



## **SIGMA**

PODRŠKA UNAPREDJENJU RUKOVODJENJA  
I UPRAVLJANJA  
Zajednička inicijativa OECD i EU, koju u najvećoj  
mjeri finansira EU

# **Kvalitet u legislativi: jačanje pravne sigurnosti i smanjenje raskoraka u implementaciji**

## **Unapredjenje implementacije uz pomoć bolje legislative**

Konferencijski rad<sup>1</sup>

Prpremio Edvard Donelan, viši savjetnik za regulatornu politiku - SIGMA

Konferencija o reformi javne uprave i Evropskim integracijama

Budva, Crna Gora  
26-27. mart 2009. Godine

---

<sup>1</sup> Zahvalnost dugujem kolegici Inge Stefanowic za komentare i doprinos u ranoj fazi izrade ovoga materijala.

Dokument je nastao zahvaljujući finansijskoj pomoći Evropske Unije. Stavovi izraženi u materijalu su lični stavovi autora i ni u kojem se smislu ne mogu smatrati mišljenjem Evropske Unije. Takođe, navedeni stavovi ne odražavaju nužno stavove OECD, njenih zemalja članica niti zemalja koje učestvuju u ovoj aktivnosti kao korisnici programa podrške.

## TABLE OF CONTENTS

UVOD .....	3
Šta je implementacija? .....	3
Zašto je implementacija važna? .....	4
Kada treba razmatrati pitanja koja se tiču implementacije?.....	4
Kako se implementacija može realizovati?.....	5
Ko bi trebalo da bude odgovoran za implementaciju?.....	5
Kako može agenda EU za bolju regulativu doprinijeti boljoj primjeni i poštovanju zakona?.....	6
Koje lekcije može Crna Gora naučiti iz odgovora na ova pitanja? .....	7
Opširnije na: .....	7

## UVOD

1. Crnogorska poslovice upozorava da:

„Ili zima pokaže zube, ili vas udari repom“

Često se čuju pozivi za to da se donose zakoni koji imaju zube, ali još uvijek nijesam čuo da postoji potreba da zakoni dobiju i rep kojim će udarati. Možda neke lekcije treba naučiti od pametnih ljudi iz Crne Gore koji su izrekli ove mudre riječi.

2. Nadam se da ću u prezentaciji koja ide uz ovaj rad isprovocirati neku raspravu o tome kako kvalitetna legislativa koja unaprijedjuje pravnu sigurnost može dovesti do bolje implementacije. Da bih to postigao, postavio ću niz pitanja o definisanju programske politike, izradi zakona i implementaciji javnih programskih politika kroz legislativu, i na ista odgovoriti.

3. Reforma javne uprave i evropske integracije postali su glavna tema razmišljanja vlada i građana u Zapadnom Balkanu. Oba ova programska cilja zahtijevaju herkulovske napore ali mogu donjeti velike nagrade. Treba uložiti napore u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj grani vlasti i na svakom nivou centralne i lokalne vlasti.

4. Implementacija je jedno od pitanja koja su postala glavna tema razmišljanja. Ovaj rad ispituje pitanja koja se odnose na implementaciju odluka iz domena javnih programskih politika. On veliku pažnju pridaje implementaciji politika koje su zahvaljujući legislativi stupile na snagu.

5. Ovaj rad razmatra tu temu i uopšteno i apstraktno, i oslanja se na iskustva zemalja članica EU i OECD, posebno onih koje su se nedavno integrisale u Evropsku Uniju. Ovaj rad postavlja niz pitanja o dinamici i slijedu aktivnosti koje su usmjerene na to da obezbijede djelotvornu implementaciju političkih odluka i odgovara na njih, a oslanja se i na iskustva stečena na nivou institucija Evropske Unije i njenih zemalja članica kroz usvajanje boljih normativnih politika (tj. konkretnim i generalnim programskim politikama, koje su osmišljene s ciljem da porave kvalitet procesa donošenja politika, izrade zakona i njihove primjene u Evropskoj Uniji).

6. Konačno, rad analizira ova pitanja u kontekstu Crne Gore i predlaže neke od načina da se izazovima koje nameće implementacija javnih politika može odgovoriti u Crnoj Gori u kontekstu njenih domaćih politika koje su osmišljene s ciljem da se ostvare evropske integracije.

### Šta je implementacija?

7. U političkom smislu, implementacija se odnosi na realizaciju javnih programskih politika. Većina politika realizuje se kroz neku vrstu legislative. Osnovne zakone donose zakonodavci, a sekundarne propise donose ministri ili neki drugi zakonodavni organi.

8. Proces se sastoji od strateškog planiranja ili upravljanja, formulisanja politika, usvajanje pravila, sprovođenja ili odlučivanja o pravilima. Faktori koji utiču na implementaciju obuhvataju: zakonodavčevu

namjeru, administrativni kapacitet birokratskog aparata za sprovođenje, interesne grupe i opoziciju, i podršku predsjednika ili izvršne vlasti.

9. U slučaju zemalja kandidatkinja ili potencijalnih kandidatkinja, implementacija se odnosi i na potrebu da se prilagodi ili odredi pravna snaga korpusa EU propisa (*acquis*). To podrazumijeva kompleksan zadatak analize korpusa EU propisa za svaki sektor, identifikacije domaćeg propisa i uskladjivanja istog sa evropskim normama.

### **Zašto je implementacija važna?**

10. Nema sumnje da se neke politike donose iz čisto političkih razloga. Ministar je obećao da će se preduzeti nešto ili donijeti zakon. Zato se preduzima aktivnost i donosi zakon. Međutim, u većini slučajeva programska politika se formuliše, odnosno zakon donosi da bi se riješio neki problem u društvu. Taj problem se može riješiti samo ako se politika implementira, odnosno realizuju ciljevi. Zato je implementacija programske politike ključni dio političkog ciklusa.

11. Politike mogu biti izradjene s ciljem da se unaprijedi socijalna zaštita, unaprijede obrazovne mogućnosti, ekonomska efikasnost, isprave nedostaci na tržištu, i zaštiti životna sredina. Samo mali broj ovih politika mogu da se realizuju same od sebe. U njih su ugrađeni neki podsticaji da bi svako bio na dobitku i - otuda – će se one realizovati same od sebe. Međutim, u većini slučajeva, implementacija predstavlja veći izazov, a politike se ne mogu realizovati same od sebe. Politički ciljevi treba da budu sprovedeni i njih se mora pridržavati. Sprovođenje može biti jednostavno – žalba potrošača za kojom slijedi opomena inspektora, ili može da podrazumijeva puno sprovođenje zakona, sudjenje, kaznu - u obliku novčane kazne ili kazne zatvora.

12. Onima koji moraju da se pridržavaju zakona, pravna sigurnost je potrebna da bi mogli da razumiju i da ispune obaveze. Otuda se za uspješnu primjenu mora uložiti svaki napor za stvaranje pravne sigurnosti.

13. Stoga, da bi programske politike imale ikakvu vrijednost, one moraju da budu sprovedene. Što je lakša implementacija, to je djelotvornija politika. Zato se sledeća pitanja javljaju u kontekstu implementacije i načina na koji se ona postiže:

1. Kada treba razmatrati pitanja koja se tiču implementacije?
2. Kako se implementacija može realizovati?
3. Ko bi trebalo da bude odgovoran za implementaciju?
4. Kako može agenda EU za bolju regulativu doprinijeti boljoj primjeni i poštovanju zakona?
5. Koje lekcije može Crna Gora naučiti iz odgovora na ova pitanja?

### **Kada treba razmatrati pitanja koja se tiču implementacije?**

14. Imajući u vidu značaj implementacije, ovo pitanje treba razmatrati u svakoj fazi programskog ciklusa određene politike. Kako smo vidjeli iz rada koji je prezentirala Ben Gera, programska politika podrazumijeva „jasan pravac ili metod djelovanja, odabran među alternativnim rješenjima u svijetlu datih prilika, za potrebe opredjeljivanja sadašnjih i budućih pravaca djelovanja.“ Nemoguće je znati da li je politika dobra ili nije dok god se ista ne implementira. Međutim, šta je to što se može unaprijed odraditi da bi se do maksimuma dovele šanse za uspjeh neke politike time što će se na prvom mjestu napraviti najbolji izbor. Tako da se politika, od same inicijalne zamisli, mora promisliti u smislu toga kako će se

implementirati, i kakve preduslove ima da uspije? Na primjer, zabrana pušenja na javnom mjestu je u Irskoj bila uspješna zato što se prije toga dobro promislilo o obrazovanju javnosti u pogledu koristi koje će donijeti ta zabrana. U Albaniji je predložena slična zabrana, najavljena i ostavljena jednakom brzinom zato što teškoće u implementaciji nijesu u dovoljnoj mjeri sagledane u fazi stvaranja politike.

15. Zato se implementacija mora razraditi na samom početku stvaranja odluke o donošenju programske politike. Pitanje implementacije se onda mora imati na umu i svakoj fazi programskog ciklusa. Prvo pitanje koje treba postaviti je: u čemu je problem? Kada je EU sagledavala problem trovanja djece lijekovima koji su držani nemarno, u njihovom dometu, ona je prvo definisala problem sa aspekta tehničkog rješenja – posebno zatvaranje flašica za lijekove na način koji će biti bezbjedan za djecu. Problem je međutim trebalo posmatrati u pogledu rješavanja informisanja javnosti tj. edukativne kampanje. Farmaceutski proizvodi sa zaustavljivačem koje je teško otvoriti, teški su i starijim ljudima isto koliko i djeci, tako da je ta politika propala zato što su se često dešavale nezgode zato što su ljudi flašice ostavljali otvorenim. Drugačiji pristup koji je uključivao obrazovanje i informativne kampanje bio je mnogo uspješniji.

16. Implementacija se treba razmatrati onda kada se sagledavaju troškovi i dobiti različitih alternativa. Konačno, programske politike moraju se razmotriti i nekoliko godina nakon njihovog usvajanja da bi se obezbijedilo da programska politika koja je tako osmišljena obradi probleme koje je trebalo da obradi, i da nije došlo do nepredvidjenih konsekvenci proisteklih iz implementacije ili ne-implementacije programskog rješenja.

### **Kako se implementacija može realizovati?**

17. U najjednostavnijem smislu, programske politike moguće je implementirati ukoliko su konsultacije i diskucije koje su bile upriličene prije usvajanja prijedloga programske politike i njena implementacija u zakonu bile dovoljno opsežne da promijene ponašanja ljudi (ili je konsenzus obezbijedjen). To je bio slučaj sa zabranom pušenja u Irskoj.

18. Kada su u pitanju mnoge politike, njihovo sprovođenje zahtijeva redovne inspeksijske kontrole i odlučnost organa odgovornih za sprovođenje zakona da demonstriraju da će zakoni biti primnijenjeni. Međutim, odlučnost da se sprovedu zakoni mora pratiti realan stav po pitanju toga koliko resursa stoji na raspolaganju za potrebe postizanja nivoa inspeksijske kontrole da bi se isti sproveo na djelotvoran način. U Ujedinjenom Kraljevstvu kampanja u medijima o smrtnim stradanjima na putevima obrazovala je javnost o opasnostima prebrze vožnje i bila je mnogo efikasnija od prethodnih napora da se smanji broj smrtnih udesa na putevima podizanjem nivoa kazni i povećanim prisustvom policajaca na javnim putevima.

19. Ograničeni resursi onda mogu nametnuti obavezu organima odgovornim za sprovođenje zakona da sprovođenju zakona pristupe na način procjene rizika. Drugim riječima, onamo gdje neuspjeh u sprovođenju određenih zakona može značiti povećani rizik po društvo, taj rizik mora se smanjiti pojačanim sprovođenjem zakona. Rizik ove vrste razlikuje se od zemlje do zemlje u skladu sa političkim prioritetima i karakterističnim problemima u datoj zemlji.

20. Postoji niz načina da vlade prate sprovođenje zakona. One mogu napraviti studije i procjene o tome u kolikoj se mjeri sprovode zakoni. Organi dogovorni za sprovođenje zakona postupaju i po žalbama građana i organizacija, a odgovaraju i na pitanja poslanika. Organi za sprovođenje zakona obavljaju istrage i vrše inspekcije da bi obezbijedili da se zakoni implementiraju.

### **Ko bi trebalo da bude odgovoran za implementaciju?**

21. U idealnom svijetu programske politike i zakoni trebalo bi da budu pogodni za sprovođenje. Međutim, iskustvo nam ukazuje na to da neke programske politike i zakoni iziskuju više napora kod primjene i sprovođenja. Za implementaciju postoji čitav izbor instrumenata, kao i niz institucionalnih opcija.

22. Na jednom nivou nastavnici u školama mogu da obrazuju djecu o opasnostima od slabe ishrane i neadekvatne konzumacije određenih proizvoda ili bavljenja nekim aktivnostima. Za druge politike su potrebni eksperti. Na primjer, da bi se mjerili i analizirali otpadni ispusti iz fabrika ili nivo prisustva neke supstance u vazduhu na određenim radnim mjestima.

23. Zato odluka o tome ko je odgovoran za šta u velikoj mjeri zavisi od toga o kakvom se pitanju radi i koji su raspoloživi resursi. Zato ovo u prvi plan ponovo stavlja neophodnost pažljivog promišljanja na samom začetku politike o tome koliko ona košta, i šta se dobija od različitih opcija koje stoje na raspolaganju javnim organima kako bi isti obezbijedili implementaciju programskih odluka kroz odgovarajuću legislativu i/ili mjere.

24. Što se tiče implementacije korpusa EU propisa (acquis) u Evropskoj Uniji, na državama članicama i njihovim institucijama je da obezbijede njihovo sprovođenje (ili direktno ili indirektno kroz regulatorne mjere, transpovnovanje nekog EU programskog cilja u domaći pravni poredak). Međutim, uz implementaciju i sprovođenja aktivnosti preduzetih na nacionalnom nivou, Evropska komisija ispunjava svoju ulogu „Čuvara Sporazuma“, prema članu 211, prva alineja u Sporazumu o EU, čime Komisija obezbjeđuje da se odredbe Sporazuma i mjere koje su institucije preduzele u skladu sa time primjenjuju. U obavljanju te uloge, Komisija može otvoriti i proceduru ocjene kršenja postupka. U ovom kontekstu tijesna saradnja između organa u zemlji i Evropske Komisije doprinosi boljoj implementaciji.

25. Još jedan primjer je Mreža Evropske Unije na implementaciji i sprovođenju zakona o životnoj sredini (IMPEL) - mreža organa koji se bave životnom sredinom u državama članicama EU, kandidatima za pristup i kandidatima, uključujući i Norvešku. Ona pruža okvir za tvorce politika, inspektore za životnu sredinu i policije da razmjenjuju ideje i podstiču razvoj struktura za sprovođenje zakona i najbolje prakse.

26. Sudije imaju važnu ulogu jer prava i obaveze koje proističu iz zakona Zajednice u svom svakodnevnom radu sprovode sudovi i tribunali. Forum sudija za životnu sredinu Evropske Unije doprinosi sprovođenju nacionalnog, evropskog i međunarodnog prava o životnoj sredini time što rade na unapređenju znanja o pravu na životnu sredinu u redovima sudija.

27. Da bi se podržala implementacija i sprovođenje legislative Zajednice o životnoj sredini, Zajednica je usvojila Direktivu o odgovornosti<sup>2</sup> prema životnoj sredini, preporuku koja daje minimum kriterijuma za inspekciju o životnoj sredini, i Direktivu o zaštiti životne sredine kroz krivično pravo.

### **Kako može agenda EU za bolju regulativu doprinijeti boljoj primjeni i poštovanju zakona?**

28. Agenda EU za stvaranje bolje regulative ima za cilj da ohrabri zemlje članice i institucije Evropske Unije da poprave kvalitet rada na donošenju programskih politika, izradi zakona i njihovom sprovođenju uz pomoć određenih mehanizama. U osnovi, ovi instrumenti su: konsultacije i procjena uticaja. Donosioci programskih politika dobijaju podsticaj da obezbijede zakone koji će nametati što je moguće manje administrativnih opterećenja za firme i građane.

---

<sup>2</sup> Direktiva 2004/35/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. god. o odgovornosti za životnu sredinu u vezi s prevencijom i rehabilitacijom štete nastale u životnoj sredini (ELD) uspostavlja okvir koji se bazira na principu „zagađivač plaća“ i principu jedinstvene kvote po kojem zagađivač plaća u slučaju nastanka štete po životnu sredinu. Princip je već definisan u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice (Član 174/2/EC). Kako se ELD bavi „čistom ekološkom štetom“, ova direktiva počiva na ovlašćenjima i obavezama javnih organa (administrativni pristup), koji se razlikuje od sistema građanske odgovornosti koji više odgovara konceptu „tradicionalne štete“ (šteta nastala na imovini, ekonomski gubitak, tjelesna povreda).

29. Autori legislative dobijaju podršku da rade na pisanju propisa na najjasniji način na koji se to može postići u određenoj materiji. U izradi legislative, autori/zakonopisci mogu imati ključnu ulogu u pogledu toga da obezbijede da se legislativa primjenjuje i sprovodi postavljajući pitanje da li ono što je predloženo može:

- da funkcioniše sa traženim nivoom odgovornosti, transparentnosti, srazmjernosti i jednakosti;
- funkcionisati sa traženim nivoima ekspertize za njeno sprovođenje (tj. stručni inspektori koji imaju iskustvo neophodno za primjenu legislative.

30. U vezi sa tim je i potreba da se upravlja korpusom legislative na takav način da ona bude laka za pristupiti. Da bi vladavina prava, a time i legislativa, efikasno i efektno funkcionisali, svi učesnici uključeni u društvo, ekonomiju ili u vladu bilo koje zemlje moraju biti i mogućnosti da nadju legislativu i onda kad je nadju da mogu da je prate, identifikuju svoje obaveze i imaju jednostavan pristup upravnim postupcima i dokumentima neophodnim za njihovu implementaciju. Postoje politički, pravni i ekonomski razlozi za upravljanje korpusom legislative u cilju toga da se ista učini pristupačnom, transparentnom i jednostavnom.

31. Trebalo bi da zakoni budu u saglasju sa odgovarajućim ustavnim rješenjima u zemljama iz kojih potiču, ali i da budu u saglasju sa opštim principima prava. Kreatori politika i autori zakona moraju biti svjesni relevantnih međunarodnih obaveza, posebno onih koji su propisani u sklopu Evropske unije kako bi zakone napravili „otpornim na budućnost“ i koherentnim sa korpusom zakona Evropske unije.

#### **Koje lekcije može Crna Gora naučiti iz odgovora na ova pitanja?**

32. Tvorcí programskih politika u Crnoj Gori moraju uvažiti jedno sveobuhvatno pitanje: kako uskladiti sadašnje i buduće zakone sa korpusom zakona i propisa Evropske unije i kako da Crna Gora obezbijedi kvalitet svojih programskih izbora, njihovu formulaciju i transponovanje u legislativu ili druge mjere koje odgovaraju standardima koji su postavljeni u evropskim zemljama ili iste nadilaze?

33. Prema nedavno obavljenoj Procjeni izrade i koordinacije politika<sup>3</sup> koju je uradila SIGMA u poslednje dvije godine, Crna Gora je preduzela savjesne korake na jačanju političkog sistema.

„Evidentno je da su Generalni sekretarijat, Sekretarijat za evropske integracije i ministarstva preduzeli značajne korake na unapređenju planiranja, monitoringa i razvoja politika.“

34. Ovaj stav je iznijet u Procjeni iz 2008. god. s ciljem da kaže da Crna Gora treba da nastavi da unapređuje svoj sistem politika po principu korak-po-korak, što ona i radi. Između ostalog, bilo je sugerisano da treba napraviti plan, uključujući i resurse i obuku, za jačanje kapaciteta za izradu pravnih akata i za programske kapacitete u ministarstvima.

35. Ovo je jedno od oblasti u kojima bi SIGMA mogla da bude od pomoći. Dio takvog poduhvata mogao bi da bude izrada analize o kapacitetima za implementaciju, i razrada ideja o tome kako bolje politike i normiranje mogu dovesti do bolje implementacije.

#### **Opširnije na:**

[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Posebno obratiti pažnju na:

- Ocjene stanja
- SIGMA dokument br. 42

---

<sup>3</sup> Maj 2008. god. [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)