

Nadzor nad sprovođenjem zakona: Međunarodna načela i nadzor na kosovu

Priština, Septembar 2020.



Nadzor nad sprovodenjem zakona: Međunarodna načela i nadzor na kosovu

Priština, Septembar 2020.

Ova publikacija priređena je uz podršku kancelarije Konrad-Adenauer-Stiftung u Prištini.

Priredila:



Autorsko pravo © 2020. Demokratija Plus (D+)

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može se reproducirati, čuvati ili prenositi u bilo kom obliku ili na elektronski, mehanički način, fotokopiranjem ili na bilo koji drugi način, bez dozvole D+. Stavovi izneti u ovom radu ne odražavaju nužno stavove Konrad Adenauer Stiftung.

Sadržaj

SKRAĆENICE	6
1. UVOD	7
2. NAČELA NADZORA NAD SPROVOĐENJEM ZAKONA	8
3. MEĐUNARODNI TREND ODBORA ZA POST-ZAKONODAVNI NADZOR	11
3.1 Nadzor parlamentarnih odbora u četiri oblika (pasivan, neformalan, formalan i nezavisan) u evropskim zemljama	11
3.2 Post-zakonodavni nadzor koji obavljaju odbori za evropske poslove u narodnim skupštinama Studije slučajeva država članica i onih koje teže članstvu u EU	12
Litvanija - Uloga „Seime“ (parlamenta) u procesu integracije u EU	13
Moldavija – Parlamentarni izazovi za članstvo u EU	15
Crna Gora – Funkcionisanje Odbora za evropske integracije u crnogorskom parlamentu	17
4. OBavljanje nadzorne uloge Skupštine Kosova putem post-zakonodavnog nadzora	19
4.1 Pravni okvir	19
4.2 Obavljanje nadzora nad sprovođenjem zakona od strane skupštine	20
4.3 Proces nadzora nad sprovođenjem zakona od strane vlade	22
4.4 Izazovi Skupštine u nadgledanju sprovođenja zakona	24
4.5 Analiza izveštaja PLS-a	26
5. PREPORUKE	29
PRILOG 1: NAČELA NADZORA NAD SPROVOĐENJEM ZAKONA OD STRANE PARLAMENTA, KOJA JE PRIREDIO WFD	30
PRILOG 2: LISTA EX-POST IZVEŠTAJA O USVOJENIM PROPISIMA I AKTIMA U PROGRAMU PROCENA ZA 2020. GODINU	32
BIBLIOGRAFIJA	34

Skraćenice

CFAE	Odbor za spoljne poslove i evropsku integraciju Parlamenta Moldavije
COSAC	Konferencija parlamentarnih odbora za parlamentarne poslove Evropske unije
GIZ	Nemačko društvo za međunarodnu saradnju
JPSG	Zajednička grupa za parlamentarni nadzor
KOMF	Koalicija NVO-a za zaštitu deteta
MONT	Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije
MRSZ	Ministarstvo rada i socijalne zaštite
NVO	Nevladina organizacija
PLS	Post-zakonodavni nadzor
UNICEF	Fond Ujedinjenih nacija za decu
WFD	Westminster fondacija za demokratiju

1. Uvod

Na Kosovu je fraza „imamo dobre zakone, ali je slaba njihova primena u praksi“ već prerasla u kliše. Međutim, uprkos činjenici da je možemo nazvati klišeom, ova fraza zapravo oslikava gorku istinu. Prema podacima u Službenom listu Kosova, trenutno su na snazi 472 zakona. Da bi jedan predlog zakona bio usvojen u Skupštini Republike Kosovo, on mora proći kroz nekoliko filtera, od kojih je jedan i njegova usklađenost sa pravnim tekovinama EU (Acquis communautaire). Pored toga, mnoge od ovih usvojenih zakona su u fazi izrade podržale međunarodne institucije, putem svojih stručnjaka, što je bila neka vrsta garancije izrade kvalitetnih zakona. Naravno, nisu isključeni slučajevi u kojima jedan deo propisa na Kosovu sadrži ozbiljne nedostatke, poput neusklađenosti sa Ustavom Republike Kosovo (*slučaj Zakona o opštim izborima gde su neki kriterijumi za potvrđivanje kandidata bili u suprotnosti sa ustavom, kao konstatacija Vrhovnog suda*) ili kada su zakoni u međusobnoj suprotnosti (primer: *Zakon o opštim izborima sa Zakonom o rođnoj ravnopravnosti, u smislu zastupljenosti žena u javnim institucijama*). Imamo i slučajeve kada se zakoni često menjaju, kao što je zakon o javnim nabavkama, koji je izmenjen čak sedam puta). Da bi se „dobri“ zakoni primenjivali u praksi, moramo videti veću aktivnost skupštine, počev od praćenja njihove primene, utvrđivanja nedostataka sadržanih u zakonima, nadzora nad sprovođenjem podzakonskih akata, kao i pozivanja na odgovornost, institucija koje ih ne sprovode.

Cilj je ovog izveštaja da proceni upravo rad skupštine u vezi sa nadgledanjem zakona. Najviša zakonodavna institucija u zemlji u kontinuitetu je kritikovana u Izveštaju Evropske komisije za Kosovo, zbog lošeg učinka u svojoj nadzornoj ulozi. Prvobitno je analiziran pravni okvir koji omogućava skupštini da nadgleda zakone, da bi se utvrdilo da li postoje praznine u tom pogledu, nakon čega su upoređeni različiti skupštinski sazivi od 2008. godine. Na kraju su analizirani izveštaji koje je usvojila skupština, a koji su proizašli iz nadzora nad sprovođenjem zakona, kao i da li su identifikovane odredbe koje nisu sprovedene u praksi.

Ovaj izveštaj takođe analizira međunarodnu praksu nadzora nad sprovođenjem zakona, odnosno napore koje ulažu parlamenti sa razvijenim demokratijama, parlamenti susednih zemalja i onih koje teže članstvu u Evropskoj uniji (EU). Cilj je svih ovih nastojanja da unaprede njihovu nadzornu ulogu nad izvršnom vlašću, upravo kroz nadzor nad sprovođenjem zakona. U ovom izveštaju smo takođe predstavili načela i standarde koje priređuju međunarodne organizacije, kao što je WFD. Ova načela predstavljaju osnovne stubove preko kojih se može sprovesti delotvoran nadzor nad sprovođenjem zakona, vrste zakona koji bi trebalo da imaju prioritet, metodologija koja treba da se koristi, odgovarajuće vreme za sprovođenje aktivnosti nadzora pa sve do konsultacija sa interesnim stranama, komunikacije sa medijima i faze njihovog praćenja, po završetku nadzora.

2. Načela nadzora nad sprovođenjem zakona

U zemljama sa parlamentarnim sistemima upravljanja, skupština ima tri glavne uloge: i) da izrađuje zakone; ii) da nadgleda rad vlade; i iii) da predstavlja građane. Izrada zakona koji zadovoljavaju potrebe društva, odnosno građana zemlje, predstavlja dug proces koji prolazi kroz nekoliko faza i iziskuje uključivanje mnogih interesnih grupa. Odgovornost i uloga skupštine ne završava se samim činom formalnog usvajanja jednog zakona. Između ostalog, ova institucija obezbeđuje da odgovorne institucije sprovode taj zakon i da ispunjavaju svoje ciljeve. Sem toga, skupština nadgleda usvajanje podzakonskih akata, i identificiše eventualne nedostatke u cilju dopune zakona.

Nadzor nad sprovođenjem zakona je ključni element za podizanje odgovornosti vlade. Prioritet ovog procesa leži u sprovođenju zakona, što direktno utiče na poboljšanje socijalnog blagostanja. U tom smeru, parlamenti širom sveta smatraju važnim nadzor nad sprovođenjem zakona, stvarajući na taj način konkretne korake za to. Post-zakonodavni nadzor (PLS) može se smatrati širim konceptom koji se sastoji od dve dimenzije: prvo je potrebno znati da li su zakonske odredbe stupile na snagu, a zatim da li su ispunjeni planirani ciljevi politike.

Prednosti procesa nadzora nad sprovođenjem zakona:

- 1) Jačanje demokratskog upravljanja, što znači sprovođenje zakona u skladu sa načelima vladavine prava i pravne sigurnosti;
- 2) Prethodno identifikovanje nepovoljnih efekata i njihovo sprečavanje;

- 1) Mogućnost kontinuirane procene načina na koji zakoni uspevaju da odgovore na pitanja koja nameravaju da urede¹.

U nastavku ćemo obratiti pažnju na načela PLS-a, koje je osmisila Westminster fondacija za demokratiju (WFD) koji slede:

- **Mandat** (Zašto?)
- **Oblast** (Šta?)
- **Učesnici** (Ko?)
- **Proces** (Kako?)
- **Vreme** (Kada?)

Mandat: Parlamenti koriste brojne ljudske i finansijske resurse za izradu zakona. Nije retko da se postupak nadzora nad sprovođenjem zakona zanemari. Primena je složeno pitanje koje zavisi od mobilizacije resursa i različitih aktera, kao i od koordinacije i saradnje između strana uključenih u ovaj proces. Postoji nekoliko faktora koji utiču na nesmetano odvijanje procesa primene zakonodavstva, kao što su: promena činjenica na terenu, preusmeravanje resursa, preusmeravanje ciljeva, otpor interesnih strana i promene zakona koji utiču na srodnja polja. Primena zakonodavstva i politika takođe može biti narušena asimetrijom moći, isključenjem, zarobljavanjem države i klijentelizmom.

1 Westminster Foundation for Democracy (WTF), Post-Legislative Scrutiny in the Americas, Ecuador, mart 2019. Kome je pristupljeno na: <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/2019-03-06%20draft%20Comparative%20Study%20on%20PLS%20in%20Americas%20-%20English%20Version.pdf>.



U zemljama sa parlamentarnim sistemima upravljanja, skupština ima tri glavne uloge:

- i) da izrađuje zakone;
- ii) da nadgleda rad vlade; i
- iii) da predstavlja građane.

Uprkos ovim izazovima, postoje četiri suštinska razloga zbog kojih parlamenti treba da daju prioritet nadgledanju i proceni primene zakonodavstva:

1. da se obezbedi demokratsko upravljanje i primena principa zakonitosti i pravne sigurnosti;
2. da se olakša pravovremena identifikacija štetnih efekata novih zakona;
3. da se poboljša fokus u smislu primene i širenja ciljeva relevantnih politika; i
4. da se identifikuju i podele dobre prakse.²

U širem smislu, post-zakonodavna kontrola ili nadzor razmatra uticaj propisa, tj. da li su ispunjeni planirani ciljevi zakona i koliko su u stvarnosti bili delotvorni.

Oblast: Nadzor nad primenom zakona širok je pojam i može značiti različite stvari parlamentima i interesnim stranama. U užem tumačenju, post-zakonodavna kontrola prati da li su odredbe usvojenih zakona stupile na snagu, da li su sudovi tumačili zakon i kako su ga primenili praktičari zakona i građani. Postoje dve dimenzije post-zakonodavne kontrole: 1) da proceni usvajanje zakona i njegovo stupanje na snagu sa tehničkog stanovišta; i 2) da proceni predviđene rezultate. Preporučuje se da parlamenti vrše ova

oblika post-zakonodavne kontrole.

Učesnici: Uloga je parlamenta da post-zakonodavni proces vidi kao trajni proces. Ova procena je sveobuhvatna i sve političke stranke imaju priliku da u njoj učestvuju. Bilo bi dobro da u ovoj proceni parlamenti sarađuju sa relevantnim institucijama. Ostala važna pitanja jesu: prikupljanje informacija, posedovanje dokumenata na drugim jezicima i mnogi postupci ove prirode.

Proces: Da bismo znali više o funkcionisanju procesa PLS, prvo moramo znati kako se odvija svaka faza i šta one uključuju tokom primene svakog propisa. Dakle, postoje tri takve faze, **proces koji prethodi istrazi** - uključuje identifikaciju i preispitivanje zakonodavstva, kao što su: primarno zakonodavstvo, sekundarno zakonodavstvo, godišnji administrativni izveštaji, prošli izveštaji izabralih odbora o datom subjektu, budžetski dokumenti, strateški poslovni plan, kao i akademske publikacije. U drugoj fazi ili **fazi istrage** članovi imaju slobodu da postave pitanja, čiji je cilj pretresanje relevantnih zakonodavnih pitanja. Ova pitanja mogu doći od strane samih članova. Dok, je treća faza - **faza izveštavanja**, u kojoj se otkrivaju nalazi i identificuje uticaj zakona na druge zakone i određena pitanja³.

2 Westminster Foundation for Democracy (WTF), Principles of Post-Legislative Scrutiny by Parliaments, London, januar 2018. Kome je pristupljeno na: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Principles-of-Post-Legislative-Scrutiny-by-Parliaments.pdf>.

3 Westminster Foundation for Democracy (WTF), Post-Legislative Scrutiny in the Americas, Ecuador, mart 2019. Kome je pristupljeno na: <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/2019-03-06%20draft%20Comparative%20Study%20on%20PLS%20in%20Americas%20-%20English%20Version.pdf>.



Nadzor nad sprovođenjem zakona je ključni element za podizanje odgovornosti **Vlade**. Prioritet ovog procesa leži u sprovođenju **zakona**, što direktno utiče na poboljšanje **socijalnog blagostanja**.

Preporučuje se da zakonodavne institucije uključe svoje aktivnosti na polju nadzora u poslovnik o radu. Ovakav korak daje jasnoću za PLS. Sposobnost parlamenta da pribavi, integriše i obradi vladine i druge dostupne podatke od suštinske je važnosti. Stoga su međusobna povezanost s vladinom bazom podataka, uključivanje otvorenih podataka i uspostavljanje administrativnog aparata za parlamentarnu podršku, preduslovi za efikasnu primenu PLS-a. Iz tog razloga se najviše treba usredsrediti na usvajanje i uticaj zakona, odnosno na način na koji se zakoni sprovode u praksi. S vremenom na vreme mora se postaviti pitanje koliko je PLS uticao na postizanje zadatih ciljeva. Predlaže se da se ciljevi kontrole PLS-a postignu na osnovu pravnog, političkog, društvenog i ekonomskog uticaja, gde treba razmotriti primenu primarnog i sekundarnog zakonodavstva, da li su ispunjeni politički ciljevi, da li postoje poteškoće u primeni, da li je zakon razumljiv za pogodene strane i druge interesne strane, da li je primetno postupanje iz rodne perspektive i da li je još uvek potreban kao zakon⁴.

Vreme: Vremenski okvir procesa zavisi od nekoliko faktora kao što su: složenost ciljeva, obim i delokrug procene, organizacija, učestalost sastanaka, plan rada, resursi, kvalitet analize, stručnjaci itd. Imajući u vidu sve gore navedene faktore, može se reći da je teško postaviti opšti vremenski rok za procenu svih zakona. Međutim, solidan i preporučljiv rok podrazumevao bi period od najmanje tri godine. Nov proces modela procene uticaja zahteva da stvaraoci politika od samog početka pruže kratak pregled ciljeva i planiranih efekata.

U zaključku, možemo reći da PLS može doneti mnogostrukе koristi, u kom slučaju treba uložiti dodatne napore da građani ostvare koristi od njegovog efekta, ali istovremeno i da doprinesu izradi zakonodavstva.

⁴ Westminster Foundation for Democracy (WTF), Post-Legislative Scrutiny , Parliaments, London, novembar 2017. Kome je pristupljeno na: https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf.

3. Međunarodni trendovi parlamentarnih odbora za post-zakonodavni nadzor

Teret post-zakonodavnog nadzora pada na parlamentarne odbore koji imaju mehanizme za nadgledanje primene zakona, njihovog napredovanja i funkcionalnosti u svakoj fazi.

Neki parlamenti su ovaj nadzor preneli kao operativni zadatak odeljenjima raspoređenim u odgovarajućim odborima, dok postoje neki drugi koji su osnovali posebne odbore koji će se baviti post-zakonodavnim nadzorom. U Libanu je predsednik parlamenta nedavno osnovao poseban odbor za to pitanje. Ovaj odbor nije stalne prirode i iz tog razloga mu mandat ističe završetkom mandata skupštine, iako ga novi predsednik skupštine može vratiti u narednom skupštinskom sazivu⁵.

nastavku sledi opis nekih tehnika i formi koje koriste strani parlamenti u vezi sa PLS-om, te čemo se detaljnije zaustaviti na nekim evropskim zemljama. Pored toga, fokus će biti na odborima koji se bave evropskim poslovima, odnosno integracijom u EU. Dakle, kao studije slučajeva, imamo Litvaniju, koja je trenutno članica, Moldaviju kao zemlju koja nije deo EU, ali je deo nekolicine sporazuma, i Crnu Goru, kandidatkinju za pristupanje EU.

3.1 Nadzor parlamentarnih odbora u četiri oblika (pasivan, neformalan, formalan i nezavisan) u evropskim zemljama

U Evropi je parlament EU, posebno Lisabonskim ugovorom, podstakao delotvorno funkcionisanje narodnih parlamenata država članica i onih koje teže članstvu u EU, u smeru najvišeg nivoa nadgledanja zakona i procesa odlučivanja generalno. Novi međuparlamentarni forum, Zajednička grupa za parlamentarni nadzor (JPSG), trenutno se zasniva na revidiranoj Uredbi Evropola iz 2016. godine. Njena svrha je političko praćenje aktivnosti Evropola u ispunjavanju njegove misije, u smislu uticaja njegovih aktivnosti na osnovna ljudska prava i slobode⁶. Parlamenti u Evropi imaju različite pristupe parlamentarnom nadzoru. U širem smislu, ovi parlamenti koriste administrativnu strategiju, koja se bavi prikupljanjem dokumentacije i fazom procene, i političkom strategijom, koja čini sponu i saradnju parlamenta sa vladom, kao i uticaj iste na PLS.

Postoje četiri načina na koja čemo videti kako neki parlamenti u Evropi obavljanju nadzor nad sprovodenjem zakona.

1. Pasivni nadzornici dobijaju podršku kroz organe koji proizilaze iz vlasti i stranih agencija, uz malu pomoć parlamentarnih struktura. Možemo naglasiti da belgijski parlament koristi takvu praksu. Tamo parlament podržava proces odgovarajućim zakonodavstvom, ali pruža ograničen broj osoblja.

5 Westminster Foundation for Democracy (WTF), "Post-Legislative Scrutiny Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance", London, 2017, strana 8. Kome je pristupljeno na: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf>.

6 Član 51(2) Uredbe (EU) br. 2016/794 o Evropolu, strana 39. Kome je pristupljeno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU\(2017\)583126_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU(2017)583126_EN.pdf).

2. Neformalni nadzor se usredsređuje na aktuelne strukture samog parlamenta koje su odgovorne za sprovođenje zakonodavne analize i njihovog uticaja. Nemačka i Italija su primeri, gde teret pada na odnosni parlamentarni odbor. Treba napomenuti da se u Nemačkoj, iako je vrlo malo usmerena na pasivni nadzor, primećuje porast njegovog uticaja. Možda je razlog za to što iz vlade već postoji neka vrsta prethodne podrške u vezi sa informacijama vlade o sprovođenju i uticaju zakonodavstva, dok parlament sa druge strane ima ograničen kapacitet u tom pogledu⁷. Dok se u italijanskom parlamentu primećuje administrativni pristup, u skladu sa kojim su formirane dve ad-hoc jedinice u Domu poslanika i italijanskom senatu.

3. Formalni nadzornici imaju odeljenja i postupke specifične za PLS koji deluju sistematski, a zatim dolaze do nalaza i zaključaka. Švedski i francuski parlamenti prihvataju takve tehnike, koje formalizuju, i treba napomenuti da obe ove države osnovu za isto crpe u Ustavu. Švedani sprovode ustavne članove kroz zakonodavstvo i proceduralna pravila parlamenta. Sa druge strane, Francuzi rade isto, gde nadzor podrazumeva formalnu verifikaciju sprovođenja zakona i nastalih efekata.

4. Nezavisni nadzornici obavljaju nadzor na višem institucionalnom nivou, počevši od parlamenta, koji je propraćen preporukama i nalazima. Parlamentarni odbori odlučuju koje zakone treba nadgledati, proaktivnim i transparentnim pristupom. Zemlje poput Velike Britanije i Švajcarske koriste ovu metodu, gde je PLS jedan od glavnih zadataka svakog odbora. Nešto što valja napomenuti u slučaju Velike Britanije je pitanje angažovanja velikog broja stručnjaka iz relevantnih oblasti koji se angažuju u različitim sektorima. Vredi napomenuti da se ovde spominju samo parlamenti, iako većina istih ostvaruje saradnju s drugim institucijama nezavisnog nadzora, bilo putem „parlamentarnih zvaničnika“ (u parlamentima tipa Westminster), bilo preko

„parlamentarnih zastupnika“ (kao što je Nacionalna kancelarija za reviziju u Švedskoj). Parlamenti često pozdravljaju njihov rad⁸. Takođe, od britanske vlade se traži i odgovornost kroz rad odbora, i njihove nalaze i preporuke. Baš kao Velika Britanija, deluje i Švajcarska, koja pridaje značaj konačnoj proceni analize, i zato predstavljaju prve države koje su u svoje ustave uvela članove koji se odnose na politiku zakonodavne procene.

3.2 Post-zakonodavni nadzor koji obavljaju odbori za evropske poslove u narodnim skupštinama

Studije slučajeva država članica i onih koje teže članstvu u EU

U zavisnosti od istorijske i političke pozadine svake zemlje, razlikuje se i situacija kada govorimo o nadzoru nad sprovođenjem i u svakoj od njih se nalazi u različitim fazama i nivoima.

S tim u vezi, sama EU, od 1989. godine, održava Konferenciju parlamentarnih odbora za parlamentarne poslove Evropske unije (COSAC), dva puta godišnje, kojoj prisustvuju evropski poslanici (po šest iz svake zemlje) koji uglavnom dolaze iz odbora koji su nadležni za pitanja vezana za EU.

Gledano iz rada same EU po ovom pitanju, primećujemo da je Lisabonskim ugovorom dato više prostora aktivnostima i efikasnijim funkcijama nacionalnih parlamentara država članica i šire. Jedan od članova propisuje sledeće „*Nacionalni parlamenti aktivno doprinose dobrom funkcionisanju EU: obaveštavanjem njenih institucija i izradom pravnih akata EU koji se prosleđuju u skladu sa ulogom*

7 Westminster Foundation for Democracy (WTF), Franklin De Vrieze, "Post-Legislative Scrutiny in Europe", London 2020, strana 25. Kome je pristupljeno na: https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/02/WFD_DeVrieze_2020_PLSinEurope.pdf.

8 Westminster Foundation for Democracy (WTF), Franklin De Vrieze, "Post-Legislative Scrutiny in Europe", London 2020, strana 16. Kome je pristupljeno na: https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/02/WFD_DeVrieze_2020_PLSinEurope.pdf.

*nacionalnih parlamenta u Evropi*⁹. Kada govorimo o politikama integracije, EU poziva nacionalne parlamente da obrate pažnju na zakonodavstvo koje bi im omogućilo što bržu integraciju. Stoga, ovaj izveštaj snažno preporučuje formiranje odbora za evropske integracije. Odnosni odbor može predstavljati kontinuitet aktuelnog odbora za spoljnu politiku i evropske integracije, ali može da uključi i predstavnike drugih stalnih odbora¹⁰.

Litvanija - Uloga „Seime“ (parlamenta) u procesu integracije u EU

Slučaj Litvanije pokazuje da su nadležnosti za bavljenje evropskim poslovima podeljene između vlade i skupštine, štaviše možemo reći i da vlada ima odlučujuću ulogu. Napori uloženi tokom 1990-ih na približavanje sa EU, ispunjavanje sporazuma i kriterijuma koje je odredio Savet Evrope bili su ključna pitanja. Odgovornost za ubrzavanje procesa integracije, koji se konačno dogodio 2014. godine, pala je na litvanski parlament, zajedno sa vladom.

Jedan deo Ustava Litvanije, iz 1992. godine u tački 3 glasi: „*Odbor Seime za evropske poslove i odbor Seime za spoljne poslove, u skladu sa postupkom utvrđenim statutom Seime, mogu podneti vlasti mišljenje na predloge za usvajanje akata EU. Vlada zatim ocenjuje preporuke ili mišljenja koje je podnela Seima i njeni odbori i obaveštava Seimu o njihovoj primeni, u skladu sa postupkom utvrđenim pravnim aktima*“¹¹.

Odbor za evropske poslove osnovan je statutom parlamenta septembra 1997. godine, zamenjujući Odbor za ekonomske reforme i integracije. Danas,

ovaj odbor ima 23 člana u svom sastavu, zahteva reprezentativno učešće stranaka, ali i drugih sektora, što ga čini odborom sa najvećim brojem članova. Član 44. Statuta Seime (Parlamenta) Litvanije koji govori o formiranju odbora, između ostalog objašnjava da isti ne bi trebalo da ima manje od 15 i više od 25 članova u svom sastavu¹². Dalje se naglašava da poslanik koji se bavi evropskim poslovima preuzima zadatak predsedavanja odborom.

Dakle, ovaj parlament pre integracije u EU, ali i danas, prati aktivnosti vlade, koja je prвobitno imala zadatak da informiše parlament i odbore o zakonodavstvu, kao i o aktima koji su morali da se usklade. Ova država je takođe osnovala Evropsku kancelariju za informisanje u cilju pružanja pomoći u informacijama i dokumentima koji se odnose na proces integracije, ali što je najvažnije u zahtevima i zadacima koji su joj dati. Vlada i parlament Litvanije su se bavili pitanjem integracije ozbiljno, i time su završili domaći zadatak koji im je dao EU¹³. Prema izučavaocu iz Litvanije, Mindaugas Jurkynas, „Seima je tako nestrpljivo pokazala „političku evropeizaciju“ da su neki parlamentarci glasali za nepromenjeni dokument, a da ga uopšte nisu pročitali. U međuvremenu, političke rasprave o Ustavu Litvanije praktično ne postoje“¹⁴.

Pošto je teret sprovoђenja pao na vladu, Seima i Odbor u međuvremenu nisu uključivali sporedne aktere. Na primer, odnos sa građanskim društvom nije bio tako zadovoljavajući, jer je bilo podela i nedovoljne uključenosti, mada je propisima i ustavom predviđeno njegovo učešće u izradi predloga zakona. Glavni odbor treba da pošalje predlog zakona svim interesnim državnim institucijama, a po potrebi i javnim organizacijama, lokalnim samoupravama, političkim strankama i

9 Official Journal of the European Union. "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community" (2007/C 306/01), Article 8 C, strana 15. Kome je pristupljeno na: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19.

10 UNDP Moldova. "Role of Parliament in European Integration", jun 2011, strana 25. Kome je pristupljeno na: <https://agora-parl.org/sites/default/files/UNDP%20Moldova%20Final%20Report%20on%20Parliament%20and%20European%20Integration.pdf>.

11 The Constitution of the Republic of Lithuania. Kome je pristupljeno na: <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.

12 Seimas of the Republic of Lithuania, 1994, Vilnius. Kome je pristupljeno na: https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Lithuania_Seimas%20Statute_1994_amended%20through%20November%202009_EN.pdf.

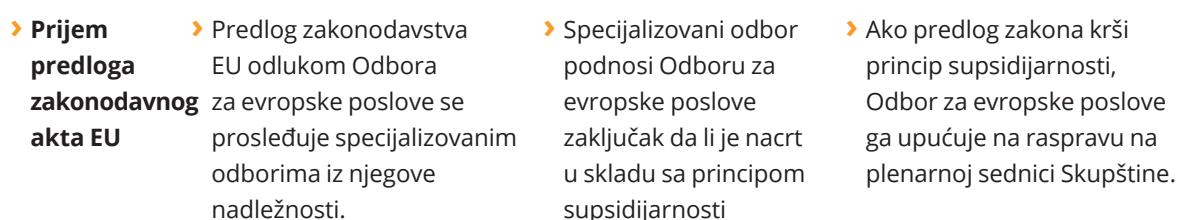
13 Official site of Parliament of Lithuania, "The Seimas and the EU". Kome je pristupljeno na: https://www.lrs.lt/sip/portal/show?p_r=35664&p_k=2&p_t=250052.

14 Jurkynas, M., "Lithuania- Life in PostCommunist Eastern Europe after EU Membership: Happy Ever After?", Oxon, Routledge, 2012, strana 124.

drugim organizacijama, kako bi mogli da daju svoje komentare. Odbor Seime ili Skupština staraca mogu odrediti kojim institucijama ili osobama treba poslati nacrt¹⁵. Diskusija, posebno o predlozima zakona koji su morali da se izmene i integrišu, je bila obavezna. Konačno, Seima na plenarnom zasedanju odlučuje da li svaki član zakona treba da bude usvojen, da li treba odobriti amandmane koje su podneta lica koja imaju pravo na pokretanje zakonodavne inicijative, ali najkasnije 24 sata pre početka zasedanja Seime i na kraju - da li će ceo zakon biti donesen¹⁶.

Kontrola supsidijarnosti¹⁷

Danas je odnos Litvanije sa EU u fazi sprovođenja zahteva i politika koje su oni postavili. Na primer, 2015. godine, Odbor za evropske poslove dobio je listu od šest prioriteta koja je u roku od pet godina trebalo da uvrsti na dnevni red, kao prioritete koji se odnose na energetiku, saobraćaj, infrastrukturu itd. Međutim, vlada Litvanije imala je posebnu ulogu pre integracije, ali i danas u održavanju i jačanju odnosa sa EU, konkretno relevantno ministarstvo. Međutim, uloga odbora i *Seime* uopšteno, posebno u izradi zakona, bila je esencijalna i u tom pogledu je u konačnici bila veoma uspešna.



15 Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EU Member States' Consultation with Civil Society on European Policy Matters, Florence, October 2011, strana 124. Kome je pristupljeno na: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19357/eudo_report_2011_04.pdf?sequence=1.

16 Public Relations Unit of the Communications Department of the Seimas of the Republic of Lithuania, "Seimas (parliament) of the Republic of Lithuania", Vilnius, strana 37. Kome je pristupljeno na: https://www3.lrs.lt/leidiniai/Seimas_kn_en.pdf.

17 Source of content: "Seimas, Scrutiny of the Eu Affairs in the Seimas of the Republic of Lithuania", strana 3.

Moldavija – Parlamentarni izazovi za članstvo u EU

Parlament Moldavije kao i cela država, za jedan od glavnih prioriteta ima evropske integracije. Napori za članstvo u EU uglavnom se zasnivaju na trogodišnjem akcionom planu Evropske politike susedstva (ENP). Između ostalog, ENP ceni ulogu parlamenta kao priliku za približavanje sa drugim državama članicama i susedima. Sa druge strane, mehanizmi za podršku su arterije za postizanje tog cilja, a među njima je i Parlamentarna skupština EuroNest. Parlamentarna skupština EuroNest uspostavljena je kao zajednička skupština Evropskog parlamenta i zemalja Istočnog partnerstva, uključujući Moldaviju, kao i zajednički parlamentarni odbori između Evropskog parlamenta i parlamenta zemalja partnera, kao važni forumi za dijalog i podizanje uzajamnog razumevanja između donosilaca odluka¹⁸.

Odbor za spoljne odnose i evropske integracije funkcionalan je mehanizam ovog parlamenta koji se direktno bavi pitanjima približavanja EU. Parlament se posebno bavi nadzorom zakona koji proizilaze iz njega. Glavni je zadatak Odbora za spoljne poslove i evropske integracije (CFAEI) da da konačnu reč ili odobrenje radu sektorskih odbora u zavisnosti od oblasti, a, interno, odbor takođe daje odobrenja i mišljenja o ugovorima na međunarodnom nivou. Pre toga, parlament je već u julu 2015. godine odlučio da formira Parlamentarni savet za evropske integracije.

Parlament Moldavije se i dalje suočava sa izazovima zbog ograničene uloge na polju integracije, uglavnom nadgledanja i razmatranja, jer najveći teret sprovođenja pada na vladu zemlje, posebno na polju dokumentacije. Treba napomenuti da je 2011. godine premijer Moldavije imenovao koordinatora za usklađivanje propisa, koji dolazi iz Ministarstva pravde, ministarstva koje je imalo najveći zadatak u pogledu razmatranja zakonodavstva.

Izazov predstavlja i nedostatak osoblja sekretarijata, koji ima administrativnu i tehničku odgovornost u pogledu dokumentacije. Donedavno su preovladavali izazovi i u smislu odsustva koordinacije između skupštinskog osoblja i odbora, bilo na sastancima ili u njihovom radu uopšteno. Trenutno, Odbor za spoljnu politiku i evropske integracije čini devet članova i pet konsultanata iz sekretarijata¹⁹. Sastanci odbora održavaju se jednom nedeljno, a ministar se poziva samo kada se sprovode akcioni planovi i obaveze prema EU. U međuvremenu, uloga je vladinih službenika iz ministarstva da izveštavaju odbor i odgovore na njegova pitanja. Tokom 2016. godine, u istraživanju koje je sproveo UNDP, kao što vidite u Tabeli 1, ova organizacija navodi Moldaviju kao poslednju, u smislu osoblja angažovanog na pitanju integracije.

18 UNDP Moldova. "Role of Parliament in European Integration", jun 2011, strana 16. Kome je pristupljeno na: <https://agora-parl.org/sites/default/files/UNDP%20Moldova%20Final%20Report%20on%20Parliament%20and%20European%20Integration.pdf>.

19 Official site of the Parliament of the Republic of Moldova - Standing Committees, Committee on Foreign Policy and European Integration. Kome je pristupljeno na: <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabcid/84/CommissionId/4/language/en-US/Default.aspx>.

TABELA 1. Parlamentarno osoblje koje radi na pitanju evropskih integracija (2016)²⁰

Parlament	Broj nepolitičkih članova osoblja u sekretarijatu	Osoblje odbora za integraciju/odnose u/sa EU	Osoblje koje radi na usklađivanju pravnih akata	Ukupan broj osoblja koje radi na integraciji/odnosima u/sa EU	Procenat osoblja koje radi na integraciji/odnosima u/sa EU
Austrija	380	9	7	16	4.2%
Republika Češka	354	7	7	14	3.9%
Estonija	132	11	N/A	11	5.7%
Gruzija	840	10	1	11	1.3%
Kosovo	168	4	9	13	7.7%
Letonija	291	5	1	6	2.0%
Litvanija	499	9	6	15	3.0%
Srbija	400	5	-	5	1.2%
Slovačka	385	8	N/A	8	2.0%
Moldavija	375	4	-	4	1.0%

²⁰ UNDP Moldova, "Functional and Institutional Analysis Findings and recommendations" april 2016, strana 28. Kome je pristupljeno na: https://www.undp.org/content/dam/mol-dova/docs/Publications/Report_Functional%20Analyses%20of%20Secretariat%20of%20Parliament%202016.pdf.

Sporazumom o harmonizaciji, EU daje zadatak moldavskom parlamentu da nadgleda zakonodavstvo. Kada je u pitanju nadzor, zakonski okviri koji proizilaze iz parlamenta moraju takođe da uključe i građansko društvo, posebno u nadgledanje i podršku. Članovi građanskog društva su, kako bi se što brže integrисали i poboljšali put ka EU, preporučili da se u parlamentu osnuje odbor koji će se baviti isključivo pitanjima evropskih integracija, isto kao što je učinio njihov saveznik, Rumunija. Zakonodavna jedinica, za koju se predviđa da bude formirana kao deo novih funkcija u sklopu Sekretarijata Parlamenta, trebalo bi da ima adekvatno osoblje, kako bi mogla da obezbedi poslanicima kvalitetne proizvode zakonodavnih istraživanja. Predviđa se da ista jedinica pomogne poslanicima u vršenju periodične procene uticaja odabranih zakona. Međutim, i nakon nekoliko godina od donošenja ove preporuke, situacija se nije promenila u administrativnom smislu.

Crna Gora – Fункционисање Оdbora за европске интеграције у црногорском парламенту

Parlament Crne Gore je 2003. godine obrazovao Odbor za evropske integracije, koji je preimenovan nakon tri godine u Odbor za spoljne odnose i evropske integracije. U skladu sa zahtevima EU i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, smatrano je neophodnim da se ovaj odbor podeli, tako da je posledično od maja 2012. godine, osnovan Odbor za evropske integracije²¹. Delatnost ovog odbora obuhvata sledeće:²²

- da propriati pregovore o pristupanju između Crne Gore i EU;
- da nadgleda i oceni tok pregovora i u ime parlamenta da mišljenja i uputstva o

21 Official site of the Parliament of Montenegro: Assembly in the process of Montenegro's accession to the EU. Kome je pristupljeno na: https://www.undp.org/content/dam/mol-dova/docs/Publications/Report_Functional%20Analyses%20of%20Secretariat%20of%20Parliament%202016.pdf.

22 Legislative Committee of the Parliament of Montenegro: Rules of Procedure, Committee on European Integration Article 42a, strana 16. Kome je pristupljeno na: <http://www.skupstina.me/images/documents/3.pdf>.

pripremljenim pregovaračkim stavovima;

- da razmotri informacije o pregovaračkom procesu i da mišljenje o pitanjima koja proizađu iz pregovora;
- da razmotri i proceni rad pregovaračkog tima.

Trenutno u ovom skupštinskom sazivu, Odbor za evropske integracije ima 12 članova. Doprinos odbora vidi se kroz delatnost parlamentarnog Odbora za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC). Međutim, motivacija za veći obim posla na post-zakonodavnoj kontroli podstaknuta je i reformama koje zahteva EU. Jačanje zakonodavne i nadzorne uloge parlamenta predstavljalo je jedan od sedam glavnih prioriteta koje je EU identifikovao, kao preduslov za otvaranje pregovora sa Crnom Gorom, nakon što je procenjeno da je ukupna sposobnost parlamenta da osigura pravilan nadzor vlade ograničena²³.

Proces nadzora zakona, ali i njihove primene, obavlja se uglavnom putem konsultativnih rasprava, na kojima odbor poziva vladine zvaničnike da podnesu izveštaj o primeni zakona, a potom članovi odbora predstavljaju preporuke proizašle sa rasprava i sastanaka na plenarnim sednicama parlamenta. Parlament je takođe dužan da preduzme konkretne mere. Na primer, Zakon o izboru odbornika i poslanika zahteva od parlamenta da sam nadgleda ovaj zakon. Pored saradnje vlade i parlamenta, mogu se uključiti i nevladine organizacije ili privredne komore i drugi organi zainteresovani za određenu oblast. Izvan ovih opisanih praksi, nalazi se Odbor za rodnu ravnopravnost koji je do sada sproveo najopsežniji i najdetaljniji pregled primene zakonodavstva.

Zaključci koji se šalju na plenarnu sednicu takođe se mogu odbiti i vratiti nazad, a zatim odbor započinje sa ponovnim nadgledanjem i sprovođenjem. U poslednjem četvorogodišnjem mandatu parlamenta,

23 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union {SEC(2010) 1334}, Brussels, novembar 2010. Kome je pristupljeno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/mn_opinion_2010_en.pdf.



Parlament Crne Gore je **2003.** godine obrazovao Odbor za evropske integracije, koji je preimenovan nakon **tri godine** u Odbor za spoljne odnose i evropske integracije.

usvojeno je ukupno 509 zakona, od kojih je skoro petina (91) usvojena po hitnom postupku. To je sa druge strane podrilo funkciju parlamenta u nadgledanju sprovođenja zakonodavstva, zbog nedostatka resursa²⁴. Kako je Odbor i međunarodne prirode, tokom svojih aktivnosti posećuje i druge zemlje, strukture EU i Evropski parlament. On je tokom 2017. godine potpisao Protokol o saradnji s Odborom za politiku evropske saradnje u senatu Italije, nakon čega su usledila dva protokola o saradnji sa Hrvatskom i Bugarskom. Važna je saradnja sa ovim zemljama, jer su iste članice EU, a Crna Gora, kao zemlja kandidat, može imati koristi od njihovih iskustava. Protokol o saradnji između Odbora za evropske integracije Skupštine Crne Gore i Odbora za evropske poslove i nadzor nad evropskim fondovima Narodne skupštine Republike Bugarske, ima za cilj da ojača bliske i prijateljske odnose dva odbora, proglaši evropsku perspektivu Zapadnog

Balkana , ali i naglasi međusobnu parlamentarnu saradnju kroz organizovanje redovnih sastanaka dva odbora i razmenu profesionalnih iskustava na nivou eksperata²⁵.

Generalno, Crna Gora je učinila značajne korake ka integraciji, mada još uvek postoje nedostaci u nekim oblastima. Parlament ali i vlada dužni su da usklade zakonodavstvo, pre svega, sa zakonodavstvom EU. Povratak političke debate u parlament odgovornost je svih političkih aktera. Potrebno je aktivno i konstruktivno učešće svih strana da se poveća parlamentarna odgovornost, nadzor izvršne vlasti, demokratska kontrola i bolji kvalitet zakonodavstva. Treba dodati da nije došlo do novih dešavanja u političkom i sudskom procesuiranju slučajeva navodne zloupotrebe javnih sredstava u političke svrhe²⁶.

24 Institut alternativa, "Monitoring and Evaluation of the Rule of Law in Montenegro", novembar 2016, strana 10. Kome je pristupljeno na: <http://media.institut-alternativa.org/2017/01/monitoring-and-evaluation-of-rule-of-law-in-montenegro.pdf>.

25 Service of the Parliament of Montenegro, "2018 Performance Report of the Parliament of Montenegro", strana 33. Kome je pristupljeno na: http://www.skupstina.me/images/documents/2018_Performance_Report_of_the_Parliament_of_Montenegro.pdf.

26 Final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy, May 2019, Bruxelles, strana, 13. Kome je pristupljeno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf.

4. Obavljanje nadzorne uloge skupštine kosova putem post-zakonodavnog nadzora

4.1 Pravni okvir

Prema Poslovniku o radu Skupštine Kosova, nadzor nad sprovođenjem zakona prepušten je odgovornosti parlamentarnih odbora (član 73), definišući ovlašćenja za sve odbore, da u okviru svojih delokruga, nadgledaju sprovođenje zakona²⁷. Odbori bi u svom delokrugu takođe trebalo da se pozabave dejstvom zakona, sa naglaskom na njihovoj primeni, uključujući pružanje konkretnih predloga za povećanje delotvornosti. Svi izveštaji parlamentarnih odbora o nadzoru nad sprovođenjem zakona moraju se izglasati na plenarnoj sednici. Važan aspekt predviđen Poslovnikom o radu Skupštine je izveštavanje nadležnih ministara pri funkcionalnim odborima, u vezi sa sprovođenjem zakona, najmanje jednom godišnje. Međutim, ova odredba poslovnika ostala je samo mrtvo slovo na papiru, jer je ministri nikada ne primenjuju, a ni parlamentarni odbori ne ističu to pitanje na plenarnim sednicama. Ovo predviđa i sam poslovnik koji glasi „*Ako ministarstvo ne podnese izveštaj ili ako se njegov izveštaj smatra nepotpunim, na zahtev odbora to pitanje ulazi na dnevni red narednog plenarnog sastanka*“²⁸. Takav godišnji izveštaj na plenarnim sednicama skupštine takođe je predviđen i za odbore, koji su dužni da podnesu pismeni i usmeni izveštaj jednom godišnje.

Ustav Kosova je, u delu koji propisuje oblik upravljanja i podelu vlasti, definisao obaveze vlade za sprovođenje zakona i sa druge strane skupštine da vrši parlamentarnu kontrolu nad izvršnom vlašću²⁹. Dalje, nadležnosti ove druge, predviđene sa članom 93 Ustava Kosova, koji glasi „*Vlada donosi*

odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona“³⁰. Iz ovih ustavnih odredaba se može shvatiti važnost koju su njeni sastavljači dali sprovođenju zakona i drugih pravnih akata koji su u funkciji njihove primene, ali i samoj parlamentarnoj kontroli izvršne vlasti, kao neophodno sredstvo da se obezbedi dobro sprovođenje zakona.

Iako su zakonske odredbe o parlamentarnom nadzoru nad sprovođenjem zakona propisane u dva najvažnija akta, Ustavu Kosova i Poslovniku Skupštine, one nisu dovoljne da garantuju delotvoran nadzor. Skupština Kosova nije izdala nijedan drugi akt, bilo da se radi o posebnim uredbama ili smernicama koje navode principe sprovođenja zakona, oblike nadzora ili čak metodologiju koja bi pomogla odborima u jačanju njihove nadzorne uloge. Takođe, trebalo bi urediti i pozivanje na političku odgovornost aktuelnih nosilaca funkcija, ukoliko nisu ispunili svoje zakonom propisane obaveze. U priručniku „Nadzorna funkcija parlamentarnih odbora“, koji je Skupština objavila 2012. godine, jedno poglavље od deset stranica posvećeno je samo nadgledanju nad sprovođenjem zakona.

27 Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo, Priština, 2010.

28 Ibid, član 73, tačka 4.

29 Ustav Republike Kosovo, član, tačka 4.

30 Ibid, član 93, tačka 4.

4.2 Obavljanje nadzora nad sprovođenjem zakona od strane skupštine

Parlamentarni odbori na početku svake godine usvajaju svoje planove rada. Ovi planovi takođe uključuju aktivnosti nadzora uopšteno, ne isključujući zakone koji će se nadgledati u smislu njihove primene. Da bi se bolje upravljalo vremenom i aktivnostima, odbori mogu formirati radne grupe, kako za izradu i razmatranje predloga zakona, tako i za nadzor nad sprovođenjem zakona. Iz dosadašnje prakse, ove radne grupe sastoje se od tri do pet članova i njima se postavljaju rokovi za završetak procesa nadzora i pripremu izveštaja.

Radne grupe zadužene za nadgledanje primene zakona izrađuju akcioni plan kojim se planiraju aktivnosti koje će preduzeti, kao što su: organizovanje poseta na terenu, organizovanje javnih rasprava, sprovođenje istraživanja, konsultacije sa nevladinim organizacijama i drugim interesnim grupama, identifikacija i razmatranje podzakonskih akata (sekundarnog zakonodavstva) na koje treba obratiti posebnu pažnju. Procenom podzakonskih akata trebalo bi utvrditi³¹:

1. da li su podzakonski akti usvojeni na način predviđen zakonom?
2. koji su efekti podzakonskih akata?
 - a. Da li je postignut cilj predviđen primarnim zakonodavstvom?
 - b. Ako nije, iz kojih razloga?

Procena podzakonskih akata vrši se upoređivanjem njihovih odredaba sa zakonima na snazi iz kojih su izvedeni, odnosno procenjuje se da li su u potpunosti usaglašeni ili imaju oprečnosti. U mnogim slučajevima, izvršne institucije su donele podzakonske akte koji su prevazilazili njihove

statutarne nadležnosti. Utvrđena nepoklapanja između podzakonskih akata i zakona predstavljaju prvu fazu problema u primeni. Podzakonski akti mogu imati oblik administrativnih uputstava, ,naredbi, uredbi, odluka ili smernica.

Proces sprovođenja aktivnosti nadzora, prolazi kroz nekoliko faza, kojih je, prema priručniku skupštine³² četiri:

- **Prva faza:** identifikacija obaveza predviđenih zakonom za izvršioce i procena usklađenosti podzakonskih akata sa zakonom;
- **Druga faza:** organizovanje terenskih poseta za nadzor;
- **Treća faza:** izveštavanje ministra ili odgovornog zvaničnika na sastanku odbora, organizovanje rasprave za nadzor, priprema izveštaja sa preporukama radne grupe za nadzor, razmatranje izveštaja sa preporukama u odboru i razmatranje izveštaja sa preporukama na plenarnoj sednici skupštine;
- **Četvrta faza:** izveštaj ministra ili odgovornog zvaničnika u odboru, o sprovođenju preporuka usvojenih na plenarnoj sednici, u roku koji odredi sama skupština.

31 Vodič za ex-post procenu zakonodavstva u Republici Kosovo, Priština, 2014, strana 13. Kome je pristupljeno na: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Udherrefyesi_per_vleresimin_ex-post_te_legislacionit_ne_Republiken_e_Ko....pdf.

32 Skupština Kosova, priručnik „Nadzorna funkcija skupštinskih odbora”, Priština 2012.

GRAFIKON 1. Šema procesa nadzora nad sprovođenjem zakona

FAZA

01

- Izrada akcionog plana
- Identifikacija obaveza predviđenih zakonom za izvršioce
- Procena usklađenosti podzakonskih akata sa zakonom

FAZA

02

- Organizovanje terenskih poseta za nadzor

FAZA

03

- Izveštavanje ministra ili odgovornog zvaničnika na sastanku odbora
- Organizovanje rasprave za nadzor
- Priprema izveštaja sa preporukama
- Razmatranje izveštaja sa preporukama u odboru
- Razmatranje izveštaja sa preporukama na plenarnoj sednici

FAZA

04

- Izveštaj ministra ili odgovornog zvaničnika u odboru o sprovođenju preporuka usvojenih na plenarnoj sednici, u roku koji odredi sama skupština

PPo završetku aktivnosti nadzora i prikupljanja svih potrebnih informacija, radna grupa priprema prvi nacrt izveštaja, koji se raspravlja i obrađuje dok ne postane konačan. Izveštaj prvo bitno odobrava radna grupa, a zatim se šalje na razmatranje na redovnim sastancima odbora.

Dodatak priručnika³³ navodi obrazac izveštaja o nadzoru koji se podnosi odboru. Ovaj obrazac zahteva da izveštaj o nadzoru nad sprovođenjem zakona sadrži sledeće elemente:

- Uvod;
- Svrha nadzora zakona;
- Opis aktivnosti radne grupe;
- Opis problema identifikovanih pri sprovođenju zakona;
- Preporuke sprovodiocima zakona;
- Dodatak sa propratnim materijalima.

Nacrt izveštaja koji priprema radna grupa dostavlja se odboru na razmatranje i usvajanje. Bez odobrenja odbora, dokument se ne može nazvati izveštajem, već samo nacrtom. Odbor razmatra dokument na jednom od svojih sastanaka, gde svi članovi, uključujući i one koji nisu bili deo radne grupe, imaju pravo da predlože izmene ili dopune. Za predloge se mora glasati većinom glasova prisutnih članova odbora, kao i glasanjem o izveštaju u celini. Ovom prilikom, odbor prosleđuje izveštaj predsedniku skupštine, kome se preporučuje da nastavi razmatranje na plenarnoj sednici.

Predsedništvo skupštine ima obavezu da na jednoj od plenarnih sedница stavi na dnevni red razmatranje izveštaja o nadzoru nad sprovođenjem zakona. Ministar nadležan za sprovođenje zakona takođe mora biti prisutan na ovom plenarnom zasedanju. Obično glavne nalaze u izveštaju i preporuke poslanicima predstavlja predsednik radne grupe. Nakon toga, šefovi poslaničkih grupa iznose stavove svojih grupa u vezi sa nalazima izveštaja. Tokom razmatranja izveštaja na sednici, reč se može dati i drugim poslanicima koji mogu izneti svoje stavove i predloge. Po završetku diskusije, izveštaj

sa preporukama stavlja se na glasanje sa svim primedbama i usvaja se većinom glasova prisutnih poslanika. Izvršna vlast je u obavezi da izveštaje i preporuke o nadzoru nad sprovođenjem zakona koje je dobila od skupštine, sprovede u propisanom roku.

Skupština ne treba da se zadovolji samo usvajanjem izveštaja o nadzoru. Dakle, trebalo bi sprovesti propratne aktivnosti za praćenje sprovođenja preporuka, ali i preduzeti konkretnе radnje za izmenu relevantnog zakona, u slučaju da se proceni da su neki delovi tog zakona neprimenjivi. Ministre ili službenike odgovorne za sprovođenje preporuka treba pozvati da podnesu izveštaj nadležnom odboru upravo u vezi sa sprovođenjem preporuka. U slučaju nesprovođenja preporuka u predviđenim rokovima i bez ikakvog ubedljivog razloga, odbor treba da istakne pitanje na diskusiju i na plenarnim sednicama skupštine.

4.3 Proces nadzora nad sprovođenjem zakona od strane vlade

Procena nadzora nad sprovođenjem zakona nije samo nadležnost Skupštine Kosova, već i vlada u njemu ima udela. Dok je procena od strane skupštine vršenje funkcije nadzora, uloga definisana ustavom, procena od strane vlade je više proces samoocene njenih politika i postignutih rezultata. U tu svrhu, vlada je usvojila Vodič za ex-post (naknadnu) procenu zakonodavstva u Republici Kosovo³⁴. Sem usvajanja ovog vodiča, izvršna vlast putem ovog podzakonskog akta obavezuje ministarstva da sprovedu analizu ex-post procene, kako je ilustrovano u vodiču. Sekretar Kancelarije premijera bio je zadužen da za koordinaciju rada ex-post procene zakona svih ministarstava, formira nadzornu grupu sa predstavnicima pravnih odeljenja resornih ministarstava. U prvih šest meseci nakon stupanja vodiča na snagu, bilo je predviđeno da se identifikuju do dva zakona za polaznu procenu.

33 Ibid.

34 Vlada Republike Kosovo, Vodič za ex-post procenu zakonodavstva u Republici Kosovo, odluka br. 03/38 od dana 15.07.2014.

U ovom vodiču, ex-post procena je definisana kao prilika za javnu upravu da prikupi podatke:

- o tome kako je primenjen jedan pravni akt;
- da li je propis ispunio predviđene ciljeve;
- da li je propis ekonomičan; i
- da pronađe moguće razloge koji su doveli do poteškoća/ neželjenih efekata itd.

Prikupljanje ovih informacija ima za cilj da posluži predлагаčima, kao i vlasti uopšteno, da odluče da li zakonodavstvo ocenjeno ex-post procenom treba izmeniti ili zameniti novim odredbama.

Dok je glavna svrha ex-post procene sledeća:

- da pomogne kreatorima politika i onima koji sprovode zakonske odredbe (posebno ministarstvima i javnoj upravi) da procene da li izvršioci pravilno primenjuju pravni okvir (javna uprava, opšta javnost, lokalne vlasti, preduzeća); i
- da proceni da li su postignuti početni ciljevi.

Ovaj vodič takođe definiše metodologiju ex-post procene zakonodavstva, koja mora da prođe kroz pet glavnih koraka:

- **Korak 1:** Da li propis treba da se proceni? U ovoj fazi su dati neki kriterijumi koje bi trebalo primeniti za izbor zakona koji će podlagati ex-post zakonodavnoj proceni. Prednost se daje zakonima koji se bave zaštitom osnovnih prava ili reformama.

- **Korak 2:** Koji je vremenski rok za procenu? Obično se preporučuje da se Ex-post procena uradi u roku od jedne ili dve godine, nakon početka primene zakona, tj. nakon stupanja zakona na snagu.
- **Korak 3:** Šta treba proceniti/šta je delokrug procene? U ovoj fazi procene date su neke smernice koje će pomoći da se utvrdi da li treba proceniti zakon u celosti ili samo neke zakonske odredbe ili treba proceniti neke zakone koji uređuju jednu temu, poput zakona koji uređuju javno zdravlje.
- **Korak 4:** Ko su njeni sprovodioci? Primena zakonskih odredaba uključuje širok spektar izvršilaca koji mogu biti administrativni akteri ili krajnji korisnici zakona, kao što su građani, privredni subjekti itd.
- **Korak 5:** Koji su izvori informacija i podaci potrebni za ex-post procenu. Identifikovanje izvora informacija od resornih ministarstava izuzetno je važno za dobijanje dovoljnih podataka o pitanjima primene zakona. U ovoj fazi procene, pažljivo se utvrđuje koji podaci treba da se prikupe kako bi se omogućila pouzdana merenja, određivanje osoba odgovornih za prikupljanje podataka, vremenski rok, format njihovog čuvanja, verifikacije itd.

Od 2016. do 2019. godine vlada, odnosno Kancelarija premijera i ministarstva, nadgledali su sprovođenje deset zakona. Ministarstvo unutrašnjih poslova bilo je aktivnije u tom smeru, nadgledajući sprovođenje četiri zakona od ukupno njih deset (vidi dodatak 3 za spisak zakona koji su nadgledani). Za 2020. godinu predviđeno je 12 zakona u programu za ex-post procenu zakonodavstva.

GRAFIKON 2. Broj zakona koje je nadgledala vlada, po godinama



4.4 Izazovi Skupštine u nadgledanju sprovođenja zakona

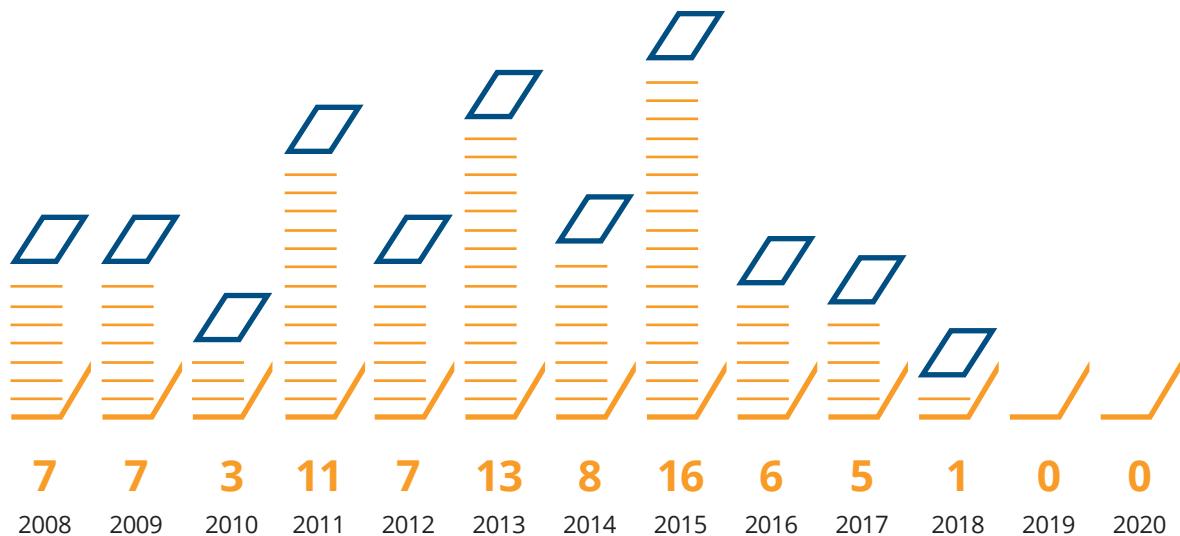
Parlamentarni odbori su u kontinuitetu zaostajali u sprovođenju svojih planova rada, posebno u smislu nadgledanja primene zakona. Sa druge strane je Skupština Kosova generalno kritikovana da nije vršila svoju nadzornu ulogu nad izvršnom vlašću.

Od 2008. godine do danas, Skupština Kosova usvojila je 84 izveštaja o nadzoru nad sprovođenjem zakona³⁵. Najproduktivnija godina bila je 2015, kada je Skupština uspela da nadgleda i odobri 16 izveštaja o nadzoru nad sprovođenjem zakona. Međutim, poslednje dve godine, 2019. i 2020., nisu uopšte bile produktivne za skupštinu. U 2019. godini, uprkos činjenici da su parlamentarni odbori nadgledali sprovođenje šest zakona i odobrili izveštaje u odborima, usled neuspeha Skupštine da obezbedi kvorum potreban za održavanje sednica tokom šestog skupštinskog saziva i raspuštanja skupštine, ovi izveštaji nije uspeli da budu usvojeni na plenarnim sednicama. Neusvajanje ovih izveštaja umanjilo je vrednost rada odbora jer kao takvi, bez odobrenja Skupštine, ovi izveštaji nemaju pravnu snagu. Ni 2020. godine Skupština nije usvojila nijedan izveštaj o nadzoru nad sprovođenjem zakona. Sedmi skupštinski saziv suočava se sa izazovima u puno pravaca. U početku su nastupila zakašnjenja

u formiranju nove vlade nakon izbora, koja je formirana tek početkom februara. Nakon toga, predlog o nepoverenju Kurtijevoj vladi krajem marta, sve do izbora Hotijeve vlade početkom juna, bili su uzroci što skupština nije bila u mogućnosti da vrši svoja ovlašćenja. A najveći izazov bila je pandemija KOVIDA-19, koja je otežala sve, i zasigurno i rad skupštine.

³⁵ KDI, izveštaj „Kuvendi që (s')mund të mbikëqyrë zbatimin e ligjeve“ (Skupština koja (ne) može da nadgleda sprovođenje zakona), jul 2019. Kome je pristupljeno na: http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/Brief_FINAL_per-pdf.pdf

GRAFIKON 3. Broj izveštaja o nadzoru nad sprovođenjem zakona, koje je usvojila Skupština Kosova od 2008-2020. godine



Što se tiče izazova sa kojima se parlamentarni odbori suočavaju u vršenju nadzora nad sprovođenjem zakona koji utiču na nezadovoljavajući rad, oni se odnose na nedostatak kapaciteta za razmatranje svih pitanja za koja su odbori zaduženi. Najveći deo vremena odbora posvećen je razmatranju predloga zakona koje izvršna vlast šalje skupštini, ali i izveštaja ministara i šefova drugih institucija koje su pod nadzorom Skupštine Kosova. Dakle, razmatranje njihovih godišnjih izveštaja, kako onih o radu, tako i finansijskih, oduzima veliki deo vremena Skupštine. Stoga je malo vremena posvećeno nadgledanju primene zakona. Štaviše, parlamentarni odbori, odnosno poslanici i pomoćno osoblje, nemaju uvek potrebnu ekspertizu za sprovođenje aktivnosti nadzora nad određenim temama. Budžet odbora se ne koristi kako bi se angažovali spoljni stručnjaci koji bi pomogli odboru obavljanjem terenskih istraživanja i analiza. To ostavlja mnoge izveštaje površnim, koji ne mogu tačno da identifikuju glavne probleme koji su doveli do nesprovođenja zakona i njegove efekte u praksi. Posledično, izveštaji ne sadrže konkretnе preporuke koje bi dovele do izmene zakonodavstva.

Izrada izveštaja se u velikoj meri zasniva na nalazima koji su dobijeni iz poseta radnih grupa na terenu, odnosno iz razgovora sa organima za sprovođenje

zakona. Baziranje isključivo na ovim nalazima stvara opasnost izrade jednostranih izveštaja, posebno ako nisu verifikovani i nisu propraćeni drugim statističkim analizama. Opasnost ovoga je da organi za sprovođenje zakona mogu predstaviti samo svoje stanovište, a ne i realnu situaciju.

Još jedan aspekt koji utiče na neobavljanje aktivnosti nadzora je odnos na relaciji skupština - vlada. Vlada vrši kontrolu nad svojim poslanicima, pretvarajući skupštinu u puk pečat za odobravanje predloga zakona i drugih odluka u interesu izvršne vlasti, ali ne i u rigoroznog nadzornika i filtera ovih predloga zakona i vladinih politika. Izveštavanje ministara u skupštini je površno i poslanici ih ne osporavaju, posebno ne oni iz vladajuće koalicije. Vlada takođe ignoriše preporuke i rezolucije skupštine koji iziskuju delovanje same izvršne vlasti.

Pravni okvir, odnosno Poslovnik o radu Skupštine, ne predviđa u detalje aktivnosti za nadzor nad sprovođenjem zakona i sankcije nad izvršnom vlašću u slučaju nepoštovanja preporuka i rokova za njihovo sprovođenje. Treba napomenuti da je nedostatak naprednije metodologije negativno uticao na kvalitet izveštaja.

Saradnja sa organizacijama građanskog društva koje mogu pružiti ekspertizu u nadzoru nad sprovođenjem zakona nije na zadovoljavajućem nivou. Ova saradnja je mnogo više sporadična nego što je strukturalna. Razne nevladine organizacije prialile su takve izveštaje na svoju inicijativu i identifikovale su odredbe zakona koje se ne sprovode ili koje proizvode oprečne efekte u odnosu na ciljeve zakona. Skupštinski odbori treba da razmotre i uzmu u obzir te dodatne resurse.

Često se nailazilo i na nedostatak koordinacije između centralnog i lokalnog nivoa, što je uočljivije u pogledu sprovođenja zakona. Jednom kada se zakoni usvoje, opštine nemaju dovoljno informacija o njihovim obavezama, prema novom zakonu. U tim slučajevima nastaje maglovito nepoklapanje između dva nivoa, što onemogućava sprovođenje zakona. Iz prethodnih iskustava i slučajeva se može zaključiti da se opštine ne konsultuju u fazama donošenja zakona, iako postoje mnogi zakoni koji utiču i na njihov delokrug.

4.5 Analiza izveštaja PLS-a

Kao što je gore navedeno u ovom izveštaju, glavni fokus skupštinskih odbora leži na razmatranju predloga zakona, a praćenje primene zakona je i dalje marginalno. Četiri stalna odbora Skupštine Kosova imaju najveći teret prilikom razmatranja predloga zakona, jer moraju da daju procene u okviru svog delokruga, za svaki predlog zakona koji se razmatra u skupštini. Iz dosadašnje prakse, skupštinski odbori su predvideli po dva zakona za nadgledanje sprovođenja planova rada.

Za potrebe ovog izveštaja, izabrali smo dva izveštaja o praćenju sprovođenja zakona koja je usvojila skupština. Izveštaji su iz dva različita skupštinska saziva, petog i šestog. Svrha njihove analize je da se raščlane aktivnosti koje sprovode radne grupe za praćenje primene zakona i da se proceni da li su nalazi dovoljno jasni da budu sprovedeni od strane odgovornih institucija.

Odbor za zdravlje, rad i socijalnu zaštitu

Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama

Šesti skupštinski saziv, maj 2018.

Odbor za zdravlje, rad i socijalnu zaštitu je 24. januara 2018. osnovao radnu grupu za nadzor nad sprovođenjem Zakona o socijalnim i porodičnim uslugama. Radnu grupu su činila četiri člana. Glavna svrha praćenja primene ovog zakona bila je procena stepena u kome odgovorne izvršne institucije poštuju zakon i podzakonske akte, ali i efekti i posledice nesprovođenja zakona. Ciljevi opisani u izveštaju vrlo su uopšteni, pa se stvara utisak da radna grupa nije imala jasne ideje i prethodne informacije o pitanjima na koja bi se trebalo fokusirati i onima koji nailaze na poteškoće u primeni.

Za potrebe sprovođenja procene, radna grupa je sprovedla terenske sastanke i posete, radi prikupljanja podataka o funkcionisanju i primeni zakona, kao i da bi procenila da li vlada, odnosno Ministarstvo rada i socijalne zaštite, ali i opštine, izvršavaju obaveze koje proizilaze iz ovog zakona.

Rad ove radne grupe, od njenog osnivanja u januaru do objavljivanja izveštaja u maju 2018, trajao je oko pet meseci. Radnu grupu su takođe podržali UNICEF i KOMF u nadgledanju primene zakona. Nalazi radne grupe za procenu primene zakona podeljeni su u dva dela: 1) dostignuća, i 2) problemi i izazovi.

Što se tiče dostignuća, radna grupa je ocenila da je zakonom omogućeno pružanje socijalnih i porodičnih usluga, i da je isti uspeo da obezbedi sprovođenje standarda ovih usluga. Takođe, ovim zakonom se procenjuje da je bilo moguće uspostaviti mehanizme koordinacije između centralnog i lokalnog nivoa, ali i sa međunarodnim agencijama, nevladinskim organizacijama i raznim donatorima. Radna grupa je u ovom izveštaju takođe konstatovala da je zakonom omogućeno uspostavljanje mehanizama za licenciranje institucija i stručnih lica socijalnih i porodičnih službi, kao i uspostavljanje mehanizama nadzora i kontrole. Iz ove procene radne grupe predstavljene u izveštaju, može se zaključiti da je procena napravljena samo da bi se utvrdilo da li su ovi mehanizmi uspostavljeni, ali da nije data



Nalazi radne grupe za procenu primene
zakona podeljeni su u dva dela:
**1) dostignuća, i
2) problemi i izazovi.**

procena njihovog funkcionisanja ili efekata, opisanih u ciljevima izveštaja.

Iako je decentralizacija socijalnih usluga navedena u delu sa dostignućima, upravo se decentralizacija smatra glavnom preprekom u sprovođenju zakona, jer je sprovedena a da nisu završene sve pripreme i bez dovoljne koordinacije sa drugim institucijama. Nalazi izveštaja su u međusobnoj suprotnosti. U delu o dostignućima, stoji da je sprovedena decentralizacija usluga, a u delu koji se odnosi na probleme i izazove stoji da proces decentralizacije još nije završen. Zaključeno je i to da u cilju sprovođenja decentralizacije koja je predviđena zakonom, institucije moraju preuzeti nekoliko koraka za poboljšanje kvaliteta i održivosti pružanja usluga. Ovaj zaključak je vrlo uopšten i institucije ga ne mogu koristiti za poboljšanje usluga, jer ne pruža nikakve detalje o tome koje usluge treba poboljšati, gde su nedostaci, kako ih treba otkloniti itd.

Izveštaj ne daje sigurnost, čak i ako se primene standardi socijalnih usluga. U delu sa dostignućima, stoji da je zakon uspeo da obezbedi primenu odgovarajućih standarda ovih usluga, dok se u problemima i izazovima kaže da je zbog malog broja osoblja, pružanje usluga u skladu sa postavljenim standardima od strane MRSZ-a otežano. Ostali identifikovani problemi uglavnom se odnose na nedostatak budžeta, mali broj osoblja CSR-a i nedostatak infrastrukture. Iz ovih nalaza se stvara

utisak da se do ovih zaključaka došlo samo iz procesa terenskih sastanaka i poseta organima za sprovođenje zakona, koji uglavnom ističu svoje raznolike pritužbe.

Iako je Skupština dva puta izmenila Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama, odbor je ponovo preporučio izradu novog zakona koji bi, između ostalog, trebalo da definiše nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa. Izveštaj sadrži ukupno 16 preporuka koje su generalno vrlo opravdane. Međutim, postoje dva problema sa datim preporukama. Prvo, institucije koje su odgovorne za njihovo sprovođenje nisu definisane, posebno zbog činjenice da je uključeno mnogo aktera. Drugo, preporuke nisu povezane sa ostatkom izveštaja, nisu opisane kao problemi ili izazovi koje je utvrdila radna grupa tokom sprovođenja aktivnosti nadzora nad sprovođenjem zakona.

Odbor za obrazovanje, nauku, tehnologiju, kulturu, omladinu i sport

Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju

Peti skupštinski saziv, mart 2016.

Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju uređuje pravni osnov za preduniverzitsko obrazovanje, definiše dužnosti i odgovornosti institucija koje sprovode ovaj zakon i ostalih učesnika u preduniverzitetskom obrazovanju. Ovaj zakon

obavezuje Ministarstvo prosvete da doneše podzakonske akte.

Odbor je odlučio da nadgleda zakon 15. aprila 2015, i u tu svrhu je osnovao radnu grupu koja se sastojala od pet članova. Rad radne grupe podržao je GIZ, angažovanjem eksperata za sprovođenje postupka nadzora nad sprovođenjem zakona.

Kao i u izveštaju Odbora za zdravlje, rad i socijalnu zaštitu o nadgledanju Zakona o socijalnim i porodičnim uslugama, ciljevi praćenja ovog zakona gotovo su identični, uz par manjih modifikacija. Izgledaju kao da su kopirani iz nekog šablonu za pripremu izveštaja. Ciljevi su opšta procena primene zakona i ispunjenost obaveza od strane odgovornih izvršnih institucija.

Tokom procesa procene, radna grupa je sprovedla nekoliko aktivnosti, uključujući izradu upitnika za MONT, identifikaciju i analizu usklađenosti podzakonskih akata sa zakonom, usklađenosti zakona sa drugim zakonima, kao i nekoliko sastanaka sa zvaničnicima MONT-a, ministar je pozvan da podnese izveštaj odboru, obavljene su posete javnim i privatnim obrazovnim ustanovama i organizovane su javne rasprave.

U delu sa nalazima proizašlim iz praćenja sprovođenja zakona, izveštaj navodi neke od rezultata predviđenih zakonom, kao što je primena Okvira kurikuluma Kosova i licenciranje nastavnika. Većina nalaza posvećena je identifikovanim nedostacima, koji su klasifikovani na osnovu članova zakona. To čini lakšim praćenje sprovođenja preporuka iz izveštaja, ali i eventualnu izmenu zakona. Izveštaj sadrži 13 preporuka, a MONT je odgovorio na sve njih.

5. Preporuke

1. Parlamentarni odbori trebalo bi da posvete više pažnje na aktivnosti nadzora nad sprovođenjem zakona. Oni bi trebalo da povećaju broj zakona koji su planirani u njihovim planovima rada i da vrše praćenje u skladu sa datim rokovima.
2. Predsedništvo skupštine trebalo bi periodično da nadgleda sprovođenje planova rada skupštinskih odbora, tražeći od predsednika odbora da se pridržavaju planova, posebno u vezi sa nadzorom nad sprovođenjem zakona.
3. Skupština treba da izradi vodič za praćenje sprovođenja zakona za potrebe skupštinskih odbora. Izrada ovog vodiča povećaće kvalitet izveštaja o praćenju, pružiće u detalje sve faze procesa praćenja. Pored vodiča, skupština bi trebalo da promoviše međunarodne principe nadzora nad sprovođenjem zakona, poput onih koje je priredio WFD.
4. Tokom faze istraživanja i analize procesa praćenja, skupštinski odbori trebalo bi da razmotre mogućnost angažovanja spoljnih eksperata koji bi pomogli radnim grupama u njihovoj proceni.
5. Preporuke u izveštajima o sprovođenju zakona takođe treba da preciziraju koje su institucije odgovorne za njihovo sprovođenje.
6. Skupština bi trebalo da izmeni odredbe Poslovnika o radu kada govorimo o izveštavanju nadležnih ministarstava o sprovođenju zakona, mimo zahteva odbora. Ova odredba se ne sprovodi, jer ministarstva nisu dovoljno informisana o obavezama proizašlim iz ove uredbe, niti parlamentarni odbori zahtevaju da nepodnošenje izveštaja uđe na dnevni red plenarnih sedница. Umesto toga, poslovnik treba da predviđi obaveze odbora da zahtevaju pismene izveštaje i izveštaje ministara o sprovođenju zakona na sastancima odbora, kao i da predviđi određene periode, kao što je u prvom mesecu nakon početka jesenjeg zasedanja skupštine.
7. Parlamentarni odbori trebalo bi da objave sve usvojene izveštaje o nadgledanju sprovođenja zakona. Objavljivanje izveštaja omogućiće NVO i medijima, kao i drugim akterima, da budu informisani o utvrđenim nedostacima u sprovođenju zakona. Oni mogu pomoći u sprovođenju aktivnosti praćenja primene preporuka skupštine.

Prilog 1: Načela nadzora nad sprovođenjem zakona od strane parlamenta, koja je priredio WFD

MANDAT	SVRHA
<ol style="list-style-type: none">1) Skupština je odgovorna da nadgleda da li su usvojeni zakoni sprovedeni kako je predviđeno i da li su imali očekivane efekte. Stoga je nadzor nad sprovođenjem zakona važan element za podizanje odgovornosti vlade.2) Obično postoje tri obavezna instrumenta kada govorimo o mandatu za nadzor nad sprovođenjem zakona: ministarski poduhvat, odredbe o proceni i odredbe koje se stavljuju van snage nakon određenog perioda.3) Čak i kada ne postoji obaveza nadgledanja nad sprovođenjem zakona tokom usvajanja predloga zakona, skupština bi trebalo da bude u mogućnosti da preduzme post- zakonodavnu procenu bilo kog pitanja za koje se opredeli.	<ol style="list-style-type: none">1) Nadzor nad sprovođenjem zakona preispituje oba, kako zakon koji je na snazi tako i njegov uticaj na društvo, doprinoseći poboljšanju samog zakona i blagostanja ljudi2) Da bi na što delotvorniji način iskoristio vreme i resurse, parlament treba transparentan postupak za identifikaciju delova zakona koji su izabrani iz post-zakonodavne procene.3) Da bi se razumela primena i uticaj zakonodavstva, korisno je pregledati sekundarno ili delegirano zakonodavstvo istovremeno sa procenom prvog akta.4) Nadzor nad sprovođenjem zakona pruža priliku da se proceni uticaj zakonodavstva na pitanja koja su obuhvaćena različitim aktima, kao što su rodna ili manjinska pitanja.

UČESNICI

- 1) Skupština mora uzeti u razmatranje da li odgovornost za nadzor nad sprovođenjem zakona treba da ostane u rukama stalnog odbora ili nekog posebno namenjenog organa. Nadzor nad sprovođenjem zakona mora poslužiti kao sveobuhvatan proces, u kome mogu učestvovati sve grupe.
- 2) Da bi skupština delotvorno nadgledala sprovođenje zakona, ona mora osnažiti ljudske resurse omogućavajući im da rade sa odgovarajućim tehnološkim sistemima i aplikacijama. Skupština može razmotriti mogućnost uspostavljanja specijalizovane parlamentarne službe ili prenošenje te funkcije na nezavisni spoljni panel za razmatranje, koji će podnosići izveštaj parlamentu.
- 3) Angažovanje javnosti u nadzoru nad sprovođenjem zakona omogućava pristup dodatnim izvorima informacija, povećava poverenje u nalaze i poverenje javnosti u demokratske institucije.

PROCES

- 1) Uključivanje nadzora nad sprovođenjem zakona u parlamentarni poslovnik doprinosi jasnoći, svrsi i izvorima post-zakonodavnih aktivnosti.
- 2) Procesi nadzora nad sprovođenjem zakona izbegavaju puko ponavljanje argumenata jedne politike, od trenutka kada se osnovanost zakona dovede u pitanje.
- 3) Efekat nadzora nad sprovođenjem zakona zahteva potpun pristup i blagovremenost vladinih informacija, kao i stavova šireg kruga interesnih strana, uključujući organizacije građanskog društva.
- 4) Skupština bi trebalo da ima procese koji će osigurati nalaze nadzora nad sprovođenjem zakona, tako da se, po potrebi, blagovremeno izvrše promene u zakonodavstvu i politici.

VREME

- 1) Nadzor nad sprovođenjem zakona trebalo bi generalno da se odvija najmanje tri godine nakon njegovog usvajanja.

Prilog 2: Lista ex-post izveštaja o usvojenim propisima i aktima u programu procena za 2020. Godinu

Lista usvojenih ex-post izveštaja o zakonodavstvu

Br.	NAZIV ZAKONA ILI PODZAKONSKOG AKTA ZA KOJI JE SPROVEDENA EX-POST PROCENA	Predlagač - ministarstvo	Vremenski rok
1.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona 04/L-139 o izvršnom postupku	MP	2016
2.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona 04/L-076 o policiji	MUP	2017
3.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona br. 04/L-003 o građanskom statusu	MUP	2017
4.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona br. 04/I-048 o spoljnoj trgovini	MTI	2017
5.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona br. 05/L -020 o rodnoj ravnopravnosti	ARR/KP	2018
6.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona br. 04/L-074 o poljoprivredi i seoskom razvoju	MPŠSR	2018
7.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona br. 03/L-40 o lokalnoj samoupravi	MALU	2018
8.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona br. 04/L-215 o državljanstvu Kosova	MUP	2018
9.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona br. 03/L-037 o putnim ispravama	MUP	2019
10.	Izveštaj o ex-post proceni Zakona br. 05/L- 064 o vozačkim dozvolama	MIT	2019

**Lista akata u Programu za ex-post
procenu zakonodavstva za 2020. godinu**

Br.	NAZIV ZAKONA ILI PODZAKONSKOG AKTA ZA KOJI SE SPROVODI EX-POST PROCENA	Predlagač - ministarstvo	Vremenski rok
1.	Zakon o zaštitniku građana	MP	30.07.2020
2.	Zakon o advokaturi	MP	30.09. 2020
3.	A. U. VRK 10/2017 o listi pokazatelja za identifikovanje žrtava trgovine ljudima	MP	30.11. 2020
4.	Zakon br. 04 / L-022 o civilnoj upotrebi eksploziva	MUP	15.10.2020.
5.	Zakon br. 2004/44 o zanatima;	MTI	30.10. 2020
6.	Zakon o državnoj maturi	MONT	30.11.2020
7.	Administrativno uputstvo 03/2017 o zdravstvenom lečenju van javnih zdravstvenih ustanova	MZ	15.11.2020
8.	Zakon br. 04/L-175 o inspekciji životne sredine, voda, prirode, prostornog planiranja i gradnje;	MEŽS	30.09.2020
9.	Zakon o organskoj poljoprivredi	MPŠSR	30.11.2020
10.	Zakon br. 05/L-088 o pravilima drumskog saobraćaja	MI	30.10.2020
11.	Zakon o lokalnim izborima	MLS	28.09.2020
12.	Zakon br. 04/L-205 o Agenciji za zapošljavanje Republike Kosovo	MRSZ	30.11.2020

Bibliografija

1. Westminster Foundation for Democracy (WTF), Post-Legislative Scrutiny in the Americas, Ecuador, mart 2019. Kome je pristupljeno na: <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/2019-03-06%20draft%20Comparative%20Study%20on%20PLS%20in%20Americas%20-%20English%20Version.pdf>.
2. Westminster Foundation for Democracy (WTF), Principles of Post-Legislative Scrutiny by Parliaments, London, januar 2018. Kome je pristupljeno na: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Principles-of-Post-Legislative-Scrutiny-by-Parliaments.pdf>.
3. Westminster Foundation for Democracy (WTF), Post-Legislative Scrutiny , Parliaments, London, novembar 2017. Kome je pristupljeno na: https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf.
4. Westminster Foundation for Democracy (WTF), "Post-Legislative Scrutiny Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance", London, 2017. Kome je pristupljeno na: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf>.
5. De Vrieze, F., & Fitsilis, F., "Parliamentary Oversight of Sustainable Development Goals and the Application of Post-Legislative Scrutiny Principles", Wroxton, 2019. Kome je pristupljeno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3429635.
6. Regulation (EU) No 2016/794 on Europol. Kome je pristupljeno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU\(2017\)583126_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU(2017)583126_EN.pdf).
7. Westminster Foundation for Democracy (WTF), Franklin De Vrieze, "Post-Legislative Scrutiny in Europe", London 2020. Kome je pristupljeno na: https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/02/WFD_DeVrieze_2020_PLSinEurope.pdf.
8. Official Journal of the European Union. "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community" (2007/C 306/01), Article 8 C. Kome je pristupljeno na: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19.
9. UNDP Moldova. "Role of Parliament in European Integration", jun 2011. Kome je pristupljeno na: <https://agora-parl.org/sites/default/files/UNDP%20Moldova%20Final%20Report%20on%20Parliament%20and%20European%20Integration.pdf>
10. The Constitution of the Republic of Lithuania. Kome je pristupljeno na: <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.
11. Seimas of the Republic of Lithuania, 1994, Vilnius. Kome je pristupljeno na: https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Lithuania_Seimas%20Statute_1994_amended%20through%20November%202009_EN.pdf.
12. Official site of Parliament of Lithuania, "The Seimas and the EU". Kome je pristupljeno

- na: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35664&p_k=2&p_t=250052
13. Jurkynas, M, "Lithuania- Life in PostCommunist Eastern Europe after EU Membership: Happy Ever After?", Oxon, Routledge, 124.
14. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EU Member States' Consultation with Civil Society on European Policy Matters, Florence, oktobar 2011. Kome je pristupljeno na: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19357/eudo_report_2011_04.pdf?sequence=1.
15. Public Relations Unit of the Communications Department of the Seimas of the Republic of Lithuania, "Seimas (parliament) of the Republic of Lithuania", Vilnius. Kome je pristupljeno na: https://www3.lrs.lt/leidiniai/Seimas_kn_en.pdf.
16. "Seimas, Scrutiny of the Eu Affairs in the Seimas of the Republic of Lithuania".
17. UNDP Moldova. "Role of Parliament in European Integration". Kome je pristupljeno na: <https://agora-parl.org/sites/default/files/UNDP%20Moldova%20Final%20Report%20on%20Parliament%20and%20European%20Integration.pdf>.
18. Official site of the Parliament of the Republic of Moldova - Standing Committees, Committee on Foreign Policy and European Integration.
19. UNDP Moldova, "Functional and Institutional Analysis Findings and recommendations" april 2016.
20. Official site of the Parliament of Montenegro: Assembly in the process of Montenegro's accession to the EU.
21. Legislative Committee of the Parliament of Montenegro: Rules of Procedure, Committee on European Integration Article 42a.
22. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council
- Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union {SEC(2010) 1334}, Brussels, novembar 2010.
23. Institut alternativa, "Monitoring and Evaluation of the Rule of Law in Montenegro", novembar 2016, strana 10. Kome je pristupljeno na: <http://media.institut-alternativa.org/2017/01/monitoring-and-evaluation-of-rule-of-law-in-montenegro.pdf>.
24. Service of the Parliament of Montenegro, "2018 Performance Report of the Parliament of Montenegro". Kome je pristupljeno na: http://www.skupstina.me/images/documents/2018_Performance_Report_of_the_Parliament_of_Montenegro.pdf.
25. Final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy, May 2019, Brisel. Kome je pristupljeno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communicati.n-on-eu-enlargement-policy_en.pdf.
26. Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo.
27. Ustav Republike Kosovo
28. Vodič za ex-post procenu zakonodavstva u Republici Kosovo, Priština, 2014. Kome je pristupljeno na: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Udherrefyesi_per_vleresimin_ex-post_te_legislacionit_ne_Republikeni_e_Ko....pdf.
29. Skupština Kosova, priručnik „Nadzorna funkcija skupštinskih odbora”, Priština 2012.
30. KDI. Skupština koja (ne) može da nadgleda sprovođenje zakona. jul 2019. Kome je pristupljeno na: http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/Brief_FINAL_per-pdf.pdf

