

UDK: 328.34:061.1(497.11)
Bibliid 1451-3188, 13 (2014)
Год XIII, бр. 47–48, стр. 30–39
Изворни научни рад

Др Драгољуб ТОДИЋ¹
Мр Никола ДРАГИШИЋ²

ЕУ И СРБИЈА: ОД ОБАВЕЗЕ УСАГЛАШАВАЊА НАЦИОНАЛНИХ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕУ И ЊИХОВЕ ПРИМЕНЕ ДО ПРЕЛАЗНИХ РОКОВА

ABSTRACT

The authors discuss certain elements in the three linked processes of importance for the negotiations of the Republic of Serbia (RS) with the European Union (EU): the process of harmonization of national legislation with EU legislation, the process of implementation of the legislation and practice of contracting transitional periods. In the first part of the paper there have been highlighted the weaknesses of the existing procedures for the preparation and adoption of regulations and harmonization of national legislation with the EU's. This, above all, from the standpoint of the need to identify the real capacity of the economy and society to accept the standards of a new legal system such as the EU system. The second part of the paper points to certain assessments of the situation and problems in the implementation of legislation in the RS. The third part of the paper examines the practice of other countries that agreed transitional periods for the implementation of EU secondary legislation in their EU accession treaties.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011-2014.

² Адвокатска канцеларија Томашевић, Београд, e-mail: dragisicnikola@yahoo.com.

The author points to the need for the negotiation process to address adequately the possibility of contracting appropriate transitional periods, taking into account the fact that there are weaknesses in the system of harmonization of national regulations and their implementation. The main thesis discussed in this paper is that due to weaknesses in the harmonization of national legislation with that of the organization, as well as the weaknesses in the implementation of the regulations, there is a need to make appropriate changes in the process of harmonization of national legislation with the EU's and to carefully study all elements relevant for negotiation's position of the RS, as well as possibilities and needs of contracting transitional periods for the implementation of certain EU legislation.

Key words: EU, Serbia, negotiations on membership, harmonization of national regulations, implementation, regulatory impact assessment, negotiating position, transitional periods.

I) УВОД

Процес од усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и њихове примене, до прелазних рокова које уговарају државе током преговора о чланству у овој организацији, као и везе између различитих фаза овог процеса условљени су са више чинилаца (услова за чланство у ЕУ, општих околности у којима се одвија процес европских интеграција једне државе, начина како су поједине процедуре регулисане националним прописима, стањем институционалних капацитета државе, итд). Кроз процедуру усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ држава кандидат треба, најпре, формално да усклади своје прописе са прописима ЕУ, а потом да се доведе у положај да захтеве из прописа ЕУ, које је пренела у национални правни систем, може у потпуности да примени. Само у неким питањима држава кандидат има могућност да током преговора о чланству затражи одлагање примене, за њу најчешће, строгих и у моменту пријема у ЕУ не примењивих захтева из прописа ЕУ. С обзиром да се Република Србија (РС) налази на почетку процеса преговора о чланству у ЕУ, у овом раду испитују се претпоставке за такве могућности кроз анализу начина како је регулисана процедура усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, односно процену стања примене прописа и досадашњу праксу држава у погледу уговарања прелазних рокова.

II) СЛАБОСТИ ПРОЦЕСА УСАГЛАШАВАЊА НАЦИОНАЛНИХ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕУ

Значај питања начина припреме, израде и усвајања прописа, посебно када то подразумева и усаглашавање националних прописа са прописима

ЕУ, проистиче и из чињенице да он може да има различит утицај на функционисање појединих елемената правног система државе и остваривање циљева политике у различитим областима. Квалитет овог процеса зависи од више чинилаца, те се сагледавање нормативних решења може сматрати само првим кораком у правцу свеобухватне анализе стања и могућности његовог унапређења.

Одсуство јасне обавезе сагледавања реалних могућности привреде и друштва – кључна слабост постојећег система усаглашавања националних прописа

а) Претходно сагледавање могућности привреде и друштва да примени одређени пропис који се налази у фази припреме за усвајање најчешће се, у техничком смислу речи, повезује са анализом ефеката прописа, као инструментом који треба да обезбеди избор најповољније опције, тј. да обезбеди услове да коначна верзија усвојеног прописа представља неку врсту уравнотежене резултанте између циљева који се желе остварити и стварних могућности да се они остваре. Како се, (најчешће) ради о изузетно сложеном поступку, који подразумева усаглашавање интереса (најчешће) значајног броја субјеката на које се односе норме које пропис који се припрема садржи, то је јасно да се ради о поступку који захтева дефинисану процедуру и одређен временски период потребан за њено спровођење. У том смислу, једним од најбитнијих елемената процедуре може се сматрати обавеза предлагача да обезбеди квалитетне консултације са заинтересованим субјектима, као и да сачини и уз нацрт закона достави анализу ефеката закона. Наиме, од предлагача закона очекује се да одговори на следећа питања: на кога и како ће највероватније утицати решења у закону, какве ће трошкове примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима), да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити, да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција, да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону и које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава. Међутим, анализа досадашње праксе припреме прописа показује да се анализа ефеката закона једним делом своди на давање начелних и типских одговора без стварне и прецизније анализе ефеката закона који се предлаже. У односу на “*Regulatory Impact Analysis*” (RIA) недостаје детаљна анализа могућих ефеката закона, а нарочито примена овог инструмента у односу на

подзаконске прописе и стратешке документе. Једним од спорних елемената може се сматрати и могућност која је остављена предлагачу закона да уопште не достави анализу ефеката закона (чак ни такву анализу каква се тренутно примењује). Иако предлагач закона у тим ситуацијама има обавезу да то „посебно образложи”, може се поставити питање каквог значаја има то образложење са становишта квалитета законског предлога, односно могућности да се контролишу разлози због којих предлагач процењује да не треба да приложи анализу ефеката закона. Обезбеђивање поштовања рокова за доношење подзаконских прописа може се, такође, сматрати незадовољавајућим. Наиме, уз нацрт закона предлагач има обавезу да достави и прилог у коме се наводе прописи и други општи акти којима се нацрт закона извршава и рокови у којима прописи и други општи акти треба да се донесу. Међутим, у досадашњој пракси уочено је непоштовање рокова за доношења подзаконских прописа чиме је, у неким случајевима, доведено у питање спровођење основних одредби закона. Постојећа нормативна решења и наша пракса указују на неколико елемената који се могу сматрати спорним и у делу који се односи на учешће јавности. Генерално, постоји покушај да се „јавна расправа” представи као учешће јавности, што представља значајно сужавање садржаја овог појма и може да садржи и неке елементе манипулације. Учешће јавности (посебно невладиних организација и представника привреде) не може се сводити на „јавну расправу” нити на касније, у Народној Скупштини, организовано „јавно слушање”. Учешће јавности је шири појам и подразумева више активности којима се изграђује партнерски однос са јавношћу. Вероватно је да би најбоље било да се што доследније примене релевантне одредбе Архуске конвенције, које иако и саме релативно уопштене, у неким деловима могу послужити као путоказ за тумачење смисла појма „учешће јавности”. Ово нарочито у делу који обавезују „органе јавне власти да спроведу одређене активности „у раној фази поступка када су све опције отворене.” Посебно питање повезано је са чињеницом да је „могућност” јавне расправе предвиђена само у случају припреме закона, а не и у случају подзаконских прописа. Не треба подсећати да се у неким областима, подзаконским прописима регулишу питања за која је јавност много више заинтересована, односно много се више и конкретније тичу јавности (случај „алфатоксин” може то да илуструје, само до извесне мере). У складу са постојећим нормативним решењима учешће представника локалне самоуправе у припреми и доношењу републичких прописа и даље је само „могућност”. Осетљивост оваквог стања, нарочито је уочљива код закона којима се јединицама локалне самоуправе преносе извесне надлежности, или

прописују друге обавезе и права. Ограниченим се могу сматрати и могућности за учешће представника привреде у процесу припреме и доношења прописа, са свим последицама које такво стање носи са собом. У том смислу, предлажу се измене Пословника у делу који се односи на прибављање мишљења (чл. 46), с циљем да се пропише обавеза предлагача да затражи мишљење привредног сектора (привредних асоцијација), макар за одређене врсте прописа.

б) Што се тиче обавезе усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ она проистиче из услова за пријем у ову организацију и експлицитно је прописана у Споразуму о стабилизацији и придруживању (ССП) („Сл. гласник РС”, бр. 83/2008). Члан 1. и члан 72. директно упућују на обавезу РС да усклађује своје законодавство са прописима ЕУ. То подразумева поступак „транспозиције”, тј. преношења прописа ЕУ у национални правни систем који се спроводи за директиве док се уредбе директно и непосредно примењу. Основни технички инструмент за сагледавање стања усаглашености националних прописа са прописима ЕУ, у фази припреме закона, је Изјава о усклађености. Наиме, Пословник Владе у члану 40. предвиђа обавезу предлагача Закона да уз нацрт закона достави и изјаву „да је нацрт закона усклађен с прописима Европске уније, у облику који је усвојила Влада, или изјаву да о питању које нацрт закона уређује не постоје прописи Европске уније.” На овакво решење даље се наслања и обавеза предлагача закона из члана 46. Пословника којим се прописује да је предлагач у обавези да прибави и „мишљење Канцеларије за европске интеграције” када се ради о нацрту закона. Приликом достављања нацрта закона на мишљење Канцеларији за европске интеграције, предлагач доставља и изјаву о усклађености са прописима Европске уније (ст. 4). Из претходног, између осталог, произилази и то да подзаконски акти нису предмет преиспитивања са становишта њихове усаглашености са релевантним прописима ЕУ. Овome би требало додати и чињенцу да постојећа решења не гарантују транспарентност саме процене нивоа усаглашености, тј. приступ јавности табелама усаглашености националних прописа са прописима ЕУ.

III) ПРОЦЕНЕ ПРИМЕНЕ ПРОПИСА

О примени прописа у правном систему РС могло би се расправљати са становишта различитих критеријума и изгледа да се са солидним нивоом поузданости може тврдити да постоје значајни проблеми који узрокују одсуство доследне примене прописа. Не би требало бити спорно да раскорак

између нормативног и стварног у правном систему РС има своје утемељење и у постојећим нормативним оквирима који регулишу поступак припреме и усвајања прописа, осим ширих друштвених чинилаца који томе доприносе. Будући да се овде сагледавају начин усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ то је процене стања у области примене прописа најупутније потражити у неким званичним документима организације са чијим прописима се усаглашавају национални прописи. Тако, на пример, последњи извештај Европске комисије о напретку РС садржи више констатација које се непосредно односе на ниво усаглашености и стање у области примене прописа у различитим областима. Када је у питању борба против корупције, процењује се да „органи за примену закона морају да стекну стручност, посебно у финансијским истрагама, и да постану проактивнији”, односно „потребно је побољшати спровођење правног оквира и ефикасност институција надлежних за борбу против корупције”. Тачније, констатује се да „недостатак унутрашњих капацитета и стручности за спровођење финансијских истрага и недостатак техничке опреме за примену специјалних истражних мера спречава делотворност истрага.” (аут. под). У делу који се односи на „демократију и владавину права”, процењује се да је „спровођење постојећег законског оквира за локалну власт ... и даље веома ограничено.” Када се ради о људским правима и заштити мањина констатује се, између осталог: да су „потребни ... додатни напори за обезбеђивање потпуне примене правног оквира и међународних инструмената” (аут. под); да „треба у потпуности обезбедити доследну примену правног оквира за заштиту мањина широм Србије.” (аут. под). Напомене о постојању проблема у примени прописа односе се и на више других, нешто конкретнијих, области и питања: слободу медија, „постојање функционалне тржишне економије”, пореске политике, финансијске услуге, интелектуалну својину, транспорт, енергетику, социјалну заштиту, избеглице, полицијску сарадњу, животну средину, заштиту потрошача и здравља.

IV) ПРЕЛАЗНИ РОКОВИ У УГОВОРИМА О ПРИДРУЖИВАЊУ

Будући да прелазни рокови треба да обезбеде новопримљеним чланицама додатно време за изградњу капацитета и достизање циљева ЕУ у областима у којима оне нису биле у стању да то учине до момента приступања ЕУ, може се говорити о директној повезаности између начина припреме и усвајања прописа, њиховог спровођења у пракси и прелазних рокова које државе које приступају ЕУ уговарају. Међутим, потреба за

прелазним мерама не искључује њихов изузетан карактер. „Унија може да пристане на захтеве Србије за прелазним мерама, под условом да су оне ограничене временски и у домаћају, као и да их прати план са јасно дефинисаним фазама примене правних тековина.” Досадашња пракса уговарања прелазних рокова јасно упућује на закључак о њиховој релативно широкој примени, али и постојању извесних правила у погледу области и прописа за које се редовно или најчешће уговарају прелазни рокови. Анализа уговора о приступању ЕУ, које су закључиле државе које су приступиле овој организацији од 1972. године до данас, показује да су све оне уговориле неке прелазне мере и рокове. Четврти део Акта о условима приступању и прилагођавању уговорима, као део Уговора о приступању Европским заједницама које су потписале Краљевина Данска, Ирска, Краљевина Норвешка и Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске (1972), посвећен је прелазним мерама. За друго проширење ЕУ (1979) уговорени су (одредбама четвртог дела Акта о условима приступања Хеленске Републике и прилагођавању уговорима) прелазни рокови у неколико области. У Уговору о приступању Европској Економској Заједници, који су закључиле Краљевина Шпанија и Република Португал, одредбе које се односе на прелазне рокове садржане су у IV делу Акта о условима приступања и обухватају неколико области. Услови приступања Краљевине Норвешке, Републике Аустрије, Републике Финске и Краљевине Шведске (1994), такође, обухватају прелазне мере. Све државе које су постале чланице ЕУ у последња три проширења (2004, 2007, 2013) уговориле су прелазне мере и рокове у различитим областима. Основне области су: слобода кретања лица, слобода кретања робе, слобода пружања услуга, слобода кретања капитала, политика конкуренције, пољопривреда, безбедност хране, рибарство, транспорт, порези, слобода, сигурност, правда, социјална политика и запошљавање, енергетика, телекомуникације и информационе технологије, животна средина, царинска унија.

V) ЗАКЉУЧАК

У процесу приступања ЕУ, у делу од обавезе усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и њихове примене до уговарања прелазних рокова, постоји неколико отворених питања која заслужују посебну пажњу. Идентификоване су неке слабости процедуре усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ за које се може рећи да могу утицати на спровођење прописа и које могу бити од значаја за дефинисање прелазних рокова у преговорима о приступању РС ЕУ. Основна слабост постојећег

система усклађивања националних прописа са прописима ЕУ проистиче из начина како је регулисана обавеза предлагача прописа да сагледа реалне могућности привреде и друштва, да преузме обавезе које проистичу из прописа који се доносе, односно одсуства доследене примене анализе ефеката прописа. Ова слабост има утицаја на могућност и квалитет усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ. Један део слабости може се приписати и делимичном одсуству транспарентности појединих елемената процедуре и повезан је са нормама којима је дефинисано питање учешћа јавности (и заинтересоване јавности) у процедури припреме и усвајања прописа. За процедуру учешћа јавности, која се често и поједностављено своди на јавну расправу, може се рећи да јој недостају квалитативни елементи који би гарантовали изградњу партнерских односа заинтересованих субјеката. Иако примену прописа, у околностима које не гарантују претходно сагледавање реалних могућности привреде и друштва, треба посматрати као наставак ширих проблема у функционисању правног система, околности увођења у национални правни систем нових стандарда из једног сложеног правног система какав је систем ЕУ, отварају различита питања. И званичне процене Европске комисије недвосмислено упућују на то да постоје значајни проблеми у спровођењу прописа, што би требало да буде узето у обзир током припрема за преговоре, односно при дефинисању преговарачких позиција и уговарања прелазних рокова. У том смислу, искуства других држава које су преговарале о чланству у ЕУ показују да су све оне уговарале прелазне рокове за примену одређених прописа ЕУ, али и то, да су могућности уговарања прелазних рокова ограничене неким општим правилима као и припремљености субјеката преговарања за то.

VI) ИЗВОРИ

- Вукадиновић Радован, Јовановић Никола, Међак Владимир, Тодорић Владимир, Како усклађивати домаће прописе са правним тековинама Европске уније, Влада Републике Србије, Министарство за економске односе са иностранством, Београд, 2004.
- Грбић Ана, Тодић Драгољуб, „Јавне политике и учешће јавности у њиховом креирању”, Мегатренд ревија, Вол. 8 (2) 2011.
- Драгишић Никола, „Процес приступања Европској унији са посебним освртом на Републику Србију” (“Das Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, unter der Berücksichtigung der Republik Serbien”), магистарски рад, одбрањен 05.08.2013. године на Правном факултету Георг – Аугуст – Универзитета у Гетингену (Немачка). Ментор: проф. др Франк Шоркопф (Институт за међународно и европско право).

- Zubek Radoslaw. “Core executives and coordination of EU law transposition: evidence from new member states,” *Public Administration*, Vol. 89, No. 2/2010.
- Извештај о напретку Србије за 2013. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2013–2014. годину, Европска комисија, SWD (2013) 412, Брисел, 16.10.2013.
- Inglis Kirstyn. “Enlargement and the Environment Acquis,” *Review of European Community & International Environmental Law*, No. 13 (2) 2004.
- Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији ~ процена, ОСЦЕ, Београд, 2011. <http://www.osce.org/sr/odihhr/87871>. (10.11.2013).
- Lopandić Duško, “Sucessive enlargements of the European union and the Western Balkan”, *Review of International Affairs*, Vol. LXIV, No. 1150, april- june 2013.
- OECD, *Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans*, SIGMA Papers, No. 37, OECD Publishing, 2007.
- Општа позICIЈа EU, Сastanak на nivou ministara на kom се otvara међувладина конференција о pristupanju Србије Evropskoј uniji, 2014. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf. (9.2.2014).
- Radaelli, M. Claudio, Meuwese C.M.Anne, “Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform”, *Public Administration*, 87, No. 3/2009.
- Rodrigo Delia, *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries - Challenges for developing countries*, OECD. 2005.
- Staronova, Katarina, “Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice”, *Journal of Public Policy*, 30, No. 01/2010.
- Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период 2013-2016. године, Канцеларија за регулаторну реформу, Београд, 2013. <http://www.ria.gov.rs/strategija-regulatorne-reforme/t>. (28.2.2014).
- Тодић Драгољуб, „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања”, *Међународна политика*, бр. 4/2013.
- Todić Dragoljub, Bobić Maja, “European integration of the Republic of Serbia and the role and capacities of environmental civil society organisations: between normative and reality”, *Review of International Affairs*, Vol. LXIV, No. 1150, April-June 2013.
- Chvalková G. Jana, Těplý Petr, “A literature review of regulatory impact assessment (RIA): Theoretical background and implementation”, 30 April 2013. http://www.eeip.cz/wp-content/uploads/2012/08/AWFBMAIT-2013_RIA-Literature-Review_P.Těplý+Jana-G.Chvalkovska.pdf. (10.2.2014).
- Haughton Tim. “When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe,” *Political Studies Review*, Vol. 5, No. 2/2007.

- Christiansen C. Atle, Tangen Kristian. "The Shadow of the Past: Environmental Issues and Institutional Learning in EU Enlargement Processes," *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 1, Issue 1/2002, pp. 67–86. DOI: 10.1002/jep.97.

Прописи и други документи РС

- Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010).
- Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, бр. 9/10).
- Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 38/09).
- Јединствена методолошка правила („Службени гласник РС”, бр. 21/10).
- *Предлог закључка којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровђења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације (скрининг)*, Влада Републике Србије, Београд, 2013. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/skrining_zakljucak.pdf (2.2.2014).
- *Предлог основе за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључака*, Влада Републике Србије, Београд, 2013. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf. (2.2.2014).
- Пословник Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06, 69/08, 88 / 09, 33/10, 69/10 20/11, 37/11, 30/13).
- *Приручник за превођење правних аката Европске уније*, Република Србија, Влада, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2009.
- Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) („Службени гласник РС”, бр. 83/2008)
- *Уводна изјава Републике Србије, Међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији*, Влада Републике Србије, Брисел, 21. јануар 2014. године. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf. (9.2.2014).