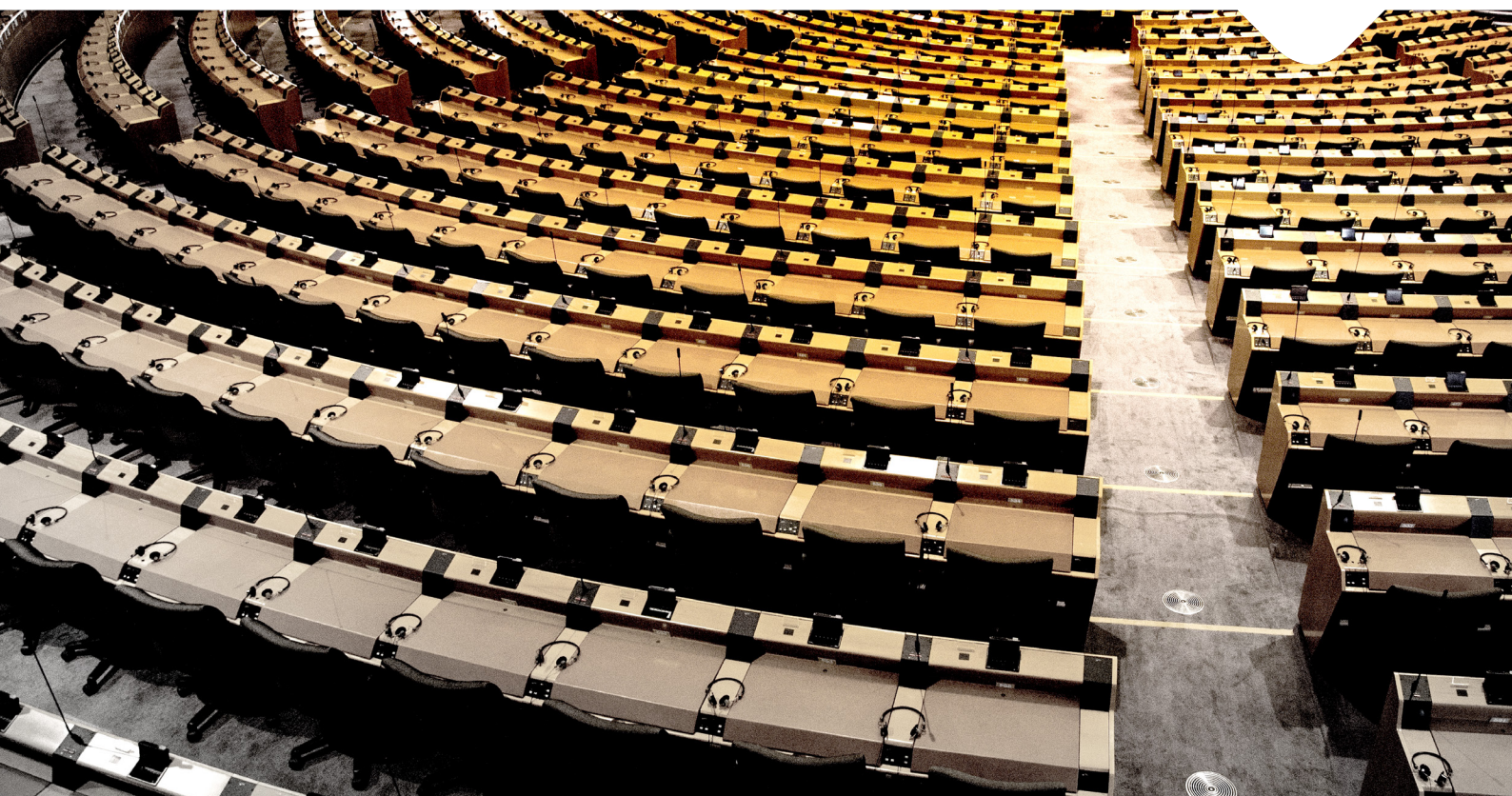


Izvod iz:

Parlamenti i zakoni zasnovani na činjenicama na Zapadnom Balkanu

Uporedna analiza parlamentarnih pravila, procedura i prakse



Izvod iz:

SIGMA dokument broj 68

Parlamenti i zakoni zasnovani na činjenicama na Zapadnom Balkanu

Uporedna analiza parlamentarnih pravila, procedura i prakse

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 sarađuju 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.



Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Evropske unije (EU). Ne predstavlja nužno zvanične stavove EU, OECD-a, zemalja članica ili partnera koji učestvuju u programu SIGMA. Izražena mišljenja i argumenti koji se koriste su mišljenja autora.

Ovaj rad je odobren za objavljivanje od strane Else Pilihovski, direktorice Direktorata za javnu upravu.

Ovaj dokument, kao i svi podaci i mape uključene u ovom dokumentu, ne dovode u pitanje status ili suverenitet nad bilo kojom teritorijom, razgraničenje međunarodnih granica i granica i ime bilo koje teritorije, grada ili područja.

Korišćenje ovog materijala, bilo digitalnog ili štampanog, regulisano je Odredbama i uslovima koji se mogu naći na veb 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

U parlamentarnim demokratijama, donošenje zakona je definišuća funkcija parlamenata, zajedno sa izvršnim nadzorom i predstavljanjem. Parlamenti dijele svoju zakonodavnu funkciju s vladama, jer vlade obično iniciraju većinu nacrti zakona koje razmatraju parlamenti. Parlamenti imaju jedinstvenu ulogu u obezbjeđivanju da usvojeni zakoni, bez obzira na to ko ih je inicirao, budu zasnovani na dokazima i djelotvorni. Za vlade, zakoni su vitalni instrumenti kroz koje sprovode javnu politiku. Vlade se stoga oslanjaju na parlamente da prouče i usvoje zakone na pravovremen, dobro planiran i koordiniran način.

Prilikom razmatranja nacrti zakona, parlamenti se u velikoj mjeri oslanjaju na potpuni i pravovremeni pristup informacijama koje pruža vlada o ciljevima i mogućim uticajima nacrti zakona. Tek tada su poslanici u stanju da svoje odluke zasnivaju na čvrstim dokazima i pravilnoj analizi. Jasna i efikasna pravila i procedure za izradu i donošenje zakona zasnovanih na dokazima su od ključnog značaja za sveukupnu politiku i zakonodavnu koherentnost. Neophodno je da parlamenti budu u stanju da preispitaju dokaze koje su predstavile vlade i da pristupe dodatnim izvorima informacija i ekspertize. Ovi izvori mogu biti interni, kao što su parlamentarne istraživačke službe ili parlamentarne budžetske kancelarije, ili eksterni, kao u slučaju spoljnih stručnjaka, akademskih savjetnika ili civilnog društva. Osim toga, parlamentarna kontrola vladinih postupaka, posebno kroz post-zakonodavni nadzor i *ex post* evaluaciju primjene zakona, pomaže zakonodavnom tijelu da obavlja svoju centralnu funkciju, odnosno da izvršnu vlast pozove na odgovornost.

Donošenje zakona zasnovanih na dokazima posebno je važno za procese evropskih integracija i pristupanja EU. Sve vlade regiona Zapadnog Balkana prepoznale su članstvo u EU kao glavni nacionalni prioritet i obavezale se da će uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU. To uključuje usvajanje i izmjenu značajnog broja često visoko tehničkog zakonodavstva. Potrebna su dodatna pravila i procedure kako bi se osiguralo da svi nacrti zakona budu u skladu sa ciljevima nacionalne politike i standardima i zahtjevima prava EU.

Ovaj izvještaj razmatra kako se zakoni planiraju, pokreću, pripremaju, ispituju i ocjenjuju parlamenti šest administracija Zapadnog Balkana: Albanija, Bosna i Hercegovina - državni nivo (BiH)¹, Kosovo*, Crna Gora, Republika Sjeverna Makedonija (u daljem tekstu, 'Sjeverna Makedonija') i Srbija. Budući da svih šest administracija Zapadnog Balkana imaju parlamentarne sisteme vlasti, u izvještaju se raspravlja o konceptu donošenja zakona u okviru tog modela. Razmatra kako parlamenti i vlade sarađuju i koordiniraju svoje zakonodavne aktivnosti tokom procesa donošenja zakona, pružajući uporednu analizu postojećih pravila i procedura, kao i prakse donošenja zakona, pokrivajući cjelokupni proces donošenja javnih politika i svih zakona, isključujući samo zakone o državnom budžetu i njegovom izvršenju. Ova studija takođe nudi komparativnu analizu struktura, pravila i prakse za pravno usklađivanje i za provjeru usklađenosti novog domaćeg zakonodavstva sa pravom EU. Međutim, druga ključna ovlašćenja parlamenata koja su jednako važna za jačanje vladavine prava i efikasno rad demokratskih institucija, posebno nadzor i predstavljanje, dotiču se samo u ovoj studiji.

Praksa donošenja zakona u regionu analizira se na osnovu statistike i kvalitativnih zapažanja koja obuhvataju period od 2018. do 2022. godine. U nekim slučajevima bilo je moguće uključiti i podatke iz

¹ U ovom izvještaju analiziraju se procedure i prakse donošenja zakona koji se odnose na Parlamentarnu skupštinu BiH i relevantne institucije uključene u donošenje zakona 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 nivoa u BiH

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

2023. godine. Dugoročna perspektiva ove analize produbljuje razumijevanje institucionalnih, regulatornih i administrativnih pravila i praksi širom regiona. Takođe, stavlja u kontekst kratkoročne promjene uzrokovane domaćim krizama kao što su pad vlade i prijevremeni izbori, kao i šokove koji mogu uticati na kreiranje javnih politika poput pandemije COVID-19. Naša studija se zasniva na zakonodavnim i regulatornim okvirima koji su aktuelni u nacionalnim upravama početkom 2023. godine. Da bi se obezbedio neki komparativni kontekst za naše nalaze Zapadnog Balkana, ovaj izvještaj koristi informativne okvire za selektivno dokumentovanje relevantnih pravila, procedura i praksi nekih članica EU i OECD-a.

Ovaj izvještaj je organizovan u pet glavnih djelova. Prvo poglavlje raspravlja o tome zašto i kako parlamenti utiču na donošenje zakona zasnovanih na dokazima; utvrđuje izazove sa kojima se parlamenti suočavaju u obavljanju ove vitalne funkcije; i raspravlja o ključnim trendovima u parlamentarnom zakonodavstvu u regionu Zapadnog Balkana. Drugo poglavlje pruža pregled ključnih karakteristika parlamenata Zapadnog Balkana i kako one utiču na donošenje zakona zasnovanih na dokazima. Razmatra centralne institucionalne karakteristike na političkom i administrativnom nivou; Uticaj procesa koji se odnose na evropske integracije; i inicijative za otvorenost, pristupačnost i transparentnost, te raspravlja o njihovim implikacijama na zakonodavne procese. Treće, četvrto i peto poglavlje razmatraju planiranje i koordinaciju zakonodavnog rada između vlade i parlamenta; iniciranje, pripremu, nadzor i odobravanje nacrtu zakona; postzakonodavni nadzor i *ex post* evaluacija zakona od strane parlamenta. U šestom poglavlju navedeni su ključni nalazi, poruke i preporuke.

Rad na ovom izvještaju obavljen je u dogovoru sa Evropskom komisijom (DG NEAR). Očekuje se da će njeni nalazi, poruke i preporuke informisati o pripremi i sprovođenju reformi u parlamentarnim procedurama, planiranju politika i sistemima kreiranja politika vlada i parlamenata Zapadnog Balkana. Takođe bi trebalo da pomogne u unapređenju tekućeg političkog dijaloga između Evropske unije i vlada Zapadnog Balkana i parlamenata u okviru procesa pristupanja EU.

Ovaj rad je u potpunosti usklađen sa ažuriranim *Principima javne uprave*², posebno onima koji uspostavljaju standarde za efikasno parlamentarno ispitivanje kreiranja vladinih politika, zakonodavnog planiranja, koordinacije i kreiranja politika zasnovanih na dokazima (Principi 2-7). Ova studija uključuje neke od najrelevantnijih nalaza iz SIGMA Monitoring izvještaja za 2021. godinu (posebno onih iz oblasti izrade i koordinacije politika)³ i drugih relevantnih studija SIGMA. U 2024. godini SIGMA će sprovesti procjene monitoringa svih administracija Zapadnog Balkana u skladu sa ažuriranim *principima javne uprave*. Očekuje se da će rezultati aktuelne studije dati informacije o pripremi izvještaja i preporuka za praćenje specifičnih za zemlju. Dodatni naknadni rad sa pojedinačnim parlamentima regiona Zapadnog Balkana biće razmatran tokom planiranja i pripreme budućeg rada SIGMA-e.

Izrazi zahvalnosti

Ovaj rad je pripremio tim stručnjaka i savjetnika SIGMA programa na čelu sa Bagratom Tunianom. Njegovi glavni autori su Bagrat Tunian i profesor Klaus H. Gec (LMU Minhen). Sledeći stručnjaci SIGMA-e dali su značajan doprinos tokom prikupljanja, analize, izrade i verifikacije informacija i podataka: Nevila Komo (Albanija), Srđan Blagovčanin (Bosna i Hercegovina), Ruždi Halili (Kosovo*), Marko Sošić (Crna Gora), Magdalena Šaldeva (Sjeverna Makedonija), i Miloš Đinđić i Vladimir Mihajlović (Srbija). Fotis Ficilis (Helenski parlament, Grčka) bio je glavni autor sažetih *Okvira o parlamentarnim procedurama i praksama odabranih država članica EU*, istovremeno pružajući dragocjene stručne savjete i komentare. Spoljni stručni pregled izvršili su Đovani Riconi (direktor Istraživačke službe Zastupničkog doma Italije) i Žulio Nabais (bivši zamjenik generalnog sekretara portugalskog parlamenta), koji je takođe doprinio pripremi

² OECD (2023), *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

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

tematskog okvira o parlamentarnim službama i njihovim praksama, kao i praksi italijanskog i portugalskog parlamenta. Gregor Virant, šef SIGMA programa, pružio je vrijedne smjernice i podršku tokom cijelog projekta. Sljedeći savjetnici SIGMA-e pružili su značajnu podršku i komentare: Klas Klas (Regionalni menadžer IPA), Timo Ligi (Albanija), Marian Lemke (Bosna i Hercegovina), Péter Vági (Kosovo*), Bjanka Breteš (Crna Gora), Bagrat Tunian (Sjeverna Makedonija) i Egle Rimkute (Srbija). Franciska Deg i Elisa López Roldán pružile su vrijednu podršku tokom analize podataka i pripreme grafikona i vizuelnih prikaza. Ilana Demal koordinirala je projektne aktivnosti. Tim SIGMA želi da se zahvali Šeri Nikol, Odjeljenju za javno upravljanje i budžetiranje, i Kristijani Arndt-Baskl, Odjeljenju za regulatornu politiku Direktorata za javnu upravu OECD-a, na njihovim vrijednim komentarima i doprinosima. SIGMA se takođe zahvaljuje Silviji Terón na doprinosu o Globalnoj parlamentarnoj mreži.

Tim SIGMA takođe izražava iskrenu zahvalnost mnogim zvaničnicima i stručnjacima iz parlamentarnog osoblja i vladinih institucija administracija Zapadnog Balkana, kao i stručnjacima i partnerima iz međunarodnih i nacionalnih organizacija na njihovom vremenu i vrijednim savjetima. Nacrt dokumenta podijeljen je sa svim parlamentima i administracijama radi konsultacija i provjere činjenica u periodu oktobar-novembar 2023. godine. Vrijedni komentari dobijeni su od parlamentarnih uprava i vladinih institucija svih šest administracija Zapadnog Balkana, na čemu je SIGMA izuzetno zahvalna.

Konačno, tim SIGMA izražava iskrenu zahvalnost kolegama iz Evropske komisije (DG NEAR) i delegacijama i kancelarijama EU u regionu Zapadnog Balkana na njihovoj podršci, savjetima i smjernicama tokom planiranja i realizacije ovog projekta.

Sadržaj

Predgovor	3
Izvršni rezime	7
Ključni nalazi, poruke i preporuke za izradu politika	12

Sažetak

Snažni parlamenti koji su sposobni da ispunjavaju svoje zakonodavne, nadzorne i predstavničke funkcije neophodni su za osiguranje demokratskog upravljanja, uspostavu vladavine prava, 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 redovno pregledaju, preispituju i odobravaju ili odbijaju prijedloge zakona koje podnosi vlada, a poslanici često sami pokreću postupke izrade pravnih propisa i često usvajaju značajne izmjene i dopune tokom procesa razmatranja u parlamentu. Oni takođe imaju važnu ulogu u postzakonodavnom nadzoru i *ex post* evaluaciji zakonodavstva.

Sposobnost parlamenta da pristupi, preispituje, pretresa i koristi najbolje dostupne informacije, podatke i dokaze u svojim zakonodavnim procesima, odnosno da donosi 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 činjenicama važna je za kvalitet javne politike, vladavinu prava i povjerenje javnosti u kompetentnost i djelotvornost njenih demokratski izabраних predstavnika. Pristup visokokvalitetnim informacijama, podacima i dokazima ključan je da se parlamentima omogući da izvršnu vlast pozivaju na odgovornost po pitanju sprovođenja zakonodavstva, a jednako je odlučujući za ključnu ulogu koju parlamenti imaju u napretku procesa evropskih integracija. Sposobnost i spremnost parlamenta da donosi zakone na temelju svih dostupnih informacija ne može se uzeti zdravo za gotovo. Prije da temeljito donošenje odluka zahtijeva odgovarajuće pravne i regulatorne okvire, podržavajuće parlamentarne procedure, administrativnu i stručnu podršku i savjetovanje, kvalifikovano osoblje, te blisku saradnja između parlamenta, vlade, civilnog društva i, u evropskom kontekstu, nacionalnih parlamenata i institucija EU.

Izrada zakona zasnovana na činjenicama, koja se ponekad naziva i izrada zakonodavstva informisana dokazima, dio je šireg napora da se ojača informativna osnova donošenja odluka u javnoj politici. Uključuje korišćenje seta alata, procesa i praksi osmišljenih kako bi se osiguralo da se zakoni zasnivaju na najboljim dostupnim informacijama, podacima i dokazima kako bi se postigli bolji rezultati javnih politika. Javne konsultacije i uključivanje relevantnih aktera važni su alati i izvori dokaza za izradu politika. Naučni dokazi se takođe smatraju posebno važnim, ali se dokazi, u širem smislu, odnose na činjenice, podatke, sistematske informacije i znanje, stručna mišljenja, *ex ante* analize efekata, sistematske *ex post* evaluacije i procjene stanja koje vrše relevantni akteri sa ciljem analiziranja i informisanja za izradu politika. Uprkos različitim naporima koji su posljednjih godina uloženi, administracije Zapadnog Balkana i dalje se suočavaju sa velikim izazovima u obezbjeđivanju potpunog i djelotvornog sprovođenja ključnih regulatornih alata za upravljanje, kao što su analiza efekata propisa (RIA) i javne konsultacije.

Informativni 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 pokretački parlamentarnog zakonodavstva. U nekim zemljama, ponajviše u Srbiji, vlada je gotovo jedini izvor nacрте zakona. Vlade Albanije, Bosne i Hercegovine (državni nivo), Kosova*, Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Srbije imaju odredbe koje se odnose na korišćenje dokaza i analiza u pripremi nacрте zakona, ali se ne dostavljaju parlamentu uvijek svi relevantni dokazi prikupljeni tokom pripreme nacрте zakona čiji je predlagač vlada, uključujući i RIA (AEP) obrazac.

Sposobnost parlamenta da priprema i sprovodi preispitivanje nacрте zakona koje je pokrenula vlada na osnovu 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 nacрте zakona koje je pokrenula vlada prije njihovog podnošenja zakonodavnom

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

Postoje značajna praktična ograničenja kapaciteta parlamentarnih zakonodavnih komisija na Zapadnom Balkanu da se bave podacima na kojima se zasnivaju nacrti zakona. Ovo zapažanje odnosi se na kvalitet i dostupnost prateće dokumentacije koju vlada priprema uz nacрте zakona. Takođe se odnosi na sposobnost parlamenata da generišu i koriste dokaze u preispitivanju nacrta zakona, bilo putem ciljanih relevantnih aktera, stručnjaka i javnih angažmana ili putem materijala koje pripremaju parlamentarne službe za istraživanje. Ograničenja takođe proizilaze iz slabosti u planiranju rasporeda rada komisija i sinhronizacije među komisijama, kao i iz pretjeranog vremenskog pritiska u postupku razmatranja.

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 predlagače znatno se razlikuje u regionu i malo je provjera kvaliteta nacrta zakona koje pokreću poslanici. Zatim, u nekim izvršno-parlamentarnim okruženjima Zapadnog Balkana, od vlade se ne zahtijeva sistematski pregled nacrta zakona koji se pokreću unutar parlamenta, čime se ugrožava kvalitet parlamentarne izrade zakona zasnovanim na dokazima. Ova situacija stvara veliku mogućnost nedosljednosti politika i može rezultirati velikim izazovima u njihovom sprovođenju, na primjer stvaranjem obaveza, bez unaprijed obezbijeđenih sredstava.

Parlamentarno razmatranje 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 podnijetim amandmanima, a samo se u Srbiji od vlade redovno traži da iznese svoje mišljenje o takvim amandmanima. Stoga je proces podnošenja amandmana većinom slabo povezan sa širim procesima i standardima izrade zakona zasnovanih na dokazima. Pored toga, izvorne analize uticaja i rizika nacrta zakona ne ažuriraju se nakon velikih amandmana, što dodatno ugrožava djelotvornost alata za izradu zakona zasnovanih 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 zakona zasnovanih 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.

Značajan dio zakonodavnih prijedloga koje razmatraju parlamenti Zapadnog Balkana odnosi se na EU integracije i usklađivanje sa pravom EU. Zemlje kandidati 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 zasnovanih na dokazima u vladi i razmatranje zasnovano na dokazima u parlamentu neraskidivo povezani.

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

Postzakonodavno preispitivanje i ex post evaluacija sprovođenja zakona 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 regionu u praćenju i evaluaciji zakona, iako uz značajnu spoljnu 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 zakona utemeljenim na dokazima. Preporuke su usmjerene na jačanje veza između vlada i parlamenata tokom cijelog procesa izrade pravnih propisa utemeljenih na činjenicama i na poboljšanje kruga povratnih informacija, na povećanje mogućnosti za blagovremeno razmatranje podataka, dokaza i ekspertize u parlamentima, kao i na podsticanje korišćenja različitih instrumenata donošenja zakona zasnovanim na dokazima.

Ključni nalazi, poruke i preporuke za izradu politika

Ovo poglavlje predstavlja pregled ključnih nalaza i poruka o izradi zakona na osnovu činjenica za parlamente na Zapadnom Balkanu i donosi preporuke za izradu politika, uz isticanje tri kritične spone. Prvo, izrada zakona na osnovu činjenica predstavlja višefazni proces. Snaga međusobne povezanosti različitih faza – od početnog utvrđivanja normativnih potreba do post-zakonodavnog nadzora i *ex post* evaluacije – pitanja od kritičnog značaja za kvalitet zakonodavstva zasnovanog na činjenicama iz prakse. Drugo, izrada zakonskih akata na osnovu činjenica treba da poveže generisanje informacija, znanje i stručnost sa praćenjem činjenica iz prakse, njihovo stvarno korišćenje i donošenje odluka, kao i redovno pregledanje činjenica prikupljenih iz implementacije. Treće, nalaže međusobnu povezanost izabranih instrumenata (npr. analiza efekata propisa [AEP] i javne konsultacije), organizacionih struktura, postupaka i kadrova.

Poruke i preporuke politika namijenjene su širenju dijaloga o politikama, u cilju unapređenja regulatornih okvira i zakonodavne prakse na Zapadnom Balkanu. U osnovi imaju povezanost u ciklusu izrade zakona zasnovanim na činjenicama, kao i podsticaje da se koriste instrumenti za izradu zakona zasnovanog na činjenicama.

Parlamentarni proces izrade zakona na osnovu činjenica: kritični spojevi

Izrada zakonskih akata na osnovu činjenica zahtijeva pažnju posvećenu trima ključnim sponama. Prvo, kvalitet zakonodavnih procesa i samog zakonodavstva presudno zavisi od snažnih i pouzdanih struktura i procedura koje povezuju izvršnu i zakonodavnu fazu procesa izrade zakona. Vlada i skupština imaju jasno određene funkcije u izradi zakona, ali ove dvije institucije uglavnom rade izolovano, nauštrb kvaliteta zakona. Na primjer, ako su vladini zakonodavni planovi nepouzdana ili nikad nisu predloženi parlamentu, parlament neće moći da planira sopstvenu dinamiku rada na zakonodavstvu u smislu maksimalno iskorišćenih prilika za nadzor i odluka zasnovanih na činjenicama. Ako vlada ne dostavi skupštini pun spektar informacija na kojima je zasnovala svoje odluke o nacrtima zakona, slabi mogućnost parlamenta da preispituje nacrt zakona.

Takođe, ako se izmjene i dopune na nacrt zakona koje je predložila vlada, dostavljeni tokom skupštinskog zakonodavnog procesa, ne dostave vladi i vlada ima malo ili nimalo vremena i volje da zauzme stav, potpuni uticaj amandmana vjerovatno će ostati nedovoljno istražena i opet će trpjeti kvalitet zakonodavstva. Ukratko, djelotvorna izrada zakona zasnovanih na činjenicama zahtijeva snažne dvosmjerne procese između vlade i skupštine i puteve dostavljanja povratnih informacija kroz sve faze izrade zakona.

Drugo, zakonodavni proces na bazi činjenica uključuje generisanje, nadzor, korišćenje i redovno preispitivanje činjenica; samo ako su one djelotvorno povezane, može se ostvariti puna prednost informacija, znanja i stručnosti u zakonodavnom procesu. Na primjer, prednosti AEP sprovedene kao dio pripreme nacrta zakona u vladi vjerovatno će biti ograničene ako je ona predviđena tek nakon izrade cjelokupnog teksta nacrta zakona.

Dalje, formiranje istraživačkih službi u parlamentima i istraživačkih instituta ili budžetskih kancelarija, ne daje mnogo izgleda da će povećati doprinos parlamenata zakonodavnom procesu na osnovu činjenica osim ukoliko ne postoje inicijative za djelotvornim korišćenjem raspoloživih resursa. Bez zahtjeva poslanika

za čvrstim dokazima i analize, teško je razvijati postojeće istraživačke kapacitete i vještine. Ukratko, utemeljenost na činjenicama na kojoj treba da počiva izrada zakona ostaće slaba ako nema kontinuiteta u dobijanju tih činjenica; njihove upotrebe i preispitivanja tokom nadzora i odlučivanja; njihovog djelotvornog razmatranja u vrijeme kad se odluke donose; i njihovih izmjena u skladu sa iskustvima stečenim tokom implementacije.

Treće, izrada zakona na osnovu činjenica zavisi od aranžmana koji djelotvorno usklađuju instrumente, strukture, procedure i kadrove. Na primjer, ako parlamenti imaju moć da sprovedu stručne i javne konsultacije tokom razmatranja nacrt zakona, potrebne su im administrativne procedure i infrastruktura da bi se organizovao i vodio proces konsultacija i da bi se cio postupak dokumentovao i ocijenio. Takođe, potrebna su zakonodavna pravila i procedure kako bi se obezbijedilo pristizanje svih nalaza u skupštinski odbor i na plenarno zasijedanje tokom nadzora. Štaviše, potrebno je skupštinsko osoblje obučeno za vođenje procesa konsultacija u kojima može biti snažnih sporenja. Ukratko, izrada zakona na osnovu činjenica zahtijeva koordinisane instrumentalne, strukturne, procesne i kadrovske aranžmane.

18 ključnih iskustvenih nalaza o zakonodavnom procesu na Zapadnom Balkanu, datih u nastavku ovog izvještaja, prati tipičan zakonodavni ciklus: (i) vladina inicijativa i izrada nacrt zakona, odlučivanje i povezanost između vlade i skupštine tokom planiranja zakonodavnih aktivnosti; (ii) parlamentarna inicijativa, nadzor, podnošenje amandmana i odlučivanje; i (iii) post-zakonodavni 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 zasnovanu na činjenicama.

Nalazi i poruke daju osnovu za preporuke politika, od kojih je većina relevantna za sve vlade i parlamente na Zapadnom Balkanu. Poseban akcenat stavljen je na kvalitet povezanosti između vlade i parlamenta tokom zakonodavnog ciklusa, u šta je uključeno generisanje, nadzor, upotreba i izmjena činjenica, kao i izbor instrumenata, struktura, procedura i kadrova potrebnih za djelotvornu izradu zakona na osnovu činjenica.

Ključni nalazi, poruke i preporuke politika

Vladin prijedlog nacrt, priprema, odlučivanje i povezanost sa skupštinom

NALAZ 1: POKRETANJE PRIJEDLOGA. Vlade su glavni predlagači zakona na Zapadnom Balkanu. U nekim zemljama, najizraženije u Srbiji, vlada je doslovno i jedini predlagač nacrt zakona.

Poruka: Zakonodavna agenda parlamenata na Zapadnom Balkanu pod najvećim je, ako ne i jedinim, uticajem nacrt zakona čiji je predlagač vlada. Prevlast izvršne vlasti u predlaganju zakonodavstva utiče na zakonodavni proces na osnovu činjenica u parlamentima na dva osnovna načina. Prvo, **planiranje i izrada politika, nacrt zakona i zakonodavne procedure u fazi djelovanja izvršne vlasti imaju presudan uticaj na kvalitet nacrt zakona koje će razmatrati parlament.** U skladu s tim, poboljšanja u planiranju i izradi nacrt prije podnošenja zakona u parlamentarnu proceduru olakšala bi razmatranja na osnovu činjenica u parlamentu.

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

Preporuke:

- Parlamenti Zapadnog Balkana treba da stalno budu obaviješteni o vladinim zakonodavnim prioritetima i planovima i da im se redovno dostavljaju novosti o svim izmjenama kako bi lakše

planirali rad na zakonodavnom nadzoru.

- 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 činjenične osnove na kojima se mogu temeljiti nacrti zakona, uz obezbijeđen djelotvorniji parlamentarni nadzor i usvajanje.
- Poslanici, naročito oni iz opozicionih stranaka, treba da igraju aktivniju ulogu u zahtijevanju dodatnih ili nedostajućih informacija i podataka o politikama (i njihovim efektima i rizicima) od vlade i da te informacije koriste za svoj parlamentarni nadzor ili sopstvene prijedloge zakona. To se može odvijati prije faze razmatranja na odborima.

NALAZ 2: AEP (RIA) I KONSULTACIJE. Vlade na Zapadnom Balkanu imaju formalne normativne odredbe i mehanizme o upotrebi dokaza i analiza u pripremi nacrti zakona, naime, *ex ante* AEP (RIA) 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 sprovede *ex ante* AEP i javne konsultacije, primjena i efekti ovih instrumenata i dalje su slabi u cijelom regionu, kako su pokazali SIGMA-ina izvještaji o monitoringu 2021. godine i SIGMA dokument br. 61, *Analiza efekata propisa i prenošenje prava EU na Zapadnom Balkanu*. Analiza nacrti i javne rasprave, ako se sprovede, ne koriste se sistematski za dobijanje informacija korisnih u pripremi nacrti zakona u vladi ili za naknadni nadzor i usvajanje u skupštini. Ova opaska ima dvije kritične 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, **dokumenta koja dostavlja vlada parlamentu kao prateća uz nacrti zakona često sadrže nedovoljnu osnovu za detaljnu ocjenu u parlamentu.**

Preporuke:

- Vlade treba da obezbijede puno i dosljedno sprovođenje *ex ante* AEP i javnih rasprava za sve nacrti zakona. Sadašnju praksu treba uskladiti sa nacionalnim zahtjevima i standardima regulatornog kreiranja politika i obezbijediti istinsko angažovanje sa svim zainteresovanim stranama na koje se odnose zakonodavni prijedlozi.
- Kada je to primjereno, formalne konsultacije se mogu dopuniti usmjerenim i fokusiranim ranim konsultacijama sa parlamentima i drugim ključnim akterima.
- Vlade treba da razmotre prilagođavanje svojih internih pravila, procedura i prakse radi otpočinjanja analize problema, ciljeva, efekata i rizika u politikama u nacrtima zakona ranije tokom procesa izrade politika, te dobijali informacije za pripremu godišnjeg zakonodavnog plana i utvrđivanje prioriteta.
- Parlamentarno osoblje treba da razmotri unaprijeđenje svog internog poznavanja i razumijevanja pravila i procedura kreiranja politika i smjernica i metodologije koje koriste ministarstva tokom izrade zakona. To bi unaprijedilo djelotvornost parlamentarnog nadzora i pripreme zakona u samom parlamentu.

NALAZ 3: RASPOLOŽIVOST I PRISTUPAČNOST POMOĆNOG MATERIJALA. Ne stavljaju se sve relevantne činjenice prikupljene tokom pripreme nacrti zakona u vladi rutinski na raspolaganje parlamentima kao dio dokumentacije koja prati nacrti zakona dostavljen zakonodavnom tijelu.

Poruka: Kako je dokumentovano 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 izvještaja AEP Parlamentu, iako to postojeće zakonodavstvo ne

nalaže. **Srbija i Crna Gora** takođe dostavljaju nacрте izvještaja o AEP svojim skupštinama, ali u drugim slučajevima dokazi i analize sadržani u ključnim dokumentima, kao što su izvještaji o AEP i sadržaji javnih konsultacija, ne prosljeđuju se parlamentu. Štaviše, nacionalna pravila za *ex ante* AEP i interne procedure dozvoljavaju izuzeće mnogih zakonodavnih inicijativa od AEP. Prema tome, **ključne informacije koje se odnose na izradu politike i probleme koje tretira predloženo zakonodavstvo, ciljevi, mogući efekti i posljedice ne pripremaju se sistematično i ne dijele se sa poslanicima. Posljedično, ovaj jaz u informacijama između vlada i parlamenata u izradi zakona šteti sposobnosti parlamenta da nadzire tok nacрта zakona.**

Preporuke:

- Vlade treba da obezbijede dostavljanje svih pratećih dokumenata koja se razmatraju prilikom usvajanja prijedloga nacрта, a kojima raspolaže vlada kao što su izvještaji o AEP i izvještaji o ishodima javnih rasprava, parlamentima zajedno sa nacrtima zakona. Ova dokumenta treba da budu javno dostupna da bi se obezbijedila transparentnost zakonodavnog procesa.
- Vlade treba da razmotre jačanje činjenične osnove i analize efekata zakonodavnih prijedloga za koje se ne priprema AEP, na primjer zato što se primjenjuju pravila izuzimanja i isključivanja, u skladu sa propisima o AEP.
- Parlamenti treba da sprovedu snažniji nadzor nad dokazima i analizama zakonodavnih prijedloga za koje nije sprovedena AEP, niti održana javna rasprava.
- U slučaju krupnih izmjena nacрта zakona tokom faze razmatranja u parlamentu, mogu se zahtijevati izmijenjene i ažurirane procjene efekata da bi konačna odluka o nacrtu prijedloga zakona bila zasnovana na informacijama potkrijepljenim odgovarajućim dokazima i analizama.
- Parlamenti treba da se postaraju da sva prateća dokumenta koja idu uz nacрте zakona budu potpuno i lako dostupna poslanicima tokom razmatranja i odlučivanja u skupštini. Materijali treba da se objavljuju na sajtu skupštine.

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 ovih planova sa parlamentima, znatno se razlikuju širom regiona. Česta su krupna odstupanja od planova, što škodi sposobnosti parlamenata da planiraju svoj rad nadzora nad zakonodavstvom.

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 možda dostavljaju parlamentima. Stoga, **parlamenti često ne posjeduju dovoljno informacija o obimu, vremenskom aspektu, i suštini vladinih prijedloga nacрта prije njihovog dostavljanja zakonodavnom tijelu.** Neizvjesnost u pogledu vladinog zakonodavnog plana slabi mogućnost parlamenta da priprema sopstveni plan i kalendar rada. **Kada nedostaju informacije o suštini nacрта zakona koji će se dostavljati parlamentu, parlamentarni odbori i administrativne službe malo što mogu da urade u pogledu pripremnog rada i ne mogu očekivati koje će informacije biti potrebne poslanicima.**

Preporuke:

- Vlade na Zapadnom Balkanu treba da unaprijede kvalitet, jasnoću i pouzdanost svog zakonodavnog planiranja i pomognu parlamentima i poslanicima da planiraju i razmatraju nacрте zakona na djelotvorniji način.
- Zakonodavni planovi vlada, uključujući i sve njihove izmjene, treba da se u potpunosti i sistematično dostavljaju parlamentu, na jasan i lako dostupan način.

- Vlade treba da nastoje da se pridržavaju svojih zakonodavnih planova u što većoj mjeri, kako bi omogućili parlamentima da planiraju nadzor nad izradom i tokom nacрта zakona što djelotvornije.

NALAZ 5: KOORDINACIJA PARLAMENT-VLADA. U najvećem dijelu, veze i koordinacija između izvršne i parlamentarne faze izrade zakona su zategnute, a dvosmjernan 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 angažuju u izradi zakona na osnovu činjenica pod velikim je uticajem veza između izvršne i zakonodavne vlasti.** U nekim zemljama, kao što su **Albanija** i **Sjeverna Makedonija**, imenovani predstavnici 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 vladinih nacrtu u parlamentarnoj fazi.

Preporuke:

- Parlamenti i vlade na Zapadnom Balkanu treba da razmotre jačanje svojih struktura i procedura za saradnju i koordinaciju između izvršne i zakonodavne vlasti na političkom i administrativnom nivou, tokom čitavog zakonodavnog ciklusa.
- Vlade treba da obezbijede djelotvornu međuresornu koordinaciju svoje komunikacije sa parlamentima u procesu izrade i usvajanja zakona, kako bi izbjegli fragmentiran proces parlamentarnog nadzora.
- Centri vlade na Zapadnom Balkanu treba da igraju snažniju ulogu u uspostavljanju djelotvornih kanala komunikacije sa parlamentarnim administracijama, kako bi obezbijedili blagovremeno dostavljanje preciznih informacija.

Parlamentarna inicijativa, razmatranje, 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 treba da pripremaju planove i kalendare rada, preovlađuju kratki rokovi i ad-hoc utvrđivanje dnevnog reda.

Poruka: Planiranje i zakazivanje su unaprijed neophodni kako bi parlamenti mogli da se angažuju u zakonodavnom procesu zasnovanom na činjenicama. Samo tada administrativni resursi, priprema i razmatranje stručnih informacija, kao i angažovanje sa zainteresovanim stranama i javnošću, mogu djelotvorno da se urede i poslanici da pripreme i planiraju angažovanje i zakonodavnom procesu. **Činjenica da se neki parlamenti u najvećoj mjeri oslanjaju na improvizaciji kada utvrđuju svoje zakonodavne kalendare najveće je ograničenje njihove mogućnosti da prikupljaju, razmatraju, procjenjuju i analiziraju činjenice tokom parlamentarnog razmatranja nacrtu zakona.**

Preporuke:

- Parlamenti na Zapadnom Balkanu treba da razmotre jačanje svojih internih kapaciteta i procedura kako bi omogućili pripravnije, dugoročnije (barem na kvartalnom nivou) i pouzdanije planiranje i zakazivanje nadzora nad zakonodavnim procesom.
- Parlamentarne administracije treba da budu preduzimljivije u angažovanju sa vladom i zahtijevaju informacije i pojašnjenja statusa i vremenske dinamike planiranih zakonodavnih aktivnosti kako bi imale informacije za planove i kalendare rada parlamenata.
- Zahtjevi i standardi zakonodavstva zasnovanog na činjenicama treba da se uzimaju u obzir

prilikom utvrđivanja planova i kalendara rada parlamenata. Ovi zahtjevi naročito utiču na vrijeme, utvrđivanje prioriteta, redosljed, brzinu i trajanje aktivnosti skupštinskih odbora, s obzirom na složenost i značaj zakonodavnih prijedloga koji se razmatraju.

NALAZ 7: ZAKONODAVNE INICIJATIVE POSLANIKA. Parlamenti na Zapadnom Balkanu imaju poslovnike po kojima se unutar parlamenta pokreću zakonodavne inicijative. Međutim, obim podrške i stručnosti nacrtu značajno zakona variraju 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 nekoliko parlamenata na Zapadnom Balkanu. U većini parlamenata regiona, parlamentarna administracija je zadužena za pružanje podrške poslanicima i poslaničkim grupama u pisanju nacrtu. **Međutim, baza stručnjaka za izradu nacrtu na koje poslanici mogu da se oslone još je ograničenija nego za nacрте koje piše vlada. Otuda vjerovatnoća da će trpjeti kvalitet zakona i dosljednost javne politike.**

Preporuke:

- Parlamenti na Zapadnom Balkanu treba da jačaju svoje interne kapacitete kako bi obezbijedili podršku stručnjaka u izradi zakonodavstva. Pored podrške eksperata u samom parlamentu, spoljni stručnjaci, uključujući i naučne i istraživačke centre, mogu pomoći u jačanju kapaciteta parlamenta i djelotvornijem zakonodavnom nadzoru.
- Parlamenti i vlade treba da kontinuirano analiziraju i unapređuju svoja zajednička pravila i standarde za izradu zakona.

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

Poruka: Činjenična zasnovanost na kojoj počiva parlamentarni zakonodavni nadzor ima više ograničenja nego kada je vlada predlagač zakona. Ova razlika se javlja iz dva glavna razloga: instrumenti kao što su AEP i konsultacije sa zainteresovanim stranama ostaju uglavnom fokusirane na zakone koje predlaže vlada; ne postoje standardne procedure koje bi pomagale poslanicima ili skupštinskom osoblju da analiziraju politike, definišu ciljeve i procjenjuju uticaje. Većina zakonodavstva potekla iz parlamenta nastoji da izmijeni postojeće zakonodavstvo prije nego da usvoji nove zakone. **Razlika u dostupnosti činjenica za skupštinski nadzor nad zakonodavstvom čiji je predlagač vlada u poređenju sa nacrtima koji poteknu iz parlamenta predstavlja glavni izazov.**

Preporuke:

- Nacrti zakona čiji su predlagači poslanici treba dosljedno da prolaze kroz provjere kvaliteta uporedive sa onima koje se primjenjuju na vladine prijedloge prije zvaničnog podnošenja na razmatranje pred skupštinskim odborom i na plenarnom zasjedanju.
- Uz nacрте zakona koje predlažu poslanici treba – u najvećoj mogućoj mjeri – da budu priložena i prateća dokumenta i činjenice uporedive po rasponu i kvalitetu sa onima koje vlada podnosi. Da bi se to omogućilo, parlamenti treba da budu u stanju da se selektivno oslanjaju na pomoć vlade.

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

vlada, prilikom zakonodavnog nadzora.

Poruka: Parlamenti Zapadnog Balkana u velikoj mjeri se oslanjaju na podatke, informacije i stručnost koji dolaze iz vlade prilikom razmatranja zakonodavnih prijedloga. U proteklih nekoliko godina, **parlamenti su preduzeli korake u cilju unapređenja svojih kapaciteta kako bi preispitali i dopunjavali materijale koje dostavljaju vlade**, na primjer formiranjem istraživačkih službi i instituta ili parlamentarnih budžetskih kancelarija (PBK). Takve institucije, mehanizmi i procedure mogu biti veoma korisni da bi se parlamentima omogućilo da provjeravaju, preispituju, proširuju i produbljuju činjenice na kojima se zasniva zakonodavstvo.

Preporuke:

- Administracije u parlamentima i vladama na Zapadnom Balkanu treba da tijesno sarađuju u ocjeni efekata nacrtu zakona na državni budžet i administrativne zahtjeve za sprovođenje zakona. Ova saradnja treba da obuhvati redovne diskusije o metodologiji i pristupima primijenjenim na pripremu politika, analizu efekata i pisanje zakona koja podrazumijeva zajedničko shvatanje u pogledu standarda za kvalitetan zakonodavni proces.
- Parlamenti treba da izgrade veće stručno znanje i vještine u svojim administracijama kako bi mogli da ocjenjuju i preispituju dokaze i analize koje dostavlja vlada. Pošto parlamenti ponekad treba da budu u stanju da potraže dodatne informacije i razjašnjenje, dobro obučeni i nestranački specijalista sa čvrstim etičkim principima važan je faktor u njihovom funkcionisanju.
- Parlamenti treba da razmotre jačanje svojih internih metodologija i procedura, kao i kapaciteta da procjenjuju moguće fiskalne i ostale efekte nacrtu koje dostavljaju poslanici, uključujući i formiranje svojih PBK⁴. Bolja analiza fiskalnih efekata može obezbijediti aktivnije konsultacije sa vladom kako bi se izbjegla situacija stvaranja obaveza za koje nisu obezbijedena sredstva.

NALAZ 10: PARLAMENTARNE PROCEDURE ZA DJELOTVORNU UPOTREBU ČINJENICA. Parlamenti za Zapadnom Balkanu imaju uvedene detaljne strukture i procedure koje omogućuju razmatranje nacrtu zakona na osnovu činjenica. Međutim, sistematsko uvođenje dokaza u proces razmatranja pred skupštinskim odborima nailazi na značajne prepreke u praksi.

Poruka: Skupštinski nadzor nad zakonodavnim procesom zasnovanom na činjenicama obavljaju prije svega skupštinski odbori. Parlamenti na Zapadnom Balkanu imaju detaljne poslovnike za praćenje izrade nacrtu zakona i, na osnovu tog nadzora, omogućuju odborima ili poslanicima da predlažu amandmane. Međutim, **postoje krupna politička ograničenja njihovih kapaciteta da se angažuju oko činjenične**

⁴ [OECD Principi za nezavisne fiskalne institucije](#) (IFI) daju glavne elemente od pomoći u obezbjeđenju nezavisnih, djelotvornih i vitalnih IFI, kao što su parlamentarne budžetske kancelarije.

osnove na kojoj se temelje nacrti zakona, u prvom redu dokumentacije koju dostavlja vlada. Štaviše, volja i sposobnost parlamenata da dobiju i koriste činjenice prilikom nadzora nad zakonodavnim procesom, na primjer preko zainteresovanih strana, stručnjaka i javnih konsultacija, ili oslanjanjem na materijale koje pripremaju skupštinske službe za istraživanje i dokumentaciju, često su prilično ograničene. **Ova ograničenja obuhvataju i slabosti u planiranju rada skupštinskih odbora unaprijed, nedostatak sinhronizacije između odbora i vremenski pritisak.**

Preporuke:

- Parlamenti Zapadnog Balkana treba da sistemski posvećuju pažnju zakonodavnom procesu zasnovanom na dokazima prilikom izrade pravila i procedura skupštinskog nadzora, te da se

suštinski pozabave praktičnim preprekama, prije svega unapređenjem planiranja unaprijed i smanjenjem vremenskog pritiska. Parlamenti treba da obezbijede, recimo, ključne informacije u vezi sa prijedlozima nacrtu zakona budu dostupne svim članovima odbora dovoljno unaprijed uoči svih planiranih rasprava.

- Parlamenti treba da preduzmu korake ka tome da konsultacije sa stručnjacima, zainteresovanim stranama i javnošću postanu sastavni dio njihovog plana rada, posebno za prijedloge zakona koje uputi vlada, a koji nisu prošli kroz takve konsultacije, kao i za sve prijedloge koje podnesu poslanici.

NALAZ 11: KONSULTACIJE SA VLADOM O PRIJEDLOZIMA KOJE PODNOSE POSLANICI. Postoje odredbe po kojima vlade dostavljaju mišljenja na nacrtu zakona čiji su predlagači poslanici, ali praksa se umnogome razlikuje u vladama i skupštinama između zemalja Zapadnog Balkana. U te razlike spadaju i rokovi koje treba ispoštovati; parlamentarna odgovornost za odluke zahtijeva formalna mišljenja vlade; i odgovornost unutar izvršne vlasti za dostavljanje mišljenja vlade.

Poruka: Konsultacije sa vladom povodom nacrtu zakona koje su predložili poslanici ključne su iz dva razloga. Prvo, nacrti zakona koji poteknu iz parlamenta zahtijevaju mnogo manje prateće dokumentacije nego nacrti čiji je predlagač vlada, vladine analize i mišljenja predstavljaju ključnu provjeru kvaliteta. Drugo, konsultacije pomažu da se obezbijede cjelokupna koherentnost i dosljednost politika. Međutim, **u nekoliko država Zapadnog Balkana pozicije vlade i skupštine su takve da vlada sistematski analizira nacrtu zakona iniciranih u skupštini, što slabi činjeničnu osnovu zakonodavnog procesa.**

Preporuke:

- Parlamenti i vlade na Zapadnom Balkanu treba da se sistematski i u potpunosti o svim zakonodavnim prijedlozima koje podnose poslanici da bi se obezbijedila cjelokupna koherentnost i dosljednost politika.
- Skupštinska pravila i procedure treba da obezbijede dovoljno vremena za vladinu analizu svih prijedloga nacrtu koje su inicirali poslanici i dostavljanje kvalitetnih mišljenja.
- Vlade treba da analiziraju svoja interna pravila i procedure kako bi obezbijedili pregled dostavljenih nacrtu zakonodavstva u odnosu na činjenice. Standardi koji se pritom primjenjuju treba da budu uporedivi sa onima koji se primjenjuju na nacrtu koje dostavlja vlada, a rezultati analize treba da budu u potpunosti dostupni parlamentu.
- Vlade treba da obezbijedi konsultacije sa svim ministarstvima na koja utiče neki nacrtu zakona čiji su predlagači poslanici.

NALAZ 12: AMANDMANI NA NACRTE ZAKONA. Parlamentarni nadzor često dovodi do dostavljanja amandmana. Međutim, praksa u skupštinama na Zapadnom Balkanu razlikuje se po tome kako se vlade odnose prema krupnim izmjenama predloženim za vladin nacrtu tokom skupštinske faze izrade zakonodavstva.

Poruka: U slučaju da se tokom skupštinske faze procesa predlože značajni amandmani, postoji samo nekoliko tačaka provjere koje dozvoljavaju pažljivo razmatranje materijalnih konsekvenci. U samo dvije zemlje – **Crna Gora** i **Srbija** – vlada se sistematski informiše o svim podnijetim amandmanima, a samo u Srbiji se od Vlade rutinski traži da dostavi mišljenje na te amandmane. U **Sjevernoj Makedoniji** i na **Kosovu***, od predstavnika vlade se zahtijeva da prisustvuju sjednicama skupštinskih odbora kada se razmatraju pojedinačno amandmani. Odluke o prihvatanju ili odbijanju krupnih izmjena politike ne zasnivaju se ni na kom vidu analize efekata propisa. Prema tome, **aktivnosti predlaganja izmjena i dopuna uglavnom nemaju djelotvornu vezu sa širim procesima i standardima izrade**

zakonodavstva na osnovu činjenica.

Preporuke:

- Kad god se u toku skupštinske faze izrade zakona predlažu krupne i suštinske izmjene nacrtu zakona, vlade treba da se formalno obavijeste i konsultuju kako bi dostavile mišljenje na osnovu informacija, uzimajući u obzir stavove svih ministarstava i institucija na koje se ti prijedlozi odnose.
- Relevantna prateća dokumenta koja analiziraju efekte politika, kao što su izvještaji o AEP, treba da ažuriraju vodeće institucije, a dodatne analize efekata treba sprovoditi po potrebi, kako bi se unijele informacije u konačno donijete odluke o važnim izmjenama politike. Konačan izvještaj o usvojenim zakonima treba koristiti za pripremu i sprovođenje svih *ex post* evaluacija zakona.
- Procedure treba da obezbijede provjeru usaglašenosti sa pravom EU svih značajnijih amandmana na nacрте zakona podnijetih tokom skupštinskog nadzora, na primjer putem izmjena i ažuriranja tabela usklađenosti i izjava o usaglašenosti.
- Vlade treba da imaju jasna standardna pravila i procedure za ocjenu i odgovor na predložene skupštinske amandmane, tako da se uključe i konsultuju 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 usvajanje zakona u skupštini.

Poruka: Jedan od politički najspornijih aspekata zakonodavnog rada skupštine je primjena nestandardnih (npr. hitni, vanredni ili skraćeni) postupaka za skupštinski nadzor i usvajanje. Slika 8 i tabela 23 ističu mjeru do koje se koriste nestandardni postupci. Nestandardni postupci ograničavaju obuhvat parlamentarnog nadzora; skraćuju vrijeme raspoloživo za nadzor; i ograničavaju mjeru do koje se nadzor može zasnivati na činjenicama i analizi. Dok omogućuje parlamentima i vladama da ekspeditivno rješava hitna pitanja, **prekomjerna primjena nestandardnih postupaka za usvajanje zakona predstavlja rizik po zakonodavni proces zasnovan na činjenicama.**

Preporuke:

- Parlamenti i vlade treba da se saglase po pitanju jasnih kriterijuma i standarda za korišćenje nestandardnih zakonodavnih postupaka i treba da obezbijede poštovanje istih.
- Dok se nestandardni postupci mogu koristiti radi ubrzanja zakonodavnih procesa u skupštini, ne treba da slabe činjenične temelje za skupštinski nadzor, na primjer povlačenjem zahtjeva da se sprovede AEP ili javna rasprava za sve ili određene vrste zakonskih prijedloga.
- Parlamenti treba da razmotre sprovođenje *ex post* analiza i evaluacija zakonodavstva usvojenog po skraćenom ili hitnom postupku.

NALAZ 14: PARLAMENTI I PROCESI INTEGRACIJE U EU. Parlamenti za Zapadnom Balkanu igraju ključnu ulogu u napredovanju na putu eurointegracija kroz nacionalne koordinacione strukture u kojima učestvuju i vlada i organizacije civilnog društva. Skupštinski odbori za evropske integracije i unutrašnje strukture takođe podržavaju proces evropskih integracija.

Poruka: Parlamenti na Zapadnom Balkanu preduzeli su važne korake kako bi podržali proces integracije u EU. Fokusirani su na usklađivanje svojih nacionalnih pravnih sistema sa pravnim tekovinama EU; usmjeravanje i praćenje nacionalnih politika integracije; kao i angažovanje sa institucijama EU. Opredijelili su posebne skupštinske odbore za EU, a mnogi su uspostavili i unutrašnje skupštinske službe za podršku evropskim integracijama.

Preporuka:

- Vlade treba da na sistematičniji način uključe parlamente u izradu nacionalnih planova za integraciju u EU, uključujući i prenošenje prava EU, da bi im pomogle da planiraju i utvrđivanju prioriteta, kao i da obezbijede blagovremeno usvajanje planiranog zakonodavstva.
- Parlamenti treba da se aktivnije uključe u praćenje sprovođenja nacionalnih planova evropskih integracija.
- Parlamenti, preko svojih struktura za koordinaciju poslova evropskih integracija, treba da promovišu učešće organizacija civilnog društva u praćenju procesa pristupanja EU i usklađivanja sa pravom EU.

NALAZ 15: POSTUPCI PRENOŠENJA PRAVA EU. Svi parlamenti na Zapadnom Balkanu uspostavili su posebna pravila, procedure i mehanizme namijenjene osiguranoj usklađenosti nacrtu zakona sa pravnim tekovinama EU. Sadržane su odredbe koje obezbjeđuju kvalitetno prenošenje prava EU na osnovu činjenica, posebno za propise čiji je predlagač vlada.

Poruka: Veliki dio zakona koje razmatraju parlamenti na Zapadnom Balkanu odnosi se na evropske integracije i usklađivanje sa propisima EU. Države kandidati su se obavezale da svoje zakonodavstvo usklade sa pravom EU i da obezbijede ocjenjivanje usaglašenosti svih novih zakona. **Djelotvornost procesa parlamentarnog nadzora umnogome zavisi od kvaliteta informacija koje dostavlja vlada,** kao što su izjave o usaglašenosti i tabele usklađenosti. **Kvalitet izrade zakona na osnovu činjenica u vladi i nadzor na osnovu činjenica u skupštini neraskidivo su povezani.** Postoji rizik da prijedlog zakona iniciran u skupštini i veće izmjene i dopune nacrtu zakona čiji je predlagač vlada ne prođu kroz sistematske provjere usaglašenosti sa pravnim tekovinama EU, uz negativne posljedice po djelotvornu i punu usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa standardima EU.

Preporuke:

- Vlade i skupštine treba da obezbijede da izrada i usvajanje zakona kojima se domaći propisi usklađuju sa evropskim budu zasnovani na najboljim dostupnim analizama i činjenicama.
- Parlamenti treba da redovno analiziraju postojeća pravila, procedure i praksu kako bi se postarali da se sva sredstva za djelotvoran prenos propisa EU dosljedno i u potpunosti primjenjuju. Skupštinske službe treba da sprovode česte provjere kvaliteta pratećih dokumenata, kao što su tabele usklađenosti.
- Vlade treba da se postaraju da poslanici imaju pristup službenim prevodima direktiva EU koje se prenose kroz predložene nacрте koje dostavlja vlada.

NALAZ 16: PRENOŠENJE PRAVA EU I NESTANDARDNI POSTUPCI. Nekoliko parlamenata za Zapadnom Balkanu koristi nestandardne postupke nadzora i usvajanja prilikom prenosa prava EU u domaći sistem.

Poruka: Postoje značajna odstupanja u tome kako parlamenti na Zapadnom Balkanu sprovode razmatranje i usvajanje zakonodavstva usklađenog sa pravnim tekovinama EU. Neki parlamenti, uključujući one u **Sjevernoj Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i BiH (na nivou države)** 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 nadziru i debatuju, a da nadzor postane puka forma.** U konačnom, kvalitet prenosa prava EU procjenjuje se po djelotvornosti

primjene usvojenih zakona, s obzirom na aspekte sprovođenja i usaglašenosti. Prema tome, **važno je da skupštine i vlade tijesno sarađuju da 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 treba da se postaraju da se isti standardi izrade politika i provjera kvaliteta primjenjuju na nacрте zakona poteklih iz domaćih planova za izradu zakona osmišljenih radi usklađivanja sa propisima povezanim sa eurointegracijama.
- Kad je relevantno, vlade i parlamenti na Zapadnom Balkanu treba da razmatraju izmjenu pravila i postupaka kako bi onemogućili blanko ili automatsko izuzeće svih propisa povezanih sa evropskim integracijama od standardnih skupštinskih procedura nadzora i usvajanja.
- Kada se primjena nestandardnih zakonodavnih postupaka radi prenošenja prava EU smatra neophodnom, ne treba da podrazumijeva snižavanje standarda za skupštinski nadzor zasnovan na činjenicama.

Post-zakonodavni nadzor, ex post evaluacija i analiza rada izvršne vlasti

NALAZ 17: EX POST ANALIZA I EVALUACIJA Post-zakonodavni nadzor, ex post evaluacija i naknadna analiza sprovođenja zakona od strane izvršne vlasti veoma su ograničeni na cijelom Zapadnom Balkanu i primjenjuju se samo u izuzetnim slučajevima.

Poruka: Djelotvornost zakonodavnog procesa ocjenjuje se uglavnom na osnovu uspjeha primjene zakona. Parlamenti imaju ključnu ulogu u praćenju i ocjeni sprovođenja zakona, kako zbog pozivanja vlade na odgovornost, tako i radi ostvarenja zakonodavne uloge parlamenta. **Post-zakonodavni 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 zakona na osnovu dokaza 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 detaljnim analizama i ocjena zakonodavstva nakon stupanja na snagu. U tome se vidi i nedostatak obzira prema monitoringu i evaluaciji prilikom same izrade zakona, kako je konstatovano u dokumentu SIGMA br.61 iz 2021. godine, o AEP i prenošenju prava EU, čemu svjedoči nedostatak metodologija i smjernica za sprovođenje tako složenih studija.

Preporuke:

- Parlamenti i vlade Zapadnog Balkana treba da se postaraju da se o pitanjima i rizicima u vezi sa sprovođenjem, praćenjem i usklađivanjem novih politika uvedenih nacртima zakona sistematski raspravlja tokom pripreme zakonskih akata i procesa nadzora.
- Vlade treba da jačaju svoje nacionalne sisteme za ex ante analize efekata zakona i postaraju se da relevantni izvještaji o AEP sadrže adekvatne informacije o planiranim aranžmanima za praćenje, sprovođenje i ocjenu zakona.
- Parlamenti za Zapadnom Balkanu treba da razmotre promjenu svojih pravila i procedura kako bi se postarali da se sprovođenje zakona analizira na sistematičniji način. Analizu zakona usvojenih nestandardnim postupcima (npr. vanrednim, hitnim ili skraćenim), koji obično imaju slabiju zasnovanost na činjenicama, treba smatrati prioritonom za ex post razmatranje i evaluaciju.
- Parlamentarna administracija treba da jača kapacitete i eksterne mreže radi pomoći poslanicima i skupštinskim odborima u ex post evaluaciji zakonodavstva i njegove primjene.

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

Poruka: Po svojoj prirodi, izrada zakona na osnovu činjenica zahtijeva otvorenost, pristupačnost i transparentnost u parlamentarnim aktivnostima da bi podaci, informacije, stručnost, znanje, razmatrane opcije i ocjene mogli da se dijele sa zainteresovanim stranama i javnošću. Sposobnost građana da razumiju i ocijene skupštinski zakonodavni proces presudno zavisi od toga da li skupština radi otvoreno, pristupačno i transparentno. Do najveće moguće mjere, građani treba da budu u mogućnosti da prate proces izrade zakona u „realnom vremenu“ i daju svoj doprinos tokom pripreme i praćenja nacrtu zakona.

Preporuke:

- Parlamenti treba da obezbijede potpun i jednostavan pristup svima relevantnim informacijama o zakonodavnim aktivnostima, pojedinačnim nacrtima zakona i pratećoj dokumentaciji, za sve interne i eksterne zainteresovane strane i građane. Javne rasprave i diskusije o zakonima u skupštini treba da budu inkluzivne i transparentne, uz učešće stručnjaka i grupa sa najvećim znanjem i stručnošću u datu oblast.
- Planovi rada i kalendari parlamenta treba da se objavljuju i budu dostupni putem interneta u lako čitljivom formatu kako bi vlada i eksterne zainteresovane strane mogle da planiraju i pripremaju svoje prijedloge koje upućuju u skupštinsku proceduru.
- Parlamentarna administracija treba da se kontinuirano usavršava i jača svoje elektronske platforme i sisteme kako bi obezbijedila objavljivanje punih, tačnih i ažuriranih podataka i informacija o nacrtima zakona.
- Parlamenti treba da rutinski dostavljaju povratne informacije o rezultatima eksternih mehanizama za učešće građana i drugih zainteresovanih strana, nudeći obrazložene informacije o ishodima prijedloga, kritika i sugestija.

Izvod iz:

Parlamenti i zakoni zasnovani na činjenicama 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.