



немачка
сарадња

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Sprovedeno od strane:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

GIZ Projekat
za pravnu
reformu
u Srbiji

www.pravnareforma.rs



proces
implementacije
popularizacija
Zakonodavstvo.

NUNS
NEZAVISNO UDRUŽENJE
NOVINARA SRBIJE **PRESS**

PREGOVARAČKA POGLAVLJA 23 I 24 O ČEMU PREGOVARAMO

Vodič za novinare

POGLAVLJA

23 I 24:

O ČEMU

PREGOVARAMO?

SADRŽAJ

I.	UVOD	5
II.	ODNOSI REPUBLIKE SRBIJE I EVROPSKE UNIJE	11
III.	SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU	17
IV.	35 KORAKA DO CILJA – PROCES PREGOVORA ZA ČLANSTVO NA ISKUSTVU DOSADAŠNJIH PROŠIRENJA	33
V.	POGLAVLJE 23 - REFORMA PRAVOSUĐA I OSNOVNA PRAVA I POGHAVLJE 24 - PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	57
VI.	UNUTRAŠNJI MEHANIZMI PRISTUPANJA SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI	101
VII.	USKLAĐIVANJE NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA SA PRAVNIM TEKOVINAMA EVROPSKE UNIJE	111
VIII.	INSTITUCIONALNI OKVIR EVROPSKE UNIJE	119
	Dodatak: web linkovi; agencije EU; spisak ugovora, konvencija, sporazuma i institucija	127

UVOD

IZLAZ
EXIT
ZAPAD
WEST



WC U



Autor fotografije: Nemanja Jovanović

Pristupanje Evropskoj uniji je složen proces koji se paralelno odvija na nekoliko međusobno zavisnih nivoa. S jedne strane, to je Proces stabilizacije i pridruživanja, a s druge strane su pristupni pregovori. Na dinamiku integrisanja države u Evropsku uniju utiču i sposobnost da iskoristimo što više sredstava iz predpristupnih fondova EU, baš kao i način na koji ih koristimo. Konačno, na ulazak jedne zemlje u EU odražavaju se i događaji na nacionalnom ali i na međunarodnom planu. Na nacionalnom, to je pre svega snaga unutrašnjih reformi koja može u znatnoj meri da doprinese i brzini pregovaračkog procesa. To je upravo i deo pristupnog procesa na koji država koja pregovora može najlakše i najviše da utiče. S druge strane, međunarodni kontekst zavisi od mnogih činilaca, koje sama država kandidat ne može u potpunosti da menja. Na primer, globalna recesija, zasićenje građana EU daljim širenjem Unije, ali i sve drugo što unutar ove organizacije može da podstakne države članice na pomnije promišljanje kada je o proširenju reč. S obzirom da država kandidat ne može u potpunosti da kontroliše međunarodno okruženje, ona svoju poziciju ipak može da ojača izgradnjom dobrih bilateralnih odnosa sa državama članicama, i da na taj način ublaži eventualne negativne procese.

Dosadašnje iskustvo EU, kada je reč o njenom daljem širenju, a posebno u pogledu Hrvatske i Crne Gore, iskristalisala su poglavlja 23 - Reforma pravosuđa i osnovna prava i 24 - Pravda, sloboda i bezbednost, kao ključna za konačnu odluku o primanju nove države u članstvo.

Priručnik koji je pred vama napravljen je sa željom da se novinarima, koji su nezaobilazni partner u procesu približavanja ideje i procedura evropskih integracija građanima Srbije, pomogne da potpuno razumeju te reformske procese u kojima učestvuje ne samo državna uprava već i srpsko društvo u celini.

Cilj ove publikacije je da pruži što kvalitetnije informacije o načinu na koji se odvija pristupanje Evropskoj uniji, a posebno o uslovima koji treba da budu ostvareni u poglavljima 23 i 24. Ideja nam je bila i da doprinesemo jačanju svesti o standardima koje država kandidat

treba da ispuni u pogledu vladavine prava, funkcionisanja pravosuđa, borbe protiv korupcije, zaštite ljudskih prava, kao i pitanjima poput azila, migracija, viza.

Pravne tekovine EU (poznate kao *Aquis communautaire*) podeljene su u 35 poglavlja, a pregovori o članstvu zapravo su proces tokom koga će se Srbija, kao i ostale države koje nastoje da postanu članice Unije, prilagoditi njenom pravnom, ekonomskom i društvenom sistemu, reformišući sopstveno zakonodavstvo u svim navedenim segmentima, ali i celokupni društveni sistem. U posebnom delu priručnik se bavi poglavljima 23 i 24, koja se odnose na osnovne vrednosti na kojima počiva Evropska unija. Zbog velike važnosti u procesu pristupanja EU, ova se poglavljia prva otvaraju i poslednja zatvaraju. Priručnik pojašnjava koje pripremne radnje su neophodne za početak otvaranja pregovaračkih poglavlja, kako se pregovori po pojedinačnim poglavljima otvaraju, kako teku i pod kojim uslovima se zatvaraju.

Tekst donosi i podsećanje na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), ugovor koji je osnov saradnje Srbije sa EU do trenutka članstva. Obaveze preuzete ovim sporazumom predstavljaju ključnu referencu za razumevanje pregovora o pristupanju EU, ali i za ispunjavanje uslova za članstvo u EU. Osim toga priručnik nudi i kraći osvrt na istorijat odnosa Srbije i Evropske unije, koji je počeo u oktobru 2000. godine kada je tadašnja Savezna Republika Jugoslavija pristupila Procesu stabilizacije i pridruživanja kao i podsećanje na kriterijume i mehanizme za proširenje koje je definisala Evropska unija. Čitaocima priručnika od koristi će biti i podsećanja na iskustva susednih zemalja koje su uspešno okončale pregovarački proces i postale članice EU.

Intervju

ŠTEFAN FILE, EVROPSKI KOMESAR ZA PROŠIRENJE

SPROVOĐENJE PROPISA JE GLAVNI IZAZOV NA PUTU KA EU



Gde vidite najozbiljnije izazove za Srbiju nakon što započne pregovarački proces?

Evropski savet je doneo istorijsku odluku 28. juna da započne pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, i ovaj proces će sada trajati nekoliko godina. Naučili smo u prethodnim proširenjima Evropske unije da glavni izazov nije u tolikoj meri transponovanje propisa Evropske unije u nacionalno zakonodavstvo, već zapravo sprovođenje tih propisa. To u još većoj meri važi u oblastima gde nema opsežnih propisa EU, ali koje su suštinski važne za funkcionisanje demokratije, poput uspostavljanja nezavisnog i odgovornog sudstva, dobre uprave, i zaštite osnovnih prava i sloboda. Takođe, reforme moraju istrajati tokom vremena. Postoji jedan broj oblasti na koje ćemo obratiti posebnu pažnju tokom pregovaračkog procesa, a to su: pravosuđe i osnovna prava i pravda, sloboda i bezbednost, ali i poljoprivreda i ruralni razvoj, životna sredina i klimatske promene, kao i finansijska kontrola. Na kraju, ali ne i najmanje važno, očekuje se da Srbija nastavi da se angažuje u procesu regionalne

saradnje i pomirenja, te da nastavi da radi na normalizaciji svojih odnosa sa Kosovom.

Prva poglavlja koja će se otvoriti se odnose na pravosuđe i ljudska prava.

Imajući u vidu da se pravne reforme u Srbiji pažljivo prate i da su često kritikovane u godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku, da li mislite da je Srbija sada spremna da usvoji sve sugestije i uskladi svoj pravni sistem sa standardima Evropske unije?

Imam puno poverenje u sposobnost i odlučnost srpske vlade da sprovede neophodne reforme kako bi se ispunili standardi Evropske unije u pogledu pravosuđa i osnovnih prava (poglavlje 23) kao i pravde, slobode i bezbednosti (poglavlje 24). Srbija je već ostvarila početne očekivane rezultate u prioritetnim oblastima kao što su pravosudna reforma, reforma Krivičnog zakonika i borba protiv korupcije. Sada Srbija treba da nastavi da radi na ovim pitanjima jednako energično i istrajno. To se može ostvariti uz čvrstu političku volju

i širok konsenzus o napretku ka cilju zemlje – pridruživanju Evropskoj uniji. S obzirom na značaj i teškoće u bavljenju zahtevnim kriterijumima koji se moraju primeniti u ova dva poglavlja, i na temelju lekcija koje smo naučili tokom ranijih proširenja, ova poglavlja u pregovorima će uistinu biti otvorena među prvima, a zatvorena među poslednjima. To će Srbiji dati dovoljno vremena da ostvari solidne rezultate. Pomak ostvaren u ovim oblastima će se i dalje pratiti u našim godišnjim „izveštajima o napretku“, a sledeći će biti objavljen u oktobru 2013. godine.

Gde vidite potencijal i snagu Srbije u pogledu već započetih reformi i onih koje tek treba da počnu?

Nema sumnje da Srbija ima potencijala da se ubrzano kreće na svom putu ka Evropskoj uniji, putem primene i sprovođenja standarda EU. To je ponajpre posledica odlučnosti svih srpskih lidera tokom proteklih godina da se zemlja pridruži Evropskoj uniji, kao i postojećeg konsenzusa u pogledu volje da zemlja uđe u EU. Tome je takođe doprineo deo državne uprave zadužen za pitanja EU koji je neumorno radio na približavanju zemlje svom evropskom cilju. Srbija je već postigla značajan napredak u dostizanju mnogih standarda Evropske unije. Ovog septembra ćemo započeti postupak skrininga za sva poglavlja. To će potrajati nekih 18 do 21 mesec, i on će nam omogućiti da identifikujemo preostale praznine u zakonodavstvu i implementaciji, a Srbiji će pomoći da usvoji neophodne promene.

ODNOSI
REPUBLIKE
SRBIJE I
EVROPSKE
UNIJE

izlaz
gate

Jat Airways ...



JU 2722



00:01

BRUSSELS

GATE OPEN

BRUSSELS

Srbija je postala deo Procesu stabilizacije i pridruživanja u oktobru 2000. godine na Samitu EU u Bijaricu. Ipak, najvažniji trenutak u dosadašnjem procesu pristupanja naše zemlje Evropskoj uniji jeste trenutak uspostavljanja prvog obavezujućeg odnosa Srbije sa EU, koji je nastupio 2008. potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i Prelaznog trgovinskog sporazuma.

Nakon što je Srbija u decembru 2009. godine podnela zahtev za sticanje statusa kandidata, Evropski savet je u novembru 2010. godine dao mandat Evropskoj komisiji da se izjasni o tom zahtevu. Komisija je dostavila Srbiji upitnik sa više od četiri hiljade pitanja u svim oblastima, na koji je Vlada odgovorila u rekordnih 45 dana. Nakon niza ekspertskih misija i odgovora na set dodatnih pitanja u svim slučajevima kada je bilo potrebno razjašnjenje, Evropska komisija je završila svoj rad objavljivanjem Mišljenja o zahtevu Srbije za sticanje statusa kandidata (*Avis*).

Evropska komisija je procenjivala mogućnost preuzimanja obaveza iz članstva na osnovu ispunjavanja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i napretka u donošenju, sprovođenju i primeni pravnih tekovina Evropske unije (*acquis*). U svom Mišljenju Evropska komisija je između ostalog istakla da:

„Srbija uspešno ispunjava svoje obaveze koje proističu iz SSP i Prelaznog sporazuma. Ukoliko se nastavi proces harmonizacije zakona i učine dalji koraci kako bi se obezbedilo sprovođenje zakona, Srbija bi bila u poziciji da u srednjem roku preuzme obaveze članstva u EU, u skoro svim oblastima pravnih tekovina Evropske unije. Posebnu pažnju treba posvetiti oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja, pravosuđa i osnovnih prava, pravde, slobode i bezbednosti i finansijske kontrole...

Komisija je preporučila Savetu da Srbiji dodeli status zemlje kandidata za članstvo, uzimajući u obzir do sada postignuti napredak, a uz razumevanje potrebe da se Srbija ponovo angažuje u dijalogu sa Kosovom i da ubrzano i u dobroj veri nastavi sa sprovođenjem sporazuma koji su do sada postignuti.

Srbija je na dobrom putu da zadovolji političke kriterijume postavljene na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine, kao i uslove postavljene Procesom stabilizacije i pridruživanja, ukoliko se napredak reformi nastavi i pronadu praktična rešenja za problem sa Kosovom...”

*Kada je reč o oblastima pravosuđa i osnovnih prava i pravde, slobode i bezbednosti Evropska komisija je istakla da je neophodno da Srbija uloži **znatne i kontinuirane napore** kako bi uskladila propise sa pravnim tekovinama EU i delotvorno ih primenila u srednjem roku.*

*Takođe je ocenila da su u ovim oblastima neophodna **znatna prilagođavanja zakonskog i institucionalnog okvira i jačanje administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje.***

Na samitu Evropskog saveta 28. juna 2013. godine doneta je odluka o otvaranju pregovora o članstvu Srbije u Evropskoj uniji. Savet je predvideo da prva međuvladina konferencija, koja se smatra uvodom u otvaranje konkretnih pregovaračkih poglavlja, bude održana do kraja januara 2014. godine. Zeleno svetlo dobijeno u Briselu bilo je znak za intenziviranje priprema za sveobuhvatan, ozbiljan, višegodišnji pregovarački proces koji bi Srbiju trebalo da približi, a potom i dovede do članstva u EU. Proces priprema odvija se u Briselu i Beogradu uz redovnu komunikaciju i pojačanu saradnju radnih grupa i timova koji će biti uključeni u pregovarački proces.

Hronologija dosadašnjih odnosa Srbije i Evropske unije

28. jun 2013.	Evropski savet doneo je odluku o otvaranju pregovora o članstvu Srbije u Evropskoj uniji.
1. mart 2012.	Evropski savet doneo je odluku da Srbiji dodeli status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.
12. oktobar 2011.	Evropska komisija je u svom Mišljenju o kandidaturi Srbije preporučila da se Srbiji dodeli status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, te da se pregovori o članstvu otvore čim Srbija ostvari napredak u dijalogu sa Prištinom.
31. januar 2011.	Predsednik Vlade Srbije predao odgovore na Upitnik Evropske komisije upućen RS radi pripreme mišljenja o zahtevu Srbije za članstvo u EU evropskom komesaru za proširenje, Štefanu Fileu.
19. januar 2011.	Evropski parlament ratifikovao je u Strazburu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Srbije.
24. novembar 2010.	Evropski komesar za proširenje, Štefan File, uručio je predsedniku Vlade Srbije, Mirku Cvetkoviću, Upitnik Evropske komisije upućen RS radi pripreme mišljenja o zahtevu Srbije za članstvo u EU , čije je popunjavanje jedan od uslova za sticanje statusa kandidata za članstvo u EU.
25. oktobar 2010.	Savet ministara spoljnih poslova zemalja članica Evropske unije doneo je odluku da kandidaturu Srbije za članstvo u Uniji prosledi Evropskoj komisiji na razmatranje.
14. jun 2010.	EU donela odluku o početku ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Srbije.
1. februar 2010.	Prelazni trgovinski sporazum između Evropske unije i Srbije stupio na snagu.
22. decembar 2009.	Srbija podnela zahtev za prijem u članstvo EU.
19. decembar 2009.	Stupio na snagu bezvizni režim sa EU.
7. decembar 2009.	EU donela odluku o početku primene Prelaznog trgovinskog sporazuma između Srbije i EU.
1. januar 2009.	Srbija počela sa primenom Prelaznog trgovinskog sporazuma između Srbije i EU.

29. april 2008.	Potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Srbije.
1. januar 2008.	Stupili na snagu Sporazum o viznim olakšicama i Sporazum o readmisiji.
7. novembar 2007.	Parafiran Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Srbije.
18. septembar 2007.	Potpisani su Sporazum o viznim olakšicama i Sporazum o readmisiji između Evropske zajednice i Republike Srbije.
19. decembar 2006.	Potpisan Sporazum o slobodnoj trgovini u jugoistočnoj Evropi (CEFTA).
10. oktobar 2005.	Početak pregovora Evropske unije i Srbije i Crne Gore o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji predstavlja prvu stepenicu ka integraciji u EU.
april 2005.	SCG dobija pozitivnu ocenu o Izveštaju o spremnosti SCG za pregovore o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU (Studiju izvodljivosti).
jun 2003.	Samit u Solunu, potvrđena evropska budućnost država Zapadnog Balkana na osnovu individualnog napretka svake od njih, usvojen princip „regate“.
8. oktobra 2000.	SRJ pozvana na samit EU u Bijaricu, i tad ulazi u PSP.
jun 1999.	Otvoren Proces stabilizacije i pridruživanja - PSP za ZB (za vreme nemačkog predsedavanja EU) SRJ nije bila uključena.

Koraci koji predstoje Srbiji do članstva u EU:

- skrining
- ispunjavanje merila za otvaranje pregovora
- pregovori o 35 poglavlja
- ispunjavanje merila za zatvaranje pregovora
- potpisivanje Ugovora o pristupanju
- referendum u državi koja pristupa
- ratifikacija Evropskog parlamenta i svih država članica EU
- stupanje u članstvo EU

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je važan za razumevanje pregovora o članstvu Srbije u EU jer se njegovim sprovođenjem stvara zona slobodne trgovine sa Unijom, a otpočinje i proces usklađivanja s evropskim zakonodavstvom, čime se suštinski zalazi u fazu pristupanja. Kako će pristupni pregovori napredovati tako će se ta dva procesa međusobno sve više ispreplitati da bi na kraju činili jedinstveni proces integrisanja Srbije u EU. Stoga je veoma važno pravovremeno ispunjavanje obaveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju.



Autor fotografije: Saša Čolić

SSP je međudržavni ugovor koji je Srbija sa EU potpisala 29. aprila 2008. godine. Njegovim stupanjem na snagu naša zemlja dobija status države pridružene EU odnosno status države potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU. Sporazum je Srbija ratifikovala u septembru 2008. godine, a Evropski parlament ga je potvrdio u januaru 2011, dok ga je poslednja država članica ratifikovala u junu 2013. Očekuje se da Sporazum stupi na snagu na jesen 2013. godine.

Srbija je istog dana kada je potpisan SSP potpisala sa EU i Prelazni trgovinski sporazum koji se odnosi na trgovinske aspekte SSP, regulišući pre svega slobodnu trgovinu sa zemljama članicama Unije. Na taj način uspostavljeni su po prvi put formalni odnosi između Srbije i EU i stupanjem na snagu Prelaznog trgovinskog sporazuma započeo je dijalog o pitanjima iz nadležnosti Evropske zajednice. Momentom stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju prestaje primena Prelaznog trgovinskog sporazuma, i nastavlja se sa primenom SSP. Od tada dijalog Srbije i EU proširiće se sa ekonomskih pitanja, između ostalog, i na pitanja političkih kriterijuma odnosno na ona obuhvaćena poglavljima 23 i 24.

Ciljevi ovog pridruživanja su:

- podržavanje napora Srbije u jačanju demokratije i vladavine prava;
- doprinos političkoj, privrednoj i institucionalnoj stabilnosti u Srbiji, kao i stabilizaciji regiona;
- obezbeđivanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog, omogućavajući razvoj bliskih političkih veza između strana;
- podržavanje napora Srbije da razvija privrednu i međunarodnu saradnju, između ostalog, i kroz usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice;
- podržavanje napora Srbije da završi tranziciju u funkcionalnu tržišnu privredu;

- unapređivanje skladnih ekonomskih odnosa i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine između Zajednice i Srbije;
- podsticanje regionalne saradnje u svim oblastima obuhvaćenim ovim Sporazumom.

Tela za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Zaključivanjem SSP uspostavljena je institucionalna struktura za vođenje političkog dijaloga između EU i Srbije. Politički dijalog vodi se na četiri različita nivoa koji uključuju kako stručni dijalog tako i politički. Za sprovođenje SSP nadležna su sledeća tela:

Savet za stabilizaciju i pridruživanje je najznačajnije telo u institucionalnoj strukturi SSP-a, čine ga članovi Saveta Evropske unije i članovi Evropske komisije, s jedne strane i članovi Vlade Srbije, s druge strane. Savet je telo koje može da donosi obavezujuće odluke. Sastanci Saveta su strogo formalni te uključuju raspravu samo na političkom nivou. Predsedavanje sastancima je naizmenično.

Odbor za stabilizaciju i pridruživanje je telo koje raspravlja o svim pitanjima obuhvaćenim SSP-om. Odborom se predsedava naizmenično. U njegovom radu učestvuju i šefovi svih pododborna i stručne službe Evropske komisije i predstavnici država članica. Rasprave se vode kako na političkom tako i na stručnom nivou.

Sedam pododborna svaki nadležan za određene teme definisane samim Sporazumom. Pododbori pomažu radu Odbora i rešavaju pitanja u oblastima za unutrašnje tržište, trgovinu, poljoprivredu, ekonomska pitanja i transport. Nakon stupanja SSP na snagu biće formirani i pododbor za pravdu, slobodu i bezbednost, kao i pododbor za socijalna pitanja. Na strani Srbije radom pododborna rukovodi državni sekretar institucije koja ima pretežnu nadležnost u pitanjima kojima se pododbor bavi. Pododbori su tela u kojima se vode vrlo stručne i temeljne rasprave o svim pitanjima iz njihovog delokruga.

Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje čine poslanici Srbije i Evropskog parlamenta. Sastajace se u vremenskim intervalima po sopstvenoj odluci radi razmene mišljenja o svim pitanjima od obostranog značaja. Predsedavanje telom je naizmenično.



Autor fotografije: *Ivan Zupanc*



SSP sadrži sledeće delove:

- Naslov I Opšta načela
- Naslov II Politički dijalog
- Naslov III Regionalna saradnja
- Naslov IV Slobodan protok robe
- Naslov V Kretanje radnika, poslovno nastanjivanje, pružanje usluga, kretanje kapitala
- Naslov VI Usklađivanje propisa, primena prava i pravila konkurencije
- Naslov VII Pravda, sloboda i bezbednost
- Naslov VIII Politike saradnje
- Naslov IX Finansijska saradnja
- Naslov X Institucionalne, opšte i završne odredbe

Pravda, sloboda i bezbednost prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je osnov saradnje Srbije sa EU do trenutka članstva i stoga je sprovođenje obaveza koje su njime preuzete najvažnije tokom pregovora o pristupanju.

S obzirom da je usklađivanje zakonodavstva u svim oblastima osnovna obaveza po članu 72. SSP, to se odnosi i na oblasti koje su sadržane u pregovaračkim poglavljima 23 - Pravosuđe i osnovna prava i 24 - Pravda, sloboda i bezbednost. U samom Sporazumu ova materija je regulisana Naslovom VII, koji je osnova pregovora za ova dva poglavlja, čemu je ovaj priručnik i posvećen. Naslov VII sadrži osam članova kojima su definisane oblasti pregovora :

- Jačanje institucija i vladavina prava
- Zaštita podataka o ličnosti
- Vize, kontrola granice, azil i migracije
- Sprečavanje i kontrola ilegalnih migracija i readmisija

Borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma
Saradnja u borbi protiv droga
Sprečavanje i borba protiv organizovanog kriminala i ostalih nezakonitih aktivnosti
Borba protiv terorizma

S obzirom da je SSP prvi ugovorni odnos između RS i EU, saradnja u oblasti pravde, slobode i bezbednosti je važna za obe strane. Kreiranjem tog prostora pravde, slobode i bezbednosti Evropska unija se štiti od svih oblika kriminalnih aktivnosti koje se događaju i izvan granica EU i taj cilj ne mogu da postignu bez saradnje sa trećim državama.

Jačanje institucija i vladavina prava

SSP predviđa da ugovorne strane posebnu važnost posvete konsolidovanju vladavine prava i jačanju institucija na svim nivoima uprave, a posebno policijskih i pravosudnih organa. Cilj saradnje je jačanje nezavisnosti sudstva i poboljšanje efikasnosti rada sudova i tužilaštva, zatim poboljšanje rada policije i drugih organa za sprovođenje zakona. Sve treba da se uradi obezbeđivanjem odgovarajuće obuke za institucije, kao i borbom protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Zaštita podataka o ličnosti

SSP predviđa obavezu Srbije da uskladi svoje zakonodavstvo koje se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti sa pravnim tekovinama EU i ostalim evropskim i međunarodnim propisima o privatnosti. Takođe, jedna od obaveza preuzetih Sporazumom je da Srbija formira jedno ili više nezavisnih nadzornih tela sa dovoljno finansijskih i ljudskih resursa da efikasno nadzire i garantuje primenu nacionalnog zakonodavstva o zaštiti podataka o ličnosti. Obaveza je strana ugovornica da sarađuju u ispunjenju efikasne zaštite podataka o ličnosti.



Autor fotografije: *Marko Risović*



Autor fotografije: Marko Rupena

Vize, kontrola granice, azil i migracije

SSP predviđa da ugovorne strane saraduju u ovim oblastima i da se zajednički utvrde okviri te saradnje, uključujući i onu na regionalnom nivou, kao i da koriste već postojeće regionalne inicijative. Kao modeli zajedničkog rada u ovim oblastima predviđene su međusobne konsultacije i koordinacija između ugovornih strana, a to pre svega podrazumeva tehničku i administrativnu pomoć u razmeni statističkih podataka i informacija o zakonodavstvu i praksi, zatim pomoć prilikom izrade zakonodavstva, povećanja kapaciteta i efikasnosti institucija, obuku zaposlenih, sigurnost putnih isprava i otkrivanje lažnih isprava, kao i saradnju i pomoć u oblasti upravljanja granicom.

Sporazum u oblasti azila predviđa da se posebna pažnja ugovornih strana posveti saradnji na sprovođenju nacionalnog zakonodavstva, koje treba da bude u skladu sa međunarodnim instrumentima o zaštiti izbeglica i tražilaca azila, a pre svega obezbeđivanju poštovanja načela zabrane proterivanja i zaštiti svih prava tražilaca azila i izbeglica.

U oblasti legalnih migracija ugovorne strane su predvidele da saraduju kada je reč o pravilima ulaska, pravima i statusu lica kojima je odobren ulazak. Sporazum, kada se govori o migracijama, predviđa da ugovorne strane osiguraju pravedan tretman državljanima drugih država koji zakonito borave na njihovoj teritoriji, kao i da promovišu politiku integracije radi osiguravanja prava i obaveza koje se mogu uporediti s pravima i obavezama koje imaju njihovi državljani.

Sprečavanje i kontrola ilegalnih migracija i readmisija

SSP podrazumeva sprovođenje Sporazuma o readmisiji lica koja nezakonito borave, između RS i EU. Taj sporazum ima primat nad potpisanim bilateralnim sporazumima. Ugovorne strane sporazuma o readmisiji su se obavezale da će prihvatiti sve svoje državljane koji ilegalno borave na teritoriji druge ugovorne strane, kao i državljane trećih država i lica bez državljanstva pod predviđenim uslovima. U tom procesu države članice EU i Srbija obezbediće svojim državljanima odgovarajuća lična dokumenta i pružiće im odgovarajuću administrativnu podršku u tom cilju. Srbija je preuzela obavezu da zaključi sporazume o readmisiji sa državama koje su u

Procesu stabilizacije i pridruživanja, kao i da ih efikasno i brzo sprovodi. Pored toga, Savet za stabilizaciju i pridruživanje može utvrditi ostale zajedničke napore koji se mogu preduzeti da bi se sprečile i kontrolisale ilegalne migracije, uključujući krijumčarenje i mreže ilegalnih migracija.

Borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma

SSP predviđa saradnju ugovornih strana radi sprečavanja zloupotrebe njihovih finansijskih sistema i određenih ne-finansijskih sektora za pranje prihoda od kriminalnih aktivnosti uopšte, a naročito od krivičnih dela u vezi sa drogama, kao i u cilju finansiranja terorizma.

Saradnja u borbi protiv droga

SSP predviđa da ugovorne strane saraduju kako bi osigurale jedinstven i sistematičan pristup pitanjima u vezi sa drogama. Politika i aktivnosti biće usmerene na jačanje struktura za borbu protiv nedozvoljenih droga, smanjivanje njihove nabavke, trgovine i potražnje za nedozvoljenim drogama, te bavljenje zdravstvenim i socijalnim posledicama zloupotrebe droga, kao i delotvornijom kontrolom supstanci koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci koje se prema našim propisima nazivaju prekursorima.

Sprečavanje i borba protiv organizovanog kriminala i ostalih nezakonitih aktivnosti

SSP predviđa saradnju u sprečavanju i borbi protiv kriminalnih i nezakonitih aktivnosti, organizovanih ili drugih, kao što su:

- krijumčarenje i trgovina ljudima
- nezakonite ekonomske aktivnosti, naročito falsifikovanje novca i falsifikovanje u oblicima bezgotovinskog plaćanja, nezakonite transakcije robom, kao što su industrijski otpad,



Autor fotografije: *Nemanja Jovanović*



- radioaktivni materijal i transakcije koje uključuju nezakonite ili falsifikovane proizvode
- korupcija, kako u privatnom tako i u javnom sektoru, naročito povezana sa netransparentnim upravnim postupcima
 - poreska utaja
 - krađa identiteta
 - nedozvoljena trgovina drogama i psihotropnim supstancama
 - nedozvoljena trgovina oružjem
 - falsifikovanje dokumenata
 - krijumčarenje i nedozvoljena trgovina robom uključujući i automobile
 - visokotehnološki kriminal

Sporazum takođe predviđa i promovisanje regionalne saradnje i poštovanje priznatih međunarodnih standarda u borbi protiv organizovanog kriminala.

Borba protiv terorizma

SSP predviđa da u skladu sa međunarodnim konvencijama čije su potpisnice i države članice EU i Srbija, kao i u skladu sa njihovim zakonskim i podzakonskim propisima, ugovorne strane se slažu da sarađuju kako bi sprečile i suzbile terorističke aktivnosti i njihovo finansiranje.

Taj vid saradnje se odvija kroz punu primenu Rezolucije Saveta bezbednosti 1373 (2001) Ujedinjenih nacija koja se odnosi na pretnje međunarodnom miru i stabilnosti koje su izazvane terorističkim aktima, kao i ostalih rezolucija Ujedinjenih nacija, međunarodnih konvencija i instrumenata.

Saradnja se odvija kroz razmenu informacija o terorističkim grupama i njihovim mrežama koje im pružaju podršku u skladu sa međunarodnim i nacionalnim pravom i razmenom iskustava u pogledu sredstava i metoda za borbu protiv terorizma i u oblasti tehničkih pitanja i obuke, i razmenom iskustava u vezi sa sprečavanjem terorizma.

Finansijska pomoć

SSP-om je predviđena mogućnost finansijske pomoći Unije i način na koji bi se ta vrsta pomoći realizovala. Posebno se naglašava da finansijska pomoć može da pokrije sve oblasti saradnje, pridajući naročito pažnju oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, usklađivanju zakonodavstva, održivom razvoju i smanjenju siromaštva i zaštiti životne sredine.

35 KORAKA DO
CILJA – PROCES
PREGOVORA
ZA ČLANSTVO
NA ISKUSTVU
DOSADAŠNJIH
PROŠIRENJA



Autor fotografije: Saša Čolić

Kriterijumi za članstvo

Proces širenja EU, a prethodno Evropske zajednice, sa svakim novim talasom proširenja bio je sve složeniji i pratilo ga je dodavanje novih kriterijuma koje država potencijalni kandidat treba da ispuni. Do sada je Hrvatska prošla kroz najzahtevniji proces pregovora, a stečena iskustva EU će, kako je najavljeno, koristiti i u pregovorima koji slede sa budućim članicama.

Ugovor o Evropskoj uniji (Lisabonski ugovor) u članu 49. definiše koja država može postati članica EU, koje sve uslove treba da ispuni, a pre svega onaj da poštuje vrednosti na kojima počiva Unija, onako kako su definisane članom 2. ovog ugovora.

Tako se u članu 2. predviđa sledeće:

„Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kome prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca.“

U članu 49. navodi se: „Svaka evropska država koja poštuje vrednosti navedene u članu 2. i posvećena je njihovom promovisanju može da podnese zahtev za članstvo u Uniji. O ovom zahtevu obaveštavaju se Evropski parlament i nacionalni parlamenti. Država koja podnosi zahtev za članstvo upućuje taj zahtev Savetu, koji odlučuje jednoglasno, nakon konsultovanja sa Komisijom i nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, date većinom glasova njegovih članova. Uzimaju se u obzir uslovi za pristupanje koji su dogovoreni u Evropskom savetu.

Uslovi prijema i prilagođavanja Ugovorima na kojima se zasniva Unija, a koji proizilaze iz prijema, predmet su sporazuma između država članica i države koja je podnela zahtev za članstvo. Taj sporazum se podnosi na potvrđivanje svim državama ugovornicama, u skladu sa njihovim ustavnim pravilima.“

Evropski savet u Kopenhagenu je u junu 1993. kao odgovor na aspiracije država istočne i centralne Evrope za članstvo u Evropskoj uniji postavio političke, pravne i ekonomske kriterijume koji se moraju ispuniti kako bi država postala članica.

Kao dodatni kriterijum u decembru 1995. godine, u Madridu, Evropski savet se osvrnuo na potrebu „da se stvore uslovi za postepenu, harmoničnu integraciju zemalja u pristupanju, naročito razvojem tržišne ekonomije, prilagođavanjem administrativnih struktura i stvaranjem stabilnog ekonomskog i monetarnog okruženja“. Drugim rečima, postalo je jasno da je neophodno da svaka država kandidat ima razvijen administrativni kapacitet za sprovođenje svih usvojenih mera. Pod ovim terminom podrazumeva se osposobljenost administracije da ispravno primenjuje pravne tekovine EU, kao i da postoji dovoljan broj zaposlenih koji bi to garantovao.

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) Evropska unija je kreirala i otvorila za države zapadnog Balkana još 1999. godine za vreme nemačkog predsedavanja. Nakon demokratskih promena 2000. godine naša zemlja postaje deo tog procesa. Savet EU je definisao i nove uslove za države u Procesu stabilizacije i pridruživanja koji uključuju saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju i regionalnu saradnju.

Kriterijumi za države u PSP:

- (1) stabilnost institucija koje obezbeđuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina;*
- (2) postojanje delotvorne tržišne privrede, sposobnost domaćih preduzeća da izdrže konkurenciju prisutnu na zajedničkom tržištu EU;*
- (3) prihvatanje pravnih tekovina EU i sposobnost preuzimanja obaveza koje proizlaze iz članstva, uključujući sprovođenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije;*
- (4) neophodnost postojanja adekvatnih administrativnih struktura za doslednu primenu pravnih tekovina EU;*
- (5) saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju;*
- (6) regionalna saradnja.*

Središte pristupnog procesa usmereno je na ispunjavanja kriterijuma za članstvo. To podrazumeva sprovođenje unutrašnjih reformi i dostizanje evropskih standarda, usklađivanje

zakonodavstva i izgradnju potrebnih administrativnih kapaciteta. Pregovaranje, potpisivanje, ratifikacija, stupanje na snagu i sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u funkciji su generatora tih reformi. Pored ovog, PSP podrazumeva i unapređenje odnosa u regionu uz formiranje zone slobodne trgovine, ali i veće korišćenje fondova EU s ciljem izgradnje demokratskih društava u tim državama.

Uvođenje novih kriterijuma rezultat je dosadašnjeg iskustva stečenog u procesu širenja EU i na to treba da se gleda kao na sastavni deo politike širenja EU, a ne kao na politiku koja je usmerena protiv države koja u tom trenutku pregovara uslove za članstvo u EU.

	KOPENHAGEN	
POLITIČKI	EKONOMSKI	PRAVNI
Demokratija	Postojanje delotvorne tržišne privrede	Usklađivanje
Vladavina prava	Sposobnost domaćih preduzeća da izdrže konkurenciju prisutnu na zajedničkom tržištu	MADRID
Poštovanje ljudskih prava		ADMINISTRATIVNI
Prava manjina		Jačanje administrativnih kapaciteta
Poštovanje političkih ciljeva EU		Efikasna javna uprava
PSP kriterijumi		
Regionalna saradnja		
Saradnja sa ICT		

Pravne tekovine EU su podeljene u 35 pregovaračkih poglavlja!

Pristupni pregovori

Pregovori o stupanju u članstvo EU nisu zapravo u pravom smislu reči pregovori, već određivanje uslova pod kojima će država kandidat prihvatiti i sprovesti *aquis communautaire* ili pravne tekovine Evropske unije i dogovaranje o eventualnim prelaznim rokovima i izuzećima. Kako u poglavlju 23 gotovo da nema pravnih tekovina, to poglavlje je bilo zasebno te su pregovori bili usmereni na preuzimanje najviših evropskih standarda u borbi protiv korupcije, zaštiti ljudskih prava i funkcionisanju pravosuđa.

ŠTA SU PREGOVORI O PRISTUPANJU? S obzirom da se u načelu ne pregovara o suštini pravnih propisa, odnosno o menjanju sadržine pravnih tekovina EU, važno je da se naglasi da država kandidat prihvata te tekovine u postojećem obliku i zapravo se prilagođava pravnom, ekonomskom i društvenom sistemu Unije, a pregovaraju se samo uslovi i modaliteti pod kojima joj država kandidat pristupa.

Uslov za stupanje u članstvo EU je prihvatanje svih prava i obaveza na kojima se zasniva EU kao i institucionalnog okvira. Pravne tekovine EU su podeljene u 35 pregovaračkih poglavlja.

Danom stupanja u članstvo država treba da bude sposobna da u potpunosti primeni pravne tekovine EU. Međutim, ukoliko postoje opravdani razlozi zbog kojih nije moguće u punoj meri primeniti pravne tekovine u određenom poglavlju, moguće je da država kandidat traži **prelazne rokove ili izuzeća od primene**. Primera radi, Hrvatska je dobila prelazni rok od 12 meseci za usklađivanje standarda kaveza za koke nosilje. Takođe, za objekte u industriji mesa, mleka, ribe i nusproizvoda životinjskog porekla koji ne ispunjavaju strukturne zahteve osigurano je prelazno razdoblje do 31. decembra 2015.

Prelazni rokovi podrazumevaju dodatno vreme nakon članstva koje je potrebno toj državi da bi bila sposobna da primeni pravne tekovine EU u potpunosti u određenom poglavlju. Taj rok mora biti vremenski i sadržinski ograničen i ne sme uticati na unutrašnje tržište. **Izuzeća**

kao trajno odstupanje od pravnih tekovina EU su retko korišćena u dosadašnjim proširenjima. Takođe, neophodno je istaći i da Evropska unija može dogovoriti prelazni rok u svom interesu (npr. u prelaznom razdoblju ograničiti slobodu kretanja radnika).

KO PREGOVARA? Pregovaraju države članice Evropske unije i država kandidat, dok Evropska komisija za svoje članice vodi tehnički deo pregovaračkog procesa.

Kao dobar pokazatelj prakse u ovim pregovaračkim poglavljima, koja su za države centralne i istočne Evrope nosila naziv Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova i bila jedno poglavlje, a danas su dva - Pravosuđe i osnovna prava i Pravda, sloboda i bezbednost, jeste da u prethodnim proširenjima nije odobreno niti traženo od strane država kandidata nijedno izuzeće ili prelazni rok, sa izuzetkom Hrvatske. Ona je dobila specifično izuzeće od primene Zakonika o šengenskim granicama na graničnim prelazima s Bosnom i Hercegovinom (BiH), a do ulaska Hrvatske u Šengenski prostor ili izmena Zakonika o šengenskim granicama. Razlog je bila vrlo složena situacija u Neumskom koridoru gde teritorija BiH preseca teritoriju EU pa bi dosledna primena šengenskih pravila dovela do potpune blokade prometa kroz Neumski koridor.

Merila za pregovore kao novine uvedene u procesu pristupanja Hrvatske

Poučena ranijim iskustvom širenja Unije, Evropska komisija je, u toku pristupnih pregovora sa Hrvatskom, uvela nov instrument kako bi detaljnije analizirala postignut napredak. To su bila merila za otvaranje pregovora i merila za zatvaranje pregovora.

Merila za otvaranje pregovora (*opening benchmarks*) postavljaju se za većinu poglavlja, tačnije za ona za koja EU oceni da država još uvek nije spremna za otvaranje pregovora. Uglavnom su se ta merila, kada su dosadašnja iskustva u pitanju, odnosila na usvajanje određenih strategija, akcionih planova, zakona ili formiranje potrebnih institucija za sprovođenje, ali i ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz SSP-a.

Ilustracije radi kada je u pitanju Hrvatska, u poglavlju 23 je bilo tri merila za otvaranje pregovora koja su, u stvari, uključivala donošenje pet strateških dokumenata - revidirati Akcioni plan za reformu pravosuđa, revidirati Nacionalni program za suzbijanje korupcije sa akcionim

planom, te dva odvojena plana za sprovođenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, kao i za sprovođenje stambenog zbrinjavanja izbeglica, a u poglavlju 24 jedno merilo - izraditi Akcioni plan za integrisano upravljanje granicom. Vreme potrebno za ispunjavanje merila za otvaranje pregovora u poglavlju 23 bilo je nešto duže od dve godine. Pri tome je veliki deo vremena bio rezultat blokade pregovaračkog procesa zbog nesaradnje sa Haškim tribunalom. Naime, u decembru 2007. Hrvatskoj su predstavljena merila za otvaranje, a ona je potrebne dokumente usvojila u roku od šest meseci te ih je dostavila Evropskoj komisiji, koja ih je pozitivno ocenila u decembru 2008. No, pojedine države članice u Savetu nisu prihvatale ispunjenost merila te je proces deblokiran tek u februaru 2010. Stoga bi se moglo reći da se dokumenti za ispunjavanje merila mogu izraditi u roku od šest meseci, ali da je bar još toliko potrebno za njihovu verifikaciju.

Merila za zatvaranje pregovora (*closing benchmarks*) se pre svega odnose na efikasno usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije, kao i na jačanje adekvatnih administrativnih kapaciteta, ali i na efikasnu primenu koja se ogleda kroz **dokaze o sprovođenju** (*track record*). Na primeru Hrvatske za tzv. lakša poglavlja je bilo potrebno oko godinu dana za ispunjavanje kriterijuma za zatvaranje, a za sva ostala poglavlja oko dve godine.

Kao što predviđa i Pregovarački okvir za Crnu Goru za poglavlja 23 i 24, može se očekivati da će i u slučaju Srbije i ostalih budućih država članica, biti uvedena i **prelazna merila** (*interim benchmarks*) koja će dodatno doprineti kvalitetu reformi i njihovom monitoringu. Kako je predviđeno nakon otvaranja poglavlja, Evropska unija postavlja ta prelazna merila koja je potrebno prethodno ispuniti kako bi tek nakon toga postavila ona za zatvaranje pregovora. Još jednom pokazujući kolika je za nju važnost ova dva poglavlja, EU je postavila i taj dodatni mehanizam za kontrolu stepena reformi u ovim oblastima, ali i novi putokaz za dalje usklađivanje i sprovođenje zakonodavstva.

Ova merila potrebna su i državi kandidatu kako bi na vreme počela sa pripremanjima za buduće članstvo i u što ranijoj fazi pokazala spremnost za primenu svih propisa i standarda. Takođe, nesumnjivo je da je ključni elemenat u čitavom procesu i dalje dosledna primena SSP-a.

Ovo postavljanje merila koje kao država treba da dostigne u nekom od aspekata procesa integracije, nije novina za Srbiju s obzirom da je u periodu 2008-2009. godine prošla kroz proces dijaloga sa EU o viznoj liberalizaciji. I u tom slučaju postojala je lista kriterijuma, podeljena

po oblastima, u dokumentu koji se zvao *Mapa puta* i koje je Srbija trebalo da ispuni kako bi se našla na listi država kojima nije potreban vizni režim sa EU. Ovaj proces je značajan jer je pokrenuo najveći opseg reformi u oblastima koje pokrivaju pregovaračka poglavlja 23 i 24.

Cilj tih reformi jeste bio drugačiji, ali je proces modernizacije jedinstven i nastaviće se punom harmonizacijom sa pravnim tekovinama EU, uz naglasak na efikasne dokaze o sprovođenju svega postignutog u oblasti borbe protiv korupcije, borbe protiv organizovanog kriminala, kontrole migracija, ali i funkcionalnog, nezavisnog i efikasnog pravosuđa i državne administracije.

Početak pregovora

Nakon političke odluke Evropskog saveta, **pregovori formalno počinju** sazivanjem i održavanjem međuvladine konferencije sastavljene od predstavnika vlada država članica EU, s jedne strane i države kandidata, s druge strane, na kojoj se razmenjuju pregovarački okviri (eng. *Negotiating Framework*). Pregovori se odvijaju u okviru pomenute međuvladine konferencije, pri čemu se na nivou predstavnika održavaju dva sastanka godišnje, po jedan za vreme svakog predsedavanja, a na nivou zamenika predstavnika po dogovoru.

Prva faza - skrining

CILJ SKRININGA je da se uoče razlike između pravnih propisa države kandidata i pravnih tekovina EU.

Pregovarački proces počinje analitičkim pregledom (tj. **skriningom, eng. screening**) kao prvom fazom koja prethodi otvaranju pregovora. Analitički pregled zakonodavstva, ali i funkcionisanja celokupnog sistema se odvija u tri faze: započinje eksplanatornim skriningom, potom se nastavlja bilateralnim skriningom da bi završio sa izveštajem o skriningu. Cilj ovog dela pregovaračkog procesa je da se uoče razlike između pravnih propisa države kandidata i pravnih tekovina EU. Skrining se sprovodi za svako pregovaračko poglavlje posebno i dužina njegovog ukupnog trajanja zavisi



Autor fotografije: Saša Čolić

od složenosti pravnih tekovina EU u određenom poglavlju. U slučaju Hrvatske skrining je počeo odmah po otvaranju pregovora u oktobru 2005. i završio se Izveštajem o skriningu za poglavlje 23 u decembru 2007. Dakle, ceo proces skrininga trajao je više od dve godine.

U prvoj fazi procesa skrininga koji se naziva **eksplanatornim**, Evropska komisija predstavlja pravne tekovine EU podeljene u pregovaračka poglavlja (*explanatory screening*). U sledećoj fazi, u **bilateralnom skriningu**, država kandidat iznosi vlastitu ocenu stepena usklađenosti domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU koje je Evropska komisija predstavila na eksplanatornom skriningu, ali i daje okvirne planove za dalju harmonizaciju, do punopravnog članstva (*bilateral screening*).

SKRINING IZVEŠTAJ daje detaljnu ocenu usklađenosti pravnog sistema te sadrži preporuke da li je država spremna za otvaranje pregovora. Ako je ocena negativna u jedno se njime definišu merila za otvaranje pregovora.

Između ostalog, skrining državi kandidatu, u ovom slučaju Srbiji, omogućava da proceni za koja će pitanja tražiti izuzeća ili prelazne rokove. Stoga, analiza koju pruža skrining u stvari je ocena stanja i ocena spremnosti države kandidata za otvaranje pregovora u svakom pojedinačnom poglavlju. Ukoliko pak nije spremna za to, onda se određuju merila koja pre otvaranja treba da ispuni.

Kako to u praksi funkcioniše pokazuje primer Hrvatske, kojoj je Evropska komisija dostavila za svako pregovaračko poglavlje skrining listu propisa koji se odnose na to poglavlje, uključujući i presude Suda pravde EU. Te liste sadrže popis svih relevantnih akata i od države kandidata se očekuje da uskladi svoje nacionalne propise sa svakim pojedinačnim aktom sa te liste do kraja pregovora. Ovaj posao zajednički obavljaju pregovaračke grupe s nadležnim državnim institucijama, pre svega ministarstvima. Nakon što država kandidat popuni skrining liste, kako bi se video stepen usklađenosti u tom trenutku, dostavlja ih Evropskoj komisiji.

Treća i najvažnija faza u postupku skrininga je izrada **izveštaja o skriningu** za svako pregovaračko poglavlje posebno. Izveštaje priprema Evropska komisija, koja u njima daje presek stanja i ocenu spremnosti države kandidata za otvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja. Ukoliko se oceni da država kandidat nije spremna da otvori određeno poglavlje, postavljaju se merila koje je potrebno prethodno ostvariti (*opening benchmarks*). Izveštaji o skriningu se šalju državama članicama EU i državi kandidatu.

Druga faza – ispunjavanje merila za otvaranje pregovora

Merila za otvaranje poglavlja se uglavnom postavljaju za skoro sva pregovaračka poglavlja izuzev onih najlakših poput poglavlja 25 - Nauka i istraživanje ili poglavlja 26 - Obrazovanje i kultura. Kada je reč o **merilima za otvaranje pregovora** od države kandidata se po pravilu traži usvajanje dokumenata kao što su strategije i akcioni planovi, ispunjavanje ugovornih obaveza sa EU, pre svega sprovođenje SSP, kao i usvajanje zakona i podzakonskih akata. Tako je, na primer, Republika Hrvatska da bi otvorila poglavlje 24 morala da usvoji Akcioni plan integrisanog upravljanja granicom. *Hrvatskoj je trebalo uglavnom između jedne do dve godine za ispunjavanje kriterijuma za otvaranje pregovora.*

Treća faza - pregovori (otvaranje i zatvaranje pregovora)

Pregovori se vode na osnovu pregovaračkih pozicija EU i države kandidata.

OTVARANJE PREGOVORA U POGLAVLJIMA

Nakon analitičkog preseka stanja tokom skrininga, EU donosi odluku o otvaranju pregovora u pojedinom poglavlju ili definiše merila koja treba prethodno da budu ispunjena. **Odluku o otvaranju poglavlja** države članice donose jednoglasno na osnovu predloga Evropske komisije. Cilj pregovora je da se utvrdi na koji način će država kandidat da prenese i primeni pravne tekovine EU u određenom poglavlju, uključujući i prelazne rokove i izuzetke ukoliko ih je tražila.

Pregovori se vode na osnovu pregovaračkih pozicija EU i države kandidata, koje se pripremaju za svako pregovaračko poglavlje, na osnovu rezultata procesa skrininga. Savet razmatra izveštaje o skriningu, procenjuje u kojoj meri je država kandidat u svakom poglavlju spremna, u pogledu usklađenosti propisa i njihovog sprovođenja, i zatim je poziva da dostavi svoju pregovaračku poziciju za određeno poglavlje.

KAKO SE VODE PREGOVORI? Pregovori se vode na bilateralnoj međuvladinoj konferenciji na kojoj učestvuju predstavnici država članica EU i Evropske komisije, s jedne strane, i predstavnici države kandidata, s druge strane.

Država kandidat dostavlja tu poziciju sa zahtevima za tranzicione periode, odnosno sa zahtevom da traži dodatno vreme koje će joj biti potrebno za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU ili da traži izuzeće u nekim slučajevima, ukoliko ih ima. Moguće je da i u kasnijoj fazi država kandidat dostavi dopunu pregovaračke pozicije, za slučaj da se tokom pregovora pojavi neko važno pitanje o kojem nije zauzeto stajalište. Takva situacija pojavila se u pristupnim pregovorima sa Hrvatskom u poglavlju 24 kada su obe strane tokom pregovora shvatile da se situacija u Neumskom koridoru ne može na zadovoljavajući način rešiti primenom postojećih pravila pravnih tekovina, te je stoga bilo potrebno da se dopuni hrvatska pregovaračka pozicija.

Savet zatim, na predlog EK, razmatra nacrt Zajedničke pozicije EU (*common position*) i odlučuje da li je moguće da poglavlje bude otvoreno. Savet odluku o otvaranju određenog poglavlja donosi jednoglasno, kao i Zajedničku poziciju EU koja sadrži **merila za zatvaranje pregovora** (*closing benchmarks*). Za pregovaračka poglavlja 23 i 24 uveden je i nov mehanizam, koji predstavlja dodatni deo procesa pregovaranja, a to su **privremena merila** (*interim benchmarks*) i to nakon otvaranja pojedinih poglavlja. Tek kada i ta merila budu ispunjena, pristupiće se definisanju onih za zatvaranje pregovora u ova dva poglavlja.

Kada je reč o merilima za zatvaranje pregovora oni se uglavnom odnose na efikasnu primenu pravnih tekovina, kao i na izgradnju administrativnih kapaciteta za njihovu primenu, kao i na **praćenje rezultata** (*track record*) usvojenih mera u praksi. Primera radi Hrvatska je u merilima za zatvaranje poglavlja 23 dobila njih šest u kojima se tražilo praćenje rezultata. Na primer, tražili su se rezultati u imenovanju sudija i državnih tužilaca na temelju objektivnih i transparentnih kriterijuma, zatim rezultati pri istrazi, procesuiranju i presuđivanju predmeta organizovanog kriminala i korupcije, ali i ratnih zločina. Dalje, tražila se primena u praksi Zakona o suzbijanju diskriminacije, novog Zakona o kaznenom postupku i novog Zakona o parničnom postupku, te praćenje rezultata prevencije korupcije. *Hrvatskoj je za merila za zatvaranje pregovora trebalo oko godinu dana za jednostavnija poglavlja, a oko dve godine za većinu poglavlja.*

O pregovaračkim pozicijama EU i država kandidat pregovaraju u okviru međuvladine konferencije, uz održavanje niza stručnih sastanaka između predstavnika EK i predstavnika države kandidata radi rešavanja svih otvorenih pitanja.

ZATVARANJE POGLAVLJA U PREGOVORIMA

Sve do potpisivanja Ugovora o pristupanju EU postoji mogućnost ponovnog otvaranja već zatvorenih poglavlja!

Poglavlje se privremeno zatvara u slučaju da je država kandidat ispunila merila za zatvaranje pregovora i to na predlog EK, uz jednoglasnu odluku država članica. Sve do potpisivanja Ugovora o pristupanju postoji mogućnost ponovnog otvaranja poglavlja za slučaj da država kandidat donese nove propise koji se bitno razlikuju ili se ne ispune preuzete obaveze, tako da EK kontinuirano nadgleda svako privremeno zatvoreno poglavlje.

Takođe, pravne tekovine EU se razvijaju sve vreme, uključujući i period dok država kandidat pregovora za članstvo. To govori da mora da drži tempo usklađivanja i sa svim novousvojenim propisima EU, jer će oni biti obavezni i za nju, kada stupi u članstvo. Ukoliko ne bi nastavila sa takvim usklađivanjem zakonodavstva, Uniji to može biti razlog za ponovno otvaranje poglavlja. A u tom slučaju se pak ne bi moglo više smatrati da je u tom poglavlju država kandidat spremna za prijem u članstvo. Ipak, malo je verovatno da je ovaj scenario moguć za pregovaračka poglavlja 23 i 24 s obzirom da se ona na osnovu novog pristupa otvaraju prva i zatvaraju na samom kraju pregovora.

Evropska komisija tokom pregovora izveštava Savet o ispunjavanju kriterijuma za članstvo, kao i preuzetih obaveza države kandidata po pregovaračkim poglavljima, a takođe i prema redovne godišnje izveštaje o napretku država u procesu pristupanja. O toku pregovora redovno izveštava i Evropski parlament. Pored toga, napredak u ispunjavanju obaveza iz pregovaračkog procesa prati se i kroz institucionalnu strukturu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (saveta, odbora i podobora). U slučaju Hrvatske, institucionalna struktura SSP-a je naknadno dopunjena sa Zajedničkim odborom regija te Zajedničkim gospodarsko socijalnim vijećem koji su takođe učestvovali u političkom dijalogu oko napretka u pristupnom procesu Hrvatske.



Autor fotografije: *Ivan Zupanc*

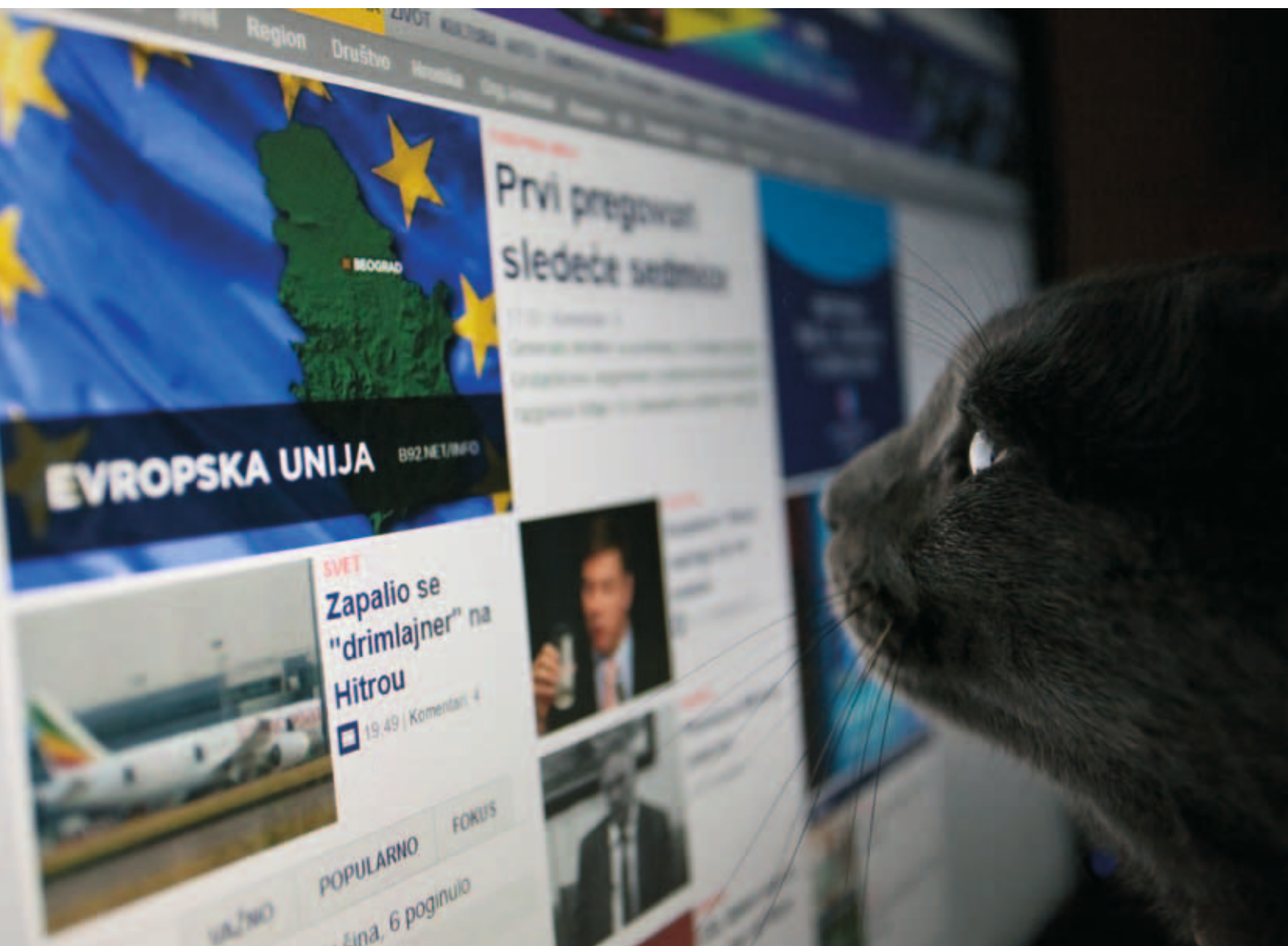
S obzirom da je poštovanje političkih kriterijuma nešto što se prati tokom celog procesa pristupanja, u slučaju da se u državi kandidatu utvrde ozbiljna kršenja vladavine prava i demokratskih principa, zatim kršenje ljudskih prava i sloboda, Savet na predlog EK može odlučiti o privremenom prekidu pregovora i uslovima pod kojima bi bili nastavljeni. Nakon što se sva pregovaračka poglavlja privremeno zatvore, Evropski savet jednoglasno odlučuje o zatvaranju pregovora, a zatim se pristupa izradi Ugovora o pristupanju.

Ugovor o pristupanju

Država kandidat postaje član Evropske unije kada ovaj ugovor o pristupanju ratifikuju Evropski parlament i sve države koje su već u EU te sama država pristupnica.

Nacrt Ugovora izrađuju predstavnici država članica, države kandidata i institucija EU i on sadrži sve što je dogovoreno u toku pregovora. Ilustracije radi u slučaju Hrvatske za ovu fazu procesa odnosno od trenutka zatvaranja pregovora do svečanosti potpisivanja proteklo je nešto više od pet meseci. Naime, kad je tekst usaglašen potrebno je da bude preveden na sve službene jezike Evropske unije, a njih sada ima 24. Pre potpisivanja Ugovora o pristupanju, Evropska komisija daje Mišljenje o članstvu i završetku pregovora, na koje Evropski parlament mora da da saglasnost, a Savet jednoglasno odluči o prihvatanju nove države članice. Potom sledi svečanost potpisivanja Ugovora o pristupanju.

Posle potpisivanja, Ugovor o pristupanju mora proći proces ratifikacije u parlamentima svih država članica EU, Evropskom parlamentu i u parlamentu pristupajuće države. Po pravilu, država koja pristupa pre same ratifikacije organizuje referendum o članstvu (bilo je primera država koje nisu održale referendum o članstvu u EU - Bugarska, Rumunija, Kipar). Uobičajeno je da se odredi datum kada će država postati članica, uz uslov da se ratifikacioni proces do tada završi. Tek nakon što sve države i EP ratifikuju Ugovor, država postaje članica Evropske unije dogovorenog datuma. U slučaju Hrvatske proces ratifikacije je trajao godinu i po dana.



Autor fotografije: Ivan Zupanc

Novi pristup pregovorima – otvaranje pregovora poglavljima 23 i 24

Osim što se poglavlja 23 i 24 otvaraju prva, očekuje se da budu i poslednja zatvorena, kako bi se tok pregovora pratio sve vreme, te kako bi se mogla pratiti primena sprovedenih reformi u praksi!

Na iskustvu dosadašnjih proširenja Evropska unija je zaključila da je značaj pregovaračkih poglavlja koja se odnose na pravosuđe i osnovna prava, kao i na pravdu, slobodu i bezbednost, veliki i da je potrebno da buduće države članice budu spremne da postanu deo zajedničkog sistema EU. To je pre svega neophodno radi ostvarivanja unutrašnje sigurnosti u EU, ali je značajno i za građane država koje pristupaju.

U proširenjima koja su bila 2004. i 2007. godine, prijemom država istočne i centralne Evrope u EU, ova pitanja su se pregovarala u jednom poglavlju koje je nosilo naziv Pravosuđe i unutrašnji poslovi. Tek je u toku pregovora sa Hrvatskom ova oblast podeljena na dve celine i tačno su definisana pitanja koja se razmatraju po određenim poglavljima.

U Strategiji proširenja za 2012. godinu utvrđeno je da je potrebno da budućim državama kandidatima, koje se nalaze u procesu pristupnih pregovora, bude ostavljeno dovoljno vremena da pokažu stepen primene pravnih tekovina, ali i standarda u ovim oblastima. Na primeru Crne Gore se ovaj novi pristup vidi na način da se nakon otpočinjanja pregovora najpre razgovara na temu pregovaračkih poglavlja 23 - Pravosuđe i osnovna prava i poglavlja 24 - Pravda, sloboda i bezbednost. Preciznije, proces analitičkog pregleda zakonodavstva otpočinje upravo sa prezentovanjem pravnih tekovina u ovim oblastima. Takođe, određeno je i da se proces usklađivanja i primene propisa u ovim oblastima prati tokom celog pregovaračkog procesa i da je moguće zastati sa pregovorima u drugim poglavljima, ukoliko država nije ostvarila zadovoljavajući napredak u ova dva poglavlja. Osim što se otvaraju prva, očekuje se da ona tek na kraju budu zaključena, kako bi se tok pregovora pratio sve vreme.

Osnovni postulat pregovora da ništa nije završeno dok sve nije dogovoreno predstavlja maksimu na osnovu koje je moguće privremeno zatvoriti pojedina poglavlja.

Poseban pristup za poglavlja 23 i 24 se ogleda i u činjenici da u prvoj fazi procesa analitičkog pregleda zakonodavstva u eksplanatornom delu, iako nije uobičajeno, učestvuju i predstavnici država članica kao posmatrači. To sve ukazuje da su ova pitanja pod stalnom kontrolom svih aktera i institucija u procesu pregovaranja.

Intervju

ALEKSANDAR PEJOVIĆ, GLAVNI PREGOVARAČ ZA VOĐENJE
PREGOVORA O PRISTUPANJU CRNE GORE EU



PRISTUPANJE EU JE PROJEKAT ČITAVOG DRUŠTVA

Srbiji predstoji početak procesa pregovaranja o pristupanju Evropskoj uniji. Koje su lekcije naučene prema dosadašnjem crnogorskom iskustvu u pregovorima?

U prvoj godini pregovora smo stekli nova znanja i neprocenjivo iskustvo. Najpre, shvatili smo da se radi o procesu konstantnog učenja i poboljšavanja. Štaviše, pomogao nam je da steknemo pravu sliku o aktuelnoj situaciji, raspoloživim kapacitetima i zadacima koji nas očekuju u budućnosti.

Postali smo svesni činjenice da je proces pristupanja Evropskoj uniji projekat čitavog društva koji iziskuje timski rad i objedinjavanje znanja, iskustva, ekspertize i energije, kao i da je profesionalizam osnova za pregovore i ostvarivanje kriterijuma koji su nužni za punopravno članstvo u Evropskoj uniji. Pomogao nam je da razvijemo visokokvalitetnu pregovaračku strukturu, ostvarimo pozitivnu sinergiju i unesemo potpuno novu vrednost u celokupan postupak. Pored toga, pokazao se kao dobra vežba za predstojeće poduhvate

kao i za suočavanje sa izazovima koje moramo prevladati uspešno i kvalitetno.

Prema vašem mišljenju, koji se najveći izazovi i teškoće mogu očekivati u pogledu pregovora o poglavljima 23 i 24?

Poglavlja 23 i 23, koja se odnose na pravosuđe i osnovna prava, i pravdu, slobodu i bezbednost, svakako predstavljaju najveći izazov imajući u vidu da su ova poglavlja u osnovi vladavine prava. Ova poglavlja predstavljaju temelj za demokratski razvoj svakog društva, uključujući crnogorsko, i opredeljuju dalji napredak u svim oblastima – ekonomiji, privredi, itd. Štaviše, rezultati koji se ostvare u ovim oblastima će predstavljati temelj naših demokratskih kapaciteta i kredibiliteta među državama članicama Evropske unije.

Stoga se moraju učiniti napori radi sprovođenja brojnih mera i aktivnosti. Treba prevashodno zaokružiti pravosudni okvir u preostalim segmentima, ojačati administrativni kapacitet i obezbediti implementaciju propisa,

primeniti najbolje prakse i obezbediti tehničke, finansijske i ljudske resurse za uvođenje novih standarda.

Imajući u vidu otvaranje pregovora o poglavljima 23 i 24, Crna Gora je pripremila detaljne akcione planove s jasnim ciljevima i merljivim indikatorima, naznačavajući institucije odgovorne za implementaciju i poštovanje rokova. Naše aktivnosti će se sada usredsrediti na implementaciju ovih akcionih planova.

Konkretan izazov u sprovođenju mera su finansijski resursi. Stoga smo postigli dogovor sa Evropskom komisijom da se sprovođenje jednog broja mera finansira iz IPA fondova. Shodno tome, rokovi za implementaciju takvih mera odgovaraju rokovima za sprovođenje konkretnih projekata koji se finansiraju sredstvima iz IPA fondova. Štaviše, sa izazovima se možemo suočiti u sprovođenju nekoliko povezanih mera, imajući u vidu složene procedure koje treba sprovesti, poput pribavljanja mišljenja Evropske komisije i nadležnih crnogorskih institucija ili angažovanja eksperata iz država članica Evropske unije u svrhu implementacije pojedinih mera.

Takođe je važno imati na umu da je Crna Gora prva zemlja na koju će se primeniti novi pristup u pregovorima prema kome će poglavlja 23 i 24 biti otvorena na početku, a zatvorena na kraju pregovaračkog procesa. Spremni smo da uložimo sve neophodne napore kako bi održali dinamiku pregovaračkog procesa. Svesni smo da

ulazimo u dinamičan i složen proces ispunjavanja već preuzetih obaveza, i to ne samo u ova dva, već i u drugim pregovaračkim poglavljima, te smo stoga spremni da damo sve od sebe kako bi blagovremeno sproveli te aktivnosti.

Iskustvo zemalja koje su prošle kroz proces pristupanja pokazuje da kriterijumi na kojima Evropska unija insistira postaju sve zahtevniji. Da li je to takođe iskustvo Crne Gore i da li smatrate kako će taj proces imati dodatnu kompleksnost u slučaju Srbije? Ako je to tako, na koji način će se to ispoljiti?

Evropska unija ima jasne i stroge kriterijume za pristupanje. Ti kriterijumi podrazumevaju suštinske reforme u oblasti politike, a u vezi sa stabilnošću institucija, vladavinom prava, zaštitom ljudskih i manjinskih prava, nakon čega slede reforme u oblasti privrede, povezane sa uspostavljanjem funkcionalne tržišne ekonomije, i prilagođavanja upravnih i pravosudnih struktura implementaciji pravnih tekovina Evropske unije – *acquis communautaire*.

Od zemalja koje pristupaju Evropskoj uniji se očekuje da ispune sve uslove i budu spremne za punopravno članstvo. Međutim, i sama Unija treba da bude spremna za prijem novih članica.

Što se tiče strogih kriterijuma za pristupanje, najpre moramo uzeti u obzir činjenicu da se

obim *acquis*-a, u odnosu na koji treba uskladiti domaće zakonodavstva, povećavao tokom vremena. Takođe, države članice posebno vode računa o ostvarenim rezultatima u sprovođenju propisa, što implicira da puko transponovanje *acquis*-a u nacionalno zakonodavstvo nije dovoljan pokazatelj napretka ka članstvu u Uniji. Od zemlje koja je u procesu pristupanja Uniji se zahteva da razvije snažne institucije i postigne dobre i održive rezultate čak i pre samog pristupanja. To je pouka prethodnih proširenja Evropske unije, ali je i posledica unutrašnje konsolidacije same Evropske unije i njenih država članica.

Svakako, činjenicu da su proširenja povećala broj donosilaca odluka u institucijama Evropske unije ne bi trebalo zanemariti pošto ona utiče na dinamiku i složenost procesa odlučivanja u Uniji, i posledično utiče na proces pregovora o pristupanju.

U pogledu budućih proširenja, treba naglasiti da Evropska unija predstavlja viziju budućnosti za sve zemlje u regionu, ali tempo njihovog napretka ka članstvu jeste različit. Pravila koja se primenjuju na Crnu Goru u ovom trenutku će se takođe primenjivati na Srbiju, koja se upravo sprema da započne pregovore o pristupanju, kao i na sve druge zemlje u regionu. Još je važnije to što napredak ka članstvu u Evropskoj uniji zavisi od pojedinačnih napora i rezultata ostvarenih u

tom procesu. Stoga bi kriterijume za pristupanje trebalo posmatrati kao pokušaj da se buduće članice učine što je moguće spremnijim za članstvo u Uniji i osposobljenim da ispune obaveze koje proističu iz članstva.

Koje bi bile vaše preporuke i poruke za Srbiju koja se sprema da uskoro započne složenu fazu skrininga?

Suštinski je važno biti realan pri ocenjivanju trenutne situacije, pogotovo pri proceni raspoloživih kapaciteta društva kao i onih kojima manjkaju kapaciteti, a koji se moraju progresivno razviti ili osnažiti.

Pripreme za pregovore bi trebalo pokrenuti na vreme, a pregovaračka struktura bi trebalo da obuhvati sve institucije i subjekte koji mogu doprineti svojim stručnim znanjem i iskustvom ispunjavanju obaveza tokom procesa pristupanja na jedan kvalitetan način.

Definitivno bi iskustva i naučene lekcije zemalja koje su već prošle kroz proces pristupanja Evropskoj uniji trebalo razmotriti, prevashodno skorašnje hrvatsko iskustvo. Njihovo znanje i stručna pomoć bi nam mogli u velikoj meri pomoći da kroz neke faze procesa pristupanja prođemo brže i s manje teškoća.

Crna Gora je stekla nova znanja i iskustva tokom prve godine procesa pristupanja i spremna je da ih podeli s kolegama iz Srbije i drugih zemalja u regionu. Ona se prvenstveno

odnose na stečeno iskustvo i naučene lekcije u organizaciji i koordiniranju pregovaračkog procesa, upoznavanja s celokupnim *acquis*-om s kojim nacionalno zakonodavstvo treba uskladiti, i izrade akcionih planova za pregovaračka poglavlja 23 i 24.

Napredak naših suseda na putu ka članstvu u Evropskoj uniji nas ispunjava zadovoljstvom jer jača evropsku perspektivu celokupnog regiona i približava nas evropskoj porodici nacija.

POGLAVLJE
23 - REFORMA
PRAVOSUĐA
I POGLAVLJE
24 - PRAVDA,
SLOBODA I
BEZBEDNOST



Autor fotografije: Saša Čolić

Evropska unija je stavila u fokus pregovaračkog procesa poglavlja koja se odnose na pravosuđe i osnovna prava i pravdu, slobodu i bezbednost jer su to pitanja i oblasti koje su građanima najvažnije. Suština svih pravnih akata i planskih dokumenata je upravo vladavina prava. Ona se obezbeđuje tako što se poštuju temeljne vrednosti na kojima je Evropska unija formirana. Stoga je važno da takav stepen poštovanja osnovnih vrednosti dostignu i države kandidati pre prijema u članstvo Unije.

S obzirom da oblasti koje ćemo detaljnije objasniti, a sadržane su u ova dva pregovaračka poglavlja, imaju prekogranični karakter i utiču i na prava građana EU, to znači i da sva merila moraju biti u potpunosti ispunjena. Tako na primer, borba protiv organizovanog kriminala ne staje na granicama EU ili Srbije, kao ni kontrola migracija ka Uniji jer ta pitanja treba da budu regulisana na adekvatan način i u našoj zemlji kako bi i EU zaštitila svoje granice. U ovim poglavljima postoji niz sličnih primera koji pokazuju da je dostizanje visokih kriterijuma nešto što će doneti dobrobit građanima Srbije, ali takođe i zaštititi prava građana EU.

Kako i zašto je došlo do razdvajanja poglavlja 24 na dva odvojena poglavlja?

Kao što je istaknuto u uvodu, poglavlje 23 je novo u pregovaračkom procesu. Njegov sadržaj u prethodnim krugovima proširenja EU bio je razmatran u okviru poglavlja 24 - Pravda, sloboda i sigurnost. No, kako su pravne tekovine na području pravosuđa i unutrašnjih poslova ubrzano rasla pojavila se potreba podele tog poglavlja na dva dela. To nije bilo nimalo lako sprovesti budući da se brojne teme iz ove oblasti međusobno prepliću. Pretpostavka je da je podela načinjena po kriterijumu postojanja pravnih tekovina, odnosno dela gde one ne postoje već su definisane najboljim praksama. Tako su u poglavlje 24 u načelu ušle one tekovine u



kojima su uspostavljena pravila na nivou Evropske unije, a poglavlje 23 obuhvata pitanja koja označavamo političkim kriterijumima.

Izdvajanje političkih kriterijuma u zasebno poglavlje, postavilo je pred Evropsku uniju pitanje standarda koji država kandidat treba da zadovolji da bi ispunila uslove za članstvo. Na to ni ona sama nije imala jasan i nedvosmislen odgovor budući da Uniju čini 27 država članica, sa vrlo različitim standardima u pogledu nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalnosti i efikasnosti pravosuđa, borbe protiv korupcije, kao i nivoa i načina zaštite ljudskih prava. Okolnosti su se značajno promenile, države članice ovim pitanjima sada pridaju znatno veću pažnju nego što je to bio slučaj u ranijim pregovorima. Težište je nekad bilo usmereno na usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama, dok su administrativne sposobnosti i politički kriterijumi bili u drugom planu.

Poglavlje 23 - Pravosuđe i osnovna prava

Poglavlje Pravosuđe i osnovna prava je novo, uvedeno nakon šestog talasa proširenja Evropske unije. Materija o kojoj se razgovora u ovom poglavlju se odnosi na ispunjavanje političkih kriterijuma koji su osnovni preduslov daljih integracija.

Sadržajno, poglavlje 23 je podeljeno na četiri tematske celine:

- reforma pravosuđa
- antikorupcijska politika
- osnovna prava
- prava državljana EU

No, time je samo postavljen okvir pregovora unutar kojeg postoji vrlo konkretan sadržaj. Tako pod *reformom pravosuđa* govorimo o jačanju nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalnosti i efikasnosti pravosuđa. Pod *antikorupcijskom politikom* usmeravamo se na institucionalni okvir, prevenciju i represiju korupcije, a pod *osnovnim pravima* mislimo na podizanje nivoa zaštite ljudskih prava. Konačno, *prava građana EU* podrazumevaju aktivno i pasivno pravo glasa na

izborima kako za Evropski parlament tako i na nacionalnim izborima, te pravo konzularne zaštite građana Evropske unije i u onim državama gde država članica nema vlastitu konzularnu službu. Kroz ispunjavanje uslova iz ovog poglavlja Srbija treba da sprovede brojne reforme i aktivnosti koje imaju direktan uticaj na svakodnevni život građana.

Ipak, malo je propisa na nivou Evropske unije koji regulišu ovu oblast, i u najvećem delu ostavljeno je državama članicama da na najbolji način urede ova pitanja i da poštuju standarde koji su temelj Evropske unije. Za razliku od poglavlja 24, gde su pravne tekovine vrlo obimne, ona u poglavlju 23 u najvećem delu nisu na jedinstven način uređene propisima Evropske unije, već se sastoje od međunarodnih dokumenata i najboljih praksi (konvencija UN-a, Saveta Evrope, i dr.), dakle obavezujućeg ali u velikom delu i tzv. *mekanih pravnih tekovina*. U tom kontekstu, vremenom su počele da se definišu najbolje evropske prakse kao standard koji država kandidat treba da ostvari. To je dovelo do novog momenta u pregovorima.

U sprovođenju reformi država kandidat mora da se upozna s funkcionisanjem i iskustvima država članica kako bi izabrala model koji će zadovoljiti njene građane, ali ujedno i koji će biti uverljiv državama članicama.

S obzirom da je cilj pregovora da država kandidat postane članica EU, neophodno je da se izgradi međusobno poverenje i da se osigura da će posle sistem funkcionisati, poštujući vrednosti Evropske unije.

Činjenica da su ovim poglavljem obuhvaćeni politički kriterijumi za članstvo, dok se samo u malom delu radi o harmonizaciji zakonodavstva, čini ga izrazito političkim. To znači da na uspešan završetak u pregovorima ne utiču samo sprovedene reforme već i druge okolnosti iz šireg političkog konteksta. Najbolji primer za to su paralele koje su se povlačile sa državama koje su ušle u Evropsku uniju u poslednjem talasu proširenja, te strah od ponavljanja grešaka iz prethodnog iskustva. Bio taj strah opravdan ili ne, on je kreirao javno mnjenje u državama članicama te je posredno uticao na dinamiku pregovaračkog procesa. Iz takvog konteksta nastale su sintagme o potrebi osiguranja „nepovratnosti reformskih procesa“ za koje je praktično veoma teško osigurati nedvosmislene pokazatelje. Pored toga, taj strah od ponavljanja grešaka iz prethodnog proširenja doveo je do formalizacije i usloznjavanja pregovaračkog procesa. Uvedena su merila za otvaranje i zatvaranje pregovora te postupak verifikacije ispunjavanja

obaveza. Sve to ima za posledicu uključivanje Saveta u proces donošenja odluka znatno češće nego je što bio slučaj u ranijim pregovorima, a za šta je potrebno dodatno vreme, pa se time suštinski produžava proces pregovora.

Reforma pravosuđa

Osnovni zahtevi u oblasti reforme pravosuđa su da država kandidat pokaže da je izgradila pravosuđe koje je nezavisno, nepristrasno, efikasno, profesionalno i odgovorno. Ovakvo pravosuđe temelj je svakog demokratskog društva, koje obezbeđuje adekvatnu primenu zakonodavstva i zaštitu prava građana.

Svaka država članica ima svoj sistem pravosuđa i nema modela koji treba preuzeti, ali je zato potrebno stvoriti sistem koji će da omogući učinkovito sprovođenje zakona, te koji će osigurati poverenje država članica u njegovo funkcionisanje.

Nezavisnost i nepristrasnost

Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa su usko povezani i teško razdvojivi pojmovi. Jedno je teško zamisliti bez drugog. Naime, sudija koji zavisi bilo od politike ili od neke interesne grupacije, teško može biti nepristrasan. Zbog toga bi se moglo reći da je nezavisnost sudstva pretpostavka njegove nepristrasnosti. No, da bi sudija bio nezavisan od ključne je važnosti na koji je način došao do svoje pozicije, odnosno na koji je način imenovan. Da li je imenovan isključivo zahvaljujući vlastitim sposobnostima ili on za svoje imenovanje duguje zahvalnost onima koji su ga na tu poziciju postavili. Za Evropsku uniju, kao prostor slobode, bezbednosti i pravde, od velike je važnosti da svi njeni građani uživaju jednak tretman na sudovima u državama članicama bez obzira iz koje članice dolaze. Upravo stoga je EU posvetila posebnu pažnju nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa države koja pregovara o ulasku u članstvo.

U ostvarivanju nezavisnosti pravosuđa naglasak je stavljen na ulazak u pravosudnu profesiju i upravljanje karijerama sudija i javnih tužilaca. Tražilo se da postupak njihovog izbora, imenovanja i razrešenja, bude zasnovan na jednoobraznim, objektivnim i transparentnim

kriterijumima. Osim za ulazak, tražilo se i uvođenje objektivnih i transparentnih kriterijuma i za napredovanje u službi. Pored toga za jačanje nezavisnosti pravosuđa važno je bilo i pitanje načina imenovanja predsednika sudova, kao i jačanje nezavisnih pravosudnih tela (Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca). To znači promenu zakonodavnog i institucionalnog okvira, koja iz procesa imenovanja treba da isključi uticaj politike i da prenese tu odgovornost na samo pravosuđe. Ilustracije radi Hrvatska je da bi ispunila uslove koji se tiču nezavisnosti pravosuđa promenila i sam Ustav.

Takođe, Vrhovni savet sudstva i Državno veće tužilaca moraju biti nezavisni u svom radu, tako što će sami administrirati svoje budžete, a nezavisnost se ogleda i u načinu njihovog izbora, kao i u sastavu ovih tela i nadležnostima koje imaju. Potrebna je i potpuna depolitizacija kada je reč o nosiocima pravosudnih funkcija.

Osim nezavisnosti, pravosuđe koje je zasnovano na evropskim vrednostima podrazumeva i *odgovornost, nepristrasnost i profesionalnu etiku*. Odgovornost i nepristrasnost sudija i tužilaca je takođe neophodan preduslov da posao koji obavljaju donosi dobre rezultate u zaštiti prava građana, ali je još važnije da osigura poverenje građana u pravosudne institucije. Zbog toga se Evropska unija usmerava i na podizanje nivoa odgovornosti pravosuđa. Naglasak je stavljen na automatsku dodelu spisa, dalje jačanje sistema imovinskih kartica, na postupke usled povrede etičkih kodeksa, jačanje sistema disciplinske odgovornosti sudija i javnih tužilaca, te pitanje imuniteta sudija od krivičnog gonjenja.

Automatska dodela spisa uklanja rizik manipulacije i osigurava da predmet u rad dobije u potpunosti nepristrasni sudija. Naime, ona je nasumična tako da se predmeti raspoređuju prema unapred utvrđenim kriterijumima. Kada je o imovinskim karticama reč, pažnja Evropske unije je usmerena na osiguranje preduslova kako bi taj sistem davao očekivane rezultate. A osnovni je sprečavanje korupcije u pravosuđu. Najznačajnije pitanje odnosi se na adekvatnu kontrolu samih imovinskih kartica. Kada je reč o disciplinskoj odgovornosti, traži se širenje spektra mogućih sankcija kako bi se prilikom njihovog izricanja mogla odmeriti ona koja u najvećoj meri odgovara počinjenoj povredi. Takođe, traži se jačanje objektivnosti u sprovođenju disciplinskih postupaka kroz razdvajanje samog utvrđivanja činjenica navodno počinjenih povreda od odmeravanja sankcije. Adekvatno postavljen sistem disciplinske odgovornosti kako u sudstvu, tako i u tužilaštvu važan je aspekt obavljanja posla nosilaca pravosudne funkcije. Do sada usvojeni etički kodeksi i njihova potpuna primena dalje će unaprediti rad pravosuđa.



Autor fotografije: Saša Čolić

Pitanje imuniteta pravosudnih dužnosnika povezano je sa percepcijom njihove preterane zaštite u odnosu na ostale građane, te se stoga traži ograničavanje imuniteta na funkciju koju obavljaju (na tzv. funkcionalni imunitet).

Profesionalnost

Nezavisnost i nepristrasnost same po sebi su nedovoljne ukoliko nedostaje stručnost i profesionalnost nosilaca pravosudnih funkcija. Sudije i tužiocima moraju dobro da poznaju zakonodavstvo koje primenjuju. Upravo zbog toga je Evropska unija veliku pažnju posvetila jačanju sistema stručnog usavršavanja i jačanja profesionalnosti u pravosuđu. Traži se uspostavljanje nezavisne pravosudne institucije koja ima osigurana finansijska sredstva i potrebne kadrove za sprovođenje programa usavršavanja. Osim institucionalnog jačanja, traži se unapređenje obrazovnih planova i programa. Dakle, potrebno je uspostaviti Pravosudnu akademiju koja će biti sposobna da pruži inicijalnu obuku budućih pravosudnih kadrova, osposobljavanje za buduće sudije i javne tužioce, kao i da osigura stalno usavršavanje svih nosilaca pravosudnih funkcija.

Osnivanjem Pravosudne akademije kao insitucije zadužene za početnu i trajnu obuku sudija i tužilaca u svim oblastima prava, Srbija je ispunila prvi preduslov. Njihovo trajno usavršavanje o pravnim tekovinama EU je važno, jer kada naša zemlja postane država članica određeni pravni propisi će imati direktnu primenu, pa ih moraju znati kao i nacionalni pravni sistem. Sudije će se za prethodno mišljenje moći, a u određenim slučajevima i morati, obratiti Sudu EU u Luksemburgu, zašta će im biti potrebna odgovarajuća obuka.

Efikasnost pravosudnog sistema

Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i profesionalnosti od neprocenjive su važnosti za poverenje u pravosudni sistem, ali čini se ipak da njegova neefikasnost uzrokuje najveće nepoverenje građana u pravosuđe. Pravda koja je spora često nije pravda. Pored toga, neefikasno pravosuđe negativno se odražava na privredne aktivnosti u društvu, odbija strane investicije te dovodi do usporavanja razvoja društva u celini.

Kada govorimo o efikasnosti govorimo o dužini trajanja sudskog postupka, koji je i u Srbiji kao i u drugim državama kandidatima znatno duži od standarda EU s obzirom na veliki broj zaostalih predmeta. Za građane je važno da osim nepristrasnog, nezavisnog i stručnog pravosuđa, pravda bude zadovoljena u razumnim rokovima. Stoga je, pravne sigurnosti radi, potrebno napraviti adekvatan sistem kako bi se taj zaostatak vremenom postepeno smanjivao.

S obzirom da je nov pristup pregovorima uveden kako bi države u procesu pristupanja imale dovoljno vremena da prikažu rezultate rada u ovim poglavljima, *statistika o radu sudova i tužilaštva je neophodan element kada je u pitanju dokaz o primeni*. Jedan od uslova je i racionalizacija sudske i tužilačke mreže. S istim ciljem treba da se razvije jasan sistem alternativnih sankcija, kao i da se značajno unapredi izvršavanje sudskih odluka, kao najvažnijeg dela sudskog postupka. Primera radi na početku pregovaračkog procesa u Hrvatskoj je bilo otprilike 1,6 miliona nerešenih predmeta, da bi pregovori završili na oko 800 000 takvih slučajeva. No, za Hrvatsku su najveći problem predstavljali predmeti koji su trajali više od tri godine, a što se po evropskim standardima smatra prekomernim trajanjem sudskog postupka. Takvih predmeta je u Hrvatskoj na kraju bilo oko 120 000.

Osnovni strateški okvir za ostvarivanje ovih ciljeva je Nacionalna strategija za reformu pravosuđa. U Srbiji je urađena strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine koja sadrži osnovne postulate i ciljeve procesa kao i akcioni plan za njihovo ostvarivanje. Najvažniji delovi zakonodavstva Srbije kojim je regulisan sistem pravosuđa u Srbiji čine Ustav, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca, Zakon o sedištimu i područjima sudova i javnih tužilaštava, Zakon o sudijama, Zakon o javnim tužiocima, Zakon o Pravosudnoj akademiji, Zakon o parničnom postupku, Zakonik o krivičnom postupku, Krivični zakonik.

Borba protiv korupcije

Države članice Evropske unije, kao i Evropska komisija i Evropski parlament, pridaju veliku važnost borbi protiv korupcije. Motivi EU, u osnovi, proizilaze iz njihove odlučnosti da u Uniju ne unesu problem koji će nakon ulaska nove članice morati sami da rešavaju. EU predstavlja zajedničko tržište na kojem vladaju slobode kretanja kapitala, roba i usluga. A korupcija predstavlja barijeru tim slobodama i po pravilu dovodi do diskriminacije u tržišnoj utakmici.





Autor fotografije: Saša Čolić

Razvoj društva u celini u velikoj meri zavisi od efikasnosti borbe protiv korupcije. Politika borbe protiv korupcije usmerena je na tri elementa: funkcionisanje institucija sistema koje se bave borbom protiv korupcije, na prevenciju i represivno delovanje, odnosno na efikasno procesuiranje krivičnih dela koja sadrže koruptivni element. EU je pred državu kandidata postavila zahtev da stvori jasan i efikasan sistem borbe protiv korupcije, kako na institucionalnom tako i na strateškom planu. Na institucionalnom planu tražilo se da uspostavi institucije koje će se sistemski baviti borbom protiv korupcije. Treba da postoji telo koje se bavi definisanjem politike borbe protiv korupcije, ali i ono koje će na nezavisan način pratiti sprovođenje dogovorene antikorupcijske politike. Kada je reč o represivnom delu antikorupcijske politike potrebno je uspostaviti efikasan institucionalni sistem otkrivanja, procesuiranja i sankcionisanja korupcije. Ono što je npr. u Hrvatskoj bila Uskočka vertikalna (specijalizovana policija, tužilaštvo i sudovi za suzbijanje korupcije). Osim jačanje samog institucionalnog okvira, traži se uspostavljanje jasne politike borbe protiv korupcije kroz usvajanje jasnih strategija i akcionih planova.

Pod prevencijom prvenstveno se misli na uklanjanje svih rizika koji pogoduju korupciji. To znači unapređenje pravnog i institucionalnog okvira kako bi se smanjila mogućnost da se korupcija uopšte pojavi. Pregovori će na području prevencije ove pojave obuhvatiti oblasti sprečavanja sukoba interesa, finansiranje političkih partija, postupke javnih nabavki i pristup informacijama od javnog značaja, profesionalizacije državne uprave, ali i mnoga druga pitanja. Sva ta pitanja usko su povezana s problemom zloupotrebe političkog uticaja.

Na području represije traže se jasni rezultati u procesuiranju i sankcionisanju koruptivnih krivičnih dela kako na visokom nivou tako i na onom koji predstavlja malu korupciju. Pri tome se vodi računa o dovoljnim kadrovskim kapacitetima policije, javnog tužilaštva, ali i sudova za suđenja o korupcije. Od policije se ujedno traži njena depolitizacija, kao i dalje jačanje profesionalnosti. Na zakonodavnom planu traži se uređenje sistema oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delima i to i u delu otkrivanja takve imovine, kao i u delu njenog zamrzavanja, konfiskacije, ali i upravljanja. Nadalje, potrebno je da se kroz zakonodavne izmene osigura prioritet u postupanju pravosudnog aparata u procesuiranju korupcijskih krivičnih dela. Pored toga, neophodno je i da se uredi sistem kontrole krivičnih prijava koje je odbacilo javno tužilaštvo.

Takođe, traži se i podizanje javne svesti o štetnosti korupcije kroz sprovođenje javnih anti-korupcijskih kampanja i zaštitu uzbunjivača.

U Srbiji je već osnovana Agencija za borbu protiv korupcije, kao nezavisno telo koje se bavi prevencijom i borbom protiv korupcije, koje će imati značajnu ulogu u dokazivanju primene propisa iz ove oblasti. Važnu ulogu imaju i javni tužioci i sudije, jer će tokom pregovora biti potrebno da se dodatno dokaže da se korupcija procesuirala adekvatno, s obzirom da su već danas statistički podaci ti koje je potrebno prikazati kako bi rezultati bili merljivi.

Nulta tolerancija na korupciju je moto kojim je potrebno rukovoditi se, i taj princip je već unet u Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije RS za period 2013-2016.

U borbi protiv korupcije važno je da se prati i sprovođenje preporuka Saveta Evrope koje izdaju za svaku državu Grupa država članica za borbu protiv korupcije (GRECO), kao i indeks percepcije korupcije koji periodično objavljuje Transparentnost Srbija, ali i drugih organizacija koje prate percepciju korupcije.

Osnovna prava

Područje osnovnih prava je veoma široko i stoga pravne tekovine Evropske unije obuhvataju i prava zaštićena Poveljom Evropske unije o ljudskim pravima koja je sastavni deo Lisabonskog ugovora. Povelja o osnovnim pravima EU ima jednaku snagu kao i osnivački ugovori, čime je i ona stekla status primarnog prava. To je izričito propisano člankom 6. Ugovora o EU. Takođe pravne tekovine obuhvataju i sva ona ljudska prava koja su zaštićena drugim međunarodnim instrumentima. Bilo da su oni usvojeni na nivou Ujedinjenih nacija, bilo na nivou Saveta Evrope. Pri tom posebno treba izdvojiti Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. No, pored te konvencije, Savet Evrope je usvojio brojne važne konvencije kojima su uspostavljeni standardi zaštite ljudskih prava na specifičnim područjima poput zaštite nacionalnih manjina, zaštite dece i druge.

Pregovori u ovom području biće usmereni na nekoliko pitanja u kojima je uočena potreba za daljim napretkom: borba protiv diskriminacije, zaštita nacionalnih manjina uključujući i poboljšanje položaja Roma, sloboda medija, sprečavanje zločina iz mržnje, pristup pravdi kroz besplatnu pravnu pomoć, zatvorski sistem, zaštita prava žena, zaštita prava dece, zaštita osoba sa invaliditetom, prava LGBT populacije, zaštita podataka o ličnosti.



U slučaju Hrvatske sigurno najsloženija pitanja na području zaštite ljudskih prava odnosila su se na zaštitu nacionalnih manjina i na povratak izbeglica. Kad govorimo o zaštiti prava nacionalnih manjina, glavno pitanje koje je dominiralo ovim područjem bila je zastupljenost nacionalnih manjina u državnoj upravi i pravosuđu. U odnosu na povratak izbeglica pregovori su se usmerili na njihovo stambeno zbrinjavanje i konvalidaciju radnog staža.

U ovoj oblasti naše zakonodavstvo i njegova primena treba da se u potpunosti usklade sa Poveljom o osnovnim pravima EU, koja je postala sastavni deo pravnih tekovina Unije od Lisabonskog ugovora. Takođe, obavezna je i primena osnovnih međunarodnih dokumenata u oblasti zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda - konvencija Saveta Evrope i prakse Evropskog suda za ljudska prava, koji su osnov demokratije na kojima počiva EU.

Prava građana Evropske unije (konzularna zaštita i pravo glasa)

Za razliku od ostalog dela ovog poglavlja, područje prava građana Evropske unije je isključivo tehničko područje, u kojem država kandidat treba da se uskladi sa postojećim pravnim tekovinama. Ova oblast odnosi se na uređenje prava glasa i kandidovanja na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima u drugim državama članicama. Nadalje, ono se odnosi na pravo slobodnog kretanja i prebivanja u Evropskoj uniji, kao i na diplomatsku i konzularnu zaštitu.

Značajna novina nakon ulaska Srbije u EU biće i mogućnost da državljani Srbije potraže konzularnu pomoć u bilo kom diplomatsko - konzularnom predstavništvu bilo koje države članice u svakoj trećoj državi gde Srbija nema svoje diplomatsko-konzularno predstavništvo.

Merila za otvaranje pregovaračkog poglavlja 23 - Pravosuđe i osnovna prava u Hrvatskoj

Hrvatska treba da predstavi EK revidirani Akcioni plan za reformu pravosuđa.
Hrvatska treba da predstavi EK revidirani Nacionalni program suzbijanja korupcije s pripadajućim Akcionim planovima.

Hrvatska treba da predstavi EK dva odvojena plana uključujući vremenski okvir, nadležna tela i potreban budžet za njihovo sprovođenje za:

- (a) potpuno sprovođenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina;
- (b) ubrzano sprovođenje Programa stambenog zbrinjavanja na i izvan Područja od posebne državne brige za one izbeglice koji su bivši nosioci stanarskog prava.

Merila za zatvaranje poglavlja 23 - Pravosuđe i osnovna prava u Hrvatskoj

Ažurirati Strategiju reforme pravosuđa i Akcioni plan za sprovođenje.

Jačati nezavisnost, odgovornost, nepristrasnost i profesionalizaciju pravosuđa.

Povećati efikasnost pravosuđa.

Poboljšati vođenje domaćih procesa u predmetima ratnih zločina.

Pokazati validan dokaz o rezultatima u istragama, procesuiranju i konačnim presudama u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije, a posebno korupcije na visokom nivou.

Pokazati dokaze o jačanju preventivnih mera u borbi protiv korupcije i sprečavanju sukoba interesa.

Poboljšati zaštitu manjina.

Rešiti pitanja povratka izbeglica.

Poboljšati zaštitu ljudskih prava.

U potpunosti saradivati sa Haškim tribunalom.

Poglavlje 24 - Pravda, sloboda i bezbednost

Jedno od najvažnijih dostignuća Evropske unije bilo je stvaranje područja bez unutrašnjih granica u kojem se ljudi slobodno kreću, bez provere putnih isprava i bez granične kontrole. Kako bi državljani EU ovo pravo, uključujući i slobodu izbora u kojoj će državi članici da žive



Autor fotografije: *Marko Rupena*

i rade uživali u punoj meri, Unija posebnu pažnju posvećuje merama bezbednosti na spoljnim granicama.

Uz borbu protiv ilegalnih migracija i zajedničku viznu politiku, jačanje bezbednosti granica podrazumeva i borbu protiv organizovanog kriminala koji podrazumeva efikasnu saradnju između policijskih, pravosudnih i carinskih organa država članica te delimično ujednačavanje krivičnog zakonodavstva. Bez obzira na razlike u nacionalnim zakonodavstvima, građanima Unije omogućen je pristup sudovima u bilo kojoj državi članici, te je ujedno propisano da se sudske odluke donesene u jednoj državi članici poštuju i primenjuju na području cele Unije.

Poglavlje 24 je poglavlje koje se najbrže razvija, što znači da će osim harmonizacije biti važno da Srbija prati i sve zakonodavne aktivnosti u Uniji, imajući u vidu da su ove oblasti nakon Lisabonskog sporazuma potpuno stavljene pod okvir EU i u nadležnost Evropskog suda pravde.

S obzirom da u vreme kada se javila potreba za većom integracijom na polju pravosuđa i unutrašnjih poslova, pravne tekovine EU nisu bile u dovoljnoj meri razvijene, Evropski savet je usvajao petogodišnje programe kao osnovu te politike, na osnovu kojih se razvijala u tom periodu. Prvi takav program je bio usvojen u Tampereu za period 1999-2004, zatim Haški program za period 2004-2009, a danas je na snazi Štokholmski program za period 2009-2014. godine. Ti programi definišu zajedničke ciljeve koji se žele postići kako bi EU bila Evropa građana u prostoru pravde, slobode i bezbednosti.

Poglavlje 24 - Pravda, sloboda i bezbednost obuhvata jedanaest tematskih područja:

Spoljne granice i Šengenski sistem

Migracije

Azil

Vize

Policijska saradnja

Borba protiv organizovanog kriminala

Borba protiv trgovine ljudima

Borba protiv terorizma

Borba protiv droga

Sudska saradnja u građanskim i krivičnim stvarima

Carinska saradnja



Autor fotografije: Saša Čolić





Autor fotografije: *Nemanja Jovanović*

Spoljne granice i Šengenski sistem

Efikasno sprovođenje bezbedonosnih standarda na granici zahteva novu metodologiju postupanja granične policije, carine i svih ostalih službi koje učestvuju u graničnoj kontroli. Potrebno je i jačanje postojećih administrativnih kapaciteta, kao i specifična oprema i izgradnja odgovarajuće infrastrukture na graničnim prelazima. Upravo iz ovih razloga poglavlje Pravda, sloboda i bezbednost smatra se jednim od finansijski najzahtevnijih poglavlja pregovora u koje treba uložiti znatna sredstva.

Unutrašnje granice među državama potpisnicama počele su postepeno da se ukidaju još Šengenskim sporazumom koji je potpisan 1985, a konvencija za njegovo sprovođenje usvojena je pet godina kasnije. Da bi bio ostvarljiv, bilo je potrebno da se uspostavi poverenje među ovim državama, ali i ojača kontrola spoljašnjih granica. Od prvobitnih pet potpisnica danas ima 26 članica Šengen sistema i to su skoro sve države članice EU (osim Velike Britanije, Irske, Kipra, Bugarske, Rumunije i Hrvatske), a Norveška, Island, Švajcarska i Lihtenštajn kao nečlanice Evropske unije učestvuju u potpunosti u Šengen sistemu. Bugarska i Rumunija su u procesu odlučivanja o prijemu u Šengen zonu, što takođe predstoji i Hrvatskoj kao najnovijoj državi članici EU.

Kada je reč o novim državama članicama Šengen pravne tekovine su podeljene u dva dela. Jedan deo pravnih tekovina se odnosi na ono što mora da bude primenjeno stupanjem u članstvo i to je deo propisa koji se ne odnosi na ukidanje graničnih prelaza. Drugi deo propisa sa kojima se treba uskladiti odnosi se na ukidanje unutrašnjih granica sa tom državom. To se omogućava u kasnijoj fazi, posebnom odlukom Saveta ministara o prijemu države članice u Šengen sistem, koja mora biti jednoglasna. Za taj proces je potrebno ispuniti dodatne uslove. Ipak, i propisi koji se nalaze u toj grupi su takođe pravno obavezujući samo nisu primenjivi odmah od trenutka prijema. Primer za to je zajednički vizni režim, kada država mora imati ujednačenu listu zemalja sa kojima ima ili nema vizni režim, ali ne izdaje Šengen vize već nacionalne, dok ne postane deo sistema Šengena.

Kontrola spoljnih granica je veoma značajna za unutrašnju bezbednost EU i to se postiže pravilnom primenom svih propisa u oblasti kontrole granice, migracije, viza i azila, ali i policijske i pravosudne saradnje. Najvažniji propisi u ovoj oblasti su:



Autor fotografije: *Marko Risović*

Šengenska konvencija

Ukidanje kontrola na unutrašnjim granicama na osnovu Šengenskog sporazuma zahtevalo je niz velikih koraka za države članice kako bi se obezbedila sigurnost spoljnih granica koje su tada prvi put definisane, kao i unutrašnja sigurnost u EU kako bi se sprečile zloupotrebe sistema. Glavni cilj ove konvencije je bila sloboda kretanja ljudi, uz uvođenje mera koje bi sprečile kriminalne aktivnosti jednom kad su unutrašnje granične kontrole ukinute.

Šengen informacioni sistem (SIS)

Radi efikasnog sprovođenja kontrole samo na spoljnim granicama EU bilo je potrebno izgraditi informacioni sistem uz pomoć kojeg su države članice Šengen zone mogle da razmenjuju podatke i na taj način spreče moguće zloupotrebe. Sistem je evoluirao u skladu sa proširenjem Šengen zone od sistema SIS I, preko sistema SIS I+ do sistema SIS II koji je postao operativan od aprila 2013. godine. Šengenska konvencija predviđa koji se podaci unose u sistem, i u kojim slučajevima se mogu koristiti.

Šengen kodeks o granicama

Šengen kodeksom o granicama se reguliše prelazak spoljašnjih granica EU i definišu uslovi i procedure kontrole državljana trećih država koji putuju u EU. Spoljašnje granice se mogu preći samo na graničnim prelazima za vreme radnog vremena. Građani EU koji uživaju pravo slobodnog kretanja podležu minimalnoj kontroli i na spoljnim granicama EU, dok se za državljane trećih država sprovodi temeljna kontrola. Ta kontrola podrazumeva ispunjavanje uslova za ulazak i boravak na teritoriji država članica Šengen sistema, kao i osnova boravka. Ukoliko se radi o kratkom boravku koji podrazumeva period ne duži od 90 dana u periodu od šest meseci, državljani trećih država osim važeće putne isprave moraju posedovati i vizu ako im je potrebna, da opravdaju svrhu svog boravka, da dokažu da imaju dovoljno sredstava za izdržavanje tokom boravka, da ne postoji alert u Šengen informacionom sistemu o zabrani ulaska, da to lice nije pretnja javnom redu, unutrašnjoj bezbednosti, javnom zdravlju i međunarodnim odnosima EU država članica.

Kontrolu na graničnim prelazima obavlja granična policija i to u skladu sa poštovanjem ljudskog dostojanstva i bez diskriminacije na osnovu pola, rase, etničkog porekla, religije, verovanja, godina ili seksualne orijentacije. To pokazuje da je potreban jak kapacitet granične službe kada je reč o broju zaposlenih i njihovoj obuci, jer se od države kandidata očekuje da u procesu pregovora dodatno ojača. To je zahtev i za sve države članice EU koje se nalaze na spoljnim granicama Šengena, da ulože dovoljna sredstva u ljudstvo, njihovu specijalizaciju i profesionalizaciju kako bi se kontrola na spoljnim granicama obavljala na isti način. Procenjuje se da je Hrvatsku do sada sprovođenje Šengenskih pravnih tekovina koštalo oko 500 miliona evra, a u taj iznos su pored izgradnje samih graničnih prelaza uključeni i svi ostali troškovi (zapošljavanje dodatnog broja graničnih policajaca, njihova obuka, opremanje itd).

Operativna saradnja između država članica EU se koordinira kroz Fronteks (Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama). Ova agencija EU je značajna i za države kandidate, jer se očekuje da saradnja sa njom bude na najvišem nivou kako bi spoljna granica EU bila kontrolisana na najefikasniji način.

Radi efikasne kontrole ilegalnih migracija Evropska unija je obavezala prevoznike da dostavljaju podatke o putnicima koji prelaze spoljne granice Šengena. Prevoznici koji ne dostave podatke ili su lažni ili nepotpuni plaćaju kaznu od tri do pet hiljada evra po putovanju. Prevoznici imaju obavezu i da provere da li državljanin treće države ima važeću putnu ispravu i vizu, ako mu je potrebna za ulazak u EU, za šta takođe plaćaju penale ukoliko ne ispune tu obavezu.

Najvažniji aspekti u oblasti granične kontrole će biti dalje usklađivanje zakonodavstva, jasno definisane aktivnosti za sprovođenje strategije i akcionog plana za integrisano upravljanje granicom, obuka graničnih službi, kadrovska i infrastrukturna opremljenost graničnih službi i prelaza, saradnja između institucija, saradnja unutar institucija i međunarodna saradnja, kao i priprema za Šengen informacioni sistem kroz izgradnju informacionog sistema.

Migracije

Oblast migracija se odnosi kako na legalne, tako i na ilegalne migracije, i usvojene su novine u pravnim tekovinama EU i dalje se ova oblast razvija i harmonizuje i među samim državama članicama EU.



Osnovni propisi u oblasti **legalnih migracija** se odnose na pravo na spajanje porodice, prava državljana trećih država koji imaju stalno prebivalište, specifične procedure za prijem državljana trećih država s ciljem naučnih istraživanja, uslove za prijem s ciljem studiranja, razmene učenika, stažiranja ili volontiranja, zatim uslove za prijem s ciljem zapošljavanja visoko kvalifikovane radne snage, kao i prava na rad državljana trećih država i prava radnika koji legalno borave. Kako se Srbija bude kretala na putu evropskih integracija, postajaće sve zanimljivija destinacija za migracije, rad, studiranje i dalje usklađivanje sa ovim propisima biće veoma značajno.

Osnovni cilj oblasti pravde, slobode i bezbednosti je uspostavljanje ravnoteže između slobodnog kretanja ljudi i sprečavanja kriminalnih aktivnosti i **kontrole ilegalnih migracija**. EU je definisala pravila o sankcijama protiv lica koja zapošljavaju ilegalne migrante, kao i pomagače za ilegalni prelazak granice, ali i pravila koja se primenjuju kada je potrebno vratiti lice koje ilegalno boravi u zemlju porekla. Readmisija osoba koje nezakonito borave na teritoriji EU je jedan od instrumenata pomoću koga se ovo pitanje rešava. Srbija ima niz bilateralnih sporazuma o readmisiji potpisanih sa državama članica EU, ali i Sporazum o readmisiji sa EU.

U procesu pristupanja očekuje se dalje sprovođenje sporazuma o readmisiji i prijem i prihvrat povratnika, zatim efikasna borba protiv ilegalnih migracija i dokaz o sprečavanju migratornih tokova koji vode ka Evropskoj uniji, rešavanje pitanja ilegalnih migranata.

Vizna politika

Vizna politika je značajna zajednička politika koja se u prvom redu odnosi na sigurnost i koja doprinosi prevenciji ilegalnih migracija. Državama članicama Evropske unije je značajno da u toj prvoj fazi deluju kako bi sprečili migrante da nelegalno borave na njihovim teritorijama.

Zajedničku politiku viza čine sledeći osnovni elementi: vizni režim, procedura izdavanja viza, obrazac vize i zajednički informacioni sistem koji prati sve to.

Najvažniji propis u oblasti viznog režima je Uredba 539/2001 koja sadrži listu državljana trećih zemalja kojima je potrebna viza za ulazak i onih koji su izuzeti od te obaveze. Uredba je

nekoliko puta menjana u skladu sa razvojem vizne politike EU, a 2009. godine kako bi i Srbija dospela na listu zemalja kojima nije potrebna viza za ulazak u Šengen zonu.

Usklađivanje viznog režima Srbije sa viznim režimom EU će biti jedna od obaveza u procesu pregovaranja, a postaće obavezujuća datumom prijema. Za to će biti potrebni dodatni administrativni kapaciteti kako bi se uvođenjem viza za državljane država sa „crne liste“ zahtevi za izdavanje viza mogli rešavati u najkraćem roku.

Kada je reč o proceduri za izdavanje viza osnovni dokument EU sa kojim Srbija treba da u potpunosti uskladi svoje zakonodavstvo je Kodeks o vizama koji je usvojen 2009. godine. Njime su precizno definisana zajednička pravila o procedurama i uslovima za izdavanje viza za kratak boravak, kao i aerodromskih tranzitnih viza, spisak država čijim državljanima je potrebna aerodromska tranzitna viza, ko je nadležan za izdavanje vize, potrebna dokumenta, period važenja vize, mogućnost apliciranja za vizu preko posrednika, način popunjavanja obrazaca vize, formular za podnošenje zahteva za vizu, prava u slučaju odbijanja vize, okvir za lokalnu konzularnu saradnju.

Obrazac vize koji je nalepnica koja se stavlja u putnu ispravu je precizno definisana propisima EU kako bi ga sve države članice jedinstveno koristile. Država kandidat mora da uskladi svoje nacionalne vize sa obrascem vize koji izdaju države članice EU.

Vizni informacioni sistem je nov sistem u okviru EU koji se još uvek razvija i postepeno počinje da se primenjuje u sve većem broju regiona u svetu. Svrha ovog sistema je prikupljanje podataka o licima koja podnose zahtev za izdavanje viza i razmena informacija između država članica Šengen sistema, kako bi se izbegle zloupotrebe, olakšala kontrola na spoljnim granicama, sprečile pretnje unutrašnjoj sigurnosti, olakšalo pronalaženje lica koje nedozvoljeno borave u EU, ali i kao pomoć u definisanju koja je država nadležna za razmatranje zahteva za azil.

U oblasti viza najveći izazovi u pregovorima će se odnositi na vizni režim koji mora da se uskladi sa viznim režimom EU danom pristupanja, a koji utiče na bilateralne odnose sa trećim državama. Takođe biće i novih pravnih tekovina EU koje se stalno razvijaju, a treba da se unapredi koordinacija i razmena informacija između svih institucija koje su u postupku izdavanja viza, zatim da se nabavi neophodna oprema i omogući razvoj viznog informacionog sistema koji će jednog dana biti integrisan u zajednički Vizni informacioni sistem EU. Neophodni element procesa će biti i stalna obuka svih učesnika u proceduri izdavanja viza.



Autor fotografije: *Nemanja Jovanović*

Azil

Kada je reč o zakonodavstvu EU osnovni cilj politike azila je kreiranje zajedničkog evropskog sistema azila koji je u toku, što znači da će tokom pregovora Srbija morati da usklađuje tempo i da se naknadno harmonizuje sa svim usvojenim izmenama.

Propisi kojima je regulisana politika azila se odnose na zajedničke standarde koji tražiocu azila moraju biti obezbeđeni u svim državama članicama EU, i na zajedničke standarde na osnovu kojih se nekome može odobriti status azilanta, kao i na one standarde koji moraju biti poštovani u proceduri odlučivanja o zahtevu za azil, ali i za privremenu zaštitu u slučaju masovnog priliva ljudi kojima je potrebna zaštita. Tako, na primer, Dablin III Uredba definiše koja je država nadležna za odlučivanje o zahtevu za azil.

Potrebno je istaći da su najnovije izmene propisa u oblasti azila usvojene u junu 2013. godine što dodatno pokazuje da država kandidat mora da prati tempo stvaranja pravnih tekovina EU, koje se menjaju i dopunjuju tokom celog procesa pregovora. To predstavlja dodatni zadatak za domaće zakonodavstvo da bude u toku sa novinama kako bi se pravovremeno usklađivalo.

I u oblasti azila postoji informacioni sistem koja olakšava zajedničko delovanje država članica EU, i njihovu saradnju, kao i sprečavanje zloupotreba sistema azila - EURODAC, te je potrebno i da Srbija unapredi svoj informacioni sistem kako bi postao deo EU sistema. EURODAC je sistem u koji se unose otisci prstiju tražilaca azila, kako bi se sprečilo da oni iznova podnose zahteve u drugim državama članicama Unije.

Osim stalnog usklađivanja propisa, neophodno je da se grade i jačaju institucije, jer će broj tražilaca azila rasti kako Srbija bude postajala privlačna destinacija državljanima trećih zemalja. Međutim, kako bi oblast azilantske zaštite bila u potpunosti zaokružena biće potrebno menjati i zakone u oblastima koje se odnose na prava azilanata (zdravstvena zaštita, obrazovanje, socijalna zaštita i dr.). Obuka onih koji ova pravila sprovode imaće značajnu ulogu za odlučivanje o zahtevima za azil, a biće neophodno i da se obezbedi dovoljan kapacitet za prihvatanje azilanata. Takođe, za lica kojima je odobren azil neophodno je obezbediti integraciju u društvo, što je takođe jedan od zahteva.



Autor fotografije: *Milovan Milenković*

Policijska saradnja

Šengen konvencija definiše da je policijska saradnja neophodan element za ukidanje unutrašnjih granica i za efikasnu borbu protiv organizovanog kriminala, koji je danas uglavnom prekogranični, te stoga policije država članica moraju da saraduju kako bi sprečile i procesuirale počinioce krivičnih dela.

U oblasti policijske saradnje značajnu ulogu ima Evropol (Evropska policijska kancelarija) čiji su osnovni zadaci podrška borbi protiv kriminala i to u oblasti droga, trgovine ljudima, ilegalnih migracija, visokotehnološkog kriminala, prava intelektualne svojine, krijumčarenja cigareta, falsifikovanja evra, poreskih prevara, pranja novca, terorizma. Srbija je sa Evropolom potpisala strateški sporazum, a u postupku je potpisivanja operativnog sporazuma koji će omogućiti zajedničku borbu država članica EU i naše zemlje protiv kriminala.

Jačanju policijske saradnje služi i Evropski policijski koledž formiran 2005. godine. Osnovni cilj ove EU agencije jeste obuka i razvijanje istraživačkih kapaciteta policajaca višeg ranga, iz država članica EU, pre svega kako bi se uspostavile mreže za saradnju policija i kako bi se ojačala prekogranična saradnja u borbi protiv kriminala i zaštite bezbednosti.

Osnovni zahtevi procesa pregovaranja će biti uspostavljanje mehanizama koji će omogućiti razmenu informacija koja će doprineti efikasnijem radu, organizaciji i jačanju institucija, kao i usklađivanju zakonodavstva kako na nacionalnom nivou tako i na međunarodnom. Usklađivanje će biti potrebno u oblasti zaštite bezbednosti u toku fudbalskih utakmica sa međunarodnim elementom, gde će posebna pažnja biti posvećena kreiranju nacionalnih kontakata za saradnju i razmenu policijskih informacija. U okviru EU je formirana mreža za zaštitu javnih ličnosti, i to je još jedna oblast gde će biti potrebno razmenjivati informacije, čak i službenike, kao i najbolje prakse.

Odlukama Saveta ministara EU su regulisani i zajednički istražni timovi, način na koji se saraduje u oblasti otkrivanja ukradenih vozila sa prekograničnim elementom, način razmene određenih podataka sa Interpolom, zajedničkom korišćenju oficira za vize u inostranstvu, ali i pojednostavljenoj proceduri razmene policijskih i obaveštajnih informacija između država članica, kao i zaštiti podataka o ličnosti kada je reč o sudskoj i policijskoj saradnji u krivičnim stvarima.

To će sve biti obaveze i za Srbiju da se uskladi kako bi bila spremna da postane deo tog zajedničkog sistema policijske saradnje u borbi protiv svih oblika kriminala, ali i da u



Autor fotografije: Saša Čolić



Autor fotografije: *Nemanja Jovanović*

međuvremenu aktivno saraduje sa svim državama članicama i učestvuje u radu EU agencija koje doprinose smanjivanju stope kriminala u EU, a naročito sa prekograničnim elementom.

Borba protiv organizovanog kriminala

U oblasti borbe protiv organizovanog kriminala je potrebno pokazati dokaze o primeni, tačnije da se procesuiraju krivična dela organizovanog kriminala i da se može pratiti tok procesa od početka do pravosnažne presude. Statistički podaci koji se prate iz godine u godinu će biti značajan pokazatelj tokom pregovora o tome na koji način se Srbija nosi sa ovim problemom.

Oblasti u kojima će biti potrebno da se ostvari dodatni napredak su statistika, sistem oduzimanja imovine, kapacitet za složene istrage, procena rizika, mapiranje kriminala, istrage koje se vode na osnovu obaveštajnih podataka, razmena informacija, zaštita svedoka, sprovođenje posebnih istražnih mera, saradnja među institucijama koje se bave tim poslom, međunarodna saradnja i dr. Takođe, s obzirom na složenost slučajeva pranja novca biće potrebno da se dodatno ojačaju kapaciteti svih nadležnih insitucija koje učestvuju u procesuiranju ovih predmeta, čiji rezultati treba da pokažu na koji način ih Srbija rešava.

Pravne tekovine u ovoj oblasti se razvijaju u sve većoj meri, zahtevi ove oblasti se odnose na ratifikaciju niza konvencija Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, na jačanje međunarodne saradnje i poštovanje međunarodnih standarda, jačanje administrativnih kapaciteta i njihovo obučavanje za sprovođenje koje je najvažniji aspekt, da je borba protiv organizovanog kriminala delotvorna u praksi.

Borba protiv trgovine ljudima

Kada je reč o trgovini ljudima, glavni izazov za Srbiju je to što predstavlja i zemlju porekla i tranzita i odredišta. Osim daljeg napretka u sprečavanju i gonjenju počinitelaca, potrebno je posebnu pažnju posvetiti žrtvama trgovine ljudima i obezbediti im uključivanje u društvo i adekvatan nivo zaštite. I u ovoj oblasti statistika će biti značajan pokazatelj rezultata primene.



Borba protiv terorizma

Na području borbe protiv terorizma na nivou EU najvažniji dokument je Okvirna odluka o borbi protiv terorizma koja sadrži definiciju terorizma i određuje sistem kazni za ovo krivično delo. Pored toga, Zajedničkim okvirima EU je obavezala države članice da ratifikuju konvencije Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope koje se bave ovim pitanjem. EU je usvojila nekoliko strateških dokumenata i pratećih akcionih planova za borbu protiv terorizma, i to sveobuhvatni u oblasti borbe protiv terorizma, ali i jedan posebni o finansiranju terorizma, i o borbi protiv radikalizacije i regrutovanja.

Evropska unija je Strategijom borbe protiv terorizma definisala četiri stuba na kojima se zasniva borba protiv terorizma: prevencija, zaštita, progon i odgovor. Osim dokumenata koji na nivou Unije definišu način suočavanja sa terorističkim pretnjama, jedan od strateških je i akcioni plan kojim je definisano šta sve EU preduzima kako bi se sprečilo regrutovanja terorista. Njegovim sprovođenjem se bolje štite građani EU, pre svega boljom kontrolom granice, saobraćajnica i druge infrastrukture, ali i procesuiranjem planiranja mogućih terorističkih napada, kao i otklanjanjem posledica.

Srbija je ratifikovala veliki broj konvencija na koje se i EU oslanja kada je reč o ovoj oblasti. Ali biće potrebno da svoje strateške dokumente uskladi sa strategijama i akcionim planovima EU.

Borba protiv droga

Značajno za oblast borbe protiv droga će biti usklađivanje sa propisima koji se odnose na prekursore, smanjenje ponude i potražnje droga, kao i proces uništavanja zaplenjenih droga. S druge strane prevencija zloupotrebe droga je značajan aspekt kome se mora posvetiti pažnja, ali i to zahteva dodatna finansijska sredstva.

S obzirom da je u nizu izveštaja identifikovana kao jedna od većih ruta i tzv. balkanska, preko koje droga dospeva u EU, potrebno je da se ulažu jači naponi da se taj lanac prekine. Stoga će biti niz zajedničkih akcija države kandidata i država članica EU, koji će biti pokazatelj i merilo ostvarenih rezultata i dobre operativne saradnje.

Agencija EU koja se bavi pitanjem droga, a u čijem radu aktivno učestvuje i Srbija je EMCDDA (Evropski centar za praćenje droge i zavisnosti od droga) s ciljem analize stanja i davanje podataka koji će pomoći daljem rešavanju problema.

Sudska saradnja u građanskim stvarima

Sudska saradnja u građanskim stvarima podrazumeva međusobno priznavanje i izvršavanje sudskih i vansudskih odluka između država članica, dostavljanje sudskih i vansudskih dokumenata, usklađivanje zakonodavstva koje se odnosi na nadležnost za određena pitanja, saradnja prilikom uzimanja dokaza, pristup pravdi kada se radi o parnicama sa prekograničnim elementom, medijaciju.

Sve navedeno će biti potrebno da se uskladi u srpskom zakonodavnom i pravosudnom sistemu, uz stalno jačanje pravosuđa koje će sprovesti navedene propise. Posebno će se tražiti uspostavljanje direktne komunikacije sudova u Srbiji sa sudovima u ostalim članicama EU, bez posredovanja izvršne vlasti.

Sudska saradnja u krivičnim stvarima

Kako bi borba protiv kriminala bila efikasna, pravosudni organi EU moraju da saraduju na usklađivanju propisa o uzajamnom priznavanju sudskih odluka, krivično-procesnog i krivičnog zakonodavstva, ali su to oblasti gde se države najteže odriču suvereniteta, te je taj proces i u samoj Uniji postepen. Osnovni instrumenti kroz koje se ostvaruje sudska saradnja u krivičnim stvarima su uzajamno priznavanje i izvršavanje sudskih odluka, položaj žrtava u krivičnom postupku, zaštita ljudskih prava, materijalno pravo. Članstvom u EU će se prihvatiti jedan potpuno nov sistem priznavanja i izvršavanja sudskih odluka koji se zasniva na poverenju država članica i koji se sve više razvija, a razlikuje se od klasične međunarodne pravne pomoći koju jedna država ima sa ostalim državama. Osnovni postulat je direktna komunikacija pravosudnih organa država članica EU.

Evropska unija postepeno usklađuje i materijalno krivično pravo tako da je sve veći broj krivičnih dela i kazni definisano na sličan ili isti način u svim državama članicama EU i taj proces harmonizacije se i dalje nastavlja. Dva najznačajnija propisa kojima su ujednačene definicije pojedinih krivičnih dela su Okvirna odluka o borbi protiv terorizma i Evropski nalog za hapšenje.

Evropski nalog za hapšenje je značajniji po svojim procesnim odredbama koje se odnose na izručenje vlastitih državljana drugim državama, ali i na razmenu dokaznog materijala.



Autor fotografije: *Marko Risović*

Navedeni nalog dodatno je razrađen Okvirnom odlukom o evropskom nalogu za dokaze. U proteklom periodu na nivou EU donesen je veliki broj okvirnih odluka kojima se uređuje pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, s kojima treba da se usaglasi i zakonodavstvo Srbije. Takođe, za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima važno će biti učešće Srbije u Evrodžastu i u Evropskoj sudskoj mreži.

Carinska saradnja

Kao važan segment prostora pravde, slobode i bezbednosti, a koji omogućava slobodno kretanje ljudi, je i carinska saradnja koja podrazumeva sprovođenje Napulj II konvencije o uzajamnoj pomoći i saradnji carinskih organa država članica radi sprečavanja i otkrivanja carinskih prekršaja, kako nacionalnih tako i EU s ciljem očuvanja funkcionisanja unutrašnjeg tržišta.

Merilo za otvaranja pregovaračkog poglavlja 24 u Hrvatskoj:

Usvojiti Strategiju integrisanog upravljanja granicom

Merila za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 24 u Hrvatskoj:

Procedura dobijanja azila usklađena sa evropskim zakonodavstvom, što uključuje i uvođenje nezavisnih tela kojima se podnosi žalba i efikasnih pravnih lekova;

Jedinstven format viza usklađen sa sigurnosnim standardima, dokumentovana primena uskladu s zakonodavstvom EU, uvođenje biometrijskih putnih isprava do pristupanja;

Dokaz o primeni Akcionog plana za integrisano upravljanje granicom u skladu sa pravnim tekovinama koje se odnose na spoljne granice;

Dokaz o primeni zahteva EU u oblasti policijske saradnje, borbe protiv organizovanog kriminala, sudske saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, s posebnim osvrtom na sprovođenje stranih sudskih i arbitražnih odluka;

Usklađivanje pravnog okvira kako bi se sproveo Evropski nalog za hapšenje;

Usklađivanje definicije terorizma.

Intervju

NIKOLA SELAKOVIĆ, MINISTAR PRAVDE

I DRŽAVNE UPRAVE U VLADI SRBIJE

PREDSTOJI NAM VELIK I TEŽAK POSAO

Šta su po Vama najveći izazovi koji predstoje Srbiji, naročito kada je u pitanju poglavlje 23 i reforma pravosuđa?

Pravosuđe u Srbiji više od dve decenije bilo je oruđe političkog poentiranja pojedinaca, gde su kratkoročni ciljevi i interesi imali prioritet naspram sistemskog pristupa rešavanju problema. Ti problemi su se više od dve decenije nagomilavali, da bi doživeli svoj vrhunac reformom pravosuđa koja je sprovedena od 2009. godine. Približavanjem Evropskoj uniji, Vlada Srbije je uvidela da je goruće pitanje, koje je od velike važnosti, kako za život građana Srbije tako i za otpočinjanje pregovora, upravo stanje u pravosudnom sistemu.

Za Ministarstvo pravde i državne uprave pregovaranje poglavlja 23 i reforma pravosuđa su sinonimi za jedan isti društveni proces. Sada kada smo dobili datum za otpočinjanje pregovora sa EU, predstoji nam veoma velik i težak posao. Posao u koji moraju biti uključeni svi akteri koji čine pravosuđe, a čiji će svaki potez biti pod budnim okom partnera iz

Evrope. Izazovi koji nas na tom putu čekaju, jesu – pod jedan: promena svesti današnjih nosilaca najviših pravosudnih funkcija, ali i advokata, stručne javnosti, pravosudne administracije, kao i obe strane vlasti u shvatanju značaja suštinske reforme pravosuđa. A pod broj dva: izgradnja stručnih, odgovornih i cilju posvećenih institucija.

Potrebno je da postanemo svesni da je u modernom svetu pravosuđe, kakvo mi danas poznajemo, prevaziđeno decenijama unazad i da Srbija mora krenuti sa usaglašavanjem svojih zakonskih okvira i principa sa evropskim pravnim tekovinama i standardima.

Šta po Vašem mišljenju treba da bude prioritet kada je u pitanju reforma pravosuđa i šta je po Vama ključni preduslov koji treba ispuniti kako bi se reforma razvijala u pozitivnom smeru?

Ministarstvo pravde i državne uprave je pre tačno godinu dana pred sebe postavilo zadatak izrade Nacionalne strategije reforme



Foto: Zorana Jevtić

pravosuđa za narednih pet godina i pratećeg Akcionog plana. Kao jedan od osnovnih preduslova za sistemsko rešavanje lošeg stanja u pravosuđu, jeste odgovoran pristup sprovođenju te Strategije.

Samo izgradnjom jakog i efikasnog sistema, čiju će osnovu činiti stručni, odgovorni i kvalitetni ljudi, možemo krenuti sa rešavanjem velikog broja problema u pravosuđu, koji direktno utiču na život građana. Kao osnovne prioritete, definisane Strategijom, postavili smo novu mrežu sudova, efikasnu alokaciju nosilaca pravosudnih funkcija, donošenje efikasnih mehanizama za procenu rada sudija i tužilaca, efikasnost sudskih procesa u smislu prava na suđenje u razumnom roku, rešavanje starih predmeta, kvalitet propisa i njihova primena, što će doprineti ujednačavanju sudske prakse. Dakle, jedna sveobuhvatna reforma koja počiva na pet osnovnih stubova, a to su: nezavisnost, nepristrasnost i kvalitet pravde, stručnost, odgovornost i efikasnost.


Kakva bi trebalo da bude uloga medija tokom pregovaračkog i reformskog procesa (naročito kada su u pitanju poglavlja 23 i 24)? Da li mediji mogu biti podrška tom procesu i kako?

Uloga i značaj medija u informisanju građana je od izuzetnog značaja za stvaranje objektivne slike procesa pregovaranja. Mediji moraju da na kvalitetan i odgovoran način informišu građane, dajući im odgovore na njihova razna pitanja i nedoumice koje će se svakako pojaviti u narednom periodu – hoće li se živeti bolje ili ne kada Srbija uđe u EU, koliko traju pregovori i zbog čega su oni važni, hoće li izgubiti radno mesto ili će lakše doći do boljeg, da li će se izgubiti nacionalni identitet i dr.

Kada su u pitanju konkretna poglavlja, mediji moraju biti dobro podučeni kako bi razumeli i na objektivan način izveštavali o aktivnostima koje se preduzimaju u oblasti pravosuđa. Oni se moraju stalno informisati šta je to novo kada je u pitanju borba protiv korupcije ili unapređenje vladavine prava, kao i o svim drugim bitnim oblastima koje čine pravosudni sistem Srbije. Sa druge strane, predstavnici kako izvršne tako i sudske vlasti, moraju biti otvoreni prema medijima da bi informacije bile što tačnije i potpunije.

Kao i za same predstavnike pravosuđa, i za medije će u ovom procesu važiti ista načela – stručnost, odgovornost i kvalitet.

UNUTRAŠNJI
MEHANIZMI
PRISTUPANJA
SRBIJE
EVROPSKOJ
UNIJI



A close-up photograph of a dark, textured sculpture of a person's torso and arms. The sculpture is set against a clear blue sky. The hands are clasped in front of the chest. The texture of the sculpture is rough and weathered, with visible vertical lines and shadows that emphasize the form. The lighting is bright, creating strong highlights and deep shadows.

Autor fotografije: *Ivan Zupanc*

Uzimajući u obzir iskustva EU u pregovorima i najbolju praksu država koje su nedavno postale članice, ali i veličinu i sposobnost srpske administracije, Vlada Srbije je još 2008. godine ustanovila koordinacioni mehanizam za evropske integracije. Ova struktura obuhvata Koordinaciono telo, Stručnu grupu i 35 podgrupa podeljenih prema odgovarajućim poglavljima pravnih tekovina. Sva ova tela koordiniraju proces pristupanja i imala su odlučujuću ulogu u pripremi izrade odgovora na Upitnik za sticanje statusa kandidata, zatim pri izradi Nacionalnog programa integracije kao prvog sveobuhvatnog planskog dokumenta za pravnu harmonizaciju, kao i onog koji je potom usledio - Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU. Struktura je trenutno fleksibilno postavljena, tako da je moguće u rad uključiti i druge pojedince za koje predsedavajući proceni da mogu da doprinesu radu u određenoj oblasti. To će posebno biti značajno u toku pregovora.

Koordinaciono telo je sastavljeno od ministara u čijoj je pretežnoj nadležnosti oblast evropskih integracija i harmonizacija sa pravnim tekovinama EU. Trenutno ga čine 12 ministara, a predsedava premijer. Značajno za ovu publikaciju je da su ministri pravde i unutrašnjih poslova u svakom sastavu bili članovi ovog tela.

Stručnom grupom predsedava direktor Kancelarije za evropske integracije, a čine je predsedavajući 35 podgrupa, ali i državni sekretari onih institucija koji ne predsedavaju, ali je značajno da budu predstavljeni u strukturi, jer učestvuju u procesu harmonizacije.

Trideset i pet podgrupa čine osnovu za usklađivanje zakonodavstva i za sve aktivnosti u oblasti evropskih integracija. Radom podgrupa rukovodi ona institucija koja ima pretežnu nadležnost za pitanja koja pokrivaju pravne tekovine EU u toj oblasti. Podgrupe su pravljene sa namerom da oslikavaju buduća pregovaračka poglavlja i da se institucije koordiniraju u zajedničkom radu gde imaju nadležnost. Podgrupa ima koliko i pregovaračkih poglavlja, te pokrivaju sledeće oblasti:



Autor fotografije: Nemanja Pančić

1. Slobodno kretanje roba
2. Slobodno kretanje radnika
3. Poslovno nastanjivanje i slobodu pružanja usluga
4. Slobodno kretanje kapitala
5. Javne nabavke
6. Pravo privrednih društava
7. Pravo intelektualne svojine
8. Zaštita konkurencije
9. Finansijske usluge
10. Informaciono društvo i mediji
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj
12. Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna pitanja
13. Ribarstvo
14. Transport
15. Energetika
16. Porezi
17. Ekonomska i monetarna pitanja
18. Statistika
19. Socijalna politika i zapošljavanje
20. Preduzetništvo i industrijska politika
21. Transevropske mreže
22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
23. Pravosuđe i osnovna prava
24. Pravda, sloboda i bezbednost
25. Nauka i istraživanje
26. Obrazovanje i kultura
27. Životna sredina
28. Zaštita potrošača i zaštita zdravlja
29. Carinska unija
30. Ekonomski odnosi sa inostranstvom
31. Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika



32. Finansijski nadzor
33. Finansijska i budžetska pitanja
34. Institucije
35. Ostala pitanja

Podgrupe i poglavlja koja se odnose na pravosuđe i osnovna prava i pravdu, slobodu i bezbednost su posebno značajna za ovaj priručnik.

Podgrupu koja se odnosi na Pravosuđe i osnovna prava vodi Ministarstvo pravde i državne uprave i osim njih u radu te podgrupe učestvuju i Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo finansija i privrede, Agencija za borbu protiv korupcije, Komesarijat za izbeglice, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Republički sekretarijat za zakonodavstvo i Kancelarija za evropske integracije.

Podgrupu koja se odnosi na Pravdu, slobodu i bezbednost vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova, a osim članova te institucije učestvuju u radu i Ministarstvo pravde i državne uprave, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo finansija i privrede, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Bezbednosno-informativna agencija, Komesarijat za izbeglice, Republičko javno tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Republički sekretarijat za zakonodavstvo i Kancelarija za evropske integracije.

Važno je naglasiti da će postojeća koordinaciona struktura biti osnova za formiranje pregovaračke strukture i da će značajno pomoći potrebama pregovaračkog procesa. Pregovaračka poglavlja za Srbiju će biti ista kao i ona o kojima je pregovarala Hrvatska, i o kojima sada pregovara Crna Gora. Srbija će formirati pregovarački tim na čijem čelu će biti osoba koja će voditi pregovore na tehničkom nivou, a pregovarački tim će biti zadužen za sva pregovaračka poglavlja, uz podelu posla koja će biti precizno definisana.

Misija Srbije pri EU u Briselu ima posebno mesto u komunikaciji između Beograda i Brisela na tehničkom, ali i političkom nivou. Misija svojim radom u značajnoj meri može da



Autor fotografije: Nemanja Jovanović

olakša posao pregovaračkom timu, kako sistemskim praćenjem razvoja pravnih tekovina, tako i praćenjem rasprava koje se u Briselu vode u vezi sa pristupnim pregovorima.

Kancelarija za evropske integracije kao koordinator evropskih integracija, svakako ima značajnu ulogu u pregovaračkom procesu, ali će težište posla biti na samim pregovaračima i radnim grupama koje će voditi ovaj proces, a pre svega pripremajući pregovaračke pozicije i obavljajući svu komunikaciju sa drugom stranom.

Predviđeno je da se pregovori otvore prvim sastankom Međuvladine konferencije koju čine predstavnici Vlada država članica EU i predstavnici Vlade Srbije. To je najviše telo na kome se obično potvrđuju sve odluke. Potrebno je naglasiti da će se sve odluke o otvaranju i zatvaranju pojedinih pregovaračkih poglavlja donositi i potvrđivati na međuvladinim konferencijama, te je potrebno navesti da će Srbiju na tim sastancima predstavljati visoka državna delegacija.

Primer pregovaračke strukture Hrvatske:

Državna delegacija za pregovore na čelu s ministrom spoljnih poslova
 Glavni pregovarač
 Pregovarački tim sastavljen od trinaest pregovarača od kojih je svaki zadužen za nekoliko poglavlja
 35 šefova radnih grupa zaduženih za svako pojedinačno poglavlje
 Sekretarijat pregovaračkog tima
 Nacionalni parlamentarni odbor za praćenje pregovora

Primer pregovaračke strukture Crne Gore:

Kolegijum za pregovore
 Državna delegacija za pristupanje
 Pregovaračka grupa za vođenje pregovora o pristupanju
 Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju za pojedina poglavlja
 Kancelarija glavnog pregovarača za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji
 Sekretarijat Pregovaračke grupe za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore EU



Autor fotografije: *Nemanja Jovanović*



Autor fotografije: Nemanja Pančić

USKLAĐIVANJE
NACIONALNOG
ZAKONODAVSTVA SA
ZAKONODAVSTVOM
EU



Autor fotografije: *Ivan Zupanc*

Usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU Srbija je započela i pre nego što je to postala njena pravna obaveza potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2008. godine. Prvi instrumenti usklađenosti usvojeni su još 2003. godine kao obavezni uz svaki nacrt zakona koji je u proceduri usvajanja.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je članom 72. definisao obavezu Srbije da uskladi zakonodavstvo, ali i obavezu njegove efikasne primene. Obaveza usklađivanja stupila je na snagu samim potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina EU. Usklađivanju na području pravosuđa i unutrašnjih poslova dat je poseban značaj. SSP u tom pogledu propisuje:

Član 72, st. 3. SSP: Usklađivanje će, naročito u ranoj fazi, biti usredsređeno na osnovne elemente pravnih tekovina o unutrašnjem tržištu, pravosuđe, slobodu i bezbednost, kao i na druga područja vezana za trgovinu. U kasnijoj fazi Srbija će se usredsrediti na preostale delove pravnih tekovina Zajednice.

Instrumenti usklađenosti

Prvi instrument koji je evoluirao još od 2003. godine je **izjava usklađenosti** koja povezuje propis koji se usvaja sa onim iz pravnih tekovina EU sa kojima se usklađuje po sadržini. Informacije koje se vide iz popunjene tabele usklađenosti su da li je propis koji se usvaja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, da li je planirana u Nacionalnom programu za usklađivanje sa pravnim tekovinama, zatim sa kojim se precizno propisima EU usklađuje, ali daje i sliku o tome da li su i naši i EU propisi prevedeni, kao i da li je u izradi konsultavana neka organizacija



Autor fotografije: Saša Čolić

ili međunarodni ekspert. Ovaj instrument pruža pregled stanja kada je reč o usklađenosti, i daje samo ocenu da li je određeni propis potpuno ili delimično usklađen ili neusklađen, kao i razloge ukoliko nije u potpunosti usklađen i planira rokove za to. Obrazac izjave usklađenosti sa propisima EU koji prati svaki propis sa uputstvom koje polje koje informacije pruža možete naći na <http://www.seio.gov.rs/документа/национална-документа.185.html>

Drugi instrument koji daje detaljniju sliku o stepenu i načinu usklađivanja, a koji je uveden 2010. godine je **tabela usklađenosti** koja se popunjava u slučaju usklađivanja sa tačno određenim pravnim propisom EU. Za svaki propis EU koji je pobrojan u izjavi usklađenosti da se izričito sa njima usklađuje domaći akt, pravi se posebna tabela po principu „jedan propis EU - jedna tabela usklađenosti”. Ta tabela predstavlja detaljan prikaz koji za svaki član propisa EU kaže da li je prenet u naše zakonodavstvo i kojim članom propisa koji se usvaja. I ovaj instrument sadrži ocenu usklađenosti i ostavlja prostor da se argumentuje zašto određeni član nije u tom trenutku u potpunosti usaglašen sa članom propisa EU. Obrazac tabele usklađenosti sa detaljnim uputstvom za popunjavanje koje pruža i informacije o tome kako se prati harmonizacija kroz ovaj instrument možete naći na <http://www.seio.gov.rs/документа/национална-документа.185.html>

Cilj instrumenata usklađenosti (izjave i tabele usklađenosti) je da se uradi pregledna i detaljna analiza usklađenosti propisa Srbije koji se usvajaju. Proces usklađivanja uz popunjavanje ovih instrumenata će značajno pomoći da analitički pregled zakonodavstva (skrining) bude kvalitetniji, kao i u definisanju daljih koraka ka potpunom usklađivanju.

*Tabela i izjava usklađenosti se popunjavaju za svaki nacrt zakona i predlog uredbe, kao i za **odluke** Vlade kada se njima usklađuje domaće zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU. Obrasce oba instrumenta usvaja Vlada i u tom obliku ih koriste sve nadležne institucije.*

Zakonodavni planovi

Srbija je još od 2004. godine počela sa usvajanjem akcionih planova usklađivanja zakona sa pravnim propisima EU. U početku su to bili jednogodišnji planovi značajni za proces evropskih integracija u datom trenutku. Stupanjem na snagu SSP-a 2008. godine, donošenje programa

usklađivanja postala je i pravna obaveza Srbije. Član 72. st. 4. Sporazuma je propisao da će se „usklađivanje ostvariti na osnovu programa dogovorenog između Evropske komisije i Srbije“.

Planski i analitički se pristupilo izradi planova tek usvajanjem **Nacionalnog programa za integraciju** za period 2008-2012. Dokument je sadržao četvorogodišnji plan zakonodavnih aktivnosti kojima je cilj bio usklađivanje sa pravnim propisima EU. Planirani propisi za usvajanje bili su povezani sa tačno određenim sekundarnim propisima EU sa kojima se usklađuju. Definisani su bili rokovi u kojima je planirano usvajanje, kao i to koja je institucija odgovorna za izradu i predlaganje propisa. Dokument je revidiran tri puta kako bi se detaljnije precizirale obaveze.

Vlada je usvajala tromesečne planove o ispunjenosti predviđenih obaveza što je dodatno povećavalo odgovornost za neispunjeno. S obzirom da je plan bio za period do 31. decembra 2012. važno je istaći da je njegova ispunjenost bila 88 odsto, tačnije od planiranih 1172 zakona, strategija i podzakonskih akata usvojeno je njih 1030. Srbija je postala država kandidat u martu 2012.

Za naredni četvorogodišnji period Srbija je potom usvojila **Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina (NPAA)** za period 2013-2016. godine. Dokument sadrži detaljan prikaz zakonodavnih planova za usklađivanje sa pravom EU u 2013. godini, dok su naredne tri godine postavljene okvirnije kako bi detaljnije i preciznije bili definisani planovi u skladu sa potrebama pregovaračkog procesa u svakom pojedinačnom poglavlju. NPAA je podeljen u tri celine koje prate osnovne kriterijume za članstvo u EU, a to su:

1. Politički kriterijumi
2. Ekonomski kriterijumi
3. Sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva

Najsadržajnije je treći deo koji je podeljen u 33 dela koja su u stvari pregovaračka poglavlja i kao takva su definisani, a svaki od tih delova ima sledeće podnaslove obrađene s ciljem planiranja mera i aktivnosti za naredni četvorogodišnji period:

- Pregled stanja
- Pregled prioriteta za 2013. godinu u pogledu usklađivanja zakonodavstva
- Administrativni kapaciteti



Autor fotografije: *Marko Risović*

- Mere za sprovođenje prioriteta u 2013. godini
- Mere planirane za period 2014–2016.
- Obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Prelaznog sporazuma
- Pregled tekuće i planirane inostrane razvojne pomoći

Dokument NPAA sadrži i tri priloga, i to su:

- Prilog A - Plan usklađivanja zakonodavstva RS sa pravnim tekovinama Evropske unije i pregled mera za sprovođenje
- Prilog B - Planirana budžetska sredstva
- Prilog V - Preliminarna lista pravnih propisa koji će biti prevedeni u 2013. godini

NPPA osim zakonodavnih aktivnosti utvrđuje i druge mere koje je potrebno sprovesti kako bi se ispunili svi zahtevi za članstvo u Evropskoj uniji. Osim definisanja mera, tu se utvrđuju i rokovi u kojima je to planirano da bude urađeno kao i odgovorne institucije koje su zadužene za taj posao. Kancelarija za evropske integracije je zadužena za tromesečno izveštavanje o ispunjenosti plana. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU NPAA možete naći na sajtu Kancelarije za evropske integracije:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf

INSTITUCIONALNI
OKVIR EVROPSKE
UNIJE



Autor fotografije: Nemanja Jovanović

Institucionalna struktura Evropske unije je sama po sebi veoma složena i razumevanje njenog funkcionisanja ne predstavlja izazov samo za građane, već i za nacionalne administracije. Lisabonskim ugovorom predviđeno je da Evropska unija ima sedam glavnih tela (Evropski parlament, Evropski savet, Savet ministara, Evropsku komisiju, Sud Evropske unije, Revizorski sud i Evropsku centralnu banku) i dva pomoćna (Komitet regiona i Ekonomski i socijalni komitet). Za uspešno vođenje pristupnih pregovora, ali još važnije za buduće funkcionisanje unutar tog institucionalnog okvira, od velike je važnosti dobro poznavanje uloge i nadležnosti svake od ovih institucija.

Evropski parlament (EP) je predstavničko telo svih građana Evropske unije. Poslanici EP biraju se na opštim i neposrednim izborima. Evropski parlament je **zakonodavno telo** EU, koje ta ovlašćenja deli sa Svetom. Pored zakonodavne funkcije, Evropski parlament ima budžetsku funkciju, a nadležan je i za političku kontrolu i konsultacije. Takođe, odlučuje prilikom imenovanja i razrešenja članova Evropske komisije, imenovanja ombudsmana, članova Evropske centralne banke, Revizorskog suda i drugih institucija. Lisabonskim ugovorom ojačana je uloga EP u donošenju odluka, prvenstveno proširenjem primene postupka saodlučivanja na nove oblasti kao što su imigracija, pravosudna saradnja u krivičnim postupcima, policijska saradnja i poljoprivreda. Evropski parlament aktivno učestvuje i u praćenju napretka države kandidata u pristupnim pregovorima i to kako kroz rad Zajedničkog parlamentarnog odbora tako i organizovanjem plenarne rasprave i usvajanjem političkih deklaracija. Najvažniji momenat u pristupnom procesu je ratifikacija pristupnog ugovora u Evropskom parlamentu.

Evropski savet je ne samo zbog svog sastava, već i po svojoj ulozi najvažnije političko telo EU. Politički usmerava razvoj EU i stvara strateški okvir za delovanje EU. S tim ciljem Evropski savet utvrđuje opšte političke smernice i prioritete Unije. Po pravilu Evropski savet odluke donosi konsenzusom usled čega dokumenti koje usvaja imaju posebnu političku važnost.

Ovu instituciju EU čine šefovi država i vlada, zajedno s njegovim predsjednikom i s predsjednikom Komisije. Visoki predstavnik Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku učestvuje u njegovom radu. Lisabonski ugovor uveo je novu funkciju predsjednika Evropskog saveta. Kada je reč o pristupnim pregovorima upravo Evropski savet donosi najvažnije odluke: dodeljivanje statusa kandidata, otvaranje pregovora, zatvaranje pregovora i određivanje datuma ulaska u Uniju.

Savet Evropske unije ili Savet ministara je svakako jedno od najvažnijih tela za usvajanje konkretnih pravnih instrumenata, kako zakonodavnih tako i onih na području zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Savet zajedno s Evropskim parlamentom usvaja zakonodavne pravne akte te odlučuje o budžetu. Pored toga Savet ima funkciju utvrđivanja politike i koordiniranja Evropske unije. Savet čine po jedan ministar iz svake države članice, i to u zavisnosti od oblasti koja se nalazi na dnevnom redu. Sastanci Saveta održavaju se jedanput mesečno, a po potrebi se organizuju i vanredna zasedanja, kao i nezvanični sastanci na kojima se ne donose odluke (nazivaju se i „Gimnih sastanci”, po imenu nemačkog dvorca u kome je održan prvi ovakav sastanak u aprilu 1974. godine). U praksi je upravo Savet centralno telo na kojem se raspravlja napredak države kandidata u procesu pristupanja EU, kroz Radnu grupu Saveta za proširenje, Korepera i na samim sastanicima Saveta. Sve odluke o pregovorima donose se jednoglasnom odlukom, saglasnošću svih država članica. Najznačajnije odluke za pregovore donose se na sastancima ministara spoljnih poslova država članica (sastanak Saveta za opšte poslove –*General Affairs Council*– GAC).

Evropska komisija (EK) je u stvari telo koje štiti interese Unije i najveći je zagovornik daljih unutrašnjih integracija EU. Članove Komisije sporazumno određuju države članice, a njihov izbor potvrđuje Evropski parlament. Mandat komesara traje pet godina. Komesari obavljaju svoju dužnost nezavisno i u opštem interesu Unije. Nadležnosti Evropske komisije mogu se u načelu grupisati u šest kategorija: predlaganje i razvijanje politika i zakonodavstva, izvršne vlasti, čuvar pravnog okvira, pregovarač i predstavljanje u spoljnim odnosima, medijator i posrednik i promoter opštih interesa. Za njenu ulogu u zakonodavnom procesu presudna je činjenica da se, u načelu, zakonski akti Unije mogu donositi samo na osnovu predloga Komisije. U pristupnom procesu, Evropska komisija je zadužena za pripremu svih dokumenata, kao i za vođenje i upravljanje pregovaračkim procesom.

Evropski sud pravde, osnovan 1952. godine, je jedini ovlašćeni tumač odredaba osnivačkih ugovora EU. Sud je nadležan za primenu prava Unije i za tumačenje odredaba prava EU.

Sud može da odlučuje u slučajevima koje podnose države članice, institucije Unije, kao i pravna i fizička lica. U okviru postupka prethodnog tumačenja prava Unije, koji se pokreće na zahtev suda države članice, Sud obezbeđuje jedinstveno tumačenje prava Unije. Evropski sud pravde ima 28 sudija i 9 opštih pravobranilaca. Sudije se imenuju sporazumom vlada država članica na period od šest godina, s tim što isto lice može biti ponovo imenovano za sudiju bez ograničenja. Sedište Suda je u Luksemburgu.

Evropski finansijski sud osnovan je Ugovorom o izmenama finansijskih propisa 22. jula 1975. godine, a počeo je da radi u oktobru 1977. godine. Ugovorom o EU (Mastriht, 1992) Sud je dobio status organa EU. Evropski finansijski sud nadležan je da kontroliše prihode i troškove institucija EU, garantuje zdravo finansijsko upravljanje i omogućava Evropskom parlamentu da odobri izvršavanje budžeta. Po isteku svake finansijske godine, Finansijski sud izrađuje godišnje izveštaje koji se predstavljaju institucijama/organima EU i objavljuju u „Službenom listu Evropske unije” zajedno sa odgovorima tih institucija/organa na zapažanja Finansijskog suda. Finansijski sud može, na svoju inicijativu, da dostavlja zapažanja o posebnim pitanjima u obliku posebnih izveštaja, ili pak da daje mišljenja na zahtev neke od institucija EU. Sedište Evropskog finansijskog suda nalazi se u Luksemburgu.

Evropska centralna banka (ECB) osnovana 30. juna 1998. godine nadležna je za evropsku monetarnu politiku. Od 1. januara 1999. godine ECB je preuzela sve nadležnosti za primenu evropske monetarne politike koje je odredio Evropski sistem centralnih banaka. Evropska centralna banka nadzire količinu novca u opticaju, upravlja kursom evra, zajedno sa centralnim bankama država članica, drži i upravlja deviznim rezervama. Glavni zadatak joj je očuvanje stabilnosti cena u zoni evra i očuvanje kupovne moći evra. To podrazumeva strogo kontrolisanje inflacije, tj. da godišnje povećanje cena bude manje od 2%. ECB to postiže kontrolom količine novca u opticaju, praćenjem kretanja cena i procenom rizika u odnosu na stabilnost cena u evrozoni. Evropska centralna banka upravlja monetarnom unijom u saradnji sa nacionalnim centralnim bankama u okviru Evropskog sistema centralnih banaka, u kojem uz nju učestvuju i centralne banke država članica evrozona. Na osnovu ugovora o EZ garantuje se nezavisnost monetarne vlasti. Institucije EU i država članica moraju poštovati to načelo i ne smeju ni na koji način da utiču na Evropsku centralnu banku, kao ni na nacionalne centralne banke.

Komitet regiona je institucija Evropske unije osnovana Ugovorom iz Mastrihta kao predstavničko telo lokalnih i regionalnih vlasti država članica EU. Osnovni zadatak ovog tela

je da uskladi proces odlučivanja u EU sa posebnim interesima evropskih regiona, odnosno da ga približi interesima i očekivanjima građana EU. Evropska komisija i Savet EU obavezni su da konsultuju Komitet regiona o predlozima odluka koje se primenjuju na regionalnom i lokalnom nivou. Komitet ima isključivo savetodavnu ulogu i nema mogućnosti da zaustavi ili odloži odluku Saveta, odnosno Evropske komisije. Komitet regiona takođe prati pojedine aspekte pregovaračkog procesa i to kroz Zajednički odbor regiona.

Ekonomski i socijalni komitet je savetodavno telo Evropske unije koje zastupa interese privrednih, interesnih i socijalnih grupa iz država članica EU. Komitet je ustanovljen Rimskim ugovorom (1957. godine) i od tada zauzima značajno mesto u postupku odlučivanja u telima EU. Konsultovanje Komiteta obavezno je u slučajevima koji se neposredno tiču njegove nadležnosti. Ekonomski i socijalni komitet ima mogućnost i da samostalno objavljuje svoja mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti. Komitet ima 344 člana koji su podeljeni u tri grupe (radnici/zaposleni, poslodavci i ostali), i u punom sastavu se sastaje deset puta godišnje. Ovaj komitet godišnje objavi, u proseku, oko 180 mišljenja.

Ostala tela i agencije EU osnovane za područje pravosuđa i unutarnjih poslova

Ombudsman (narodni advokat, zastupnik) prima žalbe građana Evropske unije kada oni smatraju da su im zajedničke institucije ugrozile određeno pravo. Te institucije uključuju Savet, Komisiju i Parlament, ali ne i Sud Evropske unije. Ombudsman je ustanovljen Ugovorom iz Maastrichta sa ciljem unapređivanja demokratičnosti i transparentnosti u radu zajedničke uprave. Ombudsman – samoinicijativno ili na osnovu prijave – razmatra određene slučajeve kršenja procedure u radu organa EU. On ima i ulogu posrednika u sporu između lica koje je podnelo žalbu i optuženog organa EU. Ombudsman neometano sprovodi istragu, a organ pod istragom dužan je da priloži sva dokumenta neophodna za istragu. Ombudsmanu se mogu obratiti državljani EU, državljani trećih zemalja koji borave u EU, preduzeća, udruženja, kao i organizacije čije je sedište u EU.

Evropol – Evropska policijska kancelarija je EU agencija sa sedištem u Hagu, operativna od 1999. godine. Cilj joj je da pomaže policijama država članica EU u prevenciji i borbi protiv najozbiljnijih oblika organizovanog kriminala kao što su terorizam, trgovina drogom i trgovina ljudima. Osnovni mandat je da se poveća efikasnost i saradnja između nadležnih policijskih

i pravosudnih organa država članica, pre svega kroz razmenu obaveštajnih podataka u svrhu prevencije i borbe protiv organizovanog kriminala, kao i izradom analiza, kako bi se i na taj način pomogle akcije policije i pravosudnih organa država članica. Evropol nema istražnih ovlašćenja kao policije svake od država članica. Ova agencija sa državama koje nisu članice EU zaključuje ugovore o saradnji na strateškom i operativnom nivou.

Evrodžast je agencija EU sa sedištem u Hagu koja je osnovana kako bi se unapredila saradnja pravosudnih organa u krivičnim stvarima, zatim kada se radi o ozbiljnim prekograničnim kriminalnim aktivnostima i organizovanom kriminalu, pre svega terorizmu, trgovini ljudima, drogom i oružjem, seksualnoj eksploataciji žena i dece, visokotehnoškom kriminalu, prevarama, pranju novca. Godišnje pomogne saradnju i koordinaciju država članica u više od 1500 slučajeva prekograničnog kriminala. Ova agencija podržava saradnju nadležnih pravosudnih organa država članica, posebno olakšavajući realizaciju međunarodne pravne pomoći i sprovođenje zahteva o ekstradiciji. Takođe, podržava na razne načine nadležne pravosudne organe država članica da sprovedu efikasnije istrage i procesuiraju slučajeve koji se odnose na prekogranični kriminal. Evrodžast može da zaključuje ugovore o saradnji sa državama nečlanicama EU. Svaka država članica delegira sudiju, tužioca ili pripadnika policije koji čine Koledž Evrodžasta.

Evropska pravosudna mreža je mreža nacionalnih kontakt tačaka država članica koja olakšava pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima. Ova mreža omogućava direktne kontakte između sudskih organa. Osnovana je 1998. godine i u radu se oslanja i blisko saraduje sa Evrodžastom, čak ima i sekretarijat u njegovim prostorijama u Hagu.

Agencija EU za osnovna prava je osnovana 2007. godine sa sedištem u Beču. Osnovni zadatak je prikupljanje i analiza podataka o poštovanju osnovnih prava koja su garantovana EU poveljom o osnovnim pravima. Saraduje sa institucijama Unije i državama članicama, kao i sa drugim nacionalnim i međunarodnim organizacijama kako bi se omogućilo da garantovana prava budu poštovana na jednak način za sve koji žive u EU.

Fronteks- Evropska agencija za kontrolu spoljnih granica EU osnovana je 2004. godine sa sedištem u Varšavi. Osnovni zadatak je da olakša i unapredi primenu postojećih mera koje se odnose na kontrolu spoljnih granica EU. Doprinosi efikasnoj i jednoobraznoj kontroli osoba na tim granicama, kao i nadzoru samih granica. Takođe pomaže državama članicama prilikom obuke graničnih službenika kako bi jedinstveni standardi obuke bili usvojeni. Jedan od važnih zadataka je i izrada analiza rizika.

EASO - Evropska kancelarija za podršku azila je nezavisno telo koje radi od polovine 2011. godine, sa sedištem na Malti. Ima cilj da razvije praktičnu saradnju razmenom informacija o azilu između država članica i pomoći u obuci, zatim da pomogne državama koje su pod posebnim migratornim pritiskom, kao i da i dalje radi na razvijanju zajedničke politike azila EU.

EMCDDA - Evropski monitoring centar za droge i zavisnost od droga je osnovan devedesetih godina sa sedištem u Lisabonu, s ciljem monitoringa situacije u vezi sa problemom droga u državama članicama EU, kako bi ga rešavali što efikasnije. Ova agencija priprema podatke za države članice koje na osnovu njih kreiraju politiku borbe protiv droga, ali takođe pomaže i onima koji rade na ovim pitanjima i u praksi. S ciljem prikupljanja preciznih podataka razvijen je usklađen sistem u svakoj od država članica kako bi se omogućila njihova veća preciznost i uporedivost. Na osnovu tih podataka Centar radi analize koje pružaju jasnu sliku o situaciji kada je problem droga u pitanju, širom EU.

Cepol - Evropski policijski koledž pomaže unapređenje zajedničkog pristupa problemima koji se javljaju u slučajevima u borbi protiv kriminala, najpre kroz obuke viših policijskih službenika, ali i kroz programe razmene policijskih službenika različitih država članica EU kako bi se i na taj način bolje razumeo pravni poredak u EU.

Web linkovi:

Generalni direktorat Evropske komisije za proširenje EU / European Commission DG Enlargement (ELARG) - http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

Srbija –Generalni direktorat Evropske komisije za proširenje EU / Serbia - European Commission DG Enlargement (ELARG) - http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index_en.htm

Generalni direktorat Evropske komisije za unutrašnje poslove / European Commission DG Home Affairs (HOME) - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm

Generalni direktorat Evropske komisije za pravosuđe / European Commission DG Justice (JUST) - http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm#newsroom-tab

Savet Evropske unije – Pravosuđe i unutrašnji poslovi (PUP) / Council of EU - Justice and home affairs (JHA) - [http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)?lang=en](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=en)

Savet Evropske unije – Proširenje / Council of EU – Enlargement - <http://www.consilium.europa.eu/policies/enlargement?lang=en>

Srbija – Savet Evropske unije – Proširenje / Serbia – Council of EU – Enlargement - <http://www.consilium.europa.eu/policies/enlargement/serbia?lang=en>

Evropska pravosudna mreža / European Judicial Network - <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/>

Evropski portal za e-pravosuđe / European e-Justice - http://ec.europa.eu/justice/criminal/european-e-justice/index_en.htm

Evropski portal za e-pravosuđe / European e-Justice Portal - http://ec.europa.eu/justice/criminal/european-e-justice/portal/index_en.htm

Evropski pravosudni atlas u građanskim pitanjima / European Judicial Atlas in Civil Matters - http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/index_en.htm

Evropski informacijski sistem krivičnih dosijea / ECRIS – European Criminal Records Information System - http://ec.europa.eu/justice/criminal/european-e-justice/ecris/index_en.htm

Osnovna prava / Fundamental rights - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index_en.htm

Krivično pravosuđe / Criminal Justice - http://ec.europa.eu/justice/criminal/index_en.htm

Građansko pravosuđe / Civil Justice - http://ec.europa.eu/justice/civil/index_en.htm

Politika kontrole droga / Drug control policy - http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/index_en.htm

Zajednički evropski sistem azila / Common European Asylum System - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm

Šengen, granice i vize / Schengen, Borders & Visas - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.htm

Kriza i terorizam / Crisis & Terrorism - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index_en.htm

Policijska saradnja / Police cooperation - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/index_en.htm

Organizovani kriminal i trgovina ljudima / Organised crime & Human trafficking - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/index_en.htm

Agencije Evropske unije

Evrodžast – Evropska jedinica za pravosudnu saradnju / Eurojust–European Union’s Judicial Cooperation Unit <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>

Evropol – Evropska policijska kancelarije / Europol - European Police Office - <https://www.europol.europa.eu/>

FRONTEKS – Agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama Evropske unije / FRONTEX - EU Agency for Operational Cooperation at External Borders- <http://www.frontex.europa.eu/>

EMCDDA - Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti od droga / European monitoring centre for drugs and drug addiction - EMCDDA - <http://www.emcdda.europa.eu/index.cfm>

ENISA - Evropska agencija za bezbednost mreža i podataka / European network and information security agency - ENISA - <http://www.enisa.europa.eu/>

CEPOL – Evropska policijska akademija / European Police College - CEPOL- <https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=home0>

FRA - Agencija Evropske unije za osnovna prava / European Union Agency for Fundamental Rights - FRA- <http://fra.europa.eu/en>

EIGE – Evropski institut za rodnu ravnopravnost / European Institute for Gender Equality - EIGE- <http://eige.europa.eu/>

Spisak ugovora, konvencija, sporazuma i institucija koji se navode u tekstu Vodiča, te linkovi gde se oni mogu naći na internetu.

NAZIV DOKUMENTA	LINK KA DOKUMENTU ILI IZVORU
SPP	http://www.seio.gov.rs/dokumenta/sporazumi.193.html
Prelazni trgovinski sporazum	http://www.seio.gov.rs/dokumenta/sporazumi.193.html
Ugovor o Evropskoj uniji (Lisabonski ugovor)/the Treaty of Lisbon	http://eur-lex.europa.eu/J0Hhtml.do?uri=OJ:C:2007:306:S0M:EN:HTML
Strategija proširenja Evropske unije za 2012-2013. /EU Enlargement Strategy 2012-2013	http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/enlargment/65f_en.htm
Povelja Evropske unije o osnovnim pravima/Charter of Fundamental Rights of the European Union	http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index_hr.htm http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
Pravosuđe i unutrašnji poslovi (PUP) / Justice and Home Affairs (JHA)	http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=en

Glosar Evropske komisije / Glossary of the European Commission	http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/index_en.htm
NAZIV INSTITUCIJE, TELA, ORGANA	LINK
Evropski parlament / European Parliament	http://www.europarl.europa.eu/portal/en
Savet Evropske unije	http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=en
Evropska komisija	http://ec.europa.eu/index_en.htm
Evropski parlament	http://www.europarl.europa.eu/portal/en
Evropski savet	http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx

Sud pravde Evropske unije	http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/
Fronteks	http://www.frontex.europa.eu/
EMCDDA - Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti od droga	http://www.emcdda.europa.eu/about
EVROPOL	https://www.europol.europa.eu/
EVRODŽAST	http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx
Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji	www.europa.rs
Vlada Republike Srbije – Kancelarija za evropske integracije	www.seio.gov.rs

Vlada Srbije	www.srbija.gov.rs
Narodna skupština Republike Srbije	www.parlament.gov.rs
Predsednik Republike Srbije	www.predsednik.rs
Ministarstvo pravde i državne uprave Republike Srbije	www.mpravde.gov.rs
Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije	www.mfa.gov.rs
Evropska komisija	http://ec.europa.eu/index_en.htm
Misija Republike Srbije pri Evropskoj uniji	http://www.eu-brussels.mfa.gov.rs/

PROJEKAT ZA PRAVNU REFORMU U SRBIJI

Projekat za pravnureformu pruža pomoć u procesu unapređenja pravnog i institucionalnog okvira za snažnu vladavinu prava i zdrav ekonomski rast, čime se utire put pristupanju Srbije Evropskoj uniji.

Projekat finansira Ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj Savezne Republike Nemačke (BMZ) i podržava ga njegov politički partner, Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije. Projekat sprovodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. GIZ se oslanja na više od deset godina iskustva sa pravnim i pravosudnim reformama u Srbiji i Jugoistočnoj Evropi. Ovaj bilateralni projekat za pravnu reformu će trajati osam godina, od 2011. do 2018. godine, pri čemu je prva faza ugovorena i odobrena do decembra 2013. godine.

Projekat za pravnu reformu se usredsređuje na glavne izazove koji se postavljaju pred pravne reforme u Srbiji: poboljšanje celokupnog zakonodavnog procesa, implementacija reformisanih zakona i popularizacija propisa, pogotovo u oblasti građanskog i trgovinskog prava.

Ova tri izazova definišu tri komponente projektnog pristupa pravnoj reformi, pri čemu svaka komponenta nadograđuje jedna drugu. Prvo, preduslov za dobre zakone je efikasan, transparentan i participativan zakonodavni proces.

Potom, zakone moraju sprovoditi državna uprava i pravosuđe. Konačno, oni na koje se zakoni odnose moraju biti upoznati sa svojim pravima i obavezama kako bi shodno tome mogli postupati. Napori u oblasti pravnih reformi se mogu smatrati uspešnim tek nakon što se razmotre ova tri elementa ciklusa pravne reforme.

Odgovarajući na potrebe i iskazujući fleksibilnost u svojim aktivnostima, projekat je snažno partnerski orijentisan radi promovisanja održivosti i osećaja „vlasništva“ nad pravnim reformama u Srbiji.

Zahvaljujući svojim snažnim nacionalnim i međunarodnim mrežama, projektni tim će kontinuirano obezbeđivati platformu za prenos i razmenu nemačkog, evropskog i regionalnog stručnog znanja do 2018. godine. U okviru svoje saradnje sa drugim donatorima u Srbiji, kao i sa regionalnim i međunarodnim partnerima, Projekat za pravnu reformu pridaje veliki značaj donatorskoj koordinaciji.

Za više informacije o projektu i aktivnostima posetite www.pravnareforma.rs

IZDAVAČ
GIZ Projekat za pravnu reformu u Srbiji

ZA IZDAVAČA
Dr Mike Falke

KOORDINATOR PROJEKTA
Radmila Borozan

GLAVNI UREDNIK
Dr.sc. Kristian Turkalj

AUTORI
Ivana Đurić, Sanja Mrvaljević Nišavić

STILSKI UREDNIK
Ljubica Gojgić

KREATIVNI UREDNIK
Maja Vujašković Đureinović

UREDNIK FOTOGRAFIJE
Ivan Zupanc

DIZAJN I TEHNIČKO UREĐENJE
Ivan Jocić

LEKTURA
Milica Milić

PREVOD
Vladimir Brašanac

ŠTAMPA: GRAFIX
TIRAŽ: 300

Beograd, septembar 2013
www.pravnareforma.rs





PREGOVARAČKA
POGLAVLJA 23 I 24

O ČEMU PREGOVARAMO

Vodič za novinare