

*Dragoljub TODIĆ<sup>1</sup>*

## **ZAKONODAVNA PROCEDURA U REPUBLICI SRBIJI – IZMEĐU „TEHNIČKIH“ SLABOSTI I OGRANIČENJA LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA<sup>2</sup>**

*Apstrakt:* U radu se daje pregled izvora prava i osnovnih elemenata procedure usvajanja propisa u Republici Srbiji. Procedura usklađivanja nacionalnih propisa s propisima Evropske unije, kao deo zakonodavne procedure posebno se sagledava. Ukazuje se na izvesne slabosti zakonodavne procedure u delu koji se odnosi na učešće zainteresovane javnosti u pripremu i usvajanje propisa i pristup informacijama. Analiza efekata nacionalnih propisa, koji se usklađuju s propisima Evropske unije, kao i transparentnost postupka smatraju se najosetljivijim delom zakonodavne procedure. Autor razmatra sledeća pitanja: da li se i zašto može govoriti o slabostima zakonodavne procedure u Republici Srbiji; da li se slabosti zakonodavne procedure mogu okarakterisati kao „tehničke“ ili su u njima sadržani i elementi ograničavanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. U zaključku se konstatuje da bi se (uzimajući u obzir kriterijume koji se odnose na garancije pristupa informacijama, garancije i kvalitet učešća javnosti u zakonodavnoj proceduri, postupak i kvalitet sagledavanja efekata budućih propisa) moglo govoriti o postojanju slabosti zakonodavnog postupka. Takođe, može se reći da su u slabostima zakonodavne procedure sadržani i izvesni elementi koji ukazuju na to da se, na određen način, može govoriti i o ograničavanju uživanja nekih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

---

<sup>1</sup> Dragoljub Todić, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail adresa: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs. ili dtodic@ymail.com.

<sup>2</sup> Rad je realizovan u okviru naučnog projekta: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanje položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, Ministarstva prosvete i nauke Vlade Republike Srbije (broj 179029), za period 2011–2016. godine.

*Ključne reči:* zakonodavni postupak, ljudska prava, osnovne slobode, pravo na informisanje, sloboda izražavanja, zainteresovana javnost, udruženja građana, javnost, analiza efekata propisa.

## Uvod

Medijska prašina koja je tokom proleća 2013. godine podigunuta u vezi s nedozvoljenim količinama aflatoksina u mleku pretila je da ozbiljno zaoštiri odnose na političkoj sceni Srbije.<sup>3</sup> Predsednik Vlade Republike Srbije je, prema pisanju medija, u Briselu objasnio evropskom komesaru za zdravlje i zaštitu potrošača da je „do pojave aflatoksina u mleku došlo zbog neusklađenosti brzine primene evropskih propisa za ljudsku i stočnu hranu.“ Pored toga, on je rekao da smo „pre nekoliko godina promenili jedan propis o količini određenih supstanci u hrani za ljude, a nismo to uradili kad je reč o hrani za životinje..., koja je i dalje saglasna propisima Srbije o dozvoljenoj količini u hrani za životinje, pa je to onda imalo posledice po količinu aflatoksina u mleku.“<sup>4</sup> Istovremeno, generalni direktor Denjub fud grupe (*Danube food group* — u okviru koje posluju i neki proizvođači mleka) izjavio je „da pre dve godine niko nije znao da je promenjen Pravilnik o mleku u kome je 10 puta pooštren kriterijum o prisustvu aflatoksina u toj namirnici. Niko u Ministarstvu poljoprivrede, a ni privrednici nisu znali da je usvojen taj rigorozni evropski standard i dozvoljeni nivo aflatoksina s 0,5 smanjen na 0,05 mikrograma po kilogramu...“<sup>5</sup> Iz navednih izjava moglo se uočiti da je najmanje sporno da postoje određeni problemi u proceduri usklađivanja nacionalnih propisa s propisima Unije. Okolnosti slučaja ukazuju, između ostalog, i na to da se može govoriti o tome da u postupak

---

<sup>3</sup> Stranke na vlasti su tvrdile da neke opozicione stranke žele da destabilizuju privredu (posebno poljoprivredu) imajući u vidu štetu koju je ovaj sektor pretrpeo zbog pada prodaje mleka i mlečnih proizvoda u zemlji i državama gde su se ovi proizvodi izvozili. Govorilo se i o ostavkama odgovornih ministara i funkcionera, a predstavnici vlasti su pretili da će biti pokretno i pitanje odgovornosti osoba koje su to iznele u javnost. U raspravu su se uključili i proizvođači mleka i mlečnih proizvoda sa svojim zahtevima. I kasnije se ovaj slučaj povremeno eksploatisao u medijske svrhe na različite načine.

<sup>4</sup> „Politika-online“, 15.3.2013. <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Petrovic-Nikolaj-izjavio-za-pravilnik-o-mleku.lt.html>. (27.3.2013).

<sup>5</sup> *Ibid.*

donošenja propisa nisu na odgovarajući način uključeni zainteresovani subjekti. Različita pitanja mogla bi se postaviti, među kojima i pitanje šta se može očekivati u daljim aktivnostima imajući u vidu da se Republika Srbija nalazi u fazi intenzivnog usaglašavanja nacionalnih propisa s propisima Evropske unije. Da li je slučaj „aflatoksin“ samo jedan izolovan i zaseban slučaj ili se može govoriti o grešci u sistemu pripreme i usvajanja propisa, odnosno da li bi se moglo govoriti ne samo o pojedinačnoj grešci, već i o postojanju tzv. sistemskog problema s mogućim elementima kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda?

## 1. Značaj procedure i osnovni izvori prava

Procedura usvajanja propisa predstavlja jedno od pitanja za koje se može reći da je na različite načine povezano s funkcionisanjem pravnog i političkog sistema u celini.<sup>6</sup> Osim što bi se moglo smatrati nekom vrstom

---

<sup>6</sup> Samu proceduru, u osnovnom obliku, čini više elemenata koji bi se, u zavisnosti od metodologije, mogli klasifikovati na različite načine. Npr. pokretanje procedure (pravo, obaveze, postupak, transparentnost, učešće drugih subjekata itd); izrada nacarta, odnosno predloga propisa (postupak, konsultovanje zainteresovanih subjekata, transparentnost, rokovi itd); izrada finalnog akta i dostavljanje u proceduru usvajanja, usklađivanje stavova zainteresovanih subjekata itd; postupak usvajanja zakona ili podzakonskog akta, pravo na izmene u toku samog postupka itd; praćenje primene propisa; pravo na pokretanje postupka za izmene i dopune itd. Za opštu procenu stanja u ovoj oblasti videti: *Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji - procena*, OSCE, Beograd, 2011. <http://www.osce.org/sr/odihr/87871>. Kako se radi o postupku koji je vrlo složen, kako zbog broja potencijalno zainteresovanih subjekata, tako i zbog složenosti procedure usklađivanja različitih interesa, to analiza celokupnog postupka pripreme i usvajanja propisa prevazilazi obim ovog rada. U ovom radu se primarno analizira postupak pripreme propisa za njihovo usvajanje do nivoa dostavljanja nacarta zakona Vladi. Iako je za potpuno razumevanje pojedinih delova postupka potrebno imati u vidu celinu, opredeljenje za analizu ove faze procedure zasnovano je na proceni da se radi o najosetljivijem delu kada bi uticaj na profilisanje zakonskog predloga mogao imati najširu osnovu i svrhu. Autor stoji na stanovištu da procedura usvajanja zakona u Narodnoj skupštini nema karakter procedure u kojoj se mogu očekivati bitnije promene, u odnosu na predlog koji Vlada uputi. Otuda se uloga skupštinskih tela i same Skupštine u celini može smatrati suviše opterećenom tzv. dnevno-političkim odnosima između pojedinih grupa i bez suštinske relevantnosti za izmene karaktera i koncepcije zakonskog predloga koji je dostavila Vlada. Otuda, prema stavu autora, nema preteranog značaja ni raspravljati

prethodnog pitanja i pretpostavke za izgradnju institucija sistema, procedura usvajanja propisa na izvestan način zadire u samu bit i karakter filozofije političkog sistema, ljudskih prava i sloboda. Iako bi to moglo biti predmet posebnog istraživanja, relativno se jednostavno može pretpostaviti da ova procedura direktno utiče na tumačenje propisa i njihovu primenu, odnosno funkcionisanje pravne države. Imajući sve to u vidu, moglo bi se očekivati da je procedura usvajanja propisa zasnovana na relativno pouzdanim pravilima kojima se obezbeđuje garantovanje poštovanja izvesnih principa i usvajanje propisa odgovarajućeg kvaliteta i na odgovarajući način pouzdanih i primenjivih. Transparentnost postupka pripreme i usvajanja propisa i obezbeđivanje uslova za učešće svih ili većine zainteresovanih subjekata, odnosno sagledavanje realnih efekata propisa mogu se smatrati minimalnim zahtevima takve procedure. Ovo se naročito odnosi na okolnosti kada priprema i usvajanje propisa istovremeno za svoj primarni cilj imaju i usaglašavanje tih propisa s nekim drugim propisima, a pogotovu s propisima iz nekih drugih složenih pravnih sistema kakav je pravni sistem Evropske unije. Ozbiljnost postupka pripreme i usvajanja propisa proističe iz okolnosti koje podrazumevaju radikalnu reformu pravnog sistema i uvođenje potpuno novih standarda, pojmova, kategorijalnog aparata i elemenata nove pravne filozofije (u nekim elementima). Usaglašavanje s propisima Unije, za države poput Republike Srbije, ima karakter transformacije pravnog sistema s višestrukim rizicima. Oni su uslovljeni, pre svega, niskim nivoom ekonomske razvijenosti (pogotovo u poređenju s državama u kojima se već primenjuju pravni standardi koji se tek uvode u zemlje poput Srbije), stanjem institucionalnih kapaciteta, pravnom tradicijom, pljačkaškim karakterom privredne tranzicije koja se sprovodi u poslednje dve i po decenije, osiromašivanjem najvećeg dela stanovništva, ekstremnom klasnom polarizacijom u društvu itd.<sup>7</sup> Procedura usvajanja propisa, pogotovo propisa kojima se u pravni

---

o tom delu procedure, kao mogućnosti za bitnije izmene, a kamoli koncepcijske promene nekog zakonskog predloga. Ovo se naročito odnosi na okolnosti usvajanja zakona po „hitnoj proceduri“, koja do izvesne mere (zbog učestalosti njene primene) obesmišljava celi koncept zakonodavne procedure i uloge parlamenta.

<sup>7</sup> U ovom članku se neće posebno razmatrati svi aspekti postojećeg sistema pripreme i usvajanja propisa već se autor zadržava samo na nekim najuočljivijim elementima koji imaju jasnu formalnu manifestaciju u postojećim propisima kojima se regulše

sistem Srbije uvode potpuno novi standardi (koji nisu postojali ili nisu postojali u sličnoj formi) morala bi da obezbedi uvažavanje specifičnosti stanja države koja usklađuje svoje zakonodavstvo. Ekstremnijim se mogu smatrati one okolnosti kada se usklađivanje nacionalnih propisa obavlja s propisima Unije za koje ni u državama Unije ne postoji solidno razdvojena praksa. Sve rizike za države u kojima se sprovodi usklađivanje postojećih ili donošenje novih propisa koji treba da budu usaglašeni s takvim propisima Unije teško je i nabrojati.

### ***1.1 Pravni okvir***

Procedura pripreme, izrade i usvajanja propisa, osim Ustava koji propisuje opšta pravila uključujući i pitanje nadležnosti, regulisana je odredbama nekoliko zakona i podzakonskih akata. Najznačajniji opšti deo pravila koja se odnose na zakonodavnu proceduru u pravnom sistemu Republike Srbije propisan je Poslovníkom Vlade (Sl. glasnik RS, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13), koji svoju osnovu nalazi u Zakonu o državnoj upravi (Sl. glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010).<sup>8</sup> Pored toga, neki elementi sistema definisani su i Zakonom o Narodnoj skupštini (Sl. glasnik RS, br. 9/10), Poslovníkom Narodne skupštine RS (Sl. glasnik RS, br. 52/10), Jedinístvenim metodološkim pravilima za izradu propisa (Sl. glasnik RS, br. 21/10) itd.

Jedním od najbitnijih elemenata procedure može se smatrati obaveza predlagáča da uz nacrt zakona dostavi i analízu efekata zakona, koja sadrži odgovarajuća objašnjenja, među kojima neka imaju ili mogu da imaju

---

ova procedura ili odsustvu odgovarajućih normi u postojećim propisima. Autor se, dakle, neće baviti razmatranjem teza koje ukazuju na postojanje (ozbiljnih) interesa pojedinih grupacija, interesnih grupa, profesionalnih i drugih udruženja itd. da postojeći sistem sa svim svojim slabostima opstane i što duže se primenjuje, iako postoje jaki argumenti zbog kojih bi se i tim pitanjem bilo svrshishodno pozabaviti.

<sup>8</sup> Članom 65. stav 2. Zakona o državnoj upravi predvídeno je da se „postupak pripreme zakona i drugih opštih akata bliže ... uređuje poslovnikom Vlade.” U skladu s tim Poslovníkom Vlade propisano je da pravo da predloži materijal za sednicu Vlade ima organ državne uprave u čijem delokrugu je pitanje na koje se materijal odnosi (predlagáč), kao i stalno radno telo Vlade koje može Vladi, mimo odredaba ovog poslovníka, neposredno da podnese predlog pojedinačnog akta (Čl. 35).

značaj za usklađivanje nacionalnih propisa s propisima Unije.<sup>9</sup> U suštini ovaj dokument (analiza) predstavlja neku vrstu pokušaja da se ukaže na neke efekte zakona koji treba da se usvoji. Međutim, analiza dosadašnje prakse pripreme propisa pokazuje da se analiza efekata zakona većim delom svodi na davanje načelnih i tipskih odgovora bez stvarne i preciznije analize efekata zakona koji se predlaže.<sup>10</sup> U odnosu na „Regulatory Impact Analysis“ (RIA) nedostaje detaljna analiza mogućih efekata zakona, a naročito primena ovog instrumenta u odnosu na podzakonske propise i strateške dokumente.

Spornim se može smatrati i mogućnost koja je ostavljena predlagачu zakona da uopšte ne dostavi analizu efekata zakona (čak ni takvu analizu kakva se trenutno priprema). Iako predlagач zakona u tim situacijama ima obavezu da to „posebno obrazloži,“ može se postaviti pitanje kakvog značaja to obrazloženje ima sa stanovišta kvaliteta zakonskog predloga, odnosno mogućnosti da se kontrolišu razlozi zbog kojih predlagач procenjuje da ne treba da priloži analizu efekata zakona.

Osim toga, uz nacrt zakona predlagач ima obavezu da dostavi i prilog u kome se navode propisi i drugi opšti akti kojima se nacrt zakona izvršava i rokovi u kojima propisi i drugi opšti akti treba da se donesu. U odgovorima na svako od ovih pitanja mogu biti sadržane izvesne naznake koje govore o tome kako predlagач zakona razume način i dinamiku usaglašavanja nacionalnih propisa s propisima Unije, odnosno koje su polazne pozicije predlagачa zakona u odnosu na ova pitanja.

---

<sup>9</sup> Naime, od predlagачa zakona se očekuje da odgovori na sledeća pitanja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava.

<sup>10</sup> Za dosadašnju praksu Republičkog sekretarijata za javne politike u vezi s mišljenjima i analizom efekata propisa videti: <http://www.rsjp.gov.rs/misljenje/2015> (4.9.2015).

## 2. Učešće zainteresovanih subjekata

Obaveze koje se odnose na učešće drugih subjekata u postupku pripreme nacrtu propisa Poslovnik Vlade propisuje u nekoliko svojih članova.<sup>11</sup> Svakako, najjasnije je to učinjeno definisanjem obaveze predlagača da pribavi mišljenja drugih organa državne uprave. O nacrtu zakona i predlogu uredbe, odluke, memoranduma o budžetu, strategije razvoja, deklaracije i zaključka, predlagač pribavlja mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Ministarstva finansija, a o nacrtu zakona i mišljenje Kancelarije za evropske integracije (Čl. 46).<sup>12</sup> Mišljenja se pribavljaju i od organa državne uprave koje u svom delokrugom ima pitanje na koje se akt odnosi, čime je spisak subjekata koji bi mogli biti učesnici u postupku okvirno vrlo široko određen.<sup>13</sup>

Učešće javnosti u postupku pripreme propisa regulisano je odredbama nekoliko članova Poslovnika Vlade.<sup>14</sup> U skladu s odredbama člana 41.

---

<sup>11</sup> Ovaj deo teksta je zasnovan na: Todić, D., Harmonization of legislation of the Republic of Serbia with EU law: open issues and dilemmas, *Review of international affairs*, 1-2/2014, pp. 96-109.

<sup>12</sup> Predlagač pribavlja i mišljenje Ministarstva spoljnih poslova ako se akt tiče odnosa Republike Srbije s inostranstvom, mišljenje Ministarstva pravde ako se aktom propisuju krivična dela, privredni prestupi ili prekršaji ili ako se njime ustanovljava ili oduzima sudska nadležnost ili propisuje stvarna nadležnost sudova, kao i mišljenje Republičkog javnog pravobranilaštva, ako se akt tiče zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije ili se njime stvaraju ugovorne obaveze za Republiku Srbiju.

<sup>13</sup> Iako bi se na pitanje ko i na osnovu čega tumači koji su to „organi državne uprave u čijim delokrugom je povezano pitanje na koje se akt odnosi“ moglo načelno relativno lako odgovoriti (predlagač ima obavezu da na osnovu propisa kojima se reguliše delokrug poslova to učini) ostaje nejasno šta se događa ako to predlagač propisa ne protumači na način da budu obuhvaćeni svi organi državne uprave koji mogu biti zainteresovani. Odgovor na ovo pitanje bi verovatno zavisio od faze usvajanja propisa u kojoj se konstatuje da je predlagač propustio da definiše krug zainteresovanih organa na zadovoljavajući način, ali ostaje pitanje posledica takvog stanja i odgovornosti za to naročito ako se to ustanovi u kasnijoj fazi usvajanja propisa ili nakon njegovog stupanja na snagu.

<sup>14</sup> Ovde se ne ulazi posebno u raspravu o dilemama u vezi s razumevanjem koncepta javnosti već se pod pojmom „javnost“ razume „jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe“ (čl. 2. t. 4. Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Sl. glasnik RS –

predlagač je u obavezi da „sprovede javnu raspravu“ u dva slučaja: ako se zakonom koji se priprema „bitno menja uređenje nekog pitanja“, odnosno ako se ovim zakonom „uređuje pitanje koje posebno zanima javnost.“<sup>15</sup>

U odnosu na propisanu proceduru i praksu koja se primenjuje uočeno je nekoliko pitanja koja zaslužuju da se na njih ovde ukaže. Prema konstatacijama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, naročitim problemom se smatra nedosledna praksa i pojava sužavanja mogućnosti da „javnost“ učestvuje u procedurama pripreme i donošenja propisa.<sup>16</sup> Mada je ovo pitanje snažno i posebno naglašeno odredbama sadržanim u *Arhuskoj konvenciji* koju je Republika Srbija ratifikovala (Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 38/09) u Poslovniku Vlade učešće javnosti ostaje na nivou diskrecionih prava nadležnog organa, odnosno predlagača. O širini diskrecionog prava može se naslućivati na osnovu tumačenja

---

Međunarodni ugovori, br. 38/2009). Za šire o nekim dilemama u razumevanju shvatanja javnosti videti, npr: Pešić, M. „Moderna i postmoderna tumačenja javne sfere“, *Srpska politička misao*, br. 4/2009, str. 77-104. Za šire o učešću javnosti videti: Grbić, A. i Todić, D. Javne politike i učešće javnosti u njihovom kreiranju, *Megatrend revija*, Vol. 8 (2) 2011, str. 379-407.

<sup>15</sup> U oba slučaja može se postaviti nekoliko pitanja, ali se sva mogu svesti na pitanje ko tumači, odnosno procenjuje da li se zakonom koji se priprema „bitno menja uređenje nekog pitanja“, odnosno ko tumači da li pitanje koje uređuje novi zakon „posebno zanima javnost“. Verovatno je da su u ovom položaju jedino „predlagač zakona“ i „nadležni odbor“. Drugo posebno pitanje na koje treba skrenuti pažnju je činjenica da ovom odredbom Poslovnika nije uopšte predviđena mogućnost „javne rasprave“ u toku pripreme podzakonskih propisa. A koliko je značajno pitanje učešća zainteresovanih subjekata u postupku donošenja podzakonskih propisa govori ne samo broj podzakonskih propisa nego i predmet njihovog uređivanja. Samo u oblasti životne sredine doneto je preko sto podzakonskih propisa kojima se obezbeđuje sprovođenje obaveza iz zakona usvojenih u poslednjih nekoliko godina.

<sup>16</sup> „Zakoni bi trebalo da se pre smatraju društvenim ugovorom, a ne naredbama koje dolaze iz više sfere; stoga bi sva pitanja trebalo da budu tretirana na onom nivou koji je najbliži zajednici koja je u delokurugu zakona: *ratione loci*, Srbija je započela proces prenošenja vlasti na lokalnu samoupravu (LSU). Pitanje je da li je to uvek odgovarajući nivo, s obzirom na probleme kapaciteta s kojima se suočavaju LSU: *ratione materiae*.“ *Analiza pravnih praznina (konačni nacrt)*, Tehnička pomoć za izradu nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine (SAOŽS) (EUROPEAID/127462/C/SER/RS), januar 2011. Dostupno na: [http://www.easserbja.rs/Doc/Briefing\\_Note/Legal\\_Gap\\_Analysis\\_s.pdf](http://www.easserbja.rs/Doc/Briefing_Note/Legal_Gap_Analysis_s.pdf), str. 14.



postojeće obaveze predlagača da „sprovede javnu raspravu“ jedino u „pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost“ (čl. 41. st.1).<sup>17</sup>

Izmenama člana 41. Poslovnika Vlade koje su izvršene u martu 2013. godine izvršeno je izvesno preciziranje tako što je propisano kada postoji obaveza organizovanja javne rasprave (1. prilikom pripreme novog sistemskog zakona; 2. prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije; 3. prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona, ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju; 4. prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora - samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom). Moglo bi se govoriti o nekoliko dilema u vezi sa sledećem pitanjima: 1. ko procenjuje da se radi o „novom sistemskom zakonu“, 2. nadležni odbor Vlade može na predlog predlagača propisa da dopusti da se prilikom pripreme novog zakona ne organizuje javna rasprava, ali se ne zna na osnovu kojih kriterijuma, 3. na osnovu kojih kriterijuma nadležni odbor Vlade na predlog predlagača

---

<sup>17</sup> Slično kao i u članu 77. Zakona o državnoj upravi (Sl. glasnik RS, br. 79/05, 101/07). Nema preciznog odgovora na pitanje ko i na osnovu čega utvrđuje i šta znači „bitno“, odnosno „posebno“ u ovoj formulaciji. Interesantno je da je izmenama i dopunama Poslovnika Vlade (Sl. glasnik RS, br. 88/2009) predviđena „mogućnost“ sprovođenja javne rasprave „u pripremi strategije razvoja“ (čl. 13. Odluke o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade), ali ostaje pitanje učešća javnosti u pripremi drugih strateških dokumenata. Pri tom se posebno imaju u vidu različiti strateški dokumenti u oblasti životne sredine i primena Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, odnosno Protokola o strateškoj proceni uticaja uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu čiji je član i Republika Srbija. Tek poslednjim izmenama iz 2013. godine predviđena je „mogućnost“ da se javna rasprava sprovede i „u pripremi uredbi i odluka“. Mogu se uočiti najmane dve stvari. 1) i dalje nema nikakve „obaveze“ predlagača uredbi i odluka, već se radi samo o „mogućnosti“ koja je, u principu, i ranije postojala. 2) Ostaje otvoreno i pitanje „mogućnosti“ organizovanja javne rasprave kada se radi o pripremi „pravilnika“ koje donose nadležna ministarstva i posebne organizacije, zbog čega bi trebalo preispitati i odredbe Zakona o državnoj upravi.

propisa odlučuje da se izmenama i dopunama nekog zakona „bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona”, 3. mogućnost da se organizuje javna rasprava prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora praktično je svedena na izuzetak (samo ako nadležni odbor na predlog predlagača zakona odluči). Tek gore spomenutim izmenama Poslovnika Vlade (mart 2013.) detaljnije su propisani procedura javne rasprave i sadržaj programa javne rasprave. Iako je Poslovníkom predviđeno da, ukoliko predlagač ne sprovede javnu raspravu, a bio je obavezan, nadležni odbor pri razmatranju nacrtá zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi, ostaje nejasno kada, u kom postupku i na čiju inicijativu nadležni odbor to utvrđuje.

Spornim bi se mogla smatrati odredba člana 42. Poslovnika čiji je naslov „dostupnost materijala javnosti“ i koja kaže da „ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kad nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta.”<sup>18</sup> U vezi s ovim je i pitanje javnosti rada Vlade, odnosno državne uprave u celini, a posebno pitanje dostupnosti materijala za sednice Vlade javnosti. Predviđeno je da se „materijal koji predstavlja državnu, vojnu ili službenu tajnu označava „kao poverljiv“, ali nacrt zakona se ne može označiti kao poverljiv.

Budući da decentralizacija, kao jedan od sistemskih procesa podrazumeva i prenos nadležnosti na organe lokalne samouprave, to bi se odgovarajuće učešće predstavnika lokalne samouprave u postupku pripreme i izrade propisa moglo smatrati jednim od osnovnih kriterijuma uspešnosti ovog postupka. Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik RS, br. 129/07) u članu 79. propisuje da „organi i službe jedinice lokalne samouprave u vršenju svojih nadležnosti: ... 4) učestvuju, samostalno ili preko svojih asocijacija u pripremi zakona i drugih *propisa čija je sadržina od posebnog značaja za*

---

<sup>18</sup> Dakle, javnost je uskraćena za mogućnost učešća u donošenju propisa sve dok nadležni odbor ne donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta. *Ako se imaju u vidu napomene o diskrecionim pravima organa uprave, kao i odredbe Poslovnika koje se odnose na „poverljiv materijal“, onda nisu beznačajne mogućnosti za uskraćivanje učešća javnosti u donošenju značajnog dela propisa -skoro neogranične.* Evropski pokret u Srbiji, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Radna grupa Ekologija: *Analize i preporuke*, Beograd, 2010. <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-radna-grupa-ekologija-analize-i-preporuke.pdf>, str. 26.

*ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave*” (aut.pod). U ovako formulisanoj odredbi verovatno ne bi trebalo biti sporno to što jedinice lokalne samouprave učestvuju samo kada je sadržina zakona i drugog propisa „od posebnog značaja za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave”. Međutim, može biti sporan način i kriterijumi za utvrđivanje relevantnosti značaja nekog propisa za „ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave”, posebno imajući u vidu postojeća pravila koja neposredno regulišu proceduru pripreme i usvajanja propisa. Zakonom je, takođe, predviđeno da organi i službe jedinice lokalne samouprave „1) daju organima Republike i teritorijalne autonomije *inicijative za uređivanje odnosa od značaja za lokalnu samoupravu* i za preduzimanje mera od značaja za rešavanje pitanja iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave; 2) *podnose predstavke i daju predloge u pogledu postupanja organa Republike i teritorijalne autonomije*; 3) *traže mišljenje od nadležnog organa Republike i teritorijalne autonomije u vezi sa primenom zakona i drugih propisa koji su od neposrednog uticaja na razvoj i ostvarivanje lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave*” (aut. pod).<sup>19</sup>

Izmenama Poslovnika iz 2013. godine predviđena su izvesna unapređenja kada je u pitanju obaveza predlagača propisa da saraduje s drugim organima, organizacijama i telima „koji prema posebnim propisima daju mišljenja na nacрте, odnosno predloge tih akata.” (član 39a, st. 4-7). Međutim, iako je obaveza konsultovanja jasnije formulisana i proširena na širi krug subjekata, i dalje nije jasno formulisana obaveza konsultovanja svih zainteresovanih subjekata, a pre svega privrednih subjekata i jedinica lokalne samouprave na koje donošenje nekih propisa može imati značajan uticaj. Osetljivost pitanja učešća privrednih subjekata

---

<sup>19</sup> U vezi s ulogom lokalne samouprave u postupku pripreme i usvajanja propisa trebalo bi imati u vidu procene njihovih kapaciteta. Rezultati istraživanja prema dokumentu „*Pregled srednjoročnih prioritetnih potreba jedinica lokalne samouprave u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta*“ su pokazali da su „najprioritetnije potrebe“ unapređenje kapaciteta zaposlenih kroz obuke, unapređenje radnih procesa koji se odnose na pružanje usluga građanima, unapređenje kapaciteta u vezi s pripremom i sprovođenjem projekata, uspostavljanje ili unapređenje kvaliteta rada uslužnih centara u jedinicama lokalne samouprave. *Pregled srednjoročnih prioritetnih potreba jedinica lokalne samouprave u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta*, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, novembar 2010 – januar 2011. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-5.pdf>. str. 18.

u pripremi propisa povezana je s vrstom i karakterom obaveza koje proizlaze (ili potencijalno proizlaze) iz propisa koji se donosi. Iako u praksi Privredna komora Srbije i regionalne privredne komore preduzimaju određene aktivnosti u ovoj oblasti, postojeći pravni sistem Republike Srbije ne obezbeđuje odgovarajuću proceduru koja podrazumeva da predstavnici privrednih subjekata uvek imaju mogućnost neposredno formalizovanog uticaja na pripremu i donošenje propisa u ranoj fazi njihove pripreme. Takva situacija otvara niz pitanja i podstiče različite forme neformalnog delovanja u proceduri pripreme i usvajanja propisa.

### **3. Specifičnosti potvrđivanja međunarodnih ugovora**

Pored propisa na koje je već ukazano i koji se odnose na zakonodavnu proceduru u celini, na proceduru zaključivanja i potvrđivanja međunarodnih ugovora primenjuju se i odredbe Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (Sl. glasnik RS, br. 32/2013).<sup>20</sup> U postupku potvrđivanja međunarodnih ugovora nekoliko elemenata procedure zaslužuje da se na njih posebno ukaže, kao spornim.<sup>21</sup>

Ozbiljnim problemom bi se mogla smatrati činjenica da u proceduri pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora nije predviđena obaveza predlagača propisa da izradi analizu efekata zakona. Članom 11. već spomenutog zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora predviđeno je da se „uz nacrt zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora dostavljaju ... i mišljenja organa državne uprave nadležnih za spoljne poslove, finansije i zakonodavstvo, kao i organa državne uprave u čiji delokrug spadaju pojedina pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom.“ (stav 2). Dakle, Zakon ne predviđa obavezu dostavljanja analize efekata zakona iz čega bi se mogli izvući različiti zaključci o mogućim posledicama postojećeg sistema potvrđivanja

---

<sup>20</sup> Relevantnost procedure zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora za usklađivanje nacionalnih propisa s propisima Evropske unije proističe iz činjenice da međunarodni ugovori predstavljaju deo propisa Unije s kojima države kandidati moraju da usklade svoje zakonodavstvo.

<sup>21</sup> Ovaj deo teksta je preuzet iz: Todić D. Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja, *Međunarodna politika*, br. 4/2013, str. 5-19.

međunarodnih ugovora koji ne podrazumeva nikakvu obavezu predlagača propisa da sagleda moguće posledice primene nekog međunarodnog ugovora, preduzme odgovarajuće mere kako bi zainteresovao javnost a posebno zainteresovane subjekte na koje će se odredbe pojedinih međunarodnih ugovora neposredno i posredno odnositi itd. Sagledavanje efekata primene nekog međunarodnog ugovora ima poseban značaj u slučajevima kada međunarodni ugovor ima (ili može da ima) izvesne uticaje na pojedine subjekte u državi i pre njegovog stupanja na snagu.<sup>22</sup> Pored toga, van ovako definisane obaveze predlagača ostaje i više subjekata na koje se potencijalno odnosi međunarodni ugovor, odnosno na koje može imati uticaj. Ovo se, pre svega, odnosi na privredne subjekte i pojedine specifične kategorije stanovništva.<sup>23</sup>

Otvorenim se može smatrati i pitanje procene relevantnosti pojedinih organa (čije mišljenje predlagač ima obavezu da pribavi), sa stanovišta „pojedinih pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom“.<sup>24</sup> Predlagač nacrta zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora nema kriterijume na osnovu čega procenjuje koji su to organi državne uprave od koji treba da zatraži mišljenje, već je prepušteno proceni predlagača koji za početne kriterijume procene uzima propisanu nadležnost pojedinih organa i organizacija.<sup>25</sup>

Kao što je već naznačeno, mogućnosti učešća javnosti u proceduri pripreme zakona o potvrđivanju nekog međunarodnog ugovora značajno su ograničene činjenicom da je postojećom odredbom člana 41. Poslovnika

---

<sup>22</sup> Za temeljno analizirane argumente u slučaju nekih standarda u oblasti životne sredine i automobilske industrije videti: Guri Bang, Signed but Not Ratified: Limits to U.S. Participation in International Environmental Agreements, *Review of Policy Research*, Volume 28, No. 1/2011, pp. 65-81.

<sup>23</sup> Argumenti koji se ponekad navode, kao razlog zbog čega se ne predviđa izrada analize efekata zakona (da se najčešće radi o multilateralnim ugovorima kod kojih i nije predviđena mogućnost uticaja na sadržaj već pripremljenih ili zaključenih ugovora) autoru ovog članka više liči na argument u prilog izrade analize efekata.

<sup>24</sup> Isto i u članu 5. Zakona o potvrđivanju i sprovođenju međunarodnih ugovora koji se odnosi na „Predlog osnove za vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnog ugovora“. U ovom delu zakona bi se moglo postaviti pitanje potrebe da se posebno reguliše priprema predloga osnova za zaključivanje međunarodnih ugovora koji imaju bilateralni karakter, od onih multilateralnih.

<sup>25</sup> Zakon o ministarstvima (Sl. glasnik RS, br. 44/14, 14/15).

Vlade predviđeno da je predlagač obavezan da „sprovede javnu raspravu“, između ostalog, i „prilikom pripreme zakona o potvrđivanju među-narodnog ugovora - samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.“ (aut. pod) (stav 2. tačka 4). Dakle, organizovanje javne rasprave prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora je izuzetak od pravila i to samo ako se ispune prethodno definisani uslovi (predlozi nadležnih organa i odluka nadležnog odbora). Nije poznato na osnovu kojih kriterijuma bi se nadležni organi mogli rukovoditi prilikom donošenja odluka, pa da predloženo organizovanje javne rasprave. Istovremeno, treba naglasiti činjenicu da Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora uopšte ne spominje ni reč „javnost“, ni reč „javna rasprava“.<sup>26</sup>

#### **4. Procedura usklađivanja nacionalnih propisa s propisima Evropske unije**

Imajući u vidu prethodne napomene u vezi s otvorenim pitanjima u proceduri pripreme i usvajanja propisa u celini, jasno je da se može govoriti o postojanju pretpostavki da se u proceduri usklađivanja nacionalnih propisa s propisima Evropske unije, kao delu procedure pripreme i usvajanja propisa, mogu pojaviti određeni problemi. Inače, obaveza usklađivanja nacionalnih propisa s propisima Unije definisana je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) (Sl. glasnik RS, br.83/2008) koji već u članu 1. propisuje, između ostalog, da je cilj pridruživanja Srbije Evropskoj uniji „podržavanje napora Srbije da razvija privrednu i međunarodnu saradnju, između ostalog, i kroz usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice“. Ova obaveza je eksplicitno propisana članom 72. SSP kojim se Srbija obavezala da će „... nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Zajednice. Osim toga, „Srbija će obezbediti da će važeće i buduće

---

<sup>26</sup> Naravno, Zakon sadrži nekih odredaba koje mogu biti od značaja za javnost i pri tom se misli, pre svega, na odredbe kojima se reguliše objavljivanje zakona o potvrđivanju (član 16) i objavljivanje međunarodnih ugovora koji ne podležu potvrđivanju i posebnih međunarodnih ugovora o saradnji (član 20). Dakle, tek na kraju procesa donošenja zakona.

zakonodavstvo biti pravilno primenjeno i sprovedeno“ kao i da će „... usklađivanje ... početi na dan potpisivanja Sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina ...”<sup>27</sup>

Najznačajnijim elementima postupka pripreme i usvajanja propisa, sa stanovišta usklađivanja nacionalnih propisa s propisima Unije, mogu se smatrati odredbe Poslovnika Vlade kojima je regulisan obavezan sadržaj obrazloženja nacrtu zakona i predloga uredbe ili odluke Vlade (čl. 39), odnosno odredbe kojima se propisuje obaveza dostavljanja priloga uz nacrt zakona (čl. 40). U delu koji se odnosi na obrazloženje nacrtu zakona i predloga uredbe ili odluke, nekoliko obaveznih delova obrazloženja može biti povezano s postupkom usaglašavanja (razlozi za donošenje akta, objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, procena finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje akta). Što se tiče obaveze dostavljanja propisanih priloga uz nacrt zakona, odredbama člana 40. Poslovnika predviđeno je da predlagač uz predlog zakona dostavlja izjavu da je nacrt zakona usklađen s propisima Evropske unije, u obliku koji je usvojila Vlada, ili izjavu da o pitanju koje nacrt zakona uređuje ne postoje propisi Evropske unije. Na ovakvo rešenje se dalje naslanja i obaveza predlagača zakona iz člana 46. Poslovnika kojim se propisuje da je predlagač u obavezi da pribavi i „mišljenje Kancelarije za evropske integracije“ kada se radi o nacrtu zakona. Odsustvo transparentnosti postupka može se sagledati i u činjenici da tabele usklađenosti propisa s propisima Unije nisu uvek javno i na lak i jednostavan način dostupne, tako da zainteresovana javnost nema kompletan uvid u procene koje je predlagač propisa dao.

## **5. Usvajanje propisa i ljudska prava i osnovne slobode**

Imajući u vidu prethodne konstatacije jasno je da bi se moglo govoriti o izvesnim nedostacima u proceduri pripreme i usvajanja nacionalnih propisa, polazeći od kriterijuma koji se odnose na transparentnost postupaka, učešće javnosti u pojedinim fazama procedure i analizu efekata propisa. Ostaje otvoreno pitanje da li se u ovim nedostacima kriju i elementi ograničavanja

---

<sup>27</sup> Dakle, radi se o međunarodnom ugovoru za čiju primenu su odgovorne sve države ugovornice.

ljudskih prava i osnovnih sloboda, ili bi se moglo govoriti o čisto „tehničkim“ pitanjima.<sup>28</sup> Pitanje tumačenja i kvalifikacije određene pravne situacije na koju se u radu ukazuje kao spornom, moglo bi se izvršiti sa stanovišta nekoliko kriterijuma. Najčešća kvalifikacija stanja koje postoji kao rezultat definisanog normativnog okvira u praksi se svodi na tumačenje odgovarajuće norme i utvrđivanje osnovnih obaveza i prava koje ona obezbeđuje. Na ovaj način se ne ulazi u suštinu normativnih rešenja već se, najčešće, samo konstatuje određeno normativno stanje. Širi konceptijski pristup tumačenju, nekih od gore spomenutih otvorenih pitanja, mogao bi podrazumevati analizu celine propisa koji su usvojeni na ovakav način, uključujući i analizu pravne prakse. Sagledavanje okolnosti koje su prethodile donošenju nekog propisa, odnosno pratile njegovo donošenje tokom procedure, moglo bi doprineti celovitijem razumevanju ciljeva predlagača. Tumačenje pojedinih pitanja na koje je ukazano, sa stanovišta (potencijalnih) posledica, najbliže nas povezuje s postojanjem mogućih elemenata ograničavanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>29</sup> Za proceduru pripreme i usvajanja propisa nekoliko osnovnih prava i sloboda zagarantovanih međunarodnim dokumentima ima smisao pretpostavke, tj. način obezbeđivanja garancije ovih sloboda može biti na suštinski način relevantan. Opšti okvir za takvu raspravu definisan je činjenicom da propisi Republike Srbije treba da budu usklađeni s osnovnim međunarodnim dokumentima u oblasti zaštite ljudskih prava, uključujući i Povelju o osnovnim pravima Unije, koja je postala sastavni deo pravnih tekovina Unije od Lisabonskog ugovora.<sup>30</sup>

U najširem smislu reči, zabrana diskriminacije koju predviđa član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Preciznija analiza bi trebalo da obuhvati, između ostalog, i sagledavanje dosadašnje prakse u tumačenju pojedinih normi o ljudskim pravima i slobodama iz međunarodne i domaće prakse, što prevazilazi okvire ovog rada. Ovde se samo na opšti način ukazuje na elemente normativnog okvira sadržanog u dva ključna evropska dokumenta o ljudskim pravima.

<sup>29</sup> Ovo posebno kada je predmet uređivanje propisa koji se donosi neposredno vezan za ljudska prava i slobode.

<sup>30</sup> Drugi aspekt detaljnije rasprave podrazumevao bi analizu domaćih ustavnih i drugih normi posvećenih ljudskim pravima, kao i sudsku praksu u vezi s ovim, što takođe, znatno prevazilazi okvire ovog rada.

<sup>31</sup> Za tekst Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda videti Službeni list SCG - Međunarodni ugovori, br. 9/2003.



obuhvata zabranu diskriminacije „po bilo kom osnovu“, s tim što se posebno spominju: političko ili drugo mišljenje, pored pola, rase, boje kože, jezika, veroispovesti, nacionalnog ili socijalnog porekla, veze s nekom nacionalnom manjinom, imovnog stanja, rođenja ili drugog statusa. Sloboda izražavanja koja je garantovana članom 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda uključuje nekoliko elemenata. To su: sloboda posedovanja sopstvenog mišljenja i primanje i saopštavanje informacija i ideja bez mešanja javne vlasti bez obzira na granice.<sup>32</sup>

Povelja o osnovnim pravima Evropske unije u delu koji se odnosi na „prava građana“ govori o pravu građana na pristup dokumentima (čl. 42)<sup>33</sup> i pravu na dobru upravu (čl. 41). U delu koji se odnosi na „slobode“ (Deo II), Povelja posebno govori o „slobodi mišljenja, savesti i veroispovesti“ (čl. 10) i „slobodi izražavanja i informisanja“ (čl. 11).<sup>34</sup> Osim toga, Povelja govori o „jednakosti pred zakonom“ (čl. 20) i o „zabrani diskriminacije“ (čl. 21). Inače, pravo na dobru upravu podrazumeva da „svako ima pravo da institucije, organi, službe i agencije Unije njegove poslove obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.“ Ono uključuje „naročito“: a) pravo svakog lica da se izjasni pre donošenja bilo koje pojedinačne mere koja bi na njega mogla nepovoljno uticati, b) pravo svakog lica na pristup svom spisu, uz poštovanje legitimnog interesa poverljivosti i profesionalne i poslovne tajne, c) obavezu uprave da svoje odluke obrazloži.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva (st. 2).

<sup>33</sup> Svaki građanin Unije i svako fizičko ili pravno lice s prebivalištem ili registrovanim sedištem u nekoj od država članica ima pravo pristupa dokumentima institucija, organa, službi i agencija Unije, bez obzira na nosioca podataka.

<sup>34</sup> U okviru slobode izražavanja i informisanja kaže se da pravo na slobodu izražavanja „uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja ili prenošenja informacija i ideja bez intervencije javnih organa i bez obzira na državne granice.“ Osim toga, „poštuje se sloboda i pluralizam medija.“

<sup>35</sup> Svako ima pravo da mu Unija nadoknadi svaku štetu koju prouzrokuju njene institucije ili službenici pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s opštim načelima koja su zajednička

Članom 20. Povelje se proklamuje da su „svi ... pred zakonom jednaki.“ Spisak osnova po kojima se zabranjuje „svaka diskriminacija“ proširuje se (u odnosu na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda) tako da obuhvata: pol, rasu, boju kože, etničko ili socijalno poreklo, genetske karakteristike, jezik, veroispovesti ili uverenja, političko ili bilo koje drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovno stanje, rođenje, invalidnost, starosnu dob ili seksualnu orijentaciju.<sup>36</sup>

## Literatura

### 1. Članci i monografske studije

Damjanović D., Jerinić, J., Pavlović Križanić, T. (ur), *Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji*, Palgo centar, Beograd, 2011. Dostupno na: [http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2110\\_nova\\_knjiga1.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2110_nova_knjiga1.pdf).

Grbić A., Todić, D., „Javne politike i učešće javnosti u njihovom kreiranju“, *Megatrend revija*, Vol. 8 (2) 2011, str. 379-407.

Janjatović, T., Todić, D., „Pravo na informisanje u oblasti životne sredine“, *Pravni život*, 9/2010, str. 363-374.

Pešić, M. „Moderna i postmoderna tumačenja javne sfere“, *Srpska politička misao*, Institut za političke studije, Beograd, br. 4/2009, str. 77-104. Za šire o učešću javnosti videti:

Todić, D., „Harmonization of legislation of the Republic of Serbia with EU law: open issues and dilemmas“, *Review of international affairs*, 1-2/2014, pp. 96-109.

Todić, D. „Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja“, *Međunarodna politika*, br. 4/2013, str. 5-19.

### 2. Propisi

Ustav Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 98/2006).

---

pravnim sistemima država članica. Svako može da se obrati institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i mora da dobije odgovor na istom jeziku (St. 3. i 4).

<sup>36</sup> Osim toga, „u okviru područja primene Ugovora i ne dovodeći u pitanje bilo koju od njihovih odredbi, zabranjena je bilo koja diskriminacija po osnovu državljanstva.“

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Službeni list SCG - Međunarodni ugovori, br. 9/2003).
- Poslovnik Vlade (Sl. glasnik RS, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13).
- Zakon o državnoj upravi (Sl. glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010).
- Zakon o ministarstvima (Sl. glasnik RS, br. 44/14, 14/15).
- Zakon o Vladi (Sl. glasnik RS, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12, 72/12, 7/14 – US i 44/14).
- Zakon o Narodnoj skupštini (Sl. glasnik RS, br. 9/10).
- Poslovnik Narodne skupštine RS (Sl. glasnik RS, br. 52/10).
- Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa (Sl. glasnik RS, br. 21/10)
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (Povelja o osnovnim pravima Evropske unije), OJC 364/1-22, 18.12.2000, [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf) (10.8.2015).

### *3. Ostali dokumenti*

- Analize i preporuke*, Evropski pokret u Srbiji, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Radna grupa Ekologija Beograd, 2010. <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-radna-grupa-ekologija-analize-i-preporuke.pdf>. (1.6.2015).
- Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji - procena, OSCE, Beograd, 2011. <http://www.osce.org/sr/odih/87871>. (16.5.2015).
- Pregled srednjoročnih prioriternih potreba jedinica lokalne samouprave u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, novembar 2010. – januar 2011. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-5.pdf>. (1.12. 2014).
- „Politika-online“, 15.3.2013. <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Petrovic-Niko-nije-znao-za-pravilnik-o-mleku.lt.html> (27.3.2014).

*Dragoljub TODIĆ, PhD*

LEGISLATIVE PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF SERBIA  
– BETWEEN THE “TECHNICAL” WEAKNESSES AND LIMITATIONS  
OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

*Abstract:* The paper provides an overview of the sources of law and the basic elements of the procedure for the adoption of regulations in the Republic of Serbia (RS). The procedure of the harmonization of the national legislation with the European Union (EU) as part of the legislative procedure, is especially overviewed. There have been indicated certain weaknesses of the legislative procedures in the part referring to the involvement of the intrested public in the preparation and adoption of the regulations and access to information. The analysis of the effects of the national regulations, which are harmonized with EU regulations, as well as the transparency of the process are considered as the most sensitive part of the legislative procedure. Author considers the following questions: whether and why there are weaknesses of the legislative procedure in the RS; whether the weakness of the legislative procedure can be described as “technical” or therein contained elements are restricting human rights and fundamental freedoms. The conclusion notes that (taking into account the criteria pertaining to the guarantee of access to information, and guarantee the quality of public participation in the legislative procedure, procedure and quality to evaluate the effects of future regulations) there are certain points of weaknesses in the legislative process. Also, it can be said that in the weaknesses of the legislative procedure there are certain elements which in a way restrict the enjoyment of certain human rights and fundamental freedoms.

*Key words:* legislative procedure, human rights, fundamental freedoms, the right to information, freedom of expression, the interested public, associations, regulatory impact analysis.