

На основу члана 168. ст. 2. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006, 16/2022 – Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије - Амандмани I - XXIX - („Службени гласник РС“, бр. 115/2021) и чл. 29. став 1. тачка 1. и 50. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15, 103/15, 10/23 и 47/26) подносимо

ИНИЦИЈАТИВУ

за покретање поступка за оцену уставности

1. Члана 30а Уредбе о методологији израде докумената јавних политика (Службени гласник Републике Србије број 20/2025, 27/2026 и 30/2026).
2. Члана 30а Уредбе о анализи ефеката прописа (Службени гласник Републике Србије број 20/2025, 27/2026 и 30/2026).

Образложење

1

Текст оспорених одредби

Уредба о методологији израде докумената јавних политика (Службени гласник Републике Србије број 20/2025, 27/2026 и 30/2026)

Члан 30а

За документе јавних политика који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, као и ради испуњења других обавеза према међународним организацијама у процесу приступања Европској унији не спроводи се поступак консултација уређен прописима о планском систему, државној управи и организацији и начину рада Владе, већ се у поступку њихове припреме и усвајања примењују правила о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији и сарадњи са другом страном у преговарачком процесу.

У поступку припреме и усвајања и спровођења јавне расправе за документе јавних политика из става 1. овог члана не прибавља се мишљење Републичког секретаријата за јавне политике.

Уредба о анализи ефеката прописа (Службени гласник Републике Србије број 20/2025, 27/2026 и 30/2026)

Члан 30а

За прописе који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, као и ради испуњења других обавеза према међународним организацијама у процесу приступања Европској унији не спроводи се поступак консултација уређен прописима о планском систему, државној управи и организацији и начину рада Владе, већ се у поступку њихове припреме и усвајања примењују правила о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији и сарадњи са другом страном у преговарачком процесу.

У поступку припреме и усвајања и спровођења јавне расправе за прописе из става 1. овог члана не прибавља се мишљење Републичког секретаријата за јавне политике.

Линкови где се оспорене одредбе могу пронаћи:

<https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/5/reg>

<https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/4/reg>

Одредбе прописа на који се доносилац позвао

Закон о планском систему Републике Србије (Службени гласник РС бр. 30/2018)

<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>

Специфичности консултација које спроводи орган државне управе

Члан 35.

Орган државне управе надлежан за координацију јавних политика може да предложи органу државне управе који је надлежни предлагач да током консултација примени одређени метод консултација, као и да у радну групу за израду документа јавне политике укључи одређене заинтересоване стране и циљне групе.

Иницијативу за подношење предлога из става 1. овог члана органу државне управе надлежном за координацију јавних политика може поднети било која заинтересована страна или циљна група.

Ако се ради о документу јавних политика који се доноси у вези са процесом преговора о приступању Републике Србије Европској унији, орган државне управе консултације спроводи у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Члан 49.

Плански документи који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, припремају се у форми, са садржајем, по процедури и у роковима предвиђеним методолошким препорукама Европске комисије, односно методолошким упутствима Владе, у складу са потребама које произлазе

из процеса приступања.

Приликом припреме докумената из става 1. овог члана, води се рачуна о усклађености међународних обавеза са националним приоритетним циљевима развоја, те избегавању дуплирања утврђивања јавних политика које су садржане у различитим планским документима.

Плански и програмски документи у вези са коришћењем средстава Европске уније и средстава међународне развојне помоћи припремају се у складу са утврђеним јавним политикама, у складу са упутством које доноси руководилац институције надлежне за координацију планирања и програмирања тих средстава.

На програме, пројекте и активности који се финансирају или суфинансирају из расположивих средстава Европске уније и других средстава међународне развојне помоћи, примењују се правила која важе за та средства.

Акциони планови које усваја Влада у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, израђују се у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

...

Влада ближе прописује начин спровођења анализе ефеката прописа, детаљан поступак и методе спровођења консултација приликом израде и током спровођења прописа, као и то на које прописе се примењује обавеза контроле спровођења анализе ефеката прописа у складу са ставом 3. овог члана и начин спровођења те контроле, као и контролу спровођења ex-post анализе ефеката прописа. (41. став б).

...

Влада на предлог органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, ближе прописује:

- 1) методологију управљања јавним политикама, а нарочито обим, процес и контролу спровођења анализе ефеката приликом израде докумената јавних политика и прописа, као и анализе ефеката након њиховог усвајања, укључујући и начин спровођења консултација за документе јавних политика и прописе и јавне расправе за документе јавних политика, врсте мера јавних политика и садржину и форму докумената јавних политика, форму и садржину извештаја о спроведеној анализи ефеката, који садржи и податке о спроведеним консултацијама и јавној расправи, форму и садржину изјаве о усклађености са мишљењем државног органа надлежног за координацију јавних политика, за која документа јавних политика и прописе спровођење анализе ефеката није обавезно, елементе анализе ефеката усвојених докумената јавне политике и прописа, начин извештавања о резултатима спровођења јавних политика, начин вредновања учинака јавне политике и прописа, као и области планирања и спровођења јавних политика; (члан 51. став 1. т. 1))

Непостојање законског основа

Уношењем додатног члана 30а у свакој од наведених уредби, Влада Републике Србије је **прекорачила своја овлашћења**. У оба случаја је уредбом прописано да се у поступку припреме појединих докумената јавних политика, односно прописа, „не спроводи поступак консултација уређен прописима о планском систему, државној управи и организацији и начину рада Владе“.

Из норми Закона о планском систему Републике Србије, на које се доносилац акта позвао, произлази да Народна скупштина *није овластила Владу* да уреди у којим случајевима *се неће спровести* поступак јавних консултација из Закона о планском систему, а поготово није овластила Владу да пропише у којим случајевима *се неће спровести* поступак који је уређен другим прописима (нпр. Закон о државној управи, Пословник Владе), као што је у овом случају Влада учинила.

Одредба члана 35. став 3. Закона о планском систему не пружа такво овлашћење. Наиме, ту је прописано да орган државне управе спроводи консултације „у складу са правним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији“, када је реч о појединим документима јавних политика. Битно је напоменути да се овом одредбом **не искључује** примена било ког другог правила које је прописано Законом о планском систему или другим прописом, већ се ствара (додатна) обавеза за органе државне управе да за поједине акте спроведу консултације (и) у складу са правним оквиром о вођењу преговора са ЕУ.

То може значити да се уведу неки видови или елементи консултација чија примена иначе не би била обавезна (на пример, укључење Националног конвента о Европској унији, прибављање мишљења од органа Европске уније), али не представља општи основ за укидање било које друге обавезе органа државне управе у процесу консултација. Тек ако би постојала ситуација у којој „правни оквир за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији“ *зобрањује* спровођење неке активности у процесу консултација, која би иначе била *обавезна* на основу Закона о планском систему, јавила би се колизија прописа, и могло би се аргументовано тврдити да је законодавац, кроз одредбу члана 35. ст. 3. Закон о планском систему, у *таквим случајевима*, дао предност примени правила која су предвиђена у наведеном „правном оквиру“.

Чланом 30а (идентична нумерација у обе уредбе) се ово законско правило суштински мења, уместо да се питање ближе уреди. Наиме, том нормом се предвиђа да ће код припреме појединих аката јавних политика (односно прописа) бити **искључиво** примењена правила „о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији и сарадњи са другом страном у преговарачком процесу“, а да **неће бити примењена** правила из Закона о планском систему Републике Србије (али и других прописа), чак и у ситуацијама када та правила нису у супротности са правилима о вођењу приступних преговора.

Поред наведеног, приметно је да је у Уредби проширен круг основа за примену других правила у односу на онај који се наводи у Закону, кроз синтагму “као и ради испуњења других обавеза према међународним организацијама у процесу приступања Европској унији”.

Супротност са Уставом

Устав Републике Србије у члану 195, став 1, прописује да „сви подзаконски општи акти Републике Србије ... морају бити сагласни закону“. То овде није случај, зато што је Влада у своје уредбе укључила и норме које су у супротности са одредбама Закона о планском систему Републике Србије и Закона о државној управи.

Наиме, нормом члана 30а Уредбе о методологији израде докумената јавних политика (Службени гласник Републике Србије број 20/2025, 27/2026 и 30/2026), Влада је прописала да се за документе јавних политика који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, као и ради испуњења других обавеза према међународним организацијама у процесу приступања Европској унији не спроводи (...) поступак консултација уређен прописима о планском систему, државној управи и организацији и начину рада Владе, већ се у поступку њихове припреме и усвајања примењују правила о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији и сарадњи са другом страном у преговарачком процесу. Влада је такође прописала да се у поступку припреме и усвајања и спровођења јавне расправе за документе тих јавних политика не прибавља мишљење Републичког секретаријата за јавне политике.

С друге стране, чланом 77. ст. 9. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79 од 16. септембра 2005, 101 од 6. новембра 2007, 95 од 17. децембра 2010, 99 од 11. септембра 2014, 30 од 20. априла 2018 - др. закон, 47 од 20. јуна 2018.), прописано је да се одредбе тог члана сходно “примењују у припреми стратегија развоја, акционих планова и других докумената јавних политика, уколико посебним законом није другачије уређено”. Реч је о нормама које се тичу, између осталог, начелне дужности органа државне управе да “обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката”, да објаве информацију на својој интернет страници и порталу е-управе о отпочињању израде нацрта акта и планираним решењима, да у појединим случајевима објаве полазне основе, да спроведу консултације са свим релевантним субјектима на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу и да спроведу јавну расправу о нацрту акта. Додатно, ова правила су разрађена кроз Пословник Владе, чија се примена такође искључује кроз оспорене одредбе из Уредбе.

У самом Закону о планском систему, на овај начин се искључује примена више одредаба, а пре свега члана 34. и члана 36.

Нормом члана члана 30а Уредбе о анализи ефеката прописа (Службени гласник Републике Србије број 20/2025, 27/2026 и 30/2026), Влада је прописала да се за прописе који се припремају и усвајају у процесу приступања Европској унији, као и ради испуњења других обавеза према међународним организацијама у процесу приступања Европској унији не спроводи поступак консултација уређен прописима о планском систему, државној управи и организацији и начину рада Владе, већ се у поступку њихове припреме и усвајања примењују правила о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији и сарадњи са другом страном у преговарачком процесу и да се у поступку припреме и усвајања и спровођења јавне расправе за те прописе не прибавља (...) мишљење Републичког секретаријата за јавне политике.

Насупрот томе, чланом 77. став 4. и 5. Закона о државној управи прописано је да органи државне

управе “током припреме нацрта закона спроводе консултације са свим релевантним субјектима, укључујући друге државне органе, релевантна удружења, стручну јавност, као и друге заинтересоване стране, на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу” и да се та норма сходно “примењује и приликом припреме подзаконских аката којима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредаба закона из става 3. тог члана закона. Ове норме су такође додатно разрађене кроз Пословник Владе.

Уједно, Уредбом су постављена правила која су супротна одредбама члана 41. Закона (нпр. обавеза спровођења консултација приликом израде прописа, објављивање почетка рада на пропису, израда полазних основа, спровођење анализе ефеката прописа итд.).

Друга одредба Устава која је повређена приликом доношења спорних уредби јесте члан 123. којим је прописано да Влада „извршава законе и друге опште акте Народне скупштине“ и да „доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона“. Насупрот томе, као што је описано, Влада је спорним одредбама уредби **онемогућила извршавање закона**.

Увођење правне несигурности и други видови штетности спорних одредаба

Спорне одредбе уредби на неприхватљив начин уносе у правни поредак несигурност, што се такође довести у везу са појединим уставним начелима, а нарочито члановима 3. и 4. Устава. Наиме, постоји неизвесност и широка могућност тумачења у погледу тога којим актима су уређена правила о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији и сарадњи са другом страном у преговарачком процесу. Такође, различита тумачења су могућа и у погледу тога који (све) акти јавних политика и прописи се доносе ради приступања Европској унији и у погледу којих аката јавних политика и прописа постоји обавеза Републике Србије према некој међународној организацији (нпр. да ли постоји „обавеза“ ако је међународна организација дала Србији „препоручу“; акт уређује питања од значаја за приступне преговоре али његово доношење није планирано ни у једном акту који се тиче европских интеграција; одређени акт се заиста доноси у вези са преговорима Србије и ЕУ, али се нацрт/предлог/усвојени акт јавне политике или пропис уједно односи и на многа друга питања, која нису у вези са преговорима Србије и ЕУ).

Према нашем увиду „правила консултација“ приликом доношења аката јавних политика и прописа од значаја за преговоре између Републике Србије и Европске уније, а на која упућују спорне одредбе, нису уређена на јединствен начин, кроз међународни уговор или пропис који је донео неки орган Републике Србије.

Она правила која смо пронашли формулисана су тако да иду у прилог примени поступка који је био на снази пре уношења спорних одредаба у две уредбе. Тако се у Преговарачкој позицији Европске уније, у оквиру општих начела преговора, наводи следеће:

„30. Како би се повећало поверење јавности у процес проширења, одлуке ће се доносити на што отворенији начин у циљу обезбеђења веће транспарентности. Интерне консултације и расправе биће заштићене у оној мери у којој је то неопходно да би се заштитио процес одлучивања, а у складу са

прописима ЕУ о приступу јавности документима у свим областима деловања Уније.“

Из наведеног произлази да постоји могућност да се одређени документи који се тичу процеса одлучивања унутар органа ЕУ заштите у мери у којој је то неопходно, на основу прописа ЕУ. По природи ствари, примена прописа ЕУ би могла доћи у обзир када је реч о документима које израђују и усвајају ти органи (нпр. мишљења која се односе на нацрте аката јавних политика и прописа). С друге стране, нема основа да се тумачи као да у процесу израде тих аката јавних политика није потребно спровести консултације са заинтересованим актерима из саме Србије или припремити анализу ефеката, а што је последица оспорених одредби у две уредбе. Напротив, и сам Преговарачки оквир предвиђа доношење одлука у процесу који је „што отворенији“ и који обезбеђује „већу транспарентност“. Обе уредбе су, **пре спорних измена**, обезбеђивале у великој мери остваривање ових начела.

На другом месту се у Преговарачкој позицији ЕУ каже следеће када је реч о консултацијама: „Поменути акциони планови којима ће се утврдити приоритети Србије када је реч о реформама треба да се израђују кроз транспарентан процес консултација са свим релевантним заинтересованим странама како би се обезбедила максимална подршка њиховом спровођењу.“ Овде је реч о специфичном типу аката јавних политика – преговарачким позицијама за поједина поглавља, које су већ усвојене у ранијем периоду. С друге стране, постоји велики број других аката јавних политика на чију израду ће се одразити спорне одредбе, а о чему овај документ ништа не говори.

Документ се може преузети овде:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf

7

Министарство за европске интеграције објавило је такође низ аката који се односе на процес преговора. Они немају карактер прописа, али садрже одређена правила поступања за органе државне управе. Међутим, ни ти акти не пружају одговор о томе која правила се примењују у процесу израде аката јавних политика и прописа од значаја за европске интеграције, или то чине у веома ограниченом обиму.

Тако се у закључку Владе којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, из маја 2016, говори о специфичностима процедуре приликом доношења једне врсте аката јавних политика:

„У току припреме преговарачких позиција, преговарачка група консултује заинтересовану јавност, посредством Националног конвента о Европској унији, односно Привредне коморе Србије, у складу с прописима о канцеларијском пословању, односно у складу с прописима и међународним споразумима којима се уређује заштита тајних података и приступ тајним подацима.“

Документ се може преузети овде:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_rad_orga_na_za_pregovracake_pozicije_februar_17.pdf

Као што је раније наведено, реч је о актима који су већим делом усвојени у претходном периоду, али свакако не о свим актима на које се односе оспорене одредбе.

<https://www.mei.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%B5%D1%83-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.1467.html>

Услед наведеног, оспорене одредбе ће имати или већ имају следеће изразито штетне последице за остваривање законом установљених права грађана и правних лица, као и за остваривање законом прописаних надлежности Републичког секретаријата за јавне политике.

Оне се огледају нарочито у следећем:

- 1) Искључена је примена одредаба о спровођењу јавних консултација и израде обавезних анализа пре доношења појединих аката јавних политика и прописа, а да истовремено није прописана друга процедура која ће се применити у таквим ситуацијама;
- 2) Отворена је могућност да се искључи примена законских правила о консултацијама и изради анализа које су иначе обавезне, уз изговор да се то чини због преговора између Републике Србије и Европске уније, чак и у ситуацијама када се акт јавне политике или пропис само делимично односи на питања која су предмет тих преговора;
- 3) Створена је опасност да државни органи донесу акте јавних политика или донесу прописе, без адекватног сагледавања њихових ефеката и квалитета норми, као и без могућности заинтересованих актера да пружи допринос, што ће се негативно одразити на спровођење тих аката и прописа, а у крајњој линији и на остваривање начела самог процеса придруживања.

8

На основу свега наведеног предлажемо да Уставни суд, после спроведеног поступка, донесе следећу

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да члан 30а Уредбе о методологији израде докумената јавних политика (Службени гласник Републике Србије број 20/2025, 27/2026 и 30/2026) није у сагласности са Уставом Републике Србије.
2. Утврђује се да члан 30а Уредбе о анализи ефеката прописа (Службени гласник Републике Србије број 20/2025, 27/2026 и 30/2026) није у сагласности са Уставом Републике Србије.
3. Обуставља се, до доношења коначне одлуке, примена члана наведеног у тачки 1. и члана наведеног у тачки 2. ове Одлуке.

Београд, 30.6.2026.

За Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић