

dr Saša Gajin

Put zakona, sa primerima loše prakse



Put zakona, sa primerima loše prakse

Izrada zakona regulisana je pozitivnopravnim propisima zakonskog i podzakonskog karaktera. U daljem tekstu će biti predstavljena osnovna zakonska pravila, a zatim će u najkraćem biti analizirana i praksa njihove primene u pripremi dva antidiskriminaciona zakona, i to Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o istopolnim zajednicama.

I Normativni okvir

Prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije iz 2018. (Sl. glasnik RS, 30/18), zakon se pravno kvalifikuje kao regulatorna mera javne politike čiji je cilj "uspostavljanje standarda i pravila kojima se uređuju odnosi u društvu" (čl. 24).

Regulatorna mera javne politike svrstana je u grupu mera javne politike, među kojima su i podsticajne mere (fiskalne, kao što su subvencije i porezi i druge finansijske i nefinansijske mere), zatim informativno-edukativne (na primer informacione i obrazovne kampanje), insitucionalno-upravljačke (formiranje i ukidanje institucija, promena organizacione strukture i broja i kompetencije zaposlenih), kao i obezbeđivanje dobara i pružanje usluga, što uključuje i javne investicije (kapitalni i infrastrukturni projekti, investicije i dr.).

Sve ove mere su u funkciji sprovođenja javne politike. Javne politike se u čl. 2. ovog zakona definišu kao pravci delovanja Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave u određenim oblastima, a radi postizanja određenih ciljeva, odnosno "željenih ciljeva" kako glasi zakonski termin.

Javna politika u određenoj oblasti se planira. Planiranje javnih politika predstavlja sastavni deo upravljanja sistemom javnih politika, koji čine takođe i analize efekata, priprema i usvajanje planskih dokumenata, koordinacija, sprovođenje politika, praćenje njihovog sprovođenja, kao i vrednovanje njihovih učinaka i izveštavanje o ovim učincima.

Od posebnog značaja za buduću zakonsku regulativu jesu načela upravljanja sistemom javnih politika iz čl. 3. Zakona. U ova načela, između ostalih, svrstana su i sledeća:

- Načelo realističnosti, u skladu sa kojim se prilikom planiranja uvažavaju društvene, kulturne i druge mogućnosti i ograničenja;
- Načelo relevantnosti i pouzdanosti podataka na osnovu kojih se pristupa planiranju;
- Načelo konzistentnosti i usklađenosti, a posebno u pogledu usklađenosti nižih dokumenata sa hijerarhijski višim dokumentima;
- Načelo jednakosti i zabrane diskriminacije u pogledu poštovanja ljudskih prava prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata;
- Načelo javnosti i partnerstva, sa akcentom na transparentan i konsultativnan proces koji uključuje sve zainteresovane strane i ciljne grupe.

Ciljevi javnih politika se određuju, odnosno "postavljaju" kako to kaže Zakon, u okviru planskih dokumenata (čl. 4.). U planskom dokumentu se takođe utvrđuje prioritet javne politike i planiraju mere i aktivnosti za "dostizanje" ciljeva. Postoje tri vrste planskih dokumenata: dokumenti razvojnog planiranja, dokumenti javnih politika i ostali planski dokumenti.

Sa stanovišta analize puta zakona najvažniji su dokumenti javnih politika. Prema čl. 10. Zakona, javne politike se utvrđuju ili razrađuju u dokumentima javnih politika. Među ove dokumente svrstani su strategija, program, koncept politike i akcioni plan.

Strategija je osnovni dokument javne politike (čl. 11.), u kome se na celovit način "utvrđuje strateški pravac delovanja u određenoj oblasti". Ostvarivanje strategije planira se i prati posredstvom akcionog plana za njeno sprovođenje. Strategija se usvaja za određeni višegodišnji period, po pravilu pet ili sedam godina, čijim istekom prestaje da važi.

Osim strategije, za put zakona od značaja je i koncept politike. Prema čl. 16. Zakona radi se o "polaznom dokumentu javne politike kojim se usvajaju principi i/ili smernice po kojima će se sprovesti sistemska reforma u određenoj oblasti".

Koncept politike se "po pravilu" izrađuje ako je utvrđeno da postoji više suprotstavljenih pravaca sprovođenja reforme. Prema slovu zakona, obaveza izrade koncepta politike postoji ako je *ex-ante* analiza efekata različitih pravaca delovanja ukazala na postojanje "međusobno isključivih opcija koje imaju značajan uticaj na zainteresovane strane i ciljne grupe". U tom slučaju se u konceptu politike vrši izbor jedne od "međusobno isključivih opcija".

Uz to, u istom članu Zakona propisuje se i obaveza izrade *ex-ante* analiza efekata u slučaju kad se konceptom politike "zauzima pravac delovanja u odnosu na usko formulisano promenu".

Obaveza "sprovođenja" *ex-ante*, ali i *ex-post* analize efekata prilikom utvrđivanja i sprovođenja javnih politika, uređena je u čl. 31. i 40. Zakona. Tako se na prvom mestu kaže da se dokumenti javnih politika moraju izraditi "u skladu sa rezultatima" navedenih analiza efekata.

Ex-ante analiza efekata se obavezno sprovodi pre donošenja odluke o izradi dokumenta javne politike. Zakon propisuje sledeće "korake" koji se moraju preduzeti u *ex-ante* analizi:

- sagledavanje postojećeg stanja;
- identifikovanje promene koja se želi postići sprovođenjem mera javne politike, njenih elemenata i njihovih uzročno-posledičnih veza;
- utvrđivanje opštih i posebnih ciljeva javne politike, kao i pokazatelja učinaka na osnovu kojih će se meriti ostvarenje ciljeva;
- identifikovanje opcija - mogućih mera ili grupa mera za postizanje ciljeva;

- analiza efekata tih opcija - mogućih mera ili grupa mera i rizik za sprovođenje svake od tih opcija;

- izbor optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija;

- identifikovanje resursa za sprovođenje mera javne politike, praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka javne politike, kao i potencijalnih rizika u sprovođenju javne politike.

Zakon propisuje i obavezne "konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama" prilikom izrade *ex-ante* analize efekata, a u cilju izbora "optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija".

Prema čl. 41. Zakona, *ex-ante* analiza efekata mora se sprovesti i prilikom izrade zakona, i to na način koji je propisan u čl. 31. Ova analiza se mora predstaviti na interes stranici nadležnog organa, a o njoj se moraju sprovesti i konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama.

Zakon najzad propisuje da je nadležni organ dužan da u polazne osnove za pripremu nacрта zakona unese i prethodno sprovedenu *ex-ante* analizu efekata.

Ex-post analiza se, sa druge strane, odnosi na efekte primene važećih dokumenata javnih politika, odnosno zakona i drugih propisa koji važe u određenoj oblasti. Prema čl. 40. Zakona, ova analiza koristi se u cilju "vrednovanja učinaka javnih politika", odnosno ocenjivanja njihove "relevantnosti, efikasnosti, efektivnosti i održivosti", kao i u cilju njihovog "preispitivanja i unapređenja, odnosno revizije i daljeg planiranja".

Navedene odredbe o *ex-ante* i *ex-post* analizama nalaze svoje mesto u IV delu Zakona koji propisuje tok postupka utvrđivanja i sprovođenja javnih politika (čl. 29-41). U ovom delu zakonskog teksta se na prvom mestu kaže da se dokument javne politike može izraditi ili izmeniti na osnovu odluke nadležnog predlagača, na primer ministarstva (čl. 29). Inicijativa za izradu ili izmenu dokumenta javne politike može poteći od organa vlasti, građana, privrednih subjekata, udruženja, naučno-istraživačkih organizacija i drugih subjekata "u odnosu na koje se sprovodi ta javna politika". Zakon propisuje i obaveze nadležnog predlagača u odnosu na inicijativu (čl. 30).

Nakon izrade *ex-ante* analize efekata (čl. 31), nadležni predlagač može započeti rad na utvrđivanju dokumenta javne politike. Zakon propisuje da je nadležni predlagač u obavezi da obavesti javnost o početku rada na dokumentu javne politike, i to sedam radnih dana od dana kad je rad započet (čl. 32).

Zakon dalje propisuje obavezu sprovođenja konsultacija "u svim fazama" izrade dokumenta javne politike (čl. 34). Nadležni predlagač sprovodi konsultacije tokom izrade dokumenta javne politike. On je dužan da omogući učešće u konsultacijama svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama. Uzimajući u obzir tok konsultacija, nadležni predlagač može u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike da uključi i predstavnike zainteresovanih strana i ciljnih grupa.

Nadležni predlagač ima obavezu da razmotri sve predloge, odnosno "sugestije" učesnika konsultacija, kao i da informiše učesnike konsultacija o njihovom ishodu, a posebno o razlozima odbijanja pojedinih sugestija. Takođe, nadležni predlagač je dužan da informacije

o ishodu konsultacija predstavi i u dokumentu javne politike. Ove informacije se odnose na sledeća pitanja: "podatke o konsultovanim stranama, obimu i metodima konsultacija, pitanjima o kojima se raspravljalo tokom konsultacija, zatim primedbama, sugestijama i komentarima koji su uzeti u razmatranje i onima koji nisu uvaženi, kao i o razlozima za njihovo neprihvatanje". Informacije se objavljuju na internet stranici predlagača najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija.

Pre podnošenja dokumenta javne politike na razmatranje i usvajanje, nadležni predlagač je dužan da sprovede javnu raspravu o tom dokumentu (čl. 36). Najkasnije na dan otpočinjanja javne rasprave, nadležni predlagač je dužan da uz predlog dokumenta javne politike objavi na svojoj internet stranici i "nalaze" sprovedenih *ex-ante* i *ex-post* analiza (čl. 33.). Ova obaveza po slovu Zakona ima za cilj obezbeđivanje podataka koji su od značaja za donosioca odluke o usvajanju dokumenta javne politike, kao i upoznavanje javnosti sa razlozima za njegovo usvajanje.

Nakon završetka javne rasprave i u skladu sa njenim rezultatima, nadležni predlagač je dužan da "ažurira" dokument javne politike, ali i nalaze sprovedenih analiza efekata, a zatim da ažuriranu verziju dokumenta i nalaza objavi na svojoj internet stranici, najkasnije sedam radnih dana pre podnošenja dokumenta na razmatranje i usvajanje (čl. 33).

Takođe, nadležni predlagač je dužan da pripremi i izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi (čl. 36). U izveštaju se navode sledeći podaci: "koje su zainteresovane strane i ciljne grupe učestvovala u javnoj raspravi, koje sugestije su iznete tokom javne rasprave, da li su i na koji način te sugestije ugrađene u predlog dokumenta javne politike i ako nisu, iz kojih razloga to nije učinjeno". Nadležni predlagač objavljuje izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi na svojoj internet stranici u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi se prilaže uz dokument javne politike koji se usvaja (čl. 36). Ako se dokument javne politike dostavlja vladi RS na usvajanje, nadležni predlagač je dužan da "u okviru predloga dokumenta" dostavi i nalaze sprovedenih analiza (čl. 37).

Vlada RS usvaja dokument javne politike koji se vezuje za celu teritoriju RS, odnosno koji se odnosi "na republički nivo", kako se to kaže u čl. 38. Zakona. Vlada RS je dužna da objavi usvojeni dokument javne politike na svojoj internet stranici. Isti dokument se objavljuje i na internet stranici nadležnog predlagača. Dokument se objavljuje u roku od sedam radnih dana od dana usvajanja. Najzad, kaže se da se dokument može objaviti i u službenom glasniku, ako njegov donosilac tako odluči.

Javna politika utvrđena usvojenim dokumentom sprovodi se preduzimanjem mera i aktivnosti koje su predviđene u samom dokumentu javne politike, na primer u strategiji, odnosno u drugom odgovarajućem dokumentu, na primer u akcionom planu koji je usvojen uz strategiju (čl. 39. i 40.). Ove mere uključuju i izradu i usvajanje zakona kojima se ostvaruje cilj javne politike. U dokumentu javne politike, odnosno drugom odgovarajućem dokumentu, predviđaju se "mehanizmi" praćenja sprovođenja mera i aktivnosti koji sadrže kvantitativne i kvalitativne pokazatelje za merenje učinaka javne politike.

Ako je nadležni predlagač dokumenta javne politike ministarstvo, ono ima obavezu da izvesti vladu RS o rezultatima sprovođenja dokumenta, odnosno o *ex-post* analizi efekata, i to u Zakonom precizno određenim rokovima, kao i pre isteka zakonskog roka ako to vlada zatraži (čl. 43). Zakonom su takođe propisani i kontrolni mehanizmi sprovođenja dokumenta javne politike, uključujući i evaluaciju učinaka sprovođenja dokumenta i utvrđivanje da li se dokument sprovodi u celini ili u određenom delu, i to konsultovanjem informacija, odnosno podataka prikupljenih od organa javne vlasti i drugih spoljnih izvora. Izveštaji se javno objavljuju.

Najzad, od značaja je istaći i pitanje odgovornosti za sprovođenje zakona. Među načelima upravljanja sistemom javnih politika iz čl. 3. Zakona, propisano je i načelo odgovornosti "koje podrazumeva jasno određivanje odgovornih institucija za sprovođenje mera i aktivnosti javne politike".

Međutim, u daljem tekstu Zakona ovo načelno pravilo se ne razrađuje. Tako, Zakonom nije određena nadležnost organa javne vlasti koji vrši nadzor nad primenom zakona. Nadzor nad primenom zakona se pre svega mora propisati da bi se obezbedila ustavna odgovornost vlade RS za sprovođenje zakona i to u odnosu na Narodnu skupštinu.

Sa druge strane, Zakonom nisu propisane ni sankcije za prekršioce zakonskih odredbi. Nema na primer prekršajnih odredbi, kao ni odredbi o disciplinskoj odgovornosti. S obzirom da su adresati Zakona organi javne vlasti, ovaj nedostatak pretpostavlja da rukovodilac organa javne vlasti ili drugo lice koji prekrši svoju obavezu ne snosi pravnu odgovornost, što je u suprotnosti sa načelom odgovornosti iz čl. 3.

To dalje znači da je sam zakonodavac sveo pravnu obaveznost zakonskih odredbi na nivo preporuke. Ako se Zakon poštuje, rukovodilac organa javne vlasti može time da se pohvali, a ako se ne poštuje, ne bi trebalo da brine za eventualne pravne posledice po njega ili nju lično.

II Primeri loše prakse

Poslednja rečenica iz prvog dela ovog teksta bi mogla da glasi i ovako: "Ako se Zakon ne poštuje, rukovodilac organa javne vlasti može da se hvali time da ga poštuje." Ma kako besmisleno zvučala, ona verno odražava odnos koji ministarka za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog i ministarstvo koje ona vodi imaju prema Zakonu o planskom sistemu, a u vezi sa izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije i izradom zakonske regulative o istopolnim zajednicama.

Koje odredbe Zakona o planskom sistemu Ministarstvo ne poštuje? Odgovor je jednostavan, sve one koje se odnose na izradu, usvajanje i sprovođenje dokumenata javne politike. Pođimo redom.

Kao što je dobro poznato, Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije usvojena je 2013. za period od pet godina. Nakon 2018. nije usvojen drugi strateški dokument javne politike

koji bi se odnosio na izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije i usvajanje zakona o građanskom partnerstvu, odnosno istopolnim zajednicama. Ipak, ove regulatorne mere se utvrđuju u Planu rada vlade RS za 2021, i to u delu koji obavezuje Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

Opšti cilj Strategija bio je "poštovanje ustavnog načela zabrane diskriminacije", pri čemu se ističe potreba zaštite prava "posebno osetljivih društvenih grupa", među koje se svrstavaju i "LGBT osobe" (3.1.). Zatim se određuju "zadaci strategije" (3.2.), a to su definisanje ciljeva, mera i aktivnosti kojima će se obezbediti smanjenje broja slučajeva diskriminacije, i to na prvom mestu putem regulatornih reformi u cilju usaglašavanja pravnog okvira RS sa dokumentima usvojenim od strane Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije.

Ovaj treći deo Strategije zauzima svega jednu stranicu teksta. U četvrtom delu se određuju posebni ciljevi strategije, kao i mere za njihovo ostvarivanje u odnosu na osetljive društvene grupe, uključujući i LGBT osobe.

Cilj Strategije, između ostalih, bio je sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije prema LGBT osobama putem "ustavnih, zakonodavnih i regulatornih reformi" (4.4.3.). Među merama za ostvarivanje ovog cilja navodi se potreba da se "razmotre" izmene u oblasti porodičnog i naslednog prava na osnovu kojih bi se istopolnim parovima priznalo pravo na "registrovano partnerstvo/građansku zajednicu", kao i pravo na zakonsko nasleđivanje (4.4.4.). Najzad, u okviru dela o posebnim ciljevima koji se odnose na privatni i porodični život, ponavlja se tekst iz dela koji se odnosi na mere za ostvarivanje navedenog cilja, ali se dodaje da je cilj "razmatranja" zakonskog regulisanja partnerskih odnosa između LGBT osoba takođe i priznavanje "drugih uzajamnih prava i dužnosti" (4.4.5.2.).

U Planu rada vlade RS iz februara 2021, pažnju privlače, pre svega, planirane aktivnosti u vezi sa zakonskom regulativom. Pod rednim brojem 1. navodi se da vlada predlaže Narodnoj skupštini "Predlog zakona o istopolnom partnerstvu, odnosno zakona o životnom partnerstvu (dvoje) lica istog pola". Dokument nudi i sledeći opis ovog normativnog akta: "regulisanje imovinsko-pravnih, naslednih i socijalnih odnosa dvoje lica istog pola, koja su emotivnoj vezi", a zatim određuje da je rok za predlaganje novembar 2021. (str. 429).

Pod rednim brojem 3. navodi se da vlada predlaže Narodnoj skupštini "Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije", uz sledeći opis: "izrada i donošenjem ovog zakona postiže se veća usaglašenost domaćeg zakonodavstva sa potvrđenim sa pravom EU i Zakonom o prekršajima u pogledu zakonskog minimuma i maksimuma iznosa novčanih kazni". Rok za predlaganje, decembar 2021. (str. 430).

Najzad, kad se radi o dokumentima javnih politika, u Planu rada vlade se predviđa i izrada i usvajanje "Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije", na osnovu odredbi Zakona o planskom sistemu, a sa ciljem "određivanja marginalizovanih društvenih grupa, njihovih ključnih problema i uzroka socijalne isključenosti, kao i definisanja javnih politika u prepoznatim prioritetnim oblastima". Rok za usvajanje, decembar 2021. (str. 440-441).

Dakle, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog preuzelo je obavezu izrade novog opšteg strateškog dokumenta u oblasti sprečavanja i zaštite od diskriminacije i to zbog toga što je rok trajanja prethodnog strateškog dokumenta istekao 2018. Međutim, u periodu februar-april 2021, Ministarstvo nije pristupilo izradi ovog dokumenta javne politike. Umesto toga, započeto je sa radom na izmeni i dopuni Zakona o zabrani diskriminacije i sa izradom zakonske regulative koja se odnosi na istopolne zajednice.

Na ovaj način, neposredno je povređen Zakon o planskom sistemu. Negativno određeno, cilj ovog zakona jeste da se pravno onemogućiti samovoljno uobličavanje i sprovođenje javne politike. Javna politika se ne sme prepustiti arbitrarnim odlukama ljudi koji vrše javnu funkciju, to je temeljni *motto* Zakona o planskom sistemu.

Pozitivno određeno, cilj Zakona jeste da se pravno obezbedi uobličavanje i sprovođenje javne politike na osnovu sveobuhvatne analize problema koje je potrebno rešiti, odnosno ciljeva koje je potrebno ostvariti, kao i mera koje je potrebno preduzeti, i to u pravno uređenom postupku i uz uključivanje svih zainteresovanih strana, a pre svega građana, udruženja, medija, akademske zajednice i privrednih subjekata.

Izrada i usvajanje zakona shvata se kao jedna od mera sprovođenja javne politike u cilju rešavanja problema u određenoj oblasti života zajednice. Ako se suprotno tome, zakon izrađuje i usvaja u političkom vakuumu, bez oslonca na dokument javne politike, onda se time na pravno nedopušten način izbegava primena Zakona o planskom sistemu. A upravo to čini Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u vezi sa izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije i formulisanjem pravila koja se odnose na istopolne zajednice.

Tako, Ministarstvo nije donelo odluku o izradi dokumenta javne politike. U konkretnom slučaju to bi mogao biti opšti strateški dokument, u skladu sa Planom rada vlade, ili, alternativno, koncept politike, a s obzirom da je potrebno odrediti "pravac" političkog delovanja u odnosu na probleme diskriminacije, odnosno regulisanje istopolnih zajednica.

Odluka o izradi dokumenta javne politike ne bi se mogla doneti bez prethodno sprovedenih *ex-ante* i *ex-post* analiza zbog toga što Zakon o planskom sistemu nalaže da se ovaj dokument izrađuje "u skladu sa rezultatima" sprovedenih analiza.

Ex-ante analizu je neophodno sprovesti u slučaju kad se pravac budućeg političkog delovanja određuje izborom između međusobno isključivih opcija "koje bi imale značajan uticaj na zainteresovane strane i ciljne grupe".

U pogledu izmena i dopuna pravila o zabrani diskriminacije, postojanje međusobno isključivih opcija je postalo sasvim vidljivo u javnosti još 2019, nakon povlačenja Predloga zakona o izmenama i dopunama zakona o Zabrani diskriminacije iz postupka usvajanja. U pogledu regulisanja istopolnih zajednica, sa postojanjem međusobno isključivih opcija ministarka lično se upoznala u toku predstavljanja Modela zakona o građanskom partnerstvu na sastancima koje je sa njom održala grupa LGBT i drugih udruženja u decembru 2020, a javnost dva meseca kasnije, nakon objavljivanja prve verzije tzv.

polaznih osnova za izradu zakona o istopolnim zajednicama, koja je u najvećoj meri odstupala od rešenja sadržanih u Modelu zakona.

Sa druge strane, *ex-post* analizu je neophodno sprovesti u cilju "vrednovanja učinaka" koje je javna politika već proizvela.

Zakon o planskom sistemu propisuje i obavezu konsultovanja "zainteresovanih strana i ciljnih grupa" prilikom izrade obe analize. Međutim, Ministarstvo nije odgovorilo ovoj zakonskoj obavezi jer nije ni pristupilo izradi analiza koje se odnose na probleme diskriminacije i regulisanje istopolnih zajednica. Da jeste, bilo bi dužno da ih objavi u okviru polaznih osnova za pripremu nacrtu zakona.

U dokumentima koji su početkom februara 2021. objavljeni pod nazivima "Polazne osnove za izradu nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije" i "Polazne osnove za izradu nacrtu zakona o istopolnim zajednicama" (<https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-konsultacije.php>, prema stanju na dan 16. april 2021), kao i u drugim dokumentima koji su istovremeno objavljeni uz polazne osnove, nisu sadržane *ex-ante* i *ex-post* analize.

Istu obavezu konsultovanja "zainteresovanih strana i ciljnih grupa" Zakon propisuje i kad se radi o utvrđivanju predloga dokumenta javne politike. Uz to, propisuje se i obaveza sprovođenja javne rasprave o predlogu dokumenta javne politike. Međutim, Ministarstvo nije odgovorilo ovim zakonskim obavezama jer se nije ni bavilo izradom dokumenata javne politike pre nego što je započeto sa radom na izradi nacrtu zakona.

Da jeste, bilo bi dužno da predloge dokumenata javne politike, zajedno sa sprovedenim *ex-ante* i *ex-post* analizama, dostavi vladi RS na usvajanje. Predlogom dokumenta koji se dostavlja vladi na usvajanje predviđaju se mere za sprovođenje javne politike, kao i "mehanizmi" za praćenje sprovođenja mera, koji uključuju i kvantitativne i kvalitativne pokazatelje za merenje učinaka javne politike.

Zakon o planskom sistemu propisuje i obavezu Ministarstva da vladi dostavi *ex-post* analizu sprovođenja dokumenta javne politike. Međutim, Ministarstvo neće moći da odgovori ovoj zakonskoj obavezi jer vlada nije ni usvojila dokumenta javne politike koji se odnose na probleme diskriminacije i regulisanje istopolnih zajednica.

Ministarstvo će možda izvestiti vladu o usvajanju Zakona o izmenama i dopunama zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o istopolnim zajednicama, ali ova dva zakonska teksta pravno neće moći da predstavi kao regulatorne mere kojima se sprovodi dokument javne politike, jer tog dokumenta nema, već samo kao izraz sopstvene političke samovolje.

Saša Gajin