



**Skupština Crne Gore
Parlamentarni institut
Istraživački centar**

**Učešće javnosti u procesu izrade zakonodavstva u Francuskoj i
Njemačkoj**

Podgorica, januar 2018. godine



Broj: 02/2018

Klas. br: 00-52-4/18-

Datum: januar 2018. godine

Pripremili: Sandra Brajušković, istraživač-analitičar u Istraživačkom centru
Goran Blagojević, saradnik u Istraživačkom centru

** Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore.*

*** Svi pojmovi upotrijebljeni u istraživačkom radu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.*



Sadržaj

UVOD	4
1. FRANCUSKA: JAVNE RASPRAVE KAO NEFORMALNE KONSULTACIJE	5
2. NJEMAČKA: UČEŠĆE JAVNOSTI U FAZI IZRADE NACRTA ZAKONODAVSTVA	6
IZVORI INFORMACIJA	9

UVOD

Predstavnička demokratija počiva na volji građana koji na neposrednim, slobodnim i fer izborima biraju svoje predstavnike, pa samim tim i na interakciji između građana i vlasti, imajući u vidu važnu ulogu učešća građana u oblikovanju i sprovođenju javnih politika.

Interakcija između građana i vlade može se odvijati na nekoliko nivoa, od nivoa donošenja odluka i pripreme zakonodavstva do korišćenja javnih usluga. U praksi je, prema Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD*) uglavnom zastupljeno nekoliko oblika interakcije građana i vlade u pogledu izrade zakonodavstva koji su često međusobno povezani i dopunjuju su. Jedan od oblika interakcije je jednosmjerna komunikacija vlade sa građanima gdje je javnost pasivni primalac informacija i obavještenja o zakonodavstvu od vlade. Ovakva vrsta komunikacije ne predstavlja konsultacije, ali može biti prvi korak ka njima i omogućava zainteresovanim stranama da se pripreme za tu fazu. Suprotno tome, konsultacije uključuju aktivno traženje mišljenja zainteresovanih grupa i predstavljaju dvosmjerni protok informacija do kojeg može doći u bilo kojoj fazi zakonodavnog procesa, od identifikacije problema do evaluacije postojećeg zakonodavstva. Konsultacije se mogu odvijati samo u jednoj fazi zakonodavnog procesa ili kao kontinuirani dijalog i mogu doprinijeti kvalitetnijoj izradi propisa.

Aktivno učešće građana, odnosno odnos partnerstva sa vladom podrazumijeva veći stepen dvosmjerne komunikacije gdje su građani aktivno uključeni u oblikovanje regulatornih principa i politika, na primjer kroz članstvo u radnim grupama koje imaju zadatak da pripreme nacrt zakona. U svakom slučaju, vlada ima odgovornost za donošenje konačnih odluka. Javna rasprava, kao vid interakcije građana i vlade, jedan je od ključnih regulatornih instrumenata koji ima za cilj unapređenje transparentnosti, efikasnosti i djelotvornosti procesa donošenja propisa.¹

Istraživački centar je, na osnovu upućenog zahtjeva, putem mreže Evropskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (ECPRD)² prikupio podatke u vezi sa učešćem građana u procesu izrade zakonodavstva, odnosno o javnim raspravama u **Francuskoj i Njemačkoj**.

Prema prikupljenim podacima, aktivno učešće u procesu izrade zakonodavstva u **Njemačkoj** omogućeno je samo posebnim segmentima društva odnosno interesnim grupama, udruženjima i ekspertskim grupama, pri čemu je donošenje odluke o vremenskom periodu, obimu i učesnicima konsultacija diskreciono pravo nadležnog saveznog ministarstva. Učešće pojedinaca u zakonodavnom procesu ograničeno je na podnošenje peticija.

Obaveza sprovođenja javnih rasprava u **Francuskoj** nije pravno regulisana, iako se u praksi organizuju određene javne konsultacije putem kojih javnost može iznijeti svoja

¹ OECD, *Citizens as Partners: OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, OECD, France, 2001

² ECPRD (Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju) je posebno tijelo podržano od strane Evropskog parlamenta i Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, a riječ je o međunarodnoj mreži odjeljenja za istraživanje i dokumentaciju, koja povezuje službe zadužene za prikupljanje i širenje informacija. Cilj je da se olakšaju kontakti i razmjena informacija između parlamenata zemalja članica. Podaci navedeni u odgovorima na ECPRD upitnike ne predstavljaju zvanične stavove parlamenata.

mišljenja, predloge i sugestije. U principu, proces konsultacija više je namijenjen ekspertskoj zajednici nego pojedincima.

U poglavljima u nastavku teksta predstavljene su detaljnije informacije u vezi sa javnim raspravama u Francuskoj i Njemačkoj.

1. FRANCUSKA: JAVNE RASPRAVE KAO NEFORMALNE KONSULTACIJE

U Francuskoj ne postoji pravno definisana obaveza sprovođenja javne rasprave u zakonodavnom procesu. Ipak, u praksi se sprovode određene konsultacije sa građanima, putem kojih se građani informišu o predloženom zakonu, ali im se daje i prilika da iskažu svoje mišljenje, predloge ili primjedbe. Građani se o zakonima koji su u pripremi obavještavaju putem prezentacija, kao i preko internet stranica nadležnih organa.

U Francuskoj, sprovode se sljedeći vidovi javne rasprave:

- javne prezentacije sa debatama, organizovanje okruglih stolova itd;
- putem internet stranica organa nadležnih za izradu zakonodavstva, na kojima građani mogu iskazati svoje mišljenje i dati primjedbe i predloge u vidu komentara ili putem elektronske pošte;
- pozivanje građana da podnesu svoje primjedbe i predloge u pisanoj formi (npr. u vidu peticije).

Pored toga, stalni odbori Parlamenta koji razmatraju predlog zakona koji je dostavila Vlada, ili predlog zakona koji predstavlja parlamentarnu inicijativu, slobodni su da održe konsultacije sa osobama za čiji doprinos smatraju da može biti od koristi, te s tim ciljem mogu organizovati saslušanja i okrugle stolove, ili tražiti dostavljanje komentara u pisanoj formi od strane zainteresovanih organizacija i udruženja. Kada su u pitanju neki određeni projekti ili predlozi zakona, svim građanima je dozvoljeno dostavljanje komentara putem zvanične internet stranice Parlamenta.

Međutim, nadležni državni organi nijesu u obavezi da odgovore na primjedbe i predloge građana iznesene u okviru procedure javne rasprave, niti postoji obaveza čuvanja evidencije o njima, dok je sam proces konsultacija više namijenjen ekspertskoj zajednici nego javnosti u opštem smislu.³

³ ECPRD Request no. 2726, *Public involvement in the procedure of the drafting and enactment of laws*, April 2015

2. NJEMAČKA: UČEŠĆE JAVNOSTI U FAZI IZRADE NACRTA ZAKONODAVSTVA

Ustav Njemačke predviđa veoma snažnu formu predstavničke demokratije. Postoji nekoliko oblika učešća opšte javnosti u zakonodavnom procesu. Međutim, samo organizovan i posebni segment društva, u vidu interesnih grupa i stručnjaka, ima aktivnu ulogu u obje faze zakonodavnog procesa: u parlamentarnoj fazi i fazi izrade nacrtu zakonodavstva na nivou ministarstava. Uticaj pojedinaca na proces zakonodavstva prilično je ograničen na upućivanje peticija.⁴

U ranu fazu izrade zakonodavstva, odnosno prije nego što savezni kabinet donese odluku o izradi propisa, uključeni su određeni segmenti društva. To učešće odvija se na radnom nivou, u fazi kada služba ministarstava priprema nacrt. Nadležno ministarstvo, osim državnim institucijama, upućuje nacrt i određenim zainteresovanim stranama unutar društva. Konkretno, udruženja i grupe stručnjaka na saveznom nivou moraju biti konsultovane blagovremeno, ukoliko se nacrt zakonodavstva tiče njihovih interesa. Upravo u toj ranoj fazi postupka određene grupe mogu da izraze sopstvene interese putem rasprava, razmjene materijala, podnošenjem mišljenja. Ovaj proces omogućava ministarskoj birokratiji da sagleda problematične aspekte nacrtu zakonodavstva i izvuče korist iz ekspertize koju pružaju interesne grupe.⁵

Učešće građana u procesu izrade zakonodavstva uređeno je neobavezujućim aktom, odnosno Zajedničkim poslovnikom o radu saveznih ministarstava koji sadrži smjernice o učešću pokrajina, nacionalnih udruženja jedinica lokalne samouprave, ekspertskih zajednica i udruženja u izradi zakonodavstva. U tom smislu, nijesu predviđene nikakve pravne posljedice u slučaju da se ne obezbijedi učešće građana u procesu izrade zakonodavstva. Donošenje odluke o vremenskom periodu, obimu i učesnicima konsultacija diskreciono pravo je nadležnog saveznog ministarstva.

Građani dobijaju informacije o planovima za uvođenje novog zakonodavstva, ali u tom smislu nemaju aktivnu ulogu. Aktivno su uključena samo udruženja/organizacije. Nadležno ministarstvo održava konsultacije sa ekspertskom javnošću, uključujući nevladin sektor, potrošačke i sindikalne organizacije, koja je pozvana da u pisanoj formi dostavi svoje sugestije i razmatranja, nakon čega obično slijedi rasprava. Mogu biti organizovani seminari, radionice ili istraživanja u zavisnosti od teme i vremenskog okvira. U principu, savezno ministarstvo nije u obavezi da odgovori na sugestije i komentare pozvane javnosti tokom faze konsultacija. Osim toga, ne postoji ni obaveza izrade izvještaja o konsultacijama sa javnošću, ali je obično praksa da se izrađuju izvještaji.⁶

U nastavku dokumenta predstavljen je izvod iz Zajedničkog poslovnika o radu saveznih ministarstava u vezi sa upućivanjem nacrtu zakonodavstva pokrajinama, nacionalnim

⁴ Dr Dirk Wahlen, *Public involvement in legislation in Germany*, No. WD3-3000-125/15, Research services (WD3 – Constitutional Law and Public Administration), German Bundestag, June 2015, page 7

⁵ D. Wahlen, *ibid*, page 5

⁶ ECPD Request no. 2726, *Public involvement in the procedure of the drafting and enactment of laws*, April 2015



udruženjima lokalnih vlasti, udruženjima i ekspertskim zajednicama, u što kraćem roku, ukoliko se radi o njihovim interesima.

Izvod iz Zajedničkog poslovnika o radu saveznih ministarstava

Član 47 predviđa sljedeće:

(1) Nacrta zakona se šalju pokrajinama, nacionalnim udruženjima lokalnih vlasti i predstavnicima pokrajina u Federaciji u što kraćem roku, ukoliko se radi o njihovim interesima. Ukoliko se od bilo kog od uključenih saveznih ministarstava može očekivati neslaganje oko bitnih tačaka, nacrt zakona se ne smije poslati bez njihovog pristanka. Ukoliko je zakonodavni nacrt povjerljivog karaktera, to mora biti naznačeno.

(2) Savezna kancelarija mora biti obaviještena o učešću. Njenu saglasnost je neophodno dobiti ukoliko su predmeti zakona od posebnog političkog značaja.

(3) Brzo uključivanje centralnih i krovnih udruženja i ekspertske zajednice na saveznom nivou podliježe odredbama stava 1 i 2 mutatis mutandis. Nadležno savezno ministarstvo ima diskreciono pravo da odlučuje o vremenskim rokovima, opsegu i izboru, osim ako posebna pravila ne propisuju drugačije. Učešće iz stava 1 treba da ima prednost u odnosu na učešće navedeno u ovom stavu i na obavještenje iz stava 48. stav (1).

(4) Prilikom uključivanja strana u skladu sa stavom 1 i 3, mora se izričito istaći da je ovo nacrt zakona koji Savezna vlada još uvijek nije usvojila. Uz nacrt zakona može se priložiti obrazloženje i propratno pismo.

(5) Ukoliko se vodi usmeno saslušanje u vezi sa nacrtom zakona, nacionalna udruženja lokalnih vlasti treba da budu uključena ukoliko se radi o njihovim interesima. Pomenutim udruženjima treba dozvoliti da govore na saslušanjima pred centralnim i nacionalnim udruženjima i stručnom zajednicom.

Član 48 propisuje sljedeće:

1) Ukoliko postoji namjera da se nacrt zakona stavi na raspolaganje medijima i drugim organima/tijelima koji zvanično nijesu bili uključeni ili drugim licima prije nego što ga je savezna vlada usvojila, nadležno savezno ministarstvo ili, kada se radi o pitanjima od fundamentalne političke važnosti, Savezna kancelarija, utvrdiće šta je potrebno uraditi po ovom pitanju.

(2) Ukoliko se nacrt zakona upućuje pokrajinama, stručnoj zajednici ili uključenim udruženjima za svrhu navedenu u stavu 1, mora biti upućen i parlamentarnim grupama, Bundesratu (gornjem domu Parlamenta) i članovima nemačkog Bundestaga (donjeg doma Parlamenta) radi zahtjeva za informacijama.

(3) Odluke o tome da li će se nacrt zakona postaviti na intranet stranice Savezne vlade ili na internetu donosiće vodeće savezno ministarstvo u konsultaciji sa Saveznom kancelarijom i drugim saveznim ministarstvima koja su uključena.

(4) Informacije iz st. 1 do 3 podliježu odredbama člana 47 stavu (4) mutatis mutandis.

Izvor: Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries

http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Germany/Germany_Joint%20Rules%20of%20Procedure%20of%20Federal%20Ministries%20GGO%202000%20EN.pdf



Međutim, posljednjih godina Savezna vlada Njemačke promovira projekte za veću uključenost javnosti i poziva zainteresovane građane da doprinesu izradi saveznih politika svojim sugestijama i idejama na razne teme. Na primjer, savezni kancelar je 2012. godine pozvao javnost da se uključi u tzv. Dijalog o budućnosti Njemačke. Građani su imali priliku da doprinesu svojim sugestijama i idejama putem *online* foruma i događaja na kojima su održavane rasprave građana. Rezultati i zaključci građanskog dijaloga i paralelnih rasprava stručnjaka predstavljeni su u završnom izvještaju.

Ovaj oblik učešća javnosti nastavljen je i kasnije, 2015. i 2016. godine, u vezi sa izradom programa vlade. Na primjer, Savezno ministarstvo za životnu sredinu, očuvanje prirode, izgradnju i nuklearnu bezbjednost, po prvi put uključilo je javnost u izradu plana u vezi sa klimatskim promjenama *Klimaschutzplan 2050*. Osim razmjena mišljenja sa udruženjima, jedinicama lokalne samouprave i pokrajinama, Ministarstvo je primijenilo i instrumente učešća građana. Putem *online* dijaloga i organizovanja rasprava građana, predložene su mjere koje su objavljene u katalogu mjera. Od ukupno 77 predloženih mjera u kontekstu građanskog dijaloga, 52 mjere uključene su u klimatski plan.⁷

⁷ ECPRD Request no. 3539 *Improving citizen participation in the law making process and in the evaluation of the implementation of laws*, October 2017



IZVORI INFORMACIJA

Dr Dirk Wahlen, *Public involvement in legislation in Germany*, No. WD3-3000-125/15, Research services (WD3 – Constitutional Law and Public Administration), German Bundestag, June 2015, page 7

ECPRD Request no. 2726, *Public involvement in the procedure of the drafting and enactment of laws*, April 2015

ECPRD Request no. 3539 *Improving citizen participation in the law making process and in the evaluation of the implementation of laws*, October 2017

Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries

http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Germany/Germany_Joint%20Rules%20of%20Procedure%20of%20Federal%20Ministries%20GGO%202000%20EN.pdf

OECD, *Citizens as Partners: OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, OECD, France, 2001