

UDK: 327:316.32(497.11)(061.1EU)

Biblid: 0025-8555, 69(2017)

Vol. LXIX, br. 4, str. 442–464

Izvorni naučni rad

Primljen 4. septembra 2017.

Odobren 16. oktobra 2017.

<https://doi.org/10.2298/MEDJP1704442T>

# Normativno-strateški okvir spoljne politike Republike Srbije: „evropeizacija” i (ne)transparentnost

Dragoljub TODIĆ<sup>1</sup>

**Apstrakt:** Cilj rada je utvrđivanje karakteristika spoljne politike Republike Srbije na osnovu analize propisa i strateških dokumenata od značaja za spoljnu politiku. U prvom delu rada se ukazuje na opšti kontekst rasprave. U drugom delu rada se daje pregled najznačajnijih propisa i strateških dokumenata od značaja za spoljnu politiku. Analiza pokazuje da su ključne karakteristike spoljne politike Srbije „evrocentrizam” i (iz toga izvedena) „evropeizacija” kao proces reforme pravnog i političkog sistema Srbije. Autor ističe značaj pitanja donošenja spoljnopolitičkih odluka. Analiziraju se dva elementa zakonodavne procedure sa stanovišta mogućnosti učešća javnosti u procesima donošenja odluka. To su: 1) proces potvrđivanja međunarodnih ugovora i 2) proces usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU. Naglašavaju se otvorena pitanja i nejasnoće u načinu regulisanja ovih procesa. Pored toga, u zakonodavnoj proceduri posebno mesto zauzima i analiza efekata propisa. Međutim, postoje neka otvorena pitanja u primeni analize efekata propisa. U zaključku se konstatuje da je članstvo u Evropskoj uniji ključni spoljno-politički cilj Srbije sa snažnim uticajem na unutrašnji pravno-politički sistem. U dve analizirane formalne procedure, koje predstavljaju elemente spoljne politike Srbije (u okviru procesa evropeizacije), nisu sadržane garancije za njihovo transparentno sprovođenje, tj. efikasno učešće javnosti u njihovom sprovođenju. To može da ima značajan uticaj na kvalitet aktivnosti koje se sprovode i rezultate procesa „evropeizacije”, kao strateškog spoljno-političkog opredeljenja Republike Srbije.

**Ključne reči:** spoljna politika, Srbija, evropeizacija, propisi, strategije, potvrđivanje međunarodnih ugovora, usklađivanje propisa, Evropska unija, transparentnost, učešće javnosti.

<sup>1</sup> Autor je redovni profesor u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs, dtodic@ymail.com.

## Opšti kontekst

U literaturi su rasprave o strateškim opredeljenjima u oblasti spoljne politike najčešće zasnovane na političkim, istorijskim i geopolitičkim pristupima u opisu konkretnih situacija i problema u spoljnoj politici pojedinih država. Autori obično daju tumačenja dometa različitih opcija postupanja (ili odsustva delovanja) pojedinih država u konkretnim okolnostima. Izgleda da ovakvi pristupi dominiraju i u domaćoj literaturi posvećenoj spoljnoj politici. Kao deo širih rasprava autori često ukazuju na odnos između spoljne politike i nekih ključnih kategorija u međunarodnim odnosima kao što su: nacionalni interesi, odnos između spoljne i unutrašnje politike, moć, međunarodna bezbednost, suverenost država, globalizacija itd.<sup>2</sup> Značajan broj autora naglašava ulogu ekonomskih činilaca a posebno trgovinskih odnosa.<sup>3</sup> Jedan deo rasprava je posvećen teorijskim aspektima spoljne politike u kontekstu različitih pristupa u izučavanju spoljne politike i međunarodnih odnosa.<sup>4</sup> Komparativni pristupi u izučavanju spoljne politike

---

Rad je realizovan u okviru naučnog projekta: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, Ministarstva prosvete i nauke Vlade Republike Srbije (br. OI 179029), za period 2011–2017. godine.

<sup>2</sup> Joseph S. Nye, “Power and foreign policy”, *Journal of Political Power*, Vol. 4, No. 1, 2011, pp. 9–24; Steven Redd, Alex Mintz, “Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making”, *Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. S1, 2013, pp. S11–S37; Amnon Aran, “Foreign policy and globalization theory: The case of Israel”, *International Politics*, Vol. 48, No. 6, 2011, pp. 707–730; Colin McInnes, Kelley Lee, “Health, security and foreign policy”, *Review of International Studies*, Vol. 32, No. 1, 2006, pp. 5–23. Domaća literatura posvećena teorijskim aspektima spoljne politike je, uglavnom, relativno starija i najznačajniji deo se vezuje za nekoliko autora: Velibor Gavranov i Momir Stojković, Vojin Dimitrijević i Radoslav Stojanović, Radovan Vukadinović i Ivo Visković. Od novije literature ovde se ukazuje na: Dragan Simić, *Svetska politika*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2009.

<sup>3</sup> Videti npr: Richard Cooper, “Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies”, *World Politics*, Vol. 24, No. 2, 1972, pp. 159–181; Paul Rohrlich, “Economic culture and foreign policy: The cognitive analysis of economic policy making”, *International Organization*, Vol. 41, No. 1, 1987, pp. 61–92; Katja B. Kleinberg, Benjamin O. Fordham, “Trade and Foreign Policy Attitudes”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, No. 5, 2010, pp. 687–714.

<sup>4</sup> Steve Smith, “Theories of foreign policy: An historical overview”, *Review of International Studies*, Vol. 12, No. 1, 1986, pp. 13–29; Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998, pp. 144–172; Valerie Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, 2005, pp. 1–30; Allan McConnell, “A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 5, 2016, pp. 667–684; Juliet Kaarbo, “Foreign Policy Analysis in the Twenty-

zauzimaju jedan deo naslova u literaturi koja je posvećena spoljnoj politici.<sup>5</sup> Značajan broj naslova je posvećen analizi spoljne politike velikih sila. Neki autori u analizama spoljne politike naglašavaju značaj ukupnih odnosa između razvijenih i nerazvijenih, dajući različita objašnjenja uzroka i posledica odnosa između pojedinih država u kontekstu procesa dekolonizacije.<sup>6</sup> U literaturi se naglašava i značaj etičkih dimenzija spoljne politike u kontekstu ukupnih međunarodnih odnosa ili u vezi sa ulogom pravnih pravila. I odnos između ljudskih prava i spoljne politike je predmet interesovanja.<sup>7</sup> Jedan broj autora raspravlja pitanja koja se odnose na ulogu pojedinih organa u spoljnoj politici, proceduru kreiranja i sprovođenja spoljne politike, ulogu međunarodnih ugovora, pitanje transparentnosti spoljne politike, demokratizaciju spoljne politike, itd.<sup>8</sup>

„Evropska” komponenta međunarodnih odnosa i spoljne politike ima svoje posebno utemeljenje.<sup>9</sup> Kada se radi o spoljnoj politici Evropske unije (EU) najčešće se na najopštiji način ukazuje na mesto koje spoljna politika ima u arhitekturi

---

First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 2, 2003, pp. 155–202; J. L. Holzgrefe, “The origins of modern international relations theory”, *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 1, 1989, pp. 11–26; Alan James, “The realism of Realism: The state and the study of International Relations”, *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 3, 1989, pp. 215–229; Marc Trachtenberg, “The Social Interpretation of Foreign Policy”, *The Review of Politics*, Vol. 40, No. 3, 1978, pp. 328–350. Raspravlja se i pitanje odnosa između teorije međunarodnih odnosa i teorije spoljne politike. Videti: James D. Fearon, “Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations”, *Annual Review of Political Science*, No. 1, 1998, pp. 289–313. Autor obrazlaže stanovište da ne samo da nema suštinske razlike između systemske teorije međunarodne politike i teorije spoljne politike već se može govoriti i o argumentima koji idu u prilog tome da se radi o istoj teoriji.

<sup>5</sup> Charles Hermann, “The Comparative Study of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 20, No. 3, 1968, pp. 521–534.

<sup>6</sup> Christopher Clapham, *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, 1996, pp. 77–105.

<sup>7</sup> Jack Donnelly, “Human Rights and Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 34, No. 4, 1982, pp. 574–595; Joakim Kreutz, Human Rights, “Geostrategy and EU Foreign Policy, 1989–2008”, *International Organization*, Vol. 69, No. 1, 2015, pp. 195–217.

<sup>8</sup> Jeremy Black, *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, 2004, pp. 200–232; Tapio Raunio, Wolfgang Wagner, “Towards parliamentarisation of foreign and security policy?”, *West European Politics*, Vol. 40, No. 1, 2017, pp. 1–19; Irwin Morris, *The American Presidency: An Analytical Approach*, Cambridge University Press, 2010, pp. 204–215.

<sup>9</sup> Turan Kayaoglu, “Westphalian Eurocentrism in International Relations Theory”, *International Studies Review*, No. 12, 2010, pp. 193–217.

nadležnosti i institucija ove organizacije.<sup>10</sup> Obično se posebno analiziraju relevantne odredbe Lisabonskog ugovora i drugih propisa u ovoj oblasti. Povezivanje spoljne politike neke države sa EU predmet je rasprava, najčešće, u kontekstu usaglašavanja nacionalnih politika sa politikom EU.<sup>11</sup> Za države kandidate za članstvo u EU proces evropeizacije se vezuje za usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, iako ovaj pojam ima različita značenja i ponekad se odnosi na ukupne promene u društvu ili specifična politička pitanja.<sup>12</sup>

I proces donošenja odluka u spoljnoj politici, takođe, je predmet posebnog interesovanja stručnjaka različitih profila. Izgleda da u ovom delu materije postoji više različitih pristupa zbog čega bi se moglo govoriti i o multidisciplinarnom pristupu, kao dominantnom načinu raspravljanja ovih pitanja.

Novija literatura koja se odnosi na međunarodne odnose i spoljnu politiku Srbije i država u regionu je značajnim delom opterećena raspravama o dva pitanja. To su pitanja koja se odnose na uzroke, okolnosti i posledice razbijanja i raspada bivše Jugoslavije, s jedne strane, i pitanja kvaliteta i dinamike procesa EU integracija, s druge strane. U ovom radu se, kroz sagledavanje sadržaja propisa i strateških dokumenata od značaja za spoljnu politiku Srbije, pokušava odgovoriti na pitanje postojanja definisanog strateškog spoljnopolitičkog opredeljenja Srbije.<sup>13</sup> Pošto se odgovor, koji se jasno nameće, odnosi na članstvo u EU kao cilj Srbije, to se može postavljati nekoliko drugih pitanja. Najpre se razmatra pitanje dinamike i karaktera evropeizacije koja se sprovodi u Srbije. Potom se razmatraju normativna rešenja koja regulišu dva pitanja od neposrednog značaja za proces, dinamiku i kvalitet evropeizacije. To su: procedura potvrđivanja međunarodnih ugovora i procedura usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU. Značaj ovih procedura proističe iz činjenice što

---

<sup>10</sup> Piet Eeckhout, "The Constitutionalization of European Foreign Policy", *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, Vol. 107, 2013, pp. 171–174; Robert Schütze, *Foreign Affairs and the EU Constitution: Selected Essays*, Cambridge University Press, 2014, pp. 407–481; Michael Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, 2003.

<sup>11</sup> Charalambos Tsardanidis, Stelios Stavridis, "The Europeanisation of Greek foreign policy: A critical appraisal", *Journal of European Integration*, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 217–239.

<sup>12</sup> Tarik Oguzlu, "Turkey and Europeanization of Foreign Policy?", *Political Science Quarterly*, Vol. 125, No. 4, 2010, pp. 657–683; Spyros Economides, James Ker-Lindsay, "Pre-Accession Europeanization": The Case of Serbia and Kosovo", *Gender, Work and Organization*, Vol. 53, No. 5, 2015, pp. 1027–1044.

<sup>13</sup> Ovdje se ne ulazi u šire rasprave o spoljnopolitičkim ciljevima Srbije, istoriji, karakteru i determinantama odnosa Srbije sa pojedinim državama itd. Za pokušaj skiciranja stanja odnosa Srbije videti: Borivoj Erdeljan (ur.), *Srbija i svet*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010; Jelica Minić (ur.), *Izazovi spoljne politike Srbije*, Fondacija Fridrih Ebert i Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2015.

one predstavljaju jedan od osnovnih načina za ostvarivanje ciljeva evropeizacije shvaćene kao proces usklađivanja pravnog i političkog sistema Srbije sa zahtevima iz propisa EU. Na taj način, one imaju karakter pretpostavke i opšte okolnosti društvene transformacije u kojoj se Srbija nalazi u poslednjih petnaestak godina.<sup>14</sup> Osnovi kriterijum za procenu karaktera ovih procedura, kao delu zakonodavne procedure, je pitanje mogućnosti učešća zainteresovanih subjekata u njima.<sup>15</sup>

## Normativno-strateški okvir spoljne politike Srbije

Ustav Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 98/2006) i grupa propisa kojima se reguliše nadležnost pojedinih organa i organizacija za obavljanje poslova u oblasti državne uprave sadrže najznačajnije norme kojima se propisuju pravila od značaja za spoljnu politiku.<sup>16</sup> Istovremeno, nema posebnog strateškog dokumenta koji bi se odnosio samo na spoljnu politiku.<sup>17</sup> Ipak, utvrđivanje precizne i konačne liste

<sup>14</sup> U radu se ne sagledava ni proces usaglašavanja nacionalne politike u oblasti spoljne (i bezbednosne) politike sa propisima i politikom EU u toj oblasti. Inače, lista propisa EU u ovoj oblasti, prema klasifikaciji same organizacije, obuhvata 642 propisa i druga odgovorajuća akta. Spisak propisa na: [http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1506080467211&type=named&CC\\_1\\_CODED=18&name=browse-by:legislation-in-force,22/09/2017](http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1506080467211&type=named&CC_1_CODED=18&name=browse-by:legislation-in-force,22/09/2017). Pregled prakse pridruživanja Srbije deklaracijama, zajedničkim stavovima i mišljenjima EU u periodu 2008–2012. videti u: „Od četiri stuba evropskih integracija: postoji li volja za strateško usmerenje spoljne politike Srbije?“, ISAC Fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2013, str. 40 i dalje.

<sup>15</sup> Ovo pitanje je uzeto u razmatranje i zbog procene da od mogućnosti učešća zainteresovanih subjekata zavisi (ili može da zavisi) kvalitet ukupnog procesa evropeizacije i da način organizacije aktivnosti koje se odnose na učešće javnosti u ovim aktivnostima ima direktnog uticaja na postojanje i održavanje raskoraka između normativnog i stvarnog u pravnom i društvenom životu. Pored toga, mogu se postaviti i različita druga šira pitanja, ali zbog obima rada o njima se ovde ne govori.

<sup>16</sup> Rasprava o nadležnosti pojedinih organa i tela u oblasti spoljne politike prevazilazi okvire ovog rada, iako to pitanje zasluži da se detaljnije razmotri.

<sup>17</sup> U prethodnom periodu je u javnosti vođena rasprava o nekim predlozima dokumenata koji su bili sačinjeni sa namerom da imaju karakter strateških dokumenata u oblasti spoljne politike. Za šire o tri predloga za strategiju spoljne politike videti: Nataša Dragojlović, Stanislav Sretenović, Dragan Đukanović, Dragan Živojinović (prir.), *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 11–16. Na osnovne prioritete buduće spoljnopolitičke strategije Srbije ukazuje se i u: Dragan Đukanović, Ivona Lađevac, „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXI, br. 3, 2009, str. 343–364. Za neke elemente od značaja za strateška opredelenja videti u: Marko Nikolić, Dragoljub Todić (urs), *Strateški pravci razvoja i utvrđivanja položaja Srbije u savremenim međunarodnim odnosima*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.

propisa koji se na različite načine odnose na spoljnu politiku ili mogu da imaju određen značaj za aktivnosti koje se sprovode u oblasti spoljne politike, ne izgleda moguća bez prethodno definisanih preciznijih kriterijuma i ciljeva analize.<sup>18</sup> Prema podacima koji se navode u aktuelnom Informatoru o radu ministarstva nadležnog za spoljne poslove lista propisa za koje se kaže da ih „MSP u svom radu primenjuje” obuhvata 26 propisa od čega 10 zakona, 6 uredbi, 6 pravilnika, 1 uputstvo, 1 kodeks i 2 poslovnika.<sup>19</sup> Prvi zakon koji se navodi je Zakon o spoljnim poslovima (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 126/2007 [ispravka] i 41/2009), a poslednji je Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (*Službeni glasnik RS*, br. 32/2013). Ovome bi, svakako, trebalo dodati i Zakon o narodnoj skupštini (*Službeni glasnik RS*, br. 9/2010) i Zakon o predsedniku (*Službeni glasnik RS*, br. 111/2007), zbog nadležnosti koje oni imaju u oblasti spoljne politike. Ipak, nekoliko metodoloških pitanja zaslužuje da se na njih ovde ukaže. Najpre, jasno je postojte teškoće oko definisanja širine izabranih propisa i strateških dokumenata, kao osnove za analizu. Granice između spoljne i unutrašnje politike i različitih pitanja koja su povezana sa spoljnom i unutrašnjom politikom u današnjim uslovima su značajno izmenjene u odnosu na period pre nekoliko desetina godina.

Informator o radu ministarstva nadležnog za spoljne poslove ne govori na poseban način o strategiji spoljne politike, odnosno o strateškim dokumentima koji bi mogli biti od značaja za spoljnu politiku. Ipak, u istom dokumentu se navodi da Ministarstvo u okviru svoje nadležnosti „predlaže Vladi strategiju razvoja spoljnih poslova i druge mere kojima se oblikuje spoljna politika Vlade; priprema dokumentaciju, informacije i analize iz oblasti spoljne politike”.<sup>20</sup> Iako se radi o odredbi koja je preuzeta iz člana 5 Zakona o spoljnim poslovima (*Službeni glasnik*

---

<sup>18</sup> Ovo je povezano i sa pitanjem definisanja pojma „spoljna politika”. Rasprava o ovom pitanju izlazi iz okvira rada. Za pregled nekih razmišljanja videti: Nemanja Marinković, *Odnos spoljne politike i nacionalne bezbednosti*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beograd, Beograd, 2016, str. 50–60. U ovom radu se kao kriterijum definisanja elemenata koji ulaze u okvir spoljne politike uzima, pre svega, nadležnost definisana pozitivnim propisima. U literaturi se govori i o „pravu spoljnih odnosa” kao posebnoj disciplini i ukazuje na teškoće u definisanju granica. Ova disciplina čini deo unutrašnjeg prava koje je usko povezano sa međunarodnim pravom. Polazi se od stava da ne postoji pravo spoljnih odnosa koje bi se odnosilo na celi svet, već postoji više „prava spoljnih odnosa”. Ipak, neki od principa se mogu smatrati zajedničkim. Za šire videti: Thomas Giegerich, “Foreign Relations Law”, Encyclopedia entries, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, January 2011. Za raspravu o potrebi razvoja ove grane prava u okviru *Commonwealth* pravnih sistema videti u: Campbell McLachlan, “The Allocative Function of Foreign Relations Law”, *The British Yearbook of International Law*, Vol. 82, No. 1, 2012, pp. 349–380.

<sup>19</sup> „Informator o radu Ministarstva spoljnih poslova”, avgust 2017, [www.mfa.gov.rs/dokumenta/informator.pdf](http://www.mfa.gov.rs/dokumenta/informator.pdf) 01/09/2017, str. 44.

<sup>20</sup> „Informator o radu Ministarstva spoljnih poslova”, op. cit., str. 42.

RS, br. 116/2007, 126/2007 [ispr.] i 41/2009) trebalo bi imati u vidu da nije potpuno jasno šta se pod „strategijom razvoja spoljnih poslova” ovde misli, imajući u vidu da Zakon o ministarstvima (*Službeni glasnik RS*, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – dr. zakon i 62/2017) u članu 13, kada govori o poslovima koje obavlja Ministarstvo spoljnih poslova, ne spominje strateške dokumente, iako isti zakon govori o strateškim dokumentima koje pripremaju druga ministarstva (privreda, poljoprivreda, saobraćaj, rudarstvo, itd). Tako je, na primer, i koordinacija pripreme strateških dokumenata u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji u nadležnosti Ministarstva za evropske integracije (član 13a).

Budući da Srbija nema poseban strateški dokument u oblasti spoljne politike, u raspravi o strateškim dokumentima od značaja za spoljnu politiku najpre se postavlja pitanje kriterijuma za klasifikaciju.<sup>21</sup> Jedan od pokušaja takve klasifikacije (nije navedeno na osnovu kojih kriterijuma je to učinjeno) daje se na sajtu Generalnog sekretarijata Vlade. Prema podacima sa sajta organa (dakle, prema klasifikaciji ovog organa) ukupan broj strategija u oblasti odbrane i spoljne politike iznosi 13 (usvojene od 2001. do 2012), od ukupno 106 strateških dokumenata.<sup>22</sup> U delu sajta Vlade naslovljenog „Strategije” nalazi se ukupno 158 dokumenata u čijem naslovu stoje reči „strategija” ili „nacionalna strategija”. Pored toga, na sajtu se nalazi i 17 dokumenata iz čijeg naslova se vidi da se radi o akcionim planovima, u jednom slučaju jednog dokumenta se radi o „programu”, a u tri dokumenta se radi o predlozima strateških dokumenata.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ostavljamo po strani raspravu o suštinskim elementima i karakteristikama strateških dokumenata koji ih čine različitim od drugih sličnih dokumenata. Moguće dileme u vezi sa odgovorom na pitanje kako uopšte prepoznati strateški dokument (nezavisno od toga kako se on formalno zove) ovde ostavljamo po strani. Podsećajući na različita značenja „strategija” Dajbl govori o šest karakteristika strategije spoljnih poslova – sveobuhvatna, dugoročna, sa pažljivo definisanim sredstvima za ostvarenje, svrhishodna, koherentna, interaktivna (Terry L. Deibel, *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, Cambridge University Press, 2007, pp. 8–23).

<sup>22</sup> To su: Strategija odbrane, Strategija nacionalne bezbednosti, Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama za period 2009–2014. godine, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji, Strategija za borbu protiv droga za period od 2009. do 2013. godine, Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, Strategija reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji, Strategija kontrole streljačkog i lakog oružja za period 2010–2015. godine, Strategija borbe protiv trgovine ljudima i Strategija za upravljanje migracijama ([www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html](http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html), 18/09/2017).

<sup>23</sup> Videti na: [www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678). Nema posebne naznake o vremenskom periodu na koji se odnosi, ali se vidi da je obuhvaćen period od 2002. godine do danas ([www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_pregled.php?id=301143](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=301143), 18/09/2017).

Jedan element normativno-strateškog okvira spoljne politike čine i međunarodnopravne obaveze zbog čega bi se moglo smatrati vrlo značajnim pitanje statusa Srbije u međunarodnim ugovorima. Ovo pitanje ima različite dimenzije.<sup>24</sup> Jedna od njih se odnosi na način kako je regulisana procedura izražavanja pristanka na obavezivanje međunarodnim ugovorima, tj. procedura potvrđivanja međunarodnih ugovora, o čemu će kasnije biti više reči.

U formalnom smislu strateško opredeljenje Srbije da postane članica EU trebalo bi vezivati, najpre, za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (*Službeni glasnik RS*, br. 83/2008).<sup>25</sup> Naravno, u širem sociološkom i politikološkom smislu bi o evropeizaciji moglo da se raspravlja na različite načine i u odnosu na različite pomoćne kriterijume.<sup>26</sup> Pre toga je oktobra 2004. Narodna skupština usvojila Rezoluciju o pridruživanju Evropskoj uniji.<sup>27</sup> Strategija Srbije za pridruživanje SCG EU usvojena je 2005. godine, a Strategija komunikacije o pristupanju Srbije EU 2011. godine.<sup>28</sup> Programski okvir evropeizacije shvaćene kao proces usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU, posebno je i vrlo detaljno opisan u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina *Evropske unije* (2014–2018).<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Ovde se, zbog ograničenog prostora, ne ulazi u posebnu raspravu o ovim aspektima spoljne politike.

<sup>25</sup> Podaci koji se odnose na dinamiku procesa EU integracija preuzeti su, uz izvesne izmene, iz rada Dragoljub Todić, “‘Europeanisation’ of Law of Republic of Serbia: Between (un)clear goals and (in)appropriate indicators”, Conference “Law and Transition”, Faculty of Law, University of Belgrade, 23<sup>rd</sup> and 24<sup>th</sup> March 2017, Belgrade.

<sup>26</sup> Pojava termina „evropeizacija” vezuje se za članak posvećen „slučaju Francuske” a iniciran referendumskom kampanjom u vezi sa ratifikacijom EC ugovora o ekonomskoj i političkoj uniji 1992. godine. Stella Ladi, “Europeanisation and Environmental Policy Change”, *Policy and Society*, Vol. 24, No. 2, 2005, p. 2. Za šire o stavovima autora koji je na ovaj način upotrebio pojam videti: Robert Ladrech, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 22, No.1, 1994, pp. 69–88; Sonphill, kada govori o „evropeizmu” italijanske spoljne politike konstatuje da evropeizam pokušava učiniti Evropu ključnim činiocem međunarodne politike istovremeno naglašavajući da su evropeizam i atlantizam u spoljnoj politici podsećaju na Janusa (Lee Sonphil, Europeanism and Atlantism in the Italian Foreign Policy: Focused on Continuity and Change, *International Area Review*, Vol. 10, No. 1, Spring 2007, p. 176). Za države kandidate za članstvo u EU ovaj pojam se vezuje proces transpozicije i usaglašavanja unutrašnjih propisa sa propisima EU.

<sup>27</sup> Tekst Rezolucije videti na: [www.parlament.gov.rs/upload/documents/eu\\_integracion/RS48-04.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/eu_integracion/RS48-04.pdf), 18/09/2017.

<sup>28</sup> „Strategija Srbije za pridruživanje SCG EU”, Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije, Beograd, 2005; „Strategija komunikacije o pristupanju Srbije EU”, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2011.

<sup>29</sup> Za šire o najnovijem Drugom revidiranom Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA), usvojenom 17. novembra 2016. videti: [www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/NPAA\\_2016\\_revizija\\_srp.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2016_revizija_srp.pdf), 19/09/2017.

Ključnim godinama procesa pridruživanja EU, verovatno bi se mogle označiti 2004, 2005, 2008. i 2013. godina. Pregovori o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su počeli u novembru 2005. godine, isti je potpisan aprila 2008. godine i stupio je na snagu u septembru 2013. godine.<sup>30</sup>

O tome kakav je uticaj procesa evropeizacije na Srbiju moglo bi se prosuđivati na različite načine što zahteva znatno više prostora. Podaci koji ilustruju dinamiku zakonodavnih promena tj. podaci o broju donetih i objavljenih zakona mogli bi predstavljati neku vrstu početne formalne manifestacije procesa evropeizacije.<sup>31</sup> Tako, ako se pogleda broj usvojenih i objavljenih zakona, po godinama za protekli period, mogu se uočiti određene razlike.<sup>32</sup> Na primer, u 2008. godini je u Narodnoj skupštini usvojeno 48 zakona, da bi 2009. godine (u prvoj godini nakon potpisivanja SSP) on iznosio 265. Od tada pa do 2015. godine broj objavljenih zakona nikada nije bio ispod 130 na godišnjem nivou dok je u periodu pre toga (osim za 1991. i 1992) bio više nego duplo manji.<sup>33</sup> Ako 1991. i 1992. godinu izuzmemo, zbog vanrednih okolnosti koje su označavale početak oružanih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, zbog čega je postojala potreba za značajnom zakonodavnom delatnosti čiji je sadržaj zbog okolnosti koje su postojale u državi drugačiji, ukupan broj zakona koji su doneti na godišnjem nivou u periodu 1993–2008. godine iznosi 894, što u proseku na godišnjem nivou iznosi 56 zakona. Godina u kojoj su pregovori počeli (2005) se, takođe, značajno izdvaja u odnosu na ovaj niz od 16 godina, jer je u toj godini doneto 120 zakona, što znači više nego duplo od proseka za ovaj period godina. Ukupan broj objavljenih zakona od 2009. godine (prve godine nakon potpisivanja SSP) do 2016. godine je 1437 zakona, što znači da je u proseku na

<sup>30</sup> Ipak, ne bi trebalo gubiti iz vida ni činjenicu da je još 1996. pri Saveznoj vladi bila formirana Komisija za harmonizaciju pravnog sistema tadašnje SRJ sa regulativom EU i Saveta Evrope („Odluka o obrazovanju Komisije za harmonizaciju pravnog sistema SRJ sa regulativom Evropske unije i Saveta Evrope”, *Službeni list SRJ*, br. 45/1996).

<sup>31</sup> Pitanje dinamike donošenja i kvaliteta podzakonskih propisa zaslužuje znatno detaljniju i posebnu analizu iz više razloga. Najpre, zbog prakse da se u nekim slučajevima zakonom propušta da uredi određena pitanja i prepušta se da se to uredi podzakonskim propisima, zbog čega podzakonski propisi u nekim slučajevima postaju mnogo značajniji za stanje u određenoj oblasti. Potom, zbog načina kako se donose podzakonski propisi, zbog prakse propuštanja propisanih rokova za njihovo donošenje itd.

<sup>32</sup> Za potrebe ove analize su ignorisane promene u sastavu Narodne skupštine (i Vlade) jer autor polazi od stava da ovaj činilac nema suštinski karakter, budući da su sve političke stranke koje su predstavljale većinu u svim sazivima Narodne skupštine nakon 2001. godine imale za cilj evropske integracije, tj. ni u jednom sazivu vladajuća većina nije osporavala ovaj cilj.

<sup>33</sup> Videti: [www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/broj-zakona-objavljenih-u-sluzbenom-glasniku-republike-srbije.1933.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/broj-zakona-objavljenih-u-sluzbenom-glasniku-republike-srbije.1933.html), 11/02/2017.

godišnjem nivou doneto skoro 180 zakona. Ovde treba imati u vidu da je broj donetih zakona u 2016. godini opao znatno ispod proseka (88).<sup>34</sup>

## Transparentnost evropeizacije na primeru učešća javnosti u donošenju odluka u zakonodavnom procesu

U literaturi se proces donošenja spoljnopolitičkih odluka razmatra na različite načine, iako izgleda bi se moglo reći da je ovo pitanje jednim delom zapostavljeno.<sup>35</sup> Smit (Smith), pozivajući se na druge autore konstatuje da od tri glavna načina razmišljanja o međunarodnim odnosima osim bihevizma (idealizam, realizam i teorija međunarodnog društva), niko ne uzima za središte istraživanja proces odlučivanja.<sup>36</sup> Proces odlučivanja se u njima vidi više kao „određen”, nego što on „određuje”.

Minc i Diroj (Mintz i DeRouen), pozivajući se na Robinsona i Snajdera (Robinson i Snyder), govore o četiri elementa (komponente) procesa spoljnopolitičkog odlučivanja: identifikacija problema, traganje za alternativama, izbor alternative i sprovođenje izabranog rešenja.<sup>37</sup> Isti autori, kada govore o determinantama spoljnopolitičkog odlučivanja posebno razmatraju psihološke faktore, međunarodne, domaće i kulturne faktore. Kada govore o domaćim (unutrašnjim) faktorima oni posebno analiziraju ekonomske uslove, ekonomske interese, javno mnjenje i izborni ciklus.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Ovo bi moglo biti predmet različitih tumačenja, ali bi u svakom slučaju trebalo imati u vidu da su te godine održani parlamentarni izbori.

<sup>35</sup> U literaturi kod nas ovim pitanjem se na sistematski način najviše (ili možda jedino) bavio Ivo Visković u: *Kreiranje vanjske politike: na primjeru SAD*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1979; *Proces kreiranja i realizacije vanjske politike u Jugoslaviji*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1984.

<sup>36</sup> Ipak, za stavove drugih autora videti: Jean A. Garrison, “Foreign Policymaking and Group Dynamics: Where We’ve Been and Where We’re Going”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 2, 2003, pp. 155–202; Martin Hollis, Steve Smith, “Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making”, *British Journal of Political Science*, Vol. 16, No. 3, 1986, pp. 269–286; Zeev Maoz, *National Choices and International Processes*, Cambridge University Press, 1990, pp. 304–377; Thomas S. Mowle, “Worldviews in Foreign Policy: Realism, Liberalism, and External Conflict”, *Political Psychology*, Vol. 24, No. 3, September 2003, pp. 561–592.

<sup>37</sup> Alex Mintz i Alex Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, 2010. p. 4.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 97–148.

Rasprava o odlučivanju u spoljnoj politici vodi se i sa stanovišta nadležnosti pojedinih organa, u konkretnoj državi, ili u odnosu na neki konkretni slučaj itd.<sup>39</sup> Jedan deo radova u vezi sa ovim predstavljaju radovi zasnovani na psihološkim interpretacijama činilaca koji determinišu proces donošenja odluka u celini, uz tumačenja specifičnosti procesa odlučivanja kada se donose spoljnopolitičke odluke.<sup>40</sup> Neki autori sugerišu potrebu razlikovanja rasprave o donošenju spoljnopolitičkih odluka na nivou države od spoljnopolitičkog odlučivanja u okviru međunarodnih organizacija, odnosno razlikovanja prava spoljnih odnosa međunarodnih organizacija i EU od prava spoljnih odnosa u okviru države.<sup>41</sup> Uloga medija i informacija u spoljnoj politici predmet je posebnog interesovanja.<sup>42</sup> Razmatra se i pitanje značaja glasača i posebnih interesnih grupa u procesu oblikovanja spoljne politike i donošenja odluka.<sup>43</sup> Takođe, govori se o upravljanju

<sup>39</sup> Bruce Bueno de Mesquita, "A decision making model: Its structure and form", *International Interactions*, Vol. 23, No. 3–4, 1997, pp. 235–266; Margaret G. Hermann, "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework", *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, Summer 2001, pp. 47–81; Chihiro Hosoya, "Characteristics of the Foreign Policy Decision-Making System in Japan", *World Politics*, Vol. 26, No. 3, 1974, pp. 353–369; Howard Lentner, "Foreign Policy Decision Making: The Case of Canada and Nuclear Weapons", *World Politics*, Vol. 29, No. 1, 1976, pp. 29–66. „Odnos institucionalnih pretpostavki i donošenja i sprovođenja spoljnopolitičkih odluka Republike Srbije” predmet je analize koja se daje u članku: Vladimir Pavićević, Dragan Živojinović, „Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije”, u: Milan Podunavac (ur.), *Javne politike Srbije*, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu, Beograd, 2011, str. 57–68. Autori daju osnovne naznake o načinu kako je propisana nadležnost za obavljanje poslova u oblasti spoljne politike u Srbije i kroz opis dva slučaja odgovaraju na pitanje da li stvarni proces vođenja spoljne politike odgovara proceduri koja je prethodno opisana. Za celovit prikaz subjekata koji učestvuju u kreiranju i sprovođenju spoljne politike kod nas videti: Mladen Lišanin, „Normativni vs. stvarni model kreiranja i realizacije spoljne politike u političkom sistemu Srbije [1]”, *Srpska politička misao*, Vol. 30, No. 4, 2010, str. 127–152; Mladen Lišanin, „Normativni vs. stvarni model kreiranja i realizacije spoljne politike u političkom sistemu Srbije [2]”, *Srpska politička misao*, Vol. 31, No. 1, 2011, str. 187–208.

<sup>40</sup> Alex Mintz, Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, 2010; Jonathan Renshon, Stanley A. Renshon, "The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making", *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4/2008, pp. 509–536.

<sup>41</sup> Thomas Giegerich, "Foreign Relations Law", Encyclopedia entries, op. cit., para 10.

<sup>42</sup> Piers Robinson, "The CNN effect: Can the news media drive foreign policy?", *Review of International Studies*, Vol. 25, No. 2, 1999, pp. 301–309; Marissa Myers, "When biased advice is a good thing: Information and foreign policy decision making, *International Interactions*", Vol. 24, No. 4, 1998, pp. 379–403.

<sup>43</sup> Elena V. McLean, "Whang Taehee, Designing foreign policy: Voters, special interest groups, and economic sanctions", *Journal of Peace Research*, Vol. 51, No. 5, 2014, pp. 589–602.

procesom donošenja spoljnopolitičkih odluka, kao i specifičnim aspektima donošenja odluka u oblasti spoljne i bezbednosne politike EU.<sup>44</sup>

Transparentnost spoljnopolitičkih odluka razmatra se u kontekstu transparentnosti rada organa uprave u celini.<sup>45</sup> Pri tom bi trebalo imati u vidu i ograničenja u vidu utiska da su spoljna politika i diplomatija oduvek i „po prirodi stvari” smatrani kao aktivnosti sa inherentnim udelom tajnovitosti.<sup>46</sup> Neki radovi su posvećeni široj raspravi o mogućnostima demokratizacije spoljne politike.<sup>47</sup> U ovom kontekstu se ponekad postavlja i pitanje uloge i mogućnosti nevladinih organizacija i udruženja građana.<sup>48</sup> Interesan je pokušaj naglašavanja značaja prava na učešće u izgradnji međunarodnog prava (u kontekstu ljudskih prava).<sup>49</sup>

### ***Usaglašavanje nacionalnih propisa Srbije sa propisima EU i učešće javnosti***

Ako je evropeizacija pravna obaveza i cilj Srbije onda ne bi trebalo posebno objašnjavati koliki je značaj načina kako je proces usaglašavanja nacionalnih propisa

---

<sup>44</sup> David Mitchell, “Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4, 2010, pp. 631–659; Michal Piechowicz, “Intergovernmental Cooperation and the Idea of Community in the Institutional and Decision-making Sphere of the EU Common Foreign and Security Policy”, *European Review*, Vol. 23, No. 4, 2015, pp. 540–552.

<sup>45</sup> Achron Fung, Mary Graham, David Weil, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, 2007, pp. 35–49; Alexandru Grigorescu, *Democratic Intergovernmental Organizations?: Normative Pressures and Decision-Making Rules*, Cambridge University Press, 2015, pp. 89–129. Laura Trajber Waisbich, Raisa Cetra, Joara Marchezini, “The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy”, *Contexto International*, Vol. 39, No. 1, January–April 2017, pp. 179–200.

<sup>46</sup> Allan Gyngell, Michael Wesley, *Making Australian Foreign Policy*, Cambridge University Press, 2007, p. 16.

<sup>47</sup> James M. McCormick, “Democratizing Canadian foreign policy”, *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 13, No. 1, 2006, pp. 113–131; Donald Weatherbee, *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality*, ISEAS–Yusof Ishak Institute, Singapore, 2013, pp. 21–36.

<sup>48</sup> Kada je u pitanju uloga nevladinih organizacija značajan doprinos sagledavanju pojedinih spoljnopolitičkih pitanja i praćenju stanja u ovoj oblasti učinjen je od strane Foruma za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji. Videti: [www.emins.org/srpski/forum-za-medjunarodne-odnose](http://www.emins.org/srpski/forum-za-medjunarodne-odnose). Pri tom bi, u detaljnijoj analizi, morale biti uzete u obzir i aktivnosti više drugih organizacija čiji predmet delovanja nije spoljna politika kao takva, ali su aktivnosti koje sprovode od mogućeg značaja za neke aspekte spoljne politike.

<sup>49</sup> Nahuel Maisley “The International Right of Rights? Article 25(a) of the ICCPR as a Human Right to Take Part in International Law-Making”, *European Journal of International Law*, Vol. 28, No. 1, 1 February 2017, pp. 89–113.

sa propisima EU regulisan i kako se sprovodi.<sup>50</sup> Kvalitet ovog procesa, kao dela zakonodavne procedure, zavisi od više činilaca te se sagledavanje normativnih rešenja može smatrati samo prvim korakom u pravcu sveobuhvatne analize stanja i mogućnosti njegovog unapređenja.

Što se tiče obaveze usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU ona proističe iz uslova za prijem u ovu organizaciju i eksplicitno je propisana u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (*Službeni glasnik RS*, br. 83/2008). Član 1 i član 72 direktno upućuju na obavezu Srbije da usklađuje zakonodavstvo sa propisima EU. To podrazumeva postupak transpozicije tj. prenošenja propisa EU u nacionalni pravni sistem koji se sprovodi za direktive dok se uredbe direktno i neposredno primenju.<sup>51</sup> Osnovni tehnički instrument za sagledavanje stanja usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU, u fazi pripreme zakona, je Izjava o usklađenosti.<sup>52</sup> Poslovnik Vlade u članu 40 Predviđa obavezu predlagača Zakona da uz nacrt zakona dostavi i 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.<sup>53</sup> Prilikom dostavljanja nacrta zakona na mišljenje Kancelariji za

---

<sup>50</sup> Deo članka koji se odnosi na proces usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU preuzet, uz izvesne izmene i dopune iz: Dragoljub Todić, Nikola Dragišić, „EU i Srbija: od obaveze usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU i njihove primene do prelaznih rokova”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 47–48, 2014, str. 30–39. Za opštu procenu stanja u ovoj oblasti videti: *Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena*, OEBS, Beograd, 2011, [www.osce.org/sr/odih/87871](http://www.osce.org/sr/odih/87871).

<sup>51</sup> „Priručnik za prevodjenje pravnih akata Evropske unije”, Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Beograd, 2009, str. 32. Termin „transpozicija” označava bilo koje zakonske, podzakonske ili druge obavezujuće mere preduzete od strane nekog nadležnog organa države članice s ciljem da se unesu u nacionalni pravni poredak obaveze, prava i dužnosti sadržane u direktivama EU. Na taj način, transpozicija obuhvata ne samo prezimanje teksta direktive u nacionalno pravo već i sve kasnije izmene i dopune, kao i ukidanje pojedinih propisa ili odredbi koji nisu usaglašeni, kako bi se obezbedilo da nacionalni propis u celini pravilno odražava odredbe direktive (“Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation”, Commission of the European Communities, 1997, <http://ec.europa.eu/environment/archives/guide/contents.htm>, p. 140). Tumačenje iz ovog dokumenta EU upućuje, između ostalog, i na zaključak da se usklađivanje nacionalnih propisa odnosi i na podzakonske i druge slične akte, a ne samo zakone.

<sup>52</sup> Propisan je i obavezan sadržaj ovog dokumenta.

<sup>53</sup> Pored obaveze da pribavi mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Ministarstva finansija (isto kao i u slučaju predloga uredbe, odluke, memoranduma o budžetu, strategije razvoja, deklaracije i zaključka).

evropske integracije, predlagač dostavlja i izjavu o usklađenosti sa propisima Evropske unije (stav 4). Iz prethodnog proizlazi, između ostalog, i to da podzakonski akti nisu predmet preispitivanja sa stanovišta njihove usaglašenosti sa relevantnim propisima EU.

Jednim od spornih elemenata u procesu pripreme i usvajanja propisa u pravnom sistemu Srbije mogli bi se smatrati oni delovi koji se odnosi na mogućnost učešća javnosti u ovom procesu.<sup>54</sup> Ceo član 41 Poslovnika Vlade posvećen je pitanju javne rasprave, odnosno obavezama predlagača zakona u vezi sa ovim.<sup>55</sup> Nejasnom bi se mogla smatrati formulacija iz stava 1, gde se kroz izuzetno široko i neodređeno formulisanje obaveze predlagača da sprovede javnu raspravu (u „pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu“) mogućnost sprovođenja javne rasprave, značajno relativizuje. A onda se u stavu 2 istog člana na prvi pogled relativno precizno nabrajaju obaveze da se to ipak učini. Takva obaveza se odnosi na četiri sledeća slučaja: 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. Iz ovako formulisanih odredbi proizilazi

---

<sup>54</sup> Na ovo se ukazuje i u Izveštaju Evropske komisije, Brussels, 9.11.2016 SWD(2016) 361 final, p. 10. Za šire o učešću građana u odlučivanju u procesu EU integracija videti: Maja Bobić, Dragoljub Todić, „Inicijativa i učešće građana u odlučivanju u procesu evropskih integracija“, u: Dragan Đukanović, Miloš Jončić (urs), *Spoljna politika Srbije i zajednička spoljna i bezbednosna politika EU*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2012, str. 233–243. Pitanje učešća nevladinih organizacija u ovom procesu zaslužuje znatno više pažnje. Institucionalizacija učešća nevladinih organizacija u procesu EU integracija kroz aktivnosti tzv. Konventa otvara više dilema među kojima je pitanje procedure samo jedno.

<sup>55</sup> Izgleda da ovakva rešenja iz Poslovnika u osnovi prate u javnosti već snažno prisutnu tendenciju da se „javna rasprava“ izjednačava sa učešćem javnosti na način da se organizovanje javne rasprave smatra ispunjavanjem zahteva koji se tiču učešća javnosti. Ako bi se za osnovu sadržaja pojma učešće javnosti uzela rešenja iz Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine onda ne bi trebalo da bude nikakvog spora da se „javna rasprava“ može smatrati samo jednim od elemenata učešća javnosti. Relevantnost ovog međunarodnog ugovora trebalo bi posmatrati u kontekstu širokog spektra pitanja koje ovaj međunarodni ugovor ima za svoj predmet regulisanja, zatim kroz formulaciju člana 1 (cilj), definicije pojedinih pojmova, sadržaj prava i obaveza država članica itd.

nekoliko dilema koje mogu biti od uticaja na sužavanje mogućnosti za učešće javnosti u procesu pripreme i usvajanja propisa. Najpre, u vezi sa prvom tačkom, postavlja se pitanje ko i na osnovu čega procenjuje šta se smatra „novim sistemskim zakonom”.<sup>56</sup> U pogledu formulacije iz tačke 2 Poslovnika izgleda da bi se, na prvi pogled, moglo zaključiti da od opšte obaveze organizovanja javne rasprave (prilikom pripreme novog zakona) javnost deli jedino odluka „nadležnog odbora” koji može odlučiti da se ne organizuje javna rasprava ako to „obrazloženo predloži” predlagač.<sup>57</sup> Obaveza organizovanja javne rasprave u slučaju pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona značajno je smanjenja formulacijom da takva obaveza postoji jedino „ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, zbog sličnog problema kao i u slučaju tačke 1”.<sup>58</sup>

Ono što bi verovatno moglo biti sporno je i rešenje sadržano u stavu 2 člana 41 kojim je propisano da „odluku o sprovođenju javne rasprave, program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog predlagača”, što bi trebalo da znači da se javna rasprava vodi tek kada je predlog zakona dospelo u nadležni vladin odbor. Ovo bi se moglo tumačiti tako da ovakva formulacija ne podrazumeva uključivanje javnosti „u ranoj fazi” pripreme propisa.<sup>59</sup>

Jednom od spornih tačaka procesa bi se moglo smatrati i to što Poslovníkom nije predviđeno do koje mere i na koji način je predlagač zakona obavezan da uvaži mišljenja izneta tokom sprovođenja postupka učešća javnosti. Standard koji koristi stav 2 člana 8 Arhuske konvencije sastoji se u propisanoj obavezi države članice da

---

<sup>56</sup> Ovako kako je formulisano moglo bi se zaključiti da je to toliko jasno kao da nema nikakve potrebe da se dodatno pojašnjava. Naravno, u nekim slučajevima to i ne bi trebalo biti sporno (širina predmeta regulisanja, broj subjekata koji su uključeni, povezanost sa različitim sektorima privrede i društva, infrastrukturni značaj, itd), ali u nekim slučajevima bi to mogao biti predmet rasprave. U praksi bi to moglo da znači da predlagač zakona i/ili nadležni odbor o tome donose odluku uz ograničene (ili nikakve) mogućnosti javnosti da bitno utiče na nju.

<sup>57</sup> Ovde bi moglo biti interesantno analizirati moguće razloge koje će predlagač zakona koristiti u praksi (verovatno prvenstveno „hitnost” postupka) kao i učestalost takve prakse imajući u vidu predstojeće zakonodavne aktivnosti u vezi sa pridruživanjem Srbije EU. Sa stanovišta javnosti ostaje pitanje kako se zaštititi od eventualnih zloupotreba koje ovakva mogućnost pruža predlagaču zakona.

<sup>58</sup> Dakle, na osnovu čega se procenjuje da se predloženim izmenama i dopunama nekog zakona „bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona” i koji su mehanizmi zaštite koji javnosti stoje na raspolaganju u slučaju da se osporava odluka predlagača zakona, odnosno nadležnog odbora?

<sup>59</sup> Odredbom člana 8 Arhuske konvencije (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09) se propisuje obaveza država članica da „tokom pripreme izvršnih propisa od strane organa javne vlasti i drugih opšte primenljivih zakonski obavezujućih pravila koja mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu (...) nastoje da promovišu efektivno učešće javnosti u odgovarajućoj fazi postupka, kada su opcije još uvek otvorene [pod. aut.]”.

se rezultat učešća javnosti „uzme u obzir u najvećoj mogućoj meri”.<sup>60</sup> Sa ovim pitanjem je povezana i činjenica da Poslovníkom nije predviđena obaveza predlagača zakona da uz nacrt zakona dostavi i informaciju (izveštaj) o rezultatima učešća javnosti (član 40), kao i to što nisu potpuno poznate posledice obaveze predlagača da „izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave” (stav 10 član 41 Poslovníka).<sup>61</sup>

Dostupnost informacija, odnosno dokumenata koji predstavljaju deo procesa pripreme i usvajanja propisa, odnosno učešća javnosti u ovom procesu predstavlja drugu slabu kariku u ovom procesu. Najpre, spornom bi se mogla smatrati odredba člana 42 Poslovníka kojom je predviđeno 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”. Dakle, ovom odredbom se garantuje jedino to da će predlog zakona, za koji nije obavezno sprovođenje javne rasprave, postati dostupan javnosti kada nadležni odbor „donese akt kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta”, tj. potpuno na kraju procesa (u delu procesa koji se odnosi na Vladu).<sup>62</sup>

Jedno od pitanja u vezi sa postojećim rešenjima koja sadrži Poslovník Vlade, koje bi moglo biti preispitano, proističe i iz toga što analiza efekata propisa nije predmet javne rasprave onda kada se ona predviđena.<sup>63</sup> Ovo se, na sličan način, odnosi i na Izjavu o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i Tabelu

---

<sup>60</sup> Za razliku od postupka učešća javnosti koji se odnosi na neka druga pitanja gde je formulisan standard koji obavezuje države članice da prilikom donošenja odluke „uzmu u obzir ishod učešća javnosti”. Dakle, jasno se pravi razlika kroz izostavljanje dela formulacije koji definiše meru obaveznosti kakva je upotrebljena u slučaju pripreme i usvajanja propisa i koja glasi „u najvećoj mogućoj meri”.

<sup>61</sup> Ovi elementi učešća javnosti mogu biti naročito važni zbog (moguće) primene mera pravne zaštite.

<sup>62</sup> Ovde se može postaviti pitanje da li se u ovoj fazi procesa može očekivati bilo kakvo učešće javnosti.

<sup>63</sup> Ipak, Poslovník Vlade u članu 40 predviđa da „kao prilog uz nacrt zakona predlagač dostavlja i analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća objašnjenja: 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”. Međutim, analiza dosadašnje prakse pripreme propisa pokazuje da se analiza efekata zakona jednim delom svodi na davanje načelnih i tipskih odgovora bez stvarne i preciznije analize efekata zakona koji se predlaže. U odnosu na *Regulatory Impact Analysis* (RIA) nedostaje detaljna analiza mogućih efekata zakona, a naročito primena ovog instrumenta u odnosu na podzakonske propise. Hrvatska je, dve godine pre prijema u EU, donela poseban zakon koji reguliše ova pitanja, ali autoru nisu poznati rezultati primene ovog zakona. Od maja 2017. godine na snazi je novi Zakon o procjeni učinka propisa (*Narodne novine*, br. 44/17).

usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije, što može biti od značaja za celovito sagledavanje stanja i mogućnosti primene propisa koji se usaglašavaju.

### **Potvrđivanje međunarodnih ugovora**

Članom 11 Bečke konvencije o ugovornom pravu je predviđeno da „pristanak jedne države da bude vezana ugovorom može biti izražen potpisivanjem, razmenom instrumenata koji sačinjavaju ugovor, ratifikacijom, prihvatanjem, odobravanjem ili pristupanjem ili na svaki drugi dogovoren način.<sup>64</sup> Ratifikacija se smatra najčešćom formom izražavanja pristanka.<sup>65</sup> Pristanak države da bude vezana ugovorom izražava se putem ratifikacije: a) ako ugovor predviđa da se pristanak izrazi ratifikacijom, b) ako je na drugi način utvrđeno da su se države koje su učestvovalе u pregovorima dogovorile da je potrebna ratifikacija, c) ako je predstavnik te države potpisao ugovor pod rezervom ratifikacije, ili d) ako namera te države da potpiše ugovor pod rezervom ratifikacije proizilazi iz punomoćja njenog predstavnika ili je izražena u toku pregovora (član 14).<sup>66</sup>

U pravnom sistemu Srbije najznačajniji opšti deo pravila koja se odnose na potvrđivanje međunarodnih ugovora propisan je Poslovníkom Vlade (*Službeni glasnik RS*, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13) i procedura potvrđivanja međunarodnih ugovora je deo ukupnog zakonodavnog procesa.<sup>67</sup> I na proceduru zaključivanja i potvrđivanja međunarodnih ugovora primenjuju se odredbe Poslovníka Vlade (budući da se radi o procesu pripreme i usvajanja propisa uopšte). Izvesne specifičnosti procesa naglašene su u rešenjima koje sadrži već pomenuti Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (*Službeni glasnik RS*, br. 32/2013).<sup>68</sup> Osim toga, za proceduru pripreme,

<sup>64</sup> Videti *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 30/72.

<sup>65</sup> Lung-chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy Oriented Perspective*, Oxford University Press, 2015, pp. 323–324.

<sup>66</sup> Pristanak države da bude vezana ugovorom izražava se putem prihvatanja ili odobravanja u uslovima sličnim onima koji se primenjuju na ratifikaciju (stav 2).

<sup>67</sup> Autor stoji na stanovištu da se ključnim elementima procesa pripreme i usvajanja propisa mogu smatrati oni koji su obuhvaćeni fazom do usvajanja predloga zakona na sednici Vlade. Bez umanjivanja značaja ovog procesa u kasnijoj fazi (naročito uloge Narodne skupštine), procenjuje se da su efektivne mogućnosti učešća i uticaja javnosti na sadržaj normi sve manje u kasnijoj fazi. Zbog toga se u radu ne analizira deo procesa usvajanja zakona nakon njegovog usvajanja na sednici Vlade. Ipak, trebalo bi spomenuti da pitanje primene procedure usvajanja zakona po hitnom postupku (u Narodnoj skupštini) zaslužuje da bude predmet posebnog preispitivanja.

<sup>68</sup> Ovaj deo rada je, uz izvesne izmene i dopune, preuzet iz: Dragoljub Todić, „Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja”, *Međunarodna politika*, br. 1152, 2013, str. 5–19.

izrade i usvajanja predloga zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora mogu biti relevantne i odredbe nekoliko drugih zakona i podzakonskih akata.

Najpre, otvorenim pitanjem 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 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. 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>69</sup>

Osim što nije predviđena obaveza izrade analize efekata otvorenim se može smatrati pitanje procene relevantnosti pojedinih organa (čije mišljenje predlagač ima obavezu da pribavi), sa stanovišta „pojedinih pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom”.<sup>70</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>71</sup>

---

<sup>69</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>70</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>71</sup> Videti npr. Zakon o ministarstvima (*Službeni glasnik RS*, br. 72/12, 76/13).

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 Vlade predviđeno da je predlagač obavezan da „sprovede javnu raspravu”, između ostalog, i „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” (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 odluke da predlože 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>72</sup>

## Zaključak

Uz rezerve zbog mogućnosti da se za definiciju pojma „spoljna politika” uzmu različiti kriterijumi, ili da se pojedinim od njih pridaje različit značaj za različite potrebe, analiza normativno-strateškog okvira spoljne politike Srbije upućuje na nekoliko mogućih zaključaka. Mada nije zvanično objavljen ni jedan strateški dokument koji bi se mogao smatrati sveobuhvatnom strategijom spoljne politike Republike Srbije, iz postojećeg normativnog okvira je jasno da je EU centralni element spoljne politike naše zemlje. Obaveze koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i dinamika do sada sprovedenih promena u pravnom sistemu ne ostavljaju nikakvu dilemu u pogledu članstva u EU kao ključnom cilju domaće spoljne politike. Evropeizacija pravnog sistema kroz usaglašavanje unutrašnjih propisa sa propisima EU regulisana je unutrašnjim propisima. Uvedeni su posebni instrumenti koji na obavezujući način treba da obezbede usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU. Propisima je regulisana i procedura potvrđivanja međunarodnih ugovora, kao jednom od elemenata spoljne politike. Međutim, u delu koji se odnosi na transparentnost procesa koji su analizirani kao

---

<sup>72</sup> Zakon sadrži neke odredbe 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.

kriterijumi evropeizacije spoljne politike – i posebno učešće zainteresovanih subjekata u zaključivanju i potvrđivanju međunarodnih ugovora i učešće zainteresovanih subjekata u sprovođenju procedure usklađivanja unutrašnjih propisa sa propisima EU – uočeno je prisustvo većeg broja potencijalno slabih tačaka. Koliko bi to, u proceduralnom smislu, moglo predstavljati osnovu ili imati izvesne posledice za izvesna odstupanja od proklamovanih ciljeva spoljne politike Srbije trebalo bi posebno istraživati. Ovakav zaključak naglašava i nepotpuna procedura analize efekata propisa, koji se pripremaju i usvajaju radi usaglašavanja sa propisima EU. U celini, takvo stanje ostavlja prostor za postojanje i održavanje raskoraka između normativnog i stvarnog, tj. postojanje mogućnosti da se takvo stanje legitimizuje i predstavi kao sastavni deo pravnog sistema za potrebe dnevne politike i/ili specifičnih interesa nekih interesnih grupa. Odsustvo jasnih pravila kojima se obezbeđuje transparentnost bi trebalo posmatrati u kontekstu otvorenih mogućnosti manipulacija u profilisanju i definisanju jasnih pozicija u vezi sa nacionalnim interesima, ma kako definisali ovaj pojam.

## Bibliografija

- Chen Lung-chu, *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy Oriented Perspective*, Oxford University Press, 2015, p. 323, 324.
- Cooper Richard, "Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies", *World Politics*, Vol. 24, No. 2, 1972, pp. 159–181.
- Dragojlović Nataša, Sretenović Stanislav, Đukanović Dragan, Živojinović Dragan (prir.), *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 11–66.
- Đukanović Dragan, Lađevac Ivona, „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXI, br. 3/2009, str. 343–364.
- Erdeljan Borivoj (ur). *Srbija i svet*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010.
- Fearon James, "Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations", *Annu. Rev. Polit. Sci.*, No. 1, 1998, pp. 289–313.
- Giegerich Thomas, "Foreign Relations Law", Encyclopedia entries, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, January 2011.
- Hermann Charles, "The Comparative Study of Foreign Policy", *World Politics*, Vol. 20, No. 3, 1968, pp. 521–534.
- Hudson Valerie, "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, 2005, pp. 1–30.

- „Informator o radu Ministarstva spoljnih poslova”, Beograd, avgust 2017, <http://www.mfa.gov.rs/dokumenta/informator.pdf>. (19.9.2017), str. 42.
- James Alan, “The realism of Realism: The state and the study of International Relations”, *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 3, 1989, pp. 215–229.
- Kaarbo Juliet, “Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 2, 2003, pp. 155–202.
- Kleinberg Katja, Fordham Benjamin, „Trade and Foreign Policy Attitudes”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, No. 5, 2010, pp. 687–714.
- Kreutz Joakim, Human Rights, “Geostrategy, and EU Foreign Policy, 1989–2008”, *International Organization*, Vol. 69, No. 1, 2015, pp. 195–217.
- Ladi Stella, “Europeanisation and Environmental Policy Change”, *Policy and Society*, Vol. 24, No. 2, 2005, p. 2.
- Marinković Nemanja, *Odnos spoljne politike i nacionalne bezbednosti*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beograd, Beograd, 2016, str. 50–60.
- McConnell Allan, “A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 5, 2016, pp. 667–684.
- McInnes Colin, Lee Kelley, “Health, security and foreign policy”, *Review of International Studies*, Vol. 32, No. 1, 2006, pp. 5–23.
- Jelica Minić (ur.), *Izazovi spoljne politike Srbije*, Fondacija Fridrih Ebert: Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2015.
- Kegli Čarls, Vitkof Judžin, *Svetska politika – trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka, Diplomatska akademija Ministarstva spoljnih poslova Srbije i Crne Gore, Beograd, 2004.
- Mintz Alex, DeRouen Karl, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, 2010.
- Nikolić Marko, Todić Dragoljub, (ur.), *Strateški pravci razvoja i utvrđivanja položaja Srbije u savremenim međunarodnim odnosima*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.
- Nuechterlein Donald, “National interests and foreign policy: A conceptual framework for analysis and decision-making”, *British Journal of International Studies*, Vol. 2, No. 3, 1976, pp. 246–266.
- Nye Joseph, “Power and foreign policy”, *Journal of Political Power*, Vol. 4, No. 1, 2011, pp. 9–24.

- „Od četiri stuba evropskih integracija: postoji li volja za strateško usmerenje spoljne politike Srbije?“, ISAC Fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2013, str. 40. i dalje.
- Pavićević Vladimir, Živojinović Dragan, „Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije“, u: Milan Podunavac (prir.), *Javne politike Srbije*, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu, Beograd, 2011, str. 57–68.
- Redd Steven, Mintz Alex, “Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making”, *Policy Stud J*, Vol. 41, No. S1, 2013, pp. S11–S37.
- Renshon Jonathan, Renshon Stanley, “The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making”, *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4/2008, pp. 509–536.
- Rohrlich Paul, “Economic culture and foreign policy: The cognitive analysis of economic policy making”, *International Organization*, Vol. 41, No. 1, 1987, pp. 61–92.
- Rose Gideon, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998, pp. 144–172.
- Schutze Robert, “Foreign Affairs and the EU Constitution: Selected Essays”, Cambridge University Press, 2014, p. 1.
- Smith Steve, “Theories of foreign policy: An historical overview”, *Review of International Studies*, Vol. 12, No. 1, 1986, pp. 13–29.
- „Strategija Srbije za pridruživanje SCG EU“, Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije, Beograd, 2005.
- „Strategija komunikacije o pristupanju Srbije EU“, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2011.
- Todić Dragoljub, “Europeanisation” of Law of Republic of Serbia: between (un)clear goals and (in)appropriate indicators, International Conference: *Law and Transition*, Faculty of Law, Belgrade, 23<sup>rd</sup> and 24<sup>th</sup> March 2017.
- Todić Dragoljub, „Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja“, *Međunarodna politika*, br. 1152/2013, str. 5–19.
- Todić Dragoljub, Dragišić Nikola, „EU i Srbija: od obaveze usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU i njihove primene do prelaznih rokova“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 47-48/2014, str. 30–39.
- Visković Ivo, *Kreiranje vanjske politike: na primjeru SAD*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1979.
- Visković Ivo, *Proces kreiranja i realizacije vanjske politike u Jugoslaviji*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1984.

*Dragoljub Todić*

**NORMATIVE AND STRATEGIC FRAMEWORK  
OF FOREIGN POLICY OF THE REPUBLIC OF SERBIA:  
“EUROPEANISATION” AND (NON)TRANSPARENCY**

**Abstract:** The aim of the paper is to determine the characteristics of the foreign policy of the Republic of Serbia (RS) based on the analysis of regulations and strategic documents relevant for foreign policy. The first part of the paper points out the general context of the discussion. In the second part of the paper, an overview of the most important regulations and strategic documents relevant to foreign policy is presented. The analysis shows that key characteristics of the foreign policy of the RS are the “Eurocentrism” and (thus derived) “Europeanization” as a process of reforming the legal and political system of the RS. The author emphasizes the importance of the foreign policy decision-making process. Two elements of the legislative procedure are analyzed from the point of view of the possibility of public participation in the decision-making processes. These are the following: 1) ratification of the international treaties, and 2) the process of harmonization of national regulations with EU regulations. The open issues and ambiguities in the way of regulating these issues are emphasized. In addition, in the legislative procedure, the regulatory impact assessment also takes a special place. However, there are some open issues in the application of the regulatory impact assessment. In conclusion, it is noted that the EU membership is a key foreign policy objective of the RS with a strong influence on the internal legal and political system. However, in the two analyzed formal procedures which represent the elements of the foreign policy of the RS (within the process of “Europeanization”), guarantees for the transparent implementation, i.e. effective public participation in their implementation have not been contained. This can have a significant impact on the quality of the activities which are being carried out and the results of the process of “Europeanization”, as a strategic foreign policy commitment of the RS.

**Key words:** foreign policy, Serbia, Europeanisation, regulations, strategies, ratification of international treaties, harmonisation, European Union, transparency, public participation.