odbora.⁴⁶⁸

A) Interpelacija

Najmanje 50 narodnih poslanika može podneti interpelaciju u vezi s radom Vlade ili pojedinog člana Vlade. Narodna skupština raspravlja i glasa o podnetom odgovoru. Ako glasanjem ne prihvati odgovor, pristupiće se glasanju o nepoverenju Vladi ili članu Vlade, ukoliko prethodno, po neprihvatanju odgovora na interpelaciju, predsednik Vlade, odnosno član Vlade ne podnese ostavku.⁴⁶⁹ Poslovníkom Narodne skupštine bliže je uređen postupak vršenja kontrole podnošenjem interpelacije.⁴⁷⁰

B) Poslaničko pitanje

Narodni poslanik ima pravo da postavi poslaničko pitanje pojedinom ministru ili Vladi, iz njihove nadležnosti.⁴⁷¹ Generalni sekretarijat stara se o tome da Vlada blagovremeno odgovara na poslanička pitanja.⁴⁷²

C) Glasanje o nepoverenju Vladi ili članu Vlade

Glaskanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade može zatražiti najmanje 60 narodnih poslanika. Narodna skupština je prihvatila predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade ako je za njega glasalo više od polovine od svih narodnih poslanika.⁴⁷³ Poslovníkom Narodne skupštine bliže je uređen postupak glaskanja o nepoverenju Vladi.⁴⁷⁴

⁴⁶⁶ Član 131. Ustava i član 19. Zakona o Vladi.

⁴⁶⁷ Član 276. Poslovníka Narodne skupštine.

⁴⁶⁸ Član 56. stav 2. Zakona o Narodnoj skupštini.

⁴⁶⁹ Član 129. Ustava.

⁴⁷⁰ Članovi 221–227 Poslovníka Narodne skupštine.

⁴⁷¹ Članovi 204–216. Poslovníka Narodne skupštine. Postavljeno je 766, a odgovoreno na 575 poslaničkih pitanja prema Izveštaju o radu Službe Narodne skupštine za period od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, str. 35.

⁴⁷² Član 73. stav 4. Poslovníka Vlade.

⁴⁷³ Član 130. Ustava i član 16. stav 3. Zakona o Vladi.

⁴⁷⁴ Članovi 217–219. Poslovníka Narodne skupštine.

D) Obrazovanje anketnog odbora, odnosno komisije

Narodna skupština obrazuje anketni odbor, odnosno komisiju,⁴⁷⁵ radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima.⁴⁷⁶

1.5. Odnosi Narodne skupštine i organa državne uprave, drugih državnih organa, organizacija i tela

Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom.⁴⁷⁷ U skladu s navedenim ustavnim odredbama doneti su sledeći zakoni: Zakon o državnoj upravi, Zakon o ministarstvima, Zakon o opštem upravnom postupku, kao i drugi zakoni kojima su regulisani status, organizacija, poslovi i način postupanja državne uprave.

Narodna skupština razmatra izveštaje koje joj dostavljaju državni organi, organizacije i tela u skladu sa zakonom.⁴⁷⁸

Takođe, Narodna skupština nadzire rad organa državne uprave preko nadzora nad radom Vlade i članova Vlade. Ministar je odgovoran Narodnoj skupštini za rad ministarstva i stanje u svim oblastima iz delokruga ministarstva. Organ u sastavu pred Narodnom skupštinom predstavlja ministar. Ovlašćenja prema organima državne uprave, kad se odnose na organ u sastavu, Narodna skupština ostvaruje preko ministarstva u čijem sastavu je organ.⁴⁷⁹

Odnosi ministarstava i posebnih organizacija s Narodnom skupštinom zasnivaju se na pravima i dužnostima određenim Ustavom, zakonom i drugim opštim aktima. Ministarstva i posebne organizacije dužni su da Narodnoj skupštini preko Vlade prolede obaveštenja, objašnjenja⁴⁸⁰ i podatke iz njihovih nadležnosti.⁴⁸¹

Način ostvarivanja odnosa Narodne skupštine i drugih državnih organa, organizacija i tela uređen je Poslovníkom Narodne skupštine. Predsednik Narodne skupštine

⁴⁷⁵ Odlukom o obrazovanju anketnog odbora utvrđuje se sastav i zadatak odbora, kao i rok za njegovo izvršenje. Odlukom o obrazovanju komisije utvrđuje se njen zadatak i sastav. Anketni odbor se obrazuje iz reda narodnih poslanika, a komisija iz reda narodnih poslanika, predstavnika organa i organizacija, naučnika i stručnjaka. Anketni odbor, odnosno komisija, ne može da vrši istražne i druge sudske radnje. Anketni odbor, odnosno komisija, ima pravo da traži od državnih organa i organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje su mu potrebne. Predstavnici državnih organa i organizacija dužni su da se odazovu pozivu anketnog odbora, odnosno komisije, i da daju istinite izjave, podatke, isprave i obaveštenja. Anketni odbor, odnosno komisija, podnosi Narodnoj skupštini izveštaj, sa predlogom mera. Anketni odbor, odnosno komisija, prestaje sa radom danom odlučivanja o njegovom izveštaju na sednici Narodne skupštine.

⁴⁷⁶ Član 68. Poslovníka Narodne skupštine.

⁴⁷⁷ Član 136. stav 3. Ustava.

⁴⁷⁸ Član 58. Zakona o Narodnoj skupštini.

⁴⁷⁹ Član 3. stav 2. i član 32. Zakona o državnoj upravi.

⁴⁸⁰ Zatraženo je 1.240, a odgovoreno na 786 obaveštenja i objašnjenja prema Izveštaju o radu službe Narodne skupštine za period od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, str. 35.

⁴⁸¹ Član 68. Zakona o državnoj upravi.

dostavlja izveštaje koje su državni organi, organizacije i tela,⁴⁸² u skladu sa zakonom, podneli Narodnoj skupštini, narodnim poslanicima i nadležnom odboru.⁴⁸³ Kada državni organ, organizacija, odnosno telo ne podnese izveštaj Narodnoj skupštini u roku predviđenom zakonom, odnosno na zahtev nadležnog odbora, nadležni odbor o tome obaveštava Narodnu skupštinu, radi preduzimanja mera iz njene nadležnosti, s ciljem utvrđivanja odgovornosti funkcionera tog državnog organa, organizacije ili tela. Nadležni odbor može da utvrdi da funkcioner državnog organa, organizacije, odnosno tela koje bira Narodna skupština ne vrši funkciju u skladu sa zakonom i o tome obaveštava Narodnu skupštinu, s ciljem preduzimanja mera utvrđenih zakonom. Za izvršavanje poslova iz svog delokruga, nadležni odbor može od državnog organa, organizacije, odnosno tela čiji rad nadzire Narodna skupština, tražiti informacije i podatke iz njihove nadležnosti.⁴⁸⁴

1.6. Odnos Vlade i organa državne uprave

Većinu zakona u **Nemačkoj** predlaže Vlada. Organizaciju Vlade odlikuju tri – ponekad komplementarna, a ponekad suprotstavljena – principa. Prema Ustavu izvršna vlast je podeljena između kancelara (*Kanzlerprinzip*), resornih ministarstava (*Ressortprinzip*) i vlade (*Kollegialprinzip*). Kancelar „određuje i odgovara za opšte političke smernice“ (*Richtlinienkompetenz*); on je zadužen za imenovanje i razrešavanje ministara i za utvrđivanje broja i portfelja ministarstava. Međutim, ministarstva finansija, pravde i odbrane zaštićena su Ustavom.⁴⁸⁵ Realna ovlašćenja kancelara su u većoj meri ograničena nego kod drugih šefova vlada (npr. britanskog premijera) iz više razloga. Prvo, Nemačkom tradicionalno vladaju koalicije stranaka koje biraju kancelara. Koalicioni pregovori se tiču bitnih pitanja poput raspodele ministarskih resora u Saveznoj vladi. Štaviše, koalicioni sporazum takođe sadrži politički program kojim se određuje opšti kurs tokom izbornog mandata. Drugi faktor kojim se ograničavaju ovlašćenja kancelara jeste tzv. resorni princip, što znači da svaki ministar nezavisno rukovodi ministarstvom i politikom u domenu tog ministarstva. Stoga, ministri nisu podređeni kancelaru i on/ona nije ovlašćen/a da im daje naloge u pogledu pojedinačnih pitanja koja su u delokrugu rada ministarstva, već je jedino ovlašćen/a da utvrdi opšte političke smernice.

Iako se nadležnosti i resursi u trouglu principa vlasti vremenom menjaju, opšte je mišljenje da je resorni princip najvažniji i najbranjniji princip u organizaciji vlasti. Resorni princip

⁴⁸² Član 237. Poslovnika Narodne skupštine.

⁴⁸³ Na sednicu nadležnog odbora poziva se predstavnik državnog organa, organizacije, odnosno tela čiji se izveštaj razmatra. Nakon razmatranja izveštaja, nadležni odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini, s predlogom zaključka, odnosno preporuke. U predlogu akta, ako zakonom nije drukčije uređeno, nadležni odbor može da predloži Narodnoj skupštini da: prihvati izveštaj državnog organa, organizacije, odnosno tela, kada smatra da je izveštaj u formalnom i suštinskom smislu celovit i da su državni organ, organizacija, odnosno telo postupali u skladu sa zakonom; obaveže Vladu i druge državne organe na preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti iz njihove nadležnosti; zatraži dopunu izveštaja državnog organa, organizacije, odnosno tela; preduzme odgovarajuće druge mere u skladu sa zakonom.

⁴⁸⁴ Članovi 240. i 241. Poslovnika Narodne skupštine.

⁴⁸⁵ Tokom zakonodavnog mandata od 2005. do 2009, ukupno je bilo 14 ministarstava.

obezbeđuje suštinsku samostalnost ministrima unutar njihovih političkih domena, kao i u svim pitanjima organizacije i upravljanja resorom. Resorni princip implicira i princip ministarske odgovornosti. Ministar polaže račune kancelaru za svoj resor i sve podređene službe. Štaviše, različiti resori, uključujući različite specijalizovane sektore, imaju ključnu ulogu u utvrđivanju politika. U stvari, sektori ministarstava su zvanično odgovorni za razradu zakonodavnih predloga u sopstvenim domenima, što za posledicu ima prilično specijalizovanu organizaciju unutar ministarstava.⁴⁸⁶

U skladu sa odredbom člana 136. stav 4. Ustava Vlada je donela Uredbu o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade.

Usmeravanje rada

Vlada zaključcima usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata, usklađuje njihov rad i ministarstvima i posebnim organizacijama određuje rokove za donošenje propisa ako nisu određeni zakonom ili opštim aktom Vlade.⁴⁸⁷

Vlada može osnivati koordinaciona tela radi usmeravanja pojedinih poslova iz delokruga više organa državne uprave. Vlada određuje i zadatke koordinacionog tela, rukovođenje koordinacionim telom i sva druga pitanja vezana za rad koordinacionog tela.⁴⁸⁸

Ministar može podnositi Vladi predloge za uređivanje pitanja iz nadležnosti Vlade i Narodne skupštine⁴⁸⁹ i zahtevati da Vlada zauzme stav o pitanju iz njegove nadležnosti.⁴⁹⁰ Ministar je dužan da obaveštava Vladu o svemu što je bitno za vođenje politike i odlučivanje Vlade. Ministar je odgovoran za sprovođenje programa

⁴⁸⁶ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj – „Očito je da sektori, osnovne operativne jedinice resorske organizacije, detaljno razrađuju predloge za nove programe. Malo je institucionalizovanog kapaciteta za takve poslove na drugom mestu u resoru, a ni izvršno rukovodstvo resora, niti rukovodioci odeljenja nisu u mogućnosti da veoma aktivno učestvuju u izradi predloga. Pored toga, sektori igraju veoma važnu ulogu u iniciranju predloga politika. U stvari, većinu predloga politika u saveznim resorima iniciraju sektori, pri čemu pod iniciranjem ne podrazumevamo prosto iskazivanje neke ideje nego odluku prema kojoj će manje ili više jasno konceptualizovan cilj politike biti transformisan u predlog za novi program ili izmenu programa, nakon čega će se započeti s radom ili će se uputiti neko drugi da to učini.“ Mayntz, R./ Scharpf, F. W. (1975): *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier: 67.

⁴⁸⁷ Član 8. stav 1. Zakona o Vladi i član 61. stav 1. Zakona o državnoj upravi.

⁴⁸⁸ Član 62. Zakona o Vladi.

⁴⁸⁹ Član Vlade može da podnese Vladi predlog za uređivanje pitanja iz nadležnosti Vlade i Narodne skupštine. Predlog se dostavlja generalnom sekretaru, koji ga prosleđuje nadležnom organu državne uprave da on članu Vlade dostavi odgovor u roku od sedam dana. Ako ne bude zadovoljan odgovorom, član Vlade može da pripremi za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka, ali ne pre nego što istekne 15 dana od dana kada je primio odgovor (član 83. Poslovnika Vlade).

⁴⁹⁰ Član Vlade može zahtevati da Vlada zauzme stav o pitanju iz njegovog delokruga tako što preko Generalnog sekretarijata dostavlja Vladi predlog odgovarajućeg zaključka (član 84. Poslovnika Vlade).

i politike Vlade, za odluke i mere koje je doneo ili propustio da donese ili preduzme i za izvršavanje obaveznih uputstava i posebnih zaduženja koja mu je odredio predsednik Vlade.⁴⁹¹

Vlada je dužna da na zahtev organa državne uprave zaključkom zauzme stav o pitanju iz njegovog delokruga. Takođe, Vlada može zaključkom naložiti organu državne uprave da prouči neko pitanje ili preduzme neki posao i da joj o tome pripremi poseban izveštaj.⁴⁹²

Konačno, organi državne uprave podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svoga delokruga, prema politici Vlade i prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svoga delokruga, sačinjavaju analize, izveštaje, informacije i druge materijale i vrše druge stručne poslove kojima doprinose razvoju oblasti iz svog delokruga.⁴⁹³

Priprema nacrtu zakona, drugih propisa i opštih akata

Kao što je već bilo reči u prvom poglavlju, organi državne uprave pripremaju nacrt zakona, druge propise i opšte akte za Vladu.

Poslovníkom Vlade uređen je odnos između Vlade i organa državne uprave u postupku pripreme materijala za sednicu Vlade. Organ državne uprave u skladu sa svojim delokrugom ima pravo da za sednicu Vlade predloži materijal, uključujući i nacrt zakona, drugih propisa i opštih akata.⁴⁹⁴ Materijal se Vladi dostavlja preko Generalnog sekretarijata. Predlagač je dužan da Generalnom sekretarijatu dostavi materijal⁴⁹⁵ koji je usklađen s primedbama iz pribavljenih mišljenja za koje je ocenio da ih može prihvatiti, mišljenja koja je pribavio i izveštaj o javnoj raspravi ako je vođena. Uz to, dužan je da se pismeno izjasni o svim primedbama koje nije prihvatio. Materijal mora biti jezički i stilski uređen.⁴⁹⁶ Pošto primi materijal, generalni sekretar ocenjuje da li je on pripremljen prema ovom poslovniku. Ako jeste, dostavlja ga nadležnom odboru, a ako nije, vraća ga predlagaču sa uputstvom kako da ispravi nedostatke. Na sednici se stavovi predlagača usaglašavaju s primedbama iz pribavljenih mišljenja i primedbama i predlozima članova odbora. Potom, odbor sastavlja izveštaj za Vladu koji, pored ostalog, sadrži zaključak kojim se Vladi predlaže da donese ili ne donese akt, odnosno da utvrdi ili ne utvrdi predlog akta, izdvojena mišljenja članova odbora i sporna pitanja. Uz saglasnost predlagača, odbor može doneti zaključak da predlagač posle sednice uskladi svoje stavove sa stavom odbora i zaključak kojim se razmatranje tačke dnevnog reda odlaže dok se ne usklade stavovi o spornim pitanjima.⁴⁹⁷

⁴⁹¹ Član 14. Zakona o Vladi.

⁴⁹² Član 61. st. 2. i 3. Zakona o državnoj upravi.

⁴⁹³ Članovi 20. i 21. Zakona o državnoj upravi.

⁴⁹⁴ Član 35. Poslovnika Vlade.

⁴⁹⁵ Uz materijal se dostavlja propratno pismo. U propratnom pismu se navodi da li se materijal dostavlja radi informisanja članova Vlade ili radi razmatranja i odlučivanja na sednici Vlade (član 49).

⁴⁹⁶ Član 48. Poslovnika Vlade.

⁴⁹⁷ Članovi 50. i 51. Poslovnika Vlade.

Ako je Vlada predlagatelj akta Narodnoj skupštini, predloge amandmana na predlog akta priprema nadležno ministarstvo ili posebna organizacija u saradnji s Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo. Ako amandmane na predlog akta Vlade podnesu drugi predlagači, Generalni sekretarijat ih dostavlja nadležnom ministarstvu ili posebnoj organizaciji da u saradnji s Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo pripremi za Vladu predlog mišljenja o amandmanima. U predlogu mišljenja navodi se koji se amandmani prihvataju a koji ne, i obrazlažu razlozi za to. U svemu ostalom shodno se primenjuju odredbe Poslovnika o pripremi materijala za sednicu Vlade.⁴⁹⁸

Ako Vlada nije predlagatelj akta Narodnoj skupštini, nadležno ministarstvo ili posebna organizacija u saradnji s Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo priprema za Vladu predlog mišljenja o predlogu akta, predlog amandmana na predlog akta i predlog mišljenja o amandmanima koje podnesu drugi predlagači. Isto važi i za pripremu predloga odgovora Ustavnom sudu povodom predloga ili inicijative za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti opšteg akta Narodne skupštine ili Vlade. U svemu ostalom shodno se primenjuju odredbe Poslovnika o pripremi materijala za sednicu Vlade.⁴⁹⁹

Ako je poslaničko pitanje upućeno Vladi, a u delokrugu je ministarstva, ministarstvo priprema za Vladu predlog odgovora.⁵⁰⁰ Ministarstva koja odredi predsednik Vlade u saradnji s Generalnim sekretarijatom i Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo pripremaju za Vladu predlog odgovora na poslaničko pitanje koje se odnosi samo na rad Vlade.⁵⁰¹

Interpelaciju koja je podneta na rad ministra Generalni sekretarijat dostavlja ministarstvu da pripremi za Vladu predlog stava o interpelaciji. Ako je interpelacija podneta na rad Vlade, predlog stava pripremaju za Vladu nadležna ministarstva u saradnji s Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo i Generalnim sekretarijatom.⁵⁰²

Ako Generalni sekretarijat dostavi materijal na mišljenje većem broju organa državne uprave, mišljenje Vladi dostavlja prvoimenovani organ, pošto sa ostalima usaglasi tekst mišljenja. Ako tekst mišljenja ne bude usaglašen, prvoimenovani organ dostavlja Vladi svoje mišljenje i mišljenja organa koji se nisu s njim usaglasili.⁵⁰³



Na koordinaciju zakonodavnih aktivnosti utiče politička raspodela resora, utvrđena koalicionim sporazumom. U pojedinim slučajevima to otežava komunikaciju i saradnju između resora, koja je neophodna prilikom izrade zakona čiji je predmet uređivanja iz njihove nadležnosti.

Strateško planiranje i koordinacija nisu zadovoljavajući. Zakonodavni plan predstavlja prost zbir zakonodavnih planova ministarstava, umesto da ministarstva u svojim planovima polaze od strateških ciljeva Vlade. Uloga i ovlašćenja Generalnog

⁴⁹⁸ Član 71. Poslovnika Vlade.

⁴⁹⁹ Član 72. Poslovnika Vlade.

⁵⁰⁰ Ako pitanje zalazi u delokrug više ministarstava, onda ga Generalni sekretarijat prosleđuje svima, a predlog odgovora priprema za Vladu prvoimenovano ministarstvo.

⁵⁰¹ Član 73. Poslovnika Vlade.

⁵⁰² Član 74. Poslovnika Vlade.

⁵⁰³ Član 91. Poslovnika Vlade.

sekretarijata ne odgovaraju potrebama koordinacije zakonodavnog procesa. Pri izradi novih zakona ne sagledava se uvek koji bi organi trebalo da budu uključeni. Nije uvek prisutno pravovremeno i potpuno obaveštavanje svih relevantnih organa da pošalju najkvalitetnije stručnjake, kao i da pravovremeno menjaju propise koji će uticati na delokrug rada tih organa. Sistem za strateško planiranje još nije povezan sa sistemom KEI (NPI).

Izvršenje zaključaka Vlade

Vlada, kad ne donosi druge akte, donosi zaključke,⁵⁰⁴ koji se dostavljaju radi izvršenja organu državne uprave kome su naložene obaveze. Odredbom člana 89. Poslovnika Vlade propisano je da su za blagovremeno i pravilno izvršavanje zaključaka Vlade odgovorni ministri, direktori posebnih organizacija i direktori službi Vlade, shodno nalogima iz zaključaka i sopstvenom delokrugu. Izvršavanje zaključaka Vlade prati, nadzire i usklađuje generalni sekretar i radi toga, po potrebi, izdaje odgovarajuće naloge. Ako organ državne uprave ne izvrši zaključak u određenom roku, generalni sekretar priprema za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka. Organ državne uprave dužan je da posebno obavesti generalnog sekretara o tome da je izvršen zaključak Vlade kojim nije naložena priprema i predlaganje materijala za Vladu.⁵⁰⁵

Plan rada i izveštaj o radu organa državne uprave

Kao što je već bilo reči, ministarstva i posebne organizacije dužni su da sačine godišnji plan rada, radi pripreme godišnjeg plana rada Vlade.⁵⁰⁶

Ministarstva i posebne organizacije podnose Vladi najmanje jednom godišnje izveštaj o radu, koji sadrži opis stanja u oblastima iz njihovog delokruga, podatke o izvršavanju zakona, drugih opštih akata i zaključaka Vlade, i podatke o preduzetim merama i njihovom dejstvu.⁵⁰⁷ Izveštaji o radu se, s ciljem izrade izveštaja o radu Vlade, dostavljaju Generalnom sekretarijatu. Generalni sekretar donosi instrukcije kojima se utvrđuje metodologija, postupak i struktura za sačinjavanje godišnjeg izveštaja o radu Vlade.⁵⁰⁸

Instrukcije za sačinjavanje izveštaja o radu Vlade donose se godišnje i omogućavaju uređivanje forme i postupka izrade izveštaja o radu organa državne uprave na kvalitetan, jednostavan i jednoobrazan način. Izveštaj sadrži podatke o: organu državne uprave, narativni deo, aktima koje je Vlada predložila Narodnoj skupštini, aktima koje je Vlada donela, propisima koje je doneo organ državne uprave i postignutim rezultatima u sprovođenju planiranih programa i projekata u organu državne uprave.

⁵⁰⁴ Član 43. stav 3. Zakona o Vladi.

⁵⁰⁵ Član 89. Poslovnika Vlade.

⁵⁰⁶ Član 63. stav 1. Zakona o državnoj upravi.

⁵⁰⁷ Član 63. stav 2. Zakona o državnoj upravi.

⁵⁰⁸ Član 78. Poslovnika Vlade.

Organ državne uprave dužan je da dostavi svoj izveštaj o radu do 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Vlada usvaja godišnji izveštaj o radu do 1. maja tekuće godine za prethodnu godinu. Predlog godišnjeg izveštaja o radu Vlade priprema Generalni sekretarijat, kao nosilac zadatka, u saradnji s Ministarstvom finansija i Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo.⁵⁰⁹

Nadzor Vlade nad radom organa državne uprave

Ako organ državne uprave ne donese propis, donosi ga Vlada ako bi nedonošenje propisa moglo izazvati štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti.⁵¹⁰ U slučaju da ministarstvo ili posebna organizacija ne donesu propis u roku određenom zakonom ili aktom Vlade, propis može doneti Vlada, pod uslovom da nedonošenje propisa može izazvati štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti.⁵¹¹

Generalni sekretarijat vodi evidenciju o rokovima u kojima su, prema zakonu ili opštem aktu Vlade, ministarstva i posebne organizacije dužni da donose propise.⁵¹² Ako Vlada oceni da postoje uslovi za donošenje propisa, određuje ministarstva koja u saradnji s Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo pripremaju za Vladu predlog propisa.⁵¹³

Vlada može poništiti ili ukinuti propis organa državne uprave koji je u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade i odrediti rok za donošenje novog propisa⁵¹⁴ na predlog rukovodioca organa državne uprave i službe Vlade. Pošto primi predlog, generalni sekretar pribavlja izjašnjenje donosioca propisa i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo koji su dužni da izjašnjenje dostave u roku od sedam dana. Potom, generalni sekretar priprema za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka ili rešenja.⁵¹⁵

Rešavanje sukoba nadležnosti

Sukob nadležnosti između organa državne uprave, organa državne uprave i imaoca javnih ovlašćenja i između imalaca javnih ovlašćenja rešava Vlada.⁵¹⁶

Ako akt sporazumno donose dva ili više organa državne uprave, ili jedan organ uz saglasnost drugog, pa saglasnost izostane, o sporu odlučuje Vlada.⁵¹⁷ Takođe, o

⁵⁰⁹ Član 79. Poslovnika Vlade.

⁵¹⁰ Član 8. st. 1. i 2. Zakona o Vladi i član 3. stav 1. Zakona o državnoj upravi.

⁵¹¹ Generalni sekretarijat od ministarstava koja odredi predsednik Vlade pribavlja mišljenja o tome da li postoje uslovi da Vlada donese propis i potom priprema za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka.

⁵¹² Ako rok za donošenje propisa nije određen, generalni sekretar, pošto pribavi mišljenje nadležnog ministarstva ili posebne organizacije, priprema za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka.

⁵¹³ Članovi 86. i 87. Poslovnika Vlade.

⁵¹⁴ Ako Vlada donese rešenje kojim se poništava ili ukida propis ministarstva ili posebne organizacije, određuje i rok u kome se donosi nov propis.

⁵¹⁵ Član 8. stav 3. Zakona o Vladi i član 85. Poslovnika Vlade.

⁵¹⁶ Član 58. stav 1. Zakona o državnoj upravi.

⁵¹⁷ Član 67. Zakona o državnoj upravi.

pitanjima koja organi državne uprave ne reše sporazumno, uključujući i sukob nadležnosti, koji ne proizlazi iz upravnog postupka, odlučuje Vlada.⁵¹⁸

Uloga Generalnog sekretarijata

Generalni sekretarijat, pored ostalog: priprema akte kojima Vlada nadzire, usmerava i usklađuje rad ministarstava i posebnih organizacija i stara se o njihovom izvršavanju; stara se o izvršavanju akata Vlade kojima ona nalaže obaveze ministarstvima i posebnim organizacijama; ako ministarstva i posebne organizacije ne donesu propis u roku koji je određen zakonom ili opštim aktom Vlade, obaveštava Vladu o tome i predlaže joj rokove u kojima oni treba da donesu propis, a predlaže i rokove za donošenje propisa ako nisu određeni zakonom ili opštim aktom Vlade.⁵¹⁹



U prpratnom pismu Generalnom sekretarijatu organ prilaže sva mišljenja, iznosi razloge usvajanja ili neusvajanja pojedinih mišljenja, daje obrazloženje na mišljenja na koja nije odgovoreno. Međutim, odgovori su uglavnom vrlo formalni, bez sadržinskog obrazloženja. Nekad se uopšte ne daje obrazloženje. Razlog je uglavnom nedostatak vremena.

1.7. Međusobni odnosi organa državne uprave

Saradnja organa državne uprave

Organi državne uprave dužni su da saraduju u svim zajedničkim pitanjima i da jedni drugima dostavljaju podatke i obaveštenja potrebna za rad. Organi državne uprave osnivaju zajednička tela i projektne grupe radi izvršavanja poslova čija priroda zahteva učesće više organa državne uprave.⁵²⁰

Osnivanje i rad zajedničkih tela i projektnih grupa bliže je uređeno Uredbom o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, o čemu je detaljno bilo reči u prvom poglavlju.

Priprema zakona i drugih opštih akata



U praksi postoji sukob nadležnosti: a) preklapanje nadležnosti (pozitivan sukob nadležnosti ili b) odbijanje nadležnosti. Pojedini organi nastoje da preuzmu nadležnosti drugih organa, što negativno utiče na funkcionisanje države.

⁵¹⁸ Član 88. Poslovnika Vlade.

⁵¹⁹ Član 4. Uredbe o Generalnom sekretarijatu Vlade.

⁵²⁰ Član 64. Zakona o državnoj upravi.

U pripremi zakona i drugih opštih akata ministarstva i posebne organizacije pribavljaju mišljenja onih ministarstava i posebnih organizacija s čijim delokrugom je povezano pitanje koje se uređuje.⁵²¹

Poslovníkom Vlade⁵²² regulisano je pripremanje materijala za sednicu Vlade. O nacrtu zakona, predlađać pribavlja mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Ministarstva finansija. Predlađać pribavlja i mišljenje Ministarstva spoljnih poslova ako se akt tiče odnosa Republike Srbije sa inostranstvom, mišljenje Ministarstva pravde ako se aktom propisuju krivična dela, privredni prestupi ili prekršaji, ili ako se njime ustanovljava ili oduzima sudska nadležnost ili propisuje stvarna nadležnost sudova, kao i mišljenje Republičkog javnog pravobranilaštva ako se akt tiče zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije, ili se njime stvaraju ugovorne obaveze za Republiku Srbiju. Mišljenja se pribavljaju i od organa državne uprave sa čijim delokrugom je povezano pitanje na koje se akt odnosi. O nacrtu zakona kojim se vrši usklađivanje propisa Republike Srbije s propisima Evropske unije predlađać pribavlja i mišljenje Kancelarije za evropske integracije.

Mišljenja nadležnih organa državne uprave o nacrtu zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora pribavlja organ državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.

Svi organi i organizacije kojima je predlađać dostavio nacrt ili predlog akta na mišljenje dužni su da mišljenje pismeno dostave predlađaću u roku od 10 radnih dana. Rok za dostavljanje mišljenja na nacrt sistemskog zakona je 20 radnih dana. Ako mišljenje ne bude dostavljeno u roku, smatra se da nije bilo primedaba. Predlađać je dužan da pribavi nova mišljenja o nacrtu i predlogu akta ako ga izmeni drukčije ili više no što to nalaže usklađivanje s primedbama iz pribavljenih mišljenja.



Mišljenja različitih ministarstva ne ulaze uvek u suštinu predloženih rešenja tako da iako postoji formalna, nema suštinske komunikacije. Postoji *ad hoc* saradnja. U stručnom pogledu međuinstitucionalna saradnja slabo funkcioniše.

Kod saradnje postoji administrativna inercija. U pogledu mogućnosti suštinske saradnje, da li će neko biti pozvan iz druge institucije ili organa zavisi od ličnih odnosa. Takođe, nedovoljna je koordinacija unutar pojedinih institucija, npr. nema kolegijuma u nekim ministarstvima. Postoji i sukob između pripadnika različitih struka.

Ponekad je reč samo o formalnom obavljanju posla. Može se zapaziti pasivnost ministarstava u međuinstitucionalnoj saradnji o pitanjima za koja nisu zainteresovani.

Međuinstitucionalna saradnja postoji, ali prethodne komunikacije ne garantuju uspeh u formalnoj proceduri. Rokovi se često ne poštuju. Dugo se ne preduzimaju aktivnosti u vezi s određenim problemom, a onda se zahteva hitno postupanje, da bi se ispoštovali postavljeni rokovi. Prilikom davanja mišljenja, često se zanemaruju nedostaci nacrtu zakona, ili se ono daje u neodređenoj formi. Postoji inicijalni akt, gde se navodi šta je usvojeno a šta nije od prispelih mišljenja.

⁵²¹ Član 65. Zakona o državnoj upravi.

⁵²² Članovi 46–51. Poslovníka Vlade.

U **Sloveniji** je svojevremeno usvojen predlog da nacrti podzakonskih akata moraju da budu podneti već u fazi međuresornog usklađivanja. Samo je tako moguće utvrditi celokupan obim materije koju treba urediti u datoj oblasti i proceniti da li predviđena materija zaista može da se uređuje na podzakonskom nivou, a da pri tome ne dođe do kršenja načela legaliteta. Tokom 2011. utvrđen je napredak u procesu pripreme propisa, koji se najbolje ispoljava u prilično doslednom poštovanju odredaba o podnošenju nacrtâ podzakonskih akata.⁵²³

Poslovi iz delokruga više organa državne uprave

Poslom iz delokruga dva ili više organa državne uprave upravlja onaj organ državne uprave u čijem delokrugu je pretežni deo posla.⁵²⁴

Unutrašnji nadzor

Zakonom o državnoj upravi utvrđen je pojam unutrašnjeg nadzora, kao i njegovi oblici. Unutrašnji nadzor jeste nadzor koji organi državne uprave vrše nad drugim organima državne uprave i imaocima javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave. Ako ministarstvo ima organ(e) u sastavu, poslove iz svoga delokruga organ u sastavu vrši samostalno, s tim što ministar usmerava rad organa u sastavu i donosi propise iz njegovog delokruga. Unutrašnji nadzor sastoji se od nadzora nad radom,⁵²⁵ inspekcijskog nadzora preko upravne inspekcije, koji je uređen posebnim zakonom, i od drugih oblika nadzora uređenih posebnim zakonom. Ministarstvo ne može vršiti nadzor nad radom drugog ministarstva.⁵²⁶

Organ državne uprave ovlašćen je da u vršenju nadzora nad radom: zahteva izveštaje i podatke o radu; utvrdi stanje izvršavanja poslova, upozori na uočene nepravilnosti i odredi mere i rok za njihovo otklanjanje; izdaje instrukcije; naloži preduzimanje poslova koje smatra potrebnim; pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti; neposredno izvrši neki posao ako oceni da se drukčije ne može izvršiti zakon ili drugi opšti akt; predloži Vladi da preduzme mere na koje je ovlašćena. Izveštaj o radu sadrži prikaz izvršavanja zakona, drugih opštih akata i zaključaka Vlade, preduzete mere i njihovo dejstvo i druge podatke.⁵²⁷

⁵²³ Upporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

⁵²⁴ Član 66. Zakona o državnoj upravi.

⁵²⁵ Nadzor nad radom sastoji se od nadzora nad zakonitošću rada i nadzora nad svrsishodnošću rada organa državne uprave i imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave. Nadzorom nad zakonitošću rada ispituje se sprovođenje zakona i drugih opštih akata, a nadzorom nad svrsishodnošću rada delotvornost i ekonomičnost rada i svrhovitost organizacije poslova.

⁵²⁶ Članovi 45–57. Zakona o državnoj upravi.

⁵²⁷ Nadzor nad radom organa u sastavu vrši ministarstvo u čijem sastavu je organ. Ministarstvo pri tome ima sva opšta ovlašćenja u nadzoru nad radom koja su ovim zakonom propisana. Zakonom može biti

Pri vršenju poverenih poslova državne uprave imao ci javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi državne uprave. Vlada i organi državne uprave zadržavaju i posle poveravanja poslova državne uprave odgovornost za njihovo izvršavanje.

Poslovi državne uprave u vezi sa oblikovanjem politike Vlade ne mogu biti povereni.

Organ državne uprave koji vrši nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave određuje se zakonom, pri čemu nadzorni organ državne uprave ima sva opšta ovlašćenja u nadzoru nad radom koja su ovim zakonom propisana.

Kad je imao cima javnih ovlašćenja povereno donošenje propisa, oni po prirodi i nazivu moraju da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave. Imao ci javnih ovlašćenja dužni su da propis čije im je donošenje povereno objave u „Službenom glasniku RS“.

Imalac javnih ovlašćenja dužan je da pre objavljivanja propisa pribavi od nadležnog ministarstva mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa, a ministarstvo da njemu dostavi obrazloženi predlog kako da propis usaglasi sa Ustavom, zakonom, drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine i Vlade. Ako imalac javnih ovlašćenja ne postupi po predlogu ministarstva, ministarstvo je dužno da Vladi predloži donošenje rešenja kojim se poništava ili ukida propis imao ca javnog ovlašćenja ako on nije u saglasnosti s drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine ili Vlade, a ako on nije u saglasnosti sa Ustavom ili zakonom, ministarstvo je dužno da predloži Vladi da ga obustavi od izvršenja i da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu njegove ustavnosti ili zakonitosti. Rešenje Vlade o poništavanju, ukidanju ili obustavi od izvršenja propisa stupa na snagu kad se objavi u „Službenom glasniku RS“.

1.8. Odnosi Zaštitnika građana s Narodnom skupštinom i drugim organima

Na osnovu odredbe člana 138. stav 6. Ustava, Narodna skupština je donela Zakon o Zaštitniku građana, kojim je uredila odnos Zaštitnika građana s Narodnom skupštinom i drugim organima.

Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.⁵²⁸

određeno ministarstvo koje vrši nadzor nad radom posebne organizacije. Ministarstvo je u nadzoru nad radom posebne organizacije jedino ovlašćeno da zahteva izveštaje i podatke o radu posebne organizacije, utvrdi stanje izvršavanja poslova i upozori na uočene nepravilnosti, izdaje instrukcije i predloži Vladi da preduzme mere na koje je ovlašćena.

⁵²⁸ Član 2. Zakona o Zaštitniku građana.

Izbor i razrešenje Zaštitnika građana

Zaštitnika građana bira Narodna skupština Republike Srbije, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja.⁵²⁹ Zaštitnik građana se bira na vreme od pet godina i isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju.⁵³⁰

Zaštitnika građana razrešava Skupština, na predlog odbora ili najmanje jedne trećine od ukupnog broja narodnih poslanika. Zaštitnik građana može biti razrešen jedino u sledećim slučajevima: ako nestručno i nesavesno obavlja svoju funkciju; ako obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, ako obavlja drugu dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost, ili ako postupa suprotno zakonu kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija; ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje ove funkcije.⁵³¹

Pravo predlaganja zakona

Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti. Takođe, ovlašćen je da Vladi, odnosno Skupštini, podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine, obavezni su da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana. Zaštitnik građana je ovlašćen da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.⁵³²

Odnosi u vezi s postupcima koje pokreće Zaštitnik građana

Ako organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.⁵³³ Takođe, Zaštitnik građana je ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana.⁵³⁴

⁵²⁹ Odboru ima pravo da predloži kandidata za izbor svaka poslanička grupa u Skupštini, a više poslaničkih grupa mogu da predlože zajedničkog kandidata.

⁵³⁰ Član 4. Zakona o Zaštitniku građana.

⁵³¹ Član 12. Zakona o zaštitniku građana.

⁵³² Član 18. Zakona o zaštitniku građana.

⁵³³ Član 31. Zakona o zaštitniku građana.

⁵³⁴ Član 20. Zakona o zaštitniku građana.

Prijem Zaštitnika građana

Predsednik Republike, predsednik i članovi Vlade, predsednik Skupštine, predsednik Ustavnog suda i funkcioneri u organima uprave dužni su da prime Zaštitnika građana na njegov zahtev najkasnije u roku od 15 dana.⁵³⁵

Izveštaji Zaštitnika građana

Zaštitnik građana podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj u kome se navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Izveštaj o radu se podnosi najkasnije do 15. marta naredne godine i objavljuje se u „Službenom glasniku RS“ i na internet stranici Zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja. U toku godine Zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje, ako za tim postoji potreba.⁵³⁶

Izveštaj koji, u skladu sa zakonom, Narodnoj skupštini podnosi Zaštitnik građana, razmatra nadležni odbor. Nakon razmatranja izveštaja, nadležni odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini, s predlogom zaključka, odnosno preporuke s merama za unapređenje stanja u tim oblastima. U radu na sednici nadležnog odbora i sednici Narodne skupštine, učestvuje predstavnik Zaštitnika građana. Narodna skupština razmatra izveštaj Zaštitnika građana i izveštaj nadležnog odbora, s predlogom zaključka, odnosno preporuke. Narodna skupština, po zaključenju rasprave, odlučuje o predlogu zaključka, odnosno preporuke, s merama za unapređenje stanja u tim oblastima, većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika.⁵³⁷

Saradnja Zaštitnika građana s drugim organima

Odnosi između Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju se na međusobnoj saradnji, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana utvrđenih ovim zakonom. Zaštitnik građana saraduje sa Ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (Ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, kao i s nadležnim službama predsednika Republike i Skupštine, radi razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih sloboda i prava.⁵³⁸

⁵³⁵ Član 23. Zakona o zaštitniku građana.

⁵³⁶ Član 33. Zakona o zaštitniku građana.

⁵³⁷ Član 238. Poslovnika Narodne skupštine.

⁵³⁸ Član 34. Zakona o zaštitniku građana.



U intervjuima je ukazano na to da u praksi nije u potpunosti realizovana odredba člana 18. Zakona o zaštitniku građana koja predviđa učešće Zaštitnika građana u zakonodavnom procesu. Neophodno je predvideti u kojoj fazi se pribavlja mišljenje Zaštitnika građana: da li kada i drugi državni organi koji daju mišljenje (čime se stavlja u isti položaj s njima) ili u fazi koja prethodi (što je praktično učešće u javnoj raspravi). Takođe, postavlja se pitanje da li isti status treba dodeliti i drugim ovlašćenim predlažačima zakona (npr. autonomna pokrajina, Narodna banka...) kako bi bili u ravnopravnom položaju sa Zaštitnikom građana. Zaštitnik građana nije u mogućnosti da vidi zakon pre faze predloga, koji se odmah prosleđuje Narodnoj skupštini. S druge strane, prilikom realizacije odredbe člana 18. Zakona o zaštitniku građana, treba imati u vidu da Vlada vodi politiku na osnovu odgovarajućeg predloga organa državne uprave, što podrazumeva i predlaganje zakona, i da se učešće Zaštitnika građana može sastojati u davanju mišljenja u fazi pripreme propisa od strane nadležnog organa državne uprave ili na podnošenje amandmana na podneti predlog zakona, jer Zaštitnik građana nije sastavni deo izvršne vlasti.

1.9. Odnosi organa Republike Srbije sa organima autonomne pokrajine

Odnos Narodne skupštine sa organima autonomne pokrajine

Statut, kao najviši pravni akt autonomne pokrajine donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine.⁵³⁹

Poslovníkom Narodne skupštine bliže je uređen i postupak za davanje prethodne saglasnosti na statut autonomne pokrajine. Skupština autonomne pokrajine, uz predlog statuta autonomne pokrajine, podnosi Narodnoj skupštini predlog odluke o davanju prethodne saglasnosti na predlog statuta autonomne pokrajine.⁵⁴⁰ Na postupak za davanje prethodne saglasnosti na statut autonomne pokrajine shodno se primenjuju odredbe o postupku za donošenje zakona, osim ako nije drukčije određeno.⁵⁴¹

Odnosi Vlade i organa državne uprave sa organima autonomne pokrajine

Vlada vrši nadzor nad radom organa autonomne pokrajine tako što može pred Ustavnim sudom pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke autonomne pokrajine, pre njenog stupanja na snagu.⁵⁴²

⁵³⁹ Član 185. Ustava.

⁵⁴⁰ Član 186. Poslovníka Narodne skupštine.

⁵⁴¹ Član 189. Poslovníka Narodne skupštine.

⁵⁴² Član 186. Ustava.

Odredbama Zakona o državnoj upravi⁵⁴³ regulisani su odnosi organa državne uprave sa organima autonomne pokrajine. Ovi odnosi zasnivaju se na saradnji i obaveštavanju u okviru Ustava, zakona i drugih opštih akata.

Ministarstva prate ustavnost i zakonitost odluka koje donesu autonomne pokrajine u svom delokrugu. Organ autonomne pokrajine dužan je da odluku koju donese dostavi u roku od 24 sata nadležnom ministarstvu, koje je dužno da u roku od 48 sati predloži Vladi da pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke, ako smatra da ona nije u skladu sa Ustavom ili zakonom. Ako Vlada u roku od 72 sata pokrene pred Ustavnim sudom postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke, Ustavni sud može do donošenja svoje odluke da odloži stupanje na snagu osporene odluke.

Ako organ autonomne pokrajine ne izvršava opšti akt donesen u njenom delokrugu, nadležno ministarstvo nalaže mu da u roku od najviše 30 dana preduzme mere potrebne za izvršavanje opšteg akta. Nadležno ministarstvo može odrediti da drugi organ autonomne pokrajine izvršava opšti akt ili najduže na 120 dana neposredno preuzeti izvršavanje opšteg akta, ako organ autonomne pokrajine ne preduzme mere koje su mu naložene. U svakom slučaju, nadležno ministarstvo dužno je da postavi pitanje odgovornosti rukovodioca organa autonomne pokrajine.

Pri nadzoru nad radom organa autonomne pokrajine u vršenju poverenih poslova državne uprave, organi državne uprave imaju sva opšta i posebna ovlašćenja koja prema ovom zakonu imaju u nadzoru nad radom drugih imalaca javnih ovlašćenja.

1.10. Odnosi organa Republike Srbije i teritorijalne autonomije sa organima jedinica lokalne samouprave

U skladu sa Ustavom,⁵⁴⁴ Narodna skupština je donela Zakon o lokalnoj samoupravi.

Odredbom člana 192. propisano je da je Vlada dužna da obustavi od izvršenja opšti akt opštine za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu i da u roku od pet dana pokrene postupak za ocenjivanje njegove ustavnosti ili zakonitosti. Vlada može, pod uslovima određenim zakonom, raspustiti skupštinu opštine. Istovremeno s raspuštanjem skupštine opštine, Vlada imenuje privremeni organ koji obavlja poslove iz nadležnosti skupštine, vodeći računa o političkom i nacionalnom sastavu raspuštene skupštine opštine.⁵⁴⁵ Odluku o raspuštanju skupštine jedinice lokalne samouprave donosi Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave, odnosno nadležnog organa teritorijalne autonomije. Do konstituisanja skupštine i izbora izvršnih organa jedinice lokalne samouprave, tekuće i neodložne poslove iz nadležnosti skupštine i izvršnih organa jedinice lokalne samouprave,

⁵⁴³ Članovi 70–73. Zakona o državnoj upravi.

⁵⁴⁴ Članovi 188–190. Ustava.

⁵⁴⁵ Član 192. Ustava.

obavlja privremeni organ jedinice lokalne samouprave koji čine predsednik i četiri člana koji obrazuje Vlada.⁵⁴⁶

Zakonom o lokalnoj samoupravi⁵⁴⁷ detaljno je propisan odnos organa Republike i teritorijalne autonomije sa organima jedinica lokalne samouprave.

Organi Republike, teritorijalne autonomije i organi jedinica lokalne samouprave, radi ostvarivanja svojih prava i dužnosti, međusobno saraduju u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisom. Organi Republike i teritorijalne autonomije vrše nadzor nad zakonitošću rada i akata organa jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom. Nadležan organ jedinice lokalne samouprave dužan je da organu Republike, odnosno autonomne pokrajine, koji vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata jedinice lokalne samouprave, blagovremeno dostavi tražene podatke, spise i isprave. Za dostavljanje traženih podataka, spisa i isprava odgovoran je predsednik opštine, odnosno sekretar skupštine opštine ako se nadzor vrši nad radom i aktima skupštine opštine.

Organi i službe jedinice lokalne samouprave u vršenju svojih nadležnosti: daju organima Republike i teritorijalne autonomije inicijative za uređivanje odnosa od značaja za lokalnu samoupravu i za preduzimanje mera od značaja za rešavanje pitanja iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave; podnose predstavke i daju predloge u pogledu postupanja organa Republike i teritorijalne autonomije; traže mišljenje od nadležnog organa Republike i teritorijalne autonomije u vezi s primenom zakona i drugih propisa koji su od neposrednog uticaja na razvoj i ostvarivanje lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave; učestvuju, samostalno ili preko svojih asocijacija u pripremi zakona i drugih propisa čija je sadržina od posebnog značaja za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave.

Organi Republike i teritorijalne autonomije, u vršenju svojih nadležnosti: obaveštavaju organe i službe jedinice lokalne samouprave, po sopstvenoj inicijativi ili na njihov zahtev, o merama koje preduzimaju ili nameravaju da preduzmu u izvršavanju zakona i drugih propisa, o zaštiti ustavnosti i zakonitosti, pojavama koje ih narušavaju i o merama za njihovo otklanjanje, o ostvarivanju prava građana na lokalnu samoupravu, kao i o drugim pitanjima od neposrednog interesa za ostvarivanje sistema lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave.⁵⁴⁸

Vlada je dužna da obustavi od izvršenja opšti akt jedinice lokalne samouprave za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu, rešenjem koje stupa na snagu kad se objavi u „Službenom glasniku RS“. Ovo rešenje prestaje da važi ako Vlada u roku od pet dana od njegovog objavljivanja ne pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti opšteg akta.

Nadležno ministarstvo pokrenuće postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti statuta, propisa ili drugog opšteg akta jedinice lokalne samouprave pred Ustavnim

⁵⁴⁶ Član 86. Zakona o lokalnoj samoupravi.

⁵⁴⁷ Članovi 78–87. Zakona o lokalnoj samoupravi.

⁵⁴⁸ Pored toga, oni: pružaju stručnu pomoć organima i službama jedinice lokalne samouprave u vezi sa obavljanjem njihovih poslova; traže izveštaje, podatke i obaveštenja o obavljanju poslova iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima koja su od interesa za ostvarivanje uloge i za rad organa Republike i teritorijalne autonomije u oblasti lokalne samouprave; vrše i druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima.

sudom, ako smatra da taj akt nije u saglasnosti sa Ustavom, zakonom ili drugim republičkim propisom. Nadležni organ teritorijalne autonomije pokrenuće postupak, ako smatra da akt nije u saglasnosti s pokrajinskim propisom.

Kad ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave, odnosno nadležni organ teritorijalne autonomije, smatra da opšti akt organa jedinice lokalne samouprave nije u saglasnosti s njenim statutom, ukazaće na to skupštini jedinice lokalne samouprave radi preduzimanja odgovarajućih mera. Ako skupština jedinice lokalne samouprave ne postupi po predlozima organa, ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave pokrenuće postupak pred Vrhovnim kasacionim sudom Srbije i istovremeno će predložiti Vladi da akt obustavi od izvršenja, do odluke Vrhovnog kasacionog suda Srbije.

Odnosi organa državne uprave sa organima opština, gradova i grada Beograda o pitanjima iz njihovog delokruga zasnivaju se na pravima i dužnostima određenim zakonom. Pri nadzoru nad radom organa opština, gradova i grada Beograda u vršenju poverenih poslova državne uprave, organi državne uprave imaju sva opšta i posebna ovlašćenja koja prema ovom zakonu imaju u nadzoru nad radom drugih imalaca javnih ovlašćenja.⁵⁴⁹

1.11. Međusobni odnosi organa jedinica lokalne samouprave

Odredbom člana 89. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da radi unapređenja razvoja lokalne samouprave, njene zaštite i ostvarivanja zajedničkih interesa, jedinice lokalne samouprave mogu osnivati svoje asocijacije. Asocijacije jedinica lokalne samouprave zastupaju interese svog članstva pred državnim organima, a posebno u postupku donošenja zakona i drugih akata značajnih za zaštitu, unapređenje i finansiranje lokalne samouprave, kao i drugih propisa značajnih za ostvarivanje poslova jedinice lokalne samouprave. Na osnivanje i rad asocijacija jedinica lokalne samouprave primenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje osnivanje i rad udruženja.

1.12. Odnos Narodne banke Srbije s Narodnom skupštinom, Vladom i državnim organima i organizacijama

Na osnovu odredbe člana 95. stav 3. Ustava, Narodna skupština donela je Zakon o Narodnoj banci Srbije.

Narodnom bankom Srbije rukovodi guverner, koga bira Narodna skupština.⁵⁵⁰ Guverner se bira na šest godina, s pravom ponovnog izbora.⁵⁵¹

Zakonom o Narodnoj banci Srbije detaljno je uređen odnos Narodne banke Srbije s Narodnom skupštinom, Vladom i državnim organima i organizacijama.

⁵⁴⁹ Član 75. Zakona o državnoj upravi

⁵⁵⁰ Član 95. stav 2. Ustava.

⁵⁵¹ Član 19. st. 1. i 2. Zakona o Narodnoj banci Srbije.

Narodna banka Srbije je centralna banka Republike Srbije i obavlja funkcije utvrđene ovim i drugim zakonom. Narodna banka Srbije je samostalna i nezavisna u obavljanju funkcija utvrđenih ovim i drugim zakonom, podleže nadzoru Narodne skupštine i njoj je odgovorna za svoj rad. Narodna banka Srbije, organi Narodne banke Srbije i članovi ovih organa u obavljanju svojih funkcija ne primaju niti traže uputstva od državnih organa i organizacija, kao ni od drugih lica. Državni organi i organizacije, kao ni druga lica, ne mogu ugrožavati samostalnost i nezavisnost Narodne banke Srbije, niti mogu vršiti uticaj na Narodnu banku Srbije, organe Narodne banke Srbije i članove ovih organa u obavljanju njihovih funkcija.⁵⁵²

Narodna banka Srbije, u izvršavanju svojih funkcija, saraduje s Vladom i drugim državnim organima i, u okviru svoje nadležnosti, a ne ugrožavajući ostvarivanje svojih ciljeva, preuzima mere za unapređenje te saradnje.⁵⁵³

Narodna banka Srbije ima pravo predlaganja Narodnoj skupštini zakona iz svoje nadležnosti. Guverner na sednici Narodne skupštine obrazlaže zakon koji je predložila Narodna banka Srbije.⁵⁵⁴

Narodna banka Srbije, najkasnije do 15. decembra tekuće godine, dostavlja Narodnoj skupštini, radi informisanja, program monetarne politike za narednu godinu. Takođe, najkasnije do 30. juna naredne godine, podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o monetarnoj politici, uz obrazloženje svih faktora koji su uticali na sprovođenje te politike, kao i godišnji izveštaj o stabilnosti finansijskog sistema. Narodna banka Srbije, najkasnije do 30. septembra tekuće godine, podnosi Narodnoj skupštini polugodišnji izveštaj o monetarnoj politici, uz obrazloženje svih faktora koji su uticali na sprovođenje te politike, a najkasnije do 30. juna naredne godine, podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o svom poslovanju i rezultatima rada.

Guverner može biti pozvan na sednicu Vlade. Vlada, odnosno nadležna ministarstva, dostavljaju Narodnoj banci Srbije, radi davanja mišljenja, nacрте zakona i drugih propisa koji su u vezi s ciljevima, funkcijama, pravima i obavezama Narodne banke Srbije. Vlada, odnosno nadležno ministarstvo dostavlja Narodnoj banci Srbije, radi davanja mišljenja, nacrt memoranduma o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici i nacrt zakona kojim se uređuje budžet, i to blagovremeno, u skladu s rokovima propisanim zakonom kojim se uređuje budžetski sistem. Ministarstvo nadležno za poslove finansija, i to najmanje jednom godišnje, dostavlja Narodnoj banci Srbije pismeno obaveštenje o planiranim novim zaduženjima Republike Srbije u inostranstvu, kao i o očekivanim korišćenjima inostranih kredita i otplatama po tim kreditima, radi sagledavanja uticaja ovih zaduženja na utvrđivanje i sprovođenje monetarne politike. Ministarstvo nadležno za poslove finansija blagovremeno obaveštava Narodnu banku Srbije o svim transakcijama Republike Srbije koje se odnose na njeno spoljno zaduženje.⁵⁵⁵

⁵⁵² Član 2. Zakona o Narodnoj banci Srbije.

⁵⁵³ Član 10. Zakona o Narodnoj banci Srbije.

⁵⁵⁴ Član 72a Zakona o Narodnoj banci Srbije.

⁵⁵⁵ Članovi 71. i 72. Zakona o Narodnoj banci Srbije.

1.13. Odnos Ustavnog suda s Narodnom skupštinom, državnim i drugim organima i organizacijama i postupci pred Ustavnim sudom

Na osnovu odredbe člana 175. stav 3. Ustava, Narodna skupština je donela Zakon o Ustavnom sudu kojim je regulisano uređenje Ustavnog suda i postupak pred Ustavnim sudom, kao i pravno dejstvo njegovih odluka.

Odnos Ustavnog suda s Narodnom skupštinom, državnim i drugim organima i organizacijama

Ustavom su utvrđeni sastav Ustavnog suda, izbor i imenovanje⁵⁵⁶ sudija Ustavnog suda, kao i prestanak dužnosti⁵⁵⁷ sudija Ustavnog suda.

Zakonom o Ustavnom sudu⁵⁵⁸ uređeni su, pored ostalog, i odnosi Ustavnog suda s Narodnom skupštinom, državnim i drugim organima i organizacijama.

Ustavni sud obaveštava Narodnu skupštinu o stanju i problemima ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti u Republici Srbiji, daje mišljenja i ukazuje na potrebu donošenja i izmenu zakona i preduzimanje drugih mera radi zaštite ustavnosti i zakonitosti.

Kad Ustavni sud utvrdi da nadležni organ nije doneo opšti akt za izvršavanje odredaba Ustava, zakona ili drugog opšteg akta, a bio je dužan da takav opšti akt donese, obavestiće o tome Narodnu skupštinu.

Predlog ovlašćenog predlagača i rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti ili zakonitosti drugog opšteg akta koji je donela Narodna skupština, Ustavni sud dostavlja Narodnoj skupštini na odgovor. Ustavni sud dostavlja Narodnoj skupštini odluku kojom je utvrdio da zakon ili drugi opšti akt koji je donela Narodna skupština nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom.

Narodna skupština, na zahtev Ustavnog suda, dostavlja odgovor, odnosno mišljenje na predlog, inicijativu i rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti, odnosno zakonitosti zakona i drugog opšteg akta koji je donela Narodna skupština. Narodna skupština razmatra obaveštenja Ustavnog suda o stanju i problemima ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, mišljenja i ukazivanja Ustavnog suda na potrebu donošenja izmena zakona i merama koje treba preduzeti radi njihove zaštite, kao i predloge i inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti zakona i drugog

⁵⁵⁶ Pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, a pet imenuje predsednik Republike. Narodna skupština bira pet sudija od 10 kandidata koje predloži predsednik Republike, a predsednik Republike imenuje pet sudija od 10 kandidata koje predloži Narodna skupština. Preostalih pet sudija imenuje opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda Srbije od 10 kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca (član 172. Ustava).

⁵⁵⁷ Sudija Ustavnog suda razrešava se ako povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi radnu sposobnost za dužnost sudije Ustavnog suda, bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti sudije Ustavnog suda. O prestanku dužnosti sudije, na zahtev ovlašćenih predlagača za izbor, odnosno imenovanje za izbor sudije Ustavnog suda, odlučuje Narodna Skupština. Inicijativu za pokretanje postupka za razrešenje može da podnese Ustavni sud (član 174. st. 2. i 3. Ustava).

⁵⁵⁸ Članovi 105–108. Zakona o Ustavnom sudu.

opšteg akta koji je donela Narodna skupština.⁵⁵⁹ Postupak davanja odgovora po zahtevu Ustavnog suda propisan je Poslovníkom Narodne skupštine.⁵⁶⁰

U ostvarivanju svojih funkcija Ustavni sud saraduje s državnim i drugim organima i organizacijama, naučnim i drugim ustanovama, privrednim društvima i drugim pravnim licima, o pitanjima od interesa za očuvanje ustavnosti i zakonitosti.

Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti

Odredbama Ustava Republike Srbije regulisana je ocena ustavnosti i zakonitosti. Odredbama Zakona o Ustavnom sudu propisan je, pored ostalog, postupak pred Ustavnim sudom i pravno dejstvo odluka Ustavnog suda.

Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti mogu da pokrenu državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, kao i najmanje 25 narodnih poslanika. Postupak može pokrenuti i sam Ustavni sud. Svako pravno ili fizičko lice ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti.⁵⁶¹

Učesnici u postupku pred Ustavnim sudom su:⁵⁶² državni organi, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, narodni poslanici, u postupku za ocenu ustavnosti ili zakonitosti – ovlašćeni predlagač; svako po čijoj je inicijativi pokrenut postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti – inicijator; donosilac zakona, statuta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, i drugog opšteg akta – opšti akt, koji je predmet ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti.⁵⁶³

Postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta⁵⁶⁴ pokreće se predlogom ovlašćenog predlagača ili rešenjem o pokretanju postupka. Postupak za ocenu

⁵⁵⁹ Član 57. Zakona o Narodnoj skupštini.

⁵⁶⁰ Predlog ovlašćenog predlagača i rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugog opšteg akta koji je donela Narodna skupština, predsednik Narodne skupštine dostavlja nadležnom odboru, a može da ih dostavi i Vladi radi davanja mišljenja. Ako nadležni odbor smatra da predlog ovlašćenog predlagača ne treba prihvatiti, zbog toga što je akt čija se ustavnost, odnosno zakonitost, osporava, u skladu sa Ustavom, odnosno zakonom, obavestiće Ustavni sud o svom stavu i o razlozima za neprihvatanje predloga. Ako nadležni odbor utvrdi da ima osnova za preispitivanje rešenja u zakonu čija se ustavnost osporava, predložiće Narodnoj skupštini da razmotri predlog za ocenu ustavnosti tog zakona, s predlogom zaključka da Vlada ili nadležno ministarstvo pripremi predlog za izmenu ili dopunu tog zakona. Narodna skupština može da zatraži od Ustavnog suda da zastane s postupkom, do određenog roka, radi izmene ili dopune osporenog zakona (član 242. Poslovnika Narodne skupštine).

⁵⁶¹ Član 168. Ustava. Takođe, npr. odredbom člana 19. Zakona o Zaštitniku građana propisano je da je Zaštitnik građana ovlašćen da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja koja se odnose na slobode i prava građana.

⁵⁶² Učesnici u postupku mogu biti i: strane koje su zaključile kolektivni ugovor; politička stranka, sindikalna organizacija ili udruženje građana čiji je statut ili drugi opšti akt predmet ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti; Narodna skupština i predsednik Republike kada se odlučuje o postojanju povrede Ustava u postupku za njegovo razrešenje; sudije, javni tužioci i zamernici javnih tužilaca u postupku po žalbi na odluku o prestanku funkcije, kao i organ koji je doneo odluku o prestanku funkcije; druga lica u skladu sa zakonom. U postupku pred Ustavnim sudom mogu učestvovati i druga lica koja Ustavni sud pozove.

⁵⁶³ Član 29. Zakona o Ustavnom sudu.

⁵⁶⁴ Članovi 50–65. Zakona o Ustavnom sudu.

ustavnosti ili zakonitosti Ustavni sud može da pokrene samostalno, na osnovu odluke koju donosi dvotrećinskom većinom glasova svih sudija.

U postupku ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti Ustavni sud nije ograničen zahtevom ovlašćenog predlagača, odnosno inicijatora. Kad ovlašćeni predlagač, odnosno inicijator odustane od predloga, odnosno inicijative, Ustavni sud će nastaviti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, ako za to nađe osnova.

U toku postupka, a na zahtev donosioca osporenog opšteg akta, Ustavni sud može, pre donošenja odluke o ustavnosti ili zakonitosti, zastati s postupkom i dati mogućnost donosiocu opšteg akta, da u određenom roku otkloni uočene neustavnosti ili nezakonitosti. Ako u određenom roku neustavnost ili nezakonitost ne bude otklonjena, Ustavni sud će nastaviti postupak.

Ustavni sud će obustaviti postupak: kad je u toku postupka opšti akt usaglašen sa Ustavom ili zakonom, a Ustavni sud nije ocenio da zbog posledica neustavnosti ili nezakonitosti treba doneti odluku zbog toga što nisu otklonjene posledice neustavnosti ili nezakonitosti; kad u toku postupka prestanu procesne pretpostavke za vođenje postupka.

Zakon ili drugi opšti akt koji nije saglasan sa Ustavom ili zakonom prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u službenom glasilu. Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke i pod uslovima određenim zakonom, obustaviti izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu zakona ili drugog opšteg akta čiju ustavnost ili zakonitost ocenjuje. Ustavni sud može oceniti saglasnost zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opštih akata sa zakonom i po prestanku njihovog važenja, ako je postupak ocene ustavnosti pokrenut najkasnije u roku od šest meseci od prestanka njihovog važenja.

Kad Ustavni sud utvrdi da zakon, statut autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorom, taj zakon, statut autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku RS“. Odredbe potvrđenog međunarodnog ugovora za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nisu u saglasnosti sa Ustavom, prestaju da važe na način predviđen tim međunarodnim ugovorom i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Kad Ustavni sud utvrdi da opšti akt ili kolektivni ugovor nije u saglasnosti sa zakonom, taj opšti akt ili kolektivni ugovor prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku RS“.

Kad Ustavni sud odredi način otklanjanja posledica koje su nastale usled primene opšteg akta koji nije u saglasnosti sa Ustavom ili zakonom, odluka Ustavnog suda ima pravno dejstvo od dana njenog objavljivanja u „Službenom glasniku RS“.

Zakoni i drugi opšti akti za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nisu u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ne mogu se primenjivati na odnose koji su nastali pre dana objavljivanja odluke Ustavnog suda, ako do tog dana nisu pravno-snažno rešeni. Opšti akti doneti za izvršenje zakona i drugih opštih akata za koje se odlukom Ustavnog suda utvrdi da nisu u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim

pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, neće se primenjivati od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda, ako iz odluke proizilazi da su ti opšti akti nesaglasni sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom. Izvršenje pravnosnažnih pojedinačnih akata donetih na osnovu propisa koji se više ne mogu primenjivati, ne može se ni dozvoliti ni sprovesti, a ako je izvršenje započeto – obustaviće se.

Ako se u postupku pred sudom opšte ili posebne nadležnosti postavi pitanje saglasnosti zakona ili drugog opšteg akta sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, sud će zastati s postupkom i pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti tog akta pred Ustavnim sudom.

Kad je u toku postupka opšti akt prestao da važi ili je usaglašen sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ali nisu otklonjene posledice neustavnosti ili nezakonitosti, Ustavni sud može odlukom utvrditi da opšti akt nije bio u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom. Ova odluka Ustavnog suda ima isto pravno dejstvo kao i odluka kojom se utvrđuje da opšti akt nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom.

Navedene odredbe shodno se primenjuju u postupku odlučivanja o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Svako je dužan da poštuje i izvršava odluku Ustavnog suda. Ustavni sud svojom odlukom uređuje način njenog izvršenja, kada je to potrebno. Izvršenje odluka Ustavnog suda uređuje se zakonom.

Postupak za ocenu ustavnosti zakona pre njegovog proglašenja

Na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika, Ustavni sud je dužan da u roku od sedam dana oceni ustavnost zakona koji je izglasan, a ukazom još nije proglašen. Ako zakon bude proglašen pre donošenja odluke o ustavnosti, Ustavni sud će nastaviti da postupa prema zahtevu, u skladu s redovnim postupkom za ocenu ustavnosti zakona. Ako Ustavni sud donese odluku o neustavnosti zakona pre njegovog proglašenja, ova odluka će stupiti na snagu danom proglašenja zakona. Postupak za ocenu ustavnosti ne može biti pokrenut protiv zakona čija je usklađenost sa Ustavom utvrđena pre njegovog stupanja na snagu.⁵⁶⁵ Postupak tzv. prethodne (preventivne) kontrole zakona do sada (jun 2012) nijednom nije pokrenut.

Uz predlog za ocenu ustavnosti zakona pre njegovog proglašenja podnosi se i tekst izglasanog zakona koji je overio sekretar Narodne skupštine ili lice koje on na to ovlasti. Predlog za ocenu ustavnosti zakona pre njegovog proglašenja se ne dostavlja

⁵⁶⁵ Član 169. Ustava.

na mišljenje Narodnoj skupštini, niti se o njemu vodi javna rasprava. O tome da je pokrenut postupak za ocenu ustavnosti zakona pre njegovog proglašenja, Ustavni sud obaveštava predsednika Republike. Postupak ocene ustavnosti pre njegovog proglašenja je hitan i vodi se u skladu s rokovima koje uređuje Ustav. Odluka kojom se utvrđuje da zakon koji nije proglašen nije u saglasnosti sa Ustavom proizvodi pravno dejstvo od dana proglašenja zakona.⁵⁶⁶

Postupak odlučivanja o odlaganju stupanja na snagu odluke organa autonomne pokrajine

Vlada može u predlogu za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke organa autonomne pokrajine, koja još nije stupila na snagu, predložiti Ustavnom sudu da odloži stupanje na snagu osporene odluke dok Ustavni sud ne odluči o njenoj ustavnosti ili zakonitosti. Vlada je dužna da uz predlog dostavi tekst osporene odluke organa autonomne pokrajine. Ustavni sud najpre odlučuje o predlogu Vlade da se odloži stupanje na snagu osporene odluke, u skladu s rokovima koje uređuje Poslovnik Vlade, s tim što osporenu odluku ne dostavlja na mišljenje organu koji ju je doneo, niti o predlogu vodi javnu raspravu. Ako Ustavni sud donese rešenje da odloži stupanje na snagu osporene odluke organa autonomne pokrajine, dužan je da postupak ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti hitno sprovede, u skladu s rokovima koje uređuje Poslovnik Vlade. Rešenje kojim Ustavni sud odlaže stupanje na snagu osporene odluke organa autonomne pokrajine, proizvodi pravno dejstvo od dana dostavljanja organu autonomne pokrajine koji je odluku doneo.⁵⁶⁷

Postupak rešavanja sukoba nadležnosti

Ustavni sud, pored ostalog, rešava sukob nadležnosti⁵⁶⁸ u vezi sa saglasnošću: zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima; potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom; drugih opštih akata sa zakonom; i statuta i opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom. Zahtev za rešavanje sukoba nadležnosti⁵⁶⁹ podnosi jedan ili oba organa koji su u sukobu, kao i lice povodom čijeg je prava nastao sukob nadležnosti.⁵⁷⁰

⁵⁶⁶ Član 66. Zakona o Ustavnom sudu.

⁵⁶⁷ Član 67. Zakona o Ustavnom sudu.

⁵⁶⁸ Članovi 68–74. Zakona o Ustavnom sudu.

⁵⁶⁹ Zahtev sadrži naziv organa koji prihvataju ili odbijaju nadležnost i razloge na osnovu kojih to čine. U slučaju kada organi odbijaju nadležnost, zahtev se podnosi u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti, odnosno konačnosti odluke drugog organa koji se oglasio nenadležnim.

⁵⁷⁰ Postupak za rešavanje sukoba nadležnosti smatra se pokrenutim onog dana kad je zahtev predat Ustavnom sudu, a rok za odgovor organa koji su u sukobu je osam dana od dana dostavljanja. Ustavni sud može odrediti da se do okončanja postupka rešavanja sukoba nadležnosti Ustavnog suda prekine

2. Usporedna analiza

2.1. Nemačka

Najrelevantniji pravno obavezujući „pravilnici“ za pripremu nacrtu zakona unutar ministarske birokratije jesu Pravilnik o radu Savezne vlade (*Geschäftsordnung der Bundesregierung, GO-BReg*) i Jedinstveni pravilnik o radu saveznih ministarstava (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*), koji obezbeđuju pravni temelj za međuresorske konsultacije i koordinaciju.

Pravilnik o radu Savezne vlade ima za cilj da stvori osnov za koordinaciju politike između članova Vlade tako što se od nje traži da obavi konsultacije o svim pitanjima od opšteg unutrašnjeg, spoljnog, ekonomskog, socijalnog, finansijskog ili kulturnog značaja, uključujući sve zakonodavne i regulatorne predloge.

Njega treba razlikovati od Jedinstvenog pravilnika o radu saveznih ministarstava (prvi put objavljenog 1958), koji sadrže obavezujuće odredbe o unutrašnjem funkcionisanju svih saveznih ministarstava. Njima se propisuju organizacija i procedure u saveznim ministarstvima, a posebno obavljanje redovnih poslova, saradnja unutar Savezne vlade i sa ustavnim telima, i osnovni principi zakonodavnog procesa.

Jedinstvenim pravilnikom se detaljno ustanovljavaju koraci nužni za pripremu, koordinaciju i predstavljanje predloga politika Vladi. U poglavlju 6 se navode uslovi za celokupan regulatorni proces, uključujući konsultacije (unutar i izvan Vlade), strukturu nacrtu zakona, obrazloženja, pravni nadzor, procedure za podnošenje nacrtu zakona Vladi i parlamentu, njihovo objavljivanje i tako dalje. Jedinstveni pravilnik ima status internih vladinih instrukcija (*Verwaltungsvorschriften*).

Inicijativu za pripremu nacrtu zakona unutar ministarske birokratije može pokrenuti ili političko rukovodstvo (politički zakonodavni proces) resora, ili sama državna uprava (upravno zakonodavstvo) što se češće događa. Savezni zvaničnici razvijaju mrežu ličnih kontakata s kolegama u drugim ministarstvima i državnoj upravi (npr. njihovim parnjacima u saveznim državama), kao i spoljnim zainteresovanim stranama, što za posledicu ima proces gde se postojeći zakoni neprestano kontrolišu i, ako se to smatra neophodnim, započinju reformske inicijative. Primeri političkog zakonodavstva jesu nacrti zakona koji su rezultat koalicionog dogovora. Koalicionim dogovorom, koji usvajaju koalicione stranke na početku svakog mandata, određuje se opšti okvir za vladinu agendu. Međutim, u većini slučajeva, nacrti zakona se sastoje od amandmana i manjih izmena postojećih zakona što za posledicu ima nekontroverzan i apolitičan proces na koji uglavnom utiču birokrate iz ministarstava, dajući im izvesno usmerenje. Bez obzira na razliku između političkog i upravnog zakonodavnog procesa, prvi nacrt zakona se priprema u vodećem resoru ili sektoru unutar odgovornog ministarstva. Konsultacije se sprovode u relativno ranoj fazi. U Jedinstvenom pravilniku se eksplicitno pominju konsultacije zainteresovanih asocijacija, opština i saveznih država. Štaviše, druga ministarstva kojih se to tiče trebalo bi da budu obaveštena što je ranije moguće, jer u nekim slučajevima Jedinstveni pravilnik o radu propisuje da je

postupak pred organima između kojih je nastao sukob nadležnosti. Kad Ustavni sud reši sukob nadležnosti, rešenje Ustavnog suda ima pravno dejstvo od dana dostavljanja organima koji su u sukobu nadležnosti, odnosno licu povodom čijeg je prava nastao sukob nadležnosti. Rešenjem Ustavni sud poništava i akte koje je doneo nenadležni organ.

ministarstvo koje predvodi političku inicijativu takođe odgovorno da obezbedi učešće drugih ministarstava zainteresovanih za dato pitanje putem zajedničkog potpisivanja. Međutim, o zakonodavnim inicijativama se često raspravlja s bliskim akterima pre nego što se obaveste druga ministarstva. Sve izraženija specijalizacija unutar ministarstava vodi ka usredsređenosti na samo jednu stvar, gde svako ministarstvo i svaka jedinica radi za sebe. Ipak, postoje i neka stalna tela za koordinaciju pitanja od zajedničkog interesa, vladinih odbora, koje inicira i kojima predsedava kancelar, a koja uključuju sve ministre zainteresovane za dato pitanje. Zapravo, postoje četiri vladina odbora, i to za bezbednost, ekonomiju, nove savezne države i Avganistan.

Ishodi procesa konsultacija se koriste za izmenu nacrtu zakona, i iste stranke se potom konsultuju po drugi put, ukoliko se smatra da je to nužno. U svakom slučaju, Ministarstvo finansija i Ministarstvo ekonomije moraju proveriti kvalitet finansijskih implikacija po državnu upravu i opšte troškove koje snosi ekonomija, a Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova vrše pravnu proveru. Ministarstvo unutrašnjih poslova deli posao provere ustavnosti nacrtu zakona s Ministarstvom pravde. Štaviše, Ministarstvo pravde proverava kompatibilnost svih predloga s pravom Evropske unije i međunarodnim pravom. Propise zasnovane na pravu Evropske unije takođe proverava vodeće ministarstvo u pogledu poštovanja principa supsidijarnosti i proporcionalnosti. Ministarstvo pravde vrši horizontalni pravni nadzor, proveravajući usklađenost nacrtu zakona s drugim propisima i međunarodnim pravom. Oba ministarstva imaju multidisciplinarnu funkciju. Ispitujući ustavnost i usklađenost s principima sistemskog i pravnog nadzora, ova ministarstva obezbeđuju neku vrstu kontrole kvaliteta. Bez pozitivnog rezultata u tom pogledu, nacrt zakona se ne može podneti vladi.

Nacrt zakona konačno proverava kabinet kancelara u pogledu usklađenosti s Jedinstvenim pravilnikom o radu pre nego što se podnese Saveznoj vladi na razmatranje. Vlada se sastaje sedmično bez prisustva javnosti. Uobičajeno je normativno očekivanje članova vlade da treba izbegavati i rešiti sukobe pre zasedanja u neposrednim konsultacijama između ministarstava ili na sastanku državnih sekretara koji se održava pre zasedanja vlade. Ovaj radni metod se takođe naziva „negativnom koordinacijom“, što znači da se resorske političke inicijative moraju, po pravilu, osmisлити tako da se izbegnu potencijalne primedbe iz drugih resora jer je Vlada generalno nevoljna da deluje ako je suočena s nerešenim međuresorskim sukobom. Ako ga vlada odobri, nacrt zakona se podnosi Bundesratu radi prvih komentara.

Nakon toga, kancelar dostavlja nacrt Bundestagu koji će se pozabaviti njim u prvom razmatranju nacrtu. Po pravilu, o nacrtu zakona se raspravlja tokom tri sesije razmatranja nacrtu zakona u Bundestagu. Prvo razmatranje nacrtu služi kao opšta debata o političkom uticaju nacrtu zakona, i predlozi zakona se često podnose stalnim odborima Bundestaga bez prethodne diskusije. Ovi odbori obično odslikavaju portfelje Savezne vlade. Oni mogu zatražiti od vladinih zvaničnika i ministara da učestvuju na sastancima, koji obično nisu otvoreni za javnost. Javna rasprava sa spoljnim ekspertima se može organizovati na inicijativu odbora. Odgovorni odbor potom podnosi svoju verziju nacrtu zakona zajedno s pratećim izveštajem s preporukama na plenarnom zasedanju radi drugog razmatranja nacrtu. Verzija nacrtu zakona usvojena pri drugom razmatranju je osnov za treće razmatranje. Amandmani su još uvek mogući, ali su veoma retki. Nakon ovog konačnog razmatranja, Bundestag glasa o usvajanju ili odbacivanju zakona koji uključuje prethodne amandmane. Po pravilu, zakoni se usvajaju prostom većinom glasova prisutnih poslanika. U nekim slučajevima, međutim, neophodna je apsolutna većina. Tada amandmani Ustava iziskuju dvotrećinsku većinu glasova svih poslanika u parlamentu.

Svaki nacrt zakona, koji je usvojio Bundestag, mora se podneti Bundesratu koji obično ima tri sedmice na raspolaganju za svoje drugo razmatranje nacrta. Nacrti zakona koje je inicirao Bundestag i koji, stoga, nisu ranije procenjeni podložni su temeljnijem preispitivanju. Kao što je to već opisano, u slučaju sukoba, može se zatražiti intervencija odbora za medijaciju.⁵⁷¹

2.2. Slovenija

Poslovnik Vlade u poglavlju Međuresorno usaglašavanje i odnosi s drugim organima određuje i obavezu prethodnog međuresornog usaglašavanja.

Pre nego što predloži propis Vladi, predlagač ga mora međuresorno usaglasiti s ministarstvima i službama Vlade na koje se predlog odnosi. Pojedina ministarstva i službe Vlade moraju u svim fazama pripreme i rasprave pratiti podobnost onoga dela obećanja i rešenja iz predloga koji se odnose na njihove nadležnosti. Posebno je istaknuta obaveza prethodnog usaglašavanja s ministarstvom nadležnim za finansije i službom Vlade za zakonodavstvo koji o usaglašenosti daju mišljenje, te Ministarstvom za razvoj u vezi sa usaglašavanjem s dokumentima razvojnog planiranja. Materijali u vezi sa zaključenjem međunarodnih ugovora i neugovornih međunarodnih akata moraju biti u skladu sa zakonom o spoljnim poslovima i prethodno usaglašeni s ministarstvom nadležnim za spoljne poslove.

Ministarstvo i služba Vlade koja je u prethodnom međuresornom usaglašavanju pozvana da da mišljenje o predlogu propisa to mišljenje mora dati najkasnije u roku od 14 dana od njegovog prijema odnosno predlagaču i generalnom sekretaru Vlade javiti da joj je zbog obima ili stepena pripremljenosti predloga propisa potreban duži rok za pripremu mišljenja. Dodatni rok za pripremu mišljenja ne sme biti duži od 30 dana od prijema predloga propisa.

Ako se u postupku prethodnog međuresornog usaglašavanja predlog propisa promeni treba ponovno pribaviti mišljenje službe Vlade za zakonodavstvo, a mišljenje ministarstva za finansije samo ako se naknadno bitno menjao obim predviđenih javnofinansijskih izdataka. Uz novi poziv za mišljenje predlagač predloga propisa dužan je da upozori na naknadne promene materijala. Ponovno mišljenje odnosno obaveštenje da je zbog obima ili stepena pripremljenosti predloga propisa potreban duži rok za pripremu mišljenja, mora se dati najkasnije pet radnih dana nakon prijema promenjenog predloga propisa. Dodatni rok za pripremu mišljenja ne sme biti duži od 15 dana od prijema promenjenog predloga propisa.

Ministar ili direktor službe Vlade može pismeno zahtevati da se predlog propisa predloži Vladi u raspravu:

- ako nakon izvedenog prethodnog međuresornog usaglašavanja sa zamoljenim ministarstvima i službama Vlade nije bilo moguće postići usaglašenost, ili
- ako zbog nužnosti rasprave predloga propisa prethodno međuresorno usaglašavanje nije bilo moguće.

U tom zahtevu ministar ili direktor službe Vlade navodi ministarstvo ili službu Vlade, s kojima nije bilo moguće postići usaglašenost, pitanja koja nisu usaglašena i argumente za svoje odluke ili razloge za nužnost rasprave predloga propisa bez prethodnog međuresornog usaglašavanja.

⁵⁷¹ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj.

U propratnom dopisu Vladi naznačava se da je predlog propisa dat u raspravu na zahtev ministra ili direktora službe Vlade.

Generalni sekretarijat Vlade u postupku nema suštinske uloge. Njegove nadležnosti su pre svega u okviru obezbeđenja poštovanja propisanih postupaka i formalne primerenosti predloženih materijala.

U poslovniku Vlade uređeni su i odnosi Vlade i Državnog zbora (Skupštine), koji se odnose na zastupanje Vlade pri radu Državnog zbora (Skupštine), saradnju s predsednikom Republike i saradnju s drugim organima i organizacijama. Nakon pristupanja Evropskoj uniji još detaljnije su uređeni odnosi sa institucijama Evropske unije.

Rad Državnog zbora uređen je poslovníkom koji sadrži posebno poglavlje o odnosima Državnog zbora s drugim organima, pre svega s aspekta zakonodavnog postupka: s Državnim većem, predsednikom Republike, Vladom, Ustavnim sudom, Ombudsmanom i drugim državnim organima.⁵⁷²

2.3. Hrvatska

Među centralnim institucijama u zakonodavnom postupku svakako treba istaći Ured za zakonodavstvo koji je pozicioniran kao centralni upravni organ u nomotehničkom i uopšte zakonodavnom procesu koji se odvija u okviru izvršne grane vlasti. Ta je uloga posebno naglašena nakon donošenja i stupanja na snagu Zakona o proceni učinaka propisa (ZPUP) i Uredbe o Uredu za zakonodavstvo.

Ured ima četiri unutrašnje jedinice od čega su tri za zakonodavne poslove iz područja (1) privrede; (2) unutrašnje i spoljne politike, društvenih delatnosti i ljudskih prava; te (3) regionalnog razvoja i fondova EU, za sistem i koordinaciju procene učinaka propisa, te poslove EU. Četvrta jedinica je za objavu zakona i drugih propisa u „Narodnim novinama“, službenom listu Hrvatske. Sistematizacijom radnih mesta za potrebe rada Ureda predviđeno je 25 službenika.

Normativni proces u okviru izvršne grane vlasti može se inicirati na dva načina. S jedne strane, tela državne uprave mogu predložiti Vladi donošenje zakona ili drugog propisa, ali i nekog drugog akta, odnosno preduzimanje određene mere. S druge strane, Vlada može zaključkom zadužiti tela državne uprave da pripreme predloge zakona i drugih akata, a može zadužiti i neko svoje radno telo, Ured za zakonodavstvo ili drugu stručnu službu da pripremi predloge zakona, drugih propisa odnosno drugih akata.

Glavni sekretarijat Vlade kao upravni organ ima ključnu ulogu u zakonodavnom procesu u koordinaciji pripreme akata koje donosi Vlada. Pri tome, ono obavlja: stručne, analitičke, upravnopravne, administrativne i informatičke poslove; stručnu i administrativno-tehničku pripremu materijala za raspravu i odlučivanje na sednicama stručnih radnih grupa i radnih tela Vlade, užeg kabineta Vlade i sednicama Vlade; sazivanje, održavanje i praćenje toka sednica stručnih radnih grupa i radnih tela Vlade i sednica Vlade; izradu zaključaka i stanovišta stručnih radnih grupa i radnih tela Vlade; izradu i otpremanje akata koje donosi Vlada. Takođe ono brine o objavljivanju akata Vlade i o izvršavanju obaveza Vlade prema Saboru.

⁵⁷² Upporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

Radi obezbeđenja kvaliteta, uz svaki predlog akata koje donosi Vlada prilažu se mišljenja Ureda za zakonodavstvo, Ministarstva finansija i Ministarstva spoljnih i evropskih poslova, te drugih upravnih organa u čiji delokrug ulaze pitanja koja se uređuju predlogom određenog akta. Uz navedena mišljenja dostavljaju se i primedbe drugih tela za koje se ocenjuje da se mogu prihvatiti, kao i primedbe koje nisu prihvaćene uz pisano izjašnjavaње o razlozima neprihvatanja.

Koordinacija pripreme i propisa obezbeđuje se putem stalnih radnih tela Vlade i njihovih stručnih radnih grupa. Stalna radna tela su: (1) Odbor za poslove EU; (2) Koordinacija za unutrašnju i spoljnu politiku; (3) Koordinacija za društvene delatnosti i ljudska prava; (4) Koordinacija za regionalni razvoj i fondove EU; (5) Koordinacija za privredu; (6) Komisija za odnose s verskim zajednicama; (7) Kadrovska komisija; (8) Administrativna komisija.

Članovi stalnih radnih tela su najviši funkcioneri Vlade (ministri i rukovodioci drugih upravnih organa), a stručnih radnih grupa njihovi zamenici i državni službenici koje odrede rukovodioci upravnih organa.⁵⁷³ Na sastancima stalnih radnih tela obavezno prisustvuje i predstavnik Ureda za zakonodavstvo i Ministarstva finansija, a na njihove sastanke mogu se pozvati i predstavnici drugih stalnih radnih tela, te istaknuti stručnjaci iz određenih područja. Stalna radna tela mogu raspravljati i o pitanjima iz delokruga drugog stalnog radnog tela.

Stalna radna tela imaju svoje urede koji su sastavni deo Glavnog sekretarijata Vlade i na taj se način obezbeđuje koordinacija i usaglašavanje akata koji se pripremaju za donošenje na sednicama Vlade. Glavni sekretar Vlade koordinira materijale koji dolaze na Vladine sednice tako što ocenjuje da li su materijali pripremljeni u skladu sa odredbama Poslovnika, odnosno sadrže li sve potrebne elemente (mišljenja nadležnih tela, Iskaz o proceni fiskalnog učinka, odnosno Iskaz o proceni učinaka propisa). Izričita je odredba Poslovnika da Vlada odnosno njena stalna radna tela ne mogu raspravljati o predlozima propisa koji nisu sastavljeni u skladu sa odredbama Pravilnika. Navedeno pravilo ima izuzetak, a tiče se ovlašćenja predsednika Vlade da zbog važnosti i hitnosti nekog akta predloži Vladi da se o predlogu tog akta raspravlja bez navedenih mišljenja odnosno iskaza. U tom slučaju, razloge hitnosti predlagač akta mora pisanim putem obrazložiti predsedniku Vlade.

U slučaju neslaganja između predlagača određenog propisa i Ureda za zakonodavstvo, ili nekog drugog upravnog organa, predlagač je dužan uz iskaz poslati i izjašnjenje u kojem navodi područja neslaganja, kao i razloge neslaganja. U tom slučaju, konačno usaglašavanje obavlja se kroz stručne radne grupe odnosno stalna radna tela Vlade. Konačno usaglašavanje mora se okončati pre nego što predlog akta dođe na dnevni red Vlade. Prilikom odlučivanja koje će normativno rešenje biti prihvaćeno konačnu reč imaju politički kriterijumi, tj. važnost i uticaj pojedinog ministra u Vladi. To je tim više potencirano ako se radi o koalicionim vladama u kojima koalicioni partneri imaju ključnu ulogu u stručnim radnim grupama i stalnim radnim telima koje pokrivaju njihove resore.

Ured za zakonodavstvo ima posebnu ulogu u zakonodavnom procesu, a ta uloga proizlazi iz nekoliko činjenica. Prvo, predstavnici Ureda su obavezno prisutni na sednicama stalnih radnih tela Vlade i njihovih stručnih radnih grupa. Drugo, Ured ima centralno mesto u procesu izrade propisa jer nomotehnički usklađuje predloge i daje mišljenja na svaki predlog koji se upućuje

⁵⁷³ Predsednici stalnih radnih tela su potpredsednici Vlade ili ministri koje odredi Vlada, a predsednici stručnih radnih grupa niži službenici.

na usvajanje Vladi. Treće, rukovodilac ureda, po izričitoj odredbi Poslovnika, učestvuje u radu sednica Vlade i može se prijaviti za raspravu na sednici Vlade ako oceni da je predlog nekog akta u suprotnosti sa Ustavom, a ima pravo i da upozori na odnos nekog pitanja prema pravnom sistemu Hrvatske. Sve to pozicionira Ured kao ključni subjekt zakonodavnog procesa koji u stručnom pogledu treba da obezbedi koherentnost akata koje donosi Vlada.

Odnosi između Narodne skupštine i Vlade

Bez obzira na to ko je predlagač zakona, Vlada ima mogućnost da učestvuje u raspravi o donošenju zakona u Saboru. Isto tako, u slučaju da Vlada nije predlagač zakona, predlog zakona se obavezno dostavlja Vladi na mišljenje.

Pitanje amandmana rešeno je odredbama Poslovnika Sabora. Pravo podnošenja amandmana ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tela Sabora i Vlada. Amandmani se podnose predsedniku Sabora i preko njega se dostavljaju predlagaču zakona, Vladi u slučaju da ona nije predlagač zakona, te matičnom radnom telu i saborskom Odboru za zakonodavstvo. O svakom amandmanu se izjašnjava i glasa posebno, što može dovesti do znatnog odugovlačenja sednice na kojoj se donosi neki zakon. Prihvaćeni amandmani postaju sastavni deo konačnog predloga zakona o kojem se odlučuje glasanjem na sednici.

Odnosi Vlade i Narodne skupštine s drugim nadležnim državnim institucijama

Uloga predsednika Republike u zakonodavnom procesu svodi se uglavnom na proglašenje zakona koje je doneo Sabor. Osnovna ovlašćenja predsednika propisana su Ustavom prema kom predsednik Republike proglašava zakone u roku od osam dana od kada su izglasani u Saboru. Ustav daje predsedniku jedno posebno ovlašćenje u pogledu zakonodavnog postupka. To je mogućnost pokretanja postupka za ocenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom u slučaju kada smatra da proglašeni zakon nije u skladu sa Ustavom. Na osnovu navedene odredbe predsednik, dakle, nema mogućnosti zakonodavnog veta i obustave određenog zakona od njegove primene, već jedino mogućnost pokretanja postupka ocene ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom nakon što je zakon proglašen.

Pučki pravobranitelj (Ombudsman) ima nekoliko posebnih ovlašćenja u zakonodavnom procesu. Tako je Zakonom o Pučkom pravobranitelju utvrđena opšta obaveza Pučkog pravobranitelja da u području unapređenja ljudskih prava i sloboda, između ostalog, može podsticati usklađivanje zakonodavstva s međunarodnim i evropskim standardima i njihovu primenu. Takođe, on je ovlašćen da pokrene i postupak ocene ustavnosti zakona za koji smatra da nije u skladu s odredbama Ustava, odnosno saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom. Postoji nekoliko važnih mehanizama putem kojih Pučki pravobranitelj može uticati na proces donošenja zakona. Prvo, može ukazati Vladi na potrebu donošenja zakona, podzakonskih propisa, strategija, programa te drugih akata iz područja zaštite ljudskih prava i sloboda, te osiguranja vladavine prava. Drugo, može Saboru, kada u praćenju stanja u okviru svog delokruga rada to oceni potrebnim, ukazati na potrebu donošenja i izmene zakona i drugih propisa, odnosno može upozoriti na potrebu usklađivanja zakonskih i podzakonskih propisa s međunarodnim standardima i Ustavom. Treće, na osnovu izričite odredbe Zakona o Pučkom pravobranitelju on učestvuje u radu radnih tela Sabora i prisustvuje sednicama Sabora kada su na dnevnom redu pitanja iz njegovog delokruga. Konačno, zakon jasno određuje da Pučki pravobranitelj učestvuje u postupku izrade nacрта propisa iz svog delokruga.

U kojoj meri će Pučki pravobranitelj koristiti svoja ovlašćenja i nametnuti se kao značajan faktor u zakonodavnom procesu, u najvećoj meri zavisi od njegovog ličnog autoriteta, stručnosti i umešnosti da zaokupi pažnju političke i šire društvene javnosti, kao i da inicira procese. Tim više jer Pučki pravobranitelj ima obavezu da obaveštava javnost o uočenim pojavama povreda ljudskih prava i sloboda i utvrđenim povredama ustavnih i zakonskih prava.

Hrvatska narodna banka nema značajniju ulogu u zakonodavnom procesu. Njena uloga je kao i uloga svih drugih subjekata zainteresovanih za određeni zakon.

Ustavni sud ne nadzire ustavnost zakona ni ustavnost i zakonitost podzakonskih propisa i drugih opštih akata. Ta ovlašćenja Ustavni sud obavlja nakon što je određeni zakon ili drugi propis već donet. U dosadašnjoj praksi Ustavni sud nije ocenjivao ustavnost i zakonitost predloga zakona i drugih propisa. Pozitivno zakonodavstvo ne sadrži odredbe koje bi Ustavnom sudu davale ovlašćenja za prethodnu ocenu ustavnosti i zakonitosti određenog akta. Autor smatra da bi takve odredbe u praksi verovatno bile zloupotrebljavane, što bi u znatnoj meri produžilo proces donošenja zakona i drugih propisa.

Značajnu ulogu u zakonodavnom procesu Ustavni sud je odigrao u procesu praćenja stanja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, posebno stavljajući naglasak na izradu prečišćenih verzija zakona, i time što je utvrdio jasne smernice kojim bi se trebalo rukovoditi prilikom izrade prečišćenih verzija zakona i drugih propisa. U vezi s tim, izradio je Izveštaj o uočenim pojavama neustavnosti u području izrade prečišćenih tekstova zakona i Izveštaj o ustavnopravno neprihvatljivim učincima prečišćenih tekstova Ustava, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i opštih akata.⁵⁷⁴

3. Preporuke

- 1) Preispitati pravila saradnje između organa državne uprave međusobno i s drugim organima i službama i u slučaju sukoba nadležnosti u postupku pripreme zakona/propisa s ciljem povećanja kvaliteta propisa i njihove međusobne usklađenosti.
- 2) Preispitati pravila saradnje između Narodne skupštine i Vlade, odnosno organa državne uprave u postupku donošenja i sprovođenja zakona, naročito u vezi s hitnim postupkom, amandmanima i kontrolnom funkcijom Narodne skupštine.
- 3) Preispitati i precizirati pravila saradnje Vlade i Narodne skupštine s drugim nadležnim državnim institucijama (predsednik Republike, Zaštitnik građana, Narodna banka, Ustavni sud), kako bi se unapredilo ostvarivanje njihove uloge u zakonodavnom procesu.
- 4) Preispitati pravila i praksu saradnje između različitih nivoa vlasti u vezi sa zakonodavnim procesom, naročito imajući u vidu da će se kroz proces decentralizacije brojna normativna ovlašćenja preneti na uže teritorijalno-političke jedinice.
- 5) Neophodno je jasno utvrditi prioritetne ciljeve – ekspozice predsednika Vlade predstavlja program rada Vlade.

⁵⁷⁴ Usporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

- 6) Neophodno je ojačati Generalni sekretarijat Vlade, sistematizovati radna mesta za strateško planiranje i zaposlitiiskusne stručnjake.
- 7) Iako su Generalni sekretarijat Vlade i Kancelarija za evropske integracije u stalnom kontaktu i NPI predstavlja deo godišnjeg plana rada Vlade, neophodno je izvršiti njihovo povezivanje na planu informacionog sistema.
- 8) Ako se izrađuje novi zakon koji će na bilo koji način da utiče na rad drugih organa, neophodno je pravovremeno sagledati koji bi organi trebalo da budu uključeni u taj proces. Tu su od značaja zakonodavni plan i uloga Generalnog sekretarijata sa aspekta koordinacije i međuresorne saradnje organa državne uprave. Zatim, neophodno je da se na vreme i u potpunosti obaveste svi relevantni organi, kako bi angažovali najkvalitetnije stručnjake za ovaj proces i kako bi pravovremeno mogli da menjaju propise koji su od uticaja na obavljanje poslova iz njihovog delokruga.
- 9) Neophodno je da u radnoj grupi budu zastupljeni svi relevantni resori (formiranje međuresornih grupa).
- 10) Neophodno je ojačati profesionalizaciju i definisati radne zadatke i subjekte koji će da iznesu i da obezbede međuinstitucionalnu saradnju.
- 11) Trebalo bi poboljšati i ubrzati komunikaciju između Narodne skupštine i Vlade.
- 12) Trebalo bi unaprediti saradnju Kancelarije za regulatornu reformu i AEP, Kancelarije za evropske integracije i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo u oblasti izrade zakona tako da pojedinačne nadležnosti obezbeđuju objedinjenost procesa. Cilj je da se obezbedi povezano sagledavanje obaveze, mogućnosti i tempa usklađivanja s pravnim tekovinama EU, s realnim potrebama i sposobnostima, ostvarivanjem neto pozitivnih efekata, kao i s potrebom i obavezom obezbeđenja usklađenosti sa Ustavom i međusobnom usklađenošću povezanih zakona i drugih propisa.
- 13) Trebalo bi razmotriti potrebu izmene Poslovnika Skupštine kako bi se omogućilo Zaštitniku građana da na odgovarajući način učestvuje u zakonodavnoj proceduri. S druge strane, ukazuje se da je to već omogućeno, a samo se postavlja pitanje da li postoji način da se to reši drugačije.
- 14) Mehanizam praćenja primene zakona (i podzakonskih akata) trebalo bi da vrši Generalni sekretarijat.⁵⁷⁵ S druge strane, u pogledu *ex post* analize efekata, pored praćenja stanja u datoj oblasti od strane nadležnog ministarstva, dodatnu ulogu bi mogla da ima Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa,⁵⁷⁶ kao i matični odbor Narodne skupštine.
- 15) Neophodno je unaprediti proces konsultacija sa autonomnom pokrajinom i lokalnom samoupravnom u zakonodavnom procesu.

⁵⁷⁵ Tako npr. da li su doneti podzakonski opšti akti.

⁵⁷⁶ Kancelarija za regulatornu reformu i AEP imala bi kontrolnu ulogu u slučajevima kada je obavezna *ex post* analiza, odnosno kada nije sprovedena *ex ante* analiza zbog nedostatka podataka i/ili vremena, a predviđeno je da će se nakon određenog vremenskog perioda sprovesti *ex post* analiza.

- 16) Ustavni sud bi trebalo da bude efikasniji. Međutim, ovaj problem je jednim delom u vezi sa širinom nadležnosti Ustavnog suda, koja je najveća u uporednom sistemu. Kako bi Ustavni sud bio u mogućnosti da po službenoj dužnosti pokreće inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti određenih akata i povećao efikasnost svoga rada, trebalo bi preispitati vrstu i obim njegovih nadležnosti u pogledu ustavnih žalbi i instancione kontrole koja je na njega preneti.
- 17) Trebalo bi obezbediti stručno usavršavanje i informisanje učesnika u zakonodavnom procesu u oblasti sistema i koordinacije organa državne uprave.

Poglavlje 5.

Usklađivanje s pravnim tekovinama Evropske unije

Vladimir Todorčić



Problemi:

Osnovni koncept usklađivanja (kvantitet i kvalitet)

Dinamika i obim usklađivanja propisa s pravnim tekovinama EU

Kapaciteti neophodni za delotvorno i efikasno strateško planiranje i usklađivanje propisa s pravnim tekovinama EU, kao i koordinaciju i sprovođenje zakona

Povremeni slučajevi neosnovanog pozivanja na obavezu osnivanja tela ili institucije

Nedovoljno uzimanje u obzir realnih okolnosti – problemi u sprovođenju propisa

Nedovoljna kontrola nad sprovođenjem preporuka nezavisnih regulatornih tela

Preporuke:

Obezbediti celishodnost i održivost prenosa pravnih tekovina EU: usaglašavanje i očuvanje sklada propisa sa visokim stepenom implementacije

Stvoriti strukture za sprovođenje i delotvornu primenu propisa

Stepen saradnje Kancelarije za RR i AEP, KEI i Sekretarijata za zakonodavstvo podići na viši nivo radi sagledavanja usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, realnih potreba i sposobnosti, ostvarivanja efekata, kao i međusobne usklađenosti propisa

Unaprediti planiranje zakonodavne aktivnosti u skladu sa prioritetima EU agende

Obezbediti tačno, razumljivo i jednoznačno prevođenje termina iz tekovina EU, odnosno pravnog sistema Srbije u svim resorima

U procesu izrade i usvajanja zakona neophodno je pripremiti odgovarajuće podzakonske akte

Obezbediti izraženiju ulogu KEI u međuresornoj saradnji i iniciranju kod Vlade usklađivanja propisa kada resorno ministarstvo ne poštuje navedene obaveze

Omogućiti korišćenje mehanizma Tabela usklađenosti i za uočavanje unutrašnje kolizije propisa

Precizno označiti propis ili direktive EU koja zahteva osnivanje regulatornog tela

Napraviti analizu stručnosti, plan obuke i obezbediti kontinuirano stručno usavršavanje

Status kandidata za
članstvo u EU

Procena usklađenosti
(*screening*)

Nacionalni program
integracije

Izjava o usklađenosti

Pravne tekovine EU
(direktive i uredbe)

Tabela usklađenosti

Kancelarija za evropske
integracije

Stručna grupa
Kordinacionog tela

Odbor za evropske
integracije

Podgrupe Stručne grupe

Koordinaciono telo za
proces pristupanja EU

Jedinice za evropske
integracije

Legenda



Rezultati istraživanja prakse zakonodavnog procesa u Srbiji

Uporedne analize zakonodavnih procesa u Nemačkoj, Sloveniji i Hrvatskoj.

Poglavlje 5. Usklađivanje s pravnim tekovinama Evropske unije

Rezime

Sposobnost Srbije da sprovodi pravne tekovine EU biće od ključne važnosti za njeno uspešno funkcionisanje u sklopu EU. U tom pogledu, usklađenost s pravnim tekovinama EU predstavlja neophodan, ali ne i dovoljan uslov za ispunjavanje obaveza za članstvo u EU. Takođe, Srbija mora da izgradi strukture neophodne za sprovođenje pravnih tekovina EU, kao i da svoje administrativne kapacitete dovede do neophodnog nivoa da bi obezbedila delotvornu primenu usklađenih propisa.

U okviru ovog poglavlja prikazano je stanje Srbiji u oblasti usklađivanja propisa s pravom EU, kao i institucionalni okvir i ovlašćenja u vezi sa evropskim integracijama. Takođe, predstavljen je normativni okvir za usklađivanja zakonodavstva – *ex ante* kontrola usklađivanja. Posebno su analizirana sledeće pitanja: akcioni planovi i izjava o usklađenosti; tabele usklađenosti; uloga Nacionalnog programa za integraciju u procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa *acquis communautaire*.

Na osnovu izvršene analize date su preporuke za dalje korake u procesu pristupanja Srbije EU, koje se odnose na usklađivanje propisa s pravom EU i njihovo sprovođenje, kao i na jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za proces harmonizacije s pravnim tekovinama EU.

1. Pravni i institucionalni okvir – propisi i praksa

1.1. Uvod

Strateški kontekst zakonodavnog procesa obeležen je ambicijom Republike Srbije da se pridruži EU. Nakon obimnog posla kompletiranja odgovora na Upitnik Evropske komisije, Evropska komisija je u oktobru 2011. objavila Mišljenje o zahtevu Republike Srbije za članstvo u EU. Na samitu održanom decembra 2011, šefovi država i vlada zemalja članica EU konstatovali su značajan napredak koji je Srbija ostvarila na ispunjavanju političkih kriterijuma. Srbija je dobila status kandidata za članstvo 1. marta 2012. i počela da se priprema za naredni korak u procesu evrointegracija – dobijanje datuma početka pregovora o članstvu.

U okviru dokumenta „Analitički izveštaj koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji“, u delu opšte ocene ispunjenja političkih kriterijuma konstатовano je, pored ostalog, da su Ustav i zakonodavni okvir u velikoj meri usklađeni sa evropskim načelima i standardima, kao i da su institucije dobro razvijene. Konstатовano je da je Srbija posvećena svom cilju ulaska u članstvo EU i da od 2008. sve jače usredsređuje svoje napore ka ostvarivanju reformskog plana i programa vezanog za EU. U tom smislu, Vlada je unapredila neke od svojih procedura, a Narodna skupština postala mnogo efikasnija u svojoj zakonodavnoj aktivnosti. Ipak, proces donošenja zakona mogao bi se dodatno unaprediti, naročito u fazi pripreme, kao i davanjem većeg značaja konsultacijama sa zainteresovanim stranama. Isto tako, treba dalje razvijati kapacitete za obavljanje nadzorne uloge parlamenta i strateško planiranje Vlade, kao i koordinaciju i sprovođenje zakona. Srbija je uspostavila i sva potrebna nezavisna regulatorna tela, ali bi trebalo dodatno ojačati kontrolu nad sprovođenjem njihovih preporuka.

Kancelarija za evropske integracije ima centralnu i važnu ulogu u koordiniranju reformskog plana i programa vezanog za EU. Takođe, za ovaj proces od velikog značaja su i druga međuresorna tela: Koordinaciono telo za proces pristupanja Evropskoj uniji, Stručna grupa Koordinacionog tela, podgrupe Stručne grupe (35), kao i jedinice za evropske integracije koje se sastoje od koordinatora za poslove EU u ministarstvima i drugim organima uprave. Pored toga, posebnu ulogu ima i Republički sekretarijat za zakonodavstvo.

U dosadašnjoj praksi identifikovani su sledeći problemi i izazovi:

- 1) obezbeđenje celishodnosti i održivosti prenosa pravnih tekovina EU, uz očuvanje koherentnosti pravnog sistema s visokim stepenom implementacije usklađenih propisa;
- 2) uticaj procesa harmonizacije s pravom EU na zakonodavni proces, odnosno uticaj dinamike usvajanja propisa na njihov kvalitet i obezbeđenje preduslova za njihovo sprovođenje, kao i stepen u kome se razmatra obaveznost i potreba obima usklađivanja s pravnim tekovinama EU;
- 3) obezbeđivanje adekvatnog institucionalnog okvira za obavljanje poslova u vezi sa evropskim integracijama.

Uprkos velikom obimu normativnih aktivnosti, u **Sloveniji** se pripremi dobrih propisa posvećivala velika pažnja i pre ulaska u EU. Međutim, da bi se obezbedili priprema, usvajanje i sprovođenje što boljih propisa, detaljnije aktivnosti u državnoj upravi počele su se izvoditi tek posle učlanjenja u EU. Razlozi za takvo odlaganje bili su višestruki, a naročito:

- postavljanje što bržeg ulaska u punopravno članstvo EU kao prioriteta, što je značilo i brzo institucionalno i normativno prilagođavanje.
 - propisi EU (uredbe i direktive), koje je trebalo neposredno sprovoditi ili preneti u nacionalni pravni poredak, već su imali određene ciljeve i izrađene su analize efekata propisa, pa se utvrđivao samo efekat prilikom izbora načina prenošenja u nacionalnim okolnostima.
 - prevladala je svest da za inovativna rešenja postoji malo prostora za manevrisanje, jer ih treba usvojiti i poštovati pravila „kluba“ u čije je članstvo država želela da uđe.⁵⁷⁷
-

1.2. Usklađivanje propisa

Proces „usklađivanja prava, tj. propisa“ podrazumeva celishodnost i održivost stepena prenosa pravnih tekovina EU u pravni sistem Srbije uz postepenu transformaciju propisa koja ispunjava dva prioriteta: usaglašavanje s pravom EU i očuvanje koherentnosti regulative s visokim stepenom implementacije. U uslovima ubrzane zakonodavne aktivnosti koja se odvija u relativno kratkom vremenu, ovi standardi nisu u potpunosti primenjeni kod svih zakona i drugih propisa.

U **slovenačkoj analizi**, ističe se da „harmonizacija“ predstavlja usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. Ono podrazumeva postupak analize, poznavanja prava EU i domaćeg prava, te dobro poznavanje nomotehnike, tj. načina izrade propisa i opšteg poznavanja pravnih instituta. Ništa u ovom postupku nije, odnosno, ne bi smelo biti mehaničko. Harmonizacija je suprotnost „unifikaciji“ koja postoji kada je cilj nekog pravnog akta EU da određeno pitanje na potpuno isti način reguliše širom EU. To se odnosi na pravne akte EU koji su direktno primenljivi. Harmonizacija se vrši u vezi s pravnim aktima EU koji nemaju takav karakter, već je njihov cilj da se odrede izvesna pravila, a da se unutar njih ipak ostavi određeni prostor za države članice da pojedina pitanja drugačije urede, još uvek u smeru postizanja ciljeva ovih pravnih akata EU.

Stoga najpre treba uporediti važeće domaće zakonodavstvo sa sadržajem pravnog akta EU koji treba preneti i proveriti da li je predmetna materija uređena domaćim propisima i u kojoj meri:

- ukoliko nije uređena treba doneti odgovarajući domaći akt kako bi se na odgovarajući način preneo pravni akt EU;
- ukoliko je već uređena treba uporediti da li je materija u potpunosti ili delimično obuhvaćena i da li je to učinjeno u skladu s pravnim aktom EU i saglasno ciljevima iz tog akta.

⁵⁷⁷ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

Pri tome, određene odredbe pravnih akata s kojima se nacionalno pravo usklađuje se ne prenose. Štaviše, prenošenje je zabranjeno, jer države članice ne mogu svojim nacionalnim pravnim aktima uređivati funkcionisanje institucija EU.

Postoje tri glavna načina prenošenja direktiva u domaći pravni poredak koje je moguće kombinovati u istom propisu: prepisivanje, unošenje i pozivanje.

„Prepisivanje“ ne znači „copy-paste“, već da se suština pravnog akta EU uskladi s pravilima nacionalne nomotehnike na način i u obimu koji obezbeđuje dosledan i potpun suštinski prenos pravnog akta EU u domaće pravo.

„Unošenje“ znači doslovno prenošenje delova propisa EU u nacionalne propise.⁵⁷⁸

„Pozivanje“: prenos se obezbeđuje pozivanjem na odredbe pravnog akta EU ili njegove sastavne delove. Ovaj način treba izuzetno koristiti i izbegavati pri prenošenju direktive koja je više puta već menjana.⁵⁷⁹

Da bi se koncept pravnog usklađivanja koji je prihvaćen u svim strateškim dokumentima što više afirmisao, moguće je i poželjno povezivanje i jačanje koordinacije na tri polja:

- 1) usklađivanje s pravnim tekovinama EU, što prvenstveno podrazumeva vršenje nadležnosti Kancelarije za evropske integracije (KEI);⁵⁸⁰
- 2) obezbeđenje pozitivnih neto efekata, održivosti i izvršivosti određenog predloga propisa kroz analizu efekata propisa, što prvenstveno podrazumeva vršenje nadležnosti Kancelarije za regulatornu reformu;⁵⁸¹
- 3) usklađenost s pozitivnim domaćim propisima, što podrazumeva prvenstveno vršenje nadležnosti Sekretarijata za zakonodavstvo i Odbora za zakonodavstvo Narodne skupštine.⁵⁸²

Treba raditi na daljem unapređenju procesa planiranja zakonodavnih aktivnosti tako da način na koji se obavlja proces usklađivanja propisa Republike Srbije s propisima Evropske unije omogući održivo sprovođenje usvojenih propisa, kao i koherentnost domaćeg pravnog sistema.

Dinamika usvajanja novih propisa, naročito od 2008. godine višestruko se povećala. Usvojen je Nacionalni program za integraciju Srbije u EU od 2008. do 2012. godine, kao i brojni sektorski strateški dokumenti. Otpočelo je funkcionisanje kontrole uspešnosti ispunjenosti zadatih ciljeva. To su bili veoma ambiciozni planovi koji su izazvali dodatni pritisak na administraciju u ostvarivanju normativnih zadataka.

⁵⁷⁸ Tehnički prilozi, liste, formule, tabele, brojevi.

⁵⁷⁹ Usporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

⁵⁸⁰ Uz aktivnosti unutrašnje koordinacije relevantnih ministarstava i njihove međusobne saradnje pri usklađivanju propisa za koje su nadležni sa pravnim tekovinama EU.

⁵⁸¹ Pored aktivnosti unutrašnje koordinacije relevantnih ministarstava i njihove međusobne saradnje u obezbeđenju pozitivnih neto efekata i sprovodivosti propisa za koje su nadležni.

⁵⁸² Pored vođenja računa o unutrašnjem skladu nacionalnog pravnog sistema unutar Vlade (odnosno, ministarstava) i drugih ovlašćenih predlagača zakona, kao i Ustavnog suda.

Najveći deo legislativne agende se upravo odnosio na „EU legislativnu agendu“. To pokreće nekoliko pitanja:

- 1) Na koji način se donose odluke vezane za zakonodavne planove Vlade u evropskim integracijama?
- 2) Koji je razlog ovakvog kvantiteta usvojenih zakona?
- 3) Da li se ravnomerna pažnja poklanja pitanjima sprovođenja zakona?
- 4) Koliko se „mehanički“, a koliko suštinski ulazi u pitanja opsega usklađivanja s pravom EU i izbora optimalne varijante usklađivanja?

Jedan od glavnih razloga za ovakvu dinamiku je u određenom kašnjenju Srbije u planiranom napretku ka članstvu u EU. Moguće je da je jedan od razloga ubrzanja usvajanja „evropskih“ propisa nastojanje da se „nadoknadi“ vremenski zaostatak, kako bi se prvobitno zacrtani planovi ipak ispunili.

U prilog tome je činjenica da se, po pravilu, mnogo više pažnje posvećivalo usvajanju zakona, a manje paralelnom pisanju i usvajanju podzakonskih propisa neophodnih za njihovo sprovođenje u propisanim rokovima. Nedvosmisleni zaključak skoro svih konsultovanih stručnjaka iz državne uprave jeste da je pitanje kvantiteta imalo prednost nad kvalitetom usvojenih propisa u proteklom periodu. „Evropski zakoni“ se veoma često usvajaju mehanički, bez urađene analize uticaja propisa i po hitnom postupku. Kasnije se uviđaju određene greške i zakoni se „ispravljaju u hodu“.

Postoji prostor za unapređenje primene koncepta usklađivanja propisa u praksi kao i za jačanje kapaciteta, pre svega, u resornim ministarstvima koja su primarni nosilac posla usklađivanja propisa. Potonje aktivnosti naročito postaju značajne nakon sticanja statusa kandidata za članstvo u EU, u smislu budućih izazova prilikom pregovaranja i praćenja stanja u pogledu sprovođenja obaveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i drugih obaveza u vezi s pristupanjem EU.

1.3. Institucionalni okvir i ovlašćenja

Proces usklađivanja domaćeg prava sa zakonodavstvom EU je višeslojni proces koji podrazumeva: interakciju državnih organa sa institucijama EU, interakciju među samim državnim organima, interakciju postojećeg domaćeg zakonodavstva sa „novim“ koje se usvaja u toku procesa usklađivanja, kao i interakciju domaćih propisa s međunarodnim obavezama Republike Srbije. Stoga proces usklađivanja mora biti jasno koordinisan i vođen. Od institucionalnog okvira, tj. od ovlašćenja i načina funkcionisanja institucija koje rukovode ovim procesom, u velikoj meri zavise pitanja kvantiteta i kvaliteta usvojenog zakonodavstva.

U okviru delokruga Kancelarije za evropske integracije utvrđenog odredbom člana 2. Uredbe o njenom osnivanju, Kancelarija obavlja stručne, administrativne i operativne poslove i poslove za potrebe Vlade povezane s koordinisanjem rada ministarstava, posebnih organizacija i službi Vlade, koji se odnose i na: podsticanje i praćenje usklađivanja propisa Republike Srbije s propisima i standardima EU i obaveštavanje EU i javnosti o tom procesu.

Prilikom uspostavljanja koordinacione strukture za evropske integracije koja se koristi i za proces usklađivanja propisa 2007. godine osnovano je nekoliko međuresornih tela, čiji je cilj bolja međusobna komunikacija i veća posvećenost procesu usklađivanja s pravom EU.⁵⁸³ Tela u procesu evropskih integracija su:

- Koordinaciono telo za proces pristupanja Evropskoj uniji – koje razmatra sva pitanja u vezi sa evropskim integracijama i koordinira rad organa državne uprave. Radom Koordinacionog tela rukovodi predsednik Vlade. U radu tela učestvuje i direktor KEI.
- Stručna grupa Koordinacionog tela (u daljem tekstu: Stručna grupa) – kojom rukovodi direktor Kancelarije za evropske integracije i koju čine šefovi radnih grupa (35 podgrupa Stručne grupe) na nivou državnih sekretara, predstavlja glavno telo za horizontalnu koordinaciju procesa pristupanja. Sastanke stručne grupe saziva i organizuje KEI.
- Podgrupe Stručne grupe (35) – reč je zapravo o budućim radnim grupama za pregovore, kao ključnom mehanizmu za koordinaciju različitih oblasti pravnih tekovina EU, čija se podela, nadležnost i sastav u osnovi podudaraju s pregovaračkim poglavljima. Svaka podgrupa je odgovorna za usklađivanje s pravnim tekovinama EU iz određenog poglavlja. U radu svake podgrupe učestvuje i predstavnik KEI.
- Jedinice za evropske integracije – sastoje se od koordinatora za poslove EU u ministarstvima i drugim organima uprave.

Sastanci Koordinacionog tela i Stručne grupe održavaju se redovno i na njima se razmatraju relevantna pitanja u procesu integracija i usklađivanja propisa i daju smernice i uputstva administraciji u daljem radu. U narednom periodu, funkcionisanje Koordinacionog tela će biti naročito značajno u smislu jasnog strateškog definisanja obima i dinamike procesa usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama EU, posebno imajući u vidu neophodnost jasnog političkog konsenzusa, u vezi s definisanjem pregovaračkih pozicija, u okviru procesa pregovaranja o pristupanju EU.

Kancelarija, kao stručna služba Vlade nije nadležna da samostalno predloži Vladi određeni normativni akt. U vezi s tim, predstavnici Kancelarije i službenici ministarstava koji obavljaju normativne poslove, izrazili su dva gledišta:

- 1) Stav predstavnika Kancelarije je da je njena uloga, pre svega, u „povezivanju“ različitih sektora, tj. državnih organa i tzv. *consensus buildingu* za izradu zakona. Takođe, Kancelarija omogućava jačanje administrativnih kapaciteta, pre svega, kroz obuke koje organizuje između ostalih i na temu usklađivanja propisa, a zatim i obuke koje organizuje SUK gde KEI državni službenici drže obuke kada je reč o usklađivanju propisa, kao i u okviru koordinacije programa tehničke pomoći EU TAIEX i Twinning.

⁵⁸³ Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja EU („Službeni glasnik RS“, br. 95/07, 5/10 i 42/11).

- 2) Stav službenika ministarstava je da ministarstva sama nemaju dovoljno resursa i kapaciteta da dublje „uđu“ u problematiku prava EU, često svode posao na mehaničko prenošenje „evropskih“ odredaba u domaće zakonodavstvo. Prema njihovom mišljenju, aktivnija uloga Kancelarije, kao „centrale“, bila bi veoma korisna.

Ovlašćenja Kancelarije, između ostalog, sastoje se u koordinaciji aktivnosti ministarstava i drugih organa uprave u oblasti evropskih integracija, praćenja i „podsticanja“ procesa usklađivanja propisa i organizovanja različitih vrsta obuka državnih službenika.⁵⁸⁴

Za potpuno razumevanje uloge koju Kancelarija ima u procesu usvajanja zakona i podzakonskih akata, važno je dodati da je Poslovnik Vlade i ranije predviđao obavezu predlagača zakona da pribavi i mišljenje Kancelarije u pogledu usklađenosti s pravom EU. Izmenama Poslovnika od 1. jula 2011. ta obaveza je proširena, tako da predlagač ima obavezu da pribavi mišljenje KEI i za predlog uredbe i odluke, kojima se vrši usklađivanje s pravom EU. Ovo je vrlo važna aktivnost Kancelarije, tako da je ona u toku 2009. dala 255 mišljenja, a 2010. – 183 mišljenja.⁵⁸⁵

Svrha ovlašćenja Kancelarije je, pre svega, pospešivanje rada ministarstava na kojima je najveća odgovornost za usklađivanje propisa. Naime, neophodno je imati u vidu odredbu člana 20. Zakona o ministarstvima, na osnovu koje ministarstva, u okviru svog delokruga, ostvaruju međunarodnu saradnju i staraju se o njenom unapređenju i obezbeđuju usklađivanje propisa s pravom Evropske unije.

Kancelarija za evropske integracije nije nadležna, niti postoji potreba da preuzme primarnu odgovornost koju ministarstva imaju u pogledu usklađivanja propisa s pravnim tekovinama EU u okviru oblasti za koje su ministarstva nadležna. Postavlja se pitanje koje mere bi ona mogla da preduzme u slučaju da nadležni organ ne ispuni obaveze u zadatom roku iz Nacionalnog programa integracije ili Akcionog plana. Takođe, postavlja se pitanje šta preduzeti u slučaju da je neophodno izvršiti određene izmene i/ili dopune u nekom propisu koji je predložilo ministarstvo, kada je to neophodno radi ispunjavanja obaveza koje je Republika Srbija preuzela u pogledu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ili u toku budućih pregovora o članstvu. U dosadašnjoj praksi Kabinet potpredsednika Vlade za evropske integracije koristio je izvesnu vrstu supsidijarnog ovlašćenja (npr. kod Zakona o restituciji), kada su primarno nadležna ministarstva propustila rokove za pripremu akta. Imajući u vidu da je KEI služba Vlade, koja ne raspolaže takvim ovlašćenjima, činjenicu da se ne mogu do kraja sagledati buduća funkcionalna i organizaciona rešenja u ovoj oblasti, kao i potrebu da se obezbedi poštovanje rokova i sadržine usklađivanja s pravnim tekovinama EU, mehanizam koji nije sporan po sadašnjem pravnom režimu, a ne bi trebalo da bude sporan ni u budućnosti, jesu pojedina ovlašćenja Vlade prema organima državne uprave navedena u četvrtom poglavlju ove studije. Najpre, to je ovlašćenje Vlade da donese zaključke,⁵⁸⁶ koji se dostavljaju radi izvršenja organu državne uprave kome su naložene obaveze. Odredbom

⁵⁸⁴ Spisak svih nadležnosti KEI može se videti na: www.seio.gov.rs/kancelarija/delokrug-rada.109.html

⁵⁸⁵ Informator o radu Kancelarije za evropske integracije, 30.novembar 2011. godine.

⁵⁸⁶ Član 43. stav 3. Zakona o Vladi.

člana 89. Poslovnika Vlade propisano je da su za blagovremeno i pravilno izvršavanje zaključka Vlade odgovorni ministri, direktori posebnih organizacija i direktori službi Vlade, shodno nalogima iz zaključaka i sopstvenom delokrugu. Izvršavanje zaključaka Vlade prati, nadzire i usklađuje generalni sekretar i radi toga, po potrebi, izdaje odgovarajuće naloge. Ako organ državne uprave ne izvrši zaključak u određenom roku, generalni sekretar priprema za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka. Organ državne uprave dužan je da posebno obavesti Generalnog sekretara o tome da je izvršen zaključak Vlade kojim nije naložena priprema i predlaganje materijala za Vladu.⁵⁸⁷ Pored toga, od značaja je i nadzor Vlade nad radom organa državne uprave. Naime, ako organ državne uprave ne donese propis, donosi ga Vlada, ako bi nedonošenje propisa moglo izazvati štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti.⁵⁸⁸ U slučaju da ministarstvo ili posebna organizacija ne donesu propis u roku određenom zakonom ili aktom Vlade, propis može doneti Vlada, pod uslovom da nedonošenje propisa može izazvati štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti.⁵⁸⁹

Generalni sekretarijat vodi evidenciju o rokovima u kojima su, prema zakonu ili opštem aktu Vlade, ministarstva i posebne organizacije dužni da donose propise.⁵⁹⁰ Ako Vlada oceni da postoje uslovi za donošenje propisa, određuje ministarstva koja u saradnji s Sekretarijatom za zakonodavstvo pripremaju za Vladu predlog propisa.⁵⁹¹

Konačno, Vlada može poništiti ili ukinuti propis organa državne uprave koji je u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade i odrediti rok za donošenje novog propisa⁵⁹² na predlog rukovodioca organa državne uprave i službe Vlade. Pošto primi predlog, generalni sekretar pribavlja izjašnjenje donosioca propisa i Sekretarijata za zakonodavstvo koji su dužni da izjašnjenje dostave u roku od sedam dana. Potom, generalni sekretar priprema za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka ili rešenja.⁵⁹³

1.4. Normativni okvir usklađivanja zakonodavstva – *ex ante* kontrola usklađivanja

Akcioni planovi i izjava o usklađenosti

Prve aktivnosti Vlade na polju usklađivanja propisa s pravnim tekovinama EU počele su usvajanjem prvog Akcionog plana za usklađivanje domaćih zakona s propisima

⁵⁸⁷ Član 89. Poslovnika Vlade.

⁵⁸⁸ Član 8. st. 1. i 2. Zakona o Vladi i član 3. stav 1. Zakona o državnoj upravi.

⁵⁸⁹ Generalni sekretarijat od ministarstava koja odredi predsednik Vlade pribavlja mišljenja o tome da li postoje uslovi da Vlada donese propis i potom priprema za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka.

⁵⁹⁰ Ako rok za donošenje propisa nije određen, generalni sekretar, pošto pribavi mišljenje nadležnog ministarstva ili posebne organizacije, priprema za Vladu predlog odgovarajućeg zaključka.

⁵⁹¹ Član. 87. Poslovnika Vlade.

⁵⁹² Ako Vlada donese rešenje kojim se poništava ili ukida propis ministarstva ili posebne organizacije, određuje i rok u kome se donosi nov propis.

⁵⁹³ Član 8. stav 3. Zakona o Vladi i član 85. Poslovnika Vlade.

EU 2003. godine. Nakon toga, Kancelarija za evropske integracije je u periodu 2003–2007, da bi kreirala zakonodavni okvir u skladu s pravnim tekovinama EU, u saradnji s nadležnim ministarstvima i posebnim organizacijama, pripremala i predlagala Vladi radi razmatranja i usvajanja, godišnje akcione planove za usklađivanje zakona Republike Srbije s propisima EU.

Problem sa akcionim planovima ogledao se u tome što su rađeni na osnovu internih planova državnih organa. Drugim rečima, uloga centralnog organa sastojala se u kompilaciji internih planova ministarstava, bez ulaženja u meritum opsega usklađivanja, kao i bez ovlašćenja da kroz akcione planove organima državne uprave nametne prioritete u usklađivanju. Stoga bi se u daljem radu mogla u većoj meri upotrebljavati koordinaciona struktura KEI, koja se već koristi u interesornom utvrđivanju prioriteta, u smislu održivosti stepena usklađivanja, čime bi se osnažila centralna uloga KEI.

Odmah po usvajanju prvog Akcionog plana, u zakonodavnu proceduru uvedena je i Izjava o usklađenosti nacrt zakona, drugog propisa i opšteg akta s propisima Evropske unije.⁵⁹⁴ Izjavu je popunjavao obrađivač propisa i upućivao je u Vladinu proceduru s nacrtom zakona.

Istovremeno, Poslovníkom Vlade je od 2004. predviđeno da, kao prilog uz nacrt zakona, predlagač materijala dostavlja Generalnom sekretarijatu izjavu da je nacrt zakona usklađen s propisima EU, u obliku koji je usvojila Vlada, ili izjavu da o pitanju koje nacrt zakona uređuje ne postoje propisi EU.

Takođe, Poslovníkom je uređeno i da predlagač o nacrtu zakona pribavlja mišljenje Kancelarije za pridruživanje EU.

Kratki rokovi za davanje mišljenja i neučestvovanje službenika Kancelarije u radnim grupama za izradu propisa, otežalo je ovu misiju i učinilo da rezultati usklađivanja u toj fazi ne budu u potpunosti realizovani.

U periodu do 2009. Izjava usklađenosti se prilagala samo uz nacрте zakona, a ne i podzakonskih akata, iako se veliki deo sekundarnog zakonodavstva EU upravo transponovao podzakonskim aktima. Od 2011. i za podzakonska akta predviđeno je podnošenje izjava o usklađenosti s propisima EU.

Tabele usklađenosti

Kako bi se preuzete obaveze u okviru usklađivanja zakonodavstva sprovodile na što pregledniji, kvalitetniji i efikasniji način, u fazi u procesu pristupanja u kojoj se Srbija nalazi, neophodno je bilo pored Izjave o usklađenosti propisa, uvesti još jedan instrument usklađivanja – Tabelu usklađenosti.

Tabela usklađenosti predstavlja metod tabelarnog prikazivanja podudarnosti odredaba (nacрта, predloga) propisa sa odredbama propisa EU (sekundarnog zakonodavstva) koji je predmet analize. Cilj ovog instrumenta jeste da omogući da se proces usklađivanja odvija na pregledan, kvalitetan, delotvoran i planski način, putem

⁵⁹⁴ Videti: www.seio.gov.rs

preciznog povezivanja odredaba propisa EU sa odredbama domaćih propisa. Za razliku od Izjave o usklađenosti, koja povezuje propise sa svim izvorima primarnog i sekundarnog zakonodavstva relevantnim za njegov normativni sadržaj, bez ulaženja u pojedinosti, tabela usklađenosti prikazuje podudarnosti konkretnih odredaba propisa sa odredbama konkretnog sekundarnog izvora prava EU.

Ovde se vidi namera da se unapred uštedi vreme tokom pregovora o pristupanju, tako što će Republika Srbija imati već spremljene tabele usklađenosti koje će olakšati posao Evropskoj komisiji u proveri formalne usaglašenosti s pravom EU. U kojoj meri ovaj instrument pomaže stvaranju koherentnijeg pravnog sistema s manje slučajeva kolizije između zakona i podzakonskih akata je sasvim drugo pitanje. Izgleda da ne bi bila loša ideja, kada već imamo dva instrumenta provere usklađenosti sa stranim pravnim sistemom, da imamo barem neko sredstvo prethodne provere interne usklađenosti.

Organi državne uprave, odnosno predlagači materijala za Vladu, obavezni su da popunjavaju instrumente za usklađivanje propisa: Izjavu o usklađenosti i Tabelu usklađenosti propisa s propisima Evropske unije, prema metodološkom uputstvu i na propisanim obrascima.⁵⁹⁵

Prema usvojenim izmenama i dopunama Poslovnika Vlade, o nacrtu zakona i predlogu uredbe odnosno predlogu odluke kojom se usklađuju propisi Republike Srbije s propisima EU predlagač pribavlja mišljenje Kancelarije za evropske integracije, posebno o pravilnoj popunjenosti instrumenata za usklađivanje propisa. Mišljenje Kancelarije za evropske integracije pribavlja se i o predlogu strategije razvoja počev od 1. juna 2010. godine.

Poželjno je izvršiti analizu postojećih Tabela usklađenosti koje su ispunjene pre uspostavljanja operativne baze Nacionalnog programa za integraciju. Na taj način bi se stekao jasan uvid u otvorena pitanja o eventualnoj koliziji odredaba, kao i o (ne)postojanju svih podzakonskih akata za primenu određenog zakona. Naime, bez obzira na to da li je reč o kompatibilnim ili konfliktnim normama, često ne postoji svest o obimu i kvalitetu postojećih propisa, što može biti veliki problem u sprovođenju usvojenih propisa. Treba više ući u materiju koju uređuje norma, ali i posmatrati određene norme u sklopu celokupnog zakona. Naime, iako je većina normi određenog zakona usklađena sa zakonodavstvom EU, moguće je da jedna norma relativizuje značaj većeg dela zakona.

*Uloga Nacionalnog programa za integraciju (NPI)
Republike Srbije u procesu usklađivanja domaćeg
zakonodavstva sa *acquis communautaire**

Vlada je usvojila NPI po uzoru na Nacionalni program za usvajanje AC,⁵⁹⁶ koji je obaveza svih država kandidata za članstvo u EU. Budući da Srbija u tom periodu još

⁵⁹⁵ Ova obaveza primenjuje se u pogledu nacrtu zakona od 1. juna 2010, a u pogledu predloga uredbe, odnosno predloga odluke kojom se usklađuju propisi Republike Srbije sa propisima EU od 1. jula 2011. godine.

⁵⁹⁶ NPAA (National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA).

uvek nije imala status kandidata za članstvo u EU, dokument s takvom sadržinom i svrhom definisan je kao Nacionalni program integracije Srbije u EU ili skraćeno Nacionalni program integracije (NPI).

NPI utvrđuje detaljan plan, vremenski okvir i prioritete usvajanja zakonodavstva usklađenog s propisima EU i određuje organe odgovorne za njegovu pripremu. Posebna pažnja je data administrativnim kapacitetima za primenu zakonodavstva u smislu osnivanja novih ili reformisanja postojećih institucija, međutim, deo vezan za konkretne potrebe radi jačanja administrativnog kapaciteta je uklonjen u narednim verzijama NPI, što ima reperkusije na održivost usvojene zakonodavne agende.

NPI je podložan jednogodišnjim revizijama, zbog usvajanja novih propisa EU, kao i zbog novih procena i momenata u njegovoj realizaciji. Kancelarija za evropske integracije jednom godišnje vrši poslove koordinacije izmena i dopuna NPI. NPI je dokument koji definiše aktivnosti organa državne uprave do kraja 2012. godine radi usklađivanja zakonodavstva i precizno određuje rokove za njihovu realizaciju, najčešće kvartalno. U tom smislu Kancelarija je zadužena da izveštava Vladu o sprovođenju NPI na tromesečnom i godišnjem nivou. Kancelarija, u skladu sa svojim nadležnostima, prati usvajanje propisa, prema prioritetima koje su postavili nadležni državni organi. Ovaj izveštaj obuhvata informaciju koliko propisa je usvojeno prema planu iz NPI.

Izveštaj je dobar korak ka uvidu u stvarno stanje, ali nedovoljan za dobijanje realne slike o stepenu usklađenosti pravnog sistema s pravom EU, budući da se ne meri kvalitet donetih propisa u cilju ispunjavanja NPI, kao ni stepen njihove implementacije. Statistika koju sadrži kvartalni izveštaj,⁵⁹⁷ a koja se odnosi na procenat ispunjenosti NPI, nije dovoljno relevantan dokaz usaglašenosti srpskog i pravnog okvira EU, a naročito ne dokaz sprovođenja tih zakona. Ipak, realno govoreći, postojećim resursima i na sadašnjem stepenu formalnog napredovanja ka EU, teško je bilo pronaći drugačiji model praćenja. U svakom slučaju, podatke koji su dobijeni kroz kvartalne izveštaje Kancelarije za evropske integracije treba uzeti samo kao početni korak u dobijanju kompletne slike o postojećem stanju formalnog usklađivanja s propisima EU. To isto još više važi za stanja u implementaciji usklađujućih propisa, i to ne samo kroz pitanje primene već i kroz postojanje svih neophodnih podzakonskih akata.

U modelu koordinacije kakav je uspostavljen u RS, KEI ima centralnu ulogu prilikom izrade Nacionalnog plana integracije kao strateškog dokumenta kojim su identifikovani propisi kojima se vrši usklađivanje. Odgovornost za izradu predloga zakonskih i podzakonskih akata koji se usvajaju na osnovu NPI, u potpunosti leži na državnim organima i institucijama koji predlažu navedene propise.⁵⁹⁸ U narednom periodu neophodno je uložiti dodatne napore da se podignu kapaciteti državne administracije u oblasti planiranja, procene uticaja i izrade zakonskih i podzakonskih

⁵⁹⁷ www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.203.html

⁵⁹⁸ Odbor za evropske integracije Narodne skupštine razmotrio je 13 tromesečnih izveštaja Vlade o sprovođenju Nacionalnog programa za integraciju Srbije u EU i Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za ispunjavanje preporuka iz Godišnjeg izveštaja Evropske komisije za 2010. godinu, radi ubrzanja sticanja statusa kandidata. Videti Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine za period od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, str. 52.

akata u procesu usklađivanja s pravnim tekovinama EU. Time će se znatno doprineti efikasnosti i održivosti zakonodavnog procesa, i posredno dodatno unaprediti pozicija KEI kao centralne koordinacione službe Vlade.

U vezi s tim, u posebnom odeljku ili u okviru svake posebne oblasti koju predviđa NPI, neophodno je predvideti kapacitete potrebne za izradu, kao i za sprovođenje zakona i drugih propisa čije se usklađivanje predlaže. To se može učiniti prilikom izrade Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) koja je predviđena krajem 2012, i koji će zameniti NPI.

2. Uporedna analiza

2.1. Nemačka⁵⁹⁹

Proces evropske integracije u Nemačkoj često je kritikovan zbog podrivanja zakonodavne grane vlasti, jer su se zakonodavne nadležnosti izmestile na evropski nivo. Ističe se da nacionalne parlamente generalno opterećuje dilema oko toga što funkcioneri sa izvršnim ovlašćenjima donose odluke u međuvladinim pregovorima na nivou Evropske unije, pri čemu je nadzor parlamenta malo verovatan, jer zakonodavna tela ne mogu u dovoljnoj meri da prate i kontrolišu ponašanje vladinih predstavnika u Savetu. Dakle, čini se da vlade i birokratski aparati imaju najviše koristi od evropskih integracija. Savet Evropske unije, koji se sastoji od ministara zemalja članica, najuticajnije je zakonodavno telo na nivou EU. Pored toga, zaposleni službenici su relevantni akteri u formulisanju evropske politike, jer su u velikoj meri uključeni u izradu i implementaciju evropskih zakona u okviru brojnih komiteta i radnih grupa vezanih za Savet i Komisiju. Ukratko, evropske integracije su izmenile zakonodavni proces u pogledu sledeće tri dimenzije:

- deparlamentarizacija, jer je Bundestag ustupio nadležnosti Evropskoj uniji i zvaničnicima sa izvršnim ovlašćenjima;
- rastuća birokratizacija, jer nacionalne birokrate dominiraju domaćim kreiranjem politika u vezi sa EU, i politizacija, jer političari sa izvršnim ovlašćenjima preuzimaju kontrolu nad procesom sprovođenja politike EU; i
- sve veća centralizacija u nemačkim vladama, uz sve više uticajnih eksperata EU na položajima sa izvršnim ovlašćenjima.

Ipak, tokom protekle dve decenije, nemački Bundestag je poboljšao svoj položaj u odnosu na vladu. Dato mu je pravo da zauzme svoju poziciju pre nego što vlada uzme učešća u zakonodavnim postupcima EU. Preciznije, Odbor za Evropsku uniju nemačkog Bundestaga, osnovan 1994, ima ovlašćenja da Vladi iznese svoje mišljenje o nekom pitanju u vezi sa EU, osim ako tome ne prigovori neki od odbora specijalizovanih za određenu politiku. Sa svoje strane, Vlada mora uzeti u obzir stavove Bundestaga.⁶⁰⁰ Štaviše, Lisabonski ugovor po prvi put daje parlamentima zemalja članica EU mogućnost da direktno utiču na procese odlučivanja na nivou Evropske unije.

⁵⁹⁹ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Nemačkoj.

⁶⁰⁰ Kropp, S. (2010) German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking – Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MPs' Resources. *German Politics* 19(2): 123–147.

Oснаžena uloga parlamenata nakon usvajanja Lisabonskog ugovora može se podeliti u sledeće tri kategorije:

- informisanje – nacionalni parlamenti bi trebalo da budu informisani o predlogu nacrta zakona;
- aktivno učesće – u nekim slučajevima, koji su naznačeni u ugovoru, nacionalni parlamenti mogu aktivno da učestvuju u procesima odlučivanja na nivou EU;
- prigovor – nacionalni parlamenti imaju pravo da iznesu svoje prigovore na predloge evropskih politika, a EU mora uzeti ove prigovore u razmatranje.

Konkretno, prigovor znači da ako jedna trećina nacionalnih parlamenata smatra da zakonodavni predlog nije u skladu s principom supsidijarnosti, onda oni mogu pokazati „žuti karton“. Komisija onda mora da preispita predlog propisa: može da ga povuče, izmeni ili da ga ostavi neizmenjenim. Mehanizam „narandžastog kartona“ se pokreće ako većina nacionalnih parlamenata stavi prigovor na zakonodavni predlog Evropske komisije, iako Evropski parlament i Savet EU mogu odbaciti „narandžasti karton“ pre prvog razmatranja zakonskog nacrta. Ipak, mehanizmi prigovora iz Lisabonskog ugovora su još uvek, u smislu pravne prakse, u ranim fazama razvoja i njih nemački parlament retko koristi.

Bez obzira na poziciju parlamenta, transponovanje direktiva EU u nemačko zakonodavstvo je komplikovan postupak, jer je poštovanje pravila EU tek jedan od mnogih ciljeva u nemačkoj politici. Domaći interesi često umeju da prevladaju ako postoji sukob interesa i svaki pojedinačni postupak transponovanja neke direktive EU obično se odvija na osnovu novog procesa razmatranja. U načelu, transpozicija je u nadležnosti odgovarajućih resornih ministarstava i obično se sprovodi blagovremeno i valjano ako nema domaćih interesa koji bi prevladali aspiraciju da se poštuje direktiva. U slučajevima očitih razlika između uslova EU i domaće politike, nepridržavanje direktiva je verovatni ishod. S obzirom na to da su administracije, uopšte uzet, delotvorne u svom radu, primena i sprovođenje direktiva ne predstavljaju veliki problem u Nemačkoj – glavna prepreka pridržavanju direktiva jeste politički otpor u fazi transponovanja.

2.2. Slovenija⁶⁰¹

Zahtevi pre pristupanja odnosili su se na pripremu nacionalne jezičke verzije *acquis communautaire* i prilagođavanje nacionalnog zakonodavstva dogovorenim obavezama. Nacionalni program, u tom smislu, utvrđuje standarde obaveza u periodu pristupanja, dok godišnji program rada Vlade određuje standarde obaveza za svaku godinu posebno. U tom pogledu, realno planiranje, pažljivo sagledavanje prioriteta i realnih mogućnosti donošenja akata u parlamentu, veoma su bitni.

Koordinacija projekta

Značajno je da:

- je nacionalno zakonodavstvo pripremljeno na osnovu *acquis* primenjujući utvrđenu verziju *acquis* na nacionalnom jeziku. To omogućava prilagođavanje terminologije i usklađeno razumevanje zakonodavstva,
- su dogovorena suštinska i tehnička pravila transponovanja.

⁶⁰¹ Usporedna analiza zakonodavnog procesa u Sloveniji.

Organizacija procesa

- Priprema nacionalne jezičke verzije *acquis*, kao i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva zahteva saradnju i koordinaciju:
 - organa koji je nadležan za pripremu nacionalne verzije *acquis*,
 - nadležnih ministarstava,
 - organa nadležnog za ocenu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa *acquis*.
- Pravna redakcija nacionalne jezičke verzije *acquis* trebalo bi da bude urađena u saradnji stručnih redaktora i pravnika koji su angažovani u pripremi nacionalnog zakonodavstva unutar resornih ministarstava i u saradnji sa organom, nadležnim za ocenu stepena usklađenosti nacionalnih akata sa *acquis*.
- Pravnu redakciju i procenu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa *acquis* trebalo bi da obavlja isti organ koji ove aktivnosti vrši unutar nacionalnog zakonodavstva, i koji bi trebalo da pripremi metodološka pravila za transpoziciju akata EU.

Iz kojih razloga je bitno da oba projekta (priprema nacionalne jezičke verzije *acquis*, kao i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva) teku međusobno usklađeno? U Sloveniji se često dešavalo, da su se propisi pripremali u različitim verzijama jezika, u zavisnosti od znanja stranog jezika lica koja su ih prevodila (pogotovo kada su se angažovali spoljni stručnjaci), bez stručne i pravne redakcije i što je najbitnije i bez poštovanja terminologije, koja je već bila usvojena kod prevoda primarnog zakonodavstva. Rezultat takvog rada bila je neusklađena terminologija između nacionalnih propisa i kasnije pripremljene verzije sekundarnih akata EU. Da bi se izbegli navedeni nedostaci, propisi bi trebalo da se izrađuju shodno tekstovima nacionalne verzije akata EU, koje su već verifikovali nacionalni organi, što istovremeno pruža mogućnost ispravke grešaka, koje su se počinile uz pripremu nacionalne verzije akata EU. Takođe, i to neretko, može se sasvim drugačije shvatiti suština akta, kad ga čitamo na maternjem jeziku, jer ga tek tad zaista upoređujemo s pravnim sistemom države.

Tehnička podrška

S ciljem praćenja procesa harmonizacije Služba za zakonodavstvo je 1996. izradila elektronsku bazu podataka (tj. harmonogram). U narednim godinama elektronska baza podataka postala je tzv. Registar propisa Republike Slovenije.⁶⁰² Izjava o usklađenosti nastala je kao obavezan aneks svih nacrti pravnih akata.

Organizacija

- Nadzor i koordinaciju izvođenja nacionalnog programa vodila je Služba za evropska pitanja – nedeljni izveštaj za Vladu,
- imenovane su bile radne grupe, koje su vodile ministarstva nadležna za pripremu zakonodavstva,
- praćenje usklađivanja zakonodavstva vršila je Služba za zakonodavstvo,
- mišljenje o usklađenosti,
- potvrda Izjave o usklađenosti,
- izvođenje postupaka prednotifikacije.

⁶⁰² Videti www.svz.gov.si

Sektor za pravo EU i pravnu redakciju Službe za zakonodavstvo

Zadaci:

- posmatraju i prate pravo EU,
- vrše pravnu redakciju *acquis*,
- organizuju rad i vode Komisiju za pravnu redakciju,
- pripremaju pravila za transponovanje *acquis* u nacionalno zakonodavstvo,
- vrše postupke prednotifikacije.

IT odeljenje Službe za zakonodavstvo

Nadležnosti IT odeljenja su:

- upravljanje harmonogramom (kasnije preimenovan u Registar propisa Republike Slovenije),
- unos podataka o nacionalnom zakonodavstvu,
- praćenje i pregled podataka o stepenu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa *acquis*,
- *screening* (u daljem tekstu: procene⁶⁰³) i praćenje informacija odgovornim institucijama EU.

2.3. Hrvatska⁶⁰⁴

Proces usklađivanja razvijao se kako je članstvo u EU postajalo izvesnije. Proces je intenziviran 2005. nakon što su pregovori za članstvo formalno otvoreni. Sistem praćenja procesa usklađivanja pre procene Evropske komisije nije bio preterano razvijen, ali je od 2001. postojala formalna obaveza ispunjavanja Izjave o usklađenosti i Uporednog prikaza podudarnosti odredaba predloga propisa s odredbama propisa EU. Sve se postepeno razvijalo kako je proces pridruživanja napredovao. Službenici su se zapošljavali u upravi na radna mesta povezana s pravom EU, usavršavali su svoja znanja, usvajali terminologiju. Rezultati nisu odjednom postignuti, već su rezultat dugogodišnjeg procesa i rada brojnih službenika i lica van uprave i postepenog uklapanja. Preuzimanjem obaveza, pojavljivali su se problemi i pronalazena rešenja za njihovo prevazilaženje.

Tokom procesa pregovaranja koji je trajao šest godina razvijeni su mnogi kapaciteti, pripremljeni zakoni, a unutrašnja struktura tela državne uprave prilagođena je novim zahtevima i obavezama. Ceo proces je bio evolutivan. Upravni sistem razvijao se pod velikim uticajem procesa evropeizacije kao bitnog motivacionog faktora za sprovođenje reformi i modernizaciju cele uprave.

Proces usklađivanja povezan je s Nacionalnim programom za pristupanje EU. Usklađivanje zakonodavstva je sastavni deo programa integracije, jer je EU pre svega zajednica koja počiva na ugovornom pravu država članica. Program se donosi na godišnjem nivou.⁶⁰⁵ Za 2010. donet je Plan zakonodavnih aktivnosti za završetak pregovora o punopravnom članstvu Hrvatske u EU i Program Vlade za preuzimanje i sprovođenje pravnih tekovina EU, dok su za 2011. i 2012.

⁶⁰³ Procene usklađenosti domaćeg zakonodavstva za pravnim tekovinama EU.

⁶⁰⁴ Uporedna analiza zakonodavnog procesa u Hrvatskoj.

⁶⁰⁵ Prvi je donet za 2003, a poslednji pod tim nazivom za 2009 godinu. Nakon toga, donose se sažetiji dokumenti.

doneti samo Programi Vlade za preuzimanje i sprovođenje pravnih tekovina EU. U Nacionalnom programu su za tekuću godinu određeni prioriteti u procesu pridruživanja EU, prikazan napredak i zadaci u pogledu političkih i privrednih kriterijuma te posebno analizirana sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva po svakom od poglavlja pravne tekovine. Reč je o veoma opsežnim dokumentima od nekoliko stotina stranica koji sadrže detalje vezane uz pristupanje u članstvo EU. Pored toga, godišnji programi su sadržavali i dodatke koji se odnose na plan usklađivanja s pravnim tekovinama EU i plan sprovedenih mera (zakona, ali i podzakonskih akata), kao i plan budžetskih sredstava za sprovođenje predviđenih mera.

Pristupanjem u članstvo Hrvatska će imati obavezu da primenjuje pravo EU, jer će biti deo te asocijacije. U pravu EU postoje razrađeni mehanizmi za rešavanje slučajeva kršenja prava EU. Povremeno, sudovi EU rešavaju sporove u kojima su dugogodišnje članice i osnivači EU optuženi da odredbama svojih zakona krše odredbe prava EU. Hrvatska je 2010. promenila Ustav da bi obezbedila pravni osnov za funkcionisanje u EU nakon 1. jula 2013. U tekst Ustava unete su odredbe o obaveznosti pravnih tekovina EU, izborima za Evropski parlament, pravna osnova članstva i prenos ovlašćenja, učestvovanje u institucijama EU, te prava građana EU u Hrvatskoj.

U procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva poseban izazov predstavlja način na koji su pisani propisi koji čine pravne tekovine EU. Naime, pored jezičkih pitanja prevoda pojedinih termina, poseban izazov predstavljaju uvodni delovi evropskih pravnih dokumenata (tzv. recital), kao i dodaci koji mogu biti sastavni delovi takvih dokumenata. Domaća praksa izrade propisa ne poznaje uvodne delove propisa, kao ni posebne dodatke, osim tabela koje su sadržavale sistematizaciju radnih mesta i koje su bile sastavni deo organizacionih propisa kojima se uređuje unutrašnje ustrojstvo tela državne uprave i drugih tela.

Postoji i problem terminologije te veoma često doslovno prevođenje najčešće engleskih izraza koji ponekad u domaćem pravnom poretku nemaju ustaljeno pravno značenje. Posebno je značajno da u proces prevoda evropske pravne tekovine uz stručnjake za jezik budu uključeni i pravnici koji znaju konkretnu materiju. Usklađivanje s pravnim tekovinama neretko se sastojalo u prevođenju i inkorporisanju odredaba evropskog zakonodavstva u domaće pravne propise. To je posebno slučaj npr. s propisima iz upravnog područja državne pomoći, tržišne konkurencije, zaštite životne sredine, javno-privatnog partnerstva i drugih. Danas je već izgrađen stručni kapacitet u pogledu prevođenja i prilagođavanja termina iz prava EU u domaćem zakonodavstvu.

Problemi prevoda i nepostojanja određenih instituta u domaćem zakonodavstvu otklonjeni su usavršavanjem prevodilaca, konsultacijama s naučnicima, te dograđivanjem i uspostavljanjem novih instituta koji će odgovoriti na zahteve koji proizlaze iz prava EU.

Institucionalni okvir

Postoji nekoliko mehanizama kojima se nastoji da se obezbedi usklađenost rezultata zakonodavnog procesa s pravnim tekovinama EU. Tako šef Misije RH pri EU može da učestvuje na sednicama Vlade, a dnevni red sednica Vlade dostavlja se preko ministarstva nadležnog za spoljne i evropske poslove i Misije RH pri EU.

Za potrebe pregovora i usklađivanja zakonodavstva s pravnim tekovinama EU⁶⁰⁶ formirana je i posebna struktura, koja se sastojala od: (1) Državne delegacije; (2) Koordinacije za

⁶⁰⁶ Hrvatska je 2004. godine dobila status kandidata za punopravno članstvo u EU. Iste godine Sabor počinje da priprema i objavljuje godišnje planove usklađivanja zakonodavstva s pravnim tekovinama EU.

pregovore o pristupanju; (3) Pregovaračke grupe za vođenje pregovora; (4) Radne grupe za pripremu pregovora; (5) Ureda glavnog pregovarača; (6) Sekretarijata Pregovaračke grupe. U okviru navedene institucionalne strukture koordinirao se posao praćenja i usaglašavanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama EU. Struktura je osnovana početkom 2005. kada je intenziviran proces pregovora o punopravnom članstvu, da bi oni krajem 2005. službeno bili otvoreni.

Usklađivanje zakonodavstva s pravnim tekovinama EU bio je višegodišnji proces u kome su učestvovali brojni državni službenici iz različitih upravnih organa kao i eksperti različitih profila iz akademske zajednice, civilnog društva i poslovnog sektora.

Počev od 2005. Sabor donosi poseban godišnji Plan usklađivanja zakonodavstva RH s pravnim tekovinama EU,⁶⁰⁷ koji određuje zakonodavnu delatnost po kvartalima. Međutim, osim popisa zakona, Plan ne sadrži nikakve sankcije niti slične mere za slučaj nepoštovanja predviđene dinamike donošenja propisa.

Veliki broj zakona (458) donetih u protekla dva saziva sabora (2003–2011), što je 33,1% od ukupnog broja usvojenih zakona, donet je radi usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama EU. Sam proces njihovog donošenja ne razlikuje se bitno od procedure donošenja zakona koji se ne donose s tim ciljem. Međutim, neretko su zakoni, koje je trebalo usklađivati s pravom EU, donošeni bez suštinske rasprave oko sadržaja teksta zakona.

Radne grupe za pripremu pregovora obavile su najveći deo posla, kroz tehničke pripreme za usklađivanje zakonodavstva. Kroz proces tzv. eksplanatorne i bilateralne dubinske analize EU i domaćeg zakonodavstva, radne grupe za pojedino poglavlje upoznale su se s pravnim tekovinama i prikazale hrvatsko zakonodavstvo na tom području. Evropska komisija je odredila merila za zatvaranje određenih poglavlja pa je proces usklađivanja vođen u pravcu ispunjavanja postavljenih merila po pojedinim poglavljima.

Radne grupe učestvovala su u analitičkom pregledu i oceni usklađenosti zakonodavstva s pravnim tekovinama EU, te u izradi nacрта predloga pregovaračkih stavova, uz podršku tela državne uprave ili drugih tela određenih nosiocima pojedinog poglavlja pregovora i evropskog koordinatora tog tela.

Veoma značajnu ulogu imao je i Sekretarijat pregovaračke grupe. On je koordinirao zadatke i poslove koji proizlaze iz pregovora. Pripremao je analitički pregled i ocenu usklađenosti zakonodavstva i izrađivao izveštaje o njegovom toku kao i toku pregovora, obavljao poslove tehničke obrade i pripreme podloga za rad radnih grupa za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima, te tehnički pripremao predloge pregovaračkih stavova.

Jedno od stalnih radnih tela je i Odbor za poslove EU.⁶⁰⁸

Odbor obavlja sledeće poslove:

- razmatra pitanja i donosi odluke i druge akte koji se odnose na usklađivanje pravnog sistema Hrvatske s pravnim sistemom EU,

⁶⁰⁷ Godine 2005. planirano je 44 zakona, 2006. – 59, 2007. – 55, 2008. – čak 121 zakon, 2009. – 59 zakona, plan za 2010. nije objavljen, dok je za 2011. bilo predviđeno donošenje 40 zakona. Za 2012. planirano je donošenje 55 zakona. To znači da je planirano da se godišnje prosečno donese 62 zakona koje je trebalo uskladiti s pravnim tekovinama EU.

⁶⁰⁸ U Saboru se usklađivanjem bavi Odbor za evropske integracije koji prati usklađivanje zakonodavstva. Međutim, članovi odbora su političari koji nemaju previše znanja o pravnim tekovinama EU, pa poslove Odbora uglavnom obavlja mali broj službenika koji ga servisira i koji se oslanja na ono što dostavi predlagač, dakle Vlada. Najveći deo posla je već odrađen pre nego predlog zakona dođe do Odbora.

- usklađuje i potvrđuje stavove koje će zastupati predstavnici tela državne uprave u radu institucija i tela EU,
- koordiniše delovanje tela državne uprave u institucijama i telima EU,
- koordiniše stavove Hrvatske u postupcima kršenja propisa EU,
- koordiniše učesće Hrvatske u međunarodnoj razvojnoj pomoći i saradnji,
- saraduje sa Saborom oko pripreme stavova na osnovu kojih tela državne vlasti deluju u institucijama i telima EU, te u postupku usvajanja pravnih propisa i odluka u čijem donošenju tela državne uprave učestvuju u institucijama i telima EU, te
- sklapa i izvršava međunarodne ugovore iz navedenih područja.

Važnu ulogu u procesu kontrole usklađenosti propisa s pravnim tekovinama EU ima Ured za zakonodavstvo čiji je jedan od osnovnih zadataka da daje mišljenja o usklađenosti predloga zakona, propisa i akata iz delokruga Vlade sa Ustavom i pravnim poretom Hrvatske, uvažavajući pri tome pravne propise, odnosno pravni sistem EU. Ured učestvuje i u pravnom i pojmovnom usaglašavanju zakonodavstva sa standardima EU, u saradnji sa stručnim nosiocima izrade propisa. U okviru Ureda posebno je za te poslove zadužena Jedinica za zakonodavne poslove iz područja regionalnoga razvoja i fondova EU, za sistem i koordinaciju procene učinaka propisa, te poslove EU. U okviru Jedinice obavljaju se poslovi pravnog i pojmovnog usaglašavanja zakonodavstva sa standardima EU, u saradnji sa stručnim nosiocima izrade propisa. Ta će uloga postati deo regularnog zakonodavnog procesa od trenutka kada RH postane punopravna članica EU, pa je zato dužnost praćenja ugrađena u odredbe Poslovnika Vlade koje uređuju Vladina stalna radna tela, te u institucionalnu strukturu Ureda za zakonodavstvo.⁶⁰⁹

3. Preporuke

3.1. Preporuke za usklađivanje propisa s pravom EU i njihovim sprovođenjem

- 1) Neophodno je kvalitativno unaprediti proces harmonizacije s pravom EU, naročito planiranje zakonodavne aktivnosti u skladu s prioritetima EU agende.
- 2) Neophodno je obezbediti da termini iz tekovina EU, odnosno pravnog sistema Srbije, budu tačno, razumljivo i jednoznačno prevedeni u svim resorima u kojima se primenjuju.
- 3) Kroz proces pisanja zakona i usvajanja u Vladi neophodno je pripremiti odgovarajuće podzakonske akte. Zakoni ne bi trebalo da stupaju na snagu dok nema podzakonskih akata. To se, pre svega, odnosi na evropske

⁶⁰⁹ Ured za zakonodavstvo Vlade je posebno telo zaduženo za celokupnu normativnu delatnost, pa i za usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Kapacitet Ureda je rezultat pristupnog procesa koji je trajao 10 godina. Naime, 2001, potpisan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, 2003. je podnet zahtev za članstvo i odgovoreno je na 4.560 pitanja Evropske komisije, 2004. dobijen je status kandidata za članstvo, 2005. otvaraju se pregovori, 2011. zatvaraju se pregovori i potpisuje pretpriputni ugovor. Tokom celog procesa, kapacitet svih centralnih tela državne uprave je kontinuirano jačan, a uspostavljena je i posebna struktura za pregovore. Hrvatska je ranije imala i posebno ministarstvo za evropske integracije, ali neki njegovi delovi su kasnije postali sastavni deo Ministarstva inostranih poslova i evropskih integracija, odnosno Centralnog državnog ureda za razvojnu strategiju i fondove EU odnosno, danas, Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU.

zakone za koje važi načelo hitnosti, što se vidi po frekventnosti korišćenja hitnog postupka u Skupštini.

- 4) Neophodno je uspostaviti mehanizme za obezbeđenje sprovodivosti usklađenih propisa, izbor optimalne varijante i dinamike usklađivanja, koja obezbeđuje najveće neto pozitivne efekte i održivost usvojenih rešenja.
- 5) Identifikacija kolizije *ex futuro* može ići kroz preciznije definisano obrazloženje koje predlagač akta dostavlja Vladi. Međutim, treba napraviti određen presek postojećih kolizija, kako bi se unapredila primena i popunile pravne praznine. To bi mogao biti posao Podgrupa unutar Koordinacionog tela. Ukoliko ne postoje kapaciteti unutar uprave za ovakav dodatni posao, trebalo bi ići u pravcu ostvarivanja saradnje s civilnim društvom i/ili akademskom zajednicom.

3.2. Preporuke za jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za proces harmonizacije s pravnim tekovinama EU

- 1) Jedan od ključnih faktora uspešne realizacije ciljeva procesa harmonizacije s pravnim tekovinama EU jeste unapređenje institucionalne i međuinstitucionalne saradnje i koordinacije u ovom procesu, uz odgovarajuću ulogu Kancelarije za evropske integracije, Sekretarijata za zakonodavstvo (RSZ), Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa i Generalnog sekretarijata.
- 2) Neophodno je intenzivirati aktivnosti na jačanju administrativnih kapaciteta za proces harmonizacije s pravom EU, u smislu adekvatnog raspoređivanja resursa na nivou ministarstava i drugih organa. Ministarstva bi trebalo da imaju odgovornost u ovom procesu, ali im je i potrebna pomoć u procesu usklađivanja. Postoji potreba za pronalaženjem odgovarajućeg organizacionog rešenja. Dosadašnja saradnja između KEI i RSZ po navedenim pitanjima je veoma razvijena, i kada je reč o saradnji na pitanjima usklađivanja, rad je neometan. U narednom periodu neophodno je učiniti dodatne napore kako bi se pronašlo odgovarajuće organizaciono rešenje i dalje povezivanje nadležnosti navedenih institucija, radi što kvalitetnijeg odvijanja ovog procesa. U takvim okolnostima, RSZ bi trebalo da jača kapacitete, kako bi mogao da odgovori predstojećim izazovima u pogledu usklađivanja domaćih propisa s pravnim tekovinama EU.
- 3) U formalnom smislu, uz odgovarajuće izmene zakona i drugih propisa i jačanje kadrovskih kapaciteta, Republički sekretarijat za zakonodavstvo bi mogao da bude uključen, u okviru saradnje s KEI, u vršenje procesne usklađenosti nacрта pravnog akta s pravom EU, posebno ako se ima u vidu da je Republika Srbija preuzela na sebe obavezu pravnog usklađivanja potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, čime je ova obaveza inkorporirana u domaći pravni sistem. Bilo bi poželjno osmisliti strategiju delegiranja nadležnosti s KEI na RSZ uz određeni tranzicioni

- mehanizam, kako bi se obezbedio kontinuitet u radu i očuvao postojeći administrativni kapacitet.
- 4) Uloga Kancelarije za evropske integracije mora biti izraženija kod međuresorne materije kada treba povezati različite legitimne interese i ministarstva. Za usklađivanje propisa treba u većoj meri koristiti postojeći format koordinacije kroz Koordinaciono telo, odnosno 35 podgrupa.
 - 5) Kancelarija za evropske integracije, kao služba Vlade mogla bi, imajući u vidu ulogu koju obavlja, da uoči potrebu za donošenjem nekog propisa, njegovom izmenom ili dopunom, kao i za njegovim uklanjanjem iz pravnog poretka Srbije, ako se time ne poštuju obaveze u vezi sa usklađivanjem, u pogledu sadržaja i dinamike preuzetih obaveza, i da inicira kod Vlade korišćenje navedenih ovlašćenja.
 - 6) Ukoliko nije moguće ući u pitanje kvaliteta usklađenosti s propisima EU u kvartalnim izveštajima Kancelarije, bilo bi dobro uvesti kontrolu interne kolizije zakona i podzakonskih akata i skrenuti pažnju na takve slučajeve, ukoliko postoje. Smatramo da treba pristupiti pitanju monitoringa implementacije propisa i da će to biti moguće kroz pregled svih Tabela usklađenosti koje će se videti kroz operativnu bazu NPI. Naime, trebalo bi omogućiti da se mehanizam Tabela usklađenosti koristi i za uočavanje kolizije propisa unutar pravnog sistema Republike Srbije, čime bi se obezbedilo da se u postupku usklađivanja s pravnim tekovinama EU, prethodno ili istovremeno, obezbedi otklanjanje tih neusaglašenosti, kroz odgovarajuću saradnju Sekretarijata za zakonodavstvo, Kancelarije za evropske integracije i nadležnih ministarstava.
 - 7) Treba precizno označiti propis, ili direktive EU, koji zahteva ispunjenje određene obaveze u smislu osnivanja javne agencije ili drugog regulatornog tela koje bi bilo nadležno za navedene poslove.
 - 8) Neophodno je obezbediti kontinuirano stručno usavršavanje radi podizanja nivoa znanja i veština potrebnih za usklađivanje s pravnim tekovinama EU.
 - 9) Dalje jačanje kapaciteta u vezi sa analizom efekata naročito je značajno u pogledu usklađivanja s direktivama EU, imajući u vidu da one isključivo postavljaju ciljeve, dok je diskreciona odluka država na koji će način u okvirima postojećeg pravnog sistema, postići te ciljeve. U tom smislu, neophodno je voditi računa o načinu prenošenja direktiva, njihovoj sprodivosti i efektima koje će proizvesti.
 - 10) Treba napraviti analizu stručnosti službenika koji rade na normativnim poslovima, a posebno na normativnim poslovima EU i utvrditi da li je potrebno jačanje kapaciteta i u kojim organima. Na osnovu te analize trebalo bi napraviti plan obuke službenika koji rade na poslovima usklađivanja propisa. U ovaj deo treba uključiti i službenike iz Narodne skupštine koji obavljaju normativne poslove, gde posebno treba ojačati kapacitete. Primera radi, u Zakonodavnom odboru, kroz koji prolazi veliki broj zakona, rade samo dva službenika.

- 11) U narednom periodu naročiti značaj ima stručno usavršavanje u vezi sa sprovođenjem usklađenih propisa. Naime, sposobnost Srbije da sprovodi pravne tekovine EU biće od ključne važnosti za njenu sposobnost da uspešno funkcioniše u sklopu EU. U tom pogledu, usklađenost s pravnim tekovinama EU predstavlja neophodan, ali ne i dovoljan uslov za ispunjavanje obaveza za članstvo u EU. Srbija mora da preduzme i sve neophodne mere kako bi stvorila potrebne strukture za sprovođenje, da svoje administrativne kapacitete dovede do neophodnog nivoa, i da obezbedi delotvornu primenu.⁶¹⁰

⁶¹⁰ U okviru dokumenta „Analitički izveštaj koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji“, Evropska Komisija, Brisel, XXX, SEC (2011) 1208 [COM(2011) 668].

Upitnik

Zakonodavni proces u Srbiji – sveobuhvatna analiza

Institucija/organizacija:

Datum:

Vreme:

I. ZAKONODAVNI PROCES – OPŠTI PREGLED

- Inicijativa za izradu zakona i drugih propisa
- Proces izrade zakona i propisa
- Procedura usvajanja zakona i propisa
- Sprovođenje, kontrola sprovođenja i *ex post* analiza

A. Kako biste ocenili zakonodavni proces u Republici Srbiji?

1 (loše) 2 3 4 5 (odlično)

B. Zakonodavni i institucionalni okvir

C. Praksa: problem/izazovi

D. Moguća rešenja

II. UČEŠĆE JAVNOSTI / ZAINTERESOVANIH STRANA

A. Kako biste ocenili učešće javnosti / zainteresovanih strana prilikom izrade zakona u Republici Srbiji?

1 (loše) 2 3 4 5 (odlično)

B. Zakonodavni i institucionalni okvir

C. Praksa: problemi/izazovi

D. Moguća rešenja

III. SAVREMENE ZAKONODAVNE TEHNIKE (ANALIZA UTICAJA PROPISA – RIA)

- A. Kako biste ocenili primenu tehnika u okviru analize uticaja propisa u okviru zakonodavnog procesa u Republici Srbiji
1 (loše) 2 3 4 5 (odlično)
- B. Zakonodavni i institucionalni okvir
- C. Praksa: problem/izazovi
- D. Moguća rešenja

IV. INSTITUCIONALNA I MEĐUINSTITUCIONALNA SARADNJA

- A. Kako biste ocenili institucionalnu i međuinstitucionalnu saradnju u okviru zakonodavnog procesa u Republici Srbiji?
1 (loše) 2 3 4 5 (odlično)
- B. Zakonodavni i institucionalni okvir
- C. Praksa: problem/izazovi
- D. Moguća rešenja

V. HARMONIZACIJA SA PRAVNIM TEKOVINAMA EVROPSKE UNIJE

- A. Kako biste ocenili proces harmonizacije sa pravnim tekovinama Evropske unije u Republici Srbiji?
1 (loše) 2 3 4 5 (odlično)
- B. Zakonodavni i institucionalni okvir
- C. Praksa: problem/izazovi
- D. Moguća rešenja

VI. OSTALA PITANJA

Propisi i dokumenta

Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 83/06 i 98/06)

Zakon o Narodnoj skupštini („Službeni glasnik RS“, broj 9/10)

Zakon o predsedniku Republike („Službeni glasnik RS“, broj 111/07)

Zakon o Vladi („Službeni glasnik RS“, br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 i 16/11)

Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07 i 95/10)

Zakon o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, broj 16/11)

Zakon o Narodnoj banci Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 72/03, 55/04 i 44/10)

Zakon o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07)

Zakon o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br. 109/07 i 99/11)

Zakon o javnim agencijama („Službeni glasnik RS“, br. 18/05 i 81/05)

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi („Službeni glasnik RS“, br. 48/94 i 11/98)

Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, br. 54/09, 73/10, 101/10 i 101/11).

Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br. 51/09 i 30/10)

Zakon o Socijalno-ekonomskom savetu („Službeni glasnik RS“, broj 125/04)

Zakon o autorskom i srodnim pravima („Službeni glasnik RS“, br. 104/09 i 99/11)

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik“, br. 97/08, 53/10 i 66/11)

- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji („Službeni glasnik“, br. 101/05, 54/07 i 36/10)
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10)
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik“, broj 129/07)
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik“, br. 62/06 i 47/11)
- Uredba o Generalnom sekretarijatu („Službeni glasnik RS“, br. 75/05, 71/08 i 109/09),
- Uredba o osnivanju Kancelarije za evropske integracije („Službeni glasnik RS“, br. 126/07, 117/08, 42/10 i 48/10).
- Uredba o Kancelariji za regulatornu reformu i analizu efekata propisa („Službeni glasnik RS“, broj 89/10).
- Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade („Službeni glasnik RS“, br. 81/07 i 69/08)
- Uredbu o Pravno-informacionom sistemu („Službeni list RS“, br. 65/06 i 95/11)
- Poslovnik Narodne skupštine – prečišćen tekst („Službeni glasnik RS“, broj 20/12)
- Poslovnik Vlade („Službeni glasnik RS“, br. 52/10 i 13/11)
- Poslovnik Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine („Službeni list APV“, broj 22/10)
- Statut grada Beograda („Službeni list grada Beograda“, br. 39/08 i 6/10)
- Statut grada Čačka („Službeni list grada Čačka“, broj 3/08)
- Statut grada Novog Sada („Službeni list grada Novog Sada“, broj 43/08)
- Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa („Službeni glasnik RS“, broj 21/10)
- Metodologija za izradu podzakonskih propisa („Službeni glasnik RS“, br. 75/10 i 81/10)
- Strategija komunikacije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji („Službeni glasnik RS“, broj 93/11)
- Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja EU („Službeni glasnik RS“, br. 95/07, 5/10 i 42/11)
- Polazne osnove o Evropskom upravljanju (White Paper on European Governance) iz 2001.
- Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine za period od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, str. 22 i 35.
- Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za ispunjavanje preporuka iz Godišnjeg izveštaja Evropskoj komisiji za 2010. godinu, radi ubrzanog sticanja kandidata za članstvo
- Saopštenje Komisije o boljem zakonodavstvu (Commission Communication on better lawmaking, COM (2002) 275)
- Analitički izveštaj koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji Evropska komisija, Brisel, XXX, SEC (2011) 1208 [COM(2011) 668]
- Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu – Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, Brisel, HHH, SOM (2011) 668, [SEC(2011)1208]

Literatura

- Miković S., „Međuinstitucionalna saradnja i odnos Narodne skupštine i Vlade Republike Srbije“, Unapređenje zakonodavnog procesa u Srbiji, *Izazovi evropskih integracija*, br. 18, Beograd, 2011.
- Milovanović D., „Reforma javne uprave i analiza uticaja regulative“, Pravo i kulturne razlike, tom I, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2006.
- Milovanović D., „Uklanjanje i pojednostavljenje propisa kao deo regulatorne reforme“, Pravo i međunarodne integracije, tom II, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2008, str. 559–570.
- Milovanović D., „Reforma sistema inspeksijskog nadzora“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2009.
- Milovanović D., „Regulatorna reforma i stručno usavršavanje u javnoj upravi“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2010, str. 245–261.
- Protić D. „Izazov unapređenja kvaliteta nacionalnog zakonodavstva“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 3/2009.
- Prokopijević M., „U susret donošenju nove strategije regulatorne reforme u Republici Srbiji“, Unapređenje zakonodavnog procesa u Srbiji, *Izazovi evropskih integracija*, br. 18, Beograd, 2011.
- Stojanović B., „Regulatorna reforma – uporedna iskustva (Italija, Grčka i Češka)“, tom II, *Pravni život*, broj10/2005.
- YUCOM analiza „Otvorena vrata parlamenta“, 2011.
- NALED siva knjiga IV, „Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka za poslovanje u Srbiji 2011/2012“, 2011.

Literatura i dokumenta na engleskom jeziku

- Bourgon J. „The History and future of nation-building? Building capacity for public results“, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 76, Number 2, June 2010, pp. 200–204.
- Bundesrechnungshof (2009): Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes. Bonn (unpublished report)
- COM (2010) 2020 „Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth“.
- European Court of Auditors Special report N° 3/2010 „Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?“
- European Parliament Resolution of 9 September 2010 on better lawmaking (P7_TA(2010)0311).
- European Court of Auditors Special report N° 3/2010 „Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?“
- EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 8.10.2010, COM(2010) 543 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL,

- COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Smart Regulation in the European Union.
- ANALYTICAL REPORT accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL.
- Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, 2011.
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012, 2011.
- Enterprise Policy Development in the Western Balkans – Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans (2007), str. 75.
- European Integration Office *Report on the (amended) NPI: January–March 2010*.
- European Integration Office *Report on the (amended) NPI: October–December 2010*.
- Hertin, J. et al. (2007): Rationalising the policy mess? The role of ex ante policy assessment in four countries. Paper to be presented at the Amsterdam Conference on the Human Dimension of Global Climate Change, 24–26 May 2007.
- Hertin, J. et al. (2008): Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation in the policy process, Berlin.
- Jacobs S., Freeing the economy: Lessons learned; Developing alternatives, volume 11, issue 1, spring 2006, DAI.
- Jacobs S. with Astrakhan I., Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries, Revised 10 January 2006, pp. 4–5.
- Konzendorf, G. (2009): Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland. In: Widmer, T. et al. (eds.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS-Verlag; 27–39.
- Kropp S., (2010) German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking – Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MPs' Resources. *German Politics* 19(2): 123–147.
- Mayntz R. (2009): Speaking truth to power: Leitlinien für die Regelungen wissenschaftlicher Politikberatung. *dms – der moderne staat* 2(1): 5–16.
- Milovanović D., „Public Administration Reform and Regulatory Impact Analysis“, Chapter 3 in Part 1: „Systemic Aspects of Public Administration Development in South East Europe“, in *Book Trends in Development of Public Administration of Public Administration Development in South East Europe*, University of Ljubljana, Faculty of Administration and NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe), Slovenia, 2007, pp. 62–77.
- OECD (2010): *Better Regulation in Europe: Germany*, OECD, Paris.
- OECD (2002) *Regulatory Policies in OECD Countries: From interventionism to regulatory governance*, OECD, Paris.
- OECD, *Regulatory Reform in Ireland*, 2001.
- OECD (1997), „Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD countries“.

- Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques, Recommendations of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation, 1995.
- OECD, Paris 1994, OCDE/GD(94)59, pp. 11–12.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Best Practice Guide for a Positive Business and Investment Climate, 2006.
- ODIHR/OSCE, „Law Drafting and Legislative Process in the Republic of Serbia: An Assessment“, 2011.
- Penev S. (ed), *Improving the process of Economic Reform Legislation in Western Balkan Countries* (OECD, GTZ and the Economics Institute, Belgrade: 2006).
- Penev S. (ed), *How to Improve the Legislative Process in Serbia and Bosnia and Herzegovina* (OECD Investment Compact for S. E. Europe and the Economics Institute, Belgrade: 2006).
- Penev S. (ed), *Improving the Process of Economic Reform legislation in Montenegro* (OECD Investment Compact for S. E. Europe and the Economics Institute, Belgrade: 2006).
- Penev S. / Marušić A. Progress in Transition and Reform Implementation in Serbia (IFC, WBG, Sida), 2011.
- Radaelli, C. M. (2007): Whither better regulation for the Lisbon agenda? *Journal of European Public Policy*, 14(2), pp. 190–207.
- Radaelli, C. M. /Meuwese, A. C. M. (2009): Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform. *Public Administration* 87(3): 639–654.
- Regulatory Reform Strategy of the Republic of Serbia for the period 2008–2011. SIGMA Assessment Serbia Civil Service and Administrative Law April 2011, p. 5.
- Staronová, K. S. (2010): Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy*, 30(Special Issue 01): 117–136.
- SEC(2009) 1728 „Impact Assessment Board Report for 2009“.
- Todorić V. / Jovanović N., *Mind the Gap* (Centar za novu politiku, Belgrade: 2011).
- Wegrich, K. (2010): Governing 'better regulation' in Europe: the logic, limits of and prospects for a middle-aged reform policy. CESifo DICE Report 1/2010: 34–41.
- World Bank, Business Licencing Reform: A Toolkit for Development Practitioners, 2006.
- Zhang Y.-F. / Thomas M. (2009): Regulatory reform and governance: A survey of selected developing and transition economies. *Public Administration and Development* 29(4): 330–339.
- FIC White Book, Proposals for improvement of the business environment in Serbia, 2011.

GIZ LEGAL REFORM PROJECT SERBIA | Bul. Mihajla
Pupina 115D | 11070 Novi Beograd | Republika Srbija
| Telefon: ++381 11 311 9931 | Fax: ++381 11 311 93
38 | Web adresa: www.giz.de | Zvanična prezentacija
projekta: www.pravnareforma.rs

Dizajn Milorad Mitić | Tehničko uređenje Tomislav
Radović | Lektura i korektura Katarina Pišteljić | Beograd,
jun 2012.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

340.134(497.11)
340.137(4-672EU:497.11)

МИЛОВАНОВИЋ, Добросав
Studija o unapređenju zakonodavnog procesa
u Republici Srbiji / Dobrosav Milovanović, Ne-
manja Nenadić, Vladimir Todorčić ; uporedne
analize Ksenija Mihovar Globokar, Bastian
Jantz, Vedran Đulabić. - Beograd : Deutsche
Gesellschaft für Internationale Zusammenar-
beit (GIZ), 2012 (Beograd : Glasnik). - 271 str. :
graf. prikazi, tabele ; 30 cm

Tiraž 500. - Str. 9-12: Uvodne reči / Milica
Delević, Majk Falke. - Napomene i biblio-
grafske reference uz tekst. - Bibliografija: str.
267-271.

ISBN 978-86-87737-53-2

1. Ненадић, Немања [аутор] 2. Тодорић,
Владимир [аутор]

а) Законодавни поступак - Србија б) Право
- Хармонизација - Европска унија - Србија
COBISS.SR-ID 193279244

