

Ka većoj otvorenosti zakonodavnih procesa  
u zemljama Zapadnog Balkana

*Izdavač*  
Centar za razvoj civilnog društva

*Za izdavača*  
Vladimir Ilić

*Urednik*  
Vladimir Ilić

*Prevod*  
Maja Jerković

*Dizajn*  
Jovan Nestorović

*Prelom*  
Duško Medić

*Lektura i korektura*  
Slobodanka Šatara

*Štampa*  
Diginet, Zrenjanin

ISBN 978-86-89837-00-1

*Tiraž*  
500

Centar za razvoj civilnog društva

**Ka većoj otvorenosti  
zakonodavnih  
procesa u zemljama  
Zapadnog Balkana**

Zrenjanin 2013.

CIP – Каталогизacija u publikaciji  
Библиотека Матице српске, Нови Сад

340.134(497-15)(082)

Ka većoj otvorenosti zakonodavnih procesa u zemljama  
Zapadnog Balkana / [urednik Vladimir ilić ; prevod Maja  
Jerković]. – Zrenjanin : Centar za razvoj civilnog društva,  
2014 (Zrenjanin : Diginet). – 256 str. : ilustr. ; 23 cm

Tekst je uporedo na srp. engl. jeziku. – Tekst štampan u  
međusobno obrnutim smerovima. – Tiraž 500.

ISBN 978-86-89837-00-1

a) Законодавство – Западни Балкан – Зборници

COBISS.SR-ID 283251207

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima i ne  
odražavaju nužno i stavove Međunarodnog višegradskog fonda i  
Centra za razvoj civilnog društva.

# Sadržaj

<b>Snežana Ilić</b> Uvodne napomene.....	7
<b>Olivera Ristić Kostić</b> Javnost u procesu donošenja zakona u Republici Srbiji .....	11
<b>Aniko Muškinja Hajnrih</b> Da li je javnost u radu u postupku donošenja zakona isto što i transparentnost .....	25
<b>Nedim Sejdinović</b> Medijska reforma – uloga organizacija civilnog društva .....	33
<b>Bojan Spaić</b> Opravdanost zahtjeva za zakonodavnom transparentnošću u Crnoj Gori .....	47
<b>Boban Karapejovski</b> Transparentnost prilikom donošenja legislative – lakmus za makedonsku demokratiju.....	61
<b>Mirjana Trifković</b> Transparentnost zakonodavnog postupka u BiH.....	72
<b>Timea Drinoči i Mikloš Koščiš</b> Transparentnost i zakonodavstvo u Mađarskoj.....	81
<b>Barbara Grabovska</b> Zakonodavna transparentnost u Poljskoj – Pravni okvir, iskustvo, očekivanja .....	105
Preporuke za povećanje legislativne transparentnosti u zemljama Zapadnog Balkana.....	119



## Transparentnost prilikom donošenja legislative – lakmus za makedonsku demokratiju

mr Boban Karapejovski,  
Institut za razvoj zajednice

Proces donošenja odluka na svim nivoima u postsocijalističkim zemljama, tj. u zemljama tzv. Istočnog bloka, suočen je sa više prepreka i izazova. Naime, tranzicija ka pluralnosti je jedan tip promena i kulturološkog i mentalnog koda, koji se gajio u tim društvima više decenija. I pored toga što, sasvim logično, akcenat treba staviti na formalne i pravne propise i procedure u vezi sa donošenjem svih akata (počevši od zakona, pa do nekih manjih odluka na lokalnom nivou), ne smemo zaboraviti taj kulturološko-socijalni momenat u vezi sa ovim punktovima o kojima ćemo detaljnije pisati. Jer, ako uzmemo pravnu podlogu u najširem kontekstu, ona bi trebalo da bude prilagođena mentalitetu građana, treba da izražava najviši stepen realiteta i humanosti, kao i zaštitu sloboda i prava. Naravno, kao prioritet, nameće se transparentnost svih tih procesa. U tom okviru i mi ćemo postaviti ovo izlaganje - pregledom procedura, prezentacijom slučajeva, praktičnom primenom tih *de jure* propisanih koraka i analizom kako se oni odvijaju u praksi.

Makedonski slučaj je ambivalentne prirode. Pregledom onoga što smo u preludijumu taksativno nabrojali, doći ćemo do zaključka da je legislativa veoma dobro postavljena i da su u njoj propisani svi mehanizmi koji treba da obezbede maksimalnu vidljivost čitavog procesa u javnosti. Ipak, statistika i slučajevi koje ćemo akcentovati kao izuzetno paradigmatične u vezi sa procesom, pokazaće nam da se, nažalost, često radi o mrtvom slovu na papiru i da se te procedure veoma fino zaobilaze ili se sprovode samo *pro forme*.

U vezi sa donošenjem odluka na najvišem mogućem nivou, gde stavljamo državne akte poput Ustava, zakona i ostalih regulativa, make-

donski slučaj je veoma jasan: nosilac zakonodavne vlasti jeste Sobranje, koje je jednodomno.

Po Ustavu, Sobranje donosi tri vrste zakona:

- a. one koji se donose prostom većinom, tj. većinom glasova od ukupnog broja prisutnih poslanika;
- b. zakone koji se donose većinom od ukupnog broja poslanika u Sobraanju;
- c. zakone sa dvotrećinskom većinom – one koji imaju veći društveni značaj i za koji treba veći stupanj usaglašenosti između političkih faktora.

Svojevrsni *sui generis* u makedonskom Ustavu je tzv. Badinterova većina<sup>33</sup>. Naime, ustavnim amandmanom XVIII, donesenim nakon konflikta u Makedoniji 2001. godine, uvedena je ova većina prema kojoj se oni članovi Ustava i zakona, kao i neka imenovanja (nekoliko sudija Ustavnog suda, Republičkog sudskog saveta...), koji se odnose na prava zajednica u Makedoniji, donose predviđenom većinom, pri čemu je potrebna većina poslanika koji pripadaju zajednicama navedenim u preambuli Ustava.

Pre nego što objasnimo postupak donošenja zakona, treba razgraničiti ko sve može predlagati zakone u Parlamentu. Prema Ustavu, pravo da predlažu zakone imaju svi poslanici, Vlada, te 10.000 građana<sup>34</sup>.

U praksi, Vlada je ta koja se javlja kao predlagač zakona u najvećem broju slučajeva (više od 90%, tj. kod donesenih zakona stanje je 126:4 2011. godine; 181:5 2012. u korist Vlade). Statistika kaže da dosad nijedan zakon ovlašćenih predlagača (10.000 građana) nije donesen u Skupštini. Poslednji takav primer bio je predlog zakona građanskog udruženja AMAN, koji su uspeli da skupe 10 hiljada potpisa, mada je procedura o skupljanju veoma komplikovana (to se može raditi samo u područnim kancelarijama Državne izborne komisije, u datom vremenskom period). AMAN je zahtevao da se promene neke aktuelne odredbe

---

<sup>33</sup> Kolokvijalno i u medijima ova većina naziva se Badinterovom zato što je predlog dao francuski ustavni ekspert, nekadašnji predsednik francuskog ustanog suda Rober Badinter, koji je bio pozvan 2001. godine da da preporuke u vezi sa izmenama Ustava, kako bi se stišao vojni konflikt u to vreme. Badinter je bio poznat makedonskoj javnosti i pre toga kao predsednik Arbitražne komisije u okviru Mirovne konferencije o Jugoslaviji, koja je početkom devedesetih davala mišljenje (sa pravnog stanovišta) o sukcesiji i osamostaljivanju država bivše SFRJ.

<sup>34</sup> Član 71, stav 1 Ustava: „Право да предлага донесување на закон има секој пратеник во Собранието, Владата на Република Македонија и најмалку 10.000 избирачи“.



u energetskej sferi sa ciljem da se poveća socijalna pravda ukidajući neke članove zakona, koji sadrže stavku o angažovanoj moćnosti u našim računima za električnu energiju, ili vraćanje dnevne jeftine struje, stopiranje privatizacije u energetskeom sektoru, itd.

I ranije je bilo slučajeva gde su ovakve inicijative postojale, ali je veoma teško skupiti 10.000 potpisa ako neka stranka ne stoji iza tog predloga. Kada se to desi, što je veoma retko, pojavi se problem usaglašenosti zakona sa skupštinskim Poslovníkom, koji predviđa u kojoj formi predlog mora biti podnet sa nomotehničkog i metodološkog aspekta (član 135 Poslovníka). Nakon 15 dana, u kojima ovlašćeni predlagač može da uskladi zakon sa skupštinskim poslovníkom (član 136 Poslovníka), praksa kaže da su predlozi bili odbijani na svim nivoima u Skupštini, kao i da je bilo negativno mišljenje Vlade u vezi sa tim predlozima (dalje ćemo videti kakva je procedura i koji su to nivoi na kojima se raspravlja o svim zakonima, uključujući i ove). Na kraju, i Sobrańje na plenarnoj sednici nije usvajalo ovake i slične predloge.

Koje su procedure za donošenje zakona u makedonskom slučaju?

Opšteokvirno stanje dato je u Ustavu, a svi koraci u donošenju odluka detaljno su razrađeni u Poslovníku Sobrańja.

Skupštinski Poslovník predviđa donošenje zakona u redovnoj i u skraćenoj proceduri, kao i u hitnom postupku.

Redovna procedura omogućuje veću transparentnost prilikom donošenja zakona, jer on mora proći kroz tri čitanja u Parlamentu, a u prva dva i u radnim telima Skupštine – skupštinske komisije. Kada je reč o zakonu od šireg interesa, članovima 145 i 146 Poslovníka predviđena je “javna raspava”, koja se odvija u prvom čitanju. Matično radno telo može biti zaduženo da organizuje takvu debatu.

U redovnoj proceduri, predlog zakona najpre se upućuje radnim telima: matično radno telo (komisija u čijem je delokrugu sadržaj zakona), Zakonodavno-pravna komisija i, po potrebi, ako su angažovana neka finansijska sredstva tim zakonom, i radno telo u čiji delokrug spadaju pitanja budžeta i finansijska. Zakoni doneseni Badinterovom većinom moraju proći kroz filter Komiteta za odnose među zajednicama<sup>35</sup>, koji je skupštinsko radno telo kao što su i ostale komisije.

<sup>35</sup> Da li su tadašnji tvorci ustavnih amandmana (onih iz 2001) netačno preveli englesko “comitee”, tj. bukvalno pretočili u “komitet” ili su hteli da daju veći značaj ovoj skupštinskoj komisiji, ostaje dilema za dalje. Fakti govore da je ovo skupštinsko telo proizašlo iz Ohridskog okvirnog sporazuma, potpisanog na engleskom, i ta je varijanta jedina relevantna kada se on sprovodi u praksi.

Taj komitet je sačinjen od poslanika u Skupštini - jednak broj pripadnika makedonske i albanske zajednice, te po jedan poslanik koji je deo drugih zajednica, pomenutih u preambuli Ustava.

U prvom čitanju, Skupština i radna tela vode opšti pretres po predlogu zakona. Matično radno telo raspravlja o zakonu u vezi sa donošenjem načela na kojima će se zakon zasnivati, osnovnim odnosima koji se uređuju tim zakonom, kao i načinom na koji se predlaže nivo uređivanja. Sa druge strane, Zakonodavno-pravna komisija diskutuje o donošenju zakona, kao i o njegovoj usaglašenosti sa Ustavom Republike Makedonije. Komisija u čijem delokrugu su pitanja budžeta i finansija raspravlja o uticaju eventualnih tačaka u zakonu na sredstva kojima se raspolaže i na izvore finansiranja predloženih rešenja. Sednice radnih tela odvijaju se tri radna dana pre datuma određenog za sednicu Skupštine po datom zakonu. Radna tela daju mišljenje o tome da li zakon treba da ide na dalje čitanje.

Skupštinska sednica za prvo čitanje predloga zakona mora se održati u roku od deset radnih dana od donošenja rešenja za saziv sednice, ali ne duže od dvadeset radnih dana od dana dostavljanja predloga poslanicima (član 143 Poslovnika). Poslanici moraju da dobiju tekst predloga zakona, koji je dostavljen predsedniku Skupštine, odmah a najkasnije u roku od tri radna dana od podnošenja u Sobraanju. Nakon opšte rasprave, koja je predviđena u prvom čitanju, Parlament odlučuje o daljem postupku. Naime, poslanici mogu rešiti da zakon ide dalje na drugo čitanje, te da se produži postupak, ili rešiti da predlog zakona nije prihvatljiv tako da se zakonodavni postupak prekida. U tom slučaju, isti predlog zakona ne može se podneti u sledeća tri meseca.

Drugo čitanje u matičnom radnom telu i u Zakonodavno-pravnoj komisiji mora se održati u roku od sedam dana od održane sednica Sobraanja. Za razliku od opšteg pretresa u prvom čitanju, sada se vode diskusije o odredbama predloga zakona pojedinačno, kao i o podnesenim amandmanima za koje se i glasa. Radna tela mogu podneti i svoje amandmane, dakle može ih podneti svaki poslanik pojedinačno, poslanička grupa ili radno telo Skupštine. Amandmani usvojeni na sednicama radnih tela postaju deo teksta zakona, pa matično radno telo i Zakonodavno-pravna komisija, nakon završetka pretresa, u roku od pet dana dostavljaju tekst zakona Skupštini. Skupština sada vodi raspravu samo po onim članovima zakona na koje su uticali amandmani prihvaćeni od strane skupštinskih komisija, kao i u vezi sa ostalim

članovima „pogođenim“ amandmanima podnetih Sobraanju. *Ergo*, u ovom čitanju više se ne vodi opšta raspava po zakonu, nego je krug sažet na one članove koji su izmenjeni ili na one o čijem se tekstu predlažu izmene. Amandmani se podnose najkasnije tri dana pre održavanja sednice, ili, izuzetno tokom nje ako se vrše neka prilagođivanja proizašla iz ostalih amandmana. Bez obzirom na to sa kakvom većinom se zakon donosi, amandmani se usvajaju većinom glasova prisutnih poslanika u sali, ali taj broj treba biti najmanje trećina od ukupnog broja poslanika. U makedonskom slučaju – ako je u sali 70, od ukupno 123 poslanika, amandman se smatra usvojenim kada za njega glasa najmanje 41. Ali, u slučaju da je prisutno 90 poslanika, potreban broj je – 46...

Kada se nakon drugog čitanja usvoji broj amandmana koji dotiče više od trećine članova zakona, onda se tekst pravno-tehnički uređuje. Ako se konstatuje (matično radno telo i/ili Zakonodavno-pravna komisija) da su nakon usvajanja amandmana neke odredbe u protivrečnosti ili su neusaglašene, izveštava se Sobraanje i predlažu moguća rešenja.

Sa druge strane, ako je izglasano manje od trećine amandmana u članovima zakona, onda se može doneti odluka da se treće čitanje održi na istoj sednici. Predsedavajući odlučuje da li će to biti odmah nakon završetka drugog čitanja ili kasnije. Ako se ne usvoji nijedan amandman na dopunjeni tekst u drugom čitanju, onda se direktno prelazi na glasanje po predlogu zakona na istoj sednici.

Treće čitanje zakona, po pravilu, održava se na prvoj sledećoj sednici Skupštine, nakon drugog čitanja i u ovoj fazi donošenja zakona radna tela se ne sastaju. Amandmani u ovoj fazi mogu se podnositi samo na onim članovima zakona koji su izmenjeni amandmanima u prethodnim fazama, tj. Skupština odlučuje samo o izmenjenim članovima zakona, amandmanima na te članove, kao i o celokupnom tekstu zakona.

Razlika između redovnog i skraćenog postupka je u tome što se u drugom slučaju počinje sa drugim čitanjem, tj. ne vodi se opšti pretres po zakonu u prvom čitanju. Članom 170 Poslovnika regulisano je da se po skraćenom postupku može doneti zakon koji nije “složen i obiman”, kada se radi o prestanku važnosti nekog zakona ili neke njegove odredbe ili kada nisu u pitanju složena i obimna prilagođavanja zakona sa pravom Evropske unije.

U praksi se skraćeni postupak često zloupotrebljava. Naime, to se radi kada političke garniture ne žele da se o nekim zakonima otvara

debata u široj ali i u okviru ekspertske javnosti. U pitanju su zakoni koji su se tokom implementacije i tokom vremena pokazivali kao izuzetno štetni za građane.

Tipičan primer zloupotrebe skraćenog postupka je Zakon o abortusu (Zakon o regulisanju trudnoće). Ovaj zakon i pored toga što zadire u ljudska prava (bili su predloženi nerazumno dugi rokovi za dobijanje saglasnosti, kao i saglasnost više instanci) i neminovno treba proći kroz širu javnu raspravu, predviđenu samo u redovnoj proceduri, bio je donesen po skraćenom postupku sa obrazloženjem da se radi o malim tehničkim korekcijama već postojećeg zakona<sup>36</sup>.

Povodom te prakse donošenja zakona u skraćenom postupku<sup>37</sup>, u govoru pred makedonskim poslanicima, predsednik Parlamentarne skupštine Saveta Evrope Žan Klod Minjon izrazio je ozbiljnu zabrinutost, zato što je, kako je izjavio, „hitni<sup>38</sup> postupak nedavno izazvao nasilne sukobe čak i u Parlamentu“. Minjon je ovde aludirao na dešavanja od 24. decembra 2012, kada se donosio Budžet za 2013, ali to je poseban slučaj i njega ćemo kasnije detaljnije elaborisati.

Da bi se zakon doneo po hitnom postupku, predlagač mora obrazložiti prema članu 167 Poslovnika, razloge zbog kojih može da proizađe potreba o hitnosti donošenja. To su sprečavanja i odstranjivanja većih narušavanja privrede, interesi bezbednosti i odbrane države, te veće prirodne neprilike, epidemije ili „ostale vanredne i neodložne potrebe“. U ovom postupku ne održava se opšti pretres, već se odmah ide na drugo čitanje, a treće se odvija na istoj sednici kada je na dnevnom redu i drugo.

---

<sup>36</sup> <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?id=9ee9d63b-1c63-4329-ba6b-7e105ea858f1>

<sup>37</sup> Prema zvaničnim skupštinskim izveštajima, u 2011. godini (u period 25.6-31.12, nakon održanih vanrednih parlamentarnih izbora) po redovnom postupku doneto je 84, a po skraćenom – 46 zakona. U 2012. stanje je 143:43 u korist zakona donetih u redovnom postupku. Ipak, treba imati u vidu da je, recimo, Zakon o zaduživanju Makedonije u Dojče banci donesen u skraćenom postupku, dok je Zakon o jednakim mogućnostima žena i muškaraca – u redovnom postupku.

<sup>38</sup> U makedonskim medijima često se mešaju „hitni“ i „skraćeni“ postupak. Ne samo u ovom slučaju, u citiranju Minjona, već i uopšte mediji i laici mešaju skraćeni i hitni postupak verovatno i zbog toga što se oni i praktično veoma malo razlikuju, mada je suštinska razlika u motavaciji skraćivanja rokova (manji stupanj složenosti i obimnosti *vis-à-vis* hitnost prouzrokovana stanju u privredi, društvu ili državi uopšte).

Poslednja formulacija u vezi sa predstavljanjem „hitnosti“ može ostaviti prostor za zloupotrebu mogućnosti donošenja zakona u ovakvom postupku, koji predviđa skraćene rokove.

Primeru radi: ovako je izgledalo obrazloženje Zakona o denacionalizaciji 2008. godine po skraćenom postupku: “Со оглед дека законот чие донесување се предлага не претставува обемен и сложен закон, се предлага согласно членот 175 од Деловникот на Собранието на Република Македонија, Предлог-Законот да се претресе на иста седница на која се претресува и Предлогот за донесување на законот по итна постапка” (*sic!*).

U vezi sa transparentnošću tokom procedura donošenja zakona u Makedoniji, uzeli smo u obzir nekoliko izveštaja građanskih organizacija. To nam je mnogo pomoglo da nadopunimo vlastita zapažanja i da napravimo dublju sintezu fakata kako bismo uradili što neutralniju analizu stanja, mada ona u velikoj meri dotiče i političku stvarnost, pa je veoma teško ostati nepristrasan ili, još gore, imajući u vidu adolescentski uzrast naše demokratije, ostati neokrivljeni da ste izašli iz okvira analize i da ste ušli u politiku ili u politikantstvo. Naravno, politička realnost jeste ona koja diktira *de facto* stanje na terenu u procesu implementacije regulative koja pretpostavlja transparentnost donošenja odluka.

### **Šta kažu izveštaji nekih građanskih organizacija?**

Kako u svom poslednjem izveštaju navodi Savez privrednih komora, građanski sektor u određenoj meri učestvuje u pripremi pojedinih zakona. Ipak, to učešće nije zadovoljavajuće i veoma je daleko od evropskih standarda za to koliki treba da bude nivo participativnosti. Naime, uključenost nevladinih organizacija svodi se na učešće u pripremi zakona, ali odsustvuje konsultativni elemenat, tako da oni podvlače da je bilo izvesnog pomaka u delu radničkih prava, recimo, gde su oni bili konsultovani, ali da ima prostora za viši stupanj organizacije kako bi se postigla veća transparentnost.

Sa druge strane, postavlja se logično pitanje – ako je Savez privrednih komora zadovoljan učešćem u modeliranju zakona o radničkim pravima, gde su bili sindikati i koliko su oni bili konsultovani? Opozicija tvrdi da je sindikat maksimalno partizovan i da je pod kontrolom vlasti, pa da su oni samo paravan koji treba da aminuje ove zakone nauštrb radnika.

Tu se otvara pitanje relevantnosti organizacija u konsultativnom procesu, kako se pokazalo na poslednjoj javnoj raspravi o zakonu o medijima. Jedno udruženje novinara (najstarije u Makedoniji - Udruženje novinara Makedonija) imalo je ozbiljne primedbe u vezi sa zakonom. Drugo udruženje, na čijem čelu stoje novinari iz televizijske stanice za koju se tvrdi da je bliža vlasti, učestvovala je u toj javnoj debati i dala sugestije predlogu zakona, koji su delimično prihvaćeni, ali nisu bili suštinskog karaktera. Ovo drugo udruženje, usput rečeno, kaže da je Udruženje novinara Makedonije nerelevantna organizacija, jer ne može dokazati koliko članova ima, tj. da *de facto* ne objedinjava značajniji broj novinara u Makedoniji. Makedonski institut za medije i Samostalni sindikat novinara i medijskih radnika odbili su da učestvuju u ovoj, kako su je oni nazvali, "predlog-farsi, ovaj, fazi" zakona, jer misle da uopšte ne postoji potreba da se donosi ovaj zakon i da se sve te debate svode na alibi, kako bi vlast na kraju opet donela taj zakon, ali sada prikrivena iza svih ovih debata, koje su, fingirane.

Ovi primeri govore o faktu da je transparentnost u postupku donošenja jednog zakona, koja bi se trebala obezbediti javnom raspravom, u kojoj će biti uključena i konsultovana ekspertska javnost, momenat koji se najčešće preskače, izbegava ili ne uključuje sve zainteresovane strane.

Iskustvo pokazuje da je sasvim retko javna debata praksa u Saboru, opet zbog političkih okolnosti, koji, *ex definitione*, ne smeju biti impuls i motiv za sprovođenje nekog postupka, a najviše kada se radi o postupcima sa kojima se donose zakoni i kada se radi o proceduri koja omogućuje veću transparentnost tog procesa.

Prema izveštajima organizacije Transparentnost Makedonija za novembar 2012<sup>39</sup>, postoji veći broj problema u vezi sa transparentnošću donošenja budžeta za 2013. Organizacija ukazuje na to da je predlog budžeta za 2013. napravljen tako da udovolji vladajućim strankama na sledećim lokalnim izborima te godine, u smislu kupovine glasova. To je zaključak ako se analiziraju budžetske stavke koje su znatno veće u odnosu na prošli budžet. Naime, Transparentnost navodi tri glavne, izuzetno sumnjive stavke, koje mogu doprineti netransparentnosti i/u izbornom procesu, a on bi u tom slučaju bio sasvim nefer. To je „kupovina glasova preko zapošljavanja u državnoj administraciji“, jer su se

---

39 <http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/20121210Izvestaj-za-noemvri-2012-TM.pdf>

sredstva za to povećala desetostruko, od 54 miliona u 2012. na 500 miliona denara za 2013! Dalje, roba i usluge – povećanje za 8,4%, povećanje penzija baš u izbornom mesecu i, na kraju, suma za promocije i propagandu, koja iznosi 11 miliona evra. *Vis-à-vis* ovo, beleži se smanjenje za 2,7 odsto u delu „Integracije u NATO”. Sekretarijat za evropska pitanja i Ministarstvo spoljnih poslova dobiće znatno manje finansija u 2013, kako je bilo predviđeno budžetom, 9,5, odnosno 8,8 posto manje.

Kako se ništa nije promenilo tokom novembra, kada je izašao ovaj izveštaj, a ni na početku decembra, opozicija je probala da blokira donošenje budžeta preko niza legalnih mehanizama tipa: podnošenja velikog broja amandmana i maratonskih govora na sednicama radnih tela. Vladajuća većina paralelno je počela sednicu Zakonodavno-pravne komisije, mada matično radno telo – Komisija o finansiranju i budžetu – nije završila pretres amandmana. Epilog su događaji 24. decembra: 23. decembra predsednik Sobraanja poslao je Vladi predlog budžeta, mada radna tela Skupštine nisu završila svoje sednice o opozicionim amandmanima. Vlada je dostavila Parlamentu predlog budžeta 24. decembra, protiveći se, kako su rekli, kršenju Ustava, Zakona o skupštini i Poslovnika, poslanici su zauzeli govornicu, a skupštinsko obezbeđenje izbacilo ih je iz sale Parlamenta. Opozicija je napustila rad Sobraanja i to je trajalo sve do usvajanja izveštaja o događajima 24. decembra, koga je donela ekspertska komisija, a njeni članovi bili su predloženi od strane najveće vladajuće stranke VMRO-DPMNE i najveće opozicijske – SDSM. I pored toga što su svi potpisali ovaj izveštaj, članovi komisije koje je predložila VMRO-DPMNE stavili su primedbu da ne prihvataju pravne kvalifikacije gde piše da su bili prekršeni akti koji propisuju kako se budžet donosi (*de facto*, Ustav, Zakon o sobranju i Poslovnik). Čak su se neki pozivali i na Ženevsku konvenciju, mada je to KONVENCIJA, a ne IZVEŠTAJ, i mada je to dokument koji potpisuju države, a ne eksperti, tj. ne možete se pozivati na multilateralne međunarodne dogovore, gde su potpisnice države, kao ekvivalent ovog slučaja<sup>40</sup>. Zbog čega je ovaj primer paradigmatičan i mi ga navodimo: netransparentna procedura, koja je bila manjkava još kad je dostavljen predlog budžeta u Sobraanju, a potpuno je prekršen postupak 23. decembra ulazeći u sledeću fazu donošenja budžeta bez završenih procedura predviđenih Ustavom, Zakonom i Poslovnikom,

<sup>40</sup> Po društvenim mrežama proširile su se „onion” vesti kako je neki mladoženja, inspirisan ovom pravnom vratolomijom, zaključio brak sa svojom suprugom, ali je pored svog potpisa naveo da ne prihvata neke delove zakona koji njemu „ne pašu”.

doprineli su stvaranju političke krize i ozbiljnom pretnjom Evropske unije da će povući kandidatski status Makedoniji ako ne bude izrađen objektivan izveštaj ove ekspertske komisije. Fondacija za Otvoreno društvo – Makedonija izradila je specijalnu publikaciju u vezi tzv. "Crnog ponedeljka"<sup>41</sup> sa hronologijom, fotografijama, pravnim anomalijama i izjavama relevantnih faktora u državi.

Izveštaj Transparentnost Makedonija za februar 2013. navodi problem donošenja zakona po skraćenom postupku, kao prostor koji omogućava rast korupcije. Naime, Transparentnost Makedonija navodi da postoje povrede u transparentnosti donošenja legislative u zakonima o otpisu glavnice i kamate u vezi pridonosa od obaveznog socijalnog osiguranja, kao i po osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja, koji su nastali do kraja 2008. godine. To se uradilo uoči lokalnih izbora, prema Transparentnosti, kako bi se kupili glasovi, a zakoni su se doneli po skraćenom postupku. Mada je Vlada ocenila zakone kao veoma obimne i dosta složene, ipak je predložila njihovo donošenje po skraćenom postupku, mesec dana pre lokalnih izbora, bez da se navedu sume koje se otpisuju, stavljajući u neravnopravan položaj one firme koje su redovno plaćale doprinose. Prema Transparentnosti, donošenje ovakvih zakona u ovakvoj proceduri stimulisano je koruptivnim motivima.

Da bismo plastičnije objasnili zašto smatramo da je skraćeni postupak u kontinuitetu predmet zloupotrebe, pomenućemo i sledeće primere i slučajeve iz Skupštine, a informisanje i otvorenost postupka samo su formalno zapaženi. U proceduri je zakon s kojim se osniva novi upravni organ na centralnom nivou – Državna komisija o odlučivanju u drugom stepenu inspekcijskih i prekršajnih postupaka. To je neka vrsta „suda“ u malom. Za sve prekršajne globe izrečene u prvom stepenu (neke od njih su sume izražene u milionima), kao i za sve inspekcijske kazne, odlučivaće ova nova komisija. Do sada to nije bilo dozvoljeno, već je stranka morala ići pravo na sud. Takav državni organ, po pravilu, osniva se Zakonom o organima državne uprave, koji je dvotrećinski. U ovom trenutku, kako bi se izbeglo donošenje zakona za dvotrećinskom većinom, ovo osnivanje se radi kao deo "običnog" zakona. Ovaj organ sa ogromnim ingerencijama, potpuno novim u našoj državnoj upravi, donosi se bez javne debate, za nedelju dana, bez konsultovanja stručne javnosti, bez pozivanja eksperata u Skupštinu... Javnost uopšte nije upoznata da je u proceduri nešto veliko, ovoga tipa.

---

<sup>41</sup> <http://soros.org.mk/dokumenti/foom-crn-ponedelnik-mk-web.pdf>



Problemi postoje i u vezi sa donošenjem Zakona o prekršajima, koji je sada u proceduri. Kao što znamo, prekršaji su kažnjiva dela, samo manjeg obima, jer se „osuđuje“ neki građanin, ali ne na kaznu zatvora, već novčano, konfiskacijom imovine...itd. Upoznatost javnosti da se tako nešto dešava, tj. da je takav zakon u proceduri, sveden je na neki zanemarljiv procenat građana.

U vezi slučajeva kada su se poslanici javljali kao predlagači, interesantan je bio predlog poslanika iz tada vladajuće SDSM Esada Rahića i Ivana Anastasovskog, koji su zakonom hteli da legalizuju prostituciju. Ovo je bio dobar primer gde su se poslanici *vladajuće* stranke „odvažili“ i predložili zakon koji nije dobio podršku Vlade, pa, na kraju, nije uspeo da prođe i da bude donesen.

Sa druge strane, paradigmatičan je primer kada su poslanici vladajuće stranke albanskog bloka DUI, zatražili autentično tumačenje zakona o amnestiji. Mediji su tvrdili da je to deo dogovora između premijera Gruevskog i lidera DUI-ija Alija Ahmetija, njegovog koalicionog partnera, nakon parlamentarnih izbora 2011, u vezi sa podelom vlasti i dobijanja nekih privilegija, ali su zakon u Skupštini podneli poslanici vladajuće stranke, a ne Vlada, a premijer je izjavio da se ne meša u rad Sobraanja. Opozicija je tvrdila da se on tako krije iza svojih poslanika i na taj način derogira Ohridski okvirni sporazum.

\*\*\*

*In ultima linea*, makedonski Ustav i Poslovnik Skupštine veoma jasno i precizno predviđaju sve stupnjeve i postupnost u procesu donošenja legislative. *De jure*, Makedonija ima stabilano regulisan proces donošenja odluka i legislative, koji omogućava optimalan nivo transparentnosti. Ali, ne samo transparentnosti, već i participativnosti građanskih udruženja, eksperata, medija, pa i građana uopšte. Otvorenost sednica Skupštine i radnih tela je ustavna kategorija, Ustavom propisani postupak, ako se drugačije ne odluči, i to isključivo dvotrećinskom većinom. Ali, nije stvar samo u tome da li su kamere uključene u trenutku glasanja. Radi se o doslednoj primeni metalegislative, tj. legislative za donošenje legislative (legislative o legislativi). Ako smo tu na liniji onoga što je ustavotvorac predvideo, onda smo sve bliži tokovima savremenog građenja društva.

Nažalost, politika često uspeva da tumači ono što je veoma precizno napisano, i to radi u dnevno-političkom smislu, zaobilazeći niz procedura ili poigravajući se njima u želji da ostvari neki benefit, dobitak koji ide nauštrb građanima, gledano dugoročno.

Da bi zakonodavci bili što otvoreniji u ovom procesu, potrebna je i promena nekih odredaba postojeće legislative, ali i minimum dobre volje vlasti, koja bi bila pravi servis građana. Jer vlast koja to nije, mada je to logički *contradiction in adjecto*, faktičko je stanje u kome se nalazimo.