



OTVORENI PARLAMENT.rs

O vama se radi.



KA BOLJIM ZAKONIMA

**Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje
definisane procedure za hitni postupak**



Maj 2015.

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) i Britanske Ambasade u Beogradu. Za sadržaj ove publikacije odgovoran je Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost i on ne mora nužno odražavati stavove USAID-a, Vlade Sjedinjenih Američkih Država ili Britanske ambasade u Beogradu.

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost CRTA u okviru inicijative Otvoreni parlament u saradnji sa SeConS - Grupom za razvojnu inicijativu, a uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) i Britanske ambasade u Beogradu, sproveo je istraživanje „Ka boljim zakonima - Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak“.

Centralna tema studije je donošenje zakona po hitnom postupku, pre svega zato što je ovaj model zakonodavne aktivnosti postao sve zastupljeniji u poslednjoj deceniji. Cilj istraživanja je da omogući sagledavanje procedure donošenja zakona po hitnom postupku, kao i razumevanje faktora koji utiču na često pribegavanje ovoj proceduri. Krajnji cilj je unapređenje zakonodavnog procesa u Republici Srbiji.

Ovo istraživanje, kao i sve druge aktivnosti inicijative „Otvoreni parlament“, jesu pokušaj da se građanima, predstavnicima organizacija civilnog društva, medijima, istraživačima i ostalim zainteresovanim stranama približi rad parlamenta i naglasi značaj otvorenosti i transparentnosti institucija. Tokom celokupnog perioda prikupljanja podataka istraživačima su od velike pomoći bili zaposleni u Stručnoj službi Narodne skupštine Republike Srbije, kao i narodni poslanici i poslanice Desetog skupštinskog saziva koji su učestvovali u istraživanjima.

Sadržaj

1. Uvod	5
1.1 Metodologija	6
2. Put zakona	6
2.1 Izrada predloga zakona	7
2.2. Skupštinska procedura	10
2.3. Skupštinska procedura u praksi	12
3. Hitan postupak.....	13
3.1. Procedura hitnog postupka.....	13
3.2. Hitan postupak u praksi.....	15
4. Nedostaci hitnog postupka.....	16
4.1. Vremenski okvir kao problem.....	16
4.2. Kvalitet donetih zakona.....	17
4.3. Zloupotreba procedure.....	18
4.4. Nejasna obrazloženja.....	19
4.5. Hitna procedura i šira javnost.....	21
4.6 Godišnji plan rada Vlade	22
5. Unapređenje procedure hitnog postupka	22
6. Zaključak.....	25
7. Aneks 1	26

1. Uvod

Analiza zakonodavnog procesa odnosi se kako na sadržaj zakona, tako i na način na koji se oni donose. Da li se prilikom donošenja zakona uvek poštuje demokratska procedura ili ne? Da li se konsultuje šira javnost ili ne? Ko piše zakone i po kojim procedurama? Ko usvaja zakone? Ovo su samo neka od pitanja na koja moramo da damo odgovor.

U ovoj analizi pratimo proces donošenja zakona, počevši od pisanja takozvane radne verzije zakona do njegovog usvajanja s ciljem da rasvetlimo sve procedure i ustanovljene prakse u okviru zakonodavnog procesa, a naročito aktivnosti koje se odvijaju u okviru Narodne skupštine Republike Srbije. Centralna tema studije je donošenje zakona po hitnom postupku, pre svega zato što je ovaj model zakonodavne aktivnosti postao sve zastupljeniji u poslednjoj deceniji i iako bi trebalo da bude izuzetak, postao je pravilo. U izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije za 2012., 2013. i 2014. godinu, u okviru poglavlja "Demokratije i vladavine prava" koji se bavi i pitanjem Narodne skupštine, navodi se da se procedura "hitnog postupka" obilno koristi što ograničava mogućnosti za skupštinsku raspravu¹. Preterana upotreba ove procedure umanjuje demokratske performanse parlamenta a ujedno i ograničava proces parlamentarne kontrole donošenja kvalitetnih zakona.

Cilj ovog izveštaja je da omogući (1) sagledavanje procedure donošenja zakona po hitnom postupku i (2) razumevanje faktora koji utiču na često pribegavanje ovoj proceduri. Krajnji cilj ovog rada je da se doprinese unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji.

Ovo istraživanje za potrebe inicijative Otvoreni parlament zajednički su sproveli Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) i SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu². SeConS je nastao kao inicijativa grupe sociologa, sociološkinja, društvenih naučnika/ca i istraživača/ica, koji su dugi niz godina radili na pitanjima društvenog razvoja na univerzitetu i organizacijama civilnog društva u zemlji i inostranstvu.

¹ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2012, 2013, i 2014. godinu, str. 8, str 7 , str 9

² SeConS je nezavisna organizacija stručnjaka koja sprovodi empirijska istraživanja, analizira politike i procese, izazove i specifične društvene i ekonomske kontekste, obrazuje, obučava i osnažuje različite aktere. Podaci i analize koje SeConS prikuplja i sprovodi predstavljaju pouzdanu bazu za dalju izradu metodologija, preporuka i mera kao važnog doprinosa za razvoj i sprovođenje nacionalnih, regionalnih i lokalnih politika.

1.1 Metodologija

Za ovo istraživanje korišćena je metodologija koja kombinuje kvalitativne i kvantitativne analize.

Kvantitativna komponenta: Ova komponenta istraživanja je podrazumevala analizu zakonodavne procedure u Narodnoj skupštini Republike Srbije od 1990. do 2014. godine. Cilj prvog dela analize bio je da se odredi procenat svih zakona koji su doneti po hitnom postupku u ovom periodu. Drugi deo analize se fokusirao na analizu sadržaja obrazloženja zakona donetih po hitnom postupku u poslednjih pet godina (tačnije od maja 2011. godine). Ovi zakoni su kodirani u skladu sa proceduralnim obrazloženjima za hitan postupak i učestalošću pojavljivanja pojedinih odgovora. Kodiranje je omogućilo uvid u frekvencije pojavljivanja različitih obrazloženja koja se koriste prilikom predlaganja zakona po hitnom postupku.

Kvalitativna komponenta: Kvalitativno istraživanje je podrazumevalo analizu važećeg pravnog okvira i postojeće literature o zakonodavnoj aktivnosti. Ova komponenta istraživanja dodatno je unapređena sprovođenjem dubinskih intervjua sa poslanicima i članovima Stručne službe Narodne skupštine. Analiza postojeće literature je omogućila da se mapiraju dosadašnja saznanja u ovoj oblasti, dok je analiza pravnog okvira omogućila adekvatno razumevanje formalnih procedura i regulativa za donošenje zakona po hitnom postupku. Na kraju je sprovedeno kvalitativno kodiranje razloga, koje je omogućilo kasniji kvantifikovani prikaz rezultata. Nakon toga sprovedeno je i pet dubinskih intervjua sa poslanicima Narodne skupštine Republike Srbije i jedan intervju sa predstavnikom Stručne službe Narodne skupštine Srbije. Intervjui su imali za cilj da doprinesu boljem razumevanju samog procesa kao i prakse donošenja zakona po hitnom postupku. Poslanici koji su učestvovali u kvalitativnom istraživanju su omogućili svojevrсни ugao posmatranja ove procedure, dok je intervju sa predstavnikom Stručne službe rasvetlio mnoge nedoumice koje se javljaju tokom čitanja samih pravila.

2. Put zakona

Pre nego što pređemo na detaljniju analizu zakona koji su doneti po hitnom postupku, prvo ćemo ukratko analizirati kako se formalno donose zakoni u Srbiji. Kako bismo analizirali zašto je praksa donošenja zakona po hitnom postupku sve učestalija, važno je prvo imati u vidu formalne procedure i prakse donošenja zakona kako bi se u skladu sa tim dalje analizirali načini i razlozi za odstupanja od ustanovljenih pravila. Pored toga, veoma je važno spoznati celokupnu proceduru izrade zakonskog dokumenta, pre nego što on uđe u skupštinsku proceduru, jer se na taj način stiče uvid u to ko može da utiče na izradu samog dokumenta, ko ga izrađuje i čiji su interesi uzeti u obzir prilikom izrade.

2.1 Izrada predloga zakona

Procedure donošenja zakona u Srbiji uređene su Zakonom o državnoj upravi (usvojen 2005. godine) koji propisuje načine i organe koji se bave pripremanjem nacрта zakona, kao i uslove održavanja javnih rasprava.³ Pored toga, Zakonom o Vladi (usvojen 2005. godine), reguliše se procedura usvajanja nacрта zakona od strane Vlade Republike Srbije i podnošenje nacрта zakona NSRS⁴. Poslovnik Vlade Republike Srbije (usvojen 2006. godine) kao i Izmene i dopune Poslovnika Vlade Republike Srbije (usvojene 2013. godine) preciznije uređuju sadržaj nacрта zakona koji se podnosi NSRS. Zakon o Narodnoj skupštini (usvojen 2010. godine), Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije (usvojen 2010.) kao i Izmene i dopune Poslovnika NSRS (usvojene 2011. godine) propisuju dalje procedure kroz koje treba da prođe nacrt zakona koji će biti usvojen ili odbijen od strane narodnih poslanika.

Procedura donošenja zakona u skladu s prethodno nabrojanim zakonima i poslovniciama može se podeliti u 8 faza:

- Prva faza – podrazumeva samu **inicijativu** za pisanje zakona koju može da pokrene svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača, kao i Narodna banka Srbije i Zaštitnik građana ali samo iz sfere njihovog delovanja.

Najčešći inicijator predloga zakona je upravo Vlada u skladu sa njenom politikom. Naredne faze se odnose na proces donošenja zakona kada je sama Vlada predlagač, ne i ostali mogući predlagači:

- Druga faza – podrazumeva imenovanje **organa za izradu predloga zakona** u vidu pojedinaca ili formiranjem radne grupe;
- Treća faza – predstavlja izradu **radne verzije** zakona od strane pojedinaca ili radne grupe;
- Četvrta faza – predstavlja usvajanje radne verzije zakona od strane resornog ministarstva, čime nastaje **nacrt zakona**;
- Peta faza – podrazumeva **javnu raspravu** na osnovu radne verzije ili nacрта predloga zakona;
- Šesta faza – predstavlja usvajanje nacрта zakona od strane Vlade, čime se utvrđuje **predlog zakona**;
- Sedma faza – predstavlja proces kojim se predlog zakona iznosi pred **Narodnu skupštinu** i analizira od strane poslanika. Ova faza obuhvata raspravu o predlogu zakona pred odborima i može obuhvatiti i javno slušanje;
- Osma faza – predstavlja **plenarnu raspravu** i izglasavanje predloga zakona, čime on postaje važeći propis ili ne.

³Zakon o državnoj upravi, "Sl. glasnik RS", br. 79/2005

⁴ Zakon o Vladi, "Sl. glasnik RS", br. 55/2005, 71/2005

Zakon priprema pojedinac koji je unutar državnog organa zadužen za taj posao ili se formira radna grupa koja će se baviti pisanjem nacrtu zakona. Radna grupa je obično sastavljena od predstavnika državnih organa i organizacija, kao i od stručnjaka za pojedine oblasti. Poseban problem u radu ovakvih radnih grupa predstavlja nedostatak pravilnika o finansiranju, što usporava proces rada.

Radna grupa proizvodi **radnu verziju zakona** koja se usvaja od strane nadležnog organa koji će predstaviti zakon. Nakon usvajanja radne verzije od strane ministarstva, dokument postaje **nacrt zakona**. Nacrt zakona se, zatim, upućuje Vladi Republike Srbije koja utvrđuje **predlog zakona**. Razlika u nazivima kao što su radna verzija, nacrt i predlog zakona potiče upravo iz činjenice da iza svakog stoji različito telo. Iza radne verzije stoji radna grupa, iza nacrtu stoji ministarstvo, a iza predloga zakona stoji Vlada. Ipak, bitno je naglasiti da je za **predlog zakona** potrebno pribaviti i druga mišljenja, kao što su mišljenje drugih ministarstava i mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo o usklađenosti predloga sa zakonodavnim sistemom Republike Srbije. Kao takav, predlog zakona se podnosi NSRS.

Pre nego što se predlog zakona iznese pred NSRS, potrebno je da prođe kroz **javnu raspravu**. Javne rasprave predstavljaju mehanizam kojim se zakoni u izradi izlažu javnosti i na taj način se prikupljaju kako pozitivna tako i negativna mišljenja. Kritike omogućavaju dublji uvid i ispravljanje mogućih grešaka i previda u izradi novih zakona što u velikoj meri uvećava kvalitet samih predloga zakona kasnije. U javnim raspravama mogu učestvovati svi zainteresovani pojedinci i grupe, eksperti, organizacije civilnog društva kao i državne ustanove. Javne rasprave su značajne, i nadasve potrebne kako bi omogućile uvid svih zainteresovanih pojedinaca i grupa u zakon koji je u izradi. Međutim, propisi koji regulišu ovu instituciju nisu precizni i postoje nedoumice u tumačenju. Jedna od najznačajnijih je to što nije jasno i precizno utvrđeno koji zakoni podležu javnoj raspravi, a koji ne. Zakon o državnoj upravi sadrži sledeću formulaciju: „Ministarstvo i posebna organizacija dužni su da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu“. ⁵ Poslovnik Vlade dalje precizira ovu materiju. Prema Poslovniku Vlade, **sistemski zakoni** podležu obaveznoj javnoj raspravi. Iako ovaj dokument ne precizira šta se tačno podrazumeva pod sistemskim zakonom, u praksi se koristi uobičajeno značenje iz pravne terminologije po kome je sistemski onaj zakon koji treba da predstavlja osnovu za uređenje određene oblasti, odnosno zakon koji sadrži načela kojima se određena oblast uređuje. Takođe, pored sistemskih zakona, obavezna je javna rasprava i za zakone „kojima se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost“. ⁶ Pravilnik ne kaže šta se tačno podrazumeva pod „bitnim menjanjem pravnog režima“ i „pitanjem koje posebno zanima javnost“.

Pored nedoumice o tome koji zakoni podležu javnoj raspravi, javlja se i druga nedoumica, tačnije mogućnost mešanja termina javne rasprave i javnog slušanja. Zbog toga je bitno pojasniti da je javna rasprava definisana kao rasprava o predlogu zakona, pre nego što nacrt zakona dođe pred Skupštinu, dok javno slušanje podrazumeva prisustvo zainteresovanih strana i javnosti pred Narodnom skupštinom tokom rasprave o određenom zakonu i nije obavezno u procesu donošenja zakona.

Za razliku od javnog slušanja, za javne rasprave ne postoje jasna pravila koja regulišu sledeća pitanja: kada će se odigrati javna rasprava, na koji će se način sprovesti i koliko će trajati. Autori *Studije o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji* ističu da su se do 2005. godine na javne rasprave

⁵Zakon o državnoj upravi, člana 77 - Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014

⁶Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade „Službeni glasnik RS“, br. 30/2013, čl. 41

slali nacrti zakona koji su već prošli Vladu, što je imalo za posledicu neusvajanje primedbi iz javne rasprave. Nakon 2005. godine, na javnu raspravu upućivane su radne verzije zakona ili čak i nacrti zakona, što opet može biti kasno za uključivanje stavova i komentara drugih ministarstava.⁷ Prema Zakonu o državnoj upravi⁸ javna rasprava se po pravilu odvija u fazi pripreme zakona, odnosno, pre utvrđivanja nacrta zakona od strane Vlade. Zakon, međutim, ostavlja mogućnost da se ona održi i nakon usvojenog nacrta. Iako se tumačenjem zakona može pretpostaviti da većina predloženih zakona podleže potrebi za javnom raspravom, ona se ne održava u tolikoj meri. Naime, prema podacima dve studije koje su izašle u izdanju Transparentnost - Srbije (*Studije o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji iz 2012. godine i Javne rasprave o propisima – propisi, planovi i praksa, Pregled stanja* iz 2015. godine) ističe se da su se javne rasprave do 2012. godine održavale u malom procentu od 15 do 20%, dok je u toku 2014. ovaj procenat porastao na 55% (što predstavlja 10 zakona tokom posmatrane godine - 2014., tačnije do 26. oktobra 2014.) posmatranih slučajeva. Međutim, iako su javne rasprave održavane u većem broju slučajeva, ipak nisu ispoštovani svi obavezni i neobavezni elementi, pa je tako u samo 40% slučajeva ispoštovana obaveza objavljivanja javne rasprave na portalu e-Uprava (češće su bile ovakve objave na sajtu ministarstava), dok je u 30% slučajeva objavljen i spisak članova radne grupe, i u istom procentu je bilo objavljeno i obrazloženje po komentarima, a samo u jednom slučaju, što predstavlja 10% posmatranih slučajeva objavljeni su i drugi neobavezni dokumenti. Transparentnost – Srbija zaključuje između ostalog da iako je Poslovnik Vlade bitno unapređen u pogledu javnih rasprava bitna su i nova unapređenja posebno u segmentu otvaranja mogućnosti da se javne rasprave vode i oko polaznih osnova za zakone, koji se odnosi na objavljivanje predloga koji su dobijeni tokom javne rasprave, zatim unapređenje u sferi rešavanja problema kada međunarodne organizacije daju mišljenja o nacrtima zakona pa se kasnije ministarstva teže odlučuju na izmene.⁹ Posebno bitan zaključak Transparentnosti - Srbija je i u činjenici da predlagači na različit način tumače sam pojam javne rasprave, odnosno postoji problem u formulisanju „formalne javne rasprave“.¹⁰

Ovo potvrđuje i citat iz jednog od intervjua sprovedenih 2012. godine za potrebe izrade studije “Kako nastaju zakoni u savremenoj Srbiji”.

„Javna rasprava je često simulacija. Ne dolazi kvalifikovana stručna javnost. Velika je nezainteresovanost. Na primer, nema profesora univerziteta sem ako nisu u NVO. S druge strane, predlagači nisu zainteresovani da čuju ideje. Nema međusobnog poverenja [...] Mediji su slabi, nemaju znanje i kredibilitet, a ni sami političari nemaju znanja i ne mogu da razumeju [...]“ (intervju sa poslanikom, decembar 2012. godine).¹¹

Autori studije “Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – Procena” navode da međunarodno iskustvo pokazuje u velikoj meri da konsultacije sa civilnim društvom o politici vlade, ili alternativnim

⁷ „Studije o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji“, Dobrosav Milovanović, Nemanja Nenadić, Vladimir Todorić, Beograd, jun 2013, str.103.

⁸Zakon o državnoj upravi, "Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014 čl. 77 stav 2 - Sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona bliže se uređuje Poslovníkom Vlade.

⁹ Transparentnost Srbija, “Javne rasprave o propisima – propisi, planovi i praksa, Pregled stanja”, str. 8

¹⁰Transparentnost Srbija, “Javne rasprave o propisima – propisi, planovi i praksa, Pregled stanja”, str. 6

¹¹ Danilo Vuković, *Kako nastaju zakoni u savremenoj Srbiji?*, Secons i Institut za sociološka istraživanja, str.57

politikama koje razmatra vlada, malo produžava postupak utvrđivanja politike, ali i da veoma unapređuje politiku koja se na kraju utvrdi.¹²

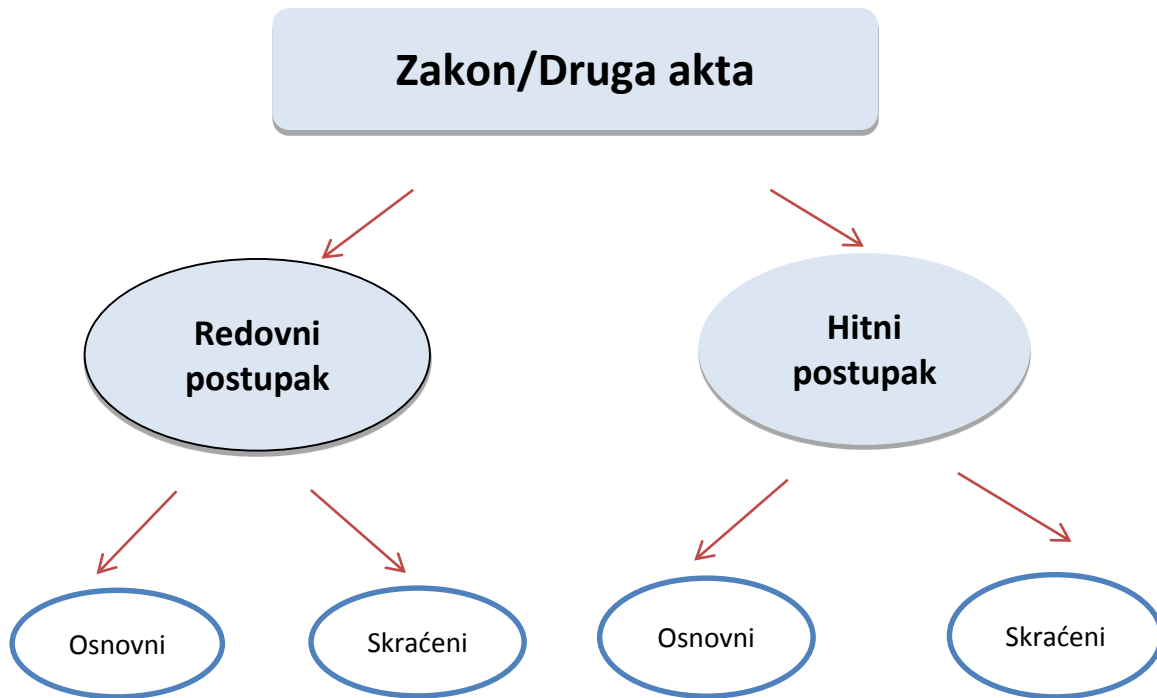
Nakon što zakon prođe javnu raspravu i kao predlog biva usvojen od strane Vlade, predlog zakona dolazi do Narodne skupštine. Pravo da predloži zakon i druge opšte akte u Narodnoj skupštini ima svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. Takođe, i Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo da predlože zakone.¹³ Svaki predlog zakona mora da sadrži i obrazloženje sačinjeno iz skupa potrebnih analiza i pojašnjenja koja su u vezi sa predlogom zakona. Pored toga, u okviru obrazloženja navodi se i razlog donošenja zakona, ukoliko se isti donosi po hitnom ili skraćenom postupku. Potrebno je napomenuti i da se uz svaki predlog zakona dostavljaju Tabela usklađenosti koja preciznije upućuje na nivo usklađenosti sa propisima EU, kao i izjava kojom se tvrdi: 1) da je predlog zakona usklađen sa propisima Evropske unije (EU), 2) da ne postoji obaveza usklađivanja ili 3) da zakon nije moguće uskladiti sa propisima EU.

2.2. Skupštinska procedura

Način donošenja zakona u skupštinskoj proceduri regulisan je Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srbije. Kako članom 94. propisuje Poslovnik, zakoni i druga akta Narodne skupštine donose se u okviru **redovnog** ili **hitnog** postupka. Pored toga, i redovni i hitni postupak mogu da budu osnovni i skraćeni u odnosu na dužinu trajanja pretresa na sednici Narodne skupštine. Osnovna razlika između redovnog i hitnog postupka se ogleda u činjenici koliko je potrebno da predlog zakona dođe na dnevni red sednice Narodne skupštine, a od trenutka kada je ušao u samu skupštinsku proceduru. Prema članu 154. Poslovnika NSRS predlog zakona prema **redovnom** postupku može doći na dnevni red Skupštine tek pošto protekne 15 dana od dana njegovog podnošenja, dok je članom 168. Poslovnika NSRS utvrđeno da predlog zakona prema **hitnom** postupku može doći na dnevni red Skupštine i u roku od 24 časa od trenutka njegovog podnošenja Skupštini.

¹² Izrada propisa i zakonodavni process urepublici Srbije – Procena, OSCE/ODIHR, 2011, str.71

¹³ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, "Sl. glasniku RS", br. 52/10 čl. 150



U okviru redovnog osnovnog postupka, predlog zakona se najpre nalazi pred odborom i na taj način se sprovodi prva rasprava o predlogu zakona od strane poslanika koji su članovi odbora. Ponekad se, na inicijativu poslanika organizuju i javna slušanja čime se uključuje i stručna javnost i drugi zainteresovani akteri u raspravu o predlogu zakona. Zatim se predlog zakona upućuje na raspravu na sednicu Narodne skupštine koja omogućava poslanicima, prema utvrđenom pravilu, javljanja da iznesu svoj stav u vezi sa zakonom i amandmanima na predlog zakona o kojem se raspravlja. U okviru redovnog postupka vreme za raspravu u načelu po poslaničkim grupama iznosi 5 sati, dok trajanje pretresa u pojedinostima ne može biti duže od 10 časova.

Skraćeni postupak u okviru redovnog postupka se propisuje zasebno za svaki predlog zakona po potrebi i podrazumeva skraćivanje 50% vremena utvrđenog za govornike.¹⁴ Pored „sumarne rasprave“ o amandmanima, postoji i mogućnost „objedinjene rasprave“ koja omogućava da se raspravlja na plenarnoj sednici o više zakona odjednom, što u velikoj meri umanjuje vreme posvećeno raspravi o svakom zakonu posebno.

Prema Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije, skraćeni postupak za raspravu može da se predloži u slučaju:

¹⁴Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, "Sl. glasniku RS", br. 52/10, član 93.

1. Potvrđivanja međunarodnog sporazuma,
2. Manje izmene ili dopune postojećih zakona kojima se bitno ne menjaju materijalna rešenja,
3. Prestanka važenja zakona,
4. Usklađivanja zakona s pravnim sistemom Republike Srbije i propisima Evropske unije,
5. Izmene zakona koja je u vezi sa odlukom Ustavnog suda,
6. Autentičnog tumačenja zakona,
7. Izbora i razrešenja lica koje u skladu s Ustavom i zakonom bira Narodna skupština Republike Srbije, ako Poslovníkom nije drugačije uređeno¹⁵.

Ovde opisana procedura predstavlja redovan postupak donošenja zakona, bilo da je u osnovnoj ili skraćenoj proceduri. Ipak, iako bi zakonski skraćena procedura trebalo da bude izuzetak, donošenje zakona po ovom postupku, kako je u uvodu navedeno, postaje učestala praksa.

2.3. Skupštinska procedura u praksi

Kao što smo već naveli kada nacrt zakona uđe u skupštinsku proceduru, on postaje predlog zakona. Predsednik Skupštine ima obavezu da odmah po prijemu, predlog zakona prosledi poslanicima, nadležnom odboru i Vladi (ukoliko ona nije predlagač zakona), kao i Narodnoj banci ili Zaštitniku građana ako se predlog odnosi na njihovu nadležnost. Svaki predlog zakona mora da prođe kroz Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo na kojem se utvrđuje da li je predlog zakona u skladu sa Ustavom i zakonom. Pored ovog, još dva odbora su obavezna, jedan je Odbor za evropske integracije i obavezan je za sve zakone koji se tiču evropskih integracija, a drugi je resorni odbor koji se bavi predlogom zakona iz ugla oblasti na koju se donosi. Bitno je naglasiti da i po redovnom i po hitnom postupku predlog zakona mora da prođe kroz ova tri odbora. Izuzetak je jedino Odbor za evropske integracije koji može izostati u slučaju da se zakon ni na koji način ne odnosi na evropske integracije. U okviru redovnog postupka, zakon se na sva tri odbora razmatra ne manje od 15 dana pre nego što dođe do plenarne sednice NSRS.

O predlogu zakona na sednici nadležnog odbora prvo se vodi načelni pretres, a zatim se vodi pretres u pojedinostima. Tokom ovog procesa, zakon može, ali i ne mora da prođe kroz instituciju javnog slušanja. Javno slušanje se organizuje od strane nadležnog odbora radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri. Po pravilu, odbori ili Vlada trebalo bi da dostave svoja mišljenja i amandmane o predloženom aktu u roku ne kraćem od pet dana pre dana početka sednice Narodne skupštine na kojoj se predlog zakona razmatra.

Nakon što zakon prođe kroz raspravu na odborima, predlog zakona sa amandmanima se iznosi na plenarnoj sednici Narodne skupštine. Rasprava se vodi od strane poslaničkih grupa po unapred utvrđenom redosledu izlaganja. Prvo se vodi načelna rasprava o predlogu zakona, a nakon toga i rasprava u pojedinostima. Načelna rasprava predstavlja raspravu o predlogu zakona u celini i omogućava predstavnicima poslaničkih grupa da se izjašnjavaju o celokupnom rešenju koje nudi predloženi zakon. Nakon toga, vodi se rasprava u pojedinostima koja podrazumeva raspravu o članovima predloga zakona na koje su podneti amandmani kao i raspravu o amandmanima kojima se predlažu promene predloženih

¹⁵Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije, "Sl. glasniku RS", br. 52/10, čl. 95

zakonskih rešenja. Tom prilikom predlagači amandmana ili ovlašćeni poslanici u ime poslaničke grupe koji su podneli amandmane, imaju pravo da iznesu stavove o podnetim amandmanima. Od završenog načelnog pretresa do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima u okviru plenarnih sednica Narodne skupštine mora da protekne najmanje 24 časa.

Na kraju, na plenarnoj sednici Narodne skupštine poslanici, nakon načelne i rasprave u pojedinostima o svakom amandmanu, glasaju posebno o zakonu u načelu, zatim o svakom amandmanu i na kraju o zakonu u celini.

3. Hitni postupak

U ovom poglavlju ćemo najpre razmotriti procedure po kojima je moguće sprovesti hitan postupak u procesu donošenja zakona, a zatim i primere iz prakse na koji način se donošenje zakona po hitnom postupku odvija.

3.1. Procedura hitnog postupka

Postoje dva načina na osnovu kojih je moguće skratiti proceduru usvajanja zakona u Narodnoj skupštini:

- **skraćeni postupak** u okviru redovnog postupka koji je opisan u prethodnom poglavlju i koji se prvenstveno odnosi na skraćivanje vremena za raspravu;
- **hitni postupak**, kojim se prvenstveno skraćuje procedura od ulaska zakona u skupštinsku proceduru do dolaska na dnevni red sednice; na ovaj način se donose zakoni koji veoma brzo prođu kroz sve skupštinske procedure (obavezne rasprave i odbore).

Odredbom člana 167. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije propisano je da po hitnom postupku može da se donese zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide. Takođe, član određuje da u hitni postupak idu zakoni čije bi nedonošenje moglo da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i oni zakoni koji predstavljaju ispunjenje međunarodnih obaveza i usklađivanje propisa sa propisima Evropske unije. Predlagač zakona je dužan da navede razloge za donošenje zakona po hitnom postupku.¹⁶ Prilikom potvrđivanja dnevnog reda sednice, poslanici mogu da ne usvoje dnevni red ukoliko smatraju da neki zakon ne treba da bude donet po hitnom postupku, što im ostavlja mogućnost zaustavljanja donošenja zakona po hitnom postupku. Prilikom sprovođenja procedure hitnog postupka postoji razlika između redovnog i vanrednog zasedanja parlamenta. Redovno zasedanje se saziva dva puta godišnje i tada poslanici imaju pravo da glasaju za ili protiv procedure hitnog postupka za određeni zakon, dok u slučaju vanrednog zasedanja ova mogućnost izostaje. Vanrednu sednicu parlamenta zakazuje predsednik Skupštine i ne postoji opcija usvajanja dnevnog reda. Samim tim izostaje mogućnost da se odbije donošenje tog zakona po hitnom postupku, na način kako se to sprovodi u redovnom zasedanju. U okviru vanrednog zasedanja postoji mogućnost da se sednica ne zakaže usled odluke predsednika koji zakazuje sednicu i samim tim se izbegne hitna procedura donošenja određenog zakona.

¹⁶ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, "Sl. glasniku RS", br. 52/10 čl. 167 i čl. 151

Predlog zakona za čije se donošenje predlaže hitni postupak može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine ako je podnet najkasnije 24 časa pre početka te sednice. Predsednik Narodne skupštine dužan je da predlog zakona za čije se razmatranje predlaže hitni postupak dostavi narodnim poslanicima i Vladi, ako ona nije predlagač zakona, odmah po prijemu.¹⁷ Rok za stavljanje predloga zakona na dnevni red Skupštine, po redovnoj proceduri, od trenutka prijema ne sme biti kraći od 15 dana, što ujedno predstavlja i glavnu razliku u odnosu na redovni postupak. Naime, u redovnom postupku je obavezno da zakon treba da bude, praktično na čitanju kod poslanika minimum 15 dana, dok je u okviru hitnog postupka ovaj rok skraćena na 24 sata. Određene zakone iz oblasti odbrane ili zakone po predlogu Vlade moguće je staviti na dnevni red Parlamenta i svega dva sata pre početka same sednice.

Po pravilu, odbori ili Vlada trebalo bi da dostave svoja mišljenja o predloženom aktu u roku ne kraćem od pet dana pre dana početka sednice Narodne skupštine na kojoj se predlog zakona razmatra, dok u okviru hitnog postupka ovaj vremenski interval iznosi **jedan** dan. Amandmani na zakone koji su u skupštinskoj proceduri po hitnom postupku mogu da se podnose i **do samog početka prve načelne rasprave** o tom predlogu zakona, za razliku od redovne procedure, kada je taj rok tri dana pre početka načelnog pretresa. Ovde se otvara pitanje i vremena koje je ostavljeno odborima, odnosno Vladi da dostave svoja mišljenja, odnosno, da li oni imaju vremena za kvalitetnu raspravu kako bi dali adekvatno mišljenje o predloženom aktu.

Donošenjem zakona po hitnom postupku skraćuje se vreme ulaska zakona u skupštinsku proceduru kao i vreme za raspravu o predlogu zakona u okviru Parlamenta. Prema Poslovniku Narodne skupštine **osnovni i skraćeni hitni postupak** se razlikuju u dužini trajanja pretresa. Zakon može proći raspravu pred odborom u roku od jednog dana i već sutradan se može naći na plenarnoj sednici.

<i>Razlike</i>	<i>Redovni postupak</i>	<i>Hitni postupak</i>
Vrsta propisa	<i>Svi zakoni</i>	<i>Samo zakoni kojima se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide</i>
Vreme potrebno da se zakon nađe na dnevnom redu sednice NSRS	<i>Minimum 15 dana od dana podnošenja Skupštini</i>	<i>Minimum 24 sata od trenutka podnošenja Skupštini</i>
Rok za dostavljanje mišljenja skupštinskog odbora ili Vlade	<i>Ne kraćem od 5 dana</i>	<i>Jedan dan</i>
Rok za podnošenje amandmana	<i>3 dana pre početka sednice</i>	<i>Do početka same sednice</i>

¹⁷ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, "Sl. glasniku RS", br. 52/10, član 168. st. 1, 2, 4, 5

3.2. Hitni postupak u praksi

Prema podacima inicijative Otvoreni parlament koja vodi evidenciju o zakonima koji se donose po redovnom ili hitnom postupku, u periodu od 1991. do 2014. godine 45% zakona je doneto po hitnom postupku. Najviše zakona po hitnom postupku doneto je 2008. godine, ukupno 92% zakona, dok je najmanje doneto 1994. godine kada je ovaj procenat bio svega 9%. Pre 2000. godine procenat zakona donetih po hitnom postupku iznosio je u proseku 42%, dok se nakon 2000. godine popeo na 52% sa tendencijom rasta, pa je 2014. godine 71,9% zakona doneto po hitnom postupku. U periodu koji je relevantan za naše istraživanje, tačnije od kraja 2011. do kraja 2014. godine u Srbiji je 58% zakona doneto po hitnom postupku.

Tabela 1 – Doneti zakoni po hitnom postupku po godinama

Godina	<i>Ukupan broj objavljenih zakona u Službenom glasniku</i>	<i>Objavljeni zakoni doneti po hitnom postupku</i>	%
1991	162	37	22.8%
1992	104	61	58.7%
1993	90	49	54.4%
1994	64	6	9.4%
1995	45	23	51.1%
1996	61	19	31.1%
1997	31	18	58.1%
1998	41	21	51.2%
1999	26	10	38.5%
2000	14	6	42.9%
2001	48	16	33.3%
2002	47	23	48.9%
2003	47	29	61.7%
2004	88	59	67.0%
2005	120	30	25.0%
2006	52	26	50.0%
2007	72	46	63.9%
2008	48	44	91.7%
2009	265	90	34.0%
2010	260	72	27.7%
2011	205	92	44.9%
2012	130	88	67.7%
2013	145	68	46.9%
2014	146	105	71.9%

U periodu od kraja 2011. do danas, ukupno je doneto 583 propisa. Od ukupnog broja donetih propisa u ovom periodu, po hitnom postupku je doneto 337 propisa što čini 58%, dok je po redovnom postupku doneto 42%. Među propisima koji su doneti po hitnoj proceduri, najviše su bile zastupljene izmene i dopune postojećih propisa (54%), potvrđivanje međunarodnih sporazuma (23%), dok su se novi zakoni donosili u 19% slučajeva.

Pored Srbije, i druge zemlje iz regiona su se sučavale sa velikim brojem zakona koji su doneti po hitnoj proceduri. Posebno se ističe Hrvatska kao zemlja u kojoj je u periodu od 2003. do 2011. godine doneto ukupno 1383 zakona a od toga 1140 po hitnoj proceduri¹⁸. Kako ističu autori studije „Istraživanje o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji“ i Slovenija i druge zemlje su se suočile u predpristupnom periodu sa velikim brojem zakona koji su doneti po hitnoj proceduri, ponajviše radi usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije, koje je rađeno „mehanički“ kako se navodi.¹⁹

4. Nedostaci hitnog postupka

Istraživanje je ukazalo na nekoliko nedostataka kada je reč o donošenju zakona po hitnom postupku. Ovi problemi mogu da se grupišu u pet oblasti koje ćemo detaljno razmotriti:

1. Vremenski okvir za donošenje zakona
2. Kvalitet donetih zakona
3. Zloupotreba procedura
4. Nejasna obrazloženja
5. Hitna procedura i šira javnost
6. Godišnji plan rada Vlade

4.1. Vremenski okvir kao problem

Poslanici se veoma često prvi put susretnu sa predlogom zakona tek kada on uđe u skupštinsku proceduru. Oni nisu deo radnih grupa koja piše predlog zakona, niti su uključeni u procese koji se odnose na agendu novih zakona. Samim tim poslanici su veoma malo upućeni u ceo proces pripreme zakona. Kada predlog zakona uđe u skupštinsku proceduru po hitnom postupku on, prema mišljenju poslanika, veoma brzo dođe na plenarnu sednicu. Zato poslanici nemaju dovoljno vremena za čitanje predloga zakona, rasprave na odborima i pisanje amandmana jer u veoma kratkom roku moraju da se upoznaju sa predlogom zakona. Ponekad se dešava da za čitanje predloga zakona i pisanje amandmana poslanicima ostane samo jedna noć što, kako i sami ističu, smanjuje kvalitet podnetih amandmana. Pojedini poslanici tvrde da ponekad dolazi i do zloupotreba u smislu još većeg skraćivanja vremena od ulaska predloga zakona u skupštinsku proceduru do zakazivanja prve sednice, jer između ta dva događaja ne protekne ni propisanih 24 sata.

¹⁸Survey on the Improvement of the Legislative Process in the Republic of Serbia, str. 72, 2012.

¹⁹Survey on the Improvement of the Legislative Process in the Republic of Serbia, str. 269, 2012.

Nedostatak vremena za pripremu dovodi i do nedostatka vremena za rad u odborima. U roku od 24 sata od ulaska zakona u skupštinsku proceduru do zakazivanja plenarne sednice teško je održati dve ili tri sednice odbora. Bez obzira što je zakon ušao u skupštinsku proceduru po hitnom postupku, potrebno je održati sednicu Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo i sednicu resornog odbora i njihovo trajanje nije predviđeno da bude kraće nego što je u okviru redovne procedure. Pored toga, ukoliko je predmetni zakon relevantan za proces evropskih integracija, potrebno je organizovati i sednicu Odbora za evropske integracije. Kada se donosi zakon po hitnom postupku, sednice odbora, prema svedočenju poslanika, ponekad traju svega 10 minuta. Tipičan primer predstavljaju sednice Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, na kojima često nema rasprave, već se sednica odbora svodi na kratku proveru unapred zadatih kriterijuma. Poslanici ističu da se u tim slučajevima ni na resornim odborima često ne vodi rasprava, jer se dešava da poslanici dođu nespremni na sednice odbora. Upravo činjenica da se same sednice odbora zakazuju svega sat vremena pre početka plenarne rasprave, ukazuje na formalnost rasprave na odborima u hitnoj proceduri. Ovaj nalaz je posebno značajan imajući u vidu da rasprave na odborima ne bi trebalo da se razlikuju u odnosu na redovnu proceduru.

„Sama rasprava na odborima ne bi trebalo da se razlikuje u odnosu na to da li je zakon po hitnom ili redovnom postupku, s tim da onda imate problem sa zakazivanjem sednice odbora na vreme, jer je kratko vreme, nije da imate kad...” (Intervju, poslanica NSRS, februar 2015)

Iako postoji uvreženo mišljenje da hitni postupak podrazumeva često i skraćeni postupak za raspravu u samom parlamentu, predstavnici stručnih službi ističu da skraćena procedura u okviru hitnog postupka nije godinama korišćena u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Pored toga, hitni postupak, ostavlja mogućnost da i same rasprave na odborima mogu biti i duže nego što je to u praksi. Imajući to u vidu, postavlja se pitanje zbog čega sednice odbora traju tako kratko. Naše istraživanje ukazuje da je razlog u tome što je period između zakazivanja i održavanja sednice veoma kratak, svega 24 sata, te poslanici i sama Narodna skupština nemaju dovoljno vremena da održe sednice odbora.

4.2. Kvalitet donetih zakona

Jedna od posledica ubrzane procedure rada na zakonu i amandmanima jeste i niz manjkavosti koje se javljaju u tekstu zakona. Neke od njih su tehničke, kao što su štamparske greške, a neke su suštinske, na primer, neusklađenost samog teksta zakona. Neusklađenost se javlja i kod amandmana, pa se dešava da poslanici podnose amandmane koji nisu međusobno usaglašeni. S obzirom da više ljudi čita isti zakon i piše amandmane, usled kratkih rokova, događa se da se kasnije podnosi i veliki broj amandmana sa ispravkom, a sve to zajedno rezultira ne samo neusvajanjem amandmana, već i usvajanjem zakona sa materijalnim greškama.

Analiza koju je sproveo Otvoreni parlament a koja se odnosi na period od 16. aprila 2014. do 15. aprila 2015. ukazuje na činjenicu da je tokom ovog perioda doneto 193 zakona, od toga 124 po hitnom postupku (64%). Od ukupnog broja donetih zakona po hitnom postupku, doneto je predloga zakona – 26 (21%), izmena i dopuna zakona – 67 (54%), potvrđeno je međunarodnih sporazuma i ugovora – 31 (25%). Kada izuzmemo međunarodne sporazume i ugovore dolazimo do zaključka da je za godinu dana usvojeno 93 zakona po hitnom postupku. Takođe, posebno zabrinjava podatak da je od 93 zakona 12 naknadno

menjano i to opet po hitnoj proceduri, što znači da je svaki osmi zakon donet po hitnom postupak menjan u roku manjem od godinu dana.²⁰

Neusklađenost zakona je usko povezana sa nedovoljnom posvećenošću i izostankom dijaloga među poslanicima. Istraživanje pokazuje da se sami poslanici ne udubljuju u čitanje zakona, što onda dovodi do toga da se posle pojavljuje veliki broj izmena i dopuna zakona koje su mogle biti unapred predviđene. Pored toga, usled nedostatka dijaloga između poslanika vlasti i opozicije dolazi i do druge vrste problema: bez obzira na to što poslanici opozicije nekad ukazuju na pojedine manjkavosti zakona, dešava se da poslanici vlasti to ignorišu.

„...zakoni su katastrofalni. Mi evo imamo u zadnjih 9 meseci da su 3 puta vraćali zakone na popravku odmah nakon usvajanja.“ (Intervju, poslanik NSRS, februar 2015)

„Zbog toga što se hitan postupak radi tako zbrzano, imate jako mnogo grešaka, materijalnih i raznih drugih i zbog toga i zakoni od dva člana imaju amandmane.“ (Intervju, poslanica NSRS, februar 2015)

4.3. Zloupotreba procedure

Hitni postupak ostavlja mogućnost da se predlog zakona nađe na sednici skupštine (tj. načelnoj raspravi) 24 sata od ulaska u proceduru, ali ne nalaže da tako mora da se desi. Često se dešava da se zakoni, koji su predloženi za hitnu proceduru, u praksi ne nađu na dnevnom redu Skupštine Republike Srbije u predviđenom vremenskom roku. Pojedini zakoni ulaze u skupštinsku proceduru po hitnom postupku, ali dolaze na samu sednicu Skupštine mnogo dana kasnije a usvajaju se tek nakon dužeg perioda, u nekim slučajevima i 27 dana od kad su ušli u skupštinsku proceduru. U periodu od kraja 2011. godine do kraja 2014. godine u dva slučaja se desilo da su zakoni koji su ušli u Skupštinu po hitnom postupku budu usvojeni tek posle više od godinu dana, dok je samo 12 zakona usvojeno u roku od tri dana od dana ulaska u NSRS. Od ukupnog broja zakona koji su doneti po hitnoj proceduri, svega 51% je stvarno doneto po hitnom postupku, dok je preostalih 49% doneto nakon više od 15 dana od dana ulaska u skupštinsku proceduru²¹.

Ovo se dešava, s jedne strane zato što izostane zakazivanje vanredne sednica skupštine, koju bi trebalo da pokrene sam predlagač zakona, dok se, sa druge strane, na ovaj način ostavlja mogućnost produžavanja roka za podnošenje amandmana. Ipak, ova praksa upućuje na zloupotrebu korišćenja ove procedure i onda kada za njom ne postoji realna potreba.

²⁰ U aneksu 1 je izdvojen spisak od 12 zakona koji su doneti po hitnoj proceduri a nakon toga i menjani po hitnoj proceduri.

²¹ „Poslovnik Narodne skupštine za hitan postupak predviđa primenu i skraćenog i standardnog zakonodavnog postupka. Moguće tumačenje Poslovnika u Narodne skupštine je da nedostatak upućivanja na ova pitanja ukazuje da se uglavnom primenjuju pravila pretresa predloga zakona koja se razmatraju u redovnom postupku, mada bi bilo poželjno da se navede njihova primena“, Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – Procena, OSCE/ODIHR, 2011, str. 47

Tabela 2 – Broj zakona po hitnom postupku u proceduri

Koliko dana je zakon u skupštinskoj proceduri	Broj zakona	U %
3 do 4 dana	18	5.6%
5-10 dana	93	29.2%
11-14 dana	53	16.6%
15-30 dana	88	27.6%
31-90 dana	55	17.2%
91-201 dana	9	2.8%
preko 202 dana	3	0.9%
ukupno	319	100.0%

„Reč je samo o zloupotrebi hitne procedure jer se tu prikrivaju manjkavosti rada i Vlade i poslanika“ (Intervju, poslanik NSRS, februar 2015. godine)

4.4. Nejasna obrazloženja

Prema Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije, po hitnom postupku može da se donese 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, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa sa propisima Evropske unije.²²

Analizom propisa možemo ustanoviti četiri ključna obrazloženja na koje se mogu pozivati predlagači zakona po proceduri hitnog postupka, a to su:

1. Radi sprečavanja uzrokovanja štetnih posledica po život i zdravlje ljudi,
2. Radi sprečavanja uzrokovanja štetnih posledica po bezbednost zemlje,
3. Radi sprečavanja uzrokovanja štetnih posledica po rad organa i organizacija,
4. Radi ispunjenja međunarodnih obaveza
5. Radi usklađivanja propisa sa propisima EU

Analiza obrazloženja propisa koji su doneti po hitnom postupku od 2011. godine pokazuje da su obrazloženja u velikoj meri nejasna i ne ističu pravi razlog zbog čega se zakoni donose po hitnom postupku. Vrlo često obrazloženja sadrže prikaz samog predloga zakona koji jasno ne implicira razlog donošenja zakona po hitnom postupku.

²²Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, "Sl. glasniku RS", br. 52/10, čl. 167

Pored toga, ističu se i obrazloženja koja nisu ni predviđena Poslovníkom, kao što su na primer obrazloženja koja upućuju da je potrebno određeni propis doneti po hitnom postupku radi trošenja ili prikupljanja finansija. Ovaj razlog se često pojavljivao u formi obrazloženja kao što su: kontrola javnih finansija, prikupljanje prihoda, trošenje javnih finansija, porezi.

Takođe, predlozi zakona koji se podnose, a trebalo bi da se donesu po hitnoj proceduri trebalo bi da podležu nekom od ovih obrazloženja. Međutim, analizom je utvrđeno ne samo da se ne koriste adekvatni razlozi predviđeni Poslovníkom nego i da se ne navode dovoljno jasna obrazloženja koja bi jasno ukazala na razlog zašto se taj zakon ne bi doneo po redovnom postupku, odnosno koliko bi bilo štetno njegovo donošenje po redovnoj proceduri.

Analiza obrazloženja koja je sprovedena na svim propisima koji su doneti po hitnom postupku u periodu od 25.11.2011. do 31.12.2014. godine, pokazuje da postoje razlike kada se analiziraju samo doneti zakoni i izmene i dopune zakona i kada se u analizu uključe i zakoni koji se odnose na potvrđivanje sporazuma i davanje garancija. Naime, posmatrajući samo zakone i izmene i dopune zakona, razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku najčešće se odnose na moguće štetne posledice po rad organa i organizacija (48%) dok se kao drugi razlog navodi kontrola javnih finansija, odnosno prikupljanje prihoda, trošenje javnih finansija, porezi (18%). Pored ova dva razloga, izdvaja se i ispunjenje međunarodnih obaveza i usklađivanje sa EU(14%), dok se obrazloženje koje se poziva na život i zdravlje i bezbednost zemlje retko pojavljuje (3%, odnosno, 1%).

Međutim kada se u analizu uključe i zakoni koji se odnose na potvrđivanje sporazuma i davanje garancija, slika se menja. Na prvom mestu su i dalje obrazloženja koja se tiču rada organa i organizacija (56%), dok se na drugom mestu nalaze obrazloženja koja se odnose na ispunjenje međunarodnih obaveza i usklađivanje sa EU sa (16%). Kontrola javnih finansija u ovom prikazu je na trećem mestu (13%).

Tabela 3 – Obrazloženja

Obrazloženja donetih propisa po hitnom postupku	Doneti zakoni i izmene i dopune zakona	%	Doneti propisi	%
1. Život i zdravlje	10	4.1%	11	3.3%
2. Bezbednost zemlje	3	1.2%	3	0.9%
3. Rad organa i organizacija	119	48.4%	187	55.7%
4. Ispunjenje međunarodnih obaveza i usklađivanje sa EU	34	13.8%	55	16.4%
5. Usklađivanje domaće legislative (adekvatnija primena propisa)	13	5.3%	13	3.9%
6. Zbog ekonomske krize	4	1.6%	4	1.2%
7. Kontrola javnih finansija (prikupljanje prihoda, trošenje javnih finansija, porezi)	44	17.9%	44	13.1%

8. Štetne posledice po građane (prava i slobode)	9	3.7%	9	2.7%
9. Štetne posledice po privredu	8	3.3%	8	2.4%
10. Drugo	2	0.8%	2	0.6%
Ukupno	246	100.0%	336	100.00%

1,2,3,4,5 – obrazloženja predviđena Poslovníkom NSRS

6,7,8,9,10 – ostala obrazloženja

Sami poslanici su svesni da obrazloženja koja se dostavljaju uz zahtev za donošenje zakona po hitnom postupku nisu jasna i ne mogu uvek da se podvedu pod neku od kategorija obrazloženja iz Poslovníka Narodne skupštine Republike Srbije.

„Obrazloženja su apsolutno nejasna.“ (Intervju, poslanik NSRS, februar 2015. godine)

„Obrazloženja su besmislena, ko god da je Vlada“ (Intervju, poslanica NSRS, februar 2015. godine)

4.5 Hitna procedura i šira javnost

Prema mišljenju mnogih poslanika, jedan od najvećih nedostataka hitne procedure jeste to što zakon brzo prođe kroz skupštinsku proceduru i biva usvojen a da šira javnost ne bude obavestena niti uključena u njegovo razmatranje. Poslanici tvrde da, trudeći se, da pročitaju zakon i „napišu amandmane, ne stignu da obaveste buduće korisnike zakona da li će im neka prava biti uskraćena ili ne, a kamoli da čuju njihova mišljenja“²³. Pored toga, ne stignu ni da se konsultuju sa stručnom javnošću.

„Ali ono što ne možete da stignete, koliko god da se trudite kao poslanik, ne možete da stignete da obavestite ljude o čemu se radi, jer ta informacija ne stigne do ljudi. To je najveća mana hitnog postupka. Mislim na bilo koga, jednostavno ne stignete, a zakon već stupi na snagu. I zato bi trebalo da bude izuzetak a ne pravilo.“ (Intervju, poslanik NSRS, februar 2015. godine)

Ovakav rad Narodne skupštine umanjuje njen demokratski potencijal, onemogućava širu javnost da učestvuje u demokratskim procedurama, pa samim tim se podriva i legitimitet Narodne skupštine. Istraživanja inače pokazuju malu sposobnost građanskog društva i medija da kontrolišu rad državnih organa²⁴, a nalazi ovog istraživanja pokazuju da se ta, već mala sposobnost, dodatno umanjuje ekstenzivnom i arbitrarnom upotrebom hitnog postupka u donošenju zakona.

²³ Citat iz kvalitativnog istraživanja – izjava poslanice NSRS

²⁴ Otvoreni parlament, Kako narodni poslanici donose zakone? Analiza zakonodavne aktivnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije – drugi izveštaj, dostupno na <http://www.otvoreniiparlament.rs/aktuelnosti/kako-narodni-poslanici-donose-zakone-analiza-zakonodavne-aktivnosti-u-narodnoj-skupstini-republike-srbije-drugi-izvestaj/>

Zakon o javnom beležništvu je u periodu kraćem od godinu dana tri puta bio u skupštinskoj proeduri i tri puta usvajan po hitnom postupku. Zakon je, najpre, usvojen 31.8.2014. godine, da bi posle svega dva meseca bile usvojene izmene i dopune zakona (5.11.2014.). Konačna verzija zakona usaglašena je 21.1.2015. godine, kada su, po drugi put, usvojene izmene i dopune Zakona o javnom beležništvu.

4.6 Godišnji plan rada Vlade

Članom 28. Poslovnika NSRS, godišnji program rada Narodne skupštine koji utvrđuje predsednik Narodne skupštine, usklađuje se sa godišnjim programom Vlade²⁵. Međutim, prema podacima Narodne skupštine, Vlada RS je zvanično u poslednjih deset godina dostavila godišnji plan rada samo za 2012. i 2013. godinu. Vlada bi trebalo da ove planove pravi za svaku godinu i prema našim saznanjima godišnji plan za 2015. godinu postoji i dostupan je na sajtu Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo ali ne i na sajtu Vlade pa ga je kao takvog teško pronaći. Veoma je bitno istaći činjenicu, da jedan ovakav dokument nije poželjno da poslanici traže sami, već da bude svake godine zvanično dostavljen Narodnoj skupštini kako bi se uskladu sa njim uskladio godišnjim program rada same Skupštine. Dakle, bitno je usaglašavanje godišnjeg plana rada Skupštine sa godišnjim planom rada Vlade, što bi doprinelo tome da poslanici mogu unapred da se pripreme za analizu dolazećih zakona. Tačnije, ukoliko bi u svakom trenutku znali koji zakon sledeći ulazi u skupštinsku proceduru to bi omogućilo da se obezbedi i adekvatna priprema poslanika za debatu.

Međutim, analiza koju je Otvoreni parlament uradio pokazuje da Vlada često ne poštuje sopstveni plan rada pa da predlozi zakona ne stižu u Parlament u skladu sa rokovima koje je Vlada sama sebi postavila. U period od januara do kraja marta 2015. godine od planirana 74 zakonska predloga, Vlada je, kao predlagač, uputila u Parlament u roku svega 10 predloga (13,5%) . Samim ovim se onemogućava adekvatna priprema poslanika za rad na zakonskim predlozima

5. Unapređenje procedure hitnog postupka

U prethodnom poglavlju izloženi su osnovni nedostaci hitnog postupka koji su utvrđeni ovim istraživanjem. U ovom poglavlju izlažemo predloge za unapređenje procedure hitnog postupka koje su proistekle kako iz istraživanja tako i iz intervjua sa poslanicima. Neke od predloženih promena podrazumevaju relativno male izmene u radu kako Vlade, tako i parlamenta, a neke predstavljaju suštinske promene u radu svih koji su uključeni u proces donošenja zakona. Ovi predlozi treba da posluže kao osnova za otvaranje debate za unapređenje zakonodavnog postupka kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak. Predlozi za unapređenje i sprečavanje zloupotrebe procedure hitnog postupka su:

1. Konkretizacija mogućih obrazloženja,
2. Uspostavljanje mehanizma provere obrazloženja,
3. Dostavljanje godišnjeg plana rada Vlade,

²⁵ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, "Sl. glasniku RS", br. 52/10, čl. 28

4. Povećanje efikasnosti rada Narodne skupštine,
5. Formiranje radnih grupa i praćenje novih zakona u različitim oblastima pre nego što uđu u skupštinsku proceduru.

1. Konkretizacija mogućih obrazloženja se odnosi na smanjenje opsega obrazloženja. Naime, pojedini poslanici smatraju da su obrazloženja poput onih koja se odnose na rad organa i organizacija i ispunjenje međunarodnih obaveza i EU integracija suvišna i nepotrebna kao preduslovi za hitnu proceduru, i zalažu se za to da se ona isključe kao mogućnosti, čime bi se smanjio udeo zakona koji se donose po hitnom postupku.

„Ako bismo smanjili taj opseg, po hitnoj proceduri usvajali samo one zakone kojima bi se sprečavala šteta po bezbednost i zdravlje, ne bih menjao proceduru uopšte. Ali to znači da bi 5% zakona, ili ni 5% išlo po hitnom postupku, onda je ne bih menjao...“ (Intervju, poslanik NSRS, februar 2015. godine)

Sličnu preporuku izneli su i autori studije “Izrada propisa i zakonodavni proces u Srbiji – Procena” navodeći da “pravo EU, kao i svako pravo, sadrži propise različitog političkog i pravnog značaja” i “da bilo bi od pomoći kada bi se u Poslovniku odredilo da se hitan postupak u tom pogledu ograničava na propise kojima se vrši rutinsko usklađivanje pitanja od manjeg značaja”²⁶

2. Uspostavljanje mehanizma provere obrazloženja za donošenje zakona po hitnom postupku predstavlja sledeću preporuku poslanika koji su učestvovali u istraživanju. Obrazloženja koja prate predloge zakona po hitnom postupku često su konfuzna i ne upućuju na prave razloge za potrebom za hitnim postupkom. Ponekad, ona se ne uklapaju u obrazloženja propisana u Poslovniku NSRS. Neka obrazloženja svode se na prikaz predloga zakona, i stiče se utisak da predlagač podrazumeva da je potreban hitni postupak, iako u samom tekstu obrazloženja to nije elaborirano. Zato je neophodno izgraditi kontrolni mehanizam provere kvaliteta i opravdanosti obrazloženja za donošenje zakona po hitnom postupku.

3. Godišnji plan rada Vlade je jedan od značajnijih preduslova za smanjenje broja donetih zakona po hitnom postupku. Na taj način bi Vlada pokazala jasnu politiku donošenja zakona, a poslanici bi unapred znali koje zakone Vlada planira da pusti u proceduru te godine. Upravo na taj način bi se smanjila i potreba za korišćenjem procedure hitnog postupka. Ukoliko bi u svakom trenutku poslanici znali koji zakon sledeći ulazi u skupštinsku proceduru to bi omogućilo da se obezbedi i adekvatna priprema poslanika za debatu što bi rezultiralo boljim kvalitetom zakona.

„...u zakonu postoji obaveza da na početku redovnog zasedanja predsednik Skupštine sazove kolegijum, a da Vlada pošalje plan rada za tu godinu. To bi značilo da Vlada zna za tu godinu koje zakone hoće da pusti u skupštinsku proceduru i tu onda nemate hitan postupak, imate plan.“ (Intervju, poslanica NSRS, februar 2015. godine)

²⁶ Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – Procena, OSCE/ODIHR, 2011, str. 72

4. Povećanje efikasnosti rada Narodne skupštine podrazumeva *proaktivniji stav kolegijuma Skupštine* što bi omogućilo poslanicima da spreče pojedine zakone da se donose po hitnom postupku, posebno u vanrednom zasedanju Skupštine. Kolegijum predstavlja jedinstveno radno telo Skupštine i, kao takvo, ima mogućnost da pojedine zakone vrati predlagaču ukoliko se donese odluka da nije neophodno da ide po hitnoj proceduri. Pored toga, kolegijum bi mogao takođe da odlučuje na istu temu i u redovnom zasedanju, čime bi se izbegla potreba poslanika da se izjašnjavaju na samoj plenarnoj sednici, kada smatraju da je već kasno da se takav zakon ne donosi po hitnoj proceduri.

Povećanje efikasnosti rada Narodne skupštine ogleda se, između ostalog, i u potrebi da se bolje koriste svi raspoloživi resursi NSRS. Poslanici naglašavaju da se često dešava da zakoni koji se usvajaju po hitnoj proceduri sadrže greške i neusklađenosti, što povlači za sobom potrebu za novim propisima, koji će opet biti usvajani po hitnoj proceduri. Kako bi se ovo izbeglo, potrebno je da veći broj poslanika pažljivo čita zakone. Osim toga, ističe se i potreba da se unapredi dijalog između stručne službe i političkih predstavnika i Predsednika NSRS, kao i između političkih predstavnika među sobom. Mnogi poslanici smatraju da bi ovakvo unapređenje rada NSRS smanjilo broj zakona koji se donose po hitnom postupku, kao i zloupotrebe instituta hitnog postupka.

„U osnovi je problem u nedostatku dijaloga, neznanje o dijalogu. Parlamenti počivaju na dijalogu, kao osnovnoj strategiji, osnovnom mehanizmu. Oni počivaju i na dijalogu, ali procedure su mrtve ako nema dijaloga. I hitan postupak je dokaz za to, to je mrtva procedura jer nema o njemu dijaloga.“ (Intervju, poslanica NSRS, februar 2015. godine)

„Mi se izjašnjavamo kad zakon već dođe u parlament, tad je već gotovo, zašto predsednici parlamenta ne vrate zakon po hitnom postupku?“
„Predsednik skupštine može na kolegijumu, kolegijum čine predsednik i potpredsednici i šefovi svih poslaničkih grupa, to je radno telo skupštine u užem smislu. Predsednik skupštine može da kaže na kolegijumu da mu je stigao predlog od Vlade da se stavi neki zakon po hitnom postupku. Ja ne mislim da je to dobro zato, zato i zato... i onda oni mogu da razmene mišljenja i odluče tj. otpiše ljubaznim pismom ako hoće, Vladi ili ovlašćenom predlagaču da skupština neće biti sazvana jer to nije obavezno....“

5. Formiranje radnih grupa prema oblastima u kojima će biti aktivni poslanici, predstavlja rešenje kojim bi se s jedne strane poboljšala kontrolna uloga parlamenta, a sa druge strane bi se omogućila i bolja zakonodavna funkcija, jer bi poslanici kao članovi radne grupe bili upućeni i u samu izradu novih zakona iz određene oblasti. Na ovaj način bi poslanici bili upoznati sa predlozima zakona koji uđu u proceduru na samom njegovom početku, u svojoj radnoj verziji.

„Mislim da svi mi kao poslanici treba da se opredelimo shodno svom obrazovanju, mi ne možemo imati sad uvid u sve, ali se nas 250 vrlo lako može kroz rad odbora, rad u radnim grupama, može da pokrije sve te zakone koji su u izradi.“

6. Zaključak

Od 2000. godine do danas, više od polovine zakona u Srbiji doneto je po hitnom postupku. Prošle godine (2014.) je čak 72% zakona usvojeno po hitnom postupku. Nedostaci ove procedure su brojni: poslanici nemaju dovoljno vremena da se pripreme za rad na zakonu, niti za raspravu u odborima i na plenarnoj sednici, javnost ne može da bude upoznata sa zakonom, procedura se često zloupotrebljava, smanjuje se demokratski legitimitet NSRS itd. Pored demokratskog deficita, jedna od posledica je to što se zakoni usvajaju sa različitim nedostacima, počevši od materijalnih grešaka do neusklađenosti sa ostalim propisima. U slučajevima hitnosti, parlamentarna procedura mora da bude takva da omogući brzo donošenje zakona²⁷. Sam po sebi, hitni postupak onako kako je predviđen Poslovníkom NSRS nudi funkcionalnu proceduru za donošenje pojedinih, ali ne svih zakona. Najveći problem je upravo to što je hitni postupak postao pravilo, a ne izuzetak. Zato je prvi zadatak koji stoji pred Vladom Republike Srbije, kao najčešćim predlagачem zakona, i Narodnom skupšćinom Republike Srbije, kao vrhovnim zakonodavnim telom u našoj državi, **smanjenje broja zakona koji se usvajaju po hitnom postupku. Na taj način bi se unapredio kvalitet donetih zakona, kvalitet zakonodavnog procesa, te učvrstile i osnažile demokratske procedure u državi i drušćtvu.**

²⁷Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – Procena, OSCE/ODIHR, 2011, str. 46

Aneks 1

Spisak zakona koji su doneti i menjani po hitnoj proceduri:

8. Zakon o ministarstvima
9. Zakon o izmeni Zakona o privatizaciji
10. Zakon o prometu nepokretnosti
11. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju
12. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku
13. Zakon o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa
14. Zakon o izmeni Zakona o zdravstvenom osiguranju
15. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu
16. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji
17. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu za 2014.
18. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju
19. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji