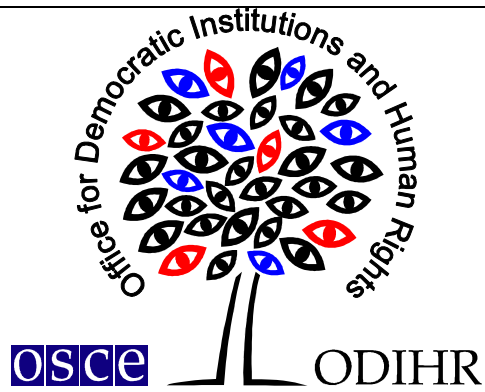


Varšava, 30 decembar 2011. godine

Legis dok. br.: 200/2011 YA

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)



# IZRADA PROPISA I ZAKONODAVNI PROCES U REPUBLICI SBIJI

## PROCENA

**Decembar 2011. godine**

*Ovu procenu pripremili su profesor St. Džon Bejts i profesor Dr. Lucius Mader, kao i Jedinica za zakonodavnu podršku pri Odeljenju za demokratizaciju Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava u saradnji sa Odeljenjem za demokratizaciju Misije OEBS u Srbiji, za potrebe Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a.*

*St. Džon Bejts je direktor Bates Enterprises Ltd, kao i ogranak St John Bates Consultancy; gostujući profesor na pravnom fakultetu Univerziteta Strachlyde u Glazgovu, u Škotskoj, kao i na Međunarodnoj poslovnoj školi na Ajl of Men; viši saradnik u istraživanju na Institutu za napredne studije prava u Londonu, i vice-predsedavajući Međunarodne zakonodavne asocijacije.*

*Lucius Mader je potpredsednik Saveznog suda u Bernu, u Švajcarskoj, profesor na Univerzitetu u Lozani i predsednik Međunarodne zakonodavne asocijacije.*

Ovaj dokument predstavlja radni prevod originalnog dokumenta zbog čega su moguće greske u prevodu. U slučaju neslaganja između teksta u engleskoj i srpskoj verziji, engleska verzija će se smatrati vazecom

**Zahvalnica.** OEBS/ODIHR želi da iskaže zahvalnost sledećim osobama za pružanje podrške u izradi Izveštaja:

**Vlatko Ratković,** predsednik Zakonodavnog odbora, Narodna skupština Republike Srbije

**Radoje Cerović,** sekretar Zakonodavnog odbora, Narodna skupština Republike Srbije

**Oliver Nikolić,** OEBS/ODIHR stručnjak/konsultant

**Dajana Faloni,** rukovodilac Odeljenjem za demokratizaciju, Misija OEBS u Srbiji

**Nataša Šakota,** službenik za upravu, Misija OEBS u Srbiji

**Novak Pešić,** viši asistent na programu, Misija OEBS u Srbiji

# Sadržaj

<b>1. Uvod .....</b>	<b>7</b>
1.1 Kontekst .....	7
1.2 Obuhvat Procene .....	8
<b>2. SAŽETAK .....</b>	<b>8</b>
<b>3. USTAVNI OKVIR .....</b>	<b>11</b>
3.1 Opšti principi .....	11
3.2 Ljudska, manjinska i ekonomska prava i slobode: Opšte implikacije za zakonodavnu nadležnost .....	12
3.2.1 Uvod.....	12
3.2.2 Važeća osnovna načela .....	12
3.2.3 Proširenje obuhvata osnovnih načela .....	13
3.2.4 Odstupanje u slučaju proglašenja vanrednog ili ratnog stanja .....	13
3.3 Odredbe ustava koje se odnose na zakonodavnu nadležnost .....	15
3.4 Hijerarhija pravnih akata.....	16
3.4.1 Uvod.....	16
3.4.2 Ustav .....	17
3.4.3 Međunarodno pravo .....	17
3.4.4 Primarno zakonodavstvo.....	18
3.4.5 Sekundarno zakonodavstvo.....	18
3.4.6 Zabrana povratnog dejstva .....	18
<b>4. PREGLED PROCESA DONOŠENJA PRIMARNOG ZAKONODAVSTVA .....</b>	<b>19</b>
4.1 Uvod.....	19
4.2 Predlog pravnog akta .....	19
4.2.1 Nadležnost predlaganja pravnog akta .....	19
4.2.2 Predlaganje zakona od strane Vlade .....	20
4.2.3 Interne obaveze Vlade u toku inicijalnog podnošenja predloga zakona .....	21

4.2.4 Postupak nakon podnošenja nacrtu pravnog akta.....	23
4.3 Podnošenje predloga zakona Narodnoj skupštini .....	25
4.4 Upućivanje predloga zakona na razmatranje .....	26
4.5 Načelni pretres o predlogu zakona.....	28
4.6 Podnošenje i razmatranje amandmana .....	30
4.7 Pretres predloga zakona u pojedinostima.....	30
4.8 Glasanje o predlozima zakona kao celini.....	32
4.9 Proglašenje zakona.....	32
4.10 Objavljivanje i stupanje zakona na snagu .....	34
4.11 Posebni zakonodavni procesi .....	35
4.11.1 Hitni postupak i skraćeni postupak .....	35
4.11.2 Promena Ustava .....	36
4.11.3 Usvajanje autentičnog tumačenja zakona .....	37
<b>5. RAZVOJ ZAKONODAVNE POLITIKE .....</b>	<b>38</b>
5.1 Uvod.....	38
5.2 Razvoj politike u okviru Vlade .....	38
5.2.1 Razvoj politike pre zakonodavnih inicijativa.....	38
5.2.2 Zakonodavne inicijative i javna politika .....	39
5.3 Razvoj politike van Vlade.....	40
<b>6. KONSULTOVANJE SA CIVILNIM DRUŠTVOM .....</b>	<b>40</b>
6.1 Uvod.....	41
6.2 Predparlamentarna dimenzija.....	42
6.3 Parlamentarna dimenzija.....	44
<b>7. ZAKONODAVNI PROCES U PARLAMENTU .....</b>	<b>46</b>
7.1 Uvod.....	46
7.2 Hitan postupak .....	46
7.3 Skraćeni postupak .....	47
7.4 Načelni pretres: Rokovi .....	48

7.5 Usmeravanje pažnje na proceduralni aspekt .....	48
<b>8. IZRADA PRAVNIH AKATA .....</b>	<b>49</b>
8.1 Uvod.....	49
8.2 Obim izrade propisa i izrada plana resursa .....	50
8.3 Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa .....	51
8.3.1 Dimenzija EU.....	52
8.3.2 Podsticanje upotrebe jasnog stila zakonodavnog jezika .....	52
8.3.3. Izbegavanje nepreciznog stila zakonodavnog jezika .....	53
8.3.4 Numeracija stavova.....	54
8.3.5 Prenumeracija odredbi .....	54
8.3.6 Grafički predznak nabiranja (tačke) .....	54
8.3.7 Prilozi .....	55
8.3.8. Upotreba rodno neutralnog jezika pri izradi propisa.....	55
8.3.9. Izrada propisa: „Umetnost koliko i nauka” .....	55
8.4 Analitička svest.....	56
8.5 Strukturne norme u pravnim propisima .....	56
8.5.1 Opšta struktura .....	56
8.5.2 Specifikacija postupaka izvršenja i sankcije u slučaju kršenja zakonskih zabrana.....	57
8.5.3 Specifikacija administrativnih rešenja za vršenje zakonskih ovlašćenja .....	57
8.5.4. Povezivanje odredbi.....	58
8.6 Definicije.....	59
8.6.1 Upotreba definicija.....	59
8.6.2 Izrada definicija.....	59
8.7 Posledična dejstva .....	61
8.8 Izrada za korisnika .....	61
9.2 Početni razvoj događaja .....	62
9.2.1 Akcioni planovi za usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU .....	62
9.2.2 Proceduralno jačanje .....	63

9.3 Proceduralni odgovori na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima .....	63
9.3.1 Sporazumi .....	63
9.3.2 Proceduralni odgovori.....	64
9.4 Organizacioni okvir Vlade .....	65
9.5 Parlamentarna dimenzija.....	66
9.6 Neki zaključci .....	67
<b>10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....</b>	<b>68</b>
10.1 Ustav i zakonodavna nadležnost .....	68
10.2 Razvoj zakonodavne politike .....	69
10.3 Konsultacije sa civilnim društvom.....	70
10.4 Postupak donošenja zakona u Skupštini .....	72
10.5 Izrada pravnih propisa.....	74
10.6 Evropska dimenzija.....	75

-----

**Aneks 1: Lista intervjuisanih lica**

**Aneks 2: Spisak pravnih propisa i drugog ispitanog materijala**

**Aneks 3: Upitnici o zakonodavnom procesu**

**Aneks 4: Aktivnosti u pružanju pomoći u zakonodavnoj reformi ODIHR/OEBS-a**

**Aneks 5: Međunarodna pomoć za jačanje zakonodavnog procesa i regulatorne reforme**

# 1. Uvod

## 1.1 Kontekst

U novembru 2008. godine, u okviru aktivnosti podrške pravnoj reformi u Republici Srbiji, Misija OEBS u Srbiji izrazila je zainteresovanost da OEBS/ODIHR pripremi preliminarnu procenu pravnog okvira kojim se uređuje zakonodavni proces u Republici Srbiji. Iako su neke međunarodne agencije u prethodnom periodu već sprovodile aktivnosti prikupljanja i analize podataka o zakonodavnom procesu u Republici Srbiji, one su pristupile ovom pitanju sa različitih tematskih stanovišta. Iz ovog razloga, preostala je potreba za realizacijom sveobuhvatne procene zakonodavnog procesa. Kao odgovor na ovaj zahtev, preliminarna procena realizovana je u leto 2009. godine, i OEBS/ODIHR je objavio Preliminarni izveštaj o zakonodavnom procesu u Republici Srbiji u oktobru 2009. godine (u daljem tekstu: „Preliminarni izveštaj”)<sup>1</sup>.

U februaru 2010. godine Preliminarni izveštaj zvanično je predstavljen ključnim zainteresovanim stranama u Republici Srbiji, na okruglom stolu održanom u Beogradu. Ovaj izveštaj je dobro prihvaćen i izazvao je živu diskusiju o nekim od nalaza Izveštaja među učesnicima navedenog okruglog stola, među kojima su se našli predstavnici Vlade, Narodne skupštine i civilnog društva Republike Srbije.

Nakon nekog vremena, Zakonodavni odbor Narodne skupštine Republike Srbije, kojeg je podržala predsednica Narodne skupštine Republike Srbije, obratio se Misiji OEBS-a u Srbiji u martu 2011. godine pismom sa zvaničnim zahtevom da OEBS/ODIHR sprovede sveobuhvatnu analizu zakonodavnog procesa.

Ova sveobuhvatna procena zakonodavnog procesa (u daljem tekstu: „Procena”) sprovedena je u bliskoj saradnji sa Zakonodavnim odborom Narodne skupštine Republike Srbije i Misijom OEBS u Srbiji. Ova procena sadrži tri ključna aspekta:

1. Procena obuhvata celokupan zakonodavni proces putem kojeg se vrši priprema, izrada nacrt, rasprava, usvajanje, objavljivanje, informisanje i ocena propisa;
2. Procenom se opisuje sistem sa stanovišta načina na koji je uređen postojećim pravnim okvirom i sa stanovišta realizacije u praksi;
3. Procena sadrži detaljan opis zakonodavnog procesa na kojem počivaju pouzdane preporuke za sprovođenje reforme u skladu sa konkretnim potrebama Republike Srbije.

Ova procena zasniva se na propisima kojima se uređuje proces izrade propisa i sistem

---

<sup>1</sup>Videti “Preliminarni izveštaj o zakonodavnom procesu u Republici Srbiji” (OEBS/ODIHR, Varšava, 2009) Legis dok. br: 121/2009. Izveštaj je dostupan na [www.legislationonline.org](http://www.legislationonline.org).

regulatornog upravljanja u Republici Srbiji, kao i na podacima koji su prikupljeni kroz razgovore sa visokim službenicima Vlade i Narodne skupštine, uključujući i druge relevantne sagovornike tokom posete Tima za procenu OEBS/ODIHR Republici Srbiji (u daljem tekstu: „Tim za procenu”). Tim za procenu sastojao se od dva zaposlena u OEBS/ODIHR, dva međunarodna stručnjaka, jednog nacionalnog konsultanta i zaposlenih u Odeljenju za demokratizaciju pri Misiji OEBS u Srbiji. Poseta zemlji realizovana je u periodu od 23. do 25. maja 2011. godine.

## 1.2 Obuhvat Procene

Ova procena oslanja se na početnu analizu sadržanu u Preliminarnom izveštaju. Cilj Procene jeste prikupljanje, objedinjavanje i analiziranje podataka radi što tačnijeg opisa zakonodavnog procesa u Republici Srbiji, uključujući i analizu ovog procesa, čiji rezultat treba da budu pouzdane preporuke za sprovođenje zakonodavnih reformi u cilju unapređenja delotvornosti, efikasnosti i transparentnosti zakonodavnog procesa.

Podaci koji su korišćeni u proceni prikupljeni su, kao što je navedeno, kroz razgovore na terenu sa prethodno utvrđenim sagovornicima,<sup>2</sup> kao i kroz prikupljanje relevantnih domaćih propisa. Razgovorima na terenu prethodili su upitnici<sup>3</sup> koji su poslani sagovornicima kako bi dobili što bolji uvid u svrhu i obuhvat posete i kako bi se omogućio period pripreme. Cilj razgovora bio je prikupljanje podataka o postojećim postupcima i praksama, kao i o aktivnostima u okviru međunarodne pomoći u ovim oblastima.<sup>4</sup>

Podaci dobijeni kroz razgovore na terenu i prikupljene domaće zakone i propise potom su analizirani u svetlu opšteprihvaćenih demokratskih standarda izrade propisa. Postoje dva tipa standarda koji su relevantni za ovu procenu: „sistemski standardi”, odnosno standardi koji se odnose na sistem izrade propisa, i „standardi regulatornih instrumenata”, odnosno standardi koji se odnose na pojedinačne zakonodavne akte.

Takođe, tokom pripreme Procene, razmatrane su i odredbe Ustava i propisi analizirani u Preliminarnom izveštaju, kao i drugi propisi i službene publikacije. Kako je analiza zasnovana na nezvaničnom prevodu Ustava, propisa i drugih dokumenata na engleski jezik, OEBS/ODIHR želi da napomene da postoji mogućnost netačnog tumačenja koja može da bude rezultat analize zasnovane na korišćenju ovog prevoda. U Aneksu 2 nalazi se spisak propisa i drugih dokumenata koji su, pored Ustava, prvi put ili iznova procenjeni u pripremi Procene.

## 2. SAŽETAK

---

<sup>2</sup> Aneks 1 Procene sadrži spisak sagovornika.

<sup>3</sup> Aneks 3 Procene sadrži upitnike.

<sup>4</sup> Aneks 5 Procene sadrži pregled aktivnosti finansiranih međunarodnom pomoći.



Procena predstavlja sveobuhvatnu studiju formalnih postupaka i realnih praksi pripreme, izrade, donošenja, objavljivanja, predstavljanja i ocene pravnih akata u Republici Srbiji. Procenom se identifikuju postojeća pitanja i rizici, kao i ciljani ishodi koje je potrebno realizovati kako bi sistem izrade pravnih akata funkcionisao efikasno, proizvodio pravne akte adekvatnog kvaliteta i ispunio opšteprihvaćene međunarodne standarde demokratske izrade pravnih akata.

Kao rezultat ove procene, identifikovana su sledeća pitanja:

- Uočava se trend izrade pravnih akata bez prethodnog razvijanja politike koju je potrebno realizovati kroz određeni zakon. Izrada zakona često deluje kao zamena za izradu politike, i ovaj proces bi bio značajno unapređen razumevanjem faza u izradi politike. Iako se proces izrade politika koordinira u okviru Godišnjeg programa rada Vlade, ovaj Program se najvećim delom sastoji od godišnjih planova rada pojedinačnih ministarstava. Kao rezultat, koordinacija na nivou Vlade često se odigrava nakon što su pojedinačna ministarstva formulisala politiku i često nakon što su izradila nacrt pravnog akta za realizaciju te politike.
- Nedovoljno sprovođenje konsultacija sa zainteresovanim stranama predstavlja izazov u toku zakonodavnog procesa. Prisutan je nedovoljan stepen rasprave u fazi pred izradu nacrt pravnog akta. Rasprava sa zainteresovanim stranama i javnosti uopšte igra ključnu ulogu u unapređenju kvaliteta pravnih akata, ali ove konsultacije se ne sprovode dosledno u praksi.
- U nekim fazama može se dovesti u pitanje pristup nacrtima pravnih akata. Načelno govoreći, nacrt zakona dostupan je u fazi podnošenja Narodnoj skupštini. Organi izvršne grane vlasti objavljuju neke nacрте akata u cilju pribavljanja komentara javnosti pre zvanične finalizacije; međutim, prema izjavama izvesnog broja sagovornika, ovo je rezultat formalnog, pre neko pragmatičnog pristupa.
- Uprkos tome što je zakonom uređena obaveza pripreme analize efekata pravnog akta – što je važan i dragocen instrument u izradi politike i pravnog akta kojim se ta politika realizuje – u praksi deluje da se analiza efekata politike i pravnih akata za njenu realizaciju sprovodi nedosledno.
- Deluje da ne postoje specijalizovani resursi za izradu pravnih akata, kao i da je prisutno nepoznavanje savremenih zakonodavnih tehnika i tehnika za izradu pravnih akata. Nepostojanje specijalizovanih resursa za izradu pravnih akata nesumnjivo delimično objašnjava kritički stav prema izradi pravnih akata sa kojim smo se suočili tokom posete. Pored toga, deluje da je stopa donošenja novih zakona u Narodnoj skupštini veoma visoka. Ovim se stavlja neproporcionalno visok pritisak na Narodnu skupštinu i sve druge strane uključene u zakonodavni proces, što može podriti kvalitet procesa izrade pravnih akata.
- Donošenje domaćih zakona u cilju sprovođenja i transponovanja pravnih tekovina EU je složena aktivnost koja se brzo odvija. Uprkos naporima Vlade da ovu aktivnost koordinira, funkcija pripreme neophodnih pravnih akata velikim delom je u nadležnosti pojedinačnih ministarstava. Kao posledica toga, postupci se ne posvećuju u potpunosti kvalitetu sekundarnog zakonodavstva, što je često od ključne važnosti za sprovođenje i transponovanje pravnih tekovina EU; reklo bi se da se nedovoljno

pažnje poklanja finansijskim i administrativnim efektima pravnih akata i deluje da ne postoje proaktivni mehanizmi Vlade putem kojih se sugerišu prioriteta u izradi pravnih akata.

- Deluje da ne postoje zvanične objedinjene verzije zakona koji su u većoj meri izmenjeni i dopunjeni.

Procenom je identifikovan izvestan broj strateških dokumenata koji bi mogli biti usvojeni sa ciljem rešavanja navedenih izazova i unapređenja kvaliteta pravnih akata:

- A. Preporučuje se revidiranje Poslovnika Vlade i koordinacija njegove primene kako bi se uspešnije realizovali sveobuhvatni opšti ciljevi Vlade u odnosu na ciljeve pojedinačnih ministarstava.
- B. Neophodno je jasnije i preciznije definisati način na koji se vrši kreiranje politika i izrada pravnih akata u cilju sprovođenja definisanih politika.
- C. Ocena efekata politika i pravnih akata izrađenih radi realizacije ovih politika mora postati obaveza u svim okolnostima, osim izuzetnih i specifičnih okolnosti;
- D. Strateški dokumenti koji zahtevaju konsultacije moraju biti objavljeni pre samog finaliziranja politike, a nacrti pravnih akata moraju biti dostupni za konsultacije sa civilnim društvom, osim u izuzetnim i specifičnim okolnostima.
- E. Neophodno je razmotriti uvođenje sveobuhvatnog i doslednog postupka za javnu raspravu sa civilnim društvom o nacrtima pravnih akata Vlade, a Narodnoj skupštini se preporučuje da razmotri uvođenje postupka pribavljanja pisanih i usmenih dokaza od strane odbora.
- F. Neophodno je povećati saradnju između Vlade i Narodne skupštine. Neophodno je uvesti i zakonodavno programiranje i planiranje na nivou Narodne skupštine.
- G. Preporuka je da se dodatno razjasni zakonodavni proces u Narodnoj skupštini razmatranjem uvođenja jedinstvenog izveštaja odbora Narodne skupštine o svakom podnetom predlogu akta i podrškom detaljnoj raspravi o izmenama i dopunama predloga akta nakon načelne rasprave o aktu.
- H. Postoji potreba da se razmotri i razjasni donošenje akta po hitnom postupku koji se trenutno koristi u velikom broju slučajeva; skraćeni postupak donošenja akta takođe je neophodno razjasniti, kao i definisati osnov po kojem on može biti predložen.
- I. Preporučuje se razmatranje vremenskog ograničenja prava na izlaganje u načelnoj raspravi o predlozima akata kako bi se obezbedila suštinska ravnoteža u interesu boljeg kvaliteta pravnih akata.
- J. Preporučuje se razmatranje odredbi Ustava i Poslovnika Narodne skupštine koje se odnose na proces donošenja pravnih akata kako bi se uklonile postojeće nejasnoće.

- K. Preporučuje se da Narodna skupština pripremi značajne finansijske odredbe kako bi se povećala Služba Narodne skupštine u cilju pribavljanja ključne podrške svim zakonodavnim funkcijama Narodne skupštine.
- L. Neophodno je unaprediti pristup propisima. Postoji potreba za hitnim i redovnim objavljivanjem predloga akata, kao i konsolidovanih izmenjenih i dopunjenih zakona.
- M. Preporuka je da Vlada razmotri da li postojeći postupci usklađivanja sa pravnim tekovinama EU obuhvataju i adekvatno se bave svim pravnim aspektima, kao što su, na primer, ocena postojećih domaćih pravnih akata u pogledu usklađenosti/neusklađenosti sa pravnim tekovinama EU i da li je neophodno doneti potpuno nove pravne akte ili je dovoljno doneti izmene i dopune aktuelnih pravnih akata. Takođe, u slučaju novih ili značajno izmenjenih i dopunjenih domaćih pravnih akata, neophodno je razmotriti kako ovo može biti najdelotvornije učinjeno – sa pravnog, ekonomskog, administrativnog i socijalnog stanovišta – u potpunosti u skladu sa obavezama sprovođenja i transponovanja.
- N. Preporuka je da Narodna skupština razmotri odgovarajuće i izvodljive funkcije u pogledu aktivnosti Vlade u vezi sa EU, i u pogledu nacрта akata kojima se domaće zakonodavstvo usklađuje sa pravnim tekovinama EU, kako u ovom trenutku, tako i kada se ostvari članstvo u EU.

### **3. USTAVNI OKVIR<sup>5</sup>**

#### **3.1 Opšti principi**

Kao najviši pravni akt Republike Srbije<sup>6</sup>, Ustav Republike Srbije reguliše, u nizu oblasti, okvir zakonodavnog procesa.

Članom 1. Ustava uređuje se da je Republika Srbija država „zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima”. Potom, članom 3. Ustava navodi se da je vladavina prava „osnovna pretpostavka Ustava” koja se „ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu”. Državna vlast počiva na „podeli”, a ne na apsolutnoj razdvojenosti, na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast; odnos između ove tri grane „zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli”, iako se izričito navodi da je sudska vlast nezavisna (član 4. Ustava).

---

<sup>5</sup> Numerisanje stavova u okviru članova pravnih akata nije uobičajeno u procesu izrade pravnih akata (iako se pozivanje na njih najčešće vrši navođenjem broja stava); međutim, kako bi se čitaocu olakšalo, u tekstu Procene u zagradama se navodi redni broj stava na koji se tekst poziva; otuda: *član 123. stav 5*).

<sup>6</sup> Videti Ustav, član 194. stav 2.

## **3.2 Ljudska, manjinska i ekonomska prava i slobode: Opšte implikacije za zakonodavnu nadležnost**

### **3.2.1 Uvod**

Ustav sadrži i jemči širok i savremen skup ljudskih prava (članovi 23-74), prava manjina (članovi 75-81) i ekonomskih prava kojim se podstiče tržišna ekonomija, uključujući srodne administrativne odredbe (članovi 82-96). Kao što je navedeno u članu 18. stav 2 Ustava, u mnogim slučajevima ove odredbe oslanjaju se na opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i, posebno, obaveze međunarodnih ugovora.

### **3.2.2 Važeća osnovna načela**

Članovi 18-22. Ustava sadrže sveobuhvatna osnovna načela koja se tiču ljudskih i manjinskih prava, a koja se neposredno primenjuju u skladu sa Ustavom (član 18. stav 1).

Član 18. stav 2 Ustava nalaže da se način ostvarivanja ovih prava može propisati zakonom, ali samo ukoliko je to a) Ustavom izričito predviđeno ili ukoliko je to b) neophodno imajući u vidu prirodu prava. U svakom slučaju, zakon kojim se propisuje ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava ne može „ni u kom slučaju” uticati na suštinu tog prava. Članom 18. stav 3 izričito se nalaže da se odredbe o ovim pravima tumače (pretpostavka je da se to odnosi na izvršne, administrativne, kao i sudske odluke) „u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje”<sup>7</sup>.

Članom 20. stav 1 Ustava utvrđuje se da prava mogu biti ograničena zakonom, ali isključivo a) ukoliko ovakvo ograničenje dopušta Ustav, b) u svrhe radi kojih Ustav dopušta ovakvo ograničenje, v) u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i g) bez zadiranja u suštinu zajamčenog prava. Međutim, kao što se nalaže u članu 20. stav 3, pri ograničavanju prava „svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava”.

Neophodno je napomenuti još dve opšte odredbe.

Prva odredba odnosi se na zabranu diskriminacije (član 21). Ovom odredbom nalaže se da su svi jednaki pred Ustavom i zakonom; svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije; i da je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu (a naročito po navedenim osnovama) zabranjena.

---

<sup>7</sup> Nije jasno, makar u prevodu, da li je ovo tumačenje ograničeno na ustavne odredbe koje se odnose na ljudska i manjinska prava ili se odnose i na odredbe zakona kojim se uređuje način na koji se prava ostvaruju.

Druga odredba odnosi se na pravo na sudsku zaštitu i zaštitu međunarodnih institucija u ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava (član 22). Prvopomenuta odredba odnosi se na sve i primenjuje se u slučaju povređivanja ili uskraćivanja ljudskih ili manjinskih prava, i uključuje pravo na uklanjanje posledica ovakve povrede (pretpostavka je da se ovo odnosi i na uskraćivanje, iako to nije navedeno). Obuhvat drugopomenute zaštite deluje (makar u prevodu) da je u većoj meri ograničen i da se odnosi isključivo na „građane” i odnosi se samo na „pravo da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite [ovih]...prava” (pretpostavlja se u smislu korišćenja svakog raspoloživog postupka ovih institucija radi navedene svrhe).

### ***3.2.3 Proširenje obuhvata osnovnih načela***

Deluje da se „osnovna načela” sadržana u članovima 18-20 i 22. Ustava odnose isključivo na ljudska i manjinska prava i slobode koje slede u narednim članovima. Ovo je, svakako, najpovoljnije stanovište, imajući u vidu naredna opšteprihvaćena načela tumačenja.

Kao prvo, struktura Ustava ide u prilog takvom zaključku. Načela su sadržana u Poglavlju 1 (čiji je naslov „Osnovna načela”) Drugog dela<sup>8</sup> Ustava, naslova „Ljudska i manjinska prava i slobode”; naslovi druga dva odeljka su „Ljudska prava i slobode” i „Prava pripadnika nacionalnih manjina”.

Kao drugo, četiri od pet članova sadržanih u Poglavlju 1, četiri se izričito i isključivo odnose na ljudska i manjinska prava. Izuzetak predstavlja član 21, koji stoji samostalno u smislu da se ne odnosi izričito na bilo koji drugi član Ustava.

Ukoliko je ovakvo tumačenje tačno – da se članovi u Odeljku 1 u okviru Drugog dela, izuzev člana 21, odnose isključivo na ljudska i manjinska prava sadržana u Drugom delu – moguće je razmotriti da li je potrebno proširiti njihovu primenu.

Svakako, moguće je izneti argument u korist njihovog proširenja na neka od ekonomskih prava i načela koja su sadržana u Trećem delu. Na primer, moguće je tvrditi da je načela sadržana u članovima 18, 20. i 22. moguće primeniti na članove kojima se uređuju sloboda preduzetništva (član 83), položaj na tržištu (član 84), svojinska prava stranaca (član 85), ravnopravnost oblika svojine (član 86), zemljište (član 88) i aspekti državne imovine (član 87. stav. 2 i 3).

### ***3.2.4 Odstupanje u slučaju proglašenja vanrednog ili ratnog stanja***

---

<sup>8</sup> Raspoloživi prevod Ustava na engleski jezik na različite načine navodi ove veće odeljke Ustava kao „Poglavlje“ ili „Deo“; „Deo“ je češće korišćen termin u prevodu, jer se koristi u osam od deset odeljaka.

„Kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana”, članom 200. stav 1 Ustava Narodna skupština ovlašćena je da proglasi vanredno stanje<sup>9</sup>; proglašavanje vanrednog stanja dozvoljava Narodnoj skupštini propisivanje mera, u skladu sa članom 202, odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom (član 200. stav 4)<sup>10</sup>.

Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju vanrednog stanja donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade (član 200. stav 5)<sup>11</sup>. Ovakvo proglašenje vanrednog stanja podleže istim ustavnim ograničenjima kao i proglašenje od strane Narodne skupštine, i Narodna skupština ga mora potvrditi u roku od 48 sati (član 200. stav 8). Ukoliko je proglašenje doneto u skladu sa ovim postupkom, Vlada takođe može propisati odstupanje od ljudskih i manjinskih prava uredbom, uz supotpis predsednika Republike (član 200. stav 6)<sup>12</sup>, ponovo u skladu sa članom 202. i uz potvrdu Narodne skupštine u roku od 48 sati po proglašenju (član 200. stav 9)<sup>13</sup>.

Članom 201. Ustava Narodna skupština se ovlašćuje da proglasi ratno stanje, što takođe može da obuhvati, saglasno članu 202, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava. Ukoliko Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, proglašenje ratnog stanja donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade; na ovaj način, oni mogu usvojiti mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava, što potvrđuje Narodna skupština kad bude u mogućnosti da se sastane<sup>14</sup>.

Kao što je navedeno, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u situacijama proglašenja ratnog stanja uređeno je stavom 202. Ustava<sup>15</sup>. Članom 202. stav 3 uređuje se da mere

---

<sup>9</sup> Takođe, kao što je predviđeno članom 200. stav 2, vanredno stanje može trajati najviše 90 dana, ali može biti produženo za najviše jedan (ili više?) period od 90 dana.

<sup>10</sup> *Id.*, član 200. stav 4; član 200. stav 7 predviđa da mera doneta odlukom Vlade može trajati najviše 90 dana, i može biti produžena.

<sup>11</sup> Takođe, član 40. stav 2 Zakona o Vladi omogućava Vladi da predloži predsedniku Republike uvođenje vanrednog stanja i drugih srodnih mera.

<sup>12</sup> Može se napomenuti da ovaj postupak, za razliku od proglašenja, ne zahteva učešće predsednika Narodne skupštine i razlog za ovo nije očigledan; uporediti sa članom 201. stav 4, razmotren niže u tekstu, gde je učešće predsednika Narodne skupštine neophodno za paralelni postupak u slučaju proglašenja ratnog stanja.

<sup>13</sup> Poslednja rečenica ove odredbe glasi: „U suprotnom, mere odstupanja prestaju da važe 24 sata *od početka* prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja“ [dodat kurziv], što deluje da ostavlja prazninu u procesu.

<sup>14</sup> Videti i član 40. stav 2 Zakona o Vladi, koji ovlašćuje Vladu da predloži predsedniku Republike da za vreme ratnog stanja „doneše akte u pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine“. Ova rečenica deluje donekle nejasna u prevodu, ali ukoliko ona znači da nadležnost Narodne skupštine može biti ograničena, ovo ograničenje bi moglo uticati na period kada je Narodna skupština u poziciji da potvrdi mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava.

<sup>15</sup> Treba napomenuti da rad ili usluge preduzeti u toku mera propisanih tokom vanrednog ili ratnog stanja ne spadaju u „prinudni rad“ u skladu sa članom 26. Ustava, koji zabranjuje ovakvu vrstu rada.

odstupanja od ljudskih i manjinskih prava prestaju da važe prestankom vanrednog ili ratnog stanja.

Čak i u periodu vanrednog stanja, članom 202. ograničava se mogućnost odstupanja od prava na različite načine.

Kao prvo, član 202. stav 1 Ustava nalaže da je odstupanje od prava dozvoljeno samo „u obimu u kojem je to neophodno”. Treba reći da ne postoji napomena koji organ ili organi donose ovakvu odluku. Nije jasno, na primer, da li je ovo samo pitanje organa koji usvaja meru odstupanja ili je ovo predstavlja sudski osnov za Ustavni sud da razmotri ustavnu nadležnost organa za usvajanje ovakve mere.

Potom, prema članu 202. stav 2 Ustava mere odstupanja „ne smeju da dovedu do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla”. Treba napomenuti da ovaj spisak uključuje samo neke od osnova prema kojima je zabranjena diskriminacija članom 21. Ustava. Isključivanje nekih od zabranjenih osnova u kontekstu odstupanja od prava tokom vanrednog ili ratnog stanja može biti opravdano isključivo ukoliko je diskriminacija proporcionalna (na primer, isključivanje „političkog ili drugog mišljenja”). Međutim, nije moguće jednostavno opravdati razloge za isključivanje drugih zabranjenih osnova za diskriminaciju sadržanih u članu 21. i mogu se smatrati neproporcionalnim; na primer, isključivanje „starosti” ili „psihičkog ili fizičkog invaliditeta” iz relevantnog stava člana 202.

Kao treće, članom 202. stav 4 navodi se da mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava ne mogu uključiti odstupanje od određenih navedenih prava. U slučaju postojanja odstupanja, ovo odstupanje je ograničeno, kako je navedeno, na „obim u kojem je to neophodno” i, u svakom slučaju ono mora biti, u skladu sa obavezama ugovora, proporcionalno okolnostima.

Spisak ljudskih i manjinskih prava u pogledu kojih odstupanje nije dozvoljeno takođe je povod za neka strateška pitanja. Isti spisak važi za proglašenje vanrednog stanja i ratnog stanja. Moglo bi se reći da se može se dovesti u pitanje opravdanost ovlašćenja za odstupanje od ovih prava u vanrednom stanju kao i u ratnom stanju, pošto vanredno stanje može, na primer, biti posledica prirodne nepogode. Stoga, preporuka može biti da se ponovo razmotre odredbe članova 200-202, posebno član 202. stav 4 Ustava.

### **3.3 Odredbe ustava koje se odnose na zakonodavnu nadležnost**

Često pozivajući se na obaveze međunarodnih ugovora, pojedinačna prava i slobode predviđene Ustavom mogu biti podložne regulisanju propisima a) u cilju regulisanja načina na koji se ova prava i slobode ostvaruju ili b) u cilju ograničavanja u obimu neophodnom da bi se postigla određena svrha. Kao što je napomenuto, propisi usvojeni radi ove dve svrhe regulisane su odredbama člana 18. i 20. Postoje, međutim, i drugi načini na koji odredbe o pravima i slobodama, kao i druge odredbe u okviru Ustava, mogu imati uticaja na zakonodavnu nadležnost.

Može postojati zabrana regulisanja određenih pitanja propisima. Član 24. („pravo na život”), na primer, predviđa da „u Republici Srbiji nema smrtne kazne” i da je „zabranjeno kloniranje ljudskih bića”. Članom 38. („pravo na državljanstvo”) uređuje se da „sticanje i prestanak

državljanstva Republike Srbije uređuje zakon”, ali i predviđa, na primer, da „državljanin Republike Srbije ne može biti proteran, ni lišen državljanstva ili prava da ga promeni”).

Može postojati i neposredna obaveza opšteg regulisanja određenog pitanja propisom, uključivanja određenih odredbi u propise o određenom pitanju, ili oba slučaja. Na primer, članom 50. („sloboda medija”) predviđena je sloboda osnivanja novine i osnivanja televizijske i radio-stanice, ali ovim članom konkretno se nalaže da se „ostvarivanje prava na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije kojom je povređeno nečije pravo ili interes i prava na odgovor na objavljenu informaciju uređuje zakonom”. Članom 62. predviđeno je da se „brak i odnosi u braku i porodici uređuju zakonom”, ali i konkretno predviđa da, na primer, „zaključenje, trajanje i raskid braka počivaju na ravnopravnosti muškarca i žene”. Članom 64. („prava deteta”) predviđa se da se „prava deteta i njihova zaštita uređuju zakonom”, ali i izričito se nalaže da „deca rođena izvan braka imaju jednaka prava kao deca rođena u braku”. Primeri ovakvih obaveza mogu se naći i izvan konteksta ljudskih i manjinskih prava, naime: „zakonom se utvrđuju rokovi u kojima budžet mora biti usvojen i način privremenog finansiranja” (član 92), i „o Vladi se donosi zakon” (član 135).

Najčešće odredbe podrazumevaju neposrednu obavezu regulisanja propisom. Tako, na primer, član 51. predviđa da „svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom”. Članom 91. predviđeno je da se „sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju iz poreza i drugih prihoda utvrđenih zakonom”.

U nekim slučajevima, odredba može podrazumevati i određeni stepen diskrecije u regulisanju propisom ili obavezu regulisanja na određeni način. Član 88. Ustava („Zemljište”) predviđa da se „zakonom mogu ograničiti oblici korišćenja i raspolaganja, odnosno propisati uslovi za korišćenje i raspolaganje da bi se otklonila opasnost od nanošenja štete životnoj sredini ili da bi se sprečila povreda prava i na zakonom zasnovanih interesa drugih lica”.

### **3.4 Hijerarhija pravnih akata**

#### **3.4.1 Uvod**

Ustav predviđa hijerarhiju pravnih akata što ima za posledicu regulisanje zakonodavne nadležnosti u okviru svake kategorije ove hijerarhije. Prema članu 194. stavovi 3 i 4, pravni akti na koje se Ustav poziva jesu sam Ustav, potvrđeni međunarodni ugovori, „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava” (što podrazumeva, i kao što je opisano dalje u ovom tekstu, kao „opšteprihvaćeno međunarodno pravo”), „zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji” (u ovoj proceni navedena kao „primarno zakonodavstvo”) i niz supsidijarnih i podzakonskih akata – među njima „podzakonski akti Republike Srbije”, „opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja” i „opšti akti autonomnih pokrajina i



jedinica lokalne samouprave”<sup>16</sup> (koja se u ovoj Proceni zovu opštim terminom „sekundarno zakonodavstvo”).

Članom 197. Ustava predviđa se da je zakonodavna nadležnost regulisana i opštom zabranom, uz određene izuzetke, da propisi imaju povratno dejstvo.

### **3.4.2 Ustav**

Članom 194. stav 2 Ustava, kao što je već navedeno, utvrđeno je da je Ustav „najviši pravni akt Republike Srbije”. Kako izričito, tako i implicitno, svi drugi pravni akti smatraju se pravno inferiornim, iako se može dovesti u pitanje način na koji se ovo vrši.

### **3.4.3 Međunarodno pravo**

Članom 194. stav 4, međunarodni ugovori i opšteprihvaćeno međunarodno pravo definisani su kao „deo pravnog poretka Republike Srbije”, na osnovu čega se može pretpostaviti da međunarodni ugovori ne moraju biti uneseni u domaće zakonodavstvo.

Istim stavom navodi se da „potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom”. Međutim, ne navodi se koje su to pravne posledice ukoliko se utvrdi da je međunarodni ugovor ili neka od njegovih odredbi u suprotnosti sa Ustavom. Na primer, da li to znači da međunarodni ugovor koji je u suprotnosti sa Ustavom ne stupa na snagu u okviru domaćeg zakonodavstva? Ukoliko se utvrdi da je samo nekoliko članova međunarodnog ugovora u suprotnosti sa Ustavom, a međunarodni ugovor je u svim drugim aspektima u saglasnosti sa Ustavom, da li se deo međunarodnog ugovora koji je u saglasnosti sa Ustavom može smatrati delom domaćeg prava? Praksa pokazuje da u takvim slučajevima Narodna skupština ne potvrđuje ovakvu konvenciju; čak i u slučaju potvrđivanja, Ustavni sud ovakav međunarodni ugovor proglašava neustavnim.

Takođe, ne postoji izričita odredba Ustava koja navodi da pravila opšteprihvaćenog međunarodnog prava moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, niti koje su pravne posledice ukoliko one nisu u saglasnosti. Pretpostavlja se, implicitno, da se smatra da opšteprihvaćeno međunarodno pravo ima isti hijerarhijski odnos sa Ustavom kao što je izričito navedeno u slučaju međunarodnih ugovora, i da time nosi isti navedeni stepen pravne neizvesnosti.

Ovde je neophodno napomenuti da je potrebno razmotriti izmene i dopune Ustava pre nego što Republika Srbija postane država članica Evropske unije, kako bi se rešila pitanja u vezi sa direktnim uticajem zakonodavstva EU i odluka Evropskog suda koji će tada postati obavezujući za Republiku Srbiju.

---

<sup>16</sup>*Id.*, član 195. (koji se poziva na sve navedene kategorije akata)

#### **3.4.4 Primarno zakonodavstvo**

Članom 194. stav 3 Ustava nalaže se da primarno zakonodavstvo mora biti „saglasno sa Ustavom”, dok se članom 194. stav 5 nalaže da ono takođe ne sme da „bude u suprotnosti” sa potvrđenim međunarodnih ugovorima i opšteprihvaćenim međunarodnim pravom. Pored toga, ne postoji izričita ustavna odredba o pravnim posledicama nesaglasnosti primarnog zakonodavstva, a ovo pokreće i slično pitanje u vezi sa međunarodnim ugovorima koji nisu u saglasnosti sa Ustavom, iako član 167. Ustava naglašava da je Ustavni sud nadležan, između ostalog, da odlučuje o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom.

#### **3.4.5 Sekundarno zakonodavstvo**

Član 195. stav. 1 i 2 Ustava nalaže da sekundarno zakonodavstvo mora biti saglasno zakonu (što znači da ono mora biti u skladu sa relevantnim primarnim zakonodavstvom). Član 195. stav 3 nalaže istu stvar, u slučaju odluka i akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, uključujući „njihove statute”.<sup>17</sup> .

#### **3.4.6 Zabrana povratnog dejstva**

Članom 197. stav 1 Ustava utvrđeno je da primarno zakonodavstvo „ne može imati povratno dejstvo”. Postoji jedna opšta i jedna konkretna odredba ove zabrane.

Član 197. stav 2 Ustava nalaže da „izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona”. Relevantni postupak opisan u članovima 151. i 160. Poslovnika Narodne skupštine razmotren je u Odeljku 3, ali deluje da odredbe ovog postupka (makar u prevodu) imaju za posledicu činjenicu da, iako pojedinačne odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, zakon u celosti ne može imati povratno dejstvo.

Član 197. stav 3 predviđa da „odredba krivičnog zakona može imati povratno dejstvo samo ako je blaža za počinioca krivičnog dela”. Korišćenje izraza „počinilac” na ovom mestu može da predstavlja neodgovarajuć prevod, jer bi inače (i) lice osuđeno za krivično delo imalo koristi od ove kvalifikacije time što ne podleže retroaktivnom povećanju stepena kazne za dato krivično delo, dok (ii) lice optuženo za krivično delo sa povratnim dejstvom ne bi imalo koristi od ove kvalifikacije. Može se pretpostaviti i da bi ovakva odredba bila podložna ranije navedenoj opštoj kvalifikaciji i postupku na koji se poziva.

Praznine koje su identifikovane u vezi sa ustavnim odredbama koje se tiču hijerarhije akata i zabrane povratnog dejstva ukazuju na to da je preporučljivo razmotriti ove odredbe, kada to bude moguće.

---

<sup>17</sup> „Statut“ predstavlja „najviši pravni akt“ autonomne pokrajine, kao što je utvrđeno članom 185. stav 1 Ustava, kao i opštine [videti član 191. stav 1 Ustava].

## **4. PREGLED PROCESA DONOŠENJA PRIMARNOG ZAKONODAVSTVA**

### **4.1 Uvod**

U ovom odeljku opisan je i razmotren svaki od koraka standardnog postupka donošenja primarnog zakonodavstva<sup>18</sup>, počevši od pripreme predloga pravnog akta do stupanja zakona na snagu. Na kraju ovog odeljka razmotrena su i tri proceduralno izuzetna procesa.

### **4.2 Predlog pravnog akta**

#### ***4.2.1 Nadležnost predlaganja pravnog akta***

U skladu sa članom 107. Ustava, pravo predlaganja pravnog akta podeljeno je između narodnih poslanika, Vlade i skupština autonomnih pokrajina, a postoji i mogućnost predlaganja zakona na zahtev javnosti, pod uslovom da ova inicijativa uživa podršku najmanje 30,000 glasača; pored toga, Zaštitnik građana<sup>19</sup> i Narodna banka Srbije<sup>20</sup> mogu predložiti zakon u vezi sa pitanjima iz njihove ustavne nadležnosti. Isto tako, član 107. stav 1 Ustava je izričit po pitanju individualne zakonodavne inicijative u smislu da svaki narodni poslanik ima pravo predlaganja zakona Narodnoj skupštini.

Vlada predlaže većinu primarnog zakonodavstva. Tako, prema „Analizi uticaja zakonodavne procedure u Narodnoj skupštini Republike Srbije...“, 97,81% svih nacрта zakona predložila je Vlada, 1,92% je predložila Narodna skupština, a 0,92% Nacionalna banka Srbije. U periodu od maja 2007. godine do juna 2008. godine, četiri zakona su predložili narodni poslanici Narodne skupštine (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji (122 narodna poslanika); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama (122 narodna poslanika); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana (122 narodna poslanika); Zakon o ministarstvima (128 narodnih poslanika).<sup>21</sup> Postoji samo jedan slučaj predlaganja zakona od strane birača, i to zakona kojim se menja i

---

<sup>18</sup> Ova procena ne obuhvata pregled procesa donošenja sekundarnog zakonodavstva.

<sup>19</sup> Zaštitnik građana je nezavisan državni organ čija je jedna od funkcija zaštita prava građana i praćenje organa državne uprave i drugih organa (ali ne i rada Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade ili javnog pravobranilaštva); Zaštitnika građana bira i može ga razrešiti dužnosti Narodna skupština, kojoj on odgovara. Za ustavni položaj Zaštitnika građana videti Ustav, član 138; videti i Zakon o Zaštitniku građana, Službeni glasnik broj: 79/2005 (sa izmenama i dopunama).

<sup>20</sup> Narodna banka Srbije ima pravo da predlaže akta iz njene nadležnosti. U praksi Narodna banka Srbije predložila je samo Zakon o Narodnoj banci Srbije. Poslednji predlog je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj banci Srbije (Službeni glasnik broj 44/10)

<sup>21</sup> Videti „Analizu uticaja zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini Republike Srbije koji se tiče zakona koje predlaže Vlada, sa posebnim osvrtom na Zakonodavni odbor“ koji je pripremio Oliver Nikolić, oktobar – novembar 2010. godine (zvanično predstavljena na proleće 2011. godine)

dopunjuje Ustav kako bi se smanjio broj narodnih poslanika u Narodnoj skupštini, koji nije usvojen).

Štaviše, kako je navedeno, od 2008. godine Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine nije podnela Narodnoj skupštini nijedan predlog zakona, iako se navodi da je u prethodnom periodu ona koristila svoju nadležnost predlaganja zakona. Međutim, navedeno je da Skupština Autonomne pokrajine Vojvodina aktivno učestvuje u zakonodavnom procesu u okviru Narodne skupštine, na primer, učešćem u javnim slušanjima o predlozima zakona pred Narodnom skupštinom Republike Srbije; takođe, povremeno ova skupština zvanično razmatra predloge zakona koji se nalaze u skupštinskoj proceduri, iako njena mišljenja o predlozima zakona nisu obavezujuća za Narodnu skupštinu.

Narodna banka Srbije podnela je Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj banci Srbije koji je usvojen na osnovu ovog predloga. Narodna banka Srbije je predložila i nekoliko drugih zakona, ali je doneta odluka da Vlada mora biti zvanični predlagač.<sup>22</sup> U sastavu Banke nalazi se odeljenje koje, između ostalih funkcija, savetuje o predlozima zakona.

Zaštitnik građana je, u periodu od 2007. do 2010. godine, ostvario svoje pravo na predlaganje zakona u cilju predlaganja izmena i dopuna nekoliko zakona, od kojih je veliki broj usvojen.<sup>23</sup>

#### ***4.2.2 Predlaganje zakona od strane Vlade***

U skladu sa članovima 76. i 77. Poslovnika Vlade, proces predlaganja zakona od strane Vlade treba posmatrati u kontekstu Godišnjeg programa rada Vlade kojim se definišu prioritete Vlade, uključujući propise koje ona planira da predloži Narodnoj skupštini. Članovima 78. i 79. Poslovnika Vlade predviđa se ocena uspešnosti Godišnjeg programa za prethodnu godinu, kao i poslova koji su obavljani a nisu bili predviđeni programom rada, sadržani su u Izveštaju o radu Vlade koji se podnosi Narodnoj skupštini jednom godišnje.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Na primer: Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bankama; Zakon o stabilnosti bankarskog sektora; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i osiguravajućih društava. Banka je dostavila i Predlog zakona o hipoteci, kao delimičan odgovor na globalnu finansijsku krizu, iako izuzev rukovođenja tehničkim odgovorom na krizu, ovaj predlog se može smatrati da se tiče pitanja koje ne spada u njenu ustavnu i zakonsku nadležnost.

<sup>23</sup> Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti; Zakon o zaštiti ličnih podataka; Zakon o tajnosti podataka; Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja; Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; Zakon o Narodnoj skupštini i Zakon o elektronskim komunikacijama.

<sup>24</sup> Izveštaj o radu Vlade proceduralno je vezan za podnošenje godišnjeg budžeta od strane Vlade Narodnoj skupštini (videti član 36. Zakona o Vladi).

Uobičajena praksa u okviru ministarstava jeste osnivanje radne grupe koja se bavi projektom u okviru godišnjeg programa ministarstva, ali često bez jasnog mandata. Radna grupa obično među svojim članovima broji i stručnjake iz relevantnih oblasti. Ti stručnjaci mogu da uključuju lica koja bi potpadala pod obuhvat propisa sročeni radi sprovođenja zakona po njegovom usvajanju. Osobe koje pripremaju nacrt zakona ne moraju biti stručnjaci za izradu zakonskih akata.

#### ***4.2.3 Interne obaveze Vlade u toku inicijalnog podnošenja predloga zakona***

Ministarstvo, ili drugi organ državne uprave,<sup>25</sup> podnosi predlog zakona Generalnom sekretarijatu Vlade. Članovima 37. stav 1 i 38. stav 1. Poslovnika Vlade nalaže se obaveza podnošenja ovakvog predloga u obliku nacrta koji mora sadržati niz relevantnih materijala.

Najvažniji ovakav dokument jeste „obrazloženje” predloženog akta, kojim se obrazlaže ustavni osnov i druga pravna i proceduralna pitanja, i koji sadrži ocenu i analizu ekonomske efikasnosti predloga.

Članom 39. Poslovnika Vlade nalaže se da „obrazloženje” mora sadržati sledeće:

- 1) „ustavni osnov za donošenje akta;
- 2) razloge za donošenje akta, a u okviru njih posebno: probleme koje akt treba da reši, ciljeve koji se aktom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja akta i odgovor na pitanje zašto je donošenje akta najbolji način za rešavanje problema;
- 3) objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja;
- 4) procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje akta;
- 5) opšti interes zbog koga se predlaže povratno dejstvo, ako nacrt zakona sadrži odredbe s povratnim dejstvom;
- 6) razloge za donošenje zakona po hitnom postupku, ako je za donošenje zakona predložen hitan postupak;
- 7) razloge zbog kojih se predlaže da akt stupi na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije;
- 8) pregled odredaba važećeg akta koje se menjaju, odnosno dopunjuju (priprema se tako što se precrtava deo teksta koji se menja, a novi tekst upisuje velikim slovima)”.

---

<sup>25</sup> Za definiciju organa državne uprave, pogledati član 1 stav 2 Zakona o državnoj upravi, Sl.glasnik 79/05, 101/07 i 95/2010. Takođe, za varijacije u standardnom postupku podnošenja predloga zakona, koji ovde nisu obrađeni, pogledati član 35 stav 1 i 36 stav 2 Poslovnika Vlade.

Pored toga, uz predlog akta neophodno je dostaviti i druge analize i izjave. Član 40. stavovi 2 i 3 Poslovnika Vlade nalaže da predlagač mora dostaviti analizu efekata predloženog zakona ili je dužan da obrazloži zašto to nije neophodno. Ova analiza treba da sadrži odgovore na sledeća pitanja:

- „Na koga će zakon najviše uticati i kako?”
- Da li će troškovi primene zakona imati uticaja na građane Srbije i privredu (naročito mala i srednja preduzeća)?
- Da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti?
- Da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija?
- Da li su zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu?
- Koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava?”.

Članom 40. stav 4 Poslovnika Vlade predlagač je obavezan da dostavi i spisak drugih propisa kojima se nacrt zakona izvršava, uključujući rokove za donošenje ovih propisa<sup>26</sup>; članom 40. stav 1 predlagač se obavezuje da dostavi izjavu o usklađenosti i tabelu kojom dokazuje da je nacrt zakona usklađen sa propisima Evropske unije.<sup>27</sup>

Konačno, u skladu sa članom 47. Poslovnika Vlade, predlagač je obavezan da, u toku pripreme predloga zakona, pribavi mišljenja o nacrtu akta od različitih strana<sup>28</sup>. Ova mišljenja moraju biti dostavljena pismeno u roku od 10 radnih dana od dana dostavljanja na mišljenje, odnosno 20 radnih dana u slučaju sistemskog zakona; ukoliko mišljenje nije dostavljeno u ovom roku, smatra se da nije bilo primedaba na nacrt.

Mišljenje se mora pribaviti od:

- (i) Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo – organa izvršne grane vlasti koji je nadležan da osigura usaglašenost pravnih odredbi sa višim pravnim aktima i drugim zakonima, kao i kvalitet nacrta akta (član 46. stav 1 Poslovnika Vlade);
- (ii) Kancelarije za Evropske integracije – organa izvršne grane vlasti koji je nadležan za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU (član 46. stav 1 Poslovnika Vlade);

---

<sup>26</sup> Pretpostavka je da se ovo odnosi na sekundarno zakonodavstvo.

<sup>27</sup> Ova pitanja se detaljnije razmatraju u Odeljku 9, *Dimenzija EU*.

<sup>28</sup> Ukoliko se vrše značajne izmene predloženog akta, sire od odgovora na prvobitno mišljenje, predlagač mora tražiti ponovno mišljenje.

- (iii) Saveta za regulatornu reformu<sup>29</sup>, o tome da li je potreba analiza efekata nacrtu zakona i, ukoliko je ovakva analiza dostavljena, o njenoj adekvatnosti;
- (iv) drugih ministarstava i organa državne uprave, ukoliko je njihov delokrug povezan sa pitanjem predloga zakona (član 46. stav 3 Poslovnika Vlade);
- (v) Ministarstva spoljnih poslova – ukoliko se nacrt akta tiče odnosa Republike Srbije sa inostranstvom (član 46. stav 2 Poslovnika Vlade)<sup>30</sup>;
- (vi) Ministarstva pravde – ako se nacrtom akta propisuju krivična dela ili ako ima uticaja na nadležnost sudova;
- (vii) Republičkog javnog pravobranilaštva (ukoliko se nacrt akta ima tiče imovinskih prava i interesa Republike Srbije ili se njime stvaraju ugovorne obaveze za Republiku Srbiju).

Međutim, važno je napomenuti da su ova mišljenja tehničke prirode i da organi koji ih dostavljaju nemaju opšti uvid u kontekst nacrtu akta i da li će nacrt akta biti delotvoran u realizaciji predviđenih ciljeva. Ovo pitanje ostaje u nadležnosti ministarstva koje je predlagatelj akta.

U skladu sa članom 48. Poslovnika Vlade, predlagatelj dostavlja nacrt akta Generalnom sekretarijatu (usklađen sa pribavljenim mišljenjima) i neophodne prateće materijale, zajedno sa pisanim komentarima o neprihvatanju primedbi iz mišljenja, ukoliko je to potrebno, i izveštaj o javnoj raspravi o nacrtu akta koja je do tog trenutka sprovedena.<sup>31</sup>

#### **4.2.4 Postupak nakon podnošenja nacrtu pravnog akta**

Po primanju nacrtu pravnog akta, generalni sekretar je obavezan da utvrdi da li su nacrt akta i prateća dokumentacija u saglasnosti sa Poslovníkom Vlade, kao što je predviđeno članom 50.

---

<sup>29</sup> Videti „*Kako unaprediti zakonodavni proces u Srbiji i Bosni i Hercegovini*“, Slavica Penev, Rajner Gajger, Dobrosav Milovanović, 2006 (<http://www.ecinst.org.rs/storage/files/Strategije%20i%20studije/Kako%20unaprediti%20zakonodavni%20proces%20u%20Srbiji%20i%20BiH.pdf>), str.34, gde se navodi da je ovo propisano odlukom Vlade (bez navođenja reference); na istoj strani opisan je i kontekst uspostavljanja Saveta 2003. godine i opšta uloga Saveta u pružanju podrške oceni uticaja propisa u okviru Vlade. Savet je reformisan 2011. godine.

<sup>30</sup> Istom odredbom zahteva se i mišljenje, u obimu navedenom u tekstu, Ministarstva pravde i Republičkog javnog pravobranilaštva.

<sup>31</sup> Javna rasprava može biti održana kada se nacrt akta nalazi na razmatranju nadležnog odbora Vlade [videti stav 3.2.10]

stav. 1 i 2 i, ukoliko je to slučaj, dostavlja ih jednom od četiri<sup>32</sup> odbora Vlade koji je, u okviru oblasti koje se nalaze u njihovoj nadležnosti, nadležan za razmatranje materijala. Ovo su Odbor za pravni sistem i državne organe, Odbor za odnose sa inostranstvom, Odbor za privredu i finansije i Odbor za javne službe.

U skladu sa članom 51. stav 1 Poslovnika Vlade, nadležni odbor razmatra nacrt akta na prvoj sledećoj sednici po primanju nacrta akta<sup>33</sup>. Odbor ima dva osnovna zadatka. Prvo, ukoliko je neophodno sprovesti javnu raspravu o nacrtu akta a ona još uvek nije održana, odbor utvrđuje program javne rasprave koju predlagač treba da sprovede, kao i rok u kome se javna rasprava sprovodi (član 41. stavovi 1 i 2 Poslovnika Vlade). U skladu sa članom 41. stav 1 Poslovnika Vlade, neophodno je sprovesti javnu raspravu u slučaju kada nacrt akta „bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost“<sup>34</sup>. Članom 42. Poslovnika Vlade predviđa se da ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, nacrt pravnog akta i prateći materijal mora biti dostupan javnosti najkasnije kada nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da utvrdi predlog akta.

Drugo, članom 51. stav 2 Poslovnika Vlade predviđeno je da odbor nastoji da usaglasi nacrt akta sa primedbama iz pribavljenih mišljenja koje predlagač nije prihvatio, kao i sa predlozima članova odbora. Nakon ovoga, odbor izveštava Vladu o tome da li predlaže donošenje akta, i da li postoje neka sporna pitanja (član 51. stav. 3 i 4 Poslovnika Vlade). Odbor je takođe u obavezi da imenuje *izvestioca* koji prisustvuje zvaničnim nedeljnim sednicama Vlade (članovi 5, 7. i 52-63. Poslovnika Vlade)<sup>35</sup> na kojima se razmatra izveštaj odbora, kao što je predviđeno članom 51. stav 5 Poslovnika Vlade.

U skladu sa članom 54. stav 1 Poslovnika Vlade, odbor izveštaja, zajedno sa nacrtom zakona i pratećim dokumentima, uvršćuje se na dnevni red sednice Vlade.

U skladu sa članom 60. Poslovnika o Vladi, članovi Vlade, sednici Vlade prisustvuju članovi Vlade, generalni sekretar i direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, dok druga lica mogu prisustvovati raspravi o određenim temama na dnevnom redu. U skladu sa tim, ministar ministarstva koje je predlagač nacrta pravnog akta<sup>36</sup>, i, pretpostavlja se, i *izvestilac*

---

<sup>32</sup> Ovi odbori su Odbor za pravni sistem i državne organe [članovi 25-26 Poslovnika Vlade, Službeni glasnik 100/05-osnovni tekst i izmenjen 51/06], Odbor za odnose sa inostranstvom [članovi 25. i 27. Poslovnika Vlade, Službeni glasnik 100/05-osnovni tekst i izmenjen 51/06], Odbor za privredu i finansije [članovi 25. i 28. Poslovnika Vlade, Službeni glasnik 100/05-osnovni tekst i izmenjen 51/06] i Odbor za javne službe [članovi 25. i 29. Poslovnika Vlade, Službeni glasnik 100/05-osnovni tekst i izmenjen 51/06].

<sup>33</sup> Predsedavajući može, međutim, da odluči drugačije.

<sup>34</sup> Videti i Zakon o državnoj upravi, član 77.

<sup>35</sup> Ovi članovi tiču se toka i rada sednica Vlade.

<sup>36</sup> Ukoliko je nacrt akta podnet od strane drugog organa državne uprave koje nije ministarstvo, predstavnik ovog organa takođe ima pravo prisustvovanja sednici u cilju predstavljanja nacrta (videti član 57. stav 1 Poslovnika Vlade).



imenovan od strane odbora Vlade koje je dostavilo izveštaj o nacrtu akta, prisutni su na sednici Vlade koja razmatra nacrt akta.

Rasprava počinje kratkim predstavljanjem nacrtu akta od strane predlagača<sup>37</sup>, a predstavlja se i zvanično mišljenje direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo ukoliko je nacrt akta, ili neki njegovi delovi, u suprotnosti sa Ustavom ili drugim zakonom (član 61). Donosi se odluka na osnovu toga da li su zaključci o nacrtu zakona koje je doneo odbor Vlade prihvaćeni ili odbijeni<sup>38</sup>, i ovo može da obuhvati i dodatne izmene i dopune nacrtu zakona (član 58. stav 2). Kao što je predviđeno članovima 64. i 65. Poslovnika Vlade, prečišćeni tekst nacrtu akta koji je rezultat odluka donetih na sednici Vlade priprema ministarstvo koje je predlagač nacrtu, u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo i Generalnim sekretarijatom.

Potom, u skladu sa Poslovníkom Vlade, nacrti zakona pripremljeni od strane relevantnih ministarstava podnose se različitim administrativnim telima na pribavljanje mišljenja (međuministarske konsultacije). Ovim postupkom treba da se osigura da su relevantno znanje i interesi državne uprave razmotreni u postupku formiranja odluke pre odluke Vlade. Međutim, rokovi za dostavljanje mišljenja deluju veoma kratki i kvalitet nacrtu zakona u velikoj meri zavisi od adekvatnog funkcionisanja procesa međuministarskih konsultacija.

#### **4.3 Podnošenje predloga zakona Narodnoj skupštini**

U skladu sa članom 151. stav 1. poslovnika Narodne skupštine, zahteva se da se predlozi zakona podnose Narodnoj skupštini u obliku u kome se zakon donosi i uz obrazloženje. Obrazloženje mora da sadrži: (i) ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje propisa; (ii) razloge za donošenje propisa, (iii) objašnjenje osnovnog sadržaja, (iv) procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava, (v) ako predlog zakona sadrži odredbe s povratnim dejstvom, razloge zbog kojih se predlaže povratno dejstvo, (vi) razloge za donošenje zakona po hitnom postupku, ako je za donošenje zakona predložen hitni postupak, (vii) razloge zbog kojih se predlaže da propis stupi na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”; (viii) ukoliko se predlogom zakona menjaju i dopunjuju prethodni propisi, pregled odredaba važećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju (priprema se tako što se precrtava deo teksta koji se menja, a novi tekst upisuje velikim slovima) (član 151. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine). Obrazloženje takođe može da sadrži i analizu efekata propisa, ka i da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu (član 151. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine).

Takođe, u skladu sa članom 151. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine, predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije, i tabelu o usklađenosti

---

<sup>37</sup> Na poziv predsednika Vlade ili na zahtev predlagača.

<sup>38</sup> Razmatranje nacrtu akta na sednici Vlade može da prekine predsednik Vlade dok se ne usaglase stavovi, kao i da se omogući predlagaču da unese izmene i dopune u nacrtu akta (videti član 57. stav 3 i član 58. stav 4 Poslovnika Vlade).

predloga zakona s propisima Evropske unije. Ovaj zahtev se detaljno razmatra u Odeljku 9, koji se zove Dimenzija Evropske unije.

Predsednik Narodne skupštine odlučuje da li je predlog zakona pripremljen u skladu s Poslovnikom Narodne skupštine. Ukoliko zaključi da nije, predsednik Narodne skupštine informiše predlagača o neusklađenosti u roku od tri dana nakon dobijanja predloga (član 153. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine). Predlagač zakona može, u roku od 15 dana, da podnese predlog zakona u izmenjenom obliku ili da, u slučaju neslaganja s mišljenjem predsednika Narodne skupštine, zatraži, pisanim putem, da se Narodna skupština o tom pitanju izjasni. Narodna skupština se o tom pitanju izjašnjava na prvoj narednoj sednici, bez pretresa (član 152. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine); međutim, predlagač zakona ima pravo da obrazloži svoj stav, u vremenu ne dužem od pet minuta. Ako predlagač zakona ne postupi ni na jedan od navedenih načina, predlog zakona smatra se povučenim (član 153. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine).

#### 4.4 Upućivanje predloga zakona na razmatranje

Predlog zakona koji je upućen Narodnoj skupštini predsednik Narodne skupštine, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi, ako ona nije predlagač.

Na osnovu člana 152. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, u slučaju kada predlog zakona koji je upućen Narodnoj skupštini **zadovoljava poslovnik**, predsednik Narodne skupštine ga, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi, ako ona nije predlagač. Predlog zakona se dostavlja i Zaštitniku građana, odnosno Narodnoj banci Srbije, ako uređuje materiju iz njihove nadležnosti (član 152. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine).

Kako je utvrđeno članovima 46-47. Poslovnika Narodne skupštine, Narodna skupština trenutno ima 19 stalnih odbora, zajedno sa Odborom za prava deteta koji se obrazuje kao posebno stalno radno telo; Narodna skupština takođe ima kapacitet da ustanovi privremene odbore (poslanika), i privremene komisije (čiji članovi mogu biti spoljni eksperti) u posebne istražne svrhe, ali ova tela nemaju ovlašćenja da zahtevaju pružanje podataka ili prisustvo svedoka. Većina ovih odbora ima u svom opisu zadataka nadležnost da razmatra predloge zakona u okviru svojih pojedinačnih nadležnosti. Dakako, nadležnosti odbora se mogu preklapati u pogledu određenog predloga zakona.

U skladu sa članom 48. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, neki odbori imaju širu ulogu u pogledu zakonodavstva. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo „razmatra predloge zakona (...) sa stanovišta usklađenosti s Ustavom i pravnim sistemom i opravdanošću njihovog donošenja”. Isti opseg predloženog zakonodavstva mora razmotriti Odbor za evropske integracije „sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima Evropske unije i Saveta Evrope” (član 64. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine), kao i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova „sa stanovišta unapređivanja i postizanja rodne ravnopravnosti polova” (član 52. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine).

Iz stoga proizilazi verovatnoća da je više odbora odgovorno da podnose izveštaj o istom predlogu zakona. U praksi, odbor sa najdirektnijom odgovornošću za predmet predloga zakona će biti vodeći odbor za izveštavanje, ali drugi odbori mogu slati izveštaje sa manje direktnom odgovornošću za predmet predloga zakona.<sup>39</sup> Takođe, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo će izveštavati o ustavnosti predloga zakona, o činjenici da li je usklađen sa primarnim zakonodavstvom koje želi da izmeni i dopuni (sa manje isticanja na usklađenosti sa drugim poznatim propisima) i o kvalitetu nacрта; a Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava će izveštavati o ekonomskim implikacijama predloga zakona.

Međutim, za razliku od Poslovnika Vlade u pogledu odbora Vlade, u Poslovniku Narodne skupštine nije utvrđen nijedan formalan postupak za njegove stalne odbore u pogledu njihovih zajedničkih sednica ili pripreme zajedničkih izveštaja. Ipak, u skladu sa članom 44. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine, odborima je dozvoljeno da „međusobno sarađuju”; u skladu sa članom 44. stav 4. Poslovnika Narodne skupštine, o pitanju, koje je od zajedničkog interesa, odbori mogu da održe sednicu zajedno. U skladu sa članom 70. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, predsednik odbora „usklađuje rad odbora sa drugim odborima”. U skladu sa članom 74. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, 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. Načelno, koordinacija između narodne skupštine se može dodatno olakšati uspostavljanjem Kolegijuma<sup>40</sup> Narodne skupštine u skladu sa članom 34. Poslovnika Narodne skupštine.

U skladu sa članom 74. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine, kada se na sednici odbora razmatraju predlozi zakona, na sednicu se pozivaju i njihovi podnosioci, odnosno njihovi ovlašćeni predstavnici. U skladu sa članom 74. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine, u radu odbora učestvuju predstavnici Vlade<sup>41</sup>. U skladu sa članom 74. stavovi 4. i 5. Poslovnika Narodne skupštine, kada se na sednici razmatraju pitanja iz nadležnosti državnih organa, na sednicu se pozivaju ovlašćeni predstavnici državnih organa, i, takođe po pozivu, i stručnjaci. U skladu sa članom 75. Poslovnika Narodne skupštine, odbor postupa tako što najpre raspravlja o predlogu zakona u načelu, a onda detaljno o njegovim članovima, sa posebnim osvrtom na amandmane koje su potencijalno podneti. Članovi odbora, predlagач zakona, predstavnici Vlade (u slučaju kada zakon nije predložila Vlada) i drugi poslanici koji učestvuju na sednici mogu uzeti učešće u diskusiji; u izvršavanju poslova iz svog delokruga, odbor može od ministarstva i drugog republičkog organa da traži podatke i informacije od značaja za rad odbora (član 74. stav 6.), iako se od njega ne zahteva eksplicitno da poziva i ispituje

---

<sup>39</sup> Ovo može postati učestalije kako se širi opseg pojedinačnih zakona, posebno pošto nije neobično da predlog zakona menja i dopunjava mnogostrukе akte.

<sup>40</sup> „Kolegijum Narodne skupštine (u daljem tekstu Kolegijum) predstavlja telo Narodne skupštine koje zahteva od Predsednika Narodne skupštine da koordiniše rad i sprovodi konsultacije vezano za rad Narodne skupštine.” (Član 26. Zakona o Narodnoj skupštini).

<sup>41</sup> Vlada može imenovati, iz redova svojih zaposlenih ili imenovanih, koji su pripremili predlog zakona ili imaju drugi oblik stručnosti u tom pogledu, kao predstavnike koji bi učestvovali u radu Odbora narodne skupštine (takođe pogledati član 70. stav 2. Poslovnika Vlade).

svedoke. Takođe, odbori mogu da organizuju javna slušanja o predlozima zakona (članovi 83-84. Poslovnika Narodne skupštine).<sup>42</sup>

U skladu sa članom 156. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine, nakon završetka pretresa, nadležni odbor mora podneti Narodnoj skupštini izveštaj. Odbor određuje izvestioca, koji ima pravo da obrazlaže izveštaj odbora na sednici Narodne skupštine.

Izveštaj linijskih odbora (i, u određenim okolnostima, Vlada daje svoje mišljenje)<sup>43</sup> Narodnoj skupštini o tome da li prihvataju u načelu predlog zakona ili ne, i, ukoliko ga prihvataju, da li predlažu njegove izmene, što se može izneti u obliku izmena i dopuna izveštaju. Izveštaj i mišljenje se najviše odnose na to da li predlog zakona treba da se prihvati u načelu i da li je on usklađen sa Ustavom i njegovim osnovnim zakonskim načelima, to jest da li je nediskriminišuće prirode i da li je usklađen sa osnovnim ljudskim pravima; na osnovu dobijenih dokaza se vidi da se manje pažnje posvećuje tome da li je usklađen sa srodnim primarnim i sekundarnim zakonodavstvom, sem u slučaju kada se takvi propisi neposredno menjaju i dopunjuju kroz taj predlog zakona.

U skladu sa članom 155. stav 4. Poslovnika Narodne skupštine, Narodnoj skupštini nadležni odbor i Vlada dostavljaju izveštaje, odnosno mišljenje, po pravilu, u roku ne kraćem od pet dana pre dana početka sednice Narodne skupštine na kojoj se predlog zakona razmatra. Predlog zakona, pripremljen u skladu s odredbama ovog poslovnika, može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine u roku ne kraćem od 15 dana od dana njegovog podnošenja (član 154. Poslovnika Narodne skupštine).

Ovaj sistem izveštavanja ima značajan doprinos u tome što pruža poslanicima prikaz kritika predloga zakona pre nego što se o njemu raspravlja u načelu na plenarnoj sednici Narodne skupštine. Međutim, treba uzeti u razmatranje da li postupak može dodatno da se unapredi kroz usredsređeniju raspravu.

Postoji mogućnost da podneti izveštaji o predlogu zakona mogu da se razlikuju po svojim stavovima, i da ističu različite stavke. Takva raznolikost stavova može produbiti sledeći pretres u Skupštini o predlogu zakona u načelu, ali može predstavljati i neugodnost za poslanike koji žele da što pre upiju informacije. Stoga se može uzeti u obzir pronalaženje načina kako da se Vladi dozvoli da iznese, verovatno na proceduralno privilegovan način, svoje stavove, na odboru skupštine umesto da ih iznese odvojeno. Slično tome, može slediti i proučavanje proceduralnih načina kako da se dozvoli odborima skupštine sa širokim ovlašćenjima da iznesu svoje stavove na odboru koji ima predmet predloga zakona jasno sadržan u svom opisu poslova, a ne odvojeno.

#### **4.5 Načelni pretres o predlogu zakona**

---

<sup>42</sup> Ovo se dalje razmatra u Odeljku 6, Konsultacije sa civilnim društvom.

<sup>43</sup> Ukoliko izveštaj ili mišljenje nisu dobijeni, Narodna skupština bez njih razmatra predlog zakona (član 155. stav 5.). U skladu sa članom 72. stav 1. Poslovnika Vlade, odgovarajuće ministarstvo ili posebna organizacija priprema mišljenje Vlade, u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo.

Kako je utvrđeno članom 157. stavovi 1. i 2. Poslovnika Narodne skupštine, na sednici Narodne skupštine najpre se vodi načelni pretres; Narodna skupština može da odluči da obavi zajednički načelni pretres o više predloga zakona ukoliko je predlog zakona povezan sa drugim predloženim primarnim zakonodavstvom. Obično sednicu Narodne skupštine saziva predsednik Narodne skupštine, najmanje sedam dana pre dana određenog za početak sednice (član 86. Poslovnika Narodne skupštine).

Pored narodnih poslanika, predsednik i članovi Vlade, kao i direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo imaju pravo da prisustvuju pretresu, kao i druga lica koja predsednik Narodne skupštine pozove. U slučaju kada zakon predlaže neki od predlagača koji inače nema pravo da prisustvuje sednicama Narodna skupštine, ovlašćeni predstavnik predlagača zakona ima pravo da prisustvuje pretresu (član 89. Poslovnika Narodne skupštine).

Redosled i trajanje izlaganja tokom pretresa su utvrđeni u skladu sa članovima 96. i 98. Poslovnika Narodne skupštine. Predlagač zakona govori na zahtev i to izlaganje nije vremenski ograničeno; izvestilac odbora koji podnosi izveštaj o predlogu zakona ima pravo da govori jednom, u trajanju do pet minuta; predsednik, odnosno predstavnik poslaničke grupe<sup>44</sup>, ima pravo da govori do 20 minuta, s tim što ovo vreme može podeliti u dva izlaganja od deset minuta. Drugi poslanici, u skladu sa članom 94. stav 1, mogu govoriti na zahtev, i biraju se naizmenično, prema tome da li podržavaju ili osporavaju predlog, i njihovo izlaganje je vremenski ograničeno (ukupno vreme rasprave u načelu za poslaničke grupe iznosi pet časova, ali se može produžiti glasanjem u Narodnoj skupštini); njihovo učešće uglavnom utvrđuje članstvo poslaničkih grupa (član 96. stavovi 3. i 4. Poslovnika Narodne skupštine).

Takođe, Predsednik Vlade i članovi Vlade dobijaju reč kad je zatraže i na njih se ne odnosi ograničenje u pogledu trajanja izlaganja; Direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo ima ista prava kao članovi Vlade, ali samo kad Narodna skupština pretresa predlog zakona koji je za Vladu pripremio Republički sekretarijat za zakonodavstvo (član 96. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine).

Pored osnovnog postupka utvrđenog za redovni postupak (nasuprot hitnom postupku, koji će se razmatrati kasnije u ovom odeljku) za razmatranje predloga zakona, postoji i skraćeni postupak u kome ukupno vreme rasprave u načelnom pretresu iznosi 50% vremena utvrđenog za govornike, što je utvrđeno u članovima 94. stav 2. i 99<sup>45</sup>.

Na osnovu člana 157. stav 5. Poslovnika Narodne skupštine, od glasanja o predlogu zakona u načelu i završetka, do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima, mora da prođe najmanje 24 časa.

---

<sup>44</sup> Poslaničke grupe se formalno ustanovljavaju u Narodnoj skupštini u sednici nakon opštih izbora, mora biti bar 5 narodnih poslanika da bi se ustanovila grupa, i njih čine narodni poslanici iz pojedinačnih političkih partija.

<sup>45</sup> Ovo se dalje razmatra pod stavom 4.11.1.

## 4.6 Podnošenje i razmatranje amandmana

Vremenski rokovi za podnošenje amandmana su u najvećoj meri regulisani plenarnim fazama za predlaganje zakona, ali su donekle odvojeni od vremenskog rasporeda koji se utvrđuje za inicijalne izveštaje o predlogu zakona odbora Narodne skupštine, i, po potrebi, Vlade.<sup>46</sup>

Kako je predviđeno članom 161. stav 2. i članom 162. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, pojedinačni poslanici mogu podneti amandman u pisanom ili elektronskom obliku, uz obrazloženje, 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. Obrazloženje treba da sadrži, između ostalog, objašnjenje amandmana, njegovu namenu, i, ukoliko je potrebno, njegove finansijske implikacije. Ako se sednica Narodne skupštine sazove u roku kraćem od roka predviđenog poslovníkom, rok za podnošenje amandmana je do početka prve načelne rasprave o predlogu zakona na sednici Narodne skupštine.

Poslanici mogu da podnesu samo jedan amandman na isti član predloga zakona (član 161. stav 4. Poslovnika Narodne skupštine). Amandmane, koji su blagovremeno podneti, predsednik Narodne skupštine upućuje predlagачu zakona, narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi (član 163. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine). Kako je predviđeno članom 48. stav 6, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo utvrđuje koji amandmani na predlog zakona su po sadržini istovetni, i da li to ima proceduralne posledice.<sup>47</sup> U skladu sa članom 164. stavovi 1. i 2. Poslovnika Narodne skupštine predlagач zakona i nadležni odbor razmatraju amandmane koji su podneti na predlog zakona i predlažu Narodnoj skupštini koje amandmane da prihvati, a koje da odbije. Kako je naznačeno ispod, to ima proceduralne posledice po pretres u pojedinostima Narodne skupštine. Ako nije predlagач zakona, Vlada može da dostavi Narodnoj skupštini mišljenje o podnetim amandmanima.

Kao što je prethodno naznačeno, nadležni odbor i Vlada u izveštajima o predlogu zakona, iznose predložene izmene predloga zakona kao amandmane predlogu zakona. Ovi izveštaji se, po pravilu, moraju podneti u roku ne kraćem od pet dana pre dana početka sednice Narodne skupštine na kojoj se predlog zakona razmatra u načelu (član 155. stav 4. Poslovnika Narodne skupštine). Posledica ove varijacije u rokovima za podnošenje amandmana je da pojedinačni poslanici mogu da razmotre amandmane predložene u izveštajima i predlože amandmane koji su odgovor na te amandmane. Istovremeno, nadležni odbor i Vlada ne moraju da imaju sve amandmane pojedinačnih poslanika pred sobom nego što počnu da sastavljaju izveštaj.

## 4.7 Pretres predloga zakona u pojedinostima

---

<sup>46</sup> Treba obratiti pažnju da Tim za procenu nije dobio sveobuhvatnu statistiku o obimu amandmana.

<sup>47</sup> Proceduralne posledice se nalaze u članu 158. stavovi 5. i 6. Poslovnika Narodne skupštine.

Kako je naznačeno u članu 157. stav 5. Poslovnika Narodne skupštine, od završenog načelnog pretresa, do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima, mora da prođe najmanje 24 časa.<sup>48</sup> Ovaj pretres je proceduralno usresređen na više načina.

Ograničen je u nezavisnom razmatranju.

Najpre, pretres u pojedinostima obavlja se o članovima na koje su podneti amandmani i o amandmanima kojima se predlaže unošenje novih odredaba, kako je utvrđeno članom 158. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine.

Potom, amandman koji je u skladu s 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 u skladu sa članom 164. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine.

Ovde se mogu primetiti dve stavke. Postupak sam po sebi ne predviđa situacije u kojima odobravajuće strane prihvataju opšti smisao amandmana na postojeći član, ili amandmana kojim se predlaže novi član, već se smatra da amandman treba dodatno da menja i dopunjuje. Takođe, posledice zajedničke podrške amandmana od strane predlagača zakona i nadležnog odbora se mogu posmatrati kao zamena za ustavnu ulogu Narodne skupštine da donese pravne propise. Razlog za to je što tako udružena odobranja delotvorno sprečavaju poslanike da u ovoj fazi odbace amandman; moguće je da u pitanju bude značajan broj poslanika, ili čak većina.

Pretres, koji je podložan opštim i specifičnim vremenskim ograničenjima (kako je predviđeno članom 158. Poslovnika Narodne skupštine), se sprovodi razmatranjem predloga zakona i glasanjem, i ukoliko je potrebno, razmatranjem podnetih amandmana na članove po redosledu članova predloga zakona. (član 166. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine).<sup>49</sup> Kako je utvrđeno članom 160. stav 4. Poslovnika Narodne skupštine, kada predlog zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno dejstvo, Narodna skupština će posebno odlučiti da li za to dejstvo postoji opšti interes. To je u skladu sa članom 197. Ustava Republike Srbije. Nije utvrđena specifična procedura na osnovu koje bi takav član mogao da se izmeni i dopuni u ovoj fazi da bi se uklonilo njegovo povratno dejstvo. Niti je utvrđen specifičan postupak koji omogućava glasanje o retroaktivnosti „prihvaćenog” amandmana koji se neće razmatrati tokom pretresa. Kako je utvrđeno članom 166. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine, 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.

Postoje postupci koji se mogu usvojiti tokom trajanja pretresa, ili odmah po pretresu, u cilju upućivanja na pravne i tehničke posledice usvojenih amandmana.

---

<sup>48</sup> Glasanje se sprovodi na Dan glasanja, koji utvrđuje Predsednik NS, koji može biti ili ne mora odmah nakon pretresa u načelu: Član 87. stav 5. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>49</sup> Izgleda ne postoji posebna odredba koja upućuje gde u predlogu zakona treba da se nađu novi članovi, koji su podneti kao amandmani.

Najpre, kako je utvrđeno članom 165. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, amandmane u pisanom obliku mogu da podnose predlagač zakona, nadležni odbor, odnosno Vlada u toku pretresa.

Potom, kako je utvrđeno članom 165. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine, u slučaju kada je podneto više amandmana na predlog zakona i njihovo usklađivanje je komplikovano i za to je potrebno dosta vremena, Narodna skupština će odložiti glasanje o predlogu zakona kao celini i zatražiti od Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo i nadležnog odbora da sprovedu usklađivanje; potom se glasa o usklađenom amandmanu. Primetno je da ne postoji direktna formalna uključenost Vlade u postupak usklađivanja.

#### **4.8 Glasanje o predlozima zakona kao celini**

Kada je Narodna skupština sprovela razmatranje predloga zakona u pojedinostima i glasala o predloženim amandmanima, Narodna skupština potom mora glasati o predlogu zakona kao celini, kako je utvrđeno članom 160. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine.<sup>50</sup> Nema potrebe da prođe određeni period vremena između ove dve parlamentarne faze, kako je naznačeno u prethodnom stavu, glasanje o predlogu zakona kao celini se može odložiti da bi se omogućilo usklađivanje usvojenih amandmana.

Nakon što je Narodna skupština glasala o predlogu zakona kao celini, Predsednik Narodne skupštine „odmah, a najkasnije u roku od dva dana od dana izglasavanja zakona”, dostavlja zakon predsedniku Republike, radi proglašenja. (član 264. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine).<sup>51</sup>

#### **4.9 Proglašenje zakona**

Postupak proglašenja zakona je predviđen članom 113. Ustava<sup>52</sup>, i razmatra se u sledećim stavovima.

Na postupak mogu uticati Odluke Ustavnog suda koji ima nadležnost pri utvrđivanju usaglašenosti zakona sa Ustavom, kako je predviđeno članom 167. stav 1. Ustava Republike Srbije. U periodu od maja 2007. godine do jula 2010. godine Ustavni sud je proglasio neustavnim određene odredbe tri

---

<sup>50</sup>Ne postoje pokazatelji u ovoj odredbi da li je to samo glasanje ili je dozvoljen pretres, iako terminologija (u prevodu) ukazuje na prvo spomenuto.

<sup>51</sup> Ova odredba se (u prevodu) odnosi na period od „usvajanja predloga zakona”; pretpostavlja se da se to odnosi na afirmativno glasanje o predlogu zakona kao celini.

<sup>52</sup>Pored ovog člana i sličnih članova u Poslovniku Narodne skupštine koji se ovde razmatraju, Predsednik Narodne skupštine takođe preuzima na period do tri meseca ovlašćenja predsednika (koja uključuju ovlašćenje proglašenja zakona), u slučaju kada je predsednik sprečen da vrši svoje dužnosti ili kada se njegov mandat okonča pre isteka vremena na koje je biran (Član 120. Ustava RS).



zakona koje je usvojila Narodna skupština<sup>53</sup>. Na osnovu člana 168. stav Ustava Republike Srbije opšti ustavni režim je režim pri kome ukoliko sud utvrdi da zakon nije usaglašen sa Ustavom, zakon prestaje da važi na dan objavljivanja odluke u Službenom glasniku. Relevantni članovi Ustava ne otkrivaju da li Ustavni sud može da proglaši nevažećim pojedinačne članove zakona kao neustavne, a da pritom zadrži ustavnost i važenje preostalih članova.

U skladu sa članom 169. stavovi 1. i 2. Ustava Republike Srbije, postoji i postupak za ocenjivanje ustavnosti predloga zakona koji je usvojen, ali još nije proglašen. Na zahtev bar trećine poslanika u Narodnoj skupštini, Ustavni sud je dužan da u roku od sedam dana od primitka takvog zahteva 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 sa 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, izuzev ako zakon pre proglašenja ne bude povučen. (Član 169. stav 3. Ustava Republike Srbije); ukoliko donese odluku da je zakon neustavan nakon njegovog proglašenja, onda se primenjuje opšti ustavni režim u skladu sa članom 168. Ustava Republike Srbije: Zakon koji nije saglasan Ustavu ili zakonu prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u službenom glasilu.

U skladu sa članom 113. stav 1. Ustava Republike Srbije, Predsednik Republike je dužan da najkasnije u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona od strane Narodne skupštine, (i) donese ukaz o proglašenju zakona ili (ii) da zakon, uz pismeno obrazloženje, vrati Narodnoj skupštini, na ponovno odlučivanje.<sup>54</sup>

Na osnovu člana 264. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine, u slučaju kada se zakon vrati Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, proceduralna pravila nalažu da ga predsednik Narodne skupštine odmah dostavi narodnim poslanicima uz pismeno obrazloženje Predsednika i o tome se odlučuje na prvoj narednoj sednici Narodne skupštine.

U skladu sa članom 113. stav 2. Ustava Republike Srbije „ako Narodna skupština odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje, zakon se izglasava većinom od ukupnog broja poslanika”<sup>55</sup>. Na osnovu člana 264. stav 4. Poslovnika Narodne skupštine, Predsednik Narodne skupštine ponovo izglasani zakon u Narodnoj skupštini odmah dostavlja predsedniku Republike, radi proglašenja. U skladu sa članom 113. stav 3. Ustava Republike Srbije, Predsednik Republike je dužan da proglaši ponovno izglasani zakon.

---

<sup>53</sup> Pogledati „Analizu uticaja zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini Republike Srbije o zakonima predloženim od strane Vlade, s posebnim osvrtom na zakonodavni odbor”, str. 43.

<sup>54</sup> U vršenju ove funkcije Predsednika savetuje Savetničko veće.

<sup>55</sup> Pogledati takođe član 264. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine.

U skladu sa članom 113. stav 4. Ustava Republike Srbije „ako predsednik Republike ne donese ukaz o proglašenju zakona u Ustavom predviđenom roku, ukaz donosi predsednik Narodne skupštine”.<sup>56</sup>

Okolnosti u kojima predsednik Republike Srbije vraća zakon Narodnoj skupštini na dalje razmatranje su specifične i stoga je posebno važno da je relevantni postupak jasan i delotvoran. Pored već navedenih nedostataka, određeni aspekti postupka treba da budu razjašnjeni da bi se izbegle potencijalne nejasnoće (iako je moguće da se sve primećene nejasnoće samo posledica prevoda). Na primer, u slučaju kada se zakon vraća predsedniku nakon drugog glasanja u Narodnoj skupštini, nije jasno da li Predsednik ima dodatnih 15 dana za proglašenje zakona ili to mora da učini odmah. Ovo je od važnosti, zato što uloga predsednika Narodne skupštine da proglašava zakon zavisi od nemogućnosti Predsednika da deluje.<sup>57</sup> Takođe se može raspravljati o tome da ovaj postupak ima ograničenu upotrebljivost u tome što niti Ustav niti Poslovnik Narodne skupštine eksplicitno ne predviđaju postupak za izmenu zakona na osnovu zabrinutosti predsednika, kada bi to bila poželjna opcija Narodne skupštine; postupak takav kakav je, predviđa jedino da Narodna skupština ponovo potvrdi tekst zakona pošto je prvobitno usvojen.

#### **4.10 Objavljivanje i stupanje zakona na snagu**

Neometani pristup zakonodavstvu je jedan od osnovnih uslova za funkcionisanje osnovnih pravila društva zasnovanog na zakonima. Glavni način da se to postigne je putem objavljivanja zvaničnih tekstova zakona i drugih propisa.<sup>58</sup> Potpuna dostupnost zakonodavstva treba da se omogući, jer bi inače, u neznanju šta zakonodavstvo predviđa, bilo nemoguće da se deluje u skladu sa zakonom.

U skladu sa članom 196. stavovi 1. i 2. Ustava Republike Srbije, objavljivanje zakona predstavlja obavezu po osnovu Ustava, svi opšti pravni akti se moraju objaviti u Službenom glasniku pre nego što stupe na snagu. Na osnovu člana 247. Poslovnika Narodne skupštine, o objavljivanju zakona i drugih akata Narodne skupštine, stara se generalni sekretar Narodne skupštine.

U skladu sa članom 196. stav 4. Ustava Republike Srbije, „zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od objavljivanja i mogu na snagu stupiti ranije samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi, utvrđeni prilikom njihovog donošenja”. Ove odredba se odražava na član 39. Poslovnika Vlade i proceduralno je predviđena u Poslovniku Narodne skupštine (na pr. član 151. Poslovnika Narodne skupštine). Međutim, prosto objavljivanje zakona po hronološkom redu ne

---

<sup>56</sup>Pogledati takođe član 265. Poslovnika Narodne skupštine.

<sup>57</sup> Iako se ovo može pretpostaviti, na osnovu člana 113. Ustava RS utvrđeno je da predsednik ima pravo da vrati predlog zaklona na razmatranje Narodnoj skupštini samo jednom, a da to ovlašćenje nema nakon drugog glasanja o predlogu zakona u Skupštini koji je podržan apsolutnom većinom.

<sup>58</sup>Pristup zakonodavstvu je istaknut u Dokumentu sa kopenhagenskog sastanka o ljudskoj dimenziji OEBS-a od 29. juna 1990. godine. Na osnovu stava 5.8. ovog dokumenta „zakonodavstvo, usvojeno na kraju javnog postupka, kao i propisi će se objavljivati, što je uslov za njihovu primenjivost. Ti tekstovi će biti svima dostupni”.

garantuje optimalan pristup zakonodavstvu. Stoga je bitno da se objave takođe konsolidovane verzije svog zakonodavstva.

#### **4.11 Posebni zakonodavni procesi**

Mogu se razmotriti četiri druga zakonodavna postupka koji se razlikuju u većoj ili manjoj meri od standardnog postupka za usvajanje primarnog zakonodavstva. Postoje drugi postupci, koji imaju pravne i zakonodavne implikacije, ali nisu osobeni; na primer, postupak za ratifikaciju ugovora (pogledati Poslovnik Narodne skupštine, članove 169-70).

##### ***4.11.1 Hitni postupak i skraćeni postupak***

###### *Hitni postupak*

U skladu sa članom 167. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, zakon se može doneti po hitnom postupku. Međutim, ovaj Poslovnik ne opisuje ovaj postupak do detalja.<sup>59</sup>

Kako je utvrđeno članom 167. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine, takav postupak je raspoloživ jedino za predloge zakona kojim se uređuju pitanja koja proističu iz „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 radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa s propisima Evropske unije”. Da bi se započeo postupak, predlagač zakona je dužan da navede razloge za donošenje zakona po hitnom postupku. (član 167. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine). Predsednik Narodne skupštine dužan je da predlog zakona dostavi narodnim poslanicima i Vladi, ako ona nije predlagač zakona, odmah po prijemu, kako je predviđeno članom 168. stav 5. Poslovnika Narodne skupštine.

U skladu sa članom 168. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, 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 određenog početka te sednice; stoga se predlog zakona uvrštava u dnevni red koji bi inače trebalo da se raspodeli sedam dana pred održavanje sednice (član 86. stavovi 1. i 3. Poslovnika Narodne skupštine).

Tokom sednice, Narodna skupština glasa o predlozima za usvajanje po hitnom postupku predloga zakona što je prva tačka dnevnog reda, a potom o dnevnom redu u celini bez pretresa u bilo kom delu sednice (član 93. stavovi 1. i 3. Poslovnika Narodne skupštine).

U nekim slučajevima period utvrđen za stavljanje na dnevni red predloga za razmatranje predloga zakona po hitnom postupku je kraći. U skladu sa članom 168. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine, predlog zakona kojim se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbednosti, za čije se donošenje

---

<sup>59</sup> Ovo pitanje i implikacije se dalje razmatraju u Odeljku 7, pod nazivom Parlamentarni zakonodavni proces.

predlaže hitni postupak, može se staviti na dnevni red sednice Narodne skupštine dva časa pre određenog početka te sednice, a ako je predlagač Vlada, predlog zakona može se staviti na dnevni red i ako je podnet u toku sednice Narodne skupštine, pod uslovom da sednici prisustvuje barem 126 narodnih poslanika.

Pretnes o predlogu zakona se može održati u nedostatku izveštaja sačinjenih od strane nadležnih odbora Narodne skupštine ili Vlade. Na osnovu člana 155. stav 5. Poslovnika Narodne skupštine, ako nadležni odbor ne dostavi izveštaj, odnosno Vlada mišljenje o predlogu zakona, predlog zakona će se razmatrati i bez tog izveštaja, odnosno mišljenja.

Amandman na predlog zakona, koji se razmatra po hitnom postupku, može da se podnese do početka pretresa tog predloga zakona (član 161. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine).

I konačno, u skladu sa članom 113. stav 1. Ustava Republike Srbije, Predsednik Republike ima samo sedam dana od dana izglasavanja zakona (a ne petnaest kao u standardnom zakonodavnom procesu) donetog po hitnom postupku da donese ukaz o proglašenju zakona ili da zakon vrati Narodnoj skupštini, na ponovno odlučivanje.

Nadležnost Ustavnog suda da utvrdi ustavnost zakona i pre i posle proglašenja se ne odnosi na hitni postupak.

#### *Skraćeni postupak*

U skladu sa članom 93. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, Narodna skupština može određene zakone usvojiti skraćenim postupkom. Ovaj skraćeni postupak se može primeniti kod predloga zakona koji se razmatraju u redovnom postupku ili u hitnom postupku (član 94. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine).

Na osnovu člana 99. Poslovnika Narodne skupštine, „u skraćenom postupku ukupno vreme rasprave u načelnom pretresu iznosi 50% vremena utvrđenog za govornike” u načelnim pretresima u redovnom postupku.

#### **4.11.2 Promena Ustava**

Na osnovu člana 204. Ustava Republike Srbije, Ustav se „ne menja” tokom vanrednog stanja ili ratnog stanja. U skladu sa tim ograničenjem, postoji specijalni postupak za promenu Ustava, detaljno opisan u članovima 142-149 Poslovnika Narodne skupštine.

Kako je utvrđeno članom 203. stav 1, predlog za izmenu Ustava Narodnoj skupštini može podneti:

- (i) minimum trećina od ukupnog broja narodnih poslanika u Narodnoj skupštini,
- (ii) predsednik Republike,
- (iii) Vlada ili
- (iv) najmanje 150,000 glasača.

Na osnovu člana 203. stav 3. Ustava Republike Srbije, o predlogu o promeni Ustava odlučuje Narodna skupština, i usvaja se dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika. Ukoliko predlog nije usvojen, promeni Ustava po pitanjima sadržanim u podnetom predlogu koji nije usvojen, ne može se pristupiti u narednih godinu dana (član 203. stav 4. Ustava Republike Srbije).<sup>60</sup> Ako Narodna skupština usvoji predlog za promenu Ustava, pristupa se izradi akta o promeni Ustava koji Narodna skupština treba da razmotri (član 203. stav 5. Ustava Republike Srbije).

Na osnovu člana 203. stav 6. i člana 205. Ustava Republike Srbije, akt o promeni Ustava u svakoj fazi mora usvojiti dvotrećinska većina od ukupnog broja narodnih poslanika. Nejasno je da li ova potrebna većina mora postojati u svakoj fazi razmatranja akta, uključujući usvajanje amandmana, ili je potrebna, na primer, jedino kada se akt usvaja kao celina.

Nakon što je akt usvojen u Narodnoj skupštini, Narodna skupština može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu (član 203. stav 6. Ustava Republike Srbije).

Nejasno je (barem u prevodu) da li odluka Narodne skupštine da se o ovom pitanju glasa na republičkom referendumu takođe zahteva dvotrećinsku podršku ukupnog broja narodnih poslanika. Međutim, u skladu sa članom 203. stav 8, Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava. Kada se akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, građani se na referendumu izjašnjavaju najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava od strane Narodne skupštine. Promena Ustava je usvojena ako je na referendumu glasala većina izašlih birača.

Konačno, u skladu sa članom 203. stavovi 9. i 10. Ustava Republike Srbije, nakon što akt o promeni Ustava usvoji Narodna skupština, ili se potvrdi na republičkom referendumu, proglašava se u Narodnoj skupštini i stupa na snagu po proglašavanju. Ove odredbe predviđaju različit postupak od standardnog ustavnog postupka za proglašavanje primarnog zakonodavstva (od strane predsednika Republike, u skladu sa članom 113. Ustava Republike Srbije) i od standardnih ustavnih pravila za stupanje na snagu primarnog zakonodavstva nakon proglašenja (nakon 8 dana, ili ranije jedino ukoliko za to postoje opravdani razlozi, utvrđeni u vreme usvajanja zakona, u skladu sa članom 196. stav 4. Ustava Republike Srbije).

#### ***4.11.3 Usvajanje autentičnog tumačenja zakona***

---

<sup>60</sup> Po svoj prilici, ovaj period traje od datuma neuspešnog glasanja, a ne od datuma podnošenja predloga, ali to nije navedeno.

U skladu sa članom 194. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine, telo ili lice koje ima u skladu sa Ustavom opštu ili organičenu nadležnost da podnese predlog koji se tiče primarnog zakonodavstva može predložiti usvajanje „autentičnog tumačenja zakona”<sup>61</sup>.

U skladu sa članom 48. Poslovnika Narodne skupštine, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra predlog za donošenje autentičnog tumačenja zakona. Ako nadležni odbor oceni da je predlog opravdan, priprema predlog autentičnog tumačenja i dostavlja ga podnosiocu predloga i Narodnoj skupštini, koja o njemu odlučuje. Ako nadležni odbor oceni da predlog nije opravdan, o tome obavestava podnosioca predloga i Narodnu skupštinu (Član 194. stavovi 2. i 3. Poslovnika Narodne skupštine).

U skladu sa članom 194. stavovi 4. i 5. Poslovnika Narodne skupštine, Narodna skupština glasa o odluci Odbora i ukoliko ne prihvati mišljenje odbora da je autentično tumačenje neopravdano, zadužuje nadležni odbor da sačini predlog autentičnog tumačenja. U slučaju kada se kao rezultat ovog postupka predlog autentičnog tumačenja zakona nađe pred Narodnom skupštinom, razmatra se istim postupkom koji se primenjuje za primarno zakonodavstvo (Član 195. Poslovnika Narodne skupštine).

## **5. RAZVOJ ZAKONODAVNE POLITIKE**

### **5.1 Uvod**

Ono što je očigledno u pogledu pripreme zakonodavstva je da utvrđivanje tačno i do detalja šta treba da se postigne tim zakonodavstvom jeste ono što je najteže i najbitnije, i najčešće zahteva najviše vremena. To je inicijalni zadatak, i često je podložan stalnom usavršavanju.

Nakon što se utvrdi šta je to što treba da se postigne, sledeći aspekt procesa je da se odluči kako da se to postigne na najbolji način, i kakvo zakonodavstvo je za to potrebno.

Potom sledi proces izrade nacarta, i što su brižljivije sprovedene dve prethodne faze, proces izrade nacarta je lakši.

Razvoj zakonodavne politike u okviru zakonodavnog procesa u Srbiji se posmatra iz te perspektive.

### **5.2 Razvoj politike u okviru Vlade**

#### ***5.2.1 Razvoj politike pre zakonodavnih inicijativa***

---

<sup>61</sup> Dobijeni su dokazi o situaciji da je „autentično tumačenje zakona” usvojeno od strane Narodne skupštine odmah nakon što je zakon stupio na snagu; ukoliko je to tačno, nije jasno zašto predlog zakona nije trebalo da se izmeni i dopuni da bi se uklonila ova dvosmislenost pre nego što je konačno stupio na snagu.

Većina dokaza koja je uzeta pri pripremi ove procene odnosi se na razvoj politike u kontekstu pripreme zakonodavstva. Međutim, kao što će biti jasno iz sledeće analize u ovom pododeljku, ne zahtevaju sve politike razvijene u okviru Vlade zakonodavstvo na osnovu koga bi bile primenjene.

Utisak koji je stečen na osnovu dobijenih dokaza je da razvoj Vladine politike ne mora u praksi da se sprovodi sledeći sveobuhvatan plan politike na način na koji se sprovode specifične oblasti politike, kao što je ekonomska politika. Zaista, podaci koji se prikupljaju ukazuju na to da je planiranje politike i razmatranje obima zakonodavstva koje je potrebno da se primeni zapravo decentralizovano u okviru Vlade, i uglavnom o tome odlučuju pojedinačni ministri uz ograničenu saradnju. Posledica ovoga je to što u praksi, uprkos Godišnjem programu rada koji uključuje zakonodavstvo koje Vlada namerava da podnese Narodnoj skupštini, zakonodavnim programom Vlade se ne upravlja onako dobro kao što bi moglo. Dobijeni dokazi ukazuju na to da predloge zakona koji su pokrenuti u okviru Vlade često dobija Republički Sekretarijat za Zakonodavstvo za razmatranje kasnije nego što bi trebalo. Takođe Vladini predlozi zakona koji su potom podneti Narodnoj skupštini se mogu naći pred ovim telom neočekivano i u kratkom roku uprkos pripremi Godišnjeg programa rada Narodne skupštine (član 28. Poslovnika Narodne skupštine), koji se u značajnoj meri zasniva na Godišnjem programu rada Vlade.

Razvoj politike kao takav se posmatra kao proces koji se najvećim delom odvija u okviru Vlade. Dobijeni dokazi ukazuju na to da, na primer, javne konsultacije ne predstavljaju obrazac u fazi kreiranja politike, iako na osnovu odluke ministarstva može da se razvije strateški dokument koji postaje predmet javne diskusije.

Postoje inicijative u okviru Vlade koje mogu ojačati proces razvoja politike. Na primer, Služba za upravljanje kadrovima u okviru Vlade, kao i međunarodne organizacije<sup>62</sup>, sprovode obuku o kreiranju javne politike, iako je to zastupljeno u skromnim razmerama<sup>63</sup>.

### **5.2.2 Zakonodavne inicijative i javna politika**

Proceduralna pravila koje se primenjuju na ministarstva, ili druge javne organe, pri podnošenju predloga zakona centralnoj Vladi, se u velikoj meri bave procesom razvoja politike.

„Obrazloženje” koje mora da prati predlog zakona mora da sadrži: „razloge za usvajanje akta, i preciznije, probleme koje će akt rešiti, ciljeve koji će zahvaljujući njemu biti ispunjeni, mogućnosti koje su već razmatrane da bi se rešio problem bez usvajanja akta i odgovor na pitanje zašto je usvajanje akta najbolji način da se problem reši”. Ovo samo po sebi jednostavno predstavlja osnove razvoja politike. Takođe, „obrazloženje” mora da pruži i procenu troškova primene zakonodavstva, što se dodatno ističe u nekima od pitanja koja se moraju rešiti u regulatornoj proceni uticaja koja takođe prati predlog zakona; to je navedeno ranije u Proceni. Čini se da ovi zahtevi imaju jaku institucionalnu podršku. Tako, na primer, Savet za regulatornu reformu ima nadležnost da pomaže

---

<sup>62</sup> Svetska banka i Sigma obe sprovode obuku o kreiranju javne politike.

<sup>63</sup> U 2010. godini, Služba za upravljanje kadrovima je sprovela obuku o razvoju javne politike za 23 polaznika obuke, i o analizi javne politike za 14 polaznika.

Vladi u pripremi procena uticaja<sup>64</sup>; Ministarstvo finansija ispituje uticaj predloga zakona na budžet, i njegova dozvola je potrebna pre nego što Vlada usvoji predlog zakona.<sup>65</sup>

Pre nego što Vlada usvoji predlog zakona, vrši se pregled ove dokumentacije, kao i predloga zakona, u različite svrhe od strane Generalnog Sekretarijata Vlade, jednog od četiri Odbora Vlade i konačno na nekoj od sednica Vlade. Poštovanje ovih postupaka treba da omogući da predlog zakona bude proizvod sistematskog i detaljnog razvoja politike.

### **5.3 Razvoj politike van Vlade**

Kako je naznačeno ranije u Proceni, zahtev za obrazloženjem pri podnošenju predloga zakona Narodnoj skupštini je manje rigorozan u pogledu detalja od dokumentacije koju ministarstva treba da dostave centralnoj Vladi. Pored Vlade koja treba da poštuje svoje sopstvene procedure, ovim se uspostavlja delotvoran standard razvoja politike koji treba da bude demonstriran od strane onih koji imaju ovlašćenje da predlažu zakonske akte, kao što su narodni poslanici i javnost.

Predsednik Narodne skupštine utvrđuje da li je predlog zakona usaglašen sa Poslovníkom Narodne skupštine da bi mogao da bude podnet Narodnoj skupštini. Međutim, takva odluka koju donosi Predsednik Narodne skupštine više se donosi u proceduralnom nego u suštinskom smislu.

Potom, razmatranje predloga zakona od strane Narodne skupštine se usredsređuje na sam predlog zakona, i osim ukoliko je predlog zakona odbijen u načelu, sve nedostatnosti u razvoju politike u pogledu predloga bi se manifestovale kao tekstualne nedostatnosti na koje se mogu podneti amandmani. Ovim se na Narodnu skupštinu i do neke mere, na Vladu stavlja institucionalni teret.

Istina je da ni pojedinačni narodni poslanik niti javnost najverovatnije nemaju na raspolaganju resurse Vlade na osnovu kojih bi sproveli razvoj politike. Međutim, treba da se razmotri prebacivanje tereta na predlagača, u određenom stepenu, jačanjem zahteva na osnovu koga bi se pokazalo da je bilo dovoljno razvoja politike što predstavlja uslov za podnošenje predloga zakona Narodnoj skupštini.

## **6. KONSULTOVANJE SA CIVILNIM DRUŠTVOM**

---

<sup>64</sup> Pored procene uticaja koje vrše ministarstva, Kancelarija za evropske integracije takođe igra bitnu ulogu u proceni uticaja, koristeći Priručnik o regulatornoj proceni uticaja, koji je sačinjen na osnovu sličnog priručnika OECD-a.

<sup>65</sup> U okviru Ministarstva finansija, Sektor budžeta utvrđuje da li je predlog zakona u okviru projektovanog budžeta, Sektor za fiskalni sistem procenjuje da li su rashodi koji se odnose na predlog zakona opšte prihvatljivi; predlog zakona se takođe razmatra u okviru Trezora Ministarstva Finansija, Odseka za internu reviziju, Sektora za ekonomiju i javna preduzeća. Nakon što se postigne konsenzus mišljenja unutar Ministarstva, i pošalje se pismeno mišljenje Ministarstva nadležnom Ministarstvu, tako priloženo uz predlog zakona se daje na razmatranje Vladi.



## 6.1 Uvod

U razvijenim demokratijama, sve se više insistira na konsultovanju civilnog društva u procesu usvajanja zakona. Ovo je posledica ne samo priznavanja vrednosti participativne demokratije, već i priznavanja činjenice da se time poboljšava kvalitet i delotvornost (primena) zakonodavstva.

U jednakoj meri se priznaje da, dok takvo konsultovanje ima vrednost u svakoj fazi zakonodavnog procesa, konsultovanje u fazi kreiranja politike i pre nego što se nacrt teksta predloga zakona pripremi i da na razmatranje Narodnoj skupštini je naročito efektivno vreme za konsultovanje. Kreiranje politike koja utvrđuje zakonodavstvo treba da je inkluzivno i transparentno; ovo je presudno za predstojeću izradu zakona. Institucionalno je lakše da se uzme u obzir proizvod konsultovanja u ovoj fazi, pre nego što se uspostavi čvrst interni konsenzus o politici.

Međutim, u prirodi zakonodavnog procesa je da potpun smisao zakonodavne inicijative nije očigledan dok se politika ne pretoči u zakonodavni tekst i ne predlože se amandmani, tako da konsultovanje nastavlja da bude od stvarne važnosti tokom celog zakonodavnog procesa. Adekvatno organizovani procesi konsultovanja pomažu da se primete- ponekad i bez namere- nedostaci i da se spreči usvajanje neefikasnih ili suvišnih zakona.

I konačno, u tom pogledu, konsultovanje nije bitno samo za primarno zakonodavstvo, ono je takođe bitno i za sekundarno zakonodavstvo. Sekundarno zakonodavstvo ima tendenciju da bude formalnije i detaljnije, i ono uobičajeno nije, ili je u maloj meri, izloženo javnoj ili političkoj kontroli Parlamenta i većim delom je proizvod internog rada Vlade. Treba primetiti da je konsultovanje civilnog društva u pogledu takvog sekundarnog zakonodavstva od naročite vrednosti. Dobijeni dokazi ukazuju da civilno društvo nije konsultovano u pogledu sekundarnog zakonodavstva; ukoliko je ova procena tačna, to je pitanje kojim bi Vlada mogla da se pozabavi.

Priznajući potencijalne koristi konsultovanja javnosti, nadležni organi mogu da kreiraju politiku konsultovanja, koja bi uključivala pitanja kao što je vreme konsultovanja, struktura i trajanje procesa konsultovanja, njegova transparentnost, pristupačnost itd.

Pri razmatranju konsultovanja sa civilnim društvom, postavlja se pitanje šta se podrazumeva pod civilnim društvom u ovom kontekstu. U razvijenim demokratijama, u kojima stručnost van državnih organa može itekako da ima široku i politički vitalnu institucionalnu strukturu, obično dobro finansiranu, zajedno sa dobro informisanim biračkim telom, ovo pitanje zapravo može da se odnosi na utvrđivanje opsega konsultacija koji je adekvatan u specifičnim okolnostima. Da li, u osnovi, određeno konsultovanje treba da bude sa širom javnošću ili sa stručnjacima, ili sa jednim i drugim, ili jedni treba da informišu druge?

U nastajućim demokratijama, mogu se postaviti dodatna pitanja. Na primer, i opet u osnovi, da li konsultovanje treba da se fokusira na autohtonoj nezavisnoj stručnosti, autohtonoj stručnosti koja se većim ili manjim delom finansira spolja, ili na domaćem prisustvu međunarodnih nevladinih organizacija, posebno onih koje su izrazito apolitične, ili ne treba da se povlače takve distinkcije u procesu konsultacija?

Tu je i pitanje prirode konsultacija. U suštini, ono se svodi na pitanje u kojoj meri konsultovanje treba da bude u formi dijaloga? I, koliko god da su državni organi voljni da konsultuju civilno društvo, odgovor na to pitanje može zavistiti od raspoloživih resursa.

Postoje različiti aspekti iznad navedenih pitanja.

Neki su operativni, na primer da li se pod konsultovanjem podrazumevaju formalni pisani podnesci, ili formalni usmeni podnesci (koji su moguće zasnovani na već priznatoj stručnosti, ili na kvalitetu prethodnih pisanih podnesaka) ili konsultativni sastanci različitih nivoa neformalnosti, ili nešto ili sve od iznad navedenog?

Druga pitanja su funkcionalnija. U kojoj meri civilno društvo treba da je direktno uključeno u proces, na primer u vidu savetnika na sastancima za razvoj politike, ili u timovima za izradu propisa?

Neka pitanja su u domenu učtivosti i predstavljanja. U kojoj meri treba da postoji institucionalna reakcija na one koji učestvuju u procesu konsultacija? Da li pisani podnesci treba prosto da se priznaju, ili to priznavanje treba da ukaže na to da li su izražena mišljenja prihvaćena ili odbijena, kao i da li treba da se navedu razlozi za takvu odluku? Ono što je sigurno tačno je da će reakcija na mišljenja učesnika u konsultovanju da ih ohrabri da učestvuju u budućim konsultacijama i da ojača proces konsultacija i postojanje participativne demokratije.

I konačno, postoji i banalnije, ali značajnije pitanje pristupa civilnog društva javnim fazama zakonodavnog procesa. U kojoj meri, na primer, postoji mogućnost da oni prisustvuju sednicama odbora u Parlamentu i plenarnim sednicama Narodne skupštine? Ukoliko je to prisustvo onemogućeno zbog nedostatka prostora, u kojoj meri bi se situacija unapredila javnim prenosom rada Skupštine?

Sva navedena razmatranja pružaju informacije ispod opisanoj analizi u pogledu prirode i stepena konsultovanja civilnog društva u procesu donošenja zakonskih akata u Srbiji.

## **6.2 Predparlamentarna dimenzija**

Vlada Republike Srbije je u institucionalnim okvirima dužna da obezbedi transparentnost svoje politike i uprave.

Prema tome sve dok su, kao što se može očekivati, sednice Vlade, na osnovu člana 96. Poslovnika Vlade, tajne i „po pravilu” zatvorene za novinare i javnost, član 93. Poslovnika Vlade predviđa opštu obavezu da „rad Vlade bude javan”. Član 94. st. 2. i 3. Poslovnika Vlade predviđa da predsednik Vlade i ministri informišu javnost o odlukama Vlade iz njihovog delokruga, a to mogu učiniti i drugi zvaničnici uz saglasnost ministara; Kancelarija Vlade za saradnju sa medijima odgovorna je za „javnost rada Vlade”; internet, kao i konferencije za novinare i saopštenja za štampu posebno se pominju u članu 93. stav 2. Poslovnika Vlade.

Opšte zakonske obaveze su potpora ovome. U tom kontekstu, član 9. st. 1. i 2. Zakona o Vladi predviđa da rad Vlade bude javan i kroz omogućavanje „javnog uvida u njen rad, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja i Poslovniku Vlade”.

Član 76. stav 1. Zakona o državnoj upravi takođe predviđa da ministri i drugi organi državne uprave „obaveštavaju javnost o svom radu putem sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način”.

Međutim, ono što je izneto u prethodnom stavu ove tačke uglavnom je posvećeno obavezi pružanja informacija, a ne sprovođenju konsultacija sa civilnim društvom, iako član 93. stav 3. Poslovnika Vlade predviđa da Vlada odgovora na pitanja, inicijative i pritužbe koje su joj upućene.

Kada je reč o razvoju politike pre izrade odgovarajućeg propisa, čini se da, kako je već ukazano u prethodnom odeljku<sup>66</sup>, nema dovoljno konsultacija sa civilnim društvom. Opšta obaveza Vlade da pruža informacije može uključiti i javno predstavljanje predloženog sprovođenja politika, ali se ne čini da uključuje postupke za konsultacije civilnog društva. Kao što je već prethodno navedeno u izveštaju, događa se da se i od ministarstva koje priprema predlog zakona koji se podnosi centralnoj Vladi obično očekuje da pripremi i analizu efekata propisa, a jedno od pitanja koje treba da obradi je pitanje „da li je zainteresovanim stranama pružena mogućnost da iznesu svoje mišljenje o zakonu?” Međutim, izgleda da je taj aspekt zadovoljen konsultacijama civilnog društva o samom predlogu zakona. Istovremeno, nejasno je u kojoj meri je postavljanje tog pitanja ograničeno dobijanjem odgovora ili da li to takođe podrazumeva uključivanje nekih lica koja treba da pruže odgovor.

Ukoliko je u fazi izrade nacrtu politike fokus ograničen na konsultacije civilnog društva, ovo bi trebalo posmatrati kao slabost zakonodavnog procesa i trebalo bi razmotriti načine za otklanjanje takvih slabosti.

Međutim, u fazi kada je predlog zakona pripremljen postoji jasan postupak javne rasprave.

Kao što je prethodno pomenuto u ovoj proceni, predviđena je obaveza da se sprovede javna rasprava kada predloženi zakoni „mogu bitno da menjaju uređenje nekog pitanja ili da uređuju pitanje od posebnog javnog interesa” (član 41. Poslovnika Vlade).

Ukoliko postoji obaveza da se javna rasprava sprovede u skladu sa ovim testom, a Ministarstvo je nije sprovelo, odgovarajuća centralna vlada sama nadgleda takvu raspravu i određuje uslove i rok u kome se ona sprovodi.

Međutim, čini se da se ovaj test tumači dosta strogo. Tokom razgovora, Republički sekretarijat za zakonodavstvo procenio je da su javne rasprave o predlogu zakona sprovedene u nekih 15-20% slučajeva; međutim, ne postoje centralni statistički podaci o broju sprovedenih rasprava. Može se konstatovati da dobijeni dokazi ukazuju na to da se za podzakonsku regulativu uglavnom ne sprovode javne rasprave.

U slučajevima sprovođenja javne rasprave, dobijeni dokazi upućuju da je period predviđen za tu namenu 30-45 dana. Konstatovano je da takve javne rasprave mogu imati različite oblike. U određenim slučajevima, moguće je da relevantne strane budu pozvane da daju svoj komentar na

---

<sup>66</sup> Povremeno angažovanje spoljnih stručnjaka u radnim grupama uposlenim na razvoju politike i pripremi podzakonskih akata od strane ministarstva predstavljano je kao vid javnih konsultacija, ali se takvo korišćenje spoljnih resursa, iako je vredno, ne može istinski okarakterisati kao „konsultacija”.

predlog zakona stavljajući ga na internet stranice predmetnog ministarstva; nema dostavljenih dokaza o postojanju regulisane i dosledne procedure pružanja javnih informacija na komentare dobijene na osnovu takvih inicijativa, niti o tome da su pojedincima koji su ostavili svoje komentare na internet stranici direktno pruženi odgovori. Drugi oblik javne rasprave je za Vladu ili promovisanje da ministarstvo organizuje „okrugli sto” o predlogu zakona; nema dostavljenih dokaza o tome da li je prisustvovanje okruglim stolovima oglašavano i generalno otvoreno za sve zainteresovane strane, niti o tome da je prisustvovanje uslovljeno pozivom; nema jasno dostavljenih dokaza o načinu organizovanja i vođenja zapisnika sa okruglih stolova, niti o tome ko ima pristup tim evidencijama, po zahtevu ili automatski za sva prisutna lica<sup>67</sup>.

Konačno, dostavljen je dokaz da javne rasprave ponekad mogu da se sprovedu i putem upitnika; nema dostavljenih dokaza o tome kome su upitnici stavljeni na raspolaganje, o načinu evidentiranja i procene rezultata dobijenih na osnovu upitnika niti dokaza o tome u kojoj meri su rezultati takve procene dostupni javnosti.

Ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, može se konstatovati da postoji obaveza da predlog zakona i prateći materijal postane dostupan javnosti najkasnije kada odbor centralne vlade donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta (član 42. Poslovnika Vlade).

U Poslovniku Vlade i u dostavljenim dokazima se ne može uočiti da postoje standardizovani, razrađeni postupci za sprovođenje konsultacija sa civilnim društvom o predlozima zakona, niti o načinu pružanja povratnih informacija o tim konsultacijama. Takvi postupci postoje u značajnom broju jurisdikcija<sup>68</sup> i ukoliko je osnovana pretpostavka da Vlada Srbije trenutno nema takve standardizovane postupke, potrebno je razmotriti njihovu izradu kao meru koja bi podstakla konzistentnost i efikasnost procesa.

I za kraj, kratak osvrt na druga tela koje imaju nadležnost da predlažu zakone. Pretpostavka je da je Narodna Banka Srbije ili vezana postupcima rasprava od strane Vlade ili ih u velikom stepenu podražava. Od Zaštitnika građana se, po prirodi njegove funkcije, nesumnjivo može očekivati da sprovodi javne rasprave. Predlozi koji dolaze od javnosti bi na osnovu procesa mogli da uključuju javnu raspravu, mada ne posebno strukturiranu. Situacija u kojoj poslanici predlažu propise biće razmotrena u narednim stavovima.

### **6.3 Parlamentarna dimenzija**

Parlamenti su po svojoj prirodi institucije koje su javnosti dostupne više od vlada, pa samim tim se smatra da zahtevaju manju razradu formalnih postupaka kojima se obezbeđuje širenje informacija. Ipak, iako član 254. Poslovnika Narodne Skupštine predviđa da sednica može biti zatvorena za

---

<sup>67</sup> Dokazi upućuju na to da ne postoji standardizovana rutinska procedura za takve rasprave pa ni sveobuhvatan izveštaj o raspravama na okruglim stolovima, mada su napravljene određene napomene o raspravama i one su dostupne učesnicima

<sup>68</sup> Može se, na primer, pronaći u Holandiji, Švedskoj, Švajcarskoj i Velikoj Britaniji

javnost (*in camera*), on predviđa da su sednice Skupštine i njenih radnih tela podrazumevano javne. Čl. 256. i 257. predviđaju da se predstavnicima medija pruži pomoć<sup>69</sup>, a to znači da im<sup>70</sup> se stave na raspolaganje predlozi zakona. Može se ponovo primetiti da ove odredbe u velikoj meri na direktan ili indirektan način omogućavaju informisanje javnosti, a ne rasprave kao takve.

Čini se da ne postoji formalni zahtev Narodne skupštine za javnom raspravom o predlozima zakona koji su dostavljeni Skupštini. Međutim, kao što je navedeno, rasprave o odgovarajućim predlozima zakona koje predložila Vlada se sprovode i odnose na veći deo podnetih predloga zakona.

Predlozi zakona se Narodnoj skupštini moraju podneti sa obrazloženjem. Međutim, član 151. stav 3. navodi da proceduralna pravila ne zahtevaju izričito da se u obrazloženju navede da li se javna rasprava o predlogu zakona održala ili ne; potrebno je istaći da li se održala javna rasprava, kao element procene uticaja, ali obezbeđivanje procene uticaja je samo po sebi diskreciono pravo. Dakle, za predlagača zakona, osim Vlade, koja u svojim internim procedurama zahteva raspravu, nije predviđen direktan proceduralni uslov za sprovođenje iste.

Skupštinski odbori razmatraju podnete predloge zakona. Prema čl. 83. i 84. Poslovnika Narodne Skupštine, skupštinski odbori mogu da organizuju javna slušanja o predlozima zakona. Dobijeni dokazi navode da ih odbori „često organizuju” i da je „broj javnih slušanja u porastu”, ali se javna slušanja često fokusiraju na šire aspekte predloga zakona, a ne na detalje njegovih odredbi. Međutim, nema dostavljenih dokaza o tome u kom stepenu je ovo regulisano, niti o broju održanih javnih slušanja, iako je Tim za procenu dobio informaciju o pojedinim javnim slušanjima.<sup>71</sup>

U datim izveštajima koje su podneli skupštinski odbori (i Vlada, po potrebi) moguće je predlaganje amandmana kao i razmatranje amandmana koje su podneli poslanici (sa objašnjenjem). Poslanici mogu da podnesu amandmane i dva dana po isteku roka za podnošenje izveštaja i njih naknadno razmatraju odbori i Vlada. Po završetku načelnog pretresa, skupštinsko razmatranje predloga zakona u pojedinostima odvija se u roku od dvadeset i četiri sata; u periodu između pretresa odgovarajući skupštinski odbori mogu podneti amandmane. Treba imati u vidu da svaki zakonodavni proces može biti u nemilosti poslednjih amandmana sa nedovoljno institucionalnih razmatranja i nedostatkom ili odsustvom javnih rasprava. Takođe je tačno da zakonodavni proces u Srbiji ostavlja prostor za stručna ispitivanja, uključujući i angažovanje spoljnih stručnjaka i dozvoljava kočenje zakonodavnog procesa prilikom razmatranja amandmana. Ipak, ovaj okvir ne ostavlja mnogo mogućnosti za sprovođenje rasprava o amandmanima van Narodne skupštine i Vlade. Ilustracije radi, čl. 71. i 72. Poslovnika

---

<sup>69</sup> Član 51. stav 1. Ustava predviđa pravo na informisanje tako da „svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavešten o pitanjima od javnog značaja“, a sredstva javnog informisanja su dužna da to pravo poštuju.

<sup>70</sup> Može se konstatovati da nema konkretnog upućivanja u članu 257. o stavljanju amandmana na raspolaganje i ne postoji posebna odredba u ovom ili drugom članu Poslovnika koja se tiče stavljanja predloga zakona ili amandmana na raspolaganje javnosti.

<sup>71</sup> Na primer, skupštinskog odbor je dostavio dokaz o održanom javnom saslušanju o Nacrtu zakona o finansiranju političkih aktivnosti, kojem je prisustvovao predsednik Vlade.

Vlade u vezi pripreme i komentara na amandmane predviđaju samo internu saradnju u ovim procesima.

Ova razmatranja se očigledno primenjuju u hitnom postupku za donošenje zakona.

Budući da amandmani mogu da uključuju nove članove kao i to da svaki amandman može značajno da izmeni predlog zakona, ovo se osnovano može posmatrati kao slabost za koju se predlaže razmatranje i adekvatno rešavanje.

## **7. ZAKONODAVNI PROCES U PARLAMENTU**

### **7.1 Uvod**

Primarni zakonodavni proces razmotren je u pojedinostima u Odeljku 4. ove procene. Namera je da u ovom delu ponudimo šira zapažanja, kao i proceduralne predloge do kojih se došlo na osnovu tog razmatranja, a koji mogu biti uzeti u obzir.

### **7.2 Hitan postupak**

Hitan postupak za donošenje zakona iznet je u pododeljku 4.11.1 ove procene.

U slučajevima hitnosti, parlamentarna procedura mora biti takva da omogući brzo donošenje zakona, ali dobijeni dokazi ukazuju da se ovaj umnogome skraćen proces donošenja zakona široko<sup>72</sup> koristi, naročito u pogledu usvajanja predloga zakona koji se tiču sprovođenja i prenošenja prava EU. To je zabrinjavajuće budući da proces ograničene parlamentarne kontrole predloga zakona ne samo da ne sprečava donošenje manjkavih zakona, već ujedno i podriva demokratski proces.

Ovoj situaciji ne ide u prilog činjenica da je Poslovnik koji se primenjuje za hitan postupak manje jasan i sveobuhvatan. Stoga se preporučuje dalje razmatranje ovih odredbi u cilju pojašnjenja proceduralnih nedoumica.

Trenutke poteškoće u velikoj meri proizilaze iz činjenice da relevantna proceduralna pravila ne sadrže odredbe o tome kada (u kojoj fazi) treba razmatrati predlog zakona u Narodnoj skupštini, niti ta pravila primenjuju standardni zakonodavni postupak za predlog zakona, osim u slučaju kada se navodi različit postupak.

Nejasno je da li predlog zakona treba dostaviti uz predlog za hitan postupak; prema tome, nije regulisano na transparentan način da li se u Narodnog skupštini glasa na osnovu predloga u odsustvu

---

<sup>72</sup> Tokom razgovora sagovornici su dali različite procene o tome koliko često se koristi hitan postupak; jedan predlog je da se postupak primenjuje kod 25% predloga zakona iznetih pred Narodnu skupštinu, a drugi su naveli veći procenat. Narodna skupština ponekad navodno odbija da prihvati predloge u vezi primene hitnog postupka.

predloga zakona ili je potrebno sačekati predlog zakona da bi se obavilo glasanje, iako je utisak tima za procene da je potrebno sačekati predlog zakona. Proceduralna prava koja zahtevaju od predsednika da podeli predlog zakona ne zahtevaju njegov direktan opticaj u nadležnim skupštinskim odborima.

Poslovnik Narodne skupštine ne precizira strukturu načelnog pretresa o predlogu zakona na primer, ko može da govori, kojim redosledom i u kom vremenskom trajanju; ne postoji naznaka o tome kada procedura dozvoljava pretres u pojedinostima o predlogu zakona niti o tome da li je ovaj korak ponekad moguće izostaviti. Ovo dobija na značaju budući da član 92. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine za hitan postupak predviđa primenu i skraćenog i standardnog zakonodavnog postupka. Moguće tumačenje Poslovnika u Narodne skupštine je da nedostatak upućivanja na ova pitanja ukazuje da se uglavnom primenjuju pravila pretresa predloga zakona koja se razmatraju u redovnom postupku, mada bi bilo poželjno da se navede njihova primena. To je, na primer, urađeno u postupku donošenja autentičnog tumačenja zakona, koji će se razmatrati kasnije.

Isto tako, ni jedna posebna direktna odredba se ne bavi sukcesivnim fazama razmatranja predloga zakona u pojedinostima niti glasanjem o predlogu zakona u celini. U tom smislu, može se konstatovati da proceduralna pravila koja su izložena u članu 161. stav 3. dozvoljavaju podnošenje amandmana samo „do početka načelne rasprave...”, dok je u okolnostima koje uređuju primenu hitnog postupka razložno omogućiti podnošenje amandmana i njihovo usklađivanje u kasnijoj fazi.

Konačno, nijedna proceduralna odredba ne definiše način na koji predsednik Narodne skupštine dostavlja predlog zakona, koji je donela Skupština po hitnom postupku, predsedniku Republike, radi proglašenja. Ovo je pitanje od značaja jer, kako je navedeno, Ustav ostavlja predsedniku manje vremena da proglasi zakon donet po hitnom postupku nego da proglasi zakon koji je donet u redovnom zakonodavnom postupku.

### **7.3 Skraćeni postupak**

Moguće je predložiti da predlozi zakona izneti pred Narodnu skupštinu budu predmet skraćenog postupka. O tome odlučuje Skupština, bez pretresa, nakon što utvrdi dnevni red sednice, kao što je predviđeno u članu 93. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine. Član 99. predviđa da“(i) u skraćenom postupku ukupno vreme rasprave u načelnom pretresu iznosi 50% vremena utvrđenog za govornike u članu 96. i 97...”. Ovi članovi utvrđuju vreme za govornike tokom načelnih pretresa o predlozima zakona.

U suprotnom, pored toga što je Odbor za evropske integracije nadležan da izda prethodno mišljenje o opravdanosti skraćenog postupka iz člana 64. stav 1.<sup>73</sup>, Poslovnik Narodne skupštine ne reguliše ovu proceduru. Ne postoje posebne naznake o tome ko je ovlašćen da predloži takav postupak, niti postoje upućivanja na opravdanost osnova za primenu skraćenog postupka, a takođe nije ukazano ni da li se takav postupak primenjuje po analogiji na kasniji pretres u pojedinostima o predlogu zakona, nakon što je primenjen u postupku kada se o predlogu zakona raspravljalo u načelnom pretresu.

---

<sup>73</sup> Imajući u vidu opis poslova i zadataka tog Odbora, mišljenje se odnosi samo na predloge zakona koji se tiču sprovođenja i prenošenja zakona Evropske unije.

Budući da primena skraćenog postupka smanjuje vreme i kapacitet Narodne skupštine za pretres o predlogu zakona, postoje određena pitanja na koja se vredí ponovo osvrnuti.

#### **7.4 Načelni pretres: Rokovi**

Čl. 96. i 97. Poslovnika Narodne skupštine ne ograničavaju vreme određenim licima koja imaju pravo da govore tokom načelnog pretresa o predlogu zakona, ali ograničavaju pravo drugih. Lica čije vreme nije ograničeno su: (i) predlagač zakona, koji je najčešće izaslanik Vlade; (ii) predsednik (pitanje ljubaznosti) i ostali ministri u Vladi; direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, kada predlog zakona dostavlja Vlada. Lica čije se vreme izlaganja ograničava su: (1) šefovi i članovi poslaničkih grupa (izlaganje je uglavnom ograničeno na ukupno pet sati); najviše tri poslanika koji nisu članovi poslaničkih grupa (pojedinačno izlaganje do 5 minuta); izvestilac nadležnog odbora koji je izveštavao o predlogu zakona u Skupštini (pet minuta).

Dve stvari su naročito uočljive spoljnom posmatraču. Prvo, izlaganja Vlade, za razliku od drugih, nisu ograničena vremenskim trajanjem. Drugo, izlaganja u kojima se najčešće nudi detaljna tehnička analiza, za razliku od političke procene, predloga zakona su izlaganja koja iznosi direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo (nema vremenskog ograničenja) i izvestilac odbora Narodne skupštine (izlaganje ograničeno na 5 minuta). Posledica toga je da parlamentarna kontrola političke i naročito tehničke prirode nosi prevagu u korist Vlade. Rezultat toga može biti ograničenje parlamentarne uloge u zakonodavnom procesu. Stoga bi trebalo ponovo razmotri rokove.

#### **7.5 Usmeravanje pažnje na proceduralni aspekt**

Parlamentarna rasprava i odlučivanje su najefikasniji kada imaju materijalnu tj. stvarnu primenu.

Načelnom pretresu o predlogu zakona prethodi jedan ili više izveštaja skupštinskog odbora o predlogu zakona, a ponekad i izveštaj Vlade o predlogu zakona. Postojala bi određena osnovanost u jačanju postupka kada bi izveštaj o predlogu zakona preduzeo „vodeći” skupštinski odbor koji bi sa Vladom (čiji predstavnici učestvuju u skupštinskim odborima) i ostalim skupštinskim odborima (čiji članovi takode mogu učestvovati) izlagao svoje stavove. To neće prejudicirati te stavove, budući da je predviđena nadležnost (koji se može proširiti) za članove odbora da iznesu alternativne ili različite stavove uključene u izveštaj skupštinskog odbora. Zbog razloga iznetih u narednom stavu, ovaj izveštaj bi se mogao ograničiti na razmatranje predloga zakona u načelu, ali bi mogao predložiti i izmene koje ne bi bile predstavljene kao amandmani. Prednost takvog pristupa je u tome što bi poslanici koji nakon toga raspravljaju o predlogu zakona u načelu imali samo jedan izveštaj za razmatranje i on bi se fokusirao na argumente koji idu u prilog ili protiv predloga zakona u načelu.

Bilo bi korisno razmotriti takvo uređenje procedura.

Pretres o predlogu zakona u pojedinostima se održava najranije dvadeset četiri sata nakon načelnog pretresa, a naravno može se održati i kasnije. Potrebno je razmotriti produženje minimalnog perioda između dva pretresa. Pored pružanja pomoći u raspravi o amandmanima i njihovog institucionalnog razmatranja, ovo može imati za svrhu bolje fokusiranje na pretres.



Trenutno se od poslanika traži da amandmane podnesu pre načelnog pretresa. Kada skupštinski odbori (a ponekad i Vlada) smatraju da propis u pripremi treba izmeniti onda oni u svojim izveštajima moraju da predstavte te izmene kao amandmane. Ovo se ponovo odvija pre načelnog pretresa, iako odbori imaju mogućnost da podnesu amandmane naknadno. Međutim, opšti stav je da je veći deo amandmana potrebno dostaviti pre nego što poslanici i Vlada ostvare korist od stavova koji se mogu iskazati tokom načelnog pretresa.

Ako se smatra da je duži period između dva pretresa primeren, to može biti prilika koja poslanicima omogućava da podnesu amandmane nakon prvog pretresa. Predloženi „vodeći” skupštinski odbor bi opet, uz učešće Vlade i ostalih odbora, možda posebno Odbora za ustavna i zakonodavna pitanja, mogao drugi put da podnese izveštaj o predloženim amandmanima.

## **8. IZRADA PRAVNIH AKATA**

### **8.1 Uvod**

Izrada pravnih akata predstavlja ključni element efikasnog zakonodavnog procesa, ali se u ovom aspektu parlamentarci uglavnom moraju osloniti na sposobnosti drugih.

Značaj podizanja kvaliteta izrade pravnih propisa je jasno priznat u institucionalnim okvirima u Republici Srbiji i naveden je kao glavni problem zakonodavnog odbora Narodne skupštine i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. Značajno je da je u 2010. godini Narodna skupština donela Jedinstvena metodološka pravila<sup>74</sup> za izradu propisa, kao i druge opšte akte koje donosi Narodna skupština<sup>75</sup>. Može se reći da je tokom poslednjih godina<sup>76</sup> zabeleženo primetno poboljšanje u izradi pravnih propisa u Srbiji, ali se još dosta toga može uraditi na tom polju. Kao i u svim drugim nadležnostima, postizanje dobre izrade pravnih propisa zahteva stalno praćenje standarda nadzora i komparativnu procenu tehnika razrađenih na drugom mestu.

Dobra izrada pravnih propisa podrazumeva sposobnost identifikacije pravnih ciljeva i njihovo ispunjenje kroz iskazivanje neophodnih zakonskih prava i obaveza na precizan način, istovremeno obezbeđujući da nacrt bude usklađen sa najvišim normama kao i to da se efektivno i dosledno odnosi na postojeće pravne norme.

---

<sup>74</sup> Sl. Glasnik 21/2010

<sup>75</sup> Čl. 1, 2 (1)

<sup>76</sup> Na primer, uporedite dva akta koja uređuju važne demokratske procese: (I) Zakon o javnim okupljanjima, koji je prvobitno donet 1992. godine sa članovi ma bez naslova i definicijama koje nisu uređene i strukturirane, sa odredbama koje se ponavljaju, pri čemu neke od njih ne obrađuju u potpunosti pitanja kojima se bave (npr. član 2. koji zabranjuje javna okupljanja u blizini Parlamenta „neposredno i nakon zasedanja” ali ne neposredno nakon zasedanja; član 12. koji nalaže vremenski rok za izdavanje obaveštenja, a koje ne deluje kao praktično rešenje u kontekstu situacije koja se razmatra u članu) i (II) Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, koji je usvojen 2011. godine i koji, čini se, nema slične slabosti u izradi propisa.

Međutim, u demokratijama u nastajanju postoji tendencija (kao i u utemeljenim demokratijama kada postoji vremensko ograničenje) da se ideal žrtvuje u korist nacrtu koji ima samo pravno dejstvo i koji je kao takav dovoljan da zadovolji vlasti koji su naložile njegovu izradu.

Pravno dejstvo je, naravno, od suštinskog značaja. Međutim, ako pravni tekst samo ima dejstvo, ali ne ispunjava standarde dobre izrade propisa mogu se pojaviti dugoročne i periferne posledice.

Prvo, zakon koji nije jasno ili precizno iskazan ima tendenciju da podrije ili u najmanju ruku da uspori demokratski razvoj.

Drugo, ukoliko zakon nije pravilno postavljen u kontekst postojećih normi ili ako nije uređen na način koji je korisniku lako razumljiv, korpus domaćih zakona vremenom postaje haotičan pa samim tim i sve teži za primenu.

Treće, zakoni koji, iako pravosnažni, nisu dobro izrađeni troše resurse javnog i privatnog sektora nastojeći da objasne ili utvrde posledice, a njihova primena se konačno rešava na parnicama.

I na kraju, kvalitet izrade pravnih propisa se može posmatrati i kao predstavljanje profesionalne i administrativne sposobnosti države spoljnom svetu, sa neretko značajnim ekonomskim posledicama.

Ova zapažanja su obrađena u sledećim tačkama:

- (i) obim izrade propisa i izrada plana resursa
- (ii) jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa direktno, i
- (iii) posebni aspekti izrade propisa, korišćenjem odabranih primera iz srpskog zakonodavstva i jedinstvenih metodoloških pravila kroz ilustrovanje.

## **8.2 Obim izrade propisa i izrada plana resursa**

Dobijeni dokazi ukazuju da je u periodu od 2008. do 2010. godine usvojeno više od 600 zakona i nekih 10.000 amandmana<sup>77</sup>. U periodu od maja 2007. do jula 2010. godine, Ustavni sud proglasio je neustavnim pojedine odredbe u tri zakona koje je usvojila Narodna skupština<sup>78</sup>.

Dobijeni dokazi takođe upućuju na to da se oni koji su direktno uključeni u izradu pravnih propisa za Vladu – najveći deo zakona – suočavaju sa ozbiljnim nedostatkom resursa.<sup>79</sup> Na primer, timu za

---

<sup>77</sup> Od svih usvojenih amandmana, 36% su predložili poslanici (oko 50% predloženo od strane opozicionih poslanika), a 14,61% predložili su skupštinski odbori. Analiza uticaja zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini Republike Srbije o zakonima koje je predložila Vlada, sa posebnim osvrtom na Zakonodavni odbor, koji je pripremio Dr. Oliver Nikolić, ukazuje da je većina usvojenih amandmana koje su podneli poslanici u periodu maj 2007. godine – jul 2010. godine sledeća: 77,43% podneto od strane poslanika (55% od strane opozicionih poslanika), 17,42% podneto od strane skupštinskih odbora, a 0,55% podneto od strane Zaštitnik građana.

<sup>78</sup> Videti „, Analiza uticaja zakonodavne procedure u Narodnoj skupštini Republike Srbije o zakonima koje je predložila Vlada, sa posebnim osvrtom na Zakonodavni odbor, 2010. godina, str. 43

procenu rečeno je da je u Ministarstvu pravde samo 5 pravnika angažovano na poslovima izrade propisa. Da bi se ovaj nedostatak resursa kompenzovao, dokazi upućuju na to da se izrada pravnih propisa za Vladu ili usmerava na eksterno poveravanje poslova ili se dovode stručnjaci radi pružanja pomoći u procesu izrade propisa.

S druge strane, dokazi ukazuju da su centralizovane službe Vlade zadužene za pregled predloga zakona pre njihovog podnošenja Narodnoj skupštini, iako pod pritiskom, u mnogo boljoj poziciji kada je reč o resursima. Na primer, Timu za procenu rečeno je da je u Sekretarijatu za zakonodavstvo koji se bavi izradom predloga zakona zaposleno 25 lica, a od tog broja 10 lica zaposleno je u pravnom odeljenju Kancelarije za evropske integracije.

Nema sumnje da je trenutni obim primarnog zakonodavstva delimično posledica i zahteva Srbije za članstvo u EU. Ipak, ukoliko dobijeni dokazi o obimu primarnog zakonodavstva i broju pravnika direktno angažovanih na izradi propisa ukažu da je to samo realan odraz situacije, to vodi ka stanju koje je nepoželjno i sasvim izvesno dugoročno neodrživo. Nepoželjno, budući da je teško razraditi i održati dosledan stil izrade propisa ukoliko se značajan deo izrade pravnih propisa oslanja na eksterno poveravanje poslova. Situacija je nepovoljna i sasvim izvesno neodrživa ukoliko se autori propisa stalno preopterećuju. Jedan od pokazatelja je i dostavljen dokaz koji ukazuje na visoku fluktuaciju zaposlenih u ovoj oblasti.

Ova situacija zahteva razmatranje dva pitanja.

Prvo, mogućnost prilagođavanja tokom vremena broju pravnika angažovanih na početnoj izradi predloga zakona i lica angažovanih na pregledu istih. Ukoliko su pravници koji su angažovani na početnoj izradi propisa izloženi manjem pritisku izvesno je da će i poslovi pregleda biti manje opterećujući pa samim tim zahtevati i manje resursa.

Drugo, potrebno je uložiti više napora za obučavanje autora pravnih propisa. Dobijeni dokazi ukazuju da je 2010. godine Služba za upravljanje kadrovima pružila dvodnevnu obuku o metodologiji izrade pravnih propisa kojoj je prisustvovalo 33 polaznika<sup>80</sup>. Nije poznato kakav je bio sadržaj ovih obuka niti ko je omogućio obuku. Međutim, nakon nedavnog usvajanja Jedinestvenih metodoloških pravila za izradu propisa pravi je trenutak da se organizuju kursevi na temu sadržaja navedenih pravila na kojima bi predavali iskusni autori pravnih propisa pri Vladi ili specijalizovani predavači iz Srbije ili drugih zemalja, koji ne nude samo predavanja već su i diplomirali na proceni vežbi praktične izrade na osnovu postojećeg, a možda i nacrtu srpskog zakonodavstva.

Takođe se može konstatovati da dobijeni dokazi ukazuju na to da nijedan univerzitet u Srbiji na organizuje kurseve o izradi pravnih propisa.

### **8.3 Jedinestvena metodološka pravila za izradu propisa**

---

<sup>79</sup> Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u organima državne uprave, Sl. Glasnik br. 104/2009 može biti faktor ovome

<sup>80</sup> Moguće je da su pojedina ministarstva takođe održala obuke.

Usvajanje Jedinostvenih metodoloških pravila za izradu propisa (u daljem tekstu: „Pravila izrade”) 2010. godine će u velikoj meri doprineti procesu izrade propisa i obezbediti metodološku doslednost zakonodavstva. Pretpostavka je da će pravila izrade biti redovno pregledana, a takav predlog bi mogao da uključi razmatranje sledećih pitanja.

### **8.3.1 Dimenzija EU**

Pravila izrade se nedovoljno bave pitanjima izrade propisa koja proizilaze iz usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, pitanju od trenutnog i aktuelnog značaja za Republiku Srbiju.

Bilo bi korisno pozabaviti se aspektom dva pitanja u pravilima izrade.

Prvo, bilo u zakonu ili u pojedinačnoj odredbi u okviru zakona, trebalo bi navesti *ex facie* zakon EU ili odluku Evropskog suda koje on sprovodi ili prenosi. Usvajanjem ovog stila izrade sudovi i korisnici se obaveštavaju o sprovođenju ili prenošenju takvih zakona/odluka. To može biti važno jer u slučajevima nedoslednosti između zakona EU i domaćih zakona Srbije koji ih sprovode i prenose, domaći sudovi uglavnom imaju zakonsku obavezu EU da u primeni daju prednost pravu EU u odnosu na srpske zakone. Isto tako, pojedinac čiji su interesi pogođeni domaćim zakonima Srbije, a koji nisu dosledni pravu EU, polaže pravo na zakonski punovažan pravni lek u pravu EU.

Drugo, sporno je da li treba da postoji dosledna politika u vezi unošenja Direktiva EU: nejasno je da li u celini treba preuzeti srpski stil izrade pravnih propisa ili prilikom unošenja treba u što većoj meri usvojiti tekst direktive EU (tehnika „kopiranja”). Tehnika „kopiranja” bi donekle osigurala da Srbija ne prekrši zakonske obaveze koje joj nameće EU. S druge strane, usvajanje stila izrade EU može, u ovom kontekstu, da podrije cilj ka postizanju doslednog stila izrade, koji se smatra podobnim za Srbiju.

Postoje naravno i druga pitanja koja se mogu postaviti u ovom kontekstu, ali njihova sveobuhvatna razrada nije izvodljiva u okvirima ove procene.

### **8.3.2 Podsticanje upotrebe jasnog stila zakonodavnog jezika**

U suštini, zakonodavstvo predstavlja niz komandi koje se izdaju po ovlašćenju države, a komande se najlakše predstavljaju i razumeju ako je za njihovu formulaciju korišćen jasan jezički stil. O tome nema reči nigde osim u članu 32. Pravila izrade, a ni uopšteno kod stila izrade koji je u primeni.

Stoga, član 51. Pravila izrade predlaže sledeći stil prilikom izmene i dopune kompletnog člana: “(i) u Zakonu xxx, član 1. menja se i glasi: “član 1. (*novi tekst*)”. Ovo može biti iskazano direktnije na sledeći način: „(i) u Zakonu xxx član 1. je zamenjen: član 1. (*novi tekst*)”. Isto tako, član 53. sugeriše sledeći stil u slučaju dodavanja novih članova: „(i) u Zakonu xxx, posle člana 5. dodaju se čl. 5a-5v, koji glase: „ Član 5a ( *tekst*), član 5b (*tekst*), član 5v (*tekst*)”. Ovo može biti iskazano direktnije na sledeći način: U Zakonu xxx, posle člana 5. ubaciti: „ član 5a (*tekst*), član 5b. (*tekst*), član 5v (*tekst*)”.

Dva naredna, nasumice izabrana primera preuzeta su iz drugih delova materijalnog zakonodavstva gde je jasniji jezički stil mogao da poboljša izradu nacрта odredbi. Zakon o mirnom rešavanju radnih

sporova u članu 18. opisuje delatnosti koje moraju biti predmet zakonskog postupka za rešavanje spora. Ove delatnosti su mogle biti preglednije da su predstavljene kroz listu, a ne diskurzivno u st. 2 i 3. ovog člana. Zakon o slobodnim (ekonomskim) zonama bliže određuje sadržinu plana upravljanja koje privredno društvo za upravljanje zonom dostavlja Upravi za slobodne zone (član 10. stav 3.); ovo je takođe moglo da bude preglednije i efektivnije da je predstavljeno listom, kao što je urađeno u narednom članu 11. u kome je iznet sadržaj godišnjeg izveštaja koje privredno društvo za upravljanje zonom treba da dostavi.

### **8.3.3. Izbegavanje nepreciznog stila zakonodavnog jezika**

Zakonodavstvo treba da što tačnije i preciznije izrazi prava i obaveze. Međutim, i ostali delovi pravila izrade bi ponekad mogli više da podstaknu tačnost i preciznost kao i da odvrte od neefikasnosti u pogledu suštine i preporučenog stila izrade.

Član 38. Pravila izrade predviđa i izuzetne slučajeve kada se mogu koristiti skraćenice. Iako ovo samo po sebi može biti prihvatljivo u određenim slučajevima, korišćenje određenih skraćenica bi moglo da dovede do nepotrebnih nedoumica u zakonodavnom tekstu. Na primer, korišćenje skraćenica „itd” ili “dr.” bi , zbog njihove neodređenosti, mogli da dovedu do neizvesnosti. Izvorna reč ili fraza je prikladnija za stil izrade nego što je to zakonodavna lista koje prate ove skraćenice.

Član 44. pravila izrade navodi: „kada se u zakonu utvrđuju ovlašćenja organa državne uprave, ne treba navoditi nazive tih organa, već ih odrediti na uopšten način (npr. Ministarstvo nadležno za poslove...)”. Ako se ovo pravilo uopšteno primenjuje može doći do situacija u kojima je ovaj zakon neizvestan u pogledu toga koji konkretan organ je nadležan da deluje; u svakom slučaju, ovakav stil nije od pomoći korisniku, kome je ostavljeno da tačno utvrdi kome su u državi stvarno poverene nadležnosti.

Isto tako, član 48. pravila izrade koji se bavi stilovima izmena i dopuna, među ostalim stilovima predlaže i sledeći stil ” u čl. 1,4,8 reči ‘sredstva javnog informisanja’ u određenom padežu zamenjuju se rečima ‘javna glasila’...” Ovaj predloženi stil donekle podriva jasnost tekstualne izmene jer se ne navodi koji su to odgovarajući padeži u zakonodavnom tekstu (ili odgovarajuća primena odredbe) na koje se ove tekstualne izmene odnose. Efekat ove odredbe bi bio jasniji i precizniji da su ovi aspekti bili direktno određeni.

Konačno, kao primer situacije gde pravila izrade ne sprečavaju u dovoljnoj meri neefikasnu formulaciju, član 36. stav 4. sasvim ispravno preporučuje da reči kao što su “prethodni”, “sledeći” treba izbegavati u identifikovanju odredbi. Međutim, član 36. stav 1, preporučuje korišćenje izraza „iz člana 1. ovog Zakona” (upućivanje na odredbu u članu<sup>81</sup>) i „iz stava 1. ovog člana” (upućivanje na odredbu u određenom stavu istog člana). Osim u slučaju da postoji opasnost da dođe do zabune u vezi drugih odredbi, formulacija „ovog zakona” je beskorisna u prvom primeru, a formulacija „ovog člana” je beskorisna u drugom navedenom primeru.

---

<sup>81</sup> Može se konstatovati da je, sledeći pravila izrade, ovaj stil upotrebljen kod, npr. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, član 9. st. 3. i član. 17, dodatno usložnio već ionako složen zakonodavni akt.

### **8.3.4 Numeracija stavova**

Pravila izrade ne upućuju na numeraciju stavova što takođe nije opšta praksa kod stilova izrade nacrtu u Srbiji (za razliku od drugih elemenata zakonodavstva, poput uključivanja tački u članove). Ipak, iako nisu direktno numerisani, stil izrade nacrtu u Srbiji upućuje na stavove po njihovom numeričkom redosledu; tako, na primer, „izuzetno od stava 3. ovog člana...”<sup>82</sup>.

Većina nadležnosti vrši numeraciju stavova unutar članova, jer je utvrđeno da je korisno i kod upućivanja na određene odredbe i kod unakrsnog upućivanja. Budući da smanjuje tekstualnu složenost zakonodavstva, ovo je od pomoći i korisniku zakonodavstva.

Ovo je moguće ilustrovati upućivanjem na član 54. pravila izrade. Prvi stav nudi sledeći stil za dodavanje novog stava posle postojećeg „u članu 2. posle stava 2. dodaje se stav 3, koji glasi...”. U slučaju da su stavovi numerisani ovo bi se moglo sažetije izraziti na sledeći način „Posle člana 2 (2) ubaciti ”(2a) (*tekst odredbe*)”. Ovo bi zaista pratilo formulaciju predviđenu za dodavanje novih članova (član 53. pravila izrade), a kontekst bi bio sažetiji.

### **8.3.5 Prenumeracija odredbi**

Član 54. pravila izrade predviđa prenumeraciju stavova kada se dodaju novi stavovi ali ne i prenumeraciju članova kada se dodaju novi članovi (član 53.); ako se dodaju članovi između, na primer člana 5. i člana 6. oni se numerišu „5a”, „5b” i tako dalje.

Smatra se da je dobra međunarodna praksa da se sledi srpska formulacija u numerisanju članova, a ne da se odredbe ponovo numerišu u slučaju dodavanja novih odredbi ili ukidanja postojećih odredbi. Razlog za ovo je da se izbegne zabuna i dodatni rad za autore nacrtu. Ako se odredbe prenumerišu, unakrsno upućivanje na prenumerisane odredbe bi takođe moralo da se promeni, a previd takvih izmena kod unakrsnog upućivanja mogao bi da dovede do zabune. Takođe, prenumeracija usložnjava čitanje prethodnih sudskih presuda i sličnog materijala u kojim je vršeno upućivanje na odredbu po njenoj izvornoj numeraciji.

### **8.3.6 Grafički predznak nabiranja (tačke)**

Pravila izrade predviđaju korišćenje grafičkog prikaza nabiranja (tačke) u podtačkama zakonodavnog teksta (član 25. stav 2 i član 29). Dobra međunarodna praksa ukazuje da u zakonodavstvu ne treba koristiti grafičke prikaze nabiranja (tačke). Zakonodavni tekst koji je vezan za tačke kao predznak nabiranja je težak za identifikaciju ukoliko se zahteva unakrsno upućivanje, ukoliko je tekst izmenjen ili stavljen van snage ili ako postojeći tekst treba dopuniti novim zakonodavnim tekstom koji je imao tačke kao predznak. Stoga se preporučuje upotreba dodatnih

---

<sup>82</sup> Videti pravila izrade, član 24.

identifikatora za takve tekstove (npr. „ član 1 (1) (i) (a)“ u cilju identifikacije člana, stava, tačke i podtačke.

### **8.3.7 Prilozi**<sup>83</sup>

Član 18. pravila izrade predviđa da se zakonodavni sadržaj koji ne može da se izrazi na normativan način iskazuje kao prilog. Ovo je neopravdano ograničavajuća upotreba priloga po međunarodnim standardima. U mnogim jurisdikcijama oni se koriste za detaljna proceduralna pravila (koja se iz raznih razloga mogu smatrati neprikladnim za donošenje u podzakonskoj regulativi). Oni se takođe neretko koriste radi nabiranja (u tabelarnoj formi ili drugačije) propisa stavljenih van snage, manjih i posledičnih izmena, prelaznih i privremenih odredbi i detaljnih pravila za organe osnovane propisom. Što se tiče poslednje pomenute upotrebe priloga, primećeno je da Zakon o radiodifuziji iz 2002. godine predviđa Savet radiodifuzne agencije (član 22 i naknadni članovi) i Upravni odbor Agencije (čl. 87-90); ovo su vrste odredbi koje bi se u mnogim jurisdikcijama našle u prilogu propisa.

Osnovni razlog za takvu upotrebu priloga je taj što detaljne odredbe, koje se smatraju odgovarajućim za uključivanje u primarno zakonodavstvo, treba dodati na način koji ne marginalizuje predstavljanje osnove propisa.

### **8.3.8. Upotreba rodno neutralnog jezika pri izradi propisa**

Član 43. pravila izrade navodi sledeće: „izrazi se u propisu upotrebljavaju u muškom rodu, osim ako priroda stvari ne zahteva drugačije“. Ovo je pomalo iznenađujuće imajući u vidu nedavne inicijative koje je Srbija preduzela na polju poboljšanja rodne ravnopravnosti<sup>84</sup>.

Pravilo odstupanja od opšte međunarodne prakse; većina jurisdikcija zahteva da se prilikom izrade propisa upotrebljava rodno neutralan jezik dok ostali obično nastoje da izbegnu formulaciju u kojoj se navodi određeni pol.

Osnov takve međunarodne prakse leži u tome da propisi treba da pokažu da se oni, primenjuju bez izuzetka i bez pravljenja razlike po polu. Osim toga, priprema zakonodavnog teksta upotrebom rodno neutralnog jezika je u većini slučajeva relativno jednostavna.

### **8.3.9. Izrada propisa: „Umetnost koliko i nauka“**

Na kraju, malo je pravila vezanih za stil izrade propisa koji se u praksi mogu upotrebiti u apsolutnom smislu, jer da bi se dobile tačne i jasne odredbe ponekad je neophodno odstupiti od inače opšte

---

<sup>83</sup> U nekim jurisdikcijama nazivaju se aneksi ili planovi

<sup>84</sup> Videti Zakon o ravnopravnosti polova i Akcioni plan za sprovođenje nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i polova koji je Vlada usvojila u avgustu 2010. godine

usvojene prakse izrade propisa. Iz tog razloga savetuje se oprez prilikom izražavanja pravila izrade u apsolutnom smislu.

Jedan primer iz pravila izrade mogao bi da ilustruje ovo zapažanje. Član 47. stav 2. pravila izrade navodi “ako se više od polovine članova osnovnog propisa menja, odnosno dopunjuje, treba doneti novi propis”. Takav matematički pristup bi možda trebalo iskoristiti samo kao smernicu. Na primer, nekoliko značajnih izmena i dopuna propisa mogu zahtevati dosta sporednih posledičnih izmena u drugim članovima, ali oni ipak ne zavređuju ponovno donošenje celog propisa; s druge strane, moguće je da iz političkog i profesionalnog ugla ponovno donošenje pravnih propisa bude poželjno ukoliko se donete izmene i dopune tiču osnova jednog ili dva člana.

## **8.4 Analitička svest**

„Analitička svest” je u ovom tekstu upotrebljena da opiše osnovnu veštinu kojom autor pravnih propisa treba da ovlada. To je sposobnost da se analizira obim odredbi i da se omogući da svi aspekti ovog zahteva, ali ne više od toga, budu adekvatno obrađeni u nacrtu pravnog propisa. To je nešto što se lako može rešiti uz pomoć normi; iako se ovaj aspekt može opisati, njega ipak nije lako preneti u uputstvo o stilu izrade propisa. Ovo je veština koja se razvija kroz obuku, a pre svega kroz praksu. Međutim, analitičku svest je moguće podići pažljivom analizom svega što propis zahteva u pogledu sprovođenja politike u njenoj razradi i obezbeđivanja da se ti zahtevi u potpunosti prenesu onima koji rade na izradi podzakonskih akata.

Jedan od primera nepotpune analitičke svesti, može se razmotriti u pododeljku 4.10, član 113. Ustava, koji se odnosi na postupak proglašenja zakona. Predsednik Republike je dužan da najkasnije u roku od 15 dana proglasi zakon ili da ga vrati Narodnoj skupštini, na ponovno odlučivanje. Ako Narodna skupština ponovnim glasanjem<sup>85</sup> izglasa zakon, predsednik je dužan da proglasi ponovo izglasani zakon. Međutim, nije eksplicitno rečeno da li je predsednik dužan da obavi svoju dužnost takođe u roku od 15 dana. Ova nedorečenost ima dalje posledice, jer ako predsednik ne proglasi zakon „u Ustavom predviđenom roku”, predsednik Narodne skupštine je ovlašćen da to uradi. Verovatno se smatra da se rok predviđen u jednom slučaju primenjuje u oba slučaja. Međutim, ako bi se ovo moralo utvrditi sudskim putem to bi moglo dovesti do kašnjenja i moguće privremene neizvesnosti u pogledu datuma stupanja propisa na snagu. Ovo se moglo izbeći većom analitičkom sveću pri izradi propisa.

Ostali primeri iz zakona mogu se pronaći u Zakonu o Narodnoj skupštini i razmatraju se u pododeljku 5.4.1.

## **8.5 Strukturne norme u pravnim propisima**

### **8.5.1 Opšta struktura**

---

<sup>85</sup> Glasovi 126 narodnih poslanika od ukupno 250 glasova narodnih poslanika



Jedan od očiglednijih pristupa koji teži da pojednostavi strukturu propisa je da autor propisa pokuša da sagleda pravni propis u celini, a ne samo kao niz posebno izraženih normi. Sagledavanje propisa u celini uglavnom omogućava autoru da izbegne nepotrebno ponavljanje. Pravila izrade nude primer ovakve prakse. Pravila navode da deo propisa i svaki njegov element, iz svakog dela do svakog člana, treba da ima naziv i da taj naziv treba da bude kratak i da odgovara sadržini datog dela ili člana. Ovo je moglo biti obuhvaćeno jednim članom, ali se ponavlja u nekoliko članova.<sup>86</sup>

Preciznije, opšti način predstavljanja normativnih odredbi može uticati na jasnoću sa kojom se propis izražava, a isto tako utiče i na stepen u kome je propis prilagođen korisniku. Najdelotvornija struktura za predstavljanje normativnih odredbi može varirati u zavisnosti od predmeta i svrhe pravnog propisa, ali struktura je delotvornija ako odražava proces uređen na proceduralno logički način, a ne u niz segmentiranih funkcionalnih normi. Za pravila izrade, koja odražavaju srpski stil izrade propisa, bi se moglo reći da naglašavaju segmentirani pristup, pa bi ovo vredelo posmatrati sa kritičkim osvrtom.

Na primer, pravila izrade predviđaju da se prava i obaveze iznesu pre proceduralnih odredaba, nakon kojih slede kaznene odredbe (član 9.). Ovo može povećati složenost strukture propisa. Uzmimo za primer Zakon o sprečavanju pranja novca iz 2005. godine: zakon navodi određene kategorije pravnih i fizičkih lica koja imaju obavezu izveštavanja u članu 4., a onda u članu 5. precizira o čemu su ta lica dužna da izveste. U članu 6. navode se neki od podataka koje je potrebno dostaviti regulatoru upućivanjem na član 34. dok se dalje obaveze za relevantno lice mogu pronaći u članu 5. st. 7-11. Odredbe koje slede navode da je regulator, odnosno Uprava za sprečavanje pranja novca, osnovana, da ima ovlašćenja i su joj dodeljene dužnosti (čl. 12-26), a iznosi kazni za kršenje određenih obaveza regulisani su u članu 37. Propis bi imao manje složenu strukturu i bio bi više prilagođen korisniku da je član 34. postavljen bliže članu 6. i da je odredba koja bliže određuje svaku obavezu navela da je u slučaju kršenja obaveze počinitelj dužan da plati kaznu propisanu članom 37.

### ***8.5.2 Specifikacija postupaka izvršenja i sankcije u slučaju kršenja zakonskih zabrana***

U pregledanim propisima pronađene su neke apsolutne zakonske zabrane koje kao da nisu povezane sa određenim postupcima izvršenja ili sankcija u slučaju kršenja takve zabrane.

Na primer, Zakon o javnim putevima, član 32. navodi: „zabranjeno je ukrštanje državnog puta I reda sa železničkom prugom u istom nivou”, ali se nigde ne navode konkretni postupci izvršenja ili sankcija u slučaju ukrštanja puta sa železničkom prugom.

### ***8.5.3 Specifikacija administrativnih rešenja za vršenje zakonskih ovlašćenja***

Iako je ovo moguće poboljšati primenom usvojenih pravila izrade, prilikom pregleda određenih propisa utvrđeno je da su postupci i instrumenti putem kojih zakonski organi donose administrativna rešenja da bi vršili zakonska ovlašćenja prilično nerazrađeni.

---

<sup>86</sup> Videti čl. 4 i 20-24 Pravila izrade.

Takve primere moguće je pronaći u Zakonu o vinu, član 52. st 3. i 5, Zakonu o slobodnim (ekonomskim) zonama (član 4. st. 1. i 7.) i Zakonu o sprečavanju pranja novca (član 13.).

#### **8.5.4. Povezivanje odredbi**

Nedoumice u propisima mogu da se jave kada odredbe nisu stavljane u dobar uzajamni odnos. Ovo je moguće ilustrovati odredbama Ustava.

Nejasnoće mogu da se jave u stavovima istog člana. Tako, član 197. Ustava predviđa da zakon ne može imati povratno dejstvo. Za ovo postoji opšta proceduralna odrednica, a takođe postoji i posebna. Međutim, ove dve odrednice se pojavljuju nezavisno u odvojenim stavovima istog člana, bez ikakvih indikacija o tome kakav je njihov uzajamni odnos. Rezultat je moguća nejasnoća u vezi toga da li specifična odrednica podleže opštim proceduralnim odrednicama.

Takva ambivalencija se može takođe javiti između različitih članova. Primeri toga su nedoumice nastale nepovezivanjem hitnog postupka za donošenje zakona i postupka za donošenje zakona kojim se menja Ustav u redovnom zakonodavnom postupku.

U opštem smislu, nejasan stil upućivanja pri izradi takođe može predstavljati izvor nejasnoća ili nedoumica u zakonu ili jednostavno nepotrebne neugodnosti za korisnika. Radi ilustrovanja iznetog stava preuzeta su dva primera iz Zakona o osiguranju.

Član 20. Zakona navodi:

„na društvo za osiguranje, društvo za posredovanje u osiguranju, društvo za zastupanje u osiguranju i agenciju za pružanje drugih usluga u osiguranju primenjuje se zakon kojim se uređuje pravni položaj preduzeća, ako ovim zakonom pojedina pitanja nisu drukčije uređena”.

„na fizičko lice koje obavlja poslove zastupanja u osiguranju primenjuje se zakon kojim se uređuje pravni položaj preduzetnika, ako ovim zakonom pojedina pitanja nisu drukčije uređena”.

Ova odredba, iako pravosnažna, ostavlja na volju korisniku da utvrdi (i) da li su određena pitanja drukčije uređena u Zakonu o osiguranju nego u zakonu koji uređuje pravni položaj preduzeća i (ii) da li su određena pitanja drugačije uređena u Zakonu o osiguranju nego u zakonu koji reguliše pravni položaj preduzetnika. To je komplikovano i teško utvrditi. Bilo bi bolje da je autor propisa jasno ukazao u kom stepenu se sporedni zakon može primeniti na Zakon o osiguranju.

Član 11. navodi:

„Obavezno osiguranje u saobraćaju utvrđuje se i uređuje posebnim zakonom.”

Može se konstatovati da je ova odredba u stvari samo jedna izjava; u njoj se ne navode pravne norme. U svakom slučaju, ona nije od pomoći korisniku jer formalno ne identifikuje zakon na koji se odnosi.

Delotvornije i preciznije povezivanje zakonskih odredbi manje opterećuje one koji kasnije konsoliduju ili sistematizuju oblast prava.<sup>87</sup>

## 8.6 Definicije

Definicije reči i fraza mogu na različite načine da pomognu u razjašnjavanju zakonodavnog teksta. Pravila izrade dotiču se definicija samo u opštim crtama ( čl. 7, 34. i 35.), ali nude malo informacija o načinu upotrebe definicija i stilu njihove izrade, a ne nude ni rešenja vezana za doslednost u upotrebi definicija.

### 8.6.1 Upotreba definicija

Pored razjašnjavanja jednog od mogućih značenja, definicije se mogu na različite načine upotrebljavati u izradi propisa; čini se da zakonodavstvo u Srbiji nije iskoristilo sve moguće upotrebe.

Na primer, definicija se može upotrebiti za označavanje termina kako bi se izbeglo njegovo stalno ponavljanje u propisu (npr. “ ‘Propisi’ znače XYZ Propis iz 2009. godine”; ‘državna preduzeća’ znače preduzeća osnovana u skladu sa Delom III ovog Zakona”).

Definicije se za potrebe zakonodavstva mogu upotrebiti da prošire ili suze opšteprihvaćena značenja (npr. „privredno društvo” znači privredno društvo registrovano izvan Evropske unije”; “” konj” obuhvata magarce i mazge”; zabranjena municija ne obuhvata mine”).

Jedna od mogućih upotreba definicija je i za uređivanje konstrukcije propisa, bilo direktno, bilo upućivanjem na drugi propis (npr. “X će se u smislu ovog propisa tumačiti kao X-Y i X+Z”; “X će se tumačiti u smislu Zakona ABC”).

### 8.6.2 Izrada definicija

Za korisnika propisa je veoma korisno ako se za predstavljanje primene određenih definicija koristi dosledan i jednostavan jezik i ako se definicije predstavljaju po azbučnom redu. Primer:

“ U ovom Zakonu, ukoliko kontekst ne nalaže drukčije:

‘A’ znači ‘X’;

‘B’ obuhvata ‘Y’

‘C’ obuhvata ‘Z’ ali ne i ‘ZD’”.

---

<sup>87</sup> Na primer, postojeći program u Ministarstvu pravde o izradi nacrtu sistemskih zakona; plan Vlade da ukine oko trećinu nepotrebnih ili zastarelih zakona ne bio potreban.

Definicije se u širem smislu dele u dve kategorije; one su ili zatvorene ili otvorene definicije. Isto tako, za korisnika je dobro ako se za prenošenje njihovog značenja koristi jednostavan i dosledan jezik. U engleskom jeziku ovo se često obavlja pomoću izraza: “means” („znači”) kako bi se prenelo značenje zatvorene definicije, a ”includes” („obuhvata”) da se prenese značenje otvorene definicije (ili, kao u više navedenoj definiciji „C”, primer otvorene definicije sa izuzecima). Primer:

“hortikulturni proizvodi” znače voće, povrće, cveće ili biljke”.

(što znači da „hortikulturni proizvodi” podrazumevaju jednu ili sve nabrojane stavke)

„hortikulturni proizvodi” obuhvataju povrće i voće”.

(što znači da “hortikulturni proizvodi” uvek podrazumevaju povrće i voće, ali u određenom kontekstu mogu takođe da podrazumevaju cveće i biljke)

Definicije konstruisane tako da imaju više specifičnih značenja nisu od pomoći ukoliko uključuju i otvorenu kategoriju. Njih je bolje koristiti tako da prenesu opšti smisao i treba ih izostaviti u svrhe definisanja. Tako na primer, Zakon Republike Srbije o osiguranju, u članu 9. navodi pet vrsta životnih osiguranja i na kraju navodi „druge vrste životnih osiguranja”, a u članu 10. nabroja devetnaest vrsta neživotnih osiguranja i na kraju navodi „druge vrste neživotnih osiguranja”. Kao definicije, ova nabranja nisu od koristi pri izradi propisa; i mogle su, za razliku od drugih svrha izrade, biti izostavljene u svrhe definisanja.

Definicije su svojevrsni „markeri” koji treba da pojašne ili pojednostave zakonodavni tekst. Zbog toga je važno da takve „markeri” budu razumljivi korisniku. Jedan od stilova izrade koji se često koristi u srpskim propisima<sup>88</sup>, a koji je pronašao podlogu u članu 37. stav 1. pravila izrade mogao je biti izbegnut u cilju boljeg razumevanja. To je: “ABC” znači „ XYZ” (u daljem tekstu ‘AB’). Ova definicija bi bila razumljivija korisniku da je formulisana na sledeći način: 'AB' znači „XYZ”.

Generalno, prilikom formulisanja definicija koje su razumljive korisniku, trebalo bi da postoji doslednost u pogledu toga da li definicije treba grupisati u jednom članu ili ih treba sve identifikovati u jednom članu ili ih postaviti tamo gde se prvo primenjuju u propisu. Grupisanje definicija predstavlja dobru praksu. Prihvatljivo je uključiti definiciju u član ako se ona odnosi samo na taj član (iako je čak i tada uputno to identifikovati u definicijama člana, npr. „A” je definisan u članu 76.”). Međutim, ukoliko se definicija u jednom članu odnosi na više narednih članova, čitalac člana 107. ne može biti svestan činjenice da je reč upotrebljena u tom članu definisana u članu 102.<sup>89</sup> Čini se da praksa izrade propisa u Srbiji u tom pogledu nije dosledna. Na primer, Zakon o državnoj upravi nema nijednu definiciju člana, ali ima definicije unutar pojedinih članova, a Zakon o vinu Republike Srbije ima definicije u drugim članovima koje ne upućuju na definicije člana.

---

<sup>88</sup> Npr. član 5. stav 7. Zakona o vinu; član 2. stav 1. Zakona o slobodnim (ekonomskim) zonama; čl 2, 3, 7, 16. i 24. Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova; član 5. stav 2. Zakona o sprečavanju pranja novca.

<sup>89</sup> Npr. u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti naziv naziv Agencije za borbu protiv korupcije je u članu 27, stav 5. je skraćen u „Agencija” i naknadno se koristi u skraćenom obliku.

## 8.7 Posledična dejstva

Jedna od osobenosti izrade propisa u sve složenijem zakonodavstvu je potreba da se posledična dejstva koje predlog zakona ima na postojeći zakon adekvatno obrade stavljanjem van snage ili izmenama i dopunama. Za efikasno upravljanje brojnim zakonima, sve posledične izmene i dopune i stavljanja van snage bi trebalo uključiti u svaki predlog zakona, a ne doneti naknadno.

Obrazloženje koje mora biti uključeno u predlog zakona koje se podnosi Narodnoj skupštini treba da sadrži „pregled izmena i dopuna postojećeg propisa' sadržanih u predlogu zakona. „Obrazloženje” koje treba da prati zakonski predlog kada ga podnosi Ministarstvo centralne vlade ima detaljniju specifikaciju:”pregled odredbi akta na snazi koji se menja (priprema se precrtavanjem dela teksta koji se menja i unošenjem novog teksta velikim slovima)”. Međutim, takav pregled pretpostavlja da predlog zakona direktno ili delimično zamenjuje jedan deo zakona. Sve češće možemo uvideti da će predlog zakona ima posledično dejstvo na drugi zakon, čak i kada obrađuje novo pitanje koje nije obrađeno u postojećem zakonu.

## 8.8 Izrada za korisnika

Zakonodavstvo je alatka i treba ga, kad god je to izvodljivo, pripremati na način prilagođen korisniku. Numeracija stavova je u ovom kontekstu već razmatrana.

Još jedna pomoć za korisnika koja je usvojena u mnogim jurisdikcijama je da se obezbedi sadržaj (što formalno nije usvojeno) radi lakšeg pronalaženja odredbi.<sup>90</sup> Sadržaj može pomoći i autoru propisa jer ukazuje da li je struktura predloga zakona sistematska, a ponekad, i da li je sveobuhvatna.

Čini se da se sadržaj ne koristi često u Srbiji (osim u kodeksima), ali bi ovaj aspekt svakako trebalo razmotriti.

# 9. DIMENZIJA EVROPSKE UNIJE

## 9.1 Uvod

Jedan od zahtevnijih zakonskih zadataka sa kojim se suočavaju države članice Evropske unije jeste obezbeđivanje blagovremenog, tačnog i efikasnog sprovođenja i transpozicije zakonodavstva EU u domaće zakonodavstvo. Za države koje su podnele zahtev za članstvo, taj zadatak je još teži: postoji mnogo već donetih pravnih propisa EU koji treba da se sprovedu i transponuju u relativno kratkom periodu, postojeće domaće primarno i sekundarno zakonodavstvo mora da se ispita da bi se obezbedila njegova usklađenost s pravom EU, a treba da se nađe i rešenje za pravne propise EU koji su doneti u periodu podnošenja zahteva. Pored toga, država koja je podnela zahtev za članstvo mora da uspostavi administrativne

---

<sup>90</sup> U nekim jurisdikcijama obezbeđen je i indeks za svaki zakon; to nije deo usvojenog teksta.

strukture i finansijske resurse da bi obezbedila pravilnu primenu ne samo sprovedenih i transponovanih pravnih propisa, već i budućeg neposredno važećeg prava EU. To su pitanja koja Parlament i Vlada moraju odmah da reše, ali i nešto što te institucije i sudovi moraju da reše odmah po dobijanju statusa kandidata za članstvo u EU.

Za državu koja je podnela zahtev za članstvo uvek postoji opasnost da će se ta pitanja rešavati po principu jedno po jedno, tokom izlaženja u susret neprestanim zahtevima vezanim za sprovođenje i transpoziciju, kao i da ti dosta veliki zahtevi neće dopustiti dovoljno detaljno razmatranje kako će sprovođenje i transpozicija uticati na sadržaj i stil izrade pravnih propisa države koja je podnela zahtev za članstvo kao celinu.

U praktičnom smislu, iskustvo pokazuje da sprovođenje i transpozicija zakonodavstva EU pokreće niz pravnih pitanja.

Prvo, prilikom sprovođenja i transpozicije, svaka država članica i država koja je podnela zahtev za članstvo moraju razmatrati sledeće: (i) da li postojeće domaće zakonodavstvo već zadovoljava pravo EU, bez ikakvih izmena i dopuna?; (ii) da li je dovoljni izvršiti manje izmene i dopune postojećeg zakonodavstva da bi se obezbedila takva usklađenost?; (iii) da li se fokus zakonodavstva EU toliko razlikuje od postojećeg domaće zakonodavstva da je potrebno novo domaće zakonodavstvo?; (iv) da li je novo domaće zakonodavstvo potrebno jer nema paralelnog domaće zakonodavstva? Za većinu ovih pitanja postoje i potpitanja: (i) da li su izmene potrebne ne samo za glavno primarno zakonodavstvo, već i za podzakonske akte izrađena na osnovu primarnog zakonodavstva?; (ii) da li su izmene potrebne ne samo u glavnom primarnom zakonodavstvu, već shodno tome i u drugom primarnom zakonodavstvu i podzakonskim aktima u vezi sa tim?

Drugo, ako je potrebno novo, ili značajno izmenjeno domaće zakonodavstvo, postavlja se drugo pravno (a često i političko) pitanje, kako to učiniti na način koji je najbolji za državu – u pravnom, ekonomskom, administrativnom i socijalnom smislu – uz puno ispunjavanje zahteva vezanih za sprovođenje ili transpoziciju.

Očigledno je da rešavanje tih pitanja zahteva ne samo pažljivu i detaljnu analizu zakonodavstva EU i postojećeg i predloženog domaće zakonodavstva, već i pitanja šire politike.

Ova pitanja, koja su obuhvaćena u ovom odeljku Izveštaja, razmatraće se u sledećim pododljkima.

## **9.2 Početni razvoj događaja**

### ***9.2.1 Akcioni planovi za usaglašavanje domaće zakonodavstva sa zakonodavstvom EU***

U očekivanju zahteva za pristupanje EU, u julu 2003. godine usvojen je Akcioni plan za usaglašavanje, koji je na godišnjem nivou ažuriran narednim akcionim planovima, sve do 2007. godine. Ovi planovi su bili pripremljeni na osnovu podnošenja zakonodavnih planova

ministarstava i drugih Vladinih tela centralnoj vladi. Kao posledica toga, oni su bili fokusirani na planirane individualne domaće pravne propise, kojima je trebalo da se sprovede ili transponuju pravni propisi EU<sup>91</sup>, a ne na specifično EU zakonodavstvo kome se daje prioritet na centralnom nivou i koje je zahtevalo sprovođenje ili transponovanje. Akcioni plan nije ni u kom pogledu dopuštao bilo kom telu centralne vlade da preporuči bilo koje specifične pravne propise za sprovođenje ili transponovanje određenih pravnih propisa EU.

### **9.2.2 Proceduralno jačanje**

Radi jačanja sprovođenja akcionih planova, Poslovníkom Vlade iz 2004. uvedena su dva nova potencijalno značajna zahteva.

Prvo, od predlagača nacrtá se sada zahteva da podnese Generalnom sekretarijatu Vlade, zajedno sa nacrtom, “izjavu o usklađenosti”, da je predloženi zakon usklađen sa pravnim propisima EU, ili da o pitanju koje nacrt zakon uređuje ne postoje propisi Evropske unije. U članu 151. Poslovníka Narodne skupštine određene su slične obaveze za predlagača zakona prilikom podnošenja zakona Narodnoj skupštini, ili, kao alternativa, izjava da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije.<sup>92</sup> Međutim, „izjava o usklađenosti” trebalo je samo da sadrži navod da je predloženi zakon u skladu sa propisima EU, pod jednom od tri široke kategorije:

- (i) u potpunosti usklađen;
- (ii) delimično usklađen ili
- (iii) nije usklađen sa propisima EU.

Drugo, predlagač zakona je sada trebalo da pribavi i mišljenje o usklađenosti predloženih pravnih propisa sa pravom EU od (kako je kasnije nazvana) Kancelarije za evropske integracije. Efikasnost ove procedure je u izvesnoj meri narušila Kancelarija, budući da je morala da dá svoje mišljenje u veoma kratkom roku, a da prethodno i nije mogla da vidi ranije nacрте propisa pre traženja njenog zvaničnog mišljenja.

## **9.3 Proceduralni odgovori na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima**

### **9.3.1 Sporazumi**

---

<sup>91</sup> U članu 20. Zakona o ministarstvima, od ministarstava se zahteva “da obezbeđuju usklađivanje propisa sa pravom Evropske unije”.

<sup>92</sup> Procedura vezana za “izjavu o usklađenosti” preuzeta je iz početne prakse u Ujedinjenom Kraljevstvu, a posebno iz prakse u Hrvatskoj. Može se napomenuti da se, do 2009. godine, “izjava o usklađenosti” tražila samo za primarno zakonodavstvo, ali je kasnije počela da se zahteva i za podzakonske akte.

U septembru 2008. godine, Republika Srbija je ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu: „SSP”) sa Evropskim zajednicama i njihovim državama članicama<sup>93</sup>. Republika Srbija je takođe ratifikovala Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima (u daljem tekstu: „PS”) sa Evropskom zajednicom<sup>94</sup>.

U SSP, između ostalog, u članu 72. zahteva se da Srbija obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa propisima EU u šestogodišnjem periodu tranzicije, u skladu sa posebno dogovorenim i praćenim programom, kao i da obezbedi da domaće zakonodavstvo bude pravilno primenjeno i sprovedeno.

U članu 38. PS, između ostalog, od Srbije se u širokom smislu zahteva da u toku perioda tranzicije različite dužine, primenjuje pravo EU vezano za politiku konkurencije i državne pomoći, kao i intelektualne, industrijske i komercijalne svojine, uz nužno sprovođenje domaćih pravnih propisa.

### **9.3.2 Proceduralni odgovori**

U ova dva sporazuma postoje dva značajna proceduralna odgovora kada su u pitanju obaveze na osnovu ova dva sporazuma.

Prvo, u očekivanju sporazuma i posle javnih i širokih internih konsultacija u okviru vlade, pripremljen je Nacionalni program za integraciju Srbije u proces koordinacije domaćeg zakonodavstva sa *pravnim tekovinama Evropske unije* (u daljem tekstu: “NPI”), koji je usvojen u oktobru 2008. godine; program se revidira na godišnjem nivou radi usklađivanja sa najnovijim propisima EU, a od Kancelarije za evropske integracije se traži da podnosi tromesečne i godišnje izveštaje o sprovođenju NPI.

NPI je sačinjen po modelu nacionalnog programa za usvajanje *pravnih tekovina Evropske unije*, koji EU zahteva od svih država koje su ponele zahtev za članstvo, tako da ima efikasniju strukturu od svojih prethodnika. To je detaljan plan za usvajanje domaćeg zakonodavstva kojim treba da se sprovede i transponuju propisi EU, sa prioritetima i rasporedima, i u njemu su određena ministarstva i drugi organi odgovorni za pripremu različitih predloženih zakona. Predviđeno je da NPI, na osnovu neprestanog revidiranja, uključuje administrativni kapacitet za primenu jednom donesenih propise, mada u tom pogledu postoje izvesni propusti. U NIP-u su takođe utvrđeni politički i ekonomski kriterijumi koje je ustanovila EU za pristupanje Srbije. Slabosti NPI, međutim, i dalje se ogledaju u tome što ne sadrži pregled finansijskih implikacija kada je u pitanju primena propisa, i jer se u njemu ne rešavaju u potpunosti važna politička pitanja postavljena u uvodu ovog odeljka. U NPI se predviđa da se sprovođenje i transpozicija propisa EU na nacionalnom nivou završi do kraja 2012, ali je vrlo verovatno da će se ovaj krajnji rok pomeriti za godinu ili dve.

---

<sup>93</sup> “Službeni glasnik RS”, br. 83/08

<sup>94</sup> *Ib.*



Drugo, “tabela usklađenosti” je postala zahtev prilikom izrade domaćeg primarnog zakonodavstva i podzakonskih akata u trenutku podnošenja propisa centralnoj vladi; to je zahtev koji EU takođe postavlja državama koje su ponele zahtev za članstvo u toku procesa pristupanja. U tabeli usklađenosti se detaljno navode, odredbu po odredbu, propisi EU i odredbe domaćeg zakonodavstva kojima se ti propisi sprovode ili transponuju, ali se, slično tome, detaljno navode i domaći propisi, kao i odredbe propisa EU koje oni sprovode ili transponuju. Zahtev u pogledu podnošenja “tabele usklađenosti” postao je obavezan za predloženo domaće primarno zakonodavstvo i podzakonske akte, od juna i jula 2010. godine; takođe je obavezno pribaviti mišljenje od Kancelarije za evropske integracije o tabeli usklađenosti pre podnošenja predloženog nacrtu zakona centralnoj vladi.

Jedan od sadašnjih propusta u “tabeli usklađenosti” jeste zadovoljavajuća analiza drugog domaćeg zakonodavstva u oblasti predloženog zakonodavstva koje treba sprovesti. Posledica je ta da fond srpskog zakonodavstva i dalje može da sadrži neidentifikovane odredbe koje nisu u skladu sa propisima EU ili predloženog domaćeg zakonodavstva za njihovo sprovođenje<sup>95</sup>. Zatim brine i činjenica što podzakonski akti usvojeni radi sprovođenja primarnog zakonodavstva mogu da se ne donesu još izvesno vreme posle donošenja primarnih propisa, tako da “tabela usklađenosti” može da predstavlja suviše optimističku sliku napretka i adekvatnosti sprovođenja.

#### **9.4 Organizacioni okvir Vlade**

Koordinaciono telo za proces pristupanja EU ustanovljeno je 2007<sup>96</sup>, i na njegovom čelu je premijer; ovo telo ima infrastrukturu koja nadgleda, na primer, raspodelu nadležnosti ministarstava i drugih državnih organa koji imaju zadatke vezano za sprovođenje određenih oblasti prava EU<sup>97</sup>. Pored toga, Savet za evropske integracije, na čijem se čelu takođe nalazi premijer, koristi stručnost i poglede članova koji su predstavnici civilnog društva.

Na funkcionalnom nivou, mnogo neposrednog nadzora nad strukturama opisanim u ovom odeljku u rukama je Kancelarije za evropske integracije<sup>98</sup>, koja je prvi put ustanovljena 2004.<sup>99</sup>, a njen status i sadašnje funkcije određeni su u Uredbi o osnivanju Kancelarije za

---

<sup>95</sup> Vidi Izveštaj o napretku Srbije iz 2010. godine, gde se (par. 4.1.5), na primer, skreće pažnja na odredbe vezane za sprovođenje Zakona o zaštiti konkurencije koji se dovodi u pitanje Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju.

<sup>96</sup> „Službeni glasnik RS“, br.: 95/07, 5/10

<sup>97</sup> Na primer, ovaj zadatak su preuzele podgrupe Ekspertske grupe Koordinacionog tela.

<sup>98</sup> Kancelarija, pri uspostavljanju svog sistema nadzora, ima koristi od uspostavljanja veza sa paralelnim institucijama u Republici Sloveniji.

<sup>99</sup> Njeni prethodnici su bili Jedinica za evropske integracije, ustanovljena u okviru Ministarstva za međunarodne ekonomske odnose u 2002. godini, i Odeljenje za evropske integracije u istom ministarstvu u 2003. godini; sadašnja kancelarija je prethodno bila Kancelarija za pridruživanje EU.

evropske integracije<sup>100</sup>. Ova kancelarija ima širok raspon funkcija, možda suviše širok, koji obuhvata “podsticanje i praćenje” usklađivanja propisa Republike Srbije s propisima EU i pružanje “pomoći ministarstvima i drugim državnim organima” pri obezbeđivanju ovog usklađivanja. Međutim, kako se može primetiti, Kancelarija nema formalnu proaktivnu funkciju da preporuči donošenje određenih propisa za sprovođenje i transponovanje propisa EU. Pored toga, Generalni sekretarijat i Sekretarijat za zakonodavstvo imaju nadzorne funkcije nad predlozima zakona kojima se sprovodi i transponuje pravo EU, kakve imaju i kada su u pitanju svi propisi čije predloge dostavlja Vlada.<sup>101</sup>

## 9.5 Parlamentarna dimenzija

U ovom odeljku Procene fokus je uglavnom na procedurama Vlade koje su uspostavljene kao zakonodavni odgovor na zahteve u pogledu napretka Srbije na putu ka članstvu u EU. Mora da se kaže da je to zaista prevashodna i primarna odgovornost Vlade, mada uznemirava nedostatak detaljnog i efikasnog postupka provere Narodne skupštine, u smislu kako Vlada preuzima na sebe zadatak sprovođenja i transpozicije.

Izgleda da za to postoje brojni razlozi.

Prvo, jedan od osnova koji opravdavaju zahtev za primenu donošenja zakona po hitnom postupku, gde je postupak provere u Skupštini dosta redukovan, jeste taj da je svrha predloga zakona da uskladi zakonodavstvo sa *pravnim tekovinama Evropske unije*. Donošenje zakona po hitnom postupku izgleda da se široko koristi za takvo sprovođenje i transponovanje propisa, tkao da je skupštinski fokus trenutno mnogo više na tim propisima nego na drugim.

Obrazloženje za široko korišćenje donošenja zakona po hitnom postupku kada su u pitanju propisi kojima se sprovode i transponuju propisi EU je diskutabilno. Kao što smo videli, ovi propisi, mada dosta obimni, pripremaju se i podnose Narodnoj skupštini kao rezultat dugoročnog planiranja. Široka primena hitnog postupka verovatno ima štetne efekte po kvalitet propisa, kao rezultat ograničenog parlamentarnog postupka provere. Može se primetiti da se *Izveštaj (Evropske komisije) o napretku Srbije* podudara sa ovom procenom; u Izveštaju se, u pogledu rada Narodne skupštine, napominje da je “kvalitet rezultata zakonodavnog rada trpeo zbog prakse da se zakoni donose po hitnom postupku”<sup>102</sup>.

Drugo, relevantni odbori Narodne skupštine izgleda da nemaju odgovarajuće osoblje za obavljanje svojih funkcija. Dokazi dobijeni od Odbora za ustavna i zakonodavna pitanja pokazuju da je ovom odboru potrebno više stručnjaka u njegovom sastavu, a posebno u

---

<sup>100</sup> „Službeni glasnik RS“, br.: 126/07, 117/08, 42/10 i 48/10; vidi takođe Strategija razvoja Srbije od 2008. do 2011. godine.

<sup>101</sup> Takođe se može napomenuti da Služba za ljudske resurse Vlade organizuje obuku za pripremu tabela usklađenosti i usaglašavanje domaćih propisa sa pravom EU uopšte; u 2010. godini organizovana je dvodnevna obuka u kojoj je učestvovalo 23 polaznika.

<sup>102</sup> Vidi Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu, par. 2.1

pogledu pitanja vezanih za EU, sa napredovanjem kandidature Srbije za članstvo u EU. Podaci Odbora za evropske integracije pokazuju da nemaju dovoljno kadrova za detaljno razmatranje predloga zakona. Kao rezultat toga, sve se jednostavno svodi na političke implikacije propisa za sprovođenje i njihov širi efekat. Ovaj odbor tako u stvari ostavlja postupak detaljnog razmatranja propisa, uključujući izvodljivost administracije za njegovo kasnije sprovođenje, isključivo Vladi. Međutim, ova situacija se može poboljšati širenjem resursa istraživačkog centra Narodne skupštine.

Treće, može se navesti argument da je ova podela odgovornosti, ma koliko bila nezadovoljavajuća u ustavnom pogledu, neizbežna posledica obima sprovođenja i transponovanja propisa koji se moraju doneti u relativno kratkom roku. Slabost ovog argumenta jeste da postupak donošenja, sprovođenja i transpozicije prava EU ne prestaje sa pristupanjem; taj postupak se i dalje odvija i posle dobijanja članstva u EU. Odgovarajuća uloga Vlade i Narodne skupštine u ovom posebnom zakonodavnom postupku jeste pitanje koje treba rešavati ne samo u periodu pristupanja, već dugoročno. Sadašnja uloga Narodne skupštine u pogledu provere propisa izgleda neprihvatljivo periferna po standardima mnogih država članica EU.

## 9.6 Neki zaključci

Republika Srbija je podnela zahtev za članstvo u EU na dan 22. decembra 2009. i Evropska komisija se saglasila da je predloži za kandidata za članstvo u EU 12. oktobra 2011<sup>103</sup>. Dakle, ovo je izgleda pravo vreme za Srbiju da preispita svoje uređenje za okončanje sprovođenja i transpoziciju propisa EU preko domaćeg zakonodavstva. To je takođe pravo vreme za preispitivanje uređenja vezanog za revidiranje propisa, za rešavanje ekonomskih uticaja i administrativnog uređenja za primenu propisa, ali i za rešavanje drugih pitanja koja će se javiti kada Srbija postane država članica EU. Neka od pitanja kojima bi bilo korisno pozabaviti se navedena su ovde.

Prvo, izgleda da se sadašnjim procedurama u okviru Vlade i Narodne skupštine ne rešavaju ili ne rešavaju u potpunosti neka pravna pitanja postavljena u uvodu ovog odeljka Procene. Primer za to je da se procedurama ne rešava sistematski da li je domaće zakonodavstvo u oblasti specifičnih propisa EU, osim sprovođenja samog domaćeg zakonodavstva, konzistentno/nekonzistentno sa propisima EU i propisima za sprovođenje; niti izgleda da se procedure bave time da li su način i suština sprovođenja propisa EU na nacionalnom nivou najkorisniji za Srbiju. Neki su sugerisali da je za ova pitanja potreban izvestan stepen reformi institucija, pored proceduralnog usklađivanja.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Nedavno se saznalo da ovu preporuku nije odobrio Savet EU na dan 9. decembra 2011. godine i da će EU verovatno dati Srbiji status kandidata za članstvo u EU u martu 2012. godine, pod uslovom da intenzivira razgovore sa Kosovom, dok će razgovori o članstvu sa Crnom Gorom početi u junu 2012. godine, do rešavanja suzbijanja korupcije i kriminala (vidi <http://euobserver.com/15/114558>).

<sup>104</sup> Vidi, na primer, poglede Vladimira Todorića i Nikole Jovanovića u njihovoj knjizi, *Mind the Gap*, objavljenoj u 2011. godini (<http://www.cnp.rs/resources/files/eng.pdf>).

Drugo, sadašnja ograničena uloga Narodne skupštine u pažljivom proučavanju predloženog sprovođenja i transponovanja propisa, mogla bi se pojačati imajući u vidu generalno poboljšanje kvaliteta i efikasnosti zakonodavstva.

Treće, mogu se izneti argumenti da procedure vezane za podzakonske propise (sekundarno zakonodavstvo), kojima se sprovode i transponuju propisi EU, treba da budu čvršće, posebno zbog činjenice što je opšte iskustvo država članica EU takvo da su podzakonski akti češći način za sprovođenje i transpoziciju od primarnog zakonodavstva.

Četvrto, izgleda da postojeće procedure ne rešavaju dovoljno u praksi bilo ekonomske implikacije sprovođenja i transponovanja propisa EU bilo administrativne kapacitete za primenu i izvršavanje tih propisa. Bilo bi korisno ponovo proučiti i pronaći rešenje za unapređenje ovih pitanja. Pored drugih sagledavanja, propuštanje primene i izvršavanja propisa za sprovođenje moglo bi, po pristupanju, ostaviti državu otvorenu za sprovođenje izvršnih mera od strane Evropske komisije, kao i ostvarivanje finansijske odgovornosti u uspešnim sudskim postupcima koji bi se pokrenuli protiv države i državnih tela od strane Komisije i pravnih i fizičkih lica.

Najzad, postoje pitanja koja bi možda trebalo detaljno ispitati sada, mada će se ona javiti uglavnom prilikom pristupanja i posle pristupanja. Primer za to je sistematska obuka sudija na svim nivoima kada je u pitanju pravo EU, budući da će se od svih srpskih sudova i tribunala potencijalno zahtevati da primenjuju to pravo. Posebno bi trebalo organizovati obuku u takvim aspektima prava EU kao što je nadležnost Evropskog suda, odnosi između prava EU i domaćeg prava, kao i tumačenja prava EU. Trebalo bi razmotriti pripremu obuke o pravu EU u okviru Pravosudne akademije.

## **10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

### **10.1 Ustav i zakonodavna nadležnost**

Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni instrument države, uređuje i zakonodavne nadležnosti Narodne skupštine i Vlade, kao i zakonodavni postupak.

Ustavom su regulisane zakonodavne nadležnosti u pogledu brojnih značajnih pitanja (koja su detaljno analizirane u Odeljku 3), time što:

- (i) obezbeđuje hijerarhiju pravnih akata i određuje način na koji podzakonski akti moraju biti usklađeni sa višim pravnim aktima;
- (ii) zabranjuje ili zahteva na različite načine (neposredno ili posredno) propise o određenim pitanjima, ili obezbeđuje diskreciono pravo za donošenje propisa o tim pitanjima;
- (iii) zabranjuje, nekim kvalifikacijama, da propisi imaju povratno dejstvo;
- (iv) s obzirom na raspon ljudskih i manjinskih prava koja se mogu neposredno ostvariti, a koja sadrži Ustav, obezbeđuje da se mogu doneti propisi za određivanje načina na koji ta prava mogu da se ostvare, ali samo tamo gde je to neophodno s obzirom na prirodu

prava; takođe obezbeđuje da se mogu doneti propisi za ograničavanje prava, ali samo na način i u meri koji su određeni Ustavom;

(v) dopušta odstupanje od mnogih ljudskih i manjinskih prava određenih u njemu, u slučaju bilo vanrednog stanja ili stanja rata; i

(vi) sadrži niz institucionalnih i individualnih ekonomskih prava na koja se izgleda ne primenjuju zakonodavna ograničenja i ograničenja koja važe za ljudska i manjinska prava, mada ne može da bude merodavno donesen nijedan propis ako je u suprotnosti sa odredbama Ustava.

Sledeće preporuke odnose se na neke od tih ustavnih odredbi za koje se smatra da su nejasne ili da sadrže propuste. Priznaje se da je u odgovoru na ovo pitanje možda najbolje sačekati izvesno vreme na širu reviziju Ustava, i da, u mnogim slučajevima, preporuke zahtevaju ne samo promenu Ustava, već i referendum o usvajanju promena.

### ***Preporuke***

1. Narodna skupština i Vlada treba da razmotre da li je osnovano proširiti osnovna načela u članovima 18. i 20. Ustava (u pogledu nadležnosti donošenja propisa o ljudskim i manjinskim pravima) na određena ekonomska prava koja su određena u Trećem delu Ustava.
2. Narodna skupština i Vlada treba da ispituju član 194. (hijerarhija pravnih akata), član 197 (zabrana povratnog dejstva zakona i drugih pravnih akata), kao i čl. 200. do 202. (vanredno stanje i ratno stanje) Ustava, u cilju izmene ovih odredbi radi rešavanja pitanja koja se navode u Proceni.

## **10.2 Razvoj zakonodavne politike**

Razvoj politike u okviru Vlade i izrada pravnih propisa u Vladi radi sprovođenja politike razmatraju se u pododljkima 4.2.2 - 4.2.4, 4.3 (imajući u vidu uticaj *Poslovnika Narodne skupštine* na to) i Odeljku 5.

Izgleda, sudeći po priloženim dokazima, da se razvojem politike Vlade ne upravlja onoliko dobro koliko bi moglo. Razvoj politike se koordinira u okviru Vladinog godišnjeg programa rada, a ovaj program se uglavnom sastoji od godišnjih programa rada pojedinačnih ministarstava. Na taj način, u stvari, koordinacija na nivou centralne vlade često se odvija pošto su pojedina ministarstva već formulisala svoju politiku i često pošto su ministarstva već izradila pravne propise za sprovođenje te politike.

Razvoj politike i izrada pravnih propisa za sprovođenje utvrđene politike obično se odvija u okviru radnih grupa jednog ministarstva, uz promenljive konsultacije sa drugim ministarstvima i drugim državnim telima, uprkos procedurama koje to zahtevaju. Prema dobijenim podacima, izgleda da ova dva različita zadatka možda nisu dovoljno predstavljena u okviru ove strukture radnih grupa, i to može doprineti tome da se propisi izrađuju bez dovoljno analitičkog fokusa, kao i da se pridaje nedovoljna pažnja uticaju zakona i praktičnom uticaju na postojeće srodne propise, posebno kada su takvi propisi doneti drugde

u Vladi. Ova pitanja se dalje ispituju u razmatranju izrade pravnih propisa. Jedno od sredstava za postizanje predloženog predstavljanja može biti to da Vlada zahteva odobrenje centralne vlade kada je u pitanju politika jednog ministarstva, pre nego što ministarstvo izradi propise za sprovođenje svoje politike.

Važna i dragocena alatka i u razvoju politike i izradi propisa jeste procena uticaja. Mada je to obezbeđeno i u poslovnici Vlade i Narodne skupštine, neki od dobijenih podataka sugerišu da je procena uticaja i na politiku i propise za njeno sprovođenje u praksi dosta nekonzistentna. Ako je ova ocena<sup>105</sup> tačna, još jedan faktor koji doprinosi tome može biti taj da je procena uticaja do izvesne mere diskrecione prirode u okviru proceduralnih pravila. Na taj način, ministarstvo koje podnosi nacrt zakona centralnoj vladi, mora obezbediti procenu uticaja ili objasniti zašto nije neophodno da se to obezbedi<sup>106</sup>, mada se u obrazloženju koje treba priložiti uz predlog zakona Narodnoj skupštini, procena uticaja izražava kao diskreciona komponenta (za razliku od prikaza samog razvoja politike).

### ***Preporuke***

3. Vladi se preporučuje da preispita svoje procedure radi obezbeđivanja razvoja politike i izrade propisa za njeno sprovođenje, kao i da se izrada propisa u ministarstvima koordinira do mere koja obezbeđuje zadovoljavajuće ispunjavanje opštih ciljeva.
4. Vladi se preporučuje da preispita proceduralna sredstva da bi se u okviru ministarstava, i njihovih radnih grupa, jasnije utvrdio razvoj politike, od izrade propisa do sprovođenja utvrđene politike.
5. Vladi i Narodnoj skupštini se preporučuje da preispitaju proceduralna sredstva, da bi se obezbedilo da vršenje procene uticaja, bilo kada je u pitanju politika i propisi za njeno sprovođenje, bude obavezno u svim, osim u zaista vanrednim okolnostima.

## **10.3 Konsultacije sa civilnim društvom**

Konsultacije sa civilnim društvom razmatraju se u Odeljku 6.

Konsultovanje civilnog društva u postupku izrade zakona jeste međunarodno priznata dobra praksa, i zaista je neophodan element pri utvrđivanju politike, ali i u pripremi zakonodavstva.

Da bi bile efikasne, konsultacije sa civilnim društvom treba da budu interaktivan proces, mada to ima svoje posledice u pogledu utrošenog vremena i troškova koji treba da se ugrade u proces. Samo informisanje javnosti ili angažovanje onih van Vlade pri utvrđivanju politike ili izradi zakona, ne smatra se konsultacijama sa civilnim društvom, mada se nekad predstavlja kao takvo u dobijenim podacima.

---

<sup>105</sup> Može se primetiti da se ocena po dobijenim podacima podudara sa ocenom EU u Izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu, par. 2.1, gde se u pogledu Vlade primećuje “da kvalitet zakona...i dalje trpi zbog neodgovarajuće procene uticaja”.

<sup>106</sup> Mada bi centralna vlada i dalje trebalo da i sama vrši takvu procenu uticaja.

Međunarodno iskustvo pokazuje u velikoj meri da konsultacije sa civilnim društvom o politici vlade, ili alternativnim politikama koje razmatra vlada, malo produžava postupak utvrđivanja politike, ali i da veoma unapređuje politiku koja se na kraju utvrdi. To, najzad, ne predstavlja ništa drugo do priznanje da nijedna vlada nema monopol na znanje niti iskustvo. Međutim, prema dobijenim podacima, utvrđivanje politike je veoma hermetičan proces u okviru Vlade. Prema tome, predlaže se, da bi realna vrednost bila da ministarstva objave detaljne strategije politike, skicirajući politiku ili opcije politike, i da zatraže poglede civilnog društva pre finalizacije svoje politike.

Procedura Vlade zahteva konsultacije sa civilnim društvom o nacrtima zakona Vlade tamo gde nacrt zakona "bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost", a u proceduri Narodne skupštine se navodi da je mera konsultovanja javnosti diskrecioni element "obrazloženja" podnesenog sa predlogom.

Međutim, proceduralni test Vlade izgleda da se primenjuje striktno, po dobijenim podacima, tako što se Vlada konsultuje sa civilnim društvom samo kada je u pitanju mali procenat nacrta zakona. Pored toga, Vlada izgleda ne prati sveobuhvatnu sistematsku proceduru za takve konsultacije, a različitost u postupcima koje koriste ministarstva u vršenju konsultacija sa civilnim društvom, sadrži promenljivi interaktivni element. Bilo bi dragoceno kada bi se proces konsultacija sa civilnim društvom u Vladi koristio sistematičnije i šire.

Mada je priroda parlamenata takva da su pristupačniji za javnost od mnogih državnih institucija, konsultacije sa civilnim društvom takođe igraju ulogu u njihovim aktivnostima. Odbori Narodne skupštine mogu držati javne rasprave. Dobijeni podaci pokazuju da se ove rasprave sada češće održavaju, ali da se često sastoje od opštih načelnih pretresa predloga zakona, a ne pretresa u pojedinostima. Narodna skupština bi mogla da razmotri da li bi trebalo unaprediti procedure tako što bi njeni odbori javno pozivali na podnošenje dokaza u pismenom obliku i uzimali u obzir i iznošenje dokaza usmenim putem po pozivu kada su u pitanju predlozi zakona pred njima. Na taj način, odbori bi dobili mnogostruko strukturirane odgovore javnosti da im pomognu u njihovim razmatranjima.

Pored toga, mada je to mnogo teže da se postigne, možda bi bilo korisno da Narodna skupština preispita svoje procedure u smislu da se postupak donošenja zakona produži da bi se omogućile konsultacije sa civilnim društvom o značajnim amandmanima zakona. Amandmani mogu u značajnoj meri promeniti predlog zakona, a podneseni odgovori na proces konsultacija u pogledu predloga zakona mogu se smatrati unekoliko jalovim kada je u pitanju znatan broj amandmana u toku skupštinske procedure.

### ***Preporuke***

6. Vladi se preporučuje da razmotri uvođenje sistematske procedure preko koje bi ministarstva objavljivala strateške dokumente politike za konsultacije sa civilnim društvom pre nego što se politike definitivno utvrde u okviru ministarstava.
7. Narodnoj skupštini i Vladi se preporučuje da preispita svoja proceduralna pravila da bi obezbedila konsultacije sa civilnim društvom o svim predlozima zakona, osim u određenim vanrednim okolnostima.

8. Vladi se preporučuje da razmotri uvođenje procedura koje bi obezbedile sveobuhvatan i konzistentan proces konsultacija sa civilnim društvom o predlozima zakona Vlade.
9. Narodnoj skupštini se predlaže da razmotri uvođenje procedura za njene odbore da uzima u obzir i pismene i usmene dokaze u pogledu zakonima, i ako je moguće o značajnim izmenama predloga zakona, da bi olakšala strukturirane konsultacije sa civilnim društvom.

#### **10.4 Postupak donošenja zakona u Skupštini**

Postupak donošenja zakona razmatra se u Odeljku 4 a zatim i u Odeljku 7.

Narodna skupština određuje praktičnu proceduru predviđenu za predlog zakona, koji prvo razmatraju odbori (kao i Vlada kada ona nije podnela predlog zakona), tako da oni mogu prvi da podnesu izveštaje Skupštini pre nego što se o predlogu zakona raspravlja na plenarnoj sednici. Međutim, ova procedura omogućava da informacije dođu do poslanika na malo difuzan način. U Proceni se sugerise da se to može rešiti uvođenjem izmena kada su u pitanju procedure po kojima poslanici dobijaju smo jedan izveštaj odbora o predlogu zakona, umesto nekoliko različitih izveštaja.

Kao i u većini parlamenata, u Narodnoj skupštini se vodi načelan pretres o predlogu zakona sa pretresom u pojedinostima. Logika ovog postupka je da opštim informiše o pojedinostima. Međutim, po proceduri u Narodnoj skupštini, to se na neki način dovodi u pitanje zbog zahteva da amandmane uglavnom podnosi i da o njima podnosi izveštaj nadležni odbor i Vlada pre prve načelne rasprave o predlogu zakona, dakle, pre nego što poslanici i Vlada čuju argumente vezane za načela. Predlaže se da se procedura malo uskladi radi rešavanja ovog pitanja.

Neophodno je da skupštinska procedura omogući da se predlozima zakona većeg političkog i pravnog značaja posveti više vremena za postupak provere nego onima od manjeg značaja, kao i da se adekvatno tome prilagode predlozi zakona koji se moraju doneti po hitnom postupku. Pa ipak, treba priznati da široko pribegavanje takvim postupcima ne samo što može potencijalno dovesti u pitanje demokratski proces, već može veoma često neposredno uticati na donošenje zakona lošijeg kvaliteta.

Poslovnik Narodne skupštine sadrži takve procedure, čiji je rezultat značajno skraćivanje vremena potrebnog da parlament izvrši postupak provere i obavi raspravu; takođe postoje procedure koje nisu u dovoljnoj meri bliže određene u ovom poslovniku.

Prvi je hitni postupak. Predlaže se da Narodna skupština, u konsultacijama sa Vladom, ispita kako smanjiti široku primenu hitnog postupka, što je široko kritikovano i u dobijenim podacima i drugde. Jedan primer kako to postići jeste u pogledu pravnih propisa kojima se sprovodi i transponuje pravo EU. Pravo EU, kao i svako pravo, sadrži propise različitog političkog i pravnog značaja. Međutim, Poslovníkom Narodne skupštine je određeno da svi predlozi zakona kojima se domaće pravo usklađuje sa *pravnim tekovinama Evropske unije* mogu da se donesu po hitnom postupku. Mada je formalno na Narodnoj skupštini da odluči da li da se predlog nekog zakona donese po hitnom postupku, bilo bi od pomoći kada bi se u



Poslovniku odredilo da se hitan postupak u tom pogledu ograničava na propise kojima se vrši rutinsko usklađivanje pitanja od manjeg značaja. Pored toga, predlaže se da Narodna skupština revidira svoj Poslovnik gde bi se bliže objasnio hitni postupak za donošenje propisa.

Drugi hitni postupak je skraćeni postupak. Osnov koji opravdava korišćenje ove procedure nije određen u Poslovniku Narodne skupštine; u Poslovniku ovde opet nije određeno dovoljno jasno kako taj postupak funkcioniše. Predlaže se da Narodna skupština preispita svoj Poslovnik radi rešavanja ovog pitanja.

Pored izuzetnih i neophodnih skraćivanja zakonodavnih postupaka, svi parlamenti moraju da imaju proceduralna pravila za uređenje vremena koje parlament ima u uobičajenom postupku za donošenje zakona. Narodna skupština to delimično radi određujući vreme govora, i u načelnom pretresu predloga zakona i u pretresu u pojedinostima. Za odredbe Poslovnika Narodne skupštine kojima je to određeno može se pomisliti da na izvestan način favorizuju Vladu u odnosu na druga tela, kao i da favorizuju političku u odnosu na tehničku evaluaciju. To je, donekle, neizbežno u parlamentarnim procedurama, ali se predlaže da Narodna skupština razmotri preispitivanje Poslovnika u tom smislu da uskladi ove uočene dizbalanse u interesu jačanja demokratije i postizanja boljeg kvaliteta propisa.

Još jedan aspekt zakonodavnog postupka jeste proglašenje zakona. U Proceni, Pododeljak 4.9, skreće se pažnja na dvosmislenost odredbi Ustava kada je u pitanju ovaj postupak, kao i Poslovnik Narodne skupštine u vezi sa tim. Proglašenje zakona je obično formalna procedura koja se tiče tehničkih pitanja, ali u nekim okolnostima to može postati politički sporno. Kao posledica toga, veoma je poželjno da procedura ne bude dvosmislena. Iz tog razloga, predlaže se da Narodna skupština i Vlada preispitaju relevantne članove Ustava određene u Proceni i da Narodna skupština preispita određene odredbe Poslovnika Narodne skupštine u vezi sa tim.

Najzad, svi parlamentarci veoma zavise od skupštinskog osoblja u obavljanju svojih zakonodavnih funkcija, i u odborima i plenarnoj raspravi. Konzistentni podaci ukazuju na to Služba Narodne skupštine nema dovoljno osoblja, a posebno kada je u pitanju istraživački centar parlamenta i skupštinski odbori. Kao posledica Zakona o Narodnoj skupštini, Deo XV, ovo pitanje je sada u rukama Skupštine i to telo treba to i da reši.

### ***Preporuke***

10. Narodnoj skupštini se preporučuje da, u konsultaciji sa Vladom, razmotri revidiranje Poslovnika Narodne skupštine u smislu imenovanja jednog skupštinskog odbora da podnese izveštaj pre načelnog pretresa predloga zakona, na način određen u Proceni.
11. Narodnoj skupštini se preporučuje da, u konsultaciji sa Vladom, razmotri revidiranje svog Poslovnika radi olakšavanja podnošenja amandmana na predlog zakona po načelnom pretresu predloga zakona, na način određen u Proceni.
12. Narodnoj skupštini se preporučuje da se, u konsultaciji sa Vladom, ozbiljno lati rešavanja i raspravljanja o sredstvima koja bi omogućila ređe pribegavanje hitnom postupku za donošenje zakona.

13. Narodnoj skupštini se preporučuje da revidira Poslovnik u smislu jasnijeg određivanja hitnog postupka za donošenje zakona.
14. Narodnoj skupštini se preporučuje da revidira Poslovnik u smislu jasnijeg određivanja skraćenog postupka za donošenje zakona, i utvrđivanje osnova kada se ovaj postupak može primeniti.
15. Narodnoj skupštini se preporučuje da revidira Poslovnik u pogledu vremenskog ograničavanja govora prilikom načelne rasprave o predlogu zakona.
16. Vladi i Narodnoj skupštini se preporučuje da revidira u Ustavu članove vezane za proglašenja usvojenih zakona, imajući u vidu rešavanje nejasnoća određenih u Proceni; takođe, Narodna skupština treba da revidira odredbe Poslovnika koje se tiču proglašenja zakona, imajući u vidu rešavanje nejasnoća određenih u Proceni.
17. Narodna skupština treba da obezbedi dovoljna finansijska sredstva za povećanje broja zaposlenih u Službi Narodne skupštine, a posebno da ojača istraživački centar parlamenta i poveća broj zaposlenih u skupštinskim odborima.

## **10.5 Izrada pravnih propisa**

Izrada pravnih propisa se razmatra u Odeljku 8.

Dobra kvalitetna izrada pravnih propisa leži u osnovi svakog pravnog sistema; to ima očiglednu administrativnu i finansijsku korist, a i smanjuje teret za zakonodavstvo odgovorno za proveru propisa i njihovo donošenje.

Prema dobijenim podacima, kapacitet za izradu pravnih propisa trpi zbog nedovoljnih resursa, posebno u ministarstvima, pa se predlaže, a da to nije preporuka, da se Vlada pozabavi ovim pitanjem čim to bude ekonomski izvodljivo. Prema dobijenim podacima, takođe se smatra da bi se kapacitet vezan za izradu pravnih propisa povećao daljom sistematskom obukom, možda na način naveden u Proceni.

Sprovođenje Pravila za izradu propisa u 2010. godine trebalo bi da unaprede tehnički kvalitet u izradi propisa. Međutim, postoje slabosti i propusti u Pravilima za izradu propisa koji su određeni u Proceni, a koje bi trebalo uspešno da reše Vlada i Narodna skupština. Postoji još neki aspekti u izradi propisa koji su određeni u Proceni, u nekim slučajevima van isključivo tehničkog domena, a koji bi mogli korisno da se reše. Neki od njih, kao što je analitička svest (koja se može pojačati unapređenim postupcima u razvoju politike), u potpunosti uzimajući u obzir posledice po srodne propise i one koji su vezani za usklađivanje i ažuriranje propisa, imaju i druge prednosti osim dobre kvalitetne izrade pojedinih predloga zakona.

### ***Preporuke***

18. Vladi se preporučuje da obezbedi sveobuhvatnu i sistematsku obuku u izradi pravnih propisa, baziranu delimično na Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa, kao i da revidira način obuke kako se predlaže u Proceni.
19. Vladi i Narodnoj skupštini se predlaže da revidira Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa s obzirom na njihovu analizu u Proceni; kao i da razmotri usvajanje drugih pitanja vezanih za izradu propisa koja se pominju u Proceni.

## 10.6 Evropska dimenzija

Zadatak donošenja domaćih pravnih propisa za sprovođenje i transpoziciju postojećih *pravnih tekovina Evropske unije* je i složen i dinamičan. Sugerise se da je ovo dobar trenutak da centralna vlada razmotri da li postojeće procedure Vlade obuhvataju sva pravna pitanja navedena u Pododeljku 9.1 Procene, kao i da li su na adekvatan način postavljena i odgovarajući rešena.

U okviru Vlade, zadatak donošenja neophodnih pravnih propisa za sprovođenje koordinira se na centralnom nivou, a dosta tehničkog svakodnevnog nadzora je na Kancelariji za evropske integracije. Međutim, uprkos koordinaciji na centralnom vladinom nivou, kao i u drugim oblastima koje se razmatraju u Proceni, funkcija pripreme neophodnog domaćeg zakonodavstva još uvek se uglavnom prenosi na pojedina ministarstva. Iz toga proizilazi veliki broj značajnih posledica. Prvo, procedure mogu da se ne bave u potpunosti kvalitetom podzakonskim propisa, mada se baziraju na iskustvu mnogih država članica, budući da se mnogo sprovođenja i transpozicije prava EU vrši preko podzakonskih propisa pre nego primarnog zakonodavstva. Drugo, izgleda da se ne poklanja dovoljno pažnje finansijskim i administrativnim implikacijama zakonodavstva. Treće, zakonodavstvo se možda ne bavi u potpunosti srodnim zakonodavstvom koje je odgovornost drugog ministarstva ili državnog tela. Četvrto, izgleda da nema nikakvog proaktivnog mehanizma u okviru centralne vlade koji bi sugerisao prioritete. Predlaže se da se pri revidiranju ovih procedura, Vlada pozabavi ovim pitanjima.

Jasno je da političke i pravne implikacije procesa sprovođenja i transpozicije prava EU na nacionalnom nivou nisu samo stvar Vlade; to su pitanja u kojima Narodna skupština takođe treba da igra značajnu ulogu. Dobijeni podaci sugerisu da Narodna skupština ima teškoće u preduzimanju te uloge. Neke od ovih teškoća javljaju se kod već razmotrenih pitanja, kao što su hitni postupak, kojim skoro uvek važi za donošenje primarnog zakonodavstva za sprovođenje i transpoziciju, kao i neadekvatno osoblje Odbora za evropske integracije, što je rezultovalo u tome da Odbor preuzme na sebe postupak provere pravnih propisa na veoma elementarnom nivou.

Međutim, Narodna skupština treba da revidira svoju ulogu u ovoj oblasti gledajući jednim okom i u budućnost. Sprovođenje i transpozicija na nacionalnom nivou nastaviće se kao rutinska stvar kada se Srbija pridruži EU, mada ne u obimu pravnih propisa sa kojim se Skupština sučeljava danas i sa kojim će se sučeljavati u bliskoj budućnosti. I sprovođenje i transpozicija nastaviće da pokreću važna pitanja, na primer: da li je način sprovođenja i transpozicije koji je usvojila Vlada najkorisniji za Srbiju? Odbor za evropske integracije trebalo bi da ima takav položaj i resurse da može da izveštava i o širim, kao i užim tehničkim pitanjima.

Najzad, postoje i druga pitanja članstva po ulasku u EU u vezi sa, ali odvojeno, od zakonodavnog postupka koji ovde takođe treba da se razmatra. Jedno od pitanja koje se razmatra u Pododeljku 9.6 Procene jeste obuka sudija na svim nivoima kad je u pitanju pravo EU.

### ***Preporuke***

20. Vladi na centralnom nivou se preporučuje da preispita da li njene postojeće procedure za utvrđivanje usklađenosti sa EU obuhvataju sva pravna pitanja postavljena u Pododeljku 9.1 Procene, kao i da li se ona sva postavljaju i adekvatno rešavaju.
21. Vladi se preporučuje da preispita utvrđene posledice u većem delu sprovođenja usklađenosti svojih propisa sa propisima EU zbog prenošenja na pojedina ministarstva.
22. Narodnoj skupštini se preporučuje da preispita svoje odgovarajuće i praktične funkcije u pogledu rada Vlade vezano za EU, kao i predloga zakona kojima se domaće pravo usklađuje sa pravom EU, i u sadašnjem periodu i u periodu po sticanju članstva u EU.
23. Vladi se predlaže da uvede plan obuke sudija u pogledu prava EU.

## **Aneks 1**

### **Lista intervjuisanih lica**

#### Narodna skupština

1. **Vlatko Ratković**, predsednik Zakonodavnog odbora, Narodna skupština
2. **Radoje Cerović**, sekretar Zakonodavnog odbora, Narodna skupština
3. **Srdan Miković**, član Zakonodavnog odbora, Narodna skupština
4. **Mirjana Radaković**, pomoćnik generalnog sekretara, Narodna skupština
5. **Novica Kulić**, načelnik Odeljenja za zakonodavno-pravne poslove, the Narodna skupština
6. **Biljana Hasanović-Korać**, poslanik, Narodna skupština
7. **Veljko Odalović**, generalni sekretar, Narodna skupština
8. **Mladen Mladenović**, zamenik generalnog sekretara, Narodna skupština
9. **Nenad Konstantinović**, predsednik Administrativnog odbora, Narodna skupština
10. **Laslo Varga**, predsednik Odbora za evropske integracije, Narodna skupština
11. **Aleksandar Đorđević**, sekretar Odbora za evropske integracije, Narodna skupština
12. **Branka Ljiljak**, član Odbora za finansije, Narodna skupština
13. **Mihailo Purić**, član Odbora za finansije, Narodna skupština

#### Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine

14. **Branimir Mitrović**, potpredsednik, Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine
15. **Milorad Gašić**, sekretar Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine

#### Vlada

16. **Tamara Stojčević**, generalni sekretar, Vlada
17. **Saša Marković**, pomoćnik generalnog sekretara, Generalni sekretarijat Vlade
18. **Vojkan Simić**, pomoćnik ministra pravde
19. **Dušan Nikezić**, državni sekretar, Ministarstvo finansija

20. **Đorđe Vukotić**, šef pravnog tima Jedinice za sveobuhvatnu reformu propisa u okviru Vlade
21. **Marko Urošević**, mlađi pravni savetnik, Jedinica za sveobuhvatnu reformu propisa u okviru Vlade

#### Kabinet Predsednika

22. **Rubela Radojičić**, zamenik generalnog sekretara, Kabinet Predsednika
23. **Biljana Milosavljević**, pravni savetnik generalnog sekretara, Kabinet Predsednika

#### Ustavni sud

24. **Vesna Ilić-Prelić**, sudija, Ustavni sud
25. **Ljubica Pavlović**, savetnik za međunarodnu saradnju, Ustavni sud

#### Narodna banka

26. **Majo Benderac**, savetnik, Odeljenje za pravna pitanja, Narodna banka Srbije
27. **Svetlana Milić**, savetnik, Odeljenje za pravna pitanja, Narodna banka Srbije
28. **Kristina Obradović**, Odeljenje za pravna pitanja, Odsek za usklađenost, Narodna banka Srbije

#### Kancelarija Zaštitnika građana

29. **Saša Janković**, zaštitnik građana, Kancelarija Zaštitnika građana
30. **Jasminka Jakovljević**, generalni sekretar, Kancelarija Zaštitnika građana
31. **Robert Sepi**, pomoćnik generalnog sekretara, Kancelarija Zaštitnika građana
32. **Mina Rolović**, šef Kabineta, Kancelarija Zaštitnika građana

#### Kancelarija za evropske integracije

33. **Srdan Majstorović**, zamenik direktora, Kancelarija za evropske integracije

#### Međunarodne organizacije

34. **Dragana Ćurčija**, menadžerka projekta, GIZ Srbija
35. **Vesna Kostić**, službenik za odnose sa javnošću, Svetska banka
36. **Jelena Manić**, menadžerka projekta, Dobro upravljanje, Program UN za razvoj, UNDP Srbija
37. **Thomas Gnocchi**, prvi sekretar, šef Političkog odeljenja, Delegacija EU u Srbiji
38. **David Raymond Lewis**, stalni pravni savetnik, direktor, Program reforme krivičnog pravosuđa, Ministarstvo pravde SAD
39. **Aleksandra Tekijaški**, menadžerka zadatka, Program podele vlasti, Institut za menadžement "Istok-Zapad"

Nevladine organizacije

40. **Ivan Knežević**, zamenik generalnog sekretara, Evropski pokret
41. **Irena Cerović**, koordinatorica programa, Beogradski fond za političku izuzetnost
42. **Dubravka Velat**, direktorka za razvoj programa, Građanske inicijative
43. **Vladimir Todorčić**, direktor, Centar za novu politiku
44. **Nikola Jovanović**, glavni urednik, Centar za novu politiku

## Aneks 2

### Spisak pravnih propisa i drugog ispitanog materijala u vezi sa tim

#### *(i) Ustav i zakoni Republike Srbije*

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br.:98/06

Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, „Službeni glasnik RS“, br.:125/04 i kasnije izmene i dopune, „Službeni glasnik RS“, br.: 104/09

Zakon o radiodifuziji, „Službeni glasnik RS“, br. 42/02 i kasnije izmene i dopune (poslednji put - 41/09)

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik RS“, br.: 43/11

Zakon o slobodnim [ekonomskim] zonama, „Službeni glasnik RS“, br.: 62/06

Zakon o osiguranju, („Službeni glasnik RS“, br.: 55/04; 70/04) (i kasnije izmene i dopune - 70/04, 61/05, 85/05, 101/07, 63/09 i 107/0 )

Zakon o Narodnoj skupštini (“Službeni glasnik RS”, br.: 9/10)

Zakon o sprečavanju pranja novca („Službeni glasnik RS“, br.: 107/05)

Zakon o Narodnoj skupštini „Službeni glasnik RS“, br.: 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99, 48/94, 29/01, 101/05 [“Službeni list SRJ”, br.: 21/01]

Zakon o javnim putevima, „Službeni glasnik RS“, br.:101/05

Zakon o državnoj upravi, “Službeni glasnik RS”, br.:79/05 i 101/07

Zakon o vinu, “Službeni glasnik RS”, br.: 41/09

#### *(ii) Poslovnici, pravilna, strategije i izveštaji*

Poslovnik Narodne skupštine (usvojen 28. jula 2010), „Službeni glasnik RS“, br.: 52/10

Poslovnik Vlade Republike Srbije (br. 020-04-26/2006-01)

Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa (usvojena od strane Skupštine i važeća od 1. jula 2010), „Službeni glasnik RS“, br.: 21/10

Strategija zakonodavne reforme Republike Srbije u periodu 2008 – 2011



Kancelarija za evropske integracije *Izveštaj o sprovođenju (izmenjen) NPI: januar-mart 2010.*

Kancelarija za evropske integracije *Izveštaj o sprovođenju (izmenjen) NPI: oktobar - decembar 2010.*

**(iii) Materijal EU**

[Evropska komisija - Radni dokument osoblja Komisije] *Izveštaj o napretku Srbije za 2010. SEC(2010) 1330*

**(iv) Drugi materijal**

Slavica Penev (ed), *How to Improve the Legislative Process in Serbia and Bosnia and Herzegovina* (OECD Investment Compact for S.E. Europe and the Economics Institute, Beograd: 2006)

Vladimir Todorčić i Nikola Jovanović, *Mind the Gap* (Centar za novu politiku, Beograd: 2011)

## Aneks 3

### Upitnici o zakonodavnom procesu

#### Opšta pitanja o zakonodavnom procesu – Vlada

1. Da li resorno ministarstvo ima svoju specijalizovanu jedinicu za izradu zakona? Ako ne, ko sprovodi izradu zakona? Ako su to pravnici zaposleni u ministarstvu, da li je ova aktivnost sadržana u opisu njihovog posla? Da li iskustvo sa izradom pravnih propisa predstavlja prednost za osobe koje se prijavljuju na ovakve pozicije?
2. Da li su do sada resorna ministarstva ili Republički sekretarijat za zakonodavstvo angažovali eksterne konsultante za realizaciju aktivnosti izrade zakona? Ako da, odakle dolaze ovi konsultanti? (npr. međunarodni konsultanti/donatorske agencije, akademska zajednica, NVO) Iz kojih sredstava su realizovani ovi troškovi?
3. Da li je uobičajeno da više od jedne osobe bude uključena u izradu određenog pravnog propisa? Da li osoba zadužena za izradu propisa koja je angažovana na izradi primarnog zakonodavstva učestvuje kao član tima službenika ministarstva u čijem radu učestvuju i donosioci politika? Da li osoba koja je angažovana na izradi primarnog zakonodavstva učestvuje i u izradi relevantnih podzakonskih [sekundarnih] akata?
4. Na koji način se prati kvalitet procesa izrade zakona?
5. Ko realizuje izradu sekundarnog zakonodavstva? Da li su to isti službenici koji pripremaju nacrt primarnog zakonodavstva?
6. Na koji način se pripremaju godišnji planovi za izradu zakonskih akata? Ko koordinira procesom podnošenja predložaka ministarstva Vladi/predsedniku Vlade? Na koji način je uređena navedena koordinacija?
7. Na koji način se donose odluke za pokretanje izrade novog pravnog propisa? Da li se ovo odvija na nivou ministarstva ili na nivou Vlade? Da li ovoj odluci prethodi određeni „strateški dokument“ (*policy paper*), posebno kada se zakon odnosi na složena pitanja u vezi sa strateškim prioritetima Vlade ili kada se određena oblast po prvi put reguliše?
8. Kako Vlada zajednički određuje svoje prioritete u pogledu izrade predloženih novih pravnih propisa?

9. Da li se definišu vremenski okviri za pripremu svakog nacrtu zakona? Ko i kako prati realizaciju ovog vremenskog okvira?
10. Da li svaki nacrt zakonskog akta, pre nego što bude podnesen Narodnoj skupštini na usvajanje, mora da bude utvrđen na sednici Vlade?
11. Da li se utvrđuje usklađenost predložene strateške mere ili mogućeg strateškog pravca sa odredbama Ustava tokom faze izrade mere? Ako da, kako?
12. Da li se utvrđuje usklađenost predložene strateške mere ili mogućeg strateškog pravca sa odredbama važećih zakona kao i ugovornim obavezama tokom faze izrade? Ako da, kako? Da li se isključivo vrši usklađivanje primarnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU ili je to slučaj i sa sekundarnim zakonodavstvom? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
13. Da li se utvrđuje usklađenost sa relevantnim zakonskim principima kao što su pravna sigurnost, proporcionalnost i važeći proceduralni zahtevi? Ako da, ko to čini?
14. Da li se vrši provera da li je novo zakonsko rešenje uopšte potrebno, ili se problem može rešiti u okviru postojećeg zakona ili kroz neki alternativni instrument (npr. administrativna aktivnost, podizanje svesti javnosti, itd)? U kojim slučajevima je moguće doneti odluku da se određeno pitanje može rešiti putem alternativnog instrumenta? Na koji način se ovakva odluka donosi? Koji faktori se tada uzimaju u obzir?
15. Da li se u toku kreiranja politike angažuju spoljni savetnici? Ako da, u kojim slučajevima?
16. Da li smatrate da je u toku kreiranja politike moguće realizovati konsultacije sa zainteresovanim stranama? Ako da, kako ?
17. Da li se kreiranje politike i izrada pravnog propisa sprovode kao zasebne aktivnosti? Da li ih sprovode različite jedinice ili isti tim ljudi? Ako to čine različite jedinice, u kojoj fazi se uključuje osoba nadležna za izradu pravnog propisa? Na koji način se politika saopštava osobi nadležnoj za izradu pravnog propisa?
18. Na koji način se realizuje proces izrade zakona? Koji su uobičajeni koraci koje osoba nadležna za izradu sprovodi? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?

19. Na koji način se utvrđuje usklađenost nacrt propisa sa odredbama Ustava tokom faze izrade? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
20. Na koji način se utvrđuje usklađenost nacrt propisa sa odredbama važećih zakona tokom faze izrade? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
21. Na koji način se vrši procena troškova? Da li je procena usmerena samo na opterećenje po republički budžet ili se procenjuje i uticaj na budžet drugih organa (npr. lokalne vlasti, autonomne jedinice)? Da li ove službe učestvuju u konsultacijama? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
22. Da li ima slučajeva da tim službenika iz više od jednog ministarstva učestvuje u izradi određenog zakona? Kako se koordinira ovim procesom? Ko i kako prati tok izrade zakonskog akta?
23. Da li se u toku procesa izrade zakona vrše konsultacije sa zainteresovanim stranama? Ako da, u kojim slučajevima?
24. Pod kojim uslovima Vlada traži i prima povratnu informaciju o kreiranju politike? O izradi pravnog propisa? Na koji način se organizuje konsultativni proces? Da li je ovaj proces strukturiran odnosno institucionalizovan? Koji su aktuelni trendovi u pogledu informisanja, konsultovanja i uključivanja građana u proces kreiranja politika? Po Vašem mišljenju, da li postoje aspekti koje je moguće unaprediti? Ako da, kako ovo treba sprovesti?
25. U kom trenutku prestaju nadležnosti osobe nadležne za izradu propisa u vezi sa izradom određenog nacrt propisa? Da li je ova osoba nadležna za redakturu celokupne verzije nacrt? Koje formalne korake je potrebno ispuniti pri izradi sekundarnog zakonodavstva? Da li se ovi koraci razlikuju prema tipovima sekundarnog zakonodavstva?
26. Ko odlučuje o potrebi za izradom podzakonskog akta sa ciljem delotvornosti relevantnog zakona? Da li neka pitanja zahtevaju opštu saglasnost na nivou Vlade pre preduzimanja izrade sekundarnog zakonodavstva? Da li je pravni osnov za usvajanje sekundarnog zakonodavstva precizno regulisan u nacrtu primarnog zakona? Da li je izrada sekundarnog zakonodavstva predviđena u obrazloženju nacrt zakona?
27. Da li se sekundarno zakonodavstvo nekada priprema u toku procesa izrade primarnog zakonodavstva na koje se odnosi?

28. Ko sprovodi kreiranje politike u pogledu sekundarnog zakonodavstva? Da li je to ista jedinica zadužena za kreiranje politike za primarno zakonodavstvo?
29. Kako se organizuje koordiniranje na međuministarskom nivou? U kojoj meri je ova koordinacija delotvorna i efikasna? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
30. U kojoj meri osobe koje su radile na izradi zakona mogu učestvovati u izradi izmena i dopuna koji se podnose Narodnoj skupštini?
31. Koji je uobičajeni sadržaj prezentacije izvestioca na raspravi o predlogu propisa u okviru odbora? Ko je najčešće nominovan da predstavlja predlog akta? Da li je to neko od osoba koje su radile na izradi akta?
32. Da li službenici ministarstva nadležnog za izradu propisa prate tok usvajanja predloga akta u Narodnoj skupštini? Na koji način se ovo vrši?
33. Ukoliko Vlada zaključi da je neophodno izmeniti predlog akta koji je u procesu razmatranja u Narodnoj skupštini, da li samo ministarstvo nadležno za izradu nacrti može pripremiti neophodne izmene i dopune i dostaviti ih Narodnoj skupštini? Ako da, na koji način?
34. Koje telo je nadležno za održavanje centralnog registra pravnih propisa? Da li je centralni registar kompjuterizovan?
35. Da li postoji jedinstveni nacionalni elektronski registar pravnih propisa? Da li on sadrži samo primarno zakonodavstvo, ili i sekundarno zakonodavstvo? U kojoj meri je ovaj registar dostupan službenicima? Građanima? Da li sadrži i nacрте propisa?
36. Da li resorno ministarstvo ima neometan pristup svim pravnim propisima koji se odnose na njegov delokrug rada? Da li službenici koji sprovode proces izrade zakona u resornom ministarstvu imaju pristup celokupnom zakonodavstvu? Konsolidovanom zakonodavstvu?
37. Da li određene grupe imaju pravo na dobijanje besplatnih primeraka pravnih propisa (npr. sudije, advokatske komore, itd)?

## **Pitanja o zakonodavnom procesu – Parlament (Narodna skupština Republike Srbije)**

1. Na koji način se sastavlja zakonodavni program Narodne skupštine ?
2. Kako se priprema dnevni red za sednice odbora? Da li se o njima dostavlja informacija akterima izvan Narodne skupštine? Ko može da prisustvuje sednicama? Na koji način se informacije izvršne vlasti saopštavaju odborima Narodne skupštine? Na koji način je ovo uređeno? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
3. Na koji način se sprovodi proces izrade zakona? Koji su uobičajeni koraci koje osoba nadležna za izradu propisa sprovodi? Da li u okviru Narodne skupštine postoji istraživačka jedinica koja pruža podršku odborima, poslanicima ili službenicima koji se bave izradom zakona? Koji su nezavisni izvori informacija na raspolaganju Narodnoj skupštini? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
4. Na koji način se utvrđuje usklađenost nacрта propisa sa odredbama Ustava tokom procesa izrade? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
5. Na koji način se utvrđuje usklađenost nacрта propisa sa odredbama važećih zakona tokom procesa izrade? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
6. Na koji način se vrši procena troškova? Da li je procena usmerena samo na opterećenje po republički budžet ili se procenjuje i uticaj na budžet drugih organa (npr. lokalne vlasti, autonomne jedinice)? Da li ove službe učestvuju u konsultacijama? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
7. Na koji način se osigurava sprovođenje analize efekata propisa tokom izrade zakona kada je to potrebno? Da li se vrše konsultacije sa Savetom za regulatornu reformu pri izradi nacрта zakona koju pokrenu narodni poslanici?
8. Na koji način se utvrđuje usklađenost nacрта propisa sa međunarodnim obavezama zemlje tokom faza izrade? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?

9. U kom trenutku se završavaju nadležnosti osobe nadležne za izradu propisa u vezi sa izradom određenog nacrt propisa? Da li je ova osoba nadležna za redakturu celokupne verzije nacrt?
10. Ko priprema izmene i dopune propisa koje se podnose Narodnoj skupštini? U kojoj meri mogu u ovome mogu da učestvuju osobe nadležne za izradu propisa?
11. Koji je uobičajeni sadržaj prezentacije na raspravi o predlogu propisa u okviru odbora? Ko je najčešće nominovan da predstavlja predlog akta? Da li je to neko od osoba koje su radile na izradi akta?
12. Da li službenici ministarstva nadležnog za izradu propisa prate tok usvajanja predloga akta u Narodnoj skupštini? Na koji način se ovo vrši?
13. Ukoliko Vlada zaključi da je neophodno izmeniti predlog akta koji je u procesu razmatranja u Narodnoj skupštini, da li samo ministarstvo nadležno za izradu nacrt može pripremiti neophodne izmene i dopune i dostaviti ih Narodnoj skupštini? Ako da, na koji način?
14. U kojim slučajevima Narodna skupština prikuplja podatke od službenika, stručnjaka i predstavnika javnosti kada razmatra predlog zakona? Koliko često je ovo slučaj?
15. Da li se vrše konsultacije sa zainteresovanim stranama u toku procesa izrade zakona? Ako da, u kojim slučajevima? Na koji način se organizuju konsultacije? Po Vašem mišljenju, da li postoje aspekti koje je moguće unaprediti? Ako da, kako ovo treba sprovesti?
16. Na koji način odbori vrše svoju funkciju analize i provere da li izvršna ili nadležna tela adekvatno sprovode javnu politiku ili program? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
17. Koje su osnovne funkcije stalnih odbora Narodne skupštine? Privremenih odbora Narodne skupštine? Na koji način su organizovani? Koja je njihova uloga u postupku izrade zakona? Po Vašem mišljenju, da li u ovoj oblasti ima aspekata koje je moguće unaprediti? Ako da, na koji način?
18. Koje funkcije odbori Narodne skupštine vrše u procesu izrade zakona? Koji su najčešći izazovi sa kojima se susreću odbori Narodne skupštine u procesu izrade zakona?

## Aneks 4

### **Osnova za aktivnosti u pružanju pomoći *Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) OEBS-a u zakonodavnoj reformi***

Onim zemljama koje prolaze kroz sveobuhvatan proces političke i ekonomske transformacije, pomoć u naporima za unapređenje kvaliteta i efikasnosti njihovih zakonodavstava pruža se na sporadičan i fragmentaran način, uz najrazličitije razumevanje ideja u pitanju, kao i široku tipologiju aktivnosti u vezi sa tim idejama. Malo posla je obavljeno u smislu metoda za podržavanje tih napora, ali su znatni resursi posvećeni građenju i jačanju institucija angažovanih u izradi zakona. Najiscrpniji pokušaj da se obuhvate prakse u izradi zakona u odabranim zemljama i da se ukaže na suštinska pitanja koja treba razmotriti pri stvaranju ili revidiranju propisa vezanih za izradu zakona, učinjen je pod programom SIGMA<sup>107</sup>, zajedničke inicijative Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj<sup>108</sup>. SIGMA je ustanovljena 1992. godine sa fokusom na zemljama kandidatima za članstvo u EU<sup>109</sup>, i ovim programom se obezbeđuje pomoć donosiocima odluka i javnim upravama u njihovim naporima da modernizuju "sisteme javne uprave". U tom okviru je 1996.<sup>110</sup> lansiran projekat u cilju pružanja pomoći zemljama da unaprede svoju metodologiju i tehnike u izradi zakona.

Dugo vremena, primarni fokus pomoći Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) OEBS-a bio je na obezbeđivanju ad hok pravne pomoći u pogledu pojedinačnih pravnih propisa dok je postupak njihove izrade i razmatranja bio u toku. Čineći to, ODIHR je povratno primetio da je uzrok nekih nedostataka utvrđenih u tekstovima način na koji se zakonodavnim postupkom upravljalo ili način na koji je bio regulisan. Dakle, specifične preporuke, koje su se odnosile na proceduralna pitanja, uključujući mehanizme da bi se proces učinio transparentnijim ili inkluzivnijim ili mehanizme za praćenje sprovođenja pravnih propisa, zakonodavcima su date sa različitim stepenom uspeha. Iskustvo je pokazalo da su najefikasniji zakoni rezultat zakonodavnog procesa kojim se upravlja u celini i koji deluje na osnovu seta sveobuhvatnih, jedinstvenih i koherentnih pravila, ali koji takođe omogućava konsultacije sa onima na koje će propisi uticati ili sa onima koji su odgovorni za odgovarajuće sprovođenje propisa. Postojala je očigledna potreba da se stvari sagledaju šire od pojedinačnih propisa i da se razgovara sa onima koji su angažovani u tom procesu, u cilju dobijanja ukupne slike celokupnog zakonodavnog postupka u određenoj zemlji, uključujući strukturu i interakciju institucija koje učestvuju u tome. U tim naporima, posebnu pažnju je trebalo posvetiti konceptu

---

<sup>107</sup> SIGMA – Podrška unapređenju uprave i menadžmenta u Centralnoj i Istočnoj Evropi.

<sup>108</sup> Za više informacija o ovom programu, vidi:

[https://www.oecd.org/pages/0,2966,en\\_33638100\\_33638151\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](https://www.oecd.org/pages/0,2966,en_33638100_33638151_1_1_1_1_1,00.html) (poslednji put posećeno 14. decembra 2011)

<sup>109</sup> Deset zemalja od onih sa kojima je SIGMA radila na izradi zakona i pitanjima regulatornog menadžmenta od 1996. godine, sada su države članice EU. Od 2001. godine Program pomaže zemljama Zapadnog Balkana u građenju njihovih javnih institucija i sistema u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP), koji je dogovoren sa EU.

<sup>110</sup> SIGMA Dokument br. 18, *Izrada zakona i regulatorni menadžment u Centralnoj i Istočnoj Evropi* (1997) - OECD.



‘transparentnosti u zakonodavstvu’, što se posebno odnosi na dva ključna dokumenta<sup>111</sup> OEBS-a, i uzeti u obzir preporuke ili posebne interese izražene u diskusijama koje su se odigrale na konferencijama o ljudskoj dimenziji OEBS u 2002, 2003. i 2004. godini, kao i seminaru o demokratskom upravljanju Konferencije o ljudskoj dimenziji u 2004. godini. Među ovim preporukama vredno je podsetiti se na sledeće<sup>112</sup>:

- a. Treba obezbedi pristup zakonima i zakonodavnim dokumentima, uključujući primarno i sekundarno zakonodavstvo, sudske presude, nacрте zakona i zakonodavne agende.
- b. Zakonodavni postupci treba da budu otvoreni za javnost.
- c. Transparentnost u zakonodavstvu treba da se neguje na svim nivoima upravljanja, uključujući lokalnu samoupravu.
- d. Konsultacije sa javnošću treba da budu obavezan element zakonodavnog procesa. I zakonodavstvo i izvršni organi treba da podstiču konsultacije sa javnošću.
- e. Parlamentarne procedure, uključujući sastanke odbora, treba da su otvorene za javnost.
- f. Zapisnici i evidencije treba da su u potpunosti dostupni javnosti. U tu svrhu bi se mogle koristiti čitaonice i Internet.
- g. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) treba da u radu na pružanju pomoći u izradi pravnih propisa posveti veću pažnju osnovnim stavovima i faktorima koji utiču na način na koji se zakoni pripremaju i izrađuju, i treba da stavi veći naglasak na promovisanje učešća građana u političkom procesu, pored izbora.
- h. Rad OEBS sa zakonodavcima treba da se proširi. Treba izraditi registar standarda vezanih za strukture, procedure i prakse demokratskih parlamenta.
- i. U cilju jačanja demokratske prakse u okviru parlamenata država učesnica, OEBS treba da pruži pomoć u izradi poslovnika i utvrđivanju pravnih okvira.
- j. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) treba da pruži pomoć državama učesnicama u izradi zakona u decentralizovanoj državnoj strukturi, sa fokusom na specifičnostima pitanja izvršenja na lokalnom nivou.

---

<sup>111</sup> “Među onim elementima pravde koji su od suštinske važnosti za puno ispoljavanje inherentnog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava ljudskih bića jesu (...) zakoni doneti na kraju javne procedure, kao i propisi koji će se objaviti, budući da je to uslov njihovog važenja. Ti tekstovi će biti dostupni svima;” (par. 5.8 - Dokument sastanka u Kopenhagenu sa Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS, 1990). “Pravni propisi će se formulirati i donositi kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju ljudi, bilo direktno ili preko njihovih izabраних predstavnika” (par. 18.1 - Dokument sastanka u Moskvi sa Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS, 1991).

<sup>112</sup> Ove preporuke su prenete iz originalnih dokumenata.

## Aneks 5

### Međunarodna pomoć za osnaživanje zakonodavnog procesa i regulatornu reformu

#### Misija OEBS u Srbiji

Misija OEBS u Srbiji angažovana je u nekoliko aspekata pravne reforme u Republici Srbiji, uključujući pomoć aktivnostima zakonodavne reforme u određenim tematskim oblastima, pružanje stručnog mišljenja o nacrtima pravnih akata, razmatranje pravnih akata i praćenje njihove primene. Jedna od ključnih oblasti zakonodavne reforme jeste parlamentarni sistem i osnaživanje uloge i kapaciteta Narodne skupštine. Program podrške Narodnoj skupštini od strane Misije OEBS u Srbiji namenjen je radu najvažnijih skupštinskih odbora sa ciljem osnaživanja njihove uloge kao centralnog mesta stručnosti i nadzora Narodne skupštine. Programom se pruža podrška i projektima koji su namenjeni stručnom usavršavanju zaposlenih u Narodnoj skupštini u oblastima kao što su ljudski resursi, istraživanje, usklađivanje pravnih akata, a njime se i doprinosi većoj transparentnosti aktivnosti Narodne skupštine i povećanju saradnje sa civilnim društvom i medijima, kao i razmeni iskustava sa drugim parlamentima u regionu.

Misija je podržala Narodnu skupštinu u razvijanju Jedinštenih pravila za izradu pravnih akata u toku 2009. godine, kroz davanje stručnog mišljenja i podršku sastancima Radne grupe koja okuplja zaposlene u Narodnoj skupštini, Vladi i Kabinetu predsednika. Dokument je usvojio Zakonodavni odbor Narodne skupštine u martu 2010. godine. U novembru 2011. godine, Misija je pružila podršku Zakonodavnom odboru u vezi sa organizovanjem javnog slušanja o ovom dokumentu.

Misija pruža podršku partnerima Republike Srbije kroz pružanje domaće i međunarodne ekspertize u oblasti izrade pravnih akata, po dobijanju zvaničnog zahteva od strane relevantne državne institucije ili po potrebi. Misija obezbeđuje i stručnjake za potrebe radnih grupa koje pripremaju nacrt pravnog akta, organizuje studijska putovanja i pruža podršku za održavanje stručnih i javnih rasprava o određenim nacrtima zakona.

#### Savet Evrope

Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu završila je projekat finansiran sredstvima EU „Zajednička inicijativa za pružanje podrške parlamentarnim institucijama“ čiji je cilj osnaživanje administrativnih kapaciteta Narodne skupštine i usklađivanje sa evropskim standardima. U okviru ovog projekta, stručnjak Saveta Evrope pripremio je komparativnu analizu Poslovnika Narodne skupštine. U toku projekta, sa odborima je podeljena evropska ekspertiza u cilju unapređenja rada narodnih poslanika i zaposlenih u Narodnoj skupštini, posebno u vezi sa obavezama Procesu stabilizacije i pridruživanja. Sprovedeni su seminari u cilju podizanja svesti narodnih poslanika o njihovim pravima i obavezama, kao i studijske posete parlamentima zemalja koje su u skorijem periodu prošle tranziciju ka demokratiji kako bi se podstakla direktna razmena iskustava.

*East-West Management Institute*

*East-West Management Institute* (EWMI) je neprofitna organizacija sa sedištem u Njujorku koja poseduje obimno iskustvo u promovisanju reforme sudstva u regionu, kroz završene i aktuelne projekte u Srbiji, Albaniji, Bosni, Bugarskoj i Rumuniji. U ovom trenutku, uz pomoć sredstava Agencije za međunarodni razvoj SAD (USAID), sprovodi petogodišnji Program raspodele vlasti (*Separation of Powers Program - SPP*) u Srbiji. Cilj ovog projekta jeste podrška procesu pristupanja Republike Srbije EU kroz osnaživanje raspodele vlasti između tri grane vlasti u Republici Srbiji. Tri najvažnije aktivnosti u projektu jesu podrška parlamentarnoj reformi, podizanje kapaciteta sudstva kroz izdvajanje, pribavljanje i upravljanje sopstvenim budžetskim sredstvima i unapređenje sudske administracije.

*EWMI* podržava parlamentarnu reformu u Republici Srbiji kroz izgradnju kapaciteta Narodne skupštine za rukovođenje sopstvenim budžetom i sredstvima, kao i unapređenje funkcije razmatranja i nadzora. Pomoć zaposlenima u Narodnoj skupštini pruža se i kroz obuke o strateškom planiranju, budžetiranju i unapređenju transparentnosti i informisanja javnosti.

Pored toga, u saradnji sa Visokim savetom sudstva, *EWMI* radi na povećanju kapaciteta sudstva za upravljanje budžetskim sredstvima kroz primenu strateškog planiranja i budžetiranja na osnovu potreba, kao i kroz podršku nezavisnijem budžetskom procesu i većoj kontroli nad finansiranjem sudstva od strane sudstva. Objavljena je procena praksi budžetiranja u Republici Srbiji i u toku je priprema paketa propisa i sistematizacije radnih mesta prema kojoj će se vršiti zapošljavanje i rukovođenje zaposlenima u Visokom savetu sudstva. Štaviše, *EWMI* pruža podršku sudstvu za razvijanje programa obuke za nove administrativne službenike u sudovima na temu delotvornog upravljanja sudskim ustanovama, i za uvođenje ponderisanog sistema za rukovođenje slučajevima.

## GIZ

*GIZ* ("Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit") funkcioniše u Republici Srbiji od 2001. godine i obezbeđuje kontinuiranu platformu za prenos i razmenu praksi iz Nemačke, Evrope i regiona u zemlji. U toku 2011. godine *GIZ* u Srbiji pokrenuo je bilateralni Projekat pravne reforme (2011-2018) čiji cilj je podrška pristupanju Republike Srbije EU kroz pružanje pomoći za unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za poboljšanu vladavinu prava i održivi privredni rast. Projekat je usmeren na unapređenje celokupnog zakonodavnog procesa, obezbeđivanje adekvatne primene usvojenih zakona od strane uprave i sudstva, kao i podizanje svesti i popularizaciju određenih pravnih odredbi, najvećim delom u oblasti građanskog i trgovinskog prava.

U junu 2011. godine, pokrenuta je prva faza projekta započinjanjem analize zakonodavnog procesa

koji je sprovela radna grupa u saradnji sa lokalnim partnerima iz državnih organa, civilnog društva i preduzeća sa posebnim usmerenjem na postojeće svakodnevne prakse i nedostatke zakonodavnog procesa. Očekuje se da će analiza biti završena u martu 2011. godine.

Druga faza projekta biće usmerena na praktičnu primenu usvojenih zakona kao rezultat tekućih reformi. Očekuje se da će ova faza pokrenuti aktivnosti usmerene na unapređenje kvaliteta primene zakona u okviru uprave i sudstva. Građanski i trgovinski zakoni biće u fokusu ove faze, jer se smatra da oni imaju značajan uticaj na razvijanje i rast tržišne ekonomije. Ovaj projekat obuhvatiće i podizanje kapaciteta i razmenu iskustava kroz javne rasprave, stručna mišljenja i radionice.

Cilj ovog projekta jeste da se poveća opšte poverenje javnosti u pravosudni sistem kroz podizanje svesti javnosti o reformisanim pravnim aktima u oblasti građanskog i trgovinskog prava.

## Program promovisanja dobrog upravljanja UNDP

Program promovisanja dobrog upravljanja UNDP teži ka jačanju demokratskog upravljanja kroz poboljšanu transparentnost i odgovornost Vlade, zakonodavstva, sudstva i nezavisnih ustanova. UNDP daje podršku aktivnostima suzbijanja, prevencije i podizanja svesti o korupciji, što uključuje i komponentu snažnijeg nadzora, veće usaglašenosti sa obavezom prijavljivanja imovine i prihoda, kao i smanjenje sistemskog rizika, što je posledica slabih kapaciteta. Jačanje učešća civilnog društva u aktivnostima zagovaranja, izrade politika i praćenja takođe je deo ovog programa.

Jedan od projekata podržanih kroz Program dobro upravljanje usmeren je na jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije u cilju promovisanja poverenja javnosti u ovu instituciju. Ovo se radi kroz jačanje kapaciteta Narodne skupštine za odgovoran rad prema građanima Srbije, rešavanje zahteva koji su rezultat tranzicionog perioda i delotvornije i efikasnije ispunjenje funkcija nadzora nad izvršnom granom vlasti. Projekat radi i na uključivanju civilnog društva u javno razmatranje i rasprave o pitanjima javne politike.

### Svetska banka

Republika Srbija je članica Svetske banke kao nezavisna država od 2006. godine. Svetska banka je do danas obezbedila finansiranje 39 projekata u različitim sektorima. Između ostalog, uz podršku razvojnih partnera, Svetska banka upravlja i sprovodi Multidonatorskim fondom za podršku sektoru pravde, koji je predviđen kao instrument za koordinaciju aktivnosti Ministarstva pravde, sudstva i tužilaštva, Evropske komisije, razvojnih partnera i civilnog društva. Ovaj fond je osmišljen radi podrške ažuriranju Nacionalne strategije za reformu pravosuđa, razvijanja adekvatno budžetiranog plana realizacije strategije, jačanja institucionalnog kapaciteta Ministarstva pravde i sudstva za primenu, koordinaciju, praćenje i ocenu reforme sudstva, izveštavanje o reformi sudstva i što transparentnijeg i inkluzivnijeg procesa.

Druge međunarodne organizacije aktivne u ovoj oblasti su:

### Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji

<http://www.europa.rs/en.html>

### NDI

<http://www.ndi.org/serbia>

### Kancelarija programa raspodele vlasti

<http://serbia.usaid.gov/usaaid-programs/sectors/strengthening-democratic-structures/separation-of-powers-project.656.html>

### USAID

<http://serbia.usaid.gov/home.4.html>

### Ministarstvo pravde SAD / OPDAT

<http://www.justice.gov/criminal/opdat/>