

Mr Marina Matić,
Institut za uporedno pravo, Beograd

Originalni naučni rad
UDK: 340.134 (430)

ZAKONODAVNI PROCES U NEMAČKOJ

U pokušaju da razvije celovitu analizu, autor nastoji da predstavi zakonodavni proces u Nemačkoj, ulogu različitih instituciju u postupku izrade zakona, javne rasprave o radnoj verziji zakona, transparentnost postupka i donošenja odluka, kontrolu kvaliteta propisa i kontinuirano unapređenje postupka. Razlog za predstavljanje nemačkog sistema je potreba za unapređenjem i poboljšanjem zakonodavnog procesa u Srbiji, posebno imajući u vidu studiju OSCE/ODIHR o zakonodavnom procesu u Srbiji iz decembra 2011, kao i izazove u procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.

Ključne reči: zakonodavni postupak; javne rasprave; Nemačka, poređenje sa Srbijom

Prema studiji OSCE/ODIHR iz decembra 2011. godine o zakonodavnom procesu u Srbiji¹ izneti su sledeći zaključci: ne postoje jasne smernice pre pristupanja pisanju određenog zakona, nedostaju stručne konsultacije pre i u toku pripreme zakona, pristup nacrtu zakona je upitna u pojedinim fazama zakonodavnog postupka (najčešće pre nego što bude usvojen na Vladi), nedostaju sredstava i ljudski kapaciteti specijalizovani za izradu zakona i poznavanje modernih zakonodavnih veština i tehnika, postojanje malog broja zvaničnih konsolidovanih verzija zakona, donošenje velikog broja zakona po hitnoj proceduri, ne pridaje se dovoljno značaja finansijskim i administrativnim implikacijama zakona, nedostatak koordinacije Vlade u zakonodavnom procesu (zadatak pripreme zakona poveren je ministarstvima a Vlada ne definiše na proaktivan način prioritete koji bi trebalo da se ostvare zakonima).

¹ OSCE/ODIHR Law drafting and legislative process in the Republic of Serbia – An assessment, December 2011, Warsaw, Legis Paper-Nr.: 200/2011 YA.

Imajući u vidu iznetu zabrinutost vezanu za zakonodavni postupak u Srbiji i potrebu za unapređenjem, mogu se upoznati iskustva Nemačke, na čijoj pravnoj tradiciji se bazira pravni sistem u Srbiji.

Savezna Republika Nemačka je savezna parlamentarna demokratija, koju čini šesnaest pokrajina. Svaka pokrajina ima svoj ustav, vladu, administrativne strukture i sudove. Nemački institucionalni i pravni sistem počiva na dugogodišnjoj i jakoj tradiciji pravne države (*Rechtsstaat*) i federalizma. Postoji tri nivoa vlasti (savezna, pokrajinska i lokalna). Šesnaest pokrajina, sprovode državnu vlast u oblastima koje su definisane Osnovnim zakonom. Iako je lokalna vlast (opštine, gradovi, seoski okruzi) deo pokrajinske strukture, ima i određenu samoupravu i deo nadležnosti. Parlament je dvodomi i čine ga *Budnestag* i *Bundesrat*. Šef države je Savezni predsednik, a postoji i predsednik vlade – savezni kancelar. Savezni kancelar, koga bira *Bundestag*, rukovodi kabinetom saveznih ministara. Ni savezni kancelar, ni savezni ministri ne moraju da budu članovi Parlamenta. Pravosuđe je posebna grana vlasti, a Ustavni sud ima veoma jaku i značajnu ulogu.

Osnovni zakon (Ustav) Savezne Republike Nemačke usvojen je u Parlamentarnom savetu 1949. godine. Osim nekoliko manjih modifikacija, Osnovni zakon je zadržao svoj prvobitni oblik i nakon ujedinjena Istočne i Zapadne Nemačke 1990. godine, Osnovni zakon postaje Ustav ujedinjene Nemačke. Pored obimnih odredbi uspostavljanja osnovnih prava, Osnovni zakon Savezne Republike Nemačke propisuje pravila koja regulišu način na koji pet institucija definisanih Ustavom Nemačke rade zajedno. To su: savezni predsednik (*Bundespraesident*), Donji dom parlamenta (*Bundestag*), Gornji dom parlamenta (*Bundesrat*), Savezna vlada (*Bundesregierung*) i Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*).

U 2006. godini sprovedena je važna ustavna reforma, Reforma federalizma I, kojom je preciziran odnos i podela nadležnosti između savezne države i pokrajina. Reformom je (među ostalim promenama) ojačana zakonodavna nadležnost federacije u oblasti od nadnacionalnog značaja, ukinuto je okvirno zakonodavstvo, preraspodeljene nadležnosti između federacije i pokrajina koje su ranije bile konkurentne, i smanjen prostor za političke blokade, smanjivanjem broja zakona za koji se zahteva saglasnost *Bundesrata*.² Novi režim je proširio zakonodavne nadležnosti pokrajina, i to u oblasti krivičnog sistema, prava na udruživanje, kao i radnog vremena prodavnica. Pokrajine su nastavile da sprovode savezne zakone i unose ga u pokrajinsko zakonodavstvo.

² Član 72. Osnovnog zakona, 84. Osnovnog zakona, novi član 104a.

Reforma je omogućila da se poboljša sposobnost savezne vlade i pokrajinskih vlasti da deluju i donose odluke i da se jasnije podeli politička odgovornost. Takođe, ubrzana je zakonodavna procedura i povećana je transparentnost i efikasnost zakonodavnog postupka. Važan efekat se vidi u broju zakona za koji se zahteva saglasnost *Bundesrata*. U periodu od septembra 2006. do februara 2009. godine, za 39% zakona bila je potrebna saglasnost *Bundesrata*, dok je pre reforme saglasnost tražena za 53% zakona.

Osnovnim zakonom (*Grundgesetz*) veoma detaljno je regulisana podela zakonodavnih nadležnosti između pokrajina i federacije.³

- Isključiva savezna nadležnost – Federacija ima isključivu zakonodavnu nadležnost samo u slučajevima koji su izričito ili imlicitno navedeni u Osnovnom zakonu. To su pretežno pitanja koja spadaju u nadležnost centralne vlasti, kao i ona pitanja za koja je neophodna jednoobraznost na teritoriji cele države. Između ostalih, ona uključuju spoljne poslove, vojsku, odbranu, državljanstvo, valutu, carinu, trgovinu sa inostranstvom, zaštitu granica, železnice, vazdušni saobraćaj, poštanske i telekomunikacione usluge, autorska prava, borbu protiv terorizma i nuklearnu energiju.
- Konkurentne nadležnosti – Oblasti koje obuhvataju konkurentne nadležnosti (nadležnosti koje se dodeljuju pokrajinama dok ih svojim propisima ne uredi federacija) obuhvataju građansko i krivično pravo, javne interese, hranu, medicinsko pravo, transport, zaštitu životne sredine, univerzitete i diplome, regionalno planiranje. Zakonodavna nadležnost priprada pokrajinama, ukoliko federacija ne donese svoj propis u ovim oblastima. U nekim pitanjima federacija može imati zakonodavnu nadležnost samo ako je potrebno da se stvore jednaki uslovi za život na saveznoj teritoriji, ili da se održava pravno ili ekonomsko jedinstvo u interesu cele države, i to samo u određenom vremenskom periodu dok je to neophodno.
- Pokrajinska nadležnost – Isključiva nadležnost pokrajina je relativno mala, ali važna. Pokrajine donose sopstvene ustave, propise koji regulišu unutrašnju bezbednost i policiju, obrazovanje, kulturu i radio. Ključna nadležnost pokrajina odnosi se na lokalnu samoupravu. Samo pokrajine mogu da delegiraju nadležnosti lokalnom nivou i imaju isključivu odgovornost za organizaciju lokalne samouprave.

U praksi, većina zakona se usvaja na saveznom nivou, a sporovode ih pokrajine, koje imaju relativnu slobodu u načinu primene saveznog zakona.

³ M. Suszycka Jasch, H.C. Jasch, The Participation of the German Länder in Formulating German EU policy, German Law Journal, Vol. 10, br. 9, 1215-1256.

Iz tog razloga se nemački sistem često opisuje kao „izvršni federalizam“. Razlikuju se tri oblika primene zakona. Prvi pristup je opšte pravilo: pokrajine su u potpunosti odgovorne za primenu saveznih zakona, a federacija samo nadzire zakonitost te aktivnosti i može da izda opšte administrativne akte. Administrativne troškove snose pokrajine. U drugom pristupu pokrajina sprovodi savezne zakone u ime federacije. U ovom slučaju, federacija snosi odgovarajuće troškove. Kod trećeg pristupa federacija direktno sprovodi zakone. Ovo postoji u slučaju, na primer, u oblasti spoljnih poslova, uprave savezne armije i upravljanja saveznim budžetom. U ovim slučajevima, mnoge uredbe koje donosi savezni kabinet moraju biti odobrene u *Bundesrat-u*.

Reforma iz 2006. godine imala je značajan uticaj na nadležnost pokrajina da se samoorganizuju. Ukidanje okvirnog zakonodavstva i uvođenje prava pokrajina da odstupaju od saveznih odredbi je ojačalo njihov organizacioni suverenitet. Pokrajine su odgovorne za uspostavljanje vlasti i regulisanje administrativnih procedura. Čak i ako je propis usvojen na saveznom nivou, u ovim oblastima, pokrajine su sada ovlašćene da usvajaju sopstvene propise, i derogiraju savezni zakon. Ograničenje ove mogućnosti pokrajina da odstupe od saveznog zakona zahteva saglasnost *Bundesrat-a* i moguće je samo u izuzetnim slučajevima koji se odnose na posebnu potrebu za jedinstvenom nacionalnom regulativom.

INSTITUCIONALNI OKVIR U ZAKONODAVNOM PROCESU

Izvršna vlast

Saveznu vladu čine savezni kancelar i savezni ministari.⁴ Savezni kancelar je jedini izabrani član vlade. Kancelar ima ustavom zagarantovano pravo da odredi broj ministara i njihov porfelj, kao i da izabere ministre.

Savezni kancelar određuje opšte političke smernice, odnosno prioritete obavezujuće za aktivnosti vlade.⁵ U slučaju odbrane, kancelar je vrhovni komandant nemačkih oružanih snaga.⁶ Ova ovlašćenja pružaju kancelaru niz izvršnih instrumenata koji mogu da se porede sa ovlašćenjima predsednika u predsedničkim demokratijama.

Na početku svakog zakonodavnog mandata saveznog kancelara predlaže savezni predsednik, a bira ga *Bundestag*. Stvarna ovlašćenja kancelara su ograničena u praksi. Prvo, veoma retko se dešava da jedna stranka ostvari većinu u *Bundestag-u*, tako da koalicija mora da izabere

⁴ Član 62. Osnovnog zakona.

⁵ Član 65. Osnovnog zakona.

⁶ Član 115h Osnovnog zakona.

kancelara.⁷ Koalicioni sporazumi obuhvataju i teme kao što je dodeljivanje ministarskih portfelja u saveznoj vladi. Koalicija, takođe objavljuje i politički program određujući aktivnosti tokom mandata Vlade. Brojne zakonske procedure zahtevaju saglasnost *Bundesrat-a*, koji predstavlja pokrajine.

Savezno ministarstvo pravde

Savezno ministarstvo pravde⁸ igra ključnu ulogu u pripremi zakona. Ministarstvo pravde se mora konsultovati i izdaje izjavu o ispunjenosti pravnih standarda radne verzije zakona pre nego što bude upućen saveznom kabinetu. Ministarstvo je odgovorno za nomotehnički kvalitet, kao i Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova zauzima stav o usklađenosti radne verzije zakona sa višim pravnim aktima, a pre svega ustavom.

Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova

Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova⁹ igra ključnu ulogu u regulatornom procesu. Kao i savezno Ministarstvo pravde, ispituje ustavnost radnih verzija zakona. Ministarstvo je odgovorno za monitoring rada saveznih ministarstava i ocene da li poštuju *Zajednička pravila postupka*¹⁰ prilikom pripreme nacrt zakona, i da li je odgovarajuća analiza efekata propisa (regulatory impact assessment – *RIA*) bila sprovedena. Ministarstvo pruža podršku za pravna i procesna pitanja vezano za pripremu zakonskih tekstova, a posebno kroz svoj elektronski vodič za izradu zakona.

ZAKONODAVNA VLAST NA SAVEZNOM NIVOU

Zakonodavna vlast na saveznom nivou ima dva stuba. *Bundestag*¹¹ je parlament svih građana Nemačke i primarno zakonodavno telo na saveznom nivou. Članovi parlamenta se direktno biraju svake četiri godine i sastoji se od najmanje 598 članova (poslanika). U zavisnosti od rezultata izbora, dodatna mesta mogu biti dodeljena partijama na proporcionalnoj osnovi. Da bi se sprečila fragmentacija, politička stranka može da bude zastupljena u *Bundestag-u* samo ako obezbeđuje najmanje tri mandata direktnim glasanjem pojedinaca u izbornim jedinicama, ili 5% od ukupnog broja glasova. Glavni zadatak *Bundestag-a* je da donosi zakone i sprovodi kontrolu izvršne vlasti. *Bundestag* takođe ima ulogu u izboru kancelara.

⁷ Član 63. Osnovnog zakona.

⁸ http://www.bmj.de/EN/FederalOffice/_node.html

⁹ http://www.bmi.bund.de/EN/Ministerium/ministerium_node.html

¹⁰ http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150474/publicationFile/13399/Moderne_Staat_-_Moderne_Id_23340_de.pdf

¹¹ http://www.bundestag.de/htdocs_e/index.html

Pored *Bundestaga*, *Bundesrat*¹² je nezavisno telo predviđeno ustavom (a ne „drugi dom“) gde su predstavljane pokrajine na saveznom nivou i učestvuju u zakonodavnoj aktivnosti na saveznom nivou, kao i u evropskim poslovima. Članove *Bundesrat-a* direktno imenuje vlada svake pokrajine. Stoga oni nisu izabrani delegati već predstavljaju rukovodstvo pokrajina. Mesta u *Bundesrat-u* se raspodeljuju prema demografskoj masi države, u rasponu od tri do maksimalnih šest glasova najmnogoljudnijih pokrajina. Glasanje delegata iz jedne pokrajine mora biti kao glasanje jednog bloka. *Bundesrat* delegati se prilikom glasanja pridržavaju instrukcija svoje pokrajinske vlade. Svaka pokrajina može glasati samo jednoglasno. U slučaju neslaganja među koalicionim partnerima u pokrajinskoj vladi, delegati se uzdržavaju od glasanja. Svi zakoni i statutarne instrumenti moraju biti podneti *Bundesrat-u* na usvajanje ili mišljenje. Osnovni zakon predviđa dva oblika učešća, prema vrsti propisa. Ako se *Bundesrat* ne saglasi sa zakonom za koji je potrebna njegova saglasnost, može se sazvati tzv. Odbor za medijaciju (posredovanje).

SAVEZNI PREDSEDNIK

Savezni predsednik¹³ je šef države i predstavlja saveznu državu unutar zemlje i u inostranstvu. Čitavo poglavlje Osnovnog zakona odnosi se na Saveznog predsednika (poglavljje V, članovi 54-61). Predsednik imenuje Kancelara, članove savezne vlade, sudije, visoke državne službenike i vojne oficire. Predsednik može da raspusti vladu i u izuzetnim slučajevima, da raspusti parlament i raspiše izbore. Međutim, državnu vlast sprovodi savezna vlada. Predsednik proglašava zakonske akte. Ukoliko postoji ustavni spor, predsednik može odbiti proglašenje zakona, ali nema političko pravo veta. Predsednika bira savezna konvencija (sastavljena od članova *Bundestag-a* i jednakog broja lica koje biraju pokrajinski parlamenti) na mandat od 5 godina, sa mogućnošću ponovnog izbora.

PRAVOSUĐE

Nemački pravni sistem pripada tradiciji evropskog kontinentalnog prava. Savezni ustavni sud¹⁴ (*Bundesverfassungsgericht*) ima sedište u Karlsruheu. Šesnaest sudija nadzire poštovanje Osnovnog zakona, sude sporove nadležnosti između federacije i pokrajina. Ustavni sud postupa samo po predstavkama i njihove odluke su konačne. Ustavni sud ima monopol u tumačenju Ustava.

¹² http://www.bundesrat.de/cln_236/EN/Home/homepage__node.html?__nnn=true

¹³ <http://www.bundespraesident.de/EN/Role-and-Functions/ConstitutionalBasis/ConstitutionalBasis-node.html>

¹⁴ <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization.html>

Svaka pokrajina ima svoj ustavni sud. Ukoliko se postavi pitanje da li je neki pokrajinski zakon u skladu sa pokrajinskim ustavom, sudovi traže mišljenje pokrajinskog ustavnog suda, koji ima nadležnost u skladu sa pokrajinskim zakonom.

Pored redovnih sudova, koji su nadležni za krivična i većinu parničnih predmeta, upravno pravosuđe se sastoji od specijalizovanih radnih, upravnih, socijalnih i finansijskih sudova.

REGULATORNE AGENCIJE

Regulatorne agencije na saveznom nivou pokrivaju pitanja iz ekskluzivne nadležnosti savezne vlade. Regulatorne agencije se uglavnom bave sprovođenjem zakona i propisa i (osim nekih izuzetnih situacija), nemaju ovlašćenje da donose zakone samostalno.

JAVNE RASPRAVE

Javne rasprave koje organizuje savezna vlada regulisane su Zajedničkim pravilima postupka. Zajednička pravila se odnose kako na primarno zakonodavstvo tako i na podzakonske akte. Pravila ostavljaju prostor za fleksibilnu primenu. Ministarstvo koje predlaže propis može da odluči o vremenu, obimu i partnerima koje će pozvati na raspravu, kao i o praktičnom sprovođenju procesa javne rasprave. Uobičajeno je da ministarstvo organizuje tzv. predkonsultativni krug, koji se sprovodi u ranoj fazi pre izrade zakona. To su inicijalne konsultacije u koje su uključene pokrajine, opštine, stručne zajednice i udruženja na osnovu ključnih elemenata. Rezultati ove konsultacije doprinose izradi zakona. Savezni kancelar mora biti obavešten o učešću različitih stranaka. Ministarstvo koje je predložilo zakon razmatra komentare i primedbe i uključuje ih u nacrt zakona.

Rokovi za javne rasprave su definisani u Zajedničkim pravilima postupka samo za finalno ispitivanje nacrta zakona (obično četiri nedelje). Što se tiče ostalih faza postupka, postoje utvrđeni rokovi za konsultacije ili dostavljanje odgovora. Uobičajena praksa ministarstva je da dozvoli period za konsultacije adekvatan nameni i obimu predloženog propisa. Isto važi i za pružanje informacija strankama.

Oblik i intezitet povratne informacije relevantnih učesnika u konsultacijama su takođe ostavljeni kao diskreciono ovlašćenje svakog pojedinog ministarstva. Rezultati konsultacija se uglavnom uključuju u nacrt zakona i procenu uticaja predloga zakona i obrazloženja, i objavljuju se, kada se zakon šalje u parlament. Pre te faze, ne postoje obavezujuća pravila

da se objave nacrti zakona ili pisani doprinosi zainteresovanih strana. Ipak, ministarstva nastoje da održe kontinuirani dijalog sa zainteresovanim stranama u toku cele pripremne faze.

Kada zakon usvoji savezni kabinet, dalje rasprave se obavljaju u *Bundestag-u* i *Bundesrat-u*, kao deo parlamentarne zakonodavne procedure (prvo čitanje).¹⁵ Diskusije u odborima obično nisu otvorene za javnost, osima ako Odbor ne odluči drugačije. Odbori mogu da organizuju rasprave sa stručnjacima i/ili interesnim grupama. Ako minimum jedna četvrtina nadležnog odbora zahteva javne rasprave, odbor ih mora organizovati. Ukoliko odbor organizuje javne rasprave, one se prenose na parlamentarnoj televiziji ili se mogu pratiti preko interneta. Zainteresovane strane i stručna javnost mogu da komuniciraju sa pojedinim članovima parlamenta i sekretarijata odgovornih odbora, da podnose komentare u pisanoj formi pre ili u toku razmatranja nekog predloga zakona.

Postoji nekoliko načina informisanja javnosti o važećim propisima. Kada se usvoji novi zakon ili uredba, objavljuje se u saveznom službenom glasniku (*Bundesgesetzblatt*). Uredbe mogu biti objavljene i na nekom drugom mestu, ukoliko je to predviđeno zakonom.

Postoje mnoge baze podataka dostupne na internetu, uglavnom besplatno. Savezni zakoni i uredbe mogu besplatno da se nađu na www.gesetze-im-internet.de a upravni propisi koje primenjuju vrhovni savezni organi objavljuju se na www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de. Konsolidovani tekstovi zakona nalaze se u saveznoj bazi zakona www.juris.de, koja obuhvata starije verzije i obezbeđuje sveobuhvatne pretrage.

VRSTE PROPISA

Glavni pisani izvori prava u Nemačkoj su Ustav, zakoni, statutarni instrumenti i podzakonski akti: Osnovni zakon je na vrhu hijerarhije; pravila međunarodnog prava, uključujući i pravo EU, zauzimaju prostor između Ustava i zakona (a zakon EU ima prednost nad nemačkim propisima u oblastima u kojima EU ima isključivu nadležnost); savezni zakoni koji se nalaze ispod Ustava (usvaja ih *Bundestag* zajedno sa *Bundesrat-om*); statutarni instrumenti kao što su uredbe (donosi ih izvršna vlast – savezna vlada, savezni ministri i pokrajinske vlade); podzakonski akti kao što su statuti i regulative koje donose pravna lica formirana po pravilima javnog prava (opštine, fondacije, i sl).

¹⁵ <https://www.btg-bestellservice.de/index.php?navi=1&subnavi=68&anr=80060000>

FAZE ZAKONODAVNOG POSTUPKA

Postupak u Saveznoj vladi Nemačke

Kada savezno ministarstvo namerava da inicira donošenje zakona, obaveštava o tome saveznog kancelara. Svako ministarstvo je odgovorno za unapređenje predloga kroz sve faze opisane u Zajedničkim pravilima postupka. Mogu se identifikovati sledeće faze postupka:

- Konsultacije i analiza efekata – Ova faza se odvija počevši od tzv. „predkonsultativnog kruga“, koji uključuje pokrajinske i lokalne vlasti, kao i gde je relevantno, interesne grupe i eksperte na koje se zakon odnosi ili na koje može da utiče. Naučni savetodavni odbori mogu se konsultovati u ovoj fazi na *ad hoc* osnovi.
- Interna koordinacija – Ministarstvo koje predlaže donošenje propisa odgovorno je i za unutrašnju koordinaciju, podnošenje nacrtu zainteresovanim saveznim ministarstvima i dobijanje neophodnog kolektivnog sporazuma. Odlučivanje o tome u kojoj fazi se odvija unutrašnja koordinacija i dužina njenog trajanja ostavljeni su kao diskreciono pravo ministarstava koje predlaže donošenje propisa. Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova i Savezno ministarstvo pravde moraju biti konsultovani o svim nacrtima propisa, posebno radi provere ustavnosti i usklađenosti nacrtu. Svako ministarstvo je odgovorno za procenu regulatornih uticaja u svojoj nadležnosti.
- Smanjenje administrativnog opterećenja – Nacionalni savet za regulatornu kontrolu (*Normenkontrollrat*) proverava i daje komentare o administrativnim troškovima koje je ministarstvo priložilo uz nacrt propisa na osnovu Standardnog modela troškova. Mišljenje Nacionalnog saveta dostavlja se ministarstvu, i priključuje se kao aneks nacrtu zakona kada se predaje saveznom kabinetu.
- Izrada propisa i finalno preispitivanje – Pre nego što savezni kabinet usvoji propis, dokument se šalje Saveznom ministarstvu pravde na konačnu pravnu i lingvističku reviziju. Ministarstvo se oslanja i na eksterne stručnjake u oblasti lingvistike.
- Obavezna obaveštenja – U određenim slučajevima, odredbe EU propisa obavezuju države članice da obaveste Evropsku komisiju i druge države članice EU o radnom tekstu zakona, dajući im mogućnost da preispitaju usklađenost propisa sa pravom EU. Tokom tri meseca od obaveštenja o radnom tekstu zakona ne može se diskutovati u saveznom kabinetu. Nakon proteka roka, radni tekst zakona se dostavlja saveznom kabinetu, a u prilogu se nalazi obrazloženje zakona, prpratni dokument koji sadrži osnovne podatke o nacrtu zakona i mišljenje Nacionalnog saveta za

regulatornu kontrolu. Mišljenja drugih ministarstava koja su suprotna ministarstvu moraju takođe biti prijavljena.

Postupak u Saveznom parlamentu

Prvo čitanje u Bundesrat-u

Postupak za usvajanje zakona regulisan je Poslovníkom o radu *Bundestag-a*¹⁶ i Poslovníkom o radu *Bundesrat-a*.¹⁷ Izvršna vlast uključuje *Bundesrat* u veoma ranoj fazi izrade propisa. Vlada mora da podnese nacrt zakona *Bundesrat-u* na komentare. Tokom ove početne faze, pokrajine mogu da izraze svoj stav, posebno u odnosu na ustavna, budžetska i politička pitanja, kao i u odnosu na samo sprovođenje zakona. Ova faza omogućava pokrajinama da ostvare formalni dijalog sa saveznim izvršnim telima u ranoj fazi postupka. Komentari *Bundesrat-a* nisu formalno obavezujući za vladu. Ipak obično se uzimaju u obzir, tako da nacrt koji je odbijen u ovoj fazi retko će ući u sledeću fazu i biti poslat *Bundestag-u*. Savezna vlada obično u tim situacijama priprema odgovor, koji se šalje zajedno uz nacrt zakona i mišljenjem *Bundesrat-a* Parlamentu (*Bundestag*). Prva faza u *Bundesrat-u* se ne održava ako predlog potiče iz *Bundestag-a*. Posebno hitne zakonodavne inicijative obično predlažu poslaničke grupe *Bundestag-a*. Vlada može da nadoknadi ovo premošćavanje *Bundesrat-a* slanjem inicijalnog predloga vlade *Bundesrat-u* (*Paralleleinbringung*).

Razmatranje u Bundestag-u

Po pravilu o zakonu se diskutuje tokom tri čitanja u *Bundestag-u*. Prvo čitanje služi obično kao opšta debata o političkom uticaju zakona. Zakonski predlozi se često podnose stalnim stručnim odborima *Bundestag-a* bez prethodne rasprave. Ovi odbori obično odražavaju portfelje savezne vlade. Na sastanke odbora, koji inače nisu otvoreni za javnost, obično se pozivaju državni službenici i ministri. Savezna vlada nema direktan uticaj na zakon kada se nalazi pred odborom. Javna rasprava može biti organizovana na inicijativu odbora i tada se pozivaju spoljni stručnjaci. Nakon toga nadležni odbor podnosi svoju verziju predloga zakona sa izveštajem i preporukama plenarnoj sednici na drugo čitanje, gde svaki član parlamenta može da podnese amandane. Verzija predloga zakona koja je usvojena u drugom čitanju predstavlja osnovu za treće čitanje. I u ovoj fazi je moguće predložiti amandmane, ali vrlo retko se to dešava jer je potrebno da ih podnese parlamentarna grupa ili najmanje 5% članova parlamenta. U trećem čitanju glasa se o usvajanju ili odbijanju zakona, uključujući poslednje amandmane. Zakoni se usvajaju prostom većinom glasova. U nekim slučajevima se traži

¹⁶ http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/index.html

¹⁷ http://www.bundesrat.de/nm_11004/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html?__nnn=true

apsolutna većina, a za izmene ustava potreba je dvotrećinska većina svih poslanika.

Duga faza u Bundesrat-u i medijacija

Svaki zakon koji usvoji *Bundestag* mora da se podnese *Bundesrat-u*. Ova faza obično traje tri nedelje. Zakoni koje je inicirao *Bundestag* i koji zbog toga nisu bili ranije podneti *Bundesrat-u* obično podležu detaljnijoj analizi.

Ukoliko *Bundestag* i *Bundesrat* ne postognu sporazum o zakonu, saziva se tzv. Odbor za posredovanje. Odbor čini 16 predstavnika *Bundesrat-a* (jedan predstavnik po pokrajini) i 16 predstavnika *Bundestag-a* (odražavajući podelu mandata u parlamentu). Članovi Odbora nisu vezani uputstvom, što omogućava da zakon predstavlja kompromis koji treba da bude usvojen od strane oba doma u plenumu. Odbor za posredovanja može samo da da predloge, nema mogućnost donošenja odluka. Međutim, Odbor je postao važno telo u zakonodavnom procesu. Od 1949. Godine, Odbor je sazivan u vezi svakog osmog zakona i veoma je uspešan, jer samo 1% zakona koje donese *Bundestag* nije bio odobren od *Bundesrat-a*. Odbor predlaže amandmane kako bi se postigao kompromis između domova. Ako se oba doma saglase oko verzije Odbora, zakon se smatra usvojenim u toj verziji. Ukoliko se *Bundesrat* i dalje protivi, dalji koraci zavise od vrste zakona. Zakonodavni proces se razlikuje između zakona za koje se imperativno zahteva saglasnost *Bundesrat-a* (*Zustimmungsgesetze*) i zakona na koje *Bundesrat* može izjaviti prigovor koji može nadglasati *Bundestag* (*Einspruchsgesetze*). Zakoni za koje je neophodna saglasnost *Bundesrat-a* su Osnovni zakon ili izmene postojećih saveznih zakona, zakoni koji regulišu administrativni postupak koji primenjuju pokrajine bez ikakve mogućnosti odstupanja, kao i zakoni koji izazivaju dodatne administrativne troškove za pokrajinu, ili uspostavljaju finansijsku odgovornost pokrajine prema trećem licu, ili sadrže odredbe o porezima koji su delimično ili u potpunosti preneti na pokrajine. To znači da je broj zakona za koje je potrebna saglasnost *Bundesrat-a* dosta značajan, jer je dovoljno da zakon sadrži samo jednu odredbu koja pogađa jedan od ovih slučajeva. Na ovaj način Osnovnim zakonom data je značajna moć *Bundesrat-u*. Ako *Bundesrat* odbije takve zakone, ni jedan zakon ne može biti usvojen. Ako sa druge strane nije neophodna saglasnost *Bundesrat-a*, *Bundestag* može nadglasati prigovor *Bundesrata* novim glasanjem i to većinom koja je jednaka rezultatu glasanja u *Bundsrat-u*. Ako na primer *Bundesrat* ulaže prigovor dvotrećinskom većinom, *Bundestag* mora odbaciti ovu primedbu, takođe, dvotrećinskom većinom. Ukoliko *Bundestag* ne može da nadglasa prigovor, zakon ne može biti usvojen.

Ako *Bundesrat* da svoju saglasnost ili se ne protivi predlogu zakona koji je podneo *Bundestag*, smatra se da je zakon usvojen, a Savezna vlada dostavlja zakon saveznom predsedniku na potpisivanje i proglašenje. Zakon postaje pravno obavezujući i uobičajeno stupa na snagu nakon objavljivanja u službenom listu.

Kvalitet zakona

Kao što se iz prethodnog teksta može zaključiti Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova su ključne institucije za garanciju kvaliteta zakona. Ministarstvo pravde je referentna institucija koja ispituje da li su radni tekstovi zakona u skladu sa sistemskim i pravnim načelima. Pre nego što se radna verzija zakona pošalje Saveznoj vladi, Ministarstvo pravde proverava da li je propis usklađen sa Ustavom, pravnim tekovinama EU i međunarodnim pravom (vertikalna usklađenost). Propise koji su zasnovani na EU pravu takođe preispituje i Ministarstvo nadležno za njegovu usklađenost po principu subsidiarnosti i proporcionalnosti. Ministarstvo pravde takođe proverava i horizontalnu usklađenost propisa sa drugim zakonima i unutrašnju konzistentnost propisa. Na osnovu Zajedničkih pravila postupka Ministarstvo ima ovlašćenje da „protestuje“ protiv usvajanja zakona koji nije u skladu sa važećim pravom. Konačno, Ministarstvo proverava usklađenost sa važećim propisima o izradi zakona. Celokupan proces provere usklađenosti propisa može trajati najviše četiri nedelje, ali ministarstvo koje predlaže propis najčešće skraćuje ovaj rok u značajnoj meri.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, nadležno je za nadzor nad usklađenošću sa Zajedničkim pravilima postupka. Ministarstvo unutrašnjih poslova takođe proverava usklađenost sa ustavom, uporedo sa proverama koje sprovodi Ministarstvo pravde.

Zajednička pravila postupka određuju da se tekst koji se koristi u zakonu mora biti „pravilan i razumljiv za svakoga koliko je to moguće“.¹⁸ Zakoni se podnose odgovarajućim uredničkim kancelarijama na korekturu tačnosti i sveobuhvatnosti korišćenog jezika i termina. Savezno ministarstvo pravde obezbeđuje podršku izadavnjem „Priručnika za pisanje zakona“, koji je dostupan na internetu. Priručnik se fokusira na konkretne preporuke o sadržaju, strukturi i formi zakona i propisa. Priručnik sadrži tehničke preporuke vezano za zakonske definicije, stilske kriterijume, upućivanje, navođenje referenci i druge lingvističke komponente. Važan doprinos kvalitetu propisa dao je i „Elektronski vodič za izradu zakona“, koji je razvila Savezna akademija za državnu upravu pod pokroviteljstvom Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova i u saradnji sa Saveznim

¹⁸ Odeljak 42-5.

ministarstvom pravde. Elektronski vodič sadrži najnovije informacije i imaju ga na raspolaganju svi službenici u državnoj upravi koji rade na normativnim poslovima. Vodič se redovno ažurira, sadrži obrasce i modele i uspostavlja linkove sa povezanim dokumentima.

Takođe je razvijen „e-norm“¹⁹ softver kao sredstvo za unapređenje kvaliteta zakonskih propisa. Softver je razvilo Savezno ministarstvo pravde na osnovu „LegisWrite“ softvera koji koristi Evropska komisija. Softver pomaže u ostvarivanju formalnih i lektorskih zahteva i omogućava da se isti format koristi u svim zakonodavnim procesima. E-norm nudi obrasce propisa, koji sadrže elemente za izradu propisa, sadrži automatsku kontrolu kvaliteta i funkciju za ispravku, kao i mogućnost da proizvede i konsoliduje dokument automatski.

Iz gorenavedenog može se zaključiti da institucije u Nemačkoj ulažu kontinuirane napore na unapređenju kvaliteta propisa i postupka izrade i donošenja zakona. Takođe, pre svake systemske promene sprovodi se analiza efekata promene (npr. pre reforme iz 2006. godine postavljen je cilj da se smanji broj propisa za koje će se zahtevati saglasnost *Bundesrat-a* i taj cilj je i ostvaren). Predstavljanje zakonodavnog procesa u Nemačkoj ima za cilj da da ideje donosiocima odluka u Srbiji, kako bi mogao da se unapredi zakonodavni postupak u Srbiji i poboljša kvalitet propisa, što je od posebnog značaja kada se ima na umu da Narodna skupština Srbije godišnje usvoji u proseku oko 200 propisa.

¹⁹ www.enorm.bund.de

Marina Matić, MA
Institute of Comparative Law,
Belgrade

LEGISLATIVE PROCESS IN GERMANY

In this paper, in an attempt to develop an extensive review, the author strives to present legislative drafting process in Germany, role of different institutions in legislative drafting process, public discussions on draft law, transparency of procedure and decision making, quality check of the legislation and continuous improvement of procedure. Reason for presenting this overview of German system is need for advancement and improvement of legislative drafting process in Serbia, especially having in mind OSCE/ODIHR assessment of law drafting in Serbia from December 2011 and challenges in process harmonization of domestic legislation with the EU acquis

Key words: *legislative drafting; public discussion; Germany, comparisons with Serbia.*