

PRAVNO NORMIRANJE AP VOJVODINE

Značajnu fazu u postojanju pravnog sistema predstavlja pravno normiranje, koje se očituje u donošenju propisa i opštih akata, ali i izvršni organi. Ona je uslovljena Ustavom utvrđenom pozicijom i utvrđenim ovlašćenjima. U Republici Srbiji jasno je opredeljeno (čl. 71. Ustava) da republički organi, u okviru Ustavom utvrđenih prava i dužnosti Republike, ostvaruju tri funkcije:

1. donose i izvršavaju zakone i druge propise i opšte akte,
2. vrše ustavno-sudsku zaštitu, i
3. vrše sudsku zaštitu ustavnosti i zakonitosti.

Ustavna pozicija autonomne pokrajine, kao oblik teritorijalne organizacije Republike, drugi oblici te organizacije su opštine, gradovi na čijoj teritoriji se obrazuju dve ili više gradskih opština i Grad Beograd, opredeljena je, kad je reč o normativnoj delatnosti, na donošenje odluka i opštih akata u skladu sa Ustavom i zakonom kojima se uređuju pojedina pitanja u određenim oblastima koje su pobražane sa mogućnošću da se te oblasti mogu dopuniti zakonom, što je i učinjeno donošenjem tzv. Omnibus zakona. Nadalje, utvrđeno je ovlašćenje autonomne pokrajine i njenih organa u izvršavanju zakona i drugih propisa i opštih akata Republike, čije izvršavanje je povereno organima pokrajine, kao i da organi pokrajine donose propise za izvršavanje, kad je to zakonom predviđeno.

S druge strane, Statut AP Vojvodine, kao njen najviši pravni akt koji je donet, kako to proističe iz Ustavnih odredbi, uz prethodnu saglasnost Parlamenta Republike, utvrđena je nadležnost pokrajine u pojedinim oblastima koja se ostvaruje preko njenih organa. Ne ulazeći u druga pitanja, zadržaću se samo na onima koja se tiču donošenja odluka i opštih akata, propisa za izvršavanje zakona i donošenje programa koje imaju razvojni karakter. Ono što je bitno i značajno napomenuti jeste da je, u svim ti slučajevima, navedeno da se donose u skladu sa Ustavom, što je i razumljivo, ali i zakonom, odnosno odgovarajućim programima i planovima razvoja republike. Ovo je značajno ne samo sa stanovišta potvrde proklamovanog principa ustavnosti i zakonitosti, prema kome Statut Autonomne Pokrajine mora biti saglasan sa Ustavom, a svaki propis i opšti akt saglasan sa zakonom i ostalim republičkim propisima, već i sa stanovišta normativne pozicije autonomne pokrajine, kako u rangiranju tako i u sadržini akata i propisa koje donosi.

Ovako definisana i opredeljena normativna delatnost autonomne pokrajine odnosi se na uređivanje određenog kruga pitanja u pojedinim oblastima i to aktima čija je pravna snaga ispod zakona, koje kao najviše pravne akte, iza Ustava, donosi Narodna skupština po posebnom postupku. Iako po svojoj pravnoj prirodi spada u akta manje pravne snage od zakona, ne bi bilo ispravno shvatiti odluke i druga opšta akta koja donosi Skupština Autonomne Pokrajine kao podzakonska akta. Ispravnije je ova akta, kao uostalom i sam Statut Autonomne Pokrajine pa i opštinske statute i opšte akte opštinskih organa, tretirati kao specifične pravne propise.

* Diplomirani pravnik, Novi Sad.

Bitno ili bolje reći suštinsko razlikovanje pokrajinskih akata od propisa kao podzakonskih akata je najmanje u dva elementa. Prvi je da se podzakonska akta donose u izvršavanju zakona sa jasno opredeljenom sadržinom, dometom i regulativom koja doprinosi potpunijem sprovođenju samih zakona i normi koje sadrže. I drugo, podzakonska akta donose državni organi - kolektivni, kakav je Vlada ili inokosni kakav su resorni ministri. Pored ovog, podzakonska akta donose i ne-državni organi koji raspolažu javnim ovlašćenjima, a mogu ih, kako je to već istaknuto, donositi i pokrajinski organi kad je, i ukoliko je, izvršavanje zakona povereno organima pokrajine.

Ako smo u iznetim konstatacijama utvrdili normativnu poziciju autonomne pokrajine, dalju pažnju usmerio bih na utvrđivanje pravne prirode normi i normativnih akata na čije donošenje su ovlašćeni pokrajinski organi - u prvom redu Skupština i Izvršno veće. Pre toga, zadržao bih se na tome šta u pravnom sistemu uopšte, pa i naše zemlje, predstavlja pravna norma i pravni akti.

Pojmu pravne norme pripada centralno mesto ili kako je to rekao veliki autoritet u oblasti prava Kelsen, pravna norma je centralni pojam u pravnoj nauci i praksi. Pravna norma se najčešće određuje kao pravilo o ponašanju ljudi koje je zaštićeno državnim aparatom prinude. Pravna norma, po svojoj suštini i karakteru, je društvena norma i to posebna društvena norma ili drugim rečima rečeno - pravilo o ponašanju ljudi u društvu radi ostvarivanja izvesnih ciljeva. Bitno određenje norme je da je to pravilo upućeno na svest i volju ljudi. To pravilo stvara državu ili društvo, koje je uvek snabdeveno sankcijom.

Pravne norme se prema različitim merilima razdvajaju i razlikuju od drugih društvenih normi, kakvi su običaji i moral. Najbitnije i najuočljivije razlikovanje pravnih normi od drugih društvenih normi je u državnoj sankciji. Drugim rečima rečeno - da bi neka društvena norma postala pravna norma nije toliko važno da li je stvara država ili društvo u nekom drugom obliku organizovanja, već da li se država odnosno društvo, preko svojih organa - aparata i instrumenata kojima raspolaže - stara o njenoj primeni.

Pravna norma je važan, sastavni deo normativnog elementa pravnog poretka u društvu i državi. U stvari, ona je osnovni elemenat pravnog sistema. Pravna norma, kao deo pravnog poretka i elemenat pravnog sistema važi čim postane deo pozitivnog prava, pod kojim se podrazumeva važeće pravo. Za njeno postojanje čak nije ni bitno da li se to pravo primenjuje ili se ne primenjuje. Drugačije stvar stoji sa pravnim poretkom koji važi, sve i samo dotle, dok se primenjuje, ili bolje reći, dok je efikasan.

Pravne norme imaju složen sastav. Ne upuštajući se u dublju eksplikaciju ovog pitanja, dovoljno je zadržati se na dva suštinska elementa, bez kojih nema pravne norme - a to su dispozicija i sankcija. Ova dva elementa imaju normativni karakter. Dispozicija je primarno pravilo ponašanja, kojim se subjektu prava nalaže određeno činjenje ili uzdržavanje od činjenja. Sa ovog stanovišta posmatrano, dispozicija predstavlja pravilo koje prepušta subjektu prava da sam odluči kako će se ponašati i kog će se normativnog pravila pridržavati. Sankcija je sekundarni element pravne norme koji predstavlja pravilo o ponašanju subjekta prava, a to su pravno i fizičko lice koje je prekršilo dispoziciju, dakle prvi elemenat pravne norme i pravilo o ponašanju nadležnog državnog ili drugog organa koji prema tom liću treba da upotrebi meru prinude, ali i kad ono neće da se ponaša ni po sankciji.

Pravne norme mogu se podeliti po različitim kriterijumima. U zavisnosti od merila po kojima se razvrstavaju postoje različite vrste pravnih normi. Ako se kao merilo uzme situacija na koju se norma odnosi, odnosno da li je pravilo određeno pod uslovom ili ne, pravne norme se dele na uslovne pravne norme i bezuslovne norme. Prema krugu lica na koje se odnose ili bolje reći prema krugu, stepenu i širini obuhvata društvenih odnosa, pravne norme se dele na opšte, posebne i pojedinačne. U opštim normama subjekti se označavaju kao kategorije ljudi ili ustanova na opšti način, dok se u pojedinačnim normama subjekti označavaju kao pojedinci - a to može biti jedan ili više subjekata - koji su precizno identifikovani po statusnom ili nekom drugom svojstvu.

Prema tome da li se mogu neposredno primeniti, pravne norme se dele na opšte, koje sadrže pravna načela i na konkretne norme, a prema načinu na koji je formulisana zapovest, pravne norme se dele na naređujuće, zabranjujuće i ovlašćujuće.

Ako se kao kriterijum za razvrstavanje pravnih normi uzme stepen određenosti dispozicije, pravne norme se razvrstavaju na kategorične ili kogentne norme, pravne norme sa neodređenim pojmovima, alternativne norme, norme sa diskrecionom vlašću i zamenljive ili tzv. dispozitivne norme.

Prema pravnoj snazi razlikuju se na više i niže pravne norme - pravne norme više ili niže pravne snage. Na ovom svojstvu pravnih normi temelji se hijerarhija pravnog sistema, koja svoj izraz ima u svim oblicima vlasti - zakonodavnoj i normativnoj uopšte, izvršnoj i sudskoj.

Ne upuštajući se u dalje razvrstavanje pravnih normi po merilima kao što su: predmet regulisanja, vremensko važenje pravne norme, područje primene i dr., zadržaću se još samo na podeli po tvorcima normi, jer je to od značaja i za pravno normiranje Autonomne Pokrajine Vojvodine o kojoj govorimo. Naime, prema tvorcima, pravne norme mogu biti državne, pod kojima se u našim uslovima odnosno u našem pravnom sistemu podrazumevaju norme koje donose organi repuglike i organi državne zajednice, zatim norme pokrajinskog i opštinskog porekla i druge norme, tzv. norme društvenog porekla. Tu svoju funkciju tvorci pravnih normi ostvaruju donošenjem pravnih akata normativnog karaktera, dakle normativnih pravnih akata koji, po svojoj suštini i značenju, predstavljaju materijalizaciju pravnih normi. Pravni akt uopšte, a time i normativni pravni akt, sastoji se u ostvarivanju opštih pravnih normi ili u određivanju uslova za primenu pravnih normi. Svaki pravni akt sastoji se iz dva elementa - unutrašnjeg koji je izraz volje i spoljašnjeg koji je materijalizacija te volje ili, kako se to u pravnoj teoriji kategoriše, kao psihički akt. Prvi element je sadržinski, a drugi je formalni. Kako po sadržini, tako i po formi pravni akt može biti različit.

Oblik i forma pravnog akta nije ništa drugo do skup materijalnih činilaca i načina kojima se on stvara i ispoljava. On se u suštini sastoji iz tri elementa koji određuju oblik svakog pravnog akta. To su, kao prvo - nadležnost za donošenje određenog pravnog akta, drugo, to je postupak kojim se akt stvara i treće, materijalizacija ili izgradnja oblika kojim se pravni akt izražava. Pored ova tri elementa, koja imaju suštinski karakter i značenje, za postojanje pravnog akta bitno je i materijalno sredstvo pomoću koga se obezbeđuje njegovo trajanje.

U kategoriju opštih pravnih akata, ili bolje reći normativnih akata, u našem pravnom sistemu, poređano po njihovoj pravnoj snazi i važnosti spadaju: Ustav, zakon, Statut Autonomne Pokrajine i opština, opšti akti državnih organa i organa

autonomne pokrajine i opština i podzakonska akta. Pored ovih opštih pravnih akata postoje i pojedinačni pravni akt, koji sadrže pojedinačnu pravnu normu, s tim što ove akte, pored organa države, autonomne pokrajine, opštine, organizacije sa javnim ovlašćenjima mogu donositi i drugi organi kao što su organi uprave. Takav akt se naziva upravni akt i sudski organi - koji se naziva sudski akt.

Pojedinačni pravni akti se dele na potpune ili nepotpune, u zavisnosti od toga da li sadrže pojedinačnu dispoziciju (pravni posao i upravni akt) ili sadrže dispoziciju i pojedinačnu sankciju (sudski akt). Pojedinačni pravni akti jesu pravni akti, ali nisu opšti, odnosno nisu normativni akti. Spominjemo ih zbog njihove sadržinske, ili bolje reći, suštinske razlike u odnosu na opšte pravne akte, ali i iz razloga što će o ovoj vrsti akata biti reči na seminaru, u okviru posebne teme.

Izložena stanovišta o pravnoj prirodi pravnih normi i pravnih akata od pomoći su za shvatanje pravnih akata koje donose organi autonomne pokrajine. Bitan element za postojanje ovih akata je postupak njihovog donošenja. Polazeći od nadležnosti Skupštine AP Vojvodine, njenim Poslovnikom utvrđeno je koja akta donosi najviši organ pokrajine i postupak njihovog donošenja dok je Poslovnikom Izvršnog veća regulisano donošenje akata od strane ovog organa.

Nadležnost Izvršnog veća, u ovom delu, odnosi se na donošenje propisa za izvršavanje zakona i opštih akata Republike, čije izvršavanje je povereno Izvršnom veću, zatim na donošenje akata za izvršavanje odluka i opštih akata AP Vojvodine. Pored ove funkcije, Izvršno veće donosi akta o ostvarivanju svoje nadležnosti. Akta koje donosi Izvršno veće su: odluke, programi i rešenja kojima se daje saglasnost, vrše imenovanja i razrešenja funkcionera i dr. Pokrajinski sekretarijati i drugi organi uprave, u funkciji izvršavanja zakona i drugih propisa i opštih akata Republike, za koje su ovlašćeni, kao i izvršavanja opštih akata Skupštine AP Vojvodine i Izvršnog veća, donose pravilnike kao opšte akte i rešenja kao pojedinačne akte.

Opšta akta koje donosi Skupština AP Vojvodine jesu: Statut, Odluka, budžet, završni račun budžeta i druga opšta akta. Pored ovih akata, Skupština donosi program razvoja, prostorni plan, deklaracije, rezolucije, preporuke, poslovnik i zaključke. Najznačajniji akt, posle Statuta, koji donosi Skupština AP Vojvodine je odluka, koja kao i drugi opšti akt Skupštine mora biti u saglasnosti sa Statutom. Statut i opšta akta Skupštine imaju veću pravnu snagu u odnosu na akta Izvršnog veća, a u hijerarhiji akata, na najnižoj lestvici se nalaze akta pokrajinskih organa uprave, pokrajinskih organa i službi, koja moraju biti saglasna sa Statutom AP Vojvodine, odlukama i opštim aktima Skupštine AP Vojvodine i aktima Izvršnog veća.

Odluka je akt kojim se uređuju odnosi iz nadležnosti pokrajine. Pored ovog, Skupštinskom odlukom se donosi budžet i završni račun budžeta. Iako je budžet, po svojoj sadržini, upravni akt jer ne sadrži opšta pravila ponašanja, već predračun prihoda i rashoda sa naložima i uputstvima upravnim organima i korisnicima budžetskih sredstava o raspolaganju tim sredstvima, o njegovom donošenju kao i o donošenju završnog računa izjašnjava se Skupština. Stoga je budžet u formalnom smislu odluka. Uostalom, tako je i na državnom nivou gde se budžet i završni račun donose zakonom.

Treću kategoriju odluka koje donosi Skupština AP Vojvodine odnosi se na odlučivanje o izboru i imenovanju, verifikaciji mandata, na uređivanje unutrašnje organizacije i odnosa u samoj Skupštini.

U delu Poslovnika Skupštine AP Vojvodine, koji se odnosi na postupak donošenja akata najviše odredbi posvećeno je donošenju odluka, što je i razumljivo imajući u vidu značaj ovih akata i funkcije koje Skupština ostvaruje njihovim donošenjem. Pitanja koja su uređena Poslovníkom odnose se na: predlog za donošenje odluke, sadržinu i predlađaće, postupanje po predlogu, razmatranje u radnim telima sa posebnom ulogom i funkcijom Odbora za propise, razmatranje na sednici Skupštine, odlučivanje, postupak sa amandmanima, hitan postupak, potpisivanje odluke, dostavljanje na objavljivanje u "Sl. listu APV", ispravke odluka, davanje autentičnog tumačenja na bazi predloga koje Skupštini podnosi Odbor za propise i izradu prečišćenog teksta koja je, takođe, poverena Odboru za propise.

Iz dela poslovníčkih odredbi, koje se odnose na postupak donošenja odluka, treba istaći odredbe o predlađaćima i sadržini predloga. Kao predlađaći odluka, kojima je poslovnik utvrdio status ovlašćenih predlađaća, naznačeni su Izvršno veće, svaki poslanik u Skupštini, nadležni skupštinski Odbor, poslanička grupa, skupština opštine i grada i birači, s tim da ih ne može biti manje od 7.000. Kao što se vidi, Izvršno veće nije jedini ovlašćeni predlađać odluka, osim u slučaju odluka o budžetu i završnom računu, ali je njegova uloga naglašena kroz davanje mišljenja o predlozima odluka i amandmanima na odluke čiji ono nije predlađać, kao i kroz učešće u razmatranju ovih predloga na radnim telima i samoj sednici Skupštine. Za razliku od odluka kod kojih je Izvršno veće samo jedan od ovlašćenih predlađaća, za predloge programa razvoja po pojedinim oblastima, kao i za predloge regionalnog prostornog plana pokrajine, prostornog plana posebne namene, prostornog plana mreže infrastrukture i mreže ustanova, Izvršno veće je u funkciji jedinog ovlašćenog predlađaća, sa obavezom da Skupštini dostavi obrazloženje i potrebnu dokumentaciju.

O važnosti odluka kojima se uređuju odnosi, u okviru prava i dužnosti pokrajine, svedoči i odredba o sadržini predloga za njeno donošenje. U tom smislu, Poslovníkom je određeno da se u predlogu mora, pre svega, naznačiti pravni osnov – što znači da se mora navesti odredba Statuta i zakona koji su osnov za uređivanje odnosa pokrajinskom odlukom. U doskorašnjoj praksi, najčešći osnov koji je korišćen za donošenje odluke je tzv. Omnibus zakon, ali i zakon o budžetskom sistemu, planiranju i izgradnji, javnim prihodima i rashodima i dr.

Pored iznetog, u predlogu odluke podrobno se moraju obrazložiti razlozi za donošenje odluke odnosno ciljevi koji se postižu uređivanjem odnosa u određenoj oblasti. S obzirom da sprovođenje odluka zahteva odgovarajuća materijalna sredstva, predlog za njeno donošenje mora sadržati i procenu potrebnih sredstava, način i mogućnosti njihovog obezbeđivanja, dinamiku i vidove korišćenja tih sredstava. I najzad, predlog za donošenje odluka mora da ponudi i objašnjenje predloženih rešenja sa obrazloženjem pravnih i drugih instituta i same sadržine najznačajnijih odredbi, što omogućava da se predložena odluka u skupštinskoj raspravi u potpunosti shvati, a njeno donošenje bilo izraz volje, za koju smo konstatovali da je bitan element u izgradnji pravnog akta.

Radi što kvalifikovanijeg razmatranja, a zatim i odlučivanja na sednici Skupštine, Poslovníkom je određeno da se o predlogu odluke izjašnjavaju nadležni odbori koji predstavljaju tzv. radna tela Skupštine. I tu razlikujemo dve situacije. Naime, odbori obrazovani za pojedine oblasti razmatraju predlog odluke sa stanovišta celishodnosti, dok Odbor za propise to čini sa stanovišta usklađenosti predloga odluke sa Statutom Pokrajine i pravnim sistemom. Ocene i stanovišta koje zauzmu

odbori saopštavaju u vidu izveštaja, odnosno mišljenja i mogu predložiti Skupštini da prihvati predlog odluke, odnosno akta u celini ili da se predlog ne prihvati.

Pored ove uloge, Odbor za propise ima i druge funkcije u vezi sa odlukama i drugim opštim aktima Skupštine. To se odnosi na davanje predloga za autentično tumačenje ovih akata, zatim na razmatranje obaveštenja Ustavnog suda o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa koje su doneli pokrajinski organi - jedan od takvih postupaka je u toku, a odnosi se na grb i zastavu APV. Nadalje, Odbor za propise predlaže Skupštini pokretanje postupka pred Ustavnim sudom, za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i propisa kojima su povređena Ustavom i Statutom utvrđena prava Pokrajine, i najzad, utvrđuje prečišćen tekst odluka u slučaju kad je utvrđena obaveza sačinjavanja takvog teksta, s tim što prečišćeni tekst priprema Pokrajinski organ uprave nadležan za sprovođenje odluke, odnosno služba radnog tela Skupštine, ako je radno telo bilo predlagač odluke.

Kao što smo istakli, Skupština Vojvodine, pored odluka i opštih akata kojima uređuje odnose, donosi i druga akta u ostvarivanju svoje funkcije, kao predstavničkog tela pokrajina. Ti akti nemaju karakter normativnih akata. To su: deklaracije, rezolucije, preporuke i zaključci. Njihova sadržina je različita, kao što su različiti i subjekti na koje se odnose. Stepenn političkih elemenata u ovim aktima u tesnoj je povezanosti sa razlozima, motivima njihovog donošenja i njihovom sadržinom.

Navedimo, podsećanja radi, da rezolucijom Skupština izražava opšti stav o pojedinim pitanjima od značaja i interesa za Pokrajinu. Isto tako, deklaracija se može odnositi na pitanja od šireg privrednog, kulturnog ili političkog značaja.

Rezolucija, koju donosi Skupština, ima dvostruki karakter. To je akt kojim Skupština ukazuje na stanje i probleme u određenoj oblasti od opšteg značaja. Pored ovog, rezolucija sadrži i mere koje treba preduzeti da bi se konstatovano stanje i problemi prevazišli, odnosno eliminisali.

Preporukom, kao trećim vidom ove vrste akata, Skupština izražava mišljenje o pojedinim pitanjima od opšteg interesa, ukazuje na način rešavanja pojedinih problema i predlaže način i mere koje treba preduzeti radi rešavanja pojedinih pitanja.

Za razliku od ovih akata, koji imaju karakter opštosti i okrenutosti prema Pokrajini, organima u njoj, a mogu se odnositi i na druge organe državne vlasti, zaključci predstavljaju akt koji je usmeren prema Izvršnom veću i pokrajinskim organima uprave ili se tiče nadležnosti Skupštine i njenih radnih tela. Ako se radi o prvom aspektu - Skupština zaključkom zauzima stav, izražava mišljenje o pojedinim pitanjima i ukazuje Izvršnom veću i pokrajinskim organima uprave na probleme u određenoj oblasti, radi sagledavanja stanja i preduzimanja mera.

Završavajući ovaj deo izlaganja podsećam na to da je Poslovníkom utvrđeno da rezolucije, deklaracije ili preporuke može podnositi Izvršno veće i da se na njihovo donošenje shodno primenjuju odredbe Poslovnika o donošenju odluka.

U nastavku izlaganja skrenuo bih pažnju na pitanja harmonizacije pravnog sistema u nas sa evropskim pravom. Na prvi pogled, može izgledati da to nije u vezi sa temom koja se odnosi na pravno normiranje Vojvodine. Međutim, ta veza postoji, a nalazim je najmanje u dva elementa. Prvi se odnosi na ustavne promene u Republici, donošenjem novog Ustava, za koje su vezana očekivanja u smislu proširivanja nadležnosti pokrajine u normativnoj sferi i drugo, što će harmonizacija, koja za sada obuhvata samo zakonodavni nivo, neminovno vremenom obuhvatiti i druge nivoe normativnog uređivanja.

Iz tih razloga, značajno je da pokrajinski organi, u prvom redu pokrajinska uprava i kadrovi koji rade na pripremi propisa i normativnih akata, upoznaju evropsko pravo ili kako se ono uobičajeno naziva - komunitarno pravo. Mogućnosti za to postoje, na specijalističkim studijama odnosno drugim oblicima obrazovanja ili preko organizacija u našoj zemlji koje se bave ovim pitanjima. Edukacija je, dakle, neophodna da se steknu određena znanja, a poznavanje instituta i terminologije, upoznavanje sa izvornim dokumentima i dostupnost odgovarajuće literature jesu preduslovi bez kojih nije moguće ući u sferu harmonizacije našeg prava sa pravom Evropske unije. Uostalom, ako se država i društvo opredelilo za pridruživanje Evropskoj uniji, harmonizacija u oblasti prava doprinosi da se što spremnije dočeka samo pridruživanje. Iz tog procesa ne može biti izuzet nijedan nivo organizovanosti, a time ni Autonomna Pokrajina Vojvodina, koja je uz to i zagovornik regionalnog povezivanja na određenim područjima u Evropi, sa ciljem stvaranja ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih veza, koje treba da doprinesu boljem životu građana što je, bez sumnje, cilj kojem teži svako organizovano društvo.

Harmonizacija propisa je proces koji se odvija po određenom postupku, uz odgovarajuće učešće organa i organizacija u fazi pripreme i donošenja propisa. Iskustva u tom pogledu postoje od ranije. U tom smislu podsećam na period kad su u praksi zakonodavne delatnosti Pokrajine korišćene tablice, u kojima su pravni instituti bili predstavljeni po svojoj sadržini i sa opisom pravne norme, u zakoni-ma određenog broja država iz Evrope i sveta i unutar zemlje.

Za približavanje putem harmonizacije naših zakona sa evropskim, bitno je istaći ulogu i značaj koji imaju organi i organizacije i ukazati na relevantna dokumenta i zahteve koji se postavljaju u tom procesu. Stoga ću se, prvo, zadržati na organima i organizacijama i bitnim razlikama između njih. To su: Savet Evrope, Evropska unija ili zajednica i *Acquis communautaire*.

Savet Evrope koji preko organizacije sa sedištem u Beogradu radi ekspertizu nacrtu zakona u našoj zemlji je posebna, politička, najveća i najstarija evropska organizacija koja za cilj ima:

1. uvođenje i jačanje vladavine prava,
2. širenje i jačanje demokratije,
3. zaštitu ljudskih prava.

Kada ova organizacija radi ekspertizu nacrtu naših zakona, ta ekspertiza se prvenstveno odnosi na usklađenost naših zakona sa evropskom Konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja predstavlja glavni instrument ove organizacije. Znači, ono što je glavni cilj ovih ekspertiza je da se novim zakonima ne krše ljudska prava. Pored drugih organa ove organizacije, najpoznatiji je Evropski sud za ljudska prava koji zaseda u Štrazburu i koji razmatra predmete u vezi sa kršenjem ljudskih prava od strane država članica prema njenim građanima.

Evropska unija ili zajednica je organizacija sa izrazito ekonomskim ciljevima, koja počiva na zajedničkim interesima, institucijama i aktima država članica kao što su: jedinstvena valuta, zajednička odbrambena politika, saradnja u svim oblastima života i rada, obezbeđna Ugovorom o Evropskoj uniji i drugim propisima. Organi EU su Evropski Savet (koji nema nikakve veze sa već pomenutim Savetom Evrope), Evropski Parlament, Evropska komisija i Sud pravde evropske zajednice čije je sedište u Luksemburgu sa nadležnošću da tumači i prati primenu Ugovora u Evropskoj uniji.

Acquis communautaire je skup prava i obaveza zemalja članica Evropske unije. Nije reč samo o pravu u užem smislu, s obzirom da obuhvata: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora, zakonodavstvo usvojeno primenom osnivačkih ugovora i presude suda Evropske zajednice, deklaracije i rezolucije koje je usvojila Evropska unija, mere koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, mere koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove, na međunarodne ugovore koje je sklopila Evropska unija, kao i na ugovore između zemalja članica na području delovanja Evropske unije. Svaka država koja teži članstvu u Evropskoj uniji mora prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo sa pravom komunitare.

Što se tiče relevantnih dokumenata i zahteva, koji se postavljaju u procesu harmonizacije, pre svega je važno napomenuti da je Evropska unija 1995. godine donela tzv. Belu knjigu, knjigu o pripremanju pridruženih zemalja centralne i istočne Evrope za ulazak u Evropsku uniju. Ova knjiga je doneta sa ciljem što lakšeg upoznavanja sa projektom postepenog i dobrovoljnog usklađivanja propisa zemalja centralne i istočne Evrope, koje već imaju sporazume o pridruživanju Evropskoj uniji.

Cilj Bele knjige je davanje smernica radi pružanja pomoći trećim zainteresovanim državama u pripremanju za funkcionisanje jedinstvenog tržišta Evropske unije. Ove smernice odnose se na oblasti u kojima je poželjna harmonizacija propisa, kao i redosled i dinamiku ovog posla, ali svaka zemlja može da izabere svoju strategiju. Značaj Bele knjige je u tome što ona predstavlja opšti informativni dokument, koji ne prilagođava svoje preporuke zahtevima bilo koje konkretne države. Pojedine države mogu svoju strategiju harmonizacije prilagoditi svojim privrednim, socijalnim, pravnim i političkim zahtevima i specifičnostima. Ono što je značajno za harmonizaciju jeste da se njome ne teži identičnosti, nego prilagođavanju i usklađivanju pravnih sistema čime se smanjuju značajnija odstupanja u pojedinim rešenjima.

U cilju sprovođenja harmonizacije, osnovana su pojedina tela u okviru Vlade Republike Srbije i Narodne skupštine. Osnovani su: Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije, Odbor za Evropske integracije Narodne skupštine, a pri Ministarstvu pravde postoji Odeljenje za međunarodnu saradnju i evropske integracije. Pretpostavljam da ovakva ili slična odeljenja postoje i u drugim nadležnim ministarstvima, ali bi ona trebalo da postoje naročito u onim ministarstvima u čiju nadležnost spadaju zakoni koji prvenstveno treba da se prilagođavaju, kao što su: poljoprivreda, trgovina, privreda i dr.

Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji osnovana je Uredbom Vlade marta 2004. godine i nastavila je da obavlja poslove ranijeg Sektora za evropske integracije Ministarstva za ekonomske veze sa inostranstvom. Osnivanje kancelarije predstavlja jasan znak da se ubrzaju pripreme za integraciju sa Evropskom unijom. Kancelarija ima značajan zadatak da efikasno koordinira proces pridruživanja.

Glavni zadaci Kancelarije su: koordinacija, iniciranje, praćenje i izveštavanje o procesu usklađivanja propisa Republike Srbije sa propisima EU; planiranje, praćenje i unapređenje institucionalnih kapaciteta Republike Srbije sa stanovišta potreba izazvanih pridruživanjem EU u saradnji sa odgovarajućim organima i organizacijama državne uprave; koordinacija procesa obuke kadrova za potrebe pridruživanja EU, pokretanje, koordinacija i praćenje odnosa sa javnošću i promoci-

ja aktivnosti u vezi sa procesom pridruživanja EU. Pored navedenog, Kancelarija pruža tehničku podršku i organizuje sastanke Saveta za evropske integracije Republike Srbije, rukovodi radom Komisije za koordinaciju procesa pridruživanja EU, održava kontakte sa Kancelarijom SCG za pridruživanje EU i odgovarajućim institucijama u Crnoj Gori i pruža logističku podršku Odboru za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije.

U praksi, to izgleda ovako:

Prvo, kada nadležno ministarstvo pripremi nacrt i pribavi mišljenja drugih ministarstava i Sekretarijata za zakonodavstvo, onda Vladi šalje nacrt zakona sa mišljenjem Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji o usklađenosti tog nacrt sa standardima EU.

Drugo, pre razmatranja predloga zakona u Narodnoj skupštini, predlog se razmatra u nadležnim odborima i Odboru za evropske integracije Narodne skupštine - naravno, ukoliko je to zakon od važnosti i onaj koji treba harmonizovati.

Treće, radi efikasnijeg odvijanja procesa harmonizacije u donošenju zakona, Sekretarijat za zakonodavstvo pripremio je Uputstvo, odnosno knjižicu koja je prosleđena svim ministarstvima, a odnosi se na zakonodavni i uopšte normativni postupak i tehniku u pripremi i donošenju zakona, kako bi bili harmonizovani sa evropskim zakonodavstvom.