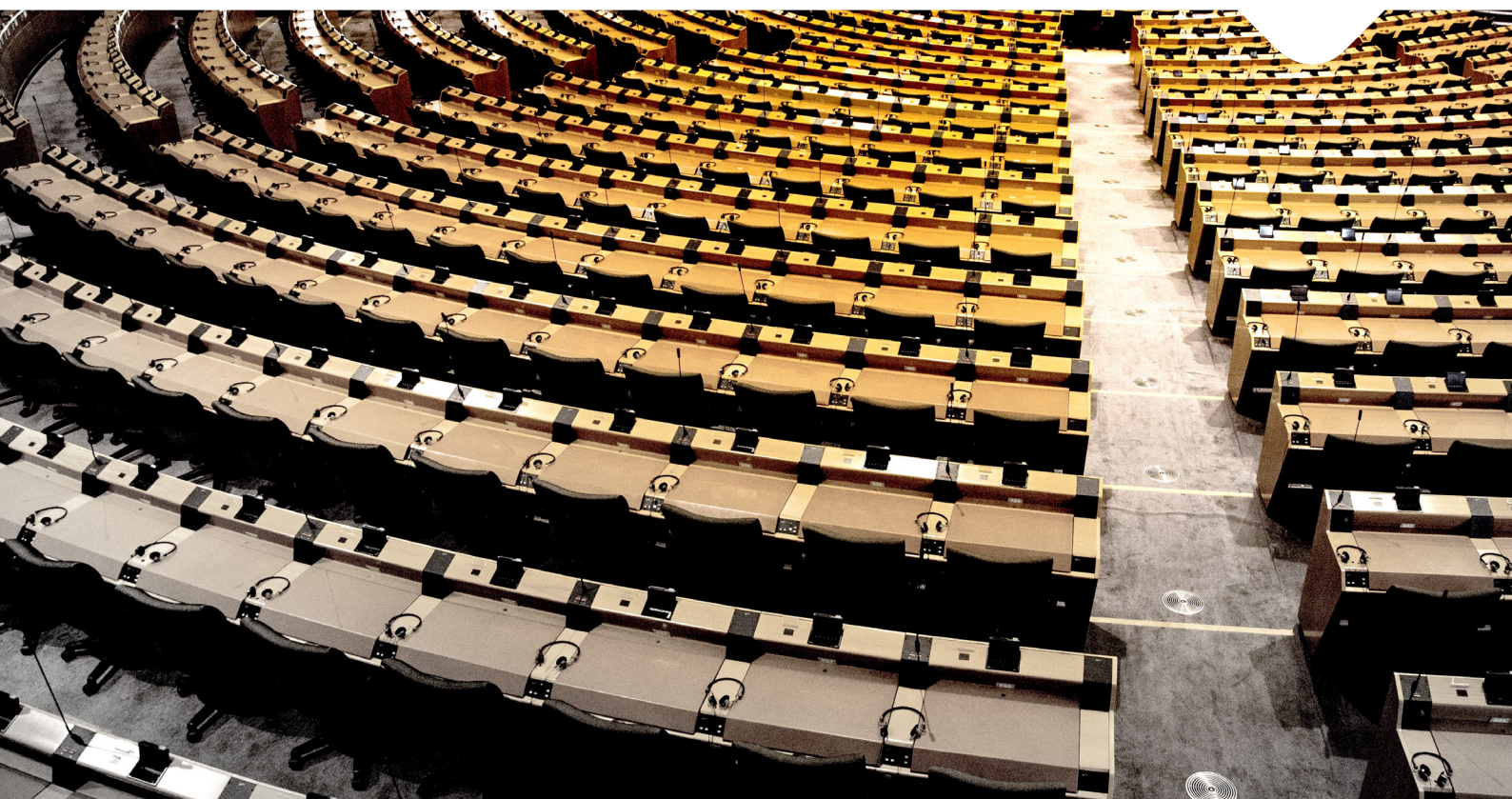


Odlomci iz:

Parlamenti i donošenje zakonodavstva zasnovanog na dokazima na Zapadnom Balkanu

Komparativna analiza parlamentarnih pravila, procedura i prakse



Odlomci iz:

SIGMA dokument br. 68

Parlamenti i donošenje zakonodavstva zasnovanog na dokazima na Zapadnom Balkanu

Komparativna analiza parlamentarnih pravila, procedura i prakse

Parlamenti imaju jedinstvenu ulogu u osiguravanju da usvojeni zakoni, bez obzira na to ko je pokrenuo njihovu izradu, budu zasnovani na dokazima i da odgovaraju svrsi. Za izvršnu vlast, zakoni su ključni instrumenti putem kojih provode javne politike. Stoga se vlade oslanjaju na parlamente da preispituju i usvajaju zakonodavstvo na pravovremen, dobro planiran i koordiniran način. Parlamentarno preispitivanje vladinih aktivnosti na izradi pravnih propisa i uloga parlamenta u ex post evaluaciji provedbe zakona pomaže zakonodavnoj vlasti da poziva izvršnu vlast na odgovornost. Donošenje zakonodavstva zasnovanog na dokazima posebno je ključno za procese EU integracija jer oni uključuju usvajanje mnogih novih zakona. U ovom radu se razmatra kako se zakoni planiraju, pokreću, pripremaju, preispituju i ocjenjuju u parlamentima šest administracija Zapadnog Balkana. U izvještaju se raspravlja o konceptu donošenja zakona u okviru parlamentarnog sistema vlasti. Razmatra se kako parlamenti i vlade sarađuju i koordiniraju svoje zakonodavne aktivnosti tokom ciklusa donošenja zakona, te se daje komparativna analiza postojećih pravila i procedura, kao i prakse donošenja zakonodavstva. Predstavljen je set ključnih nalaza i preporuka za politike u cilju podrške administracijama Zapadnog Balkana u planiranju i provođenju budućih reformi.



SIGMA
Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Evropske unije (EU). On ne predstavlja zvanične stavove EU, OECD-a ili njenih zemalja članica, ili partnera koji učestvuju u programu SIGMA. Iznesena mišljenja i korišteni argumenti pripadaju autorima.

Objavljivanje ovog dokumenta je odobrila Elsa Pilichowski, direktorica Direkcije za javno upravljanje.

Ovaj dokument, kao i svi podaci i mape koje sadrži, ne dovode u pitanje status ili suverenitet nad bilo kojom teritorijom, razgraničenje međunarodnih granica niti naziv bilo koje teritorije, grada ili oblasti.

Korištenje ovog materijala, bilo digitalnom ili štampanom obliku, regulirano je odredbama i uslovima koji se mogu pronaći na web stranici OECD-a <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

SIGMA Papers - ISSN: 20786581 (online) | <https://doi.org/10.1787/20786581>

Fotografije: Cover © Fabrizio Maffei/Shutterstock.com

OECD (2024)

The translation of these extracts was commissioned by the OECD. The only official version is the English text. The complete publication is available at <https://doi.org/10.1787/e95bebb9-en>.

Predgovor

Izrada zakonodavstva u parlamentarnim demokratijama osnovna je funkcija parlamenata, uz nadzor nad izvršnom vlasti i zastupanje. Parlamenti dijele svoju zakonodavnu funkciju s vladama, budući da vlade obično pokreću izradu većine nacrtu zakona koje parlamenti razmatraju. Parlamenti imaju jedinstvenu ulogu u osiguravanju da usvojeni zakoni, bez obzira na to ko je pokrenuo njihovu izradu, budu zasnovani na dokazima i da odgovaraju svrsi. Za vlade, zakoni su ključni instrumenti putem kojih provode javne politike. Stoga se vlade oslanjaju na parlamente da preispituju i usvajaju zakonodavstvo na pravovremen, dobro planiran i koordiniran način.

Pri preispitivanju nacrtu zakona, parlamenti se u velikoj mjeri oslanjaju na potpuni i pravovremeni pristup informacijama o ciljevima i mogućim uticajima nacrtu zakona koje osigurava vlada. Tek tada poslanici mogu svoje odluke temeljiti na čvrstim dokazima i odgovarajućoj analizi. Jasna i efikasna pravila i procedure za izradu pravnih propisa zasnovanih na dokazima i donošenje zakonodavstva ključni su za cjelokupnu koherentnost politika i zakonodavstva. Parlamenti zahtijevaju sposobnost propitivanja dokaza koje iznose vlade i pristup dodatnim izvorima informacija i stručnosti. Ti izvori mogu biti unutrašnji, kao što su parlamentarne službe za istraživanje ili parlamentarni uredi za budžet, ili vanjski, kao u slučaju vanjskih stručnjaka, akademskih savjetnika ili civilnog društva. Pored toga, parlamentarno preispitivanje vladinih aktivnosti, posebno kroz postzakonodavni nadzor i *ex post* evaluaciju provedbe zakona, pomaže zakonodavnoj vlasti da obavlja svoju središnju funkciju, tj. pozivanje izvršne vlasti na odgovornost.

Izrada zakonodavstva zasnovanog na dokazima posebno je ključna za procese integracija i pristupanja EU. Sve vlade regije Zapadnog Balkana prepoznale su članstvo u EU kao glavni prioritet i obavezale se da će svoje domaće zakonodavstvo uskladiti sa EU *acquisem*. To podrazumijeva usvajanje i izmjene i dopune značajnog broja često iznimno tehničkih pravnih propisa. Potrebna su dodatna pravila i procedure kako bi se osiguralo usklađivanje svih nacrtu zakona sa ciljevima domaće politike te standardima i zahtjevima prava EU.

Ovaj izvještaj daje pregled načina na koji se zakoni planiraju, pokreću, pripremaju, preispituju i ocjenjuju u parlamentima šest administracija Zapadnog Balkana: Albanije, Bosne i Hercegovine – državni nivo (BiH [državni nivo]¹), Kosova*, Crne Gore, Republike Sjeverne Makedonije (dalje u tekstu "Sjeverna Makedonija") i Srbije. Budući da svih šest administracija Zapadnog Balkana imaju parlamentarni sistem vlasti, u izvještaju se razmatra koncept izrade zakonodavstva u okviru tog modela. Razmatra se kako parlamenti i vlade sarađuju i koordiniraju svoje zakonodavne aktivnosti tokom ciklusa izrade zakonodavstva, te se iznosi komparativna analiza postojećih pravila i procedura, kao i praksi izrade zakonodavstva, uzimajući u obzir cijeli ciklus politika i sve zakone, ali ne i zakone o državnom budžetu i njegovom izvršenju. Ova studija također prikazuje komparativnu analizu struktura, pravila i praksi za pravnu harmonizaciju i provjeru usklađenosti novog domaće zakonodavstva sa pravom EU. Međutim, druge ključne

¹ U ovom izvještaju analiziraju se procedure i prakse donošenja zakonodavstva koje se odnose na Parlamentarnu skupštinu BiH i relevantne institucije uključene u donošenje zakonodavstva isključivo na državnom nivou. Treba napomenuti da, zbog složenog ustavnog uređenja BiH, institucije na državnom nivou imaju ograničene nadležnosti u kreiranju politika. Međutim, mnogi nalazi i preporuke ove studije relevantni su i za parlamente/skupštine drugih nivoua u BiH.

* Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1244/99 i Savjetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

ovlasti parlamenata koje su podjednako važne za jačanje vladavine zakona i efikasno funkcioniranje demokratskih institucija, a posebno nadzor i zastupanje, nisu detaljno obrađene u ovoj studiji.

Praksa izrade zakonodavstva u regiji analizirana je na osnovu statistike i kvalitativnih zapažanja u periodu od 2018. do 2022. U nekim slučajevima je bilo moguće uključiti i podatke iz 2023. godine. Dugoročna perspektiva ove analize produbljuje razumijevanje institucionalnih, regulatornih i administrativnih pravila i prakse u cijeloj regiji. Također u kontekst stavlja kratkoročne promjene uzrokovane domaćim krizama kao što su pad vlade i prijevremeni izbori, te šokovi po pitanju politika, kao što je bila pandemija COVID-19. Naša studija je zasnovana na zakonodavnim i regulatornim okvirima u državnim administracijama važećim početkom 2023. godine. Kako bismo pružili komparativni kontekst za naše nalaze na Zapadnom Balkanu, u ovom izvještaju se koriste okviri s informacijama za selektivno dokumentiranje relevantnih pravila, procedura i praksi iz nekih članica EU i OECD-a.

Izvještaj je podijeljen na pet glavnih dijelova. Poglavlje 1 govori o tome zašto i kako su parlamenti važni za izradu zakonodavstva zasnovanog na dokazima, navodi izazove s kojima se parlamenti suočavaju u obavljanju ove ključne funkcije, te govori o ključnim trendovima u parlamentarnom donošenju zakonodavstva u regiji Zapadnog Balkana. Poglavlje 2 daje pregled ključnih karakteristika parlamenata Zapadnog Balkana i kako one utiču na izradu zakonodavstva zasnovanog na dokazima. U izvještaju se razmatraju centralne institucionalne karakteristike na političkom i administrativnom nivou, uticaj procesa vezanih za evropske integracije, inicijative za otvorenost, pristupačnost i transparentnost te njihove posljedice na zakonodavne procese. Poglavlja 3, 4 i 5 se odnose na planiranje i koordinaciju zakonodavnog rada između vlade i parlamenta, pokretanje, pripremu, razmatranje i usvajanje nacrtu zakona, te postzakonodavni nadzor i *ex post* evaluaciju zakona koje provodi parlament. U Poglavlju 6 su predstavljeni ključni nalazi, poruke i preporuke za izradu politika.

Na ovom izvještaju se radilo u dogovoru sa Evropskom komisijom (DG NEAR). Vjeruje se da će nalazi, poruke i preporuke iz izvještaja poslužiti kao doprinos pripremi i provedbi reformi u parlamentarnim procedurama, planiranju politika i sistemima izrade politika vlada i parlamenata Zapadnog Balkana. Također bi trebali pomoći u unapređenju tekućeg dijaloga o politikama između Evropske unije i vlada i parlamenata Zapadnog Balkana kao dijela procesa pristupanja EU.

Ovaj dokument je u potpunosti usklađen sa ažuriranim *Principima javne uprave*², posebno onima koji uspostavljaju standarde za djelotvorno parlamentarno preispitivanje kreiranja politika vlade, zakonodavno planiranje, koordinaciju i izradu politika zasnovanih na dokazima (Principi 2-7). Ova studija uključuje neke od najrelevantnijih nalaza iz SIGMA-inih izvještaja o praćenju za 2021. godinu (posebno one iz oblasti izrade i koordinacije politika)³ i drugih relevantnih SIGMA-inih studija. U 2024. godini, SIGMA će provesti svoje sljedeće procjene stanja u svim administracijama Zapadnog Balkana u odnosu na ažurirane *Principe javne uprave*. Očekuje se da će nalazi ove studije pomoći u pripremi izvještaja o praćenju i preporuka za pojedinačne zemlje. Dodatni rad sa pojedinačnim parlamentima regije Zapadnog Balkana će se razmatrati tokom planiranja i pripreme budućeg rada SIGMA-e.

Zahvalnice

Ovaj dokument je pripremio tim stručnjaka/inja i savjetnika/ca SIGMA programa na čelu sa Bagratom Tunyanom. Glavni autori su Bagrat Tunyan i profesor Klaus H. Goetz (LMU Minhen). Značajan doprinos tokom prikupljanja podataka, analize, izrade i provjere informacija i podataka dali su sljedeći stručnjaci/kinje SIGMA-e: Nevila Como (Albanija), Srđan Blagovčanin (Bosna i

² OECD (2023.) *The Principles of Public Administration*, OECD, Pariz, <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

³ SIGMA 2021 Monitoring Reports, OECD, Pariz, <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.

Hercegovina), Ruzhdi Halili (Kosovo*), Marko Sošić (Crna Gora), Magdalena Shaldeva (Sjeverna Makedonija) te Miloš Đinđić i Vladimir Mihajlović (Srbija). Fotis Fitsilis (Parlament Grčke) glavni je autor sažetaka o parlamentarnim procedurama i praksama odabranih država članica EU, koji je također dao vrijedne stručne savjete i komentare. Vanjsku stručnu recenziju izvršili su Giovanni Rizzoni (direktor Službe za istraživanje Zastupničkog doma Italije) i Julio Nabais (bivši zamjenik generalnog sekretara Parlamenta Portugala), koji su također doprinijeli pripremi tematskog okvira o službama parlamenta EU i praksi parlamenata Italije i Portugala. Gregor Virant, voditelj SIGMA programa, dao je vrijedne smjernice i podršku tokom cijelog projekta. Značajnu podršku i komentare pružili su sljedeći savjetnici/e SIGMA-e: Klas Klaas (regionalni voditelj IPA), Timo Ligi (Albanija), Marian Lemke (Bosna i Hercegovina), Péter Vági (Kosovo*), Bianca Brétéché (Crna Gora), Bagrat Tunyan (Sjeverna Makedonija) i Egle Rimkute (Srbija). Franziska Deeg i Elisa López Roldán pružile su značajnu podršku tokom analize podataka i pripreme grafikona i vizuala. Ilana Demal je koordinirala projektne aktivnosti. Tim SIGMA-e želi da se zahvali Scherie Nicol, Odjeljenje za javno upravljanje i budžetiranje i Christiane Arndt-Bascle, Odjeljenje za regulatornu politiku Direkcije za javno upravljanje OECD-a, na njihovim vrijednim komentarima i doprinosima. SIGMA također zahvaljuje Silviji Terrón na doprinosu za Globalnu parlamentarnu mrežu.

Tim SIGMA-e dodatno izražava svoju iskrenu zahvalnost brojnim zvaničnicima/ama i stručnjacima/kinjama iz parlamentarnih administracija i vladinih institucija Zapadnog Balkana, kao i stručnjacima/kinjama i partnerima/cama iz međunarodnih i državnih organizacija na izdvojenom vremenu i vrijednim savjetima. Nacrt dokumenta je dostavljen svim parlamentima i administracijama radi konsultacija i provjere činjenica tokom oktobra i novembra 2023. Pristigli su vrijedni komentari od parlamentarnih administracija i vladinih institucija svih šest administracija Zapadnog Balkana, na čemu je SIGMA neizmjereno zahvalna.

Na kraju, tim SIGMA-e izražava svoju iskrenu zahvalnost kolegama/icama iz Evropske komisije (DG NEAR), delegacijama i uredima EU u regiji Zapadnog Balkana za njihovu podršku, savjete i smjernice tokom planiranja i provedbe ovog projekta.

Sadržaj

Predgovor	2
Sažetak	6
Ključni nalazi, poruke i preporuke za izradu politika	9

Sažetak

Snažni parlamenti koji su sposobni ispunjavati svoje zakonodavne, nadzorne i zastupničke funkcije neophodni su za osiguranje demokratskog upravljanja, uspostavu vladavine zakona, povjerenje javnosti u državne institucije i demokratski odgovorne vlade. Uloga parlamenata je šira od donošenja zakona, ali kvalitet njihovih zakonodavnih pravila, postupaka i praksi utiče na sve njihove temeljne funkcije. Parlamenti redovito pregledaju, preispituju i odobravaju ili odbijaju zakonodavstvo koje predstavljaju vlade, a poslanici (zastupnici) često sami pokreću postupke izrade pravnih propisa i često usvajaju značajne izmjene i dopune tokom procesa parlamentarnog preispitivanja. Oni također imaju važnu ulogu u postzakonodavnom nadzoru i *ex post* evaluaciji zakonodavstva.

Sposobnost parlamenta da pristupi, preispituje, propituje i koristi najbolje dostupne informacije, podatke i dokaze u svojim zakonodavnim procesima, odnosno da donosi informirane zakonodavne odluke zasnovane na dokazima, ključna je za kvalitet njegovih temeljnih funkcija. Sposobnost parlamenata da svoje zakonodavne odluke zasnivaju na najboljim dostupnim informacijama, podacima i dokazima važna je za kvalitet javne politike, vitalnost vladavine zakona i povjerenje javnosti u kompetentnost i djelotvornost njenih demokratski izabranih predstavnika. Pristup visokokvalitetnim informacijama, podacima i dokazima ključan je da se parlamentima omogući da izvršnu vlast pozivaju na odgovornost po pitanju provedbe zakonodavstva, a jednako je odlučujući za ključnu ulogu koju parlamenti imaju u napretku procesa evropskih integracija. Sposobnost i spremnost parlamenta da donosi zakonodavne odluke na temelju svih dostupnih informacija ne može se uzeti zdravo za gotovo. Umjesto toga, temeljito donošenje odluka zahtijeva odgovarajuće pravne i regulatorne okvire, podržavajuće parlamentarne procedure, administrativnu i stručnu podršku i savjetovanje, kvalificirano osoblje, te blisku saradnju između parlamenta, vlade, civilnog društva i, u evropskom kontekstu, nacionalnih parlamenata i institucija EU.

Izrada zakonodavstva zasnovana na dokazima, koja se ponekad naziva i izrada zakonodavstva informirana dokazima, dio je šireg napora da se ojača informacijska osnova donošenja odluka u javnoj politici. Uključuje korištenje seta alata, procesa i praksi osmišljenih kako bi se osiguralo da se zakonodavstvo zasniva na najboljim dostupnim informacijama, podacima i dokazima kako bi se postigli bolji ishodi politike. Javne konsultacije i uključivanje relevantnih aktera važni su alati i izvori dokaza za izradu politika. Naučni dokazi se također smatraju posebno važni, ali se dokazi, u širem smislu, odnose na činjenice, podatke, sistematske informacije i znanje, stručna mišljenja, *ex ante* procjene učinka, sistematske *ex post* evaluacije i procjene stanja koje vrše relevantni akteri sa ciljem analiziranja i informiranja izrade politika. Usprkos različitim naporima koji su posljednjih godina uloženi, administracije Zapadnog Balkana i dalje se suočavaju sa velikim izazovima u osiguravanju potpune i djelotvorne provedbe ključnih regulatornih alata za upravljanje, kao što su procjene uticaja propisa (RIA) i javne konsultacije.

Informacijski jaz između vlada i parlamenata Zapadnog Balkana u izradi zakonodavstva šteti sposobnosti parlamenata da djelotvorno preispituju nacрте pravnih propisa koje predstavljaju vlade. Na Zapadnom Balkanu, vlade su glavni predlagači parlamentarnog zakonodavstva. U nekim zemljama, ponajviše u Srbiji, vlada je praktički jedini izvor nacрта zakona. Vlade Albanije, Bosne i Hercegovine (državni nivo), Kosova*, Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Srbije imaju odredbe koje se odnose na korištenje dokaza i analiza u pripremi nacрта zakona, ali se parlamentu ne dostavljaju uvijek svi relevantni dokazi prikupljeni tokom pripreme nacрта zakona čiji je predlagač vlada, uključujući i RIA-u.

Sposobnost parlamenta da priprema i provodi preispitivanje nacрта zakona koje je pokrenula vlada na temelju dokaza u velikoj mjeri zavisi od kvaliteta vladinog zakonodavnog planiranja i koordinacije. Parlamenti Zapadnog Balkana često nemaju dovoljno informacija o veličini, vremenskom rasporedu i sadržaju nacрта zakona koje je pokrenula vlada

prije njihovog podnošenja zakonodavnom tijelu. Dakle, administrativne službe nemaju mogućnost da se temeljito pripreme i ne mogu predvidjeti informacijske potrebe poslanika i komisija. Situaciju u nekim zemljama regije dodatno komplicira nedostatak djelotvornih mehanizama za koordinaciju između parlamenta i vlade tokom zakonodavnog planiranja i preispitivanja.

Postoje velika praktična ograničenja kapaciteta parlamentarnih zakonodavnih komisija na Zapadnom Balkanu da se bave dokaznom osnovom na kojoj se zasnivaju nacrti zakona. Ovo zapažanje odnosi se na kvalitet i dostupnost prateće dokumentacije koju vlada priprema uz nacрте zakona. Također se odnosi na sposobnost parlamenata da generiraju i koriste dokaze u preispitivanju nacрта zakonodavstva, bilo putem ciljanih relevantnih aktera, stručnjaka i javnih angažmana ili putem materijala koje pripremaju parlamentarne službe za istraživanja. Ograničenja također proizilaze iz slabosti u planiranju rasporeda komisija i sinhronizaciji među komisijama, kao i iz pretjeranog vremenskog pritiska u postupku preispitivanja.

Za nacрте zakona koje pokreću poslanici, parlamenti Zapadnog Balkana suočavaju se sa jednakim ili čak većim preprekama u sistematskom uključivanju i razmatranju dokaza. Pristup podršci i ekspertizi za parlamentarne pokretače znatno se razlikuje u regiji i malo je provjera kvaliteta nacрта zakona koje pokreću poslanici. Nadalje, u nekim izvršno-parlamentarnim okruženjima Zapadnog Balkana, od vlade se ne zahtijeva sistematski pregled nacрта zakona koji se pokreću unutar parlamenta, čime se ugrožava kvalitet parlamentarne izrade zakonodavstva zasnovane na dokazima. Ova situacija stvara veliku mogućnost nedosljednosti politike i može rezultirati velikim izazovima u provedbi politike, na primjer uvođenjem mandata za koje nisu osigurana sredstva.

Parlamentarno preispitivanje često rezultira podnošenjem suštinskih amandmana na nacрте zakona čiji je pokretač vlada, ali postoje samo ograničene provjere koje zahtijevaju pažljivo razmatranje njihovih materijalnih posljedica. Samo u dvije zemlje – Crnoj Gori i Srbiji – vlada se sistematski obavještava o svim podnesenim amandmanima, a samo se u Srbiji od vlade redovno traži da iznese svoje mišljenje o takvim amandmanima. Stoga je proces amandmana većinom slabo povezan sa širim procesima i standardima izrade zakonodavstva zasnovanog na dokazima. Pored toga, izvorne analize uticaja i rizika nacрта zakona ne ažuriraju se nakon velikih amandmana, što dodatno ugrožava djelotvornost alata za izradu zakonodavstva zasnovanog na dokazima.

Nekoliko parlamenata na Zapadnom Balkanu uveliko se oslanja na nestandardne zakonodavne postupke kako bi ubrzali parlamentarno donošenje zakona, ali pretjerana primjena nestandardnih procedura za usvajanje zakona stvara značajne rizike za izradu zakonodavstva zasnovanog na dokazima. Nestandardni postupci ograničavaju djelokrug parlamentarnog preispitivanja, skraćuju vrijeme dostupno za preispitivanje i ograničavaju opseg u kojem se preispitivanje može zasnivati na dokazima i analizama.

Velik dio zakonodavstva koje razmatraju parlamenti Zapadnog Balkana odnosi se na EU integracije i usklađivanje sa pravom EU. Zemlje kandidatkinje su se obavezale da će uskladiti svoje zakonodavstvo sa pravom EU i osigurati da svi novi zakoni prođu ocjenu usklađenosti sa pravom EU. Djelotvornost procesa parlamentarnog preispitivanja uveliko zavisi od kvaliteta informacija koje dostavlja vlada, kao što su izjave o usklađenosti i tabele usklađenosti. To naglašava činjenicu da su kvalitet pripreme zakona zasnovanog na dokazima u vladi i preispitivanje zasnovano na dokazima u parlamentu neraskidivo povezani.

Neki parlamenti Zapadnog Balkana, uključujući onaj u Sjevernoj Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i BiH (državni nivo) predviđaju korištenje skraćenih postupaka za transponiranje EU propisa. Nasuprot tome, u Albaniji nije dopuštena primjena skraćenog postupka za zakonodavstvo kojim se domaće zakonodavstvo usklađuje sa pravom EU. Slično tome, usklađivanje zakonodavstva se u pravilu ne radi u hitnim ili ubrzanim postupcima na Kosovu*.

Postzakonodavni nadzor i ex post evaluacija provedbe zakonodavstva vrlo su

ograničeni i koriste se samo sporadično širom Zapadnog Balkana. Posljedično, vlade i parlamenti, ali i javnost i relevantni akteri, lišeni su ključnih informacija koje bi im omogućile da se uključe u činjenične rasprave o efektima postojećih zakona i politika te o načinima za njihovo poboljšanje. Kosovski parlament ima najviše iskustva u regiji u praćenju i evaluaciji zakona, iako uz značajnu vanjsku podršku.

Ključne poruke i detaljne preporuke za izradu politika iz šestog poglavlja osmišljene su kako bi se poboljšala sposobnost parlamenata i vlada Zapadnog Balkana da se uključe u donošenje zakonodavstva utemeljenog na dokazima. Preporuke su usmjerene na jačanje veza između vlada i

parlamenta tokom cijelog ciklusa izrade pravnih propisa utemeljenih na dokazima i na poboljšanje kruga povratnih informacija, na povećanje mogućnosti za blagovremeno razmatranje podataka, dokaza i ekspertize u parlamentima, kao i na poticanje korištenja različitih instrumenata donošenja zakonodavstva utemeljenog na dokazima.

Ključni nalazi, poruke i preporuke za izradu politika

Ovo poglavlje predstavlja rezime ključnih nalaza i poruka o donošenju zakonodavstva zasnovanog na dokazima za parlamente na Zapadnom Balkanu i iznosi preporuke za izradu politika, uz isticanje tri ključne sponse. Prvo, donošenje zakonodavstva zasnovanog na dokazima predstavlja višefazni proces. Snaga međusobne povezanosti različitih faza – od početnog utvrđivanja normativnih potreba do postzakonodavnog nadzora i *ex post* evaluacije – od ključnog je značaja za kvalitet zakonodavstva zasnovanog na dokazima. Drugo, izrada pravnih propisa zasnovanih na dokazima treba povezivati generiranje informacija, znanje i stručnost sa preispitivanjem dokaza, njihovim stvarnim korištenjem u donošenju odluka i redovnim pregledom dokaza prikupljenih tokom provedbe. Treće, nalaže međusobnu povezanost izabranih instrumenata (npr. procjena uticaja propisa [RIA] i javne konsultacije), organizacijskih struktura, postupaka i kadrova.

Poruke i preporuke za izradu politika namijenjene su širenju dijaloga o politikama, u cilju unapređenja regulatornih okvira i zakonodavne prakse na Zapadnom Balkanu. Usmjerene su na jačanje veza u ciklusu izrade pravnih propisa utemeljenih na dokazima, poboljšanje kruga povratnih informacija, povećanje mogućnosti za pravovremeno razmatranje dokaza, kao i podsticaje da se koriste instrumenti za izradu zakonodavstva zasnovanog na dokazima.

Parlamentarni proces izrade pravnih propisa zasnovanih na dokazima: ključne sponse

Izrada pravnih propisa zasnovanih na dokazima zahtijeva pažnju posvećenu trima ključnim sponama u procesu izrade politike. Prvo, kvalitet zakonodavnih procesa i samog zakonodavstva presudno zavisi od snažnih i pouzdanih struktura i procedura koje povezuju izvršnu i zakonodavnu fazu procesa izrade politike. I izvršna vlast i parlament imaju jasno razgraničene funkcije u izradi zakonodavstva, ali kada uglavnom rade izolirano, trpi kvalitet zakonodavstva. Na primjer, ako su vladini zakonodavni planovi nepouzđani ili nisu pređoćeni parlamentu, parlament neće moći planirati vlastitu dinamiku rada na zakonodavstvu sa ciljem da maksimalno iskoristi prilike za preispitivanje i razmatranje zasnovano na dokazima. Ako vlada parlamentu ne dostavlja sve dostupne informacije na kojima se zasnivaju njene odluke po pitanju nacrtu zakona time se narušava sposobnost parlamenta da propituje te nacrtu zakona.

Također, ako se amandmani na nacrtu zakona koje predlaže vlada izneseni tokom parlamentarnog zakonodavnog procesa ne dostavljaju vladi i ako vlada ima malo ili nimalo vremena i volje da zauzme stav, puna implikacija amandmana vjerovatno će ostati nedovoljno istražena i opet će kvalitet zakonodavstva trpjeti. Ukratko, djelotvorna izrada zakonodavstva zasnovanog na dokazima zahtijeva snažne dvosmjerne procese razmjene dokaza između izvršne i zakonodavne vlasti i uspostavu kruga povratnih informacija kroz sve faze izrade zakonodavstva.

Drugo, donošenje zakonodavstva zasnovanog na dokazima uključuje generiranje, preispitivanje, korištenje i redovni pregled dokaza. Tek kada su oni djelotvorno povezani, mogu se iskoristiti pune prednosti informacija, znanja i stručnosti u zakonodavnom procesu. Na primjer, prednosti procjene uticaja propisa provedene u sklopu pripreme nacrtu zakona u vladi vjerovatno će biti ogranićene ako je ona predviđena tek nakon izrade cjelokupnog teksta nacrtu zakona.

Dalje, formiranje istraživaćkih službi u parlamentima i istraživaćkih instituta ili budžetskih ureda ne znaći nužno da će se povećati doprinos parlamenata zakonodavnom procesu zasnovanom na dokazima osim ukoliko ne postoje inicijative za djelotvornim korištenjem raspoloživu ekspertizu. Bez zahtjeva poslanika za ćvrstim dokazima i analizama, teško je razvijati postojeću istraživaćku kapacitete i vješćine. Ukratko, dokazna osnova na kojoj poćiva donošenje zakonodavstva ostat

će slaba ako postoje sistematske nepovezanosti u generiranju tih dokaza, u njihovoj upotrebi i propitivanju tokom procesa preispitivanja i razmatranja, u djelotvornom razmatranju tih dokaza u vrijeme donošenja odluka, te u njihovom revidiranju zasnovanom na iskustvima stečenim tokom implementacije.

Treće, izrada zakonodavstva zasnovanog na dokazima zavisi od aranžmana koji djelotvorno usklađuju instrumente, strukture, procedure i kadrove. Na primjer, ako parlamenti imaju moć da provode stručne i javne konsultacije tokom razmatranja nacrtu zakona, potrebne su im administrativne procedure i infrastruktura da bi se organizirao i vodio proces konsultacija i da bi se cijeli postupak dokumentirao i ocjenjivao. Također, potrebna su im zakonodavna pravila i procedure kako bi se osiguralo da svi nalazi dođu do faza preispitivanja u komisijama i na plenarnim sjednicama. Štaviše, potrebno je parlamentarno osoblje obučeno za vođenje procesa konsultacija u kojima može biti snažnih sporenja. Ukratko, izrada zakonodavstva zasnovanog na dokazima zahtijeva koordinirane instrumentalne, strukturne, procesne i kadrovske aranžmane.

Osamnaest ključnih empirijskih nalaza o zakonodavnom procesu na Zapadnom Balkanu, datih u nastavku ovog izvještaja, prati tipičan zakonodavni ciklus: (i) vladina inicijativa i priprema nacrtu zakona, odlučivanje i povezanost između vlade i parlamenta tokom planiranja zakonodavnih aktivnosti; (ii) parlamentarna inicijativa, preispitivanje, podnošenje amandmana i odlučivanje; i (iii) postzakonodavni nadzor, *ex post* evaluacija i praćenje rada izvršne vlasti. U svakom slučaju, ključni empirijski nalazi upareni su sa kratkim razmatranjem njihovih implikacija – ili “porukom” – na izradu zakonodavstva zasnovanog na dokazima.

Nalazi i poruke daju osnovu za preporuke za izradu politika, od kojih je većina relevantna za sve vlade i parlamente na Zapadnom Balkanu. Poseban akcent stavlja se na kvalitet povezanosti između vlade i parlamenta tokom zakonodavnog ciklusa, u šta je uključeno generiranje, preispitivanje, upotreba i revidiranje dokaza, kao i izbor instrumenata, struktura, procedura i kadrova potrebnih za djelotvornu izradu zakonodavstva zasnovanog na dokazima.

Ključni nalazi, poruke i preporuke za izradu politika

Vladino predlaganje, priprema, odlučivanje i povezanost izvršne vlasti i parlamenta

NALAZ 1: POKRETANJE PRIJEDLOGA. Vlade su glavni predlagači zakona na Zapadnom Balkanu. U nekim zemljama, ponajviše u Srbiji, vlada je faktički i jedini izvor nacrtu zakona.

Poruka: Zakonodavna agenda parlamenata na Zapadnom Balkanu pod najvećim je, ako ne i jednim, uticajem nacrtu zakona čiji je predlagač vlada. Prevlast izvršne vlasti u predlaganju zakonodavstva utiče na zakonodavni proces zasnovan na dokazima u parlamentima na dva glavna načina. Prvo, **planiranje i izrada politika, proces izrade pravnog propisa i zakonodavne procedure u fazi djelovanja izvršne vlasti imaju presudan uticaj na kvalitet nacrtu zakona koje će preispitivati parlament.** U skladu s tim, poboljšanja u planiranju i pripremi nacrtu zakona prije podnošenja parlamentu olakšala bi na dokazima zasnovano preispitivanje u parlamentu.

Drugo, **parlamenti u velikoj mjeri zavise od vlada u pogledu dobijanja svih podataka i informacija prikupljenih tokom pripreme faze izrade politika u izvršnoj vlasti.** Zakonodavni proces zasnovan na dokazima u parlamentima zavisi od opsega i kvaliteta podataka i informacija koje vlada dostavlja parlamentu. Također ga oblikuje djelotvornost komunikacije između vlade i parlamenta i saradnja tokom faze preispitivanja u parlamentu, kada se ključni dokazi revidiraju, osporavaju i mijenjaju.

Preporuke:

- Parlamenti Zapadnog Balkana trebaju stalno biti obaviješteni o vladinim zakonodavnim prioritetima i planovima i trebaju im se redovno dostavljati informacije o svim izmjenama kako

bi lakše planirali rad na zakonodavnom preispitivanju.

- U slučaju važnih nacrti zakona, rane konsultacije između vlade i parlamenta mogu pomoći da se razvije zajedničko razumijevanje ciljeva politike i normativnih zahtjeva tog nacrti. Konsultacije pomažu da se razjasne dokazne osnove na kojima se temelje nacrti zakona, čime se osigurava djelotvornije i nesmetano parlamentarno preispitivanje i usvajanje.
- Poslanici, naročito oni iz opozicionih stranaka, trebaju igrati aktivniju ulogu u zahtijevanju dodatnih ili informacija i podataka koji nedostaju o politikama (i njihovim uticajima i rizicima) od vlade i te informacije koristiti za svoje parlamentarno preispitivanje ili vlastite zakonodavne inicijative. Ovo se može odvijati prije faze razmatranja na komisijama.

NALAZ 2: RIA I KONSULTACIJE. Vlade na Zapadnom Balkanu imaju formalne normativne odredbe i mehanizme o upotrebi dokaza i analiza u pripremi nacrti zakona, odnosno, *ex ante* RIA-u i javne konsultacije. Međutim, ove odredbe i instrumenti razlikuju se u regionu i ne primjenjuju u potpunosti i dosljedno.

Poruka: Uprkos postojanju formalnih uslova da se provode *ex ante* RIA i javne konsultacije, primjena i efekti ovih instrumenata i dalje su slabi u cijelom regionu, kako su pokazali SIGMA-ini izvještaji o praćenju 2021. godine i SIGMA dokument br. 61, *Procjena uticaja propisa i prenošenje prava EU na Zapadnom Balkanu*. Analiza nacrti zakona i konsultacije, ako se provode, ne koriste se sistematski kako bi doprinjele pripremi nacrti zakona u vladi ili naknadnom preispitivanju i odlučivanju poslanika. Ovo zapažanje nosi dvije ključne implikacije po zakonodavni proces u parlamentu. Prvo, **nacrti zakona čiji je predlagač vlada često se ne zasnivaju na sistematskim procjenama regulatornih zahtjeva, uslova, opcija, niti na analizi troškova i koristi.** Drugo, **dokumenti koje dostavlja vlada parlamentu kao prateće uz nacrti zakona često ne sadrže dovoljnu osnovu za detaljnu ocjenu u parlamentu.**

Preporuke:

- Vlade trebaju osigurati puno i dosljedno provođenje *ex ante* RIA i javnih konsultacija za sve nacrti zakona. Sadašnju praksu treba uskladiti sa domaćim zahtjevima i standardima regulatornog kreiranja politika i osigurati istinsko angažiranje sa svim zainteresiranim stranama na koje se zakonodavni prijedlozi odnose.
- Kada je to primjereno, formalne konsultacije se mogu dopuniti usmjerenim i fokusiranim ranim konsultacijama sa parlamentima i drugim ključnim relevantnim akterima.
- Vlade trebaju razmotriti prilagođavanje svojih internih pravila, procedura i prakse radi otpočinjanja analize problema, ciljeva, uticaja i rizika po pitanju politika u nacrtima zakona u ranijoj fazi procesa izrade politika, kako bi pružili informacije za pripremu godišnjeg zakonodavnog plana i utvrđivanje prioriteta.
- Parlamentarno osoblje treba razmotriti unapređenje svog internog poznavanja i razumijevanja pravila i procedura kreiranja politika i smjernica i metodologije koje koriste ministarstva tokom izrade propisa. Time bi se unaprijedila djelotvornost parlamentarnog preispitivanja i pripreme zakona u samom parlamentu.

NALAZ 3: DOSTUPNOST I PRISTUPAČNOST POMOĆNOG MATERIJALA. Ne stavljaju se svi relevantni dokazi prikupljeni tokom pripreme nacrti zakona u vladi rutinski na raspolaganje parlamentima kao dio dokumentacije koja prati nacrti zakona dostavljen zakonodavnom tijelu.

Poruka: Kako je dokumentirano u Tabeli 17, postoje značajne razlike među vladama na Zapadnom Balkanu u pogledu dokumentacije koja se dostavlja parlamentima uz nacrti zakona.

Na primjer, **albanska** vlada postupa po praksi dostavljanja RIA izvještaja parlamentu, iako to postojeće zakonodavstvo ne nalaže. **Srbija** i **Crna Gora** također dostavljaju nacрте RIA izvještaja svojim parlamentima, ali u drugim slučajevima dokazi i analize sadržani u ključnim dokumentima, kao što su RIA izvještaji i sažeci javnih konsultacija, ne prosljeđuju se parlamentu. Nadalje, nacionalna pravila za *ex ante* RIA i interne procedure dozvoljavaju izuzeće mnogih zakonodavnih inicijativa od RIA-e. Prema tome, **ključne informacije koje se odnose na izradu politike i probleme, ciljevi, moguće efekte i posljedice predloženog zakonodavstva ne pripremaju se sistematično i ne dijele se sa poslanicima. Posljedično, ovaj jaz u informacijama između vlada i parlamenata u izradi zakonodavstva šteti sposobnosti parlamenta da preispituje nacрте zakonodavstva.**

Preporuke:

- Vlade trebaju osigurati da se svi prateći dokumenti vlade koji se razmatraju prilikom usvajanja prijedloga nacрта, kao što su RIA izvještaji i izvještaji o provedenim javnim konsultacijama, dostavljaju parlamentima zajedno sa nacrtima zakona. Ovi dokumenti trebaju biti javno dostupni kako bi se osigurala puna transparentnost zakonodavnog procesa.
- Vlade trebaju razmotriti jačanje dokazne osnove i analize uticaja zakonodavnih prijedloga za koje se ne priprema RIA, na primjer zato što se primjenjuju pravila izuzimanja i isključivanja, u skladu sa propisima o RIA-i.
- Parlamenti trebaju temeljitije preispitivati dokaze i analize zakonodavnih prijedloga za koje nije provedena RIA, niti su održane javne konsultacije.
- U slučaju krupnih izmjena nacрта zakona tokom parlamentarne faze, mogu se zahtijevati revidirane i ažurirane procjene uticaja da bi konačna odluka o nacrtu prijedloga politike bila zasnovana na informacijama potkrijepljenim odgovarajućim dokazima i analizama.
- Parlamenti se trebaju postarati da svi prateći dokumenti koji idu uz nacрте zakona budu potpuno i lako dostupni poslanicima tokom parlamentarnog preispitivanja i razmatranja. Materijali se trebaju objavljivati na web-stranici parlamenta.

NALAZ 4: VLADINO ZAKONODAVNO PLANIRANJE. Sve vlade na Zapadnom Balkanu pripremaju planove rada po kojima vode zakonodavne aktivnosti. Međutim, kvalitet, jasnoća i dosljednost informacija u tim planovima, kao i vladini pristupi dijeljenju planova sa parlamentima, znatno se razlikuju širom regiona. Česta su krupna odstupanja od planova, što škodi sposobnosti parlamenata da planiraju svoj rad na preispitivanju zakonodavstva.

Poruka: Kako je rezimirano u Tabeli 9, informacije sadržane u vladinim zakonodavnim planovima u velikoj mjeri se razlikuju unutar regiona, kao i pouzdanost tih planova. Dok se neki nacрти zakona predviđeni planom možda ne ostvare, drugi nepredviđeni se znaju dostavljati parlamentima. Stoga, **parlamenti često ne posjeduju dovoljno informacija o obimu, vremenskom aspektu i materiji vladinih prijedloga nacрта prije njihovog dostavljanja zakonodavnom tijelu.** Neizvjesnost u pogledu vladine zakonodavne agende slabi sposobnost parlamenta da priprema vlastiti plan i kalendar rada. **Kada su nedorečene informacije koje vlada treba dostaviti parlamentu o vjerovatnom toku i sadržaju nacрта zakona, parlamentarne komisije i administrativne službe ne mogu obaviti mnogo pripremnog posla i ne mogu predvidjeti koje će informacije biti potrebne poslanicima.**

Preporuke:

- Vlade na Zapadnom Balkanu trebaju unaprijediti kvalitet, jasnoću i pouzdanost svog zakonodavnog planiranja i pomoći parlamentima i poslanicima da planiraju i preispituju nacрте zakona na djelotvorniji način.
- Zakonodavni planovi vlada, uključujući i sve njihove izmjene, trebaju se u potpunosti i

sistematično dostavljati parlamentu, na jasan i lako dostupan način.

- Vlade trebaju nastojati pridržavati se svojih zakonodavnih planova u što većoj mjeri, kako bi omogućile parlamentima da djelotvornije planiraju preispitivanje nacrtu zakona.

NALAZ 5: KOORDINACIJA PARLAMENT-VLADA. U najvećem dijelu, veze i koordinacija između izvršne i parlamentarne faze izrade zakona su zategnute, a dvosmjerni tok informacija nije dovoljno razvijen.

Poruka: Djelotvorno planiranje i organizacija zakonodavnog rada parlamenata u ključnoj mjeri zavisi od redovnih i dvosmjernih tokova komunikacije između vlade i parlamenta. **Sposobnost parlamenata da se angažiraju u izradi zakona zasnovanih na dokazima pod velikim je uticajem kvaliteta veza između izvršne i zakonodavne vlasti.** U nekim zemljama, kao što su **Albanija i Sjeverna Makedonija**, imenovani

predstavници vlade preuzimaju koordinaciju zakonodavnog rada sa parlamentom. Ali, u većini slučajeva, odgovornost je podijeljena na ministarstva, a centri vlade nisu aktivno uključeni u praćenje toka zakonodavstva čiji je predlagač vlada u parlamentarnoj fazi.

Preporuke:

- Parlamenti i vlade na Zapadnom Balkanu trebaju razmotriti jačanje svojih struktura i procedura za saradnju i koordinaciju između izvršne i zakonodavne vlasti na političkom i administrativnom nivou, tokom čitavog zakonodavnog ciklusa.
- Vlade trebaju osigurati djelotvornu međuresornu koordinaciju svoje komunikacije sa parlamentima u procesu izrade zakona, kako bi izbjegli fragmentirane i nekoherentne reakcije tokom procesa parlamentarnog preispitivanja.
- Centri vlade na Zapadnom Balkanu trebaju igrati snažniju ulogu u uspostavljanju djelotvornih kanala komunikacije sa parlamentarnim administracijama, kako bi osigurali pravovremeno dostavljanje potpunih i preciznih informacija.

Parlamentarna inicijativa, preispitivanje, amandmani i odlučivanje

NALAZ 6: PLANOVI I KALENDARI RADA PARLAMENATA. Parlamenti na Zapadnom Balkanu razlikuju se po pristupu planiranju i zakazivanju zakonodavnog rada. Iako relevantno zakonodavstvo i propisi utvrđuju jasne smjernice za to kako parlamenti trebaju pripremati planove i kalendare rada, prevladavaju kratki rokovi i ad hoc utvrđivanje dnevnog reda.

Poruka: Planiranje i zakazivanje neophodni su kako bi se parlamenti mogli angažirati u zakonodavnom procesu zasnovanom na dokazima. Samo tada se administrativni resursi, priprema i razmatranje stručnih informacija, kao i angažiranje sa zainteresiranim stranama i javnošću mogu djelotvorno urediti, a poslanici se mogu pripremiti i planirati angažiranje u zakonodavnom procesu. **Činjenica da se neki parlamenti u najvećoj mjeri oslanjaju na improvizaciju kada utvrđuju svoje zakonodavne kalendare najveće je ograničenje za njihovu sposobnost da prikupljaju, ocjenjuju i revidiraju dokaze tokom procesa parlamentarnog preispitivanja.**

Preporuke:

- Parlamenti na Zapadnom Balkanu trebaju razmotriti jačanje svojih internih kapaciteta i procedura kako bi omogućili pripravnije, dugoročnije (barem na kvartalnom nivou) i pouzdanije planiranje i zakazivanje rada na zakonodavnom preispitivanju.
- Parlamentarne administracije trebaju biti poduzimljivije u angažiranju sa vladom i trebaju zahtijevati informacije i pojašnjenja statusa i vremenske dinamike planiranih zakonodavnih aktivnosti kako bi imale informacije za planove i kalendare rada parlamenata.

- Zahtjevi i standardi donošenja zakonodavstva zasnovanog na dokazima trebaju se uzimati u obzir prilikom utvrđivanja planova i kalendara rada parlamenata. Ovi zahtjevi naročito utiču na vrijeme, utvrđivanje prioriteta, redoslijed, brzinu i trajanje aktivnosti parlamentarnih komisija, s obzirom na složenost i značaj zakonodavnih prijedloga koji se razmatraju.

NALAZ 7: ZAKONODAVNE INICIJATIVE POSLANIKA. Parlamenti na Zapadnom Balkanu imaju odredbe kojima se regulira pokretanje zakonodavnih inicijativa unutar parlamenta. Međutim, obim podrške i stručnosti koja je dostupna parlamentarnim inicijatorima nacrta zakona značajno varira u regionu.

Poruka: Kao što je prikazano na Slici 2, nacrti zakona koje predlažu poslanici nekada čine značajan dio ukupnih zakona koji se usvajaju u nizu parlamenata na Zapadnom Balkanu. U većini parlamenata regiona, parlamentarna administracija je zadužena za pružanje podrške poslanicima i poslaničkim grupama u izradi nacrta pravnog propisa. **Međutim, baza eksperata za izradu nacrta na koje se poslanici mogu**

osloniti još je ograničenija nego za nacрте koje predlaže vlada. Otuda vjerovatnoća da će trpjeti kvalitet zakona i dosljednost javne politike.

Preporuke:

- Parlamenti na Zapadnom Balkanu trebaju jačati svoje interne kapacitete kako bi osigurali podršku eksperata u izradi zakonodavstva. Pored podrške eksperata u samom parlamentu, vanjski eksperti, uključujući i naučne i istraživačke centre, mogu pomoći u jačanju kapaciteta parlamenta da djelotvornije pripremaju i preispituju zakone.
- Parlamenti i vlade trebaju kontinuirano revidirati i unapređivati svoja zajednička pravila i standarde za izradu pravnih propisa.

NALAZ 8: PROVJERE KVALITETA NACRTA ČIJI SU PREDLAGAČI POSLANICI. Raspon i kvalitet prateće dokumentacije stavljene na raspolaganje poslanicima razlikuju se u zavisnosti od toga da li zakon predlaže vlada ili parlament. Provjere kvaliteta kroz koje nacrt mora proći prije dostavljanja parlamentu na preispitivanje također se razlikuju u zavisnosti od predlagača.

Poruka: Dokazna osnova na kojoj počiva parlamentarno preispitivanje nacrta zakonodavstva ima više ograničenja kada se radi o nacrtima zakona čiji je predlagač poslanik nego kada je vlada predlagač zakona. Ova razlika se javlja iz dva glavna razloga: instrumenti kao što su RIA i konsultacije sa zainteresiranim stranama ostaju uglavnom fokusirani na zakone koje predlaže vlada. Ne postoje standardne procedure koje bi pomagale poslanicima ili parlamentarnom osoblju da analiziraju zahtjeve politika, definiraju ciljeve i procjenjuju uticaje. Značajan dio zakonodavstva koje se inicira iz parlamenta ima cilj mijenjati postojeće zakonodavstvo prije nego donositi nove zakone. **Razlika u dostupnosti dokaza za parlamentarno preispitivanje zakonodavstva čiji je predlagač vlada u poređenju sa nacrtima koji poteknu iz parlamenta predstavlja glavni izazov.**

Preporuke:

- Nacrti zakona čiji su predlagači poslanici trebaju dosljedno prolaziti kroz provjere kvaliteta uporedive sa onima koje se primjenjuju na vladine prijedloge prije zvaničnog podnošenja na razmatranje i preispitivanje pred parlamentarnom komisijom i na plenarnom zasjedanju.
- Uz nacрте zakona koje predlažu poslanici trebaju, u najvećoj mogućoj mjeri, biti priloženi i prateći dokumenti i dokazi uporedivi po rasponu i kvalitetu sa onima koje podnosi vlada. Da bi se to omogućilo, parlamenti trebaju biti u stanju selektivno se oslanjati na pomoć vlade.

NALAZ 9: KAPACITETI PARLAMENTA. Parlamentima na Zapadnom Balkanu nedostaju odgovarajuće strukture, pravila, procedure, instrumenti i kadrovi kako bi nadomjestili nedostatke u dokazima koje dostavlja vlada, prilikom preispitivanja zakonodavstva.

Poruka: Parlamenti Zapadnog Balkana u velikoj mjeri se oslanjaju na podatke, informacije i stručnost koji dolaze iz vlade prilikom preispitivanja zakonodavstva. U proteklih nekoliko godina, **parlamenti su poduzeli korake u cilju unapređenja svojih kapaciteta za propitivanje i dopunjavanje materijala koje dostavljaju vlade**, na primjer formiranjem parlamentarnih istraživačkih službi i instituta ili parlamentarnih budžetskih ureda (PBO). Takve institucije, mehanizmi i procedure mogu biti veoma korisni kako bi se parlamentima omogućilo da provjeravaju, propituju, proširuju i produbljuju dokaze na kojima se zasniva zakonodavstvo.

Preporuke:

- Administracije u parlamentima i vladama na Zapadnom Balkanu trebaju blisko saradivati u procjenjivanju uticaja nacrtu zakona na državni budžet i administrativne zahtjeve za provedbu zakona. Ova saradnja treba obuhvatiti redovne rasprave o metodologiji i pristupima koji se primjenjuju na pripremu politika, procjenu uticaja i izradu pravnih propisa da bi se postiglo zajedničko shvatanje standarda za kvalitetan zakonodavni proces.
- Parlamenti na Zapadnom Balkanu trebaju graditi veću ekspertizu i vještine u svojim administracijama kako bi mogli djelotvorno ocjenjivati i propitivati dokaze i analize koje dostavlja vlada. Pošto parlamenti ponekad trebaju biti u mogućnosti tražiti dodatne informacije i razjašnjenje, dobro obučeni i nestranački stručnjaci sa čvrstim etičkim principima među osobljem važan je faktor u njihovom funkcioniranju.
- Parlamenti trebaju razmotriti jačanje svojih internih metodologija i procedura, kao i kapaciteta da procjenjuju potencijalne fiskalne i ostale uticaje nacrtu koje pokreću poslanici, uključujući i formiranje ili osnaživanje svojih PBO⁴. Bolja analiza fiskalnih uticaja može osigurati aktivnije konsultacije sa vladom kako bi se izbjeglo formiranje mandata za koje nisu osigurana sredstva.

NALAZ 10: PARLAMENTARNE PROCEDURE ZA DJELOTVORNU UPOTREBU DOKAZA.

Parlamenti na Zapadnom Balkanu imaju detaljne strukture i procedure koje omogućuju preispitivanje nacrtu zakona na osnovu dokaza. Međutim, sistematsko uvođenje dokaza u proces preispitivanja pred parlamentarnim komisijama nailazi na značajne prepreke u praksi.

Poruka: Preispitivanje zakonodavstva zasnovano na dokazima obavljaju prije svega parlamentarne komisije. Parlamenti na Zapadnom Balkanu imaju detaljne poslovničke za preispitivanje nacrtu zakona i, na osnovu tog preispitivanja, omogućuju komisijama ili poslanicima da predlažu amandmane. Međutim, **postoje krupna politička ograničenja njihovih kapaciteta da se angažiraju oko dokazne osnove na kojoj se temelje nacrti zakona, u prvom redu dokumentacije koju dostavlja vlada.** Štaviše, volja i sposobnost parlamenta da generiraju i koriste dokaze prilikom preispitivanja zakonodavstva, na primjer preko zainteresiranih strana, eksperata i javnih konsultacija, ili oslanjanjem na materijale koje pripremaju parlamentarne istraživačke službe, često su prilično ograničene. **Ova ograničenja obuhvataju i slabosti u planiranju rada parlamentarnih komisija, nedostatak sinhronizacije između komisije i vremenski pritisak.**

Preporuke:

- Parlamenti Zapadnog Balkana trebaju sistematski posvećivati pažnju zakonodavnom procesu zasnovanom na dokazima prilikom izrade pravila i procedura za preispitivanje, te

⁴ [OECD Principi za nezavisne fiskalne institucije](#) (IFI) daju glavne elemente od pomoći u osiguravanju nezavisnih, djelotvornih i vitalnih IFI, kao što su parlamentarni budžetski uredi.

se suštinski pozabaviti praktičnim preprekama, prije svega unapređenjem planiranja i smanjenjem vremenskog pritiska. Parlamenti trebaju osigurati da, recimo, ključne informacije u vezi sa zakonodavnim prijedlozima budu dostupne svim članovima komisije dovoljno unaprijed uoči svih planiranih rasprava.

- Parlamenti trebaju poduzimati korake ka tome da konsultacije sa stručnjacima, zainteresiranim stranama i javnošću postanu sastavni dio njihovog plana rada na preispitivanju, posebno za prijedloge zakona koje uputi vlada, a koji nisu prošli kroz takve konsultacije, kao i za sve prijedloge koje podnose poslanici.

NALAZ 11: KONSULTACIJE SA VLADOM O PRIJEDLOZIMA KOJE PODNOSE POSLANICI.

Postoje odredbe po kojima vlade dostavljaju mišljenja na nacрте zakona čiji su predlagači poslanici, ali praksa se umnogome razlikuje u vladama i parlamentima zemalja Zapadnog Balkana. U te razlike spadaju i rokovi koje treba ispoštovati, parlamentarna odgovornost za odluke kojima se traže formalna mišljenja vlade i odgovornost unutar izvršne vlasti za dostavljanje mišljenja vlade.

Poruka: Konsultacije sa vladom povodom nacрте zakona koje su predložili poslanici ključne su iz dva razloga. Prvo, s obzirom na to da nacрти zakona koji poteknu iz parlamenta zahtijevaju mnogo manje prateće dokumentacije nego nacрти čiji je predlagač vlada, vladine analize i mišljenja predstavljaju ključnu provjeru kvaliteta. Drugo, konsultacije pomažu da se osiguraju cjelokupna koherentnost i dosljednost politika. Međutim, **u nekoliko država Zapadnog Balkana pozicije vlade i parlamenta su takve da vlada ne revidira sistematski nacрте zakona inicirane u parlamentu, što slabi kvalitet izrade zakonodavstva zasnovane na dokazima.**

Preporuke:

- Parlamenti i vlade na Zapadnom Balkanu trebaju se sistematski i u potpunosti konsultirati o svim zakonodavnim prijedlozima koje podnose poslanici kako bi se osigurala cjelokupna koherentnost i dosljednost politika.
- Parlamentarna pravila i procedure trebaju osigurati dovoljno vremena da vlada može pregledati sve prijedloge nacрте koje su inicirali poslanici te dostaviti kvalitetno mišljenje.
- Vlade trebaju revidirati svoja interna pravila i procedure kako bi osigurale pregled dostavljenih nacрте zakonodavstva u odnosu na dokaze. Standardi koji se pritom primjenjuju trebaju biti uporedivi sa onima koji se primjenjuju na nacрте koje dostavlja vlada, a rezultati pregleda trebaju biti u potpunosti dostupni parlamentu.
- Vlade trebaju osigurati konsultacije sa svim ministarstvima i vladinim institucijama na koje utiču neki nacрти zakona čiji su predlagači poslanici.

NALAZ 12: AMANDMANI NA NACRTE ZAKONA. Parlamentarno preispitivanje često dovodi do podnošenja amandmana. Međutim, praksa u parlamentima na Zapadnom Balkanu razlikuje se po tome kako se vlade odnose prema krupnim izmjenama predloženim na vladin nacrt tokom parlamentarne faze donošenja zakonodavstva.

Poruka: U slučaju da se tokom parlamentarne faze procesa predlože značajni amandmani, postoji samo nekoliko provjera koje omogućavaju pažljivo razmatranje materijalnih konsekvenci. U samo dvije zemlje – **Crna Gora i Srbija** – vlada se sistematski informira o svim podnesenim amandmanima, a samo u Srbiji se od vlade redovno traži da dostavi mišljenje na te amandmane. U **Sjevernoj Makedoniji** i na **Kosovu***, od predstavnika vlade se zahtijeva da prisustvuju sjednicama parlamentarnih komisija kada se razmatraju pojedinačni amandmani. Odluke o prihvatanju ili odbijanju krupnih izmjena politike ne zasnivaju se ni na kojem obliku ažurirane procjene uticaja. Prema tome, **aktivnost predlaganja amandmana uglavnom nije djelotvorno povezana sa širim procesima i standardima izrade zakonodavstva zasnovane na**

dokazima.*Preporuke:*

- Kad god se u toku parlamentarne faze izrade zakonodavstva predlažu krupne i suštinske izmjene nacrtu zakona, vlade se trebaju formalno obavijestiti i konsultirati kako bi dostavile utemeljeno mišljenje koje uzima u obzir stavove svih ministarstava i institucija na koje se ti prijedlozi odnose.
- Relevantne prateće dokumente koji analiziraju uticaje politika, kao što su RIA izvještaji, trebaju ažurirati vodeće institucije, a dodatne analize uticaja trebaju se provoditi po potrebi, kako bi se pružile informacije za konačno donesene odluke o važnim izmjenama politike. Konačan izvještaj o usvojenim zakonima treba se koristiti za pripremu i provedbu svih *ex post* evaluacija zakona.
- Procedure trebaju osigurati provjeru usaglašenosti sa pravom EU svih značajnijih amandmana na nacrtu zakona podnesenih tokom parlamentarnog preispitivanja, na primjer putem revidiranja i ažuriranja tabela usklađenosti i izjava o usaglašenosti.
- Vlade trebaju imati jasna standardna pravila i procedure za ocjenu i odgovor na predložene parlamentarne amandmane, tako da se uključe i konsultiraju sve ključne vladine institucije.

NALAZ 13: PRIMJENA NESTANDARDNIH POSTUPAKA. Nekoliko parlamenata na Zapadnom Balkanu u velikoj mjeri se oslanja na nestandardne zakonodavne postupke kako bi ubrzali donošenje zakona u parlamentu.

Poruka: Jedan od politički najspornijih aspekata zakonodavnog rada parlamenta je primjena nestandardnih (npr. hitnih, vanrednih ili skraćениh) postupaka za parlamentarno preispitivanje i usvajanje. Slika 8 i Tabela 23 ističu do koje mjere se koriste nestandardni postupci. Nestandardni postupci ograničavaju obuhvat parlamentarnog preispitivanja, skraćuju vrijeme raspoloživo za preispitivanje i ograničavaju mjeru do koje se preispitivanje može zasnivati na dokazima i analizama. Iako omogućuje parlamentima i vladama da ekspeditivno rješavaju hitna pitanja, **prekomjerna primjena nestandardnih postupaka za usvajanje zakona predstavlja rizik po zakonodavni proces zasnovan na dokazima.**

Preporuke:

- Parlamenti i vlade trebaju se usaglasiti po pitanju jasnih kriterija i standarda za korištenje nestandardnih zakonodavnih postupaka i trebaju osigurati njihovo poštovanje.
- Iako se nestandardni postupci mogu koristiti radi ubrzanja zakonodavnih procesa u parlamentu, ne trebaju slabiti dokaznu osnovu parlamentarnog preispitivanja, na primjer povlačenjem zahtjeva da se provede RIA ili javne konsultacije za sve ili određene vrste zakonodavnih prijedloga.
- Parlamenti trebaju razmotriti provedbu *ex post* revidiranja i evaluacija zakonodavstva usvojenog po skraćenom ili hitnom postupku.

NALAZ 14: PARLAMENTI I PROCESI EU INTEGRACIJA. Parlamenti na Zapadnom Balkanu igraju ključnu ulogu u napretku EU integracija kroz nacionalne koordinacijske strukture u kojima učestvuju i vlada i organizacije civilnog društva. Parlamentarne komisije za evropske integracije i unutrašnje strukture parlamentarnih administracija također podržavaju proces EU integracija.

Poruka: Parlamenti na Zapadnom Balkanu poduzeli su važne korake kako bi podržali procese EU integracija. Fokusirani su na usklađivanje svojih domaćih pravnih sistema sa EU *acquisem*, usmjeravanje i praćenje domaćih politika integracije, kao i saradnju sa institucijama EU. Osnovani su posebne parlamentarne komisije za EU, a mnogi su uspostavili i unutrašnje parlamentarne strukture za podršku EU integracijama.

Preporuka:

- Vlade trebaju na sistematičniji način uključivati parlamente u izradu nacionalnih planova za EU integracije, uključujući i transponiranje prava EU, kako bi im pomogli da planiraju i utvrđuju prioritete, kao i da osiguraju pravovremeno usvajanje sveg planiranog zakonodavstva.
- Parlamenti se trebaju aktivnije uključiti u praćenje provedbe nacionalnih planova EU integracija.
- Parlamenti, preko svojih struktura za koordinaciju poslova EU integracija, trebaju promovirati i podržavati učešće organizacija civilnog društva u praćenju procesa pristupanja EU i usklađivanja sa pravom EU.

NALAZ 15: POSTUPCI TRANSPONIRANJA PRAVA EU. Svi parlamenti na Zapadnom Balkanu uspostavili su posebna pravila, procedure i mehanizme namijenjene osiguranoj usklađenosti nacrtu zakona sa EU *acquisem*. Postoje odredbe koje osiguravaju kvalitetno transponiranje prava EU zasnovano na dokazima, posebno za propise čiji je predlagač vlada.

Poruka: Veliki dio zakonodavstva koje razmatraju parlamenti na Zapadnom Balkanu odnosi se na EU integracije i usklađivanje sa propisima EU. Države kandidatkinje su se obavezale da svoje zakonodavstvo usklade sa pravom EU i da osiguraju ocjenjivanje usklađenosti svih novih zakona. **Djelotvornost procesa parlamentarnog preispitivanja umnogome zavisi od kvaliteta informacija koje dostavlja vlada**, kao što su izjave o usklađenosti i tabele usklađenosti. **Kvalitet izrade zakonodavstva zasnovanog na dokazima u vladi i preispitivanje zasnovano na dokazima u parlamentu neraskidivo su povezani.** Postoji rizik da prijedlog zakona iniciran u parlamentu i veće izmjene i dopune nacrtu zakona čiji je predlagač vlada ne prođu kroz sistematske provjere usklađenosti sa *acquisem*, uz negativne posljedice po djelotvornu i punu usklađenost domaćeg zakonodavstva sa standardima EU.

Preporuke:

- Vlade i parlamenti trebaju osigurati da izrada i usvajanje zakona kojima se domaći propisi usklađuju sa *acquisem* budu zasnovani na najboljim dostupnim analizama i dokazima.
- Parlamenti trebaju redovno revidirati postojeća pravila, procedure i praksu kako bi se postarali da se sva sredstva za djelotvorno transponiranje propisa EU dosljedno i u potpunosti primjenjuju. Parlamentarne službe trebaju provoditi česte provjere kvaliteta pratećih dokumenata, kao što su tabele usklađenosti.
- Vlade se trebaju postarati da poslanici imaju pristup službenim prevodima direktiva EU koje se transponiraju kroz predložene nacрте koje podnosi vlada.

NALAZ 16: TRANSPONIRANJE PRAVA EU I NESTANDARDNI POSTUPCI. Nekoliko parlamenata na Zapadnom Balkanu koristi nestandardne postupke preispitivanja i usvajanja za transponiranje prava EU.

Poruka: Postoje značajne varijacije u tome kako parlamenti na Zapadnom Balkanu provode razmatranje i usvajanje zakonodavstva kojem je cilj usklađivanje sa pravom EU. Neki parlamenti, uključujući one u

Sjevernoj Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i BiH (državni nivo) predviđaju skraćene postupke. Nasuprot tome, primjena skraćenog postupka nije dozvoljena u **Albaniji** kada je u pitanju usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa propisima EU. Na **Kosovu***, usklađivanje zakonodavstva se, po pravilu, ne vrši kroz hitne ili vanredne postupke. **Nestandardni postupci nose rizik od toga da se usljed nedostatka vremena neprimjereno ograniče mogućnosti parlamenata da preispituju i raspravljaju, te da preispitivanje postane puka forma.** U konačnici, kvalitet transponiranja prava EU procjenjuje se po djelotvornosti primjene usvojenih zakona, s obzirom na aspekte provedbe i usklađenosti. Prema tome, **važno je da parlamenti i vlade blisko sarađuju kako bi svele na minimum rizik od**

lošeg kvaliteta transpozicije propisa EU i od njegovih pratećih posljedica, kao što su “kozmetičke promjene” i pretjerana zakonska opterećenja.

Preporuka:

- Sve administracije na Zapadnom Balkanu trebaju se postarati da se isti standardi izrade politika i provjera kvaliteta primjenjuju na nacrt zakona potekle iz domaćih planova za izradu zakona osmišljenih radi usklađivanja sa propisima povezanim sa EU integracijama.
- Kad je relevantno, vlade i parlamenti na Zapadnom Balkanu trebaju razmatrati izmjenu pravila i postupaka kako bi onemogućili blanko ili automatsko izuzeće svih propisa povezanih sa EU integracijama od standardnih parlamentarnih procedura preispitivanja i usvajanja.
- Kada se primjena nestandardnih zakonodavnih postupaka radi transponiranja prava EU smatra neophodnom, ona ne treba podrazumijevati snižavanje standarda za parlamentarno preispitivanje zasnovano na dokazima.

Postzakonodavni nadzor, ex post evaluacija i analiza izvršne vlasti

NALAZ 17: EX POST REVIDIRANJE I EVALUACIJA. Postzakonodavni nadzor, ex post evaluacija i naknadna analiza provedbe zakona koju vrši izvršna vlast veoma su ograničeni na cijelom Zapadnom Balkanu i primjenjuju se samo u izuzetnim slučajevima.

Poruka: Djelotvornost zakonodavnog procesa ocjenjuje se uglavnom na osnovu uspjeha provedbe zakona. Parlamenti imaju ključnu ulogu u praćenju i evaluaciji provedbe zakona, kako zbog pozivanja vlade na odgovornost, tako i radi ostvarenja zakonodavne uloge parlamenta. **Postzakonodavni nadzor i ex post evaluacija unapređuju zakonodavstvo samo ako se njihovi rezultati vraćaju u vladin sistem pripreme zakonskih prijedloga. Do sada se ovaj dio izrade zakonodavstva zasnovanog na dokazima slabo razvijao na Zapadnom Balkanu.** Ovaj nalaz djelimično proističe iz činjenice da još uvijek nisu formirane unutrašnje jedinice koje bi bile posvećene podršci sistematskim i postzakonodavnim analizama i ocjenama. U tome se vidi i nedostatak obzira prema praćenju i evaluaciji prilikom same izrade zakona, kako je konstatirano u dokumentu SIGMA br. 61 iz 2021. godine, o RIA i transponiranju prava EU, čemu svjedoči nedostatak metodologija i smjernica za provedbu tako složenih studija.

Preporuke:

- Parlamenti i vlade Zapadnog Balkana trebaju se postarati da se o pitanjima i rizicima u vezi sa provedbom, praćenjem i usklađivanjem novih politika uvedenih nacrtima zakona sistematski raspravlja tokom pripreme zakonskih akata i procesa preispitivanja.
- Vlade trebaju jačati svoje nacionalne sisteme za *ex ante* procjene uticaja zakona i postarati se da relevantni RIA izvještaji sadrže adekvatne informacije o planiranim aranžmanima za praćenje, provedbu i ocjenu zakona.
- Parlamenti na Zapadnom Balkanu trebaju razmotriti promjenu svojih pravila i procedura kako bi se postarali da se provedba zakona analizira na sistematičniji način. Analizu zakona usvojenih nestandardnim postupcima (npr. vanrednim, hitnim ili skraćenim), koji obično imaju slabiju zasnovanost na dokazima, treba smatrati prioritonom za *ex post* revidiranje i evaluaciju.
- Parlamentarna administracija treba jačati kapacitete i eksterne mreže radi pomoći poslanicima i parlamentarnim komisijama u *ex post* evaluaciji zakonodavstva i njegove primjene.

NALAZ 18: OTVORENOST I PRISTUPAČNOST PARLAMENTATA. Svi parlamenti na Zapadnom Balkanu koriste internet alatke za komunikaciju sa javnošću i sa zainteresiranim stranama tokom izrade zakonodavstva. Nekoliko parlamenata poduzelo je u posljednje vrijeme krupne korake ka jačanju otvorenosti, pristupačnosti i transparentnosti svojih aktivnosti.

Poruka: Po svojoj prirodi, izrada zakonodavstva zasnovana na dokazima zahtijeva otvorenost, pristupačnost i transparentnost u parlamentarnim aktivnostima kako bi se podaci, informacije, stručnost, znanje, razmatrane opcije i ocjene mogli dijeliti sa zainteresiranim stranama i javnošću. Sposobnost građana da razumiju i ocijene parlamentarni zakonodavni proces presudno zavisi od toga da li parlament radi otvoreno, pristupačno i transparentno. Do najveće moguće mjere, građani trebaju biti u mogućnosti pratiti proces izrade zakona u “realnom vremenu” i davati svoj doprinos tokom pripreme i preispitivanja nacrtu zakona.

Preporuke:

- Parlamenti trebaju osigurati potpun i jednostavan pristup svim relevantnim informacijama o zakonodavnim aktivnostima, pojedinačnim nacrtima zakona i pratećoj dokumentaciji, za sve interne i eksterne zainteresirane strane i građane. Javne rasprave i diskusije o zakonima u parlamentu trebaju biti inkluzivne i transparentne, uz učešće stručnjaka i grupa sa najvećim znanjem i ekspertizom za datu oblast.
- Planovi rada i kalendari parlamenta trebaju se objavljivati i biti dostupni putem interneta u lako čitljivom formatu kako bi vlada i eksterne zainteresirane strane mogle planirati i pripremati svoje prijedloge koje upućuju u parlamentarnu proceduru.
- Parlamentarna administracija treba se kontinuirano usavršavati i jačati svoje elektronske platforme i sisteme kako bi osigurala objavljivanje punih, tačnih i ažuriranih podataka i informacija o nacrtima zakona.
- Parlamenti trebaju redovno dostavljati povratne informacije o rezultatima eksternih mehanizama za učešće građana i drugih zainteresiranih strana, nudeći obrazložene informacije o ishodima prijedloga, kritika i sugestija.

Odlomci iz:

Parlamenti i donošenje zakonodavstva zasnovanog na dokazima na Zapadnom Balkanu

Parlamenti imaju jedinstvenu ulogu u obezbjeđivanju toga da usvojeni zakoni, bez obzira na to ko ih je inicirao, budu zasnovani na dokazima i djelotvorni. Za izvršnu vlast, zakoni su vitalni instrumenti kojima sprovode javnu politiku. Vlade se stoga oslanjaju na parlamente da prouče i usvoje zakone na pravovremen, dobro planiran i koordiniran način. Parlamentarna kontrola usvajanja zakona predloženih od strane Vlade i uloga parlamenta u ex post evaluaciji sprovođenja zakona pomaže zakonodavnom tijelu da pozove izvršnu vlast na odgovornost. Donošenje zakona zasnovanih na dokazima posebno je važno za procese evropskih integracija jer uključuju usvajanje mnogih novih zakona. U radu se razmatra kako se zakoni planiraju, pokreću, pripremaju, preispituju i ocjenjuju od strane parlamenata šest administracija Zapadnog Balkana. U izvještaju se raspravlja o konceptu donošenja zakona u okviru parlamentarnog sistema vlasti. Takođe, razmatra se kako parlamenti i vlade saraduju i koordiniraju svoje zakonodavne aktivnosti tokom ciklusa donošenja zakona, pružajući komparativnu analizu postojećih pravila i procedura, kao i prakse donošenja zakona. Obezbijeđen je set ključnih nalaza i preporuka politike za podršku administracijama Zapadnog Balkana u planiranju i sprovođenju budućih reformi.