

IZVJEŠTAJ
O UČEŠĆU DELEGACIJE ODBORA ZA LJUDSKA PRAVA I SLOBODE I
ODBORA ZA RODNU RAVNOPRAVNOST
NA KURSU O POST-ZAKONODAVNOM NADZORU,
održanom u Beogradu od 18. do 20. novembra 2019. godine

Delegacija Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore u sastavu: dr Halil Duković, Nada Drobnyak i Momčilo Martinović učestvovala je na Kursu o post-zakonodavnom nadzoru, održanom u Beogradu od 18. do 20. novembra 2019. godine.

Na Kursu su, u skladu sa Pozivom Vestminsterske fondacije za demokratiju, učestvovali i Slava Burić, sekretar Odbora za ljudska prava i slobode, Sonja Jokić, saradnica u Sekretarijatu Odbora za ljudska prava i slobode i Tamara Pešić, saradnica u Sekretarijatu Odbora za rodnu ravnopravnost.

Kurs je organizovala Vestminsterska fondacija za demokratiju u sklopu aktivnosti Mreže odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (HUGEN) i Programa koji Vestminsterska fondacija za demokratiju realizuje uz podršku norveškog Ministarstva vanjskih poslova, u periodu od aprila 2019. do novembra 2021.

Na Kursu su učestvovali poslanici i zaposleni u stručnim službama odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost iz osam parlamenata, odnosno šest zemalja Zapadnog Balkana uključenih u ovaj projekat (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Republika Kosovo, Republika Srbija i Republika Sjeverna Makedonija).

Predavači su bili dr Konstantin Stefanu i dr Marija Musmuti, profesori sa Instituta naprednih pravnih studija Univerziteta u Londonu, dok je kurikulum za ovaj sertifikovani kurs pripremljen od strane multidisciplinarnog, internacionalnog tima akademika i eksperata za parlamentarni razvoj.

Na početku Kurasa učesnike je pozdravio Emil Atanasovski, direktor Vestminsterske fondacije za demokratiju za Zapadni Balkan. Podsjetio je da je cilj Projekta koji realizuju uz pomoć norveškog Ministarstva vanjskih poslova da se podigne svijest o ljudskim pravima i rodnim pitanjima. Posebna pažnja biće posvećena post-zakonodavnom nadzoru, a svaki od parlamenata koji učestvuju u Projektu odabiraće zakon za koji će sprovesti post-zakonodavni nadzor. Naglasio je da je riječ o novom pristupu koji se po prvi put primjenjuje na Zapadnom Balkanu. Radiće sa praktičarima, predstavnicima istraživačkih organizacija koje se bave pitanjima ljudskih prava i rodne ravnopravnosti i predstavnicima akademske zajednice, s jedne strane i zainteresovanim stranama, s druge strane.

Prvog dana Kurasa, u okviru prve sesije na temu „**Postavljanje konteksta za post-zakonodavni nadzor**“ govorio je dr Konstantin Stefanu, direktor Ser Vilijam Dejl centra za zakonodavne studije, koji je informisao o osnovama post-zakonodavnog nadzora, potrebi njegovog sprovođenja i prirodi post-zakonodavnog nadzora.

Saopštio je da se u većini liberalnih demokratija nacrti zakona ne pojavljuju iznenada, jer cilj vlade nije da iznenadi sistem i korisnike neočekivanim predlozima zakona. Umjesto toga, obično se sprovode konsultacije tokom kojih vlada predlaže različite alternative pozivajući javnost da o njima diskutuje. Period konsultacija se razlikuje od jedne do druge jurisdikcije, ali je cilj isti - da se javnost pripremi i podstakne na razmatranje predloga politike ili nacrta zakona. Istakao je da se post-zakonodavni nadzor mora razumjeti u širem kontekstu zakonodavnog nadzora koji obuhvata nadzor i prije usvajanja zakona. To je pojam koji je nastao nakon Drugog svjetskog rata i utemeljen je na osnovnim konceptima predstavničke demokratije i potrebe za podrškom modernoj ekonomiji. Ukazao je na važnost razlikovanja pred-zakonodavne konsultacije o politici, koja ima formu „zelene ili bijele knjige“ i pred-zakonodavnog nadzora predloga zakona dostavljenog parlamentu. Istakao je važnost evaluacije procesa kreiranja politike, kao snažne metode post-zakonodavnog nadzora koju su vlade koristile decenijama. Međutim, novost je formalno uključivanje parlamenta u post-zakonodavni nadzor. Novi Zeland je jedna od prvih država koja je 1999. godine uključila svoj parlament u post-zakonodavni nadzor, nakon čega su uslijedile Njemačka (2000. godine), Švedska (2001. godine) i

Francuska i Australija (2003. godine). Putem post-zakonodavnog nadzora želi se utvrditi šta je funkcionisalo i donosilo rezultate, a šta nije funkcionisalo u primjeni zakona, pri čemu naglasak treba da bude na nepolitičkom aspektu zakona. Iako odredbe o post-zakonodavnom nadzoru postoje u nekim jurisdikcijama običajnog i kontinentalnog prava, u većini država ove odredbe ne postoje.

Dr Konstantin Stefanu je informisao učesnike Kurasa o definiciji post-zakonodavnog nadzora koju koristi Komisija za zakone Ujedinjenog Kraljevstva u kojoj se navodi: „... mi smatramo da se post-zakonodavni nadzor odnosi na širok metod nadzora čija je svrha da se razmotre efekti zakona, da li su putem tog zakona ispunjeni namjeravani ciljevi politike i, ako jesu, koliko djelotvorno. Međutim, time se ne isključuje razmatranje uskih pitanja koja su čisto pravne ili tehničke prirode.“

Ukazao je da se post-zakonodavni nadzor sprovodi iz sledećih razloga:

- da bi se procijenilo da li je donešeni zakon ostvario željeni efekat;
- u sklopu uobičajenog nadzora izvršne grane vlasti;
- u sklopu sposobnosti zakonodavne vlasti da donosi zakone i
- u sklopu sposobnosti državne uprave da implementira zakone.

Dr Konstantin Stefanu je saopštio da post-zakonodavni nadzor ima činjeničnu dimenziju koja podrazumijeva prikupljanje podataka koji će pomoći da se shvati šta se desilo nakon što je politika usvojena u parlamentu i političku dimenziju koja se tiče procjene da li je ostvaren željeni efekat politike, takođe na osnovu prikupljenih informacija. Ukazao je na dvosmislenu prirodu post-zakonodavnog nadzora koji se bavi i zakonom i politikom. Istakao je da je prikupljanje činjenica vjerovatno uređeno normativnim propisom ili nekom vrstom institucionalnog ili međuinstitucionalnog sporazuma, dok će izvještaj o procjeni ili nadzoru nad određenim propisom morati da odobri vlada ili parlament. Imajući u vidu da ne postoji opšte prihvaćena teorija o post-zakonodavnom nadzoru, ne postoji ni opšte prihvaćen dogovor o kriterijumima koji su uglavnom subjektivni i privremeni. U zavisnosti od toga koji ekspert je angažovan za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora, kriterijumi mogu imati različite nazive, kao što su: bolja regulativa, dobro zakonodavstvo, kriterijumi zakonodavnog nadzora, primjeri najbolje prakse ili skup alati za izradu zakona zasnovanih na dokazima. Evropska unija koristi termin „primjeri najbolje prakse“.

Dr Konstantin Stefanu je informisao o pet ključnih komponenti na dokazima zasnovanog kreiranja politika:

- programska procjena kojom treba analizirati dokaze djelotvornosti javnih politika,
- razvoj budžeta kojim dokaze treba inkorporirati u odluke o budžetu i politici,
- nadzor nad implementacijom kojom se treba potruditi da se programi djelotvorno realizuju,
- monitoring ishoda kojim treba utvrditi da li programi ostvaruju željene rezultate i
- ciljana evaluacija kojom treba evaluirati programe kojima nedostaju jaki dokazi djelotvornosti.

Kreiranje politika zasnovano na dokazima kreatorima politika i nacrtu zakona obezbjeđuje metod, a ne teoriju. Može pomoći da se testiraju teorije na osnovu kojih su donešene odluke u vezi sa datom politikom, a takođe može pomoći da se prikupe činjenice za evaluaciju politike. U jurisdikcijama običajnog prava nacrti propisa se izrađuju na centralnom nivou, a u Velikoj Britaniji uvijek ista grupa službenika priprema nacrt propisa. U jurisdikcijama kontinentalnog prava ne primjenjuje se takva praksa, jer se na osnovu šablona ne mogu izrađivati propisi, već se moraju uvažavati specifičnosti države. Dr Stefanu smatra da je kreiranje politika zasnovano na dokazima postalo kreiranje politika gdje se mehanički slijede uputstva. Evropska unija koristi sledeće kriterijume sadržane u „Smjernicama Evropske komisije za bolje propise“: djelotvornost (u kom stepenu su utvrđeni ciljevi ostvareni i mogu li se efekti pripisati datoj mjeri), efikasnost (da li je utrošak resursa radi postizanja efekata opravdan i srazmjeran), relevantnost (da li originalni ciljevi mjere i dalje odgovaraju potrebama Evropske unije), koherentnost (da li je mjera politike koherentna sama po sebi u odnosu na povezane mjere i sveukupne prioritete EU) i dodata vrijednost Evropske unije (kakva je dodatna vrijednost proistekla od akcije na nivou EU, u poređenju sa onim što je moglo biti ostvareno na nacionalnom ili regionalnom nivou i koja je dodata vrijednost za građane i preduzeća).

Predavač Stefanou je informisao o praksi post-zakonodavnog nadzora u Velikoj Britaniji. Iako se Velika Britanija relativno kasno uključila u post-zakonodavni nadzor izvukla je pouke iz iskustava drugih parlamenata i došla do savremenih i djelotvornih metoda. Prema Izvještaju Donjeg doma Parlamenta, postoje sledeći razlozi za post-zakonodavni nadzor:

- da bi se vidjelo da li zakoni funkcionišu u praksi kako je namjeravano;
- da bi se doprinijelo boljem zakonskom uređenju stvari;

- da bi se poboljšala usredsređenost na implementaciju i realizaciju ciljeva politike i
- radi identifikovanja i širenja dobrih praksi.

Vlada Ujedinjenog Kraljevstva je 2008. godine uspostavila novi sistem za promovisanje post-zakonodavnog nadzora po kojem nadležno ministarstvo u roku od tri do pet godina od kraljičinog odobrenja zakona podnosi Memorandum kojim izvještava o implementaciji zakona. Ukoliko je potrebno, Memorandum može biti detaljan s akcentom na ključne elemente implementacije zakona. Post-zakonodavni nadzor se primjenjuje na primarno zakonodavstvo, dok sekundarni propisi mogu biti podložni sopstvenom procesu revidiranja shodno odgovarajućoj procjeni efekata. Memorandum sadrži: kratak pregled ciljeva zakona, implementaciju, sekundarno zakonodavstvo, sporna pravna pitanja, ostale kritičke prikaze i preliminarnu procjenu zakona. U okviru kratkog pregleda ciljeva zakona, Memorandumom se ukazuje na izmijenjeni kontekst koji je mogao uticati na ciljeve zakona. U dijelu koji se odnosi na implementaciju, informiše se kada i kako su se različite odredbe zakona počele primjenjivati, koje odredbe nijesu stupile na snagu ili nijesu korišćene. Nakon toga, daje se kratak opis ili spisak povezanih propisa, dokumenata sa smjernicama ili drugih relevantnih materijala pripremljenih ili izdatih u vezi sa zakonom. U dijelu koji se tiče spornih pravnih pitanja, navode se konkretne pravne teškoće ili teškoće u izradi nacrtu koje su bile predmet zabrinutosti javnosti i koje su otklonjene, dok se nakon toga daje kratak pregled drugih poznatih post-zakonodavnih kritičkih prikaza ili procjena zakona koje su izradile vlada, parlament ili neko drugo tijelo. Kratka preliminarna procjena ukazuje kako je zakon u odnosu na postavljene ciljeve funkcionisao u praksi.

Naglašeno je da memorandumima ne moraju biti podnošeni za sledeće vrste zakona: objedinjene zakone o finansiranju i raspodjeli sredstava, finansijske zakone, zakone o izmjeni poreskih zakona, zakone kojima se objedinjuje više drugih postojećih zakona, zakone o ukidanju propisa koji više nijesu od praktične koristi, pravne akte koji se odnose na pojedinca ili određeno pravno lice i zakone o oružanim snagama.

Takođe, istaknuto je da postoje dodatni oblici post-zakonodavnog nadzora, kao što su analize parlamentarnih odbora, sudova i odredbe o prestanku važenja kojima se definiše da će djelovi normativnog akta prestati da važe određenog datuma ili će cio zakon prestati da se primjenjuje u zavisnosti od sprovedene analize („sunset clauses“).

Dr Konstantin Stefanu je informisao o podacima istraživanja o stepenu prihvaćenosti preporuka datih u okviru post-zakonodavnog nadzora kojim je utvrđeno da na 12% preporuka nadležni organi nijesu reagovali, 36% preporuka je djelimično ili u cjelosti odbačeno, 13% nije ni prihvaćeno, ni odbačeno, a 39% je prihvaćeno djelimično ili u cjelosti. U komparativnoj studiji o post-zakonodavnom nadzoru koja je obuhvatila pet država i Evropsku uniju, izrađenoj na zahtjev njemačke vlade zaključuje se da ne postoji najbolja praksa evaluacije koja se može usvojiti u cjelosti ili većim dijelom.

Dr Konstantin Stefanu je zaključio da postoji opšte, skoro “de facto” priznanje da je pred i post-zakonodavni nadzor “dobra stvar” i da su doprinijeli demokratskom načinu izrade primarnog i sekundarnog zakonodavstva. Ipak, još uvijek nema dokaza da ove vrste akcija čine proces kreiranja normativnih akata boljim. Potrebno je da se postigne sporazum o kriterijumima koji će se primjenjivati dosledno i univerzalno, a svaki kriterijum treba da bude: dokazan, jednostavan, nedvosmislen i primjenjiv u svim jurisdikcijama, što iziskuje interdisciplinarnost i istraživanje velikog opsega. Trenutno postoje različiti djelovi pojedinačnih istraživanja sprovedenih od strane individualnih istraživača ili organizacija, ali nedostaje koordinisani napor da se objedine i izgrade glavne hipoteze koje treba dokazati putem ciljanog istraživanja. Ukoliko se to ne uradi, post-zakonodavni nadzor će i dalje biti apstraktna, ad hoc aktivnost specifična za pojedine jurisdikcije.

Informisao je učesnike da je do kraja Drugog svjetskog rata postojao samo jedan model koncipiranja politike- racionalni model, dok se od 1959. uvodi inkrementalni (postupni) model kreiranja politike. Govorio je o formulisanju politika, implementaciji, evaluaciji i reviziji politike. Takođe, ukazao je na tri vrste država: države „noćnog čuvara“ koje su funkcionisale u XIX vijeku i bavile se sprovođenjem prava i zaštitom imovine, socijalne države koje se razvijaju poslije 1945. i regulatorne države koje normama regulišu život, a razvijaju se nakon 1990-ih. Informisao je o zakonodavnom procesu. U državama koje primjenjuju običajno pravo lica koja pripremaju nacrtu zakona rade samo taj posao i ne mogu da prelaze u druge državne službe.

U okviru nadzora potrebno je evaluirati efikasnost politika, zakona i rezultata, evaluirati njihovu djelotvornost, identifikovati izvor bilo kakvih nepravilnosti i riješiti problem. Širi koncept nadzora obuhvata sagledavanje valjanosti regulatornih ciljeva, prikladnosti regulatornih odabira, podesnost

zakonodavstva kao alatke za ostvarivanje ciljeva politike, preciznu identifikaciju zakonodavne publike, jasnoću pojednostavljene strukture zakonodavnog jezika i jasnoću, preciznost i nedvosmislenost jezičkog izraza. Naglašeno je da nadzor vrše službenici za politike, pravnici i oni koji pripremaju nacrt zakona. Post-zakonodavni nadzor iziskuje principijelnu metodologiju kojom se ponovo procjenjuje veza između politike, zakonodavnog teksta i regulatornih rezultata.

U okviru druge sesije na temu „**Kvalitet zakonodavstva i post-zakonodavnog nadzora**“ govorila je dr Marija Musmuti, profesorica na predmetima „Zakonodavne studije“ i „Priprema nacrt zakona“ na Institutu naprednih pravnih studija u Londonu. Naglasila je da post-zakonodavni nadzor ne postoji sam za sebe i povezan je sa kvalitetom zakonodavstva. Prilikom koncipiranja zakona, potrebno je analizirati kontekst i utvrditi da li je u postojećem sistemu potreban novi zakon. Primjera radi, u Velikoj Britaniji usvaja se deset do 12 zakona godišnje, a u Grčkoj i do 200. Dobro zakonodavstvo podrazumijeva efikasnost, učinkovitost i jasnoću normi, pri čemu je učinkovitost posebno važna. Četiri su elementa djelotvornosti zakona: svrha, sadržina, kontekst i rezultati. Zaključila je da djelotvoran zakon ima kapacitet da dovede do konkretnih rezultata.

Drugog dana dr Marija Musmuti je govorila o vezi između ex-ante i ex-post procjene uticaja propisa, osnovama, indikatorima i kriterijumima za procjenu uticaja zakonodavstva.

Informisala je o regulatornom ciklusu koji sadrži više faza: identifikovana potreba za zakonom ili zakonodavnom revizijom, utvrđivanje predloga zakona, razmatranje predloga zakona i njegovo usvajanje u parlamentu, implementacija zakona i post-zakonodavni nadzor.

Analiza efekata propisa (RIA) je veoma važna alatka za politike i proces odlučivanja na koji način zakonski treba urediti određenu materiju da bi se ostvarili ciljevi politike. Pomaže da se identifikuje najbolje rješenje za problem, poboljšava korišćenje dokaza u kreiranju politika i pomaže da se izbjegne regulatorni neuspjeh. Takođe, pruža informaciju o tome ko će najvjerojatnije imati koristi i ko će snositi troškove implementacije propisa. Analiza efekata propisa ukazuje na pozitivne i negativne korelacije između ekonomskih, društvenih i ekoloških efekata potencijalnih regulatornih mjera. Osim toga, ona dokumentuje dokaze i povećava odgovornost za odluke o politici. Analiza efekata ne zamjenjuje potrebu za političkom odlukom, ali doprinosi dobro utemeljenoj konačnoj odluci. U Evropskoj uniji postoji šest koraka za sprovođenje analize efekata propisa: definisanje problema, određivanje cilja, opcije za datu politiku, analiza efekata, poređenje efekata i planiranje monitoringa i evaluacije. Ciljevi moraju biti specifični, mjerljivi, dostižni, relevantni i oročeni. S druge strane, ex-post evaluacija se koristi za utvrđivanje da li je propis ostvario svoje ciljeve.

Među ključnim porukama dr Marija Musmuti je istakla da životni ciklus propisa nije linearan, da je spajanje tačaka između zakonodavstva i post-zakonodavnog nadzora veoma važno i da je razumijevanje funkcije analize efekata propisa ključni input za sprovođenje smislenog post-zakonodavnog nadzora, jer su to dvije strane iste medalje. U okviru ex-ante evaluacije potrebno je definisati ciljeve politike, analizirati efekte, procijeniti troškove i koristi i razmotriti kako da se procijeni ostvarenje ciljeva. S druge strane, u okviru ex-post evaluacije potrebno je utvrditi da li je cilj politike ostvaren, uporediti efekat propisa sa alternativnim opcijama, uporediti stvarne sa predviđenim efektima, identifikovati nenamjeravane posledice, izmjeriti stvarne troškove i koristi i identifikovati lekcije naučene na osnovu implementacije propisa radi njihovog inkorporiranja u razvoj novih propisa.

U popodnevnoj sesiji dr Marija Musmuti je govorila na temu „**Kako da se sprovede post-zakonodavni nadzor**“, a posebna pažnja je bila posvećena samom postupku, njegovim procesima, ulozi parlamenata, vlada i drugih subjekata u ovom procesu. Naglašeno je da parlament i vlada imaju zajednički interes da se jača nadzor nakon usvajanja zakona. Sa vladinog stanovišta, nadzor bi mogao da pomogne da se obezbijedi realizacija vladinih ciljeva. Zbog komentara da se nakon usvajanja zakona nedovoljno pažnje posvećuje praćenju njegove primjene i stvarnih efekata, uveden je nadzor nakon usvajanja zakona. Zajedno sa drugim institucijama promoviše se sistematičniji pristup gdje vlada saraduje sa parlamentom u oblastima koje prepoznaje kao slabost u zakonodavnom procesu. Post-zakonodavni nadzor vladi omogućava bolju pripremu predloga zakona usredsređivanjem na vjerovatne teškoće u primjeni, pomaže u ranijem prepoznavanju problema u primjeni zakona i omogućava pouke o tome šta je bilo dobro i onome što nije bilo dobro. Četiri su ključna razloga zbog kojih zakonodavstvo treba pratiti tokom vremena: demokratska uprava, što znači da zakone treba primjenjivati kako bi se omogućilo načelo zakonitosti i pravna sigurnost, „sistem ranog upozoravanja“

protiv negativnih efekata po osnovna prava, ocjena reakcija zakona na probleme i pojave koje treba da reguliše i jedini pravi test kvaliteta i djelotvornosti zakonodavstva.

Post-zakonodavni nadzor može podrazumijevati usku ili široku formu analize i imati različit opseg i fokus. Uži opseg podrazumijeva analizu da li su sve odredbe stupile na snagu, da li je zakon izazvao teškoće u tumačenju i da li je imao neželjene pravne posledice.

Moguća su tri različita procesa ex-post zakonodavnog nadzora, i to: monitoring- praćenje primjene zakona, analiza kojom se u međufazi procjenjuje kako propis funkcionise i evaluacija koja podrazumijeva širu ocjenu propisa u odnosu na definisane ciljeve.

Nadzor nakon usvajanja zakona podrazumijeva analizu djelotvornosti sa ciljem da se ispita da li i do koje mjere zakonodavstvo funkcionise i kako se može poboljšati njegova primjena. Evaluacija je najširi pojam i podrazumijeva ocjenu politike. Njome se na jasan, sistematičan i objektivna način nastoje analizirati i procijeniti efekti zakona.

U Njemačkoj ex-post interna revizija je obavezna za sve zakonodavne postupke koji prelaze određeni iznos troškova. U Ujedinjenom Kraljevstvu od Vlade se zahtijeva da objavi Memorandum o sprovođenju svih značajnih primarnih zakona, osim Zakona o finansijama i to tri do pet godina nakon Kraljevskog ukaza, a pored toga svaki od odbora ima slobodu da obavi post-zakonodavni nadzor. U Belgiji u parlamentarnom odboru za ex-post ocjenu zakonodavstva, post-zakonodavni nadzor se može pokrenuti peticijom u kojoj se ističu problemi u primjeni; preporukama iznijetim u presudi Ustavnog suda o primjeni određenih zakonskih akata i godišnjem izvještaju Vrhovnog tužioca Parlamentu koji može da naglasi probleme u tumačenju i sprovođenju određenih zakona. Kriterijumi za evaluaciju su relevantnost, djelotvornost, efikasnost, održivost i uticaj. Učesnici Kursu su informisani o sadržini Memoranduma o sprovođenju zakona koji sačinjava Vlada Ujedinjenog Kraljevstva.

U sami postupak post-zakonodavnog nadzora može biti uključeno više institucija, među kojima parlamenti imaju sve važniju ulogu. Mehanizmi za post-zakonodavni nadzor utvrđuju se pripremom zakonodavstva i nadzorom prije usvajanja. Takođe, bilo je riječi o ulozi svih institucija uključenih u post-zakonodavni nadzor. Naglašeno je da vlade sprovode zakone i imaju direktan pristup podacima i informacijama o primjeni zakona i raspolažu stručnim znanjem, dok parlamenti imaju zakonodavnu i nadzornu funkciju, a nezavisne institucije i eksperti posjeduju stručnost i samostalnost.

Dr Marija Musmuti je informisala učesnike Kursu o primjeru nadzora poslije usvajanja zakona u Ujedinjenom Kraljevstvu, predstavljajući nadzor nad Zakonom o zabrani mita iz 2010. godine.

Zaključeno je da post-zakonodavni nadzor zahtijeva interakciju između vlade i parlamenta, jer imaju zajednički interes za jačanjem nadzora nakon usvajanja zakona.

Završnog dana Kursu učesnici su upoznati sa načinom pokretanja post-zakonodavnog nadzora, rezultatima i njihovim korišćenjem, kao i načinima na koje treba učiti iz rezultata post-zakonodavnog nadzora.

Dr Marija Musmuti je informisala da nadzor može da se aktivira na osnovu ustavnih odredbi, zakonskih odredbi, politika, odnosno praksi iako ne postoji normativno propisana obaveza i na osnovu unutarvladinih procesa. Švajcarska je prva država koja je Ustavom definisala obavezu Savezne skupštine da obezbijedi nadzor, odnosno ocjenjivanje djelotvornosti mjera. U Francuskoj je definisano da parlament usvaja propise, prati postupke Vlade i ocjenjuje javne politike. Takođe, propisano je da Revizorski sud pomaže Parlamentu u praćenju Vladinog postupanja, pomaže Parlamentu i Vladi u praćenju sprovođenja finansijskih zakona i zakona o finansiranju socijalne zaštite, kao i u ocjenama javnih politika. Njemački Ustavni sud daje tumačenje ustavnih odredbi što je značajno za stabilnost pravnog poretka i ima obavezu praćenja i korigovanja zakonodavstva u skladu sa članom 20 Osnovnog njemačkog zakona. U Grčkoj od 2012. godine postoji Zakon o regulatornom upravljanju, kojim je propisana obaveza da se ocjenjuju rezultati primjene zakona tri do pet godina nakon njihovog stupanja na snagu. U Ujedinjenom Kraljevstvu tri različita koncepta se povezuju sa evaluacijom politika i zakonodavstva: evaluacija, post-zakonodavni nadzor i analiza nakon sprovođenja. U Francuskoj je 2008. godine donešen Cirkular u vezi sa primjenom zakona, čiji fokus je na blagovremenom usvajanju podzakonskih akata. Ta unutarvladina procedura za praćenje sprovođenja zakona je uspostavljena na način da je jedan ministar imenovan kao nadležan za svaki novi zakon, izrađena je privremena dinamika sprovođenja, imenovana struktura koja vodi centralizovano praćenje i izvještava Premijera, pri čemu se napredak kontroliše interno svakih tri mjeseca, a izvještaji se podnose Parlamentu svakih šest mjeseci.

Zakon može da sadrži odredbe kojima se aktiviraju monitoring, analiza i evaluacija. Odredbama o monitoringu utvrđuju su obaveze i procedure za praćenje sprovođenja propisa, prikupljanje podataka o sprovođenju i sačinjavanju izvještaja o specifičnim aspektima zakonodavstva. Odredbe o monitoringu treba da konkretizuju šta treba pratiti, kada, ko, koje podatke treba prikupljati, koje alate koristiti, šta je rezultat i šta se sa njim dešava.

Odredbe za analizu zahtijevaju tijelo koje će analizirati funkcionisanje zakona i objavljevati nalaze. Po OECD klasifikaciji, postoje različite vrste analiza, kao što su: programirane, analize nakon sprovođenja, sveobuhvatne, ad hoc analize, analize na nivou načela i dubinske. Odredbe o analizi mogu da obuhvataju osnovne ili sporedne aspekte zakona, suštinske odredbe ili samo sprovođenje i primjenu svih ili nekih elemenata zakonodavstva, pri čemu analiza može biti interna i nezavisna. Prednosti analize su u tome što omogućava periodičnu analizu učinka zakona i omogućava sveobuhvatniji uvid u funkcionisanje zakona. Nedostaci su što zahtijeva velike resurse, stvara dodatne obaveze tijelima koja sprovode zakon, a ako se ne isplanira dobro, rezultati su nedjelotvorni. Odredbe o analizi treba da ukažu šta treba analizirati, kada, ko, kako, kakav je rezultat i šta dalje raditi.

Evaluacija je šira aktivnost u odnosu na monitoring i analizu i tiče se odnosa između normativnog sadržaja i društvene stvarnosti. Omogućava vladama da djelotvorno primjenjuju zakone i poboljšavaju njihov kvalitet.

„Sunset klauzule“ propisuju da će zakon prestati da važi određenog datuma zbog čega je sami prestanak važenja zakona često predmet analize koja utvrđuje da li mjeru treba obnoviti, korigovati ili omogućiti prestanak njenog važenja. Prednosti ovih klauzula tiču se smanjenja potrošnje, povećanja nivoa vladinih usluga, smanjenja birokratije, izrade jasnijih zakona, održavanja usklađenosti zakona sa politikom i praćenja regulatornog opterećenja. Naglašeno je da odredbe o monitoringu, analizi i evaluaciji treba osmisliti rano u procesu izrade zakona.

Dr Marija Musmuti je upoznala učesnike sa Studijom slučaja-Zakon o ravnopravnosti iz 2010. godine u Velikoj Britaniji.

Ključne poruke sa ove sesije bile su da se ex-post nadzor aktivira jasnim odredbama, pokreće se za monitoring, analizu, evaluaciju ili za prestanak važenja. Odredbe o monitoringu, analizi i prestanku važenja, kao okidači nadzora, nijesu zahtjev koji je primjenjiv na sve, već ih treba definisati u skladu sa specifičnostima različitih zakona. Svaki zakon zahtijeva jasan plan za monitoring, analizu i evaluaciju i može da donese dovoljno informacija i podataka koji omogućavaju procjene sprovođenja, ali i efikasnosti, djelotvornosti i učinka.

U okviru posljednje sesije bilo je riječi o tome šta se dešava nakon sprovođenja post-zakonodavnog nadzora. Naglašeno je da su naredni koraci važni jer su uloženi vrijeme i sredstva za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora, prikupljanjem činjenica utvrđene su važne informacije o zakonu, ocijenjeno je da li je zakon djelotvoran i šta bi trebalo unaprijediti. Zaključeno je da je post-zakonodavni nadzor polazna tačka za dijalog između Parlamenta i Vlade, sa fokusom na zakon, odnosno politiku nad kojom se vrši nadzor. Dijalog se vodi o nalazima i preporukama, odnosno o načinu na koji treba unaprijediti sprovođenje i djelotvornost zakona, odnosno politike.

Tokom obuke organizovane su brojne vježbe i studije slučaja u kojima su aktivno učestvovali i poslanici i službenici Skupštine Crne Gore koji su predstavili dosadašnja iskustva u ovoj oblasti.

Ivan Radojević, program menadžer u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju je najavio da će Vestminsterska fondacija pružiti podršku parlamentima u sprovođenju pilot projekata post-zakonodavnog nadzora za jedan zakon koji će odabrati svaki od parlamenata pojedinačno. Predstavio je Akcioni plan HUGEN Mreže od oktobra 2019. do oktobra 2020. godine koji je usvojen na sjednici Upravljačkog odbora HUGEN Mreže, održanoj 18. novembra 2019. Akcionim planom su utvrđene četiri faze sprovođenja post-zakonodavnog nadzora. U fazi prethodnog planiranja utvrđeno je da se organizuje obuka za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora, što je realizovano u Beogradu od 18. do 20. novembra 2019. Nakon toga parlamenti koji učestvuju u Projektu treba da odrede kontakt osobu koja će biti zadužena za komunikaciju sa istraživačima koje će Vestminsterska fondacija za demokratiju odabrati za svaki pojedinačni parlament. Do kraja decembra 2019. treba odabrati zakon za post-zakonodavni nadzor, odrediti ciljeve i zadatke nadzora, obavijestiti o nadzoru relevantne agencije za sprovođenje nadzora i druge zainteresovane strane. U februaru 2020. planirano je prikupljanje osnovnih informacija i podataka i nadzor nad efektima zakona. Takođe, tada će biti održan sastanak Upravljačkog odbora HUGEN Mreže. U fazi implementacije planirana je konsultacija zainteresovanih strana identifikovanih u fazi prethodnog planiranja, analiza nalaza post-zakonodavnog nadzora i

sačinjavanje izvještaja. Nakon toga, krajem aprila 2020. se očekuje prikupljanje povratnih informacija od parlamenata koji učestvuju u ovom projektu. Početkom maja 2020. treba da bude završen Izvještaj o post-zakonodavnom nadzoru nakon čega slijedi njegovo razmatranje na sjednici odbora. U četvrtoj fazi potrebno je distribuirati i objaviti izvještaje. Naglasio je da će Vestminsterska fondacija za demokratiju pružiti podršku parlamentima u organizovanju javnih slušanja. U septembru 2020. planiran je skup na kojem će se izvršiti evaluacija rezultata istraživanja i procesa post-zakonodavnog nadzora od strane parlamenata koji učestvuju u Projektu.

Zaključeno je da ovaj kurs predstavlja početak dužeg procesa u kojem će svaki od parlamenata Zapadnog Balkana uskoro odabrati zakon o kojem će sprovesti post-zakonodavni nadzor.

Učesnicima su dodijeljeni sertifikati Instituta za napredne pravne studije Univerziteta u Londonu.

Sastanak Upravljačkog odbora HUGEN Mreže, održan u Beogradu 18. novembra 2019. godine

Tokom Kurza o post-zakonodavnom nadzoru, održan je sastanak Upravljačkog odbora Mreže odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana u čijem radu su učestvovali poslanik Momčilo Martinović i poslanica Nada Drobnjak.

Na sastanku je usvojen Zapisnik sa prvog koordinacionog sastanka Upravljačkog odbora HUGEN Mreže, održanog u Podgorici, 7. oktobra 2019. godine.

Takođe, usvojene su Smjernice o organizacionoj i upravljačkoj strukturi HUGEN Mreže i Smjernice o radu Upravljačkog odbora HUGEN Mreže.

Na Sastanku je utvrđen Akcioni plan HUGEN Mreže za period od oktobra 2019. do oktobra 2020. godine.

U skladu sa članom 3.5 Smjernica o organizacionoj i upravljačkoj strukturi HUGEN Mreže poslanica Nada Drobnjak, predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, jednoglasno je izabrana za neformalnu predsjedavajuću HUGEN Mreže.

Članovi Mreže su informisani da je u toku izrada web stranice HUGEN Mreže na kojoj će biti dostupni svi relevantni podaci o radu HUGEN Mreže. Takođe, najavljeno je da će se od poslanika zahtijevati da dostave fotografije, radi njihovog objavljivanja na sajtu. U predstojećem periodu od parlamenata koji učestvuju u projektu, odnosno nadležnih odbora će se zahtijevati da dostave prioritete rada u 2020. godini. Najavljeno je da će tokom decembra 2019. parlamenti biti u obavezi da obavijeste Vestminstersku fondaciju za demokratiju o zakonu za koji će se vršiti post-zakonodavni nadzor u okviru pilot projekta koji će se realizovati u svakom od parlamenata.

Odlučeno je da se sledeći sastanak Upravljačkog odbora HUGEN Mreže održi tokom februara 2020. godine, a mjesto održavanja će biti naknadno određeno.

SEKRETAR ODBORA

Slava Burić

PREDSJEDNIK ODBORA

dr Halil Duković

Prilozi:

- Smjernice o organizacionoj i upravljačkoj strukturi HUGEN Mreže;
- Smjernice o radu Upravljačkog odbora HUGEN Mreže;
- Zapisnik sa sastanka Upravljačkog odbora HUGEN Mreže, održanog u Podgorici 7. oktobra 2019;
- Raspored za proces post-zakonodavnog nadzora na Zapadnom Balkanu