

**Inicijativa za jačanje zakonodavnog
procesa ZAPADNOG BALKANA**

**Uloge i odgovornosti zakonodavnih službi u parlamentima
Casta-Papiernicka
5-7. novembar 2014.**

Uvod

U ovom radu sumirane su preporuke prikupljene tokom regionalne radionice "Uloge i odgovornosti zakonodavnih službi u parlamentima", koju su organizovali Nacionalni savjet Slovačke Republike (NCSR) i Nacionalni demokratski institut (NDI) u Casta-Papiernicku, Slovačka, od 5-7. novembra 2014.

Radionica je dio NDI-jeve Inicijative za jačanje zakonodavnog procesa Zapadnog Balkana (WBLSI) koja pomaže parlamentima u jačanju njihovih kapaciteta za donošenje zakona, nadzor i zastupanje. Uz finansijsku podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED), NDI organizuje forume za podršku regionalnoj saradnji i razmjeni informacija, jačajući mrežu između parlamenata Zapadnog Balkana i njihovih partnera iz Evropske unije.

Ovaj događaj je okupio članove parlamenata (poslanike/zastupnike) uključujući predsjednike, zamjenike predsjednika i članove zakonodavnih i ustavnih odbora, osoblje odbora i pravne eksperte parlamenata iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Kosova, Makedonije, Crne Gore i Srbije. Učesnici su koristili iskustva drugih učesnika – kao i ona iskustva koja su im predstavili kolege iz Češke Republike, Slovačke i Poljske – u pogledu toga kako parlamentarne zakonodavne službe funkcionišu i pružaju pomoć.

Preporuke

- 1) Zakonodavne službe (odjeljenja) u okviru ministarstava ili u Kancelariji Vlade su neadekvatne da ispune svoju ulogu za parlament, koji bi trebalo da sprovodi svoju nezavisnu reviziju zakonodavstva. Zato je neophodno da se uspostavi zakonodavno odjeljenje u okviru parlamentarne administracije u cilju procjene nacрта zakona i pružanja mišljenja članovima parlamenta i osoblju.
- 2) Zakonodavni eksperti bi trebalo da budu dio nezavisnih parlamentarnih službi.
- 3) Zaposleni bi trebalo da budu pravници sa fakultetskim diplomama/masterima iz oblasti prava. Oni treba da budu eksperti iz oblasti zakonodavnih tehnika i da rade nezavisno od odbora i drugih parlamentarnih odjeljenja.

- 4) Zakonodavna služba treba da bude odvojena od pravne službe. Sektor pravnih poslova treba da izradi ugovore između parlamenta i pravnih ili fizičkih lica i da predstavlja parlament na sudu. Sektor zakonodavnih službi treba da procijeni nacрте zakona i daje mišljenja članovima parlamenta i osoblju.
- 5) Zakonodavne službe treba da pružaju podršku svim odborima i članovima parlamenta, a ne samo odborima sa izričitim mandatom da se bave pravnim i ustavnim pitanjima.
- 6) Eksperti iz zakonodavnih službi treba da sačuvaju svoju neutralnost i nezavisnost izbjegavanjem bliskih veza sa određenim odborima.
- 7) Zakonodavne službe treba da pripreme barem osnovni zakonodavni pregled (**kratko mišljenje**) o svakom zakonu koji se podnosi parlamentu i detaljniji pregled zakona (**mišljenje o zakonima**) koje odbor treba da pregleda, koji uključuje zakonodavno-tehničke komentare koje članovi parlamenta mogu da uvedu kao amandmane.
 - Osnovni zakonodavni pregled (kratko mišljenje) treba da koncizno provjeri formalno-pravne odredbe nacрта zakona prije nego što je on uveden u parlamentarnu proceduru (tj. prije prve debate o tom zakonu u plenumu ili u odborima). Takvo preliminarno pravno/zakonodavno mišljenje obično služi kao osnovna informacija za predsjednika parlamenta ili za kabinet predsjednika parlamenta prilikom planiranja dnevnog reda sjednice parlamenta.
 - Mišljenje o zakonu treba da bude pisano pravno/zakonodavno mišljenje u kojem se razmatra usklađenost zakona sa Ustavom, sa domaćim pravnim poretkom, sa evropskim pravom i sa međunarodnim pravom. Ono takođe treba da obuhvati zakonodavno-tehničke komentare (korekcije) i da pregleda predloženi datum stupanja zakona na snagu.
- 8) Zakonodavna mišljenja treba da budu pohranjena u internoj bazi podataka parlamenta i na raspolaganju svim članovima parlamenta i zaposlenom osoblju parlamenta kroz intranet (internu mrežu).
- 9) Zakonodavna mišljenja treba da budu u obliku preporuke i ne treba da budu obavezujuća za članove parlamenta i odbore. Zakonodavno-tehnički komentari (korekcije) uključeni u ova mišljenja mogu da služe kao amandmani koje podnose članovi parlamenta.
- 10) Stručnjaci iz zakonodavnih službi ne bi trebalo da pišu prijedloge legislative (zakone) za članove parlamenta. Ovo bi trebalo da obavljaju asistenti članova parlamenta ili član osoblja poslaničkog kluba. Osoblje zakonodavnih službi treba da pruža tehničke savjete i stručne konsultacije iz oblasti zakonodavnih tehnika.

- U slučajevima gdje članovi parlamenta imaju veoma ograničen pristup podršci, stručnjaci zakonodavnog odjeljenja mogu da pruže podršku pri stvarnoj izradi nacrtu zakona. U ovim slučajevima priprema zakonodavnog mišljenja treba biti povjerena drugom pravnom savjetniku koji nije uključen u proces izrade nacrtu zakona, da se osigura objektivni pogled.
- 11) Najmanje jedan parlamentarni zakonodavni ekspert treba da prati napredak svakog zakona od njegovog inicijalnog uvođenja u parlamentarnu proceduru do njegovog podnošenja na objavljivanje u Zbirci zakona države.
 - 12) Parlamentarni zakonodavni ekspert treba da bude prisutan tokom razmatranja nacrtu zakona od strane svakog odbora kako bi pružio stručni savjet, objasnio zakonodavno-tehničke komentare koji su uključeni u zakonodavno mišljenje i odgovorio na dodatna pitanja.
 - 13) Parlamentarni zakonodavni ekspert treba da pomogne članovima parlamenta u izradi amandmana, da vodi evidenciju o svim predloženim amandmanima i da pripremi završni izvještaj o svim amandmanima odobrenim u odboru za drugo čitanje na plenarnoj sjednici.
 - 14) Parlamentarni zakonodavni ekspert treba da provjeri konsolidovanu verziju (završni tekst) svakog nacrtu zakona kako bi se osiguralo da je tačna prije nego što je predsjednik parlamenta potpiše i prosljedi predsjedniku na proglašenje.
 - 15) Parlamentarni zakonodavni ekspert treba da izmijeni formulaciju usvojenog zakona prije njegovog objavljivanja u Službenom glasniku.
 - 16) Kada nema dovoljno vremena da se pripremi zakonodavno mišljenje o nacrtu zakona, ekspert iz zakonodavne službe bi trebalo da barem usmeno iznese razlike u usklađenosti ili druge pravno-tehničke nepravilnosti predlagaču zakona.
 - 17) Svaki zakon dostavljen parlamentu treba pregledati kako bi se utvrdila njegova usklađenost sa pravom EU; naročito, treba pripremiti mišljenje o usklađenosti zakona sa pravnim tekovinama EU (*Acquis Communautaire*).
 - 18) Parlamentarni zakonodavni eksperti se obično nalaze u najvišem platnom razredu u parlamentarnoj službi.
 - 19) Nije važno samo sačuvati dokumente koji proističu iz zakonodavnog procesa (uključujući i zakonodavne izvještaje) na web stranici parlamenta, već i obezbijediti da su različite baze podataka linkovane i međusobno povezane tako da su materijali kao što su izvještaji, amandmani i evidencije glasanja koje proističu iz procesa pregleda zakona od strane odbora, lako dostupni i linkovani.

Za više informacija kontaktirajte gđu Zuzanu Papazoski, direktoricu NDI WBLSI, putem e-maila: zpapazoski@ndi.org.