

Slobodan Vukadinović*

ANALIZA UTICAJA ZAKONODAVNOG POSTUPKA NA PREDLOGE ZAKONA

Apstrakt: Cilj analize je da se utvrdi da li je i u kom obimu Narodna skupština, u periodu od 11. juna 2008. godine do 26. oktobra 2009. godine, prihvatanjem amandmana, izmenila predloge zakona koji su joj podneti. Primenom statističkog metoda, došlo se do rezultata da je u ovom periodu doneto 215 zakona, od čega je 86 zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora i drugih sporazuma. Izuzimajući ove zakone, u posmatranom periodu je doneto 129 zakona, od čega je na 90 predloga zakona (69,77%) Narodna skupština prihvatila 979 amandmana. Obim promena se znatno razlikuje kod svakog pojedinačnog predloga zakona, a prosek prihvaćenih amandmana je 10,88. Imajući u vidu broj članova zakona, predlozi zakona su u proseku promenjeni za 15,11%. Iako je Vlada predlagač 99,53% donetih zakona, analiza je pokazala da Narodna skupština suštinski utiče na tekstove zakona, kao i da je prihvatanjem većeg broja amandmana izmenila sadržinu predloga, kolokvijalno rečeno, sistemskih i krovnih zakona. Podnosioci prihvaćenih amandmana su u 79,36% slučajeva narodni poslanici (od čega u 50,45% slučajeva narodni poslanici opozicije), a u 14,61% odbori Narodne skupštine. Prihvatani su i amandmani koje je podnosila Vlada na sopstvene predloge zakona, kao i osam amandmana Zaštitnika građana. U radu su date i preporuke za kvalitetnije zakone.

Ključne reči: predlog zakona, Narodna skupština, amandman, odbor Narodne skupštine, narodni poslanici, Vlada.

1. POSTUPAK ZA DONOŠENJE ZAKONA U NARODNOJ SKUPŠTINI

Pravni okvir koji uređuje pitanja od značaja za ovu analizu određen je pojedinim izvorima ustavnog, parlamentarnog i parlamentarnog procesnog prava, a to su u pravnom sistemu Republike Srbije: Ustav Republike

* Saradnik Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

Ovaj rad je nastao na temelju analize koju je autor sačinio kao konsultant na projektu *Parliamentary Support Program*, koji sprovodi Misija OSCE-a u Srbiji. Osnovna analiza koju je autor sačinio, pod nazivom *Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge*

Srbije¹, Zakon o Narodnoj skupštini,² Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije³ (u daljem tekstu: Poslovnik) i Jedinствена metodološka pravila za izradu propisa⁴. Postupak za donošenje zakona⁵ u Narodnoj skupštini (u daljem tekstu: NS) počinje podnošenjem predloga zakona, a pravo predlaganja zakona (i drugih propisa i opštih akata) imaju: svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti. Ovlašćeni predlagač podnosi Narodnoj skupštini predlog zakona u obliku u kome se zakon donosi, sa obrazloženjem,⁶ a predsednik

zakona koje je Vlada Republike Srbije podnela Narodnoj skupštini Republike Srbije u periodu od 11. juna 2008. godine do 26. oktobra 2009. godine sa posebnim osvrtom na rad Zakonodavnog odbora Narodne skupštine, u integralnoj verziji ima 66 strana i dostavljena je Odeljenju za demokratizaciju Misije OSCE-a i Zakonodavnom odboru Narodne skupštine 25. januara 2010. godine i do danas nije objavljena, a podaci izloženi u ovom radu koriste se uz prethodno dobijenu saglasnost Misije OSCE-a u Srbiji.

- 1 „Službeni glasnik RS“, br. 98/06. Ustav RS određuje položaj Narodne skupštine kao najvišeg predstavničkog tela i nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici. U okviru nadležnosti Narodne skupštine je donošenje zakona i drugih opštih akata iz nadležnosti Republike Srbije.
- 2 „Službeni glasnik RS“, br. 9/10. Ovim zakonom, koji je donet 26. februara 2010. godine, uređeni su: položaj, nadležnost, organizacija, način rada i odlučivanja NS, položaj, prava i dužnosti narodnih poslanika, amblemi, simboli i obeležja NS, odnos NS prema drugim državnim organima, međunarodna saradnja, upravljanje imovinom koju koristi NS, finansiranje NS, položaj Službe NS, kao i druga pitanja od značaja za rad Narodne skupštine.
- 3 „Službeni glasnik RS“, br. 14/09 – prečišćeni tekst. Poslovnik uređuje organizaciju i rad Narodne skupštine i način ostvarivanja prava i dužnosti narodnih poslanika. Očekuju se izmene i dopune Poslovnika, jer je članom 73. Zakona o Narodnoj skupštini određeno da će NS odredbe Poslovnika uskladiti sa odredbama ovog zakona, u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.
- 4 „Službeni glasnik RS“, br. 21/10. Ovaj akt je doneo Zakonodavni odbor Narodne skupštine na sednici održanoj 30. marta 2010. godine, a primenjuje se od 1. jula 2010. godine.
- 5 Ovaj postupak se u stručnoj literaturi najčešće naziva zakonodavnim, pri čemu se njime neretko označava postupak u kome NS donosi zakone, ali i druge akte, te je adekvatniji naziv: postupak za donošenje zakona i drugih akata Narodne skupštine. U pogledu vrste akata, NS donosi: zakon, budžet, plan razvoja, prostorni plan, završni račun, poslovnik, deklaraciju, rezoluciju, preporuku, odluku, zaključak i autentično tumačenje akta koji donosi. Pored postupka za donošenje zakona, Poslovnik posebno uređuje: postupak za ratifikaciju međunarodnog ugovora i drugog sporazuma; donošenje budžeta; donošenje plana razvoja i prostornog plana; donošenje autentičnog tumačenja zakona; donošenje drugih opštih akata. Treba imati u vidu da se očekuju izmene i dopune Poslovnika (u skladu sa članom 73. Zakona o NS), s obzirom na to da član 53. Zakona o NS određuje 18 različitih postupaka za donošenje akata i drugih postupaka u NS, pri čemu je uređenje ovih postupaka preneto na Poslovnik.
- 6 Obrazloženje mora da sadrži: ustavni osnov, razloge za donošenje zakona, objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, procenu iznosa finansijskih sred-

NS podneti predlog, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima, nadležnim odborima i Vladi, ako ona nije predlagač. Predlog zakona (pripremljen u skladu sa odredbama Poslovnika) može se uvrstiti u dnevni red sednice NS u roku ne kraćem od 15 dana ni dužem od 60 dana, od dana njegovog podnošenja,⁷ a pre razmatranja u Narodnoj skupštini, razmatraju ga nadležni odbori i Vlada (ako nije predlagač zakona).⁸ O predlogu zakona najpre se vodi načelni pretres,⁹ a zatim pretres u pojedinostima.¹⁰ Važno je ukazati na pravo svakog podnosioca amandmana da obrazloži svoj amandman u trajanju do dva minuta, jer ova mogućnost nekada može biti jedan od razloga zbog koga pojedini narodni poslanici podnose amandmane.¹¹ Kada se završi pretres predloga zakona u pojedinostima, pravo na završnu reč ima predlagač, odnosno ovlašćeni predstavnik predlagača.¹² Narod-

stava potrebnih za sprovođenje zakona, opšti interes zbog koga se predlaže povratno dejstvo (ako predlog zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno dejstvo), pregled odredaba zakona koje se menjaju, odnosno dopunjuju (ako se predlaže zakon o izmenama, odnosno dopunama). Predlagač zakona, po pravilu, navodi u obrazloženju zakona i osnov u zakonodavstvu Evropske unije i u opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

- 7 Navedeni rokovi miruju kad NS nije u redovnom zasjedanju. U izuzetnim slučajevima, rok od 60 dana može biti prekoračen, ali ne duže od 30 dana, a predsednik NS obavestiće narodne poslanike o razlozima prekoračenja roka. Videti član 140. stav 3. Poslovnika.
- 8 Nadležni odbori i Vlada (ako nije predlagač zakona) u svojim izveštajima, odnosno mišljenju, mogu predložiti Narodnoj skupštini da prihvati ili ne prihvati predlog zakona u načelu. Ukoliko nadležni odbori i Vlada predlože prihvatanje zakona u načelu, dužni su da navedu da li zakon prihvataju u celini ili sa izmenama koje predlažu u formi amandmana.
- 9 NS može odlučiti da obavi zajednički načelni pretres o više predloga zakona koji su na dnevnom redu iste sednice, a međusobno su uslovljeni ili su rešenja u njima međusobno povezana, s tim što se odlučivanje o svakom predlogu obavlja posebno.
- 10 Od završenog načelnog pretresa do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima mora da prođe najmanje 24 časa, a u vremenu između završenog načelnog pretresa i otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima, nadležni odbori mogu da podnesu amandmane na predlog zakona. Izuzetno, kada se radi o predlogu zakona o budžetu, po završenom načelnom pretresu NS prelazi na pretres u pojedinostima. Pretres u pojedinostima obavlja se po članovima na koje su podneti amandmani i o amandmanima kojima se predlaže unošenje novih odredaba.
- 11 Određeno ograničenje postignuto je odredbom Poslovnika koja predviđa da, ukoliko je jedan amandman zajedno podnelo više narodnih poslanika, pravo da obrazloži taj amandman u ime podnosioca ima samo jedan od potpisanih narodnih poslanika i to u trajanju do dva minuta. Isto rešenje je predviđeno i ukoliko više narodnih poslanika iz iste poslaničke grupe podnese amandmane koji su po svojoj sadržini istovetni, jer se tada smatra da se radi o jednom istom amandmanu koji je podnelo više narodnih poslanika zajedno.
- 12 Ne treba zaboraviti da predlagač zakona ima pravo da povuče predlog zakona iz procedure sve do završetka pretresa predloga zakona na sednici NS, kao i da NS, na obrazloženi predlog predlagača, može da odluči da povuče određenu tačku iz dnev-

na skupština odlučuje o predlozima zakona (i drugih akata koje donosi) u načelu, pojednostima i celini u danu za glasanje. Ako je predloženi akt prihvaćen u načelu, NS odlučuje o amandmanima, a ako usvoji više amandmana, može zastati sa usvajanjem predloga zakona u celini i zatražiti od Zakonodavnog odbora da, u saradnji sa predlagačem zakona, izvrši pravno-tehničku redakciju teksta predloga zakona, odnosno zatražiti od nadležnog odbora da usaglasi prihvaćene amandmane međusobno i sa tekstom predloga zakona.¹³ Nakon odlučivanja o amandmanima, NS pristupa glasanju o predlogu zakona u celini.¹⁴ Zakon koji je izglasala Narodna skupština, predsednik¹⁵ Republike proglašava ukazom.

Amandman je predlog za izmenu i dopunu predloga zakona i predstavlja sredstvo kojim se predlozi zakona mogu izmeniti i/ili dopuniti u postupku donošenja zakona u NS. Amandmane¹⁶ mogu da podnose ovlašćeni predlagači zakona i nadležni odbori NS,¹⁷ a podnete amandmane predsednik NS upućuje predlagaču zakona, narodnim poslanicima, nadležnim odborima i Vladi.¹⁸ Zakonodavni odbor odbacuje neblagovremene i nepotpune amandmane, kao i amandmane sa uvredljivom sadržinom, o čemu podnosi izveštaj Narodnoj skupštini. Važno je naglasiti da amandmani koje je podneo predlagač zakona, a koje su prihvatili nadležni od-

nog reda sednice koja je u toku, sve do početka pretresa te tačke na sednici NS, pod uslovom da sednici prisustvuje najmanje 126 narodnih poslanika.

- 13 U ovom slučaju, narodnim poslanicima dostavljaju se izveštaji nadležnog i Zakonodavnog odbora o nastaloj nesaglasnosti i podnosi se amandman kojim se te nesaglasnosti otklanjaju.
- 14 Zakon se može, izuzetno, doneti i po hitnom postupku i to samo zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija.
- 15 O položaju, nadležnosti i izboru predsednika Republike, videti: Marko Danilović, Miodrag Šuput i Slobodan Vukadinović, *Zbirka propisa o izboru predsednika Republike*, Službeni glasnik, Beograd 2007.
- 16 Amandman se podnosi predsedniku NS u pisanom obliku, sa obrazloženjem, počev od dana dostavljanja predloga zakona, a najkasnije pet dana pre dana određenog za održavanje sednice za koju je predloženo razmatranje tog predloga zakona, osim ako se sednica NS zakaže u roku kraćem od roka predviđenog Poslovnikom, kada je rok za podnošenje amandmana do početka prve načelne rasprave na sednici NS. Podnosilac amandmana ne može da, sam ili zajedno sa drugim narodnim poslanicima, podnese više amandmana na isti član predloga zakona.
- 17 Treba imati u vidu i mogućnost koju daje član 150. Poslovnika, da u toku glasanja u pojednostima, amandmane u pisanom obliku mogu da podnose predlagač zakona, nadležni odbori, odnosno Vlada, samo ako je potreba za amandmanom nastala usled prethodnog prihvatanja nekog drugog amandmana.
- 18 Predlagač zakona, nadležni odbori i Vlada, dužni su da, pre sednice NS, razmotre amandmane koji su podneti na predlog zakona i da obaveste NS za koje amandmane predlažu da ih prihvati, odnosno odbije.

bori i Vlada, kao i amandmani koje su prihvatili predlagač zakona, nadležni odbori i Vlada, postaju sastavni deo predloga zakona i o njima NS posebno ne odlučuje.

2. CILJ I VREMENSKI OKVIR ANALIZE

Cilj analize je da se utvrdi da li su i u kom obimu predlozi zakona, u postupku donošenja u NS, menjani i/ili dopunjavani amandmanima. Primenjen je statistički metod, a analiza¹⁹ je usmerena na rad aktuelnog saziva²⁰ NS, tj. vremenski okvir obuhvata zakonodavnu aktivnost NS u periodu od 11. juna 2008. godine²¹ do 26. oktobra 2009. godine. Prilikom prikupljanja podataka za ovu analizu, doneti zakoni su podeljeni u osam oblasti regulisanja. To su: 1. Finansije i ekonomija; 2. Pravosuđe; 3. Zdravlje i zaštita životne sredine; 4. Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge; 5. Prosveta, kultura i informisanje; 6. Rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava; 7. Državna uprava i lokalna samouprava; 8. Unutrašnji poslovi i spoljni poslovi.²²

19 Analizirani su tekstovi predloga zakona, amandmani prihvaćeni na odgovarajuće predloge zakona, zapisnici sa sednica NS, izveštaji nadležnih odbora NS o podnetim amandmanima i mišljenja Vlade o podnetim amandmanima. Osim uvida u ovu dokumentaciju, izvor saznanja određenih podataka bila je i zvanična veb prezentacija NS.

20 Izbori za narodne poslanike aktuelnog saziva NS održani su 11. maja 2008. godine, a prva (konstitutivna) sednica NS (u aktuelnom sazivu) počela je 11. juna i završena je 27. juna 2008. godine. Aktuelni saziv NS je od juna 2008. godine do decembra 2009. godine održao tri redovna zasedanja, 15 vanrednih zasedanja, tri posebne sednice i osam puta je predsednik NS odredio dan za odgovaranje na poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom.

21 Praktično, analizirani su zakoni koje je NS donela od 10. septembra 2008. godine do 26. oktobra 2009. godine. Od 11. juna do 10. septembra 2008. godine, NS je (5. jula 2008. godine) donela dva zakona: Zakon o ministarstvima i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vladi, koji nisu obuhvaćeni analizom, jer podatke o njima nisu dostavili naručioci analize.

22 Navedena podela po oblastima učinjena je pre pisanja analize i autor nije imao uticaja na kriterijum po kome su oblasti određene. Ovu podelu bi trebalo preispitati i u budućim analizama neke oblasti postaviti drugačije. To se naročito odnosi na oblast regulisanja koja je naslovljena: unutrašnji poslovi i spoljni poslovi, jer je reč o oblastima koje nemaju dovoljno zajedničkih elemenata koji bi ih povezivali u jedinstvenu oblast regulisanja. Možda bi u narednom istraživanju najjednostavnije i najlogičnije bilo da se obim promena predloga zakona meri po oblastima za koje su nadležni (matični) odbori NS. Drugi kriterijum (koji bi doveo do delimično sličnih rezultata) bio bi da se oblasti prate prema delokrugu rada svakog ministarstva, što bi bilo korisno i za praćenje amandmana koji postaju sastavni deo predloga zakona, ali i za merenje broja predloženih zakona *de facto* po ministarstvima (jer ih formalnopravno predlaže Vlada). Primenom jednog od ova dva kriterijuma, umesto postojećeg, po-

3. BROJ DONETIH ZAKONA I (NE)OSTVARIVANJE PRAVA PREDLAGANJA ZAKONA

U navedenom periodu podnet je 541 predlog zakona, od čega su 12 predloga zakona podneli narodni poslanici²³, pet je podnela Narodna banka Srbije, jedan predlog zakona podnela su 80.162 birača, dok je sve ostale predloge zakona podnela Vlada. NS je donela ukupno 215 zakona, od čega je samo jedan zakon (0,47%) čiji su predlog podneli narodni poslanici²⁴. Sve ostale donete zakone (214 zakona, tj. 99,53%) predložila je Vlada. Od ukupnog broja donetih zakona, 86 predstavljaju zakone o potvrđivanju međunarodnih ugovora i drugih sporazuma²⁵, na koje nisu podnošeni amandmani, te oni nisu bili predmet dalje analize. Izuzimajući ove zakone, u posmatranom periodu je doneto 129 zakona koji su od značaja za dalju analizu.

Od dvanaest predloga zakona koje su podneli narodni poslanici, samo je jedan predlog zakona stavljen na dnevni red sednice NS i to onaj koji su podneli narodni poslanici vladajuće većine u parlamentu.²⁶ Uočavam da postojeće pravno rešenje sadržano u Poslovniku omogućava da se pojedini predlozi zakona nikada ne nađu, tj. nikada ne dođu na dnevni red NS²⁷ i da se NS o njima nikada ne izjasni, tj. ne raspravlja i ne glasa. To otvara veoma ozbiljno pravno pitanje ostvarivanja ustavnog prava ovlašćenih predlagača zakona, jer postojeće stanje može onemogućiti ostvarivanje ovog prava.²⁸ Može se reći da, prema pozitivnom normativnom okviru,

stigla bi se veća preciznost u prepoznavanju oblasti regulisanja u kojima je došlo do značajnijih promena predloga zakona.

- 23 Konkretno, osam predloga zakona podneli su narodni poslanici Demokratske stranke Srbije, dva predloga zakona podneo je narodni poslanik dr Vladan Batić, jedan predlog zakona podneli su narodni poslanici poslaničke grupe „Za evropsku Srbiju“ i jedan predlog zakona podneo je narodni poslanik Čedomir Jovanović.
- 24 Konkretno, reč je o Zakonu o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, koji su predložili narodni poslanici poslaničke grupe „Za evropsku Srbiju“.
- 25 I u uporednom pravu na tekstove međunarodnih ugovora prilikom postupka ratifikacije u nacionalnim parlamentima ne podnose se amandmani, tako da se o njima raspravlja i glasa u celini.
- 26 U posmatranom periodu podneti su i predlozi zakona koje su predložili narodni poslanici iz redova opozicije, a koji nisu stavljeni na dnevni red nijedne sednice NS.
- 27 U tom smislu određeni značaj ima član 140. Poslovnika, ali ostalo je neuređeno pitanje redosleda predloga zakona pri sastavljanju predloga dnevnog reda sednice NS.
- 28 Pitanje koje se postavlja u vezi sa ostvarivanjem ovog prava jeste da li su rešenja u Poslovniku takva da omogućavaju ili onemogućavaju ostvarivanje ustavnog prava ovlašćenih predlagača zakona, s obzirom na to da je Ustav definisao ko ima pravo da podnosi predloge zakona, te Poslovnik treba da odredi način ostvarivanja ovog prava.

ovlašćeni predlagači zakona imaju ustavno pravo koje praktično ne mogu da ostvare, jer pravno ne postoji institucionalizovan mehanizam koji garantuje da se njihov predlog bilo kada mora staviti na dnevni red Narodne skupštine.²⁹ Može se postaviti i pitanje da li Narodna skupština utvrđuje dnevni red svojih sednica na osnovu sopstvenih procena zakonodavnih prioriteta u pravnom sistemu Srbije ili se u praksi dešava da prioritet imaju predlozi zakona koji su prioritet za izvršnu vlast, tj. Vladu.³⁰

4. BROJ PRIHVAĆENIH AMANDMANA I BROJ PREDLOGA ZAKONA PROMENJENIH U POSTUPKU DONOŠENJA

U vremenskom periodu na koji se odnosi ova analiza, podnet je 11.761 amandman. Ovako veliki broj amandmana tumačim i u svetlu prava podnosioca amandmana da o njemu govori Narodnoj skupštini prilikom rasprave u pojedinostima.³¹ Tako je uvidom u amandmane primećeno da postoje i amandmani podneti bez ozbiljne namere da se unapredi kvalitet predloga zakona, već, čini se, verovatno da bi se dobilo dodatno vreme za raspravu na sednici NS. Zbog toga, ovakvi amandmani nisu bili predmet dalje analize.³² Analizirani su amandmani koje je izglasala NS i oni koje su prihvatili predlagač zakona, Zakonodavni odbor, odbor koji je nadležan u konkretnom slučaju za materiju koju zakon reguliše i Vlada, čime su postali sastavni deo predloga zakona (te o kojima NS posebno ne odlučuje). Tako se istraživanjem došlo do rezultata da je u posmatranom periodu NS ukupno prihvatila 979 amandmana.

Od ukupno 129 zakona koji su predmet analize, 39 zakona je doneto bez prihvaćenih amandmana, a na 90 predloga zakona NS je u postupku

29 Potrebno je u predstojećem postupku donošenja (novog) Poslovnika utvrditi mehanizam koji garantuje ostvarivanje navedenog ustavnog prava.

30 U tom smislu treba imati u vidu da predlog dnevnog reda sednice NS priprema predsednik NS, s tim da se u njega mogu uvrstiti samo oni predlozi akata koji su pripremljeni u skladu sa Ustavom i Poslovníkom. Iako član 90. stav 1. Poslovnika određuje da dnevni red sednice utvrđuje Narodna skupština, da li vladajuća većina u parlamentu poštuje dinamiku zakonodavne aktivnosti koju suštinski određuje Vlada? Prilikom sagledavanja ovog pitanja, treba uzeti u obzir i mogućnost koju ima Vlada da predlaže izmene i dopune predloženog dnevnog reda, dostavljajući ih u pisanoj formi predsedniku NS.

31 Primetno je u praksi Narodne skupštine da se ovo vreme ponekad koristi ne samo da bi se govorilo o podnetom amandmanu.

32 To u značajnoj meri smanjuje broj kvalitetnih amandmana koji imaju za cilj izmenu i/ili dopunu predloga zakona u cilju poboljšanja predloženih rešenja i samog teksta. S obzirom na cilj ove analize, amandmani koji su odbačeni i oni koji nisu prihvaćeni nisu bili predmet dalje analize.

njihovog donošenja prihvatala amandmane, te ovih 90 zakona³³ pokazuju uticaj zakonodavnog postupka na izmene i/ili dopune predloga zakona, s obzirom na to da su predlozi za izmenu i dopunu ovih predloga zakona (amandmani) postali deo ovih zakona. Dakle, istraživanjem je utvrđeno da je 69,77% predloga zakona promenjeno u nekom obimu u NS makar jednim prihvaćenim amandmanom, dok je 30,23% zakona doneto u neizmenjenom tekstu predloga koji je dostavila Vlada. Došao sam do zaključka da je u svakoj oblasti regulisanja više od polovine predloga zakona promenjeno u zakonodavnom postupku.³⁴

Tabela br. 1: Pregled stanja po oblastima regulisanja

OBLAST	Broj ukupno donetih zakona	Broj zakona na koje su prihvaćeni amandmani	% zakona na koje su prihvaćeni amandmani	Broj zakona donetih bez prihvaćenih amandmana	% zakona donetih bez prihvaćenih amandmana
Finansije i ekonomija	39	22	56,41%	17	43,59%
Pravosuđe	19	17	89,47%	2	10,53%
Zdravlje i zaštita životne sredine	24	18	75%	6	25%
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge	23	14	60,87%	9	39,13%
Prosveta, kultura i informisanje	6	5	83,33%	1	16,67%
Rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava	6	4	66,67%	2	33,33%

33 U posmatranom periodu nije bilo zahteva za ocenu ustavnosti zakona koji je izglasan, a ukazom još nije proglašen, tj. za ocenu ustavnosti zakona pre njegovog stupanja na snagu – tzv. kontrola *a priori*. O prethodnoj kontroli ustavnosti zakona, videti: Bosa Nenadić, *Kontrola a priori – Prethodna kontrola ustavnosti zakona*, dostupno na veb adresi: www.informator.co.yu/tekstovi/tema_109.htm.

34 Najveći broj predloga zakona je promenjen u oblasti finansija i ekonomije (22), a najmanji broj u oblasti rada i socijalne politike, ljudskih i manjinskih prava (4). Ako se posmatra procentualno odnos broja predloga zakona koju su promenjeni u odnosu na broj donetih zakona u toj oblasti, dolazi se do drugačijih rezultata. Zastupljenost predloga zakona koju su tokom postupka donošenja promenjeni u NS, zavisno od oblasti regulisanja, kreće se od 56,41% (Finansije i ekonomija) do 89,47% (Pravosuđe).

OBLAST	Broj ukupno donetih zakona	Broj zakona na koje su prihvaćeni amandmani	% zakona na koje su prihvaćeni amandmani	Broj zakona donetih bez prihvaćenih amandmana	% zakona donetih bez prihvaćenih amandmana
Državna uprava i lokalna samouprava	6	5	83,33%	1	16,67%
Unutrašnji poslovi i spoljni poslovi	6	5	83,33%	1	16,67%
UKUPNO	129	90	69,77%	39	30,23%

5. OBIM PROMENA PREDLOGA ZAKONA

Nakon analize obima promena u postupku donošenja svakog zakona posebno, zaključujem da je obim promena veoma neujednačen, tj. da se značajno razlikuje kod svakog zakona pojedinačno. Postoje zakoni koji su doneti u identičnom tekstu predloga zakona koji je podnet (tako da nisu promenjeni ni za jedno slovo),³⁵ postoje predlozi zakona koji su značajno izmenjeni,³⁶ kao i oni na koje je prihvaćeno više amandmana nego što je predlog zakona imao članova.³⁷ Prihvatanjem većeg broja amandmana NS

35 U većini slučajeva reč je o predlozima zakona o izmenama i/ili dopunama zakona i o predlozima zakona kojima RS daje garancije inostranim finansijskim institucijama po osnovu zaduženja javnih preduzeća.

36 Tako su u značajnom obimu izmenjeni i/ili dopunjeni prilikom donošenja: Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu, Zakon o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu, Zakon o kontroli državne pomoći, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o turizmu, Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, Zakon o socijalnom stanovanju, Zakon o državnom premeru i katastru, Zakon o transfuziološkoj delatnosti, Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine, Zakon o genetički modifikovanim organizmima, Zakon o stočarstvu, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o kulturi, Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima, Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima.

37 Tako je, na primer, prilikom donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, koji ima samo pet članova, prihvaćeno sedam amandmana, pri čemu su podnosioci svih sedam prihvaćenih amandmana narodni poslanici iz redova opozicije. Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili

je suštinski izmenila i predloge zakona, koji su, uslovno rečeno, većeg značaja, kojima se uvode veće promene i novi instituti. Iako u pravnom sistemu Srbije ne postoji hijerarhija zakona (postoji hijerarhija propisa), uočava se da su u postupku za donošenje zakona menjani predlozi, kolokvijalno rečeno, sistemskih i krovnih zakona, koji predstavljaju osnov za donošenje drugih zakona.³⁸ Pored toga što unutar svake oblasti regulisanja nisu svi predlozi zakona promenjeni u istom obimu, ni stepen promena na nivou oblasti³⁹ nije ni približno isti. Kako je cilj ovog istraživanja da se izmeri obim izmena i/ili dopuna predloga zakona u postupku donošenja, potrebno je numerički iskazati obim promena. Osnov za numeričko iskazivanje promena je broj prihvaćenih amandmana. Kako se, po pravilu, jednim amandmanom redovno menja jedan član predloga zakona⁴⁰, upoređivanjem broja prihvaćenih amandmana i broja članova koje sadrže zakoni na koje su prihvaćeni amandmani može se doći do određenih pokazatelja kvantitativnih promena predloga zakona. Ustanovljenje kvantitativnih po-

fašističkih simbola i obeležja sadrži svega deset članova, a NS je u postupku donošenja ovog zakona prihvatila ukupno dvanaest amandmana, od čega je deset prihvaćenih amandmana podneo Odbor za pravosuđe i upravu, a dva prihvaćena amandmana su podneli narodni poslanici opozicije.

- 38 Zakoni koji imaju za cilj standardizaciju, usklađivanje sa pravom EU, kao i zakoni koji regulišu „usku“ materiju čija priprema zahteva stručno-tehničko znanje, po pravilu, nisu menjani u postupku donošenja. Tako, na primer, nisu promenjeni u odnosu na podneti predlog: Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o javnom zdravlju, Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju, Zakon o standardizaciji, Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju, Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti, Zakon o etanolu, Zakon o elektronskoj trgovini, Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda, Zakon o zaštiti prava oplemenjivača biljnih sorti, Zakon o elektronskom dokumentu, Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela.
- 39 U oblasti prosveta, kultura i informisanje prihvaćen je značajan broj amandmana imajući u vidu relativno mali broj zakona koji je donet. Dve oblasti regulisanja se izdvajaju po tome što je u njima prihvaćen najmanji broj amandmana, čime predstavljaju oblasti u kojima NS nije značajnije izmenila predloge zakona koje joj je dostavila Vlada – prva je: rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava, a druga: državna uprava i lokalna samouprava. U oblasti koja je nazvana unutrašnji poslovi i spoljni poslovi, zakoni su u većoj meri i značajnije promenjeni u zakonodavnom postupku. Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima spada u obimnije zakone i sadrži 353 člana, a ujedno je reč o važnom i dugo najavljivanom zakonu koji uvodi značajne novine i nove institute, te su i velika očekivanja od njegovih efekata u sprovođenju. Na ovaj zakon koji je predložila Vlada, NS je prihvatila ukupno 71 amandman, od čega je 32 prihvaćena amandmana podneo Odbor za saobraćaj i veze, 27 amandmana su podneli narodni poslanici opozicije, a 12 prihvaćenih amandmana su podneli narodni poslanici vladajuće koalicije.
- 40 Osim kod zbirnih amandmana, koji se pretežno odnose na promenu upotrebljenog termina i u drugim članovima predloga zakona (kada se jedan termin zamenjuje drugim).

kazatelja urađeno je i sa ciljem da se, kroz buduća istraživanja, koja bi se mogla vršiti (na kraju svake kalendarske godine i) na kraju svakog saziva NS, omogući merenje promene stepena uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona⁴¹. Kvantitativni pokazatelji su iskazani parametrima koje sam nazvao relativni i apsolutni količnik promene predloga zakona. Relativni količnik promene predstavlja odnos ukupnog broja prihvaćenih amandmana u jednoj oblasti i ukupnog broja donetih zakona u istoj oblasti. Istovremeno, ovaj pokazatelj predstavlja prosečan broj prihvaćenih amandmana po jednom zakonu u svakoj od oblasti regulisanja.⁴² Primenom ovog pokazatelja, najveći stepen promene konstatujem u oblasti unutrašnji poslovi i spoljni poslovi, sledi oblast prosveta, kultura i informisanje, zatim zdravlje i zaštita životne sredine, a najmanji stepen promene predloga zakona u postupku donošenja zakona u NS zabeležen je u oblasti državna uprava i lokalna samouprava. Prosek prihvaćenih amandmana po predlogu zakonu na koje su prihvatani amandmani jeste 10,88.

Tabela br. 2: Stepen promena po oblastima regulisanja iskazan preko relativnog količnika promene

OBLAST	Broj ukupno donetih zakona	Broj zakona na koje su prihvaćeni amandmani	Broj prihvaćenih amandmana	Relativni količnik promene	Prosek prihvaćenih amandmana po zakonu na koje su prihvatani
Finansije i ekonomija	39	22	189	4,85	8,59
Pravosuđe	19	17	179	9,42	10,53
Zdravlje i zaštita životne sredine	24	18	254	10,58	14,11
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge	23	14	133	5,78	9,50
Prosveta, kultura i informisanje	6	5	89	14,83	17,80
Rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava	6	4	25	4,17	6,25
Državna uprava i lokalna samouprava	6	5	18	3,00	3,60

41 Tj. istraživanje da li taj uticaj slabi ili raste u određenom vremenskom periodu.

42 Pored toga, u tabeli koja sledi, prikazan je i prosečan broj prihvaćenih amandmana po zakonu na koje su prihvatani amandmani.

OBLAST	Broj ukupno donetih zakona	Broj zakona na koje su prihvaćeni amandmani	Broj prihvaćenih amandmana	Relativni količnik promene	Prosek prihvaćenih amandmana po zakonu na koje su prihvatani
Unutrašnji poslovi i spoljni poslovi	6	5	92	15,33	18,40
UKUPNO	129	90	979	7,59	10,88

Uvođenje drugog pokazatelja, koji sam, za potrebe ove analize, nazvao apsolutni količnik promene, bilo je potrebno jer je istraživanje pokazalo da doneti zakoni na koje su prihvaćeni amandmani nisu ni približno jednakog obima. Apsolutni količnik promene teorijski može biti najviše 1 što bi značilo da su svi članovi predloga zakona promenjeni u zakonodavnom postupku prihvaćenim amandmanima, tj. da je na svaki član predloga zakona prihvaćen po jedan amandman.⁴³ Drugim rečima, on predstavlja količnik broja prihvaćenih amandmana i broja članova koje imaju zakoni na koje su prihvaćeni amandmani. Ukoliko se apsolutni količnik promene pomnoži sa sto (tj. ako se broj članova zakona posmatra kao 100%) onda poslednja kolona tabele koja sledi pokazuje koliko je procentualno članova zakona izmenjeno prihvaćenim amandmanima, tj. u kom je obimu predlog zakona promenjen u zakonodavnom postupku. Tako sam došao do rezultata da su predlozi zakona na koje su prihvaćeni amandmani u proseku promenjeni za 15,11% u odnosu na tekstove predloga zakona koji su dostavljeni Narodnoj skupštini.

Tabela br. 3: Obim promena po oblastima regulisanja iskazan preko apsolutnog količnika promene

OBLAST	Broj zakona na koje su prihvaćeni amandmani	Broj članova zakona na koje su prihvaćeni amandmani	Broj prihvaćenih amandmana	Apsolutni količnik promene	% članova zakona koji su izmenjeni amandmanima
Finansije i ekonomija	22	795	189	0,2377	23,77%
Pravosuđe	17	1706	179	0,1049	10,49%

43 Praktično, apsolutni količnik promene kreće se u intervalu od 0,001 do 1,000 a, radi veće preciznosti, pokazatelj sam prikazao sa četiri decimale.

OBLAST	Broj zakona na koje su prihvaćeni amandmani	Broj članova zakona na koje su prihvaćeni amandmani	Broj prihvaćenih amandmana	Apsolutni količnik promene	% članova zakona koji su izmenjeni amandmanima
Zdravlje i zaštita životne sredine	18	1576	254	0,1612	16,12%
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge	14	954	133	0,1394	13,94%
Prosveta, kultura i informisanje	5	330	89	0,2697	26,97%
Rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava	4	258	25	0,0969	09,69%
Državna uprava i lokalna samouprava	5	329	18	0,055	05,47%
Unutrašnji poslovi i spoljni poslovi	5	531	92	0,1733	17,33%
UKUPNO	90	6479	979	0,1511	15,11%

6. ANALIZA STRUKTURE PRIHVAĆENIH AMANDMANA

Analiza strukture prihvaćenih amandmana pokazuje da su podnosioci prihvaćenih amandmana u najvećem broju slučajeva (79,36%) narodni poslanici, a u 14,61% odbori⁴⁴ Narodne skupštine. Zanimljivo je da je prihvaćen i jedan broj amandmana koje je Vlada podnela na sopstvene predloge zakona i to u 5,21% slučajeva⁴⁵, a u 0,82% slučajeva podnositelj prihvaćenih amandmana bio je Zaštitnik građana⁴⁶, koji je podnosio

44 Konkretno, podnosioci prihvaćenih amandmana bili su sledeći odbori: Odbor za finansije, Odbor za pravosuđe i upravu, Odbor za poljoprivredu, Odbor za saobraćaj i veze, Odbor za trgovinu i turizam, Odbor za zdravlje i porodicu i Odbor za zaštitu životne sredine.

45 Istraživanje je pokazalo da u većini oblasti regulisanja nema nijednog prihvaćenog amandmana koji je podnela Vlada. Takvo stanje je konstatovano u pet (od osam) oblasti: zdravlje i zaštita životne sredine; poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge; rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava; državna uprava i lokalna samouprava i unutrašnji poslovi i spoljni poslovi.

46 Tako su, na primer, amandmani Zaštitnika građana prihvaćeni u postupku donošenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Zaštitnik građana i Narodna banka imaju pravo

amandmane na predloge zakona iz svoje nadležnosti i na taj način uticao na sadržinu tekstova donetih zakona.

Kada se detaljnije analizira struktura prihvaćenih amandmana u oblastima u kojima nema nijednog prihvaćenog amandmana koji je podnela Vlada, primećujem sledeću pravilnost. U većini ovih oblasti⁴⁷ postoji znatno veći broj prihvaćenih amandmana koje su podneli narodni poslanici vladajuće većine (u odnosu na broj prihvaćenih amandmana koje su podneli narodni poslanici opozicije). Tako se, po pravilu, pojavljuje najveći broj prihvaćenih amandmana koje su podneli narodni poslanici vladajuće koalicije upravo u onim oblastima u kojima nema nijednog prihvaćenog amandmana koji je podnela Vlada. U ovakvim situacijama, amandmani narodnih poslanika vladajuće većine neretko imaju za cilj da otklone nepreciznosti, nedorečenosti, pravne praznine i pravnotehničke nedostatke koji su uočeni u predlogu zakona. Ovakvi amandmani, po pravilu, otklanjaju propuste, dopunjuju i razrađuju rešenja koja je Vlada sačinila, zadržavajući suštinsku koncepciju predloga zakona koju je osmislila Vlada (tj. uklapaju se u nju), ne menjajući projektovane efekte u primeni tog zakona.

Oblast regulisanja poljoprivrede, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge i oblast kojoj je (pre otpočinjanja analize) dat naziv unutrašnji poslovi i spoljni poslovi predstavljaju dve oblasti u kojima je zabeležen najveći broj prihvaćenih amandmana koje su podneli nadležni odbori NS⁴⁸, što znači da su ovo dve oblasti u kojima je ostvaren najveći uticaj stalnih odbora NS u izmeni i/ili dopuni predloga zakona prilikom njihovog donošenja.⁴⁹ Na četiri predloga zakona u okviru oblasti rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava u postupku donošenja NS je prihvatila ukupno 25 amandmana, pri čemu su svih 25 amandmana podneli narodni poslanici i ovo je jedina oblast regulisanja u kojoj se kao podnosioci pri-

predlaganja zakona samo iz svoje nadležnosti. Videti član 107. stav 2. Ustava Republike Srbije.

47 Precizno u tri (od pet) oblasti i to u sledećim: zdravlje i zaštita životne sredine; poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge i rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava.

48 Na predloge zakona iz oblasti kojoj je, pre otpočinjanja analize, dat naziv unutrašnji poslovi i spoljni poslovi, prihvaćena su ukupno 42 amandmana koja su podneli nadležni odbori NS, tj. konkretno: Odbor za saobraćaj i veze (podneo 32 prihvaćena amandmana) i Odbor za pravosuđe i upravu (podneo 10 prihvaćenih amandmana). U oblasti poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge, na osam predloga zakona, prihvaćena su 42 amandmana Odbora za poljoprivredu.

49 Pri ovom zaključku treba imati u vidu i okolnost da ovakav rezultat jeste i posledica načina na koji su formirane oblasti regulisanja prilikom prikupljanja podataka za ovu analizu, na šta je već ukazano u radu.

hvaćenih amandmana u svih 100% slučajeva pojavljuju isključivo narodni poslanici⁵⁰.

Tabela br. 4: Pregled broja prihvaćenih amandmana u zavisnosti od podnosioca

OBLAST	narodni poslanici	odbori Narodne skupštine	Vlada	Zaštitnik građana	ukupno prihvaćenih amandmana
Finansije i ekonomija	127	25	37	0	189
Pravosuđe	153	11	8	7	179
Zdravlje i zaštita životne sredine	232	22	0	0	254
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge	91	42	0	0	133
Prosveta, kultura i informisanje	82	0	6	1	89
Rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava	25	0	0	0	25
Državna uprava i lokalna samouprava	17	1	0	0	18
Unutrašnji poslovi i spoljni poslovi	50	42	0	0	92
UKUPNO	777	143	51	8	979

Tabela br. 5: Podnosioci prihvaćenih amandmana - izraženo u procentima

OBLAST	narodni poslanici	odbori Narodne skupštine	Vlada	Zaštitnik građana
Finansije i ekonomija	67,19%	13,23%	19,58%	0%
Pravosuđe	85,47%	6,15%	4,47%	3,91%
Zdravlje i zaštita životne sredine	91,34%	8,66%	0%	0%

50 Tako, da nema prihvaćenih amandmana koje je podnela Vlada niti koje su podneli nadležni odbori Narodne skupštine.

OBLAST	narodni poslanici	odbori Narodne skupštine	Vlada	Zaštitnik građana
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge	68,42%	31,58%	0%	0%
Prosveta, kultura i informisanje	92,14%	6,74%	1,12%	0%
Rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava	100%	0%	0%	0%
Državna uprava i lokalna samouprava	94,44%	5,56%	0%	0%
Unutrašnji poslovi i spoljni poslovi	54,35 %	45,65%	0%	0%
UKUPNO	79,36%	14,61%	5,21%	0,82%

Rezultat da su najveći broj prihvaćenih amandmana podneli narodni poslanici zahteva da se detaljnije razmotri struktura prihvaćenih amandmana narodnih poslanika. Tako se došlo do zanimljivog podatka da su, u strukturi prihvaćenih amandmana koje su podneli narodni poslanici, relativnu većinu prihvaćenih amandmana predložili narodni poslanici iz redova opozicije, tačnije u 50,45% slučajeva, pa možemo reći da je približno jednak broj prihvaćenih amandmana vladajuće koalicije i opozicije u parlamentu.⁵¹

Tabela br. 6: Struktura prihvaćenih amandmana koje su podneli narodni poslanici

OBLAST	vladajuća koalicija		opozicija	
	broj amandmana	%	broj amandmana	%
Finansije i ekonomija	35	27,56%	92	72,44%
Pravosuđe	55	35,95%	98	64,05%
Zdravlje i zaštita životne sredine	133	57,33%	99	42,67%
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, trgovina i usluge	72	79,12%	19	20,88%

51 U četiri oblasti je bio veći uticaj narodnih poslanika vladajuće većine na konačan tekst zakona, a u četiri oblasti narodnih poslanika opozicije.

OBLAST	vladajuća koalicija		opozicija	
	broj amandmana	%	broj amandmana	%
Prosveta, kultura i informisanje	54	65,85%	28	34,15%
Rad i socijalna politika, ljudska i manjinska prava	18	72%	7	28%
Državna uprava i lokalna samouprava	4	23,53%	13	76,47%
Unutrašnji poslovi i spoljni poslovi	14	28%	36	72%
UKUPNO	385	49,55%	392	50,45%

7. UZROCI STANJA I PREPORUKE

Opisano stanje je imanentno parlamentarnom sistemu⁵² u kome je vlada predlažać velike većine zakona. Dobijeni rezultati se, u izvesnom smislu, mogu dovesti u vezu i sa proporcionalnim izbornim sistemom, jednom izbornom jedinicom, a u određenoj meri i sa procesom tranzicije. Može se razmatrati i pitanje da li bi narodni poslanici⁵³ podnosili veći broj kvalitetnih amandmana ako bi umesto proporcionalnog postojao većinski izborni sistem, ako bi bilo više izbornih jedinica, kao i ako bi se ostvarivala neposrednija veza između birača i njihovih predstavnika, a naročito ako se između njih ne bi, u ovolikoj meri, pojavljivala treća ruka oličena kroz ključni uticaj političkih stranaka u našem političkom sistemu, naročito ako se ima u vidu raspolaganje mandatima u skladu sa ustavnim rešenjem⁵⁴ koje omogućava narodnim poslanicima da neopozivo stave svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog su izabrani za na-

52 O parlamentarnom sistemu detaljnije videti: Bogoljub Milosavljević, Dragoljub Popović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd 2009, str. 201-206; Marijana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2008; Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, IPD Justinijan, Beograd 2006, str. 230-244; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, Yale University Press 1999; Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Poslovni biro, Beograd 1997, str. 306-311.

53 O položaju, pravima i dužnostima narodnih poslanika videti: Slobodan Vukadinović, *Priručnik za narodne poslanike*, Narodna skupština Republike Srbije, Beograd 2004; Dragan Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš 1999.

54 Reč je o mogućnosti iz člana 102. stav 2. Ustava, koja se u praksi koristi, što otvara pitanje da li su izbori (proklamovani kao neposredni) *de facto* posredni, s obzirom na to da u praksi politička stranka raspolaze mandatom, kao što i određuje koja će lica

rodnog poslanika.⁵⁵ Idući korak dalje, može se analizirati koliko u pripremi amandmana narodni poslanici osluškaju potrebe svojih birača, tj. da li amandmani predstavljaju pravno uobličen odgovor na potrebe građana. U tom smislu se u uporednom parlamentarnom pravu akcenat stavlja na približavanje parlamenta građanima radi povećanja njihove zainteresovanosti za zakonodavni postupak i uključivanje u postupak donošenja zakona.⁵⁶ Posebna pažnja posvećuje se informisanju i uključivanju mladih, te postoje posebne inicijative na nivou škole⁵⁷ i programi na nivou parlamenta⁵⁸. Radi povećanja učešća građana u postupku za donošenje zakona, u uporednom pravu se analiziraju primeri dobre prakse: javni pozivi koje zakonodavni odbor parlamenta upućuje za podnošenje predloga građana, održavanje javnih slušanja⁵⁹, podnošenje predstavki⁶⁰ odborima od strane organizacija civilnog društva.⁶¹ Posebno se radi na uključivanju nepolitičkih subjekata i saradnji sa nevladinim organizacijama u cilju da svi budu

sa izborne liste postati narodni poslanici (jer ne postoji obaveza poštovanja redosleda sa izborne liste).

- 55 U pravnoj teoriji i uporednom pravu se upravo ta ravnoteža između zahteva koje postavlja stranačka disciplina i individualnih prava poslanika da slobodno iznose sopstvena mišljenja (i kada se ona bitno razlikuju od stava stranke, tj. poslaničke grupe) smatra jednim od teških i najviše osporavanih pitanja. Tako se radi veće samostalnosti narodnih poslanika da, na osnovu sopstvenog mišljenja i potreba birača koje predstavljaju, podnose kvalitetne amandmane, ukazuje da su i političke stranke, sa svoje strane, odgovorne da razvijaju demokratske procedure u samoj stranci koje dopuštaju njihovim poslanicima da vode nesmetane rasprave o spornim pitanjima, umesto da se drže direktiva „odozgo“.
- 56 Zainteresovanost se postiže kroz: otvaranje centara za informisanje i edukaciju, dane otvorenih vrata, Otvoreni parlament, dane za davanje informacija u ruralnim područjima i okruzima, „Parlament na točkovima“ tj. mobilni parlament i sl.
- 57 Posebno se analiziraju efekti: učenja o parlamentu u okviru nastavnog plana i programa, izrada nagradnih ilustracija pod nazivom „Dan u parlamentu“, elektronska igra pod nazivom „Zakonodavci“ u kojoj grupe školske dece virtuelno donose zakone na isti način kao što se to stvarno odvija, pri čemu međusobno igraju različite uloge, kao i uvođenje „školskih parlamenata“.
- 58 Redovne nedeljne ili mesečne posete učenika, „sednice mladih“, mogućnost da sami sastavljaju predloge zakone.
- 59 *Public hearing* se u srpskom jeziku najčešće prevodi kao javna slušanja (što smatram adekvatnim), mada se mogu videti i prevodi javne konsultacije i javna saslušanja. Poslednjih nekoliko godina javna slušanja su održavana u Narodnoj skupštini u formi sednice odbora, a donošenjem Zakona o Narodnoj skupštini ona su uređena i zakonom. Videti član 27. stav 7. Zakona o Narodnoj skupštini.
- 60 O postupanju po predstavkama građana upućenim Narodnoj skupštini, videti: Slobodan Vukadinović, *Odbor za predstavke i predloge Narodne skupštine Republike Srbije*, u: Građani pred korupcijom – ko može da pomogne i kako, Transparentnost Srbija, Beograd 2007, str. 49–52.
- 61 Predlaže se i da svaki parlament objavi priručnik o sastavljanju predstavki za parlamentarne odbore i ponudi model predstavke na svom veb-sajtu. U vezi sa ovim

uključeni u pripremu predloga zakona, kako bi se predupredili neočekivani negativni efekti. Pojedini parlamenti imaju kancelarije za kontakt sa nevladinim organizacijama, a dobra praksa je i obrazovanje konsultativnih saveta odbora parlamenta, tj. da svaki odbor ima svoj savet koji čine stručnjaci, profesori, eksperti, predstavnici civilnog društva.⁶²

U vezi sa postupkom za donošenje zakona u NS, treba razmotriti i pitanje uvođenja dva (ili tri) čitanja⁶³, što bi doprinelo da dikcija u zakonima bude ujednačena i da se postigne terminološka usklađenost u pravnom sistemu, što bi dugoročno doprinelo većem kvalitetu zakona i uspostavljanju i održavanju jedinstva pravnog sistema⁶⁴. U postojećem stanju ponekad dolazi do problema prilikom uklapanja nekih prihvaćenih amandmana u tekst zakona, kada oni odudaraju od dikcije zakonodavca, pa se u tim situacijama problem prevazilazi pravno-tehničkom redakcijom koju vrši Zakonodavni odbor. Kvalitetnijim propisima trebalo bi da doprinese i nedavno doneta Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa. Korisno bi bilo organizovati adekvatnije javne rasprave koje bi uključile sve zainteresovane činioce tj. širi krug subjekata u postupak donošenja zakona, što bi omogućilo da veći broj subjekata iznese svoje predloge u vezi sa predlogom zakona, iz čega bi mogli proizaći kvalitetni amandmani. U istom cilju bi trebalo omogućiti nezavisnim regulatornim telima koja tu mogućnost nemaju, da daju svoje mišljenje u postupku donošenja zakona koja uređuju pitanja koja su predmet njihove nadležnosti.

Potrebno je uvođenje strožih kriterijuma za donošenje zakona po hitnom postupku, koji se u praksi toliko često koristi da ponekad izgleda kao pravilo, a ne kao izuzetak, što je *de lege ferenda* smisao hitnog postupka. Takođe bi, prilikom donošenja zakona, bila korisna adekvatnija analiza projektovanih efekata primene zakona, kako bi se izbegle česte izmene i dopune zakona i donošenje novih zakona u relativno kratkom periodu kojima se reguliše ista materija. U cilju veće efikasnosti, potrebno je omogućiti podnošenje predloga zakona i amandmana i u elektronskom obliku, kao i dostupnost takvih baza podataka javnosti, kako bi građani mogli da prate kako određeni predlog „napreduje“ u zakonodavnom postupku.

temama, ukazuje se na važnost postojanja javne evidencije svih podnetih predstavi (i dostupnost ovakve baze na veb-sajtu parlamenta).

62 Videti detaljnije: David Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century (A Guide to Good Practice)*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2006, str. 79-87.

63 U uporednom pravu, dva ili tri čitanja postoje, na primer, u parlamentima: Nemačke, Češke Republike, Makedonije, Slovačke, Slovenije, Hrvatske.

64 O osnovnim pravilima nomotehnike i njenoj važnosti za koherentnost pravnog sistema, videti detaljnije: Zoran Jelić, *Osnovi normativne tehnike – Uvod u savremenu nauku o metodama stvaranja i razumevanja prava*, Ekonomika, Beograd 1986; Ljubomir Jović, *Parlamentarno procesno pravo*, Multidisciplinarni centar za podsticanje integracionih procesa i harmonizaciju prava, Beograd 2004.

Kako je ovo prva analiza ovakvog tipa i predstavlja pilot istraživanje, potrebna su dalja i dublja istraživanja, uključujući i istraživanja uporednopravnih rešenja, iskustava i primera dobre prakse. S obzirom na očekivanu⁶⁵ veliku zakonodavnu aktivnost NS, najoptimalnije bi bilo da se ovakva istraživanja sprovode za svaku kalendarsku godinu, kao i jedno na kraju svakog saziva NS. Na taj način došlo bi se do podataka koji bi omogućili sagledavanje konkretnog uticaja jednog saziva parlamenta na podnete predloge zakona (naročito na one koje podnosi Vlada), što bi osim podataka koji bi bili korisni za Narodnu skupštinu, omogućilo zaključke i stučnjacima koji se bave pravno-političkim disciplinama. Tako dobijeni podaci bi se mogli međusobno upoređivati, čime bi se moglo ispitati da li ima promena, tj. da li se smanjuje ili povećava stepen uticaja Narodne skupštine na izmene i/ili dopune predloga zakona⁶⁶, što bi dugoročno omogućilo i utvrđivanje tendencija i trenda ovog uticaja. Interesantno i korisno bi bilo i da se identifikuju oblici saradnje građana sa narodnim poslanicima koji imaju za rezultat prihvaćene amandmane⁶⁷. U narednom istraživanju bi trebalo izvršiti i analizu sadržaja prihvaćenih amandmana i kvalitativnu analizu promena predloga zakona.

8. ZAKLJUČAK

Analiza je pokazala da je od 11. juna 2008. godine⁶⁸ do 26. oktobra 2009. godine, NS donela ukupno 215 zakona. Od ovog broja, 86 zakona predstavljaju zakone o potvrđivanju međunarodnih ugovora i drugih sporazuma, na koje nisu podnošeni amandmani, pa oni nisu bili predmet dalje analize. Izuzimajući ove zakone, u posmatranom periodu doneto je 129 zakona, koji su od značaja za analizu, od čega je na 90 predloga zakona (69,77%) u postupku njihovog donošenja NS prihvatila 979 amandmana. Obim promena predloga zakona znatno se razlikuje u svakom konkretnom slučaju, a značajne razlike postoje i među oblastima regu-

65 S obzirom na opredeljenje za pristupanje Evropskoj uniji, te harmonizaciju domaćih propisa sa propisima EU.

66 Parametri za buduća sistematska i redovna istraživanja i analitičku obradu, pored postojećih, treba da budu i: broj podnetih predloga zakona posebno po svakom ovlašćenom predlagaču, broj predloga zakona koje je predlagač povukao, broj amandmana koji su postali sastavni deo predloga zakona, broj odbačenih amandmana, broj amandmana koji se podnose očigledno bez ozbiljne namere da se poboljša predlog zakona, broj podnetih i prihvaćenih amandmana po svakom narodnom poslaniku, broj podnetih i prihvaćenih amandmana po svakoj poslaničkoj grupi.

67 Kao i pokušati da se utvrdi broj prihvaćenih amandmana koji su rezultat održanih javnih slušanja.

68 Tačnije od 10. septembra 2008. godine. Videti objašnjenje u fusnoti br. 21.

lisanja. Prosek prihvaćenih amandmana po predlogu zakona na koje su prihvatani amandmani je 10,88. Imajući u vidu broj članova zakona, došao sam do zaključka da su predlozi zakona na koje su prihvaćeni amandmani u proseku promenjeni za 15,11% u odnosu na tekstove predloga zakona koji su dostavljeni NS. Iako je Vlada predlagač 99,53% donetih zakona, na osnovu prethodno prikazanih kvantitativnih pokazatelja ove analize, ne bih mogao reći da Narodna skupština samo formalno usvaja predloge zakona koje podnosi Vlada, već ona suštinski utiče na finalne tekstove zakona. Prihvatanjem većeg broja amandmana, NS je izmenila i predloge zakona koji su, uslovno rečeno, većeg značaja, kojima se uvode veće promene i novi instituti. Iako u pravnom sistemu Srbije ne postoji hijerarhija zakona (postoji hijerarhija propisa), uočavam da su u postupku za donošenje zakona menjani i predlozi, kolokvijalno rečeno, sistemskih i krovnih zakona.

Narodna skupština, kroz postupak za donošenje zakona, pravno i faktički utiče (u opisanom obimu) na sadržinu zakonskih tekstova, menjajući i dopunjujući ih prihvatanjem amandmana, čiji su podnosioci u 79,36% slučajeva (777 prihvaćenih amandmana) narodni poslanici, a u 14,61% (143 prihvaćena amandmana) nadležni odbori NS. Prihvatani su i amandmani koje je podnosila Vlada na sopstvene predloge zakona (ukupno 51 prihvaćen amandman, što predstavlja 5,21%), a prihvaćeno je i osam amandmana (0,82%) koje je podneo Zaštitnik građana. Analiza strukture prihvaćenih amandmana koje su podneli narodni poslanici pokazala je da je više prihvaćenih amandmana koje su podneli narodni poslanici opozicije u parlamentu (392 prihvaćena amandmana, što predstavlja 50,45%), dok su narodni poslanici parlamentarne većine podneli 385 prihvaćenih amandmana (49,55%).

Postojeći pravni okvir omogućava narodnim poslanicima da podnose amandmane, a oni i u praksi koriste mogućnost da utiču na izmene i/ili dopune predloga zakona, tj. da ih svojim predlozima menjaju. Pitanje koje mi u većoj meri privlači pažnju od pitanja ostvarivanja prava na podnošenje amandmana, jeste pitanje ostvarivanja ustavnog prava predlaganja zakona, tj. omogućavanja da se NS izjasni o podnetom predlogu zakona. U predstojećem postupku donošenja novog poslovnika, treba predvideti institucionalni mehanizam koji će garantovati narodnim poslanicima, tj. svim ovlašćenim predlagačima zakona ostvarivanje ovog ustavnog prava, tj. konkretan način i efikasan mehanizam koji obezbeđuje u praksi da će predlog zakona koji su podneli u određenom roku biti stavljen na dnevni red određene sednice NS. U skladu sa datim preporukama, postoji prostor za unapređenje rada NS i uvođenje novih mehanizama u cilju postizanja kvalitetnijih zakona, ujednačene dikcije i terminologije u zakonima i uspostavljanja i održavanja jedinstva pravnog sistema Republike Srbije.

ANALYSIS OF THE IMPACT OF LEGISLATIVE PROCEDURE ON PROPOSED LEGISLATION

Slobodan Vukadinović

SUMMARY

Analysis shows that in the period between June 11, 2008 and October 26, 2009 the National Assembly passed a total of 215 laws, out of which 86 were laws on ratification of international treaties and other agreements, on which no amendments were submitted, so they were not the subject of further analysis. If these laws are exempt, 129 laws were passed during the analysed period and in the process of adoption of 90 law proposals (69,77%), the National Assembly adopted 979 amendments. The extent of changes in proposed laws differs significantly in each case and significant differences exist among fields of regulation, as well. The average of adopted amendments per proposed law for which amendments were adopted is 10,88. Taking into account the number of articles, the author reached the conclusion that proposed laws for which amendments were accepted were, on average, amended in 15,11%. Even though the Government proposed 99,53% of the passed laws, the analysis showed that the National Assembly substantially influences the final texts of laws and that by adopting a large number of amendments, it has amended the contents of proposed laws which are of greater significance, which introduce more comprehensive changes and new institutes. Even though the Serbian legal system does not recognise a hierarchy among different types of laws (there is a hierarchy among regulations), during the legislative procedure proposals of what is commonly referred to as systemic or umbrella laws were also amended. Applicants of adopted amendments were in 79,63% of cases members of parliament and in 14,61% parliamentary committees. Amendments submitted by the Government to its own proposals were also accepted (51 amendment), as well as eight amendments of the Citizens' Defender (ombudsman). Analysis of the structure of adopted amendments of members of parliament showed that most of them were submitted by opposition MPs (50,45%). The text also provides recommendations for improvement of work of the National Assembly and introduction of new mechanisms aiming to achieve more quality in adopted laws, harmonisation of the diction and terminology of legislation and establishment and maintaining cohesion in the legal system of the Republic of Serbia.