

DOBRO PRAVO

Apstrakt

U prvom delu članka autor objašnjava doktrinu dobrog prava koja je nastala u uporednoj sudskoj praksi i dokumentima Evropske Unije, čiji je cilj da se postigne što kvalitetnije zakonodavstvo i posebno iznosi osnovne kriterijume dobrog prava. U drugom delu članka autor objašnjava osnovne principe za unapređenje zakonodavnog procesa kao sistema u kome nastaje dobro pravo, s posebnim osvrtom na principe i preporuke Evropske Komisije, OECD-a koje predlaže za usvajanje u Srbiji, te na kraju iznosi specifične predloge za izmene zakonodavnog procesa u Srbiji.

Ključne reči: *Dobro pravo, pametno pravo, zakonodavna inflacija, harmonizacija sa pravom EU, teorija sukoba interesa, zaštita nacionalnog interesa, zakonodavni proces, zakonodavna politika.*

1. Uvod

Dobro pravo mori Srbiju i ceo savremeni svet, posebno SAD, Francusku, Englesku, Nemačku i EU, koje su i razradile doktrinu dobrog prava. U Srbiji je ona u povoju. Dobro pravo je jednostavno i efikasno², neophodno, dobro izrađeno, jasno formulisano i solidno³. Rezultat je dugog i složenog zakonodavnog procesa, koji započinje odlukom da se propis usvoji a završava njegovom primenom, pa je suština dobrog prava u usavršavanju zakonodavnog procesa. Dobar zakonodavni proces ključan je u tranziciji, krizi i pridruživanju EU jer utvrđuje određeni balans sukobljenih interesa⁴. Taj balans se može identifikovati sa nacionalnim interesom jer sublimira rešavanje sukoba svojstveno datoj državi. Interes je teško odrediti i u zemljama koje u obzir uzimaju samo unutrašnji sukob (opšti i privatni interes), teže je kada se uključe međunarodni a najteže kada se uključi i evropski (usvajanje i primena prava EU).

¹ Advokat u Parizu, Melot et Buchet Avocats, e-mail: toma.rajcevic@nmb-avocats.com

² Sporazumu Evropskog Saveta i Evropske Komisije od 16. decembra 2003. o "Boljoj regulativi".

³ Zakonodavni vodič francuskog Državnog saveta i Generalnog sekretarijata francuske Vlade.

⁴ Posebno Anri Batifol.

Doktrina dobrog prava odgovor je na «zakonodavnu inflaciju»⁵. Do nje dovodi složenost savremenog sveta koji teži da uredi sve aspekte međuljudskih odnosa, pa i lobiranje, pritisak javnog mnjenja ili predviđanje nepredvidivog... «Proizvodnja prava», primena i harmonizacija sa pravom EU su tu da stvar zabibere⁶, pa je Evropska Komisija ovu doktrinu proglasila prioritetom⁷ i stalno preispituje zakonodavnu politiku, propise i sporazume i uvodi instrumente da bi zadovoljila ciljeve⁸ a zamolila je i OECD da

⁵ Kvantitet je obrnuto proporcionalan kvalitetu. Za uporedni pregled stanja u SAD i Francuskoj : P. Rrapi, *La qualité de la loi – Vagueness Doctrine at the French Constitutional Council*, <http://www.hastingsonlawquarterly.org/archives/V37/I2/Rrapi.pdf>. Za Francusku: *La qualité de la loi*, Sénat, Septembre 2007, http://www.senat.fr/ej/ej03/ej03_mono.html.

⁶ «Sa ekspanzijom zakonodavstva EU, u pojedinim oblastima su preklapanja i dupliranje bili neizbežni. Sredstva i instrumenti koji su izabrani za određene politike možda nisu uvek bila savršeno proporcionalna ciljevima. Određeni sklopovi evropskih zakona i propisa koji su se tokom vremena razvili ostavljaju prostora za pojednostavljivanje da bi se isključile svi nepotrebne naslage. Takođe postoji potreba da se razmotre kumulativna opterećenja koja proističu iz raznih propisa i da se smanje zahtevi koji se ponavljaju i preklapaju» (...) «Ipak, percepcija da je pravo EU posebno odgovorno za takvo stanje je pogrešna. Neke kritike «briselke birokratije», ispostavlja se, za uzrok imaju nacionalno zakonodavstvo. EU često ide ka svojim ciljevima usvajajući direktive koje uspostavljaju opšte principe i ciljeve i ostavljaju državama članicama da definišu primenu. Države članice mogu tada da odluče kako da zadovolje ciljeve direktive, koje su prilagođene njihovim sopstvenim institucionalnim i administrativnim kulturama. Često se tada dodaju ulepšavanja i podešavanja koja pravo EU ne propisuje, a što rezultuje dodatnim troškoviima i opterećenjima. O tome se nekada govori kao o “pozlati” - Better Regulation - simply explained, European Commission, Brussels, 2006.

⁷ «Da bi izbegla loše koncipiranu, slabo razmotrenu, preteranu, suviše detaljnu, skupu, kontraproduktivnu i preklapajuću regulativu i da bi postigla ažuriranu regulativu koja prati brz tehnološki razvoj i u toku je sa svetom koji se brzo kreće, u skladu sa osnovnim principima proporcionalnosti i subsidiarnosti” - Better Regulation - simply explained, European Commission, Brussels, 2006.

⁸ Pre nego što EU preduzme bilo koji akt, Komisija objavljuje planove koji opisuju planirane inicijative i ocenjuje uticaj planiranih propisa koji imaju znatan ekonomski, društveni ili uticaj na životnu sredinu, za nezakonodavne inicijative (bele papire, akcione planove, programe troškova, vodiče za pregovaranje međunarodnih sporazuma) čime definiše buduće politike, kao i za pojedine mere za primenu propisa i akte koji mogu imati znatan uticaj. Kada se propis usvoji, ona prati primenu, proverava uspešnost i, kroz REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme - Program za regulatornu usklađenost i kvalitet), utvrđuje mogućnosti da se smanji regulatorni teret i pojednostave postojeći propisi kroz pojednostavljivanje (čime pravo EU postaje jasnije i jednostavnije za razumevanje). Procene su osnovni deo procesa odlučivanja. Na njih obavezuje Finansijska Uredba a sprovode se prema standardima procene. Na različitim stepenima procesa, preduzeća, privatna lica i organizacije mogu da iznesu svoje poglede kroz javne konsultacije. Da bi se dalje unapredio kvalitet propisa, Komisija je usvojila Saopštenje o regulatornom fitnessu, koja određuje ciljeve među kojima se posebno nalaze ekonomski imperativ (pametan, održiv i inkluzivni razvoj na korist građana, preduzeća i radnika), bolja uspešnost (kroz procenu uticaja, ocene, konsultacije građana i drugih faktora), poboljšanje primene (kroz podršku državama članicama i kroz činjenje prava EU jasnijim i pristupačnijim). To je zajednička misija Komisije, Evropskog Parlamenta, Saveta, savetodavnih tela i država članica. Konačni rezultat mora biti jednostavan, jasan, stabilan i predvidljiv regulatorni okvir za preduzeća, radnike i građane iz koga se jasno vidi dodata vrednost, koji daje puno zadovoljenje po najnižoj ceni i koji poštuje principe subsidiarnosti i proporcionalnosti. To znači da je dobra regulativa obavezna u pravu EU i da se ona garantuje zakonodavnim procesom.

analizira stanje u petnaest država članica i preporuči usavršavanje⁹. Slično je u svim državama članicama i kandidatima a i u Srbiji, gde se zakonodavni proces stalno menja¹⁰. Nažalost, rezultati često ne prate ciljeve, narušavaju objektivne interese¹¹, zakonodavna politika se nejasno utvrđuje¹², nema pravih kriterijuma za osnivanje i finansiranje radnih grupa¹³, inostrana ekspertiza se zasniva na principima Resavske škole, konsultacije i javne rasprave su retke, bez ozbiljnih kriterijuma i kontraproaktivne¹⁴, nema znanja za donošenje odluka, pisanje i primenu propisa¹⁵, nadležni ministri koordinaciju smatraju zamornom i beskorisnom, Skupština je protočno crevo bez uticaja na zakonodavni proces i kvalitet prava, a što sve često vodi do propisa koji nemaju veze sa potrebama, društvenim, ekonomskim i pravnim okvirom, lošijih od prethodnih, loše primenjenih, sa neočekivanim i čudnim posledicama¹⁶, delimično usaglašeni sa pravom EU¹⁷, sve to kada Srbija ubrzava reforme i rešava sofisticirana pravno-politička pitanja u oblastima od najvećeg interesa u kojima nema znanja i iskustva. Zato se mora usvojiti doktrina dobrog prava.

⁹ Recommendation of the Council on regulatory policy and governance, OECD, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.

¹⁰ Posebno, nedavno je utvrđena obavezna RIA analize (analiza efekata), proširene su konsultacije i unapređena su parlamentarna slušanja i uloga skupštinskih odbora.

¹¹ Zakoni o prijavljivanju oduzete imovine i restituciji, podsticaji za strana ulaganja i harmonizaciju u oblasti poljoprivrede i zaštite životne sredine doneli su velike budžetske gubitke.

¹² Uključujući i odgovore na pitanja "kako" i "zašto", osim čiste volje da se sprovede harmonizacija sa pravom EU. Takve odluke često donose neposredno ministri, u skladu sa ličnim pogledima.

¹³ Posebno, srpskog javnog finansiranje radnih grupa je nedovoljno.

¹⁴ Doživljavaju se kao sredstvo za blokiranje reformi pa se izbegavaju.

¹⁵ RIA analiza, razumevanje prava i politike EU i mogućnosti izbora u harmonizaciji, kapacitet za utvrđivanje nacionalne politike, poznavanje opšteg i posebnog znanja za odluka i pisanje zakona, posebno u slobodnom protoku kapitala (sprečavanje pranja novca blokira međunarodne tokove), javnim nabavkama (princip odgovornosti), zaštiti konkurencije (političke odluke, proceduralne greške u zaštiti), finansijskim uslugama (nedostatak kontrole i zaštite potrošača), regionalnoj saradnji (reformna ZMPP će unazaditi regionalnu saradnju), poljoprivrede i seoskog razvoja (nedostatak vizije srpske poljoprivrede u EU integracijama), pravosuđa i osnovnih prava (sukcesivne neuspešne reforme pravosuđa) zaštite životne sredine i klimatskih promena (nedostatak analize efekata).

¹⁶ Sukcesivne reforme građevinskih propisa vode do sve složenijih uslova i opstrukciju povoljnih rešenja; reforme pravosuđa usporile su i čak blokirale postupke i izvršenje krivičnih sankcija; liberalizacija bankarskog sektora dovela je do nemogućnosti vraćanja kredita, posebno u švajcarskim francima; neke odredbe zakona o hipoteci o objektima u izgradnji i neupisanih nekretnina su neprimenjive; reforma krivičnog je suprotna i evropskim iskustvima; komplikovani postupci na tržištu medicinskih i farmaceutskih vode do zaobilaznja srpskog tržišta i sive ekonomije lekova za sidu i tuberkulozu a oni koji imaju dozvolu Evropske zdravstvene organizacije (IMA) u Srbiji ne mogu da se prodaju; propisi o prijavljivanju oduzete imovine i o restituciji su dovršili privatizaciju oduzete imovine a nema sredstava za odštetu.

¹⁷ Evropska Komisija smatra da se zakonodavni proces u Srbiji mora unaprediti kroz bolju pripremu propisa, konsultacije, bolje kapacitete za parlamentarni uvid i planiranje politike, koordinaciju, primenu i punu harmonizaciju sa pravom EU - Mišljenje Evropske Komisije o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji od 12. oktobra 2011, <http://europa.rs/srbija-i-evropska-unija/kljucni-dokumenti/upitnik-i-misljenje-evropske-komisije-o-kandidaturi/>.

Dobro pravo je obaveza EU integracija¹⁸, osnovno pravo Evropske konvencije o pravima čoveka i prakse Strazburškog suda¹⁹ i ustavna obaveza utvrđena u uporednom pravu (ako je engleski model teško primeniti u Srbiji²⁰, u Francuskoj se radi o članovima 4, 5, 6 i 16 Deklaracije o pravima čoveka i građanina iz 1789. i 21 i 34 Ustava iz 1958 godine²¹). Ti principi postoje u srpskom Ustavu i praksi Ustavnog suda²² a neki elementi i u Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa iz 2010. godine (Metodologija), što sve pruža osnov za usvajanje doktrine (I) i usavršavanje zakonodavnih pravila (II).

2. Doktrina

Doktrina dobrog prava nastaje u praksi Vrhovnog suda SAD 1938. kroz *vagueness doctrine* a u Evropi se razvija od devedestih godina XX veka kroz praksu ustavnih, međunarodnih i evropskih sudova²³, dokumente Evropske komisije²⁴ i skupštinske izveštaje²⁵. U Srbiji je treba razraditi, ozakoniti i proizvesti u ustavnu kategoriju, na osnovu Evropske konvencije o ljudskim pravima i ustavnih odredbi o jednakosti pred zakonom i obavezi Skupštine da donosi zakone²⁶, da bi propisi bili precizni, potpuni, nedvosmisleni, nezavisni od budućih, jasni, pristupačni, razumljivi, normativni, jednostavni i koherentni, što doktrina i nalaže.

¹⁸ Srbija treba da se usaglasi sa principima EU o boljoj regulativi i politici - Better regulation package, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/key_docs_0en.htm. Evropska Komisija jasno je definisala ciljeve koje treba ostvariti u skladu sa nacionalnim interesom i pravnim okvirom Srbije - Mišljenje Komisije o srpskoj kandidaturi za članstvo u Evropskoj uniji od 12. oktobra 2011: bolja priprema pravnih tekstova, više konsultacija sa zainteresovanimima, bolji parlamentarni uvid i planiranje vladine politike, koordinacija, primena i puna harmonizacija sa pravom EU.

¹⁹ Posebno, zabrana arbitrnosti tj. da zakon mora biti predvidljiv, precizan i pristupačan - slučajevi *Malone c. The United Kingdom*, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57533#{"itemid":\["001-57533"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57533#{), i *Rotaru c. Romania*, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58586#{"itemid":\["001-58586"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58586#{).

²⁰ U Engleskoj počiva na principima transparentnosti, isplativosti, pravičnog postupka i učešća – K. Yeng, *Better Regulation, Administrative Sanctions and Constitutional Values*, <http://onlinelibrary.wiley.com>.

²¹ Sloboda je prirodno pravo ograničeno samo zakonom, radi zaštite slobode drugih; zakon zabranjuje samo štetno za društvo i samo se zakonom može braniti ili nametati; pred zakonom i javnom službom svi su jednaki; prava čoveka garantuju se samo podelom vlasti; skupština donosi a vlada primenjuje zakone; u domenu zakona ne može se delovati drugačije. Vidi na primer A. Besson, *Principe de clarté et objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi*, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes5/BESSON.pdf>.

²² Neustavnim proglašava nejasne, nepotpune i kontradiktorne zakone a član je mreže ustavnih sudova sa kojima razmenjuje iskustva.

²³ Ustavni sudovi Srbije i država članica, Evropski sud za ljudska prava, Evropski sud pravde, Vrhovni sud SAD (rodonačelnik doktrine kvalitetnog prava od 1938. - *vagueness doctrine*).

²⁴ Papiri o Smart Regulation.

²⁵ Npr., « La qualité de la loi » Sénat de la République Française, Septembre 2007, http://www.senat.fr/ej/ej03/ej03_mono.html.

²⁶ Svi su pred zakonom jednaki, zakon mora biti dovoljno dobar da svakome garantuje jednakost, u suprotnom, Skupština je povredila obavezu da donosi zakone.

2.1. Preciznost i potpunost

Precizan i potpun propis je nedvosmislen. Dvosmislenost proističe iz teksta, pripremljenih radova i pravne praznine a vodi do nejednakosti pred zakonom, arbitrnosti i samovolje. Kako se svaki propis mora tumačiti a život je duhovitiji od svake mašte, skroz precizna pravila su nemoguća pa doktrina dobrog prava ne nalaže onipotentnost već propise koji se mogu dobro tumačiti. Ona zabranjuje dugačke i detaljne a nalaže jezgrovite i kratke propise iz kojih jasno proističe suverena volja, to jest predvidljive propise. Predvidljivost je ključna posebno u praksi Strazburškog suda. Potpuna predvidljivost je nemoguća pa se i ne zahteva. Propis ne sme biti rigidan. Dakle, uopštena terminologija se ne samo toleriše već i nalaže, pa je uloga pravosuđa ključna²⁷. Precizan i potpun zakon je i samoizvršiv, to jest podzakonski akt za primenu ne sme biti pravilo već sme biti dozvoljen samo izuzetno i ako se brzo usvoji.

2.2. Jasne posledice

Posledice propisa moraju biti nesumnjive jer nejasnoća vodi u samovolju. Na primer, mora biti jasno da nepoštovanje propisa vodi do ništavosti a poštovanje do sticanje odgovarajućeg prava.

2.3. Nezavisnost postojećih od budućih zakona

Postojeći zakon ne sme biti vezan za nepostojeći, budući zakon (to ne važi za podzakonske akte²⁸) jer razvodnjava, krivotvori i osujećuje suverenu volju i obavezu Skupštine da donosi zakone, stvara pravnu nesigurnost, dilatoran je i zloupotrebljava pravni sistem. Zavisnost se dopušta izuzetno, u opštem interesu koji mora biti obrazložen i ne sme da vodi u zloupotrebu, kao propisi o restituciji²⁹.

²⁷ Vidi o tome naš članak «Code civil i pravosuđno stvaranje prava», Uvod u pravo Francuske, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013, str. 227 i sledeće. Na primeru sukoba u vremenu zakona o planiranju i izgradnji, novi propis treba da pojednostavi i olakša postupke a u prelaznim odredbama se navodi da nalaže primena starog zakona na postupke u toku pa se krši se osnovni princip upravnog postupka da se uvek ima primeniti povoljniji propis pa to treba propisati i u prelaznim odredbama.

²⁸ Npr, da bi se primenile odredbe prava konkurencije o pripajanjima preduzeća treba odrediti kriterijume o snazi preduzeća, što mora biti predmet uredbi.

²⁹ Zakon o prijavljivanju oduzete imovine iz 2005. godine daje pravo na restituciju ali za ostvarivanja upućuje na budući zakonom, što je dilatorno, a ostvarivanje uslovljava prijavom pre nego što se dilatorni zakon donese, što je za proklamovani cilj imalo da se utvrdi količina i odrede načini i sredstva za povraćaj ali je upotrebljeno da se dovrši privatizacija i time smanji količina i uveća odštetna masa pa su i budžet i prava starih vlasnika na restituciju u naturi povređena, što je kontradiktorno i suprotno opštem interesu.

2.4. Jezik

Svaki izraz mora biti jasan, imati jedno ili bar uobičajno značenje u pravnom ili bar govornom jeziku³⁰ jer svako, to jest prosečno inteligentan čovek, treba da razume reči, rečenice i sintagme propisa da bi slobodno izabrao zakonito ili nezakonito ponašanje (Vrhovni sud SAD). Izrazi ne moraju biti pravni, pa francuski Ustavni savet npr. smatra da sintagmu «organizovana banda» savršeno jasnom. Jasnost podrazumeva i preciznost pa se u sofisticiranim oblastima stručni izrazi smatraju jasnim.

2.5. Pristupačnost i razumljivost

Pretpostavka da svako poznaje pravo pada ako je ono nedostupno ili nerazumljivo. Pravo zato mora biti pristupačno (lako i besplatno dostupno) i razumljivo (bez posebnih znanja, sem u sofisticiranim oblastima). Prosečan čovek treba lako da vidi o čemu se radi i šta je zabranjeno³¹. Radi se o jezičkim, smisaonim i finansijskim aspektima ali i dobroj sistematizaciji: odredba u propisu koji uređuje neku drugu oblast je nepristupačna i nerazumljiva, jer će je teško neko baš u tom propisu tražiti.

Pristupačnost i razumljivost dopuštaju složenost u specijalizovanim oblastima ali ne veću od neophodne, uslovljenu opštim interesom, pa se se pojam „svako“ tumači kao onaj kome je propis namenjen (francuski Ustavni savet). Npr., poreske odredbe daju izbor svim građanima, pa je u Francuskoj odredba s kojom se teško računa iznos poreza proglašena nepristupačnom i nerazumljivom, baš kao i dugačke odredbe ili one koje upućuju na druge odredbe istog ili drugih propisa. Opšti interes može da znači i budžetski profit pa su složene odredbe i u tom cilju ponekada dozvoljene (Francuska)³².

2.6. Normativnost

Normativan propis sadrži pravna pravila (propisuje, zabranjuje, dozvoljava), inače nije pravni i neustavan je. Npr, ništava je odredba da je “fizička aktivnost važan faktor ravnoteže, zdravlja i ličnog ispunjenja» jer može da vodi u spor oko prava radnika na nju o trošku poslodavca (Francuska). Nenormativne odredbe su dopuštene u orijentacionim i programskim, političkim zakonima koji daju opšte političke smernice ali one moraju počivati na ovlašćenjima Skupštine, koja mora da primenjuje

³⁰ Razlikovati od nedvosmislenosti, vidi gore.

³¹ Finansijski aspekt pristupačnosti rešen je besplatnim Pravno informacionim sistemom ali pristup sudskoj praksi nije.

³² Ponovo zakon o prijavljivanju oduzete imovine koji upućuje na buduće zakone a koji je uvećao budžetsko opterećenje dovršavanjem privatizacije oduzete imovine o kojoj do tog zakona nije bilo centralizovanih podataka, pa se umesto povrata ima platiti odšteta iz budžeta.

Ustav pa su odredbe koje ga prepisuju neustavne. Isto je sa podzakonskim aktima koji prepisuju zakone. Prepisivanjem se mešaju ustavotvorna, zakonodavna i upravna funkcija i narušava podela vlasti.

2.7. Jednostavnost

Pravno treba urediti samo neophodno, što je Ustavom dovoljno obrađeno ne detaljisati, zakonom urediti samo zakonodavnu materiju a drugo ostaviti podzakonskim aktima i obrnuto. Inače se vlast koncentriše kod onoga kome Ustavom nije poverena. Tako u Francuskoj Ustavni savet sankcioniše uredbe sa snagom zakona donete na osnovu skupštinskog odobrenja Vladi a koje uređuju zakonsku materiju u slučaju da je zakon nejasan i zahteva donošenje jasnog zakona. Međutim, pošto ko može više može i manje, Ustavni savet zakon koji zađe u domen uredbe smatra uredbom a ništi uredbe koje zadiru u domen zakona.

2.8. Subsidijarnost i proporcionalnost

Ovi osnovni principi prava EU nisu deo doktrine dobrog prava ali su neophodan uslov jednostavnosti, jer znače da viši organ ne treba da čini ono što niži organ može sam osim ako niži organ to ne radi dobro (subsidijarnost) te da su dozvoljeni samo neophodni akti koji ne prevazilaze date okolnosti (proporcionalnost).

2.9. Koherentnost

Hiperprodukcija propisa i hitni postupci vode u neusaglašenost novih sa starim i u okviru novih propisa te u arbitrarnost, jer se ne zna šta se i kako primenjuje. Koherentnost se može postići striktnom primenom principa *prior tempore potior iure* i dobrim zakonodavnim procesom.

3. Zakonodavni proces

EU se ozbiljno bavi usavršavanjem zakonodavnog procesa (A). Ta iskustva mogu se preneti na Srbiju (B)

3.1. Iskustvo EU

3.1.1. Preporuke OECD-a

Evropska Komisija je zamolila OECD da ispita stanje u 15 država članica i preporuči poboljšanja. OECD je predložio usvajanje doktrine dobrog prava, transparentnost i učešće svih zainteresovanih u svim fazama,

nadzor zakonodavne politike, procenu efekata od početka odlučivanja, sistematske analize rezultata u odnosu na jasne ciljeve, redovno praćenje i objavljivanje rezultata uspešnosti zakonodavne politike, uokvirivanje nezavisnih regulatornih tela, sistem provere zakonitosti i poštenja propisa i odluka, analizu rizika, javnost u izradi i primeni prava, usaglašavanje nadnacionalnog, nacionalnog i lokalnog nivoa, jačanje kapaciteta lokalne samouprave i usvajanje međunarodnih standarda i njihovih efekata³³.

3.1.2. Pametno pravo

*Smart Regulation policy*³⁴ je skup detaljnih dokumenata Evropske komisije o dobrom pravu u specifičnim EU procesima koji treba uzeti u obzir uprkos specifičnosti.

³³ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.

³⁴ Staff Working Document “Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): Initial Results of the Mapping of the Acquis” – SWD(2013) 401 final; The Commission’s report to the Spring European Council on “Smart Regulation – Responding to the needs of small and medium-sized enterprises” (COM(2013)122); Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - EU Regulatory Fitness, {SWD(2012) 422 final}, {SWD(2012) 423 final}; Commission staff working document - Review of the Commission Consultation Policy, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Regulatory Fitness {COM(2012) 746 final}, {SWD(2012) 423 final}; Commission staff working document - Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Regulatory Fitness {COM(2012) 746 final}, {SWD(2012) 422 final}; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Smart Regulation in the European Union, COM(2010) 543 final; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, {SEC(2007) 84}, {SEC(2007) 85}; European Parliament, Council and Commission Interinstitutional agreement on better law-making (2003/C 321/01); European Governance - A White Paper, COM(2001) 428 final; Mandelkern Group on Better Regulation Final Report, 13 November 2001; Impact assessment guidelines, 15 January 2009, SEC(2009) 92; Communication from the Commission - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final; Report from the Commission, 29th Annual report on monitoring the application of EU Law (2011), COM(2012) 714 final; Communication from the Commission - A Europe of Results - Applying Community Law, COM(2007) 502 final; Report from the Commission, Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality; Legislative drafting - A Commission Manual; Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA) – sve na http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm

3.2. A Srbija?

Srpski zakonodavni proces uporediv je sa uporednom praksom³⁵, ali se mora poboljšati³⁶. Osnivanje Visokog saveta za dobro pravo (1) i bolja zakonodavna pravila (2) bi mogli da pomognu.

3.2.1. Visoki savet

Ako želi dobro pravo, Srbija mora da okupi snage raštrkane po institutima, univerzitetima, kancelarijama, pravosuđu i upravi, možda kroz nezavisno regulatorno telo - Visoki savet za dobro pravo koji bi uključio najuglednije ličnosti kao stalne i *ad hoc* članove (dokazano visoko stručne i iskusne sudije, advokate, profesore, autore i stručnjake iz raznih oblasti), finansiran iz budžeta, koji bi kontrolisao proces kroz davanje obaveznih mišljenja na nacрте propisa, savetodavnih mišljenja na predloge zakona, predlaganje reformi i praćenje kvaliteta postojećih i budućih propisa i predlaganje poboljšanja. Bio bi podrška Generalnom i Sekretarijatu za zakonodavstvo, Kancelariji za pridruživanje i celoj Vladi.

3.2.2. Zakonodavna pravila

- Zakonodavna politika

Propis mora da počiva na jasnoj, prosvetljenoj odluci zasnovanoj na srpskim potrebama, političkoj, finansijskoj i pravnoj analizi uticaja i usaglašenosti sa pravom EU. Sve to je još uvek maglovito pa se često dovoljnim osnovom smatra pridruživanje EU, umesto koristi građana proverljivoj kroz kriterijume zadovoljenja u svim fazama procesa.

³⁵ Pojednostavljeno, u pretskupštinskoj fazi, ministarstvo odlučuje da predloži izmene postojećeg ili izradu novog zakona. Ta odluka je u praksi čisto «politička» a treba da se donese na osnovu godišnjih radnih planova Skupštine, Vlade i ministarstva koji treba da se usvajaju na osnovu metodologije donošenja političkih odluka. Ministarstvo potom formira radnu grupu od unutrašnjih i spoljnih saradnika. Nacrt treba da se piše u skladu sa Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa, koja se slabo poštuju, uopštena su i nedovoljna. Ministarstvo onda može da organizuje konsultacije a ponekada je obavezna javna rasprava, mora da pribavi mišljenja, uradi procenu uticaja, izjavu o usaglašenosti i tabelu usklađenosti sa pravom EU i podnese konačni nacrt Vladi, gde ministarske konsultacije nisu javne, a posle toga i provere usaglašenosti sa pravnim sistemom Vlada može nacrt da odbije, vrati ga nadležnom ministarstvu na doradu, izmeni, dopuni i/ili usvoji, pa nacrt postaje predlog koji se podnosi Skupštini. U skupštinskoj fazi, posle provere zakonitosti koju sprovodi zakonodavni sekretarijat, predsednik Skupštine može da predlog vrati Vladi radi usaglašavanja sa skupštinskim poslovníkom ili ga dostavi narodnim poslanicima i odborima, koji treba da podnesu izveštaje poslanicima, predlože odbijanje ili usvajanje predloga. Poslanici treba da razmatraju, mogu da podnesu amandmane i da usvoje predlog. Hitan postupak je dozvoljen, između ostalog, i u pitanjima usaglašavanja sa pravom EU. Ako je usvojen, zakon donosi predsednik republike, objavljuje se u Službenom glasniku i stupa na snagu.

³⁶ Naročito izveštaji o napretku i mišljenje o otvaranju pregovora.

- Metodologija

Doktrinu dobrog prava treba ugraditi u Metodologiju i urediti radne grupe (1), učešće zainteresovanih strana i hitnost (2) i propratnu dokumentaciju (3).

-Radne grupe

Posebno, metodologija nepotpuno uređuje formiranje i finansiranje: kada je formiranje neophodno, kada grupa uključuje članove van uprave, profil članova, obaveznost njihovog učešća i način odlučivanja.

- Javnost i hitnost

Nepotpuno uređene, javne rasprave i konsultacije su u praksi nedovoljne pa vode u promociju neobjektivnih interesa, neprihvatanje propisa od strane korisnika i izbegavanje primene. Pritom, one su često kontraproduktivne jer blokiraju neophodne i opravdane reforme pa im treba dati pravo mesto a hitnost potpuno isključiti, posebno u harmonizaciji gde su osnovne promene sprovedene.

- Dokumentacija

Sve nadležne i zainteresovane treba direktno uključiti u proces, makar kroz mišljenja u svim fazama. Izjavu i tabelu usaglašenosti i analizu efekata treba zasnovati na suštinskoj pravno-političkoj analizi prema stanju u Srbiji te srpskim, evropskim i međunarodnim interesima. Skupštinske odbore treba obavezati na mišljenja o predlogu zakona ali ne dopustiti da izostanak blokira proces, npr. tako što bi se novčano kaznio predsednik odbora koji nije dao mišljenje. Posebno, zakonodavni odbor treba da daje mišljenje na svaki predlog zakona u skladu sa doktrinom dobrog prava, resorni na osnovu metodologije donošenje pravno-političkih odluka a odbor za EU integracije na osnovu usaglašenosti i interesa Srbije u usaglašavanju. Sva mišljenja, detaljno obrazložena, trebalo bi davati u konsultacijama sa Visokim savetom ali mišljenja na predlog ne smeju biti obavezujuća jer konačna odluka pripada Skupštini. Rokovi moraju biti relativno dugi, makar petnaest dana, osim u slučaju hitnosti gde može biti 24 sata.

4. Zaključak

Doktrina dobrog prava i unapređeni zakonodavni proces dovešće do boljeg prava koje će ispravno rešavati sukob interesa pa je to danas osnovni nacionalni interes Srbije koja upravo fino podešava pravni sistem da bi ušla u EU. Uniji treba pristupiti kao ravnopravan partner, sposoban da ostvari svoje interese koji su danas potpuno nejasni a u pravnoj državi oni mogu počivati samo na pravu. Stoga je jedini način da Srbija najzad utvrdi i zadovolji svoje objektivne interese usvajanje doktrine dobrog prava. Ipak, nijedan sistem ne može da zameni slab ljudski faktor pa je zato još važnije usavršavanje kadrova u zakonodavnoj tehnici, doktrini dobrog prava, pravu EU i analizi srpskih potreba. Ako se sve to sprovede, dobro pravo više neće zvučati kao vic.

Toma Rajcevic Ph. D.

Attorney at Law in Paris, Melot & Buchet Avocats

GOOD LAW

Summary

In the first part of the article the author explains the Good law doctrine built in the comparative jurisprudence and the documents of the European Union, that has for the purpose to achieve legislation as good as possible and, particularly, explains fundamental criteria of the good law. In the second part of the article the author explains fundamental principles of enhancing the legislative process as the system in which good law is created, with particular regard to the principles and the recommendations of the European Commission and the OCDE that he suggests for adoption in Serbia and; in the end, he suggests specific suggestions for modifications of the legislative process in Serbia.

Key words: Good Law, smart law, legislative inflation, harmonization with EU law, theory of conflict of interests, protection of national interest, legislative process, legislative policy.