

Ka većoj otvorenosti zakonodavnih procesa  
u zemljama Zapadnog Balkana

*Izdavač*  
Centar za razvoj civilnog društva

*Za izdavača*  
Vladimir Ilić

*Urednik*  
Vladimir Ilić

*Prevod*  
Maja Jerković

*Dizajn*  
Jovan Nestorović

*Prelom*  
Duško Medić

*Lektura i korektura*  
Slobodanka Šatara

*Štampa*  
Diginet, Zrenjanin

ISBN 978-86-89837-00-1

*Tiraž*  
500

Centar za razvoj civilnog društva

# **Ka većoj otvorenosti zakonodavnih procesa u zemljama Zapadnog Balkana**

Zrenjanin 2013.



# Sadržaj

<b>Snežana Ilić</b> Uvodne napomene.....	7
<b>Olivera Ristić Kostić</b> Javnost u procesu donošenja zakona u Republici Srbiji .....	11
<b>Aniko Muškinja Hajnrih</b> Da li je javnost u radu u postupku donošenja zakona isto što i transparentnost .....	25
<b>Nedim Sejdinović</b> Medijska reforma – uloga organizacija civilnog društva .....	33
<b>Bojan Spaić</b> Opravdanost zahtjeva za zakonodavnom transparentnošću u Crnoj Gori .....	47
<b>Boban Karapejovski</b> Transparentnost prilikom donošenja legislative – lakmus za makedonsku demokratiju .....	61
<b>Mirjana Trifković</b> Transparentnost zakonodavnog postupka u BiH .....	72
<b>Tímea Drinóczy and Miklós Kocsis</b> Transparentnost i zakonodavstvo u Mađarskoj.....	81
<b>Barbara Grabowska</b> Zakonodavna transparentnost u Poljskoj – Pravni okvir, iskustvo, očekivanja .....	105
Preporuke za povećanje legislativne transparentnosti u zemljama Zapadnog Balkana.....	119



## Uvodne napomene

Publikacija koja se nalazi pred nama rezultat je saradnje sedam organizacija civilnog društva (OCD) iz sedam zemalja: Centra za razvoj civilnog društva (CRCDD) iz Srbije, Helsinškog komiteta za ljudska prava u Republici Srpskoj iz Bosne i Hercegovine, Centra za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Instituta za razvoj zajednice iz Makedonije, Instituta za geostrateško istraživanje transnacionalnog razvoja iz Mađarske, Helsinške fondacija za ljudska prava iz Poljske i Slovačkog neprofitnog servis centra iz Slovačke. Okupivši se oko zajedničke teme *Povećanje legislativne transparentnosti u zemljama Zapadnog Balkana*, navedene organizacije su od maja 2013. do maja 2014. radile na osnaživanju i umrežavanju civilnog sektora Zapadnog Balkana (ZB) radi povećanja legislativne transparentnosti u zemljama tog regiona i to razmenom iskustava sa kolegama i partnerskim organizacijama iz *Višegradskih zemalja*.

Tema (ne)transparentnosti donošenja zakona u četiri zemlje ZB i komparacija sa stanjem u toj oblasti u Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj<sup>1</sup> nije predmet samo ove publikacije, već i celog niza drugih aktivnosti: trodnevne konferencije *Za odgovornu vlast u zemljama Zapadnog Balkana* (septembar 2013), veb-stranice *transparencybalkans.info* (dvojezične: srpski i engleski), kao i potonje promocije ove studije sa preporukama poslanicima pet lokalnih skupština u svakoj od četiri zemlje Zapadnog Balkana i u medijima.

Ova studija zapravo je zbornik tekstova o legislativnoj transparentnosti u Srbiji (tri teksta), Makedoniji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini, Poljskoj i Mađarskoj. Autori tekstova su univerzitetski profesori, kolege

---

<sup>1</sup> Nažalost, kolega iz slovačke partnerske organizacije nije nam dostavio svoj prilog o stanju u Slovačkoj.

iz partnerskih organizacija i ombudsman Autonomne Pokrajine Vojvodine. Na kraju zbornika date su i preporuke za povećanje legislativne transparentnosti u zemljama Zapadnog Balkana, a koncipirala ih je radna grupa za izradu preporuka: Snežana Ilić, Fahrudin Kladničanić (CRCD), Nedim Sejdinović (medijski ekspert) i Đorđije Brkuljan (CDT).

### Širi politički kontekst

U trenutku nastajanja ove publikacije<sup>2</sup>, četiri zemlje Zapadnog Balkana nalaze se u različitim fazama evrointegracionih procesa. Crna Gora započela je pregovore sa Evropskom unijom juna 2012, Makedoniji ima status kandidata za članstvo u EU od decembra 2005, Srbija je taj status stekla marta 2012, dok je Bosna i Hercegovina na začelju liste ali sa potpisanim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, juna 2008. Sve ove zemlje, međutim, na svom putu ka Evropskoj uniji **treba da ispune određene kriterijume što, s obzirom na našu temu, zapravo znači ispunjenje političkih kriterijuma, odnosno tačke Demokratija i vladavina prava u redovnim godišnjim izveštajima Evropske komisije, glavnog izvršnog tela EU, koje ima mandat u vođenju pregovora za primanje u članstvo novih država.** Najveći napredak u oblasti transparentnosti zakonodavnog postupka beleži Crna Gora, manji pomaci vidni su u Srbiji i Makedoniji, dok je u BiH, kao otežavajuća okolnost u celini zakonodavnog procesa, markirana konsenzualnost zasnovana na etnizaciji celog ustrojstva države. Slična situacija je i u Makedoniji: u Sobrańju (makedonskom Parlamentu) postoji Komitet za odnose među zajednicama, koji se sastoji od predstavnika makedonske i albanske nacionalne zajednice, i bez čije saglasnosti ne može biti donet izvestan broj specifičnih zakona.

### Komparativni okvir: zemlje Zapadnog Balkana vs. zemlje Višegradske grupe

Poljska i Mađarska, dve od četiri zemlje Višegradske grupe, relativno su dobar primer povećanja legislativne transparentnosti. Za nepunih deset godina, od kako su postale punopravne članice EU (1. maj 2004), obe zemlje pokretale su snažne inicijative da zakonodavnu transparentnost podignu na viši nivo. Deleći sa zemljama Zapadnog Balkana (post)ko-

---

<sup>2</sup> Novembar 2013.



munističko iskustvo, Poljska i Mađarska imale su pred sobom vrlo slične izazove u oblastima dobrog upravljanja, vladavini prava i demokratije, učešću građana i samom kvalitetu zakonodavstva.

Poslednjih godina veliki pomak u transparentnosti napravljen je na planu borbe protiv korupcije. U tim naporima donet je veliki broj odredbi i zakona o transparentnosti lobiranja kako bi se korupcija svela na minimum, a poverenje građana povećalo. U slučaju Poljske i Mađarske, beleži se konstantan rast dostupnosti zakonskih procedura i nacрта. Informisanost građana i učešće u javnim poslovima, pre svega na lokalnom nivou, prema rezultatima recentnih istraživanja, pokazuje zadovoljavajući napredak iz godine u godinu. Može se zaključiti da su Poljska i Mađarska dobri primeri procesa u kojima se nivo transparentnosti povećava i u kojima postoji volja i inicijativa da se problemi reše.

### **Tek nekoliko ilustracija teme**

- Zakon o regulisanju trudnoće donet bez ikakve javne rasprave (Makedonija, 2013)
- Izmene i dopune Zakona o zaštiti potrošača, zbog velikog broja primedbi, koje su priložene tokom javne rasprave, povučene iz procedure (Srbija, 2013)
- Izostanak konstruktivnog socijalnog dijaloga između resornog ministarstva i reprezentativnih sindikata tokom javne rasprave o izmenama i dopunama Zakona o radu (Srbija, 2014)
- Izmene Zakona o energetici donete bez javne rasprave i razgovora sa investitorima (Srbija, 2012)
- Entiteti u BiH (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) donose nove zakone iz oblasti osiguranja bez zakonom obavezujuće saglasnosti Agencija za osiguranje BiH, najviše državne institucije u osiguravajućoj delatnosti (2013)
- Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH po hitnom postupku i bez rasprave usvojio Predlog izmena i dopuna Zakona o jedinstvenom matičnom broju građana (JMB) (2013)
- Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH bez rasprave i po hitnom postupku usvojio Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH (2013)
- U periodu od 1. januara do 31. jula 2013. resorna ministarstva sprovela konsultacije za šest od 12 donetih zakona (Crna Gora)

- Zakon o udruženjima građana donet uz prethodnu široku i kvalitetnu javnu raspravu (Srbija, 2009)

Pripremljeni tekstovi daju opsežniju i produbljeniju sliku o otvorenosti zakonodavnih procesa u zemljama Zapadnog Balkana, a preporuke ukazuju na žarišne tačke ovog pitanja i poželjnost njihovog razrešenja na dobrobit svih građana/ki u regionu.

Snežana Ilić

# JAVNOST U PROCESU DONOŠENJA ZAKONA U REPUBLICI SRBIJI

Mr Olivera Ristić Kostić,  
Centar za razvoj civilnog društva

**K**oliko je proces donošenja zakona u Republici Srbiji javan, tačnije koliko zakonodavni okvir daje građanima prava da učestvuju u procesu donošenja zakona, od njegovog predlaganja do usvajanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije, pitanje je na koje će ovaj tekst pokušati da odgovori.

Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt, kaže da „suverenost potiče od građana, koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabраних predstavnika“ (čl. 2 Ustava Republike Srbije)<sup>3</sup>. U odeljku o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama svakom građaninu garantuje se da će biti istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i utvrđuje se obaveza sredstava javnog informisanja da to pravo poštuju<sup>4</sup>. Pored onog na obaveštenost, Ustav građanima daje još neka prava bitna za zakonodavnu transparentnost, a to su „pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima“<sup>5</sup> kao i da „sami ili zajedno sa drugima upućuju peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobiju odgovor kada ga traže“<sup>6</sup>. Sa druge strane, postavlja se pitanje koliko su građani zainteresovani da uzmu učešća u javnim poslovima, uključujući i učestvovanje u procesu donošenja zakona. Prema rezultatima istraživanja, koje je uradio CESID u okviru projekta „Jačanje nadzorne uloge i transparentnosti u radu Skupštine“, čak 27% građana nema poverenje u institucije. Ipak, prema

<sup>3</sup> Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br.98/2006, čl.2

<sup>4</sup> Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br.98/2006, čl.51

<sup>5</sup> Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br.98/2006, čl.53

<sup>6</sup> Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br.98/2006, čl.56

istom istraživanju, poverenje građana u Skupštinu Srbije raste u odnosu na prošlu godinu i iznosi 34%.<sup>7</sup> Zbog toga iznenađuje podatak da je jedva trećina građana znala odgovor na pitanje „Kako se zove aktuelni predsednik Narodne skupštine?“<sup>8</sup>

## Zakonodavni okvir

U Republici Srbiji postupak donošenja zakona regulisan je sledećim pravnim propisima: Ustavom, Zakonom o Narodnoj skupštini, Poslovnikom Narodne skupštine i Poslovnikom Vlade Republike Srbije. Ustav, kao najviši pravni akt, samo uopšteno reguliše pitanja kao što su ko je nadležan za donošenje zakona, ko ima pravo da predlaže zakone (zakonodavna inicijativa) i tome slično, dok Zakon o Narodnoj skupštini i poslovnicima Narodne skupštine i Vlade detaljnije regulišu postupak i proceduru za donošenje zakona, tačnije put zakona od njegovog predloga do usvajanja i objavljivanja.

Prema Ustavu RS „Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji» (čl. 98). Takođe, u skladu sa prethodnim određenjem, Ustav nalaže da Narodna skupština, između ostalih nadležnosti „donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije“ (čl. 99), dok u ostvarivanju predstavničke funkcije Skupština, odnosno, narodni poslanici:

1. razmatraju predstavke i predloge građana
2. održavaju sastanke sa građanima u Narodnoj skupštini i u kancelarijama Narodne skupštine van sedišta Narodne skupštine<sup>9</sup>

U pravnom sistemu Republike Srbije pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju:

1. svaki narodni poslanik
2. Vlada
3. Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine
4. najmanje 30.000 birača

---

<sup>7</sup> Istraživanje je urađeno na uzorku od 1.108 građana u periodu od 15. do 23. maja ove godine <http://www.dnevnik.rs/politika/gradjani-skupstini-sve-vise-veruju>

<sup>8</sup> Istraživanje su sproveli Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost CRTA i Ipsos [http://www.danas.rs/danasrs/politika/svaki\\_drugi\\_zna\\_kako\\_je\\_glasao.56.html?news\\_id=261031](http://www.danas.rs/danasrs/politika/svaki_drugi_zna_kako_je_glasao.56.html?news_id=261031)

<sup>9</sup> Zakon o Narodnoj skupštini, „Službeni glasnik RS“, br.9/2010 od 26. 2. 2010. godine, čl.15

Ovo pravo Ustav daje još i zaštitniku građana i Narodnoj banci Srbije, ali samo iz oblasti u okviru svojih nadležnosti.

Predlozi zakona i drugih akata podnose se Narodnoj skupštini u pisanom ili elektronskom obliku<sup>10</sup>. Predlog zakona se, prema Poslovniku Narodne skupštine, podnosi u obliku u kome se zakon donosi i ovlašćeni predlagač mora podneti i obrazloženje koje sadrži: „ustavni, tj. pravni osnov za donošenje propisa; razloge za donošenje propisa, a u okviru njih posebno - analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja propisa i odgovor na pitanje zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema; objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja; procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava; opšti interes zbog kojeg se predlaže povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe s povratnim dejstvom; razloge za donošenje zakona po hitnom postupku, ako je za donošenje zakona predložen hitan postupak; razloge zbog kojih se predlaže da propis stupi na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja u 'Službenom glasniku' Republike Srbije; pregled odredaba važećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju“<sup>11</sup>.

Poslovnik, dalje, zahteva da obrazloženje mora sadržati i analizu efekata propisa, koja će pojasniti na koga i kako će rešenja uticati u propisu, koje troškove će građani i privreda imati zbog primene propisa, da li će pozitivne posledice primene propisa opravdati troškove koje će on stvoriti, da li se njime podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu i koje mere će se preduzeti kako bi se ostvarilo ono što se namerava. Ovlašćeni predlagač mora još uz predlog zakona dostaviti i neku drugu obaveznu dokumentaciju, ukoliko želi da se njegov predlog zakona uvrsti u dnevni red skupštinskog zasedanja, a to su: izjava da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije i tabela o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije. Izjava mora da ima i obrazloženje u slučaju da ne postoji obaveza usklađivanja ili čak da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije.

Ukoliko se kao ovlašćeni predlagač javlja Vlada Republike Srbije, ona zakone predlaže u obliku nacрта, koji postaje predlog zakona kada

---

<sup>10</sup> Poslovnik Narodne skupštine, čl.141

<sup>11</sup> Poslovnik Narodne skupštine, čl.151

se nađe u skupštinskoj proceduri. Postupak donošenja nacrtu zakona, u slučaju kada se radi o Vladi RS, tačnije o resornom ministarstvu, regulisan je Poslovníkom Vlade. Nacrt zakona, koji se priprema u Vladi, pored nabrojanih obaveznih priloga uz obrazloženje, sadrži još i izjavu sa kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr.) usklađen akt koji se predlaže, kao i izjavu da li je nacrt zakona planiran godišnjim planom rada Vlade i ukoliko nije, objašnjavaju se razlozi zašto je neophodno razmatrati taj nacrt.

Predlagač, zatim, kao prilog dostavlja i izjavu o ostvarenoj saradnji, odnosno pribavljenom mišljenju od organa, organizacija i tela koja prema posebnim propisima daju mišljenja na nacрте i predloge akata i detaljnije objašnjava sa kojim je organima, organizacijama i telima ostvario saradnju, odnosno od kojih je pribavio mišljenje, uz napomenu o prihvaćenim primedbama, onima koje nisu, kao i razloge zašto nisu prihvaćene. U slučaju da mišljenje nije dostavljeno, a predlagač ga je tražio, on više nije u obavezi da ga pribavlja, ali je dužan da navede taj podatak. Predlagač u istoj izjavi mora navesti podatak da saradnju i mišljenje nije ostvario samo u slučaju da to nije predviđeno pozitivnim propisima.<sup>12</sup>

Predlagač, zatim, prilaže i analizu efekata zakona<sup>13</sup>, ali analiza nije obavezan sastavni deo nacrtu. Predlagač ima samo obavezu da obrazloži zašto nije priložio analizu efekata u slučaju da oceni da ne treba da je priloži.

Upravo zbog ovako zahtevnog nacrtu zakona i svih priloga koji idu uz nacrt, ne čudi podatak da najveći broj predloga zakona dolazi upravo iz Vlade RS. Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji i ona, između ostalog, izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine i predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kad ih podnese drugi predlagač“ (Ustav, čl. 123).

---

<sup>12</sup> Poslovník Vlade, čl. 39, čl. 39a

<sup>13</sup> „Kao prilog uz nacrt zakona predlagač dostavlja i analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava“. Poslovník Vlade, čl. 40.

Istim Poslovnikom, tačnije Poslovnikom Vlade, regulisano je i pitanje kada i koliko se dozvoljava uključivanje javnosti u pripremu zakona, a to je ono čime se i bavi ovaj rad. Poslovnik Vlade tačno precizira kada predlagač u pripremi zakona treba da sprovede javnu raspravu. Ta obaveza postoji samo onda kada se bitno menja uređenje nekog pitanja ili kada se uređuje pitanje koje posebno zanima javnost (čl.41). I pored ovako širokog određenja, daje se mogućnost širokog tumačenja kada se sprovodi javna rasprava, ali smatra se da su u sledećim slučajevima ispunjeni uslovi za njeno realizovanje:

- „prilikom pripreme novog sistemskog zakona;
- prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije;
- prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju;
- prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom“.<sup>14</sup>

U ostalim slučajevima, koji nisu predviđeni Poslovnikom, Vlada tj. nadležno Ministarstvo, nije u obavezi da organizuje javnu raspravu. Jedino određenje je da javna rasprava ne može trajati manje od 20 dana.

Pošto se predlog zakona podnese Narodnoj skupštini, odmah po prijemu predloga zakona, predsednik Narodne skupštine dostavlja prispeli predlog zakona narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi, ukoliko ona nije predlagač. Pre razmatranja na sednici Narodne skupštine, predlog zakona razmatraju nadležni odbor i Vlada, ukoliko ona nije predlagač zakona. Primljeni predlog zakona, u skladu sa odredbama Poslovnika Narodne skupštine, može da se uvrsti u dnevni red sednice u roku ne kraćem od 15 dana od dana njegovog podnošenja.

Narodna skupština obrazuje stalna radna tela – odbore, a može obrazovati i privremena radna tela kao što su anketni odbori i komisije. U sadašnjem sazivu Narodne skupštine i prema važećem Zakonu o

<sup>14</sup> Poslovnik vlade, čl. 41.

Narodnoj skupštini ima 19 odbora i najvažniji među njima su Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo i Odbor za evrointegracije, pošto svaki predlog zakona, pre nego što se uvrsti u dnevni red skupštinskog zasedanja, mora proći kroz proceduru ova dva odbora, pa se tek onda šalje u nadležni odbor i Vladu, ukoliko Vlada nije predlagač kako bi dostavili Skupštini mišljenje i izveštaj o predlogu zakona u roku ne kraćem od pet dana pre početka sednice Narodne skupštine na kojoj se predlog zakona razmatra.

Odbori mogu da organizuju javna slušanja radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine. Svaki član odbora ima pravo da podnese predlog za organizovanje javnog slušanja i on sadrži temu javnog slušanja i spisak lica koja bi bila pozvana. Predsednik odbora, koji se odlučuje da organizuje javno slušanje, obaveštava predsednika Narodne skupštine i poziva članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo značajno za temu javnog slušanja. Prema Poslovniku Narodne skupštine, nakon organizovanog javnog slušanja predsednik odbora treba da dostavi informaciju o događaju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima, a informacija treba da sadrži imena učesnika, kratak pregled izlaganja, stavova i predloga podnetih na javnom slušanju.

### **Postupak donošenja zakona u Narodnoj skupštini**

Poslovnik Narodne skupštine u čl. 94 određuje da Narodna skupština donosi zakone i druga akta u:

- redovnom postupku
- hitnom postupku

U istom članu, dalje, navodi se da oba postupka, redovni i hitni, mogu da budu osnovni i skraćeni, s obzirom na dužinu trajanja pretresa na sednici. Istovremeno, data je mogućnost da se rasprava o predlogu akta skрати i pravo da to predloži ima svaki poslanik i to u sledećim slučajevima: kada se radi o potvrđivanju međunarodnih ugovora, manjoj izmeni ili dopuni postojećih zakona kojima se bitno ne menjaju materijalna rešenja, u slučaju prestanka važenja zakona, usklađivanju zakona



s pravnim sistemom Republike Srbije i propisima Evropske unije, izmeni zakona koja je u vezi s odlukom Ustavog suda, autentičnom tumačenju zakona i izboru i razrešenju lica koje u skladu s Ustavom i zakonom bira Narodna skupština, ako poslovnikom nije drugačije određeno.<sup>15</sup>

Razmatranje zakona na sednicama Narodne skupštine odvija se na dva načina; kao načelni pretres i pretres u pojedinostima. Predlog zakona poslanici prvo razmatraju u načelu i predlog se ne može naći na sednici Skupštine u roku manjem od 15 dana od dana kada je ovlašćeni predlagač podneo predlog zakona, ako se radi o osnovnom postupku, dok je taj vremenski rok samo 24 časa, ukoliko se radi o predlogu zakona koji se donosi po hitnom postupku.

Kada se na sednici otvori načelni pretres o predlogu zakona u redovnom postupku, postoji tačno određen redosled i vremensko ograničenje za diskusiju o predlogu zakona, definisano Poslovnikom Narodne skupštine. Taj redosled izgleda ovako: pravo da uvek dobije reč kada je zatraži i nema vremenskog ograničenja u pogledu izlaganja pripada predlagaču akta, zatim sledi izvestilac nadležnog odbora, koji ima pravo da govori jednom, u trajanju do pet minuta; zatim predsednik, odnosno predstavnik poslaničke grupe, koji ima pravo da govori do 20 minuta, s tim što ovo vreme može podeliti u dva dela; zatim narodni poslanici, naizmenično, prema tome da li podržavaju ili osporavaju predlog, što navode u prijavi za reč; 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, o čemu Vlada posebno obaveštava Narodnu skupštinu; zatim narodni poslanici koji nisu članovi poslaničkih grupa, međusobnim dogovorom određuju najviše tri učesnika u raspravi, koji imaju pravo da govore svako po jednom, do pet minuta i ukoliko ne postignu međusobni dogovor, pravo da govore po jednom, do pet minuta, imaju tri narodna poslanika koji se prvi prijave za reč. Ukupno vreme rasprave u načelu za poslaničke grupe iznosi pet časova i to vreme se raspoređuje na poslaničke grupe srazmerno broju narodnih poslanika članova te poslaničke grupe.

U skraćenom postupku ukupno vreme rasprave iznosi 50% vremena utvrđenog za raspravu u načelnom pretresu.

---

<sup>15</sup> Poslovnik Narodne skupštine, čl. 95

Po završenom načelnom pretresu, Narodna skupština prelazi na pretres u pojedinostima. Izuzetak predstavlja predlog zakona o budžetu Republike Srbije i tada se odmah posle završenog načelnog pretresa prelazi na pretres u pojedinostima. Ipak ima jedno ograničenje a to je da od završenog načelnog pretresa do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima mora da prođe najmanje 24 časa. U periodu između dva pretresa nadležni odbor može da podnese amandman na predlog zakona.

Pretres u pojedinostima znači raspravu o članovima predloga zakona na koje su podneti amandmani i o amandmanima kojima se predlaže unošenje novih odredaba. Vreme koje je određeno za pretres u pojedinostima je isto kao i vreme određeno za pretres u načelu i deli se na poslaničke grupe srazmerno broju narodnih poslanika članova te poslaničke grupe. U ovom slučaju svaki podnosilac amandmana ima pravo da za dva minuta obrazloži svoj amandman, s tim da ukupno trajanje pretresa u pojedinostima po ovom osnovu ne može biti duže od deset časova, dok predlagač zakona ima pravo da o svakom amandmanu govori do dva minuta i da vreme po ovom osnovu ne može biti duže od tri časa.

Zakon se može doneti i po hitnom postupku i to samo u slučajevima kada se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa s propisima Evropske unije<sup>16</sup>. Istovremeno, postoji obaveza predlagača zakona da navede razloge za donošenje zakona po hitnom postupku i on može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine, ako je podnet najkasnije 24 časa pre određenog početka sednice. Međutim, predlog zakona kojim se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbednosti, za čije se donošenje traži hitan postupak, može se staviti na dnevni red sednice Narodne skupštine i ako je podnet na dan održavanja sednice, dva časa pre određenog početka te sednice, a ukoliko je predlagač Vlada, predlog zakona se može staviti na dnevni red i u toku sednice, pod uslovom da sednici prisustvuje većina od ukupnog broja poslanika.

Konačno, da bi usvojen zakon mogao da stupi na snagu mora biti proglašen i u nadležnosti je predsednika Republike Srbije da

---

<sup>16</sup> Poslovnik Narodne skupštine, čl.167

„ukazom proglašava zakone“ (čl. 112) i „predsednik Republike je dužan da u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona, odnosno najkasnije u roku od 7 dana ako je zakon donet po hitnom postupku, donese ukaz o proglašenju zakona ili da zakon, uz pismeno obrazloženje, vrati Narodnoj skupštini, na ponovno odlučivanje“ (čl. 113). Ali, predsednik Republike po važećem Ustavu ima samo pravo suspenzivnog veta, što znači da u slučaju da i drugi put ne donese ukaz o proglašenju zakona, ukaz donosi predsednik Narodne skupštine. Na kraju, zakon se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

### **Javnost rada Narodne skupštine**

Poslovník Narodne skupštine kaže da su sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela javne. Ipak, on ostavlja i mogućnost da sednice mogu biti zatvorene za javnost u slučajevima koji su predviđeni zakonom i da predloge da sednica bude zatvorena za javnost mogu podneti Vlada, odbori ili najmanje 20 narodnih poslanika.

Zakon o Narodnoj skupštini tačno nabroja kako se ostvaruje javnost rada Narodne skupštine i kaže da se javnost u radu obezbeđuje: „stvaranjem uslova za televizijske i internet prenose sednica Narodne skupštine, konferencijama za novinare, izdavanjem zvaničnih saopštenja, omogućavanjem praćenja rada Narodne skupštine od strane predstavnika sredstava javnog informisanja, posmatrača domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana, uvidom u dokumentaciju i arhivu Narodne skupštine, uvidom u stenografske beleške i zapisnike sa sednica Narodne skupštine, na internet stranici Narodne skupštine i na druge načine, u skladu sa zakonom i poslovníkom“<sup>17</sup>. Dalje, u zakonskim odredbama stoji da se u Narodnoj skupštini obezbeđuju posebna mesta za posmatrače domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija, zainteresovane građane i predstavnike sredstava javnog informisanja. Zakon daje pravo akreditovanim novinarima da prate sednice Narodne skupštine i radnih tela i da imaju uvid u predloge zakona i drugih akata o kojima Narodna skupština vodi raspravu, stenografske beleške sa sednica, uvid u dokumentaciju i arhivu Narodne skupštine.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 11

<sup>18</sup> Poslovník Narodne skupštine, čl. 257 „Predstavnici sredstava javnog informisanja imaju slobodan pristup sednicama Narodne skupštine i njenih radnih tela, radi obaveštavanja javnosti o njihovom radu, u skladu s propisima o unutrašnjem redu u

Nadležna služba Narodne skupštine priprema službena saopštenja za javnost, a odobrava ih predsednik Narodne skupštine ili lice koje on ovlasti. Takođe, samo po odobrenju predsednika Narodne skupštine narodni poslanici mogu da održe konferenciju za novinare u zgradi Narodne skupštine.

Na internet stranici Narodne skupštine, takođe prema poslovniku, objavljuju se po pravilu: predlog dnevnog reda i usvojeni dnevni red sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela, usvojeni zapisnik sa sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela, predlozi zakona, zakoni, podneti amandmani, izvod glasanja na sednici Narodne skupštine, vreme održavanje i dnevni red sastanka Kolegijuma, informator o radu, dnevne informacije o radu Narodne skupštine, izveštaj o radu odbora i druge informacije i drugi dokumenti. Narodna skupština je zaista uložila puno truda da osavremeni sajt, tako da se sada mogu pratiti putem interneta sednice Narodne skupštine, njenih odbora, javna slušanja, može se posetiti Narodna skupština putem „virtuelne ture“, može se prelistati informativni bilten *Kvorum*, koji izlazi mesečno i sl. U delu za građane, postoji mogućnost da građani direktno postavljaju pitanje, putem iste internet stranice, predsedniku Narodne skupštine, narodnim poslanicima ili da podnesu inicijative, peticije, predstavke i predloge.

### **A kako to izgleda u stvarnosti?**

Iako je Narodna skupština najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji njeno učešće, koliko god zvučalo neverovatno, u zakonodavnoj aktivnosti je pretežno formalno. Poslanici nemaju suštinski uticaj na sadržaj zakona tako da je zakonodavna aktivnost samo formalni mehanizam putem kojeg se zakoni, pripremljeni u izvršnoj vlasti, samo usvajaju u Narodnoj skupštini. Neki od razloga ovako slabe uloge Parlamenta u zakonodavnoj aktivnosti mogle bi biti zbog preopterećenosti brojem zakonskih akata, nedovoljnih kompetencija i nedostatka stručne podrške.<sup>19</sup>

Presudnu ulogu u procesu pripreme predloga zakona imaju resorna ministarstva i veoma je retko da predlog zakona potekne od nekog drugog.<sup>20</sup> I sam proces pripreme predloga zakona često je netran-Narodnoj skupštini“.

<sup>19</sup> Detaljnije pogledati [www.otvoreniparlament.rs](http://www.otvoreniparlament.rs)

<sup>20</sup> U 2012. od 239 podnetih predloga zakona, u 207 slučajeva kao predlagač pojavljuje se Vlada RS, 28 predloga su podneli poslanici dok su 4 predložili ostali [www.](http://www.)

sparentan i neparticipativan, pošto se zakoni pripremaju bez ili uz slabo učestvovanje stručne, zainteresovane ili šire javnosti. Uticaj predstavnika zakonodavne vlasti u fazi pripreme predloga zakona nemaju uticaja na tekst predloga zakona, osim indirektno putem neformalnih kanala. U sledećoj fazi kada tekst predloga zakona uđe u skupštinsku proceduru i kada se očekuje da poslanici temeljno pretresaju predlog zakon kako u načelu, još više u pojedinostima, dajući mu tako konačan izgled, приметно je odsustvo prave zakonodavne aktivnosti. Razlozi za takvo ponašanje poslanika mogu se tražiti u:

- ograničenju vremena za razmatranje zakonskih predloga
- neposedovanju stručnih znanja poslanika
- odsustvu stručno-tehničke podrške<sup>21</sup>

U periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012, Narodna skupština Republike Srbije radila je ukupno 453 dana u 77 redovnih i vanrednih sednica i razmatrala 984 tačke dnevnog reda, što znači da je na svakoj sednici u proseku bilo skoro 13 tačaka dnevnog reda i da je za svaku tačku odvojeno nešto više od dva radna dana. Pri tome je donela 807 zakona i 217 drugih akata, a podneto je i razmatrano ukupno 22.251 amandman. Prema ovim podacima, „na svakoj sednici bilo je oko 10 zakona, a za svaki zakon Narodna skupština je na raspolaganju imala nešto manje od pola radnog dana za raspravu i glasanje. Ako dodamo ostale akte kojima se Skupština bavila, vreme raspoloživo za diskusiju i glasanje pada na manje od pola dana“.<sup>22</sup>

Veliki problem predstavlja i sam način donošenja zakona, a to je donošenje zakona po hitnom postupku<sup>23</sup> koji je prepreka za detaljniju analizu i javnu raspravu o zakonu. Bez obzira i na mišljenje Evropske komisije koja u svojim Izveštajima o napretku Srbije u poslednjih nekoliko godina kritikuje ovakav način donošenja zakona, i ovaj saziv Narodne skupštine nastavio je tu praksu. Kao rezultat imamo da je po hitnom postupku donet set zakona iz oblasti obrazovanja, bez ikakve javne rasprave i konsultacije sa stručnom i širom javnošću, bez ikakvog usagla-

otvoreniparlament.rs, <http://www.parlament.gov.rs>

<sup>21</sup> Detaljnije na <http://otvoreniparlament.rs>

<sup>22</sup> <http://otvoreniparlament.rs/aktuelnosti/izvestaj-o-obrascima-i-praksama-uvajanja-zakona-u-narodnoj-skupstini-republike-srbije/>

<sup>23</sup> „U periodu od juna 2008. do decembra 2010, Narodna skupština usvojila je ukupno 520 zakona, od kojih je 193 ili 37% doneto po hitnom postupku“. <http://otvoreniparlament.rs/aktuelnosti/izvestaj-o-obrascima-i-praksama-uvajanja-zakona-u-narodnoj-skupstini-republike-srbije/>

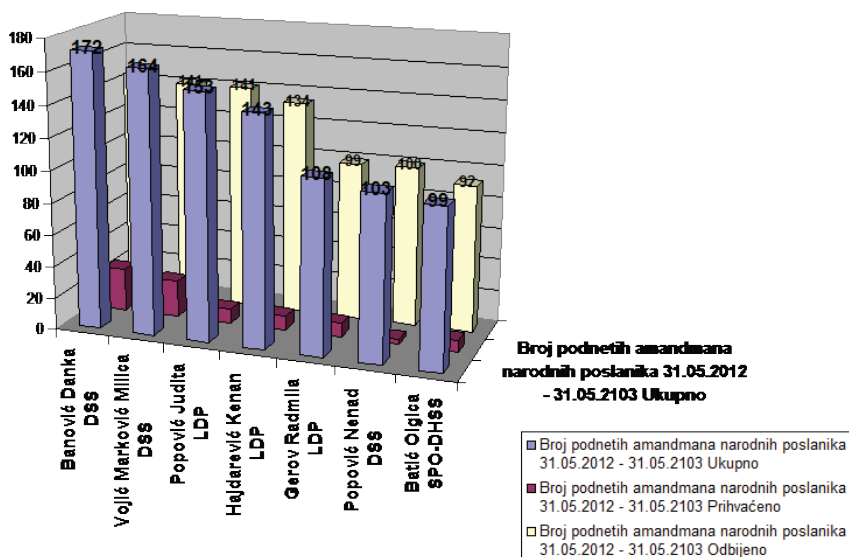
šavanja sa našim potrebama. Tako se desilo da je donesen npr. Zakon o osnovnoj školi koji je neprimenjiv pošto nije usaglašen sa nastavnim planovima i programima za osnovne škole. (Ili npr. Zakon o krivičnom postupku, čije su izmene i dopune donete u aprilu ove godine, a za koji se već sada zna da će, kada bude počeo da se primenjuje u celini od 1. oktobra, izazivati velike probleme u praksi).

Jedan od razloga zašto se zakoni donose po hitnom postupku je i proces pridruživanja Evropskoj uniji. Kako bi u što kraćem roku ispunila uslove za pridruživanje EU, u konkretnom slučaju usaglasila svoje zakonodavstvo sa Aqua communities, u Srbiji se veliki broj zakona usvaja po hitnom postupku, a to znači bez rasprava i bez ikakvog uticaja na zakonska rešenja. Još jedan problem, koji proizilazi iz prethodno rečenog, jeste prepisivanje zakonskih rešenja neke od članica EU i njihovo veštačko ugrađivanje u naš pravni sistem. Rezultat je neprimenjivost zakona.

Prema istraživanjima „Otvorenog parlamenta“<sup>24</sup> koje je bilo posvećeno javnosti rada Narodne skupštine Republike Srbije i uspostavljanju komunikacije između građana i njihovih predstavnika, Narodna skupština je u prvoj godini zasedanja usvajala skoro dva zakona dnevno. Za 106 radnih dana, izglasano je 186 zakona, razmatrano 1.513 amandmana, poslanici su se obratili 16.000 puta, dok se 19 poslanika nikada nije javilo za reč. Prema istom istraživanju, Bojan Đurić (LDP) je bio najaktivniji poslanik, koji se poslanicima i građanima obratio 273 puta, Veroljub Arsić (šef poslaničke grupe SNS) 258 puta, dok se Srđan Miko- vić obratio 246 puta. Za razliku od njih, čak trećina poslanika za godinu dana nije podnela nijedan amandman. Najaktivnija u podnošenju predloga izmena zakona bila je Donka Banović (DSS) koja je predložila 172 amandmana, od kojih je prihvaćeno 27, dok je Milica Vojić Marković (DSS) predložila 164, od kojih je prihvaćeno 23. Po broju prihvaćenih amandmana, koje su predložili poslanici iz vladajuće koalicije, najuspeš- niji je bio Vladimir Ilić (URS) sa usvojenih sedam amandmana.

---

<sup>24</sup> <http://otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti>



*Aktivnost narodnih poslanika u periodu od 31. 5. 2012. do 31. 5. 2013.*

U posmatranom periodu najaktivniji poslanik po broju javljanja za reč (bez replika) bio je Nebojša Stefanović, koji se javio čak 3.019 puta. Ne treba zaboraviti da je on i predsednik Narodne skupštine.

U julu 2013. podneto je 217 amandmana od kojih je samo 25 usvojeno<sup>25</sup>, dok je u avgustu podneto samo 28 amandmana i svi su odbijeni. U poslednja dva meseca (juli i avgust) najaktivniji su bili Judita Popović (LDP), koja se javila za reč 38 puta (31+7)<sup>26</sup>, dok je u avgustu bio najaktivniji njen partijski kolega Bojan Đurić - za reč se javio čak 46 puta (2 puta govor i 4 puta replika).<sup>27</sup>

## Neki zanimljivi primeri

Važeći Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“, br. 73/2010) jedan je od retkih zakona koji je ovlašćeni predlagač, posle javne rasprave, odlučio da povuče i da pristupi izradi novog zakona. Zakon je u primeni od 1. januara 2011. Godine. (Ovaj zakon zamenio je Zakon o zaštiti potrošača,

<sup>25</sup> <http://otvoreniparlament.rs/aktivnosti-narodnih-poslanika-jul-2013-amandmani/>

<sup>26</sup> <http://otvoreniparlament.rs/aktivnosti-narodnih-poslanika-jul-2013-govori-i-replike/>

<sup>27</sup> <http://otvoreniparlament.rs/aktivnosti-narodnih-poslanika-avgust-2013-govori-i-replike/>

„Službeni glasnik RS“, broj 79/05) Primedbe su bile toliko velike i značajne da su u Ministarstvu trgovine – u Odeljenju za zaštitu potrošača odustali od izmena i dopuna i odlučili da se pristupi izradi novog zakona o zaštiti potrošača pošto se tokom javne rasprave pokazalo da je potrebno izmeniti veći broj članova zakona nego što je prihvatljivo za proces izmena i dopuna. Ministarstvo je odustalo od donošenja izmena i dopuna postojećeg zakona, jer je tokom javne rasprave stigao veliki broj primedbi, a prema pravilima, ako se menja više od polovine članova, neophodno je da se pristupi izradi novog zakona. Planira se da se nova javna rasprava završi do sredine oktobra i da predlog novog zakona bude pripremljen do kraja godine. Komentari su se uglavnom odnosili na poboljšanje sprovođenja zakona i rešavanja potrošačkih sporova, tačnije na one delove zakona koji uređuju zaštitu i prava potrošača iz ugovora o prodaji robe, pitanje reklamacija, ovlašćenja tržišne inspekcije, vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, institucionalni okvir i sl. „Uvek se zabrinem kad neko kaže da hoće nas građane da zaštititi“, jedan je od komentara ispod članka.<sup>28</sup>

Dok se neki zakoni više puta menjaju u kratkom vremenskom roku, neke inicijative koje su pokrenute i koje traju već nekoliko godina nikako ne mogu da se okončaju donošenjem zakona. Primer za to je inicijativa roditelja, čije su bebe nestale u porodilištima. Osnovani u udruženje „Roditelji nestalih beba Srbije“ pokrenuli su inicijativu da se donese Zakon o ukradenim bebama i pozvali građane da je u što većem broju potpišu, kako bi se konačno sankcionisali odgovorni za dosadašnju krađu beba i sprečile takve radnje u budućnosti, pošto Anketni odbor Narodne skupštine RS koji je osnovan 2006. nije uradio ništa po tom pitanju. Prema podacima kojima raspolažu, oni su rekli da se u Srbiji ukrade oko 20 beba svakog meseca i da postoji sumnja da je za poslednjih 40 godina ukradeno oko 40.000 beba<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> <http://www.prva.rs/sr/vesti/ekonomija/story/24180/Ministarstvo%3A+Uskoro+novi+zakon+o+za%C5%A1titi+potro%C5%A1a%C4%8Da.html>

<sup>29</sup> <http://www.prva.rs/sr/vesti/drustvo/story/24358/Slu%C4%8Daj+ukradenih+beba%3A+Sumnja+da+je+u+poslednjih+40+godina+nestalo+10.000+beba.html>



# DA LI JE JAVNOST U RADU U POSTUPKU DONOŠENJA ZAKONA ISTO ŠTO I TRANSPARENTNOST

Aniko Muškinja Hajnrih, Pokrajinski ombudsman

Vršenje zakonodavne funkcije u nadležnosti je Narodne skupštine, a postupak donošenja zakona uređen je sa više propisa. Normativna aktivnost u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini i jedinicama lokalne samouprave uređena je analogno republičkoj.

## Šta je zakon i ko može da ga predloži

Zakon je opšti pravni akt države koji u unapred utvrđenom zakonodavnom postupku donosi Narodna skupština. Postupak donošenja zakona uređen je Ustavom Republike Srbije, Zakonom o Narodnoj skupštini, Poslovníkom Narodne skupštine i Poslovníkom Vlade.

Mogu da ga predlože narodni poslanici, Vlada, Skupština AP Vojvodine, najmanje 30.000 birača, kao i zaštitnik građana i Narodna banka Srbije, u oblastima iz svoje nadležnosti. U Srbiji se zakoni u većini slučajeva donose na predlog Vlade.

Bilo koji narodni poslanik u Republičkoj skupštini može da predloži zakon i to je institut karakterističan za parlamentarne sisteme vlasti, ali se u praksi retko realizuje. Opštepoznato je da nijedan predlog „neće proći“ ako za to ne postoji politička volja, što znači da su male šanse da se izglasa predlog poslanika iz opozicionih stranaka.

Slučaj da se zakon donese na predlog najmanje 30.000 birača je najređi. Ovaj dopunski institut neposrednog vršenja zakonodavne funkcije putem narodne inicijative, takođe je ograničen voljom vladajuće većine.

Skupštine AP Vojvodine takođe može da predlaže zakone i amandmane na predloge zakona koje donosi Narodna skupština Republike Srbije što je uređeno Poslovníkom Skupštine APV. Predlog da Skupština bude predlagač republičkog zakona, sa tekstom za predlog

zakona, drugog propisa i opšteg akta mogu da podnesu pokrajinska vlada, poslanik, nadležni odbor i poslanička grupa. Tekst za predlog zakona podnosi se u obliku u kome se zakon donosi, sa obrazloženjem, čija je sadržina određena Poslovníkom Narodne skupštine. Podnositelj teksta za predlog zakona dužan je da navede razloge zbog kojih predlaže Skupštini da utvrdi predlog zakona i da ga podnese Narodnoj skupštini. Nakon prijema predloga da Skupština bude predlagač republičkog zakona (sa tekstom za predlog zakona), predsednik Skupštine ga dostavlja poslanicima i pokrajinskoj vladi, ako ona nije predlagač. Kada Skupština prihvati da bude predlagač zakona, otvara se pretres o tekstu za predlog zakona. O tekstu za predlog zakona glasa se u celini. Kada Skupština utvrdi predlog zakona, drugog propisa i opšteg akta, određuje predstavnika u Narodnoj skupštini i ovlašćuje ga da prihvati amandmane kojima se ne menja suština predloga.

### **Sistemska i „nesistemska“ zakon**

Dakle, u Srbiji je u većini slučajeva predlagač zakona Vlada. U skladu sa propisom, ministar nadležan za oblast koja se uređuje zakonom, imenuje radnu grupu koju čine pravnici i drugi zaposleni u ministarstvu, naučni radnici i stručnjaci iz oblasti na koju se zakon odnosi. Zadatak radne grupe je da napiše nacrt, odnosno radni oblik zakona, kojim će se urediti određeno pitanje.

Poslovníkom Vlade propisano je da je javna rasprava o nacrtu zakona obavezna kada je reč o pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje posebno zanimljivo javnosti, a smatra se da su kriterijumi, koji se odnose na obavezu sprovođenja javne rasprave, uvek ispunjeni kada se radi o pripremi novog sistemskog zakona. Kada se proceni da se ne radi o donošenju sistemskog zakona, jer se bitno ne menja uređenje nekog pitanja, niti se uređuje pitanje važno za javnost, javna rasprava nije obavezna.

### **Javna rasprava**

Budući da nijedan propis ne reguliše uslove koji treba da budu ispunjeni da bi zakon bio sistemski, a ne „običan“, ova procena se razlikuje od zakona do zakona. Ako se ustanovi da su ispunjeni uslovi za obaveznu javnu raspravu, u skladu sa Poslovníkom Vlade objavljuje se javni poziv

za učešće u javnoj raspravi. Javni poziv sadrži i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt, odnosno predlog akta - predmeta javne rasprave. Program javne rasprave obavezno sadrži: nacrt, odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i prilogima utvrđenim ovim poslovníkom, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o planiranim aktivnostima (održavanje okruglih stolova i tribina, kao i adresu i vreme njihovog održavanja...), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, ali i druge podatke značajne za njeno sprovođenje.

Rok za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u pismenom ili elektronskom obliku iznosi najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva.

Javna rasprava traje najmanje 20 dana.

Predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu eUprave RS najkasnije u roku od 15 dana, od dana okončanja javne rasprave.

## **Mišljenje na nacrt**

Kada je tekst radne verzije članova radne grupe usaglašen, nadležno ministarstvo dostavlja ga organima državne uprave (ministarstvima) sa čijim delokrugom je povezano pitanje na koje se zakon odnosi i traži njihovo mišljenje. Prema Poslovníku Vlade, o nacrtu zakona predlagač uvek pribavlja mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Ministarstva finansija.

Ako se radi o nacrtu zakona kojim se vrši usklađivanje propisa Republike Srbije sa propisima Evropske unije, obaveza iz Poslovníka je pribavljanje i mišljenja Kancelarije za evropske integracije.

Prpratno pismo, kojim se tekst nacrta dostavlja na mišljenje u skladu sa Poslovníkom, može da potpiše ministar ili državni sekretar. Svi oni kojima je predlagač dostavio nacrt zakona na mišljenje u skladu sa Poslovníkom, dužni su da ga pismeno dostave predlagaču u roku od 10 radnih dana. Ako se radi o sistemskom zakonu, taj rok iznosi 20 radnih dana. Naime, smatra se da nije bilo primedaba ako mišljenje nije dostavljeno u roku. U praksi se ova mogućnost ne koristi. Vlada insistira na tome da se pribavi mišljenje svakog organa od koga je zatraženo.

Nakon pribavljenih mišljenja od relevantnih ministarstava, kao organa uprave sa čijim delokrugom je povezano pitanje na koje se

zakon odnosi, tekst se uz propratno pismo putem Generalnog sekretarijata dostavlja Vladi. U skladu sa Poslovníkom, Generalnom sekretarijatu dostavlja se materijal usklađen s primedbama iz pribavljenih mišljenja, za koje je ocenjeno da mogu biti prihvaćene. Ministarstvo koje je sačinilo nacrt dužno je da se, kako to Poslovník nalaže, pismeno izjasni o svim neprihvaćenim primedbama. Ako je bilo javne rasprave, dostavlja se i izveštaj o javnoj raspravi.

### **Nacrt zakona u Vladi**

Nakon što primi materijal, generalni sekretar procenjuje da li pripremljen u skladu sa Poslovníkom i dostavlja ga nadležnim odborima. Poslovníkom je propisano da materijal koji Generalni sekretarijat dostavi nadležnim odborima bude uvršćen u dnevni red prve naredne sednice odbora, i na sednici se stavovi predlagača usaglašavaju s primedbama iz pribavljenih mišljenja i primedbama i predlozima članova odbora. Odbor sastavlja izveštaj za Vladu koji, pored ostalog, sadrži zaključak kojim se Vladi predlaže da utvrdi ili ne utvrdi predlog akta, izdvojena mišljenja članova odbora i sporna pitanja.

Kada Vlada prihvati nacrt, on dobija svojstvo predlog zakona i upućuje se Narodnoj skupštini.

### **Javnost u radu vlade**

Rad Vlade je javan. Otvorenost rada Vlade obezbeđuje se konferencijama za novinare, predstavljanjem Vlade i organa državne uprave na internetu, saopštenjima za javnost i drugim informaciono-telekomunikacionim sredstvima. O javnosti rada Vlade i organa državne uprave stara se Kancelarija za saradnju sa medijima.

Novinari i drugi predstavnici javnosti, po pravilu, ne prisustvuju sednicama Vlade. Izlaganja članova Vlade i drugih učesnika u radu sednica smatraju se službenom tajnom stroge poverljivosti, ako u konkretnom slučaju predsednik Vlade ne odredi drugačije.

### **Predlog zakona u Narodnoj skupštini**

Poslovníkom Narodne skupštine propisano je da se predlog zakona sastoji iz dva dela – teksta predloga i obrazloženja. Zakon se predlaže u

obliku u kome se donosi, u skladu sa Poslovníkom Narodne skupštine i Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa.

Predsednik Narodne skupštine predlog zakona, u skladu sa Poslovníkom, odmah po prijemu dostavlja narodnim poslanicima i nadležnim odborima. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra svaki predlog zakona sa stanovišta njegove usklađenosti sa Ustavom Republike Srbije i pravnim sistemom. Odbor za evropske integracije razmatra predlog zakona sa stanovišta njegove usklađenosti sa propisima Evropske unije i Saveta Evrope. Drugi odbori razmatraju predlog zakona u skladu sa svojim delokrugom utvrđenim Poslovníkom. Predlog zakona se dostavlja i zaštitniku građana, odnosno Narodnoj banci Srbije, ako uređuje materiju iz njihove nadležnosti.

### **Redovan i hitan postupak**

Zakon se donosi u redovnom ili hitnom postupku. Poslovníkom je uređeno da se po redovnom postupku zakon može uvrstiti u dnevni red sednice Narodne skupštine u roku ne kraćem od 15 dana od dana njegovog podnošenja. Predlog zakona koji se donosi po hitnom postupku može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine ako je podnet najkasnije 24 časa pre početka sednice.

Poslovník Narodne skupštine propisuje da, izuzetno, zakon može da se donese po hitnom postupku ako se njime uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona 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 sa propisima Evropske unije.

### **Javnost u radu Narodne skupštine**

Rad Narodne skupštine otvoren je za javnost što se postiže omogućavanjem televizijskih i internet prenosa sednica, konferencijama za novinare, izdavanjem zvaničnih saopštenja, stvaranjem uslova da rad prate predstavnici sredstava javnog informisanja, posmatrači, domaća i međunarodna udruženja, organizacije i zainteresovani građani, uvidom u dokumentaciju i arhivu Narodne skupštine, stenografske beleške i zapi-

snike sa sednica, na internet stranici Narodne skupštine i na druge načine, u skladu sa zakonom i Poslovníkom.

Sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela mogu da budu zatvorene za javnost - u slučajevima određenim zakonom, ako to predloži Vlada, odbor ili najmanje 20 narodnih poslanika. Predlog mora biti obrazložen i o njemu Narodna skupština odlučuje bez pretresa. Sednica radnog tela može da bude zatvorena za javnost na obrazložen predlog najmanje trećine od ukupnog broja članova tog radnog tela (o čemu se takođe odlučuje bez pretresa). O davanju informacija sa sednice zatvorene za javnost, odlučuje Narodna skupština, odnosno radno telo. U tom slučaju predsednik Skupštine, odnosno predsednik radnog tela, daje saopštenje za javnost.

Predstavници sredstava javnog informisanja imaju slobodan pristup sednicama Narodne skupštine i njenih radnih tela radi obaveštavanja javnosti o njihovom radu, u skladu s propisima o unutrašnjem redu u Narodnoj skupštini. Predstavnicima sredstava javnog informisanja obezbeđuju se uslovi neophodni za praćenje rada na sednicama Narodne skupštine i njenih odbora, u skladu s aktom nadležnog odbora. Novinari akreditovani za praćenje rada Narodne skupštine mogu da koriste stenografske beleške Narodne skupštine, a kada ih citiraju, moraju da naznače da li su izlaganja autorizovana.

Novinarima akreditovanim za praćenje rada Narodne skupštine stavljaju se na raspolaganje predlozi zakona i drugih opštih akata, kao i informativni i dokumentacioni materijal o pitanjima iz rada Narodne skupštine i njenih radnih tela.

Posmatračima domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana obezbeđuju se posebna mesta radi praćenja rada sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela.

Službeno saopštenje za javnost priprema nadležna služba Narodne skupštine, a odobrava predsednik Narodne skupštine ili lice koje on ovlasti.

Konferenciju za novinare u Narodnoj skupštini može da održi narodni poslanik, a drugo lice samo po odobrenju predsednika Narodne skupštine

## **Javno slušanje - u prilog transparentnosti**

Javno slušanje je institut čija je svrha da članovi odbora i drugi narodni poslanici dobiju potrebne informacije, stručna mišljenja i komentare

zainteresovanih subjekata o predlogu zakona koji je u skupštinskoj proceduri, o sprovođenju donetih zakona, kao i o pitanjima iz delokruga rada odbora. Predsednik odbora na javno slušanje poziva članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja. Javno slušanje se održava bez obzira na broj prisutnih članova odbora.

### **Umesto zaključka**

Nije jednostavno proceniti u kojoj meri su u Srbiji legislativne procedure transparentne i da li se uopšte može govoriti o stvarnoj, istinskoj otvorenosti, odnosno, da li pod pojmom "javnost" može da se podrazumeva transparentnost u pravom smislu reči. Teorijski, pojam "javnost rada" mogao bi možda da se približi pojmu transparentnosti, međutim, usled većeg broja mogućnosti predviđenih propisanim pravilima, javnost u radu se u interesu politike uglavnom svodi na najmanju moguću meru, a najčešće izostane u potpunosti.





# MEDIJSKA REFORMA – ULOGA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Nedim Sejdinović,  
Nezavisno društvo novinara Vojvodine

**M**edijske slobode predstavljaju jedno od najvažnijih političkih pitanja u Srbiji danas, pogotovo u kontekstu evropskih integracija. Implementacija Medijske strategije, koju je Vlada Srbije usvojila u septembru 2011. godine, u očekivanim pristupnim pregovorima Srbije sa EU naći će se u poglavljima 23 i 24, odnosno poglavljima koja se tiču vladavine prava, a koja će biti otvorena tokom celog pregovaračkog procesa. Time je EU poslala signal Srbiji da je vladavina prava najslabija karika ionako krhkog državnog sistema države, kao i da je medijski sistem u legislativnom haosu koji ugrožava slobodu izražavanja i protivan je interesima građana i evropskim vrednostima.

Tokom procesa medijskih reformi (pod ovim terminom podrazumevam period od prvih javnih zalaganja za strateško definisanje medijske oblasti pa do danas) promenjena su četiri ministra kulture (i informisanja), a nedavno je pomoćnik ministra kulture i informisanja Dragan Kolarević smenjen upravo zbog kašnjenja medijskih reformi. Iako su se prvi artikulisani zahtevi za reformu medijske scene pojavili još 2008, kroz zahteve za donošenje strateškog dokumenta za medijsku oblast iz kojeg će proizići nova medijska legislativa, do danas, odnosno do septembra 2013. godine nijedan od novih medijskih zakona nije ušao u skupštinsku proceduru.

Medijske reforme u Srbiji kasne ne samo u kontekstu potrebe „resetovanja“ haotične medijske scene, već i u kontekstu sprovođenja Medijske strategije, odnosno akcionog plana kao sastavnog dela tog dokumenta. U tekstu koji sledi pokušaću da ukažem na kompleksnost medijske problematike u Srbiji i ocrtam ulogu OCD sektora u procesu medijskih reformi.

Takođe, pokušaću da dođem do nekih zaključaka i pouka koji možda mogu pomoći OCD-ima tokom javnog zagovaranja za pojedina zakonska rešenja.

## **Devedesete kao period potpune deregulacije**

U domaćem zakonodavstvu ne postoji razlika između esnafskih udruženja i organizacija civilnog društva. Svi su podvedeni pod istu kategoriju: udruženja građana, doduše sa različitim šiframa delatnosti. Odnosno, zakon na isti način tretira udruženja ribolovaca i udruženja koje se bave zaštitom ljudskih prava. Do 2009. godine, OCD-i u Srbiji funkcionisali su po zakonu iz 1989.

Neka udruženja novinara ili medija – poput Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), Nezavisnog društva novinara Vojvodine (NDNV) i Asocijacije nezavisnih elektronskih medija (ANEM) – tokom devedesetih, pa više ili manje – i tokom dvehiljaditih, delovala su i kao organizacije koje su se zalagale za medijske slobode, ali i kao organizacije koje su svoje aktivnosti usmeravale ka zaštiti celokupnog korpusa ljudskih prava. Ljudska prava u Srbiji dugo su već ozbiljno ugrožena, a posebno su to bila tokom devedesetih. Medijske slobode su tada do te mere bile podvrgnute represiji – mediji su bili pod direktnom kontrolom vlasti – da su preko medija, koji su vodili stravične kampanje, ili ratno-huškačke ili kampanje protiv političkih protivnika, ugrožavana ljudska prava. Uvek treba imati u vidu da su u tom periodu neki novinari ubijeni, a da postoje brojni dokazi o tome da je iza tih ubistava stajala direktno država, odnosno njene tajne službe (Dada Vujasinović, Slavko Ćuruvija).

Postojao je devedesetih i jedan broj nezavisnih medija, prvenstveno štampanih i radijskih, koji su opstajali uz pomoć zapadnih fondova. Oni su bili diskriminirani, onemogućena im je distribucija sadržaja, od marketinga su imali veoma male prihode... Firme su izbegavale da se oglašavaju u ovim medijima jer bi, u suprotnom, imale problema sa državom, poreskom i drugim inspekcijama, što se dešavalo (nažalost, to se i danas na neki način dešava, pogotovo na lokalni). Pored toga, privreda je bila u kolapsu, pa su manje ili više samo državne ili paradržavne firme (dakle, one koje su pod kontrolom vlasti) ulagale u marketinške aktivnosti. Vrhunac sistemske represije bio je tzv. Šešeljev zakon o informisanju iz 1998. godine, koji je prekršajno i „efikasno“ gonio nezavisne

medije, drastično ih novčano kažnjavajući. (Uvreda i kleveta svedeni su na prekršaj, a sudovi su za maksimalno dva dana donosili presude po kojima su novinari i mediji drastično novčano kažnjavani.) Tadašnji ministar informisanja, u vreme najgore represije nad medijima, bio je sadašnji „prvi potpredsednik Vlade“ Aleksandar Vučić, koji je danas promenio, bar na izgled, svoju politiku i postao priznati „proevropski političar“.

Nezavisni mediji su, kao i pomenuta esnafska udruženja, i organizacije koje su se zalagale za ljudska prava u najširem smislu, devedesetih ponele epitet „stranih plaćenika“ ili „antidržavnih elemenata“, i te stege nisu se oslobodili do danas. Taj epitet, i kampanja protiv nezavisnih medija i nevladinih organizacija, koja praktično od kraja osamdesetih do danas ne prestaje (sa manjim ili većim intenzitetom), umnogome su oslabili pozicije organizacija civilnog društva, jer veliki broj građana njih ni danas ne posmatra kao partnere, niti prepoznaje njihovu važnu društvenu ulogu. Devedesetih saradnja sa vlašću nije bila moguća, jer je vlast nezavisna novinarska udruženja, nezavisne medije i organizacije civilnog društva doživljavala kao „iskonske neprijatelje“. Nešto slično kao u Rusiji danas, a zbog ratova – verovatno još i gore...

Kada govorimo o medijima, valja spomenuti i jedan državni koncept koji je takođe imao za cilj da podrije nezavisne medije – „gomilanje medija“. O tome da je bio u pitanju plan, a ne samo posledica deregulacije medijskog tržišta, govore i neki dokumenti, recimo transkripti presretnutih razgovora Slobodana Miloševića iz Karađorđeva. Posledice inflacije medija mi ni danas nismo prevazišli.

## **Dvehiljadite**

Delimično su i same organizacije civilnog društva krive za slab rejting među građanima, ali samo delimično. Između ostalog i zato jer nisu uspele da na pravi način prezentuju svoj rad građanima. Tačno je, međutim, i to da su imali slabe partnere u medijima, pa čak i među onima koji su nekada pripadali korpusu „nezavisnih“. Mnogi od tih medija su početkom dvehiljaditih „hvatali link“ sa vlastima ili političkim strankama, pa samim tim saradnja sa onim koji su kontrolori i kritičari vlasti – nije bila poželjna. Takođe, jedan broj ličnosti iz nevladinog sektora priklonio se vlastima, sa obrazloženjem da jedino u saradnji sa njima mogu da ostvare svoje ciljeve. To se međutim u velikom broju slučajeva pokazalo nedovoljno tačnim, i svakako neefikasnim, jer značajnije promene nisu

ostvarene, a neki od nevladinih aktivista postali su državni, stranački obojeni službenici, koji su potom odustajali od svojih ciljeva. Jedan broj medija zdušno je pritrčao vlastima (ili tajkunima povezanim sa vlastima) u zagrljaj jer su zapadni fondovi, oni koji su direktno donirali medije, presušili. Činjenica je da u Srbiji niti jedan ozbiljan medij, niti jedan kvalitetan medijski sadržaj, ne može opstati na tržištu – jer za ozbiljne medijske sadržaje (kao, recimo, ni za kulturne) ne postoji dovoljan broj „kupaca“. Situacija je i u drugim državama nastalim iz ex-YU slična, ali je Srbija eklatantan primer. To pokazuje i izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije pokojne Verice Barać, iz septembra 2010. godine, koji ukazuje na to da su skoro svi mediji u lancu korupcije. U pitanju je konačna i logična posledica onoga što se dešavalo devedesetih, kao i onoga što se (nije) zbivalo dvehiljaditih. To je takođe i posledica haosa u legislativi koja tretira medijski sektor. Dvehiljaditih, dakle, situacija nije drastično drugačija u odnosu na devedesete, s tim što se kontrola medija vrši na nešto sofisticiraniji način – korupcijom i finansijskim ucenama, koju omogućava i legislativni haos.

Sve ovo navodim da bi se razumelo koliko je kompleksno i teško polje zaštite medijskih sloboda u Srbiji i koliko je bilo neophodno artikulisanije delovanje nevladinih organizacija u ovoj sferi. Nažalost, kod nas se nisu profilisale organizacije koje se bave medijskim slobodama iz ugla građana/potrošača (recimo udruženja medijskih konzumenata, ali i druge organizacije koje bi deo svoje ekspertize posvetili medijskim pravima i slobodama), pa su to polje svojim delovanjem pokrili udruženja novinara i medijske asocijacije, a oni u svom delovanju često moraju istovremeno da štite interese medija, novinara i građana.

Interesantno je da je u Srbiji opšte mesto da su mediji u rukama moćnika, da su neprofesionalni, da su loši, da ne igraju ulogu korektiva u društvu, ali se skoro nijedna od klasičnih organizacija civilnog društva time ozbiljnije i temeljnije ne bavi. Generalno, nekada je teško boriti se i za interese medija i novinara i građana istovremeno, jer oni nisu uvek podudarni. Zbog toga je Nezavisno društvo novinara Vojvodine često imalo problem da svojim članovima objasni delovanje na društvenom planu, jer nisu svi podjednako spremni da prihvate argument da je pravo na profesionalnu odgovornost u istoj ravni sa drugim pravima novinara. A da se kroz profesionalnu odgovornost, odnosno poštovanje profesionalnih i etičkih standarda, štite i prava građana.

## **Dvehiljadite, iz drugog ugla**

Sigurno je da ni najveći pesimisti, neposredno posle političkih promena u Srbiji 2000. godine, ne bi mogli da pretpostave u kakvom će haosu biti medijska scena Srbije trinaest godina posle. Tačno je da je Srbija po mnogo čemu, pa i po medijskom iskustvu, specifična, tačno je da nijedna zemlja u Evropi i njeni mediji nisu doživeli takvo ekonomsko, moralno i profesionalno pustošenje kao Srbija tokom devedesetih godina prošlog veka, tačno je i to da je u tim uslovima veoma teško uzdići devastiranu novinarsku profesiju i uspostaviti regularno medijsko tržište... Ali, istovremeno, tačno je i to da je država Srbija pokazala nespremnost, lošu volju i nesposobnost da stanje u medijskoj sferi popravi, odnosno da stvori uslove za ravnopravnu utakmicu medijskih aktera, te da, na kraju, izađe iz medija kao osnivač iliti vlasnik. Tačno je i to da srbijanska politička klasa ne želi da se odrekne uticaja ne medije, pretvarajući ih tek u oruđe/oružje u svojim rukama. Upravo u tome se krije razlog zašto Srbija još uvek nije usvojila nove medijske zakone, koji su preduslov za uvođenja reda i pravila u medijskoj sferi. Novi medijski zakoni su, takođe, jedna od preuzetih obaveza Srbije u procesu evropskih integracija. Ali, to izgleda previše ne uzbuđuje predstavnike vlasti u Srbiji, bez obzira na njihov zvanični proevropski karakter.

Medijski kaos, međutim, nije posledica loših zakonskih rešenja s početka dvehiljaditih (još uvek važeći Zakon o javnom informisanju i Zakon o radio-difuziji) već, pre svega, njihovog nesprovođenja. Medijski zakoni u ovoj zemlji samo su se sporadično poštovali. Zapravo, medijsku sferu u dobroj meri reguliše neka sasvim druga legislativa. Privatizacija medija je u više navrata odlagana, tzv. letnjim izmenama zakona, da bi napokon bila zaustavljena „vanmedijskim“ zakonima, odnosno zakonima koji regulišu funkcionisanje lokalnih samouprava, manjinskih nacionalnih saveta i glavnog grada. Privatizacija, zbog očajne sprovedbe, napravila je dodatni kaos na medijskom tržištu, a brojne privatizacije su poništene. No, i sami medijski zakoni u međuvremenu su zastareli, neka rešenja nisu izdržala test vremena.

Nedostatak medijske strategije, iz koje će proizaći nova zakonska rešenja, do pre nekoliko godina bio je možda termin koji obuhvata brojne probleme sa kojima se medijska scena susreće. No, danas mi, na insistiranje novinarskih i medijskih udruženja i međunarodnih organizacija, imamo Medijsku strategiju, ali se sa njenim sprovođenjem

besprizorno kasni. Političari, bez obzira ko je na vlasti, ponašaju se dvojako. Načelno, podržavaju Medijsku strategiju, ali u praksi čine sve da se onemogući njeno sprovođenje. I to nikako nije slučajno: čini se da postoji strategija da se ne sprovede Medijska strategija. U mutnom se lovi, to političari najbolje znaju.

Osnovni problemi koji tište medijsku sferu u Srbiji danas, a koji su i bili razlog za zahteve za medijsku reformu, jesu:

1. Nepovoljno zakonsko okruženje, odnosno neusklađenost zakona koji definišu medijsko polje ili nepoštovanje zakonskih rešenja;
2. Nepostojanje regularnog medijskog tržišta, kao posledica nelojalne konkurencije medija u državnom vlasništvu i netransparenčnosti finansiranja medija od strane države, javnih preduzeća i preduzeća u delimičnom ili potpunom državnom vlasništvu;
3. Gomilanje medija tokom devedesetih godina, kao osmišljena državna strategija, sa ciljem da se smanji uticaj „nezavisnih medija“. Ovo je nešto što Srbiju izdvaja od drugih zemalja koje su (bile) u tranziciji. Naime, jasno je da značajan broj medija u Srbiji neće preživeti, ali je ključno pitanje ko će odlučiti koji će mediji opstati...
4. Ekonomska kriza koja je medije pogodila čak više nego ostale privredne delatnosti;
5. Nove tehnologije ugrozile su tradicionalne medijske platforme, pogotovo onih medija koji nisu spremno dočekali tzv. novo medijsko doba;
6. Posebno su ugroženi lokalni i regionalni mediji, koji protiv sebe imaju, pored državnih, i centralne medije kao nelojalnu konkurenciju u centralističkoj državi. Pored toga, nelojalnoj konkurenciji treba pridodati i nelegalne emitere, koji za razliku od legalnih nemaju čitav niz državnih i paradržavnih nameta;
7. Pravni interegnum u kojem deluju mediji koji su privatizovani, a potom je privatizacija poništena.

Čini se da je za ovakvo stanje u najvećoj meri odgovorna upravo država, koja je svojim nečinjenjem ili činjenjem, dovela medije na ivicu opstanka, stvorila slabe medije sklone svim vrstama kompromisa, medije koje je lako uceniti, novinare taoce ne samo moćnika nego i vlasnika i urednika medija. U pitanju je strategija organizovanog haosa,

jer neregularno tržište upravo omogućava instrumentalizaciju medija i njihovu kontrolu.

U ovom trenutku, situacija izgleda prilično beznadežno, jer prema istraživanju NDNV-a, većina vojvođanskih novinar izgubila je iluziju da je moguće profesionalno obavljanje novinarskog posla u ovakvim okolnostima. Mnogi od njih najradije bi napustili novinarski posao, jer on ne nudi skoro nikakvu satisfakciju, ni profesionalnu, ni etičku, ni finansijsku, niti novinari imaju ugled u društvu.

Istraživanje Saveta za borbu protiv korupcije govori o tome da je veliki broj medija u Srbiji u lancu korupcije, ali se ne sme smetnuti sa uma ni to da su takođe i mnogi novinari u lancu korupcije, na nižem nivou.

Ovi alarmantni pokazatelji zahtevali su ujedinjenje novinarskih i medijskih udruženja u pokušaju da se, kroz zajedničko delovanje i uz neprekidni pritisak na vlast, uvede red na medijsku scenu Srbije.

To se pokazalo kao jedan izuzetno težak i dugotrajan proces koji još nije polučio rezultate, ali neki pomaci su ipak napravljeni.

## **Medijska koalicija**

Medijska koalicija je praktično počela sa radom krajem 2009. godine, da bi prve ozbiljne i sistematske aktivnosti imala tokom 2010, kada je, u susret izradi Medijske strategije, usaglasila zajedničke stavove i putem tribina i saopštenja prezentovala ih javnosti. Naime, država Srbija je preuzela obavezu da usvoji Medijsku strategiju, kao dokument kojim će zacrtati buduću medijsku politiku, a koja će biti temelj za medijsku reformu, odnosno donošenje novih zakona.

Medijsku koaliciju čini pet novinarskih i medijskih udruženja, koji su se ujedinili oko zajedničkih ciljeva i pored značajnih razlika među njima. Udruženje novinara Srbije bilo je zvanično udruženje novinara pod kontrolom Miloševićevog režima, i od toga nasleđa ovo udruženje nikada se nije oporavilo. Međutim, zbog promene političkih okolnosti, UNS unekoliko menja svoj odnos prema medijskim slobodama, a pod uticajem međunarodnih organizacija svoje delovanje približava NUNS-u i NDNV-u. ANEM i Lokal pres su asocijacije medija, a interesi osnivača medija ne poklapaju se, bar ne uvek, sa interesima samih novinara. Ipak, sve ove razlike, koje i dalje postoje, nisu bile nepremostiva

prepreka da udruženja izađu sa zajedničkim preporukama za reformu medijske scene.

Pokazalo se da je vlast u ranijem periodu umnogome profitirala zbog toga što su udruženja bila u sukobu ili nesaglasna, pa je samo ujedinjenje oko zajedničkih ciljeva polučilo izvesne pomake. Vlast je prepoznala snagu zajedničkog delovanja. Dakle, dobijen je sinergijski efekat, koji je doprineo da Koalicija postane važan faktor u procesu medijskih reformi. Koalicija je od početka procesa medijskih reformi, recimo, uvek imala predstavnike u Vladinim stručnim telima koji su se bavili izradom strateških i zakonskih dokumenata. U pojedinim slučajevima, kada su se stavovi preklapali, Medijskoj koaliciji pridruživala se i Asocijacija medija (ASMEDI), udruženje velikih medija. Tada su ove organizacije nastupale pod zajedničkim imenom – Medijska zajednica.

Osnovni cilj Koalicije bio je da aktivnim učešćem doprinese kvalitetu Medijske strategije, strateškom dokumentu koji je osnova reforme medijskog sektora do 2016. godine. Iako nezadovoljna segmentima ovog strateškog dokumenta, po njegovom usvajanju (septembar 2011, posle dugog kašnjenja) Medijska koalicija aktivno učestvuje u podsticanju implementacije Strategije, odnosno reforme medijskog sistema, koja je trebalo da proistekne iz ovog dokumenta.

Medijska koalicija je tokom 2010. godine sprovela Kampanju za medijsku strategiju, na kojoj su prezentovani zajednički stavovi i zaključci udruženja članica o svim elementima medijske reforme. Do zajedničkih stavova nije se došlo jednostavno, i svako je morao da odustane od nekih svojih zahteva i interesa na mnogobrojnim sastancima i u imejl-prepiskama. Štampali smo i brošuru „Prilozi za javnu raspravu o Medijskoj strategiji Srbije“, koja je sadržavala zajedničke stavove udruženja. Brošuru smo delili tokom kampanje, u kojoj smo uzduž i popreko obišli Srbiju, objašnjavajući novinarima i drugim predstavnicima medija, kao i predstavnicima OCD-a, naše stavove, potkrepljujući ih argumentima.

Kampanja, međutim, nije mnogo zainteresovala predstavnike OCD-a u Srbiji, izuzev nekoliko udruženja, što je posledica, između ostalog, i nepostojanja organizacija koje zastupaju medijske konzumente, odnosno građane.

Od formiranja do danas, Medijska koalicija ima redovnu komunikaciju sa predstavnicima vlasti, a deluje putem saopštenja, tribina, javnih skupova, u skladu sa zajedničkim stavovima. Ponekad postoje



problemi u artikulaciji tih stavova i određivanju prema aktuelnim događajima, ali opstanak Koalicije još uvek nije doveden u pitanje.

Pojednostavljeno, zajednički stavovi Medijske koalicije mogu se svesti na sledeće:

- Izlazak države iz medijskog vlasništva i stvaranje regularnog medijskog tržišta;
- Finansiranje ne medija već medijskih sadržaja, transparentno kroz nezavisne komisije, a u skladu sa definisanim javnim interesom;
- Nezavisni javni servisi i drugačiji način funkcionisanja pretplate;
- Nezavisna regulatorna tela;
- Javnost vlasništva i zabrana monopola;
- Uspostavljanje sistema podsticaja za medije koje vrednuju rad profesionalnih novinara;
- Definisanje ne samo prava nego i obaveza osnivača medija na jezicima nacionalnih manjina.

Mnogi od ovih stavova našli su mesta u Medijskoj strategiji, ali je Medijska koalicija nezadovoljna sa dva rešenja, a koja se odnose upravo na medije u javnoj svojini.

Prvo je rešenje o osnivanju regionalnih javnih servisa. Očekujemo da se odustane od ideje regionalnih javnih servisa, jer smatramo da je to „virus“ u sistemu zbog kojeg se neće stvoriti niti elementarni uslovi za tržišno poslovanje postojećih i eventualno pojavu novih medija. Naprotiv, država treba da se usredsredi na unapređenje zakonskog okvira u kojima funkcionišu postojeći javni servisi, odnosno da omogućiti da oni postanu odista servisi u službi građana. Ostaje potpuno nejasno na koji će se način finansirati novi regionalni javni servisi, s obzirom na činjenicu da je naplata TV pretplate izuzetno niska i da su postojeći javni servisi zbog toga u dubokoj krizi, posebno Radio-televizija Vojvodine, inače višestruko diskriminisana u odnosu na RTS.

Osim regionalnim javnim servisima, Medijska koalicija nije zadovoljna ni rešenjem u strategiji koji se tiču medija na jezicima nacionalnih zajednica. U strategiji je omogućeno nacionalnim savetima da bez ograničenja osnivaju i preuzimaju osnivačka prava u medijima na jezicima nacionalnih manjina, a to je u suprotnosti sa najavljenim, odnosno obećanim izlaskom države sa medijskog tržišta. Dosadašnje iskustvo govori da nacionalni saveti kao osnivači jesu spasili od gašenja medije

čiji su osnivači, ali da su u tim medijima istovremeno ugrozili medijske slobode. Podsetimo samo na slučaj smene glavnog i odgovornog urednika dnevnog lista na mađarskom jeziku „Mađar soa“ Čabe Presburgera pre godinu dana. On je smenjen uz cinično obrazloženje da njegov list nije u dovoljnoj meri pratio konferencije za novinare Saveza vojvođanskih Mađara.

Zahtevali smo da se u strategiji jasno definišu ne samo prava nacionalnih saveta kao osnivača, već i njihova odgovornost, odnosno uspostavljanje mehanizma zaštite nezavisne uređivačke politike medija kojima su nacionalni saveti osnivači. Nažalost, to nije prihvaćeno, te stoga i dalje zahtevamo od Vlade Srbije da inicira izmenu zakona o nacionalnim savetima i uvrsti ovu odredbu, te da, takođe, spreči dalju monopolizaciju manjinske medijske scene od strane nacionalnih saveta, a pogotovo da onemogući njihov uticaj na uređivačku politiku Javnog servisa Vojvodine.

U toku procesa javnog zagovaranja i promocije usaglašenih stavova, Medijskoj koaliciji podršku je pružalo Medijsko odeljenje OEBS-a, koje se pokazala kao pouzdan partner, kao i Delegacija Evropske unije, koja ima veoma važnu, takoreći presudnu ulogu u ovom procesu. Međutim, jedna reč može da bude zajednička za odgovor Vlada na naše napore (i to, svejedno koje Vlade) – kašnjenje, i to drastično. Vlast ne želi da izvrši medijsku reformu bez velikog pritiska, i to iz dva osnovna razloga: „nedostatak volje“ da se mediji oslobode uticaja vlasti, sa jedne strane, i želja da se zaštite mesta, radna mesta za stranačke kadrove. Naime, mediji u državnom vlasništvu služe kao mesto za upošljavanje stranačkih kadrova, te recimo imamo apsurd da državni mediji imaju višak zaposlenih a manjak novinara.

### ***Posle Medijske strategije***

U junu 2012, skoro godinu dana od usvajanja Medijske strategije, Medijska koalicija je uputila svoje zahteve novoj Vladi Srbije. Tada se još uvek nije znalo koje stranke će činiti novu skupštinsku većinu, ili bar nismo bili sigurni, pa su zahtevi upućeni isključivo principijelno. Ukratko, zahtevi se tiču poštovanja Medijske strategije, koja je posle dve godine mukotrpnog posla, usvojena na telefonskoj sednici Vlade u septembru 2011. Konstatovali smo tada da ne postoje vidljivi napori da se Strate-

gija implementira i zahtevali smo da se poštuje akcioni plan iz ovog dokumenta.

Sve političke opcije su u dosadašnjem delovanju, manje ili više evidentno, pokazale da im nije stalo do uspostavljanja medijskog tržišta sa jasnim regulama. Samim tim, pokazali su i da im nije stalo do medijskih sloboda, a ponajmanje do prava novinara, te da svi medije doživljavaju kao „potrošno sredstvo“ za propagandno delovanje. Mediji, nažalost, izgleda još nisu naučili da je svako približavanje političkim moćnicima dugoročno pogubno za njih same i za novinarstvo u celini.

Trenutni presek stanja nije ohrabrujuć. Mada je već prošao kroz proces javne rasprave u martu ove godine, Zakon o javnom informisanju i medijima još nije bio na sednici Vlade Srbije i nije pretočen u formu Predloga, koji bi trebalo da krene u skupštinsku proceduru. Kada će se to desiti, još nije jasno. Nacrt Zakona o elektronskim medijima objavljen je na sajtu Ministarstva kulture i informisanja, ali još se ne zna kada će krenuti u javnu raspravu. Nacrt zakona o javnim servisima bio je objavljen, ali je povučen na zahtev medijskih udruženja. U međuvremenu je, pod nejasnim okolnostima, u junu ove godine raspuštena Stručna radna grupa, pa je nejasno ko je autor ovog potonjeg Nacrta.

Koliko ohrabruje činjenica da su nacrti prva dva zakona bliski stavovima Medijske koalicije, toliko obeshrabruje činjenica da postoje mnogobrojni otpori da oni na kraju postanu deo pravnog sistema Srbije, jer sve zavisi od političkih odluka i nagodbi unutar vladajuće koalicije, kao i od hirova pojedinih političara koji su koncentrisali ogromnu moć u svojim rukama.

No, pitanje je da li bi došli i u sadašnju situaciju da nije bilo zajedničkog delovanja organizacija okupljenih u Medijskoj koaliciji. Ako recimo uporedimo stanje u oblasti kulture i uzmemo u obzir da Kulturna strategija kasni nekoliko godina i da se ni ne nazire kada će početi da se radi na njoj, možda možemo ipak biti zadovoljni i time što je Medijska strategija ipak usvojena i što je država preuzela kakve-takve obaveze u medijskoj sferi. Naravno, bez pritiska EU stvari bi bile daleko gore.

U trenutku nastajanja ovog teksta, Saša Mirković, predsednik UO ANEM-a, organizacije koja je član Medijske koalicije, formalno je kandidat za pomoćnika ministra kulture i informisanja biće zadužen za medijske reforme.

Osim zalaganja za nova zakonska rešenja, Medijska koalicija je reagovala i na druge devijacije na medijskoj sceni, vezane za nepoštovanje principa iz Medijske strategije. Jedna uspešna akcija sprovedena je u decembru prošle godine, kada se u skupštinskoj proceduri pronašao Predlog Zakona o javnim preduzećima. Naime, ovaj zakon omogućavao je da se osnivaju i javna preduzeća u oblasti informisanja, što je bilo u potpunoj suprotnosti sa principom povlačenja države iz medijske sfere. Medijska koalicija je oštro reagovala, javno ukazujući da se ovim ne samo poništava Medijska strategija nego i da se narušava sloboda izražavanja i povećava uticaj države u medijima. Vlada Srbije je prihvatila naše argumente i iz člana 2. ovog zakona izbacila oblast informisanja, što je i bio zahtev Medijske koalicije.

Ovo možemo smatrati značajnim uspehom, jer je ovim činom država prvi put, kroz zakonsko rešenje, potvrdila jedan od osnovnih principa Medijske strategije.

Medijska koalicija je reagovala i povodom drugih događaja na medijskoj sceni koji su u suprotnosti sa Medijskom strategijom, a kroz realizaciju raznih istraživanja („Medijske slobode u Srbiji“, „Finansiranje lokalnih medija u Srbiji“) nudili smo nove argumente koje idu u prilog našim osnovnim zahtevima.

## **Pouke i zaključci**

- I pored velikog napora, skoro petogodišnjeg zajedničkog rada (prethodno pojedinačnog ili u ad hoc koalicijama), i pored podrške međunarodnih organizacija, i pored pritiska EU, još uvek nisu usvojeni medijski zakoni;
- Vlast, kako se pokazalo, izbegava, koliko god može, da zakonskim rešenjima smanji svoj uticaj na medije, i odnos svih vlada prema ovom pitanju skoro je identičan;
- Medijska koalicija ipak je postigla delimičan uspeh, jer je izvršila pritisak na državu da se u Medijskoj strategiji i nacrtima zakona pronade većina stavova Medijske koalicije;
- Stručni argumenti nisu dovoljni, već je potreban konstantan pritisak kroz proces javnog zagovaranja;
- Važno je zajedničko delovanje civilnog sektora i pronalaženje najmanjeg zajedničkog imenitelja, što ojačava mogućnosti za uspeh javnog zagovaranja (lobiranja);

- Mediji nisu pouzdani partneri ni za Medijsku koaliciju, zato što su pupčanom vrpcom vezani za političku elitu;
- Saradnja OCD-a i medija u Srbiji je slaba, što onemogućava partnerski odnos u unapređenju transparentnosti vlasti. Krivica medija, ali i OCD-a;
- Uloga OCD u zakonodavnom procesu potrebna je tokom celog procesa, od donošenja strateških dokumenata, preko izrade nacрта zakona, do pritiska nakon ulaska predloga zakona u skupštinsku proceduru. OCD treba da zahteva javnu raspravu o zakonskim rešenjima kada god je to moguće, i da medijima pojasni značaj i smisao pojedinih zakonskih rešenja;
- Veoma je bitno pratiti implementaciju zakona i monitorovati podzakonske akte, a prethodno insistirati na sistemskim rešenjima, strateškim dokumentima;
- Izbegavati mogućnost da vlast sa OCD-ima uključenim u proces donošenja novih zakonskih i podzakonskih rešenja pokuša da podeli odgovornost za loša legislativna rešenja.



# Opravdanost zahtjeva za zakonodavnom transparentnošću u Crnoj Gori

Bojan Spaić,  
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Zakonodavna transparentnost se u crnogorskom građanskom društvu uobičajeno uzima kao gotov posjed koji u prvom redu pripada nevladinim organizacijama. Javna retorika će često ići u smjeru da zakon, koji se nađe pred Skupštinom, proglašuje netransparentnim ukoliko u njegovom donošenju nijesu bili uključeni tačno određeni akteri građanskog duštva. Zahtjev za zakonovnom transparentnošću, koji je formulisan na ovaj način, s pravno-teorijskog i političko-teorijskog stanovišta jeste problematičan. Pokušaću da pokažem da zahtjev o kojem je riječ nije samorazumljiv i da ovom zahtjevu u Crnoj Gori, ukoliko pretenduje na elementarnu opravdanost, nije dovoljno normativno opravdanje, zasnovano na zakonskom pravu nevladinih organizacija da učestvuju u postupku donošenja zakona, već je neophodno i konsekvencijalističko opravdanje, tj. opravdanje na osnovu posledica koje ispunjavanje zahtjeva za legislativnom transparentnošću ima po kvalitet zakona o kojem se radi.

## Klasično poimanje podjele vlasti

Uvreženo shvatanje zakonodavnog postupka u crnogorskoj javnosti zasniva se na predrasudi koja datira bar od prvih savremenih shvatanje demokratije. Shvatanja o kojima je riječ najvećim dijelom počivaju na ideji da je zakonodavno tijelo u državi zaduženo za sprovođenje cjelokupnog zakonodavnog postupka. U klasičnoj koncepciji podjele vlasti, uloga zakonodavca zaista jeste da donosi zakone koje podzakonskim aktima sprovodi uprava. Načelno, ta postavka još uvijek stoji. Ustav Crne Gore iz 2007. godine usvaja klasično shvatanje podjele vlasti kada u članu 11 propisuje:

- Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.
- Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.
- Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.
- Odnos vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.
- Crnu Goru predstavlja predsjednik Crne Gore.
- Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.
- Vojska i bezbjednosne službe su pod demokratskom i civilnom kontrolom.

Klasično shvatanje podjele vlasti podrazumijeva ideju da se svaka grana vlasti ograniči na sopstvenu oblast bavljenja. Na osnovu shvatanja da su građani nosioci suverenosti, tijelu čiji se članovi biraju na opštim i neposrednim izborima od strane svih punoljetnih građanki Crne Gore (u članku se u cilju označavanja svih pripadnica određene grupacije, bez obzira na njihov pol, koristi ženski rod), povjerava se funkcija utvrđivanja prava i obaveza koje važe za sve građane, posredstvom zakonodavne aktivnosti. Zakonodavna vlast se na osnovu navedenog člana Ustava pojavljuje, uprkos ideji ravnoteže i međusobne kontrole vlasti koja se navodi u stavu 4, kao jedini nosilac zakonodavne nadležnosti. Na osnovu ove osnovne ideje mogli bismo zaključiti da se zakonodavna transparentnost u prvom redu tiče otvorenosti zakonodavne vlasti za sugestije u vezi sa sadržajem zakona i postupkom donošenja zakona od strana građanskog društva. Osvrnimo se na zakonodavni postupak u Crnoj Gori.

### **Zakonodavni postupak u Crnoj Gori**

Pravo predlaganja zakona u Crnoj Gori, za razliku od klasične ideje podjele vlasti, nije rezervisano za Parlament. Kao nosioci prava na zakonodavnu inicijativu u smislu člana 93 Ustava Crne Gore pojavljuju se u prvom redu Vlada i poslanik. Tek sekundarno se u istom članu, stav 2, kao ovlašćeni predlagač zakona pojavljuje i 6.000 birača, i to posredstvom poslanika koga ovlaste. U dosadašnjem djelovanju crnogorskog Parlamenta, nakon donošenja Ustava iz 2007. Godine, nije bilo slučajeva da se birači pojave kao predlagači zakona pa na osnovu odredbe koja je u pitanju nije moguće zaključiti na koji način se poslanik „ovlašćuje“ od strane određenog broja građana da zakon „preko“ njega



bude predložen. Ranija ustavna rješenja podrazumijevala su da pred Skupštinom u ime građana ne mora nastupiti poslanik već bilo koje lice koje građani imenuju.<sup>30</sup>

Skupština se, dakle, uprkos tome što je zakonodavna djelatnost članom 11 isključivo povjerena ovom tijelu, na osnovu Ustava Crne Gore ne pojavljuje kao ovlašćeni predlagač zakona. Pored toga, poslanici u Crnoj Gori vrlo rijetko koriste svoje pravo zakonodavne inicijative. Normativno ustavno rješenje iz člana 93 kao faktičku posledicu ima to da prijedloge zakona po pravilu podnosi Vlada Crne Gore. Uprkos tome što se među njenim osnovnim nadležnostima u članovima 100 i 101 Ustava zakonodavna nadležnost pominje u izuzetnom slučaju vanrednog stanja, Vlada se tako faktički pojavljuje kao najznačajniji akter u postupku podnošenja zakona.

Skupština je u prethodnom periodu ozbiljno poradila na upoznavanju građana sa zakonodavnim postupkom pa je u saradnji s Centrom za demokratsku tranziciju (CDT), National Democratic Institute for International Affairs (NDI) i USAID izradila i popularnu brošuru naslovljenu „Kako predlog zakona postaje zakon“, koja je dostupna na internet stranama Skupštine.<sup>31</sup> Brošura se detaljno i pristupačno bavi postupkom donošenja zakona, te je u ovom pogledu uzorna kao štivo dostupno svim zainteresovanim građanima. U vezi s predlogom zakona, u toj publikaciji se ističe:

„Predlog zakona podnosi se u obliku u kome se donosi zakon i mora biti obrazložen i to u pisanoj formi u potrebnom broju primjeraka i u elektronskom obliku. Obrazloženje predloga zakona sadrži: ustavni osnov za donošenje zakona, razloge za donošenje zakona, usaglašenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama, objašnjenje osnovnih pravnih instituta, procjenu finansijskih sredstava za sprovođenje zakona, javni interes zbog kojeg je predloženo povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno

---

<sup>30</sup> Pravo predlaganja zakona u Ustavu Crne Gore iz 1992 bilo je regulisano članom 85 koji je glasio: „Pravo predlaganja zakona, drugog propisa ili opšteg akta imaju Vlada, poslanik i najmanje šest hiljada birača. Jasno da je novim Ustavom praktično onemogućeno pojavljivanje u Skupštini predstavnika građana koji nijesu poslanici.

<sup>31</sup> Uz izvinjenje zbog formata web adrese na kojoj se brošura nalazi, prenosimo link radi reference: [http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site\\_data/brosura%20final%20-%20cg%20za%20web.pdf](http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/brosura%20final%20-%20cg%20za%20web.pdf)

dejstvo i tekst odredaba zakona koje se mijenjaju, ako se predlaže zakon o izmjenama.”

Stavljanje prijedloga zakona u proceduru podrazumijeva upućivanje prijedloga poslanicima i nadležnim odborima od strane predsjednika Skupštine. Prijedlog se dodatno objavljuje na websiteu Skupštine. Ukoliko predlagač zakona nije Vlada, prijedlog joj se upućuje na davanje mišljenja koje je dužna dostaviti u roku od 15 dana od dana prijema prijedloga zakona. S odgovarajućom detaljnošću, brošura objašnjava i prvo čitanje zakona od strane odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo zainteresovanim odborima. Brošurama se naglašava da „u radu odbora učestvuju predstavnici predlagača akta i podnosioci amandmana na predlog akta koji se na sjednici razmatra. U radu odbora, po pozivu, mogu učestvovati predstavnici Vlade, predstavnici naučnih i stručnih institucija, drugih pravnih lica i nevladinih organizacija, kao i pojedini stručni i naučni radnici, bez prava odlučivanja“. Na ovaj se način, uz načelnu otvorenost Skupštine Crne Gore za javnost u obliku javne dostupnosti skupštinskog postupka, i rad skupštinskih odbora otvara za zainteresovana lica za koja odbor ocijeni da mogu biti od pomoći u zakonodavnom postupku. Pozvani predstavnici Vlade i članovi civilnog društva ne mogu odlučivati, ali se može pretpostaviti, na osnovu razloga koji će postati jasniji u nastavku, da se njihovo mišljenje prilikom postupanja u okviru skupštinskih odbora uvažava.

Razrada problematike podjele vlasti iz perspektive zakonodavnog postupka pokazuje znatna odstupanja od klasične koncepcije. 1) Faktički postavka o rezervisanosti zakonodavnog postupka za zakonodavno tijelo slabi pod uticajem sve većeg učešća Vlade u zakonodavnom postupku. Samo po sebi ovo ne mora biti problem, s obzirom na to da promjene u društvenim odnosima dovode do toga da se ti odnosi moraju regulisati daleko brže i efikasnije nego što je to do sada bio slučaj. 2) Drugi značajan razlog za to remećenje klasične koncepcije podjele vlasti tiče se tehničke neopremljenosti parlamenata u zemljama koje pretenduju da postanu sastavni dio Evropske unije. U uslovima brzih zakonodavnih promjena, Vlada se pojavljuje kao subjekat koji je i faktički i normativno najznačajniji činilac u zakonodavnom postupku, naročito u zemljama u kojima je parlamentarni sistem atipičan na taj način da članovi vlade nisu u isto vrijeme i članovi parlamenta. U tim uslovima, najveći dio (dakako, sadržinski, ne i u pogledu utrošenog vremena) zakonodavnog postupka dovodi se u vezu s pravljenjem prijedloga zakona od strane

uprave. Postaje jasno da parlamentarna transparentnost nije sinonim za zakonodavnu transparentnost i da se pod legislativnom transparentnošću mora u prvom redu podrazumijevati mogućnost učešća u postupku izrade nacrtu zakona od strane onog nosioca prava na zakonodavnu inicijativu koji to pravo po pravilu koristi - Vlade.

### **Civilno društvo u Crnoj Gori iz perspektive zakonodavne transparentnosti**

Nakon preciziranja značenja zakonodavne aktivnosti u pogledu subjekata koji tu aktivnost obavljaju, pozabavićemo se kratko onima koji upućuju zahtjev da zakonodavni postupak bude transparentan. U principu, taj bi zahtjev mogao da potiče od civilnog društva u najširem smislu ove riječi. Njegovi nosioci mogli bi biti pojedinci, različite institucije koje jesu javne ali ne učestvuju u javnim politikama niti su primarno aktivno uključene u političku borbu (Univerzitet(i), akademije nauka, matice i različite stručne organizacije), privredni subjekti i sl. U isticanju zahtjeva za participacijom u postupku izrade nacrtu zakona pomenuti subjekti u Crnoj Gori najčešće ne učestvuju već se kao centralni pokretač sličnih inicijativa pojavljuju nevladine organizacije.

U tom smislu je u Crnoj Gori zahtjev za zakonodavnom transparentnošću u prvom redu zahtjev za učešćem u postupku izrade nacrtu zakona koji upućuje dio civilnog sektora koji nazivamo nevladinim organizacijama. Iz tog razloga se i namaće osnovno pitanje ovog teksta: Da li je zahtjev nevladinih organizacija za učešćem u postupku izrade zakona opravdan, tj. legitiman?

Podimo od pitanja da li se u sistemu kakav je liberalno-demokratski zakonodavna transparentnost može opravdati sa stanovišta osnovnih karakteristika ovog sistema. Liberalno u našoj sintagmi označava sistem u kojem pojedinci posjeduju određena Ustavom zagantovana prava. Demokratsko u ovoj formulaciji označava način izbora pojedinaca koji će upravljati državnom organizacijom u periodu koji je vremenski ograničen (najčešće četiri godine). Prvo pitanje se tiče opravdanosti zakonodavne transparentnosti sa stanovišta političkog sistema u okviru kojeg djelujemo a koji je u slučaju Crne Gore ustavno okarakterisan kao liberalno-demokratski. Ova formulacija je vremenom postala jedan od idola fori, te je ista predmet brojnih nerazumijevanja i pogrešnih interpretacija.

Da bi legislativna transparentnost bila opravdana sa stanovišta osnovnog uređenja pravnog poretka ona mora biti sastavni dio ili liberalnih prava, čiji su nosioci pojedinci ili kolektiviteti, ili demokratskog prava na participaciju u izboru javnih zvaničnika. Moguće je da je legislativna transparentnost funkcija nužne povezanosti između ove dvije odrednice. Da bismo ispitali u kojoj mjeri zakonodavna transparentnost pripada odrednici liberalno, ne preostaje nam ništa drugo nego da provjerimo da li Ustav predviđa neko individualno pravo kojim se garantuje mogućnost učešća u bilo kojoj fazi zakonodavnog postupka. Ustav Crne Gore takvu mogućnost predviđa isključivo za subjekte pomenute u dijelu o zakonodavnom postupku.

Zahtjev za zakonodavnom transparentnošću ništa bolje ne prolazi ukoliko ga analiziramo sa stanovišta demokratije. Kao oblik političkog poretka, demokratija podrazumijeva određen oblik legitimacije javnih funkcionera i donosilaca odluka. Opravdanje vršilaca vlasti u demokratskom društvu počiva na većinskom glasu birača, pa se javna vlast koja nije zasnova na principu većine ne može smatrati opravdanom ukoliko želimo da govorimo o demokratskom poretku u formalnom smislu. Ovo se naročito odnosi na postupak donošenja zakona koji je upravo i povjeren parlamentu na osnovu pretpostavke da obaveze i prava (koji ne mogu biti ustanovljeni nižim pravnim aktom od zakona) može ustanoviti samo tijelo sastavljeno od predstavnika građana. Organizacije koje nijesu većinski legitimisane, principijelno nemaju ovlašćenje da učestvuju u postupku donošenja zakona.

Liberalno-demokratski karakter crnogorskog političko-pravnog poretka, u opštim crtama koje smo opisali, ne garantuje dakle opravdanost zahtjeva za učešćem u zakonodavnom postupku. Opravdano je onda pitanje na čemu se taj zahtjev zasniva, kako se može opravdati i kako bi ga trebalo pravdati.

### **Normativno pravdanje zahtjeva**

Pravni poredak Crne Gore, uprkos tome što ustavni i politički poredak ne podrazumijeva učešće nevladinih organizacija u postupku izrade prijedloga zakona, predviđa pravo nevladinih organizacija da u tom postupku učestvuju. Zakon o državnoj upravi, u članu 80, na sledeći način reguliše odnose između državne uprave i nevladinih organizacija:

Ministarstva i organi uprave dužni su da obezbijede saradnju sa nevladinim organizacijama, koja se ostvaruje naročito:

1. konsultovanjem nevladinog sektora o zakonskim i drugim projektima i propisima kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana;
2. omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za sagledavanje pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređenje odgovarajućih pitanja;
3. organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i drugih vidova zajedničkih aktivnosti i drugim odgovarajućim oblicima;
4. informisanjem o sadržaju programa rada i izvještaja o radu organa državne uprave.

Navedeni član obezbjeđuje nevladinim organizacijama učešće u zakonodavnim projektima i projektima od zajedničkog interesa na način konsultacija ili na način učešća u radnim grupama čiji je zadatak izrada odgovarajućih projekata.

Odnos državne uprave s cjelinom civilnog sektora regulišu članovi 97 i 98 istog zakona:

#### Član 97

Ministar je obavezan da u pripremi zakona, kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi građana, tekst nacрта zakona objavi putem sredstava javnog informisanja i uputi poziv svim zainteresovanim subjektima da iznesu primjedbe, predloge i sugestije.

Ministar može odlučiti da se i u pripremi drugih zakona sprovede postupak javne rasprave.

#### Član 98

Ministarstva i organi uprave, kada održavaju savjetovanja ili druge oblike stručne obrade pitanja iz djelokruga, dužni su da to javno objave u sredstvima javnog informisanja i omoguće sredstvima javnog informisanja praćenje rada, savjetovanja ili drugog oblika stručne obrade pitanja.

Jasno je da u pogledu odnosa s civilnim sektorom u smislu navedenih članova postoji značajna nesrazmjera u korist nevladinih organizacija. Normativna rješenja u ovom slučaju potvrđuju našu tezu da se legislativna transparentnost u Crnoj Gori razumijeva u prvom redu kao zahtjev za učešćem nevladinih organizacija kao dijela civilnog sektora u postupku izrade predloga zakona. Normativno opravdanje ovog zahtjeva sastoji se u tome što je zakonom o državnoj upravi NVO sektoru dato pravo da učestvuju u dijelu legislativnog postupka povjerenog izvršno-upravnoj vlasti.

Relativno nejasan način normiranja, koji zakonodavac ovom prilikom koristi („drugim projektima“, „pitanja od zajedničkog interesa“, „normativno uređenje odgovarajućih pitanja“) preciznije uređuju Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija (22. decembar 2011) i Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripemi zakona (2. februar 2012). Prvopomenuta uredba utvrđuje između ostalog i kriterijume i postupak izbora predstavnika NVO sektora u radnim grupama, pa i u radnim grupama koje kao zadatak imaju izradu prijedloga zakona. Izbor predstavnika počinje raspisivanjem javnog poziva u kojem se propisuju uslovi koje je neophodno ispuniti da bi predstavnik nevladine organizacije učestvovao u radu radnog tijela (član 9). Uslovi koji se propisuju na strani nevladine organizacije su sledeći (član 10):

- [da] je upisana u registar nevladinih organizacija prije objavljivanja javnog poziva iz člana 9 ove uredbe;
- u aktu o osnivanju i statutu ima utvrđene djelatnosti i ciljeve u oblastima koje su u vezi sa zadatkom radnog tijela;
- da je u prethodnoj godini realizovala najmanje jedan projekat ili aktivnost u vezi sa zadatkom radnog tijela;
- da je predala poreskom organu prijavu za prethodnu fiskalnu godinu (bilans stanja i bilans uspjeha);
- više od polovine članova organa upravljanja nevladine organizacije nijesu članovi organa političkih partija, javni funkcioneri, rukovodeća lica ili državni službenici, odnosno namještenici.

Nije neophodno, dakle, da se nevladina organizacija zaista bavi određenom aktivnošću koja je u vezi sa zadatkom radnog tijela. Dovoljno je da je takva aktivnost predviđena u statutu nevladine organizacije. U praksi bi ovo, karikaturalno, ali ne i daleko od istine, moglo da znači da udruženje pčelara može učestvovati u izradi nacrtu bilo kojeg pore-

skog zakona ukoliko se u njihovom aktu o osnivanju ili statutu pominje fiskalna odgovornost ili fiskalni konzervativizam. Mogućnost koju smo pomenuli dakako ne obesmišljava preciziranje kriterijuma za učešće nevladinih organizacija u postupku ali pokazuje relativnu nemogućnost uprave da stekne uvid u rad NVO sektora, pa time i odbijanje uvođenja bilo kakvih supstancijalnih kriterijuma u postupak izbora predstavnika nevladine organizacije u odgovarajućim tijelima.

Članom 12 iste uredbe pobliže su određene obaveze predstavnika nevladine organizacije u vezi sa učešćem u radnom tijelu:

Nevladina organizacija iz člana 10 ove uredbe, uz predlog kandidata za člana radnog tijela, dostavlja:

- kopiju rješenja o upisu u registar nevladinih organizacija;
- kopije akta o osnivanju i statutu;
- pregled realizovanih projekata i aktivnosti u prethodnoj godini u vezi sa zadatkom radnog tijela;
- kopiju potvrde o podnesenoj poreskoj prijavi za prethodnu godinu;
- izjavu lica ovlašćenog za zastupanje i predstavljanje nevladine organizacije o tome da više od polovine članova organa upravljanja nevladine organizacije nijesu članovi organa političkih partija, javni funkcioneri, rukovodeća lica ili državni službenici, odnosno namještenici.

Pored dokumentacije iz stava 1 ovog člana, nevladina organizacija dostavlja i:

- fotokopiju lične karte ili drugog dokumenta na osnovu kojeg se utvrđuje identitet kandidata za člana radnog tijela;
- biografiju kandidata, sa podacima o iskustvu u vezi sa zadatkom radnog tijela;
- izjavu kandidata da nije član organa političke partije, javni funkcioner, rukovodeće lice ili državni službenik, odnosno namještenik;
- izjavu kandidata da prihvata kandidaturu za člana radnog tijela.

Svega jedna od pobrajanih stavki pominje kvalifikovanost predstavnika nevladine organizacije za učešće u radnom tijelu. Riječ je dakako o formulaciji u kojoj se uz biografiju traže i podaci o iskustvu predstavnika u vezi sa zadatkom radnog tijela. Jasno je da to iskustvo

nije uslov za učešće već samo proceduralni zahtjev, pa bi moglo i izostati. Ostale odredbe tiču se bazične funkcionalnosti nevladinih organizacija i ustanovljene su u prvom redu kako bi se nefunkcionalne nevladine organizacije izostavile iz razmatranja. Postupak ispisivanja iz registra nevladinih organizacija onih udruženja koja nijesu od svog osnivanja preduzimala bilo kakve aktivnosti tek je u poslednje vrijeme počeo i u Crnoj Gori.

Uzimajući prethodno navedeno u obzir, po prirodi stvari dolazimo do pitanja o tome na koji način učešće NVO sektora, po kriterijumima koji su propisani Zakonom o državnoj upravi i odgovarajućim uredbama, doprinosi zakonskim rješenjima u Crnoj Gori. Normativno gledano, ne postoje odgovarajuće garancije da će učešće predstavnika nevladinih organizacija ubrzati postupak izrade prijedloga zakona niti da će učiniti zakonski prijedlog kvalitetnijim. Podrazumijeva se da navedeno ne znači da to nikada neće biti slučaj; svakako će se nekada desiti da predstavnici nevladinih organizacija doprinesu kvalitetu zakonskih rješenja ili efikasnosti izrade predloga. Normativno posmatrano, ne postoji ništa u zakonima ili uredbama što garantuje da će baš to biti slučaj. Na osnovu pomenutih normativnih pretpostavki i uslova daleko je veća vjerovatnoća da će pripadnik civilnog sektora, koji ne učestvuje u radu nevladinih organizacija (univerzitetski profesor stručan u svojoj oblasti, predstavnik preduzeća koje se bavi određenom vrstom proizvodnje ili usluga, predstavnik vjerske zajednice i slično) biti u prilici da doprinese efikasnosti i kvalitetu. Stučnost u pojedinim oblastima je lakše (iako ne mora biti pouzdanije) provjeriti na osnovu stepena formalnog obrazovanja ili radnog iskustva u oblasti koja se svrstava u zadatak radnog tijela. Ukoliko transparentnost u smislu učešća u izradi prijedloga zakona ne uzimamo kao vrijednost po sebi, čini se da je normativno opravdanje zahtjeva za učešćem posve nedovoljno da garantuje kako veću efikasnost u izradi prijedloga zakona tako i kvalitetnija zakonska rješenja.

Probleme u vezi s normativnim opravdanjem legislativne transparentnosti mogli bismo sažeti na sledeći način: 1) Pravo na participaciju u postupku izrade nacrtu zakona ne garantuje kvalitet zakonskih rješenja; 2) Asimetrija u okviru civilnog društva u korist NVO sektora; 3) Mogućnost izvršne vlasti da bez obrazloženja ne uvaži prijedloge civilnog sektora u pogledu usvajanja zakonskih rješenja; 4) Mogućnost



isključenja elemenata zakonodavne transparentnosti u pogledu pojedinih kategorija zakona.

### **Konkvencijalističko opravdanje zahtjeva**

Zakonska rješenja u ovoj oblasti jasno govore u prilog tome da se nevladine organizacije u Crnoj Gori, nastojeći da učestvuju u postupku izrade nacрта zakona, uvijek mogu pozvati na njihovo, zakonom ustanovljeno, pravo o kojem smo upravo govorili. Dinamika funkcionisanja liberalne demokratije ipak svjedoči da uloga nevladinih organizacija u ovom postupku nije nužna, naročito s obzirom na pomanjkanje demokratskog legitimiteta članstva i rukovodstva ovih organizacija. Činjenica o kojoj je riječ još je izraženija ukoliko se ima u vidu da crnogorsko zakonodavstvo ne pravi razliku između raznorodnih nevladinih organizacija, pa je nemoguće diskriminisati ih u pogledu toga koja NVO ima pravo da učestvuje u postupku izrade prijedloga zakona na osnovu njene uže oblasti bavljenja.

Drugim riječima, učešće nevladinih organizacija u postupku izrade prijedloga zakona ne mora nužno unaprijediti zakonodavni postupak. Naprotiv, nekada može i škoditi blagovremenom i efikasnom podnošenju predloga skupštini. Zakonsko pravo nevladinih organizacija nije dakle prema našem sudu dovoljno da opravda učešće NVO u postupku izrade nacрта zakona. Neophodno je da NVO može u kvalitativnom smislu doprinijeti postupku izrade prijedloga.

Poznotranzicioni uslovi koji se u Crnoj Gori nameću kao osnovni u pogledu kvalitativnog iskoraka u zakonskim rješenjima su dvostruki: 1) konkvencijalistički je opravdano učešće nevladinih organizacija u postupku pravljenja prijedloga zakona ukoliko ono doprinosi kvalitetu zakonskih rješenja u određenoj oblasti; 2) konkvencijalistički je opravdano učešće nevladinih organizacija u postupku pravljenja prijedloga zakona ukoliko ono doprinosi efikasnosti u postupku izrade prijedloga zakona i, konačno, 3) konkvencijalistički je opravdano učešće nevladinih organizacija u postupku pravljenja prijedloga zakona ukoliko ono doprinosi minimizaciji postojećih sporova u vezi sa zakonodavnim rješenjem.

## **Mogućnosti napredovanja u oblasti zakonodavne transparentnosti**

Prije nego što izložim moguće pravce napretka u oblasti zakonodavne transparentnosti od strane subjekata koje sam pominjao i koji se pojavljuju kao ključni akteri u ovoj oblasti, rezimiraju zaključke do kojih sam došao u dosadašnjem izlaganju: 1) Zakonodavna transparentnost se u prvom redu tiče zahtjeva za učešćem u zakonodavnom postupku od strane nevladinih organizacija, i to u onom dijelu zakonodavnog postupka koji je na osnovu ustava u nadležnosti uprave. 2) Ne postoji ustavno pravo učešća u zakonodavnoj aktivnosti garantovano isključivo nevladinim organizacijama. 3) Zakonsko pravo učešća civilnog sektora u postupku izrade nacrtu zakona je obezbjeđeno, donesene su odgovarajuće uredbe koje preciziraju način korišćenja prava. 4) Učešće nevladinih organizacija u zakonodavnom procesu je politički (moralno) opravdano ukoliko je svrsishodno. 5) Konsekvencijalistički se učešće nevladinih organizacija u postupku izrade nacrtu zakona može opravdati samo ukoliko je osposobljenost njihovih predstavnika na takvom nivou da oni mogu znatno doprinijeti kvalitetu rješenja iz prijedloga zakona ili pak efikasnosti u pogledu donošenja zakona.

Parlament, koji je u prethodnoj analizi stavljen po strani, ima dobro uporište za nastavak povećanja zakonodavne transparentnosti u smislu dostupnosti parlamentarnih materijala javnosti korišćenjem novijih tehnoloških sredstava. U ovom pogledu temeljan akt je Deklaracija o parlamentarnoj otvorenosti koja obavezuje i Crnu Goru.<sup>32</sup> Na samom svom početku Deklaracija navodi neke osnovne svrhe koje su za potrebe ovog teksta interpretirane kao trivijalne:

Deklaracija o parlamentarnoj otvorenosti je poziv nacionalnim parlamentima, kao i podnacionalnim i transnacionalnim zakonodavnim tijelima, od strane organizacija civilnog društva koje se bave monitoringom rada parlamenta (OMRP) na povećanu posvećenosti otvorenosti parlamenta i angažovanju građana u radu parlamenta. OMRP postaju sve priznatije po važnoj ulozi koju igraju u obezbjeđivanju parlamentarnih informacija dostupnijim građanima, jačanju kapaciteta građana da učestvuju u parlamentarnim procesima, te poboljšanju parlamentarne odgovornosti. Pored toga što OMRP imaju jak

---

<sup>32</sup> Informacije o Deklaraciji možete pronaći na stranama: <http://www.openingparliament.org>

interes u zagovaranju većeg pristupa vladinim i parlamentarnim informacijama, oni takođe prepoznaju potrebu za povećanim dijalogom saradnje sa parlamentima u svijetu o pitanjima parlamentarne reforme. Deklaracija je namijenjena ne samo kao poziv na akciju, već i kao osnova za dijalog između parlamenta i OMRP o unapređenju otvorenosti vlade i parlamenta, a i da bi se osiguralo da ta otvorenost dovodi do većeg angažovanja građana, odgovornijih predstavničkih institucija i, konačno, demokratskijeg društva.

Stabilnost odnosa u parlamentu i neka vrsta prirodne otvorenosti parlamenta za javnost govore u prilog tome da su ti ciljevi u Crnoj Gori relativno lako dostižni. Na koji način se ovi zaključci odražavaju na djelatnost Vlade i nevladinih organizacija kao osnovnih subjekata u postupku povećanja transparentnosti zakonodavnog postupka u Crnoj Gori? Sa stanovišta Vlade to znači da će biti obezbjeđena adekvatna zastupljenost relevantnih subjekata. Relevantni su oni subjekti koji mogu supstancijalno doprinijeti kvalitetu donijetog zakona na osnovu stručnosti i informisanosti o uporednim i domaćim rješenjima. Zakonska rješenja i uredbe treba uskladiti s idejom da ne doprinosi svaka transparentnost kvalitetu zakona, kao i s idejom da nevladine organizacije ne iscrpljuju doseg pojma civilni sektor. Upravo zbog toga, zakoni i uredbe koje regulišu ovu oblast treba da inkorporiraju jasnije kriterijume za diskriminaciju između nevladinih organizacija koje se bave pojedinim pitanjima povezanim sa sadržajem zakona čiji se prijedlog utvrđuje. Treba takođe obezbijediti elementarnu ravnopravnost različitih dijelova civilnog sektora s obzirom na to da i uključivanje privrednih subjekata, univerziteta, vjerskih zajednica i drugih, može doprinijeti kvalitetu zakonskog rješenja ili efikasnosti u postupku donošenja.

Sa stanovišta nevladinih organizacija to znači da se stepen stručnosti i informisanosti mora podići na viši nivo. Propuštanje dovodi do odsustva političkog legitimiteta za učešće u draftovanju zakona, uprkos tome što je to učešće normativno legitimirano već zakonskim pravom koje im je dodjeljeno. Svrishodnost podrazumijeva efektivno učešće u povećanju kvaliteta zakonodavnog teksta i efikasnosti normativnih rješenja. Nevladine organizacije koje pretenduju da se pojave kao značajni sudionici u izradi nacrtu zakona trebalo bi da planiraju svoje restrukturiranje u oblik koji se uobičajno naziva think-tank a podrazumijeva specijaliziranost kadra za bavljenje određenim društvenim

problemima. Nevladine organizacije, koje su u Crnoj Gori u tome jednim dijelom uspjele, igraju ulogu medijatorskih subjekata u pojedinim oblastima zakonodavstva kakva je izborni proces. Nastavak tih tendencija može dovesti do toga da o legislativnoj transparentnosti govorimo ne samo kao o neutemeljenom zahtjevu, već kao o uslovu za kvalitetnu zakonsku uređenost društva i za efikasniji proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva međunarodnim standardima.

# Transparentnost prilikom donošenja legislative – lakmus za makedonsku demokratiju

Boban Karapejovski,  
Makedonska akademija nauke i umetnosti

Proces donošenja odluka na svim nivoima u postsocijalističkim zemljama, tj. u zemljama tzv. Istočnog bloka, suočen je sa više prepreka i izazova. Naime, tranzicija ka pluralnosti je jedan tip promena i kulturološkog i mentalnog koda, koji se gajio u tim društvima više decenija. I pored toga što, sasvim logično, akcenat treba staviti na formalne i pravne propise i procedure u vezi sa donošenjem svih akata (počevši od zakona, pa do nekih manjih odluka na lokalnom nivou), ne smemo zaboraviti taj kulturološko-socijalni momenat u vezi sa ovim punktovima o kojima ćemo detaljnije pisati. Jer, ako uzmemo pravnu podlogu u najširem kontekstu, ona bi trebalo da bude prilagođena mentalitetu građana, treba da izražava najviši stepen realiteta i humanosti, kao i zaštitu sloboda i prava. Naravno, kao prioritet, nameće se transparentnost svih tih procesa. U tom okviru i mi ćemo postaviti ovo izlaganje - pregledom procedura, prezentacijom slučajeva, praktičnom primenom tih *de jure* propisanih koraka i analizom kako se oni odvijaju u praksi.

Makedonski slučaj je ambivalentne prirode. Pregledom onoga što smo u preludijumu taksativno nabrojali, doći ćemo do zaključka da je legislativa veoma dobro postavljena i da su u njoj propisani svi mehanizmi koji treba da obezbede maksimalnu vidljivost čitavog procesa u javnosti. Ipak, statistika i slučajevi koje ćemo akcentovati kao izuzetno paradigmatične u vezi sa procesom, pokazaće nam da se, nažalost, često radi o mrtvom slovu na papiru i da se te procedure veoma fino zaobilaze ili se sprovode samo *pro forme*.

U vezi sa donošenjem odluka na najvišem mogućem nivou, gde stavljamo državne akte poput Ustava, zakona i ostalih regulativa, make-

donski slučaj je veoma jasan: nosilac zakonodavne vlasti jeste Sobranje, koje je jednodomno.

Po Ustavu, Sobranje donosi tri vrste zakona:

- a. one koji se donose prostom većinom, tj. većinom glasova od ukupnog broja prisutnih poslanika;
- b. zakone koji se donose većinom od ukupnog broja poslanika u Sobranju;
- c. zakone sa dvotrećinskom većinom – one koji imaju veći društveni značaj i za koji treba veći stupanj usaglašenosti između političkih faktora.

Svojevrsni *sui generis* u makedonskom Ustavu je tzv. Badinterova većina<sup>33</sup>. Naime, ustavnim amandmanom XVIII, donesenim nakon konflikta u Makedoniji 2001. godine, uvedena je ova većina prema kojoj se oni članovi Ustava i zakona, kao i neka imenovanja (nekoliko sudija Ustavnog suda, Republičkog sudskog saveta...), koji se odnose na prava zajednica u Makedoniji, donose predviđenom većinom, pri čemu je potrebna većina poslanika koji pripadaju zajednicama navedenim u preambuli Ustava.

Pre nego što objasnimo postupak donošenja zakona, treba razgraničiti ko sve može predlagati zakone u Parlamentu. Prema Ustavu, pravo da predlažu zakone imaju svi poslanici, Vlada, te 10.000 građana<sup>34</sup>.

U praksi, Vlada je ta koja se javlja kao predlagač zakona u najvećem broju slučajeva (više od 90%, tj. kod donesenih zakona stanje je 126:4 2011. godine; 181:5 2012. u korist Vlade). Statistika kaže da dosad nijedan zakon ovlašćenih predlagača (10.000 građana) nije donesen u Skupštini. Poslednji takav primer bio je predlog zakona građanskog udruženja AMAN, koji su uspeli da skupe 10 hiljada potpisa, mada je procedura o skupljanju veoma komplikovana (to se može raditi samo u područnim kancelarijama Državne izborne komisije, u datom vremenskom period). AMAN je zahtevao da se promene neke aktuelne odredbe

<sup>33</sup> Kolokvijalno i u medijima ova većina naziva se Badinterovom zato što je predlog dao francuski ustavni ekspert, nekadašnji predsednik francuskog ustanog suda Rober Badinter, koji je bio pozvan 2001. godine da da preporuke u vezi sa izmenama Ustava, kako bi se stišao vojni konflikt u to vreme. Badinter je bio poznat makedonskoj javnosti i pre toga kao predsednik Arbitražne komisije u okviru Mirovne konferencije o Jugoslaviji, koja je početkom devedesetih davala mišljenje (sa pravnog stanovišta) o sukcesiji i osamostaljivanju država bivše SFRJ.

<sup>34</sup> Član 71, stav 1 Ustava: „Право да предлага донесување на закон има секој пратеник во Собранието, Владата на Република Македонија и најмалку 10.000 избирачи“.

u energetskej sferi sa ciljem da se poveća socijalna pravda ukidajući neke članove zakona, koji sadrže stavku o angažovanoj moćnosti u našim računima za električnu energiju, ili vraćanje dnevne jeftine struje, stopiranje privatizacije u energetskeom sektoru, itd.

I ranije je bilo slučajeva gde su ovakve inicijative postojale, ali je veoma teško skupiti 10.000 potpisa ako neka stranka ne stoji iza tog predloga. Kada se to desi, što je veoma retko, pojavi se problem usaglašenosti zakona sa skupštinskim Poslovníkom, koji predviđa u kojoj formi predlog mora biti podnet sa nomotehničkog i metodološkog aspekta (član 135 Poslovníka). Nakon 15 dana, u kojima ovlašćeni predlagač može da uskladi zakon sa skupštinskim poslovníkom (član 136 Poslovníka), praksa kaže da su predlozi bili odbijani na svim nivoima u Skupštini, kao i da je bilo negativno mišljenje Vlade u vezi sa tim predlozima (dalje ćemo videti kakva je procedura i koji su to nivoi na kojima se raspravlja o svim zakonima, uključujući i ove). Na kraju, i Sobranje na plenarnoj sednici nije usvajalo ovake i slične predloge.

Koje su procedure za donošenje zakona u makedonskom slučaju?

Opšteokvirno stanje dato je u Ustavu, a svi koraci u donošenju odluka detaljno su razrađeni u Poslavniku Sobranja.

Skupštinski Poslovník predviđa donošenje zakona u redovnoj i u skraćenoj proceduri, kao i u hitnom postupku.

Redovna procedura omogućuje veću transparentnost prilikom donošenja zakona, jer on mora proći kroz tri čitanja u Parlamentu, a u prva dva i u radnim telima Skupštine – skupštinske komisije. Kada je reč o zakonu od šireg interesa, članovima 145 i 146 Poslovníka predviđena je "javna raspava", koja se odvija u prvom čitanju. Matično radno telo može biti zaduženo da organizuje takvu debatu.

U redovnoj proceduri, predlog zakona najpre se upućuje radnim telima: matično radno telo (komisija u čijem je delokrugu sadržaj zakona), Zakonodavno-pravna komisija i, po potrebi, ako su angažovana neka finansijska sredstava tim zakonom, i radno telo u čiji delokrug spadaju pitanja budžeta i finansija. Zakoni doneseni Badinterovom većinom moraju proći kroz filter Komiteta za odnose među zajednicama<sup>35</sup>, koji je skupštinsko radno telo kao što su i ostale komisije. Taj komitet je

<sup>35</sup> Da li su tadašnji tvorci ustavnih amandmana (onih iz 2001) netačno preveli englesko "comitee", tj. bukvalno pretočili u "komitet" ili su hteli da daju veći značaj ovoj skupštinskoj komisiji, ostaje dilema za dalje. Fakti govore da je ovo skupštinsko telo proizašlo iz Ohridskog okvirnog sporazuma, potpisanog na engleskom, i ta je varijanta jedina relevantna kada se on sprovodi u praksi.

sačinjen od poslanika u Skupštini - jednak broj pripadnika makedonske i albanske zajednice, te po jedan poslanik koji je deo drugih zajednica, pomenutih u preambuli Ustava.

U prvom čitanju, Skupština i radna tela vode opšti pretres po predlogu zakona. Matično radno telo raspravlja o zakonu u vezi sa donošenjem načela na kojima će se zakon zasnivati, osnovnim odnosima koji se uređuju tim zakonom, kao i načinom na koji se predlaže nivo uređivanja. Sa druge strane, Zakonodavno-pravna komisija diskutuje o donošenju zakona, kao i o njegovoj usaglašenosti sa Ustavom Republike Makedonije. Komisija u čijem delokrugu su pitanja budžeta i finansija raspravlja o uticaju eventualnih tačaka u zakonu na sredstva kojima se raspolaže i na izvore finansiranja predloženih rešenja. Sednice radnih tela odvijaju se tri radna dana pre datuma određenog za sednicu Skupštine po datom zakonu. Radna tela daju mišljenje o tome da li zakon treba da ide na dalje čitanje.

Skupštinska sednica za prvo čitanje predloga zakona mora se održati u roku od deset radnih dana od donošenja rešenja za saziv sednice, ali ne duže od dvadeset radnih dana od dana dostavljanja predloga poslanicima (član 143 Poslovnika). Poslanici moraju da dobiju tekst predloga zakona, koji je dostavljen predsedniku Skupštine, odmah a najkasnije u roku od tri radna dana od podnošenja u Sobraanju. Nakon opšte rasprave, koja je predviđena u prvom čitanju, Parlament odlučuje o daljem postupku. Naime, poslanici mogu rešiti da zakon ide dalje na drugo čitanje, te da se produži postupak, ili rešiti da predlog zakona nije prihvatljiv tako da se zakonodavni postupak prekida. U tom slučaju, isti predlog zakona ne može se podneti u sledeća tri meseca.

Drugo čitanje u matičnom radnom telu i u Zakonodavno-pravnoj komisiji mora se održati u roku od sedam dana od održane sednica Sobraanja. Za razliku od opšteg pretresa u prvom čitanju, sada se vode diskusije o odredbama predloga zakona pojedinačno, kao i o podnesenim amandmanima za koje se i glasa. Radna tela mogu podneti i svoje amandmane, dakle može ih podneti svaki poslanik pojedinačno, poslanička grupa ili radno telo Skupštine. Amandmani usvojeni na sednicama radnih tela postaju deo teksta zakona, pa matično radno telo i Zakonodavno-pravna komisija, nakon završetka pretresa, u roku od pet dana dostavljaju tekst zakona Skupštini. Skupština sada vodi raspravu samo po onim članovima zakona na koje su uticali amandmani prihvaćeni od strane skupštinskih komisija, kao i u vezi sa ostalim članovima



„pogođenim“ amandmanima podnetih Sobraanju. *Ergo*, u ovom čitanju više se ne vodi opšta raspava po zakonu, nego je krug sažet na one članove koji su izmenjeni ili na one o čijem se tekstu predlažu izmene. Amandmani se podnose najkasnije tri dana pre održavanja sednice, ilio izuzetno tokom nje ako se vrše neka prilagođivanja proizašla iz ostalih amandmana. Bez obzirom na to sa kakvom većinom se zakon donosi, amandmani se usvajaju većinom glasova prisutnih poslanika u sali, ali taj broj treba biti najmanje trećina od ukupnog broja poslanika. U makedonskom slučaju – ako je u sali 70, od ukupno 123 poslanika, amandman se smatra usvojenim kada za njega glasa najmanje 41. Ali, u slučaju da je prisutno 90 poslanika, potreban broj je – 46...

Kada se nakon drugog čitanja usvoji broj amandmana koji dotiče više od trećinu članova zakona, onda se tekst pravno-tehnički uređuje. Ako se konstatuje (matično radno telo i/ili Zakonodavno-pravna komisija) da su nakon usvajanja amandmana neke odredbe u protivrečnosti ili su neusaglašene, izveštava se Sobraanje i predlažu moguća rešenja.

Sa druge strane, ako je izglasano manje od trećine amandmana u članovima zakona, onda se može doneti odluka da se treće čitanje održi na istoj sednici. Predsedavajući odlučuje da li će to biti odmah nakon završetka drugog čitanja ili kasnije. Ako se ne usvoji nijedan amandman na dopunjeni tekst u drugom čitanju, onda se direktno prelazi na glasanje po predlogu zakona na istoj sednici.

Treće čitanje zakona, po pravilu, održava se na prvoj sledećoj sednici Skupštine, nakon drugog čitanja i u ovoj fazi donošenja zakona radna tela se ne sastaju. Amandmani u ovoj fazi mogu se podnositi samo na onim članovima zakona koji su izmenjeni amandmanima u prethodnim fazama, tj. Skupština odlučuje samo o izmenjenim članovima zakona, amandmanima na te članove, kao i o celokupnom tekstu zakona.

Razlika između redovnog i skraćenog postupka je u tome što se u drugom slučaju počinje sa drugim čitanjem, tj. ne vodi se opšti pretres po zakonu u prvom čitanju. Članom 170 Poslovnika regulisano je da se po skraćenom postupku može doneti zakon koji nije “složen i obiman”, kada se radi o prestanku važnosti nekog zakona ili neke njegove odredbe ili kada nisu u pitanju složena i obimna prilagođavanja zakona sa pravom Evropske unije.

U praksi se skraćeni postupak često zloupotrebljava. Naime, to se radi kada političke garniture ne žele da se o nekim zakonima otvara

debata u široj ali i u okviru ekspertske javnosti. U pitanju su zakoni koji su se tokom implementacije i tokom vremena pokazivali kao izuzetno štetni za građane.

Tipičan primer zloupotrebe skraćenog postupka je Zakon o abortusu (Zakon o regulisanju trudnoće). Ovaj zakon i pored toga što zadire u ljudska prava (bili su predloženi nerazumno dugi rokovi za dobijanje saglasnosti, kao i saglasnost više instanci) i neminovno treba proći kroz širu javnu raspravu, predviđenu samo u redovnoj proceduri, bio je donesen po skraćenom postupku sa obrazloženjem da se radi o malim tehničkim korekcijama već postojećeg zakona<sup>36</sup>.

Povodom te prakse donošenja zakona u skraćenom postupku<sup>37</sup>, u govoru pred makedonskim poslanicima, predsednik Parlamentarne skupštine Saveta Evrope Žan Klod Minjon izrazio je ozbiljnu zabrinutost, zato što, kako je izjavio, "hitni<sup>38</sup> postupak nedavno izazvao nasilne sukobe čak i u Parlamentu". Minjon je ovde aludirao na dešavanja od 24. decembra 2012, kada se donosio Budžet za 2013, ali to je poseban slučaj i njega ćemo kasnije detaljnije elaborirati.

Da bi se zakon doneo po hitnom postupku, predlagač mora obrazložiti prema članu 167 Poslovnika, razloge zbog kojih može da proizađe potreba o hitnosti donošenja. To su sprečavanja i odstranjivanja većih narušavanja privrede, interesi bezbednosti i odbrane države, te veće prirodne neprilike, epidemije ili "ostale vanredne i neodložne potrebe". U ovom postupku ne odžava se opšti pretres, već se odmah ide na drugo čitanje, a treće se odvija na istoj sednici kada je na dnevnom redu i drugo.

---

<sup>36</sup> <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=9ee9d63b-1c63-4329-ba6b-7e105ea858f1>

<sup>37</sup> Prema zvaničnim skupštinskim izveštajima, u 2011 godini (u period 25.6-31.12, nakon održanih vanrednih parlamentarnih izbora) po redovnom postupku doneto je 84, a po skraćenom – 46 zakona. U 2012 stanje je 143:43 u korist zakona donetih u redovnom postupku. Ipak, treba imate u vidu da je, recimo, Zakon o zaduživanju Makedonije u Dojče banci donesen u skraćenom postupku, dok je Zakon o jednakim mogućnostima žena i muškaraca – u redovnom postupku.

<sup>38</sup> U makedonskim medijima često se mešaju "hitni" i "skraćeni" postupak. Ne samo u ovom slučaju, u citiranju Minjona, već i uopšte mediji i laici mešaju skraćeni i hitni postupak verovatno i zbog toga što se oni i praktično veoma malo razlikuju, mada je suštinska razlika u motavaciji skraćivanja rokova (manji stupanj složenosti i obimnosti *vis-à-vis* hitnost prouzrokovana stanju u privredi, društvu ili državi uopšte).

Poslednja formulacija u vezi sa predstavljanjem “hitnost” može ostaviti prostor o zloupotrebi mogućnosti donošenja zakona u ovakvom postupku, koji predviđuje skraćene rokove.

Primera radi: ovako je izgledalo obrazloženje Zakona o denacionalizaciji 2008. godine po skraćenom postupku: “Со оглед дека законот чие донесување се предлага не претставува обемен и сложен закон, се предлага согласно членот 175 од Деловникот на Собранието на Република Македонија, Предлог-Законот да се претресе на иста седница на која се претресува и Предлогот за донесување на законот по итна постапка” (*sic!*).

U vezi sa transparentnošću tokom procedura donošenja zakona u Makedoniji, uzeli smo u obzir nekoliko izveštaja građanskih organizacija. To nam je mnogo pomoglo da nadopunimo vlastita zapažanja i da napravimo dublju sintezu fakata kako bismo uradili što neutralniju analizu stanja, mada ona u velikoj meri dotiče i političku stvarnost, pa je veoma teško ostati nepristrasan ili, još gore, imajući u vidu adolescentski uzrast naše demokratije, ostati neokrivljeni da ste izašli iz okvira analize i da ste ušli u politiku ili u politikantstvo. Naravno, politička realnost jeste ona koja diktira *de facto* stanje na terenu u procesu implementacije regulative koja pretpostavlja transparentnost donošenja odluka.

### **Šta kažu izveštaji nekih građanskih organizacija?**

Kako u svom poslednjem izveštaju navodi Savez privrednih komora, građanski sektor u određenoj meri učestvuje u pripremi pojedinih zakona. Ipak, to učešće nije zadovoljavajuće i veome je daleko od evropskih standarda za to koliki treba da bude nivo participativnosti. Naime, uključenost nevladinih organizacija svodi se na učešće u pripremi zakona, ali odsustvuje konsultativni elemenat, tako da oni podvlače da je bilo izvesnog pomaka u delu radničkih prava, recimo, gde su oni bili konsultovani, ali da ima prostora za viši stupanj organizacije kako bi se postigla veća transparentnost.

Sa druge strane, postavlja se logično pitanje – ako je Savez privrednih komora zadovoljan učešćem u modeliranju zakona o radničkim pravima, gde su bili sindikati i koliko su oni bili konsultovani? Opozicija tvrdi da je sindikat maksimalno partizovan i da je pod kontrolom vlasti, pa da su oni samo paravan koji treba da aminuje ove zakone nauštrb radnicima.

Tu se otvara pitanje relevantnosti organizacija u konsultativnom procesu, kako se pokazalo na poslednjoj javnoj raspravi o zakonu o medijima. Jedno udruženje novinara (najstarije u Makedoniji - Udruženje novinara Makedonija) imalo je ozbiljne primedbe u vezi sa zakonom. Drugo udruženje, na čijem čelu stoje novinari iz televizijske stanice za koju se tvrdi da je bliža vlasti, učestvovala je u toj javnoj debati i dala sugestije predlogu zakona, koji su delimično prihvaćeni, ali nisu bili suštinskog karaktera. Ovo drugo udruženje, usput rečeno, kaže da je Udruženje novinara Makedonije nerelevantna organizacija, jer ne može dokazati koliko članova ima, tj. da *de facto* ne objedinjava značajniji broj novinara u Makedoniji. Makedonski institut za medije i Samostalni sindikat novinara i medijskih radnika odbili su da učestvuju u ovoj, kako su je oni nazvali, "predlog-farsi, ovaj, fazi" zakona, jer misle da uopšte ne postoji potreba da se donosi ovaj zakon i da se sve te debate svode na alibi, kako bi vlast na kraju opet donela taj zakon, ali sada prikrivena iza svih ovih debata, koje su, fingirane.

Ovi primeri govore o faktu da je transparentnost u postupku donošenja jednog zakona, koja bi se trebala obezbediti javnom raspravom, u kojoj će biti uključena i konsultovana ekspertska javnost, momenat koji se najčešće preskače, izbegava ili ne uključuje sve zainteresovane strane.

Iskustvo pokazuje da je sasvim retko javna debata praksa u Sobraanju, opet zbog političkih okolnosti, koji, *ex definitione*, ne smeju biti impuls i motiv za sprovođenje nekog postupka, a najviše kada se radi o postupcima sa kojima se donose zakoni i kada se radi o proceduri koja omogućuje veću transparentnost tog procesa.

Prema izveštajima organizacije Transparentnost Makedonija za novembar 2012<sup>39</sup>, postoji veći broj problema u vezi sa transparentnošću donošenja budžeta za 2013. Organizacija ukazuje na to da je predlog budžeta za 2013. napravljen tako da udovolji vladajućim strankama na sledećim lokalnim izborima te godine, u smislu kupovine glasova. To je zaključak ako se analiziraju budžetske stavke koje su znatno veće u odnosu na prošli budžet. Naime, Transparentnost navodi tri glavne, izuzetno sumnjive stavke, koje mogu doprineti netransparentnosti i/u izbornom procesu, a on bi u tom slučaju bio sasvim nefer. To je "kupovina glasova preko zapošljavanje u državnoj administraciji", jer su se

---

39 <http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/20121210Izvestaj-za-noemvri-2012-TM.pdf>

sredstva za to povećala desetostruko, od 54 miliona u 2012. na 500 miliona denara za 2013! Dalje, roba i usluge – povećanje za 8,4%, povećanje penzija baš u izbornom mesecu i, na kraju, suma za promocije i propaganda, koja iznosi 11 miliona evra. *Vis-à-vis* ovo, beleži se smanjenje za 2,7 odsto u delu "Integracije u NATO". Sekretarijat za evropska pitanja i Ministarstvo spoljnih poslova dobiće znatno manje finansija u 2013, kako je bilo predviđeno budžetom, 9,5, odnosno 8,8 posto manje.

Kako se ništa nije promenilo tokom novembra, kada je izašao ovaj izveštaj, a ni na početku decembra, opozicija je probala da blokira donošenje budžeta preko niza legalnih mehanizama tipa: podnošenja velikog broja amandmana i maratonskih govora na sednicama radnih tela. Vladajuća većina paralelno je počela sednicu Zakonodavno-pravne komisije, mada matično radno telo – Komisija o finansiranju i budžetu – nije završila pretres amandmana. Epilog su događaji 24. decembra: 23. decembra predsednik Sobraanja poslao je Vladi predlog budžeta, mada radna tela Skupštine nisu završila svoje sednice o opozicionim amandmanima. Vlada je dostavila Parlamentu predlog budžeta 24. decembra, protiveći se, kako su rekli, kršenju Ustava, Zakona o skupštini i Poslovnika, poslanici su zauzeli govornicu, a skupštinsko obezbeđenje izbacilo ih je iz sale Parlamenta. Opozicija je napustila rad Sobraanja i to je trajalo sve do usvajanje izveštaja o događajima 24. decembra, koga je donela ekspertska komisija, a njeni članovi bili su predloženi od strane najveće vladajuće stranke VMRO-DPMNE i najveće opozicijske – SDSM. I pored toga što su svi potpisali ovaj izveštaj, članovi komisije koje je predložila VMRO-DPMNE stavili su primedbu da ne prihvataju pravne kvalifikacije gde piše da su bili prekršeni akti koji propisuju kako se budžet donosi (*de facto*, Ustav, Zakon o sobranju i Poslovnik). Čak su se neki pozivali i na Ženevsku konvenciju, mada je to KONVENCIJA, a ne IZVEŠTAJ, i mada je to dokument koji potpisuju države, a ne eksperti, tj. ne možete se pozivati na multilateralne međunarodne dogovore, gde su potpisnice države, kao ekvivalent ovog slučaja<sup>40</sup>. Zbog čega je ovaj primer paradigmatičan i mi ga navodimo: netransparentna procedura, koja je bila manjkava još kad je dostavljen predlog budžeta u Sobraanju, a potpuno je prekršen postupak 23. decembra ulazeći u sledeću fazu donošenja budžeta bez završenih procedura predviđenih Ustavom, Zakonom i Poslovnikom,

---

<sup>40</sup> Po društvenim mrežama proširile su se "onion" vesti kako je neki mladoženja, inspirisan ovom pravnom vratolomijom, zaključio brak sa svojom suprugom, ali ja pored svog potpisa naveo da ne prihvata neke delove zakona koji njemu "ne pašu".

doprineli su stvaranju političke krize i ozbiljnom pretnjom Evropske unije da će povući kandidatski status Makedoniji ako ne bude izrađen objektivan izveštaj ove ekspertske komisije. Fondacija za Otvoreno društvo - Makedonija izradila je specijalnu publikaciju u vezi tzv. "Crnog ponedeljka"<sup>41</sup> sa hronologijom, fotografijama, pravnim anomalijama i izjavama relevantnih faktora u državi.

Izveštaj Transparentnost Makedonija za februar 2013. navodi problem donošenja zakona po skraćenom postupku, kao prostor koji omogućava rast korupcije. Naime, Transparentnost Makedonija navodi da postoje povrede u transparentnosti donošenja legislative u zakonima o otpisu glavnice i kamate u vezi pridonesu od obaveznog socijalnog osiguranja, kao i po osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja, koji su nastali do kraja 2008. godine. To se uradilo uoči lokalnih izbora, prema Transparentnosti, kako bi se kupili glasovi, a zakoni su se doneli po skraćenom postupku. Mada je Vlada ocenila zakone kao veoma obimne i dosta složene, ipak je predložila njihovo donošenje po skraćenom postupku, mesec dana pre lokalnih izbora, bez da se navedu sume koje se otpisuju, stavljajući u neravnopravan položaj one firme koje su redovno plaćale doprinose. Prema Transparentnosti, donošenje ovakvih zakona u ovakvoj proceduri stimulirano je koruptivnim motivima.

Da bismo plastičnije objasnili zašto smatramo da je skraćeni postupak u kontinuitetu predmet zloupotrebe, pomenućemo i sledeće primere i slučajeve iz Skupštine, a informisanje i otvorenost postupka samo je formalno zapažena. U proceduri je zakon s kojim se osniva novi upravni organ na centralnom nivou – Državna komisija o odlučivanju u drugom stepenu inspekcijskih i prekršajnih postupaka. To je neka vrsta "suda" u malom. Za sve prekršajne globe izrečene u prvom stepenu (neke od njih su sume izražene u milionima), kao i za sve inspekcijske kazne, odlučivaće ova nova komisija. Do sada to nije bilo dozvoljeno, već je stranka morala ići pravo na sud. Takav državni organ, po pravilu, osniva se Zakonom o organima državne uprave, koji je dvotrećinski. U ovom trenutku, kako bi se izbeglo donošenje zakona za dvotrećinskom većinom, ovo osnivanje se radi kao deo "običnog" zakona. Ovaj organ sa ogromnim ingerencijama, potpuno novim u našoj državnoj upravi, donosi se bez javne debate, za nedelju dana, bez konsultovanje stručne javnosti, bez pozivanje eksperata u Skupštinu... Javnost uopšte nije upoznata da je u proceduri nešto veliko, ovoga tipa.

---

<sup>41</sup> <http://soros.org.mk/dokumenti/foom-crn-ponedelnik-mk-web.pdf>

Problemi postoje i u vezi sa donošenjem Zakona o prekršajima, koji je sada u proceduri. Kao što znamo, prekršaji su kažnjiva dela, samo manjeg obima, jer se “osuđuje” neki građanin, ali ne na kaznu zatvora, već novčano, konfiskacijom imovine...itd. Upoznatost javnosti da se tako nešto dešava, tj. da je takav zakon u proceduri, sveden je na neki zanemarljiv procenat građana.

U vezi slučajeva kada su se poslanici javljali kao predlagači, interesantan je bio predlog poslanika iz tada vladajuće SDSM Esada Rahića i Ivana Anastasovskog, koji su zakonom hteli da legalizuju prostituciju. Ovo je bio dobar primer gde su se poslanici *vladajuće* stranke “odvažili” i predložili zakon koji nije dobio podršku Vlade, pa, na kraju, nije uspeo da prođe i da bude donesen.

Sa druge strane, paradigmatičan je primer kada su poslanici vladajuće stranke albanskog bloka DUI, zatražili autentično tumačenje zakona o amnestiji. Mediji su tvrdili da je to deo dogovora između premijera Gruevskog i lidera DUI-ija Alija Ahmetija, njegovim koalicionim partnerom, nakon parlamentarnih izbora 2011, u vezi sa podelom vlasti i dobijanju nekih privilegija, ali su zakon u Skupštini podneli poslanici vladajuće stranke, a ne Vlada, a premijer je izjavio da se ne meša u rad Sobraanja. Opozicija je tvrdila da se on tako krije iza svojih poslanika i na taj način derogira Ohridski okvirni sporazum.

\*\*\*

*In ultima linea*, makedonski Ustav i Poslovnik Skupštine veoma jasno i precizno predviđaju sve stupnjeve i postupnost u procesu donošenja legislative. *De jure*, Makedonija ima stabilano regulisan proces donošenja odluka i legislative, koji omogućava optimalan nivo transparentnosti. Ali, ne samo transparentnosti, već i participativnosti građanskih udruženja, eksperata, medija, pa i građana uopšte. Otvorenost sednica Skupštine i radnih tela je ustavna kategorija, ustavom propisani postupak, ako se drugačije ne odluči, i to isključivo dvotrećinskom većinom. Ali, nije stvar samo u tome da li su kamere uključene u trenutku glasanja. Radi se o doslednoj primeni metalegislative, tj. legislative za donošenje legislative (legislative o legislativi). Ako smo tu na liniji onoga što je ustavotvorac predvideo, onda smo sve bliži tokovima savremenog građenja društva.

Nažalost, politika često uspeva da tumači ono što je veoma precizno napisano, i to radi u dnevno-političkom smislu, zaobilazeći niz procedura ili poigravajući se njima u želji da ostvari neki benefit, dobitak koji ide nauštrb građanima, gledano dugoročno.

Da bi zakonodavci bili što otvoreniji u ovom procesu, potrebna je i promena nekih odredbi postojeće legislative, ali i minimum dobre volje vlasti, koja bi bila pravi servis građana. Jer vlast koja to nije, mada je to logički *contradiction in adjecto*, faktičko je stanje u kome se nalazimo.

## **Transparentnost zakonodavnog postupka u BiH**



## Uvod – Nivoi vlasti u BiH

Dejtonskim mirovnim sporazumom (DMS) kreirana je država Bosna i Hercegovina (BiH) kao izuzetno decentralizovana, koju čine dva konstitutivna entiteta: Republika Srpska (RS) i Federacija BiH (FBiH). U cilju nadgledavanja implementacije DMS-a osnovana je Kancelarija visokog predstavnika (OHR), kao vrhovni autoritet u zemlji u pogledu svih civilno-ekonomskih pitanja, te interpretacije samog DMS. U martu 2000. godine Distrikt Brčko proglašen je autonomnom jedinicom sa svojom zakonodavnom i izvršnom vlašću, u kome se pored zakona Distrikta, primjenjuju i zakoni BiH.

Zakonodavnu vlast na nivou BiH vrši Parlamentarna skupština BiH, a ona se sastoji se iz dva doma:

- Predstavničkog doma i
- Doma naroda

Predstavnički dom ima 42 poslanika koji se biraju direktno na opštim izborima, i to: 28 poslanika iz FBiH i 14 poslanika iz RS. Predstavnički dom ima stalne (Ustavno-pravna komisija, Komisija za ljudska prava i dr), zatim privremene i zajedničke komisije (Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-bezbjednosne agencije BiH). Dom naroda ima 15 delegata (5 Srba, 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i oni se biraju posredno, tj. iz entitetskih Skupština. Dom naroda ima stalne komisije.

Izvršnu vlast na nivou BiH vrše Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara.

Predsjedništvo BiH se sastoji od tri člana, jednog Srbina, sa teritorije RS, te jednog Hrvata i jednog Bošnjaka iz FBiH. Članovi Predsjedništva BiH se svakih osam mjeseci mijenjaju na poziciji predsjedavajućeg Predsjedništva (rotacija). Mandat članovima Predsjedništva traje četiri godine, a biraju se na opštim izborima, putem direktnog glasanja. Predsjedništvo BiH ima funkciju kolektivnog šefa države.

Vijeće ministara je organ izvršne vlasti u BiH. Ono ima svog Predsjedavajućeg i ministre. Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara, a njegov kabinet tj. ministre, bira Parlamentarna skupština BiH. Trenutno, Vijeće ministara ima devet ministarstava koji za svoj rad odgovaraju Parlamentarnoj skupštini BiH.

### **Procedura donošenja zakona**

Proceduru donošenja zakona na nivou BiH možemo podijeliti u dvije faze:

- procedura pred Vijećem ministara
- procedura pred Parlamentarnom skupštinom BiH.

U praksi, Vijeće ministara je onaj organ koji podnosi prijedloge i nacрте zakona Parlamentarnoj skupštini BiH. Kada ocijeni da bi trebalo donijeti neki novi zakon ili promjeniti/dopuniti postojeći, Vijeće ministara ima ustavna ovlašćenja da pokrene proceduru donošenja zakona ili promjene/dopune postojećeg zakona.

Vijeće ministara predlaže donošenje zakona Parlamentarnoj skupštini BiH u okviru nadležnosti Vijeća ministara. S druge strane, na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH ili Predsjedništva BiH, Vijeće ministara pripremiće nacrt traženog zakona ili drugog akta.

Obrazloženje novog zakona, izmjene/dopune postojećeg zakona, mora da sadrži:

- ustavni osnov za donošenje zakona (tj. objašnjenje da novi zakon spada u nadležnost BiH, a ne u nadležnost entiteta),
- razloge donošenja zakona,
- obrazloženje pojedinih predloženih pravnih rješenja i načela uređenja odnosa,
- način izvršenja zakona, a posebno pitanje donošenja tzv. podzakonskih akata, vremena njihovog donošenja, organe koji će se starati o provođenju zakona,
- ocjenu finansijskih sredstava potrebnih za primjenu zakona.

Ukoliko se Vijeće ministara usaglasilo (odluke se mogu donositi većinom glasova ili konsenzusom) da treba donijeti određeni zakon, odnosno izmijeniti/dopuniti postojeći zakon, onda se prelazi na drugu fazu.

Pored Vijeća ministara i Predsjedništva BiH, prijedlog zakona mogu podnijeti svaki poslanik ili delegat u domovima Parlamentarne

skupštine BiH, svaka komisija pri domovima, te oba Doma pojedinačno. Prijedlog zakona dostavlja se predsjedavajućem Doma, koji ga dostavlja Kolegiju Predstavničkog doma. Kolegij prijedlog zakona daje na uvid ustavnopravnoj komisiji radi mišljenja, a nakon što odluči koja je komisija nadležna i nadležnoj komisiji.

U prvoj komisijskoj fazi ustavnopravna komisija razmatra usaglašenost prijedloga zakona sa Ustavom BiH i pravnim sistemom, a nadležna komisija razmatra principe na kojima je prijedlog zakona zasnovan. Obje komisije dostavljaju domu svoje pozitivno ili negativno mišljenje.

U prvom čitanju u Domu se vodi rasprava koja se završava usvajanjem ili odbijanjem prijedloga zakona u prvom čitanju. Ako Dom prihvati negativno mišljenje ustavnopravne ili nadležne komisije, predloženi zakon smatra se odbijenim, a ako prihvati pozitivno mišljenje, smatra se usvojenim u prvom čitanju. Ako ne prihvati mišljenja komisija, Dom traži da se izradi novo mišljenje zasnovano na novim smjernicama i rokovima koje sam utvrdi.

Prije ulaska u drugu komisijsku fazu, nadležne komisije mogu odlučiti da otvore javnu raspravu o predloženom zakonu za učešće zainteresovanih tijela, stručnih institucija i pojedinaca koja neće trajati duže od 15 dana. Pozvani pojedinci i predstavnici tijela i institucija iznose svoje mišljenje o pitanjima u vezi s predloženim zakonom, ako to komisija bude tražila. Komisija u svoje izvještaje uključuje i zakone i rezultate javne rasprave i u aneksu prilaže radove i materijale donesene tokom njenog trajanja.

Ovim se završava tzv. "komisijska faza" i prelazi se u tzv. "plenarnu fazu". Rasprava na plenarnoj sjednici Predstavničkog doma počinje prvim čitanjem prijedloga zakona, a ono se odnosi na pitanja neophodnosti i principe na kojima je prijedlog zasnovan. Drugo čitanje prijedloga zakona sastoji se od rasprave i glasanja o predloženim amandmanima. Poslanici/delegati i klubovi poslanika/naroda mogu predlagati amandmane koji osporavaju one usvojene na komisiji. Nakon što se glasalo o amandmanima, glasa se o prijedlogu zakona u njegovom konačnom tekstu. Ako tekst prijedloga zakona usvoji jedan Dom, on se upućuje drugom Domu, gdje se procedura u potpunosti ponavlja.

Zakon se smatra donesenim kada ga oba Doma usvoje u identičnom tekstu. Ako to nije slučaj, osniva se zajednička komisija za usaglašavanje koja nastoji postići sporazum o identičnom tekstu. Ako

jedan od Domova ne usvoji izvještaj zajedničke komisije, prijedlog zakona smatra se odbijenim.

Usvojeni zakon objavljuje se u Službenom glasniku BiH.

Poslovnica je određeno da se zakoni mogu razmatrati i po skraćenom postupku. Ako Dom prihvati da se razmatra prijedlog zakona po skraćenom postupku, svi rokovi iz redovnog zakonodavnog postupka skraćuju se napola, a kolegij može dodatno ograničiti trajanje rasprave. Hitni postupak primjenjuje se kada se radi o prijedlogu zakona visokog stepena hitnosti, odnosno o prijedlogu zakona koji nije toliko složen te se samo može ili usvojiti ili odbiti. U slučaju hitnog postupka, nema mogućnosti amandmanskog djelovanja.

Predložena odluka Parlamentane skupštine BiH u Domu naroda može biti proglašena destruktivnom po vitalni nacionalni interes jednog od tri konstitutivna naroda većinom glasova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata. U slučaju protivljenja ovoj odluci, predsjedavajući Doma naroda saziva komisiju, koja se sastoji od tri delegata (po jedan iz svakog kluba naroda) sa ciljem rešavanja ovog pitanja. Ako zajedničke komisije ne uspiju u roku od pet dana riješiti to pitanje, predmet se upućuje Ustavnom sudu BiH koji po hitnom postupku preispituje proceduralnu ispravnost slučaja. Ako Ustavni sud BiH smatra da nije povrijeđen vitalni nacionalni interes jednog ili više konstitutivnih naroda, zakon se smatra usvojenim. Kada je odluka Ustavnog suda pozitivna, tj. utvrđeno je da je spornim zakonom povrijeđen vitalni nacionalni interes jednog ili više naroda, zakon se smatra neusvojenim.

### **Šta se podrazumijeva pod vitalnim nacionalnim interesom?**

Imajući u vidu odluku Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, kojom su sva tri naroda u BiH proglašena ravnopravnima na cijeloj teritoriji, smatra se da vitalni nacionalni interes podrazumijeva ostvarivanje prava tri naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti, ostvarivanje identiteta svakog naroda, ustavne amandmane, organizaciju organa javne vlasti, jednaka prava tri naroda u procesu donošenja odluka, obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturnog naslijeđa, teritorijalnu organizaciju, sistem javnog informisanja i druga pitanja.

### **Učešće javnosti u procesu donošenja odluka**

Posljednjih nekoliko godina u svijetu je naglo poraslo interesovanje za participativne oblike državne uprave. Takav interes nastao je usljed pritiska građana da učestvuju u odlučivanju, ali i zahvaljujući tome što su vlasti počele prepoznavati značaj uključivanja građana u izgradnju demokracije, pružanje javnih usluga i smanjenje siromaštva. Da bi se omogućila i stimulisala građanska participacija, u mnogim zemljama potrebno je uvesti nove ili mijenjati postojeće javne politike.

### **Pravni i institucionalni okvir za participaciju u BiH**

Direktno učešće građana u odlučivanju je političko pravo koje se mora garantovati svim građanima na osnovu međunarodnih dokumenata iz oblasti ljudskih prava koje je BiH ratifikovala. Kada je u pitanju lokalni novo, ovo pravo je djelimično ugrađeno u važeće entitetske zakone kojima se reguliše lokalna samouprava. Kao što je već napomenuto, ti zakoni propisuju određen broj rješenja za komunikaciju i konsultovanje vlasti sa građanima, te ostavljaju mogućnost primjene i drugih oblika neposrednog učestvovanja građana u odlučivanju. Međutim, važeća zakonska rješenja nedovoljno stimulišu građansku participaciju. Svi zakonom propisani mehanizmi učešća građana u odlučivanju najdetaljnije se definišu opštinskim statutima. Tu se najčešće pominju tri oblika participacije: mjesne zajednice, zborovi građana i referendumi, što građanima stavlja na raspolaganje mali broj mogućnosti za uključivanje u proces donošenje odluka. Opštine veoma rijetko razvijaju detaljnije procedure za druge oblike učešća građana, naročito za one novije, kakvi su npr. interaktivni web portali, koji se najčešće u praksi koriste ad hoc, za internu upotrebu službenika.

Već godinama se očekuje značajan pomak naprijed u uključivanju građana u procese odlučivanja od strane vlasti u BiH, ali taj pomak prema posljednjim istraživanjima izostaje. Jednostavno rečeno, građani u BiH nisu partneri svojim izabranim predstavnicima u kreiranju javnih politika, iako je razvijanje partnerskih odnosa sa građanima česta tema javnih verbalnih nastupa političkih predstavnika vlasti u BiH.

Prema podacima istraživanja CCI (Centri civilnih inicijativa) iz 2011, deklarativno zalaganje bh-vlasti za uključivanje građana i razvijanje tzv. participatorne demokratije nema svoju projekciju u praktičnom

radu vlasti i u stvarnosti građani gotovo da nemaju nikakav uticaj na odlučivanje.<sup>42</sup>

Međutim, postoje i primjeri dobre prakse, gdje su neke opštine u BiH postigle značajnije uspjehe u pronalaženju načina da uključe građane u odlučivanje i da odabrane mehanizme institucionalizuju. Neka uspješna iskustva su plod pomoći organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija, a druga su pak ostvarile opštinske vlasti same ili kroz saradnju sa lokalnim akterima. Primjer dobrih praksi u uključivanje javnosti jeste i izrada opštinskih strateških planova iz oblasti voda i životne sredine u opštinama sliva rijeke Une. Prilikom izrade tih strateških planova korišteni su sljedeći mehanizmi za direktno učešće građana u odlučivanju: anketiranje građana o prioritetnim problemima iz oblasti voda i životne sredine na početku izrade strateških planova, javne rasprave u mjesnim zajednicama, TV i radijske emisije u cilju promovisanja učešća javnosti, kao i u cilju informisanja o procesu donošenja planova i anketiranje građana na samom kraju procesa izrade strateških planova.

Jedan od primjera dobre prakse postoji na entitetskom nivou u BiH gdje je Vlada Republike Srpske usvojila *Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijma u izradi zakona*, koje su obaveznog karaktera i u minimalnom obliku znače postavljanje nacrtu zakona na internet stranicu predlagača zakona, što znači da nacrti zakona prije nego što se upute u Skupštinu na odlučivanje treba da prođu proces konsultacija sa građanima. Sa druge strane, u Narodnoj skupštini Republike Srpske provode se javne rasprave samo za zakone od posebnog interesa za javnost, uz odsustvo jasnog definisanja šta je to poseban interes za javnost.

Nadalje, identifikovan je mehanizam akreditacije nevladinih organizacija za prisustvovanje sjednicama i odborima Skupštine RS, koju provodi sama Skupština. Naime, poslovnik o radu NSRS na veoma detaljan način tretira mogućnost prisustva nevladinih organizacija, fondacija, sindikata i drugih udruženja građana koja su registrovana u skladu sa zakonom. Ovaj mehanizam, uz isključivu pretpostavku da se provodi na jedan otvoren i transparentan način i metod koji garantuje prisustvo svim organizacijama, može da bude izuzetno efikasan u smislu uključivanja građana i civilnog društva u proces donošenja odluka.

---

<sup>42</sup> Izvještaj o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH – Centri civilnih inicijativa

S obzirom na to da su dobre prakse participacije građana u BiH prije izuzetak nego pravilo, otvaraju se pitanja o tome kako izgraditi demokratsku svijest lokalnih lidera i građana o potrebi međusobnog dijaloga i kako obezbijediti stručna znanja i resurse za smislene i dugoročne participativne procese. Na ta pitanja odgovor treba da daju nove javne politike za direktnu participaciju građana u procesima odlučivanja.

Preporuka Komiteta ministara država članica Vijeća Evrope o učešću građana u lokalnom javnom životu daje najkonkretnija uputstva državnim i entitetskim vlastima BiH u ovoj oblasti. Preporuka nalaže vlastima da promovišu participaciju građana u lokalnim procesima odlučivanja, da poboljšaju pravni okvir kojim će se omogućiti upotreba širokog spektra mehanizama za političku participaciju građana, te da poboljšaju lokalne regulative i praktične aranžmane za odlučivanje građana.

Učešće Organizacija civilnog društva i uopšte građana i stručne javnosti u procesima donošenja odluka jedan je od pokazatelja demokracije društva. Uopšteno, učešće može da doprinese kreiranju boljih, kvalitetnijih i primjenjivijih politika i zakona. Moraju se napraviti konkretni i brzi koraci da bi se ostvarila prava odgovornost i transparentnost vlasti prema građanima i javnosti uopšte. Neki rezultati već su postignuti i dio su legislative u domenu transparentnosti, pristupa informacijama, uspostavljanja nekih mehanizama za učešće na svim nivoima vlasti. No, potrebno je konstantno obrazovanje i informisanje građana o postojanju mehanizama, kao i proaktivan rad na animiranju pojedinaca i grupa da se aktivno uključe.

Tim pristupom dobijaju se multidimenzionalni efekti: aktivniji građani, politike i strategije koje odgovaraju stvarnim potrebama u društvu, transparentniji rad, socijalno uključivanje i porast demokratije i vladavine prava.

Uspostavljanje jasnih pravila za učešće građana u odlučivanju treba da doprinese izgradnji povjerenja između vlasti i građana, što je predušlov za razvijanje kulture učešća građana u odlučivanju, ali i za niz drugih demokratskih promjena u BiH.





# Transparentnost i zakonodavstvo u Mađarskoj<sup>43</sup>

Timea Drinoči i Mikloš Kočiš<sup>44</sup>,  
Pravni fakultet, Univerzitet u Pečuju

## 1. Uvod

U ovom radu pokušaćemo da obezbedimo nacionalni izveštaj o vezi transparentnosti i zakonitosti u Mađarskoj, usredsredili smo se na *nacionalno zakonodavstvo* o transparentnost, kao i *ostvarivanje transparentnosti u procesu donošenja zakona, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou*.

Iako značenje transparentnosti zavisi od mnogo faktora, a može se tumačiti mnogostruko, za potrebe ovog rada ograničićemo se na bavljenje pojmom transparentnosti kao sastavnim delom zakonodavstva. Ipak, ne možemo izbeći prikazivanje položaja i značaja *transparentnosti kroz složenije i sveobuhvatnije razumevanje*. U radu, međutim, ne pokušavamo da razvijemo sopstveni koncept transparentnosti, već koristimo postojeće pristupe i definicije, jer je naš cilj da

<sup>43</sup> Ovaj rad je baziran na nedavno završenom i predatom/objavljenom radu autora. Pogledajte: Anita Blagojević - Timea Drinoči - Mikloš Kočiš „Transparentnost na lokalnom i regionalnom nivou u Hrvatskoj i Mađarskoj“, u Timea Drinoči - Mirela Župan, urednici, Zakon - Regioni - Razvoj (Pečuj - Osijek, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar - Pravni fakultet, Univerzitet J.J. Štrosmajer 2013) u procesu objavljivanja; Timea Drinoči - Mikloš Kočiš „Javna rasprava - teorija i praksa u Mađarskoj“, rad predstavljen na Kongresu međunarodne asocijacije za zakonodavstvo u Velikom Novgorodu 2012, Timea Drinoči, „Kvalitet zakonodavstva i donošenja zakona. Zakonodavstvo i zakonodavni procesi u Mađarskoj i Globalno pravni poslovi 2012 [1] (Koreja zakonodavni institut, 2012), Timea Drinoči, „Legislativa“, u Petar Hak - Petra Buraj, urednici, Rizici korupcije u Mađarskoj 2011. Studija nacionalnog integriteta. 2012. (Berlin, Transparensi Internešnel sekretarijat 2012) str. 43-64, [http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption\\_Risks\\_in\\_Hungary\\_NIS\\_2011.pdf](http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_NIS_2011.pdf).

<sup>44</sup> Dr Timea Drinoči, dr, dr Habil, vanredni profesor, drinoczi.timea@ajk.pte.hu; dr Mikloš Kočiš, dr, viši predavač, kocsis.miklos@ajk.pte.hu.

ponudimo kratku i suštinsku pozadinu (tačka 2) na osnovu koje mađarski propisi i praksa mogu biti predstavljeni i ocenjeni (tačke 3-5).

Što se tiče prakse, koristimo rezultate istraživanja nekih nevladinih organizacija (NVO) koje sprovođenjem istraživanja i objavljivanjem ishoda mogu potencijalno da doprinesu poboljšanju pravnog regulatornog okruženja u Mađarskoj i povećanju transparentnosti čak i u zakonodavstvu, pod uslovom da politički donosilac odluka „razume“ a ne „samo sluša“ njihove glasove.

*Transparensi Internešnel Mađarska* je sproveo istraživanje integriteta u 2011, i obratio se na adrese 13 „stubova“ ili institucija (grupisanih kao državni, javni sektor i nevladina tela) za koje se pretpostavlja da čine sistem integriteta Mađarske. Istraživanja o tada postojećim zakonima o praksi i transparentnosti u zakonodavnom i vlada nisu obavljena, ovi rezultati se koriste u ovom izveštaju (tačka 4)<sup>45</sup>.

Takođe, koristimo rezultate istraživanja *Centra za istraživanje korupcije instituta za sociologiju i socijalnu politiku Korvinus Univerziteta u Budimpešti*<sup>46</sup> koji je ispitao ostvarivanje pristupa informacijama tako što je proveravano da li sajtovi sadrže sve potrebne informacije. Postojalo je još jedno istraživanje o transparentnosti u radu lokalnih samouprava koje su obezbedile korisnu osnovu za procenu lokalne transparentnosti (vidi tačku 5)<sup>47</sup>.

Na osnovu nalaza, rezimiraćemo zakonodavni okvir o transparentnosti i njenu praktičnu realizaciju i dati preporuke (tačka 6).

---

<sup>45</sup> Vidi Peter Pijuk - Petra Buraij, urednici, Rizici korupcije u Mađarskoj 2011. Studija nacionalnog integriteta. 2012 (Berlin, *Transparensi Internešnel* sekretarijat 2012) str. 43-64, [http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption\\_Risks\\_in\\_Hungary\\_NIS\\_2011.pdf](http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_NIS_2011.pdf).

<sup>46</sup> Korupciós kockázat, törvényisztelet és a világháló. A magyar önkormányzatok törvénytiszteletének vizsgálata 417 önkormányzat honlapjának elemzése alapján – 2012. I. Rapor. [Korupcijski rizik, Poštovanje zakona i svetske internet mreže (World Wide Web). Istraga o uvredljivom ponašanju lokalnih samouprava u Mađarskoj na osnovu analize sajtova od 417 lokalnih samouprava - 2012. Izveštaj I] Istraživački centar za korupciju instituta za sociologiju i socijalnu politiku Korvinus Univerziteta u Budimpešti, Budimpešta, 2013 (u daljem tekstu: Izveštaj), dostupno na [http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/onk\\_honlapok\\_2012\\_elemzes\\_130221.pdf](http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/onk_honlapok_2012_elemzes_130221.pdf)

<sup>47</sup> A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőíves felmérés tükrében – Esettanulmány. [Transparentnost u radu lokalnih samouprava - kao što se vidi u anketi na osnovu upitnika - studija slučaja.] Projekat № HUSK/0901/1.5.1/0246. (U daljem tekstu: studija slučaja), dostupan na <http://www.transparency.hu/uploads/docs/esettanulmany.pdf>

## 2. Transparentnost i zakonodavstvo

2.1. Transparentnost je, kao pravni koncept koji se koristi u ustavnoj demokratiji, kao i na međunarodnoj sceni, *obično povezan* sa sledećim pojmovima: dobro upravljanje<sup>48</sup>, vladavina prava i vladavina prava i demokratije<sup>49</sup>, odgovornost zastupanja, učešće i kvalitet zakonodav-

---

<sup>48</sup> Transparentnost je jedan od pet osnovnih stubova (evropski) dobre uprave. Vidi takođe: principe učešća, odgovornosti, efikasnosti i koherentnosti, svaki princip je važan sam po sebi (ali se ne može postići kroz posebne akcije) i da primena tih pet principa ojačava one po srazmernosti i sporednosti. Definirano je 2001. u Beloj knjizi o Evropskom upravljanju (Evropska komisija, Evropska uprava: Bela knjiga, Brisel, COM (2001) 428, 25. 7. 2001, dostupno na [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf)). Za vezu između transparentnosti i dobrog upravljanja i korupcije, vidi Anitu Blagojević - Timea Drinoči - Mikoš Kočiš, "Transparentnost na lokalnom i regionalnom nivou u Hrvatskoj i Mađarskoj", u Timea Drinoči - Mirela Župan, urednici, Zakon - Regiona - Razvoj. Pravne implikacije lokalnog i regionalnog razvoja (Pečuj - Osijek, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar - Pravni Fakultet, Univerzitet J.J. Štrosmajer 2013) u procesu objavljivanja. Postoji nekoliko definicija transparentnosti dostupnih u literaturi, ali izgleda da je transparentnost tome jezgro i konstitutivni elemenat. Vidi, na primer, F. Vajs, S. Štajner, „Transparentnost kao element dobre uprave u praksi EU: Pregled i poređenja“, Fordham Internacionalni Pravni Žurnal, Vol. 30, broj 5, 2006, str. 1547, V. Dvorakova, „Metamorfoza upravljanja u eri globalizacije“, u Razmeri globalizacije. Misli globalno, deluj lokalno, Promena pojedinačno u 1. veku (Ostrava, Univerzitet Ostrava 2011) str. 12, dostupno na [http://conference.osu.eu/globalization/publ2011/11-16\\_Dvorakova.pdf](http://conference.osu.eu/globalization/publ2011/11-16_Dvorakova.pdf) Sažetak je dostupan na Blagojević - Drinoči -. Kočiš, Ibid.

<sup>49</sup> Transparentnost se može smatrati jednim od osnovnih principa demokratije i vladavine prava, što služi kao „okvir za procenu stanja političkog sistema i ostvarivanja ustavnog principa i ustavnih normi u svakoj zemlji. B. Smerdel, Neposredno odlučivanje i njegove ustavne Granice, Hrvatska Pravna revija 10 (2010), 11, str. 1. U kontekstu Evropske unije, bliska veza između transparentnosti i demokratije je prvi put jasno priznata u Deklaraciji br. 17 o pravu na pristup informacijama. Vladavina prava (legalitet) obuhvata transparentan, odgovoran i demokratski proces donošenja zakona koji je povezan i) sa principom podela vlasti i zahteva da se deluje u moći koje su povereni, i ii) načelo ppacta sunt servanda u vezi sa međunarodnim pravom. U reprezentativnoj demokratiji i dalje je Skupština ta koja donosi zakone, i preuzima političku i pravnu odgovornost za svoju efikasnost i ustavnost. Sadržaj zakona, međutim, nije u potpunosti formulisan u skupštinskoj fazi zakonodavnog procesa, ali ga i prethodi. Nedržavni akteri su uključeni - kroz konsultacije i učešće (lobiranje) - u proces donošenja odluka kako bi se obezbedilo racionalni, legitimni i ustavni sadržaj zakona. Racionalnost u ovom smislu znači korišćenje alata da traže i analiziraju informacije u okviru određenih granica (npr. vremenski pritisak) i da se skrene odluke iz ove procene. Pored ustavnog stanovišta o legitimnosti (javno i opšte prihvatanje zakona), to takođe znači da svaka osoba koja ima neki interes u tome ima mogućnost da učestvuje u procesu donošenja odluka što - zahvaljujući ovoj mogućnosti - rezultira legitimnom odlukom. Vidi Patricija Popelier, Zakonodavstvo u 21. veku: Legitimno i racionalno donošenje zakona u kontekstu više nivoa vlasti. Legislação N. 50 Outubro – decembar 2009. str. 361., 363.

stva<sup>50</sup>. U oblasti zakonodavstva, transparentnost je potrebna, s jedne strane, za ostvarivanje vladavine prava, kao i za borbu protiv korupcije<sup>51</sup>. Transparentnost, s druge strane, treba da postoji u zakonodavnim procesima, uključujući konsultacije i procene uticaja, kao i mogućnost planiranja zakonodavnih procesa<sup>52</sup>. Osim toga, takođe bi trebalo da se pojavi u vezi sa zakonodavnim akterima (kao što su lobisti i poslanici). Važno je napomenuti da iz *perspektive ljudskih prava*, transparentnost podržava prava na pristup informacijama. Načelo transparentnosti najbolje se može ostvariti primenom informatičke tehnologije kao alata.

2.2. Načelo transparentnosti (kao i drugih principa dobrog upravljanja) primenjuje se na svim nivoima vlasti: globalnom, evropskom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom, stoga i zahteva napore, ili „zajedničku akciju svih evropskih institucija, sadašnjih i budućih država članica, regionalnih i lokalnih vlasti i civilnog društva“<sup>53</sup>. Na nacionalnom nivou, to bi označavalo i više ojačani pristup prema *kvalitetnom zakonodavstvu* nacionalnih i lokalnih zakonodavaca. Kada je u pitanju transparentnost i zakonodavstva, možemo koristiti definiciju Jakoba Sodermana. Prema njegovim rečima, transparentnost *uopšteno govoreći znači*<sup>54</sup> da proces kroz koji organi vlasti donose odluke treba da bude razumljiv i otvoren koliko je to moguće, a informacije na kojima

---

<sup>50</sup> Principi kvaliteta propisa su: načelo zakonitosti, načelo efikasnosti, načelo razumljivosti, principi transparentnosti i dostupnosti (da se da obrazloženje u nacrtu, dužnost konsultacije i davanje informacija). Vidi Vim Vormans, "Zabrinutost oko kvaliteta zakonodavstva u EU: Kakav problem, po kakvim standardima?" Erasmus prikaz zakona vol. 2, broj 1. str. 66. Takođe možemo dodati: „zbog“ zakonodavnog procesa, planiranja i pravilne koordinacije. Timea Drinoči, „Kvalitet zakonodavstva i donošenja zakona. Zakonodavstvo i zakonodavni procesi u Mađarskoj „u Globalnom pravnim poslovima 2012“ [1] (Koreja Institut za istraživanje zakonodavstva, 2012).

<sup>51</sup> Kao moćna snaga, transparentnost može da pomogne u poboljšanju upravljanja, jačanju lokalnog i regionalnog razvoja, kao i borbi protiv korupcije, i obrnuto. Blagojević - Drinoči - Kočiš, loc. cit. br. 4.

<sup>52</sup> Sa aspekta zakonodavstva, mogućnost planiranja podrazumeva transparentnost, kontinuitet, harmoniju, zakazivanje, osiguranje stabilnosti pravnog sistema i ostvarivanja pravne sigurnosti putem predvidivih zakona. Vidi takođe: planiranje procene uticaja i konsultacija mora biti transparentno, kako bi se osiguralo da će zainteresovane strane da se uključe u proces što je moguće ranije. Saopštenje Komisije „Pametne regulative u EU“, COM(2010)543.

<sup>53</sup> Bela knjiga, lok. cit. br. 4, str. 9.

<sup>54</sup> Drugi elementi: same odluke treba da budu obrazložene.

se zasnivaju odluke treba da budu dostupne javnosti<sup>55</sup>. Osim toga, transparentnost na *lokalnom i regionalnom nivou* može se posmatrati kroz prizmu „sredstva da se pomogne lokalnim vlastima da učine svoj rad javnim, propisno obavljaju svoje mogućnosti, i da budu odgovorni za svoje svakodnevne aktivnosti“<sup>56</sup>.

Ključna reč je otvorenost<sup>57</sup>, koja je dopunjena očiglednim „zajedničkim sadržajem pojma transparentnosti, odnosno suprotno od neprovidnosti, složenosti ili čak tajnovitosti“<sup>58</sup>. U pravnom rasuđivanju, ovi elementi imaju pandan u sledećim zahtevima: pravna jasnoća u smislu uspostavljanja jasnih, jednostavnih i razumljivih zakona<sup>59</sup>; koji obuhvataju sledeće principe<sup>60</sup>: jednostavnost, običan jezik, razumljivost, ekonomiju, direktnost, preciznost, jednostavnu strukturu, zakonodavstvo na osnovu dokaza, pristup zakonima<sup>61</sup>. „Kao što *Saša Prehal i Magdalena E. de Leuv* ističu, princip transparentnosti funkcioniše na (najmanje) dva nivoa: (1) na političkom nivou, odnosno ustavnom, transparentnost posluje u pogledu zakonodavnog i opštepoličkog procesa donošenja odluka i usko je povezana sa principom demokratije i legitimiteta, i (2) na (konkretnije) administrativnom nivou“. Pa nadalje,

<sup>55</sup> Opšti izveštaj priprema Evropskog Ombudsmana Jakoba Soderman za 1998. FIDE Kongres, J. Soderman, „Građanin, administracija i Zakon Zajednice“, Stokholm, 3-6. jun, 1998, dostupno na <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/fide-1-eng.pdf>

<sup>56</sup> Lokalna transparentnost i učešće javnosti, Priručnik, uz podršku USAID-a, str. 15, dostupno na <http://emi-kosovo.rti.org/repositoy/docs/Handbook-on-Local-Transparency-and-Pubic-Participation.pdf> April 9, 2013).

<sup>57</sup> Vidi i Belu knjigu, loc. cit. br. 4, str. 10.

<sup>58</sup> S. Prehal - M. E. de Leuv, „Transparentnost: Opšti princip zakona EU“, u J. Bernic, J. Nergelius i C. Kardner, urednici, Opšta načela prava EZ u procesu razvoja (Hag, Kluwer Međunarodni Zakon. 2008) str. 202.

<sup>59</sup> V. Karageorgou, „Načelo transparentnosti kao princip u razvoju prava EU: Regulacionim konture i implikacije“, str. 4, dostupno na [http://www.idec.gr/iier/new/Europeanization\\_Paper\\_PDF](http://www.idec.gr/iier/new/Europeanization_Paper_PDF)

<sup>60</sup> Vidi detaljnije u H. Ksantaki, „Izrada priručnika i kvalitet u zakonodavstvu: Pozitivan doprinos sigurnosti u Zakonu ili smetnja neophodnosti dinamizmu pravila 'Pravno rasuđivanje Vol.4 br.2 2010, G.C Tornton.: Izrada zakona (Batervorts 1987).

<sup>61</sup> Uglavnom ovi elementi se mogu naći u literaturi, videti npr O. Heitling, Princip transparentnosti javnih nabavki (Mastriht Univerzitet, Pravni fakultet 2012) str. 4., Karageorgou, lok. cit. br.15, str. 1; V. Davis, Prava i pravna sredstva za javni pristup dokumentima kao multidimenzionalnog aspekta transparentnosti u okviru Evropske unije (Durham teze, Durham Univerzitet) str. 28, dostupno na: [http://theses.dur.ac.uk/3834/1/3834\\_1395.pdf?UKUDh:CYT](http://theses.dur.ac.uk/3834/1/3834_1395.pdf?UKUDh:CYT), Soderman, lok. cit. br.11. Vidi i mišljenje generalnog advokata: Mišljenje generalnog advokata Kolomera u slučaju C-110/03 Komisija protiv Belgije [2005] ECR I-02801, par.44. Odnosi se na Karageorgou, loc. cit. br.15.

„najbolje razvijeni aspekt transparentnosti je onaj povezan sa otvorenom Vladom, a posebno pravom na javni pristup dokumentima. Otvorenost u procesu donošenja odluka, a posebno prava na javni pristup dokumentima na kojima počiva ovaj proces tesno je povezan sa principima demokratije i legitimnosti<sup>62</sup>.<sup>63</sup> Takođe sledi da postoji transparentnost u procesu donošenja odluka, kako u proceduralnim principa tako i u sadržaju zakona koji zahtevaju odgovarajuću transparentnost iz državnog i nude odgovarajuću transparentnost za pojedince. U sledećem odeljku ćemo pokazati kako je regulisana transparentnost u Mađarskoj.

### 3. Uređenje

U Mađarskoj propis o „transparentnosti“ zasniva se na Osnovnom zakonu Mađarske<sup>64</sup>. Sadrži deklaraciju principa vladavine prava i demokratije [Član B)] i najvažnija pravila koja se odnose na transparentnost rada državnih organa i postojanje lokalnih samouprava. Pored toga, treba pomenuti sledeće zakonske propise: Zakon o lokalnim samoupravama Mađarske (u daljem tekstu: Zakon o lokalnim samoupravama)<sup>65</sup>, Zakon o pravu na informaciono samoopredeljenje i o slobodi informisanja (u daljem tekstu Zakon o slobodi informisanja)<sup>66</sup>, Zakon o zakonodavstvu i Zakon o učešću javnosti u razvoju zakonodavstva<sup>67</sup>, Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovniku Skupštine<sup>68</sup>.

3.1. Na osnovu člana N) Osnovnog zakona, Mađarska primenjuje princip uravnoteženog, *transparentnog* i održivog upravljanja budžetom, za primenu ovog principa Skupština i Vlada imaju primarnu odgovornost. Međutim, u skladu sa stavom (3), Ustavni sudovi, lokalna samouprava i drugi državni organi dužni su da se pridržavaju ovih

<sup>62</sup> Prehal de Leuv, lok. cit. br. 14, str. 205.

<sup>63</sup> Blagojević - Drinoči - Kočiš, loc. cit. br 4.

<sup>64</sup> Konsolidovana verzija teksta na snazi u vreme završetka ovog rada - uključujući sve izmene i dopune - objavljena je u Službenom glasniku 1. aprila 2013. Pogledajte [magyarkozlony.hu/pdf/16526](http://magyarkozlony.hu/pdf/16526). Kasnije navođenim kao FL.

<sup>65</sup> Zakon CLXXXIX iz 2011. o lokalnoj samoupravi Mađarske.

<sup>66</sup> Zakon CXII iz 2011. o pravu na informaciono samoopredeljenje i o slobodi informisanja.

<sup>67</sup> Zakon CXXX iz 2010. i Zakon CXXXI iz 2010.

<sup>68</sup> Zakon XXXVI od 2012. o Narodnoj skupštini i Odluka 46/1994.((IX. 30.) Skupštine o Poslovnika. Tu su i nekoliko nižih nivoa propisa fazama zakonodavnog procesa, kao što su procena uticaja, ali u okviru ovog izveštaja mi ih ne ispitujemo.

načela u obavljanju dužnosti. Članovi 36 i 37 zahtevaju da svi predlozi zakona o državnom budžetu i njihova primena sadrže sve državne troškove i prihode u istoj strukturi, na transparentan način i da Vlada mora sprovesti budžet takođe na transparentan način. Mora se takođe napomenuti da će, u skladu sa članom XXVI, država nastojati da koristi najnovija tehnička rešenja i dostignuća nauke da bi njihov rad bio efikasniji, podići standard javnih usluga, *povećati transparentnost javnih poslova*, i promovisati jednakost mogućnosti.

Na osnovu člana 31. (1) Osnovnog zakona, lokalne samouprave biće ustanovljene u Mađarskoj da upravljaju javnim poslovima i da vrše javnu vlast na lokalnom nivou; slična pravila - kao što je predviđeno u stavu 3 navedenog člana - utvrđuju se glavnim zakonom. Član 32 (6) kaže da će svojina lokalne vlasti biti javna svojina koja će poslužiti za obavljanje njihovih dužnosti.

Osnovni zakon, izvan javne svojine, uvodi koncept nacionalnog dobra takođe, članom 38 (1) propisano je da će svojina države i lokalnih samouprava biti nacionalno dobro. Upravljanje i zaštita nacionalnih dobara imaju za cilj da služe javnom interesu, da zadovolje zajedničke potrebe i da čuvaju prirodne resurse imajući u vidu potrebe budućih generacija. Zahtevi za očuvanje, zaštitu i odgovorno upravljanje nacionalnim dobrima biće definisano glavnim Zakonom<sup>69</sup>.

Član 39 (2) takođe je veoma bitan, jer se tu kaže da je svaka organizacija koja upravlja javnim fondovima dužna da *odgovara* za upravljanje javnim fondovima *javnosti*. Javni fondovi i nacionalna dobra će se voditi u skladu sa *principima transparentnosti* i iskorenjivanja korupcije. Podaci u vezi sa javnim fondovima i nacionalnim dobrima biće podaci od javnog interesa.

Otvorenost države i saglasnost sa gorenavedenim ustavnim zahtevima može pratiti svako - član VI priznaje pravo na slobodu informisanja, koji je u tekstu za Osnovno pravo: pravo na pristup i distribuciju podataka od javnog interesa.

3.2. Detaljna pravila o slobodi informisanja mogu se naći u *Zakonu o slobodi informisanja* koji definiše javnu informaciju<sup>70</sup> i informa-

<sup>69</sup> Zakon CXCVI iz 2011. o nacionalnim dobrima.

<sup>70</sup> To znači da bilo koja poznata činjenica, podatak i informacija, osim ličnih podataka, koji su obrađeni i/ili se koriste od strane lica ili organa koji se brinu o zakonu države ili opštinske funkcije vlasti ili obavljaju druge javne poslove propisane relevantnim zakonima (uključujući i one podatke koji se odnose na aktivnosti datog lica ili tela), bez

cije od javnog interesa<sup>71</sup>. Svako lice ili telo koje obavlja neku funkciju u pravnoj državi ili lokalnoj samoupravi ili obavlja druge javne dužnosti propisane relevantnim zakonodavstvom treba svima da dozvole slobodan pristup javnim informacijama i informacijama od javnog značaja koje imaju u dokumentima, osim ako nije drugačije predviđeno ovim Zakonom. Ovi organi su obavezni da javno obelodane informacije i učine ih dostupnim preko interneta, bez ikakvih ograničenja<sup>72</sup>. Slobodan pristup i raspodela ograničeni su u slučaju tajnih podataka (tajni), kao i priprema dokumenata priloženih u procesima donošenja odluka.

3.3. Što se tiče socijalnog dijaloga, Zakon CXXX iz 2010. o zakonodavstvu (u daljem tekstu: *Zakon o zakonodavstvu*) propisuje da nacionalna ili lokalna samouprava ili druga organizacija, obavezno ima pravo da iznese svoje mišljenje o pravnoj regulativi ako je izričito ovlašćena za to Zakonom, pa čak i u tom slučaju to može učiniti u vezi sa nacrtom zakona koji se odnosi na njihov pravni status ili obim poslova. Detaljna pravila sadržana u Zakonu CXXXI iz 2010. o učešću javnosti u razvoju zakonodavstva (u daljem tekstu: *Zakon o javnom učešću*). Shodno tome, nacrt, koji se podnosi za istovremene konsultacije sa državnim agencijama će – u skladu sa ciljem i stupanjem na snagu nacrta - biti objavljen na način da omogući dovoljno vremena za suštinske procene nacrta, kao i za tumačenje mišljenja i za one koji pripremaju nacrt da bi razmotrili osnovanost primljenih komentara i preporuka<sup>73</sup>. U okviru postupka opštih konsultacija, bilo ko može da doda komentare na nacrt i koncept objavljen za javnu raspravu putem imejl adrese dostupne na sajtu zakonodavca. Zakon o zakonodavstvu, Zakon o javnom učešću i Zakon o slobodi informisanja zamenili su (deli-

obzira na način i oblik u kojem su zabeležene, i da li su autonomna ili deo kompilacije, kao što su, posebno, podaci koji se odnose na ovlašćenja i nadležnosti, organizacionih struktura, profesionalne aktivnosti i evaluaciju takvih aktivnosti koje pokrivaju različite aspekte, kao što su efikasnost, vrste podataka i propisi koji regulišu poslovanje, kao i podaci koji se odnose na finansijsko upravljanje i na zaključene ugovore

<sup>71</sup> To znači da bilo kakve podatke, osim javnog informisanja, koji su propisane zakonom da budu objavljeni, dati na raspolaganje ili su na drugi način obelodanjeni u interesu javnosti.

<sup>72</sup> Otkrivanje kroz Internet treba da bude u digitalnom formatu, u javnosti bez ikakvih ograničenja, na način da ne dozvoli identifikaciju određenih pojedinaca, u formatu koji omogućava da se štampanje i kopiranje bez gubitka ili narušavanja podataka, besplatno, pokriva i funkcije konsultacija, preuzimanje, štampanje, kopiranje i prenošenja mreže. Pristup informacijama dostupnim prema gore navedenom neće zavisiti od otkrivanja ličnih podataka.

<sup>73</sup> Čl. 10 (1) Zakona o učešću javnosti.



mično<sup>74</sup>) Zakon XC iz 2005. o slobodi elektronskih informacija koji je po prvi put uveo onlajn objavljivanje nacрта (pa čak i anonimnih sudskih odluka) i odobrio regulisanje istog sadržaja kao u Zakonu o učešću javnosti. Međutim, raniji propis bio je manje detaljan, pravila koja se odnose na postupak direktne konsultacije treba posmatrati kao novinu. Drugi postupak konsultovanja odvija se kroz strateško partnerstvo koje ćemo razmatrati u tački 4.4.

3.4. *Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovniku* reguliše rad Skupštine i zakonodavni proces unutar iste. Za potrebe rada, čini se da je dovoljno pomenuti najvažnija pravila u vezi sa opisom prakse, tako da ćemo se baviti srodnim pravilima na detaljniji način u tački 4 u nastavku.

3.5. Uopšteno govoreći, *Zakon o lokalnim samoupravama* obuhvata zakonske propise koji se odnose na lokalne samouprave i sadrži nekoliko odredbi koje se odnose na transparentnost. U isto vreme, može se pomenuti član 2 (2), prema kojem se, u lokalnim javnim poslovima lokalne samouprave izražava i realizuje lokalna demokratska volja javnosti, *stvarajući veliki publicitet*. S druge strane, u skladu sa članom 114, lokalne samouprave moraju da uvedu informacioni sistem koji može biti povezan sa državnim informacionim sistemom, a obezbeđuje da se finansijski, administrativni i drugi osnovni zadaci, te menadžment obavljaju na osnovu jednoobraznih pravila i *transparentno*. Ovaj sistem će funkcionisati i kao sredstvo kontinuirane finansijske kontrole od strane države. Opseg podataka koji se obavezno evidentiraju u sistemu mora biti definisan zakonom<sup>75</sup>. Predstavničko telo lokalnih samouprava ima pravo da usvoji dekret kojim se uređuju lokalna pitanja i prati izvršavanje i /ili regulisanje nacionalnih zakona na detaljniji način. Zbog toga,

---

<sup>74</sup> Vidi Zakon o slobodi informisanja.

<sup>75</sup> Prilikom ispitivanja publiciteta koji se sprovodi u lokalnim samoupravama, pre svega, pojam javnog interesa mora se razjasniti kako je moguće da se pruži tumačenje potrebe za javnost u vezi s tim. U tom kontekstu, stvaranje i obezbeđivanje javnosti podrazumeva postojanje lokalnog metoda za direktan kontakt između lokalnog državnog aparata i društva naselja. Pitanje šta kanal komunikacije podrazumeva pod ovom metodom uvek se odlučuje pravilima organizacije i funkcionisanja datog predstavničkog tela. Kiš Monika Dorota, A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye [institucija lokalne samouprave javne rasprave] (Doktori értekezés, PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pečuj 2012) str. 14, 17..., Dostupno na [http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Vedes/Kiss\\_M\\_D/ertekezes\\_nyilv\\_kiss\\_md.pdf](http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Kiss_M_D/ertekezes_nyilv_kiss_md.pdf)

oni takođe moraju da se pridržavaju kako Zakona o zakonodavstvu tako i Zakona o javnom učešću.

Nakon pregleda relevantnih propisa, može se konstatovati da je – sa formalnog aspekta i uopšte - princip transparentnosti prisutan u mađarskom pravnom okruženju. Što se tiče procene posebnih detaljnih pravila i praktične primene, sledeća analiza može pružiti pomoć.

#### **4. Zakonodavstvo - praksa**

4.1. *Elektronsko objavljivanje nacrtu zakona* - što predstavlja osnovni uslov za konsultacije - obaveza je ministarstava koju oni obično nisu ispunjavali 2009, a ta praksa se, čini se, nastavlja. Na osnovu rezultata istraživanja sprovedenih 2008. i 2009. izvedeni su sledeći zaključci (a izgleda da je to istina i danas): i) većina predloga zakona dolazi do Skupštine bez konsultacije ili bez konsultacionog perioda pogodnog za formiranje mišljenja; predlozi se podnose Skupštini i čak se usvajaju pre kraja roka propisanog za konsultacije<sup>76</sup>; ii) lice zaduženo za pripremu nacrtu treba da pripremi rezime komentara i, ako su ti komentari odbijeni, o razlozima za odbijanje zahteva koji bi trebalo da budu objavljeni na sajtu, međutim, ne postoji rezime koji se može naći<sup>77</sup>.

4.2. Važni zakoni<sup>78</sup> (kao što su ustavni amandmani i zakoni koji uređuju crkve) inicirani su od strane poslanika, bez prolaženja kroz neophodne i obavezne konsultacije propisane zakonom. Ovde su neki podaci koji dokazuju pomenutu izjavu.

Između 2006. i 2010<sup>79</sup>. Skupština je usvojila 587 zakona, 474 predložila je Vlada, 90 su predložili poslanici, a 23 odbori<sup>80</sup>. Nova Skupština, koja ima konzervativnu većinu, do kraja 2010. usvojila je više od 150 zakona, od kada je formirana, 70 je predložila

---

<sup>76</sup> Vidi amandman na predlog zakona o eksproprijaciji, o čemu nas obavestavaju na sajtu da se mišljenja mogu dostaviti do 28. juna 2012, ali zakon je izglasan u Skupštini već 18. juna 2012. (Predlog zakona dostavljen je Skupštini 19. oktobra 2011).

<sup>77</sup> Tímea Drinoči - Miklóš Kočiš, „Javna rasprava - teorija i praksa u Mađarskoj”, rad predstavljen na kongresu Međunarodne asocijacije za zakonodavstvo u Velikom Novgorodu 2012.

<sup>78</sup> Do prve polovine 2012. Pogledajte Drinoči, loc. cit. br.6.

<sup>79</sup> Skupština je tada sačinjena od Socijalističke / Liberalne većine.

<sup>80</sup> <http://www.mkogy.hu/adatok/38/intlap21.htm> [pristup 4. marta 2011]

Vlada, po 75 poslanici, a 5 odbori<sup>81</sup>. U 2011. godini 45 zakona inicirala je Vlada, 48 poslanici, 4 odbori<sup>82</sup>. U 2012. 166 zakona inicirala je Vlada, 217 poslanici, 4 odbori<sup>83</sup>. U prvoj polovini 2013. godine 94 zakona inicirala je Vlada, 137 poslanici, a nije-dan odbori<sup>84</sup>.

Osim toga, ponekad kad odbor formalno podnese predlog, često originalni izvor predloga ostaje nejasan<sup>85</sup>. Ova praksa može da predstavlja zloupotrebu moći i da preispita suštinu i logiku skupštinskog državnog sistema, a osim toga tu nedostaje transparentnost. To može podići problem nezakonitog uticaja jakih lobističkih grupa, takođe. Postoje primeri donošenja predloga zakona koji su prošli protiv izričite volje izvršne vlasti<sup>86</sup> a kao rezultat mogućeg nepropisnog uticaja. Nije bilo primera nezakonitog uticaja tokom poslednjih dvadesetak godina, međutim, to izgleda da se menja: kada predlog zakona i/ili amandman podnose poslanik i/ili skupštinski odbor, često „pravi“ autor teksta ostaje nepoznat<sup>87</sup>.

4.3. Da se spreči *korupcija, lobiranje* treba da bude transparentno<sup>88</sup>. Zakon XLIX iz 2006. o lobiranju koristi se kako bi se to osiguralo, jer je potrebno da se registrujete kao lobisti, a uspostavljena su jasna pravila za lobiranje, uključujući prava i odgovornosti onoga ko će se time baviti. Ovaj Zakon je, međutim, ukinut i zamenjen Zakonom o učešću javnosti<sup>89</sup>. Zakon CXXXI iz 2010. ne sadrži odredbe uporedive sa Zakonom o lobi-

<sup>81</sup> <http://www.mkogy.hu/adatok/2010/intlap21.htm> [pristup 4. marta 2011]

<sup>82</sup> <http://www.mkogy.hu/adatok/2011/intlap22.htm> [Pristup 7. decembra 2012]

<sup>83</sup> <http://www.parlament.hu/adatok/2012/intlap20.htm> [Pristup 6. septembra 2013]. U prvoj polovini 2012, ove cifre su sledeće: 19 predloga zakona predlaže Vlada a 18 poslanici, niko iz odbora <http://www.mkogy.hu/adatok/2012.1/intlap22.htm> [pristup 4. decembra 2012.]

<sup>84</sup> <http://www.parlament.hu/adatok/2013.1/intlap20.htm> [Pristup 6. septembra 2013]

<sup>85</sup> To je bio slučaj sa takozvanim „zakonom protiv pušenja“, kao i sa novim pravilima o pravu na branioca u krivičnim slučajevima.

<sup>86</sup> Skupština može da izmeni originalni tekst predloga zakona koje podnosi svako ko ima pravo.

<sup>87</sup> Vidi slučaj modifikacije nekih elemenata krivičnog postupka, postoje glasine da je javno tužilaštvo pravi „autor“.

<sup>88</sup> Vidi Petretej Jožef, „Jogalkotás és korrupció“ [Zakon i korupcija], U Čefko Ferenc - Horvat Čaba, szerk., Politika és korrupció (Pečuj 2010) str. 175.

<sup>89</sup> Ove promene su takođe naglašene od strane intervjuisanih osoba u Kancelariji Skupštine, a on je naglasio da trenutno nema dovoljno iskustva u pogledu efikasnosti ovog novog statuta.

ranju. Dakle, transparentnost uticaja na sadržaj jednog predloga je pod znakom pitanja. Ako je zakonodavni proces (uključujući preskupštinske i skupštinske procese) transparentan, promena u sadržaju zakona može se pratiti do izvornog, čime se omogućava da pravila odgovornosti prevladaju, a da neovlašćene, nepotrebne smetnje mogu da se prepoznaju i isključe. Korupcija bi se mogla time smanjiti. Pošto oni koji su uključeni u korupciju pokušavaju da prikriju svoje aktivnosti, najefikasniji korak bio bi da prati ove pojedince kako bi se postigla transparentnost i otvorenost. U izvršnom rezimeu istraživanja integriteta koje je sproveo Transparensi Internešnel može se pročitati sledeće: „Transparentnost pojedinih javnih institucija i dalje predstavlja problem. Na vrhu tog zakonodavstva postalo je manje transparentno, zbog nedostatka lobističkih pravila i nove prakse pokretanja važne zakonske promene po pojedinim poslanicima i skupštinskim odborima“<sup>90</sup>.

Moramo ovde napomenuti *korupcija je protivzakonita* u Mađarskoj po Krivičnom zakoniku. U poslednjoj deceniji, zakonodavac je menjao propise nekoliko puta, obično uvođenjem strože kazne za različite oblike mita, pa čak od 2001. godine, stvorio novi zločin, odnosno neprijavlivanje mita. Iako je ovo pravilo na snazi od 2001, nije *bilo javno zabeleženo da* je neko počinio ovaj zločin. Takođe je interesantno da ovim propisima *nedostaje efikasnost*: „kod svakog petog slučaja podmićivanja, izvršilac je kažnjen novčanom kaznom, uprkos činjenici da je namera zakonodavca bila zatvorska kazna“<sup>91</sup>. Takođe po istraživanju TI zaključeno je da „nema sveobuhvatnog programa borbe protiv korupcije“; „Efikasna zaštita uzbunjivača trebalo bi da se uvede“<sup>92</sup> Oni takođe ukazuju da poseban akcenat treba staviti na prevenciju i edukaciju o pitanjima korupcije, i da „etički kodeks, uključujući i pravila o sukobu interesa, poklonima, gostoprimstvu i ograničenjima nakon zapošljavanja koja bi trebalo uspostaviti i sprovesti u svim stubovima NSI (eng. NIS), a to je nacionalni sistem integriteta“<sup>93</sup>. Takođe je problematično to što je „potpuni nedostatak transparentnosti u slučaju političkog finansiranja dobro dokumentovan“<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Hak-Burai, urednici, op.. cit. 1, str. 17.

<sup>91</sup> Hak - Burai, urednici, op.. cit. 1, str. 31-33.

<sup>92</sup> Hak- Burai, urednici, op.. cit. 1, str. 17.

<sup>93</sup> Isto.

<sup>94</sup> Hak-Burai, urednici, op. cit. 1, str. 249.

4.4. Što se tiče *konsultacija*, ovde skrećemo pažnju na neke nedostatke i opšte tendencije u ovoj oblasti<sup>95</sup>.

- Čak i pored više nivoa regulacije, *nema* materijalne odredbe o pravnim *posledicama* (tj. sankcijama) koje se primenjuju u slučaju nepridržavanja propisa koji se odnose na pripremu odluka, o značaju planiranja a posebno o (planiranim) detaljnim pravilima koja se odnose na sprovođenje procene uticaja.
- Stvarna primena vodiča za procenu uticaja je *neizvesna*, ne postoje podaci o postojanju ili nepostojanju, ili moguća primena vodiča u vezi s procenom administrativnih opterećenja, uprkos činjenici da Vlada smatra smanjenje tereta preduzeća kao svoj prioritet.
- U skladu sa Zakonom o učešću javnosti, tokom direktnih konsultacija to nije obaveza ministra, ali se od strateškog partnera očekuje da predstavlja mišljenje organizacija koje nisu uključene u strateško partnerstvo, ali se bave datom oblasti prava<sup>96</sup>. To stavlja *pod znak pitanja* da li *interesi u stvari mogu biti izraženi* na nivou političkog odlučivanja.
- Što se tiče strateških partnerstava, *ne* postoji *garancija* da je taj sporazum, u stvari, zaključen sa partnerima koji su pravi stručnjaci u oblasti prava o kojima je potrebno mišljenje<sup>97</sup>.
- Uključivanje organizacija osim strateških partnera u donošenju odluka je *slučajnog karaktera*, to zavisi od diskrecione odluke ministra.
- Ova poslednja konstatacija izgleda problematično posebno u svetlu činjenice da su tokom pripremnog postupka ministarstva imala tendenciju da koriste *ubrzanu proceduru* u velikoj meri i pre, i konsultacije i procena uticaja može se zanemariti na osnovu sadašnjih pravila u slučaju ogromnog javnog interesa (to je na ministru da odluči). *Ne* postoji *tačno definisan rok* za konsultacije, on je samo propisan zakonom da će ovaj rok biti identični sa rokom definisanim za njegovo podnošenje za konsultacije sa

---

<sup>95</sup> Na osnovu i videti više u Drinoči - Kočiš, loc. cit. br.33.

<sup>96</sup> Čl. 14 (1) Zakona učešću javnosti. Može se konstatovati da je slično kao u prethodnom periodu, teško je sprovesti saglasnost sa efikasnim odredbama, obaveze konsultacija i procene uticaja (ili pružanja obrazloženja) mogu se smatrati prilično deklarativnim odredbama.

<sup>97</sup> Vidi: <http://www.origo.hu/itthon/20110527-nem-tartja-be-a-kormany-a-jogalkotasrol-es-a-tarsadalmi.html>

državnim organima, a u izuzetnim slučajevima, ministar nadležan da pripremi nacrt zakona takođe može da odredi vremenski rok koji je drugačiji od ovog<sup>98</sup>.

- Ne postoji *institucionalizovana garancija protiv ministra*, koristeći njegovo/njeno diskreciono pravo, koja isključuje organizacije koje predstavljaju moguće šire slojeve društva iz institucionalizovane moguće konsultacija.

4.5. Skupštinska *otvorenost*, sa stanovišta ustavnog prava, ima dva oblika: otvorenost prema javnosti i otvorenosti prema medijima<sup>99</sup>. To stvara mogućnost da prate proces donošenja odluka, da nadgleda i kontroliše rad poslanika, i da proverite rast imovine poslanika. Poslovníkom se kaže da skupštinska zasedanja moraju biti javna, međutim, Skupština može držati zatvorene sednice<sup>100</sup>. Doslovni *prepis* zapisnika mora biti objavljen na *sajtu* skupštine. Plenarni sastanci, rasprave i sastanci odbora se *emituju* uživo, kroz osmatranje sistema, ostvaruje se pristup za sve vrste medija koje treba da snosi troškove povezivanja sa ovog sistema. Sednice se prenose uživo na sajtu Skupštine. Radio Košut takođe emituje plenarne sednice od početka do kraja. Skupštinske *odluke*, slično Zakonima, takođe se objavljuju u Službenom listu na mađarskom. Štampa može *zasedati* da sluša skupštinsku raspravu dok su odbori na sednici, što takođe obezbeđuje transparentnost rada narodnih poslanika. Predsedavajući Doma drži redovne *konferencije za štampu*. On/ona prolazi kroz dnevni red plenarne sednice planirane za sledeću nedelju i odgovara na pitanja publike. Konferencije za štampu bacaju svetlo na skupštinske aktivnosti iza scene. Frakcija političkih stranaka takođe održavaju redovne konferencije za štampu kako bi izrazile stavove o nacrtu zakona, pitanju nacionalnog ili međunarodnog značaja, ili bilo koje druge skupštinske afere<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Čl. 5 (5) Zakona o učešću javnosti, čl. 5 (3) od 24/2011. (VIII. 9.) Odlukom Ministarstva pravde i javne uprave o ex ante i ex post procene uticaja, član 3 od 301/2010. (XII. 23.) Uredba Vlade o objavljivanju i konsultacije o nacrtima zakona i regulatornih koncepata

<sup>99</sup> Vidi Sente Zoltan: 23.§ Az Országgyűlés [čl. 23. Narodna skupština]. In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, (Budapest, Századvég Kiadó 2009) str. 791.

<sup>100</sup> Na molbu Vlade ili bilo kojeg člana skupštine i uz saglasnost dve trećine svojih članova, Skupština može odlučiti da održi zatvorenu sednicu. Čl. 5 (1) FL.

<sup>101</sup> Na osnovu informacija koje se nalaze u <http://www.parlament.hu/angol/publicaccess.htm> [pristupljeno 4 marta 2011]

4.6. Od 1997, poslanici su dužni da dostave izjave *interesa*, prihoda i imovine, uključujući i one njihovih bliskih rođaka s kojim dele isto domaćinstvo. Zakon LV iz 1990. o pravnom položaju poslanika, a od 2012. Zakon o Narodnoj skupštini uređuju izjave o imovini poslanika. Poslaničke izjave o imovini su javne, a predmet inspekcije od strane Odbora za nadzor imuniteta, nekompatibilnosti i mandata; ako se poslanik ne izjasni povodom svoje imovine, on/ona ne može da primi bilo kakvu naknadu ili vrši svoja prava, kao poslanik. Mogućnost provere promene u izjavi poslanika mogu da odvrate poslanika od angažovanja u nezakonitom delu, kao što su koruptivne radnje, mito i zloupotrebe službe.

Postojećem sistemu davanja *izjava o sredstavima* nedostaje svaki oblik kontrole i ravnoteže, i kao takav, on nije *u stanju da spreči korupciju*. Sadašnja pravila su dovoljna da osiguraju da izjave budu dostavljene na vreme. Pre novih pravila uvedenih u 2001, bila su samo dva slučaja kasnih podnesaka (narodni poslanici podneli su svoje izjave jedan dan posle roka). Shodno tome, plata im je smanjena za jedan dan. Kao dodatak ovoj novčanoj kazni zbog nepodnošenja na vreme, tu zapravo mediji igraju vitalnu ulogu u obezbeđivanju da se izjave podnose u roku, jer u medijima objavljuju informacije o datim izjavama o imovini dan posle datog roka. Ukoliko poslanik ne dostavi izjavu na vreme, to je zabeleženo na njegovoj/njenoj prijavi. Uobičajena je praksa za zaposlene u Kancelariji i frakcijama da stalno pokušavaju da uspostave kontakt sa onim poslanicima koji još nisu podneli izjavu. Prema rečima jednog političkog analitičara, jedini način da izjave o imovini imaju nekog uticaja u obezbeđivanju transparentnosti jeste da je poslanik politički posvećen poštovanju pravila, i kada postoje posmatrači i novinari da otkriju nedela. Bez ovih mehanizama, nemoguće je reći da li je poslanik dao lažne podatke, angažovan na nekom sumnjivom poslu u pozadini (npr. odlazi na skupe odmore, lov, koristi službena vozila za ličnu upotrebu, itd)<sup>102</sup>. Takođe možemo da citiramo nalaze istraživanja Transparensi Internešnela koji zaključuje: „Efikasan sistem izjava o imovini trebalo bi stvoriti“<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> [http://kuminszerint.blog.hu/2011/02/01/mennyi\\_ertelme\\_van\\_a\\_kepviselei\\_vagyonbevallasnak](http://kuminszerint.blog.hu/2011/02/01/mennyi_ertelme_van_a_kepviselei_vagyonbevallasnak) [pristupljeno 4 marta 2011]

<sup>103</sup> Hak- Burai, urednici, op. cit. 1, str. 17.

4.7. Na *sajtu* Skupštine (<http://www.parlament.hu/>) vidi se potpuna slika skupštinskih aktivnosti i pruža se uvid u život iza scene. Između ostalog, posetioци mogu da se upoznaju sa procesima kojima se donose zakoni, tipovi pitanja, interpelacije na koje poslanici treba da odgovore, ili kako je skupština glasala o datom pitanju. Posetioци takođe mogu da traže informacije o prošlim, sadašnjim i budućim događajima. Kao nova pojava, pored zapisnika sa plenarnih sednica, zapisnici sa sednica odbora takođe su dostupni na internetu. Verzija na engleskom jeziku takođe je proširena da bi uključila nove predloge zakona uvedene tokom prethodnog skupštinskog semestra, međutim, to ne obezbeđuje ažurirane informacije o aktivnostima i odlukama.

Spisak predmeta inkompatibilnosti, kao i podatke o imunitetu i nekompatibilnosti procedura i izjava o imovini mogu se naći na veb sajtovima. Ukoliko se postave pitanja na koja se odgovori ne mogu naći na mreži, Kancelarija Skupštine je u stanju da pruži informacije na zahtev, u skladu sa zakonima koji regulišu slobodu informisanja.

Objavljeno zakonodavstvo može se naći besplatno na sledećim sajtovima: [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu), [www.magyarkozlony.hu](http://www.magyarkozlony.hu), [www.njt.hu](http://www.njt.hu). Međutim, nijedna od ovih lokacija nije laka za korišćenje. Čak može da se desi da je sajt Skupštine zastareo<sup>104</sup>. Zakoni se mogu naći na vladinim sajtovima. Biblioteka Skupštine igra značajnu ulogu u obezbeđivanju pristupa informacijama. Dok ne postanu dostupni elektronskim putem, skupštinski predlozi, zapisnici sa plenarnih sednica, rezultati glasanja dostupni su u biblioteci.

4.8. To je važno za građane i nezavisne grupe da bi mogli da prate aktivnosti Skupštine. Pokrenut je *projekat pod nazivom e-Skupština*, koji podrazumeva video-server, plenarne vesti uživo, e-arhivu, zapisnike, dokumente, digitalizaciju sistema, elektronski kurir, zakonodavni program i raspored sedenja za naredni mesec, što je značajan napredak u razvoju zbog pristupa javnosti u aktivnostima Skupštine<sup>105</sup>. Pored toga, Skupština pruža uslugu građanskog telefona i imejl servisa od 1997. u Informativnom centru za poslanike. Nove interaktivne metode za učestvovanje nedostaju u praksi Skupštine (npr i-forum, i-peticija, alati za društvene medije, itd).

---

<sup>104</sup> To ne sadrži novi Ustav (Osnovni zakon) i najnoviji amandmani koji su uvedeni tokom jeseni 2010. To je bila situacija od 4. marta 2011.

<sup>105</sup> Na osnovu intervju-a sa osobljem u Kancelariji Skupštine.



4.9. Što se tiče *skupštinske faze* u zakonodavnom procesu<sup>106</sup>, Poslovníkom nisu utvrđena veoma detaljna pravila u vezi sa *konsultacijama*. Postoji član 97 (2) Poslovníka koji propisuje da u obrazloženju predloženog zakona ili amandmana očekivani društveni i (ako je moguće, kvantifikovati) procenjeni ekonomski uticaj bude naznačen. U praksi, u ovoj skupštinskoj fazi zakona, ova odredba se ne realizuje stvarno, iako to može dovesti do zaključka da obaveza izrade procene uticaja i konsultacije važi u Skupštini, a posredno, i u Vladi. Kao što se može zaključiti, priprema važnih predloga zakona prebačena je na poslanike sa oblasti centralne uprave, a samo ovi drugi su dužni da budu u skladu sa Zakonom o konsultacijama. Ova situacija (može) rezultirati manje transparentnim i, po svojoj prilici, zakonodavnim procesom bez konsultacija.

*Eksperti* mogu biti uključeni<sup>107</sup> u skupštinski proces, takođe. Često su to političari-stručnjaci date frakcije, koji predstavljaju glavne političke interese stranke. Oni imaju ulogu stručnjaka i političara i pod velikim su uticajem svoje partije. U skupštinske rasprave o predlogu zakona, interesi koje zastupa jedan od njih su često u suprotnosti sa onim koje ima Vlada. To, međutim, (uz učešće nepolitičara, stručnjaka) otvara mogućnost da se suprotstave različitim interesima u plenumu ili u odborima, takođe u skladu sa političkim fragmentacijama Skupštine što u demokratskom aranžmanu očigledno odražava političke izbore društva. Normativno regulisano (na primer, u poslovníku) uključivanje političke ekspertize, u ovoj fazi je veoma dobrodošlo i neguje demokratske procedure donošenja odluka. U skupštinskom procesu, angažovanje stručnjaka postalo je praksa. Ranije je bilo regulisano *Poslovníkom* Skupštine koji pruža mogućnost učešća stručnjaka: oni mogu biti pozvani na sastanke odbora od strane predsednika komisije. Sada, to je *Zakon* o Narodnoj skupštini koji sadrži to isto pravilo. Drugo je pitanje da li su i u kojoj meri njihova stručna mišljenja uzeta u obzir, ipak važna uloga mora da bude transparentna.

---

<sup>106</sup> Drinoči lok. cit. br. 6.

<sup>107</sup> Drinoči lok. cit. br. 6.

## 5. Lokalno zakonodavstvo - praksa<sup>108</sup>

5.1. Član 46 (1) Zakona o lokalnoj samoupravi propisuje opšte pravilo da će sastanci predstavničkih tela biti otvoreni za javnost. Izuzeci su sadržani u odeljku (2), na osnovu kojeg će predstavnici:

- a. održati sastanak zatvoren za javnost kada se raspravlja o zvaničnim pitanjima od značaja za opštinu, pitanja koja se odnose na sukob interesa, nesavesnog ponašanja, nagrada i odlikovanja, izricanje disciplinske kazne, odnosno vođenje postupka u vezi sa datim izjavama o imovini;
- b. održati sastanak zatvoren za javnost kada se raspravljaju izbori, imenovanja, razrešenja, davanje ili povlačenje izvršnog zadatka, pokretanje disciplinskog postupka i kada se raspravlja lična stvar koja zahteva zauzimanje pozicija ukoliko zainteresovana strana ne pristane na javnu diskusiju;
- c. može uredbom proglasiti sastanak zatvorenim za javnost prilikom razmatranja raspodele imovine, i definisanja uslova i diskusija o tenderu koji je raspisan, ako bi javna rasprava ugrozila poslovne interese lokalne samouprave ili drugih zainteresovanih lica.

Glasači - sa izuzetkom sastanaka zatvorenih za javnost - mogu pregledati predloge predstavničkog tela i zapisnike sa tih sastanaka. Mogućnost pristupa informacijama od javnog interesa i javnog informisanja mora se obezbediti i u slučaju sastanaka zatvorenih za javnost. Odluke predstavničkih tela koje su donesene na održanom zatvorenom sastanku će takođe biti dostupni javnosti<sup>109</sup>.

*Nedavna istraživanja*, koja razrađuju praktične aspekte na temu veoma temeljno utvrdila su da su pogođene osobe obično uključene u donošenje odluka kao spoljni učesnici, dok regionalni skupštinski predstavnici, lideri manjinskih samouprava, šefovi institucija i, u nekoliko opština, i lideri civilnih organizacija i počasni građani obično učestvuju u procesu kao stalni gostujući učesnici<sup>110</sup>. Na osnovu

---

<sup>108</sup> Na osnovu Blagojević - Drinoči - Kočiš, loc. cit. br.4.

<sup>109</sup> Čl. 52 (3) Zakona o lokalnoj samoupravi.

<sup>110</sup> A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőíves felmérés tükrében – Esettanulmány. [Transparentnost u radu lokalnih samouprava - kao što se vidi u anketi na osnovu upitnika - studija slučaja.] Projekat № HUSK/0901/1.5.1/0246 (u daljem tekstu: studija slučaja) str. 7, dostupno na <http://www.transparency.hu/uploads/docs/esettanulmany.pdf>.

*ispitanog uzorka*<sup>111</sup>, učesnici istraživanja su zaključili da su uslovi koji se odnose na učešće stanovnika u sastancima utvrđeni svuda - sa dva izuzetka - u pravilima o organizaciji i delovanju, štaviše, oni su definisani na takav način da stanovnici takođe imaju pravo da daju komentare o tačkama dnevnog reda bez prethodne najave. U tom smislu, razvili su se različiti postupci: na nekim mestima predstavničko telo mora da glasa o doprinosu, na drugim mestima određeno vreme posvećeno je doprinosu, a osim toga, dozvola za reč, može se izdati od strane gradonačelnika, na zahtev lica koje želi da doprinese. U suprotnom - takođe sa dva izuzetka - pravila koja regulišu redosled govora na sastancima predstavničkih tela i odbori su uglavnom utvrđeni pravilima organizacije i rada lokalnih samouprava<sup>112</sup>.

Takođe treba pomenuti još jedno istraživanje zasnovano na *značajnom uzorku*, koje je izložilo *sajtove* mađarskih lokalnih samouprava mnogostrukim analizama<sup>113</sup>.

Učesnici ovog istraživanja su pokazali da, iako je tačka II/8 Standardne liste publikacija sadržanih u Zakonu CXII iz 2011. o Pravu na informaciono samoopredeljenje i o Slobodi informisanja predviđa obavezno koja se odnosi na objavljivanje zapisnika sa sastanaka, zapisnici sa organa lokalne samouprave su dostupni samo na 35% ispitivanih *sajtova*<sup>114</sup>. Može se primetiti značajna razlika između pojedinih tipova opština. Zapisnici sa sastanaka dele se skoro u svim okruzima u Budimpešti i okružnim sedištimama, ali samo nešto više od 20% po selima<sup>115</sup>. Što se tiče zapisnika sa sastanaka, istraživači su takođe ispitali „ažuriranje“: 25% najskorije objavljenih zapisnika zabeleženi su na sastancima održanim pre 2012 - što je godina istraživanja<sup>116</sup>. Shodno tački II/9 Standardne liste publikacije sadržane u Slobodi informisanja, lokalne samouprave treba da objave

<sup>111</sup> Istraživanje je sprovedeno u dva "kruga", u prvoj fazi su pitanja upućena liderima trideset naselja, onda, kasnije, liderima daljih četrdeset naselja, a ukupno dvadeset i jedan odgovor je dobijen.

<sup>112</sup> Studija slučaja, br. 76, na str.7.

<sup>113</sup> Korruptiók kockázatok, törvényisztelet és a világháló. A magyar önkormányzatok törvényszegő magatartásának vizsgálata 417 önkormányzat honlapjának elemzése alapján – 2012. I. Riport [Rizici korupcije, poštovanje zakona i interneta. Istraživanje o neprikladnom ponašanju u lokalnim samoupravama u Mađarskoj na osnovu analize *sajtova* od 417 lokalnih samouprava – 2012. Izveštaj I] (u daljem tekstu: Izveštaj), dostupan na [http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/onk\\_honlapok\\_2012\\_elemzes\\_130221.pdf](http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/onk_honlapok_2012_elemzes_130221.pdf).

<sup>114</sup> Izveštaj, br. 79, str. 25.

<sup>115</sup> Isto.

<sup>116</sup> Izveštaj, br. 79, str. 26.

[...] zahteve i predloge predložene na javnim sednicama veća opštinskih samouprava nakon trenutka podnošenja sa trenutnim dejstvom. Prema navedenom istraživanju, dnevni red predstojećeg sastanka lokalne samouprave može se naći samo na 6% ispitivanih sajtova.

Mora se napomenuti da je prema članu 60. Zakona o lokalnim samoupravama u pogledu sazivanja, rada, publiciteta, kvoruma i odlučivanja sastanka odbora, sprovođenje odluka istog, isključivanje članova odbora i sadržaj zapisnika sa sastanaka, pravila koja se primenjuju na predstavnička tela shodno se primenjuju i ovde. Kao što je navedeno od strane autora ovog Izveštaja, ukupno 6% od svih ispitanih lokalnih samouprava objavi bar jedan od zapisnika sa sastanaka odbora<sup>117</sup>. Prema njihovom zaključku rezimira se sledeće: „U odnosu na odredbe Zakona o javnim nabavkama, Zakona o slobodi pristupa informacijama i Zakona o Staklenom džepu (eng. 'Glass Pocket'), norma koja karakteriše rad lokalnih samouprava u Mađarskoj u 2012. nije poštovane, nego kršenje zakona“<sup>118</sup>.

5.2. Tokom njihovog gorenavedenog istraživanja, Centar za istraživanje korupcije instituta za sociologiju i socijalnu politiku Korvinus Univerziteta u Budimpešti pregledao je sajtove mađarskih lokalnih samouprava sa stanovišta onoga koje su informacije na njima raspoložive o datoj lokalnoj samoupravi i njenoj delatnosti, sa posebnom pažnjom na njihove izdatke i dokumentaciju o javnim nabavkama koje su one inicirale<sup>119</sup>.

Veb sajtovi odabranih lokalnih samouprava su ispitani na osnovu *86 prethodno odabranih kriterijuma*. Kod instrukcija u vezi s regulisanim ispitivanjem dostupnih sajtova oslanjao se uglavnom na odredbe tri zakona: Zakon o javnim nabavkama, Zakon o slobodi informisanja i Zakon o „Staklenom džepu“. Većina analiziranih pitanja su formulisana na osnovu navedenih zakona, a istraživanje je ispitalo usaglašenost sa

<sup>117</sup> Izveštaj, br. 79, str. 28. Autori tvrde unapred da se sloboda pristupa informacijama ne odnosi na odbore. Međutim, uprkos tome što se odnosi - s pravom - na deo lokalne samouprave Zakona naveden u glavnom tekstu, oni su takođe sproveli ispitivanje u vezi sa sastancima odbora, prema njihovom objašnjenju, „u odborima se odvija profesionalni rad i pitanja se detaljno razmatraju. Iz niza zapisnika sa sastanaka odbora uzeli smo u obzir one koji - imajući u vidu strukturu odbora datog naselja - najverovatnije su skloni da razgovaraju o proceduri u javnim nabavkama (finansijske, ekonomske, javne nabavke, upravljanje imovinom itd)“.

<sup>118</sup> Izveštaj, br. 79, str. 36.

<sup>119</sup> Izveštaj, br. 79, str. 8.

njima. Kod instrukcija takođe sadrži i neka „meka“ pitanja, gde su mislili na pitanja koja nisu zasnovana na bilo kom Zakonu Skupštine, ali koja bi mogla da otkriju mnogo o transparentnosti sajta i koliko je bilo lako za posetioca da nađe informacije za kojima traga<sup>120</sup>. U vreme prikupljanja informacija, 60 opština nije imalo pristupačnu internet stranicu (obično veoma mala sela), ova naselja zamenjena su drugim naseljima iste veličine i geografskog položaja. Na kraju, zabeleženi su podaci lokalnih samouprava za 417 opština, to je količina zapažanja uključenih u bazu podataka, a analiza je takođe sprovedena u ovom opsegu. Ukratko, po ovom istraživanju *zaključeno je* da je lokalna samouprava imala priliku da objavi različite količine informacija na svojim sajtovima na osnovu zakonskih propisa na snazi, i, shodno tome, oni su u skladu sa zahtevima transparentnosti na različite načine (i u različitom obimu)<sup>121</sup>.

5.3. Osim što je u skladu sa pravilima Zakona o učešću javnosti, predstavničko telo lokalne samouprave takođe je dužno da (u skladu sa članom 53 (3) Zakona o lokalnim samoupravama) u svojim pravilima o organizaciji i delovanju odredi samoorganizovane zajednice, predstavnike koji u okviru svojih dužnosti imaju pravo *konsultacija* na sastancima predstavničkih tela i njegovih odbora. Takođe, propisuje se redosled foruma (seoski ili gradski politički forum, gradska-okružna konferencija, seoski sastanak itd.) koji služe za neposredno upoznavanje stanovništva i društvenih organizacija i uključuje ih u pripremu važnijih odluka. Predstavničko telo će biti obavešteno o stavu koji se zauzeo na ovim forumima, i manjinskim mišljenjima koja su se pojavila. Nema *dostupnih empirijskih istraživanja* o sprovođenju navedenih pravila.

## 6. Zaključci i preporuke

6.1. Što se tiče *zakonske regulative* o transparentnosti, primetili smo da je sve adekvatno regulisano na ustavnom nivou. *Pravo na informisanje* je komponenta mađarskog ustavnog uređenja od promene režima<sup>122</sup>. Osim toga, mađarski Osnovni zakon sadrži više pravila o transparentnosti u finansijskim kao i ekonomskim (menadžmentu) pitanjima koja nisu bila deo ranijeg Ustava. Što se tiče Mađarske, može se reći da se ekono-

---

<sup>120</sup> Na primer, „Da li postoji mapa sajta na stranici“?

<sup>121</sup> Za detaljan opis istraživanja, pogledajte strane 10-11 izveštaja, n 79.

<sup>122</sup> Ovo nije promenjeno Osnovnim zakonom.

mija (menadžment) lokalnih samouprava još snažno kontroliše od strane centralne administracije nego ranije, međutim, u isto vreme, obim je ekonomičniji jer se više fokusira na transparentno upravljanje u privredi. Državni organi, agencije mogu lakše dobiti informacije o privredi (menadžmentu) lokalne samouprave, ali „status“ u javnosti je nepromenjen, i dalje postoji nedostatak pravila koja se zalažu za veću transparentnost (postoji izuzetak: neki podaci će biti obezbeđena na godišnjem nivou). *Konsultacije* su takođe regulisane, međutim, njihova pravilna primena još uvek je neizvesna<sup>123</sup>. Čini se da bar na nivou političke komunikacije postoji obaveza prema otvorenom upravljanju / zakonodavstvu.

6.2. Iz analize novog *Mađarskog propisa o konsultativnim mehanizmima* i praksi koja se razvija na osnovu njih, može se zaključiti da mađarski zakonodavac - delimično imajući u vidu evropske tendencije - nastoji da uspostavi zakonodavni postupak koji će biti u skladu sa principom boljih/pametnijih propisa, ali još uvek postoje brojni nedostaci u uklapanju istog sa realnim sadržajem i njegovu pravilnu aplikaciju i, prema tome, i njegovu efikasnost. Ovo može biti uzrokovano nedostatkom istinske posvećenosti boljem/kvalitetnijem/pametnijem zakonodavstvu. Donosioci političkih odluka u Mađarskoj prate trendove, ali prioritet je formalni pristup. Što se tiče zakonodavstva, princip vladavine prava postoji radije formalno nego suštinski. Nažalost, to podrazumeva da „princip“ vladavine prava izgleda da prevladava. U oblasti konsultacija, postoje pravila koja to regulišu u Mađarskoj, ali je njihov sadržaj nezadovoljavajući. Oni ne pružaju mogućnost za istinsko izražavanje mišljenja, koje, s jedne strane, rezultira zakonodavstvom u kom nedostaje konsenzus, a deluje protiv predstavničke demokratije. S druge strane, donose se zakoni koji zahtevaju amandmane čak i pre stupanja na snagu, a mogli bi da budu sprečeni dobrom pripremom. Sve ovo može da se desi jer sadržaj Zakona ne odražava zrelo, stručno mišljenje, što je razlog odsustva značajne konsultacije i tunel vizije zbog neadekvatnog izbora strateških partnera. Ovi fenomeni dovešće do neefikasnih zakona i nepoštovanja zakonskih propisa, koji ne pomažu u borbi protiv korupcije.

---

<sup>123</sup> Postoji opšta primena problema: često nema povratne informacije, građani nisu zainteresovani, predlog da se konsultuje nije dostupan na sajtu, itd.

6.3. Osim toga, za postizanje više odgovarajućeg nivoa *zakonodavne transparentnosti*, neko poboljšanje je potrebno, kao što se više obraća pažnja na važnost dobro pripremljenih (procena uticaja) zakona, uvođenja mera o lobiranju, kao i programa za borbu protiv korupcije, stvaranja efikasnije mere prijavljivanja imovine, jačanja usklađenosti sa zakonima o korupciji, zaštita uzbunjivača itd. Nada postoji da se korupcija (u zakonodavstvu) može smanjiti uvođenjem ove mere, mere, međutim, moraju da budu takvog kvaliteta da se uklapaju u društvenu stvarnost i da se mogu ispuniti.

6.4. Osnova našeg fokusa da ispita praksu sprovođenja transparentnosti od strane lokalne samouprave su pravo na pristup informacijama, transparentnosti procesa donošenja odluka, učešće. Tokom istraživanja praktičnih aspekata, oslonili smo se na fragmentirana dostupna istraživanja, koja nisu bila zasnovana na zemlji-uzorku (geografski položaj, uzorak, veb orijentisana)<sup>124</sup>. Ipak, na osnovu ovih rezultata istraživanja, još uvek možemo dobiti jasnu sliku o realizaciji lokalne mađarske transparentnosti. Možemo zaključiti da se među državnim organima, transparentnost najmanje ostvaruje u domenu predstavničkih i izvršnih organa opština, i onlajn dostupnosti izveštaja i materijala sa sesija, kao i što je realizacija pravila o konsultovanju problematična. Što se tiče prava na informisanje, mogli bismo da zaključimo da su opštine te koje ne mogu pravilno da obavljaju poslove. Predlog je da više pažnje treba posvetiti obuci i edukaciji o slobodi informisanja, mađarski propis treba da bude koherentniji i jasniji. Recimo ovaj primer: „lokalne samouprave su imale priliku da objave različite količine informacija na svojim sajtovima pod efikasnom pravnom regulativom, i shodno tome, oni su u skladu sa zahtevima transparentnosti na različite načine (i, u manjoj ili većoj meri)“. To je relevantno pitanje da li se transparentnost i pristup informacijama garantuje na adekvatan način za one koji su zainteresovani, kako bi se omogućilo građanima da formiraju informisano mišljenje o radu lokalnog predstavničkog tela. Mađarska izgleda prilično loše što se tiče saradnje sa civilnim društvom, ne postoje relevantni podaci o Mađarskoj koji su dostupni, ali to se može zaključiti

<sup>124</sup> Bilo je zanimljivo uporediti istraživanja sa hrvatskim u drugom radu. Pogledajte: Blagojević - Drinoči - Kočiš, loc. cit. br.4. Hrvatsko istraživanje je koncentrisano (na osnovu indikatora), sveobuhvatno (pokriva sve lokalne samouprave) i ponavlja se (posle 2009, takođe u periodu 2011-2012) koje je sprovedla jedna organizacija (GONG), a dve studije ne dele zajednički pristup.

na osnovu opšte primene Zakona o konsultacijama. *Kao rezime* možemo utvrditi formalne kriterijume, kao što su postojanje statutih i drugih zakonskih mera, ali se njihova praktična primena dovodi u sumnju, teritorijalno veće lokalne samouprave jedinice su transparentnije. Ipak, ne postoje posebni napori za bolje uključivanje građana u procese donošenja odluka, postoji nedostatak političke kulture koje bi promovisale ostvarenje transparentnosti i pristupa informacijama u većoj meri.

6.5. Najnoviji rezultati nedavnog istraživanja koje je sproveo *Transparensi Internešnal*<sup>125</sup> pokazuje prilično žalosnu sliku o percepciji Mađara o korupciji, koja je jedna od posledica neadekvatno realizovane transparentnosti. Prema istraživanju, 61 od 100 ljudi misli da je korupcija porasla u poslednje dve godine, 63% Mađara smatra političke partije kao najkorumpiranije društvene organizacije, a situacija je veoma slična u Evropi i širom sveta, 56% smatra da su zakonodavstvo/Skupština najkorumpiranije organizacije, 80% Mađara smatra da su državne funkcije delimično ili u potpunosti ispreplitanе sa interesima pojedinih poslovnih grupa, 70% Mađara ne bi bilo uzbunjivač, što je izuzetno visok procenat u Evropi.

---

<sup>125</sup> <http://www.transparency.hu/GCB2013>



# Zakonodavna transparentnost u Poljskoj – Pravni okvir, iskustvo, očekivanja

Barbara Grabovska,  
Helsinška fondacija za ljudska prava

## 1. Predmet i cilj ovog rada

Cilj je da se predstavi pravni okvir poljskog zakona, a koji se bavi širokim pitanjem transparentnosti, posebno u oblasti zakonodavnog procesa. Značenje transparentnosti u javnom životu ima sličnu konotaciju kao „transparentnost“ u nauci - preglednost koja omogućava da se vidi šta je unutra. Prema rečniku Kembridža, transparentnost u tržišnoj perspektivi je situacija u kojoj se poslovne i finansijske aktivnosti obavljaju na otvoren način, bez tajni, tako da ljudi veruju da su fer i poštene<sup>126</sup>. [1] Ovo pokazuje da nivo transparentnosti u javnom životu ima direktan uticaj na poverenje u donošenju i procesu kreiranja politike koje vode javne vlasti.

Ograničenje samo na zakonski okvir i teorijske osnove ne pokazuje, međutim, kako se pravila transparentnosti pokazuju u praksi i koliko su javne institucije zaista javne. Dakle, deo ove analize treba da pokaže kako funkcioniše zakon o transparentnosti u svakodnevnim situacijama, ali i da ga kritički proveri u svetlu nedavne evolucije, razvoja u ovoj oblasti u Poljskoj. Ovaj razvoj pokazuje da, iako su izmene u zakonu važno sredstvo u borbi protiv, na primer, političke korupcije, sprovođenje zakona daje prave informacije o transparentnosti u javnom životu. U tom smislu, ključni element je razvoj političke kulture, koji ne može biti propisan zakonom.

Međutim, treba napomenuti da bi tokom rasprave o zakonodavnom procesu u Poljskoj u obzir trebalo uzeti kontekst Evropske unije. Veliki procenat zakona koji su obavezujući u Poljskoj određuje zakono-

<sup>126</sup> Dostupno na: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/transparency>

davstvo Evropske unije, što je direktna posledica pristupanja EU 2004. U tom smislu, zakon koji donosi poljski parlament pod uticajem je prava EU, koji treba da bude sproveden u pravni poredak države. Dakle, rasprava o demokratskom deficitu na nivou EU obično se koristi kada se o zakonodavstvu EU i procesu odlučivanja raspravlja na nacionalnom nivou.

## **2. Transparentnost javnog života u Poljskoj**

Diskusija o transparentnosti usko je povezana sa njenim najnegativnijim aspektom – korupcijom. Prema godišnjem izveštaju organizacije Transparensi Internešenal 2012, Poljska je svrstana na 41. mesto u Indeksu percepcije korupcije<sup>127</sup>. Sadašnja istraživanja i analize pokazuju da je proces tranzicije u Poljskoj tokom poslednjih 20 godina rezultirao smanjenjem nivoa korupcije. Međutim, situacija u ovoj oblasti i dalje nije savršena.

Pre 1989. korupcija je bila uobičajena pojava - kao deo političkog i ekonomskog sistema Poljske. Kasnije, nakon pada komunizma, još uvek je bila prisutna, ali iz različitih razloga. Postala je deo ekonomske tranzicije, posebno u oblasti privatizacije javnih dobara i preduzeća. Tvrdi se da su poljski pokušaji pristupanja Evropskoj uniji uticali na promene u političkom životu, naročito kada je reč o nivou korupcije, ali su takođe imali uticaja na promene u zakonu protiv ove pojave. Recimo, 2005. glavni politički slogan pobjedničke stranke na parlamentarnim izborima odnosio se na borbu protiv političke korupcije, što je rezultiralo stvaranjem Centralnog biroa za borbu protiv korupcije.

### **2.1. Pravni okvir**

Želela bih da počnem sa pravnom analizom glavnih problema koji utiču na transparentnost zakonodavnog procesa: ustavnim pravilima o procesu donošenja zakona na nacionalnom nivou, statusom poslanika, regulisanjem lobiranja, izbegavanjem sukoba interesa, obavezama da se podnesu izjave o imovini. Osim toga, slika transparentnosti javnog života biće završena zakonskim okvirom o mehanizmima za pristup informacijama od javnog značaja u Poljskoj i njihovim praktičnim implikacijama.

---

<sup>127</sup> Izveštaj je određen procenama stručnjaka i istraživanja javnog mnjenja. Dostupan je na: [https://www.transparency.org/files/content/publication/Annual\\_Report\\_2012.pdf](https://www.transparency.org/files/content/publication/Annual_Report_2012.pdf)

Transparentnost javnog života jedan je od ustavnih principa u Poljskoj, koji je izražen kao individualno pravo da se dobiju informacije o radu državnih organa (član 61). To pravo podrazumeva informacije o profesionalnim i ekonomskim samoupravama „koje se odnose na oblasti u kojima obavljaju dužnosti javnih vlasti i upravljaju društvenom imovinom ili vlasništvom Državnog trezora“. Pravo na pristup informacijama od javnog značaja ima posebnu ograničavajuću klauzulu<sup>128</sup> koja omogućava ograničenja (član 61.4) prava na zaštitu sloboda i prava drugih lica i privrednih subjekata, javnog reda, bezbednosti ili važnih ekonomskih interesa države.

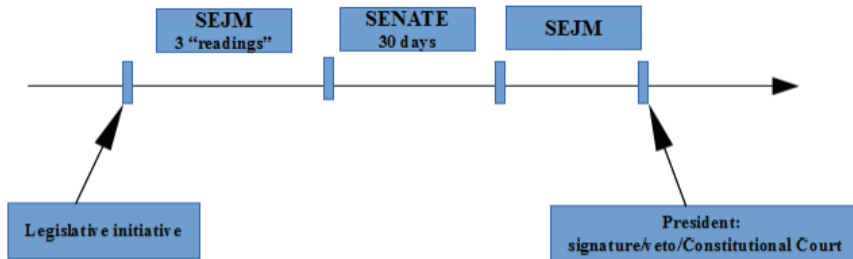
## 2.2. Zakonodavni postupak

Pravilo transparentnosti obuhvata sve aspekte javnog života (sa pomenutim objektivnim izuzecima), posebno onim koje se bave funkcionisanjem državnih organa. Kada je reč o zakonodavnom procesu, on će biti transparentan na oba nivoa - nacionalnom i regionalnom. Međutim, ograničicu analizu poljskog pravnog sistema samo na nacionalne zakonske procedure.

Zakonodavni proces u Poljskoj sastoji se od saradnje između dva Doma parlamenta (Sejm i Senat) i izvršne vlasti - predsednika koji ima pravo da potpiše ili stavi veto na zakon. Postoji pet subjekata koji imaju pravo da pokrenu pravni postupak: poslanici (*posłowie*; članovi Donjeg doma - Sejma), Senat, predsednik, Savet ministara i grupa od 100.000 građana. Praksa u poslednjih nekoliko godina pokazuje da je najvažniji „učesnik“ u predlaganju nacrtu zakona izvršni ogranak - Savet ministara. Tehnička, informativna i administrativna pozadina svakog ministarstva omogućava izradu kompletnih reformi, posebno onih koje zahtevaju velike finansijske troškove.

---

<sup>128</sup> Posebno u odnosu na opšte odredbe ograničenja (član 31.1).



*Zakonodavni proces u Poljskoj.*

### **“Vladin zakonodavni proces”**

Veliku većinu nacrtu priprema Vlada, pa je državno zakonodavstvo (izrada) proces koji je od ključne važnosti za kasnije (parlamentarne) faze zakonodavnog procesa. „Vladin proces“ je podjeljen u dve faze. Prvi je usmeren na pripremu nacrtu pretpostavki predloga zakona (*projekt założen*), koji treba da prihvati Savet ministara. Nakon toga, u drugoj fazi, odgovarajući nacrt zakona (*projekt ustawy*) se i priprema. Obe faze zahtevaju sprovođenje javne konsultacije i sporazum između različitih državnih organa.

Osim toga, prema Zakonu o lobiranju, Savet ministara treba da radi na osnovu njihovog zakonodavnog plana, dela šireg plana Vlade – „plana akcija“, koji je dostupan javnosti. Međutim, u posebnim slučajevima Savet ministara može da se dogovori da započne proces izrade, čak i ako nacrt nije bio uključen u plan.

§ 9.3 Pravilnik o Savetu ministara predviđa šta su elementi pretpostavki predloga zakona - posebno ministarstvo ili državni organ treba da opravda zašto je predloženi zakonski akt potreban. Ova uredba ima za cilj sprečavanje inflacije zakona - situacije kada se nacrti zakona tretiraju kao jedini način za rešavanje socijalnih problema. Kada se pripremaju pretpostavke predloga zakona, oni moraju da opravdaju (najkraće moguće) zbog čega predlog zakona treba da bude donet, kakav društveni ili pravni problem će rešiti i da li postoje i drugi načini da se postigne ovaj cilj. Pored toga, nacrt mora da predstavi procenu efekata propisa (ocena skutków regulacji, OSR). U fazi pretpostavki predloga zakona OSR poprima oblik tzv. „regulatornog testa“ - sa dve

stranice obrazaca<sup>129</sup> koji sadrže sve elemente koje Pravilnik o Savetu ministara zahteva.

Iz perspektive nevladinih organizacija, ključni element je javna konsultacija. Pravilnik o Savetu ministara zahteva da se i pretpostavke predloga zakona i nacrt predloga zakona savetuju sa društvom. Nažalost, Pravilnik ne precizira tačno ko bi trebalo da budu konsultovan. Dobar primer da trenutna pravila o konsultacijama ne mogu biti dovoljna jeste nacrt izmena i dopuna Zakona o maloletnicima pripremljen u januaru 2013. od strane Ministarstva pravde<sup>130</sup>. On je konsultovao samo tri organa (Nacionalni savet sudstva, Vrhovni sud i Nacionalni odbor poverenika). Tokom konsultacija samo jedan organ odgovorio je ministarstvu (Nacionalni savet sudstva) i naveo da nema nikakve komentare na nacrt. Teško je pretpostaviti da bi takve konsultacije postigle cilj, na primer, prikupljanje dodatnih informacija.

Može se desiti da je za proces javnih konsultacija potrebno dosta vremena i truda. Zato ponekad svaki ministar (koji je obično aktivan političar) odlučuje da preskoči dug proces konsultacija i da „dostavi“ nacrt poslanicima i predloži im da ga predstavi kao zakonodavnu inicijativu u Parlamentu. Ovaj proces često se naziva „zaobilazanje“ koje pokazuje da je glavni cilj ovog mehanizma da izbegne javnu raspravu i da dostavi zakonodavnu inicijativu što je pre moguće. To direktno utiče i na obim budućih parlamentarnih procedura, jer parlament ne može da proširi obim nacrta. Tako izbegavanje javnih konsultacija rezultira situacijom da amandmani koji bi bili uvedeni u „vladinoj fazi“ izrade zakona, neće biti kasnije uvedeni.

Pored izrade predloga zakona, Vlada i svaki ministar mogu imati pravo da donose izvršne rezolucije (*rozporządzenia*). Takođe, u ovom slučaju nacrti rezolucija treba da se daju na uvid relevantnim organizacijama i organima, što se obično dešava. Treba, međutim, primetiti da je sloboda svakog državnog organa da stvara rezolucije ograničena statutornim odobrenjem. Zbog toga je u slučaju rezolucije „zaobilazanje“ nemoguće, ali s druge strane, obim i osnovni pravci rezolucije već su definisani u predlogu zakona.

<sup>129</sup> Obrazac je dostupan na: [http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fbip.kprm.gov.pl%2Fdownload.php%3Fs%3D75%26id%3D5694&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNF\\_atQwGAc3SqbvD6mYjRgv4dSdw](http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fbip.kprm.gov.pl%2Fdownload.php%3Fs%3D75%26id%3D5694&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNF_atQwGAc3SqbvD6mYjRgv4dSdw)

<sup>130</sup> Zakonodavni proces Vlade je dostupan na: <http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Flegislacja.rcl.gov.pl%2Farchiwum%2Flista%2F2%2Fprojekt%2F84724&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNGwO4DLlhXWtt-uhR4kbnwxEoSyy>

## Zakonodavni proces u Parlamentu

Većina pitanja i zakonodavni postupak regulisani su Ustavom Poljske, usvojenim 1997. Detaljnija pravila izražena su u Pravilima Donjeg doma – Sejma (Regulamin Sejmu, 1992), što je interna rezolucija Sejma i ima svoj zakonski osnov u Ustavu<sup>131</sup>. Ustav je taj koji daje glavni argument da će zakonodavni proces biti transparentan. Član 113. navodi da će zasedanja Sejma biti otvorena za javnost<sup>132</sup>. Izuzetno, kada vitalni interes države to zahteva, poslanici mogu odlučiti da održe sednicu iza zatvorenih vrata. Takve situacije su, međutim, veoma retke.

Iako isto pravilo nije izraženo o parlamentarnim komisijama, praksa poslednjih godina ukazuje na pretpostavku da su sednice odbora i pododbora otvorene ukoliko je njihova tajnost jasno utvrđena. U praksi su sve sednice odbora dostupne na mreži. Takođe, to bi trebalo da bude pravilo i u slučaju pododbora, međutim, evidencija sednica nije uvek dostupna na mreži. Ista situacija je i sa transkriptima sastanaka pododbora. Veliki izuzetak u pravilu transparentnosti je Odbor za specijalne službe – njihove sednice uvek su tajne, osim ako se odvijaju sa drugim odborima.

Postupak donošenja zakona u Donjem domu sastoji se od tri čitanja (član 119). Izmenama nacрта može se uvesti sponzor nacрта (inicijator), narodni poslanici i Savet ministara. Pravo predlaganja amandmana poslanici često kritikuju i shvataju kao razlog pogoršanja kvaliteta zakona. Sponzor može da povuče nacrt pre kraja drugog čitanja. Nakon što je predlog zakona donet u Sejmu, on se podnosi Senatu, koji ima 30 dana da prihvati nacrt bez amandmana, da predloži amandmane ili da ga odbije. U slučaju da predloži amandmane i odbije predlog zakona, on se ponovo vraća u Sejm na glasanje. Rezolucija Senata (koji je predložio amandmane ili predložio da se predlog odbacuje) može biti odbijena u Donjem domu i to sa apsolutnom većinom u prisustvu najmanje polovine zakonskog broja poslanika (član 121.3).

Nakon što je zakonodavna procedura završena, predlog zakona dostavlja se predsedniku koji odlučuje da li da potpiše predlog ili da stavi

---

<sup>131</sup> U sferi unutrašnje organizacije Parlamenta često se definiše kao „regulatorna autonomija“ Parlamenta. Član 112: „Unutrašnja organizacija i vođenje rada Sejma i postupak za izbor i rad njihovih organa, kao i način obavljanja obaveza, ustavnih i statusnih, od strane državnih organa u vezi sa Sejmom, biće navedeni u pravilima procedure koje je usvojio Sejm“.

<sup>132</sup> Isto pravilo važi i za Senat (član 124).

veto (u roku od 21 dana). Pre potpisivanja predloga zakona, predsednik može da se pozove na Ustavni sud, te da preispita njegovu saglasnost sa Ustavom (član 122.2). U slučaju veta, Sejm može „ponovo da izgleda“ predlog zakona sa tri petine od ukupnog broja glasova. Interesantan primer koji ukazuje na transparentnost predsedničke procedure donošenja odluka u oblasti zakonodavstva, bio je slučaj koji su 2011. pokrenuli MB - NVO advokati. Oni su podneli zahtev za pristup pravnim mišljenjima dostavljenim od strane stručnjaka za predsednika pre potpisivanja važnog statuta o penzionom sistemu. Verovatno su u tim stavovima sadržani argumenti koji su doveli do potpisivanja ovog akta. Međutim, predsednik je odbio ovaj pristup tvrdeći, na primer, da je ova sfera predsedničkih nadležnosti njegovo, takozvano, „isključivo pravo“, i to je razlog zašto oni nisu obuhvaćeni definicijom o javnom informisanju. Sud je u prvom stepenu presudio da su tražena mišljenja javna informacija<sup>133</sup>. U nedavnim slučajevima sudovi podržavaju ovo objavljivanje i transparentnost „predsedničke“ faze zakonodavnog procesa je u porastu. Međutim, postoji opasnost povezana sa ovom tendencijom – stručnjaci neće biti voljni da pripreme potrebne dokaze (ukoliko će to biti na raspolaganju javnosti) i pisano mišljenje biće zamenjeno usmenim prikazom.

### 2.3. Lobiranje

Poljski zakon o lobiranju u procesu donošenja zakona usvojen je 2005. godine, kao reakcija na tzv. „Dohnalov skandal“. Mediji su Mareka Dohnala opisali kao lobistu, a njegove aktivnosti u stvari su bile korupcija. Nažalost, zbog te afere, reči „lobiranje“ i „lobista“ i dalje imaju negativnu konotaciju. Prema statutu, lobiranje je svaka aktivnost koja se obavlja prema zakonom dozvoljenim metodama dizajniranim da utiču na javne vlasti u zakonodavnom procesu. Pored toga, zakon definiše „profesionalne aktivnosti lobiranja“, koje su plaćene i sprovode se u ime trećih lica za uključivanje interesa ovih lica u proces donošenja zakona. Ministarstvo uprave ima javni registar osoba koje obavljaju profesionalno lobiranje.

Iako postoji obavezujući zakon koji reguliše proces lobiranja, postoji set praktičnih pitanja u ovoj oblasti. Nadležnost da se pozovu

<sup>133</sup>Slučaj Regionalnog Upravnog Suda u Varšavi, br. II SAB/WA 277/11, presuda od 6. oktobra 2011. dostupno na: <http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Forzeczenia.nsa.gov.pl%2Fdoc%2F4E1A032259&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNGUp6KFdausWO6fynxSWKXGtZAVLA>

„gosti“ na sastanke odbora i pododbora često se vidi kao mogućnost da se prevaziđu ograničenja (službenih) lobističkih aktivnosti. Zato je Grupa država protiv korupcije (GRECO), koja postoji u Savetu Evrope, u svom poslednjem Izveštaju evaluacije<sup>134</sup> usvojenom u oktobru 2012. (Greco Eval IV Rep (2012) 4E) predložila „interakcije parlamentaraca sa lobistima i ostalim trećim licima, koji pokušavaju da utiču na zakonodavni proces, budu transparentnije, uključujući i parlamentarne sastanke pododbora“<sup>135</sup>.

A dobar primer takve opasne prakse je priča opisana u septembru 2013. u „Tygodnik Powszechny“, koja se bavi lobiranjem protiv liberalizacije akumulatora i tržišta reciklaže. Glavni problem je, međutim, činjenica da je „organizator“ društvene kampanje protiv ovog predloga bilo privatno preduzeće (i PR agencija koju su angažovali), inače monopolista na ovom tržištu. Kao rezultat, predloženi amandmani (potrebni u pravu EU) nisu stupili na snagu.

Štaviše, Zakon o lobiranju reguliše pitanje javne rasprave o nacrtu zakona (član 8), ili javnu raspravu o nacrtu rezolucije (član 9). Prema Poslovniku, odbor Sejma je taj koji odlučuje (većinom glasova) da li javna rasprava nacrta treba da se organizuje (član 70a). Lica zainteresovana za učešće u javnoj raspravi treba da se registruju najmanje 10 dana pre početka rasprave. Svaka registracija objavljuje se na internet strani Sejma. Iako je zakonski okvir precizan, praksa organizovanja javnih rasprava varira. Neke su veoma popularne i okupljaju veliki broj učesnika, dok druge izgleda da su nepopularne, iako se nacrt tiče društvenih pitanja. U 2013. i Senat je odlučio da uvede instituciju javnih rasprava, i to u fazi izrade zakona.

#### **2.4. Izjave o imovini i sukobu interesa**

Još jedna institucija koja ima za cilj obezbeđivanje transparentnosti procesa odlučivanja u oblasti zakonodavstva je obaveza da se svake godine dostave izjave o imovini. Prema članu 35. Zakona o postavljanju mandata zamenika i senatora, poslanici i senatori dužni su da dostave izjavu o

<sup>134</sup> Dostupno na: [http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.coe.t%2Ft%2Fdg%2Fmonitoring%2Fgreco%2Fevaluations%2Fround4%2FGrecoEval4\(2012\)4\\_Poland\\_EN.pdf&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNHzPRcXN9a-Ve7P44j0SOJpqDbjlAint%2Ft%2Fdg%2Fmonitoring%2Fgreco%2Fevaluations%2Fround4%2FGrecoEval4\(2012\)4\\_Poland\\_EN.pdf&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNHzPRcXN9a-Ve7P44j0SOJpqDbjlA](http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.coe.t%2Ft%2Fdg%2Fmonitoring%2Fgreco%2Fevaluations%2Fround4%2FGrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNHzPRcXN9a-Ve7P44j0SOJpqDbjlAint%2Ft%2Fdg%2Fmonitoring%2Fgreco%2Fevaluations%2Fround4%2FGrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNHzPRcXN9a-Ve7P44j0SOJpqDbjlA)

<sup>135</sup> Greko izveštaj, strana 14



njihovom finansijskom stanju, koje kasnije kontroliše Centralni biro za borbu protiv korupcije. Propust da se podnese izveštaj o imovinskom stanju u parlamentarnoj obavezi, i unos lažnih informacija ili skrivanje istine u izjavi o imovini rezultira krivičnom odgovornošću.

Dalje, da bi se osigurao transparentni zakonodavni proces, treba da postoje mehanizmi KOJI OBEZBEĐUJU izbegavanja sukoba interesa. U slučaju Poljske, glavni MEHANIZAM je izražen u članu 103. Ustava koji kaže da JE (se) mandat narodnog poslanika NESPOJIV (neće održati zajedno) sa INSTITUCIJAMA kancelarije(om) predsednika Narodne banke Poljske, predsednika Vrhovne komore za kontrolu, komesara za prava građana, poverenika za prava deteta ili njihovim zamenicima, člana Saveta za monetarnu politiku, člana Nacionalnog saveta za radio-difuziju i televiziju, ambasadora, ili sa zaposlenjem kancelara Sejma, kancelara Senata, kancelara predsednika Republike, ili tokom zaposlenja u državnoj upravi. Međutim, ova zabrana se ne odnosi na članove Saveta ministara i državne sekretare u državnoj upravi<sup>136</sup>. Štaviše, nije dan sudija, javni tužilac, službenik državne službe, vojnik u aktivnoj vojnoj službi ili funkcioner policije ili usluga državne zaštite ne može da vrši mandat narodnog poslanika<sup>137</sup>.

Navedene odredbe takođe igraju važnu ulogu mehanizama u cilju izbegavanja sukoba interesa među poslanicima. Druge norme koje pokušavaju da minimiziraju sukob interesa izražene su u članu 107. Ustava koji kaže da poslanicima neće biti dozvoljeno da obavljaju bilo koju poslovnu aktivnost koja uključuje svaku korist proisteklu iz imovine Državnog trezora, odnosno lokalne vlasti, ili da stekne takvu imovinu. Detaljna pravila o ovim pitanjima izražena su u Zakonu o vršenju mandata poslanika i senatora iz 1996. U slučaju kršenja ove zabrane, poslanik može biti pozvan na odgovornost pred sudom države.

Dodatni izvor normi o sukobu interesa je Pravilnik o parlamentarnoj etici, koji naglašava da će poslanici biti vođeni javnim interesom. Slično tome, Zakon o vršenju mandata poslanika i senatora pominje da je dobro nacije glavna smernica za njihove aktivnosti. Nažalost, ne postoji direktna zakonska odredba koja obavezuje poslanike da objave ili objave da su u sukobu interesa. Zato je GRECO preporučio da Principi etike poslanika budu „dopunjeni na način kako bi obezbedili jasne smernice za poslanika Sejma po pitanju sukoba interesa (...) i

---

<sup>136</sup> Uoporediti sa presudom Ustavnog suda od 20. aprila 2004, br.K 45/02.

<sup>137</sup> Vrhovni sud je 2011. odlučio da „penzioneri“ tužioci ne mogu biti i zamениci.

srodnih oblasti". Pored toga, preporučuje se „razvoj od jasno definisanog mehanizma za objavu mogućih sukoba interesa poslanika (...) u pogledu konkretnih zakonodavnih (nacrt) odredaba“<sup>138</sup>. Pored ovih mehanizama, tvrdi se da bi trebalo da se uspostavi „namenski poverljivi savetnik sa zadatkom da obezbedi poslanicima savet o etičkim pitanjima i mogućim konfliktima interesa“.

U sistemu poljskog zakona, postoji skup normi o krivičnoj odgovornosti za korupciju - i aktivnoj i pasivnoj (član 228 i 229 krivičnog zakonika)<sup>139</sup>. Štaviše, postoji skup detaljnijih zločina u krivičnom zakonu, recimo korupcija u glasanju (član 250a). Glavni organ vlasti odgovoran za borbu protiv korupcije je Centralni biro za borbu protiv korupcije (Centralne Biuro Antykorupcyjne) - posebna služba osnovana 2006. Definicija korupcije na osnovu Zakona o Centralnom birou za borbu protiv korupcije proglašena je neustavnom od strane Ustavnog suda 2009, „u delu koji definiše korupciju u privatnom sektoru kao ponašanje bilo koje osobe koja ne obavlja javnu funkciju, bez sužavanje definicije po premisama društveno štetnog reciprociteta“<sup>140</sup>.

### **3. Pristup informacijama od javnog značaja**

Osnovni mehanizam koji govori koliko je zaista transparentnost ustavna vrednost u Poljskoj pravo je na pristup informacijama od javnog značaja. Član 61. Ustava iskazuje ovo pravo, ali i zahteva poseban statut, kojim će se regulisati obim, ograničenja i detaljan postupak pristupa. Zakon o slobodnom pristupu informacijama (2001) daje širu definiciju „javnog informisanja“ nego u članu 61.1. Ustava. Prema članu 1. Zakona, „svaka informacija o javnim stvarima predstavlja javne informacije u razumevanju Zakona i podložna je dostupnosti na osnovu principa i u skladu sa odredbama utvrđenim ovim zakonom“.

Direktna ograničenja izraženi su u članu 5. Zakona, koji navodi da „pravo na javno informisanje podleže ograničenju u obimu i na principima definisanim u odredbama o zaštiti poverljivih informacija i na zaštitu

---

<sup>138</sup> Greko izveštaj, strana 16

<sup>139</sup> Član 228. § 1. Onaj ko u vezi sa vršenjem javne funkcije prihvati materijalnu ili ličnu korist ili obećanja ili zahteva takvu korist, podleže kazni lišavanja slobode u trajanju od od šest meseci do osam godina. Član 229. § 1. Ko god daje materijalnu ili ličnu korist ili obećava da ga obezbedi licu koje vrši javnu funkciju podleže kazni lišavanja slobode u trajanju od tri meseca do pet godina.

<sup>140</sup> Presuda od 23. juna 2009, br.K 54/07

drugih tajni zakonom zaštićenih“. Osim ovih zvanično zasnovanih tajni, Zakon ograničava pravo na javno informisanje, zbog „sigurnosnih razloga“: „Pravo na javno informisanje je predmet ograničenja u odnosu na privatnost fizičkog lica ili tajnu preduzetnika. Ograničenje se ne odnosi na podatke o licima koja obavljaju javne funkcije, koji su povezani sa vršenjem ovih funkcija, uključujući uslove i poveravanje obavljanja te funkcije, a u slučaju kada fizičko lice ili preduzetnik odustane od prava koje mu je zagantovano“ (član 5.2). Moguće je da i drugi statuti takođe nameću takva ograničenja<sup>141</sup>. Osim toga, postoje i indirektna ograničenja, kao što je zahtev da se obezbedi „javni interes“ u primanju „obrađene informacije“<sup>142</sup>.

Mehanizam pristupa informacijama od javnog značaja predviđa korišćenje Javnog informativnog biltena - obavezne internet strane svake javne službe, gde su osnovni podaci svima dostupni. Do informacije koja nije dostupna u Javnom informativnom biltenu, može se doći putem peticije (član 10.1). Nakon toga, podaci će biti dostupni javnosti u roku od 14 dana. Ako se peticija za pristup odbije, organ će to da izrazi u „odluci“, na koju može da bude uložena žalba, budući da odredbe Zakona o upravnom postupku važe za ovaj postupak (član 16).

U praksi Helsinške fondacije za ljudska prava postoji niz slučajeva, koji su vođeni kao strateški, a bave se pristupom informacijama od javnog značaja. U principu, oni pokazuju tendenciju da se pravo na pristup informacijama od javnog značaja poštuje češće, međutim, još uvek postoje činjenična i pravna ograničenja, kao što su npr. vreme između podnošenja zahteva za javne informacije i konačne sudske presude u slučaju odbijanja pristupa. Helsinška fondacija za ljudska prava 2009. počela je spor protiv Agencije za unutrašnju bezbednost (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ABW) o pristupu statistici o prisluškivanju koju vodi Agencija u određenom vremenskom periodu. Nakon niza presuda, konačna odluka donesena je 2012 – tri godine nakon što je zatražena informacija<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Odredbe ovog zakona ne krše odredbe drugih akata koji definišu različite principe i način pristupa informacijama koje su sada javne informacije.

<sup>142</sup> Član 3.1.1 Zakona.

<sup>143</sup> Sličan slučaj je u Srbiji odlučio Evropski sud za ljudska prava - Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije, br. 48135/06, presuda od 25. juna 2013.

#### 4. Primeri dobre prakse i inicijative

Praktična iskustva u ovim „aspektima transparentnosti“ zakonodavnog procesa prilično su optimistična. Treba naglasiti da je dostupnost zakonskim nacrtima i procedurama u konstantnom procesu evolucije, posebno u poslednje dve-tri godine. Po mom mišljenju, jedan od ključnih elemenata ove evolucije je dobra volja Vlade, a posebno nenog Zakonodavnog centra (Rządowe Centrum Legislacyjnej, RCL). Osnovni cilj bio je da sve ključne informacije o zakonodavnom procesu (što uključuje i proces izrade) budu dostupne na mreži. Važno sredstvo za postizanje ovog cilja je internet strana Zakonodavnog centra Vlade pod nazivom Zakonodavni proces Vlade (Rządowy Proces Legislacyjny, dostupan na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/>), gde su vladine službe i ministarstva dužni da postavljaju informacije o nacrtima, koji se trenutno konsultuju. Ova obaveza podrazumeva da se objave rezultati i mišljenja prikupljeni tokom konsultacija. Osim toga, planirano je da se javna rasprava u potpunosti odvija na mreži (jedna vladina služba pokrenula je pilot projekat u ovoj oblasti).

Takođe, parlamentarne internet strane zanimljivi su primeri transparentnosti u praksi. Internet stranica Sejma ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)) sadrži sve predloge upućene maršalu Sejma - one pre ili tokom prethodne formalne verifikacije i one koji su već procesuirani. Pored toga, ona sadrži glavna mišljenja pristigla tokom konsultacije na parlamentarnoj sceni, međutim, nisu sva objavljena. U ovom aspektu internet strana Senata je bolja, jer pokazuje sva mišljenja primljena tokom konsultacija. Nažalost, Sejm internet strana ne sadrži informacije o predloženim izmenama u zakonskim procedurama (npr. u odboru ili pododboru). Štaviše, parlamentarne internet strane sadrže linkove sa evidencijom o sednicama Sejma i odbora (ali ne uvek i pododbora), nakon što su transkripti napravljeni (osim sednica pododbora).

Tu je i niz interesantnih inicijativa vrednih pomena, kao što su koraci za pristup Partnerstvu Otvorene Vlade ili objavljivanje Zelenog papira o donošenju zakona, u septembru 2013<sup>144</sup>. Dokument je rezultat širokih konsultacija i stručnih rasprava na Forumu za javnu debatu u organizaciji predsednika Poljske koji se bave procesom donošenja

<sup>144</sup> Zeleni papir je dostupan na: [http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.prezydent.pl%2Fdownload%2Fgfx%2Fprezydent%2Fpl%2Fdefaultaktualnosci%2F2487%2F739%2F1%2Fsystem\\_stanowienia\\_prawa\\_zielonaksiega.pdf&sa=D&sntz=1&usq=AFQjCNECFXHBsGuuAS0QZs35w4aMbBNZVw](http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.prezydent.pl%2Fdownload%2Fgfx%2Fprezydent%2Fpl%2Fdefaultaktualnosci%2F2487%2F739%2F1%2Fsystem_stanowienia_prawa_zielonaksiega.pdf&sa=D&sntz=1&usq=AFQjCNECFXHBsGuuAS0QZs35w4aMbBNZVw)

zakona. On sadrži set zanimljivih preporuka i pravila o javnim konsultacijama.

## **5. Zaključci**

Prethodna analiza pokazuje da je sistem u Poljskoj verovatno dobar primer jer se nivo transparentnosti sistematski povećava. Međutim, treba napomenuti da ovaj proces nije ni automatski ni lak, a u velikoj meri zavisi od razvoja političke kulture. Kada je u pitanju zakonodavna transparentnost, glavna mana je to što zakonodavni proces (posebno na nivou Vlade) nije regulisan na zakonskom nivou. Još uvek ne postoji pojedinačni akt o donošenju zakona. Osnovne mere sadržane su u pravilima Saveta ministara i pravilima svake parlamentarne komore. Ona su prilično opšta, pa mogu biti razlozi zbog kojih je javna rasprava o nacrtima zakona nedovoljno široka.

Osim toga, još uvek se dešava da je glavni faktor u zakonodavnom procesu pritisak vremena, posebno kada usvojeni zakon ima za cilj implementaciju presude Ustavnog suda. Kada je reč o pristupu informacijama od javnog značaja, verovatno jedno od najboljih rešenja je da se više informacija nađe na internet stranama organa javnih vlasti, naročito na Biltenima o javnom informisanju.



# **Preporuke za povećanje legislativne transparentnosti u zemljama Zapadnog Balkana**

## **Nacionalni nivo**

### **Polazne činjenice:**

#### a) Opšteg karaktera:

- uključivanje javnosti i relevantnih subjekata (strukovnih organizacija, organizacija civilnog društva (OCD), medija) u zakonodavne procese od izuzetnog je značaja za demokratski razvoj i izgradnju demokratske i političke kulture u zemljama Zapadnog Balkana (ZB).
- jaka kontrolna uloga javnosti i civilnog društva jasan je indikator demokratičnosti u svakom društvu.
- od izuzetne važnosti je uloga stručnjaka, OCD i javnosti u svim fazama zakonodavnog postupka: u fazi izrade nacrtu zakona, u fazi javnih rasprava i u monitoringu implementacije zakona.
- treba obezbediti transparentnost i u komunikaciji između Brisela i zemalja ZB u procesu donošenja zakona.

#### b) Specifičnog karaktera:

- u zemaljama ZB (Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija) nisu ispunjeni ključni uslovi za donošenje kvalitetnih i primenjivih zakona, a to su: vremenski okvir/plan za donošenje zakona; dovoljno vremena za konsultaciju poslanika parlamenta sa stručnjacima; redovno organizovanje javnih slušanja u parlamentima i javnih rasprava u široj javnosti.

- hitni postupci se veoma često primenjuju, što neopravdano ograničava vreme i raspravu koji su potrebni za temeljnu proveru nacрта zakona.
- usled navedenog u zemljama ZB vlada izuzetno niska transparentnost u donošenju zakona odnosno zakonodavna aktivnost predstavlja pretežno formalni mehanizam kojim se usvajaju zakoni pripremljeni u izvršnoj vlasti.
- na sadržaj zakona ne utiču u dovoljnoj meri ni sami nosioci zakonodavne vlasti u zemljama ZB tj. skupštinski poslanici usled preopterećenosti brojem zakonskih akata, nedovoljnih kompetencija i odsustva stručne podrške.
- uticaj građana, zainteresovanih ciljnih grupa u stanovništvu, strukovnih udruženja, sindikata, OCD na sadržaj zakona još je manji od poslaničkog i gotovo da ne postoji.
- u zemljama ZB još uvek se u nedovoljnoj meri poštuju preporuke Evropske komisije za povećanje transparentnosti u donošenju zakona, što otežava i usporava proces evrointegracija ovih zemalja<sup>145</sup>.
- sve navedeno vodi samovolji vladajućih političkih stranaka u zemljama ZB, jačanju uticaja partikularnih političkih i drugih interesa i ka netransparentnosti zakonodavnog postupaka, što izaziva buru u javnosti, negodovanja strukovnih udruženja i vrlo jasne kritike iz EU.

### **Neophodno je:**

1. Maksimalno afirmisati princip transparentnosti u donošenju zakona, odnosno zakonske mehanizme i procedure uključivanja javnosti u podnošenja zakonskih predloga i ostale faze i aspekte zakonodavnog procesa.
2. Povećati učešće svih relevantnih subjekata (političkih partija, OCD, strukovnih organizacija, medija) u zakonodavne procese.
3. Razvijati proaktivniji pristup razmatranju i praćenju preporuka nezavisnih regulatornih tela od strane nacionalnih parlamenata.

---

<sup>145</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2013. godinu, str. 9-10, odeljak Politički kriterijumi, dostupno na adresi [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_2013.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf)



4. Jasnije definisati specifične situacije/uslove u kojima se može primeniti skraćena procedura usvajanja zakona i sadržaj takvih procedura.
5. Pratiti realizaciju zakonodavnih procesa i načine na koje se obezbeđuje učešće javnosti i transparentnost ovih procesa u drugim zemljama, kao i usvajanje primera dobrih praksi u zemljama ZB.
6. Obezbediti besplatan pristup informacijama od javnog značaja koje se odnose na zakonodavne procese i načine njihovih učestvovanja u njima, kao i na informacije vezane za važeće zakone.
7. Obezbediti redovno i kvalifikovano medijsko informisanje građana/ki i objektivno izveštavanje o svim promenama koje se tiču zakona i zakonskih procedura.
8. Osnažiti kontrolnu ulogu javnosti i relevantnih subjekata kroz monitoring primene zakona, unapređenje mehanizama kojima javnost kontroliše i prati primene donetih zakona i obezbediti veće angažovanje javnosti i relevantnih subjekata u ovim procesima korišćenjem postojećih zakonskih mehanizama za dobijanje informacija od javnog značaja.
9. Precizirati mehanizme sankcionisanja subjekata koji unutar zakonodavnog procesa ne poštuju propisane procedure kojima se obezbeđuje transparentnost.

## Lokalni nivo

### Polazne činjenice:

- uključivanje građanskog društva u poslove lokalne uprave i u proces odlučivanja na lokalnom nivou razlikuje se širom regiona ZB.
- svim lokalnim vlastima u zemljama ZB zajednička tendencija je da postanu inertne u odnosu na predstavnike/ce građanskog društva, ako predstavnici/ce građanskog društva ne vrše stalan pritisak na donošenje i implementaciju odluka usmerenih na poboljšanje svakodnevnog života u lokalnoj zajednici.
- monitoring rada izvršnih i zakonodavnih struktura lokalnih vlasti koje vrši građansko društvo veoma je važno za poboljšano

isporučivanje usluga, uvećanu transparentnost i odgovornost institucija na lokalnom nivou, kao i kvalitet života svih građana/ki u lokalnim samoupravama.

### **Neophodno je::**

1. Ohrabriti proaktivnu ulogu OCD u lokalnim zajednicama, što je od suštinske važnosti za proces decentralizacije i reformu lokalne uprave u celom regionu ZB.
2. Formulirati i usvojiti set mehanizama koji bi definisali, omogućili i podstakli građane/ke za učešće u procesima donošenja odluka.
3. Insistirati na zakonskoj obavezi opštinskih organa vlasti da građanima obezbede pravo uvida u javna dokumenta.
4. Preispitati važeće zakonske propise kako bi se osigurala odgovornost vlasti u skladu sa specifičnostima zemlje.
5. Intenzivirati razmenu informacija i saradnju između OCD u zemljama ZB u cilju promocije primera dobre prakse i povećanja građanske participacije po svim pitanjima koja se tiču života građana u lokalnim zajednicama.
6. Kontinuirano raditi na povećanju svesti građana i na obuci zaposlenih u lokalnim institucijama o značaju ostvarivanja pristupa javnim/slужbenim dokumentima.
7. Raditi na jačanju partnerskih odnosa i odnosa poverenja između OCD i lokalnih institucija.
8. Obezbediti interaktivne kanale komunikacije između organa lokalne samouprave i građana (gradski/opštinski web portali sa ažuriranim informacijama, mogućnošću postavljanja pitanja, podnošenja građanskih inicijativa kroz *online* peticije itd.).
9. Obezbediti sprovođenje obaveznih konsultacija pilikom usvajanja odluka od posebnog značaja za lokalnu zajednicu (kapitalne investicije za narednu godinu, izrade lokalnog budžeta itd.) od strane lokalne samouprave uključivanjem šire javnosti i svih zainteresovanih aktera i ciljnih grupa u konsultativni proces.
10. Obezbediti donošenje podzakonskog akta, koji će obavezati lokalne samouprave (gradonačelnik/ca) da izrade i učine javno dostupnim plan rada (*action plan*), jednogodišnji plan čija bi se

realizacija pratila tokom godine i na kraju se uporedila sa usvojenim planom.

11. Definirati obaveze periodičnog izveštavanja organa lokalne samouprave o realizaciji budžeta, kao i vremenski okvir – minimalan period za trajanje javne rasprave o lokalnom budžetu, i obavezu obrazloženja odluka kojima se odbija neka građanska inicijativa ili predlog.

## **Uloga i doprinos građanskog društva u procesu povećanja legislativne transparentnosti u zemljama Zapadnog Balkana**

Okupljene oko načelnih vrednosti razvoja demokratskih procesa, zaštite ljudskih prava i jačanja vladavine prava u svojim zemljama i u regionu i raspoložuci stručnim i aktivističkim kapacitetima organizacije civilnog društva (OCD) iz zemalja Zapadnog Balkana u konkretnom slučaju daće svoj doprinos tako što će:

1. Stvarati koalicije i partnerstva u edukaciji i javnom zagovaranju u oblasti povećanja legislativne transparentnosti u regionu, monitoringu implementacije zakona i međusobnog usklađivanja zakona unutar nacionalnih zakonodavstava, kao i usklađivanja sa zakonima EU.
2. Diseminirati primere dobre prakse iz zemalja Višegradskog fonda i ostalih evropskih zemalja.
3. Edukovati i informisati građane/ke o njihovim pravima unutar zakonodavnih procesa u svojim zemljama.
4. Vršiti monitoring (ne)sprovođenja tih prava.
5. Edukovati novinare o pitanjima legislativne transparentnosti.
6. Raditi na daljem unapređenju sopstvenih profesionalnih kapaciteta u cilju kvalifikovanog uključivanja u procese kreiranja i podnošenja zakonskih predloga i obezbeđenja transparentnosti svih aspekata zakonodavnog procesa.
7. Uključiti se u rad radnih grupa za izradu nacрта zakona i parlamentarnih odbora unutar zakonodavnog postupka.

8. Inicirati jasnije definisanje mehanizama za konsultativne procese vlasti sa OCD, stručnom javnošću i ostalim relevantnim akterima pri izradi zakonskih predloga.
9. Podsticati praksu direktnih konsultacija sa građanima/kama unutar procesa definisanja i podnošenja zakonskih predloga.
10. Inicirati jasnije definisanje obaveze vlasti da podnosiocima zakonskih predloga obrazlože razloge za odbijanje njihovih inicijativa.
11. Inicirati donošenje zakona o medijima (BiH, Makedonija) ili obezbediti izlazak države iz medijskog vlasništva i stvaranje regularnog medijskog tržišta (Srbija).
12. Stalno aktualizovati pitanja transparentnosti vlasništva i finansiranja medija, kao i njihovog rada