

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**



ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

**ТЕМА: НАЧЕЛО ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ЊЕНА
ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА**

Студент:
Александар-Андрија Пејовић ДС 33/2015

Ментор:
Проф. др Бранко Ракић

БЕОГРАД, ОКТОБАР 2020. ГОДИНЕ

**UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF LAW**



DOCTORAL DISSERTATION

**THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW IN THE EUROPEAN UNION AND ITS
POLICY OF ENLARGEMENT**

Doctoral student:
Aleksandar-Andrija Pejović ДС 33/2015

Mentor:
Prof Dr Branko Rakić

BELGRADE, OCTOBER 2020

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

- Др Бранко Ракић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

- Др Бранко Ракић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

- Др Тања Мишчевић, редовни професор Факултета политичких наука
Универзитета у Београду

- Др Маја Лукић Радовић, ванредни професор Правног факултета Универзитета
у Београду

Датум одбране: _____

ИЗЈАВЕ ЗАХВАЛНОСТИ

Користим ову прилику да искажем велику захвалност драгим пријатељима и колегама који су ми помогли и олакшали рад на истраживању, писању и завршетку дисертације и тако дали изузетно битан допринос њеном укупном квалитету.

Првенствено, захвалност дугујем ментору проф. др Бранку Ракићу који је својим знањем, посвећеношћу и познавањем материје помогао да ова дисертација буде завршена. Уз проф. др Ракића сам се, у погледу рада на начелу владавине права, умногоме професионално развио, научио много тога о Европској унији, а посебно увјерио у важност људских врлина и вриједности.

Захвалио бих се и пријатељима и колегама Љиљани Марић, Милицы Ковачевић, Марини Јовићевић, Нини Радојчић и Марији Влајковић који су ми свесрдно и несебично помогли у сваком моменту и дали подстрек, савјете, сугестије, али и потребну енергију за завршетак овог рада.

Посебну захвалност дугујем својим родитељима који су са мном били у сваком тренутку и омогућили ми да се развијем на научном пољу.

НАЧЕЛО ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ЊЕНА ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА

РЕЗИМЕ

*”Коме закон лежи у топузу, трагови му смрде
нечовјештвом”, Петар Петровић Његош, у Горском
вијенцу*

Владавина права постаје све важнија тема за Европску унију са све израженијим импликацијама по јединство и будућност како Уније, тако и њене политике проширења. Колико је ово важно питање, најбоље говоре консеквенце које различито разумијевање начела владавине права има по односе између појединих нових држава чланица према старим чланицама, али и институцијама Уније. Додатно, разлике у разумијевању, али и у могућностима и посвећености да се испуне критеријуми и норме који подразумевају начело владавине права, онако како га западне државе чланице Европске уније дефинишу, увелико онемогућавају државе кандидате и потенцијалне кандидате да приступе Унији на начин како је то раније била уобичајена пракса.

Концепт начела владавине права је имао закашњели развој у оквиру јачања комунитарних политика и надлежности Европске уније. Уговори из Мастрихта и Амстердама су одразили потребу једне нове Уније која није више заснована само на економским темељима, него је међу своје кључне постулате ставила поштовање темељних вриједности међу државама чланицама. Кроз Уговор из Лисабона, темељне вриједности Уније (члан 2), механизми њихове заштите (члан 7) и политика приступања кандидата Унији (члан 49) су утврђени као водећи принципи према којима овај рад даље разрађује проблематику начела, примјене и заштите владавине права у самој ЕУ и у државама кандидатима за чланство.

Државе чланице Европске уније на различит начин сагледавају начело владавине права. Дешавања у Пољској и Мађарској приказују дубину подјела у разумијевању концепта владавине права на Западу односно Истоку Европе, као и на однос између права ЕУ и националног правног поретка, те слиједом тога и институција Уније – прије свега Суда правде ЕУ, али и Европске комисије, Европског парламента и Савјета ЕУ, као и држава чланица. Такође, услијед потребе да се нађе рјешење за нове државе чланице, које нису задовољиле очекиване (sic!) критеријуме владавине права, успостављен је Механизам сарадње и верификације за Бугарску и Румунију, али се он није успио показати као довољно успјешан да би ове двије државе чланице изашле из њега. Такође, Оквир за јачање владавине права који је осмишљен 2014. године тек треба да буде измијењен јер се није показао довољно дјелотворним не задовољивши ни једну, ни другу страну. Стога, Европска унија, која у посљедње вријеме пролази кроз низ кризних дешавања, мора изнаћи начин којим ће развити приступ владавини права који би очувао јединство и виталност заједнице,

односно био довољно флексибилан и адаптиван за различитости Уније, а да се не наштети самом концепту темељних вриједности.

Коначно, владавина права је постављена у само средиште политике проширења према новој генерацији држава кандидата. Искустава с новим државама чланицама, проблеми с владавином права унутар Уније и генерални замор проширењем су довели до новог приступа у политици проширења који уводи сложен систем критеријума, мјерила и циљева пред кандидате на тај начин постављајући принцип условљавања као водећи приступ у политици проширења. Овај нови претприступни механизам условљен владавином права је за кандидате и потенцијалне кандидате резултирао тиме да се процес приступања значајно успорио и за дуже вријеме одложио улазак у чланство услијед немогућности да испуне задати и очекивани услове и норме.

Кључне ријечи: владавина права, Европска унија, политика проширења, начело, темељне вриједности, нови приступ, Западни Балкан, устав, проговори о приступању, државе чланице

Научна област: Право

Ужа научна област: Међународноправна - Право европских интеграција

THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW IN THE EUROPEAN UNION AND ITS POLICY OF ENLARGEMENT

ABSTRACT

*"He whose law is written by his cudgel,
leaves behind stench of inhumanity"*, Petar Petrović
Njegoš, in Mountain Wreath

The rule of law is becoming a progressively important topic for the European Union, with increasingly pronounced implications for the unity and future of both the EU and its Enlargement Policy. The importance of this question is best illustrated through the consequences that different understandings of the rule of law have on the relations of the certain new EU Member States with the old Member States, but also with the institutions of the Union. In addition, dissimilarities in understanding, as well as in the ability and commitment to meet the criteria and norms that imply the rule of law, as defined by the Western Member States of the European Union, greatly prevent candidate and potential candidate countries from joining the Union in the way it used to be a common practice.

The concept of the principle of the rule of law has had a delayed development within the framework of strengthening community policies and the competences of the European Union. The Maastricht and the Amsterdam Treaties reflected the needs of a new Union that was no longer based solely on economic foundations, but started to position respect for fundamental values among the key postulates of the Member States. The Lisbon Treaty defined the Union's fundamental values (Article 2), their protection mechanisms (Article 7) and the candidate accession policy (Article 49) as the guiding principles according to which this paper further elaborates on the issues of the principle, application and protection of the rule of law in the EU and within the candidate countries.

The Member States of the European Union view the principle of the rule of law in diverse ways. The events in Poland and Hungary show the profundity of discords in understanding the concept of the rule of law in Western and Eastern Europe, as well as the relationship between EU law and national legal systems, and consequently the Union institutions, primarily the Court of Justice of the EU, but also the European Commission, European Parliament and Council of the EU, and the Member State. Also, due to the need to find a solution for the new member states that had not met the expected (sic!) criteria of the rule of law, the subsequent Cooperation and Verification Mechanism that was set for Bulgaria and Romania has not been able to be successful enough to make these two Member States exit from it. Moreover, the EU Framework to strengthen the rule of law designed in 2014 is yet to be improved as it has not proved effective enough to satisfy neither side. Therefore, the European Union, which has been going through a series of crisis events, ought to find a way to develop an approach to the rule of law that would preserve the unity and

vitality of the community, i.e. be flexible and adaptable enough to embrace the Union's diversity, and in doing so not to impair the very concept of the fundamental values.

Conclusively, the rule of law is placed at the very heart of Enlargement Policy towards the new generation of candidate countries. Experiences with the new Member States, problems with the rule of law within the Union and general enlargement fatigue have led to the new approach to enlargement policy that introduces a complex system of criteria, benchmarks and objectives for candidates, thus setting the principle of conditionality as the leading method in Enlargement Policy. This new pre-accession mechanism conditioned by the rule of law for candidates and potential candidates has resulted in a significant slowdown in the accession process and delayed the EU Membership for a long time due to the inability to meet the set and expected conditions and norms.

Keywords: rule of law, European Union, enlargement policy, principle, fundamental values, new approach, Western Balkans, constitution, accession negotiations, Member States

Scientific field: Law

Narrow scientific field: International Law - European Integration Law

Садржај

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ.....	3
ИЗЈАВЕ ЗАХВАЛНОСТИ.....	4
РЕЗИМЕ	5
ABSTRACT	7
СКРАЋЕНИЦЕ.....	13
1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА.....	16
1.1. Што је владавина права?.....	17
<i>1.1.1. Садржај владавине права</i>	<i>20</i>
<i>1.1.2. Правна држава</i>	<i>21</i>
1.2. Владавина права – правна држава као појам на нашим просторима.....	24
1.3. Остали основни концепти који се користе у Дисертацији	26
<i>1.3.1. Појам вриједности.....</i>	<i>26</i>
<i>1.3.2. Демократија и владавина права</i>	<i>28</i>
<i>1.3.3. Људска права и владавина права.....</i>	<i>31</i>
<i>1.3.4. Слобода и владавина права.....</i>	<i>32</i>
<i>1.3.5. Достојанство и владавина права</i>	<i>33</i>
<i>1.3.6. Једнакост и владавина права.....</i>	<i>33</i>
<i>1.3.7. Појам проширења.....</i>	<i>34</i>
<i>1.3.8. Појам условљавања</i>	<i>36</i>
1.3. Структура Дисертације.....	37
1.4. Методолошки приступ	40
I ВЛАДАВИНА ПРАВА И ЕВРОПСКА УНИЈА	42
2. ВЛАДАВИНА ПРАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	42
2.1. Правосуђе и темељна права	53
<i>2.1.1. Правосуђе</i>	<i>53</i>
<i>2.1.2. Борба против корупције</i>	<i>55</i>
<i>2.1.3. Темељна права</i>	<i>57</i>
2.2. Правда, слобода и безбједност.....	60
<i>2.2.1. Азил</i>	<i>61</i>
<i>2.2.2. Миграције.....</i>	<i>63</i>
<i>2.2.3. Визна политика</i>	<i>67</i>

2.2.4.	<i>Екстерне границе и шенгенска правна тековина</i>	68
2.2.5.	<i>Правосудна сарадња у грађанским, привредним (трговинским) и кривичним стварима</i>	70
2.2.6.	<i>Полицијска сарадња и борба против организованог криминала</i>	73
2.2.7.	<i>Борба против тероризма</i>	76
2.2.8.	<i>Сарадња у области дрога</i>	78
2.2.9.	<i>Царинска сарадња</i>	79
2.2.10.	<i>Кривотворење еура</i>	80
2.1.	<i>Историјат владавине права у Европској унији до 2007. године</i>	81
3.	<i>РАЗВОЈ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА УНУТАР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД 2007. ГОДИНЕ ДО ДАНАС</i>	87
3.1.	<i>Пресудне промјене проистекле након проширења из 2007. године</i>	87
3.1.1.	<i>Став и дјеловање Комисије Барозо II</i>	87
3.1.2.	<i>Став и дјеловање Комисије Јункера</i>	90
3.2.	<i>Расправе и дјеловање унутар Европског парламента</i>	93
3.3.	<i>Друге европске институције - Савјет ЕУ и Европски суд правде</i>	98
3.3.1.	<i>Савјет ЕУ</i>	98
3.3.2.	<i>Суд правде Европске уније</i>	103
4.	<i>ОДНОС ИЗМЕЂУ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ПО ПИТАЊУ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА</i>	114
4.1.	<i>Мађарска и владавина права</i>	117
4.2.	<i>Пољска и владавина права</i>	125
4.2.1.	<i>Владавина Пис-а и владавина права</i>	130
5.	<i>БУДУЋИ РАЗВОЈ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА УНУТАР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</i>	140
5.1.	<i>Утицај кризних дешавања на област владавине права</i>	141
5.1.1.	<i>Индиректна кризна дешавања (дужничка криза, брексит, пандемија)</i>	142
5.1.2.	<i>Криза на подручју правде, слободе и безбједности</i>	145
5.1.3.	<i>Криза темељних вриједности</i>	148
5.2.	<i>Актуелни предлози унутар Европске уније и могућности за њихово спровођење у дјело</i>	149
II	<i>ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА И ВЛАДАВИНА ПРАВА</i>	156
6.	<i>ВЛАДАВИНА ПРАВА У ПРЕТХОДНИМ ПРОШИРЕЊИМА И НАУЧЕНЕ ЛЕКЦИЈЕ</i>	156
6.1.	<i>Владавина права у претходним проширењима</i>	156
6.2.	<i>Бугарска и Румунија и владавина права</i>	157
6.2.1.	<i>Механизам сарадње и верификације</i>	163
6.3.	<i>Преговори Хрватске у поглављима 23 и 24 и период након учлањења</i>	170

6.4. Нови приступ у политици проширења – поглавља 23 и 24	186
6.4.1. Нови приступ из 2012. године за Црну Гору и Србију	187
6.4.1.1. Клаузула свеобухватне равнотеже	188
6.4.1.2. Временски распон.....	191
6.4.1.3. Нова генерација мјерила	192
6.4.2. Унапријеђени нови приступ из 2020. године за Сјеверну Македонију и Албанију.....	195
7. УТИЦАЈ НОВОГ ПРИСТУПА НА ПРИМЈЕРУ ЦРНЕ ГОРЕ И СРБИЈЕ.....	203
7.1. Преговарачки процес Црне Горе у оквиру Поглавља 23 и 24	203
7.1.1. Преговарачка структура Црне Горе	209
7.1.2. Преговарачки процес Црне Горе у оквиру Поглавља 23 и 24.....	211
7.1.3. Институционални оквир за праћење преговора у оквиру поглавља 23 и 24 - спровођења акционих планова за поглавља 23 и 24.....	216
7.1.4. Механизам раног узбуђивања	218
7.2. Преговарачки процес Србије у оквиру Поглавља 23 и 24	221
7.2.1 Преговори Србије и Европске уније.....	221
7.2.2. Институционални оквир Србије за праћење преговора у оквиру поглавља 23 и 24 – спровођење акционих планова за поглавља 23 и 24.....	230
7.2.2.1. Механизми надгледања и извјештавања за Акциони план за Поглавље 23	230
7.2.2.2. Извјештавање о Националној стратегији реформе правосуђа.....	232
7.2.2.3. Предложени нови механизам у ревидираном Акционом плану за Поглавље 23	234
7.2.3. Механизми надгледања и извјештавања за Акциони план за Поглавље 24	238
7.2.3.1. Праћење спровођења АП 24	239
7.3. Усклађивање Црне Горе и Србије кроз препоруке и активности Акционог плана за Поглавље 23 Правосуђе и темељна права.....	243
7.3.1. Привремена мјерила за Поглавље 23	243
7.3.2. Привремена мјерила за Поглавље 24	245
7.4. Обавезе из Поглавља 23 за Црну Гору и Србију.....	247
7.4.1. Реформа правосуђа.....	248
7.4.1.1. Реформе Устава у оквиру преговарачког процеса	249
7.4.1.1.1. Измјене Устава Црне Горе.....	251
7.4.1.1.2. Предлог измјена Устава Републике Србије	254
7.4.1.1.3. Закључак	256
7.4.2. Борба против корупције	258
7.4.2.1. Потпоглавље корупција у преговарачком поглављу 23 за Црну Гору	259
7.4.3. Темељна права	267
7.4.3.1. Област слободе изражавања и плурализма медија	270
7.5. Поглавље 24 Правда, слобода и безбједност.....	280

7.5.1. Азил – примјер Црне Горе.....	280
7.5.2. Миграције – примјер Србије	282
7.5.3. Визна политика – примјер Црне Горе и Србије	286
7.5.3.1. Црна Гора.....	286
7.5.3.2. Србија	287
7.5.4. Екстерне границе и шенгенска правна тековина – примјер Србије.....	289
7.5.5. Правосудна сарадња у грађанским, привредним (трговинским) и кривичним стварима – примјер Црне Горе	292
7.5.6. Полицијска сарадња и борба против организованог криминала – примјер Србије.....	295
7.5.7. Борба против тероризма – примјер Србије.....	299
7.5.8. Сарадња у области дрога – примјер Србије	301
7.5.9. Царинска сарадња – примјер Црне Горе.....	303
7.5.10. Кривотворење еура – примјер Црне Горе	305
8. УЛОГА ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА У ДИЈЕЛУ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА	309
8.1. Европска комисија	310
8.2. Савјет Европске уније.....	314
8.3. Европски парламент	321
9. УЛОГА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА У КОНТЕКСТУ УСЛОВЉЕНОСТИ ВЛАДАВИНОМ ПРАВА	325
9.1. Став Њемачке	328
9.2. Став Француске.....	332
9.3. Став Шведске.....	336
9.4. Став Холандије	339
10. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	345
ЛИТЕРАТУРА.....	352
БИОГРАФИЈА ДОКТОРАНДА	417
ПРИЛОГ 1.....	418
Изјава о ауторству.....	418
ПРИЛОГ 2.....	419
Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада	419
ПРИЛОГ 3.....	420
Изјава о коришћењу	420

СКРАЋЕНИЦЕ

АФД	Алтернатива за Њемачку
АФИС	Аутоматизовани систем за идентификацију отисака
АП	Акциони план
АСК	Агенција за спречавање корупције
БСП	Бугарска социјалистичка партија
ЦЕПОЛ	Агенција Европске уније за обуку у спровођењу закона
ЦЕН	Европски комитет за стандардизацију
ЦДУ	Хришћанско-демократска унија Њемачке
ЦСУ	Хришћанско-социјална унија Њемачке
ДИК	Државна изборна комисија
ДПС	Покрет за право и слободу Бугарске
ДСБ	Демократи за снажну Бугарску
ГЕРБ	Покрет грађани за европски развој Бугарске
ЕЦБ	Европска централна банка
ЕЕЗ	Европска економска заједница
ЕК	Европска комисија
ЕКЉП	Европска конвенција о људским правима
ЕМСДАА	Европски центар за праћење дрога и зависности од дроге
ЕП	Европски парламент
ЕПП	Европска народна партија
ЕС	Европски савјет
ЕСЉП	Европски суд за људска права
ЕУ	Европска унија
ЕУРОДАК	Европска база података дактилоскопије за азил
ЕУЛЕКС	Европска мисија за владавину права
ЕЗ	Европска заједница
ФАТФ	Јединица за финансијску акцију
Фидес	Мађарска грађанска алијанса
ФПО	Слободарска партија Аустрије
ГРЕКО	Група држава за борбу против корупције
ХДЗ	Хрватска демократска заједница
Интерпол	Међународна полицијска организација
ИБМ	Интегрисано управљање границама
ИПА	Инструмент претприступне подршке
Корепер	Радна група сталних представника држава чланица при ЕУ
КССИ	Комисија за спречавање сукоба интереса Црне Горе

ЛУРИС	Правосудни ИТ систем за размјену података
МЕИ	Министарство за европске интеграције Србије
МКСЈ	Међународни кривични суд за бившу Југославију
МСП	Мађарска социјалистичка партија
МСВ	Механизам сарадње и верификације
MONEYVAL	Комитет експерата за процјену мјера борбе против прања новца и финансирања тероризма СЕ
МУП	Министарство унутрашњих послова
НСРП	Национална стратегија реформе/развоја правосуђа Србије
НВО	Невладине организације
ОДИХР	Канцеларија за демократске институције и људска права
ОЕБС	Организација за европску безбједност и сарадњу
ОЛАФ	Европска канцеларија за борбу против превара
ОВП	Аустријска народна партија
Повеља	Повеља Европске уније о темељним правима
ПиС	Право и Слобода Пољске
ПКК	Радничка партија Курдистана
ПОСП	Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање
ПТС	Прелазни (привремени) трговински споразум
СБОК	Служба за борбу против организованог криминала
САЛВ	Мало и лако наоружање (SALW)
СЕ	Савјет Европе
СЕЛЕК	Центар за спровођење закона у Југоисточној Европи (SELEC)
СИРЕНЕ	Захтјеви за додатне информације приликом уласка у земљу
СОП	Савјет општих послова ЕУ
СПД	Социјалдемократска партија Њемачке
СИС	Шенгенски информациони систем
СОКТА	Процјена опасности од озбиљног и организованог криминала
ССП	Споразум о стабилизацији и придруживању
СТО	Свјетска трговинска организација
Суд	Суд правде Европске уније
СУСЊ	Савезни уставни суд Њемачке
СС	судски савјет
СВП	Савјет вањских послова ЕУ
ТОК	Тужилаштво за организовани криминал
УНОДЦ	Канцеларија УН за дроге и криминал
УАИ	Управа за антикорупцијску иницијативу Црне Горе
УН	Уједињене нације
УСПН	Управа за спречавање прања новца

УЕУ	Уговор о Европској унији
УФЕУ	Уговор о функционисању Европске уније
УС	Уставни суд
ВФО	Вишегодишњи финансијски оквир
ВИС	Визни информациони систем
ВК	Венецијанска комисија

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

*”Владавина права је најзахтјевнији стуб усјешног савременог друштва”, Франсис Фукујама, у дјелу *Поријекло политичкога поретка**

Предмет овога рада је анализа владавине права у Европској унији¹ као једне од темељних вриједности Уније како би се сагледало начело, појам и концепт владавине права у Унији и њеној политици проширења. Члан 2 Уговора о Европској Унији наводи вриједности на којима је заснована и на којима се гради Европска унија, а у том контексту се набраја и владавина права. Изазови настају већ у одређивању вриједности односно у томе што сматрамо вриједностима.² Како говоримо о једном сету вриједности, који треба да дијеле све државе чланице, као и земље кандидати који желе постати чланице, у том контексту се намеће питање што оне подразумевају под термином вриједност, да ли су све сложне око дефиниције и имају ли исти приступ у поштовању и спровођењу владавине права. Поставља се и питање у каквоме је односу владавина права према другим вриједностима, као што су демократија, слобода, достојанство, једнакост, односно да ли их она садржи и подразумева, или стоји напоредо с њима. Владавина права се не сагледава на исти начин у свим државама, она се развијала различито у европским правним системима, а додатну конфузију уноси и појам правне државе Данас смо свједоци постојања све већег броја теоретичара, мислилаца, правника, политиколога, социолога, економиста, историчара који се дефиницијом баве дефиницијом владавине права. Већ ово довољно говори о ширини и комплексности појма владавине права. Дефинисање владавине права је, стога, веома тежак и захтјеван посао који овај појам чини тешко докучивим и на тренутке неухватљивим.

Позиција и значај владавине права су се са закашњењем развијали у Европској унији. Првих деценија свог постојања, Европска унија је углавном била фокусирана на царинску унију те стварања економске области која је водила јединственом тржишту није било много мјеста, мотивације или потребе да се развијају друге политике. Замах је постигнут тек у периоду након деведесетих година прошлог вијека захваљујући чињеници да се након пада Берлинског зида међу државама чланицама почела развијати потребе за јачањем нових политика, међу којима је политика правосуђа и унутрашњих послова почела све више добијати на ширини и снази и омогућила је да данас Европска унија биљежи значајно виши ниво сарадње на овом пољу. Ипак, можемо констатовати да се владавина права још није у потпуности развила у праву политику ЕУ што са собом повлачи низ утицаја како на државе чланице ЕУ тако и на државе проширења. Владавина права, као и остале темељне

¹ У овом раду ће се назив Европска унија користити за све облике европске интеграције од настанка прве Заједнице за угаљ и челик, како би се осигурала конзистентност односа унутар и изван Уније, те разумијевање њене улоге.

² Вриједност у рјечничкој дефиницији у нашем највећем рјечнику означава 1. својство онога што је вредно, што је на цени; 2. оно што вриједи; 3. важност, значај, 4. ваљаност, пуноважност; 5. величина, знатност; дар, способност; 6. количина - *Речник српскохрватскога књижевног језика*, Књига прва А-Е, Нови Сад, Загреб, 1967., стр 431.

вриједности, представља основ за постојање Уније, а непоштовање основа на којима једна заједница почива сљедствено носи највећи ризик по њен опстанак.

Спровођење владавине права у пракси представља посебно питање, које Европска унија са сложености својих механизма, институција и односа чини додатно изазовним. Приметијетна је и све већа проминентност владавине права као оруђа условљавања у политици проширења, као и утицај који она има на дубину промјена, ширину реформских захвата те самим тим и питање брзине процеса проширења. Дакле, овдје говоримо о изузетно сложеној и широкој проблематици која се мора сагледати кроз разноврсне аспекте како бисмо дошли до одређених закључака.

Овај рад, стога, има за циљ да пружи одговоре управо на то зашто се владавина права тако касно кодификовала у правној тековини Уније; зашто постоје толике разлике у концепту владавине права међу државама чланицама; као и јесу ли институције ЕУ способне да очувају јединство заједнице по овом питању, посебно у контексту кризних дешавања. Коначно, рад је усмјерен и на то да пружи одговоре на улогу, значај и посљедице које начело владавине права има на политику проширења и, самим тим, брзину и квалитет односно способност приступању кандидата Европској унији.

1.1. Што је владавина права?

Владавина права је, прије свега, мета-правни појам. Он превазилази оквире једног правног система, друштва, државе, културе, цивилизације или правне традиције. У томе је владавина права, иако оригинално енглески израз, данас постала појам који изазива изузетно много потешкоћа у правилном разумијевању, те самим тиме и у његовој примјени, промоцији, поштовању и заштити у државама које не дијеле исту традицију. Државе западне цивилизације данас неријетко у својим односима с остатком свијета користе владину права као један од услова сарадње и унапређења односа. Међународне организације су, такође, инкорпорирале овај појам у своје кључне документе и очекују од својих чланица да поштују начело владавине права. Уједињене нације тако владину права дефинишу као *”начело управљања у којем су све особе, институције и ентитети, јавни и приватни, укључујући и саму државу, одговорни законима који се јавно објављују, једнако примјењују и независно доносе, а који су у складу с међународним нормама и стандардима људских права”*.³ У контексту Европске уније, овоме треба додати и супранационалну неухватљивост самог концепта владавине права, која, како ће овај рад и показати, представља изазов и ризик не само за Унију, него и за успјешан улазак нових држава у чланство ЕУ.

Владавина права се у основи заснива на томе да се власт укроти законом, на основу истог закона који омогућује постизање и посједовање те власти. Притом се овдје мисли на политичку власт, односно оно што је кроз историју била неукроћена власт појединца (владаоца) односно владајућих елита, да би се у посљедњих неколико вјекова развојем концепта ограничења власти кроз изградњу механизма правне државе која истовремено

³ United Nations, *Report on The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary-General*, UN SC, UN Doc. S/2004/616, стр. 4

креира право (законе), али је и спутана истим тим правом, једнако као и појединац, овај однос почео мијењати. Можемо рећи стога да се владавина права развијала упоредо с демократијом, односно да су се демократска и правна држава све више приближавале кроз историјски развој. У овом контексту, држава, односно правна држава, више није само означитељ политичке власти, него је, у случају постојања истинске владавине права, и та иста држава, која је изродила право јер оно није сишло божанском промишљу, него су га креирали људи који чине ту исту државу; дакле та држава је одговорна праву које је створила. Однос објективних и субјективних права, односно закона које је донијела суверена држава и субјективних права индивидуе као правне особе се налази у стално динамичном односу једнако као и политички и рационални концепт права. Франц Нојман наглашава да, ако је опште право темељна форма права, и ако право није само *voluntas* него и *ratio*, онда право ауторитарне државе нема правни карактер.⁴ Стога овај рад посматра владину права као интегрални дио демократске државе, јер у супротном не можемо говорити о условима за постојање владавине права.

Владавина права има мноштво дефиниција, што само потврђује да се ради о изузетно важном нормативном начелу. Овај термин, који смо у наш језик преузели из енглеског језика, коријене вуче из латинског израза „*imperium legum*” – империја или владавина и право односно владавина закона, а не људи.⁵ Прва употреба оригинално енглеског израза „*владавина права*“ је забиљежена почетком XVI вијека.⁶ Поред тога, различитост схватања владавине права полази од уставног права гдје, како смо навели, „*подразумева подложност државе, тј. државних органа, објективном праву, исто као и појединца*”, преко либерално-демократског схватања као „*филозофска категорија која има универзално и вјечито важење*” или оних који сматрају да владавина права јесте „*владавина позитивноправног поретка одређених својстава*”.⁷ Вен Дајси, творац дефиниције модерног појма владавине права, је владину права окарактерисао као „*апсолутна надмоћ... националног права за разлику од утицаја произвољне моћи*”⁸, чиме се јасно указује на функцију владавине права као бране, заштите грађанина од власти која произвољно користи своју моћ, односно овлашћења. Либерална мисао сагледава принцип владавине права као чувара демократије и либерализма у савременој филозофији правне политике.⁹ Неки аутори сагледавају владину права кроз економску визуру, па тако Штиглиц средњу класу у напредним индустријским друштвима сматра главним заговорником владавине права како би се одбранила од злоупотребе права од стране локалних и државних власти.¹⁰ За друге је она политички или морални принцип, односно „*морална идеја састављена из одређеног броја*

⁴ Franc Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State, Essays in Political and Legal Theory*, The Free Press of Glencoe, London, 1964, стр. 66

⁵ Flora A. N. J. Goudappel, Ernst M. H. Hirsch Ballin, *Democracy and Rule of Law in the European Union*, Asser Press, Rotterdam 2016, стр. 5.

⁶ Према Оксфордском рјечнику енглеског, прва употреба термина владавине права се придаје Џону Блунту: „*Lawes And constitucions be ordeyned be cause the noisome Appetit of man maye be kepte under the Rwle of lawe by the wiche mankind ys dewly enformed to lyue honestly.*”

⁷ Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Јустинијан, Београд, 2006, 603-607.

⁸ A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, Macmillan, London, 1905, стр. 198.

⁹ Michael Sandel, *Liberalism and the limits of justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, стр. 38

¹⁰ Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, W.W. Norton, New York, 2002, стр. 158

захтјева који морају бити испуњени у највећој могућој мјери”.¹¹ У складу с тим, садржина владавине права зависи од низа фактора, политичких система у којима постоји, временских раздобља, али и начина гледања на њу. Постоје и они који кажу да је фраза владавина права постала бесмислена услијед сталне идеолошке злоупотребе и превелике израбљености термина, односно постала још једна ”самодовољна реторичка поштапалица”¹² политичара. Владавина права је и субјективна јер се у њено разумијевање мора укључити чињеница да људски ум, жеље и потребе сачињавају ову владавину¹³, па она не може бити објективна односно није створена изван људског свијета те садржи и све његове мањкавости и несавршености. Свакако, субјект права је појединац који има ум и који чини политичку творевину с другим појединцима, али управо то изазива низ потешкоћа у тумачењу објективне вриједности закона и односа које појединац има према њима.

Један од највећих истраживача владавине права данас, Брајан Таманаха, даје веома једноставну дефиницију, односно да у својој сржи, владавина права захтијева од владиних функционера и грађана да буду обавезани и да дјелују конзистентно у складу са законом. Таманаха ово назива формалном или тањом дефиницијом, за разлику од супстантивне односно гушће дефиниције која укључује и референцу на темељна права, демократију, и критеријуме правичности.¹⁴ Одређени аутори попут Раза виде владавину права као посебну врлину или идеал којем право треба да се прилагоди¹⁵, при чему право мора бити јасно, проспективно, стабилно и засновано на општим правилима и независном судству. Једнако тако, он је види и као негативну вриједност, односно конципирана је тако да минимизира опасност коју ствара само право тако што се њоме избјегава зло, које је опет узроковано истим тим правом/законом. Раз иде дотле да ову врлину уско тумачи као избјегавање преваре.¹⁶ За Паломбелу је владавина право једноставно ”један институционални идеал кад је у питању право”.¹⁷ Крејг сумира владавину права као ”политички идеал који неки правни систем може имати или којем она може недостајати у већој или мањој мјери”¹⁸. У свим овим приказима, који су опет само дио погледа на владавину права, види се сва неухватљивост појма владавине права услијед немогућности да се у потпуности конкретизује и поред тога што све више заузима једну од централних позиција у модерном правном дискурсу.

¹¹ Francisco J. Laporta, *Vladavina zakona: denovski dijalog*, Revus 16, Ljubljana, 2011, стр. 101.

¹² Judith N. Shklar, *Political Theory and the Rule of Law*, in Allan C Hutchinson and Patrick Monahan (eds), *The Rule of Law: Ideal or Ideology?*, Carswell, Toronto, 1987, стр. 1

¹³ Видјети: Patrick McKinley Brennan, *Realizing the Rule of Law in the Human Subject*, Boston College Law Review, Vol. 43, Issue 2, Number 2, Boston College, Boston, 2002, стр. 227

¹⁴ Brian Tamanaha, *A Concise Guide to the Rule of Law*, Legal Studies Research Paper Series, St. John's University, New York, 2007, стр. 3.

¹⁵ Joseph Raz, *The Law's Own Virtue*, King's College London Dickson Poon School of Law Legal Studies Research Paper Series No: 2019-17, London, 2019, стр. 1.

¹⁶ Joseph Raz, *The Rule of Law and Its Virtue*, in J. Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Clarendon Press, Oxford, 1979, стр. 224.

¹⁷ Gianluigi Palombella, *The Rule of Law as an Institutional Ideal*, *The Rule of Law and Democracy. Internal and External Issues*, L. Morlino and G. Palombella, eds., Brill Publishing, 2010, стр. 1.

¹⁸ Paul Craig, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, Public Law, 1997, стр. 196.

1.1.1. Садржај владавине права

Садржај владавине права се сагледава кроз дуге листе различитих појмова које подрумијевају одсуство услова за, односно постојање владавине права. У том сагледавању можемо кренути од Лона Фулера, који у свом кључно природноправном дјелу *Моралност права*¹⁹ даје листу од осам принципа који су услов за остваривање моралности права. По овим начелима да би право (закони) имало унутрашњу моралност, морају постојати општа правила (дакле не *ad hoc* одлуке које карактеришу недемократске системе), сталност или стабилност закона која је неопходна за дугорочан развој права, али и јасност – доношење закона на разумљив начин, што омогућава његову дослиједну примјену и тако не доводи грађене у конфузију и неразумијевање. Фулер, такође, указује на проспективност, односно непостојање ретроактивности, те конзистентност као кључна начела владавине права, а уз то наглашава и промулгацију која омогућава правичну јавност закона, практичност која означава јасну могућност спровођења закона, те коначно конгруенцију између службене акције и декларисаног правила. Ричард Фалон налази да је то пет саставних елемената владавине права: способност законских правила да воде људе и способност људи да их разумију и поштују што им омогућава да планирају своје послове уз претходно познавање правних посљедица; ефикасност која треба да служи као водич људима; стабилност; супремација законске власти; постојање непристрасне правде – судова.²⁰

Ови принципи се у основи слажу с начелима која се помињу у разним документима ЕУ или Савјета Европе (СЕ) приликом представљања садржине и начела владавине права. Тако се у Листи владавине права СЕ²¹ наводе као прва законитост, затим правна сигурност, једнакост пред законом и недискриминација, приступ правди, поштено суђење итд. ЕУ у свом Коминикеу о јачању владавине права из 2014. године²² наводи прије свега законитост, правну сигурност; забрану произвољности извршних овлашћења; независне и непристрасне судове; дјелотворно судско преиспитивање, које укључује поштовање темељних права; подјелу власти и једнакост пред законом. УН одређује принципе односно мјере за осигурање поштовања принципа супремације закона, једнакости пред законом, одговорности пред законом, поштене примјене закона, подјеле власти, учешћа у одлучивању, правне сигурности, избјегавања произвољности и процедуралне и правне транспарентности²³. Сва ова различита тумачења се у западној мисли свде на премису да је само она владавина која је заснована на праву, а које се опет конституише на интерној моралности, односно како каже ле Фир на универзалној моралној основи, а не на сили.²⁴ Без морала се, дакле, право не може назвати правом, а истинска владавина права односно оно што чини правну државу се темељи на њему. Владавина права је од есенцијалног значаја за

¹⁹ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, revised edition, Yale University Press, New Haven, 1969.

²⁰Richard H. Fallon, "The Rule of Law" as a Concept in Constitutional Discourse, *Columbia Law Review*, Vol. 97, No. 1, 1997, стр. 8-9

²¹ CDL-AD(2016)007-e, Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016)

²² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final, стр. 4.

²³ Ibid, *Report of the Secretary-General*, (2004), стр. 4

²⁴ Луј ле Фир, *Међународно јавно право*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1934, стр. 364-365

морални легитимитет политичког система и за отворено друштво, али је исто тако значајно зависна од моралног квалитета позитивног закона, те моралних врлина људи који чине једну правну државу.²⁵

1.1.2. Правна држава

Правна држава је демократска држава заснована на начелу народног суверенитета, у којој сви органи, али и грађани имају више или мање прецизно одређену надлежност и права која су судски загарантована, односно то је држава која почива на начелу законитости.²⁶ Правна је и она држава у којој постоји изграђен систем правних норми, у којој постоји законодавац који суверено доноси законе, администрација се води начелом законитости, а правосуђе је независно. Ако би се за неки правни систем који почива само на принципу законитости могло рећи да је правна држава, истим логицирањем би и бирократска, демократска, тоталитарна, либерална, ауторитативна, хибридна или полуконсолидована демократија, дакле све оне, би могле бити правне државе. Различити аутори различито гледају на једнакост појмова владавина права – правна држава. У историјском развоју владавина права и правна држава се користе као појмови у разним европским традицијама, као што ће се подробније објаснити у наредном поглављу. Различита употреба термина владавина права / правна држава је посебно примјетна ако се у обзир узму разни европски језици. У преводима Лисабонског уговора у члану 2 се у енглеској верзији користи владавина права (*rule of law*), док је у француској *l'Etat de droit* и њемачкој *Rechtsstaat*. Једнако је ако се погледају и нама сродни језици, у словеначком УЕУ је то *pravna država*, као и у бугарском *правовата държава*, те једнако у словачком *právny štát*, на чешком *právní stát*, пољском *państwo prawa*. Једино је у хрватском УЕУ исписано *vladavina prava*. Не улазећи у чињеницу је ли хрватска верзија, а свакако је треба узети у обзир јер је нама језички најближа, настала као последица одмака од утицаја њемачкога правног система и мисли; резултат каснијег уласка у ЕУ те значајне изложености термину владавине права у процесу преговора, или могуће мањег језичког чистунства; чињеница је да је Хрватска једина од побројаних земаља увела овај термин у званични превод УЕУ. Ипак, ово не значи да је код хрватских мислилаца појам правне државе уступио мјесто владавини права. И у нашем језику често долази до замјене термина, упоредног кориштења, при чему је примјетно да се у оквиру процеса приступања ЕУ готово дослиједно користи израз владавина права, што није случај у правној литератури иако и ту примјећујемо све чешћу употребу израза владавина права. И правна држава и владавина права су, ипак, иста појава и данас се у дискурсу све мање или готово уопште не разликују. У овом раду ће се, како би се избјегле могуће недоумице, равноправно користити оба израза с једнаким значењем.

И поред тога што постоје разне категоризације погледа на владавину права, овдје ће се обрадити два најшира и најчешћа, једно које је уже и формалније, и друго које је шире у значењу и материјалније. Позитивистичко или формално разумијевање владавине права примарно сагледава правно уређену државу утемељену на уставу и законима. Оно дефинише односе између правних аката и државне власти кроз један уско формалистички

²⁵ Robert Deinhammer, *Vladavina prava: vrline i granice*, Obnovljeni Život, Vol. 74, No. 1, Zagreb, 2019, стр. 42.

²⁶ Видјети у: Гордана Вукадиновић, *Начело законитости и правна држава у делу Ђорђа Тасића*, Право – теорија и пракса, том 10, бр. 1-2, Београд, 1993, бр. 4,

приступ, односно кроз легалистичко посматрање владавине права које у правној држави омогућава примјена начела легалитета. У њему се не улази у вредносно, односно у сагледавање да ли одређена норма носи у себи исправност. Самим тим, нико не доводи у питање ваљаност позитивног правног акта очекујући да их појединци и органи власти досљедно поштују у једној правној држави, те је и неправично право према позитивистима, како Харт наводи, и даље право.²⁷ Историјски, у прошлим вјековима ово упориште би имало мноштво заговорника, али данас се све више пропитује сам садржај правне норме, односно његов морал. Заступник формално-правног, иначе монархиста, Фридрих Јулијус Штал је сматрао да правна држава значи владавину права односно општих, рационалних и неретроактивних норми, без улажења у вредносно одређивање закона, односно *”то је појам правне државе, а нипошто то да држава... само заштићује права појединца, дакле, не говори о циљу или садржини државе, него само о начину њиховог озбиљења”*.²⁸ Право, како га види Џудит Склар, је друштвено објективно и присилно; а морал је индивидуалан, субјективан и добровољан, те је свеукупно право у највећем дијелу морално индиферентно.²⁹ У том свјетлу, би се и државе које дослиједно поштују законске оквири и све позитивне прописе у држави, па макар она биле и недовољно демократска, односно недемократска, дакле и такве државе би се могле сврстати у правне државе јер се право дослиједно поштује, без довођења у питање ваљаности садржаја аката. Ипак, право не може постојати без човјека, који као морално биће, сагледава и преиспитује садржај правних аката из разних углова који су повезани с најважнијим принципима који данас чине саставни дио владавине права.

Поред формалног гледања, стоји и либерално-демократско односно материјално разумијевање владавине права које превладава у модерној мисли. Владавина права је у овом смислу заснована на природноправном карактеру, она је, како смо навели, метакатегорија која у себи садржи идеал који прелази границе једне државе и није временски омеђен. Како Сартори наводи – ако право служи као брана против произвољне моћи, законодавство не може бити увијек гаранција, односно *”кад се владавина права претвори сама по себи само у владавину законодаваца, пут је отворен, барем у принципу, угњетавању „у име закона“ које нема преседан у историји човјечанства”*.³⁰ Владавина права стога служи како би се не само захтијевало дослиједно испуњавање законских норми, него и за постављање законских ограничења на власт која креира закон. Највећа опасност позитивистичког приступа лежи у томе да они који одлучују о одређеним питањима (власт) могу у било које вријеме и у било коју сврху донијети који год закон пожелеле јер нема демократске контроле над њиховим дјеловањем. Хајек тако држи да *”можемо имати владавину права или владавину већине, можемо чак имати владавину закона које је донијела већина која влада, али само дотле док је сама већина, онда кад одлучује о одређеним стварима, везана правилима која не може промијенити ad hoc, можемо очувати владавину*

²⁷ Aldo Schiavello e Vito Velluzzi, *Il positivismo giuridico contemporaneo. Una antologia*, Giappichelli, 2005, Torino, стр. 48–89.

²⁸ Franc Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State, Essays in Political and Legal Theory*, The Free Press of Glencoe, London, 1964, стр. 43

²⁹ Judith N. Shklar, *Legalism, An Essay on Law, Moral and Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1964, стр. 44

³⁰ Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, Manchester University Press, New York, 1965, стр. 312:

права”.³¹ У овом разумијевању се држава налази под законом, односно подређена је праву и ограничена основним принципима законитости, те се не може десити да политика/власт може мијењати или одбацити право онда кад то пожели. Није довољно имати право које влада, него то право мора задовољити одређене критеријуме, тако да, на примјер, у савременом схватању, мора постојати подјела власти, или једнакости пред законом, правна сигурност односно гаранција поштовања темељних права. У том контексту се подразумејева да је правна држава, односно држава која поштује владавину права, истовремено и морална држава. Ипак, мисао Хајека треба увијек сагледавати и кроз чињеницу да је он наглашавао владавину права и као гаранцију слободног тржишта, економског индивидуализма и слободе. Ђорђо дел Векјо наглашава да се правда (која у себи носи морал) може саму себе прогласити исправном и дјелотворном чак и кад се налази као *противник* правног система који је тренутно на снази, ”у случају кад организам овог задњег кроз ’ухапшени развој’, дегенерацију или из других патолошких разлога, више није у прилици испуњавати своје функције или физиолошки регенерисати своје структуре”. Дел Векјо у овом случају указује на државе у којима је дошло до непомирљивог конфликта с ”*елементарним захтјевима правде, који се стално и побједнички рађају у моралној свјесности, и који представљају примарне разлоге њене ваљаности*”.³² У либерално-демократском погледу на владавину права, она мора бити изнад оваквих акција и покушаја власти да се постави изнад постојећих закона, без обзира на то што она има право кроз институције доносити нова законска рјешења која јој одговарају.

Најважније питање је овдје, стога, садржај права и његова ”моралност” односно да ли се њима нарушавају остала темељна права. Владавина права, у европском приступу, подразумејева да је морал одувијек утицао на креирање права, односно да је централни критични принцип моралности тај да су људска патња и ограничење слободе морално зли, те је стога и потребно да се морал заштити примјеном правних норми.³³ Данас постоји један теоретски правац које се назива конституционализам односно не-позитивизам, или како га Мауро Барберис назива неоконституционализам, који се бави правом модерне уставне државе (на њемачком *Verfassungsstaat*). За разлику од владавине права и правне државе, конституционализам или уставна држава на пиједестал поставља устав који надахњује цјелокупно законодавство једне државе, при чему је право повезано с моралом, вредносне пресуде су објективно праведне или неправедне, а сваки судски случај има само једно исправно односно праведно рјешење.³⁴ Морал односно принципи правично и добро као основ за владавину права су присутни и код Паломбеле. Онда кад закон изгуби своју везу и тако уништи своју виталност, упада у замку етицизације правног система, што је онда кључна карактеристика тоталитарног режима.³⁵

³¹ Friedrich August Hayek, *Law, Legislation and Liberty, Volume 3, The Political Order of a Free People*, University of Chicago Press, Chicago, 1981, стр. 25

³² Giorgio Del Vecchio, *Justice, An historical and philosophical essay*, Philosophical Library, Fred B. Rothman & Co, Littleton, 1982, стр. 157-158

³³ Herbert L. A. Hart, *Law, Liberty and Morality*, Oxford University Press, Oxford, 1982, стр. 82.

³⁴ Mauro Barberis, *Pravo in morala danes*, Br. 16 - Pravo, morala in vladavina zakona, Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava, Ljubljana, 2011, стр. 41.

³⁵ Gianluigi Palombella, *The Rule of Law and Its Core, Relocating the Rule of Law*, Gianluigi Palombella, Neil Walker, eds., Hart Publishers, 2009, стр. 12

Како либерално-демократски поглед представља окосницу сагледавања владавине права међу највећим дијелом држава чланица ЕУ, као и европских институција, те се намеће као главна водила одређивања услова за напредовање кандидата у политици проширења, у овом ће се раду под појмом владавине права мислити на либерално-демократски поглед. У том смислу ћемо, на основама онога што је материјална школа понудила као основ за дефинисање начела владавине права, те имајући на уму комплексност, динамичност и ширину разноврсних одређења овог феномена, у овом раду користити слиједећу дефиницију како бисмо на што свеобухватнији начин објаснили предмет рада:

Владавина права је један промјенљиви механизам, односно правно-политички поредак који је истовремено вишеструки динамички оквир за процес у којем су омогућени једнакост, равноправност и одбрана интереса свих грађана пред законом, док се истовремено ограничава и спречава самовоља и произвољност власти која мора дјеловати под законским ограничењима уз пуно поштовање аутономне и независне уставне власти и очување других темељних вриједности попут демократије, људских права, слободе и достојанства.

Владавина права, и поред различитих дефиниција, двосмислености и вишесмислености које изазива, широких и уских тумачења, представља и даље изузетно битан и релевантан концепт, идеал, као и начело којим се воде многе државе, те посебно Европска унија. Како би се ово начело спровело у пракси, потребно је да људи вјерују у њега и буду му посвећени, што подразумева и политички и културни елемент, а не само правни. Јер владавина права није само писано правило које се може тек тако наметнути, она је, такође, политички концепт који захтијева сарадњу и посвећеност политичке власти, али и притисак јавности на власт и опозицију како би испоштовали начела владавине права. Како би овај притисак постојао, мора постојати и културолошко увјерење међу грађанима да је владавина права значајан, користан и неопходан концепт у једној држави. Управо због тога постоји варијетет перспектива на владавину праву у европским државама, које се заснивају на различитим правним, политичким и културно-цивилизацијским постулатима. Државе које баштине владавину права (у динамичком степену реализације јер не можемо говорити на исти начин о владавини права данас и оној у осамнаестовјековној Енглеској или деветнаестовјековној Њемачкој) већ неколико вјекова и државе које су донедавно биле ауторитарне или под диктатуром немају исто гледање на концепт правне државе. Култура јавне управе је различита на европском континенту не само од државе до државе, него и од регије до регије, те и асиметрично и код различитих етничких група унутар исте регије односно државе. Перцепције улоге, овлашћења и ограничења власти се, такође, значајно разликују. Стога је дивовски подухват изградити владавину права која се темељи на истим нормама, разумијевању и перцепцији (!) у Европској унији и кандидатима који јој стреме, што овај рад и покушава приказати.

1.2. Владавина права – правна држава као појам на нашим просторима

На нашим просторима се често цитира члан 172 Душановог законика: ”*Све судије да суде по Закону, право како пише у Законику, а да не суде по страху од царства ми*“.³⁶

³⁶ Душанов законик, прир. Н. Радојчић, Београд 1960, 134–135.

Назнаке закона који су изнад људи, па и изнад цара су можда у средњем вијеку биле минималне, али као и код енглеске Велике повеље слобода су постављали темеље будућег развоја. Док је Запад развијао своје идеје у периоду просвјетитељства, народи на нашим просторима су морали сачекати да се идеја о држави, правној држави и касније владавини права почну на прави начин развијати тек у XX вијеку. Ипак, и тад је, под утицајем марксизма, сврставана кроз историјски контекст повезан с марксистичким приступом класној борби и односу буржоазије према феудализму. Тако се у Правном лексикону из 1970. године, правна држава дефинише као *”држава која је настала после буржоаских револуција као својеврсна реакција против апсолутистичке феудалне монархије у којој су управа и судство стављени под законодавство”*.³⁷ Разни су научници писали и дотицали се питања правне државе односно владавине права. М. Ч. Марковић у *Правној држави* 1939. године, већ поменути Радомир Лукић, у *Уставности и законитости у Југославији* 1966. године у чланку *Људска права и владавина права* из 1989. године, Б. С. Марковић, *О праведном праву* 1993. године, Коста Чавошки, у *Огледу о владавини права* 1994. године, Гордана Вукадиновић у *Правној држави* 1995. године, Д. М. Митровић у *Начело законитости – појам, садржина, облици* 1996. године, Р. Васић, у *Правна држава и транзиција* 2004. године, Д. Аврамовић, у *Савремена правна држава – правнотеоријски аспекти* 2011. године, итд. Ипак, овдје ће се издвојити само одређени.

Стеван Врачар и Божидар Марковић сматрају да само модерна демократска држава, настала на тековинама Француске револуције, односно на њиховој разради, те уз пуно поштовање подјеле на гране власти, може бити правна држава.³⁸ Радомир Лукић говори о владавини права која се састоји од три врсте права које ограничавају државу: друштвено право које ствара и примјењује друштво и које је слободно у односу на државу, јер га она, у ствари, ни не ствара. У том контексту, оно је крхко јер, да би функционисало, мора га подржати држава са својим апаратом за спровођењем закона (полиција, правосуђе...), што значи да мора постојати висок ниво друштвене свијести како би се надјачало право државе. Обичајно право је друга категорија и оно је настало независно од државе, те је, захваљујући томе, ограничава услјед тог посебног статуса. Коначно, природно право које је произвољно и неодређено.³⁹ Јасминка Хасанбеговић држи да правна држава постоји само у случају кад човјек, односно грађанин, може остварити своје слободе и права која представљају историјско-цивилизацијску тековину коју треба чувати, а да управо *”те слободе и права су, дакле, начин односно средство правног ограничавања и контролисања власти”*.⁴⁰

С друге стране, Жарко Пуховски наводи да *”владавину права свагда реализурају институције – битно је притом да институција надраста свој персонални састав, тј. да*

³⁷ *Правни лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1970.

³⁸ Гордана Вукадиновић, *Савремена схватања правне државе код наших професора права*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2/2008, Нови Сад, 2008, стр. 260-261

³⁹ Радомир Лукић, *Правна држава и будућност једне идеје*, Зборник радова, Београд, 1991, стр. 11

⁴⁰ Јасминка Хасанбеговић, *Реторицитет права и правност државе, или о неспојивости суверености и правне државе*, у двојезичком српско-немачком зборнику: Данило Н. Баста, Дитер Милер, приређивачи, *Правна држава - порекло и будућност једне идеје*, Београд, Правни факултет у Београду – Центар за публикације и Немачки културни и информативни центар у Београду, 1991, стр. 55

дјелује начелно истовјетно неовисно о особама које ју чине (или чак воде)".⁴¹ Ово сљедствено води томе да, иако су институције људске творевине, оне добијају надљудску улогу којом другим, ако не и свим људима, одређују дјеловање функционишући као „конструкција без конструктора”.⁴² Према његовом гледишту, смисао владавине права је ларпуларистички јер је вриједност по себи. Пуховски посебно наглашава да је свака модерна држава под притиском изнутра, а све више и извани, да буде односно да се барем прикаже као владавина права. Ово се посебно тражи од новостворених држава којима је то потребно као екстерно признање, да би им се потврдила сувереност. Дакле, можемо сходно овим ставовима даље закључити да се екстерни притисак остварује кроз дјеловање међународне заједнице и њених захтјева према овим новоустројеним државама, али и прије свега у европском контексту кроз дјеловање Европске уније кроз процес проширења, али и након уласка у чланство кроз притисак који врши на ”непослушне” чланице. Бранко Смердел, кроз свој конституционалистички приступ, држи као кључне ограничавање власти, промоцију и заштиту људских права и темељних слобода, изградњу и јачање демократских уставноправних институција, и коначно остварење уставног начела (и идеала) владавине права.⁴³ Звонимир Лауц је сматра системом који покушава штитити права грађана од произвољности и злоупотребе кориштења државне власти, те је тако владавина права ”интегрални појам и то мултидимензионални, мултидисциплинарни и софистицирани аутопоиетични концепт... умрежена повезница моралитета, легитимитета и легалитета”.⁴⁴

Уз овај Лауцов поглед на стваралачко креативни карактер владавине права који у себе обједињује античке идеале доброг, лијепог и истинитога, односно покушаја остварења ових идеала кроз владавину права, добијамо довољно широку слику која постоји о правној држави / владавини права и у мисли на нашим просторима. Динамички постављена, она ће се даље развијати не само у контексту њених еволутивних процеса унутар Европске уније, него и кроз однос који Унија има према простору Југоисточне Европе, у свјетлу процеса проширења. У овом контексту, она ће се сагледавати кроз несвршеност изградње односно постојања владавине права у њеним балканским државама чланицама, те коначно и кроз однос и неријетко не најсретније постављену интеракцију система подјеле трију грана власти у региону, става политичких елита, перцепције јавности, погледа академске струке и улоге цивилног друштва.

1.3. Остали основни концепти који се користе у Дисертацији

1.3.1. Појам вриједности

Другим чланом⁴⁵ Лисабонског уговора се утврђују вриједности на којима почива Унија, те их у складу с тим можемо сматрати темељима Уније, односно темељним

⁴¹ Жарко Пуховски, *Владавина права насупрот праву на владавину*, Пешчаник, интернетско издање, 2018.

⁴² Ibid.

⁴³ Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine d. d., Zagreb, 2013, стр. 3.

⁴⁴ Zvonimir Lauc, *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*, Pravni vjesnik god. 32 br. 3-4, Zagreb, 2016, стр. 59

⁴⁵ Текст члана 2 Лисабонског уговора: „Унија се заснива на вриједностима поштовања људског достојанства, слободe, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Ове вриједности су заједничке државама чланицама у друштву у којем

вриједностима. Људско достојанство, слобода, демократија, једнакост, владавина права и поштовање људских права односно права мањина су кључне категорије односно вриједности које Унија гаји као темеље из којих извиру сва остала права и чине ЕУ заједницом заснованом на заједничким вриједностима (*Wertegemeinschaft*). Поред овога, у истом члану се наводе и плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца. Ове су вриједности, на одређени начин, биле израз само-перцепције Уније, опис идентитета који је Унија сама себи додијелила⁴⁶ тако што их је преузела из перемпторних норми својствених међународном праву. Налазимо их у најважнијим документима свих кључних међународних организација којима европске државе припадају, те су стога ове вриједности израз и посвећености међународним обавезама које оне имају. У том смислу, оне не би требало да имају дерогације у свом тумачењу или примјени, управо и налазе се као темељи или водећи принципи у свим најважнијим међународним организацијама. Ипак, проблем је у томе што она још нису утврђена с довољном прецизношћу, нити постоји адекватна инстанца на међународном нивоу која би их дефинисала.⁴⁷ Стога, јесу ли темељне вриједности члана 2 истовремено и начела Уније, онако како их Повеља ЕУ о темељним правима и препознаје, односно је ли владавина права и вриједност и начело? Коченов, с којим се слаже и Пех, сматра да кад Уговор из Лисабона говори о вриједностима, под њима се мисли на начела, и поред тога што постоји разна литература о обома. За њега је владавина права кључно правно начело од огромног значаја за Европску унију.⁴⁸ У овом контексту се опет враћамо иницијалном проблему закашњелог развоја и дефиниције вриједности у Европској унији, која је предуго занемаривала осјећај правде, осим ”осјећаја економске правде” који је био у примарном фокусу заједнице засноване на привредним разлозима.⁴⁹ Унија, стога, мора пронаћи начин да на одржив начин заштити и развије своје вриједности услијед недостатка оних идеала на којима су, у принципу, засновани уставни држава чланица, и који представљају темељ свеукупног правног поретка једне нације-државе.

Посљедњих деценија, како ће рад касније и приказати, вриједности члана 2 у Европској унији, и поред свих недостатака и недоследности, постају све значајнији концепт са све изграђенијом судском праксом, механизмима које су покретали Европски парламент и Комисија, као и саслушањима у Савјету ЕУ. Дакле, упоредо с њиховим значајем, расле су и потешкоће с њиховим кршењем јер како је ЕУ покушавала осигурати јединствено разумијевање вриједности и њихово поштовање у складу с уговорима, тако су се све више појављивале разлике у сагледавању ових концепата у различитим државама чланицама. Поред овог питања националног гледања на концепт члана 2, проблеми су настајали и услијед тога што су вриједности међусобно испреpletене и зависне једне од других.

преовлађују плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца.”

⁴⁶ Monica Claes, *How Common are the Values of the European Union?*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, Vol. 15, No. 1, Zagreb, 2019, стр. 8

⁴⁷ Бранко М. Ракић, *Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново*, Анали Правног факултета у Београду, 1/2009, Београд, 2009, стр. 126

⁴⁸ Dimitriy Kochenov, *The Acquis and Its Principles, The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the EU*, in eds. Andras Jakab & Dimitriy Kochenov, *The Enforcement of EU Law and Values, Ensuring Member States' Compliance*, Oxford University Press, Oxford, 2017, стр. 9-10

⁴⁹ Andrew Trevor Williams, *Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law*, Warwick School of Law Research Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 29, No. 3, 2009, стр. 24

Владавина права и људска права су међусобно повезана и усмјерена једни на друге. Посебно је важно да владавина права омогућава да се људска права у пуном смислу остварују у оним државама које је поштују. Поред тога, владавина права и нека људских права (као што су право на поштено суђење и слобода изражавања) се преклапају. Сама се дефиниција демократије стално мијења, а границе између демократских, ауторитарних или диктаторских режима су замагљене, те постоји много различитих хибридних система, како и показују извјештаји међународних организација.

1.3.2. Демократија и владавина права

Владавине права се најчешће појављује као саставни дио демократије, али и обрнуто, демократија подразумијева постојање владавине права. При томе, треба узети у обзир да је овај однос асиметричан јер владавина права у ужем смислу (позитивистичком односно правна држава у ужем смислу) може егзистирати без демократије, али демократији је неопходна владавина права јер би се иначе демократска начела у законодавству могла изиграти то јест не би постојала обавеза придржавања истих.⁵⁰ Модерне демократске државе се тако заснивају на постојању и поштовању владавине права. Деликатни баланс који постоји у демократији подразумијева да људи или народи који чине политичку заједницу буду подређени одређеном уставном односно правном систему. У случају да тога нема, демократија постаје *”израз пуке воље и самовоље већине или оних који њом лако манипулишу”*⁵¹ односно најједноставније приказано – владавина права треба да служи томе да владавину (политичке) већине сведе у оквире цивилизованог и регулисаног понашања кад су у питању правила за која је друштво постигло општу сагласност.⁵² Притом, они или представници којима су делегирани право (дакле политичка власт), такође сами себи морају наметнути систем који важи за све како би се осигурала демократска легитимност односно како би сви били суверени и слободни. Тако демократске праксе морају бити *”управљане правилима (како би биле уставно легитимне), али правила, такође, морају бити отворена за демократске измјене (како би била демократски легитимна)”*.⁵³ У њима је политичка власт односно моћ субординирана правном поретку и одржава се балансом насталом на основу Монтеѕкјеове подјеле грана власти, која се у савременом добу усталила на трогубом моделу законодавна – извршна – правосудна. Прве двије гране власти су у европском моделу демократске, односно чине основ демократског изборног система при чему извршна власт произилази из законодавне, а ова друга из воље народа изражене кроз изборни процес. Правосудна власт, с друге стране, заступа право, законе, којима се осигуравају сви они атрибути владавине права – тековине модерног доба. Стога судови, почев од уставног суда као највишег чувара, морају бити независни односно не смију бити под утицајем политичке власти, било законодавне или извршне, како би могли одржавати баланс.

У случају да нема ове fine равнотеже, добијамо примјере нових држава које су од Запада преузеле концепт демократије, али немају идеал владавине права уграђен у своје

⁵⁰ Brian Z. Tamanaha - *On The Rule of Law History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 38

⁵¹ Војислав Становчић, *Демократија и владавина права*, *Анали*, година 53, бр 2, Београд, 2005, стр. 51

⁵² Ibid. Стр. 56.

⁵³ James Tully, *The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy*, *Modern Law Review*, 2002, стр. 205.

темеље⁵⁴, чиме се ствара дебаланс у односима, те нема ни праве демократије. Односило се ово на нове државе настале након пада колонијалних царстава или на државе некадашњег комунистичког блока, са сигурношћу, и у најблажем смислу, можемо рећи да се проблем различитог разумијевања владавине права у земљама Источне и Југоисточне Европе јавља упоредо с развојем демократије и значајно утиче на односе са Западом. Појам либералне демократије, с којим данашње владе Мађарске и Пољске имају проблем наглашавајући своју ”илибералност”, подразумева да је владавина права нормативни идеал који гарантује индивидуална права насупротив држави, организује и ограничава извршење државних овлашћења и пружа услове за тржишне трансакције.⁵⁵ Притом се либерални појам владавине права сматра универзалним у гледањима западних мислилаца, што доводи до очекивања да сви имају исти приступ вриједностима на којима почивају демократија и владавина права. Мекормак сматра да је либерално-демократска држава каква се развијала од XVII вијека обиљежена тиме да се постигне ”изведиво, пошто већ није могуће апсолутно, раздвајање функција међу различитим институционалним агенцијама”.⁵⁶ Овом сагледавању се мора додати и проблем тзв. демократског дефицита ЕУ, који Унију оптерећује од њеног постанка, а често се и користи у оптужбама за којим демократски изабране владе држава чланица посежу кад се нађу у конфликту с институцијама Уније. Европска унија има огромне надлежности у вршењу јавне власти, а демократија се управо односи на вршење јавних овлашћења⁵⁷, те се изнова поставља питање легитимности Уније.

У демократији се закон не може мијењати или игнорисати онда кад то пожели политичка власт и морају се поштовати јасне процедуре које су засноване на закону, те су тако право односно закони неопходни демократским владоцима како би постојала јасна институционална структура власти признатог политичког ауторитета.⁵⁸ Сједињене Америчке Државе, тако, јесу биле демократија од свога настанка, али демократија у којој је у једном дијелу постојао робовласнички систем, те касније и принцип сегрегације у складу са законима и правом ове Федерације. Дакле, једнако тако, у демократији западног модела, закони морају имати садржину која је морална односно добра, лијепа или истинита. Ако прихватимо да је демократија оно што је ”добро, лијепо и истинито у друштву”⁵⁹, она у себи стога носи вриједност односно морал. Провјера садржаја је оно што је проблематично јер се поставља питање ко може пресудити што је заиста израз врлине човјека у закону. Оно што за једне представља сасвим уобичајену и прихватљиву вриједност, за друге не мора бити тако, што се логично и јесте развијало кроз разноврсне нације-државе на европском тлу. Настанак Европске уније и очекивања да за све важе иста правила је, стога, довео до занимљивих дешавања у посљедње вријеме у Мађарској и Пољској.

⁵⁴ Friedrich August Hayek, *Law, Legislation and Liberty, Volume 3, The Political Order of a Free People*, University of Chicago Press, Chicago, 1981, стр. 108.

⁵⁵ Paul W. Kahn, *Putting Liberalism in Its Place*, Princeton University Press, Princeton, 2004, стр. 11.

⁵⁶ Neil MacCormick, *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*, Oxford University Press. Oxford, 2010, стр. 5

⁵⁷ J. H. N. Weiler, *Europe in Crisis – on Political Messianism, Legitimacy and the Rule of Law*, Singapore Journal of Legal Studies, Singapore, 2012, стр. 252.

⁵⁸ Guillermo O'Donnell, *Democracy, Agency, and the State, Theory with Comparative Intent*, Oxford University Press, Oxford 2010, стр. 98

⁵⁹ Klaus von Beyme, *Suvremene političke teorije*, Stvarnost, Zagreb, 1977, стр. 199.

Поред примјера Пољске и Мађарске, овај проблематика се види и у случају Аустрије и уласка екстремне деснице у владу прије двадесет година. Реакција Европске уније, односно осталих држава чланица је била веома нагла и оштра јер се сматрало да је у Аустрији угрожена демократија. У извјештају који ће се 2000. године сачинити о угрожености европских вриједности ће се показати да Аустрија има и више стандарде од неких чланица ЕУ (више о томе у Одјелјку 3. овога рада), чиме се показало да владавина права, као и друге вриједности, нису биле угрожене, те су санкције и укинуте. Назадовање у владавини права се може дефинисати као процес кроз који изабране јавне власти интенционално спроводе ”владине планове који имају за циљ систематски ослабити, уништити или заробити интерне механизме подјеле власти с циљем уклањања либералне демократске државе и учвршћивања дугорочне владавине владајуће странке”.⁶⁰ Ова дефиниција Схепелеа и Пеха је углавном усмјерена на питање Пољске и Мађарске и не односи се на проблем Бугарске и Румуније, за које се сматра да нису ни дошле до ситуације у којој би дошло до назадовања јер се никад нису ни успјеле до краја изборити са системским проблемима у владавини права и испунити критеријуме као друге чланице ЕУ. Најновији приказ повезаности демократије и владавине права се види кроз процес проширења ЕУ на Западни Балкан, гдје потешкоће демократски изабраних влада (!) да докажу како поштују владавину права, то јест да њихова правна држава заиста садржи све елементе које западна идеја (или идеал) владавине права садржи говоре у прилог томе да Брисел не раздваја ова два начела. Најновији методолошки оквир за преговоре за Сјеверну Македонију и Албанију, тако, поред мапе пута за владавину права, подразумијева и израду мапе пута за функционисање демократских институција.⁶¹ На тај начин ће кандидати у будућности морати доказати да испуњавају копенхагенске политичке критеријуме на два равноправна колосијека владавину права и демократске институције.

Демократија и владавина права, дакле, иду руку под руку; и, како смо рекли, демократија не може бити истинска демократија без владавине права. Ипак, постоје и друга мишљења, посебно у њемачкој школи мисли. Карл Шмит, тако, држи да начело владавине права, које лежи у сржи либералног конституционализма, представља још један примјер илузионог или дволичног карактера либерализма. По његовом мишљењу, нормативна начела у владавини права су апстрактна и не могу имати утицаја на људско друштво без интерпретације кроз разне агенте и појединачне ситуације, чиме се доводи у питање цјелокупна валидност универзалности ових начела.⁶² Ако позајмимо Бекенфердову дилему по којој секуларизована, либерална и демократска држава живи на основу претпоставки које сама није способна гарантовати⁶³, те се не ограничимо само на хришћанске коријене моралности у држави (како их он наглашава), него морал сагледавамо у ширем смислу, идући све до антике и изворишта морала у човјеку, онда долазимо до разумијевања о

⁶⁰ Laurent Pech & Kim Lane Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Cambridge, 2017, стр. 7

⁶¹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans* Brussels, COM(2020) 57 final, 5.2.2020, стр. 3

⁶² David Dyzenhaus, *Law as Politics, Carl Schmitt's Critique of Liberalism*, Duke University Press, Durham, 1998, стр. 25-26.

⁶³ Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Le droit, l'État et la constitution démocratique*, Paris, Bruxelles, LGDJ, Bruylant, 2000, стр. 17

процесима кроз које пролазе европске државе у модерно вријеме. Јер, питање морала у праву и држави у себи подразумејева читав комплекс чињеница, ставова, мишљења и акција које носе проблеме различитости гледања на то што је то демократија, а самим тим и владавина права. Најновији процеси разликовања вриједности ових појмова у Европској унији који су добили посебан израз у појединим централноевропским чланицама, а чему треба додати и стање на Западном Балкану гдје је очит све шири јаз између очекивања (Брисела) и могућности (Балкана), говоре у прилог крхкости концепта демократије и владавине права на једном ширем, супранационалном нивоу, у оквиру покушаја креирања заједничких вриједности кроз институционални приступ какав је Европска унија.

1.3.3. *Људска права и владавина права*

Људска права и владавина права су међусобно повезани, што се види и кроз дефиницију Уједињених нација, према којој владавина права подразумејева поштовање људских права, односно за систем УН-а, владавина права је *"начело владавине унутар које су све особе, установе и ентитети, јавни и приватни, укључујући и саму државу, подложни законима који су јавно проглашени, једнако их примјењује и штити независно судство и постоје у складу с међународним правилима и стандардима људских права"*.⁶⁴ Овим УН јасно указује да се људска права не могу остварити и заштити у државама у којима нема владавине права. Ракић сматра да су на нивоу Уједињених нација и на нивоу Европске уније, и Савјета Европе, те и у државама чланицама ових организација изграђени *"системи заштите људских права засновани на истим темељима и у битним елементима исте материјалне садржине, са разликом једино у степену разраде и механизмима заштите"*.⁶⁵ Стога, како би правна држава заиста била владавина права, она мора имати правни систем који поштује стандарде људских права у складу с прихваћеним мјерилима, инструментима и механизмима кључних међународних организација.

Европска унија је прихватила заштиту и промоцију људских права не само као своју вриједност, него и као циљ, односно мисију коју треба да шири у свијету. Ово је јасно изражено у Декларацији о људским правима⁶⁶ које је Европски савјет усвојио 1991. године, према којој се Унија и њене државе чланице *"обавезују да ће спроводити ову политику промоције и заштите"* јер ЕУ и њене државе чланице *"траже универзално поштовање људских права"*. На унутрашњем нивоу, поред члана 2 УЕУ, члан 6 истог Уговора јасно указује на то да Унија признаје права, слободе и начела утврђене у *Повељи Европске уније о темељним правима*, за коју наводи да је која је истог правног ранга као и Уговори. Овим су темељна права добила изузетно значајан статус и важност у оквиру заједничких политика Уније. У ставу 1 се наводи да се права, слободе и начела из Повеље тумаче у складу с општим одредбама Наслова VII Повеље. У наредна два става се наводи да Унија приступа Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП) (став 2), као и да темељна права, која су зајемчена овом Конвенцијом, а која произлазе из уставних

⁶⁴ United Nations, *Guidance Note of the Secretary General: UN Approach to Rule of Law Assistance*, New York, 2008., стр. 4.

⁶⁵ Бранко М. Ракић, *Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма - однос међународног и европског права*, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2009, Београд, 2009, стр. 180.

⁶⁶ Presidency Conclusions, European Council in Luxembourg, 28-29 June 1991, Annex V – Declaration on Human Rights, став 1.

традиција заједничких државама чланицама, представљају општа начела права Уније (став 3). Значај и простор који је Уговор из Лисабона дао питању људских права значајно говори о интенцији држава чланица да ову област високо поставе у контекст комунитарне надлежности и поред чињенице да се Повеља у потпуности не примјењује на све чланице, као и да до данас ЕУ није успјела приступити ЕКЈП.

Таманаха у својој простој дефиницији владавине права (као једнаком обавезаношћу грађана и државних службеника законом), сматра да људска права између осталог, нису укључена у владавину права јер она не подразумејева начин и стандарде на којима се доносе закони, док су људска права норме које захтијевају универзалну примјену.⁶⁷ Ипак, западна демократско-либерална мисао сматра не само да су владавина права и људска права неодвојиво повезани, него и да владавина права мора садржати људска права, што се види и у приступу Европске уније, како према државама чланицама, тако и у процесу проширења. Људска права се у оквиру владавине права такође ослањају на материјалне моралне норме у одређеном смислу. Ово објашњава потешкоће разумјевања људских права као норми. Људска права су темељна и припадају сваком појединцу, али проблем настаје кад се помијеша оно што је од темељне вриједности за биолошку особу и за правну особу/лице. Стивен Рајли тако сматра да, док се као услов за чланство у класи људских права често сматра однос с моралним правом којему је потребна позитивна законска примјена, овдје су људске особине те које се користе за генерисање низа темељних права.⁶⁸ Међутим, људска права нису увијек и свуда третирана нити је њихова заштита остварена подједнако у свакој држави чланици ЕУ. Поштовање права припадника мањина, рецимо, може имати веома широк дијапазон приступа овим правима међу државама чланицама. Цио процес развоја приступа правима мањина током развоја Европске уније показује колико је осјетљиво ово питање било за саме чланице. С друге стране, од деведесетих година је управо правна тековина из области мањинских права постала једна од најважнијих полуга промјена кад је у питању поштовање инструмената заштите етничких мањина и њихових права. Лисабонски уговор је, такође, донио значајне помаке у могућности да Европска унија приступи као међународноправни субјект међународним инструментима заштите права припадника мањина и поред отпора самих држава чланица ЕУ.⁶⁹ Стога се овај процес мора посматрати из више углова и то у контексту сталне промјене и развоја.

1.3.4. Слобода и владавина права

Владавина права подразумејева личну слободу, не дакле само правну слободу која може постојати и без личне слободе у друштвима односно државама које нису демократије. У њима можете имати своје право на слободу, али не у оном смислу који омогућава владавина права. Режим који почива на опресивним законима може удовољити правној слободи пажљивим поштовањем закона, док лична слобода не може постојати без

⁶⁷ Brian Tamanaha, *The History and Elements of the Rule of Law*, Singapore Journal of Legal Studies, Singapore, 2012, стр. 215.

⁶⁸ Stephen Riley, *Human Dignity and the Rule of Law*, Utrecht Law Review, Utrecht, 2015, стр. 102

⁶⁹ David Galbreath and Joanne McEvoy, *The European Minority Rights Regime, Towards a Theory of Regime Effectiveness*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2012, стр. 124

владавине права.⁷⁰ У том смислу, владавина права омогућава да се поштују личне односно грађанске слободе као што су слобода кретања и боравка, слободе мишљења и изражавања мисли, слобода информисања, слободе јавног окупљања, слобода удруживања, слободе савјести, слобода изражавања осјећања; слобода вјероисповијести итд. Глава II Европске повеље о темељним правима⁷¹ у својих деветнаест чланова п(р)описује ове слободе и права њих. Дуга борба између слободе и власти, како наглашава Џон Стјуарт Мил у свом дјелу о слободи, је значила да је слобода задуго била заштита од тираније политичких владалаца⁷², а данас држава поред тога што мора поштовати слободу сваког, треба да има и будућу контролу над било којом моћи коју неке дозвољава да има над другима.⁷³

1.3.5. Достојанство и владавина права

Владавина права се односи и на вјерну примјену оних правила и принципа који представљају достојанство човјека. И владавина права и достојанство су повезани, иако не увијек с јасном објашњеном везом. И једно и друго указују на потребу неутралисања злоупотребе моћи, али је достојанство више наслоњено на моралну оријентацију права и његов опсег.⁷⁴ Већ је *Универзална декларација о људским правима*⁷⁵ нагласила значај достојанства човјека у члановима 1, 22 и 23, те чињеницу да своје достојанство сваки члан друштва остварује уз помоћ државе и у складу с организацијом и средствима сваке државе. Јасно је стога да се људско достојанство остварује у држави, односно у правној држави која поштује неповредивост тога достојанства и даје оквир за његов развој и заштиту. Глава I Повеље ЕУ о темељним правима наводи да је људско достојанство неповредиво. Како се оно мора поштовати и штитити, једино правна држава може пружити оквир за заштиту права на живот, права на тјелесни и духовни интегритет особе, као и забрану ропства и присилног рада. Ахарон Барак налази да је достојанство најцентралније од свих људских права, односно оно је извор осталих људских права и уједињује их све у једну цјелину.⁷⁶ За Ерин Дејли, достојанство се поставља као вриједност која изједначава све пред истим обавезама и користима које имају пред законом, али је исто тако и право које се често појављује у судским предметима против држава или појединаца, посебно тамо гдје се дефинише као уставна категорија⁷⁷, док је за Кристофера Мекрадена оно проблематично право јер не постоји заједничко разумијевање онога што достојанство супстанцијално подразумева у различитим правним и правосудним системима.⁷⁸

1.3.6. Једнакост и владавина права

⁷⁰ Brian Z. Tamanaha - *On The Rule of Law History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 37

⁷¹ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, OJ C 326 du 26.10.2012, p. 391–407

⁷² John Stuart Mill, *On Liberty* 1859, Batoche Books, Kitchener 2001, стр. 6

⁷³ Ibid, стр. 96

⁷⁴ Stephen Riley, *Human Dignity and the Rule of Law*, Utrecht Law Review, Utrecht, 2015, стр. 105

⁷⁵ *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948).

⁷⁶ Aharon Barak, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2006, стр. 85

⁷⁷ Erin Daly, *Dignity Rights, Courts, Constitutions and the Worth of the Human Person*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, стр. 12

⁷⁸ Видјети: Christopher McCrudden, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, *European Journal of International Law, Legal Research Paper Series, Paper No 24/2008*, University of Oxford, 2008.

Владавина права сама по себи не може гарантовати једнакост, али је суштински предуслов за њено остварење. Вриједности слободе и аутономије се тако повезују с идеалом једнакости.⁷⁹ Право односно закони могу бити нечитки, ретроспективни и нестабилни и на тај начин нарушавати једнакост људи, а управо владавина права стоји као идеалан оквир који треба да спријечи ову појаву и омогући поштовање ове, као и других вриједности. Глава III Повеље ЕУ о темељним правима указује да су сви једнаки пред законом (члан 20), да је забрањена свака дискриминација по било којој основи као што су пол, раса, боја коже, етничко или социјално поријекло, генетске особине, језик, религија или увјерење, политичко или било какво друго мишљење, припадност националној мањини, имовина, рођење, инвалидитет, доб или полна оријентација, те унутар Уније држављанство (члан 21). У овом сегменту је једнакост негативна вриједност јер се одређује недостатком исте и потребом да владавина права пружи оквир односно заштиту од угрожености једнакости у поменутих областима. У даљим члановима се набрајају права жена и мушкараца, дјетета, старијих особа и особа с инвалидитетом. Сва ова права се остварују само у држави која почива на владавини права и на тај начин омогућава њихово уживање без угрожености законима или дјеловањем власти који нису у складу с идеалима једнакости, чиме се опет и изнова подвлачи моралност као извор закона.

1.3.7. Појам проширења

Проширење је једна од сталних политика Европске уније која је од самог настанка прве заједнице била уграђена у њен карактер. У најједноставнијој дефиницији можемо је назвати географском експанзијом Европске уније при чему нове државе чланице преузимају права и обавезе заједнице којој приступају. Шимелфениг проширење назива хоризонталном интеграцијом односно поступним процесом територијалне екстензије.⁸⁰ Овај процес се одвијао на основу одредаба оснивачких уговора. Проширење се у основи састоји од приступања већ постојећем ентитету. Државе кандидати не могу очекивати да приступају на равноправној основи Унији – процес њиховог уласка се одвија на основама приступања клубу, односно испуњавања клупских правила, најпростије речено режима ”узми или остави”. Дакле, не ради се о стварању нове заједнице кроз улазак нових чланова, него прикључењу постојећој. Истовремено, кандидати морају у цјелости прихватити правну тековину јер озбиљнија одступања од правила нису дозвољена. Унија дозвољава одређене флексибилности у одређивању трајних изузећа и прелазних раздобља, која је могуће договорити кроз ток преговора, али она су веома ограничена и не смију бити у сегменту одредаба Уговора и начела на којима се темељи ЕУ.

Данас можемо говорити о шест главних фаза развоја у европским уговорима: а) члан 98 Уговора о Европској заједници за угал и челик; б) чл. 98 Уговора о Европској заједници за угал и челик, члан 237 Уговора о Европској економској заједници и чл. 205 Уговора о Еуратому; в) чланови 237 Уговора о Европској економској заједници и чл. 205 Уговора о Еуратому допуњени Јединственим европским актом и чл. 98 Уговора о Европској заједници

⁷⁹ Edward Craig, *The Shorter Routledge Encyclopaedia of Philosophy-Routledge*, Abingdon, 2005, стр. 922

⁸⁰ Frank Schimmelfennig, Tanja A. Börzel, Elitsa Kortenska, Julia Langbein and Dimiter Toshkov, *Enlargement and the Integration Capacity of the EU - Interim Scientific Results*, Maxcap Report No. 1, Freie Universität Berlin, Berlin, 2015, стр. 7

за угал и челик; г) члан О Уговора из Маастрихта (који је сачињен на основу члан 237 Уговора о ЕЕЗ, а сви остали чланови су укинута); д) члан 49 Уговора из Амстердама (бивши О) с референцом на члан 6(1) Уговора о Европској унији, њ) члан 49 Уговора из Амстердама. Оно што се прелама кроз све ове чланове је право сваке "европске државе" да поднесе захтјев за чланство. Међутим, члан који се односи на проширење се стално мијењао и оснаживао у процедуралном погледу. Тако да данас Члан 49 Уговора из Лисабона наводи да свака европска држава која поштује вриједности наведене у члану 2 (односно вриједности на којима почива Унија) и посвећена је њиховом промовисању може поднијети захтјев да постане чланица Уније. У наставку овога члана се даље наводи процедура подношења захтјева и одговора европских институција.⁸¹ Текст Уговора наводи да поред тога што се мора радити о европској земљи, дакле имати европски карактер, она мора бити и држава, и мора баштинити исте вриједности које су темељи Европске уније, а које разрађује члан 2 истог Уговора.

Иако први уговори нису имали одредницу темељних вриједности, него се тек Уговором из Амстердама регулисало питање поштовања вриједности (из тад члана I), и прије су демократија, људска права и владавина права били међу неопходним критеријумима за приступање Унији⁸², не само на основу критеријума из Копенхагена из 1993. године⁸³, него и раније кад су у питању била приступања у прошлости недемократских држава у медитеранском проширењу. Проширење је, дакле, значајним дијелом засновано на вриједностима, односно како је комесар за проширење Оли Рен у вријеме великог проширења на исток Европе изјавио: "Вриједности чине границе Европе"⁸⁴, што и јесте постало једна од главних порука и захтјева у проширењу према истоку Европе, да би у најновијим проширењима на Западни Балкан постало услов без којег се не може. Поред тога, како би постала чланица ЕУ још један, иако Уговором недефинисан али подразумијевајући неписани критеријум, је и чланство у Савјету Европе. Копенхагенски критеријуми се дијеле у три групације: а) политички: стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина; б) економски: постојање функционалне тржишне економије, као и способност да се носи с притиском конкуренције и тржишним силама унутар Уније; в) те условно технички: способност преузимања обавеза чланства, укључујући придржавање циљева политичке, економске и монетарне уније. Ипак треба нагласити, да је и прије Копенхагена, ЕУ имала своја правила по питању основних принципа којима се води у политици проширења. Још децембра 1969. године на Европском савјету у Хагу, у припреми предстојећег проширења с Великом

⁸¹ Став 1 и 2 Члана 49 УЕУ: "О овом захтјеву обавјештавају се Европски парламент и национални парламенти. Држава подносилац захтјева за чланство упућује тај захтјев Савјету, који одлучује једногласно, након консултовања с Комисијом и након добијања сагласности Европског парламента, који одлучује већином гласова свих својих чланова. Узимају се у обзир критеријуми за приступање који су договорени у Европском савјету. Услови за пријем и прилагођавања Уговора на којима се заснива Унија, која тај пријем подразумијева, предмет су споразума између држава чланица и државе подносиоца захтјева за чланство. Тај споразум подлијеже потврђивању од стране свих држава уговорница, у складу с њиховим уставним правилима."

⁸² Richard Rose & Christian Haerpfer, *Democracy and Enlarging the European Union Eastwards*, Journal of Common Market Studies Vol. 22, Issue 3, 1995., стр. 427-450.

⁸³ Presidency Conclusions, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993

⁸⁴ The Guardian, Nicholas Watt, Nappy mirth day to EU, 8. 11. 2006, <https://www.theguardian.com/world/2006/nov/08/eu.worlddispatch>, приступљено 13. 6. 2020.

Британијом, Ирском и Данском 1973. године, шефови држава или влада су поновили посвећеност Споразуму о начелу проширења Заједнице, како је предвиђено чланом 237 Римског уговора, при чему се очекивало од држава које поднесу захтјев да прихвате уговоре и њихову политичку коначност, одлуке донијете од ступања на снагу Уговора и опције донијете у сфери развоја.⁸⁵ Иако Суд нема значајну улогу у процесу проширења ЕУ, ипак је у пресуди Европског суда правде из 1978. у предмету *Матеус*⁸⁶ дефинисао проширење као прецизни поступак у оквиру јасно одређених ограничења за прихватање нових држава чланица. Током овог процеса надлежни органи састављају услове приступа за државе кандидате. Коченов наводи да проширење има двоструку регулацију: и Уговорима и обичајним правом, које се постепено укључује у писани закон ЕУ те исто сумира кроз термин *конкубинат уговора и обичаја*.⁸⁷ Ова Коченовљева теза ће бити видљива управо у процесу преговора балканских држава гдје се види често мијењање правила оквира за преговарање, при чему су елементи обичајног права из проширења с Бугарском, Румунијом и Хрватском пренијети у нове преговарачке оквире из 2012. и 2020. године, чиме је политика условљавања дошла до најистакнутијег мјеста у историјату проширења.

1.3.8. Појам условљавања

Условљавање, условљеност, условност, кондиционирање, кондиционалност – већ из самог низа ових побројаних термина је видљиво да механизам који се примјењује на државе захваћене проширењем ЕУ није тако лако објашњив. Условљеност је у рјечнику Матице српске *увјетованост, стање онога што је условљено, што је зависно од одређених услова, зависност*. Истовремено, условност је *стање онога што је условно, условљеност; околности нужне да се нешто оствари*.⁸⁸ Кондиционалност је *особина, стање онога што је кондиционално, условљеност*; а кондиционалан је *условљен, зависан од неке претпоставке, условни*.⁸⁹ Концепт условљености у смислу онога чиме се ова Дисертација бави означава механизме ЕУ према државама чланицама, али и у оквиру политике проширења, којима се постављају препоруке, обавезе, али и императивни услови, односно захтјеви да дође до нормативних, институционалних, административних и конкретних промјена у државама чланицама, али и оним државама захваћеним процесом проширења како би могле напредовати према чланству.

Кад се користи за државе чланице ЕУ, мисли се на обавезу испуњавања обавеза у оквиру правне тековине ЕУ. Најочитији примјери су они Бугарске и Румуније, које нпр. не могу приступити Шенгенској области прије него што испуне обавезе у владавини права, односно условљени су *Механизмом сарадње и верификације* (о чему ће се подробније говорити у одјељку 6.2). У политици проширења, Европска унија је детаљно развила не само корпус обавеза које државе кандидати морају испунити, него и веома елабориран

⁸⁵ *Communiqué final du sommet de La Haye* (2 décembre 1969), став 13.

⁸⁶ Arrêt de la Cour du 22 novembre 1978. Lothar Matheus contre Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG. Demande de décision préjudicielle: Amtsgericht Essen - Allemagne. Affaire 93/78. Recueil de jurisprudence 1978 -02203

⁸⁷ Dimitry Kochenov, *EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 9, No. 6, 2005, стр. 23

⁸⁸ *Рјечник Матице српске* (Шестотомник), стр. 582-583.

⁸⁹ *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига X, Српска академија наука и уметности, Београд, 1978, стр. 116.

систем извјештавања о учинцима које кандидати постижу у дијелу испуњавања политичких критеријума односно увођења, изградње и одржавања система вриједности ЕУ. Условљавање се може остварити кроз најаву укидања или смањење финансијске подршке кроз престанак исплате новца кроз структурне фондове за државе чланице ЕУ. За кандидате поред умањења или привремене суспензије претприступних фондова као на примјеру Босне и Херцеговине⁹⁰ и кроз друге механизме, постоје и други попут увођења односно укидања визног система. На тај начин је принцип условљавања постао једна од најважнијих компонената стратегијског приступа ЕУ у оквиру европеизације кроз процес проширења, како наглашавају Пападимитрију и Гатева.⁹¹

1.3. Структура Дисертације

Дисертација се састоји од десет поглавља која су, након увода, подијелена у двије цјелине – прву која се односи на владавину права и ЕУ, те другу која се односи на политику проширења и улогу коју владавина права има у њој. Кроз ове цјелине и поглавља се објашњава и доказује да се владавина права, иако једно од темељних начела ЕУ, са закашњењем развијала у оквиру Уније и то у периоду највеће експанзије Европске уније, како у интерној интеграцији, односно јачању комунитарног приступа у низу политика, тако и кроз интеграцију нових држава у Европску унију. Ипак, суочена с низом изазова у разумијевању, развоју и поштовању начела владавине права унутар саме Уније, можемо констатовати да се владавина права никад није у потпуности развила у праву и успјешну политику ЕУ, што је за последицу имало да у периоду након ступања Лисабонског уговора на снагу свједочимо све већим проблемима у односима између одређених држава чланица и европских институција. Ово је, слиједствено, довело и до тога да се у оквиру политике проширења кроз механизме условљавања кандидата и потенцијалних кандидата владавина права наметне као примарна обавеза у процесу интеграције. Истовремено, свједочимо неуспјеху истих кандидата и потенцијалних кандидата да успјешно и на вријеме одговоре на ова очекивања Уније.

У **уводним разматрањима** се представљају начело владавине права, његова дефиниција, однос термина владавина права и правна држава, различити погледи на то што је данас у модерном праву и социологији владавина права, те однос владавине права с темељним вриједностима члана 2 УЕУ, као и других појмова од значаја за рад. У уводу се такође представља структура као и методологија на основу које је припремљен и спроведен рад.

Прва тематска цјелина дисертације садржи четири поглавља која се односе на владавину права и Европску унију. Ради се о слиједећим поглављима:

⁹⁰ Aleksandar-Andrija Pejović, *Instrument pretpriступne подршке Европске уније 2007-2027*, Европско законодавство бр. 72, Институт за међународно право и политику, Београд, 2020, стр. 21

⁹¹ Dimitris Papadimitriou & Eli Gateva, *Between Enlargement-Led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: An Appraisal of Bulgaria's and Romania's Entry into the European Union*, *Journal Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, Issue 2, 2009, стр. 5.

У **другом поглављу** се даје осврт на историјски развој концепта владавине права у европским земљама, нарочито у Енглеској, Њемачкој и Француској, као и у кроз развој Европске уније. Такође, представља се и мјесто владавине права у правној тековини Европске уније; првенствено кроз приказ историјата развоја области владавине права ЕУ од седамдесетих година прошлога вијека до 2007, односно уласка Бугарске и Румуније у ЕУ. Приказаше се и подјела ове политике у оквиру два поглавља: Поглавље 23 – Правосуђе и темељна права; као и Поглавље 24 Правда, слобода и безбједност.

Треће поглавље даје приказ развоја владавине права у ЕУ након великог проширења 2004. године односно од 2007. године надаље. Аутор се у овом дијелу рада бавио начином на који су кључни дијелови правне тековине у области правосуђа и унутрашњих послова еволуирали у посљедњих 14 година. Такође, биће сагледани и напори Европске комисије у оквиру Барозовог другог мандата и новог Јункеровог мандата да ојача комунитарне надлежности у области владавине права. Аутор је анализирао и документа и ставове Европског парламента, као Савјета ЕУ, те Европског суда праве.

Однос између држава чланица по питању владавине права је подробније објашњен у **четвртм поглављу** кроз анализу односа Мађарске и Пољске према другим државама чланицама и са Европском комисијом. С посебно пажњом су обрађена дешавања у вези с уставним и законодавним промјенама у Мађарској по питању судства, темељних права и односа према цивилном друштву. С друге стране, реформа правосудног система и реперкусије по политичку сцену, као и све лошији односи између Варшаве и Брисела су били у фокусу другог дијела овога поглавља. Аутор ће кроз ове примјере и различите ставове централноевропских држава у односу на старије државе чланице ЕУ доказивати да владавина права све више постаје један од главних разлога за конфликте унутар ЕУ, што све више слаби јединство Уније и води је у перманентно кризно стање.

У **петом поглављу** ће се дати приказ утицаја кризних дешавања у ЕУ, те могућег будућег развоја политика владавине права унутар ЕУ. У том контексту, сагледаће се области као што су криза у дијелу миграција, азила и безбједности граница, институционална криза изазвана изласком Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске, економска криза, и пандемијска криза, те коначно и криза темељних вриједности. Такође ће се сагледати могућности за јачање заједничке политике у области владавине права кроз различите предлоге и рјешења.

Друга тематска цјелина, такође, има четири поглавља која се односе на политику проширења и мјесто владавине права у њој.

У **шестом поглављу** се даље разрађује појам владавине права у контексту политике проширења односно начин на који се овај дио правне тековине позиционирао као све важнији механизам условљености тј. индикатор спремности земаља кандидата за чланство у Европској унији. Прије свега, даје се приказ како је владавина права третирана у претходним проширењима. Затим се разјашњава начин на који су политички критеријуми и владавина права постали основни захтјев за чланство поред економских критеријума и спремности за спровођење цјелокупне правне тековине, да би кроз закашњели улазак Бугарске и Румуније добили на додатном значају. Кроз контекст уласка ове двије државе у

Европску унију и чињеницу да су оне добиле специфични *Механизам сарадње и верификације* кроз који се и након стицања чланства надгледа стање владавине права, представља се све важнија улога која се придаје овом пољу у контексту односа међу државама чланицама ЕУ. Преговори Хрватске, који долазе након уласка Бугарске и Румуније, су представљени у свјетлу потребних услова које је ова земља морала испунити како би отворила поглавља 23 и 24. Коначно, у овом дијелу рада представља се и нови приступ у политици проширења који је донио преговарачки оквир ЕУ за Црну Гору и Србију. Начин на који је овај приступ предложен, разлози за његово увођење, клаузуле равнотеже и нова генерација мјерила додатно су објашњени. Такође, приказан је и најновији унапријеђени нови приступ из фебруара 2020. године за Сјеверну Македонију и Албанију и његове евентуалне реперкусије.

У **седмоме поглављу** је представљен утицај новог приступа на примјеру прве земље која је преговоре отворила на овај начин. Приказује се преговарачки оквир Црне Горе и Србије, као и општа позиција ЕУ, као и захтјеви и очекивања које ЕУ има од ове двије државе у овоме процесу. У том контексту се подробно представља што је све очекивано и што су Црна Гора и Србија досад урадиле у поглављу 23 и 24, институционални механизми за спровођење, праћење и извјештавање о акционим плановима 23 и 24, а дати су и практични примјери из рада на свим подобластима ова два поглавља.

У **осмом поглављу** је представљена улога институција Европске уније у политици проширења у дијелу владавине права. Како би се потврдио значај који владавина права има за Европску унију, односно дјеловање њених институција, сагледани су ставови Европске комисије, Савјета ЕУ и Европског парламента. Европска комисија, као главни канал комуникације, али и предлагач политике коју усваја Савјет Европске уније, је представљена кроз начин на који ЕК креира и спроводи политику проширења и притом ставља област владавине права на централно мјесто у преговорима с државама кандидатима. Дата је анализа докумената кроз које Европска унија пласира ову своју политику. Поред ЕК, посебно мјесто у овом поглављу заузимају тијела Савјета ЕУ и њихов однос према политици проширења и, посебно, владавини права као круцијалном дијелу у оквиру новог приступа. Коначно, аутор сагледава и представља и ставове и документе Европског парламента, позиције политичких групација, као и функционера у ЕП.

У оквиру **деветога поглавља**, аутор додатно расвјетљава улогу и ставове држава чланица у политици проширења у дијелу владавине права. Ово је од посебног значаја како би се на прави начин схватила политика проширења односно све већа национализација ове политике кроз све израженије ставове држава чланица, прије свега: Њемачке, Холандије, Шведске и Француске. Кроз сагледавање овог става и понашања ових држава чланица, аутор указује на њихов однос према Европској комисији, њихове активности у Савјету ЕУ, али и билатералне односе које имају с државама кандидатима и потенцијалним кандидатима.

IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У оквиру **закључних разматрања у десетом поглављу** се износи рекапитулација онога што су претходна поглавља показала кроз методе кориштене у оквиру овог рада. Дају

се и закључна разматрања као потврда постављених хипотеза, чиме аутор обједињује своје тврдње кроз разматрања о путу који је политика владавине права прошла од почетака Европске уније до актуелнога момента како у оквиру саме Уније, тако и у оквиру политике проширења.

1.4. Методолошки приступ

У раду на овој докторској дисертацији се користило више метода истраживања, у циљу детаљне анализе њеног предмета и ради доказивања радне хипотезе: а) правни (догматски) метод, б) нормативни метод, в) аксиолошки метод г) историјски метод, д) упоредноправни метод, ђ) социолошки метод, е) метод анализе садржаја, ж) метод анализе случаја, з) метод логичког закључивања и и) статистички метод.

А) Кроз **правни**, односно **догматски**, метод се објашњава садржина норми посвећена овој проблематици односно утврђивање значења правне норме која је предмет истраживања. Овај кориштени метод треба схватити кроз његову комплементарну улогу у односу на нормативни метод.

Б) **Нормативни** метод служи за утврђивање елемената релевантног система правних норми и испитивање његове унутрашње повезаности. Овај метод ће бити од нарочитог значаја за истраживање чланова оснивачких уговора који се односе на владавину права (примарно 2 и 7) и проширење (49), али и генерално на правну тековину која се преноси у правни поредак држава кандидата.

В) **Аксиолошким** методом се оцјењују постојећа нормативна рјешења у државама чланицама Уније и кандидатима за чланство у ЕУ у односу на референтни систем темељних вриједности Европске уније. Примјеном овога метода логички се заокружују налази, однос и значење релевантних норми кроз претходно поменути догматски и нормативни метод.

Г) Анализа историјског развоја политике проширења и политике владавине права није могућа без сагледавања процеса генезе њеног настанка, што изискује употребу еволутивног односно **историјског** метода.

Д) **Упоредноправни** метод има посебан значај за ову Дисертацију, односно у сагледавању домаћих односно националних законодавних система. Кроз компаративно сагледавање рјешења односно истраживање кроз упоређивање правних система држава чланица, кандидата те европске правне тековине, кроз рад се представљају значајне карактеристике, дају одговори на процесе који се одвијају у различитим државама, али и омогућава предвиђање праваца развоја модела у оквиру европске интеграције унутар и изван Уније.

Ђ) Да би се указало на друштвене факторе (узроке) који су довели до настанка и развоја политике владавине права у Европској унији и њихово међусобно синтетичко дејство, користио се **социолошки** метод.

Е) **Анализа садржаја** се темељито спровела кроз истраживање нормативних одредаба, али и теоријских докумената који се баве или дотичу област владавине права како би се обрадиле доктринарне премисе и њиховог критичког разматрања у контексту супротстављање аргументације.

Ж) Метод **анализе случаја** се у овом раду примјењује у оквиру проучавања праксе институција Европске уније и држава чланица приликом поступања у области владавине права.

З) Метод **логичког закључивања** кроз дедуктивни (кроз системску анализу) и индуктивни приступ (кроз упоредноправни, те анализе садржаја и случаја) у овом раду омогућава индиректан пут провјере постављених хипотеза.

И) Такође, у одређеној мјери ослањамо се и на употребу **статистичког** метода како би се приказала нпр. перцепција јавности у државама чланицама ЕУ и државама кандидатима и потенцијалним кандидатима у односу на политику проширења односно поштовање владавине права.

Релевантну истраживачку грађу чине референтна домаћа и страна литература, као и прописи међународноправног, како универзалног те посебно европског карактера, који су односе на предмет изучавања у овом раду. Под референтном литературом овдје се подразумијевају: дјела монографског карактера, чланци, легислатива Европске уније и национални правни акти, као и бројни релевантни извјештаји и документи европских институција, те интервју и говори. Комплексност материје имплицира кориштење обимне стручне и специфичне терминологије у складу с различитим правним традицијама. У значајном броју случајева су се користили извори из докумената (извјештаја, мишљења, радних докумената) разних европских институција (Савјета, Комисије и Парламента).

I ВЛАДАВИНА ПРАВА И ЕВРОПСКА УНИЈА

2. ВЛАДАВИНА ПРАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

"Морал увијек чини грађане бољим него што то чини закон"
Шарл-Луј Монтескје, *Персијска писма*

Владавина права је, као и правна држава, новији појам природног права. Ипак, иако није била кодификована, идеја о законима који владају умјесто људи јесте била присутна међу најважнијим античким мислиоцима. Платон је већ у својим разматрањима јасно указао на значај закона односно права: *"...Шести принцип, и највећи од свега, је да мудри треба да воде и заповиједају, а незнавени да слиједе и покоре се; а ипак... ово сигурно није у супротности с природом, него је у складу с природом јер је то владавина права над вољним субјектима, а не владавина присиле"*.⁹² Иако је Платон сматрао да државом треба да владају мудри, једнако тако је мислио да закони и владавина права треба да постоје како би осигурали да нема корупције и превелике концентрације власти у једној личности. Платон, као и Аристотел, је држао да најмудрији треба да управљају, а да се право не може увијек и у свакој ситуацији примјенити на све. Аристотел је у свом дјелу указивао на опасности неспутане самовоље *"...јер жеља је дивља звијер, а страст изопачава умове владара, чак и кад су најбољи људи. Право је разум на који жеља не утиче"*.⁹³ Ово разумијевање владавине права као владавина разума, односно ограничење воље појединца у корелацији, или ако већ желимо, у контрапонирању индивидуе институцији; у данашњој интерпретацији је веома једноставна за примјену на модерна друштва и државе. Аристотелова премиса да је *"боље изабрати да закон влада неголи један између грађана"*⁹⁴ ће се тако даље раслојити на различито гледање права појединца, колектива и државе; односно гдје престаје право појединца у односу на државу, и докле држава може ићи у наметању права колективу занемарујући појединца и не ограничавајући своју самовољу. Ово отвара и већ веома присутну дихотомију држава владавине права, како државе западне цивилизације воле себе називати, те држава које имају право и законе, али се и даље поставља питање јесу ли ти закони заиста добри, те јесу ли заиста изнад владајуће елите, при чему Запад неријетко смијешта већину остатка планете у ову другу категорију. У овом се и огледа суптилна разлика термина владавине права, правне државе односно тумачења

⁹² Plato, *Laws, Book III*, University of Chicago Press; 1 edition, Chicago, 1988, стр.159.

⁹³ Aristotle, *Politics, Book III*, Clarendon Aristotle Series, Oxford, 1995, стр. 78

⁹⁴ Aristotle, *Politika*, Globus, Zagreb, 1988, стр. 112.

да ли је довољно да је држава извор права, о чему ће касније бити више ријечи. Атињанима је изворна демократија била једнака праву, односно саставни дио изражава воље већине. Тако је закон односно право служило као препрека необузданој власти, па била она и демократска у античком смислу јер ни Платон, ни Аристотел нису вјеровали у владавину непросвијешћеног демоса односно у то да они могу јасно просудити што је најбоље за државу. Тако да, иако се ови издвојени цитати могу примијенити на данашњу ситуацију, треба узети у обзир шири концепт друштва у којем су његови аутори живјели, те њихових општих погледа на друштво и државу.

Цивилизација је прешла дуг пут од овога концепта античке градске републике, коју су ускоро замијенила велика царства, у којима се није доводило у питање (божанско) право владоца да буде изнад свега, па и закона односно права. Ово ће разумијевање обиљежити наредна готово два миленијума. Рани средњи вијек је његовао и директну спрегу државе и цркве односно симфоније цркве с државом⁹⁵, као што је и показивао Јустинијанов законик или дјела Тома Аквинскога. Право је било израз владаоачеве воље и морало је уступити мјесто владару, али не у свакој ситуацији и по сваку цијену. Владар није могао увијек радити оно што жели, односно што је друштво било јаче и имало изграђеније институције и комплекснију друштвену структуру, то је владоцу било теже понашати се као тиранин. Видимо то понајбоље у примјеру Велике повеље (*Magna carta*). Иако су барони кроз доношење повеље хтјели ограничити апсолутистичку власт краља 1215. године у Енглеској и омогућити да им се у документу потврде повластице и права која су по обичајном праву имали, овај документ је имао огромне последице по разумијевање божанског права владоца да буде изнад закона. Чланови 39 и 40 ове Повеље су омогућавали свим "слободним људима"⁹⁶ право на приступ правди и поштену суђењу.⁹⁷ Ово разумијевање односно очекивање од суверена да живи по праву и законима, и у складу с њима у сваком тренутку влада је почетком XIII вијека још било у повоју. Краљ Јован Беземљаш ће врло брзо уз помоћ папе оспорити ову Повељу, те још брже након тога остати без круне, али њена важност ће бити у томе што ће постати камен темељац за будући развој енглеског *habeas corpus*-а, те све касније покушаје и борбе за ограничење апсолутне власти, што ће у вријеме грађанских ратова у доба династије Стјуарта добити посебну вриједност. Управо пред почетак сукоба у Енглеској почетком XVII вијека врховни судија Едвард Кок ће у свом *Prohibitions Del Roy* дати дефиницију која је веома слична ономе што се под владавином права подразумева. Наиме, краљ Чарлс ће 1607. године сматрати да он има право сједјети као судија и саслушати случај који је подразумевао издају. Судија Кок ће пресудити да краљ нема такве овласти и да је на суду да одреди пресуду, односно да краљ не треба да буде под било којим човјеком, него под богом и законом (*quod Rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et lege*).⁹⁸

Дуга борба за умањење апсолутизма свјетовне моћи ће ићи упоредо с реформацијом и укупним порастом грађанских слобода и раста буржоазије. Једнако како су се феудалци

⁹⁵ Димшио Перић, *Црквено право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 167.

⁹⁶ Ма колико уска била дефиниција слободних људи односно племића у XIII вијеку.

⁹⁷ Matthias Kelly, *Where Is Magna Carta Today?, The Rights and Aspirations of the Magna Carta*, Editors Elizabeth Gibson-Morgan, Alexis Chommeloux, Palgrave Macmillan, Cham, 2016, стр. 138.

⁹⁸ Arthur H. Garrison, *Supreme Court Jurisprudence in Times of National Crisis, Terrorism, and War, A Historical Perspective*, Lexington Books, Plymouth, 2013, стр. 447.

борили за своја права против суверена и његовог апсолутног права, буржоазија ће тражити своја права и при томе ће се тражити основ у законима како би сачувала свако право које би освојила. Кодификоваће се, између осталих, имовинска права, уговорна права, а трговци ће очекивати и да се закони поштују кроз осигурање извршења аката односно заштиту свог пословања. Та дуготрајна борба ће изродити прве уставе, законе и системе институција чија ће сврха бити очување стечених права. Период постепене демократизације постојећих европских монархија је тако карактерисала потреба да се нађу начини за контролу власти, односно да се ријешу проблем за који Хобс каже да онај који одговара само себи, тај није одговоран нити обавезан било чиме.⁹⁹ Џон Лок ће у својим радовима, између осталог, заговарати ограничење моћи, власти, те иако није помињао посебну судску, његове идеје о раздвајању извршне од законодавне власти ће имати огромног утицаја, а као што видимо данас чинити основ демократске државе. Лок ће то сумирати мишљу да гдјегод се закон завршава, почиње тиранија¹⁰⁰ односно дозволити да грађани, ако су незадовољни влашћу, која опет црпи свој легитимитет из њиховог пристанка да она њима влада, имају право промијенити ту исту власт. Начин на који се развијао значај који правосуђе има у погледу владавине права унутар англосаксонског правног поретка је изузетно битан за правилно разумијевање суптилних разлика које овај термин има у односу на континентални термин правне државе. У Великој Британији је обичајно право засновано на прецедентности судске праксе управо у споју са савременим идејама конституционализма дало додатну тежину праву (законима) који ограничавају власт тј. државу, те се у том смислу право поставља као супра-појам у односу на државу. Крајем XIX вијека владавину права ће коначно као појам какав га данас познајемо кодификовати познати британски конституционалиста Алберт Вен Дајси. Он ће у свом дјелу о уставном праву из 1885. године јасно нагласити да је супремација владавине права управо карактеристика енглеског устава¹⁰¹, што се остварује кроз концепцију *nullum crimen sine lege, nulla poene sine lege* уз једнакост пред законом за све, како за појединце, тако и за владу.

У формалном смислу, услови владавине права су испуњени ако је извршна власт ограничена законом. У XIX вијеку, кад је концепција правне државе добила своју аутономију, сврха је била да се власти монарха и влада подреде парламенту. Њемачки термин *”Rechtsstaat“* још 1798. године уводи Јохан Вилхелм Петерсен кроз своје дјело *”Litteratur der Staatslehre. Ein Versuch“*, у којем овај термин правне државе користи као ознаку уставом загарантоване заштите приватности од државне интервенције.¹⁰² Појам правне државе ће се тако у XIX вијеку у Њемачкој представити као супротстављање држави у којој је извршна власт имала неконтролисану власт над друштвом¹⁰³, односно као држава разума. Тиме се и на континенту одбацио божански карактер власти, те се све више јачао концепт власти која извире из народа, односно појединца. Стога је та иста власт одговорна појединцу да га заштити, како у погледу правне сигурности, тако и да дјелује на начин да се институције државе организују на начин да не могу наштетити систему и појединцу, то

⁹⁹ Thomas Hobbes, *Leviathan*, Oxford University Press, Oxford, 1996, стр. 176.

¹⁰⁰ Locke, *Second Treatise of Government*, Hackett, Indianapolis, 1980, стр. 103

¹⁰¹ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edn of 1915 reprint, Liberty Classics, Indianapolis, 1982, стр. 110.

¹⁰² Жарко Пуховски, *Владавина права насупрот праву на владавину*, Пешчаник, интернетско издање, 2018.

¹⁰³ Radu Carp, *The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State: The Role of the Cooperation and Verification Mechanism*, *Utrecht Law Review*, Vol 10, No. 1, 2014, стр

јест омогућити јасну подјелу власти. Према Канту, држава (*civitas*) је заједница особа по законима правде. Ти закони морају бити *a priori* неопходни и произилазити из концепата екстерне правде односно идеја државе каква треба да буде по чистим етичким принципима правде и служити као стандард (норма) за ову заједницу. Истовремено, постоје три правосудна својства нераздвојно повезана с природом грађанина: а) да не поштује ниједан закон осим онога на који је дао своју сагласност; б) грађанска једнакост која каже да међу људима нема супериорности над грађанином и в) атрибут грађанске самодовољности који захтијева да грађанин не дугује своје постојање и подршку самовољној вољи друге особе у друштву, него сопственим правима и овлашћењима као члана заједнице.¹⁰⁴ Кантов индивидуални етички приступ ће имати свога утицаја на развој појма правне државе у Њемачкој, но ипак ће у прво вријеме значајан утицај имати Роберт фон Мол који ће сматрати да је мјесто и право државе да одређује оно што су индивидуалне слободе, а не обрнуто, зарад креирања и очувања заједнице. Према другом значајном њемачком мислиоцу Георгу Јелинеку, држава има за циљ да одређује и штити правни поредак, задатак законодавне власти је да одређује правни поредак, судске да га штити, док управа треба да развија културу и моћ заједнице.¹⁰⁵ Борба демократских (либералних) погледа и ауторитарног става ће бити спора и углавном на страни овог посљедњег у прво вријеме, кад ће преовладати приступ *Staatsrecht-a* односно разумијевања да изнад државе не може бити нико или ништа друго, те се тако не ради о владавини права, него о владавини кроз право или уз право, што ће кулминирати у нацистичком Трећем рајху. Њемачки правни систем је, тако, под нацистима био готово потпуно у складу процедуралном регуларношћу.¹⁰⁶ Ова борба између конзервативног и либералног приступа, као и формалног и материјалног гледања на правну државу, ће обиљежити цио XIX вијек и прву половину XX вијека, уз наглашен недостатак демократског елемента, без којег правна држава односно владавина права, онако како је сад сагледавамо, није била могућа. Тек ће након II свјетског рата доћи о промјене у овом гледању, па ће, тако, Њемачка и добити свој први савезни уставни суд¹⁰⁷ односно *Rechtsstaat* ће прећи у уставну државу *Verfassungstaat*.

Коначно, француски термин правне државе – *l'Etat de droit* – означава да држава влада кроз право и на тај начин остварује легалност. Монтескје ће наставити рад Џона Лока, прије свега наводећи да нема слободе тамо гдје су извршне и законодавне моћи обједињене у једној особи, или у једном судском тијелу.¹⁰⁸ Тако ће Монтескје наставити и оно што је Едвард Кок започео својим супротстављањем краљу у погледу овлашћења над судском власти јер управо једна власт служи као баланс другој власти како би је спријечила у томе да изврши своју самовољу. Притом, Монтескје не сматра ни да су закони (право) непогрешиви; они могу бити искварени једнако као и људи, па је управо равнотежа и међусобна контрола извор хармоније и напретка. Русо ће додатно разрадити ове концепте кроз идеју повиновања општој слободи, као централном дијелу његове теорије политичког

¹⁰⁴ Immanuel Kant, *Metaphysical elements of justice, part I of The metaphysics of morals*, Hackett Pub. Co., Indianapolis, 1999, стр. 118-120

¹⁰⁵ Стеван Лилић, Управно право, управно процесно право, Осмо издање, Правни факултет Универзитета у Београу, Београд, 2014, стр. 88. (цитирано према Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.)

¹⁰⁶ Видјети у: Michael Stolleis, *The Law under the Swastika, Studies on Legal History in Nazi Germany*, The University of Chicago Press, Chicago, 1998.

¹⁰⁷ Martin Loughlin, *Foundations of Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, стр. 321.

¹⁰⁸ Montesquieu, *Spirit of Laws*, Book XI, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, стр. 162

легитимитета. У свом дјелу о политичкој економији он устврђује да општа воља постоји како би појединца заштитила од масе, од себичних интереса који их тјерају да друге потчињавају себи. Међутим, Русо исто тако сматра да људи треба да буду инспирисани квазибожанском промишљу како би поставили заједничко добро испред индивидуалних интереса. Влада обично влада у свом интересу, а не у општем добру, те је стога неопходно подредити сувереном суду народа.¹⁰⁹ На овим основама је дијелом и израђен приступ постулатима Француске револуције 1789. године, односно члан VI *Декларације о правима човјека и грађанина*, те је право постало израз опште воље; сви грађани имају право да допринесу лично или кроз своје представнике његовом стварању, и коначно оно мора бити исто за све (*elle doit être la même pour tous*). Ипак, модерно француско разумијевање правне државе се не може објаснити без рада и концепта Ремона Каре де Малбера, према којем држава поседује моћ да се кроз право наметне свим индивидуама, свим особама, што је суверена моћ државе.¹¹⁰ Њена власт се може ограничити само њеном вољом односно нормама које она сама донесе. Каре де Малбер прави разлику између концепта правне државе и законске државе, при чему се ова друга односи на управу која треба да осигура спровођење закона, али и да остане подређена законодавној власти (односно *la séparation des pouvoirs* у оквиру термина *l'État légal*). И правна и законска држава су, пак, демократске државе за разлику од полицијске државе ауторитативног/диктаторског типа.

У европским правним системима који ће се развијати у другим државама углавном ће се осјетити њемачки или француски утицај. Сличне термине тако имамо у талијанском, шпанском и руском (*Stato di diritto, Estado de derecho, правовое государство*), односно наш термин правна држава, који је, како смо већ у Уводу приказали, суочен с термином владавина права, сад све истиснутији из дискурса европске интеграције. Многе европске државе већ у преамбулама или почетним члановима својих највиших правних аката дефинишу себе као правне државе, односно државе владавине права и социјалне правде. Занимљиво је да је ово чешћи случај у бившим социјалистичким земљама, него у старим демократијама, па тако све бивше југословенске републике имају ово начело у уставу, док је на Западу владавина права / правна држава поменута у уставима Њемачке, Финске, Норвешке, Португала, Шпаније и Швајцарске.¹¹¹ Правна тековина и највиши правни акти Европске уније – оснивачки уговори, такође дефинишу ЕУ као заједницу која је, између осталих темељних вриједности, заснована на владавини права. Владавина права је током протеклих преко четрдесет година развоја унутар комплексне схеме европских политика досегла веома високо мјесто и кад су у питању земље чланице, али и посебно кандидати. Од веома скромних почетака у оквиру радних група које су служиле само за основну размјену информација, данас се дошло до развијене и разубијене правне тековине која се свакодневно развија. Правна тековина, посебно у 23. поглављу је и даље у сфери тзв. ”меког права”, те се и даље користе инструменти и стандарди других међународних и европских организација и институција, као и добре праксе у неким државама чланицама, у складу с процјенама експерата. Ипак, Европска унија је, у односу на скромне почетке и не толико развијену правну тековину, значајно развила поимање, примјену, промоцију и заштиту

¹⁰⁹ Edward Craig, *The Shorter Routledge Encyclopaedia of Philosophy-Routledge*, Abingdon, 2005, стр. 918.

¹¹⁰ Gilles Guilheux, *La théorie générale de l'État de Raymond Carre de Malberg*, Revue Juridique de l'Ouest, Paris, 1999, стр. 84-87

¹¹¹ CDL-AD(2011)003rev-e Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), стр. 8.

владавине права у оквиру својих политика и институционалних механизма, што се у овом раду и приказује кроз конкретне примјере.

Коначно, правна тековина, у којој су садржани акти и инструменти везани за владавину права и друге вриједности из члана 2 УЕУ, има и посебно и још недовољно разјашњено мјесто у односу на национално законодавство, те међународне акте. Овдје је, стога, потребно застати и размотрити ову генералну позицију правне тековине. Европска унија је глобални спецификум – који сам по себи изазива цијели низ различитих тумачења и дефиниција о томе о каквој се организацији ради. Сљедствено томе, позиција државе чланице и однос који има према праву је морао проћи кроз трансформацију и отклон од некадашњег гледишта о суверенитету државе над правом на својој територији. XX вијек је, поред тога, донио убрзане промјене у контексту међународног права и његове позиције у односу на национално право. За европске државе, чланице Уније, комунитарно право је донијело и додатни осјећај ”денационализације права” и потребу за ”конституционалним плурализмом”¹¹² који је за Баренца рјешење за ситуацију у којој државе морају бирати у ситуацијама или - или између правне тековине и свог правног поретка. Стога је веома тешко говорити о прецизној или чистој хијерархијској уређености правног система унутар Европске уније, што ће се и показати не само кроз судску праксу Суда правде ЕУ, него и кроз све већу политизацију овог питања у односима држава чланица и Уније.

Још је Суд 1963. године донио пресуду у предмету Ван Генд ен Лос у којој је нагласио да је правна тековина Уније ”нови правни поредак међународног права” који ”независно од законодавства држава чланица... намеће не само обавезе појединцима, него и права која постају дио њиховог правног наслеђа”.¹¹³ Ово је допуњено пресудом у предмету Коста/ЕНЕЛ већ наредне године гдје је Суд устврдио да је у Унија створила властити правни поредак, који је постао интегрални дио правног поретка држава чланица и које њихови судови морају примјењивати. Пресуда даље констатује да су државе чланице ограничиле своја суверена права тиме што су успоставиле Заједницу која има неограничено трајање и реална овлашћења проистекла из ограничења и преноса овлашћења с држава чланица на комунитарни ниво, односно ”створиле корпус права примјењив на њихове држављане и на њих саме”.¹¹⁴ Ракић држи да су тиме ова комунитарна акта тако постала директно примјењива и да морају бити подобна да производе директне ефекте по својој садржини, у погледу јасноће, прецизности, потпуности и безусловности. Тиме су комунитарни уговори успоставили нови правни поредак гдје су и грађани, не само државе чланице, постали субјекти овога права, а он има примат у односу на права држава чланица.¹¹⁵ Видимо, дакле, да је владавина права, као интегрални дио нарастајуће правне тековине ЕУ, дијелила овај развој концепта посебног мјеста правног поретка Уније у односу на државе чланице, али и на међународни ниво као што је показао предмет *Кади*; при чему

¹¹² René Barents, *The Precedence of EU Law from the Perspective of Constitutional Pluralism*, European Constitutional Review, 5(3), Cambridge University Press, Cambridge, 2009, стр. 446

¹¹³ Arrêt de la Cour du 5 février 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise. Demande de décision préjudicielle: Tariefcommissie - Pays-Bas. Affaire 26-62.

¹¹⁴ Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964. Flaminio Costa contre E.N.E.L. Demande de décision préjudicielle: Giudice conciliatore di Milano - Italie. Affaire 6-64.

¹¹⁵ Бранко М. Ракић, *Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново*, Анали Правног факултета у Београду, 1/2009, Београд, 2009, стр 129-130

се посебност и њен примата стално ојачавао. Кулминацију ће у овом контексту добити у пресудама Суда у односу на предмет португалских судија, и коначно низу предмета с пољским правосуђем, о чему ће се детаљно расправљати у наредним поглављима.

Европска комисија је начело владавине права дефинисала у *Коминикеу о даљем јачању владавине права* из 2019. године на слиједећи начин: ”Владавина права утврђена је у члану 2. Уговора о Европској унији као једна од темељних вриједности Уније. Владавина права значи да сва тијела јавне власти увијек дјелују у оквиру ограничења утврђених законом, у складу с вриједностима демократије и темељних права те под надзором независних и непристраних судова”.¹¹⁶ ЕУ се, као што је приказано, заснива на поштовању вриједности из члана 2 УЕУ. Једнако тако, члан 49 УЕУ јасно наводи да само оне европске државе које поштују вриједности из чл. 2 и које су посвећени њиховој промоцији могу поднијети захтјев за чланство у ЕУ. Међу темељним вриједностима Уније, поштовање владавине права чини оквир за заштиту осталих темељних вриједности наведених у чл. 2 УЕУ, као и преузетих обавеза из међународног права јер се демократија или људска права не могу остварити или ефикасно заштити ако не постоје институције и уравнотежени систем којим се они обезбјеђују. Притом, као темељна вриједност, владавина права мора функционисати у свакој држави чланици на једнак начин, под истим условима и правилима. Ово је посебно важно како би се очувало повјерење који једна држава чланица има у правни систем друге чланице. Ако постоји сумња да правосудни систем у једној држави чланици није поуздан, аутономан и ефикасан, то не утиче само на перцепцију грађанина Уније, него и има утицаја на пословање, улагање и рад предузећа која функционишу на унутрашњем тржишту. Поштовање владавине права је, дакле, предуслов за успостављање међусобног повјерења свих грађана ЕУ, предузећа и националних власти у правне системе свих осталих држава чланица.¹¹⁷ Стога, подручје правде, слободе и безбједности мора функционисати без препрека на цијелој територији Европске уније, што је од кључнога интереса Уније како би се осигурало да нема дискриминације или изузетака у односу на права грађана (и предузећа), што је једна од основних мантри Уније.

Савјет Европе је 2011. године на 86. пленарној сједници усвојио *Извјештај о владавини права*¹¹⁸ који је дефинисао шест елемената који чине владавину права (правну државу): (1) Законитост, укључујући транспарентан, одговоран и демократски поступак за доношење закона, што подразумијева да се закон мора поштовати како од стране појединаца, тако и власти, били они јавни или приватни, при чему јавни службеници могу дјеловати само у оквиру овлашћена која су им додијељена. Такође, нико не може бити кажњен осим због кршења претходно донијетог или установљеног закона, а сам закон се не може кршити без концепта кажњивости. (2) Правна сигурност је од суштинског значаја за повјерење у правосудни систем и владавину права и директно утиче на економски амбијент и напредак. Држава мора обезбиједити да је текст закона лако доступан и да на предвидљив

¹¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps, COM/2019/163 final Brussels, 3 April 2019, стр. 1

¹¹⁷ Commission Recommendation regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendation (EU) 2016/1374 Poland, C(2016) 8950 final, Brussels, 2016, стр. 22

¹¹⁸ Елементи шест начела владавине права СЕ у наставку пасуса су преузети из: CDL-AD(2011)003rev-e Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)

и дослиједан начин поштује и примјењује законе које је усвојила. (3) Забрана произвољности спречава да дође до настанка неправедних, неразумних или опресивних одлука које нису у складу с појмом владавине права. (4) Приступ правди пред независним и непристрасним судовима, укључујући судску ревизију управних аката, треба да омогући сваком да може оспорити владине акције и одлуке које су штетне за њихова права или интересе. Правосуђе је у овом контексту од суштинске важности у држави заснованој на владавини права. Оно служи као јемац правде, темељна вриједност у држави којом влада закон. Стога правосуђе мора бити независно и непристрасно, без екстерних притисака и контроле других грана власти, посебно извршне власти. Мора постојати поштено и отворено саслушање и разуман рок у коме се случај разматра и одлучује. Поред тога, мора постојати призната, организована и независна правна професија, која је законски овлашћена, вољна и способна да пружа правне услуге, те тужилац, који је, такође, у одређеној мјери независан од извршне власти. Коначно, судске одлуке се морају ефикасно спровести и не би требало да постоји могућност (осим у веома изузетним случајевима) ревизије коначне пресуде. (5) Поштовање људских права се у значајној мјери преклапа с поштовањем владавине права, односно многа права садржана у Европској конвенцији о људским правима се изричито или имплицирано односе на владавину права. При томе су најочигледнија сљедећа права: право приступа правди, право на правично суђење, право на саслушање, *ne bis in idem*, право на ефикасан правни лијек итд. Коначно, (6) недискриминација и једнакост пред законом, означавају да право не дискриминира појединце или групе. Забрањено је свако неоправдано неравноправно поступање и свим особама је загарантована једнака и ефикасна заштита од дискриминације по било којем основу. Равноправност пред законом значи да сваки појединац подлијеже истим законима, а ниједан појединац или група немају посебне правне привилегије. Савјет Европе је, такође, усвојио и тзв. Контролну листу за процјену стања владавине права¹¹⁹ у појединачним државама, која се састоји од низа питања по свакој од ових шест области. Поменути принципи владавине права представљају веома дугачак низ јер владавина права, као концепт, садржи мноштво елемента који се не могу овдје представити у кратким цртама. Ово се може видјети и из комплексности поглавља 23 и 24, како је то дефинисано кроз преговарачке обавезе за кандидате за чланство у ЕУ. На овај начин посредно можемо видјети ширину правне тековине у области владавине права, те ће се у раду детаљније представити управо кроз ова два преговарачка поглавља.

Члан 7 УЕУ је постављен као основа за механизам заштите вриједности из члана 2 још од Уговора из Амстердама, а касније је оснажен кроз нове верзије оснивачких уговора. Он представља главне механизме које су на располагању Унији да сагледава, надзире и дјелује у случају могућег ризика од кршења или самог нарушавања темељних вриједности ЕУ. Став 1 чл. 7 омогућава једној трећини држава чланица (што се још није десило), Европском парламенту (што је и урађено у случају Мађарске) или Европској комисији (која је покренула процедуру за Пољску), да покрену иницијативу да Савјет, већином од четири петине својих чланова, а уз добијање сагласности Европског парламента, донесе оцјену да постоји јасан ризик од озбиљног нарушавања вриједности. Овај став предвиђа и да прије него што се донесе оцјена, Савјет саслушава државу чланицу (што је засад урађено у случају

¹¹⁹ CDL-AD(2016)007-e Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016)

Мађарске и Пољске) и може јој упутити препоруке (што још није урађено), у складу с истим поступком. Став 2 истога члана, који је додат у Уговору из Нице, већ даје могућност Европском савјету да испита крши ли држава чланица озбиљно и трајно вриједности члана 2. Након што се дотична држава изјасни, ЕС може једногласно (изузимајући државу о којој се ради), на предлог једне трећине држава чланица или Комисије, уз добијање сагласности Европског парламента, оцијенити да држава чланица озбиљно и трајно нарушава вриједности наведене у члану 2. Иако ова одлука никад досад није донијета, те је и тешко замислити такву ситуацију у догледној будућности (иако није и немогуће), у случају да се заиста одлучи да је нека чланица трајно и озбиљно нарушила вриједности владавине права, Савјет може квалификованом већином одлучити да суспендује датој држави чланици нека од права која произлазе из примјене Уговора, укључујући право гласа представника владе те државе чланице у Савјету. Поред постојећег механизма из чланова 258-260 из УФЕУ који предвиђају правно обавезујуће механизме процедуре ради утврђивања повреде правне тековине, ЕК ће 2014. године додати и тзв. *Оквир владавине права*¹²⁰ како би се створиле додатне и разрађеније полуге за превенцију кршења темељних вриједности. Иако се очекивало да ће и поменути Оквир и алатке члана 7 дјеловати превентивно на државе чланице, ипак свједочимо већ постојећим процедурама за двије централноевропске чланице ЕУ, као и континуирано новим предлозима за нови приступ овом проблему.

Поред чланова 2 и 7, свакако треба узети у обзир и члан 19 УЕУ, којим се прецизира дјелотворна правна заштита у областима на које се односи право Уније, односно функционисање Европског суда правде и начин на који он тумачи које су то области које покрива правна тековина ЕУ. То је довело до низа веома битних пресуда Суда и стварања судске праксе која ће значајно утицати на разумијевање садржаја члана 2, односно владавине права. Очито је да концепту очувања вриједности из члана 2 УЕУ у пракси није тако једноставно приступити и да је ово питање које прави подјеле међу државама чланицама, као што ће се и приказати у каснијим поглављима још од случаја Аустрије 2000. године до све присутнијег и акутнијег проблема с новим државама чланицама и разумијевањем начела владавине права.

Поред члана 19, треба се осврнути и на члан 21(1) који наводи да се дјеловање Уније на међународној сцени заснива се на начелима која су инспирисала њено стварање, развој и проширење. У том контексту, Унија је дужна тежити (дакле не промовисати!) да у остатку свијета промовише слиједеће принципе: демократију, владавину права, универзалност и недјелљивост људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, начела једнакости и солидарности и поштовање начела Повеље Уједињених нација и међународног права. У свом дјеловању, ЕУ с мање или више успјеха, промовише и владавину права, поред осталих темељних начела. Иако су ова начела фундаменти њеног постојања и развоја, то не значи да ЕУ не сарађује или не тргује с државама које нису правне државе по начелу који ЕУ заступа. Ово се најбоље види у сталној промјени ставова и услова који се појављују у односима ЕУ и Кине, гдје некад имају значајнијег мјеста и утицаја, а некад једноставно уступе мјеста битнијим политичким, сигурносним или геостратегијским разлозима. Кад су у питању кандидати, ова промјенљивост односно недостатак конзистентности уступа мјесто

¹²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final,

кохерентнијој и структурираној политици проширења у којој владавина права заузима примарно мјесто. И поред тога што некад и ови оштри критеријуми у политици проширења уступе мјесто политичким разлозима, као што се да видјети у примјерима Бугарске, Румуније и Хрватске, и што ће бити детаљније објашњено касније у релевантним поглављима овога рада, генерално се може закључити да је управо у политици проширења владавина права достигла своју највећу снагу условљавања које захтијева промјену, што се не може видјети у вањској политици према трећим земљама, али ни према оним државама чланицама које се не држе очекиваних правила и стандарда у овој области. Дакле, како је владавина права расла и јачала у оквиру европских политика, она је једнако тако изазивала и све више питања, дилема и спорова о томе може ли се посматрати као *"one size fit all"* односно да један концепт владавине права важи једнако за све садашње и будуће чланице Уније. Проблеми који су настали с Мађарском, Пољском, тешкоће у испуњавању обавеза Румуније и Бугарске и све дужи процес проширења за кандидате управо заснован на све строжим и захтјевнијим критеријумима владавине права, и коначно утицај који начело владавине права има на промјене и проблеме односа ЕУ с трећим земљама; све ово се, дакле, може сагледати и кроз призму (не)успјешности преношења једног, па ма колико широко, замишљеног концепта владавине права, који у себи носи цијели низ одредница и механизма, на *"друго"*, *"друкчије"* односно – ако би се то друго већ морало дефинисати – на други правно-политичко-културни систем који није западноевропска либерално-демократска матрица владавине права.

Већ смо представили позитивистичке или формалне, односно материјалне или либерално-демократске погледе на владавину права. У контексту стања владавине права у Европској унији је корисно и значајно поменути и појмове владавине права у ужем смислу (*thin - ријетка*) и у жирем смислу (*thick - густа*), који данас постају све присутнији у научној мисли¹²¹. Ужи смисао, слично позитивистичкој дефиницији владавине права, указује на формалне и институционалне видове овог начела, док је шири смисао ближи либерално-демократском разумијевању односно начину на који државе које су основале Европску унију сагледавају владавину права. Таманаха¹²² указује и на алтернативне формулације владавине права које иду од ужег (*thinner*) до ширег (*thicker*) погледа на владавину права, чиме се додатно указује на динамичну природу начела владавине права. При томе, у формалним верзијама се ужим сматра владавина права као инструмент владиног дјеловања, преко прелазне формулације формалне легалности која говори о општем, проспективном, јасном и сигурном, до најшире дефиниције која подразумемијева демократију и легалност, при чему пристанак детерминира садржај закона. У садржајној верзији дијапазона *"густине"* владавине права под ужом дефиницијом се подразумемијевају индивидуална права (власништво, уговор, приватност, аутономија), у прелазном одређењу које укључује и право на достојанство и/или правду, те коначно најширу дефиницију која садржи друштвено

¹²¹ Видјети радове: Svend-Erik Skaaning & Jorgen Moller, *Systematizing Thin and Thick Conceptions of the Rule of Law*, APSA 2010 Annual Meeting Paper, 2010; Randall Peerenboom, *Varieties of Rule of Law: An Introduction and Provisional Conclusion*, Asian Discourses of Rule of Law, Routledge Curzon, 2014; Stephane Beaulac, *What Rule of Law Model for Domestic Courts Using International Law in States in Transition: Thin, Thick or 'A La Carte'*, Transitional Justice Institute Research Paper No. 10-13, 2019; Franco Peirone, *The Rule of Law in the EU: Between Union and Unity*, 15 Croatian Yearbook of European Law & Policy, No. 57, Zagreb, 2019.

¹²² Brian Tamanaha, *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, стр. 91

благостање (садржајну једнакост, благостање, очување заједнице). Гдје се у овој скали налази Европска унија и владавина права у њеним државама чланицама, односно до које мјере и да ли су различите државе чланице оствариле и различит концепт владавине права у погледу садржаја и формалности? Ако кренемо од премисе да у ЕУ не постоји једнак начин разумијевања, поштовања и спровођења начела владавине права у практичном смислу, онда се можемо запитати и који је концепт владавине права најбољи као скупни именилац заједнице. Да ли Унија треба да стримије прије ужој формулацији владавине права како би на тај начин могла изнаћи механизам у којем свака држава чланица може сачувати посебности свог правног поретка, изградити политички и институционални систем који не могао бити оспорен од стране институција ЕУ, досећи ниво судске заштите коју Суд правде неће оспоравати јер је нижа или, пак, виша од комунитарне; односно да ли мање значи могућност за уједињеност у различитостима, као што то у неким другим политикама (попут иностраних послова или одбране) функционише на начин да не угрожава јединство и будућност Уније? С друге стране, да ли шира дефиниција владавине права, која укључује и друге вриједности из члана 2 УЕУ, као што су демократија или достојанство; али и државу благостања, па и елементе економских слобода, који леже тако на срцу либерално-демократским друштвима; дакле носи ли таква дефиниција сјеме сталних потешкоћа за односе између држава чланица једних спрам других, као и држава чланица у односу на институције ЕУ? На ова питања немамо одговоре јер их ни сама Европска унија још није нашла нити је изабрала курс којим ће ићи у одређењу према томе колико је заиста широка односно уска дефиниција владавине права. Овоме треба придодати и проблем како се владавина права сагледава у оквиру политике проширења – односно што је то што се пред државе кандидате поставља као жељени и очекивани стандард – је ли то белгијска, мађарска, финска, румунска или пак комунитарна владавина права.

Концепти демократије, темелних права и посебно владавине права су се, дакле, показали тешко ухватљивим и стално измичућим. Европска комисија је, што је и било за очекивати, у *Оквиру владавине права* нагласила да је владавина права кључна за остале вриједности, те да људских права или демократије не може бити у држави која није правна држава, тј. у којој нема поштовања владавине права.¹²³ Према том разумијевању, држава чланица ЕУ не може бити истинска демократија без механизма и оквира који јој пружа владавина права, јер би у том случају егзистирала у безусловном амбијенту. Једнако тако, људска права се не могу промовисати, нагледати и штитити без институција које могу заштити сва права на које појединац и грађанин полаже право на основу националног права, правне тековине ЕУ, односно међународних уговора. Ипак, ово не значи да је владавина права успјешно формулисана, јасно одређена или да је прихваћена, односно да се сви унутар ЕУ слажу са ставом Европске комисије. Управо је један од кључних проблема тај што се владавина права може сагледавати из асиметричних углова и даље тумачити на разне начине услијед своје комплексности и некад недовољне транспарентности. Већ је наглашено да је и перцепција онога што чини правну државу изузетно битна за разумијевање успјешности спровођења начела владавине права у пракси. Перцепција грађана и држављана чланица, односно Европске уније, стога утиче на очекивања и притисак који јавност има на своју политичку елиту, те стога и успјех у остварењу онога

¹²³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final, стр. 4

што је замишљени концепт владавине права. Почетком 2019. године Еуробарометар је спровео истраживање у свим чланицама ЕУ које је, првенствено, приказало да постоји уједначена подршка владавини права, при чему је 80 посто грађана препознало важност кључних начела владавине права и указало да се мора ојачати ефикасна правна заштита, законитост и избјегавање произвољних одлука, као и слобода медија и цивилно друштво, а чак 89 % испитаних је истакло да се владавина права мора поштовати у свим државама чланицама.¹²⁴

Коначно, није намјера овог рада да представи све аспекте владавине права у ЕУ, дијелом зато што би то узело огроман простор, а дијелом и због тога што су се само одређени аспекти показали као веома знаковити за боље разумијевање проблема с којим се суочава Унија, што има директног утицаја на политику проширења. Стога ћемо у наредним поглављима сагледати оне области, питања и концепте који ће нам помоћи да на бољи начин објаснимо и разумијемо сву комплексност процеса и изазова који они постављају пред нас у контексту начела владавине права ЕУ и њене политике проширења. У овом одјељку рада ћемо се користити подјелом на преговарачка поглавља 23 и 24, иако саме државе чланице не сагледавају правну тековину повезану с владавином права на тај начин. Она је распршена кроз низ аката Уније, различитих тематских области, комесара, генералних дирекција, те међународних инструмената. Стога, како бисмо јасније представили други дио овог рада у контексту преговора о проширењу, овдје ће се представити правна тековина значајна за владавину права кроз поменута поглавља.

2.1. Правосуђе и темељна права

Правосуђе и темељна права, односно оно што чини садржај преговарачког поглавља 23 за државе кандидате се састоји од три значајна блока правне тековине: правосуђа, антикорупције и темељних права. Оно има мање правне тековине, те посебно тзв. тврде правне тековине – регулатива и директива – које су чланице дужне пренијети у свој правни систем. Ипак, ово поглавље се показало као изузетно захтјевно, значајно и комплексно кад је у питању испуњавање мјера и поштовање начела владавине права Европске уније управо због различитих тумачења онога што су механизми, принципи и елементи владавине права, те што је садржај и опсег свакога од њих. Управо су независност правосуђа, борба против корупције или слобода изражавања постале најизазовнија подручја угрожености темељних вриједности у државама чланицама и самим тим изазвали су реакцију европских институција. Ове исте области, односно може се рећи Поглавље 23, једнако су проблематичне и ризикантне и за државе кандидате, тако да чине најзахтјевнији дио преговарачког процеса, за који је Европска унија неколико пута морала мијењати приступ посљедњих година.

2.1.1. Правосуђе

Најважнији циљеви односно вриједности које правосуђе у Европској унији баштини су ефикасан правосудни систем; независност и непристрасност, односно спољна и унутрашња независност, законске гаранције за независност и члан 47 Повеље о темељним

¹²⁴ Special Eurobarometer 489, Report Rule of Law, Kantar, Brussel, 2019,

правима (право на дјелотворан правни лијек и правично суђење); квалитет, односно показатељи перформанси и квалитета, редован систем оцјењивања, стандарди квалитета, специјализовано судско особље које брине о политици квалитета, те обука у циљу постизања квалитета и коначно ефикасност, индикатори трајања поступка, неријешени предмети итд. У дијелу оснивачких уговора ЕУ за ово потпоглавље су кључни чланови 2, 7 и 19 Уговора о Европској унији. Члан 2 говори о вриједностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући мањинска права. Овај члан ће се показати као круцијалан, јер са собом носи цијели низ узрочно-последичних дешавања, односно активирање члана 7 УЕУ, којим су успостављени механизми за ризике, те озбиљног и трајног нарушавања вриједности из члана 2. Коначно, члан 19, који се односи на Европски суд правде, одређује надлежности овог Суда, који одлучује по тужбама које подносе државе чланице, а претходно одлучује, на захтјев судова држава чланица, о тумачењу права Уније или пуноважности аката који су донијели органи. Комбинација ова три члана ће омогућити развој процеса у односима између држава чланица, те институција ЕУ – Комисије, Савјета, ЕП и посебно Европског суда правде – у последњој деценији који је ријетко ко могао предвидјети. О њему ће много више ријечи бити у слиједећем поглављу овог рада. *Повеља о темељним правима Европске уније* осим поменутог члана 47, такође доноси и одредбе везане за претпоставку невиности и права на одбрану (члан 48), за начело законитости и сразмјерности кривичних дјела и казни (члан 49), те право да се некоме не може судити или изрицати казна у кривичном поступку два пута за исто кривично дјело. У овом сегменту је битна и надлежност Суда (посебно предмети Ц-216/18¹²⁵; Ц-64/16¹²⁶) и предмет ЕСЉП-а (посебно Бака против Мађарске, 23. јуна 2016. године, пријава бр. 20261/12)¹²⁷.

У овој области се Европска унија значајно ослања на међународне акте других организација, прије свега, Савјета Европе, тако да је неопходно узети у обзир и слиједеће акте који чине правну тековину значајну за област правосуђа: Европску конвенцију о људским правима (чл. 6. и 13.), Препоруку Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, ефикасност и одговорности¹²⁸, Извјештај Венецијанске комисије о независности правосудног система из 2010. године о независности судија¹²⁹ и тужилачкој

¹²⁵ Presuda Suda (veliko vijeće) od 25. srpnja 2018. LM Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Irska) Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Европски ухидбени налог – Оквирна одлука 2002/584/PUP – Чланак 1. ставак 3. – Postupci predaje između država članica – Претпоставке извршења – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Чланак 47. – Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu Predmet C-216/18 PPU

¹²⁶ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 27 février 2018. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contre Tribunal de Contas. Demande de décision préjudicielle, introduite par le Supremo Tribunal Administrativo. Renvoi préjudiciel – Article 19, paragraphe 1, TUE – Voies de recours – Protection juridictionnelle effective – Indépendance des juges – Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Article 47 – Réduction des rémunérations dans la fonction publique nationale – Mesures d’austérité budgétaire. Affaire C-64/16.

¹²⁷ European Court of Human Rights. Grand Chamber Case of Baka v. Hungary (Application No. 20261/12) Judgment Strasbourg 23 June 2016

¹²⁸ Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies

¹²⁹ CDL-AD(2010)004-e, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010)

служби¹³⁰, Контролну листу за владавину права Венецијанске комисије¹³¹, Европске смјернице о етици и понашању за јавне тужиоце (тзв. Будимпештанске смјернице), Мишљење бр. 1 (2001. године) Савјетодавног савјета европских судија о стандардима који се тичу независности судства и несмјенељивости судија¹³², Мишљење консултативног вијећа европских тужилаца бр. 9 (2014) о европским нормама и принципима који се тичу тужилаца¹³³, Препоруку Савјета Европе о улози јавног тужилаштва у кривичном систему¹³⁴, Европску повељу о статусу за судије из 1998. године, Препоруку Комитета министара о независности, ефикасности и улози судије¹³⁵, Препоруку Савјета Европе о мјерама за спречавање и смањење прекомјерног оптерећења у судовима¹³⁶, те коначно компилације мишљења и извјештаја Венецијанске комисије у вези са судовима и судијама, као и у вези с тужилаштвима. Од осталих институција, свакако су значајни Европска мрежа савјета за правосуђе, Развој минималних правосудних стандарда 1 + 2, Извјештаји 2010-2011 и 2011-2012, и Бангалорска начела судског понашања усвојена од стране Комисије УН-а за људска права 23. априла 2003. године.

2.1.2. Борба против корупције

Од ступања на снагу Лисабонског уговора, корупција је постала тешко кривично дјело с прекограничном димензијом. Тако је Европска унија стекла надлежност да усвоји директиве како би дефинисала кривична дјела и успоставила санкције. Члан 83. Уговора о функционисању Европске уније дефинише корупцију као *”посебно тешка кривична дјела с прекограничном димензијом која су посљедица природе или утицаја таквих кривичних дјела или посебне потребе за борбом против њих на заједничкој основи“*. У овом подручју, правну тековину чине Конвенција од 26. маја 1997. године о борби против корупције у коју су укључени званичници Европских заједница или званичници држава чланица ЕУ¹³⁷, Оквирна одлука Савјета борби против корупције у приватном сектору¹³⁸, Одлука Комисије о успостављању механизма за извјештавање ЕУ за борбу против корупције за периодичну

¹³⁰ CDL-AD(2010)040-e, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)

¹³¹ CDL-AD(2016)007-e, Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016)

¹³² CCJE (2001) OP N°1, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope povodom standarda koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjjenjivosti sudija

¹³³ Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors

¹³⁴ Council of Europe recommendation Rec(2000)19 on the Role of Public Prosecution in the Criminal System

¹³⁵ Council of Europe recommendation Rec(94)12 13/10/1994 on the independence, efficiency and role of judges

¹³⁶ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (86) 12 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Measures to Prevent and Reduce the Excessive Workload in the Courts, adopted by the Committee of Ministers on 16 September 1986 at the 399th meeting of the Ministers' Deputies

¹³⁷ Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, *Official Journal C 195*, 25/06/1997 P. 0002 - 0011

¹³⁸ Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector *OJ L 192*, 31.7.2003

процјену¹³⁹, Одлука Савјета о мрежи контактних тачака за борбу против корупције¹⁴⁰, Директива о борби против преваре у финансијским интересима Уније путем кривичног закона¹⁴¹, Регулатива којом се спроводи појачана сарадња на успостављању Европског јавног тужилаштва¹⁴², Одлука о закључењу Конвенције Уједињених нација против корупције¹⁴³, те коначно Одлука о закључењу Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала.¹⁴⁴

У дијелу међународних инструмената за ову област, битне правне тековине су: Конвенција УН-а против корупције¹⁴⁵, Конвенција УН-а против транснационалног организованог криминала¹⁴⁶, Конвенција ОЕЦД о сузбијању подмићивања страних јавних службеника у међународним пословним трансакцијама¹⁴⁷, Конвенција Савјета Европе о кривичном закону о корупцији¹⁴⁸, Конвенција грађанског права Савјета Европе о корупцији¹⁴⁹, Резолуција СЕ о двадесет водећих принципа за борбу против корупције¹⁵⁰, Препорука СЕ о кодексима понашања јавних службеника¹⁵¹, Препорука СЕ о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања¹⁵², Декларација ОЕБС-а о јачању добре управе и борбе против корупције, прања новца и финансирања тероризма¹⁵³ и Одлука ОЕБС-а о превенцији корупције¹⁵⁴.

Поред тога, правну тековину борбе против корупције чине и акти који повезују корупцију с борбом против организованог криминала, односно Директива о спречавању

¹³⁹ Commission Decision of 6 June 2011 - Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment ("EU Anti-corruption Report") (C(2011) 3673 final)

¹⁴⁰ Council Decision 2008/852/JHA of 24 October 2008 on a contact-point network against corruption, *JO L 301 du 12.11.2008*, p. 38–39

¹⁴¹ Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, *OJ L 198 du 28.7.2017*, p. 29–41

¹⁴² Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'), *OJ L 283, 31.10.2017*

¹⁴³ Council Decision 2008/801/EC of 25 September 2008 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention against Corruption *OJ L 287, 29.10.2008*

¹⁴⁴ Council Decision 2004/579/EC of 29 April 2004 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention against Transnational Organised Crime *OJ L 261, 6.8.2004*, p.69

¹⁴⁵ United Nations Convention against Corruption, Adopted by the UN General Assembly: 31 October 2003, by resolution 58/4

¹⁴⁶ United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, Adopted by the UN General Assembly: 15 November 2000, by resolution 55/25

¹⁴⁷ OECD-Convention on Combating Bribery of foreign public officials in International Business Transactions, of 17 December 1997

¹⁴⁸ Council of Europe Criminal Law convention on Corruption, ETS No. 173

¹⁴⁹ Council of Europe Civil Law convention on corruption, No. 174

¹⁵⁰ Council of Europe Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles For The Fight Against Corruption 06/11/1997

¹⁵¹ Council of Europe Recommendation on Codes of Conducts for public officials (recommendation no. R(2000)10), 05/2000

¹⁵² Council of Europe Recommendation on Common Rules against corruption in the funding of political parties and Electoral Campaigns (rec(2003)4

¹⁵³ OSCE Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism

¹⁵⁴ OSCE Decision No. 5/14 Prevention of Corruption

употребе финансијског система у сврху прања новца или финансирања тероризма¹⁵⁵, Одлука о сарадњи између канцеларија за повраћај имовине држава чланица у области тражења и идентификације прихода од или друге имовине повезане с кривичним дјелом¹⁵⁶, Директива о замрзавању и одузимању прихода од криминала у Европској унији¹⁵⁷, Регулатива о међусобном признавању налога за замрзавање и одузимање¹⁵⁸ и Директива о сузбијању прања новца кривичним законом.¹⁵⁹

2.1.3. *Темељна права*

Темељна права су, како је и наведено, касно постала саставни дио оснивачких уговора ЕУ, иако је Европски суд правде још крајем шездесетих донио пресуду по којој су она саставни дио општинских начела у комунитарном праву чије поштовање овај Суд осигурава. Кроз серију измјена оснивачких уговора, данас су темељна права садржана у слиједећим члановима: члан 2 УЕУ указује на поштовање људских права и права припадника мањина, те их смијешта међу темељне вриједности Уније које су заједничке државама чланицама. Такође, исти члан наводи да у државама чланицама преовлађује плурализам, забрана дискриминације, толеранција, правда, солидарност и једнакост жена и мушкараца. Члан 6 УЕУ наводи да Унија признаје права, слободе и начела утврђене у *Повељи Европске уније о темељним правима* и додијељује јој исти ранг као и Уговорима. Исти члан каже да Унија приступа *Европској конвенцији за заштиту људских права и темељних слобода*, те да темељна права, која су зајемчена овом Конвенцијом, а која произлазе из уставних традиција заједничких државама чланицама, представљају општа начела права Уније. Већ познати члан 7 пружа механизме за дјеловање Уније у случају ризика односно озбиљног и трајног кршења темељних права. Члан 10 Уговора о функционисању Европске уније наводи да се Унија настоји борити против дискриминације на основу пола, расе или етничког поријекла, вјере или увјерења, инвалидитета, старосног доба или сексуалне оријентације. У члану 19 УФЕУ, Савјет има право једногласном одлуком, у складу с посебним законодавним поступком и након добијања сагласности Европског парламента, предузети одговарајуће мјере ради борбе против дискриминације на основу пола, расе или етничког поријекла, вјере или увјерења, инвалидитета, старосног доба или сексуалне оријентације. Европски парламент и Савјет, такође, могу усвојити основна начела подстицајних мјера Уније, искључујући било какву хармонизацију закона и других прописа држава чланица, да би

¹⁵⁵ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance), JO L 141 du 5.6.2015, p. 73–117

¹⁵⁶ Council Decision 2007/845/JHA concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to crime, OJ L 332, 18 December 2007, p. 103

¹⁵⁷ Directive 2014/42/EU on the freezing and confiscation of the instrumentalities and proceeds of crime in the European Union

¹⁵⁸ Regulation (EU) 1806/2018 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, PE/50/2018/REV/1, JO L 303 du 28.11.2018, p. 39–58

¹⁵⁹ Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law, PE/30/2018/REV/, OJ L 284 du 12.11.2018

подржали дјеловање које су предузеле државе чланице како би допринијеле остваривању циљева из овога члана.

Поред ових чланова оснивачких уговора, правну тековину темељних права у дијелу борбе против расизма и ксенофобије чине Оквирна одлука о борби против одређених облика и израза расизма и ксенофобије¹⁶⁰, Конвенција УН-а о уклањању свих облика расне дискриминације¹⁶¹ и Декларација УН о елиминацији насиља над женама.¹⁶²

Институционално, кључни значај имају Регулатива о оснивању Агенције Европске уније за темељна права¹⁶³ и Одлука Савјета о успостављању вишегодишњег оквира за 2013-2017 за Европску агенцију за основна права.¹⁶⁴ У борби за права дјеце, од значаја су члан 24 о правима дјетета и члан 32 о забрани рада дјеце и заштити младих на раду Повеље ЕУ о темељним правима; као и Оквирна одлука Савјета о борби против сексуалног искориштавања дјеце и дјечије порнографије¹⁶⁵ и Директива о процедуралним гаранцијама за дјецу која су осумњичена и оптужена у кривичном поступку¹⁶⁶, те Конвенција УН-а о правима дјетета и њени протоколи.¹⁶⁷

У подобласти борбе против дискриминације издвајају се Директива Савјета о примјени принципа једнаког третмана међу људима без обзира на расно или етничко поријекло¹⁶⁸ и Препорука Комисије о стандардима органа за равноправност.¹⁶⁹ За питање заштите права Рома од значаја су Оквир ЕУ за националне стратегије интеграције Рома до 2020. године¹⁷⁰, Препорука Савјета о дјелотворним мјерама интеграције Рома у државама чланицама¹⁷¹ и Закључци Савјета о убрзању процеса интеграције Рома.¹⁷² У дијелу родне

¹⁶⁰ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law on the basis of Articles 29, 31 and 34(2)(b) of the former EU Treaty

¹⁶¹ UN Convention on the elimination of all forms of racial discrimination (New-York; 7 March 1966)

¹⁶² UN Declaration on the elimination of violence against women (General Assembly resolution 48/104 of 20 December 1993)

¹⁶³ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights OJ L 53, 22.2.2007, p. 1–14

¹⁶⁴ Council Decision 252/2013/EU of 11 March 2013 establishing a Multiannual Framework for 2013-2017 for the European Agency for Fundamental Rights (OJ L 79 of 21 March 2013, p. 1)

¹⁶⁵ Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography, OJ L 13 of 20.01.2004, p. 44

¹⁶⁶ Directive (EU) 2016/800 on procedural safeguards for children who are suspects and accused in criminal proceedings, OJ L 132, 21.5.2016, p. 1–20

¹⁶⁷ UN Convention on the rights of the child (New-York, 20 November 1989) and its Protocols

¹⁶⁸ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ L 180, 19.7.2000, p. 22–26

¹⁶⁹ Commission Recommendation (EU) 2018/951 of 22 June 2018 on standards for equality bodies, C/2018/3850, JO L 167 du 4.7.2018, p. 28–35

¹⁷⁰ EU Framework for National Roma Integration Strategies (NRIS) up to 2020 launched by the Commission in April 2011 (COM(2011) 173 final) and endorsed on 19 May 2011 by Council Conclusions and on 23-24 June 2011 by European Council Conclusions

¹⁷¹ Council Recommendation of 9 December 2013 on effective Roma integration measures in the Member States (2013/C 378/01), OJ C 378, 24.12.

¹⁷² Council of the European Union, Outcome of the 3507th Council Meeting, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, Conclusions on accelerating the process of Roma integration, 6 December 2016, 14294/16

равноправности и борбе против насиља над женама налазе се Директива Савјета о примјени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у приступу и снабдијевању робом и услугама¹⁷³, Стратегијски ангажман за родну равноправност¹⁷⁴, Регулатива Европског парламента и Савјета о успостављању Европског института за једнакост полова¹⁷⁵, те (истанбулска) Конвенција о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.¹⁷⁶

У оквиру процедуралних права, основни оквир чине чланови 47 до 50 *Повеље о темељним правима Европске уније*. Поред тога, у овом потпоглављу се налазе и Директива ЕП и Савјета о праву на тумачење и превод у кривичним поступцима,¹⁷⁷ Директива ЕП и Савјета о праву на информације у вези с кривичним поступком,¹⁷⁸ Директива ЕП и Савјета о праву на приступ адвоката у кривичном поступку и поступцима европског налога за хапшење,¹⁷⁹ Директива о јачању одређених аспеката претпоставке невиности и права да присутност на суђењу,¹⁸⁰ Директива о процедуралним гаранцијама за дјецу која су осумњичена и оптужена у кривичном поступку,¹⁸¹ Директива ЕП и Савјета о правној помоћи за осумњичене и оптужене особе у кривичном поступку и за тражене особе у поступку повјерења с европским налогом за хапшење,¹⁸² те Препорука Комисије о процедуралним гаранцијама за угрожене особе осумњичене или оптужене у кривичном поступку¹⁸³ и Препорука Комисије о праву на правну помоћ осумњиченим или оптуженим особама у кривичном поступку.¹⁸⁴

¹⁷³ Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and service, JO L 373 du 21.12.2004, p. 37–43

¹⁷⁴ Strategic engagement for gender equality 2016-2019

¹⁷⁵ Regulation (EC) No 1922/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing a European Institute for Gender Equality (OJ L 403 of 30 December 2006, p. 9)

¹⁷⁶ Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul, 11 May 2011)

¹⁷⁷ Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, OJ L 280, 26.10.2010, p. 1–7

¹⁷⁸ Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings, OJ L 142, 1.6.2012, p. 1–10

¹⁷⁹ Directive 2013/48/EU of the European Parliament and the Council on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and procedures of the European arrest warrant and on the rights of a third party having informed the deprivation of liberty and to communicate, while deprived freedom, with third parties and with consular authorities

¹⁸⁰ Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings, OJ L 65, 11.3.2016, p. 1–11

¹⁸¹ Directive (EU) 2016/800 on procedural safeguards for children who are suspects and accused in criminal proceedings, OJ L 132, 21.5.2016, p. 1–20

¹⁸² Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings, OJ L 297, 4.11.2016, p. 1–8

¹⁸³ Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings OJ C 378, 24.12.2013, p. 8–10

¹⁸⁴ Commission Recommendation of 27 November 2013 on the right to legal aid for suspects or accused persons in criminal proceedings OJ C 378, 24.12.2013, p. 11–14

Права жртава злочина су регулисана Директивом Савјета о накнади штете жртвама злочина,¹⁸⁵ Директивом ЕП и Савјета о успостављању минималних стандарда о правима, подршци и заштити жртава злочина,¹⁸⁶ Директивом ЕП и Савјета о европском налогу за заштиту у кривичним стварима,¹⁸⁷ Регулацивом ЕП и Савјета о узајамном признавању мјера заштите у грађанским стварима,¹⁸⁸ Имплементационом регулативом Комисије којом се утврђују сертификати из чланова 5. и 14. Регулациве (о међусобном признавању мјера заштите у грађанским питања.¹⁸⁹ Док у области ратних злочина фигурирају Одлука Савјета о истрази и гоњењу геноцида, злочина против човјечности и ратних злочина¹⁹⁰ и Одлука Савјета о успостављању европске мреже контактних тачака у погледу особа одговорних за геноцид, злочине против човјечности и ратне злочине.¹⁹¹

2.2. Правда, слобода и безбједност

Поглавље 24, односно Правда, слобода и безбједност није толико испуњено владавином права у смислу основних принципа, као што је то претходно, Поглавље 23. Ипак, у овој области се налазе инструменти за спровођење закона који су у владавини права изузетно битни како за заштиту темељних људских права, борбу против корупције или организованог криминала. Правни основ се налази већ у Члану 3 УЕУ који гласи како слиједи: „Унија својим грађанима пружа простор слободе, безбједности и правде без унутрашњих граница, у којем је осигурано слободно кретање лица заједно с одговарајућим мјерама које се односе на контролу спољних граница, азил, имиграцију, као и превенцију и борбу против криминала.” За разлику од Уговора из Амстердама, гдје су у члану 2 постављени кључни циљеви ЕУ, правна тековина Поглавља 24, односно тзв. Подручја слободе, безбједности и правде (ПСБП), у Уговору из Лисабона се циљ слободе, безбједности и правде помиње већ у другом ставу, дакле прије успостављања унутрашњег тржишта, што је у свим ранијим уговорима имало примат. Основ за правну тековину Поглавља 24 је тако разрађен даље у члановима 67-89 УЕУ (политика граничних провјера, азила и имиграције; правосудна сарадња у грађанским стварима; правосудна сарадња у кривичним стварима; полицијска сарадња). Циљеви ПБСП су утврђени чланом 67 УФЕУ који у ставу 1 каже да Унија представља простор слободе, безбједности и правде у којем се поштују основна права и различити правни системи, као и традиције држава чланица, да би

¹⁸⁵ Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims, JO L 261 du 6.8.2004, p. 15–18

¹⁸⁶ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, OJ L 315, 14.11.2012,

¹⁸⁷ Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order (in criminal matters)

¹⁸⁸ Regulation 2013/606/ EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters (OJ L 181 of 29 June 2013, p. 4)

¹⁸⁹ Commission Implementing Regulation (EU) No 939/2014 of 2 September 2014 establishing the certificates referred to in Articles 5 and 14 of Regulation (EU) No 606/2013 of the European Parliament and of the Council on mutual recognition of protection measures in civil matters (OJ L 263 of 3 September 2014, p. 10)

¹⁹⁰ Council Decision 2003/335/JHA of 8 May 2003 on the investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes (OJ L 118 of 14 May 2003, p.12)

¹⁹¹ Council Decision 2002/494/JHA of 13 June 2002 setting up a European network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes (OJ L 167 of 26 June 2002, p.1)

у ставу 2 указао на то да је задатак Уније да осигура да нема контроле лица на унутрашњим границама. Истовремено, задатак Уније је да обликује заједничку политику у области азила, имиграције и контроле екстерних граница. У томе ЕУ рачуна на солидарност држава чланица и правичност према држављанима трећих земаља. Члан 67 у ставу 3 наводи настојање Уније да се осигура висок ниво безбједности, те у те сврхе предузима мјере превенције и борбе против криминала, расизма и ксенофобије, али и омогућује да полицијски и правосудни органа и други надлежни органи држава чланица међусобно координирају и сарађују. Коначно, омогућује се и узајамно признање пресуда у кривичним стварима, те се ради на приближавању кривичног законодавства. У коначном ставу 4, наводи се да Унија олакшава приступ правди, нарочито путем начела узајамног признања судских и вансудских одлука у грађанскоправним стварима.

Најважнијим правним актом за нови развој Уније, Лисабонским уговором је тако омогућен ефикаснији и демократскији поступак доношења одлука. Укинута је трећа стуб, који је био заснован на међувладиној сарадњи, тако да се, по правилу, законодавни предлози сад усвајају по редовном законодавном поступку из члана 294 УФЕУ. Савјет у овим питањима дјелује квалификованом већином, а Европски парламент као сузаконодавац доноси своје мишљење поступком суодлучивања. Европски суд правде је добио додатна овлашћења да може донијети прелиминарне пресуде, без ограничења, о свим аспектима ПСБП-а, а од 1. децембра 2014. године и акти у области полицијске сарадње и правосудне сарадње у кривичним стварима усвојеним на основу претходног Уговора могу бити предмет таквог поступка. У погледу правне тековине Поглавља 24, ако четвртина националних парламента то затражи, предлог мора бити преиспитан (члан 7 (2) Протокола бр. 2). Поступак за поништење може се покренути пред Судом правде ако је законодавним актом нарушен принцип супсидијарности. Према члановима 85 и 88 УФЕУ-а парламенти држава чланица су укључени у оцјену *Еуројуста* и *Еуропола*.

2.2.1. Азил

Правни основ за политику азила у ЕУ се налази у Уговору о функционисању Европске уније у коме чланови 67 (2), 78 и 80 Уговора дефинишу да Унија обликује заједничку политику у области азила, која се заснива на солидарности између држава чланица и која је правична према држављанима трећих земаља. Она развија супсидијарну заштиту и привремену заштиту с циљем да се сваком држављанину треће земље коме је неопходна међународна заштита понуди одговарајући статус и да се осигура поштовање начела забране протјеривања или враћања. Такође, развијају се и критеријуми и механизми којима се утврђује која је држава чланица одговорна за разматрање захтева за азил или супсидијарну заштиту; стандарди у погледу услова за пријем тражилаца азила или супсидијарну заштиту; те и партнерство и сарадња с трећим земљама ради управљања приливом лица која подносе захтјеве за азил или супсидијарну или привремену заштиту. Поред овога, и Чланом 18 Повеље ЕУ о основним правима јемчи се право на азил, уз поштовање правила Женевске конвенције од 28. јула 1951. године и Протокола од 31. јануара 1967. године, који се односе на статус избјеглица, у складу с Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније. У складу с овим, с обзиром да ни Уговор о функционисању ЕУ ни Повеља не дефинишу дефиниције појмова „азил“ или „избјеглица“, и једно и друго се изричито односе на Женевску конвенцију и њен протокол.

Већ поменути члан 80 УФЕУ изричито предвиђа начело солидарности и праведне подјеле одговорности, укључујући и финансијска оптерећења, између држава чланица и он је досад изазвао највише контроверзи у односима између држава чланица. ЕУ би, у складу с овим чланом, требало да осигура остваривање овог принципа кроз поступак суодлучивања као стандардног поступка. Европска комисија је у мају 2015. године објавила *Европску агенду о миграцијама*¹⁹², којом је предложила мјере за рјешавање притиска миграција на Унију. Ово је требало да допринесе спровођењу механизма за хитно премјештање укупно 160.000 људи којима је потребна међународна заштита, прије свега као помоћ Италији и Грчкој, а Савјет је мјере усвојио 14. и 22. септембра 2015. године, након консултација с ЕП.¹⁹³ Словачка и Мађарска које су, попут Чешке и Румуније, гласале против усвајања ове Одлуке на Савјету, тражиле су од суда да поништи одлуку на основу става да је усвајање одлуке било грешка процедуралне природе или проистекле из избора неприкладног правног основа и да одлука није ни прикладан одговор на мигрантску кризу нити је у овом случају неопходан. Европски суд правде је подржао Одлуку у случају C-643/15 и C-647/15 у својој пресуди од 6. септембра 2017. године.¹⁹⁴ Премјештање се подразумева као механизам за спровођење у пракси начела солидарности и правичне поделе одговорности из члана 80 УФЕУ. Ипак, у пракси овај механизам трансфера никад није заживио унутар ЕУ.

За ово потпоглавље Поглавља 24 свакако је битно навести Директиву 2011/95¹⁹⁵ о стандардима квалификација, Регулативу 603/2013¹⁹⁶ о оснивању Еуродака (Eurodac), Регулативу 604/2013¹⁹⁷ или Даблин III о утврђивању критеријума и механизма за одређивање државе чланице одговорне за испитивање захтјева за међународну заштиту који је у једној од држава чланица поднио држављанин треће земље или особа без држављанства. Такође су битне и Директива 2013/33¹⁹⁸ о утврђивању стандарда за пријем подносилаца

¹⁹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A European Agenda on Migration COM(2015) 240, 13 May 2015

¹⁹³ Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ 2015 L 248, p. 80

¹⁹⁴ Court of Justice of the European Union, Press Release No 91/17, Luxembourg, 6 September 2017, Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Press and Information Slovakia and Hungary v Council

¹⁹⁵ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, *OJ L 337, 20.12.2011, p. 9–26*

¹⁹⁶ Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, *OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30*

¹⁹⁷ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, *OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59*

¹⁹⁸ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, OJ L 180 of 29.6.2013, p. 96

захтјева за међународну заштиту и Директива 2013/32¹⁹⁹ о заједничким процедурама за одобравање и повлачење међународне заштите. Ова правна тековина има за циљ достојанствене и усклађеније стандарде услова пријема, тако да подносиоци захтјева имају приступ смештају, храни, одјећи, здравственој заштити (укључујући медицинску и психолошку његу), образовању за малољетнике и приступу запошљавању под одређеним условима. Посебна пажња се посвећује и рањивим особама, посебно малољетницима без пратње и жртвама мучења.

Свакако, овоме треба додати и Регулативу Комисије 1560/2003²⁰⁰ којом су утврђена детаљна правила за примјену Уредбе Савјета (ЕЗ) бр. 343/2003 о утврђивању критеријума и механизма за одређивање државе чланице одговорне за испитивање захтјева за азил поднијетих у једној од држава чланица држављанина треће земље, као и Директиву Савјета 2001/55²⁰¹ о минималним стандардима за привремену заштиту у случају масовног прилива расељених лица и о мјерама које промовишу равнотежу напора између држава чланица на пријему таквих особа и подношењу посљедица тога, те Регулативу 439/2010²⁰² о оснивању Европске службе за подршку азилу и Одлуку Савјета 2007/573²⁰³ којом је основан Европски фонд за избјеглице.

2.2.2. Миграције

Правни основ за област миграција се налази у члановима 79 и 80 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ).²⁰⁴ Члан 79 предвиђа да Унија развија заједничку имиграцијску политику како би се осигурало ефикасно управљање токовима миграција, правичан третман држављана трећих земаља који законито бораве у државама чланицама, те спречавање илегалне имиграције и трговине људима. Унија, у складу с овим, има надлежности за одређивање услова за улазак и боравак, као и стандарда држава чланица за издавање виза и дозвола за дужи боравак, укључујући и оне ради спајања породице; утврђивање права држављана трећих земаља који законито бораве у некој држави чланици, укључујући услове којима се уређује слобода кретања и боравка у другим државама чланицама. Тако, у оквиру редовне миграције, ЕУ дефинише услове за улазак и законит боравак у држави чланици, укључујући у сврху спајања породица за држављане трећих земаља, док државе чланице одређују број пријема за људе који долазе из трећих земаља да

¹⁹⁹ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, *OJ L 180*, 29.6.2013, p. 60–95

²⁰⁰ Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, *OJ L 222* of 05 September 2003, p. 1

²⁰¹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, *OJ L 212* of 07.08.2001, p. 12

²⁰² Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, *OJ L 132*, 29.5.2010, p. 11–28

²⁰³ Council Decision 2007/573/EC of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme ‘Solidarity and Management of Migration Flows’ and repealing Council Decision 2004/904/EC, *OJ L 144*, 6.6.2007

²⁰⁴ УФЕУ, стр. 73 и 74

траже посао. Унија има право и на подстицаје и подршку које може дати државама чланицама да промовишу интеграцију легалних држављана трећих земаља. ЕУ такође регулише и илегалне имиграције и незаконити боравак, укључујући удаљење и репатријацију лица која бораве без дозволе; борбу против трговине људима, нарочито женама и дјецом. Европска унија, такође, има право закључивати споразуме с трећим земљама о реадмисији у земљу поријекла или земљу из које су дошли држављани трећих земаља.

Циљ ЕУ је да успостави уравнотежен приступ управљању редовном имиграцијом и борби против илегалне имиграције. Ова област је, дакле, нарочито посљедњих година добила на значају услед мигрантске кризе и свега што је донијела Европској унији у смислу ефеката по привреду, друштво и политички систем, али и на само јединство држава чланица, које се нашло пред озбиљним испитом. У складу с Чланом 80, спровођење политике Уније из ове области се уређује начелом солидарности и правичне расподјеле одговорности између држава чланица, што укључује и финансијски аспект. УФЕУ је донио и гласање квалификованом већином о регуларној имиграцији. Привремене мјере за случај наглог прилива држављана трећих земаља усваја Савјет након консултација с Европским парламентом (члан 78 (3) УФЕУ). Истовремено, ЕУ дијели надлежности у овој области с државама чланицама, посебно у погледу броја миграната којима је дозвољен улазак у неку земљу чланицу ради тражења посла (члан 79 (5) ПДЕУ). Европски суд правде има пуну надлежност у области имиграције и азила. Управо ово се показало као проблем у протеклим годинама и довело до развоја нове правне тековине, те и преиспитивања одређених одлука пред Европским судом правде (видјети претходни одјељак 2.3.1. Азил).

Европска унија 2005. године приступа овој области кроз свеобухватни оквир иностране политике ЕУ о миграцијама и азилу односно кроз ”Глобални приступ миграцији и мобилности”.²⁰⁵ Оквир дефинише како ЕУ води дијалог о политици и сарадњи с трећим земљама, заснован на јасно дефинисаним приоритетима и уграђеним у цјелокупно међународно дјеловање ЕУ, укључујући развојну сарадњу. Заснива се на четири стуба: редовна имиграција и мобилност, ирегуларна имиграција и трговина људима, међународна заштита и политика азила и максимализација утицаја миграције и мобилности на развој. Људска права миграната најважније су питање у контексту овог приступа. Већ је *Стокхолмски програм за област слободе, безбједности и правде*²⁰⁶, из 2009. године садржао смјернице за заједничку политику на теме заштите основних права, приватности, мањинских права и права група људи којима је потребна посебна заштита, као и држављанства Европске уније. Након што је истекао 2014. године, Комисија је 13. маја 2015. године објавила већ поменути *Европску агенду о миграцијама*. Агенда предлаже мјере за суочавање са кризом на Медитерану, која је тад већ била изузетно актуелна. Прије свега, краткорочне мјере које треба предузети у наредних неколико година за ефикасније управљање свим аспектима имиграције. За средњи и дужи период, Комисија је предложила смјернице у четири области политике: смањивање подстицаја за илегалну имиграцију;

²⁰⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the Global Approach to Migration and Mobility /* COM/2011/0743 final, 18 November 2011

²⁰⁶ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09 Brussels, 2 December 2009

управљање границама – спасавање живота и обезбјеђивање екстерних граница; развијање јаче заједничке политике о азилу; и успостављање нове политике о редовној имиграцији, модернизација и ревизија система ”плаве карте“. Уведен је и приступ тзв. ”жаришних тачака“, односно подршка државама чланицама ЕУ на терену у жариштима проблема с имиграцијом. Октобра 2019. године, Комисија је објавила и *Извјештај о напретку у спровођењу Европске агенде о миграцијама*²⁰⁷, у којем се проучава остварени напредак и недостаци у примјени Агенде.

У дијелу легалних миграција, правна тековина се састоји од секторског законодавства, према категоријама миграната, како би се успоставила редовна имиграциона политика на нивоу ЕУ. Директивом 2009/50²⁰⁸ о условима уласка и боравка држављана трећих земаља за потребе висококвалификованог запослења је креирана ”плава карта ЕУ“, брзи поступак издавања посебне дозволе боравка и рада. Директива 2011/98²⁰⁹ о јединственој дозволи утврђује заједнички, поједностављени поступак за држављане трећих земаља који траже дозволу боравка и рада у држави чланици. Директива 2014/36²¹⁰ регулише услове уласка и боравка држављана трећих земаља када се запошљавају као сезонски радници. Директива 2014/66²¹¹ дефинише услове уласка и боравка држављана трећих земаља у оквиру међукорпоративних трансфера. Директива 2016/801²¹² прецизира услове уласка и боравка држављана трећих земаља за потребе истраживања, студија и обуке. Директива 2003/109²¹³ регулише статус држављана трећих држава који су дугорочно резиденти у Европској унији. У дијелу интеграције, Директива 2003/86²¹⁴ уређује право на спајање породице.

У дијелу ирегуларне имиграције, ЕУ јача кривични оквир ради спречавања олакшавања неовлашћеног уласка, транзита и боравка кроз Оквирну одлуку Савјета 2002/946²¹⁵ и утврђује заједничку дефиницију кривичног дјела омогућавања неовлашћеног

²⁰⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, COM(2019) 481 final, 16 October 2019

²⁰⁸ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, OJ L 155 of 18.06.2009, p. 17

²⁰⁹ Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, OJ L 343, 23.12.2011, p. 1–9

²¹⁰ Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers, OJ L 94, 28.3.2014, p. 375–390

²¹¹ Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, OJ L 157, 27.5.2014, p. 1–22

²¹² Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing, OJ L 132, 21.5.2016, p. 21–57

²¹³ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long term residents, OJ L 16 of 23.01.2004, p. 44

²¹⁴ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251 of 03.10.2003, p. 12

²¹⁵ Council framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328 of 5.12.2002, p. 1–3

уласка, транзита и боравка кроз Директиву 2002/90²¹⁶. Директива 2011/36²¹⁷ се бави спречавањем и борбом против трговине људима и заштити њених жртава, док се Директивом 2004/81²¹⁸ предвиђа издавање дозволе боравка држављанима трећих земаља који су жртве трговине људима. Директива 2008/115²¹⁹ утврђује заједничке стандарде и поступке ЕУ за повратак држављана трећих земаља с нерезидентним пребивалиштем, Регулатива 2016/1953²²⁰ успоставља европски путни документ за повратак држављана трећих земаља који илегално бораве. Директива 2009/52²²¹ прецизира санкције и мјере које се у државама чланицама морају применити против послодаваца који илегално запошљавају држављане трећих земаља.

Овome треба додати и Одлуку Савјета 2006/616²²² о закључењу, у име Европске заједнице, Протокола против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом, којим се допуњује Конвенција Уједињених нација против наднационалног организованог криминала која се односи на одредбе Протокола, ако одредбе овог Протокола спадају у дјелокруг члана 179. и 181.а Уговора о оснивању Европске заједнице и Одлуку Савјета 2006/617²²³ о закључењу, у име Европске заједнице, Протокола против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом, којим се допуњује Конвенција Уједињених нација против наднационалног организованог криминала која се односи на одредбе Протокола²²⁴, у мјери у којој одредбе Протокола спадају у делокруг дијела III, Главе IV Уговора о оснивању Европске заједнице.

²¹⁶ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328 of 5.12.2002, p. 17–18

²¹⁷ Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, OJ L 101, 15.4.2011, p. 1–11

²¹⁸ Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ L 261, 6.8.2004, p. 19–23

²¹⁹ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98–107

²²⁰ Regulation (EU) 2016/1953 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the establishment of a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals, and repealing the Council Recommendation of 30 November 1994, OJ L 311, 17.11.2016, p. 13–19

²²¹ Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, OJ L 168 of 30.06.2009, p.24

²²² Council Decision 2006/616/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community OJ L 262 of 22 September 2006, p. 24

²²³ Council Decision 2006/617/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community, OJ L 262 du 22.9.2006, p. 34–43

²²⁴ United Nations Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted 15 November 2000

2.2.3. Визна политика

Правни оквир Европске уније за област виза се састоји од низа регулатива, директива и одлука Савјета. Прије свега, издваја се листа најбитнијих аката правне тековине Уније, која није исцрпна. У погледу употребе и сврхе виза, Уговор о функционисању Европске уније прави разлику између кратког боравака и дугог боравака за држављане трећих земаља, покривајући кратки боравак у шенгенској области у члану 77 (2) и дуготрајни боравак као дио заједничке имиграционе политике у члану 79 (2). Тачније, у вези с краћим бораваком, члан 77 (2) (а) предвиђа да Европски парламент и Савјет треба да усвоје мјере у вези са заједничком политиком за визе и друге дозволе за краћи боравак. Што се тиче дугог боравака, у развоју заједничке политике о имиграцији, како је наведено у члану 79 (1) УФЕУ, члан 79 (2) (а) предвиђа да се мјере усвоје у области услова уласка и боравака, и стандарде које државе чланице издају за визе за дугорочни боравак и дозволе боравака, укључујући и оне у сврху спајања породица.

Шенгенски режим кратког боравака регулисан је Регулативом (ЕУ) 2018/1806 Европског парламента и Савјета од 14. новембра 2018. године о попису трећих земаља чији држављани морају посједовати визе приликом преласка вањских граница и оних чији су држављани изузети од тог захтјева²²⁵; којом се наводе треће земље чији држављани морају посједовати визе приликом преласка екстерних граница и чији су држављани изузети из тих захтјева. Шенгенски режим кратког боравака се односи на визе које је издала држава чланица, а који дозвољавају држављанима трећих земаља да уђу у ту државу чланицу или више држава чланица, бораваком не дужим од три мјесеца током шестомесечног периода кроз Регулативу (ЕУ) 2016/399 Европског парламента и Савјета од 9. марта 2016. године о Кодексу Уније о правилима која регулишу кретање људи преко граница (Законик о шенгенским границама)²²⁶ и Регулативу Европског парламента и Савјета 265/2010 од 25. марта 2010. године о измјени Конвенције о спровођењу Шенгенског споразума и Регулативе (ЕЗ) бр. 562/2006 у погледу кретања лица с визом за дугорочни боравак.²²⁷

Процедура и услови за издавање виза за транзит кроз или предвиђени боравак на територији држава чланица који не прелази три мјесеца у било ком шестомјесечном периоду су регулисани Регулативом 810/2009 Европског парламента и Савјета од 13. јула 2009. године о успостављању визног кодекса Заједнице (тзв. Визни законик).²²⁸ Одлука Савјета 2004/512 / ЕЗ о успостављању Визног информационог система и Регулатива Европског парламента и Савјета 1987/2006. о успостављању, дјеловању и употреби

²²⁵ Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, PE/50/2018/REV/1, JO L 303 du 28.11.2018, p. 39–58

²²⁶ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), JO L 77 du 23.3.2016, p. 1–52

²²⁷ Regulation (EU) No 265/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 March 2010 amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) No 562/2006 as regards movement of persons with a long-stay visa, JO L 85 du 31.3.2010, p. 1–4

²²⁸ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), JO L 243 du 15.9.2009, p. 1–58

Шенгенског информационог система друге генерације (СИС 2)²²⁹ су, такође, битне за права и обавезе држава чланица и самим тим припрему кандидата за приступ Визном информационом систему.

Постоји неколико директива које омогућавају усклађивање услова за улазак, попут оних о истраживачима, студентима и о спајању породице. Држављани трећих земаља, који желе остати дуже од три месеца у једној или више држава чланица, морају добити националну визу за дуготрајни боравак или дозволу боравка од државе чланице у коју се желе преселити. Слиједиће битне директиве такође регулишу ову област: Директива 2014/36 / ЕУ Европског парламента и Савјета од 26. фебруара 2014. године о условима уласка и боравка држављана трећих земаља ради запошљавања као сезонски радници²³⁰; Директива 2014/66 / ЕУ Европског парламента и Савјета од 15. маја 2014. године о условима уласка и боравка држављана трећих земаља у оквиру трансфера унутар предузећа.²³¹

У складу с Одлуком Савјета 2000/365 / ЕЗ од 29. маја 2000. године и Одлуком Савјета 2002/192 / ЕЗ од 28. фебруара 2002. године, Ирска сарађује у одређеним кривичним аспектима Шенгена, углавном у полицијској сарадњи и правосудној сарадњи. Стога и у Ирској национално законодавство регулише све визе, и краткорочни и дуготрајни боравак, за потребе уласка у ову државу чланицу, иако она једина није чланица шенгенског простора. Штовише, у погледу Бугарске и Румуније, усвојена је прелазна Одлука 582/2008 од 17. јуна 2008. године, која је дозволила тим државама чланицама да, за потребе транзита, признају шенгенске документе као и документа издата једна од друге. Слично Бугарској и Румунији, Кипар такође остаје везан ограниченим сетом визних мјера ЕУ поменутих у Уговору о приступању из 2003. године, мада им је дозвољено да признају као еквивалентне својим националним визама за потребе транзита, шенгенске визе, визе за дугорочан боравак и дозволе боравка које издају државе чланице примјењујући шенгенска правила. Поред тога, што се тиче односа с Норвешком (као и Исландом и Швајцарском), све мјере шенгенске визе у потпуности се примјењују на ове двије земље од марта 2001. године, након шенгенских споразума о придруживању који су потписани с тим државама, на основу Одлуке Савјета 1999/439 од 17. маја 1999. године.

2.2.4. Екстерне границе и шенгенска правна тековина

Правни основ за област екстерних граница и шенгенске правне тековине се, првенствено, налази у Члану 3 (2) Уговора о Европској унији по којем Унија својим грађанима пружа простор слободе, безбједности и правде, у којем нема унутрашњих граница и у којем је обезбијеђена слобода кретање за лица. Овај члан предвиђа и одговарајуће мјере које се односе на контролу екстерних граница, азил, имиграцију, као и

²²⁹ Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), *JO L 381 du 28.12.2006*, p. 4–23

²³⁰ Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers, *JO L 94 du 28.3.2014*, p. 375–390

²³¹ Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, *JO L 157 du 27.5.2014*, p. 1–22

превенцију и борбу против криминала. У члану 67 Уговора о функционисању Европске уније је наглашено да Унија осигурава да се на унутрашњим границама не обавља контрола лица и обликује заједничку политику у области азила, имиграције и контроле екстерних граница, која се заснива на солидарности између држава чланица и која је правична према држављанима трећих земаља. Према члану 77 истога Уговора, Унија развија политику са циљем да се осигура да се, приликом преласка унутрашњих граница, не обавља контрола лица, без обзира на држављанство; док се приликом преласка екстерних граница обавља контрола лица и ефикасан надзор, те постепено уводи интегрисани систем управљања екстерним границама. ЕУ, у складу с овим одредбама, усваја мјере које се односе на заједничку политику у погледу виза и других дозвола за краћи боравак; контроле лица која прелазе екстерне границе; услове под којима држављани трећих земаља могу слободно путовати унутар Уније у краћем периоду; мјере неопходне за постепено увођење интегрисаног система управљања спољним границама; те одсуство сваке контроле лица приликом преласка унутрашњих граница, без обзира на њихово држављанство. Циљ је, дакле, јединствено подручје без провјера унутрашњих граница – такозвани Шенгенски простор, кроз заједничку политику управљања спољним границама односно заједничке стандарде за контролу и интегрисани систем за управљање њима.

Први корак према заједничкој политици управљања спољним границама учињен је 14. јуна 1985. године када је пет од тадашњих десет држава чланица Европске економске заједнице потписало *Шенгенски споразум*²³², који је допуњен пет година касније *Конвенцијом о спровођењу Шенгенског споразума*²³³ и ступио на снагу 1995. године. Овако велики корак је пратило и увођење остале правне тековине у области азила и виза, што су остала потпоглавља Поглавља 24. У складу с тим, донијет је и *Кодекс шенгенских граница*²³⁴ којим су утврђена правила о прелазима екстерних граница и услове који регулишу привремено поновно увођење контрола на унутрашњим границама. Он обавезује државе чланице да извршавају систематске провјере релевантних база података о свим особама укључујући и оне које имају право на слободно кретање према закону ЕУ кад прелазе вањске границе. Базе података које се користе за провјере засноване су на Шенгенском информационом систему (SIS), који помаже у осигуравању међународне сигурности у шенгенском подручју гдје не постоје интерне провјере граница. Након реформе у 2018. години, SIS се тренутно састоји од три регулативе које се односе на полицијску и

²³² Regulation (EU) 399/2016 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) OJ L 77, 23.3.2016, p. 1–52
The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22.9.2000,

²³³ The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders Official Journal L 239, 22/09/2000 P. 0019 - 0062

²³⁴

правосудну сарадњу у кривичним стварима²³⁵, граничне прегледе²³⁶ и, коначно, повратак држављана трећих земаља који илегално бораве у ЕУ.²³⁷

2.2.5. Правосудна сарадња у грађанским, привредним (трговинским) и кривичним стварима

У области слободе, безбједности и правде, циљ полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима је осигурати висок ниво сигурности за грађане Европске уније (ЕУ) спречавањем и сузбијањем криминала, расизма и ксенофобије. Оснивање Шенгенског простора, односно уклањање граничних контрола унутар ЕУ, довело је до тога да се криминалцима олакшало транснационално дјеловање. Ова сарадња ЕУ у кривичним стварима има три облика: сарадња правосудних органа, сарадња снага полиције, те сарадња разних других служби. Сарадња између правосудја се, на примјер, углавном одвија кроз механизам који се назива узајамно признавање пресуда и судских одлука (нпр. у области притвора и премјештања затвореника, европског налога за хапшење, европског налога за истрагу, одузимања и замрзавања имовине и новчаних казни). Државним органима чланица ЕУ у овоме потпомажу и агенције ЕУ као што су, прије свега, *Еуројуст*, *Еуропол* и *Европска правосудна мрежа*.

Правни основ за ову правну тековину у овој подобласти поглавља Правда, слобода и безбједност се налази у члановима 82 до 86 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ). Прије свега, Став 1 Члана 82 гласи да се: *”Правосудна сарадња у кривичним стварима у Унији заснива се на начелу узајамног признања пресуда и судских одлука и обухвата приближавање закона и других прописа држава чланица”*.²³⁸ Минимална правила се односе на узајамно прихватање доказа између држава чланица, права појединаца у кривичном поступку, права жртва кривичних дјела; као и друге посебне аспекте кривичног поступка које је Савјет претходно одредио одлуком. У складу с УФЕУ, већина мјера за правосудну сарадњу у кривичним стварима се усваја у редовном законодавном поступку и подлеже судској ревизији од стране Европског суда правде. Главни законодавни акти ЕУ о правосудној сарадњи у кривичним стварима су Директива 2010/64/²³⁹ о праву на тумачење

²³⁵ Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU, PE/36/2018/REV/, OJ L 312,

²³⁶ Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006, PE/35/2018/REV/, OJ L 312, 7.12.2018,

²³⁷ Regulation (EU) 2018/1860 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals, PE/34/2018/REV/1, OJ L 312, 7.12.2018

²³⁸ Члан 82, став 1, Пречишћене верзије Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније, стр. 75

²³⁹ Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, OJ L 280, 26.10.2010, p. 1–7

и превод у кривичном поступку, Директива 2012/13/²⁴⁰ о праву на информације у кривичном поступку, Директива (ЕУ) 2016/343²⁴¹ о јачању одређених аспеката претпоставке невиности и права на присуство суђењу у кривичном поступку, Директива (ЕУ) 2016/800²⁴² о процедуралним гаранцијама за дјецу која су осумњичена или оптужена у кривичном поступку. Поред овога, битна је и правна тековина која се односи на европски налог за хапшење и екстрадицијске процедуре, прије свега Конвенција о поједностављеним процедурама за екстрадицију између држава чланица ЕУ²⁴³ из 1995. године, као и слична Конвенција из 1996. године.²⁴⁴ Такође, треба узети у обзир и Оквирну одлуку Савјета 2002/584/²⁴⁵ о европском налогу за хапшење, Директиву 2013/48/²⁴⁶ о праву приступа адвокату у кривичном поступку и у поступку по основу европског налога за хапшење, те Директиву (ЕУ) 2016/1919²⁴⁷ о правној помоћи за осумњичене и оптужене особе у кривичном поступку и за тражене особе у европском поступку за хапшење. Оквирна одлука Савјета 2006/783/²⁴⁸ се бави спровођењем принципа међусобног признавања налога за конфискацију имовине, а Оквирна одлука Савјета 2003/577²⁴⁹ говори о извршењу налога у замрзавању имовине или доказа у Европској унији, док Оквирна одлука Савјета 2005/214²⁵⁰ представља примјену принципа узајамног признавања новчаних казни. Кад су у питању информације о кривичним евиденцијама, правна тековина се састоји од Оквирне одлуке Савјета 2009/315²⁵¹ о организацији и садржају размене података из казнене евиденције

²⁴⁰ Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings, *OJ L 142, 1.6.2012, p. 1–10*

²⁴¹ Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings, *OJ L 65, 11.3.2016, p. 1–11*

²⁴² Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings, *OJ L 132, 21.5.2016, p. 1–20*

²⁴³ Convention of 10 March 1995 on Simplified Extradition Procedures between the Member States of the European Union, *OJ C 78 of 30 March 1995*

²⁴⁴ Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, of 27 September 1996 relating to Extradition between the Member States of the European Union, *OJ C 313 of 23 October 1996, p. 12*

²⁴⁵ Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, *OJ L 190 of 18 July 2002*

²⁴⁶ Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty, *OJ L 294, 6.11.2013, p. 1–12*

²⁴⁷ Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings, *OJ L 297, 4.11.2016, p. 1–8*

²⁴⁸ Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders, *OJ L 328 of 24 November 2006, p. 59*

²⁴⁹ Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence, *OJ L 196 of 2 August 2003, p. 45*

²⁵⁰ Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, *OJ L 76, 22/03/2005, p. 16*

²⁵¹ Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States, *OJ L 93, 7.4.2009, p. 23–32*

између држава чланица, Одлуке Савјета 2009/316²⁵² којом се успоставља Европски информациони система за кривичне евиденције (ЕКРИС), те Конвенције о узајамној помоћи у кривичним стварима између држава чланица Европске уније.²⁵³ Заједнички истражни тимови су основани Оквирном одлуком Савјета 2002/465²⁵⁴, Препоруком Савјета о моделу споразума за оснивање заједничког истражног тима²⁵⁵, као и Резолуцијом Савјета о моделу споразума за оснивање заједничког истражног тима²⁵⁶, док је мрежа за сарадњу у кривичним стварима регулисана Регулативом 2016/95²⁵⁷ којом се стављају ван снаге одређена дјела у области полицијске сарадње и правосудне сарадње у кривичним стварима, Одлуком Савјета 2008/976/²⁵⁸ о Европској правосудној мрежи.

Агенција Европске уније за кривично-правну сарадњу (Еуројуст или Евроцаст односно Еуроцаст, како се још може наћи у транскрипцији у нашим језицима) основана је Одлуком Савјета 2002/187, односно каснијим измјенама 2009/426/ и коначно Регулативом 2018/1727²⁵⁹ о Еуројусту. Ово тијело ЕУ, које има сједиште у Хагу, подстиче и побољшава координацију истрага и кривичног гоњења и сарадњу међу властима у државама чланицама ЕУ. Оно олакшава извршавање међународних захтјева за узајамну правну помоћ и спровођење захтјева за изручењем. Еуројуст покрива исте врсте кривичних дјела и дјела за која је надлежна Агенција ЕУ за сарадњу у спровођењу закона (Еуропол), попут криминала против имовине или јавних добара, укључујући превару и корупцију, тероризма, кривотворења, прања новца, рачунарског криминала, трговине дрогом, трговине људима, кривичних дјела која утичу на финансијске интересе Уније, криминал у окружењу и учешће у злочиначкој организацији, али може дати подршку и у другим дјелима. Европско јавно тужилаштво (ЕЈТ), са сједиштем у Луксембургу, је основано Регулативом Савјета 2017/1939²⁶⁰ октобра 2017. године и циљ му је да преузме истражне и тужилачке задатке везане за истраживање, кривично гоњење и спровођење правде за злочине против буџета Европске уније, као што су превара, корупција или прекогранична превара с ПДВ. Већина држава чланица се придружила ЕППО, а неколико држава чланица које тренутно не учествују имају право на придруживање.

²⁵² Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA, OJ L 93, 7.4.2009, p. 33–4

²⁵³ Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union and its protocols (see annex), OJ C 197 of 12 July 2000, p.3

²⁵⁴ Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on joint investigation teams, OJ L 162 of 20 June 2002, p. 1

²⁵⁵ Council recommendation of 8 May 2003 on a model agreement for setting up a joint investigation team (JIT), OJ C 121 of 23 May 2003, p. 1

²⁵⁶ Council Resolution of 26 February 2010 on a Model Agreement for setting up a Joint Investigation Team (JIT), OJ C 70 of 19 March 2010, p. 1

²⁵⁷ Regulation (EU) 2016/95 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 repealing certain acts in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 26, 2.2.2016, p. 9–12

²⁵⁸ Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network, OJ L 348, 24.12.2008, p. 130–134

²⁵⁹ Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, PE/37/2018/REV/1, OJ L 295, 21.11.2018, p. 138–183

²⁶⁰ Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'), OJ L 283, 31.10.2017

2.2.6. Полицијска сарадња и борба против организованог криминала

Правни основ за ову област Поглавља 24 се налази у члановима 87, 88 и 89 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ). Прије свега Члан 87 наводи да Унија успоставља полицијску сарадњу у којој учествују сви надлежни органи држава чланица, укључујући полицију, царинску службу и друге специјализоване службе за спровођење закона у вези са спречавањем, откривањем и истрагом кривичних дјела. У складу с тим, врши се прикупљање, чување, обрада, анализа и размјена релевантних информација; даје подршка обуци особља и сарадњи у вези с размјеном особља, опремом и истраживањем у области откривања кривичних дјела; те спроводе заједничке истражне технике у вези с откривањем тешких облика организованог криминала.

Члан 88 УФЕУ дефинише мисију Еуропола, који треба да подржава и јача дјеловање полицијских органа држава чланица и других служби за спровођење закона, као и њихову узајамну сарадњу у превенцији и борби против тешких кривичних дела која погађају двије или више држава чланица, тероризма и оних облика криминала који утичу на заједнички интерес обухваћен неком од политика Уније. Конвенција о Еурополу је потписана јула 1995. године, а сам Еуропол је постао оперативан четири године касније, на основу побољшаних овлашћења која су дата Амстердамским уговором (потписан 2. октобра 1997.). Еуропол је агенција чији је главни циљ да учини Европу сигурнијом и пружи подршку државама чланицама у борби против тероризма, рачунарског криминала и других тешких и организованих облика криминала. Еуропол има неколико специјализованих јединица чији је циљ да одговоре на ове пријетње: Европски центар за рачунарски криминал (ЕЦЗ), Европски центар за кријумчарење миграната (ЕМСЦ), Европски центар за борбу против тероризма (ЕЦТЦ), ФИУ.нет – рачунарску мрежу која подржава јединице финансијског обавјештавања (ФИУ), Јединицу за интернетско упућивање ЕУ (ЕУ ИРУ) за откривање и истраге злонамјерног садржаја, те Коалицију против криминала против интелектуалног власништва (ИПЦЗ). Регулатива 2016/794²⁶¹ о Агенцији Европске уније за сарадњу у спровођењу закона је битна за функционисање Еуропола. Регулатива 2015/2219²⁶² је битна за рад Агенције Европске уније за усавршавање у спровођењу закона (ЦЕПОЛ). Сама Агенција је посвећена развоју, имплементацији и координацији обуке за спровођење закона.

Инструменти за оперативну полицијску сарадњу су сачињени од слиједеће правне тековине: Приручника за полицијску сарадњу²⁶³, Одлуке Савјета 348/2002²⁶⁴ о безбједности

²⁶¹ Europol Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, OJ L 135, 24.5.2016, p. 53–114

²⁶² Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA, OJ L 319, 4.12.2015, p. 1–20

²⁶³ Police Cooperation Handbook 15732/03 ENFOPOL 119 COMIX 744 *

²⁶⁴ Council Decision 348/2002/JHA of 25 April 2002 concerning security in connection with football matches with an international dimension, OJ L 121 of 08.05.2002 p. 1

у вези с фудбалским утакмицама с међународном димензијом, Одлуке Савјета 2002/956²⁶⁵ о успостављању Европске мреже за заштиту јавних личности, Одлуке Савјета 2004/919²⁶⁶ о сузбијању криминала против аутомобила прекограничним посљедицама, Заједничког става Савјета 2005/69²⁶⁷ о размјени података с Интерполом, Одлуке Савјета 2008/615²⁶⁸ о јачању прекограничне сарадње, посебно у борби против тероризма и прекограничног криминала, Одлуке Савјета 2008/616²⁶⁹ о примјени Одлуке 2008/615 о јачању прекограничне сарадње, посебно у борби против тероризма и прекограничног криминала, Оквирне одлуке Савјета 2006/960²⁷⁰ од 18. децембра 2006. године о поједностављивању размјене информација и обавјештајних података између органа за спровођење закона у државама чланицама Европске уније, и Одлуке Савјета 2003/170²⁷¹ о заједничкој употреби службеника за везу које су у иностранству поставиле агенције за спровођење закона земаља чланица. Поред тога, у области информације о кривичним евиденцијама, правну тековину чине Оквирна одлука Савјета 2009/315²⁷² о организацији и садржају размјене података из казнене евиденције између држава чланица и Одлука Савјета 2009/316²⁷³ о успостављању Европског информационог система за кривичне евиденције (ЕКРИС).

У области организованог криминала, правна тековина је сачињена од Оквирне одлуке Савјета 2008/841²⁷⁴ о борби против организованог криминала, Одлуке Савјета 2004/579²⁷⁵ о закључењу, у име Европске заједнице, Конвенције УН против транснационалног организованог криминала²⁷⁶, те Заједничке акције 97/827²⁷⁷ којом се

²⁶⁵ Council Decision 2002/956/JHA of 28 November 2002 setting up a European Network for the Protection of Public Figures, OJ L 333 of 10.12.2002

²⁶⁶ Council Decision 2004/919/EC of 22 December 2004 on tackling vehicle crime with cross-border implications, OJ L 389 of 30.12.2004, p. 28

²⁶⁷ Council Common Position 2005/69/JHA of 24 January 2005 on exchanging certain data with Interpol, OJ L 27 27/01/2005, p. 61

²⁶⁸ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210/11 of 6.8.2008

²⁶⁹ Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210/12 of 6.8.2008

²⁷⁰ Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L386/89 of 29.12.2006

²⁷¹ Council Decision 2003/170/JHA of 27 February 2003 on the common use of liaison officers posted abroad by the law enforcement agencies of the Member States, OJ L 67 of 12.03.2003, p.27

²⁷² Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States OJ L 93, 7.4.2009, p. 23–32

²⁷³ Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA, OJ L 93, 7.4.2009, p. 33–4

²⁷⁴ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300 of 11 November 2008, p. 42

²⁷⁵ Council Decision 2004/579/EC of 29 April 2004 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime, OJ L 261 of 6 August 2004, p 69

²⁷⁶ United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, Adopted by the UN General Assembly: 15 November 2000, by resolution 55/25

²⁷⁷ Joint Action 97/827/JHA of 5 December 1997 establishing a mechanism for evaluating the application and implementation at national level of international undertakings in the fight against organised crime OJ L 344, 15.12.1997, p. 7

успоставља механизам за оцјену и примјену међународних активности на националном нивоу у борби против организованог криминала.

У контексту сексуалног искориштавања дјецe, битно је сагледати Одлуку Савјета 2000/375²⁷⁸ за борбу против дјечије порнографије на интернету, Директиву 2011/92²⁷⁹ о борби против сексуалног злостављања и сексуалног искориштавања дјецe и дјечије порнографије, те Конвенцију Савјета Европе о заштити дјецe од сексуалног искориштавања и сексуалног злостављања²⁸⁰.

Кад је у питању рачунарски криминал, Директива 2013/40²⁸¹ дефинише основне аспекте напада на информационе системе, поред Конвенције Савјета Европе о рачунарском криминалу²⁸² и Протокола уз Конвенцију Савјета Европе о рачунарском криминалу која се односи на криминализацију дјела расистичког и ксенофобичног дјела почињеног путем рачунарских система²⁸³.

Трговина људима је регулисана Директивом 2011/36²⁸⁴ о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити њених жртава, Закључцима Савјета од 8. маја 2003. године (Бриселска декларација о спречавању и сузбијању трговине људима)²⁸⁵, Протоколом за спречавање, сузбијање и кажњавање трговине људима, посебно женама и дјецом, којом се допуњује Конвенција УН против транснационалног организованог криминала, Одлуком Савјета о закључењу, у име Европске заједнице Протокола за спречавање, сузбијање и кажњавање трговине људима, посебно женама и дјецом²⁸⁶, која допуњује Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала која се односи на одредбе Протокола, у мјери у којој одредбе овог протокола спадају у оквир чланова 179 и

²⁷⁸ Council Decision 2000/375/JHA to combat child pornography on the Internet, OJ L 138 of 9 June 2000, p.1

²⁷⁹ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, OJ L 335 of 17.12.2011, 1-14.

²⁸⁰ Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse. CETS No.: 201 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/html/201.htm>

²⁸¹ Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, OJ L 218, 14.8.2013, p. 8–14

²⁸² Council of Europe Convention on Cybercrime, 23rd November 2001 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>

²⁸³ Council of Europe, Protocol to the Convention on cybercrime of the Council of Europe, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, signed on the 28th January 2003

²⁸⁴ Directive 2011/36/EU of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims repealing Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, OJ L 101, 15.4.2011, p. 1–11

²⁸⁵ Council of the European Union, Council Conclusions of 8 May 2003 (Brussels Declaration on preventing and combating trafficking in human beings), OJ C 137 of 12 June 2003, p. 1.

²⁸⁶ United Nations, Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (adopted 15 November 2000)

181a Уговора о оснивању Европске заједнице²⁸⁷, Одлуком Савјета 2006/619²⁸⁸ о закључењу, у име Европске заједнице, Протокола за спречавање, сузбијање и кажњавање трговине људима, посебно женама и дјецом, која допуњује Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала која се односи на одредбе Протокола, у мјери у којој одредбе Протокола спадају у дјелокупост дијела III, наслова IV Уговора о оснивању Европске заједнице, Конвенцијом Савјета Европе о акцијама против трговине људима²⁸⁹ и, коначно, Акционим планом за спречавање и сузбијање трговине људима.²⁹⁰

Правна тековина за замрзавање и одузимање имовине је сачињена од Оквирне одлуке Савјета 2006/783²⁹¹ о примјени принципа узајамног признавања на налоге о одузимању, Оквирне одлуке Савјета 2003/577²⁹² о извршењу налога у замрзавању имовине или доказа у Европској унији, и Оквирне одлуке Савјета 2005/214²⁹³ о примјени принципа узајамног признавања новчане казне. За привредни криминал, укључујући преваре, који је повезан с правном тековином о организованом криминалу од значаја су Директива (ЕУ) 2019/713²⁹⁴ о борби против преваре и фалсификовања безготовинских средстава плаћања, Оквирна одлука Савјета 2005/212²⁹⁵ о одузимању имовине, оруђа и имовине повезане с криминалом и Одлука Савјета 2007/845²⁹⁶ о сарадњи између канцеларија за повраћај имовине држава чланица у области проналаска и идентификације прихода од криминала или друге имовине повезане с криминалом.

2.2.7. Борба против тероризма

²⁸⁷ Council Decision 2006/618/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community, OJ L 261 of 22 September 2006, p. 44

²⁸⁸ Council Decision 2006/619/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community, OJ L 261 of 22 September 2006, p. 51

²⁸⁹ Council of Europe Convention on actions against trafficking in human beings: CETS No. 197

²⁹⁰ Action Plan on preventing and combating trafficking in human beings, OJ C 311 of 9.12.2005, p.1

²⁹¹ Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders, OJ L 328 of 24 November 2006, p. 59

²⁹² Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence, OJ L 196 of 2 August 2003, p. 45

²⁹³ Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, OJ L 76, 22/03/2005, p. 16

²⁹⁴ Directive (EU) 2019/713 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA, PE/89/2018/REV/3, OJ L 123, 10.5.2019, p. 18–29

²⁹⁵ Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on confiscation of crime-related proceeds, instrumentalities and property, OJ L 68 15/03/2005, p. 49

²⁹⁶ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18 December 2007, p. 103

У контексту подручја слободе, безбједности и правде, односно Поглавља 24, циљ Европске уније је да обезбиједи да су људи који у њој живе сигурни да су, без обзира куда се крећу унутар Европе, њихова слобода и њихова безбједност заштићени, а посебно од једне од главних прекограничних пријетњи као што је тероризам. Ипак почетком миленијума, Европска унија се нашла с низом изазова у контексту терористичких напада у САД 2001, Мадриду 2004. године и Лондону 2005. године. Оквир за активности ЕУ на овом пољу је Стратегија ЕУ за борбу против тероризма из 2005. године.²⁹⁷ Још је 2004. године усвојена Декларација Европског савјета о борби против тероризма којом је тражено да се циљеви борбе против тероризма интегришу у програме екстерне подршке. Након тога, Стратегија Европске уније за борбу против тероризма позвала је на већу противтерористичку сарадњу с трећим земљама и Уједињеним нацијама. Стратегија је фокусирана на четири главна стуба: спречавање, заштита, потрага и реаговање. Јачање капацитета надлежних органа који су укључени у борбу против тероризма у трећим земљама је покривено финансијским инструментом за стабилност успостављеног Регулацивом (ЕЗ) бр. 1717/2006²⁹⁸, а касније замијењеном и ојачаном Регулацивом 230/2014.²⁹⁹ Циљ овог инструмента за треће земље је борба против тероризма на глобалом нивоу, уз поштовање људских права, како би Европу учинили сигурнијом.

Приоритет борбе ЕУ против тероризма је заштита грађана и инфраструктуре и смањење рањивости за напад. То укључује заштиту екстерних граница, инфраструктуре и побољшање безбједности саобраћаја. Од држава чланица се очекује да раде на унапређењу својих способности и да јачају међусобну сарадњу, те размјењују информације између полиције и правосудних органа (посебно путем Еуропола и Еуројуста). У мају 2015. године, Савјет и Европски парламент су усвојили нова правила за спречавање прања новца и финансирања тероризма. ЕУ сарађује у борби против тероризма са земљама Западног Балкана, Сахела, Сјеверне Африке, Блиског Истока, Афричког рога, Сјеверне Америке и Азије, те с међународним и регионалним организацијама ради изградње међународног консензуса и промовисања међународних стандарда за борбу против тероризма. Европска унија је именовала и координатора за борбу против тероризма. Он, између осталог, координира рад Савјета у борби против тероризма, представља препоруке о политици и предлаже Савјету приоритетне области за дјеловање на основу анализе пријетњи и извештаја које су направили Центар за обавјештајну анализу ЕУ и Еуропол.

На основу члана 83 Уговора о Европској унији: ”Европски парламент и Савјет могу, директивама донијетим у складу с редовним законодавним поступком, утврдити минимална правила која се односе на одређивање кривичних дјела и санкција у областима нарочито тешких облика криминала с прекограничном димензијом која произлази из природе или утицаја таквих кривичних дјела, односно из посебне потребе за борбом против њих на заједничкој основи”.³⁰⁰ У складу с тим, на примјер, донијета је Одлука Савјета

²⁹⁷ EU Counter- Terrorism Strategy

²⁹⁸ Regulation (EC) No 1717/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an Instrument for Stability, *OJ L 327, 24.11.2006*,

²⁹⁹ Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace, *OJ L 77, 15.3.2014*,

³⁰⁰ Пречишћене верзије Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније, стр. 85

2001/930³⁰¹ о борби против тероризма, Одлука Савјета 2002/996³⁰² о установљењу механизма за евалуацију правних система и примјене на националном нивоу борбе против тероризма Одлука Савјета 2005/671³⁰³ о размјени информација и сарадњи у погледу терористичких дјела, Директива 2008/114³⁰⁴ о идентификацији и означавању европске критичне инфраструктуре и процјени потреба како би се побољшала њихова заштита, Директива 2012/29 о минималним стандардима права, подршке и заштите жртава криминала³⁰⁵, Регулатива 98/2013³⁰⁶ о маркетингу и употреби експлозива, те Директива 2017/541³⁰⁷ о борби против тероризма.

2.2.8. Сарадња у области дрога

Сарадња у области дрога унутар ЕУ је омеђена Стратегијом ЕУ о дрогама 2013-2020,³⁰⁸ која је усвојена 2012. године. Она има за циљ да додатно ојача координацију између земаља ЕУ и њених међународних партнера. Приступ ЕУ сарадњи с трећим земљама је фокусиран на посебне путеве трговине дрогом, укључујући тржиште произвођача, транзита и потрошача. ЕУ има билатералне споразуме с многим земљама и редовно води дијалоге о дрогама на стручном нивоу с централном Азијом, земљама Источног партнерства, Русијом, САД, па и Западним Балканом. Посебан приоритет се даје пројектима техничке помоћи у државама обухваћеним проширењем како би им се помогло у припреми за приступање ЕУ. Ова сарадња примарно има за циљ да се спријечи да прекурсори дрога из легалне трговине заврше у илегалној производњи и дистрибуцији. Поред овога, истиче се и Регулатива 1920/2006,³⁰⁹ која је предвидјела оснивање Европског центра за надгледање дрога и зависности од дрога (EMCDDA), затим Одлука Савјета 2001/419/³¹⁰ којом се оснива систем трансмисије за контролисане супстанције,³¹¹ Директива 2017/2103 о укључивању нових психоактивних супстанција у дефиницију дроге, Препорука Савјета од 25. априла 2002.

³⁰¹ Council Common Position 2001/930/CFSP of 27 December 2001 on combating terrorism OJ L 344 of 28 December 2001, p. 90

³⁰² Council Decision 2002/996/JHA of 28 November 2002 establishing a mechanism for evaluating the legal systems and their implementation at national level in the fight against terrorism, OJ L 349 of 24 December 2002, p.1

³⁰³ Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and co- operation concerning terrorist offences, OJ L 253, 29/09/2005, p.22

³⁰⁴ Council Directive 2008/114/EC on the Identification and Designation of European Critical Infrastructure (ECI) and the assessment of the need to improve their protection, OJ, L 345, 23.12.2008, p. 75

³⁰⁵ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, *OJ L 315, 14.11.2012,*

³⁰⁶ Regulation (EU) No 98/2013 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2013 on the marketing and use of explosives precursors Text with EEA relevance, *OJ L 39, 9.2.2013, p. 1–11*

³⁰⁷ Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA, *OJ L 88, 31.3.2017, p. 6–21*

³⁰⁸ EU Drugs Strategy 2013-20 - (2012/C 402/01)

³⁰⁹ Regulation (EC) No 1920/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (recast), OJ L 376, 27.12.2006, p. 1–13

³¹⁰ Council Decision 2001/419/JHA of 28 May 2001 on the transmission of samples of controlled substances, OJ L 150 of 06.06.2001, p. 1

³¹¹ Directive (EU) 2017/2103 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2017 amending Council Framework Decision 2004/757/JHA in order to include new psychoactive substances in the definition of ‘drug’ and repealing Council Decision 2005/387/JHA, *OJ L 305, 21.11.2017, p. 12–18*

године³¹² о унапређењу истражних метода у борби против организованог криминала повезаног с организованим кријумчарењем дроге: симултаним истрагама о криминалним организацијама које кријумчаре дрогу и њиховим финансијама; Препорука Савјета од 25. априла 2002. године³¹³ о потреби да се унаприједи сарадња и размјена информација између разних оперативних јединица које су специјализиране за борбу против кријумчарења прекурсора у државама чланицама ЕУ, Препорука Савјета од 18. јуна 2003. године³¹⁴ о превенцији и смањењу штете по здравље повезано са зависношћу од дрога, Препорука Савјета од 30. марта 2004. године³¹⁵ о смјерницама за узимање узорака од одузете дроге, те коначно Оквирна одлука Савјета 2004/757,³¹⁶ којом су установљене минималне одредбе о саставним елементима кривичних дјела и казни у области илегалне трговине дрогом. Поред ових, Европска унија примјењује и инструменте Уједињених нација, попут Јединствене конвенције Уједињених нација о опојним дрогама (Њујорк, 30. марта 1961. године), која је измијењена и допуњена Протоколом из 1972. године (Женева, 25. марта 1972. године)³¹⁷, Конвенције Уједињених нација о психотропним супстанцама (Беч, 21. фебруара 1971. године)³¹⁸, Конвенције Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци (Беч, 20. децембра 1988. године), релевантна и за правосудну сарадњу у кривичним стварима³¹⁹, као и Споразум о илегалном промету морским путем.³²⁰

2.2.9. Царинска сарадња

Сарадња на међународном нивоу између царинских власти је за Европску унију, важно средство за успостављање равнотеже између неопходне либерализације трговине и све веће међународне трговине с великим свјетским трговинским партнерима. Ова сарадња би требало да помогне царинским властима да користе нове инструменте или повећају ефикасност постојећих механизма за контролу трговинских токова и борбу против превара и илегалних активности. Откако је 1993. године укинута царинска контрола на унутрашњим границама ЕУ, одговорност за царинску политику се налази на комунитарном нивоу и то је управо једна од области у којима ЕУ има искључиву надлежност. Да би се Царинској унији омогућило правилно функционисање, мора се успоставити активна сарадња између царинских органа унутар Уније. Ова сарадња није нужно ограничена на правна питања која

³¹² Council Recommendation of 25 April 2002 on improving investigation methods in the fight against organised crime linked to organised drug trafficking: simultaneous investigations into drug trafficking by criminal organisations and their finances/assets, *OJ C 114*, 15.5.2002, p. 1–2

³¹³ Council Recommendation of 25 April 2002 on the need to enhance cooperation and exchanges of information between the various operational units specialising in combating trafficking in precursors in the Member States of the European Union, *OJ C 114* of 15.05.2002, p. 3

³¹⁴ Council Recommendation of 18 June 2003 on the prevention and reduction of health-related harm associated with drug dependence, *OJ L 165*, 03.07.2003 p. 31.

³¹⁵ Council Recommendation of 30 March 2004 regarding guidelines for taking samples of seized drugs, *OJ C 86* of 8.6.2004, p. 10

³¹⁶ Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, *OJ L 335*, 11.11.2004, p. 8–11, *OJ L 153M*, 7.6.2006, p. 94–97

³¹⁷ UN Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, as amended by the 1972 Protocol

³¹⁸ UN Convention on Psychotropic Substances, 1971.

³¹⁹ UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988.

³²⁰ Agreement on Illicit Traffic by Sea, implementing Article 17 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances

се тичу основних царинских домена, нпр. регулисање увозних и извозних формалности или успостављање заједничке тарифе. Ефикасна царинска унија мора, такође, осигурати да царинске власти сарађују у питањима примјене закона, у циљу обезбјеђења сигурности и безбједности у оквиру уније, и ефикасне борбе против криминала. Поред тога, постојање 27 различитих националних инфраструктура које на свој начин примјењују законодавство ЕУ с различитим традицијама, правилима, обуком и опремом који постоји и у царинској области, барем у одређеној мјери представља један од изазова.³²¹ У складу с овом политиком, споразуми о царинској сарадњи и узајамној административној помоћи омогућавају ЕУ и другим државама царинску сарадњу и узајамну административну помоћ на посебном правном основу.

Царинска сарадња унутар Европске уније је, првенствено, регулисана чланом 33 Уговора о функционисању Европске уније, који дефинише да Европски парламент и Савјет предузимају мјере како би јачали царинску сарадњу између држава чланица, као и између њих и Комисије, кад се ради о области примјене Уговора. Поред тога, царинска сарадња је одређена и Напуљском конвенцијом II,³²² која је замијенила и ојачала оригиналну Напуљску конвенцију на снази од 1967. године. Она обухвата узајамну помоћ и сарадњу између државних власти у спречавању, истрази и кривичном гоњењу повреда правне тековине Уније и националних царинских правила. Конвенција даје основ да власти држава чланица ЕУ сарађују једна с другом како би се успјешно суочиле с царинским преварама и транснационалном трговином и како би процесуирале и казнилe прекршиоце. Под царинама ЕУ се овдје подразумијевају пољопривредне дажбине, хармонизоване трошарине на алкохол, дуван и минерално уље и порез на промет из увоза из земаља које нису чланице ЕУ. Конвенција се примјењује и на национална царинска правила, укључујући правила која се односе на дрогу, оружје и дјечију порнографију, као и на неусклађене трошарине. Конвенција одређује прекршаје у широком смислу, укључујући покушаје кршења и све облике учешћа, попут подстрекивања и умијешаности, као и повезаности с криминалном организацијом и прањем новца. Узајамна помоћ између царинских органа пружа се након захтјева за информацијама, надзором, истрагама или обавјештењем; односно спонтано, без претходног захтјева укључујући прикривени надзор и спонтано пружање информација.

2.2.10. Кривотворење еура

Још од свог увођења 2002. године, као јединствена валута коју дијеле државе чланице еурозоне, еуро се показао као важан фактор у економији Уније, али и политичко питање, што се могло видјети током дужничке кризе Грчке, те саставни дио свакодневног живот њених грађана. Међутим, као валута коју непрекидно циљају организоване криминалне групе које се баве кривотворењем новца, кривотворење еура чини огромне финансијске штете за ЕУ. Стога је Унија и прије увођења еура, а посебно након 2002. године развила низ мјера, односно законодавних аката којим се супротставља кривотворењу ове валуте. Сплет правних тековина ЕУ подразумијева, између осталих, Регулативу Савјета (ЕЗ)

³²¹ Peter Hobbing, *Customs cooperation in the area of Freedom, Security and Justice: the role of customs in the management of the EU's external border*, CEPS Liberty and Security in Europe, 17 June 2011, стр. 32

³²² Close cooperation between EU customs administrations (Naples II Convention), 41998A0123(01) (Eurlex 19.30.30) OJ C 24 of 23 January 1998.

бр. 1338/2001 од 28. јуна 2001. године о утврђивању мјера неопходних за заштиту еура од кривотворења.³²³ Њоме су предвиђене мјере за правну заштиту за циркулацију новчаница еура и кованица под одговарајућим условима да би се осигурала укупна ефективна и дослиједна заштита јединствене европске валуте од активности које би могле угрозити његову вјеродостојност. Такође је донијета и Оквирна одлука Савјета од 29. маја 2000. године о повећању заштите кривичним казнама и другим санкцијама против кривотворења у вези са увођењем еура³²⁴ и Одлука Савјета од 6. децембра 2001. године о заштити еура од фалсификовања.³²⁵ Директивом 2014/62/³²⁶ Европског парламента и Савјета од 15. маја 2014. године о заштити еура и других валута од кривотворења кривичним законом и замјени Оквирне одлуке Савјета 2000/383 су се успоставила минимална правила која се односе на дефинисање кривичних дјела и санкција у области фалсификовања еура и других валута. Такође, уведене су заједничке одредбе за јачање борбе против тих кривичних дјела и за побољшање истраге истих и за обезбјеђивање боље сарадње против фалсификовања. Значајне празнине и разлике у законима држава чланица у области превара и фалсификовања безготовинских средстава плаћања могу омести спречавање, откривање и санкционисање тих врста криминала и других тешких и организованих злочина који су у вези с њима и омогућени њима. Ово чини полицијску и правосудну сарадњу компликованијом и самим тим мање ефикасном уз негативне последице по безбједност. Стога је донијета је Директива (ЕУ) 2019/713 Европског парламента и Савјета од 17. априла 2019. године о борби против превара и фалсификовања безготовинских средстава плаћања,³²⁷ те Регулатива бр. 1210/2010 Европског парламента и Савјета од 15. децембра 2010. године о аутентификацији еуро-кованица и руковању с еуро кованицама неподобним за промет.³²⁸

2.1. Историјат владавине права у Европској унији до 2007. године

Владавина права задуго није била примарна окупација европске интеграције. Иако је велика идеја уједињенога европскога континента започела с циљем отклона од страдања највећег свјетског рата и прве чланице су чиниле углавном најјаче и најотпорније демократије Западне Европе, почетак европскога јединства је почивао на економским темељима, односно на уклањању постојећих препрека кроз усклађено дјеловање ради

³²³ Council Regulation (EC) No 1338/2001 of 28 June 2001 laying down measures necessary for the protection of the euro against counterfeiting, OJ L 181 du 4.7.2001, p. 6–10

³²⁴ Council framework Decision of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro, JO L 140 du 14.6.2000, p. 1–3 коју је 2014. замјенила Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA, JO L 151 du 21.5.2014, p. 1–8

³²⁵ Council Decision 2001/887/JHA of 6 December 2001 on the protection of the euro against counterfeiting

³²⁶ Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA, OJ L 151, 21.5.2014

³²⁷ Directive (EU) 2019/713 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA, PE/89/2018/REV/3, JO L 123 du 10.5.2019, p. 18–29

³²⁸ Regulation (EU) No 1210/2010 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2010 concerning authentication of euro coins and handling of euro coins unfit for circulation, OJ L 339 du 22.12.2010, p. 1–5

гарантовања стабилног привредног развоја, уравнотежене трговине и праведне конкуренције, како и стоји у преамбули Уговора о оснивању Европске економске заједнице. Већ је тзв. *Спакон извјештај*³²⁹ писан за потребе шест држава чланица Европске заједнице за угљ и челик, који је претходио Римском уговору у потпуности избјегао помињање темељних вриједности, владавине права или људских права због неуспјеха да се у ранијим годинама нађе начин да се оствари политичко јединство кроз *Нацрт уговора о политичкој заједници*, који је требало да садржи и Европску конвенцију о људским правима као свој интегрални дио.³³⁰ Већ познато француско одбијање да пристане на одбрамбену заједницу 1954. године довело је и до краја интеграције у ширем политичком смислу, па тако и до одустајања од уговора о политичкој заједници. Процес који је започет формирањем Савјета Европе 1949. године, те усвајањем *Европске конвенције о људским правима* 1950. је тако за једно вријеме замрзнут и Европа се окренула економској интеграцији. Ово, наравно, није значило да је, на примјер, недостатак одредаба о заштити темељних права у Римском уговору, значио и недостатак правне заштите.³³¹ Већ ће 1969. године Европски суд правде пресудити да су темељна права саставни дио општих начела у комунитарном праву чије поштовање овај Суд осигурава³³², а министри иностраних послова тадашњих девет држава чланица ЕУ, дакле након пријема Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске, Ирске и Данске, су у Декларацији о европском идентитету нагласили да желе очувати и поштовати ”вриједности правног, политичког и моралног поретка” и одбранити ”начела представничке демократије, владавине права, социјалне правде... и поштовања људских права”.³³³ Седамдесетих година је Европа, такође, ушла у нови период изазова који су почивали на све израженијем тероризму почетком те деценије кроз дјеловање ИРА, баскијских група, 17. новембра у Грчкој, *Црвених бригада* у Италији и Њемачкој, или на терористичким актима на Олимпијади у Минхену 1972. године. Терористички напади и с деснице и с левеце су тако седамдесетих и осамдесетих резултирали с преко 400 жртава годишње.³³⁴ Стога је питање безбједности почело добијати на значају, јер је сарадња држава чланица у размјени информација и подијеленој одговорности постала кључна за борбу против ове опасности. Овим су означени и први кораци у сарадњи девет држава чланица, не више само на темељима заједничког тржишта, него сад и на питањима правде и унутрашњих послова. Први форум за сарадњу је назван *Треви* по фонтани Треви у Риму у чијој се близини одржао први скуп ове групе. Он је званично успостављен одлуком Европског савјета на састанку у Риму 1. и 2. децембра 1975. године.³³⁵ Ипак, *Треви* није имао ни секретаријат ни сједиште, тако да се у свом раду ослањао искључиво на предсједавајуће ЕУ.³³⁶ Потреба да се ближе размјењују информације о трговини дрогом у

329 Rapport des chefs de delegation aux ministres des affaires etrangeres, Bruxelles, 21 avril 1956.

330 Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011, стр. 362

331 Laurent Pech and Xavier Groussot, *Fundamental Rights Protection in the EU Post Lisbon Treaty*, Foundation Robert Schuman, Policy Paper, 2010, стр. 1

332 Arrêt de la Cour du 12 novembre 1969. - Erich Stauder contre Ville d'Ulm - Sozialamt. - Demande de décision préjudicielle: Verwaltungsgericht Stuttgart - Allemagne. - Affaire 29-69.

333 Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), Document on The European Identity published by the Nine Foreign Ministers on 14 December 1973, in Copenhagen, став 2

334 Florence Gaub, *Trends in terrorism*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, стр. 1

335 Presidency Conclusions, European Council in Rome, 1-2 December 1975

336 John D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*, Lynne Rienner Publisher, London, 2003, стр. 31-32.

наредних петнаестак година је полако улазила у рутину и сарадња међу европским земљама, укључујући и три нове медитеранске државе чланице, постајала је све уобичајенија. Ускоро је услиједило формирање низа других група и система, као што су *Група Родос*, *Група ГАМ*, *Група 92*, *Систем за примјену царинских режима*³³⁷ итд, које су све у свом опсегу дјеловања постепено доприносиле изградњи европских механизма у дијелу правосуђа и унутрашњих послова. У овом периоду државе чланице су закључиле конвенције у оквиру *Европске политичке сарадње* и то углавном у питањима кривичног права. Овдје свакако треба истаћи пресуду Европског суда правде у предмету „*Зелени*“³³⁸ из 1986. године, која је показала први пут да ЕУ представља заједницу засновану на владавини права. Суд је посебно истакао да ни државе чланице нити институције ЕУ не могу избјећи судску провјеру усклађености мјера које су донијеле темељом Уговора. Ово је отворило пут за припрему увођења термина владавина права у Уговор из Мастрихта, али и одлуке Европског савјета у Копенхагену о припреми процеса проширења на исток.

Ипак, ЕУ ће остати готово у потпуности економска заједница све до промјена изазваних падом комунизма у Централној и Источној Европи. Припреме за нови европски уговор су се одвијале у вријеме интензивних припрема за почетак процеса интеграције држава бившег комунистичког блока, што је свакако имало утицаја на саму ЕУ. Питање владавине права, односно одређивања политичких критеријума за будуће чланство је тако на Самиту у Копенхагену јуна 1993. године³³⁹, пет мјесеци прије ступања на снагу Уговора из Мастрихта, подразумевало да држава кандидат постигне стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина, односно оно што није било раније постављано као јасан услов у, рецимо, тзв. медитеранским проширењима на Грчку, Португал и Шпанију, иако су управо пад диктатура и обнављање демократије довели до отварања процеса преговора с овим државама. Очекивано приступање држава Источне и Централне Европе је, међутим, отварало питање спремности и способности ових држава да се ускладе с европским стандардима, али и да се осмисли механизам који ће сагледавати напредак кандидата на том подручју. Јасно је да Унија није могла очекивати од својих будућих чланица да поступају по одређеној матрици и усклађују се у политичком смислу с Унијом која сама не баштини темељне вриједности које захтијева од кандидата. Уговор из Мастрихта³⁴⁰ потписан је фебруара 1992. године, а ступио је на снагу новембра 1993. године. Овај Уговор ће употребити израз владавина права први пут у преамбули гдје се потврђује приврженост Уније „*начелима слободе, демократије и поштовања људских права и темељних слобода те владавине права*“. У самом тексту Уговора, владавина права се помиње само онда кад се бави развојном политиком која мора допринијети циљу развоја и консолидацији владавине права. Владавина права се изричито појављује као критеријум који свака држава која жели да приступи Европској унији мора испунити, али нема појашњења да ли се тај циљ односи само на треће стране (државе које

³³⁷ Жељко Никач, *Транснационална сарадња у борби против криминалитета - Еуропол и Интерпол*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2003, 144-145.

³³⁸ Arrêt de la Cour du 23 avril 1986. Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement européen. Recours en annulation - Campagne d'information pour l'élection du Parlement européen. Affaire 294/83. Recueil de jurisprudence 1986 - 01339, став 23.

³³⁹ Presidency Conclusions, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993

³⁴⁰ Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, Journal Officiel des Communautés européennes (JOCE). 29.07.1992, n° C 191.

се желе прикључити ЕУ) или и на државе чланице. Тако у глави 12 Развојна сарадња, члан 130.у, став 2 каже да *"Политика Заједнице у овом подручју доприноси општем циљу развоја и учвршћивања демократије и владавине права те поштовању људских права и темељних слобода"*. Једнако тако се у циљевима заједничке вањске и безбједносне политике у члану J.1, између осталог, наводи и *"развијање и учвршћивање демократије и владавине права те поштовање људских права и слобода"*.

Овај Уговор је, такође, коначно унио одредбе сарадње у правосуђу и унутрашњим пословима у европски оснивачки уговор. У заједничким одредбама, у циљевима израженим у члану Б наводи се *"развијање блиске сарадње у правосуђу и унутрашњим пословима"*. У члану Ф се даље разрађују темељне вриједности Уније, односно поштовање националних идентитета држава чланица, чији се системи власти темеље на начелима демократије изнијетим у ставу 1. У ставу 2 истог члана се, готово четрдесет година након покушаја да се ЕУ повеже с *Европском конвенцијом за заштиту људских права*, наводи чињеница да државе чланице као општа начела права Заједнице поштују темељна права која произилазе из ове Конвенције, али и из уставних традиција заједничких државама чланицама. Поглавље 6 – Одредбе о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова је тако кроз чланове К1 до К9 успоставило такозвани III стуб правде и унутрашњих послова с девет политика: азил, спољне границе, имиграција, илегалне дроге, међународне преваре, судска сарадња у грађанским стварима, судска сарадња у кривичним стварима, царинска сарадња и полицијска сарадња. Овај III стуб је, ипак, ЕУ пружио само ограничене комунитарне надлежности, а процес усвајања закона у области корупције ипак није био довољно разрађен. Европска комисија и Европски парламент су имали ограничена овлашћења у односу на Савјет, односно на државе чланице, а Европски суд правде није био надлежан за кривичне ствари.

Уговор из Амстердама, који је потписан 2. октобра 1997. године и ступио на снагу 1. маја 1999. године је први јасно поставио чињеницу да се Европска унија заснива, између осталог, на владавини права. На тај начин је владавина права постала заједничка вриједност коју баштине све државе чланице Уније и коју морају сљедствено томе и поштовати. Овај Уговор је, такође, успоставио нове механизме и значајно је унаприједио начин на који се ЕУ бори против проблема које су донијели заједничко тржиште, укидање граница унутар Шенгенског простора, нестабилности пост-совјетске ере и потребу да се на идејама уједињена континента иде у што дубље унутрашње интеграције. Десети уводни одломак из Уговора из Мастрихта: *"Поновно потврђујући свој циљ да се олакша слободно кретање особа и притом осигура заштита и безбједност њихових народа укључивањем одредаба о правосуђу и унутрашњим пословима у овај Уговор"*, промијењен у нови текст: *"Одлучни да олакшају слободно кретање особа, а да се притом осигура заштита и безбједност њихових народа, успостављањем подручја слободе, безбједности и правде, у складу с одредбама овог Уговора."* У дијелу циљева изражених у члану Б, текст који се односи на владавину права је гласио: *"Очување и развијање Уније као подручја слободе, безбједности и правде, на којем је осигурано слободно кретање особа заједно с одговарајућим мјерама надзора екстерних граница, азила, усељавања те спречавања и сузбијања криминала."* Ипак, најважнија промјена је извршена у члану Ф, ставу 1, који је Амстердамски уговор измијенио тако да он наводи: *"Унија се темељи на начелима слободе, демократије, поштовања људских права и темељних слобода и владавине права, та су начела који су заједничка свим"*

државама чланицама“³⁴¹. Овим је уведено начело владавине права као један од темељних принципа односно вриједности ЕУ. Члан Ф је, такође, проширен и ставовима који се односе на процедуре у случају кршења ових начела. Тако је ЕУ добила механизам који ће остати неупотребљен све до отварања питања кршења владавине права Мађарске и Пољске, двадесет година послје. Амстердамски уговор је, такође, трансферисао скоро половину подобласти правосуђа из III у I стуб, те су тако поља као што су: визе, азил и миграције прешле у надлежност Европске комисије и Европског парламента изван могућности да нека од земаља чланица блокира даље продубљивање сарадње.³⁴¹ Овај Уговор је установио и Савјет министара правде и унутрашњих послова онако како их данас познајемо.

Уговор из Нице, потписан 2001. године, са ступањем на снагу 2003. године је даље унаприједио механизам реаговања на кршења владавине права из ранијег члана Ф, односно садашњег члана 7. Наиме, додат је претпоступак у виду новог става 1 члана 7 који наводи да на темељу образложеног предлога једне трећине држава чланица, Европског парламента или Комисије, четири петине чланова Савјета, уз претходну сагласност Европског парламента, може утврдити да ли постоји очита опасност да је држава чланица тешко прекршила начела владавине права. У случају да се ова опасност, или ризик установи, Савјет може тој држави чланици упутити одговарајуће препоруке. Прије него што то утврди, Савјет, такође, спроводи процедуру саслушавања државе чланице у којој је указано на постојање могућности очите опасности по владавину права. На овај начин је омогућено да Савјет, односно државе чланице предуприједи евентуално утврђивање тешког и трајног кршења владавине права из слиједећег става односно корака у процесу. Тиме су државе чланице хтјеле омогућити да се кроз претпоступак да времена и могућности држави чланици, за коју постоје сумње да крши владавину права (или и друге темељне вриједности), да отклони недостатке. Уговор из Нице је донио још новина – нпр. гласање квалификованом већином и процедура суодлучивања су се почели односити на доношења одлука у подручју азила (члан 67), а ојачана је и улога Европског парламента у контексту доношења законодавства у области заштите података, процедуралних права, виза, граница. Цијела шенгенска област ће тако прећи под комунитарни метод.³⁴²

Коначно, Лисабонски уговор ће ступањем на снагу 2009. године довршити процес укидања посебних стубова и уједињење европских политика у највећем дијелу у оквиру нове прерасподјеле надлежности, при чему је област правде, слободе и безбједности углавном прешла у надлежност Европске комисије и Европског парламента, тамо гдје то није друкчије регулисано. Лисабонски уговор је посебно ојачао институције које дотад нису биле у уговорима, као што је позиција *Еуропола*, *Еуројуста* и *Еуроодака*. Легалне миграције (чланови 77-80 УЕУ) и већина кривичног законодавства и питања полиције (чланови 82-89 УЕУ) су прешли под редовни законодавни поступак. Европски суд правде је овим Уговором добила надлежност над облашћу правде, слободе и безбједности почевши од 2014. године, након што је истекло прелазно раздобље. Једно од најважнијих одлука је да се Повеља темељних права нађе у најважнијем правном акту Европске уније и тако добије пун правни ефекат. Иако је ова Повеља свечано проглашена приликом Самита у Ници, она је тек

³⁴¹ Andrea Subhan (ed), *The Impact of the Amsterdam Treaty on Justice and Home Affairs Issues*, European Parliament, Brussels, 2000, стр. 116-117.

³⁴² Paul Craig, Grainne de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, стр. 276.

ступањем на снагу Лисабонског уговора (члан 6, став 1) постала обавезујућа уз одређене изузетке, који су објашњени дубље у одјелјку 4.2 о Пољској. Дужности изражене у начелима Повеље су тако обавезујуће за ЕУ, односно за државе чланице кад спроводе право ЕУ.

Великим валовима проширења и припремом новог уговорног оквира ЕУ ће се окончати једна фаза развоја Европске уније. Потешкоће с разумијевањем онога што заиста представља темељне вриједности, односно владавину права, разлике између Западне и Источне Европе и стални потреси и кризе кроз које ће ЕУ пролазити након 2007. године ће значајно утицати на развој концепта владавине права унутар ЕУ. Кроз искуства с пријемом у чланство Бугарске, Румуније и Хрватске, владавина права ће, осим значаја у унутрашњој политици ЕУ, добити битно мјесто и у политици проширења. Ова сазнања, али све више и перцепције о успјешности развоја и укоријењености владавине права у новим државама чланицама ће значајно одредијелити ЕУ да измијени оквир за приступање и поглавља 23 и 24 постави у сам центар преговарачког процеса.

Владавина права, и поред тога што је се прилично касно и постепено развијала у оквиру Уније, кроз своја два кључна поглавља 23 и 24 има дуг низ правних тековина које државе чланице морају поштовати, а кандидати и потенцијални кандидати се морају у потпуности ускладити. Можемо угрубо рећи да Поглавље 23 тако садржи срж онога што се сматра владавином права, а Поглавље 24 даје механизме за спровођење, примјену и заштиту ових централних елемената. Како је и сам концепт владавине права широк и вишеслојан, тако и Европска унија користи многе међународне инструменте које прихвата и третира као своју правну тековину коју свака држава чланица мора у потпуности испоштовати.

Владавина права у ЕУ се развијала кроз различите токове правних традиција држава чланица и у првим деценијама постојања Уније није имала значајнијег простора и могућности да се развије у конкретну политику. Ипак, након пада Берлинског зида, кроз припреме за велико приступање држава Источне Европе, те кроз нарасли ентузијазам за европску интеграцију у разноврсним областима Уније, момент је искоришћен на начин да је ЕУ развила највећи дио своје правне тековине у овој области. Ово је коинцидирало и с једним развојем Уније који није имао значајнијих турбуленција и потешкоћа, кад будућност заједнице није довођена у питање, а замор проширењем још није био познат појам.

ЕУ ће до 2007. године довршити најважније кораке у многим својим политикама и почети припрему за ступање на снагу Лисабонског уговора. Оно што се није очекивало нити могло прогнозировать је да ће у наредној деценији Унија проћи кроз низ кризних дешавања која ће у значајној мјери преиспитати улогу, циљеве и само постојање заједнице. Упоредо с овим ће се, први пут, довести у питање и поштовање једне од темељних вриједности Уније – владавине права у неким од држава чланица, што ће оставити значајне посљедице по јединство унутар ЕУ и довести до развоја нових механизма кроз потребу да се Унија адаптира овој новонасталој ситуацији.

3. РАЗВОЈ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА УНУТАР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД 2007. ГОДИНЕ ДО ДАНАС

*Sub lege non sub homine*³⁴³

3.1. Пресудне промјене проистекле након проширења из 2007. године

Приступање Бугарске и Румуније 2007. године је значило крај једног дугог процеса који је трајао још од пада Берлинског зида и у потпуности трансформисао не само Исток европског континента, него и његов Запад. У току овог процеса, Европска унија је прошла кроз изузетно динамичан и брз процес унутрашње интеграције са завршетком најважнијих пројеката европскога јединства, попут Шенгенског простора, увођења заједничке валуте и цијелог низа ојачаних комунитарних овлашћења Уније у разним политикама. Промјена је била до те мјере тектонска да је довела и до првих разочарања, попут пропасти референдума о европском уставу у Холандији и Француској, те коначно и до разочарања трансформативном моћи европске интеграције. Промјена и спремност источних и централних европских држава није била свуда иста, а све више се јављао осјећај да су одређене државе чланице ушле у Унију незавршеног посла у владавини права, што је и резултирало посебним алатима за надзор стања у Бугарској и Румунији, еуфемистички названим *Механизмом сарадње и верификације*. Иако регресије других држава чланица у дијелу темељних вриједности још нису биле примјетне, вјера у трансформативну моћ интегрисања је већ посустала. Економска криза из 2008. године ће значајно наудити не само благостању и економској стабилности Уније, него и путем дужничке кризе у Грчкој довести у питање и постојање еура као заједничке валуте ни десет година од његовог увођења. Истовремено, проширење се након 2007. године наставило према Балкану, да би Европска унија добила једну нову државу чланицу Хрватску 2013. године, што је било једино ново проширење у протеклих тринаест година. Нови вал процеса приступања је отпочет 2012. године отварањем преговора с Црном Гором на основу Новог приступа у владавини права и веома сличног оквира за преговоре са Србијом 2014. године. Коначно, умјесто одбаченог европског устава, договорен је и 2007. године потписан нови реформски или Лисабонски уговор који ће означити нову фазу развоја ЕУ. У таквом амбијенту прва комисија Жозеа Мануела Бароза је завршила свој мандат и након европских избора, нови Европски парламент је септембра 2009. године потврдио тзв. Комисију Барозо II. Лисабонски уговор ступио је на снагу 1. децембра 2009. године донијевши са собом нове институције попут председника Европског савјета и Европске службе спољних послова.

3.1.1. Став и дјеловање Комисије Барозо II

Током првога обраћања о стању Уније³⁴⁴ 2010. године председник Барозо је пред Европским парламентом у Стразбуру углавном говорио о економској ситуацији и опоравку

³⁴³ Под законом, а не под човјеком.

³⁴⁴ President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, State of the Union 2010, SPEECH/10/411, Strasbourg, 7 September 2010

од велике економске кризе из 2008. године. Ипак, Барозо је у говору поменуо и област правде, слободе и безбједности, при чему је највећи фокус ставио на Стокхолмски програм и борбу против илегалних миграција. Темељна права и вриједности су у говору поменути само у оквиру општих мјеста. Владавина права тад просто није била једна од главних тема. Три године касније, у свом обраћању о стању Уније из 2013. године,³⁴⁵ Барозо ће нагласити да је ЕУ створена управо како би очувала своје темељне вриједности, међу којима и владавину права. Према Барозу, ЕК има улогу објективног и независног арбитра који ће развити нови општи оквир који треба да буде заснован на принципу једнакости међу државама чланицама и активиран само и једино у случају озбиљних и системских ризика по владавину права, и то на основу већ јасно предефинисаних мјерила. Овај нови механизам је требало да буде нешто више од пуког овлашћења Комисије да покрене процедуру ради утврђивања повреде правне тековине (у складу с правом које има на основу чланова 258-260 УФЕУ), али и мање од активирања колективних санкција по државу чланицу утврђених на основу члана 7 УЕУ. Ову посљедњу опцију ће управо Барозо прозвати нуклеарном у овом обраћању, те ће она и остати позната по томе епитету. Говор о стању Уније из 2013. године је одржан у вријеме кад се Европска комисија нашла у ситуацији да су и државе чланице³⁴⁶, те посебно Европски парламент који је кроз усвајање *Таварешовог извјештаја*³⁴⁷ директно позвао ЕК да започне објективну истрагу и процедуру ради утврђивања повреде владавине права у Мађарској, те да сачини свеобухватнији приступ за адресирање проблема с владавином права међу државама чланицама.

Члан 17(1) УЕУ Комисији предаје одговорност за исправну примјену Уговора у смислу обавезе ЕК да промовише општи интерес ЕУ, предузима одговарајуће иницијативе у том циљу, стара се о примјени Уговора и мјера које институције усвајају у складу с њима. Члан 258. УФЕУ омогућава Комисији да може испунити ову одговорност као „чувар Уговора“ на начин да, ако Комисија сматра да држава чланица није испунила неку обавезу према Уговорима, у административном или прелиминарном дјеловању она даје образложено мишљење о том питању након што је тој земљи пружи могућност да изнесе своја запажања. Комисија, такође, има и другостепени поступак кад може дјеловати судски, односно има право покренути предмет пред Судом правде ЕУ ако држава чланица не поступи у складу с мишљењем, иако само мали број случајева заиста заврши пред Судом.³⁴⁸ Обавеза према уговорима у пракси означава сву правну тековину ЕУ која је обавезујућа за државе чланице, односно примарно законодавство, секундарно законодавство и допунско законодавство. Већина поступака ради утврђивања повреде се односи на погрешну, неправилну или касну примјену директива, те непридржавање пресуда Суда.

³⁴⁵ European Commission, President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, State of the Union address 2013, SPEECH/13/684, Strasbourg, 11 September 2013

³⁴⁶ Министри иностраних послова Данске, Финске, Њемачке и Холандије 6. марта 2013. су послали писмо предсједнику Комисије у којем су истакли „*потребу да се развије нови и ефикаснији механизам за заштиту темељних вриједности у државама чланицама.*“

³⁴⁷ European Parliament, Report Plenary sitting on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) (2012/2130(INI)) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs Rapporteur: Rui Tavares, Brussels, 2. 7. 2013.

³⁴⁸ Report 2018 Secretariat-General, Commission report on monitoring the application of EU law, 4 July 2019

Европска комисија је у погледу поступка ради утврђивања повреде правне тековине ЕУ у дијелу темељних вриједности, односно владавине права, у вријеме Барозовог предсједавања и даље била несклона покретању акција против држава у овој области. И даље је питање повреде вриједности ЕУ односно дјеловања изван конкретног оквира правне тековине било превише политички обојено, те није било воље за покретање процедуре ради утврђивања повреде. Поред тога, ЕК је сматрала да није постојао довољно добар оквир на основу којег би се могли ефикасно покретати инструменти за утврђивање повреде владавине права у контексту различитих устава и правосудних система држава чланица. Истовремено, ЕУ је пролазила кроз кризе у овој области, од којих су најистакнутија она с Ромима у Француској из 2010. године, румунска криза из 2012. године и криза у Мађарској која је у континуитету оптерећивала ЕУ од краја 2011. године. Управо ове разлике међу државама чланицама, те и различити одговори на кризе у области владавине права су потицали све чешће позиве да се одговори на недостатак поштовања владавине права односно темељних вриједности које владавина права жели заштитити. Ипак, на њих се могло одговорити само *ad hoc*, а не и структурно. ЕК је донијела Коминике³⁴⁹ марта 2013. године којим је успоставила тзв. Семафор правосуђа ЕУ како би промовисала ефективно правосуђе и његов раст. Кроз овај инструмент, ЕК је покушала помоћи државама чланицама да кроз табеларне приказе представе грађанске, привредне и управне случајеве у правосуђу, како би се кроз компаративни метод могли упоредити и унаприједити независност, ефикасност и квалитет националних правосудних система. Вивијан Рединг, комесарка за правосуђе је након тога најавила и креирање новог механизма који био прагматичнији и амбициознији од дотадашњег приступа ЕУ, али би и снизио врло високи праг неопходан за покретање прве фазе поступка из члана 7.³⁵⁰

Већ наредне године, пред сам крај мандата Барозове комисије марта 2014. године, као што је комесарка и најавила, усвојен је *Оквир владавине права*.³⁵¹ Комисија је, прије свега, нагласила узрочно-посљедичну везу између поштовања владавине права и поштовања демократије и темељних права, односно да не може бити демократије и поштовања темељних права без поштовања владавине права и обрнуто. У том смислу, по ријечима ЕК, демократија је заштићена ако основна улога судства, укључујући уставне судове, може осигурати слободу изражавања, слободу окупљања и поштовање правила која регулишу политички и изборни процес. У овоме се већ видјела еволуција става Комисије, након што се то видјело у ЕП и ставовима низа држава чланица, да демократске вриједности, које нису једноставно и лако одредиве у смислу конкретних нормативних одредаба, представљају темељну вриједност Уније, која, опет, почива на улози правосуђа. Уставни судови су истакнути управо због надолазећих проблема у Мађарској, те иако тад нису били актуелни у Пољској, након доласка на власт ПиС 2015. године, ово питање ће постати једно од најважнијих у контексту повреде владавине права. Овај механизам је предвидио могућност Комисије да нађе рјешење с одређеном државом чланицом како би се спријечило настајање

³⁴⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The EU Justice Scoreboard, A tool to promote effective justice and growth, Brussels, COM(2013) 160 final, 27 March 2013

³⁵⁰ European Commission, Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, EU Justice Commissioner, Speech: The EU and the Rule of Law – What next?, 4 September 2013

³⁵¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Brussels, COM(2014) 158 final, 11 March 2014

системске пријетње владавини права у тој држави чланици која би могла прерасти у јасан ризик озбиљног нарушавања вриједности из члана 2 УЕУ. На тај начин, Комисија би отпочела структурирани дијалог с дотичном државом чланицом у циљу спречавања ескалације, истовремено не покрећући процедуру ради повреде, односно не иницирајући ”нуклеарне” опције члана 7 УЕУ. Овај поступак се састоји од три главне фазе. У фази процјене, Комисија би прикупила податке и оцијенила постоје ли индиције за системску пријетњу, те доставила то своје мишљење дотичној влади. У другој фази, ако се након обавјештавања о мишљењу не би предузеле одговарајуће мјере у држави чланици, ЕК би усвојила препоруке за владавину права с предлозима о начинима и мјерама за рјешавање ситуације у прописаном року. У трећој фази, у којој се надгледа спровођење препоруке, у случају да нема задовољавајуће примјене, Комисија може одлучити по властитом нахођењу о оправданости употреби члана 7 УЕУ. У свему овоме, ЕК је дужна да редовно обавјештава ЕП и Савјет. На овај начин је друга Барозова комисија завршила свој мандат припремајући нови механизам који у надлежност ЕК поставља предупријеђено дјеловање у области владавине права – важан корак који је тек требало развити у пракси.

3.1.2. Став и дјеловање Комисије Јункера

*“Само функционисање Уније и њено унутрашње тржиште је угрожено ако се у једној од њених држава чланица више не поштују темељне вриједности, нарочито владавина права”.*³⁵²

Барозова комисија је Јункеровој оставила у наслеђе нови механизам за активност ЕК по питању поштовања вриједности Уније из члана 2 УЕУ. Иако је, како смо нагласили, овај Оквир рађен на основу искуства с Мађарском, своју прву примјену ће доживјети у случају Пољске. Ипак, чак и онда кад је једном инициран, овоме механизму је требало дуго времена да се у потпуности спроведе, можемо рећи неуспјешно, јер је на крају резултирао активирањем члана 7 УЕУ, што говори о томе да једна од главних сврха овога механизма – да упозори ”непослушну” државу чланицу и спријечи даљи развој озбиљних пријетњи по владавину права, није постигнута. Конструктивни дијалог који се подразумијевао под оквиром је, у ствари, остављао довољно времена држави чланици да осмисли стратегију за даље избјегавање предузимања мјера које су тражене од ЕК, те да настави с консолидацијом не само власти владајуће политичке странке, него и са ширењем моћи и утицаја законодавне и извршне власти на правосудну у случају да то жели. Процјена ЕК о стању у Пољској је тако започела у децембру 2015. године, кад је Комисија затражила информације о уставним дешавањима и корацима које пољске власти намјеравају предузети у контексту пресуда Уставног суда Пољске. Услиједио је период у којем су ЕК и пољска влада седам мјесеци размјењивали кореспонденцију по овим и додатним питањима, при чему је пољска влада у процес укључила и Венецијанску комисију. Коначно, 27. јула 2016. године, Комисија је усвојила пет препорука у погледу владавине права и дала Варшави три мјесеца да их

³⁵² European Commission, Frans Timmermans, 12 April 2017 (answer given by First Vice-President Timmermans on behalf of the European Commission to the question for written answer submitted by Claude Rolin (PPE), E-009716-16.)

испуни. Како се овај процес одвијао у структурном дијалогу с једном државом чланицом, која је, треба нагласити, сједјела у Савјету, имала своје представнике у свим институцијама ЕУ, па тако и у Комисији, за очекивати је било да поступак неће бити једноставан и дослиједан у очекивањима, како би се то могло очекивати да се радило о трећој земљи. И заиста, услиједила је већ виђена игра у којој је Пољска испуњавала одређене захтјеве (али никад све у потпуности), тражила одлагања и додатна тумачења, те користила све механизме да одбрани свој став (детаљније је ово објашњено у одјелку 4.2.1.). Европска комисија је у континуитету достављала додатне препоруке, али оне саме по себи нису биле правно обавезујуће. Иако јесу служиле као путокази за државу чланицу у оквиру овог новог механизма ЕК, препоруке нису имале тежину и значај пресуда Европског суда правде, те самим тим нису ни могли отклонити *”озбиљне и трајне пријетње по владавину права”* које воде активацији члана 7 УЕУ. Може се рећи да је цијели концепт Оквира владавине права тежио управо томе да не дође до активирања члана 7, те се у том контексту у Комисији очекивало да управо препоруке омогуће да држава чланица испуни оно што је потребно у овом структурираном, конструктивном и подужем дијалогу, како се он не би никад употребио.

Међутим, прва активација Оквира владавине права се показала неуспјешном. Парадоксално, у случају овог Оквира, чињеница да се у потпуности искористе сви његови прописани елементи, значи и неуспјех самога механизма, што се видјело годину и по након издавања првих препорука. Европска комисија ће 20. децембра 2017. године изаћи с историјском одлуком³⁵³ да, упркос поновљеним напорима, закључи да постоји јасан ризик од озбиљне повреде владавине права у Пољској. Комисија је стога предложила Савјету да донесе одлуку у складу с чланом 7 (1) УЕУ готово двије године након позива да се пољске власти укључе у конструктиван дијалог у контексту оквира владавине права. Комисија је закључила да: *”Реформе правосуђа у Пољској значе да је правосуђе у земљи сад под политичком контролом владајуће већине. У недостатку судске независности, постављају се озбиљна питања о ефикасној примјени права ЕУ”*.³⁵⁴ Иако је, дакле, Европски савјет добио образложено мишљење ЕК, до данас још није спроведена процедура гласања већином од четири петине чланова Савјета, како би оцијенио да постоји јасан ризик од озбиљног нарушавања вриједности наведених у члану 2 УЕУ, јер још није донијета одлука на основу процедуре саслушања Пољске, једнако као и у ситуацији с Мађарском за коју је раније ЕП поднио иницијативу о ризику по владавину права.

Комисија је у свом Коминикеу под називом *Даље јачање владавине права у Унији*³⁵⁵ навела да је напредак Савјета у два предмета (Пољска и Мађарска) активирања члана 7 могао бити значајнији, те да је Савјет морао успоставити нове поступке за примјену тог члана у пракси. Ова увијена критика Комисије према Савјету, поред примјетне фрустрације ЕК, јасно показује стање односа моћи између институција Уније у оквиру одредаба члана 7. Комисија је у овом пажње вриједном документу, такође, навела и потребу да се раније

³⁵³ *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, Press release, Brussels, 20. 12. 2017.

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps*, COM/2019/163 final Brussels, 3 April 2019

препознају знаци упозорења да може доћи до нарушавања владавине права у некој држави чланици. Тако, на примјер, јасни знаци упозорења су кад тијела јавне власти и изабране већине у некој држави чланици занемарују примјенљиве прописе и поступке, занемаривање независности правосудног поступка, ослабљени уставни судови, нејасан поступак доношења закона, јавни напади једне гране власти на другу итд.³⁵⁶ Комисија је након што је објавила овај свој Коминике примила преко 60 писаних доприноса националних субјеката, субјеката из ЕУ и међународних институција, те цивилног друштва и академске заједнице.³⁵⁷ У јулу 2019. године, ЕК је објавила Коминике с нацртом за дјеловање у јачању владавине права³⁵⁸ у којем су представљена три стуба за јачање пакета инструмената владавине права. Прво, промоција културе владавине права у којој ЕК рачуна на проактивно дјеловање на стручном нивоу уз сарадњу с цивилним друштвом, медијима и академском заједницом. Наиме, ЕК планира организовање годишњих догађаја на тему владавине права кроз програме Уније и рад европских мрежа, али и јачање сарадње са Савјетом Европе и другим међународним организацијама. У другом стубу, односно спречавању настанка или погоршања проблема у владавини права како би се спријечила ситуација да дође до активације члана 7, Комисија планира продубити поступак праћења кретања на пољу владавине права у државама чланицама кроз тзв. *циклус ревизије владавине права*. Као што се и показало, управо је ово питање било једно од критичних за Савјет у оквиру дебате о (не)прихватању Комисијиног предлога. Комисија би тако надгледала да ли постоје системски проблеми у поступку доношења закона, способности држава чланица да се боре против корупције, те способности правосуђа да функционише независно. Овај интензивнији надзор би се одвијао у државама чланицама с већим ризиком по владавину права, а то би се радило на основу контролног пописа владавине права Венецијанске комисије.³⁵⁹ ЕК је, такође, изразила очекивање да ће се успоставити мрежа националних контактних тачака у чланицама с којима ће се водити дијалог и у ранијој фази откривати проблеми у владавини права. Коначно, у годишњим извјештајима о владавини права би се даље развио тзв. семафор правосуђа и проширио на шире области владавине права. Коначно, посљедњи стуб – ЕК је нагласила да жели ојачати способност пружања ефикасног заједничког одговора након утврђивања проблема који је довољно битан. Исказана је одлучност да се пред Судом без оклијевања покрену поступци ако се уочи да се потешкоће у примјени права ЕУ не могу ријешити кроз националне институције. У контексту члана 7 УЕУ, Комисија је позвала на колективну одговорност европских институција, посебно Савјета.

Јункерова комисија је кроз искуство стечено у оквиру поступака на основу члана 7. УЕУ увидјела и да је неопходно пронаћи још ефикасније и мултидимензионалније начине, те је у свом спором ритму изашла с предлозима у двокораку, априла и јула 2019. године.

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ Stakeholder contributions in response to the Communication from the Commission of 3 April 2019 on Further strengthening the Rule of Law within the Union

³⁵⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Strengthening the rule of law within the Union, A blueprint for action COM/2019/343 final, 17 July 2019

³⁵⁹ CDL-AD(2016)007, European Commission For Democracy through Law (Venice Commission) - Study No. 711 / 2013 Rule of Law Checklist Adopted by the Venice Commission at its 106 Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016)

Притом, ЕК је става да би и неформални механизми упућивања на проблеме могли утицати на власти у држави чланици да отклони неправилности у раној фази. Такође, поучена искуством Комисија је нагласила и да сам дијалог није довољан јер оставља превише простора држави чланици да одлаже процедуру, те држи да се он мора боље структурирати у складу с тежином проблема. У сваком случају, одлучивање о томе како ће се устројити евентуални унапријеђени Оквир владавине права је остављено Комисији Урсуле фон дер Лајен, једнако како је и првобитни Оквир остављен у наслеђе Јункеровој комисији од стране претходног састава. Оквир владавине права је истовремено направљен тако да адресира озбиљне проблеме у контексту најважнијих вриједности ЕУ, али истовремено његов дизајн би био прикладнији за рјешавање непоштовања мање вриједне правне тековине из техничке области која нема превише утицаја на фундаментална питања односа између држава чланица и очување међусобног повјерења, и за коју вријеме није од пресудне важности. Стога, Јункерова комисија јесте успјела детектовати његове недостатке, али не и претворити га у дјелотворан механизам. Поставља се питање зашто, ако је поднијела предлог за Пољску, то није урадила и за Мађарску – односно зашто је то морао урадити Европски парламент ако је Европска комисија чувар правне тековине, те разлоге за ово морамо тражити прије у политичким него у процедуралним разлозима. Ипак, кораке и настојања ЕК треба поздравити, јер се у односу на Савјет показала као иницијатор процеса, и, иако на технички начин својствен Комисији, предложила конкретне смјернице за даљи развој. На овај начин, процес је препуштен Савјету да настави с дебатом и одлучи да ли ће прихватити овај приступ.

3.2. Расправе и дјеловање унутар Европског парламента

Европски парламент има значајну улогу у обликовању законодавства ЕУ. Парламент може имати савјетодавну улогу (као нпр. у политици пореза), али и улогу суодлучивања, која је уведена Уговором из Мастрихта, при чему може одобрити законодавни предлог, одбити га или предложити његове измјене. Када је реч о савјетодавној улози Европског парламента, Савјет ЕУ нема законску обавезу да узме у обзир мишљење Парламента, али, у складу са судском праксом Суда правде ЕУ, не смије доносити одлуке прије него што прими мишљење ЕП. У контексту процедуре суодлучивања, ЕП се налази на равноправној основи са Савјетом ЕУ кад је у питању редовни законодавни поступак на основу члана 289 и 294 УФЕУ. Ова процедура функционише у 85 дефинисаних јавних политика ЕУ, односно у највећем броју области у којима ЕУ има надлежност. Иако је предлагање нове правне тековине у надлежности ЕК, посланици ЕП могу поднијети законодавну иницијативу према Комисији тражећи да се донесе одређени законодавни предлог. У складу с чланом 225 УФЕУ, ЕП може већином посланика и на основу извјештаја једног од својих одбора затражити од ЕК да одреди одговарајући законодавни предлог у одређеном року. Појединачни посланици ЕП могу сами изнијети предлог акта према предсједнику Парламента, да би након тога надлежни одбор одлучио хоће ли га изнијети на пленум.

Парламент је борбу против криминала и корупције поставио као политички приоритет у цијелом низу својих докумената, али и конкретним расправама и доприносима. ЕП је одувјек био и главни заговорник јачања Еуројуста и Еуропола, односно полицијске сарадње, те што већег парламентарнога надзора и заштите података. Парламент је усвојио

и низ посебних мјера за борбу против тероризма³⁶⁰, транснационалног криминала³⁶¹, корупције³⁶², преваре и прања новца³⁶³ и ради заштите права жртава, осумњичених и затвореника широм Уније.³⁶⁴ Поред овога, ЕП је усвојио и мјере за побољшање размјене информација међу државама чланицама. Парламент учествује и у обликовању законодавства ЕУ у области полицијске сарадње, тако што је сигурност европских грађана учинио политичким приоритетом. Европски парламент је, на властиту иницијативу, усвојио и бројне резолуције које се односе на миграције³⁶⁵, односно на релевантне политике ЕУ о миграцији и азилу. ЕП је позвао државе чланице да изврше потребна побољшања техничке стандардизације у погледу квалитета података и успоставе правни оквир за будући приступ дијелењу информација према заданим поставкама и осигуравање одговарајуће финансијских и људских ресурса за рад на овом пољу.³⁶⁶

Имајући у виду све израженију улогу ЕП у погледу заштите владавине права у ЕУ, корисно је сагледати пет кључних резолуција која су значајно уобличиле однос и улогу ЕП у контексту заштите темељних вриједности Уније. Прије свега, након ступања на снагу Лисабонског уговора, донијета је *Резолуција Европског парламента од 15. децембра 2010. године о стању темељних права у Европској унији*.³⁶⁷ У њој су посланици ЕП нагласили да ефикасна заштита и промоција људских права и темељних слобода чини саму срж демократије и владавине права ЕУ, која би превасходно требало да се успостави као заједница заједничких вриједности и начела. Управо због тога је Парламент у својој Резолуцији позвао све институције ЕУ, али владе и парламенте држава чланица, да надограђују нови институционални и правни оквир створен Лисабонским уговором, како би се осигурали ефикасни механизми одговорности за рјешавање кршења људских права. У ставу 18. ЕП је подсетио Комисију на потребу да надгледа усклађеност свих нових законодавних предлога с *Повељом*, те да предузме објективне истраге и започне поступак ради утврђивања повреде правне тековине кад год држава чланица, примјењујући законодавство ЕУ, крши права садржана у *Повељи* (став 19). Коначно, у погледу својих надлежности, указано је на потребу да Европски парламент ојача своју аутономну процјену утицаја темељних права у вези са законодавним предлозима у законодавном процесу. Ова резолуција је отворила пут и доношењу нове *Резолуције Европског парламента од 12. децембра 2012. године о стању темељних права у Европској унији*³⁶⁸, у којој је поздрављен

³⁶⁰ European Parliament, Report on findings and recommendations of the Special Committee on Terrorism (2018/2044(INI)), Special Committee on Terrorism, PE621.073v02-00, 21 November 2018

³⁶¹ European Parliament resolution of 23 October 2013 on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken (final report) (2013/2107(INI))

³⁶² European Parliament resolution of 25 October 2016 on the fight against corruption and follow-up of the CRIM resolution (2015/2110(INI))

³⁶³ European Parliament resolution of 19 September 2019 on the state of implementation of the Union's anti-money laundering legislation (2019/2820(RSP))

³⁶⁴ European Parliament resolution of 19 April 2018 on the implementation of Directive 2011/99/EU on the European Protection Order (2016/2329(INI))

³⁶⁵ European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI))

³⁶⁶ European Parliament resolution of 9 July 2015 on the European Agenda on Security (2015/2697(RSP))

³⁶⁷ European Parliament resolution of 15 December 2010 on the situation of fundamental rights in the European Union (2009) – effective implementation after the entry into force of the Treaty of Lisbon (2009/2161(INI))

³⁶⁸ European Parliament resolution of 12 December 2012 on the situation of fundamental rights in the European Union (2010 — 2011) (2011/2069(INI)), *JO C 434 du 23.12.2015, p. 64–86*

предлог ЕК о сталном семафору за преглед стања о правди, владавини права, демократији и људским правима, те је затражено да и ЕП буде укључен у процедуру (став 4). Истовремено је у ставу 18 изражено жаљење због недостатка транспарентности у дијалогу који ЕК и агенције ЕУ имају с државама чланицама по питању темељних права. Отворено је назначено и жаљење што је ЕК имала слабашан одговор на специфична кршења темељних права, те демократску подјелу власти и владавину права у државама чланицама (став 28). Парламентарци су, поред тога што су генерално указали (без помињања посебних држава чланица, дакле) на одступања у владавини права, најавили и оно што ће бити један од већих проблема у односима између институција ЕУ и ”проблематичних држава чланица”, а то је да ЕК мора дати приоритет процедурама ради утврђивања повреде у областима које се односе на принципе и тиме имају далекосежне негативне ефекте по грађане ЕУ (став 30). Такође је затражено да ЕК представи детаљан предлог за надгледни механизам и систем раног упозоравања на овом подручју (став 31).

Након што је Комисија изашла са својим предлогом Оквир владавине права 2014. године, ЕП је у својој *Резолуцији о стању темељних права из септембра 2015. године*³⁶⁹ нотирао да је Комисија учинила први покушај како би исправила постојеће мањкавости у превенцији и рјешавању кршења темељних права и принципа владавине права (став 8). Истовремено, Парламент је, такође, увидио да постоје проблеми у варљивој природи питања којим се бави оквир и потешкоће да се прецизно одреди у чему се састоје ризици и кршења. У том смислу је изразио очекивање да ће ЕК унаприједити овај оквир кроз јасно дефинисање критеријума за његову примјену, одредити критеријуме ”јасног ризика по кршење” те ”озбиљнога и сталног кршења”, заснивајући између осталог ове дефиниције на основу судске праксе Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права (ЕСЉП) (став 9ц). Такође, на основу ситуације с Мађарском и сталног одуговлачења и куповине времена у отклањању неправилности, затражено је и да се процедура из члана 7 УЕУ аутоматски иницира у случају да Оквир за владавину права не постигне резултате (9е). Парламент је, између осталих, позвао и ЕК да прошири тзв. Семафор правосуђа тј. развије заједничке и објективне индикаторе којима би се мјерила демократија, владавина права и темељна права на основу копенхагенских критеријума за државе кандидате (10а). Парламент је пажњу обратио и на Савјет и изрекао да не сматра да су дебате о владавини права у Савјету довољне како би се ријешила неусклађеност с темељним вриједностима ЕУ (став 11). Наредне године, у *Резолуцији од 25. октобра 2016. године* ЕП је дао конкретније препоруке Комисији о успостављању механизма ЕУ о демократији, владавини права и темељним правима.³⁷⁰ Овог пута, ЕП је отишао много даље у препорукама. Затражено је да се, до могуће измјене Уговора, успостави свеобухватни механизам Уније за демократију, владавину права и темељна права који би укључивао све релевантне судионике, односно да се закључи пакт Уније о демократији, владавини права и темељним правима (Пакт) у облику међуинституционалног споразума (став 1), који би требало да има и превентивне и корективне механизме (став 3).

³⁶⁹ European Parliament resolution of 8 September 2015 on the situation of fundamental rights in the European Union (2013-2014) (2014/2254(INI))

³⁷⁰ European Parliament resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254(INL))

Већ у Резолуцији Европског парламента од 1. марта 2018. године о стању основних права у ЕУ у 2016.³⁷¹ додатно је проширен опсег гледања ЕП на проблематику темељних вриједности Уније с фокусом на демократско управљање. Тако је изражен став да ни национални суверенитет нити супсидијарност не могу оправдати или легитимирати систематско одбијање државе чланице да удовољи темељним вриједностима Европске уније, те да поштовање критеријума из Копенхагена од стране држава у вријеме њиховог приступања ЕУ мора бити подложно сталном надзору и сталном дијалогу унутар и између Парламента, Комисије и Савјета (став 1 и 2). Парламент је поново нагласио да је ЕУ потребан заједнички приступ управљању демократском државом и примјени темељних вриједности. Како они још не постоје, ЕП сматра да тај заједнички приступ управљању мора укључивати заједничко разумијевање улоге већине у демократији како би се спријечила злоупотреба која би могла довести до тираније од стране већине (став 5). Коначно, Резолуција од 14. новембра 2018. године о потреби свеобухватног механизма ЕУ за заштиту демократије, владавине права и темељних права³⁷² претходног сазива Европског парламента је донијела и нове позиве парламентарца да се учине додатни кораци у превенцији и рјешавању кршења владавине права. Прије свега, ЕП је био незадовољан што је оквир ЕК за владавину права употребљен само једном, и то неефикасно. Поновио је стога позив да ЕК изађе с предлогом Пакта из Резолуције из 2016. године, а наново је позван и Савјет да правилно преузме своју институционалну улогу у текућим процедурама у оквиру члана 7(1) УЕУ, као и да одмах и у потпуности обавјештава Парламент у свим фазама поступка и позове га да поднесе свој образложени предлог Савјету (став 8). Дакле, Европски парламент се кроз овај низ резолуција и активности показао као изузетно динамичан и активан судионик процеса с веома артикулисаним политичким ставовима и идејама како би се могли превазићи проблеми с угроженошћу темељних вриједности Уније.

Управо зато што је најполитичкија од свих институција ЕУ, Европски парламент је најгласнији у својој осуди онда кад примијети потешкоће или регресију у владавини права у конкретним случајевима. У Савјету је, с друге стране, о овим питањима, вјероватно било говора и дужих расправа међу чланицама, али без конкретних закључака или препорука, док се у Комисији конкретним корацима прибјегавало само у крајњем случају. Европосланици су управо били ти који су позивали на активирање члана 7 у погледу Мађарске већ 2017. године (као што је описано у Поглављу 4.1. ове Дисертације). Али и прије тога је Европски парламент доносио резолуције³⁷³ и усвајао извјештаје³⁷⁴ и имао саслушања³⁷⁵ у којима су критиковани одређени закони, почевши од мађарског закона о медијима, али и касније, кад је Орбан започео уставне измјене којима је задро дубље у промјене по питању заједничких темељних вриједности. Европосланици су, такође, користили и могућности да се самостално обрате Комисији како би указали на одређена

³⁷¹ European Parliament resolution of 1 March 2018 on the situation of fundamental rights in the EU in 2016 (2017/2125(INI))

³⁷² European Parliament resolution of 14 November 2018 on the need for a comprehensive EU mechanism for the protection of democracy, the rule of law and fundamental rights (2018/2886(RSP))

³⁷³ European Parliament resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary, OJ C 199 E, 7.7.2012, p. 154, European Parliament resolution of 5 July 2011 on the Revised Hungarian Constitution, OJ C 33 E, 5.2.2013, p.

³⁷⁴ Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) (2012/2130(INI)) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs

³⁷⁵ Hearing held on 9 February 2012 by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs;

кршења владавине права у чланицама.³⁷⁶ Најважније је свакако обраћање ЕП у већ поменутој Резолуцији о стању у Мађарској³⁷⁷ из 2017. године, кад су европосланици указали да је ЕК остала нијема на позиве да покрене Механизам владавине права за Мађарску на основу резолуција из 2015. и 2016. године. Иако су у овој Резолуцији позвали Комисију да строго надзире употребу фондова ЕУ од стране мађарске владе, посебно у областима азила и миграција, јавне комуникације, образовања, социјалне укључености и економског развоја како би се осигурало да сваки кофинансирани пројекат буде у потпуности у складу с примарним и секундарним законодавством ЕУ (став 5), и позвали да се активира члан 7. у ставу 9 Резолуције, те доставили ове закључке и Савјету и ЕК, до конкретне активности по овим питањима још није дошло. Након што је и ЕК у децембру 2017. године поднијела предлог за активирање члана 7 у случају Пољске, обје државе су се нашле у процедури саслушања пред Савјетом током 2018. и 2019. године, али до данас није било конкретног резултата, односно одлуке о наредним корацима (конкретно би то било гласање којим би Савјет установио постојање ризика).

Треба узети у обзир да је Фидес у сазиву ЕП 2014-2019. држао 12 од укупно 21 мађарског мјеста у Парламенту, те да је на изборима 2019. године ту предност повећао на 13 сједишта. Управо пред европске изборе, Фидес је суспендован из чланства у Европској народној партији уз саопштење ЕПП да ова политичка групација не може компромитовати демократију, владавину права, слободу штампе, академску слободу или права мањина, да је реторика против ЕУ неприхватљив чин и да се несугласице између ЕПП и Фидеса морају окончати.³⁷⁸ С друге стране, пољски ПиС је 2014. године освојио 19 од 51 пољског мјеста у ЕП, да би ову предност повећао на 27 од 52 на изборима 2019. године (повећан је укупан број мјеста за Пољску за једно). Међутим, за разлику од Фидеса, ПиС не припада највећој политичкој фамилији у ЕП, него отцијепљеној групацији *Европских конзервативаца и реформиста*, која је по усмјерењу евроскептична и антифедералистичка групација, која је на изборима 2019. године освојила укупно 61 мјесто. Кад је гласано о резолуцији о стању темељних права у Пољској³⁷⁹, огроман број европосланика је подржао резолуцију, што није био случај с резолуцијама за Мађарску, гдје су многи посланици ЕПП гласали против осуде Будимпеште.

Овим резолуцијама треба додати и Резолуцију о владавини права у Малти.³⁸⁰ Наиме, догађаји на Малти у контексту убиства новинарке Дафне Гаруане Галиције и повезаности власти су довели до тога да ЕП закључи да је дошло до озбиљних и сталних пријетњи владавини права, демократији и темељним правима, укључујући слободу медија, независност полиције и правосуђа и слободу мирног окупљања. Стога је и изражено жаљење што се Комисија последњих година суздржавала од предузимања било каквих

³⁷⁶ B Jávör (Green MEP), *Letter to Mr. Timmermans on the systemic threat to the rule of law in Hungary*, 5 May 2017

³⁷⁷ European Parliament resolution of 25 October 2016 on the fight against corruption and follow-up of the CRIM resolution (2015/2110(INI))

³⁷⁸ *FIDESZ membership suspended after EPP Political Assembly*, EPP Press Release, 20. 3. 2019.

³⁷⁹ European Parliament resolution of 14 September 2016 on the recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2016/2774(RSP))

³⁸⁰ European Parliament resolution of 18 December 2019 on the rule of law in Malta following the recent revelations surrounding the murder of Daphne Caruana Galizia (2019/2954(RSP))

конкретних мјера против малтешке владе упркос поновљеним позивима Европског парламента (став 6). Европски парламентарци су стога позвали малтешког премијера да одступи јер све док остане на власти постоји ризик од компромитовања истрага, који, било да је перципиран или стваран, мора бити искључен на све начине (став 2). За ову резолуцију је гласало 581 од 690 посланика ЕП, а малтешки премијер ће заиста и одступити већ у јануару 2020. године. Ипак утицај и улози у игри између Мађарске, Пољске и Малте се значајно разликују, као и сама суштина проблема, те се засад може само сагледавати начин на који се развија однос ЕП према питањима суштинских вриједности Уније. У том контексту се да уочити тенденција да Европски парламент игра све значајнију улогу и то неспутан препрекама, било институционалним, процедуралним или колегијалним које оптерећују друге институције.

3.3. Друге европске институције - Савјет ЕУ и Европски суд правде

3.3.1. Савјет ЕУ

Европски савјет игра и важну улогу у развоју и напретку кад су у питању Правосуђе и темељна права, као и област Правде слободе и безбједности. Самит шефова држава или влада тако може укључити тачке које се односе на ове области у своју агенду, а може и у потпуности определијелити састанак за питања слободе, безбједности и правде, какав је био већ познати Европски савјет у Тампереу.³⁸¹ Улога Европског савјета је јасно препозната у Члану 68 Уговора о функционисању Европске уније у смислу надлежности за одређивање „стратегијских смјерница за законодавно и оперативно планирање у области слободе, безбједности и правде“. У јануару 2020. године, Европски савјет је дефинисао нове *Стратегијске смјернице за правосуђе и унутрашње послове*³⁸² у оквиру којих је одредио четири главна блока: 1) вриједности и владавина права; 2) међусобно повјерење; 3) заштита заједничког европског простора; 4) овладавање новим технологијама и вјештачка интелигенција. Посебно су наглашени заштита и промоција темељних права; миграције, азил и границе; безбједност и борба против криминала и тероризма; правосудна сарадња и слобода кретања. Ипак, кад су у питању темељне, заједничке вриједности на којима почива Европска унија, Савјет је у протекле двије деценије прошао кроз један вијугав пут налажења правога приступа што и како треба урадити ако дође до тога да једна или више држава чланица крши темељне вриједности и не поштује владавину права.

Савјет ЕУ се први пут нашао у ситуацији да дјелује према једној држави чланици 2000. године, у вријеме кад је у Аустрији формирана влада традиционалне партије деснице - конзервативне ОВП с Хајдеровом десничарском ФПО. Формирање ове нове владе је изазвало буру реакција у Европи и свијету. Њемачки министар одбране Рудолф Шарпинг је изјавио да ни Њемачка, ни Европа неће никад прихватити да странке као што је ФПО буду у једној европској влади.³⁸³ Ипак, тадашњих 14 од 15 чланица ЕУ није могло донијети заједничку одлуку и активирати механизам којим би се покренуо члан 7 Амстердамског

³⁸¹ Presidency Conclusions, European Council in Tampere, 15-16 October 1999.

³⁸² *Strategic guidelines for justice and home affairs*, 5636/20, Brussels, 31 January 2020.

³⁸³ Per Cramér & Pål Wrangé, *The Haider Affair, Law and European Integration*, Stockholm University Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, No. 9, Stockholm, 2017, стр. 30

уговора. Европски савјет у Лисабону 23. и 24. марта 2000. године је остао званично тих по том питању иако су се водиле жестоке неформалне расправе и разговори о томе како превазићи ситуацију и што урадити како би се казнила Аустрија. Умјесто тога, донијето је 14 билатералних координираних потеза влада ЕУ да санкционишу аустријску коалициону владу, које су укључивале обуставу контаката с аустријским владиним званичницима, повлачење подршке ЕУ аустријским кандидатима за руководеће положаје у међународним организацијама и одсуство контаката с аустријским амбасадорима.³⁸⁴ У септембру 2000. године представљен је и Извјештај³⁸⁵ тројице мудраца о стању посвећености аустријске владе заједничким европским вриједностима и еволуцији политичке природе ФПО. Марти Ахтисари, Марселино Ореха и Јохен Фровајн су у својој анализи нашли да је аустријска влада посвећена заједничким европским вриједностима, те да стандарди права мањина, избјеглица и имиграната, не само да нису инфериорни у односу на друге државе чланице, него су и изнад норми у многим другим државама ЕУ (став 108). По питању самога ФПО, наглашено је да је ова партија користила ксенофобне осјећаје у кампањи и тако креирала атмосферу у којој отворене изјаве против странаца постају прихватљиве (став 110), али да актуелни министри ФПО у влади не слиједе више тај курс (став 113). Коначно, извјештај је дао и осврт на мјере које је предузело 14 држава чланица, за које су нашли да су појачале свијест о значају заједничких европских вриједности, не само у Аустрији гдје су интензивирале посвећеност владе, него и у државама чланицама, те енергизовали цивилно друштво да одбрани ове вриједности (115), али да ће, ако се ове мјере наставе примјењивати, постати контрапродуктивне и све више изазивати националистичке осјећаје у Аустрији, те их треба окончати (116). На крају, препоручено је и да се развије механизам унутар ЕУ који би требало да надгледа посвећеност и активност држава чланица у погледу заједничких европских вриједности кроз члан 7 Уговора из Амстердама, како се не би поновила ситуација као у Аустрији. Предложено је да Савјет ЕУ прати, вреднује и покреће акције у случају развоја ситуације у специфичној држави чланици (став 117-118). Државе чланице су веома брзо, након четири дана искористиле овај Извјештај и укинуле санкције Бечу.

Ситуација с Хајдером, дакле, отвара два занимљива питања везана за реперкусије по функционисање Савјета ЕУ у погледу евентуалних будућих проблема везаних за заједничке европске вриједности. Прво се поставља питање је ли Аустрија прекршила правну тековину и самим тим заслужила да дође до санкционих мјера, односно је ли се радило конкретно о озбиљном кршењу трајне природе с обзиром да је влада с десничарском партијом тек формирана. Друго, четрнаест држава чланица је дјеловало према Аустрији на билатералној основи, као што би то урадиле према трећој земљи, а не путем механизма и средстава која им је омогућавао УЕУ, притом не укључујући ни Европски парламент ни Европску комисију. Четрнаест држава чланица је могло искористити механизам члана 7 из Уговора из Амстердама и суспендовати државу чланицу која озбиљно и трајно крши принципе слободе, демократије, поштовања људских права и темељних слобода, те владавине права, односно принципа који су заједнички свим државама чланицама (члан 6(1)) овог Уговора. Чак и да не улазимо у чињеницу је ли Аустрија заиста повриједила заједничке вриједности

³⁸⁴ Bojan Bugarič, *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, LEQS Paper No. 79/2014, London, 2014, стр. 6.

³⁸⁵ *Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja*, adopted in Paris on 8 September 2000.

Уније, реакција Савјета ЕУ је била прије реакција државе-нације, него држава које чине једну заједницу. Тако је билатералном приступу дат примат у односу на комунитарни који је нудио своје механизме. Иако се, све до Мађарске и Пољске, годинама неће појавити сличан случај у којем ће Савјет морати одлучивати о озбиљном кршењу заједничких вриједности од стране државе чланице, аустријски случај из 2000. године ће имати далекосежне посљедице на будуће понашање чланица Савјета у односу на исхитрено дјеловање у сличним случајевима. Ово би од одређене мјере могло објаснити и спорост у дјеловању према Будимпешти и Варшави.

Друга посљедица је била управо то што су искуство с Хајдером државе чланице искористиле да приликом финализације Уговора из Нице, које се управо тад преговарао, додају став 1 у члану 7³⁸⁶ који је омогућио Савјету да на основу предлога трећине чланица, ЕП или ЕК, може већином од 4/5 својих чланова утврдити да постоји јасан ризик да држава чланица може озбиљно повриједити начела из поменутога члана 6 став 1. Како је 2017. и 2018. године дошло до значајног развоја ситуације по питању активирања члана 7(1), прво у случају Пољске од стране Комисије у децембру 2017. године, а након тога и у случају Мађарске од стране Европског парламента, маја 2018. године поставило се питање улоге Савјета. И послје двије године, Европски савјет није још спровео процедуру гласања ни из става 1 члана 7 у смислу оцјене да постоји јасан ризик од озбиљног нарушавања вриједности наведених у члану 2. од стране државе чланице. За то је у овом моменту потребна већина од 21 чланице, односно четири петине од 26 држава чланица искључујући Пољску односно Мађарску у појединачном одлучивању. Како добијање сагласности Европског парламента није упитно, посебно у случају Мађарске, јер је ЕП био тај који је иницирао поступак, да би Савјет даље саслушао ту државу чланицу и упутио јој препоруке након што оцијени постојање ризика, очито је да се ради о томе да нема консензуса међу државама чланицама да се иде према опцији из става 1 члана 7, односно да нема вољне већине од 21 чланице да би се спровео поступак. Став 2 члана 7 УЕУ је још мање могућ за остваривање у овом тренутку. Ако Савјет не може прикупити четири петине гласова за оцјењивање постојања ризика, онда свакако не може ни бити једногласан у оцјени да држава чланица озбиљно и трајно нарушава вриједности наведене у члану 2 УЕУ, при чему та држава има право да се изјасни, али не и да гласа. Чак и у случају значајног погоршања стања у некој од држава чланица, овај механизам постаје готово неостварив ако држава чланица о којој се одлучује има савезницу у другој држави чланици у Савјету, као што је то случај с Мађарском и Пољском. Јер, готово је извјесно да би Мађарска ставила вето на гласање о Пољској, и обрнуто. Једина могућност би била да се о њима одлучује *en bloc* те да се тако искључи могућност вета једне од њих, али како до овакве ситуације никад није дошло, о томе се може само спекулисати.

³⁸⁶ Пун текст поменутог Члана 7, става 1 Уговора из Нице: *”На образложен предлог једне трећине држава чланица, Европског парламента или Комисије, Савјет може, након прибављања сагласности Европског парламента, већином од четири петине својих чланова утврдити да постоји јасан ризик да држава чланица може озбиљно повриједити начела из члана 6 став 1, и може тој држави упутити одговарајуће препоруке. Прије него што донесе такву оцјену Савјет ће саслушати ту државу чланицу и, поступајући у складу с истом процедуром, може позвати независна лица да у разумном року поднесу извјештај о стању у тој држави чланици. Савјет редовно провјерава да ли разлози који су довели до такве оцјене и даље постоје.”*

Оно што је Савјет урадио је да организује саслушања с Пољском, при чему су организована три оваква састанка – 26. јуна 2018. године³⁸⁷, 18. септембра 2018. године³⁸⁸ и 11. децембра 2018. године.³⁸⁹ Савјет је давао само штура саопштења с ових састанака не објашњавајући чак ни главне теме дијалога који се водио. Како се радило о потпуно новом поступку за Савјет, током 2018. године нису постојала ни правила процедуре за начин вођења поступка саслушања. У случају Мађарске, организована су два саслушања, 16. септембра 2019. године³⁹⁰ и 10. децембра 2019. године.³⁹¹ Саслушања за Мађарску су била организована у складу са стандардним модалитетима саслушања на које упућује члан 7(1) УЕУ³⁹², које је Савјет усвојио јула 2019. године. Саслушање се односило на све области које је истакао Европски парламент у свом образложеном предлогу, а питања су се углавном односила на независност правосуђа, слободу изражавања и академске слободе у Мађарској. Оно што је било примјетно је да су државе Источне и Југоисточне Европе (осим Естоније која је само једном на саслушању поставила питање Пољској) биле суздржане у постављању питања, за разлику од старих држава чланица на западу. Од нових држава чланица које су приступиле након 2004. године, поред Естоније, једино је Кипар поставио два питања Пољској. Мађарској ниједна од ових земаља није поставила питање или имала коментар, за што се не би ни сазнало да иницијатива неколико појединаца у процесу према Савјету није омогућила да се објаве материјали са саслушања и тако оствари увид у ову географско-политичку подјелу.³⁹³ Ипак, иако су саслушања спроведена, како смо већ нагласили, још није дошло до конкретизације овог процеса и одлуке да дође до гласања у савјету.

Тринаест година након ситуације с Аустријом, кад је већ постало све очигитије поступање Мађарске на овом подручју, те понукан писмом четири министра иностраних послова држава чланица о потреби да се развије нови и ефикаснији начин очувања темељних вриједности³⁹⁴, Савјет је 2013. године донио Закључке³⁹⁵ о темељним правима и владавини права. Савјет је нагласио да се Унија заснива на вриједностима које су заједничке за државе чланице у друштву у којем превладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца. Истовремено је позвао

³⁸⁷ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3629th Council meeting General Affairs, 10519/18, Brussels, 26 June 2018.

³⁸⁸ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3636th Council meeting General Affairs, 12279/18, Brussels, 18 September 2018.

³⁸⁹ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3663rd Council meeting General Affairs, 15396/18, Brussels, 11 December 2018.

³⁹⁰ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3712th Council meeting General Affairs, 12111/19, Brussels, 16 September 2019.

³⁹¹ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3739th Council meeting General Affairs, 14959/19, Brussels, 10 December 2019.

³⁹² Council of the European Union, Standard modalities for hearings referred to in Article 7(1) TEU, 10641/2/19, Brussels, 9. 7. 2019.

³⁹³ Laurent Pech, *From “Nuclear Option” to Damp Squib? A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date*, Verfassungsblog (on matters constitutional), published online, 2019.

³⁹⁴ *Letters of ministers of foreign affairs of Germany, the Netherlands, Sweden and Estonia to President Barroso*, 6 March 2013.

³⁹⁵ Council of the European Union, Outcome of the 3244th Council meeting Justice and Home Affairs Council, Conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, 6 and 7 June 2013

Комисију да настави расправу у складу с уговорима о могућој потреби и облику кооперативног и систематског метода за рјешавање ових питања. Државе чланице су, стога, затражиле да се, између осталог, ЕУ усредреди на заједничке универзалне вриједности и идентификују додатне вриједност дјеловања и координације ЕУ, те да размотри низ могућих модела, истичући потребу за приступима које би све државе чланице могле усвојити консензусом. Комисија ће ускоро изаћи с предлогом *Оквира владавине права*. Ипак, како је и детаљно приказано у Поглављу 4, у ситуацији с Пољском и Мађарском, управо ће се Савјет ЕУ показати као најмање ефикасан од све четири институције Уније које су укључене у ово питање.

Колико је у Савјету тешко постићи консензус по питањима владавине права, додатно показује и процес у оквиру Савјета општих послова септембра 2019. године³⁹⁶, кад се одржала прва дебата у оквиру предстојећег годишњег дијалога о владавини права односно дискусије о предлогу Комисије од 17. јула 2019. године о унапријеђеном приступу владавини права.³⁹⁷ Многе државе чланице су подржале елементе приступа Комисије које почива на три стуба (промоција, превенција, заједничко дјеловање). Њемачка и Белгија су предводиле ову групу поборника предлога ЕК и наглашавале потребу да се уведе надгледни механизам владавине права. Још у марту 2019. године Дидије Рејндерс, тадашњи белгијски министар иностраних послова, а садашњи комесар за правосуђе, рекао да: *”Постоји веома широка већина, више од 20 земаља које подржавају правила о успостављању механизма обостране евалуације у погледу владавине права”*.³⁹⁸ С друге стране, противници предлога су указивали да се првенствено мора успоставити механизам заснован на јасној вези између могућих недостатака (у правном систему земље) и стварних ризика по интересе ЕУ, те да се гарантује да се не успостави механизам политичких санкција који би био у супротности с уговорима ЕУ. Пољски државни секретар европских послова Конрад Шимањски је нагласио став Пољске да је Савјет прилично далеко од потребног компромиса.³⁹⁹ И заиста, на састанку Савјета општих питања 19. новембра 2019. године, дискусије нису довеле до консензуса о закључцима евалуације годишњег дијалога о владавини закона, односно 26 од тадашњих 28 држава чланица је подржало закључке финског предсједништва Савјетом ЕУ о евалуацији годишњег дијалога о владавини права.⁴⁰⁰ Дакле, блокада Пољске и Мађарске је показала јасно да у Савјету тренутно није могуће постићи консензус по питању даљег јачања механизма за владавину права који би подразумијевао елементе које је ЕК предложила. Сљедствено овоме, можемо закључити и како би прошло одлучивање по питању члана 7(2) УЕУ.

³⁹⁶ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3712th Council meeting General Affairs, 12111/19, Brussels, 16 September 2019.

³⁹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Strengthening the rule of law within the Union, A blueprint for action COM/2019/343 final, 17 July 2019

³⁹⁸ Euractiv, Alexandra Brzozowski, *Belgium, Germany make joint proposal for EU rule of law monitoring mechanism*, 20. 3. 2019, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/belgium-germany-make-joint-proposal-for-eu-rule-of-law-monitoring-mechanism/>, приступљено 13. 6. 2020.

³⁹⁹ Financial Times, Michael Peel in Brussels and James Shotter in Warsaw, Brussels candidate calls for rule of law ‘scoreboard’ for EU states, 2. 10. 2019.

⁴⁰⁰ Council of the European Union, Outcome of the General Affairs Council, Presidency conclusions - Evaluation of the annual rule of law dialogue, 14173/19, Brussels, 19 November 2019

3.3.2. Суд правде Европске уније

Задатак Суда правде ЕУ (у даљем тексту Суд) је да осигура поштовање права приликом тумачења и примјене Уговора (члан 19(1) УЕУ). Он одлучује, у складу с Уговорима, по тужбама које могу поднијети држава чланица, орган односно физичко или правно лице. Истовремено, Суд може одлучивати на захтјев суда држава чланица о тумачењу права Уније или пуноважности аката који су донијели органи, те одлучује у другим случајевима предвиђеним у Уговорима (став 3 члана 19). Уговор о функционисању Уније у члану 258. наводи да, ако Комисија сматра да држава чланица није испунила неку од обавеза на основу Уговора, она о томе даје образложено мишљење након што тој држави да прилику да се изјасни. У случају да та држава не поступи у складу с мишљењем у року који одреди Комисија, Комисија може упутити предмет Суду правде Европске уније. И држава чланица која сматра да друга држава чланица није испунила неку од обавеза на основу Уговора, може упутити предмет Суду правде Европске уније, након што Комисија да (али и ако не да) образложено мишљење у року од три мјесеца од дана када јој је предмет била упутила дотична држава чланица (члан 259 УФЕУ). Овакве одредбе члана 259. би се могле тумачити и као начин да се Комисија подстакне да дјелује јер се самом израженом процедуром обавезује да се укључи односно придружи акцији. Тако је нпр. Комисија 24. јуна 2010. године усвојила образложено мишљење⁴⁰¹ у поступку ради утврђивања повреде који је Мађарска покренула против Словачке тврдећи да је Словачка прекршила закон Европске уније тиме што није дозволила мађарском предсједнику улазак на њену територију у августу 2009. године, при чему је ЕК закључила да се одредбе уговора и секундарних аката не односе на посјете шефа једне државе чланице територији друге, те да је према мишљењу Комисије, нема простора за покретање процедуре ради утврђивања повреде правне тековине. Суд је у својој Пресуди⁴⁰² навео да, како ниједна од жалби које је поднијела Мађарска није прихваћена, тужба се мора одбацити у цјелости.

Суд, такође, испитује и законитост законодавних аката, аката Савјета, Комисије и Европске централне банке, осим препорука и мишљења, као и аката Европског парламента и Европског савјета који производе правна дејства према трећим лицима (члан 263). На овај начин Суд доиста има истински надзор над тзв. конституционалношћу правне тековине ЕУ, независно што су га донијеле управо друге институције ЕУ. Овај надзор се обавља на основу вриједности одредаба Уговора, општих принципа који резултирају из заједничких уставних традиција држава чланица и посебно темељних права. ЕУ је, као што је више пута наглашено заснована на владавини права и заједничким вриједностима које, и поред тога што нису утемељене у тврдим правним тековинама Уније, имају огромнога значаја за функционисање Уније. У том контексту, Суд се посљедњих година, градећи судску праксу у контексту заједничких вриједности (владавине права), посебно исказао као њихов чувар, нарочито у контексту недостатка јасније иницијативе унутар других европских

⁴⁰¹ European Commission, Reasoned opinion - Article 259 TFEU - Hungary/Slovakia, 24. 6. 2010.

⁴⁰² Arrêt de la cour (grande chambre) 16 octobre 2012, «Manquement d'État — Article 259 TFUE — Citoyenneté de l'Union — Article 21 TFUE — Directive 2004/38/CE — Droit de circulation sur le territoire des États membres — Président de la Hongrie — Interdiction d'entrer sur le territoire de la République slovaque — Relations diplomatiques entre États membres» Dans l'affaire C-364/10.

институција, прије свега Савјета и Комисије, било да је то проузроковано објективним препрекама или субјективним разлозима.

Суд правде ЕУ је још раније утврдио значај и позицију владавине права у оквиру Европске уније. У свом Мишљењу 1/91 о члану 223 Уговора о ЕЕЗ⁴⁰³ из 1991. године Суд налази да Уговор о ЕЕЗ-у, иако закључен у облику међународног споразума, ипак представља *уставну повељу* Заједнице засновану на *владавини права* (став 21). Суд је кроз Пресуду у случају Уније малих пољопривредника против Савјета ЕУ C-50/00⁴⁰⁴ из 2002. године у ставу 38 утврдио да је Европска заједница заснована на *владавини права* и да су у њој институције подложне судском надзору својих аката у односу на Уговор и на општа начела која укључују темељна права, што ће поновити и у Пресуди Комисија против ЕИБ⁴⁰⁵ C-15/00. У Пресуди у случају C-229/05 ПМК против Савјета ЕУ из 2007. године у ставу 109,⁴⁰⁶ Суд се позива на поменуту Пресуду C-50/00 и, у складу с тим, јасно констатује да појединци имају право на ефикасну судску заштиту права која произлазе из правног поретка Заједнице, односно да је право на такву заштиту једно од општих начела права које произилазе из заједничких уставних традиција држава чланица. И у Пресуди у случају Кадичуеном по свом значају по међународно право, Суд ће поновити став о заједници заснованој на владавини права, и даље у ставу 81 констатовати да *”ни државе чланице ни институције не могу избјећи преиспитивање јесу ли њихови акти у складу с темељном уставном повељом, Уговором ЕЗ, којим је успостављен потпун систем правних лијекова и поступака осмишљених како би Суд правде могао да преиспита законитост аката институција”*.⁴⁰⁷ Из набројаних примјера је видљиво да је Суд изградио значајну судску

⁴⁰³ Avis de la Cour du 14 décembre 1991. Avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa du traité - Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen. Avis 1/91. Recueil de jurisprudence 1991 I-06079

⁴⁰⁴ Arrêt de la Cour du 25 juillet 2002. Unión de Pequeños Agricultores contre Conseil de l'Union européenne. Pourvoi - Règlement (CE) n° 1638/98 - Organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses - Recours en annulation - Personne individuellement concernée - Protection juridictionnelle effective - Recevabilité. Affaire C-50/00 P. Recueil de jurisprudence 2002 I-06677.

⁴⁰⁵ Arrêt de la Cour du 10 juillet 2003. Commission des Communautés européennes contre Banque européenne d'investissement. Banque européenne d'investissement (BEI) - Décision du comité de direction - Recours en annulation - Compétence de la Cour - Article 237 CE - Protection des intérêts financiers des Communautés - Office européen de lutte antifraude (OLAF) - Règlements (CE) n° 1073/1999 et (Euratom) n° 1074/1999 - Applicabilité à la BEI - Exceptions d'illégalité - Autonomie de la BEI - Bases juridiques - Articles 280 CE et 203 EA - Proportionnalité - Motivation. Affaire C-15/00. Recueil de la jurisprudence 2003 I-07281

⁴⁰⁶ Arrêt de la Cour (première chambre) du 18 janvier 2007. Osman Ocalan, au nom du Kurdistan Workers' Party (PKK) et Serif Vanly, au nom du Kurdistan National Congress (KNK) contre Conseil de l'Union européenne. Pourvoi - Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme - Recours en annulation - Recevabilité. Affaire C-229/05 P. Recueil de jurisprudence 2007 I-00439

⁴⁰⁷ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 septembre 2008. Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes. Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) - Mesures restrictives à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans - Nations unies - Conseil de sécurité - Résolutions adoptées au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies - Mise en œuvre dans la Communauté - Position commune 2002/402/PESC - Règlement (CE) n° 881/2002 - Mesures visant des personnes et entités incluses dans une liste établie par un organe des Nations unies - Gel de fonds et de ressources économiques - Comité du Conseil de sécurité créé par le paragraphe 6 de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité (comité des sanctions) - Inclusion de ces personnes et entités dans l'annexe I du règlement (CE) n° 881/2002 - Recours en annulation - Compétence de la Communauté - Base juridique combinée des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE - Droits fondamentaux - Droit au respect de la propriété, droit d'être

праксу којом је владавину права одредио као темељ Заједнице, из чега произилазе и реперкусије у односу на државе чланице и институције.

Истовремено, и поред све израженијег става Суда, процеси нису ишли једноставно и у истом смјеру односно онако како је то Суд поставио. Како је расла судска пракса у овој области, одређене државе чланице су све више истицале значај и независност својих националних правних поредака. Ријетко гдје се тензија између националног суверенитета и европске интеграције показала очигледнијом него што је то случај у правосудном дијелу.⁴⁰⁸ У Европској унији не постоји један јединствени правни систем који, како Ракић констатује, подразумејева хијерархију прописа с надређеним Судом правде ЕУ националним судовима свих нивоа, јер код држава чланица никад није било потпуне спремности да се одрекну свог националног суверенитета на овом пољу – односно да Суд буде тај који одлучује по правним лијековима против одлука судова држава чланица.⁴⁰⁹ Чланом 267 УФЕУ се регулише да суд државе чланице може, ако сматра да му је одлука о том питању неопходна да би могао донијети пресуду, затражити од Суда да донесе такву одлуку, односно у случају да не постоји правно средство, тај суд је дужан упутити предмет Суду. Међутим, питање националног конституционалног идентитета држава чланица, као што је то и наведено кроз појам поштовања националних идентитета конституената Европске уније, из чл. 4(2) УЕУ⁴¹⁰ у посљедње вријеме се све више доводи у питање. Односно, воде се дискусије да ли комунитарно право, те самим тим и Европски суд правде имају супремацију над националним правима односно судовима држава чланица.⁴¹¹ Узмимо за примјер познату Пресуду Акерберг Франсон С-617/10⁴¹² у погледу Повеље ЕУ о темељним правима, у којој је у ставу 19 Суд констатовао да су темељна права гарантована у правном поретку Уније у свим ситуацијама које уређује право Европске уније, али не и изван ових ситуација. Већ истога дана, у Пресуди Мелони С-399/11⁴¹³ Суд је, узимајући у обзир одредбе члана 53 Повеље ЕУ о темељним правима, утврдио да се не дозвољава

entendu et droit à un contrôle juridictionnel effectif. Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P. Recueil de jurisprudence 2008 I-06351

⁴⁰⁸ Arthur Dyeve, *European Integration and National Courts: Defending Sovereignty under Institutional Constraints?*, Leuven Centre for Empirical Jurisprudence, Leuven, 2013, стр. 3

⁴⁰⁹ Бранко М. Ракић, *О смислу "сарадње" или "дијалога" између суда правде ЕУ и судова држава чланица*, Анали Правног факултета у Београду, 2/2013, Београд, 2013, стр. 71.

⁴¹⁰ "Унија ће поштовати једнакост држава чланица као и њихове националне идентитете, садржане у њиховим основним структурама, политичким и уставним, укључујући и регионалну и локалну самоуправу. Она ће поштовати њихове основне државне функције, укључујући обезбјеђење територијалног интегритета државе, поштовање права и одржавање реда и заштиту националне безбедности".

⁴¹¹ Бранко М. Ракић, *О смислу „сарадње“ или „дијалога“ између Суда правде ЕУ и судова држава чланица*, Анали Правног факултета у Београду, 2/013, Београд, 2013, стр. 79.

⁴¹² Arrêt de la Cour (grande chambre) du 26 février 2013. Åklagaren contre Hans Åkerberg Fransson. Demande de décision préjudicielle, introduite par Haparanda tingsrätt. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Champ d'application - Article 51 - Mise en œuvre du droit de l'Union - Répression de comportements attentatoires à une ressource propre de l'Union - Article 50 - Principe ne bis in idem - Système national impliquant deux procédures séparées, administrative et pénale, pour sanctionner un même comportement fautif - Compatibilité. Affaire C-617/10.

⁴¹³ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 26 février 2013. Stefano Melloni contre Ministerio Fiscal. demande de décision préjudicielle, introduite par le Tribunal Constitucional (Espagne). Coopération policière et judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Procédures de remise entre États membres – Décisions rendues à l'issue d'un procès auquel l'intéressé n'a pas comparu en personne – Exécution d'une peine prononcée par défaut – Possibilité de révision du jugement. Affaire C-399/11.

постављање и примјена виших националних стандарда или заштите темељних људских права уколико то утиче на принцип примата, јединства и дјелотворности права ЕУ (ставови 55-58), чиме је Суд, у ствари, снизио ниво судске заштите како би нагласио начело примата права ЕУ на апсолутан начин.⁴¹⁴ Одређивање односа између права ЕУ и уставног права држава чланица је тако једно од најкомпликованијих питања европског правног поретка, а управо је Суд посљедњих година више пута позван да пресуђује о поступцима покренутих због непоштовања неких гаранција владавине права, посебно независности правосуђа, као што се јасно види из примјера Мађарске и Пољске. Тако имамо све више изграђену судску праксу у случајевима као што су: Пресуда од 6. 12. 2012. године, Комисија против Мађарске, С-286/12, ЕУ:С:2012:687; Пресуда од 8. 4. 2014, Комисија против Мађарске, С-288/12, ЕУ:С:2014:237; Пресуда 9. 3. 2010, Комисија против Њемачке, С-518/07, ЕУ:С:2010:125; Пресуда од 2. 6. 2016, Комисија против Португала, С-205/14, ЕУ:С:2016:393; Пресуда од 13. 6.2018. Комисија против Пољске, С-530/16,; Пресуда 12. 5. 2011, Луксембург против Парламента и Савјета, С-176/09, ЕУ:С:2011:290.

Како је дио пресуда Суда у контексту Пољске и Мађарске обрађен у посебном поглављу, овдје ћемо обратити пажњу на појам судске независности. Суд правде је већ 2006. године пресудио да овај појам подразумијева заштиту судија у државама чланицама ЕУ од свих интервенција које долазе из других грана власти и које би могле угрозити њихово независно дјеловање.⁴¹⁵ Ефикасна правна заштита независних судова је прописана чланом 19(1) УЕУ као конкретан израз вриједности владавине права. Случај тужбе Синдиката португалских судија против Ревизорског суда Португала је довео до пресуде Суда који се показао као преседан у погледу надлежности овога Суда. Наиме, португалски законодавац је 2014. године привремено смањио износ плате низа функционера у јавном сектору, међу којима и износ плате судија Ревизорског суда. Синдикат је тврдио да је мјерама смањења плата повријеђено ”начело независности судија”, које је утврђено не само португалским Уставом него и правом Уније, и то у члану 19. ставу 1. другом подставу УЕУ-а и члану 47. Повеље. Пресудом⁴¹⁶ Суда из фебруара 2018. године се истакло да узајамно повјерење међу државама чланицама и посебно њиховим судовима почива на темељној претпоставци према којој државе чланице дијеле низ заједничких вриједности на којима се темељи Унија, како је то наведено у члану 2. УЕУ-а. Начело ефикасне правне заштите права која појединци изводе из права Уније, на које упућује члан 19 (1) је опште начело права Уније које произлази из уставних традиција заједничких државама чланицама, а само постојање

⁴¹⁴ Adam Lazowski & Steven Blockmans, *Research Handbook on EU Institutional Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, стр. 417.

⁴¹⁵ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 septembre 2006. Graham J. Wilson contre Ordre des avocats du barreau de Luxembourg. Demande de décision préjudicielle: Cour administrative - Luxembourg. Liberté d'établissement - Directive 98/5/CE - Exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise - Conditions d'inscription auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'accueil - Contrôle préalable de la connaissance des langues de l'État membre d'accueil - Recours juridictionnel de droit interne. Affaire C-506/04. Recueil de jurisprudence 2006 I-08613

⁴¹⁶ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 27 février 2018. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contre Tribunal de Contas. Demande de décision préjudicielle, introduite par le Supremo Tribunal Administrativo. Renvoi préjudiciel – Article 19, paragraphe 1, TUE – Voies de recours – Protection juridictionnelle effective – Indépendance des juges – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 47 – Réduction des rémunérations dans la fonction publique nationale – Mesures d'austérité budgétaire. Affaire C-64/16.

ефикасне правне заштите ради осигурања поштовања права Уније својствено је владавини права. Поред тога Суд је нашао да је независност националних судова неопходна за добро функционисање система правосудне сарадње (у складу с одредбама члана 267. УФЕУ-а). Коначно, Суд је закључио да се примјена мјера смањења плата за чланове Ревизорскога суда не противи начелу независности судији. Иако сама одлука, односно њезин значај по Синдикат португалских судија није од ширег значаја, а ни изненађујућа, оно што се показало револуционарно у приступу Суд је проширивање надлежности Европског суда до лимита који раније нису били очекивани. Дакле, према овом тумачењу члана 19 УЕУ судија Суда, организација националног правосудја није више искључиво питање само државе чланице, као што то, нпр. тврде пољске власти. Напротив, Суд је нашао да државе чланице морају омогућити да њихови национални судови буду независни у областима које покрива право ЕУ.

Овом пресудом се покреће и питање да ли пољски судови и даље чине ”судове“ у складу с чланом 267 УФЕУ-а, односно могу ли испуњавати стандард који је неопходан да се у њих не би изгубило повјерење да могу одлучивати у питањима која се односе на тумачење Уговора, те пуноважност и тумачење аката органа, тијела, служби или агенција Уније. Ово се најбоље може видјети у предмету C-585/18 гдје су, између осталог, постављена претходна питања о томе треба ли члан 267 (3) УФЕУ-а у вези с чланом 19. (1). и чланом 2. УЕУ-а, те чланом 47. Повеље тумачити на начин да из темеља успостављено вијеће суда државе чланице који одлучује у посљедњем степену, надлежно за одлучивање у предмету који се односи на судију националног суда који подноси правно средство, у којем смију одлучивати само судије које је изабрало национално тијело које мора чувати независност судова, а које, с обзиром на организацијски модел према којем је успостављено и начин рада, не гарантује независност о законодавној и извршној власти, представља независан суд у смислу права Европске уније, те да ли га треба изузети из примјене одредаба националног права којима се искључује његова надлежност у том предмету. Како је Суд још у јуну 2019. године пресудио да измјене и допуне пољскога Закона о Врховном суду представљају кршење правне тековине ЕУ, те 5. новембра 2019. године, такође, донио одлуку да је закон, којим су уведене различите старосне доби за пензионисање жена и мушкараца био дискриминишући и против права ЕУ, у овој Пресуди⁴¹⁷ Суд је потврдио да су у овим случајевима примјењиви и члан 47 Повеље и други подстав члана 19 (1) УЕУ. Суд је нагласио да захтјев да судови буду независни чини дио суштине права на ефикасну судску заштиту и основно право на правично суђење, што је кључно као гаранција да ће сва права која појединци имају из правне тековине ЕУ бити заштићена, те да ће вриједности које су заједничке државама чланицама из члана 2 УЕУ, посебно владавина права, бити заштићена.

⁴¹⁷ Presuda Suda (veliko vijeće) od 19. studenoga 2019. A. K. i CP protiv Sąd Najwyższy, Zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Sąd Najwyższy Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2000/78/EZ – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Nediskriminacija na temelju dobi – Snižavanje dobne granice za umirovljenje sudaca Sąda Najwyższyjeg (Vrhovni sud, Poljska) – Članak 9. stavak 1. – Pravo na pravni lijek – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Djelotvorna sudska zaštita – Načelo neovisnosti sudaca – Stvaranje novog vijeća u okviru Sąda Najwyższyjeg (Vrhovni sud), nadležnog, među ostalim, za predmete koji se odnose na umirovljenje sudaca tog suda – Vijeće sastavljeno od novoimenovanih sudaca koje imenuje predsjednik Republike Poljske na prijedlog Državnog sudbenog vijeća – Neovisnost navedenog vijeća – Ovlast izuzimanja iz primjene nacionalnog zakonodavstva koje nije u skladu s pravom Unije – Nadređenost prava Unije. Spojeni predmeti C-585/18 i C-624/18

Затим је детаљно изнио своју судску праксу о обиму захтјева да судови морају бити независни у односу на законодавну и извршну власт. Коначно, Суд се изјаснио да у овом случају нема потребе тумачити члан 267. УФЕУ јер суд који је поднио ово питање у својој одлуци којом се упућује претходно питање није, наиме, дао никакво објашњење у вези с разлозима због којих би тумачење тог члана могло бити релевантно за рјешавање питања које мора ријешити у главним поступцима. Суд је, ипак, закључио да се чини се да је тумачење члана 47. Повеље и члана 9(1) Директиве 2000/78 довољно за давање одговора.

Улога и позиција Суда правде ЕУ и потенцијално прекорачење овлашћења је стално присутна тема која прати јачање улоге Суда и развој судске праксе која све више показује његову значајну улогу у заштити правног поретка Европске уније. Тако је, с једне стране, у контексту владавине права и предмета везаних за пољско правосуђе, утицај Суда растао, док је, с друге стране, тај утицај преиспитиван кроз процесе у којем су национални судови доводили у питање надлежност Суда. Посебно се у овоме истицао Савезни уставни суд Њемачке (СУСЊ), и то кроз своје пресуде у неколико предмета које су имале кључне последице по односе држава чланица према Суду. У предмету Золанге I⁴¹⁸ из 1974. године, СУСЊ је истакао заштиту централних уставних права у односу на надлежности Европске уније у погледу темељних права све дотле док правна тековина ЕУ не достигне стандарде еквивалентне оним у уставном праву држава чланица, као и сличан ниво демократског легитимитета у односу на законодавне процесе. Предмет Золанге II⁴¹⁹ ће, пак, већ 1986. констатовати задовољство што је постигнут потребан ниво заштите у правној тековини Уније, све док се кроз судску праксу Суда дјелотворно штите темељна права, те у том случају СУСЊ неће морати провјеравати ове акте. Након овога је услиједила пресуда у односу на Уговор из Мастрихта из 1993. године⁴²⁰ кад је њемачки Уставни суд нашао да прекорачење овлашћења европских институција доводи до тог да акти ЕУ неће бити обавезујући на територији Њемачке. У предмету Ханивел⁴²¹ из 2010. године њемачки Суд је констатовао изузетно рестриктиван приступ одређивању прекорачења овлашћења, при чему је резервисао пресуђивање *ultra vires* само за кључне уставне случајеве.⁴²² Тиме ће све до 2020. године и предмета Вајс, однос између њемачког и европског суда остати у релативној хармонији.

Поред ових предмета, можемо размотрити и како су се и друге централноевропске државе понијеле према овом питању. У том контексту је знаковита Пресуда⁴²³ чешког Уставног суда од јануара 2012. године поводом пресуде Суда правде ЕУ у предмету Лантова *ultra vires*.⁴²⁴ У пресуди је оцијењено да је Суд у поменутом предмету погрешно примијенио

⁴¹⁸ 37 BVerfGE 271 (1974). Иначе, Золанге долази од њемачког израза *solange* - "све (дотле) док"

⁴¹⁹ 73 BVerfGE 339 (1986).

⁴²⁰ 89 BVerfGE 155 (1993).

⁴²¹ 2 BVerfGE 1572 (2010).

⁴²² Mehrdad Payandeh, *Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice*, Common Market Law Review, 2011.

⁴²³ Сагледати додатно и Пресуду Pl. ÚS 50/04 Уставног суда Чешке

⁴²⁴ Presuda Suda (čtvrté vijeće) od 22. lipnja 2011. Marie Landtová protiv Česká správa sociálního zabezpečení. Zahtjev za prethodnu odluku: Nejvyšší správní soud - Češka Republika. Sloboda kretanja radnika - Socijalna sigurnost. Predmet C-399/09

Регулативу 1408/71⁴²⁵ о координацији схема социјалног осигурања на чињенице које у себи немају прекограничну димензију. Чешки суд је нашао да је Суд у овом случају прекорачио своја законска овлашћења, што је резултирало ситуацијом да је акт који је донијело европско тијело прекорачио овлашћења која је Чешка пренијела на Европску унију на основу члана 10а Устава Чешке. Пољски уставни суд је нетом након уласка Пољске у чланство 2004. године донио пресуду⁴²⁶ о уставности Приступног уговора Пољске у којој је врло директно и јасно констатовао да Устав Пољске има предност обавезујуће снаге и предности примјене на територији Републике Пољске независно од тога што је Пољска ушла у ЕУ, при чему је овај пољски суд одбацио категоризацију ЕУ као супранационалне организације, радије је сматрајући међународном организацијом, што је дало основа томе да се наново нагласи примат пољскога уставног права у односу на било какве друге норме међународних организација (значи ЕУ), а све у сврху тога да би се осигурала заштита демократије и суверености Пољске.⁴²⁷ Ова пресуда ће свакако имати значаја и по будуће односе између ЕУ и Пољске, кад управо Уставни суд Пољске буде тражио заштиту од Суда правде ЕУ како би се одбранио од политичког утицаја, као што ће бити објашњено у посебном одјелку о Пољској.

Најновија пресуда Вајс⁴²⁸ СУСЊ од 5. маја 2020. године иде у супротном правцу у односу на пресуду Ханивел и уноси додатну динамику и полемику у односе између Суда правде ЕУ и уставних судова држава чланица. Овом пресудом је Уставни суд оспорио потезе не само Европске централне банке (ЕЦБ) донијете у финансијској кризи 2008. године, него и пресуду Ц-493/17⁴²⁹ Европског суда правде из 2018. године. Суд је у својој пресуди о ваљаности Одлуке (ЕУ) 2015/774 ЕЦБ од 4. 3. 2015. о програму куповине хартија од вриједности јавног сектора на секундарним тржиштима (СЛ 2015., Л 121, стр. 20.), оцијенио да нема ниједног елемента који би могао утицати на ваљаност ове одлуке. Кад је у питању тумачење члана 4. (2) УЕУ-а и члана 123 и 125 УФЕУ-а, Суд је утврдио да је ово питање недопуштено. Ова пресуда је услиједила је пошто је тадашњи њемачки суд приговорио да приликом доношења одлуке ЕЦБ није узео у обзир могуће ефекте на фискалну и монетарну политику, другим ријечима, да су мјерама монетарне политике зашли у подручја за која немају овлашћења (*ultra vires*), чиме је, у ствари, њемачки суд преузео је на себе одлучивање о квалитету ове политике која се налази у ексклузивној надлежности Уније. Посебно су проблематичне оцјене њемачкога Суда да је пресуда Суда правде ЕУ ”нејасна” (став 116) и ”недовољно оправдана и објективно арбитрарна” (став 118), као и захтјев упућен ЕЦБ, која није ни била страна у овом предмету, да поново изда своју одлуку о програму куповине у року од три мјесеца. Овај ”напад” њемачког уставног

425 Council Regulation (EEC) No 1408/71 of June 14, 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, English special edition of the OJ: Series I Chapter 1971(II) p. 416.

426 Пресуда Уставног суда Пољске - К 18/04.

427 Wojciech Sadurski, “Solange, Chapter 3”: *Constitutional Courts in Central Europe—Democracy—European Union*, *European Law Journal* 14(1), 2008, стр. 23.

428 2 BVerfG 859/15 (2020).

429 Arrêt de la cour (grande chambre), 11 décembre 2018 « Renvoi préjudiciel – Politique économique et monétaire – Décision (UE) 2015/774 de la Banque centrale européenne – Validité – Programme d’achats d’actifs du secteur public sur les marchés secondaires – Articles 119 et 127 TFUE – Attributions de la BCE et du Système européen de banques centrales – Maintien de la stabilité des prix – Proportionnalité – Article 123 TFUE – Interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro »

суда на двије кључне европске институције, Суд правде и Централну банку, свакако, поред правних, има и политичке реперкусије. И Суд⁴³⁰ и ЕЦБ⁴³¹ су у својим саопштењима потврдили да су дјеловали у оквиру својих мандата, при чему је Суд нагласио да разлике између судова држава чланица о валидности аката ЕУ могу довести у опасност јединство правног поретка Уније и умањити правну сигурност, те се позвао на једнакост држава чланица и потребу да национални судови омогуће да правна тековина ЕУ буде у потпуности примијењена. Након ових саопштења, огласила се и ЕК⁴³² тврдњом да је монетарна политика област ексклузивне надлежности ЕУ, да право ЕУ има примат у односу на национално право, те да су пресуде Суда праве обавезујуће за националне судове. Ова оштра изјава предсједнице Комисије је употпуњена и најавом да ће ЕК анализирати пресуду њемачкога суда и сагледати будуће кораке, које могу укључити и опцију процедуре ради утврђивања повреде (члан 258 УФЕУ). Коначно, на ову сад већ историјску пресуду њемачкога уставног суда, реаговале су и владе Пољске⁴³³ и Мађарске.⁴³⁴ Пољско Министарство правде је нагласило да је пресуда показала да су у споровима везаним за правосудни систем, пољска влада, пољски устав и државе чланице у праву, те да ЕУ не смије прекорачити овлашћења која зависе од, и која су јој државе чланице делегирале кроз оснивачке уговоре. Став мађарске владе је био помирљивији, јер је констатовала да право Уније, у складу с мађарским уставом, ужива примат у областима у којима су Унији пренијете надлежности, али и додала да је изузетно важно да је то могуће само у подијељеним надлежностима.

Видљивост и активност Европског суда правде у погледу темељних вриједности Уније се да примижетити са сваком новом пресудом која се донесе у контексту поменутих битних чланова Уговора. Суд је током година проширио своје надлежности и јачао своју улогу са сваким новим уговором ЕУ. И начело аутономије и начело лојалности су му омогућили да у једном дужем временском периоду прошири поље важења права ЕУ и надлежности институција ЕУ.⁴³⁵ Ипак, истовремено снажећи своју улогу, Суд је све чешће долазио у конфликт с националним (уставним) судовима држава чланица. Посљедњих година се улога Суда посебно истакла у погледу промоције и заштите владавине права у самим државама чланицама, уз неизбјежно питање и политизације цијелога процеса. Постоји ли начин да се нађе адаптивно и флексибилно рјешење за пресуде Суда у контексту заштите темељних вриједности? Неки аутори, попут Еденхартер, сматрају да би Суд требало да примижени примјер ЕСЈП односно модел тзв. маргине процјене (*marge d'appréciation*), према којем дозвољава могућност маргине дискреције, простора за

⁴³⁰ Court of Justice of the European Union Press release No 58/20 following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020.

⁴³¹ ECB Press Release - ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate

⁴³² Statement by President von der Leyen on the recent ruling of the German Constitutional Court put under the spotlight two issues of the European Union: the Euro system and the European legal system.

⁴³³ Ministry of Justice of the Republic of Poland, Information: The judgement of the German Constitutional Court confirms Poland's in the dispute with the European Commission, 12. 5. 2020. приступљено 26. 5. 2020.

⁴³⁴ Euractiv, Vlagyszlav Makszimov, *Budapest – Hungary reacts to German constitutional court ruling*, 15. 5. 2020. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/budapest-hungary-reacts-on-german-constitutional-court-ruling/ - приступљено 26. 5. 2020.

⁴³⁵ Маја Лукић Радовић, *Лојалност унутар Европске уније – правна или само политичка обавеза*, Анали Правног факултета у Београду, 3/2018, Београд, 2018, стр. 247

маневрисање, под супервизијом ЕСЈП, приликом одлучивања о томе је ли једна мјера неопходна у демократском друштву. Овај приступ је већ присутан у стотинама пресуда ЕСЈП, али и даље је уочљива подијељеност о томе је ли користан и постоје ли лимити за његову примјену.⁴³⁶ Еденхартер сматра да Унија није обична међународна организација, почива на супсидијарности, и има међувладине карактеристике, те да се често у пресудама позива на правно стање у државама чланицама. Стога је потребно је да Суд правде ЕУ уважава конституционални идентитет својих држава чланица уз очување разноликости.⁴³⁷ Ипак, питање је какве су могућности Суда правде да слиједи примјер ЕСЈП кад говоримо о темељним вриједностима на којима почива Унија. ЕУ је много комплекснија и деликатнија организација од Савјета Европе, а правна тековина није исто што и међународне конвенције. Примјери из протеклих година говоре о високом степену ризика и изазова који су постављени пред заједништво Уније у овом погледу, као и да прихватање превеликих разлика у државама чланицама може довести доопасног дебаланса у јединству Уније у најосјетљивијој области. Потребно је узети у обзир и чињеницу да правни систем ЕУ није неуништив. Игнорисање или доношење пресуда које су конфликтне у односу на пресуде Суда правде ЕУ можда представљају највећу опасност од дезинтеграције за правни систем ЕУ, односно крај правне интеграције и, можда, европског пројекта какав данас познајемо, како наглашава Артур Дјевр.⁴³⁸ У том контексту, Суд је преузео на себе можда и једну од најважнијих улога одбране темељних вриједности, а самим тим и Европске уније, с обзиром на значај и реперкусије које владавина права има по јединство и будућност изградње Европске уније.

Последња деценија развоја Европске уније је, поред низа криза у којима се Унија обрела, довела и до значајних помјерања и промјена у владавини права. Иако ове промјене нису биле ни тако видљиве, нити су имале тако далекосежан утицај као други моменти у развоју Уније попут мигрантске, дужничке или кризе изласка Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске, темељне вриједности су једна од области с потенцијално највећим ризиком по опстанак заједнице. Прије свега, показало се да финансијска стабилност, релативно благостање диљем цијеле Уније, економски развој, те поштовање правне тековине кроз примјену уговора, регулатива, директива и других правних тековина Уније не значи да се све државе чланице дослиједно придржавају истих заједничких вриједности на којима, како се тврди, почива ЕУ. Како је и приказано на претходним страницама, темељне вриједности, а самим тим и владавина права, су под озбиљним ризиком да их не поштују све државе чланице, те да је све примјетнија појава илибералних тенденција које мијењају политичку географију Уније.

⁴³⁶ Steven Greer, *The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights*, Human rights files No. 17, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000, стр. 5-6.

⁴³⁷ Видјети у: Andrea Edenharter, *Fundamental Rights Protection in the EU: The ECJ's Difficult Mission to Strike a Balance between Uniformity and Diversity*, in eds. Pietro Faraguna et al, III. Reconciling in Constitutional Adjudication: Rules of Engagement in the Composite European Constitution, *The Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, No. 2, Editoriale scientifica, Rome, 2018, стр. 390-421

⁴³⁸ Arthur Dyevre, *Domestic Judicial Defiance in the European Union: A Systemic Threat to the Authority of EU Law?*, *Yearbook of European Law*, published online, 2016, стр. 31.

Институције Европске уније су се у том процесу нашле на различитим странама у комплексној констелацији позиција и односа европских тијела. Прије свега, свака од њих је одредбама УЕУ и УФЕУ опремљена различитим механизмима за очување владавине права и суочавањем с ризицима и нарушавањем ових темељних вриједности. У оквиру ове констелације, свака од њих је развила и свој приступ. Европска комисија, која његује свој епитет чувара правне тековине (на самим тим и темељних вриједности) је дочекала прве назнаке потешкоћа у владавини права код појединих чланица с механизмима који нису били адекватни за спречавање или отклањање уочених ризика. Готово седам година након што је кренула у израду Оквир владавине права, Комисија је само једном иницирала Оквир владавине права који је трајао преко двије године и кроз који је размијењено 25 писама између Брисела и Варшаве, те једним случајем активирања члана 7 УЕУ, који не само да се показао неуспјешан у смислу отклањања ризика и неправилности, него је до данас остао без резултата у Савјету. У складу с тим, ЕК је 2019. године покренула ревизију односно израду унапређења механизма у односу на садашњи, али је у том процесу застала услјед непостојећег консензуса у Савјету.

Европски савјет, иако је спровео саслушање, још није формално покренуо расправу о члану 7 према Пољској (на предлог ЕК) и Мађарској (на предлог ЕП). Могуће да је искуство с остракизмом Аустрије из 2000. године оставило толико дубок утицај на Савјет, да државе чланице нису спремне на сличан начин дјеловати према другој држави чланици, при чему се не мисли на процедурални приступ, јер 2000. године Савјет није био опремљен механизмима члана 7 као што је то данас, него прије на садржајну реакцију на потенцијално нарушавање темељних вриједности у једној држави чланици. Свакако, тешко је прогнозировать да ли би, у контексту потешкоћа кроз које ЕУ иначе пролази, данас могло доћи до расправе у ЕС и гласања четири петине држава чланица о оцјени да постоји ризик по владавину права у Пољској или Мађарској, а камоли да би по ставу 2 члана 7 могло доћи до једногласне оцјене о озбиљном и трајном нарушавању вриједности. Ова финалност која би показала да у својим темељима Европска унија, у ствари, не функционише, доводи до тога да Савјет ЕУ, односно државе чланице, остаје једино тијело ЕУ које још није имало значајнију реакцију на потенцијално кршење вриједности из члана 2.

Европски парламент је најјасније дјеловао у оквиру својих политичких позиција, што је и логично с обзиром на природу овог тијела, као и чињеницу да европарламентарци имају много мању одговорност према националном него што то имају шефови држава или влада који сједе у Европском савјету. У том свјетлу, ЕП се показао као покретач низа активности које су за циљ имале осуду стања у владавини права у државама чланицама попут Мађарске, Пољске, Румуније или Малте. Парламент је прешао и праг кад је маја 2018. године позвао Савјет да активира чувени члан 7, при чему је оданост политичкој фамилији постала мање важна од посвећености очувању и заштити владавине права у свим чланицама Уније. Овај прелаз је био еволутиван, а понашање мађарске владајуће партије је било такво да није спријечило транзицију према суспензији ове странке из ЕПП и осуди мађарске власти. Парламент ће свакако остати један од најживљих и најутицајнијих заговорника заштите темељних вриједности Уније, што се види и у најновијем сазиву ЕП.

Коначно, Суд правде ЕУ, иако не политички активан као Комисија или Парламент, показао се као кључно тијело за промоцију и заштиту комунитарне јурисдикције у погледу владавине права. Суд је утврдио да су државе чланице дужне осигурати независност својих судова како би испуњавали захтјеве ефикасне правне заштите, што јесте један од конкретних исказа владавине права. Кроз судску праксу посљедњих година, Суд је додатно дефинисао што представља независност и непристрасност правосуђа, те да непоштовање владавине права има директан утицај на финансије ЕУ. Коначно, Суд је кроз своје пресуде проширио своју надлежност на националне судове под образложењем да организација националних судова мора бити таква да омогући независно одлучивање у областима које покрива правна тековина ЕУ. У овом процесу се суочио и с отвореним супротстављањем држава чланица, односно њихових уставних судова, чије су пресуде у области темељних вриједности имале и најдалекосежнији утицај по разумијевање примата права ЕУ и односа на линији Унија – државе чланице.

Као што се да видјети, европске институције су, свака на свој начин, дјеловале у контексту владавине права и тако учествовале у процесу креирања једног новог комунитарног приступа темељним вредностама Уније. Процес се одвијао асиметрично како у погледу архитектуре приступа, тако и на временској равни са значајним промјенама и паузама које су слиједиле ове скокове. Темељне вриједности су појам који није лако процесуирати кроз устројство европских институција, те стога и различити приступи, осјећај једних да цио процес иде преспоро у осуди кришења, те других да Унија недозвољено залази у суверене области држава нација односно њихових националних и конституционалних идентитета. Ипак, важније од тога како се Унија досад носила с потешкоћама у области владавине права је то како ће се односити у будућности, тј. колико ће у даљем процесу бити успјешна и умијешна да не дозволи да разлике у темељима Уније постану толике да угрозе њезино само постојање.

4. ОДНОС ИЗМЕЂУ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ПО ПИТАЊУ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА

„*Salus populi suprema lex esto*“, Marcus Tullius Cicero, de Legibus (књига III, дио III, sub. VIII)

Владавина права, онако како је посматра и примјењује Европска унија је повезана с класичном либералном теоријом, односно правом појединца. Ако се сагледају тренутни политички системи у свијету, примјетно је да се један, дакле либерално-демократско-индивидуалистички концепт, не може подједнако примијенити у свим политичким системима. Различити културни, историјски, правни, политички и идеолошки аспекти других политичких система доводе до тога да не можемо говорити о приступу *”one size fit all”*. Ово је веома видљиво ако се упореди начело владавине права у Великој Британији или Њемачкој с правном државом у Кини, ДР Конгу или Саудијској Арабији. Хајекова концепција слободе под законом почива на тврдњи да *”кад се придржавамо закона, у смислу опитних апстрактних правила која су прописана без обзира на њихову примјену на нас, ми нисмо подложни вољи другог човека и зато смо слободни”*.⁴³⁹ Хајек, који држи да владавина права свјесно еволуира управо за вријеме либералног доба, објашњава начин на који либерализам гледа на слободу рационалног и аутономног човјека у односу према праву којем је подложен. Покушај ширења либералних идеја није био само политички, њега је пратио и тзв. вашингтонски консензус, који је подразумијевао да државе у развоју уз кредитну подршку добијају и низ обавеза које морају испунити од слободног тржишта, смањења улоге државе, правне сигурности за власничка права, дерегулацију, демократију, смањење корупције, те и владавину права. Ипак, програм Свјетске банке се није одувијек у пуном обиму заиста бавио владавином права јер је Банка, кроз првенствено економско гледање, споро градила институте којима би се детаљно бавила овим питањем.⁴⁴⁰ Ипак, донатори попут ЕУ и држава чланица ЕУ су све више подршку усмјеравали према трећим државама кроз пројекте који имају за циљ изградњу демократије, владавине права или људских права, а све мање инфраструктуру или конкретно буџетску подршку. Ово се најбоље види кроз Инструмент претприступне подршке ИПА намијењен државама обухваћеним проширењем, који не само да је све више усмјерен на сектор владавине права, него и условљава пружање финансијске подршке стањем у овој области, као што је објашњено у другом дијелу овога рада.

Таманаха посебно наглашава везу између економије, финансија и владавине права у либералном приступу. По његовом мишљењу, либерализам користи владавину права како би, кроз природно, обичајно и уставно право, заштитио власничка права и тржиште на било који начин. Данас, тако, владавина права има своју *”мрачну страну”* јер (нео)либерализам доноси знак једнакости с владавином права, а такву подударност Таманаха сматра

⁴³⁹ Friedrich Hayek, *The Constitution of Liberty*, Univ. of Chicago Press, Chicago, 1960, стр. 153.

⁴⁴⁰ Julio Faundez, *Rule of Law or Washington Consensus: the Evolution of the World Bank's Approach to Legal and Judicial Reform*, published online, 2009, стр. 4.

штетном.⁴⁴¹ Иако се ово гледање углавном односи на земље у развоју, данас свједочимо разликама у разумијевању владавине права у државама које су изашле из развоја и оствариле статус држава чланица у ЕУ, дакле богатим, сређеним и демократским државама чланицама Уније. Старе чланице ЕУ су очекивале да ће процес проширења на исток европског континента проширити не само тржиште, него и једнако разумијевање темељних вриједности. У том свом очекивању су заборављене тековине различитости историјског развоја, економске позадине друштва, правних поредака, и сљедствено концепата темељних вриједности. Пољак или Словак који је већи дио живота живио у социјализму није изашао из истог друштвеног миљеа као Холанђанин или Ирац. Европска идеја интеграције, која је рођена у Западној Европи, није ни у једној држави чланици успјела потиснути оданост националној држави или нацији.⁴⁴² Стога је било питање времена кад ће се и на који начин социолошке, културне, политичке, правне и самим тим вредносне разлике приказати и изазвати подјеле у гледању на члан 2 УЕУ и његову примјену. Либерално-демократски концепт који је Запад кроз процес проширења покушао проширити на Исток се почео веома јасно и директно оспоравати у Мађарској и Пољској које су прогласиле развој концепта илибералне демократије. Ово, наравно, не значи само различит поглед на темељну вриједност демократије, него и на владавину права и слободу, управо из разлога што се вриједности из члана 2 не могу одвојено посматрати.

Мађарски премијер Виктор Орбан своју политичку агенду назива илибералном. У њој се заједничко добро ставља на прво мјесто, а заштита граница и културе нације представљају обавезу илиберала. Поред тога, илиберална демократија је истовремено хришћанска слобода и њена заштита.⁴⁴³ У таквој демократији се, дакле његују друкчије вриједности, те је и логично да се разликује и начело и еманације владавине права. Након што је изгубио парламентарне изборе октобра 2011. године, лидер пољске партије Право и правда (ПиС) Јарослав Качињски је изјавио: *"Дубоко сам увјерен да ће доћи дан нашег успјеха и ми ћемо имати Будимпешту у Варшави"*.⁴⁴⁴ Већ 2016. године у Криници, Качињски и Орбан ће обзнанити културну контрареволуцију којом ће се промијенити ЕУ у својој структури и процесу доношења одлука.⁴⁴⁵ Већ 2016. године и једна и друга држава чланица су дубоко зашле у реформе свог законодавног и институционалног оквира који је водио према двоструком циљу: а) креирању илибералне демократије која са собом носи различито тумачење темељних вриједности и б) сукобу с институцијама и осталим државама чланицама ЕУ по питању темељних, односно оснивачких вриједности Уније. Дакле, радило се о великим, тектонским поремећајима. За разлику од других претходних криза Европске уније, попут економске, дужничке или мигрантске, које су биле краћег даха

⁴⁴¹Brian Tamanaha, *The Dark Side of the Relationship between the Rule of Law and Liberalism*, Legal Studies Research Paper Series, St. John's University, New York, 2008, стр. 30-36.

⁴⁴² Бранко М. Ракић и Михајло Вучић, *Недогматски о европској интеграцији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 15.

⁴⁴³About Hungary, Zoltan Kovacs, *PM Orbán at Tusványos: "The essence of illiberal democracy is the protection of Christian liberty"*, 27. 7. 2019, <http://abouthungary.hu/blog/pm-orban-at-tusvanyos-the-essence-of-illiberal-democracy-is-the-protection-of-christian-liberty/>, приступљено 13. 6. 2020.

⁴⁴⁴Adam Bodnar, *Protection of Human Rights after the Constitutional Crisis in Poland*, Jahrbuch Des Öffentlichen Rechts der Gegenwart Neue FOLGE / BAND 66, Mohr Siebeck, 2018, стр. 640

⁴⁴⁵Orban and Kaczynski vow 'cultural counter-revolution' to reform EU, Henry Foy and Neil Buckley, Financial Times, 7 September 2016.

и видљивијег ефекта, ови поремећаји у себи носе есенцијалне промјене које задиру у саме основе Уније.

На Мађарску се гледа као на први случај регресије од пуноправног либералног демократског система према илибералном с јаким ауторитарним елементима.⁴⁴⁶ С друге стране, држи се да се ствара илиберални конституционализам, који није супротан либералном конституционализму, него је то ситуација у којој политичка власт релативизује владавину права, демократију и људска права у политички осјетљивим случајевима, конституционализује популистички национализам и искориштава политику идентитета, ствара клијентелистичко уређење. Сходно томе, уставна демократија и даље постоји, али њена формална примјена надмашује суштинску реализацију. То заузврат служи испуњењу популистичке агенде и даље учвршћује нови режим, што ствара дуготрајни зачарани круг.⁴⁴⁷ У складу с овим, и пољски ПиС преузима реторику, али и механизме и основне кораке које је мађарска владајућа партија Фидес у пракси испробала прије Пољске, па се на режим ПиС-а гледа као на убрзани и кондензовани Орбанов режим.⁴⁴⁸

Појава консолидоване аутократије или, ако узмемо терминологију Фридом хауса, транзиционог/хибридног режима, која није у сагласности с темељним вриједностима и оснивачким постулатима Уније, је новост за Европску унију. У том свјетлу су настали нови институционални механизми и акције који су се засад показали неуспјешни. ЕУ се у случају Мађарске и Пољске суочила с више потешкоћа. Правна тековина начела вриједности никад није довољно јасно и добро разрађена у Европској унији, како је и приказано у претходним поглављима, те се ситуација с ове двије државе чланице које су пролазиле транзицију демократског система одвијала напоредо с асиметричним покушајима одређених држава чланица и институција ЕУ да нађу рјешења односно оквир за дјеловање у оваквим ситуацијама. Процедуре ради утврђивања повреде правне тековине су дуге, сачињене од доста корака (који остављају времена прекршитељу да промијени приступ), осмишљене за појединачне случајеве кршења закона ЕУ, те су углавном биле успјешно и ефикасно рјешаване у троуглу држава чланица – ЕК – Суд. Системске пријетње по темељне вриједности, пак, захтијевају много темељитије механизме, које ни експлозивна опција члана 7 УЕУ није могла понудити. Друго, унутар самих институција ЕУ, посебно у Савјету ЕУ, није постојало јединство о томе како треба дјеловати, односно кад активирати механизам члана 7, што ће се видјети и у томе да ће ЕП више пута позивати ЕК и Савјет ЕУ да дјелују, посебно по питању Мађарске, мада ће често остати без правога одговора. Коначно, државе чланице су овим ситуацијама обично биле у предности. Као што ће се видјети, оне су обично биле у прилици да играју игру с одлукама, налозима, препорукама, па и пресудама европских тијела, неријетко и одбијајући да дјелују јер су питања суверености стављали испред европског права. Уз то, питање репутације, односно тога како други гледају на њих, им није било битније од циља – остваривања илиберално-конституционалне-демократије. Институције ЕУ ће асиметрично дјеловати, па ће тежиште

⁴⁴⁶ Gábor Halmai, *The Application of European Constitutional Values in EU Member States, The Case of the Fundamental Law of Hungary*, European Journal of Law Reform (20), 2018, стр. 12.

⁴⁴⁷ Tímea Drinóczi and Agnieszka Bień-Kacała, *Extra-legal particularities and illiberal constitutionalism The case of Hungary and Poland*, German Law Journal, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, стр. 1

⁴⁴⁸ Arch Puddington, Tyler Royslance, *The Dual Threat of Populists and Autocrats*, Journal of Democracy, Volume 28, Number 2, Johns Hopkins University Press 2017, стр. 112

фокуса према Будимпешти бити у Европском парламенту, док у случају Пољске Европска комисија и Европски суд правде играју главну улогу. ЕУ је различито поступање према Пољској и Мађарској представила кроз чисто легалистичко објашњење да је у Пољској ситуација озбиљнија, јер се ради о томе да се не поштују обавезујуће пресуде Уставног суда, док се спорним питањима у Мађарској ЕК бави кроз низ претпоступака и поступака ради утврђивања повреде правне тековине, а у свему томе и мађарски правосудни систем има своју улогу у коју ЕУ има повјерења.⁴⁴⁹ Наведени примјери не указују чак у толикој мјери на различит приступ, колико илуструју нејединство и недостатак стратегијског приступа за дјеловање у овом кључном изазову по основе устројства Уније.

4.1. Мађарска и владавина права

Мађарска је почела свој пут према Европској унији непосредно након промјена изазваних падом комунизма у Источној Европи. Она је као и Пољска у реформи ушла еволутивно, договором између владајућих комуниста и нових политичких снага које су заговарале промјену. У почетку је Мађарска социјалистичка радничка партија (КП) играла најважнију улогу. Она је већ на љето 1989. године изјавила да се више не води принципима марксизма и лењинизма, да би се већ у октобру преименовала у Мађарску социјалистичку партију (МСП). Ускоро је промијењен и Устав, како би се укинуо једнопартијски систем и елементи марксизма и лењинизма. Већ на изборима који су одржани наредне године, МСП је изгубила изборе и пала на четврто мјесто. Власт је преузео Мађарски демократски форум на челу с Јожефом Анталом. Ова влада десног, либералног конзервативизма с јаче израженим демо-хришћанским тенденцијама од партија у државама чланицама ЕУ је спровела кључне реформе потпуне транзиције из комунизма и омогућила Мађарској убрзану интеграцију у НАТО и ЕУ. И заиста, Мађарска ће све вријеме наредних 14 година бити у групи најспремнијих и најнапреднијих држава које се интегришу с остатком европског континента. Мађарска је прва од земаља Централне и Источне Европе која је склопила Споразум о трговини, те комерцијалној и економској сарадњи с ЕУ. Она је то урадила потписивањем овога документа већ 26. септембра 1988. године⁴⁵⁰, тако да је он ступио на снагу 2. децембра исте године, на рок важења од десет година. Мађарска ће опет бити међу првим државама које су ушле у нову фазу односа с ЕУ. Већ су 21. децембра 1990. године започети преговори о склапању тзв. Европског споразума (о придруживању)⁴⁵¹ с Мађарском, да би овај Споразум ступио на снагу 1. фебруара 1994. године. Трговински дио овог споразума ступио је на снагу 1. марта 1992. године у облику Привременог споразума.

Мађарска је прва од источних сусједа поднијела захтјев за чланство у ЕУ 31. марта 1994. године, непосредно пред изборе за парламент. И поред успјеха на европском пољу, владајући Мађарски демократски форум је на изборима маја 1994. године изгубио власт, тако да је МСП заједно с либералима формирао нову владу. Иако су предузете реформе

⁴⁴⁹ Lucia Mokrá & Piotr Juchniewicz, *Rule of Law in Poland – Integration or Fragmentation of Common Values*, EJTS European Journal of Transformation Studies V. 7, No. 2 2019, стр. 185

⁴⁵⁰ *Agreement between the EEC and the Hungarian People's Republic on Trade and Commercial and Economic Cooperation*, OJ 1988, L327/2

⁴⁵¹ Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Hongrie, d'autre part - Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Hongrie concernant l'article 66, *Journal officiel n° L 347 du 31/12/1993 p. 0267 - 0267*

донијеле значајне промјене, већина становништва, па и готово цио политички спектар је фаворизовао државни социјализам у економији, неки отворено, а неки под кринком⁴⁵², што је имало значајног утицаја на мађарску политичку сцену и одлуке које се доносе. У децембру 1995. године, након потребних припрема и самита у Крфу и Есену, Европски савјет у Мадриду⁴⁵³ затражио је од Комисије да поднесе своје мишљење о мађарском захтјеву. ЕК је у својој Агенди 2000. за јачу и ширу Унију из 1997. године Мађарску ставила на прво мјесто нагласивши да ова земља: ”Чини задовољавајући напредак у погледу сва три критеријума, што сугерира да ће бити у позицији да прихвати најважније дијелове правне тековине на средњи рок, при чему посебан прогрес треба остварити у области животне средине, царинске контроле и енергетике”.⁴⁵⁴ Као што се да видјети, Будимпешта је имала додатне обавезе у погледу три поглавља, а питање владавине права није било примјетно, не само у погледу тога што Мађарска у то вријеме није имала проблема са стандардима ЕУ, него зато што ни сама област владавине права још није фигурирала као битна. Ускоро је усвојено и Приступно партнерство у којем је, у дијелу политичких критеријума, указано да треба радити на осигурању правде и заштите Рома, на бољој операционализацији рада правосудног система, обуци судија по вишим стандардима, осигурању стабилности Уставног суда, те учинковитијој борби против корупције.⁴⁵⁵ Позитивно мишљење Европске комисије за Мађарску⁴⁵⁶ је омогућило да се 30. марта 1998. године (опет тик пред мајске изборе у Мађарској) формално покрене процес приступања на састанку министара вањских послова петнаест држава чланица ЕУ, те десет држава кандидаткиња за централну и источну Европу и Кипра. Мађарска је у марту 1998. године представила прву верзију свог *Националног програма за усвајање правне тековине*, а 31. марта у Бриселу је већ представила главне елементе своје стратегије интеграције у ЕУ на уводној сједници преговора о приступању између ЕУ и Мађарске. Аналитички преглед правне тековине (скрининг) је отпочет већ 3. априла 1998. године. На изборима маја 1998. године опет долази до смјене власти и МСП губи власт, а скупа с мањим партијама Фидес формира нову владу. Фидес (првобитно *Алијанса младих демократа*, а касније *Мађарска грађанска алијанса*), која је на изборима 1990. године наступала као умјерена либерална странка, да би од 1993. године постајала све конзервативнија у ставовима⁴⁵⁷, откако је чело партије преузео Виктор Орбан, ће остати на власти наредне четири године, које ће бити и кључне за преговарачки процес Мађарске за чланство у ЕУ. У међувремену ће Мађарска у првој групи земаља 1999. године постати пуноправна чланица НАТО. За то вријеме, Орбанова влада је директно интервенисала на тржишту, али и упозоравала на утицај великог бизниса и страних инвестиција⁴⁵⁸, што су биле назнаке каснијих много артикулисанијих ставова, послије побједи 2010. године. МСП је на власт опет дошао 2002. године, али овај пут је Орбан оспорио ову побједу прокламујући да су избори покрадени. МСП је остао на власти

⁴⁵² Krisztián Ungváry, *Hungary and the European Union 1989-2014 – a Success Story?*, Heinrich Boll Stiftung, 2014. published online, стр 5.

⁴⁵³ Presidency Conclusions, European Council in Madrid, 15-16 December 1995, Annex 6 – Enlargement,

⁴⁵⁴ *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union*, Volume 1, Strasbourg, 1997, стр. 50.

⁴⁵⁵ *Hungary: Accession Partnership* (98/C 202/04), Official Journal of the European Communities, 29. 6 1998, стр. C 202/36.

⁴⁵⁶ *European Commission Opinion on Hungary's Application for Membership* (COM(93)0313 - C4 - 0583/97), 15. 7. 1997.

⁴⁵⁷ Иако ће Фидес тек 2000. године прећи из Либералне интернационале у Европску народну партију.

⁴⁵⁸ Agnes Batory, *The Political Context of EU Accession in Hungary*, The Royal Institute of International Affairs, published online, 2002. стр. 5

наредних осам година иако се првобитна предност и одличан резултат с почетка ове власти стално крунио. Ипак, чињеница је да је смјена власти која је пратила сваке изборе након почетка вишестранаџа била окончана изборима 2006. године, кад је МСП освојио другу побједу за редом. Мађарска је, у међувремену, остварила и свој други интеграцијски циљ, тако што је постала чланица ЕУ 1. маја 2004. године

Орбан је био толико поносан на своју увјерљиву побједу на парламентарним изборима 2010. године да ју је упоредио с француским просвјетитељством, енглеском индустријском револуцијом, америчком борбом за независност, уједињењем Њемачке и демократском транзицијом у Средњој Европи.⁴⁵⁹ Већ почетком 2011. године најаве о промјенама политике у Мађарској су се почеле и остваривати. Ово се поклопило с преузимањем предсједавања Мађарске Савјетом ЕУ. Управо ће Орбан својим залагањем и енергијом омогућити, између осталог, да се до краја предсједавања с Хрватском заврше преговори о чланству (више о томе у одјелку 6.3. овога рада). Међутим, овај семестар је био обиљежен сталним сукобима између независних медија и Владе Мађарске, која је већ за вријеме своје улоге у Савјету ЕУ изазивала подозрење због корака које је предузела у оквиру медијског законодавства. Наиме, у јуну 2010. године, Влада је, као први корак, започела процес доношења законодавног оквира којим би се основала управа за медије и извјештавање, која би надзирала мађарске јавне медије, а чијег би директора именовао премијер; као и Савјета за медије у којем је Фидес имао већину чланова. До краја године су донијети акти који су регулисали медијске садржаје, медијске услуге, финансирање јавних медија, те коначно и измене Устава у овом дијелу. Портпарол њемачког канцелара је тога децембра упозорио Мађарску да као будући предсједавајући ЕУ има посебну одговорност за имиџ Уније, док је луксембуршки министар вањских послова Жан Аселборн био много директнији – он је рекао да то што Мађарска ради представља јасну повреду духа и одредаба европских уговора, те се запитао је ли она вриједна да предводи Унију.⁴⁶⁰ Комисија је, такође, реаговала те заједно с мађарском владом постигла договор⁴⁶¹, 16. фебруара 2011. године, да се ово ново законодавство измијени, што је и урађено 7. марта 2011. године. Управо на средини мађарског предсједништва Савјетом ЕУ, Европски парламент је 10. марта 2011. године изгласао *Резолуцију о медијском закону у Мађарској*,⁴⁶² којом је истакао незадовољство овим новим измјенама. У њој је ЕП позвао мађарске власти да обнове независност управљања медијима и зауставе мијешање државе у слободу изражавања (став 1). Истовремено, европарламентарци су позвали Комисију да до краја 2011. године предузме законодавну иницијативу на основу члана 265 УФЕУ, а у складу с чланом 225. УФЕУ о слободи медија, плурализму и независном управљању. Тијесна већина ЕП је коначно изјавила и да жали због одлуке Комисије да се у преговорима с Мађарском ЕК дотакне само три тачке у вези с примјеном правне тековине и то што се није позвала на

⁴⁵⁹ Neda Milišić, *Orbanova "medijska revolucija" u Mađarskoj*, *Političke analize*, Tom 2, broj 6, 2011. стр. 62

⁴⁶⁰ The Economist, *Hungary's media law - All eyes on Orbán*, 23. 12. 2010.

⁴⁶¹ Euractiv, *Brussels happy with Hungary's pledges on media law*, 17. 2. 2011, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/brussels-happy-with-hungary-s-pledges-on-media-law/>, приступљено 13. 6. 2020.

⁴⁶² European Parliament, P7_TA(2011)0094 Media law in Hungary European Parliament resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary OJ C 199 E, 7.7.2012

члан 30. тзв. *Аудио-визуелне директиве*⁴⁶³, чиме је ЕК себе ограничила у могућности да испита усклађеност Мађарске с Повељом о темељним правима приликом примјене права ЕУ (став 3). Овим је отпочело дуго раздобље сукоба између Мађарске и институција ЕУ, односно одређених држава чланица, који ће имати различите реперкусије по различите институције, као што се већ могло и видјети из различитог приступа ЕК и ЕП.

Орбан је ускоро отишао корак даље доносећи низ измјена највишег правног акта државе. Прије свега, априла 2011. године, донијет је тзв. *Темељни закон* у Скупштини Мађарске, који је ступио на снагу 1. јануара 2012. године. До краја 2011. године, донијето је и 26 закона од предвиђених 32 тзв. главних аката којима је требало да се нови пакет уставних измјена преточи у конкретне одредбе.⁴⁶⁴ Нова уставна рјешења Мађарске су изазвала подозривост у погледу изузетака у односу на европске стандарде у демократији, уставности и кршења у заштити темељних права⁴⁶⁵, посебно у дијелу ранијег доба за пензионисање за мађарске судије (касније ће се овај приступ примијенити у Пољској), због чега је више од 300 судија изгубило посао. Венецијанска комисија Савјета Европе је у свом мишљењу од јуна 2011. године, такође, изразила забринутост, јер је *Темељни закон* израђен без дијалога с опозицијом, те професионалним и другим цивилним организацијама (став 144).⁴⁶⁶ Европски суд правде је 6. новембра 2012. године на позив ЕК донио пресуду⁴⁶⁷ по којој одредбе *Темељног закона* о радикалном смањењу доби за пензионисање за судије и тужиоце нису компатибилне с правом ЕУ, а комесарка за правосуђе Вивијан Рединг је позвала Мађарску да предузме мјере којима ће се ускладити с пресудом.⁴⁶⁸ Ипак, ова пресуда није омогућила да се отпуштене судије врате на првобитне позиције, нити је зауставила утицај мађарске владе на правосуђе, односно није је спријечила да настави са зацртаним реформама. Након још два додатна пакета измјена, Фидес је 11. марта 2013. године донио и четврти сет амандмана на Устав из 2011. године, не обазирећи се на захтјеве ЕУ и Савјета Европе. Ово је изазвало нове и додатне сумње у погледу непоштовања уговора ЕУ и *Европске конвенције о људским правима*, односно конкретно да је влада покушала лимитирати независност правосуђа, криминализовала бескућништво, повећала контролу над универзитетима и омогућила политички прогон. Предсједник Комисије Барозо је упутио писмо Орбану 13. априла 2013. године у којем је нагласио да ЕК гаји озбиљну

⁴⁶³ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, PE/33/2018/REV/1, JO L 303 du 28.11.2018, p. 69–92

⁴⁶⁴ Hans Kaiser, *Hungary: One-Time Poster Child Now Under Closer Scrutiny*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 2012, стр. 102.

⁴⁶⁵ Gábor Halmai, *Illiberalism in East-Central Europe*, EUI Working Paper LAW, European University Institute Department of Law, 2019, стр. 22.

⁴⁶⁶ CDL-AD(2011)016-e, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) - Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)

⁴⁶⁷ Arrêt de la cour (première chambre) 6 novembre 2012 «Manquement d'État — Politique sociale — Égalité de traitement en matière d'emploi et de travail — Directive 2000/78/CE — Articles 2 et 6, paragraphe 1 — Régime national imposant la cessation de l'activité professionnelle des juges, des procureurs et des notaires ayant atteint l'âge de 62 ans — Objectifs légitimes justifiant une différence de traitement avec les travailleurs âgés de moins de 62 ans — Caractère proportionné de la durée de la période transitoire» Dans l'affaire C-286/12,

⁴⁶⁸ European Commission Memo, *Court of Justice rules Hungarian forced early retirement of judges incompatible with EU law*, Brussels, 6. 11. 2012.

забринутост због некомпатибилности четвртог сета амандмана на Устав с принципом владавине права.⁴⁶⁹ Извјестилац Руи Тавареш из португалске Зелене странке је сачинио Извјештај⁴⁷⁰, који је ЕП усвојио јула 2013. године, у којем се, између осталог, подсјећа да се чланом 47 Повеље о основним правима и чланом 6. *Европске конвенције о људским правима* тражи независност судства, што представља суштински захтјев демократског начела подјеле власти проистеклог из члана 2. УЕУ (став 26), те се, у том контексту, указује да се не ради само о ”Унији демократија”, него и о ”Унији демократије” (став 59). ЕП је, не без разлога, подсјетио Европски савјет на његове надлежности и обавезе у оквиру области слободе, безбједности и правде (став 65) и да су шефови држава или влада једини од европских политичких институција остали тихи по питању ситуације у Мађарској (став 66). Истовремено је позвао ЕК да започне објективну истрагу и процедуру ради утврђивања повреде, али и што је још важније, позвао је ЕК да сачини свеобухватнији приступ за адресирање повреда темељних вриједности у државама чланицама кроз тзв. алармну агенду за члан 2. УЕУ (став 69).⁴⁷¹ Мађарски парламент је на ово одговорио само два дана касније својом Резолуцијом у којој је наведено: ”Ми, Мађари, више не желимо Европу у којој је слобода ограничена, а не проширена. Ми више не желимо Европу у којој велики злоупотребава своју моћ, гдје је нарушен национални суверенитет и где мањи мора поштовати великог. Доста нам је диктатуре након 40 година иза жељезне завјесе”.⁴⁷²

Ускоро су слиједили и избори и Фидес је априла 2014. године побједио као прва странка деснице која је наново освојила власт на изборима с 44,5 посто гласова. Одмах на почетку мандата парламент је усвојио *Декларацију националне сарадње*, односно конзервативну платформу Мађарске као земље с хришћанским коријенима, гдје је наглашено да Фидес, који има двије трећине мандата, има демократски легитимитет да спроведе револуционарне реформе националне заједнице. Овим је Фидес закорачио у поље радикалне деснице.⁴⁷³ Ипак, Европска комисија и даље није била спремна покренути процедуру ради утврђивања повреде. Догађаји везани за мигрантску кризу су скренули пажњу на нова питања. Наиме, Мађарска се поставила као највећи противник реалокације миграната по мандаторним квотама у државе чланице на основу програма који је ЕК предложила 2015. године како би се растеретио притисак на државе чланице с највише примљених миграната, и на тај начин показала европска солидарност. У овом ставу је Мађарска имала подршку својих колега из Вишеградске групе, а Орбан је 2. октобра 2016. године сазвао референдум, иако је већ тад одлука на референдуму била ирелевантна по стварно питање реалокације, пошто она није никад у потпуности ни спроведена. На референдуму је добио 98 посто подршке за супротстављање плану Комисије, али како је излазност била само 41,32 посто, он није био валидан јер је управо Орбан раније подигао

⁴⁶⁹European Commission Press release, *The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary* Brussels, 12 April 2013

⁴⁷⁰ European Parliament, *Report Plenary sitting on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary* (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) (2012/2130(INI)) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs Rapporteur: Rui Tavares, Brussels, 2. 7. 2013.

⁴⁷¹ Што ће ЕК и урадити 2014. кроз Нови оквир за јачање владавине права (као што је описано у Поглављу 2)

⁴⁷² David Landau and Hanna Lerner, *Comparative Constitution Making*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019, Стр. 309.

⁴⁷³Vedran Obućina: *Parlamentarni izbori u Mađarskoj: potvrda Fideszove dominacije*, *Političke analize*, Vol 5, No. 18, 2014, стр. 48-49

праг излазности с 25 посто на 50 посто како би референдуми били валидни.⁴⁷⁴ И поред тога, Орбану је ово било битно како би показао да има подршку народа за своју политику, те је изјавио да га ова одлука обавезује да дâ правну тежину вољи народа, односно да иницира амандмане на Устав по овом питању.⁴⁷⁵ Ипак, Фидес у овоме неће успјети јер тзв. седми сет амандмана на Устав (у којем је и била забрана насељавања странаца у Мађарској) није прошао на гласању у мађарској скупштини због тога што су му недостајала два гласа до двотрећинске већине. Европска комисија је 10. децембра 2015. године покренула процедуру ради утврђивања повреде одредаба мађарског законодавства о азилу које по ЕК нису биле компатибилне с Директивом 2013/32 о азилским процедурама и Директивом 2010/64 о превођењу и тумачењу у кривичним случајевима.⁴⁷⁶ Одмах након тога, Орбан ће однијети још једну од својих побједа, наиме Уставни суд Мађарске, иначе лојалан Орбану, ће на захтјев Владе Мађарске донијети пресуду по овом питању, 15. децембра 2016. У њој ће пресудити да Уставни суд сам може испитати да ли извршавањем овлашћења ЕУ крши (а) људско достојанство или било које друго темељно право, (б) мађарски суверенитет или (в) мађарски уставни идентитет укорењен у њеном историјском Уставу, што је значило да мађарски суд има право предности над правом ЕУ у питањима уставног идентитета. Виктор Орбан је реаговао на ову одлуку изјавом: *”Бацно сам шешир у ваздух кад је Уставни суд пресудио да влада има право и обавезу да се бори за мађарски уставни идентитет. То значи да кабинет не може подржати одлуку донијету у Бриселу која крши мађарски суверенитет.”*⁴⁷⁷ Орбан је у овој изјави сумирао свој став по питању примата уставног идентитета државе чланице у односу на Европску унију и Суд правде ЕУ.

Поводи за конфликте на релацији Будимпешта – Брисел ће се наставити и наредне године. Парламент Мађарске ће 4. априла 2017. године усвојити амандмане на *Закон о вишем образовању*, с циљем да утиче на рад, поглавито, *Централноевропског универзитета*, у власништву Џорџа Сороса, што је изазвало низ демонстрација у Будимпешти, али и реакција из Европе и САД.⁴⁷⁸ Ипак, питање универзитета није постављано као кључно питање у односу на европске вриједности, оно је само додавало тежини дешавања у Мађарској, чиме се у још једном сегменту академских слобода нарушила владавина права.⁴⁷⁹ Ово је изазвало посебно узнемирење у политичкој групацији Европске народне партије, којој Фидес припада у ЕП. У дебати у којој су европосланици напали Орбана након саслушања су учествовали и многи посланици ЕПП, који су га

⁴⁷⁴ Maria Marczewska-Rytko, *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989*, Barbara Budrich Publishing, Opladen, 2018, стр. 116

⁴⁷⁵ Reuters, Krisztina Tan, *Orban says to amend constitution so EU can't impose migrants on Hungary*, 2. 10. 2016, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-referendum/orban-says-to-amend-constitution-so-eu-cant-impose-migrants-on-hungary-idUSKCN12316T>, приступљено 13. 6. 2020.

⁴⁷⁶ European Commission, Press release, *Commission opens infringement procedure against Hungary concerning its asylum law*, 10 December 2015, Brussels

⁴⁷⁷ Gábor Halmai, *From a Pariah to a Model? Hungary's Rise as an Illiberal Member State of the EU*, European Yearbook on Human Rights 2017, NVW, Vienna, Graz, 2017, стр. 42-43

⁴⁷⁸ The Economist, *Orban v intellectuals, Hungary passes a law to shut down a bothersome university*, 8. 4. 2017.

⁴⁷⁹ Petra Bárd, *The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary*, European Political Science, No 19, published online 2018, стр. 11

оптужили за ауторитативне потезе.⁴⁸⁰ ЕП ће 17. маја 2017. године донијети и Резолуцију о ситуацији у Мађарској⁴⁸¹ у којој је изражено жаљење што се Комисија није одазвала позиву Парламента да активира свој Оквир владавине права, те констатовати да се тренутни приступ Комисије углавном фокусира на рубне, техничке аспекте законодавства, истовремено занемарујући трендове, обрасце и комбиновани учинак мјера на владавину права и темељна права (став 8); а да тренутна ситуација у Мађарској представља јасан ризик од озбиљног кршења вриједности наведених у члану 2. УЕУ и оправдава покретање поступка из члана 7(1) УЕУ (став 9). Фидес у априлу 2018. године и трећи пут за редом добија изборе, те уз помоћ Јобика (десничарске странке) у парламенту изгласава тзв. седми сет амандмана на Устав, које није могао проћи у новембру 2017. године.

Коначно, за разлику од ЕК која у односу на Мађарску ни у једном моменту неће активирати процедуру члана 7 нити употребити Оквир владавине права, као много проактивнији, Европски парламент ће 12. септембра 2018. године двотрећинском већином гласова (448) изгласати Резолуцију⁴⁸² којом позива да државе чланице ЕУ одлуче да ли је, у складу с чланом 7 УЕУ, Мађарска у ризику да прекрши оснивачке вриједности ЕУ. У Резолуцији се констатује да је Унија утемељена на вриједностима из члана 2 УЕУ онако како је изражено у Повељи о темељним правима ЕУ и уграђено у међународне уговоре о људским правима, и које чине темељ права која уживају они који живе у Унији (став А). Европарламентарци су нагласили да се сваки јасан ризик озбиљног кршења вриједности из члана 2 не односи само на поједину државу чланицу у којој се ризик материјализира, него има утицај и на остале државе чланице, на међусобно повјерење између њих, те на саму природу Уније (став Б). Имајући на уму да, иако су мађарске власти стално биле спремне расправљати о законитости било које предузете мјере, ситуација није ријешена и постоје многе забринутости које имају негативан утицај на репутацију Уније, као и на њену ефикасност и вјеродостојност у одбрани темељних права, људских права и демократије на глобалном нивоу (став Ц), истакли су слиједеће забринутости Парламента: функционисање уставног и изборног система; независност судства и осталих институција и права судија; корупција и сукоб интереса; приватност и заштита података; слобода изражавања; академска слобода; слобода вјероисповести; слобода удруживања; право на једнако поступање; права мањина; основна права миграната, азиланата и избјеглица; економска и социјална права (став 1). У складу с тим је велика већина посланика (укључујући и многе посланике ЕПП) поднијела образложени предлог Савјету да се утврди постоји ли јасан ризик од озбиљне повреде вриједности у Мађарској. Ово је било први пут да ЕП позива Савјет ЕУ да дјелује против једне државе чланице како би се спријечила системска пријетња по оснивачке вриједности ЕУ. Холандска европосланица Јудит Саргентини, која је водила иницијативу за изгласавање резолуције је након гласања констатовала да *”мађарски народ заслужује боље, слободу говора, недискриминацију, толеранцију, правду и једнакост, све*

⁴⁸⁰ Politico, Ryan Heath and Quentin Aries, *Brussels punches back at Viktor Orbán Budapest faces legal action over its education reforms, but the Hungarian leader calls the EU move ‘absurd.’*, 26. 4. 2017, <https://www.politico.eu/article/brussels-finally-stands-up-to-viktor-orban/>, приступљено 13. 6. 2020.

⁴⁸¹ European Parliament, *Resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary* (2017/2656(RSP))

⁴⁸² European Parliament, P8_TA(2018)0340 *The situation in Hungary European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded* (2017/2131(INL))

оно што је зацртано у европским уговорима”, док је мађарска страна ово гласање прозвала осветом за антимигрантску политику Будимпеште. Резолуцију је прогласила нелегитимном, односно преваром, јер нису укључени гласови одсутних посланика.⁴⁸³ Након овога гласања, јуна 2019. године, ЕПП ће суспендовати Фидес из свога чланства и успоставити посебан одбор који треба да испита посвећеност Фидеса демократским стандардима. Мађарска ће у другој половини 2019. проћи кроз процедуру саслушања о стању владавине права пред Савјетом, али се овај процес још није довршио. И у случају да је Савјет намјеравао донијети одлуку након саслушања, избијање пандемије ковида 19 је одложило такве планове.

Но, у вријеме пандемије и затварања европских држава у своје границе, мађарски парламент ће, услијед новонастале ванредне ситуације, 30. марта 2020. године двотрећинском већином изгласати Закон⁴⁸⁴ којим премијер Виктор Орбан добија могућност да влада декретом без постављеног временског ограничења. Док овај закон буде на снази, ванредни избори се не могу одржати, а Орбанова влада може обуставити спровођење одређених закона. Поред тога, појединци који објављују оно што се сматра неистинитим или искривљеним чињеницама – а које би могле ометати заштиту јавности или би узнемириле велики број људи – могли би се суочити с вишегодишњом казном затвора.⁴⁸⁵ Из Европске комисије засад нема реакције на ове најновије потезе Орбанове владе, али је сигурно да ситуација с ковидом 19 није убрзала дјеловање по питању стања владавине права у Мађарској. Овоме треба додати и мајску пресуду Савезног уставног суда Њемачке, која је констатацијом да пресуда Суда правде ЕУ није обавезујућа за Њемачку, изазвала низ питања о томе како се ово одражава на ситуацију у Мађарској. Мађарска је, како смо и констатовали, опрезније реаговала од Пољске у односу на пресуду њемачког Уставног суда. Мађарски министар правде Јудит Варга је нагласила да ће ова пресуда дефинитивно бити прекретница с обзиром на изузетан значај стављања ван снаге пресуде Суда правде у Њемачкој, чиме је потврђено да су национални уставни судови чувари закона у Унији заснованој на снажним нацијама-државама, али и да постоје одређени феномени због којих је потребно бити опрезан.⁴⁸⁶ Дакле, мађарска влада је стала иза свог Уставног суда, који је у својој пресуди 22/2016 (XII. 5.) АВ констатовао да је уставни идентитет Мађарске темељна вриједност, која није створена, него само препозната Темeljним законом, те *”стога ни не може бити опозвана међународним уговором”*, као и да ће *”заштита уставног идентитета остати обавеза Уставног суда све дотле док је Мађарска суверена држава”*.⁴⁸⁷

У мају 2020. је изашао и најновији извјештај Фридом хауса о нацијама у транзицији, у којем је констатовано да је Орбанова влада *”престала с било каквим претварањем поштовања демократских институција”* и да је Орбан током 2019. године наставио с

⁴⁸³ The Guardian, Jennifer Rankin, *MEPs vote to pursue action against Hungary over Orbán crackdown*, 12. 9. 2018.

⁴⁸⁴ Translation of Draft Law *“On Protecting against the Coronavirus”*, Hungarian spectrum, published online.

⁴⁸⁵ Politico, Lili Bayer, *Hungary’s Viktor Orbán wins vote to rule by decree, Under new law, people who spread what are viewed as untrue or distorted facts now face several years in jail*, 30. 3. 2020, <https://www.politico.eu/article/hungary-viktor-orban-rule-by-decree/>, приступљено 13. 6. 2020.

⁴⁸⁶ Politico, Zosia Wanat & Lili Bayer, *EU top court’s authority challenged by Poland and Hungary*, 13. 5. 2020. <https://www.politico.eu/article/ecj-authority-challenged-by-poland-and-hungary/>, приступљено 13. 6. 2020.

⁴⁸⁷ Gábor Halmai, *National(ist) Constitutional Identity?: Hungary’s Road to Abuse Constitutional Pluralism*, EUI Department of Law Research Paper No. 2017/08, Fiesole, 2017, стр. 13

”консолидацијом контроле нових области јавног живота, укључујући и просвјету и умјетност”.⁴⁸⁸ Мађарска је проглашена транзиционим, односно хибридном режимом с резултатом од 49/100 у демократији (4,75/7 у правосуђу и 3/7 у корупцији), односно нашла се у тзв. сивој зони земаља које нису ни чисте аутократије, али ни демократије. Левицки и Веј Мађарску данас називају не само хибридном, него и конкурентским ауторитативним режимом, односно демократијом која је темељно компромитована и без јасно видљивих кршења грађанских слобода или избора и у којој лидери користе административна овлашћења како би ојачали позицију своје партије, а опозицију лишили кључних механизма за евентуалну побједу на изборима.⁴⁸⁹ За очекивати је, дакле, да ће се конфликт на линији Будимпешта – Брисел наставити у контексту и ових најновијих дешавања. Притисак на Мађарску прогресивно расте не само унутар Европске уније, него и од стране међународних институција, како на политичком, тако и у институционалном смислу. Заговорници илибералне демократије и независног уставног идентитета нација-држава ће у наредном периоду не само одлучити о односима које ова држава има с остатком држава чланица, него и значајно утицати на сам концепт Европске уније у којој не дијеле сви исте темељне вриједности.

4.2. Пољска и владавина права

Пад Берлинског зида и пропадање комунизма у државама Централне и Источне Европе су и за Пољску отворили могућност уласка у низ међународних организација у којима као комунистичка држава није имала приступ. Први задаци су били интеграција у Савјет Европе и СТО, али надамце је било битно да Пољска постане чланица Европске уније и НАТО. Ову интеграцију пратила је не само политичка и економска транзиција и трансформација, него јој је она морала и претходити – односно успјех у реформама је омогућавао да се дође до чланства. Покрет Солидарност, на челу с Лехом Валенсом је освојио чисту и јасну побједу већ у јуну 1989. године, иако су ови избори одржани у тек полудемократским условима. За првог некомунистичког премијера не само Пољске, него и Источне Европе у 40 година, ипак није био постављен Валенса него, као компромисно рјешење, либерални интелектуалац, Тадеуш Мазовјецки. Кад је Валенса крајем 1990. године постао предсједник Пољске, Јарослав Качињски је у почетку био шеф предсједничке канцеларије, али ова сарадња неће дуго потрајати. Валенса ће дати отказ Качињском, који га је оптуживао да је скренуо превише на лијеву страну, тако да идеолошки нису више могли сарађивати. Договор старе комунистичке елите и надолазећих снага није подразумијевао само подијељену улогу у политичкој власти, него се односио и на правосуђе. Договорено је се кроз Устав дефинише несмјењивост судија, уклоњена је одредница да судије морају имати "адекватно извршавање правосудних дужности", што је у комунизму било основ за провјеру политичке лојалности. Такође, договорено је да именовање судија и даље буде у надлежности Министарства правде, али је избор био ограничен на два кандидата која су изабрале опште скупштине судија у одговарајућем суду,

⁴⁸⁸ Freedom House: *Nations in Transit 2020, Dropping the Democratic Facade*, Washington DC, 2020, стр.1

⁴⁸⁹ The Washington Post, Lucan Ahmad Way & Steven Levitsky, Post, *How autocrats can rig the game and damage democracy*, 4. 1. 2019, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2019/01/04/how-do-you-know-when-a-democracy-has-slipped-over-into-autocracy/>, приступљено 13. 6. 2020.

За шире гледање на ову дефиницију Левицког и Веја, видјети: Steven Levitsky & Lucan Ahmad Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

те коначно основано је Национално судско вијеће.⁴⁹⁰ Овим су постављени темељи правосудног система који се даље развијао како је Пољска кроз реформе и интеграције у НАТО и ЕУ напредовала у изградњи владавине права.

Чланство у Европској унији је било главни вањскополитички циљ свих влада док се оно није остварило 2004. године. Процес је званично започет кад је Влада новог премијера Јана Олшевског (1991-1992) у децембру 1991. године потписала Споразум о придруживању са Европским заједницама.⁴⁹¹ Овај Споразум је углавном био економске природе и донио је значајну либерализацију трговине, а ступио је на снагу 1. фебруара 1994. године. ЕУ је 1993. године у Копенхагену представила већ познату листу критеријума које будуће чланице произишле из некадашњег источног блока морају испунити ако желе постати дио ЕУ. Наравно, саставни дио ових критеријума је био сет политичких захтјева који су јасно указивали на потребу да некадашње комунистичке земље развију нове демократске механизме који су укључивали и владавину права. Већ наредне године, министар вањских послова Пољске Анджеј Олеховски је 8. априла 1994. године у Атини, на основу Споразума о придруживању и започетих европских реформа, представио званични захтјев Пољске за чланство у Европској унији.⁴⁹²

Кад је 1997. године Европска комисија представила „Агенду 2000. за јачу и ширу Унију“, завршни дио се односио на државе кандидате, а Додатак „Агенди 2000“ је у себи садржао и мишљења о напретку држава кандидата у вези с критеријима из Копенхагена. У дијелу који се односи на владавину права, Европска комисија је констатовала да „неке од држава кандидата – осим нормалног циклуса избора – немају стабилност институција које омогућавају јавним властима да функционишу како треба и да се демократија консолидује. Све државе кандидати имају недостатке у владавини права које морају исправити. Нема довољно квалификованих судија и гаранције њихове независности”.⁴⁹³ За разлику од Румуније, Бугарске и Словачке, које су издвојене као државе кандидати које изазивају забринутост у дијелу демократског развоја и одређених људских права, Пољска је била у групи пет кандидаткиња оцијењених позитивно. Ово је отворило пут томе да Савјет у децембру 1997. године у Луксембургу донесе одлуку да отвори преговоре о приступању с Кипром и пет држава Централне и Источне Европе, што је укључивало и Пољску.⁴⁹⁴ Овдје је јасно направљена разлика између предводника – Мађарске, Пољске, Словеније, Чешке и Естоније (прозване Луксембуршком групом због ове одлуке Савјета), и оних који су тада заостајали - Бугарске, Румуније, Словачке, Латвије и Литваније. Пољска и ЕУ су 1998. године потписале и *Приступно партнерство*, које је идентификовало кључне приоритетне области, у којима је Пољска требало да оствари напредак. У дијелу који се односио на правосуђе и унутрашње послове, Пољска је добила не тако захтјеван текст да ради на: „развоју ефективног управљања границама и спровођењу миграционе политике и

⁴⁹⁰ Anna Śledzińska-Simon, *The Rise And Fall Of Judicial Self-Government In Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition*, German Law Journal”, Issue 8, 2018, стр. 1-2

⁴⁹¹ *Europe Agreement of 16 December 1991 establishing an association between the European Communities and their member States and the Republic of Poland.*

⁴⁹² W. Tomaszewski, (2015). *Polish accession to the European Union: participating institutions. Baltic Region*, 2, стр. 75

⁴⁹³ *Agenda 2000, For a Stronger and Wider Union*, Volume 1, Strasbourg, 1997, стр. 52.

⁴⁹⁴ Presidency conclusions, European Council, Luxembourg, 12 - 13 December 1997, стр. 6.

новог система азила, као и борби против организованог криминала (посебно прања новца, дроге и трговине људима) и корупције, спровођењу реформи законодавства о странцима, и усклађивању визне политике с политиком Европске уније и довршење усклађивања с међународним конвенцијама, посебно у погледу шенгенске правне тековине”.⁴⁹⁵

Пољска је 1999. године остварила један од два своја кључна циља – примљена је у чланство у НАТО. Након ове успјешне године, 2000. године је почела израда и Уговора из Нице, при чему су у њему учествовале и Пољска и друге државе кандидаткиње. У склопу преговора, државе чланице ЕУ су пристале да Пољској додијеле исти број гласова као што има и Шпанија, односно 27, с обзиром на сличан број становника. Поред овога, добила је 50 посланичких мјеста у Европском парламенту и једног комесара. Пољска је веома добро прошла и у расподјели мандата за разлику од других кандидата – добила је око 50% од укупних средстава додијељених свим кандидатима. Варшава је инсистирала посебно на овоме јер је хтјела задовољити најевроскептичнији дио свог становништва – земљораднике, који су и добили највећи дио пољопривредних фондова. Солидарност се 2001. године подијелила на двије ривалске странке: *Грађанску платформу* (на челу са Доналдом Туском) и *Право и правду* – ПиС (на челу с браћом Качињски). Коначно, 7-8. јуна 2003. године је одржан референдум о приступању у Пољској, на којем су Пољаци већином од 77,45% потврдили приступање ЕУ. Након уласка у чланство, политичке партије су остале без свог главног интеграцијског циља који је подразумијевао потребу да се држава нормализује и постане попут својих западних узора. У том свјетлу, оне су се све више окретале потреби да осигурају што моћнију позицију Пољске међу европским партнерима, подигну економију и додатно развију институције. Ни криза из 2008. године није значајније потресла политички живот у Пољској.⁴⁹⁶ Пољски бруто-друштвени производ је од 1989. године порастао за невјероватних 4,1 пут, с веома умјереним феноменом друштвене неједнакости, сталним растом примања и готово непримјетним олигарсима.⁴⁹⁷ Право и правда су 2005. године побиједили на парламентарни изборима, Лех Качињски је постао предсједник Републике, док је Јарослав Качињски постао шеф коалиционе владе, која није издржала дуже од 2007. године, те је на новим изборима побиједила Грађанска платформа Доналда Туска. Ипак, за вријеме двије године власти ПиС, 2005-2007. године, пољско правосуђе је прошло кроз своју прву проблематичну фазу односа с овом партијом. Уставни суд је већ тад поништио покушај измјене закона о јавном емитеру који би ПиС дао већи утицај на савјет јавног сервиса; затим је поништио Закон о јавном окупљању, чиме је спречио градоначелнике (а тиме и тадашњег градоначелника Варшаве Леха Качињскога) да одбије могућност организације поворке поноса, као и низ других законских рјешења о лустрацији и стављању у ред правосуђа. Број вербалних напада водећих политичара на правосуђе је био у значајном расту – ПиС је оптуживала судове за висок ниво криминалитета и опште стање нереда у земљи. Ипак, ово је јасно показало да већина у парламенту може донијети

⁴⁹⁵ *Poland: Accession Partnership* (98/C 202/07), Official Journal of the European Communities C 202/63, 29 June 1998.

⁴⁹⁶ Wojciech Przybylski, *Can Poland's Backsliding Be Stopped?*, *Journal of Democracy*, Volume 29, Number 3, Johns Hopkins University Press, July 2018, стр. 55.

⁴⁹⁷ Hubert Tworzecki, *Poland: A Case of Top-Down Polarization*, *Annals, AAPSS*, 681, January 2019, стр. 98.

прописе којима се нарушава начело правосудне независности.⁴⁹⁸ Тиме је створен сукоб који ће ПиС увјерити у потребу да се правосудје мора дисциплиновати, прије него се посегне за дубљим реформама у друштву, али ПиС неће имати времена за то услијед пада владе, те ће морати сачекати свој други долазак на власт. ПиС је креирао и нови термин – ”немогућизам”⁴⁹⁹ за доктрину Уставног суда, која је према новој политичкој већини, реформе чинила немогућим, услијед начина на који је Уставни суд интерпретирао Устав.

Једна од контроверзних позиција у односу Пољске према владавини права се почела примјећивати већ током преговора о Лисабонском уговору 2007. године, а тицала се Повеље о темељним правима. Пошто је Европска конвенција укључила Повељу у нови Уговор, она је кодификовала темељне, односно универзалне вриједности.⁵⁰⁰ Међутим, Католичка црква у Пољској се противила одређеним члановима Повеље. Забринутост Пољске се није огледала у пољу социјалних и радних права. Њени приоритети су још раније били да се хришћански темељи и хришћанске вриједности Европе помену у планираном уставном документу ЕУ током преговора на Европској конвенцији о Европи у чему није успјела. Сад, кад се отворило питање Лисабонског уговора као замјене и Повеље о темељним правима, потакнута ставом Цркве, пољска влада је изразила велику заинтересованост и у темама као што су истополни бракови и абортус, иако се Протокол (и Повеља) нису дотицали ових питања.⁵⁰¹ Након парламентарних избора 2007. године, нови премијер Туск је брзо нагласио да ће отићи у Брисел и Лисабон како би потписао нови споразум без укључивања Повеље о темељним правима, али и како би добио клаузулу о изузећу Пољске од њене примјене у потенцијалним случајевима конфликта с пољским националним законодавством. У овом је имао подршку Чешке, али и посебно Велике Британије, тако да је на крају Варшава успјела испреговарати декларације на Повељу и Протокол и тиме искључити примјену Повеље о темељним правима у Пољској. Протокол у првом члану говори о надлежностима Суда правде ЕУ и судова Пољске и Уједињеног Краљевства и у једном доста генералном и нејасном тону оставља могућности за интерпретацију. Поставља се питање да ли овај члан само потврђује да Суд правде ЕУ, као и, уосталом, судови ове двије државе чланице ЕУ, немају могућност да проширују своје надлежности на основу права, слобода и принципа из Повеље, ако су иста у супротности с националним законодавством, и да ли је то у ствари дерогација у односу на Повељу. Члан 2 је већ јасније поставио могућност примјене одредаба Повеље на Пољску у односу на право и праксу те државе.⁵⁰²

⁴⁹⁸ Adam Bodnar, *The judiciary in Poland after 20 years of transformation*, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (eds.) *Democracy in Poland 1989-2009. Challenges for the Future*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2010, стр. 36-37

⁴⁹⁹ Wojciech Sadurski, “Solange, Chapter 3”: *Constitutional Courts in Central Europe—Democracy—European Union*, *European Law Journal* 14(1), стр. 43

⁵⁰⁰ ”Свјесна своје духовне и моралне баштине, Унија се заснива на недјеливим и универзалним вриједностима људског достојанства, слободе, једнакости и солидарности; она почива на начелима демократије и владавине права. Она ставља појединца у средиште својих активности утврђивањем статуса грађанина Уније и стварањем простора слободе, безбједности и правде. Унија доприноси очувању и развоју ових заједничких вриједности уз поштовање различитости култура и традиција народа Европе, као и националног идентитета држава чланица и организације јавних органа на националном, регионалном и локалном нивоу.” - Повеља о темељним правима Европске уније, 2010

⁵⁰¹ Catherine Barnard, *The ‘Opt-Out’ for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?*, Trinity College Cambridge, 2014, стр. 15.

⁵⁰² „Члан 1. Повеља не проширује надлежност Суда правде Европске уније, или било којег другог суда у Пољској или Великој Британији, да одлучује да закони, прописи или административне одредбе, праксе или

Либерално-центристичка пољска влада предвођена Доналдом Туском је, дакле, само наставила политику претходне конзервативне владе Јарослава Качињског, рачунајући да ће тако имати широку подршку у Парламенту. Ипак, већ ово је створило слику државе која је спремна да уђе у сукоб и дуго и напорно преговара о питањима која је себи поставила као приоритет. Истовремено, треба узети у обзир и чињеницу да је Пољска, у принципу, приступила британској верзији одступања од Повеље, тако да се поставља питање да ли би била довољно снажна да сама испослује изузеће за себе и то на овај начин.⁵⁰³ Имајући на уму значајне разлике које је Уједињено Краљевство имало у односу на остатак ЕУ кад су у питању социјална и економска права и реперкусије које ова права имају на национално законодавство, оно је имало своје разлоге за посебан протокол на Повељу. Пољској је, с друге стране, било веома битно да се одбрани суверенитет држава чланица кад је у питању право доношења закона у области морала, породичног права, достојанства те интегритета, моралног и физичког, као и питање хришћанства.⁵⁰⁴ Већ у члану 1 (2) Протокола, јасно је постављена дерогација за Пољску по питању тужбе, при чему поглавље 4. Повеље (о правима радника и колективног преговарања) не омогућава право на тужбе против Пољске и Уједињеног Краљевства у случају да то није регулисано њиховим националним законодавством.⁵⁰⁵ Ово је додатно поткријепљено и декларацијом 61 и 62, гдје се Пољска позвала на покрет *Солидарност* и своју посвећеност радничким правима.⁵⁰⁶ Иако је, дакле, постигла успјех и обезбиједила посебне услове за себе кад је у питању област темељних права и надлежности судова, Пољска је већ тад, и поред либерално-центристичке владе, добила ознаку чланице која или чини потешкоће, или има потенцијал да прави проблеме јединству Европске уније, посебно имајући на уму да се ради о темељним вриједностима Европске уније.

На унутрашњој политичкој сцени, стање се додатно погоршало након што је Лех Качињски погинуо кад се његов авион срушио у Катинској шуми код Смоленска у западној

поступци Пољске или Велике Британије нису у складу с основним правима, слободама и принципима које Повеља поново потврђује” и Члан 2. ”У мјери у којој се одредба Повеље односи на националне законе и праксе, на Пољску или Велику Британију се примјењује само у мјери у којој су права или начела која садржава призната у праву или праксама Пољске или Велике Британије”. - Protocole (no 30) sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-uni, JO C 202 du 7.6.2016, p. 312–313

⁵⁰³ Marija Zrno, *Protocol on The Application of the Charter of Fundamental Rights of The European Union To Poland And The United Kingdom: A Polish Perspective*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, Vol. 6, No. 1, 2010.

⁵⁰⁴ Ireneusz Paweł Karolewski and Maciej Wilga, *Poland and the European Union*, Project: Democratic backsliding in Europe, 2018, стр. 14

⁵⁰⁵ Члан 1(2) ”Посебно и због отклањања сваког двоумљења, главом 4. Повеље не стварају се никаква утужива права примјењива на Пољску и Велику Британију, осим ако Пољска или Велика Британија предвиђају таква права у свом националном праву.” - Протокол (бр. 30) о примјени Повеље Европске уније о темељним правима на Пољску и Велику Британију

⁵⁰⁶ 61. *Декларација Републике Пољске о Повељи о темељним правима Европске уније*: Повеља ни на који начин не утиче на право држава чланица да доносе законе у области јавног морала, породичног права, као и заштиту људског достојанства и поштовања физичког и моралног интегритета људи. И 62. *Декларација Републике Пољске о Протоколу о примјени Повеље Европске уније о основним правима у односу на Пољску и Велику Британију* Пољска изјављује да, имајући у виду традицију друштвеног покрета „Солидарност“ и њен значајан допринос борби за социјална и радничка права, у потпуности поштује социјална и радничка права, како је утврђено законом Европске уније, а посебно она која су потврђена у поглављу 4 Повеље о темељним правима Европске уније. (превод) - *Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon*, signed on 13 December 2007, C 83/358

Русији априла 2010. године. Његова смрт је изазвала серију теорија завјере у ПиС-у и у десном бирачком тијелу Пољске, а значајно ће утицати на касније догађаје и понашање званичника ПиС, посебно Јарослава Качињскога, односно по ријечима Крастева, маркирала је политички идентитет и постала квази-идеологија ПиС.⁵⁰⁷ Пољска је у јулу 2011. године преузела предсједништво Савјету ЕУ, на што је гледала као доказ своје важности и могућност да изврши одређени утицај и побољша углед у Европској унији. Ово предсједништво је функционисало у оквиру новоусвојеног Лисабонског уговора, али и уз некад отворено подозрење старијих држава чланица може ли Пољска заиста бити на висини задатка и остварити своје амбициозне циљеве. У низу остварења полугодишњег предсједавања, потписано је и посљедње проширење Европске уније и Хрватска је и формално ставила свој потпис на Приступни уговор 9. децембра 2011. године.

4.2.1. *Владавина ПиС-а и владавина права*

Организована на католичким конзервативним вриједностима и мисији свог лидера Јарослава Качињског, десничарска партија Право и правда (ПиС) освојила је октобра 2015. године парламентарну већину први пут од демократских промјена 1989. године. Пет мјесеци прије тога, кандидат ПиС Анджеј Дуда је победио на предсједничким изборима. Овај силовити и свеобухватни долазак на власт ПиС је изазвао значајна помјерања на унутрашњој политичкој сцени. Прилично екстремни ставови око многих кључних питања унутрашњег развоја, које је ПиС демонстрирао током предсједничке кампање 2015. године, а потом и кампање за парламентарне изборе, тумачени су прегријаном предизборном реториком и маркетиншким разлозима, те тиме да ће ПиС, водећи се прагматичним разлозима, од многих обећања одустати или их прећутати. Међутим, њен лидер Јарослав Качињски је кренуо реализовати и више од онога што је обећавао у предизборним кампањама. Прије свега, ПиС је извукао лекције из свог двогодишњег учешћа у власти 2005-2007. године и заузео став да се радикалне реформе морају спровести на почетку мандата. ПиС, поред тога, сад није имао коалиционог партнера јер му није ни био потребан, а није више било ни Леха Качињскога, који је као умјеренији од свога брата, ПиС ранијих година држао више окренутим центру.⁵⁰⁸ Одмах по формирању новог Сејма и Сената (доњи и горњи дом Парламента), ПиС је овладао парламентарним тијелима. Од 27 комисија, опозицији је препустио само 12. Исто је учинио и у Сенату. Затим је кренуо у кадровску чистку у администрацији све до нивоа средњих чиновника, као и у реформи у правосуђу које су децембра 2015. године резултирале уставном кризом, а у јулу 2017. године добиле нови епилог у дијалогу с Бриселом након измјена закона о Врховном суду, Судском савјету и о организацији редовних судова, што је изазвало бунт јавности и бројне протесте широм земље.

Поред Парламента и Владе, ПиС је на почетку мандата, у циљу потпуног овладавања крвним институцијама, покренуо иницијативу за смјену пет судија Уставног суда (УС), које је тад већинска Грађанска платформа – Пољска сељачка странка (ПО-ПСЛ) изабрала у старом сазиву Сејма, јуна 2015. године. Ова бивша владајућа већина Грађанске платформе

⁵⁰⁷Ivan Krastev, *Argument: The Plane Crash Conspiracy Theory That Explains Poland*, Foreign Policy, 2015.

⁵⁰⁸ Wojciech Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Legal Studies Research Paper No. 18/01 Sydney Law School, Sydney, 2018, стр. 3

и Селјачке странке је тако донијела нови Закон о функционисању Уставног суда, који је омогућио влади да уз подршку парламентарне већине постави нове судије много прије истека мандата тадашњих судија. На тај начин, влада је хтјела осигурати себи наклоњене судије у Уставном суду, посебно имајући у виду да је, након изгубљених предсједничких избора, пораз на предстојећим октобарским изборима био изгледан. Једном кад је ПиС заиста дошао на власт, било је очигледно да не жели прихватити заоставштину Грађанске платформе (ПО) као трајно рјешење, односно, по њима, Уставни суд је остао једино снажно упориште поражене коалиције, уз помоћ којег је опозиција могла блокирати скоро све њихове законске пројекте. Како су тројица судија изабрана у складу с Уставом, али је био споран избор двојице, то је послужило ПиС, односно формално предсједнику државе Анджеју Дуди, да не прихвати полагање заклетве ниједнога од ових судија, тражећи да нови састав Уставног суда бира нови Парламент. Међутим, предсједник Уставног суда је 3. децембра 2015. донио одлуку о њиховом именовану. Влада, која је надлежна да одлуку Уставног суда објави у Службеном листу у року од седам дана, одбила је да то учини правдајући се мањкавошћу поступка и тражећи да предсједник Уставног суда повуче ту одлуку. Ово је био први пут у Пољској након 1989. године да извршна власт одбије да у Службеном листу објави одлуку Уставног суда. ПиС је, као одговор, припремао нови закон о Уставном суду, како би могао утицати на промјену састава овог суда, али и на процедуре у његовом одлучивању. Владајућа ПиС је донијела Закон по хитној процедури у Парламенту крајем 2015. године, иако је прије тога пољска влада затражила мишљење Венецијанске комисије о овом Закону.⁵⁰⁹ Против измјена, које су знатно ограничиле надлежности УС, као и самог предсједника Суда, били су не само опозиција, него и све највеће правне институције у земљи: Врховни суд, државни тужилац и Судски савјет. Тим поводом, огласио се и тадашњи предсједник Европског парламента Мартин Шулц с прилично оштром изјавом да се покушај преузимања контроле над УС од стране владајуће ПиС у Пољској може третирати као покушај државног преврата и заложиио се за одржавање расправе у ЕП на ту тему током јануара 2016. године.⁵¹⁰

Паралелно са спором око Уставног суда, проблематичан је био и *Закон о медијима* који је Парламент усвојио крајем децембра 2015. године. Захваљујући великој већини у оба дома парламента, ПиС је пред Нову годину на ноћним сједницама прогурао први корак у реформи медија, којим су све надлежности за постављање директора телевизије ТВП, Пољског радија и новинске агенције ПАП и чланова њихових надзорних одбора повјерене министру државног трезора и укинуте су јавне расправе. Нови челници јавних пољских медија и чланови одбора није више требало да буду бирани на одређено вријеме, него их је министар могао смијенити по свом нахођењу, јер су измјене закона укинуле и прецизне услове под којима директори могу бити смијењени. Надовезујући се на медијску реформу, Влада је сад имала у плану и да приватне медијске куће ”преобрати у пољске”, како би се

⁵⁰⁹ Letter dated 23 December 2015, the Minister for Foreign Affairs of Poland, Mr Witold Waszczykowski, requested the opinion of the Venice Commission on the constitutional issues addressed in two legislative proposals, submitted to the Sejm on 2 and on 15 December 2015 respectively, to amend the Act on the Constitutional Tribunal of 25 June 2015.

⁵¹⁰ The Telegraph, Martin Shulz, *EU parliament head refuses to apologise over 'coup' comment after Polish PM request*, 15. 12. 2015, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/12051752/EU-parliament-head-refuses-to-apologise-over-coup-comment-after-Polish-PM-request.html>, приступљено 13. 6. 2020.

изборила примарно против знатног њемачког присуства на пољском медијском тржишту. Бурне реакције и протесте изазвао је и *Закон о абортусу* и планови власти да потпуно забрани побачај. Иако је у питању био предлог грађанске иницијативе *Стоп абортусу*, уз подршку владајуће партије, циљ је био да се забрани право на абортус, иако предлог на концу није усвојен. Чак га је и Пољска католичка црква оцијенила оштрим, јер је предвиђао и затвор до пет година, забрањивао абортус и у три изузетка када је једино по важећим законима у Пољској од 1993. године дозвољен, односно онда кад је угрожено здравље или живот труднице, плод неповратно оштећен или је трудноћа плод кривичног дјела. Сви ови потези ПиС су изазивали сталну буру на политичкој сцени, али су реформе правосудног система које су се, поред већ поменутог Уставног суда, односиле на измјене и допуне закона о Врховном суду, Судском савјету и о организацији редовних судова изазвале низ дешавања која ће Пољску ставити у центар расправе о поштовању темељних вриједности на европском нивоу.

И заиста, у јануару 2016. године, коначно је реаговала и Европска комисија. Потпредсједник ЕК задужен, између осталог, за владавину права, Франс Тимерманс је најавио да непоштовање одлука Уставног суда Пољске представља озбиљно питање у једној држави која је заснована на владавини права. Истовремено, најавио је да ће ЕК спровести процјену на основу *Оквир владавине права* ЕК. Овај механизам ће тако ускоро први пут у историји ЕУ бити примјењен на Пољску. Тимерманс је притом нагласио: *”Демократија је заштићена ако темељна улога судства, која укључује уставне судове, може осигурати слободу изражавања, слободу окупљања и поштовање правила која управљају политичким и изборним процесима”*.⁵¹¹ Оквир владавине права ЕК из 2014. године је у овом случају требало да спријечи да пријетње по владавину права ескалирају до тачке кад би Комисија морала покренути механизме члана 7 Уговора о Европској унији против Пољске. Тако је и започео дијалог, односно серија размјене писама између пољске владе и ЕК, али и поред интензивне преписке, није дошло до деескалације проблема. У међувремену је Венецијанска комисија, марта 2016. године, издала Мишљење⁵¹² за које је Влада Пољске покренула иницијативу у децембру 2015. године и у њему, између осталог, закључила да изјаве предсједника, чланова владе и парламента које подривају кредибилитет судија изазивају озбиљну забринутост и штету по систем (став 131), као и да су амандмани из децембра 2015. донијети на брзину и без довољно расправе у Сејму (став 132). Венецијанска комисија је, такође, закључила да уставне демократије подразумијевају подјелу власти (став 135) и да одредбе децембарских амандмана утичу на ефикасност Уставног суда, али и владавину права и самим тим и функционисање демократског система (став 137). Без обзира на овај став, пољска влада је наставила с даљим реформама. Качињски је у свом говору на Дан заставе (односно Устава Пољске), 3. маја 2016. године, најавио и намјеру да промијени Устав из 1997. године. Притом је дефинисао и своје виђење владавине права која за њега *”није нешто што се да декларисати или прогласити чак ни Уставом. Она је атрибут одређеног облика друштвене организације”*.⁵¹³ Истовремено је оптужио Уставни суд да

⁵¹¹ European Commission, *Readout by First Vice-President Timmermans of the College Meeting of 13 January 2016*, Speech/16/71, Brussels, 13 January 2016

⁵¹² CDL-AD(2016)001, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) - Opinion No. 833/2015 on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, 11. 3. 2016.

⁵¹³ Jarosław Kaczyński speech of May 2, 2016. доступно на: <http://www.poloniainstitute.net/poland-current-issues/jaroslaw-kaczynski-speech-of-may-2-2016/>, посљедње приступљено 26. априла 2020.

занемарује Устав Пољске и суверено поставља себе изнад Сејма. Стога је ПиС себи ставио у задатак да од 2017. године ради на изради новог највишег правног акта. У овој размјени различитих ставова и позиција, Европска комисија је 1. јуна 2016. године усвојила *Мишљење о владавини права у Пољској*⁵¹⁴ као први стадијум који предвиђа Оквир владавине права. Комисија је, прије свега, закључила да у Пољској постоји системска пријетња владавини права, те да мјере које су предузете од стране Владе Пољске негативно утичу на интегритет, стабилност и правилно функционисање Уставног суда, што је једна од основних гаранција владавине права (став 85). Од Пољске се тражило да ова пријетња владавини права мора бити хитно уклоњена, односно да би председник требало да прихвати заклетву тројице судија које је предложио претходни парламент (став 87), те је позвала пољску владу да се настави дијалог уз напомену да се рјешења морају наћи у разумном року (став 90).

Пољска ће донијети нови Закон о Уставном суду 7. јула 2016. године, као одговор на захтјеве Европске комисије, али је за тај акт Венецијанска комисија у свом *Мишљењу*⁵¹⁵ из октобра 2016. године оцијенила да доноси врло ограничена побољшања, јер бројне друге одредбе донијетог закона знатно одгађају и ометају рад Уставног суда и чине његов рад неефикасним и поткопавају његову независност кроз прекомјерну законодавну и извршну контролу над његовим функционисањем (став 123). Како рјешења није било, ЕК је активирала други корак Оквира владавине права, односно усвојила је *Препоруку у погледу владавине права у Пољској*⁵¹⁶ 27. јула 2016. године, у којој је Пољској дала три мјесеца да спроведе пет препорука.⁵¹⁷ Пољска није испоштовала ове препоруке држећи се става да се ради о мијешању у унутрашње ствари, идентитет и суверенитет државе чланице.⁵¹⁸ Европски парламент је, такође, реаговао и 14. септембра 2016. године усвојио необавезујућу *Резолуцију о ситуацији у Пољској и њеним импликацијама на основна права гарантована у*

⁵¹⁴ European Commission Opinion of 1. 6. 2016 regarding the Rule of Law in Poland

⁵¹⁵ CDL-AD(2016)026-e Poland - Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session, (Venice, 14-15 October 2016)

⁵¹⁶ European Commission, Recommendation of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland, C(2016) 5703 final.

⁵¹⁷ Комисија препоручује да пољске власти хитно предузму одговарајуће мјере ради уклањања системске пријетње владавини права. Комисија посебно препоручује да пољске власти: (а) у потпуности спроведу одлуке Уставног суда од 3. и 9. 12. 2015. којима се захтијева да троје судија које је законито предложила претходна законодавна власт у октобру 2015. могу преузети своју дужност судија у Уставном суду, а да троје судија које је нова законодавна власт предложила без ваљане правне основе не преузму мјесто судије без правоваљаног избора; (б) објаве и у потпуности спроведу одлуке Уставног суда од 9. 3. 2016. и његове касније одлуке те осигурају да објављивање будућих одлука буде аутоматско и не зависи ни од какве одлуке извршних или законодавних власти; (ц) осигурају да се приликом реформи Закона о Уставном суду поштују одлуке Уставног суда, укључујући одлуке од 3. и 9. 12. 2015. и одлуку од 9. 3. 2016. те да се у потпуности узме у обзир мишљење Венецијанске комисије; осигурају да ефикасност Уставног суда као јамца Устава није нарушена захтјевима, било одвојено или кроз њихов заједнички учинак, као што су они претходно наведени у погледу кворума присутности, обраде предмета хронолошким редом, могућности да државни тужилац спријечи разматрање предмета, одлагања расправа или прелазних мјера које утичу на неријешене предмете те стављање предмета на чекање;

(д) осигурају да Уставни суд може оцјењивати усклађеност новог закона донијетог 22. 7. 2016. на Уставном суду прије његова ступања на снагу те објаве и у потпуности спроведу одлуку Уставног суда у том смислу;

(е) суздрже се од активности и јавних изјава које би могле нарушити легитимитет и ефикасност Уставног суда.

⁵¹⁸EU Observer, Aleksandra Erikson, *Poland defies EU on rule of law*, (news article), Brussels, 27. 10. 2016, <https://euobserver.com/news/135698>, приступљено 13. 6. 2020.

*Повељи ЕУ о темељним правима*⁵¹⁹, у којој је изразио забринутост да парализа Уставног суда угрожава демократију, темељна права и владавину права. Претходно је у априлу 2016. године изгласао прву *Резолуцију о ситуацији у Пољској*⁵²⁰ кад је пољска Влада позвана да оконча кризу тако што ће извршити и објавити пресуду Уставног суда од 9. марта 2016. године, којом је овај суд прогласио неуставним измјене Закона о Уставном суду, а такође и на извршење пресуда, што је неопходан корак како би такве пресуде постале обавезујуће.

Кључни корак у преузимању контроле над Уставним судом је услиједио након завршетка мандата његовог дотадашњег предсједника, који се сматрао противником законодавних иницијатива ПиС, 19. децембра 2016. године, односно кад је на ту дужност постављен кадар близак ПиС. Два дана након тога, Европска комисија је усвојила *Додатну препоруку у вези с владавином права у Пољској*⁵²¹, како би указала да су препоруке и даље остале неиспуњене, али и да би покренула нова питања, као што је именовање новог предсједника Уставног суда. Комисија је, дакле, тад одлучила да не пређе Рубикон и покрене питање активирања члана 7 УЕУ, него да покуша још једним додатним чином наћи простора за дијалог и извршити притисак на Пољску. Са завршетком мандата једног броја судија Уставног суда 2016. и 2017. године и новог предсједника Уставног суда, којег је изабрао ПиС, као и уклањања неких раније изабраних судија, ова институција је дошла под потпуну контролу владајуће странке.⁵²² Европска комисија је посебно критиковала ово постављење, будући да га је подржала владајућа партија, сматрајући да то може нарушити принцип неутралности и независности. Пољска је 20. фебруара 2017. године упутила одговор Комисији на њене препоруке у вези с функционисањем УС, оцијенивши да је именовање новог предсједника, заједно с реформама, створило нормалне услове за функционисање Уставног суда и да ”случај” сматрају завршеним. Све ово је водило новом заштравању ситуације у којој је Пољска рачунала на проток вријемена, а Европска комисија је и даље оклијевала употребити опцију члана 7. Европски парламент је 22. марта 2017. године разматрао увођење санкција Пољској као одговор на повреду владавине права, односно покретања члана 7 чиме би јој се ускратили право гласа и европски фондови. Потпредсједник ЕК Ф. Тимерманс је оцијенио да је у овој фази рано уводити санкције, те да треба сачекати наредне кораке владајуће партије ПиС.⁵²³

Ипак, Горњи дом пољског парламента – Сенат је 22. јула 2017. године усвојио Закон о Врховном суду. Дан раније је Закон усвојен у Доњем дому – Сејму, али додатан разлог да се оспори уставност овог акта јесте начин његовог доношења, односно чињеница да се верзија коју је усвојио Сенат на 11 мјеста разликује у односу на ону која је усвојена у Сејму. Овакав слијед дешавања и убрзана парламентарна процедура указује да је за ПиС било веома битно да се акт што прије донесе. Највише полемике у погледу закона изазвале су

⁵¹⁹ European Parliament resolution of 14 September 2016 on the recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2016/2774(RSP))

⁵²⁰ European Parliament Resolution on the situation in Poland, 2015/3031(RSP)

⁵²¹ Commission Recommendation regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendation (EU) 2016/1374 C(2016) 8950 final Brussels, 21.12.2016

⁵²² Кад је пољски парламент крајем 2016. усвојио три нова закона која су дозволила предсједнику да именује привременог предсједника Уставног суда, његова прва акција је била да дозволи тројци судија, које је раније изабрала ПиС-ова већина у Сејму, а које је суспендовао претходни предсједник Уставног суда, да преузму своје правосудне дужности.

⁵²³ European Parliament, *Rule of law in Poland: Civil Liberties Committee debate state of play*, 22. 3. 2017.

одредбе које предвиђају ранији престанак мандата садашњих судија (пензионисање). У случају ступања на снагу новог прописа, он ће приморати све судије Врховног суда на пензију и дати предсједнику овлашћења да бира кога ће поново поставити. Тражило се и јачање утицаја државног тужиоца над Врховним судом са чим се нарочито није сложио предсједник државе уз образложење да таква пракса није постојала у уставној традицији Пољске, као што није постојала ни пракса да државни тужилац има ингеренције над радом ВС и одлучује ко може бити постављен за судију. Додатно, критичари сматрају да би, с обзиром да је у надлежности ВС да потврђује изборне резултате, односно легитимност парламентарних избора, у случају пораза ПиС, они могли бити поништени. Измјене Закона о Судском савјету (СС) од 12. јула 2017. године су се тичале начина избора петнаест чланова СС из реда судија. СС у Пољској процјењује кандидате за судије, те предлаже предсједнику државе да именује судије Врховног суда, Врховног управног суда, основних судова, као и окружних и војних судова. Штовише, СС има овлашћења да поднесе захтјев посебном дисциплинском службенику да предузме дисциплинске мјере против судија. Укратко, одлучује ко ће постати судија и да ли ће судија који занемари своје дужности бити одговоран. Према измијењеном закону, чланове/судије би требало да бира Сејм и то простом већином гласова, али је предсједник Дуда реаговао захтјевом да се чланови/судије бирају тропетинском већином. Новине у Закону о организацији редовних судова дају министру правде овлашћење да именује шефове окружних и апелационих судова, чиме би он био искључиво одговоран за такве одлуке. Кључан спорни елемент у том закону односио се на родну дискриминацију изазвану увођењем различите доби за пензионисање суткиња (60 година) и судија (65 година), што није у складу с чланом 157. УФЕУ, ни с Директивом 2006/54 о једнакости полова у радним односима. С друге стране, предвиђено давање дискреционих овлашћења министру правде за продужавање мандата судијама који наврше године за пензионисање, као и за отпуштање и именовање предсједника судова, су оцјењивани као механизми који би могла поткопати независност судова (у складу с чланом 19, став 1⁵²⁴ Уговора о ЕУ и чланом 47. Повеље ЕУ о темељним правима).

Јарослав Качињски се није либио да директно оптужи пољске судове да су "потчињени страним силама" и да су под утицајем "колабираног моралног принципа", те "упориште посткомуниста", односно да су реформе неопходне да би се процес убрзао и вратило повјерење јавности.⁵²⁵ Опозиција је држала да се новим законским рјешењима урушава независност судства, оптужујући ПиС да на тај начин жели блокирати судове, постављајући своје кандидате. Међутим, ПиС је бранио став да су промјене неопходне како би се реформисало неефикасно и често корумпирано правосуђе. Очекивања ПиС и његовог лидера Јарослава Качињског била су да ће предсједник Дуда врло брзо ставити потпис на усвојене законе. Предсједник је то урадио у случају Закона о организацији редовних судова, а како су друга два закона повезана (Закон о Врховном суду и Закон о Судском савјету), 24. јула 2017. године је изрекао вето и вратио их у парламентарну процедуру на дораду тврдећи да "они неће ојачати осјећај правде".⁵²⁶ Он је у септембру 2017. године парламенту поднио алтернативне предлоге за разматрање, који ублажавају неке од најхрабријих предлога ПиС.

⁵²⁴ Чланом 19. УЕУ-а се конкретизује вриједност владавине права наведена у члану 2. УЕУ-а, задатак спровођења судског надзора у правном поретку Уније повјерава не само Суду него и судовима држава чланица.

⁵²⁵ *Dependent judiciary: Poland's government is putting the courts under its control*, the Economist, 22. 7. 2017.

⁵²⁶ *Objection sustained: A veto gives the rule of law in Poland a reprieve*, the Economist, 29. 7. 2017.

Умјесто давања Влади овлашћења да уклони судију из ВС, нови закон поставља старосну границу од 65 година за пензију. Чланови СС би требало да се бирају тропетинском већином у парламенту, умјесто простом како је првобитно предложено, што би отежало намјеру Пис да процесуира своја рјешења. Као што се види, Дуда и Влада су изводили игру затезања и попуштања у ставовима у складу с процјеном утицаја који ће нова рјешења имати на односе с Европском унијом, притом купујући вријеме и очекујући да се неће покренути процедура члана 7.

Комисија је 29. јула 2017. године одлучила иницирати поступак ради утврђивања повреде⁵²⁷, како ни претходни корак отклањања неправилности Оквира владавине права није уродио плодом. ЕК је исказала своју дубоку забринутост поводом усвајања нових законодавних аката у Парламенту који се односе на реформу у правосуђу. Том се реформом, према процјени Комисије, појачавала системска пријетња владавини права у Пољској, која је претходно утврђена у процедури за заштиту владавине права (јануара 2016. године). Комисија је тражила од Пољске да не предузима никакве мјере за отпуштање или присилно пензионисање судија Врховног суда. У случају да до тога дође, како је Франс Тимерманс нагласио, Комисија је била спремна без одгађања да покрене поступак из члана 7(1).⁵²⁸ Пис је мишљења ВК и критике ЕК представила као још један доказ да се ради о наметању ставова од стране отуђене бриселске елите и да је то нека врста освете Пољској што одбија да прихвати избјеглице, питање које је тад већ постало веома актуелно. Владајућа партија је најавила да такав однос неће проћи јер је Пољска суверена држава и неће дозволити да јој ико споља диктира кога ће пустити на своју територију и како ће уређивати свој унутрашњи систем.

Како није било напретка, а политички односи су се све више погоршавали уз заоштрени реторику, Европска комисија је 20. децембра 2017. године издала и *Четврту препоруку о владавини права*⁵²⁹, која допуњује три претходне препоруке и уз њу поднијела образложени предлог за Одлуку Савјета о утврђивању јасног ризика од озбиљног кршења владавине права од стране Пољске у складу с чланом 7(1) УЕУ.⁵³⁰ Ово је било први пут да је Комисија посегнула за активирањем поменутога нуклеарног члана. Колегијум комесара је, такође, одлучио да пољску Владу упути Суду правде ЕУ због повреде правне тековине ЕУ у односу на *Закон о основним судовима* односно режим пензионисања који се њиме уводи. Након седам мјесеци, ЕК ће овоме додати и поступак ради утврђивања повреде⁵³¹ и у контексту закона који регулише пензионисања судија Врховног суда, односно због повреде обавезе на темељу члана 258 УФЕУ због повреде обавезе које има на темељу члана 19 става 1 другог подстава УЕУ у вези с чланом 47 *Повеље Европске уније о темељним правима* тиме што је, као прво, повриједила начело несмјењивости судија усвојивши мјере

⁵²⁷ European Commission - Press release - *European Commission launches infringement against Poland over measures affecting the judiciary*, Brussels, 29 July 2017

⁵²⁸ Remarks of Frans Timmermans on European Commission action to preserve the rule of law in Poland, Speech, 26 July 2017, Brussels.

⁵²⁹ European Commission Press Release: *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, Brussels, 20 December 2017

⁵³⁰ European Commission Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)

⁵³¹ European Commission Rule of Law: Commission launches infringement procedure to protect the independence of the Polish Supreme Court, Press release, 2 July 2018, Brussels

којима је снижена доб за пензионисање судија Врховнога суда, именованих у тај суд прије 3. априла 2018. године и, као друго, повриједила начело независности судства усвојивши мјере којима је председнику Републике додијелено право да према својој оцјени продужи активни мандат судија Врховног суда након што достигну снижену доб за пензионисање. Дана 19. октобра 2018. године, Европски суд правде је издао одлуку о привременим мјерама у контексту поступка за утврђивање повреде који је донијела ЕК.⁵³² Како је Закон о Врховном суду већ био на снази у вријеме доношења пресуде Суда правде, мјере су имале ретроактивни ефект. Иако је Пољска била под обавезом да спроведе ову пресуду Суда правде, сама чињеница да она доводи у питање његову јурисдикцију у контексту процедуре ради утврђивања повреде коју је покренула Европска комисија, било је за очекивати да ће то искористити како не би обуставила примјену Закона о Врховном суду прије дефинисања основаности поступка⁵³³ тврдећи да национални прописи не могу бити предмет надзора у смислу члана 19(1) другог подстава УЕУ и члана 47 Повеље. Већ септембра 2018. године ЕК је Пољску упутила Суду правде ЕУ⁵³⁴ да би заштитила независност Врховнога суда Пољске.⁵³⁵ Европска комисија је у својој Изјави о пресуди⁵³⁶ Суда правде о пољском Закону о Врховном суду⁵³⁷ нагласила изузетно битан момент, а то је да се у пресуди појашњава да, иако организација правде у државама чланицама спада у националну надлежност, приликом обављања те надлежности од држава чланица се захтијева да извршавају своје обавезе према законодавству ЕУ, те је, стога, сваки национални суд уједно и европски суд када примјењује право ЕУ(!). У складу с тим, ЕК је очекује да државе чланице морају осигурати ефикасну судску заштиту појединаца у областима које покрива право ЕУ. Пољска је, с друге стране, у овој игри мачке и миша, убрзо, 21. новембра 2018. године, донијела Закон о измјенама новог Закона о Врховном суду којим су, како је навела, све националне одредбе које Комисија побија у својој тужби стављене изван снаге. Овоме треба додати и поступак који је Европска комисија покренула ради утврђивања повреде у контексту новог дисциплинског режима за судије.⁵³⁸ Ово ново питање је унијело додатне пријетње по правосудну независност кроз дисциплински процес, јер је Министарству правде Пољске

⁵³² Court of Justice of the European Union, Order of the Vice-President of the Court in Case C-619/18 R, Commission v Poland, Poland must immediately suspend the application of the provisions of national legislation relating to the lowering of the retirement age for Supreme Court judges, Press Release No 159/18, Luxembourg, 19 October 2018.

⁵³³ Annalisa Ciampi, *Can the EU Ensure Respect for the Rule of Law by its Member States? The Case of Poland*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, стр. 9

⁵³⁴ European Commission *Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court*, Press release, 24 September 2018, Brussels

⁵³⁵ 17. децембра 2018. године, Европски суд правде издао коначну наредбу којом се намећу привремене мјере за заустављање примјене пољског закона о Врховном суду.

⁵³⁶ Arrêt de la cour (grande chambre) 24 juin 2019 « Manquement d'État – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – État de droit – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Principes d'inamovibilité et d'indépendance des juges – Abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges de la Cour suprême – Application aux juges en exercice – Possibilité de continuer à exercer les fonctions de juge au-delà de cet âge subordonnée à l'obtention d'une autorisation relevant de la décision discrétionnaire du président de la République » Dans l'affaire C-619/18, ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 2 octobre 2018.

⁵³⁷ European Commission, European Commission statement on the judgment of the European Court of Justice on Poland's Supreme Court law, Brussels, 24 June 2019

⁵³⁸ Commission européenne, État de droit: la Commission européenne engage une procédure d'infraction en vue de mettre les juges polonais à l'abri de tout contrôle politique, Communiqué de presse, 3 avril 2019, Bruxelles

омогућило да усмјери поступак на судије чије пресуде им нису одговарале.⁵³⁹ Коначно, треба узети у обзир да је у пресуди Суда правде ЕУ од 24. јуна 2019. године нађено да национални прописи које је Комисија довела у питање у својој тужби могу бити предмет надзора у смислу члана 19(1) другог подстава УЕУ и стога ваља испитати јесу ли почињене повреде те одредбе као што то она тврди, што је и потврђено да је Пољска урадила у пресуди.

У овој борби на линији ЕК – Пољска, Качињски се није дао одвратити од свога циља. У намјери да иде до краја у остваривању циљева трансформације друштва Пољске изјавио је да се ”дијелови наше стварности не смију само модернизовати, него се морају преорати”⁵⁴⁰, показавши свој став да неће попустити у сукобу с ЕК. У октобру 2019. године Качињски и ПиС су поново освојили изборну побједу, мање импозантну него 2015. године, али и даље довољну за већину од 235 мјеста од 460 у Сејму.⁵⁴¹ Тактичка игра се наставила и 2020. године кад је Колегијум комесара 14. јануара затражио од Европског суда правде привремене мјере које се тичу Дисциплинског вијећа Врховног суда у Пољској. Одлука је донијета с обзиром на недавна дешавања, укључујући прелиминарну пресуду Суда од 19. новембра 2019. године о независности овог новог дисциплинског вијећа и каснију пресуду Врховног суда Пољске од 5. децембра 2019. године, као и уз чињеницу да Дисциплинско вијеће и даље функционише и тако ствара ризик од ненадокнадиве штете пољским судијама.⁵⁴² Акумулација корака унутар Оквира владавине права ЕК, изјава Колегијума комесара, резолуција ЕП, закључака Савјета ЕУ, те, коначно, пресуде Суда су довеле до развоја ситуације у којој се европске институције с једне стране, и једна држава чланица, с друге стране, налазе на дијаметрално супротним ставовима по томе докле сежу ингеренције ЕУ у сувереност нација-држава, ко има надлежност да осигура спровођење права ЕУ, те коначно и најважнијег питања – што је то што представља повреде владавине права у Европској унији. Ипак, најважнија институција која треба да донесе одлуку о ”нуклеарној опцији члана 7 УЕУ” се још није изјаснила. Европски савјет још није довршио процедуру гласања већином од четири петине својих чланова иако су, како смо раније навели, три саслушања одржана још у јуну, септембру и децембру 2018. године, након којих је Савјет давао само штура саопштења о потреби даљег дијалога. Према Извјештају Фридом хауса за 2020. годину, Пољска је сврстана у полуконсолидовану демократију с прогоном појединих судија током 2019. и 2020. године кроз дисциплинске мјере, стављање Уставног суда и Судског савјета под контролу владајуће партије, те је прогнозирано да ће и она, ако настави овим путем, прерасти у хибридни режим односно аутократију.⁵⁴³

⁵³⁹ The American Bar Association's Center for Human Rights, *The Case of Judge Alina Czubieniak Threats to Judicial Independence in Poland through the Use of Judicial Disciplinary Procedures*, 2019, https://www.americanbar.org/groups/human_rights/reports/the-case-of-judge-alina-czubieniak--threats-to-judicial-independ/, приступљено 6. 6. 2020., стр. 8.

⁵⁴⁰ The Economist, *Change of state: Poland's ruling Law and Justice party is doing lasting damage*, 21. 4. 2019.

⁵⁴¹ Euronews, *Polish parliamentary election: Final results show PiS win narrow majority*, 15. 10. 2019, <https://www.euronews.com/2019/10/13/poland-head-to-the-polls-with-conservative-ruling-law-justice-party-in-the-lead>, приступљено 13. 6. 2020.

⁵⁴² European Commission - Daily News, *College Meeting: Rule of Law: European Commission asks the Court of Justice for interim measures regarding the Disciplinary Chamber of the Supreme Court in Poland*

⁵⁴³ Freedom House: *Nations in Transit 2020, Dropping the Democratic Facade*, Washington DC, 2020, стр. 6-7

Током протекле деценије, односи европских институција с мађарском и пољском владом су се значајно погоршали у погледу поштовања владавине права односно темељних европских вриједности из члана 2 УЕУ. Институције Европске уније до данас нису успјеле успоставити механизам који би био довољно ефикасан да ријеши ово питање. И поред увођења Оквира владавине права, те, чак и активирања члана 7 УЕУ, једном кад је постигнут консензус о овоме за Пољску у Комисији и у ЕП за Мађарску, приступ једноставно није успио ни ријешити стање у двије државе чланице, а ни задовољити највеће заговорнике владавине права у тзв. Кернеуропи. Институционални механизми у ЕУ се споро развијају јер захтијевају консензус свих држава чланица, а кад је у питању задирање у најосјетљивија питања суверенитета – питања демократије, темељних вриједности те владавине права – онда се ради о подухвату. Стога управо у свјетлу ових објективних околности треба и посматрати спори и компликовани развој, односно најновију ревизију Оквира владавине права и уопште врло финог и осјетљивог односа између институција ЕУ.

Проблем је постајао све акутнији због тактичке игре коју мађарска и пољска влада играју с институцијама ЕУ. У оквиру овога односа, могу се издвојити два приступа. И једна и друга рачунају на приступ *fait accompli* односно на то да ће ЕУ прихватити стање онако какво је радије него да иде у радикалне мјере. Онда кад је то неопходно и немају другога излаза, посежу за козметичким промјенама у законодавству како би се одговорило на одређене, издвојене забринутости ЕК, Савјета, ЕП или Суда, а при том се главне одредбе које су и најризичније по владавину права и темељне вриједности остављају нетакнуте. Процедуре Комисије ради утврђивања повреде правне тековине су превише флексибилне, а премало ефикасне, те не адресирају укупне структурне проблеме, што не рјешава питања на дужи стазе, а истовремено оставља времена државама чланицама да одахну након што се склони једна специфична препрека у односима. У овој ситуацији, у којој се чини да добијају и једни и други (*win-win*), у ствари се само одлажу крајња рјешења, која можда у неким другим областима правне тековине и не би била толико проблематична. Ипак, у погледу темељних чланова УЕУ односно владавине права, одлагање не доприноси рјешавању проблема и смањењу тензије, него напротив доприноси дугорочном нарушавању кредибилности Уније и заједничких вриједности. Повреде темељних вриједности нису исте као повреде, рецимо, правне тековине у заштити животне средине или непоштовања директива о социјалном осигурању. У контексту владавине права, непоштовање једне државе чланице основних постулата демократије, слободе изражавања или судске независности доводи до отварања питања много дубље и озбиљније природе. Кад Мађарска и Пољска посежу за приступом у којем се ЕУ проглашава ненадлежном за питања која према њима задиру у суверенитет или национални (уставни) идентитет државе чланице, на овај начин примат дају одлукама националних тијела, било владе и парламента (као у случају Пољске), или и у случају судова (као у случају лојалног правосуђа Мађарске) у односу на институције заједнице, што само по себи поставља питање да ли сва правила важе за све. Тако би се државе чланице и ЕУ нашле са супротних страна ставовима о томе докле сежу ингеренције ЕУ у сувереност нација-држава и које институције (националне или европске) имају право да осигурају спровођење правне тековине ЕУ у погледу темељних вриједности.

Пољска је једно вријеме функционисала кроз де факто два правна система: један, који подржава Уставни суд и који се опирао владајућој већини у Сејму и други, који је представљала влада ПиС.⁵⁴⁴ Ипак, треба напоменути да Пољска није позиционирана тако ниско као Мађарска у мјерењима демократије међународних организација. Мађарска, која је процес почела раније и гдје сукоб између законодавно-извршне и судске гране власти, с друге стране, никад није ушао у ниво конфликта као у Пољској, али је пак отишла даље у одређеним сегментима доносећи акте због којих су реаговале све европске институције. Ово ће имати различите реперкусије по различите институције, као што се већ могло и видјети из различитог приступа ЕК и ЕП. Да су обје државе у исто или приближно вријеме подвргнуте механизму и санкцијама по члану 7 УЕУ, могао би се заједнички сагледавати однос према Будимпешти и Варшави и спријечити вето који им омогућује да у Савјету ЕУ односно Европском савјету увијек могу једна другој блокирати било какву озбиљнију акцију која се поведе против једне од њих.

Коначно, случај Мађарске и Пољске, те однос институција ЕУ и одређених држава чланица према овом питању се мора сагледати и у смислу његових реперкусија по политику проширења. Треба истаћи да се ни у једном званичном документу ЕУ из области проширења не помиње веза између питања непоштовања темељних вриједности/владавине права у Пољској и Мађарској, јер би било тешко замислимо да Савјет који усваја кључне документе из процеса проширења износи тако јасно проблеме с државама чланицама. И у дијелу искустава с Хрватском, Бугарском и Румунијом, Савјет је у документима који се дотичу новог приступа у владавини права из 2012. године користио само флоскулу "научена искуства". Ипак, јасно је да се повећани фокус и све оштрији услови који ће се озваничити Новим приступом из 2012. године, те унапријеђеним новим приступом из 2020. године, управо заснивају на искуству с пређашњим проширењима, али и с ове двије централноевропске чланице ЕУ. Показала се немогућности ефикасног дјеловања онда кад већ кандидат постане пуноправне држава чланица и има право да сједећи за истим столом доноси одлуке или, што је још важније, спријечи доношење одлука (Пољска Мађарској, односно Мађарска Пољској) у погледу санкција према држави чланици.

5. БУДУЋИ РАЗВОЈ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА УНУТАР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

"Ствари се руше, центар не држи више, анархија је провалила свијетом." - Вилијам Батлер Јејтс

⁵⁴⁴ Ireneusz Pawel Karolewski and Roland Benedikter, *Europe's New Rogue States, Poland and Hungary: A Narrative and Its Perspectives*, Chin. Pol. Sci. Rev, published online, 2016, стр. 3

5.1. Утицај кризних дешавања на област владавине права

У кризним и ванредним ситуацијама често долази до поступака који дерогирају одређена темељна права и слободе, односно одступају од начела владавине права. Пријетње националној безбједности или јавном реду у случају ванредних стања дају оправдања за, ако не у потпуности легалне, онда широко перципиране легитимне потезе, односно брзо и оштро дјеловање влада и легислатура. На тај се начин доводи у питање степен у којем се било које друштво може придржавати владавине права, које постаје нешто као луксузни предмет онда кад се осјети угроженим⁵⁴⁵, односно владавина права постаје нешто чега се много лакше одрећи него у нормалним временима. Њемачки мислилац Роберт фон Мол дозвољава право држави да има ванредна овлашћења у ситуацијама које нису редовне. У том смислу, једна од темељних вриједности – слобода – уступа мјесто држави, која и даље остаје правна држава, јер поступа по законима које има право донијети у ванредној ситуацији, па макар то значило и укидање или гушење одређених слобода. Истовремено фон Мол указује да провјера да ли одређена ванредност или криза постоји не може бити правничка, него да се одлука у правном смислу у потпуности мора извести из садржаја нормe⁵⁴⁶.

Данас кад се помене Европска унија, перцепција многих ће бити управо кризе кроз које ова заједница пролази. Након дугог периода напретка, сталног ширења и јачања интерне интеграције, Унија је посљедњу деценију провела у сталним превирањима и изазовима који су неријетко доводили до питања може ли она преживјети као концепт, конструкт или идеја. Кад помињемо сам појам кризних дешавања с којима се Европска унија суочава, овај феномен можемо подијелити у три блока како би се боље сагледала дешавања и њихови утицаји на појам владавине права у ЕУ. Првенствено се овдје може говорити о: а) индиректним кризама које имају посљедице на владавину права (брексит, економско-финансијска питања, пандемија ковида-19), б) кризи правде, слободе и безбједности; и в) кризи темељних вриједности. Економска, британска и пандемијска криза су, поред својих штетних утицаја на саму Унију, све вријеме потресале јединство и идеју ЕУ, али имале и ефект одлагања, односно спречавале институције и државе чланице да се позабаве кризом вриједности – владавине права. Криза миграција односно простора правде, слободе и безбједности је пољулала осјећај повјерења у јединство Уније, те је скупа са страхом од терористичких напада довела до све већег затварања у тзв. тврђаву Европу. Криза вриједности, односно самог појма владавине права, је протеклих година била мање примјетна од криза из два друга представљена блока, али то не значи да није сама по себи опаснија за будућност јединства Уније. Управо супротно, она у себи носи много дубље и изазовније подјеле које на дуже стазе могу бити знатно штетније од краћих и мање темељних криза. Ови узрочно-посљедични феномени су довели до увезаних кругова. Угроженост темељних права у Европској унији је додатно поткопавана кризама које су управо ударале на начело самим темељних права, па је једна криза хранила другу, или прецизније, неповјерење и све већи јаз између тзв. западних и источних, те јужних и

⁵⁴⁵ Diane P. Wood, *The Rule of Law in Times of Stress*, 70 University of Chicago Law School, Chicago, 2003, стр. 456

⁵⁴⁶ Jens Meierhenrich, *The Remnants of the Rechtsstaat, an Ethnography of Nazi Law*, Oxford University Press, Oxford, 2018, стр. 104.

сјеверних погледа на одређена питања су стално потхрањивали нове подјеле. У конкретном контексту владавине права, посљедњих дванаест година криза Европске уније је спријечило Унију да се дјелотворно позабави промоцијом и заштитом темељних вриједности, које су и саме постајале све више угрожене.

5.1.1. Индиректна кризна дешавања (дужничка криза, брексит, пандемија)

Економска криза из 2008. године је до коријена потресла Европску унију, не само у погледу економије и финансија, него и на начин да је ова криза дошла као ударац сталном напретку, оптимизму и осјећају ”да ће свака наредна година бити још боља”. Европска унија је нетом завршила велико проширење, Румунија и Бугарска су приступиле 2007. године, нађено је и рјешење за пропали европски устав и Лисабонски уговор је требало да ступи на снагу 2009. године и донесе једну нову, јачу и боље структурирану Унију. Ништа није најављивало период у којем ће Европска унија ући у фазу сталних турбуленција и проблема које ће државе чланице ставити пред питање јединства, солидарности и опстанка темељних вриједности на којима она почива. Економска криза из 2008. године је довела до праве дужничке кризе у државама чланицама, као што су Грчка, Шпанија, Италија, Португал и Ирска, које су посебно биле изложене структурним проблемима изазваним поремећајима на свјетском тржишту и нису више могле плаћати доспјеле обавезе, те су биле приморане тражити финансијску помоћ од трећих страна. Ови догађаји су били толико трауматични да су изазвали низ спекулација да ЕУ, односно еурозона иду према растакању и укидању заједничке валуте. Додатно, постале су све уочљивије разлике између језгра и периферних земаља, односно тзв. *Кернеуропе* (Кернеурога) и нордијских економских пуританаца с једне стране, и држава чланица на лимесима ЕУ оптерећених дуговима, што је ојачало осјећај постојања социјалних граница унутар ЕУ. Тако је, поред тога што је ЕУ ушла у финансијску и економску кризу, закорачила и у социјалну и политичку кризу повјерења с виталним импликацијама по будућност Уније.⁵⁴⁷ Све је то водило и до промјене у перцепцији Европске уније, односно до све мањег повјерења у Унију и њене могућности, па и у сам њен легитимитет. Најакутнији проблем је био у Грчкој, о којој се једно вријеме водила расправа да ли је потребно да изађе из еурозоне, односно да напусти еуро. Ово је био велики ударац повјерењу које су државе чланице, али и међународне финансијске институције имале у заједничку валуту. Један од најуспјешнијих пројеката ЕУ се налазио пред реалном опасношћу свога краха. Барозо је у свом говору о стању Уније септембра 2011. године, ову кризу назвао ”*највећим изазовом у историји Уније... кризом повјерења у наше лидере, у саму Европу, и у наш капацитет да нађемо рјешења*”.⁵⁴⁸ Европа је, тако, у другу деценију овога вијека закорачила подијељена по новим основама, с проблемима дуготрајног опоравка привреде на цијелом континенту, неријешеним проблемом грчкога дуга, и с много мање политичког капитала него што га је имала прије кризе. С друге стране,

⁵⁴⁷ Sedef Eylemer, *The Social Impact of the Eurozone Crisis on European Integration: Emerging Social Frontiers in the European Union?*, Eurolimes Journal of the Institute for Euroregional Studies Oradea-Debrecen Jean Monnet European Center of Excellence, 2014, стр. 1

⁵⁴⁸ European Parliament, President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, European renewal – State of the Union Address 2011, SPEECH/11/607, Strasbourg, 28 September 2011

треба узети у обзир да је ова криза потакла и развој нове правне тековине и механизма за предупређење будућих криза, те показала и пробуђени активизам европских институција, односно оно што Пол Крејг зове ”способност да се доносе закони под стресом”.⁵⁴⁹

Ускоро ће се овој кризи придружити и још један преседан за Унију – први излазак из чланства једне државе чланице, уз то и једне од четири највеће, најмногољудније и најбогатије државе чланице – Уједињеног Краљевства (УК). Овај тектонски поремећај ће оптерећивати Унију добар дио друге деценије, још од блумбершког говора⁵⁵⁰ Дејвида Камерона о ЕУ из 2013. године, па све до коначног изласка УК јануара 2020. године. Питање останка у Унији је оптерећивало Уједињено Краљевство готово од самог уласка у чланство. Додатно оснажено ставом конзервативаца предвођених Маргарет Тачер, те једно вријеме затомљено током великих промјена у самој Унији деведесетих и двијехиљадитих, посебно за вријеме лабуристичке владе, референдумско питање је поново постало свеprisутна тема након повратка конзервативаца на власт и притиска које је евроскептично крило Конзервативне партије вршило над Дејвидом Камероном. Референдум је коначно одржан годину дана након велике изборне побједе Камерона 2015. године. Главни захтјеви Лондона у преговорима с Европском унијом прије референдума су се односили на заштиту интереса држава чланица које не припадају еурозони, као и појачан фокус на конкурентност и смањење бирократизације ЕУ. Веома битно за Лондон је било и питање суверенитета и супсидијарности, односно да се посвећеност концепту ”што ближе Уније” више не примјењује на Уједињено Краљевство. Коначно, преговори за референдум су коинцидирани с великом мигрантском кризом а УК је тражило поновно преговарање пакета слободе кретања, радне снаге и имиграције.⁵⁵¹ Сви ови захтјеви су Камерону углавном и испуњени, али на референдуму 23. јуна 2016. године изгласан је излазак из Уније. Ускоро је покренут и члан 50 УЕУ и Уједињено Краљевство је ушло у дуг период изласка из Уније. Овај чин је на многе начине додатно уздрмао кредибилитет и снагу Уније и имао утицај на више нивоа. Прије свега, губитак једне од најважнијих чланица је значио крај идеје о сталном и незауостављивом процесу уједињења европског континента. У идеолошком смислу, може се рећи да је изласком УК завршена фаза сталнога ширења Уније која је трајала све од њених почетака прије седамдесет година, односно да данас више не можемо говорити о иреверзибилности процеса уједињења европског континента.⁵⁵² Брекситом је Унија изгубила и на важности, како у погледу перцепције екстерних (па и интерних) фактора, тако и конкретно, губећи једну од највећих економија и држава чланица. Изгубљен је и дотадашњи деликатни баланс снага међу државама чланицама, како у погледу консензуса о економији, конкурентности, отворености тржишта, тако и у погледу важних геостратегијских питања, гдје је Лондон увијек био заговорник проширења Уније и ширег сагледавања пројектовања моћи на ободима Уније. Поред тога, Уједињено Краљевство је

⁵⁴⁹ Paul Craig, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility*, Fabbrini (ed), *What Form of Government for the Eurozone*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 1/2015, University of Oxford - Faculty of Law, 2015, стр. 30.

⁵⁵⁰ UK Government, *EU speech at Bloomberg*, Prime Minister David Cameron discussed the future of the European Union at Bloomberg, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>, приступљено 28. 5. 2020.

⁵⁵¹ Paul P. Craig, *Brexit: A Drama in Six Acts*, European Law Review, Oxford Legal Studies Research Paper No. 45/2016, University of Oxford - Faculty of Law, 2016, стр. 13

⁵⁵² Aleksandar-Andrija Pejović, *Varijabilna realnost Zapadnog Balkana u kontekstu evropske integracije*, Politička misao, god. 55, br 1, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018, стр. 85.

стамено стајало на позицијама заштите и промоције владавине права у ЕУ и у том погледу давало додатну тежину захтјевима према државама Централне Европе. Коначно, кључни утицај који је криза с одласком УК имала на кризу темељних вриједности у Унији је парализа коју је изазвала. Наиме, како су за вријеме налажења општеприхватљивог рјешења за излазак УК из Уније све друге политике ЕУ, укључујући и политику проширења, остављене по страни, тако се може рећи и да се европске институције нису могле бавити с пуном пажњом питањем владавине права у државама чланицама ЕУ, нити развити механизме, који би се можда дали унаприједити да се није радило о овој, као и о другим, кризама.

Иако се у вријеме писања овог рада управо одвија пандемија ковида-19, чије ће се последице тек сагледавати, већ можемо закључити да ће и ова криза која је захватила цијели свијет, па тако и Европску унију имати двојак ефекат. Прво, као и остале кризе, и пандемија је већ одложила или ће у скоријој будућности успорити дјеловање европских институција и држава чланица по питању владавине права. Свјedoци смо да су процеси започети још раније према Пољској и Мађарској, након што су 2018. и 2019. године доживјели напредак у форми саслушања које је Савјет спровео за ове двије државе чланице по основу члана 7 УЕУ, сад стали и да се не може очекивати неки напредак на овом пољу. Једнако тако, упитно је кад ће се иницијатива ЕК о новом оквиру владавине права⁵⁵³, која је на јесен 2019. године стигла до Савјета, те тамо и била блокирана ветом Будимпеште и Варшаве⁵⁵⁴, вратити на дневни ред овога тијела.

У свом другом ефекту, пандемија ковида-19 је већ довела и до занимљивих феномена, односно до мјера које су владе одређених држава чланица донијеле у контексту борбе против вируса. У оквиру владавине права се могу на ограничен рок суспендовати људска права и слобода за вријеме ванредног стања. Потребно је да се ванредно стање, стога, одреди веома прецизно највишим правним актом, као и да одлуку о њему донесе највиши правни орган.⁵⁵⁵ У многим европским државама су тако, за вријеме ванредног стања изазваног пандемијом, укинута нека од основних људских права, односно да се послужимо изразима Жарка Пуховског, обзнањена је и нашироко прихваћена контрола над приватношћу стотина милиона индивидуа, медицинска струка заповиједа полицији, па и политичкој класи, државе су, с изузецима, напросто забраниле економију.⁵⁵⁶ Дакле, у ванредном стању, није спорно да дође до укидања одређених права и слобода јер то дозвољавају и устав и закони, али се право питање, као и већина ствари везаних за садржај владавине права, везује за опсег и дубину ових посебних мјера, односно овлашћења која се додјељују у посебном стању, те интерне и екстерне реакције на њих. Тако је скуштина

⁵⁵³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Strengthening the rule of law within the Union, A blueprint for action COM/2019/343 final, 17 July 2019

⁵⁵⁴ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3712th Council meeting General Affairs, 12111/19, Brussels, 16 September 2019.

⁵⁵⁵ Јасминка Хасанбеговић, *Реторицитет права и правност државе, или о неспојивости суверености и правне државе*, у двојезичком српско-немачком зборнику: Данило Н. Баста, Дитер Милер, приређивачи, Правна држава - порекло и будућност једне идеје, Београд, Правни факултет у Београду – Центар за публикације и Немачки културни и информативни центар у Београду, 1991, стр. 59

⁵⁵⁶ Жарко Пуховски, *Ковид и Голијат, постхумни тријумф барунице Тачер и професора Шопенхауера*, Пешчаник, интернетско издање, 8. 4. 2020.

Мађарске 30. марта 2020. године, двотрећинском већином донијела закон који је премијеру Виктору Орбану дао могућност да влада декретом без икаквог парламентарног надзора. С друге стране, пољска владајућа партија ПиС је усред пандемије измијенила изборно законодавство, како би се омогућило гласање поштом и предсједнички избори одржали 10. маја 2020. године⁵⁵⁷ и овога се става држала све до 6. маја 2020. године, кад је на наговор мањег коалиционог партнера донијела одлуку о одлагању избора.⁵⁵⁸ Ово је навело тринаест држава чланица ЕУ да издају дипломатско саопштење⁵⁵⁹ у којем су изразиле дубоку забринутост због ризика од кршења начела владавине права, демократије и темељних права који произилазе из усвајања одређених хитних мјера, иако нису именовале на коју државу се мисли. Истовремено, подржавале су иницијативу Европске комисије за надгледање ванредних мјера и њихове примјене како би се осигурало да се темељне вриједности Уније поштују у потпуности. Европска агенција за темељна права је 2. маја 2020. године издала *Билтен за пандемију коронавируса у ЕУ – основне импликације на темељна права*⁵⁶⁰ а Савјет Европе је издао *Приручник за поштовање демократије, владавине права и људских права за вријеме санитарне кризе ковид-19*.⁵⁶¹ Криза поштовања владавине права ће се свакако развијати упоредо с кризом пандемије, јер ће довести до нових питања и проблема у одређеним државама чланицама, те треба сагледати њене даље импликације, што излази изван временског периода који овај рад покрива.

5.1.2. Криза на подручју правде, слободе и безбједности

*„Суочени смо с озбиљним и хитним изазовом. Данашњи састанак омогућио нам је доношење неких важних политичких одлука које ће нам помоћи у рјешавању тог изазова“ – Жан Аселборн, предсједник Савјета, поводом мигрантске кризе 2015. године*⁵⁶²

Данашња Европска унија се налази пред изазовима који ударају на саме темеље постигнутог јединства у области правде, слободе и безбједности. Криза Шенгенске зоне, недјелотворност азилског система, низ терористичких напада (у Паризу и Бриселу) – све то је довело до појачане потребе да се даље изграђује правна тековина и продубљује сарадња у правосуђу и унутрашњим пословима. Могуће је да ће у наредним годинама доћи до јачања одређених области које су управо сад пред великим изазовима, као што су азил, безбједност граница и хипер-тероризам, као што га је назвао француски премијер Мануел Валс како би

⁵⁵⁷ Quincy Cloet, *Problematic Steps Poland's Government Appears Willing to Put Population and EU Membership at Risk*, Visegrad Insight, 20. 4. 2020.

⁵⁵⁸ Marcin Zaborowski, *The Cancelled Election How Law and Justice is Breaking Democracy in Poland*, Visegrad Insight, 11. 5. 2020.

⁵⁵⁹ Government of the Netherlands, Statement by Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Romania, Spain, Sweden, Diplomatic statement, 1. 4. 2020.

⁵⁶⁰ Fundamental Rights Agency, *Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications - Bulletin*

⁵⁶¹ Council of Europe, SG/Inf(2020)11 *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis - A toolkit for member states*, 7. 4. 2020.

⁵⁶² Council of the EU, Justice and Home Affairs Council, Main results, 14 September 2015.

означио све чешће проблеме с којима се Европа среће.⁵⁶³ У том контексту, политика миграција, азила и безбједности граница се морају сагледавати у свјетлу будућег развоја правне тековине у оквиру изазова кроз које ЕУ пролази. Напади у Француској 2015. године и у Белгији 2016. године су значајно потресли осјећај безбједности у Европској унији. Иако надлежност над борбом против тероризма лежи на државама чланицама, од ЕУ се очекивала заједничка акција и подјела одговорности и приступа за спречавање будућих евентуалних напада на неку од држава чланица. Ово питање се додатно повезало и с мигрантском кризом и перцепцијом да с мигрантима с Блиског истока долазе и терористи. Ванредни Савјет министара правде и унутрашњих послова је донио одлуку да се већ у априлу 2016. године усвоји директива о размјени података о именима путника, да се доврши законодавство о борби против тероризма, систематски контролишу шенгенске границе, унаприједи шенгенски визни систем и побољша размјена информација са земљама у европском сусједству (укључујући Западни Балкан).⁵⁶⁴ Додатно, почетком 2016. године ће и Еуропол успоставити Центар за размјену података и оперативну сарадњу у борби против тероризма. Подручје борбе против тероризма је једно од најдинамичнијих области у којима је посљедњих двадесет година дошло до промјене правне тековине⁵⁶⁵, која се адаптирала како би се прилагодила дешавањима, односно терористичким нападима у државама чланицама.

Европска унија је од самог свог оснивања била уточиште и циљ милиона миграната, избјеглица и тражилаца азила. Међутим, сиријски рат је довео до огромног повећања броја миграната који су спас од ратних разарања потражили у Европској унији. Само у току 2015. године, готово милион избјеглица је дошло кроз двије главне руте: преко Либије у Италију и кроз Турску у Грчку. Преко 75 посто их је дошло бјежећи од конфликта у Сирији, Авганистану и Ираку.⁵⁶⁶ Упркос хуманитарној кризи, одговор ЕУ на мигрантску кризу је био закаснио и неадекватан, односно углавном реактиван. Европска комисија је априла 2015. године предложила План⁵⁶⁷ од десет тачака за превазилажење кризе, да би 2016. године предложила да се употпуни реформа заједничког азилског система.⁵⁶⁸ Међутим, питање које је изазвало највише потешкоћа и нагризло јединство Уније је кад је, на врхунцу кризе средином 2015. године, канцеларка Маркел изашла с предлогом да је неопходно да државе чланице преузму на себе дио терета избјеглица.⁵⁶⁹ Комисија је већ септембра 2015. године предложила реалокацију 120.000 миграната, што су државе Вишеградске групе (Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска) заједнички одбациле наводећи да неће пристати на

⁵⁶³ Gouvernement de la République française, *Discours de Manuel Valls, Premier ministre au Forum de Munich sur les politiques de défense*, 13. 2. 2016. <https://www.gouvernement.fr/partage/6457-discours-du-premier-ministre-forum-de-munich-sur-les-politiques-de-defense> - приступљено 28. 5. 2020.

⁵⁶⁴ Council of the EU, Joint statement of EU Ministers for Justice and Home Affairs and representatives of EU institutions on the terrorist attacks in Brussels on 22 March 2016

⁵⁶⁵ Justyna Maliszewska-nienartowicz, *A New Chapter in the eU Counterterrorism Policy? The Main Changes Introduced by the Directive 2017/541 on Combating terrorism*, Polish Yearbook on International Law, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw, 2018, стр. 186.

⁵⁶⁶ UNHCR 2015: *The year of Europe's refugee crisis*, <https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html>, приступљено 2. 5. 2020.

⁵⁶⁷ Council of the EU, Press release, Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration, 20 April 2015, Luxembourg

⁵⁶⁸ European Commission, Press release, Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy, Brussels, 13 July 2016

⁵⁶⁹ BBC- *Migrant crisis: Merkel warns of EU 'failure'*, 31. 8. 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34108224>, приступљено 13. 6. 2020.

обавезујуће дуготрајне квоте реалокације. На Савјету министара правосуђа и унутрашњих послова септембра 2015. године је донијета одлука о примјени ове реалокације квалификованом већином, чиме су државе Вишеградске групе надгласане.⁵⁷⁰ Међу државама чланицама је дошло до поларизације око тога колико миграната треба да прихвати Европска унија и како ће се одговорности подијелити међу државама чланицама у погледу пружања мигрантима приступа здравственој заштити и образовању.⁵⁷¹ Мађарска је почела спроводити своју политику према мигрантима без обзира на ставове Брисела, те је изградила ограду на својим границама према државама с којима није дијелила Шенгенски простор како би зауставила тзв. балканску руту. Коначно, ЕУ је 20. марта 2016. године с Турском склопила споразум којим је заустављен прилив миграната који су преко турске територије улазили на Шенгенски простор (Грчку). Међутим, предлог ЕУ да се тражиоци азила или избјеглице врате у Турску гдје је систем азила недостатан, крши начело забране присилног удаљења и забрану колективног протјеривања⁵⁷², а додатно је поставио и питање темељних вриједности које ЕУ промовише међу државама кандидатима у вријеме кризе.

Индијектна посљедица ових дешавања је била по европску политичку климу, јер је дошло до пораста подршке екстремним политичким партијама у одређеним чланицама ЕУ, попут Шведске, Финске, Пољске или Француске. Мигрантска криза је показала два лица ЕУ – једно је да је у кризно вријеме већина држава чланица тражила начин како да самостално изађе на крај с проблемом повећаног броја миграната. Оне средоземне државе које су се суочиле с великим системским притиском су природно тражиле рјешења која ће им помоћи у заустављању прилива и бољој заштити граница. Њемачка и Шведска, које су примиле највећи број тражилаца азила су тражиле рјешења која ће омогућити растерећење и правилније расподијелити број миграната у свим државама чланицама. Централноевропске државе су, опет, имале своје виђење обавезе да приме мигранте, односно начина на који оне желе ријешити питање заштите граница. Друго лице је криза солидарности јер се није успјело постићи јединство по овом питању, што је дугорочно довело до још веће подјеле међу државама чланицама. Показало се да у кризним временима у Савјету једноставно није било могуће доћи до компромиса и заједничког наступа. Процедуре ради повреде правне тековине, те обраћање Европском суду правде и пресуде које је Суд донио⁵⁷³ су јасно изнијеле на видјело нове разлике између централноевропских држава чланица и остатка ЕУ у подручју правде, слободе и безбједности. Ово присиљавања држава чланица да пристану на схему пресељења би се могло назвати и Пировом побједом. Одрицањем од одлука засниваних на консензусу, посебно о овако комплексном питању, продубио се раскол који сеже у повјерење које државе чланице и Европска комисија морају одржати ако жели постићи договор о дугорочним рјешењима о тешким питањима.⁵⁷⁴ У том

⁵⁷⁰ Cengiz Günay, Nina Witjes, *Border Politics: Defining Spaces of Governance and Forms of Transgressions*, Springer, Cham, 2017, стр. 136

⁵⁷¹ ЕК ће јуна 2017. иницирати процедуру против Чешке, Мађарске и Пољске ради утврђивања повреде поштовања договора о реалокацији тражилаца азила из 2015.

⁵⁷² Jenny Poon, *Legal Responses to the EU Migrant Crisis: Too Little, Too Late?*, Migration in the 21 Century, E-IR Publishing, 2018, стр. 9

⁵⁷³ Court of Justice of the European Union, Press release No 40/20, Luxembourg, 2 April 2020, *Judgment in Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic (Temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection) (C-715/17, C-718/17 and C-719/17)*, delivered on 2 April 2020.

⁵⁷⁴ Demetrios G. Papademetriou, *Migration Crisis Tests European Consensus and Governance*, Migration Policy Institute, published online, 2015

смислу је мигрантска криза додатно допринијела и допунила подјеле које већ постоје у сагледавању темељних вриједности Уније. Ово се добро види и на случају Уједињеног Краљевства, гдје је питање имиграције имало огромну медијску пажњу и било један од основа за вођење референдумске кампање за напуштање ЕУ.

5.1.3. Криза темељних вриједности

Криза темељних вриједности не представља класичну кризу попут мигрантске, дужничке или кризе изазване изласком Уједињеног Краљевства. Она је атипична криза која није толико видљива и присутна у јавном дискурсу, не изазива толико интереса јавности, нема директних и конкретних посљедица на економске, социјалне или безбједносне аспекте грађана Уније, односно барем не оних који живе у државама чланицама у којима владавина права, демократија или темељна права нису угрожена. Међутим, можемо рећи да криза темељних вриједности у макар једној чланици, која, како то члан 7 УЕУ истиче, на трајан и озбиљан начин угрожава, крши или повређује владавину права у тој једној чланици, представља кризу свеукупне Уније. Односно, не може постојати Унија која почива на темељним вриједностима ако оне нису присутне на цјелокупном простору ЕУ. Питању конституционализације, односно уставног идентитета у спрези с националним идентитетом, је управо Лисабонски уговор отворио пут да постане једно од најважнијих правних образложења Суда правде ЕУ. Ово је, међутим, коинцидирало с периодом јачања идентитетских питања кроз мигрантску кризу, излазак Уједињеног Краљевства односно посезање за сувереним питањима државе чланице у случају Пољске и Мађарске.⁵⁷⁵ У том контексту, треба и сагледавати кризу темељних вриједности, јер она има потенцијал да на дуже стазе доведе до потешкоћа за Европску унију који превазилазе проблеме акутних, али краћих криза лимитираног домета. Додатно, ако је криза еурозоне, као што је већ истакнуто, потакнула креирање нових структура и механизма, или ако је мигрантска криза ипак довела до рјешења која су квалификованом већином и пресудама Суда наметнута ”непослушним” државама чланицама, онда се јасније види да криза темељних вриједности није имала једнако успјешан институционални и политички одговор. Пољска и Мађарска тако већ годинама одолијевају постојећим механизмима Оквира владавине права, Бугарска и Румунија 13 година не могу испунити критеријуме који су, у ствари, били потребни како би се остварило чланство, а државе кандидати готово једнако дуго раде на испуњавању почетних обавеза на путу према достизању стандарда поглавља 23 и 24. Ово води питању да ли се проблеми налазе у самим државама чланицама, односно њиховим ставовима, разумијевању и, на крају, труду који улажу у владавину права; или је проблем у томе што ЕУ не може креирати довољно дјелотворне механизме да омогући испуњење ових услова у претприступном периоду, те спријечити реверзибилност процеса онда кад се већ једном постане држава чланица. Сходно овом, криза темељних вриједности отвара кључно питање дефинисања њиховог концепта – то јест питању што је владавина права, што су демократија, људска права и друга начела из члана 2 УЕУ. Или по Вајлеровим ријечима, демократија није дио оригиналног ДНК европске интеграције, односно она је прије једна врста имплантата; а нејасност концепта владавине права у кризним временима постаје очита, те онда има само свој формални статус као ”централни артефакт привлачности своје

⁵⁷⁵ Pietro Faraguna, *Constitutional Identity in the Age of Global Migration, Constitutional Identity in the EU—A Shield or a Sword?*, German Law Journal Vol. 18 No. 07, 2017, стр. 1621

усклађености”, и постаје не само слаб извор ”легитимације“, него чак и катализатор ”делегитимације“⁵⁷⁶. Улазећи дубље и дубље у проблематику начела, можемо доћи до разумијевања потешкоћа које владавина права изазива на нивоу подјела унутар Европске уније. У ствари, право питање које се намеће је може ли Унија наћи снаге и у наредним годинама изнаћи прави приступ којим ће отклонити опасности продубљивања и проширивања кризе. И ако је то у стању урадити на комунитарном нивоу, какве ће последице то имати и по државе чланице и по институције ЕУ.

5.2. Актуелни предлози унутар Европске уније и могућности за њихово спровођење у дјело

Ако бисмо могли замислити у скороје вријеме ситуацију у којој се, након завршеног саслушања Мађарске или Пољске, четири петине чланова Савјета односно 21 држава чланица сложи да постоји јасан ризик од озбиљног кршења темељних вриједности из члана 2 УЕУ, онда би то довело до ситуације сличне поступању Савјета у случају Аустрије 2000. године, с том разликом што би у овом хипотетичком случају члан 7 УЕУ омогућио институционализацију процеса. Међутим, као што ЕУ више није она из 2000. године, тако ни Мађарска и Пољска нису Аустрија, односно контекст озбиљног ризика повреде темељних вриједности је данас много трајнији, израженији и оптерећујући него што је то икад био.

Нова Европска комисија Урсуле фон дер Лајен је већ потврдила приврженост наслеђу Јункерове комисије у погледу јачања Оквира владавине права кроз већ поменути предлог који је даље представљен у Савјету крајем 2019. године. У случају да се нађе компромис и да се усвоји предлог ЕК о новом механизму који подразумева годишње планове, контактне тачке и строжи и свеобухватнији приступ заштити владавине права међу државама чланицама, резултати овог новог оквира свакако неће бити тако брзо постигнути. Као и већини инструмената Комисије, и овом механизму ће требати времена да заиста постане дјелотворан и да постигне одвраћајући ефект. Проблем је, наравно, у томе што године које треба да прођу како би се нови механизам заиста укоријенио једнако тако омогућавају и државама чланицама да даље развијају своју визију и верзију владавине права и инсистирају на националном и конституционалном идентитету, како што се може видјети у случају Мађарске и Пољске, али и у случају већ образложене пресуде Савезног уставног суда Њемачке у предмету Вајс. За очекивати је да ће Комисија и даље сагледавати ефикасност постојеће процедуре ради утврђивања повреде правне тековине, као и позивати Савјет да јасно подржи њене напоре у успостављању недвосмислених рокова и упутстава кад се активира Оквир владавине права. С друге стране, Комисија фон дер Лајен више нема комесара који би барем у титули имао назив владавина права или темељна права (као што је то имао потпредсједник ЕК Тимерманс). Нова потпредсједница ЕК у овој области Вјера Јурова (Чешка) је комесарка за вриједности и транспарентност. Иако у имену нема јасно назначено, комесарки су додијелене надлежности да се бави јачањем демократије и транспарентности, очувањем европских вриједности и права и да скупа с комесаром за правосуђе ради на очувању владавине права и приступу Европској конвенцији људских

⁵⁷⁶ J.H.H. Weiler, *Europe in Crisis - on 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'*, Singapore Journal of Legal Studies, Singapore, 2012, стр. 268

права, те надзире примјену Повеље.⁵⁷⁷ Нови комесар за правосуђе, Дидије Рејндерс (Белгија), је добио обавезу да осигура да владавина права буде подржана широм Уније, кроз блиску сарадњу с државама чланицама. У писму је предсједница ЕК посебно нагласила да владавина права утиче на све, без обзира гдје се дешавају потешкоће у Унији, те се морају тражити заједничка рјешења. Комесар ће, тако, водити рад Комисије на свеобухватном европском механизму владавине права, искористити комплетан пакет инструмената како би се спријечиле и идентификовале повреде правне тековине, а проблеми рјешавали у раној фази. Од комесара се тражи и да буде спреман да предложи дјелотворан, сразмјеран и одвраћајући одговор који треба да буде крајње средство. У дијелу превенције, комесар ће водити службу која ће се фокусирати на комуникацију и подизање свијести с циљем промовисања културе владавине права међу европским грађанима (и у том дијелу да буде домаћин годишњег скупа о владавини права, отвореног за националне актере и организације цивилног друштва). Такође, очекује се и боља сарадња са Савјетом Европе и другим међународним организацијама, посебно Организацијом за европску безбедност и сарадњу и Организацијом за економску сарадњу и развој. Коначно, од њега се очекује да, на бази недавних пресуда Суда које показују утицај повреде владавине права на правну тековину ЕУ, унаприједи спровођење механизма Уније у овој области.⁵⁷⁸ Поставља се и питање даље нефункционалности система, тако да ако, на примјер, након што ЕК покрене процедуру пред Судом правде ЕУ и то резултира негативном пресудом Суда, може доћи до ситуације да и даље одређена држава чланица не испоштује пресуду. У том случају, ЕК преостаје само новчана казна у складу с чланом 260 УФЕУ, при чему Комисија одређује висину паушалног износа или пенала које држава чланица треба да плати, а које сматра примјереним с обзиром на околности. У том контексту би се и одмах могло поставити питање колико велика би та казна морала бити у случајевима повреде владавине права, да заиста изазове реакцију државе чланице. У досадашњим поступцима, новчане казне су се показале дјелотворним, али овдје ипак говоримо о ситуацији која се односи на темељне вриједности.

Комисија је 15. маја 2018. године утврдила *Предлог регулативе Савјета о утврђивању вишегодишњег финансијског оквира (ВФО)* за раздобље 2021–2027⁵⁷⁹, којим се Савјет овлашћује да обустави средства ЕУ ако се утврди да држава чланица не испуњава услове владавине права. Тако би по овом предлогу било могуће прилагодити горње границе ВФО која се односе на мјере повезане с добрим економским управљањем или заштитом буџета Уније у случају општих недостатака у погледу владавине права у државама чланицама (члан 7). У случају укидања, у складу с одговарајућим темељним актима, суспензије буџетских средстава у овом случају, износи који одговарају суспендованим обавезама се преносе на наредне године и одговарајуће горње границе ВФО се прилагођавају у складу с тим, док се суспендоване обавезе из године Н не могу поново укључити у буџет након године Н+2. ЕП је прихватио ову регулативу априла 2019. године, али док се не усвоји нови ВФО, она не може ступити на снагу. Предлог Комисије је

⁵⁷⁷ Ursula von der Leyen, President-elect of the European Commission, *Mission Letter to Vera Jourova, Vice-President-Designate for Values and Transparency*, 10. 9. 2019. стр. 4-5

⁵⁷⁸ Ursula von der Leyen, President-elect of the European Commission, *Mission Letter to Didier Reynders, Commissioner-Designate for Justice*, 10. 9. 2019. стр. 4-5

⁵⁷⁹ Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, COM/2018/322 final - 2018/0132 (APP)

примарно за циљ имао јачање везе између темељних вриједности и расподјеле буџетских средстава, он је узрокован и политичким разлозима и притиском јавности.⁵⁸⁰ Мађарски премијер је октобра 2019. назвао ову нову регулативу политичким слоганом и нагласио да у Централној Европи слобода штампе и владавина права нису политичко средство, те га не треба користити као политичко оружје против Мађарске.⁵⁸¹ У децембру 2019. је представљен ревидирани оквир за преговоре и предложен ВФО у износу од 1.087 милијарди (што је 1,07% бруто националног дохотка ЕУ27). тако да шефови држава и влада у оквиру Европског савјета нису постигли договор, што је одложило доношење поменуте регулативе. Коначно, кад је јула 2020. године Европски савјет постигао договор о ВФО, уз значајан компромис и дуготрајне преговоре међу државама чланицама (јулски ЕС је трајао чак пет дана) је оставио да се у каснијем периоду ” уведе режим условљавања који треба да заштити буџет”⁵⁸² и позвала ЕК да предложи мјере за случај кршења правила који би Савјет требало да прихвати квалификованом већином.

ЕП је већ у Резолуцији о механизму владавине права из 2016. године⁵⁸³ у ставу 20 предложио и конкретне промјене Уговора ЕУ, те је занимљиво сагледати ове препоруке, јер оне објашњавају начин на који посланици из држава чланица, у ствари, гледају на проблеме који постоје са садашњим механизмима. Наиме, ЕП је предложио да члан 2 УЕУ и Повеља темељних права постану правна основа за законодавне мјере које се усвајају у редовном законодавном поступку, као и да се на основу њих омогући националним судовима према да покрену пред Судом Европске уније поступке који се односе на законитост поступака држава чланица. Предложено је и да се преиспита члан 7 УЕУ како би се определијиле одговарајуће и примјенљиве санкције против било које државе чланице, да се идентификују која права држава чланица које су криве (укључујући и гласачка права у Савјету) могу бити суспендована, на примјер финансијске санкције или обустава финансирања из Уније. Такође, ЕП је предложио да се омогући једној трећини посланика Парламента да реферише Суду правде о законодавству Уније, након усвајања и прије његове примјене. Предложено је и да физичка и правна лица која су директно или појединачно погођена акцијом поднесу тужбе пред Судом правде ЕУ због наводних кршења Повеље, било од стране институција Уније, било од стране државе чланице, измјенама и допунама чланова 258 и 259 УФЕУ. Такође, предложено је укидање члана 51 Повеље и претварања Повеље у Предлог законодавног акта о правима и, коначно, разматрање захтјева за једногласношћу у областима које се односе на поштовање и заштиту и унапређење темељних права, као што су једнакост и недискриминација.

Ослањајући се на ове предлоге из резолуције ЕП, а у складу с тростубном структуром коју нуди Оквир владавине права Комисије и углавном прати већина предлога која долази из разних академских, стручних и других кругова, пожељно је сагледати неке од правца

⁵⁸⁰ Marco Fisicaro, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, European Papers, Vol. 4, No. 3, 2019, стр. 719.

⁵⁸¹ About Hungary, Zoltán Kovács, PM Orbán: “*When they question the rule of law, they step on our honor*”, 1. 10. 2019, <http://abouthungary.hu/blog/pm-orban-when-they-question-the-rule-of-law-they-step-on-our-honor/>, приступљено 13. 6. 2020.

⁵⁸² Presidency conclusions, European Council in Brussels, 17-21 July 2020

⁵⁸³ European Parliament resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254(INL))

дјеловања у контексту унапређења механизма и оквира за промоцију, заштиту и корективне мјере у области владавине права у ЕУ, поред већ постојећих иницијатива ЕК и ЕП. Они би се могли кретати у слиједећим оквирима три поменута стуба: промоција, превенција и одговор.

Промоција – Европска унија би могла сагледати могућности за снажнији дијалог и дубљу и структуриранију сарадњу са Савјетом Европе, посебно Венецијанском комисијом, али и са Групом држава за борбу против корупције (ГРЕКО), који су показали да имају значајно развијене капацитете од Европске уније за праћење, пружање мишљења и давање препорука, али и развоја предлога, дефиниција и норми које су од значаја за владавину права. Управо ове дефиниције треба даље развити и укључити у основне механизме и документе ЕУ. Поред тога, било би корисно успоставити блиску сарадњу с Организацијом за европску безбједност и сарадњу (посебно Канцеларијом за демократске институције и људска права) у контексту ефикаснијег приступа питањима о заједничког интереса. Напокон, требало би наћи начин да се оконча процес приступања ЕУ Европској конвенцији о људским правима, о чему се преговора још од седамдесетих година прошлога вијека. Иако је ово обавеза из члана 6(1) УЕУ, процедура још није завршена, примарно услјед мишљења⁵⁸⁴ Суда правде ЕУ по којем би приступање нарушило аутономију права ЕУ. Дијалог и дебата на тему владавине права треба да укључује широк друштвени консензус, да се ослоне на цивилно друштво и узму у обзир допринос грађана ЕУ заједничкој расправи. Обука националних судија и других стручњака из судске праксе Европског суда правде и Европског суда за људска права може бити веома значајна за ширење разумијевања и преношење знања и искустава у државе чланице. Осим тога, изградња знања на националном нивоу могла би се побољшати издавањем практичних смјерница Комисије у којима се даје преглед најважнијих захтјева и норми развијених у судској пракси Суда, које ЕУ и њене државе чланице морају поштовати. У ово све треба укључити и Европску мрежу савјета правосуђа и програма Правда и Права и вриједности у оквиру новог вишегодишњег финансијског оквира.

Превенција – превенција може бити од највећег значаја, односно најефикаснији начин заштите владавине права којим се избјегава касније посезање за трећим стубом одговора у случају стварне угрожености владавине права дјеловањем одређене државе чланице. Да би ефикасније водила дијалог о владавини права, Комисија би из разних углова могла додатно сагледати како да унаприједи механизам Оквира владавине права из 2014. године, на основу широког дијалога с државама чланицама, струковним удружењима и цивилним друштвом. Будући механизам би требало да омогући конструктивност приликом дијалога који ће се водити између институција и држава чланица и да буде заснован на квалитативним и непристрасним информацијама из унапријед дефинисаног скупа извора, укључујући националне, европске и међународне организације које су специјализоване за владавину права. Овај механизам свакако треба да буде сачињен од суштинске размјене мишљења о начину на који се владавина права примењује, прати, гарантује и побољшава. Он се мора

⁵⁸⁴ Avis 2/13 de la Cour (assemblée plénière), 18 décembre 2014, «Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE – Projet d'accord international – Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Compatibilité dudit projet avec les traités UE et FUE» Dans la procédure d'avis 2/13, ayant pour objet une demande d'avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, introduite le 4 juillet 2013 par la Commission européenne.

јасно темељити на суштинским принципима објективности, транспарентности, инклузивности, недискриминације, једнаког поступања свих држава учесница, односно непристрасности. Механизам би требало да укључи судску независност, ефикасну судску заштиту и правну сигурност. Такође, у сврхе сагледавања стања у државама чланицама у погледу поштовања људских права и демократских принципа, могло би се размотрити ширење обима Оквира из 2014. године на темељна права и демократију, на што ЕП често позива, али и имати на уму да ово отвара низ нових питања и дилема како приступити ширењу механизма на друге области, а не довести га у опасност да изгуби на ефикасности или буде додатно блокиран у Савјету. Коначно, будући превентивни механизам мора бити у потпуности у складу с Уговорима, односно темељити се на њима, како не би могао бити оспораван од држава чланица. У дијелу сталнога дијалога, редовне интерактивне дискусије би се могле институционално одржавати на експертском и политичком нивоу, како Савјета општинских послова, тако и Савјета за правосуђе и унутрашње послове. Оба савјета би се тако фокусирала на дијалог о општим тенденцијама у владавини права у Унији, али и о конкретним темама у области правде и владавине права, које проистичу из судске праксе Суда, на примјер. Надлежни потпредсједник ЕК и комесар за правосуђе би могли имати редовне посјете државама чланицама. У случају да се уочи да у одређеним државама чланицама постоје специфичности везано за владавину права, Комисија би могла одлучити да превентивно укаже на одређене пропусте кроз препоруке или кроз посјете надлежних комесара, прије него започне дијалог, како је предвиђено Оквиром из 2014. године Интегрални дио овог приступа би биле и препоруке и савјети који би се могли подносити на редовне годишње извјештаје. Ти извјештаји би могли садржати посебне годишње профиле држава с предлозима за даље дјеловање кроз препоруке, или чак и акционе планове. Могуће је проширити и Семафор правосуђа с подручја грађанског права на област кривичног и управног права, али и анализама за поједине земље које Комисија годишње изради у извјештајима о државама у оквиру Европског семестра, тако да укључују аспекте владавине права, нпр. у погледу функционисања правосудног система.

Одговор – кад оквирни процес не резултира довољним побољшањима, слједећа фаза ће, наравно, постати члан 7 УЕУ. Искуство које тренутно имамо у успореном приступу процедурама је чињеница да многи страхују од предвиђене већине од четири петине за утврђивање ризика, те готово тренутно неостварљиве једногласности за увођење санкција. Ипак, овај поступак и без неког конкретног исхода у гласању већ има свој утицај на Мађарску и Пољску, које се налазе под сталним политичким притиском, али и економским утицајем, јер многи инвеститори сагледавају репутацију одређене државе, не само кроз европске ставове, него и кроз скале и системе процјена институција попут Фридом хауса. Савјет би свакако требало да преузме проактивнију улогу усвајањем смјерница за вођење цјелокупног поступка, не само за саслушања држава чланица, него и за поступке када већина од четири петине држава чланица није постигнута упркос очигледној повреди вриједности. Недостатак јасних временских рокова или критеријума, односно флексибилно тумачење члана 7 УЕУ у смислу процедура које се спроводе из њега, није било од помоћи и довело је до вишегодишње ситуације одлагања процедуре гласања какву данас имамо с Пољском и Мађарском. Дијалог који се води на основу одредаба члана 7(1) УЕУ би можда могао бити усмјерен на мањи број тематских расправа о владавини права, а активнију улогу би могао играти Савјет за правосуђе и унутрашње послове. Поступци за утврђивање повреде правне тековине и прелиминарне пресуде јесу корисни и ефикасни у уобичајеним

околностима, али су се у контексту повреде владавине права, показали као релативно мање ефикасни. Требало би сагледати да се у овим предметима поступа по убрзаним и хитним процедурама, при чему би Комисија имала централну улогу. Националне судије би требало подстаћи да се у својој судској пракси позивају и на Повељу и на Европску конвенцију о људским правима и на додатне протоколе. Битно је и да механизам заштите буџета ЕУ у контексту поштовања владавине права ускоро ступи на снагу како би се и на овај начин осигурао додатан алат за заштиту владавине права. На крају, свакако, Европској унији не треба други механизам без додатне вриједности коју би он носио. Још један нови механизам с већ постојећим алатима би, напротив, могао само довести до подривања онога што је досад уређено, а није имало времена да се правилно развије.

Као што је приказано у овом поглављу, Европска унија пролази кроз низ криза. Никад раније Унија није била у позицији да на оволико начина и с оволико страна буде испитивана њена отпорност и способност да се не само одупре кризним изазовима, него и да нађе механизме за своје будуће дјеловање. ЕУ се прво суочила с економско-финансијском кризом, након чега се на испит ставило постојање јединствене валуте. Ускоро се ЕУ морала носити с питањем солидарности и поштовања одлука донијетих квалификованом већином услјед мигрантске кризе, што и даље поставља и отвара додатна питања цивилизацијских подјела на Запад и Исток. Институционална криза изазвана најавом, референдумом и коначно одласком Уједињеног Краљевства није само била проблематична из угла посљедица активирања и реализације члана 50 УЕУ, него и из визуре слабљења моћи Уније губитком једне од најбогатијих и најутицајнијих држава на свијету. Додатно, процес изласка Уједињеног Краљевства који је трајао готово четири године је закупио Унију и на техничком и на политичком плану, на тај начин остављајући многа друга важна питања по страни. Коначно, најновија криза пандемије ковида-19 је, поред низа проблема у погледу поштовања темељних вриједности, оно што можемо назвати кризом у настајању, јер ће се њене економске, политичке и друштвене посљедице дуго осјећати.

У свему томе је потребно сагледати и кризу темељних вриједности, која траје још од почетка лисабонске фазе развоја Европске уније. Ова криза је спора и у себи носи елементе који нису толико видљиви, те чији утицај се на широј равни може сагледати тек након протока времена. Она у себи има потенцијал много разорнијег утицаја по јединство, солидарност и опстанак Уније него друге кризе, јер у овом случају говоримо о кризи темеља на којима почива Унија у свом члану 2 УЕУ. Механизми и покушаји да се изнађу рјешења за ову кризу су били релативно успјешни. Њихове конкретне ефекте још не можемо процијенити, пошто су процедуре и даље у току. Ипак, може се закључити да нису били довољни, имајући у виду да је Комисија пет година након предлога Оквира за унапређење владавине права у ЕУ изашла с новим сугестијама и елементима механизма. Овај приступ у настајању се све вријеме налази под сјенком чињенице да се морају наћи механизми који на крају подразумевају санкционе елементе из члана 7 УЕУ, што за многе државе чланице и даље представља област у коју не желе или још нису спремне ући.

Предлози који су дати на крају поглавља су само неки од начина на које се Унија може боље или ефикасније одредити према овом питању. Ипак, кључно питање, у овом

контексту, је како ће државе чланице наћи снаге, воље и одлучности да предузму нешто по питању суочавања с трајним и озбиљним кршењем владавине права у једној или више држава чланица. У случају да се то деси, отвориће пут према засигурно пресудној одлуци, која ће значити прекретницу у функционисању односа унутар Савјета, али и позиције владавине права у Европској унији.

II ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА И ВЛАДАВИНА ПРАВА

„Nous ne pouvons-nous arrêter quand autour de nous le monde entier est en mouvement. Ai-je assez fait comprendre que la Communauté que nous avons créée n'a pas sa fin en elle-même?”⁵⁸⁵ Жан Моне, Сјећања

6. ВЛАДАВИНА ПРАВА У ПРЕТХОДНИМ ПРОШИРЕЊИМА И НАУЧЕНЕ ЛЕКЦИЈЕ

6.1. Владавина права у претходним проширењима

Копенхагенски критеријуми су поставили владавину права као један од захтјева за стицање чланства поред других критеријума, као што су ”стабилност институција које гарантују демократију, људска права и поштовање и заштита мањина”.⁵⁸⁶ Ипак, у вријеме преговарања за дванаест земаља крајем двадесетог вијека то није било примарно мјерило у односу на које се процјењивао укупан напредак земље у преговорима. Политичка одлука и идеали уједињења континента су држали примат над техником и стандардима, односно како Тони Цад констатује: ”У јавности, политичари и руководиоци у Бриселу су инсистирали да и даље желе проширење Уније на исток онда кад се за то створе услови. Незванично су били много искренији. Као што је један старији званичник Европске комисије примијетио средином деведесетих, овдје нико није озбиљан кад је у питању проширење”.⁵⁸⁷ Дакле, иако су се земље које су се придружиле након Савјета у Копенхагену морале придржавати бројних правила, групно преговарање и приступ пријема у пакету су превладали приликом одлучивања ЕУ о примању десет нових држава чланица 2004. године. Једнако тако, копенхагенски критеријуми су у значајној мјери тумачени у складу с политичким моментом и потребом да се нађе рјешење које ће укључивати све, без обзира на становите разлике међу источним кандидатима. Коначно, кад је дошло до договора да десет земаља постану чланице 2004. године, владавина права је била и даље у развоју и преласку у надлежности европских институција, Шенгенска зона је функционисала без проблема, а комплексности система који ће настајати наредних година још нису представљале значајан проблем. Постојао је још један битан феномен, а то је да су многи у старим државама чланицама ЕУ готово идеалистички вјеровали да ће проширење апсолутно трансформисати некадашње социјалистичке земље у државе демократије без изузетка и да ће Унија осванути с истим идеалима владавине права, људских права, слобода, итд. Ријетко ко је могао предвидјети каснија разочарања дешавањима с уставном кризом у Мађарској и проблемима с Уставним

⁵⁸⁵ Превод аутора: ”Не можемо се зауставити кад се око нас цио свијет покреће. Да ли сам довољно јасно рекао да заједница коју смо створили нема уграђен крај у себи?”

⁵⁸⁶ Presidency Conclusions, European Council in Copenhagen, 21-22. June 1993.

⁵⁸⁷ Tony Judd, *Postwar – A History of Europe since 1945*, The Penguin Press, New York, 2005, стр. 702.

судом у Пољској.

6.2. Бугарска и Румунија и владавина права

Од великог проширења из 2004. године преговори су вођени на мјешовити начин. Преговори с Бугарском и Румунијом до 2007. године су већ били наставак устаљене динамике, односно нису структурно и институционално донијели неке новине. Овим двијема државама су једноставно додијељене додатне три године да надокнаде заостатке у односу на осталих десет новопридошлих чланица. Поред тога, можда се може рећи да, поред низа стереотипа који постоје о њима, стереотип о ендемској корупцији и организованом криминалу стоји као најчешћи и најјачи и често је присутан у западним медијима и публикацијама.⁵⁸⁸

Бугарска је била прва балканска држава која је прошла кроз промјене изазване потресима након пада Берлинског зида. Дотадашњег неприкосновенога лидера Тодора Живкова је смијенио Централни комитет и држава је кренула у мирни трансфер власти – Комунистичка партија се преименовала у Бугарску социјалистичку партију (БСП), да би затим победила на изборима 1990. године. Ипак, БСП је већ крајем године због протеста морала препустити власт нестраначкој влади, да би 1991. године дотадашња опозиција дошла на власт на изборима. Истовремено, предсједник Бугарске од 1989. до 1997. године Жељу Жељев, некадашњи комунистички дисидент, ће током осам година свог мандата одржавати баланс између леве и деснице. Бугарска је, тако, већ у мају 1990. године потписала *Споразум о трговини и сарадњи с Европском унијом*, први у генерацији оваквих уговора. Мирни трансфер власти није био случај с Румунијом која је већ нареднога мјесеца доживјела општенародне протесте у којима су Николае и Елена Чаушеску убијени. Ипак, власт у Румунији није преузела десна опозиција, него Јон Илијеску, некадашњи званичник Комунистичке партије Румуније. Предводећи Фронт националног спаса, који је окупио представнике некадашње комунистичке елите, победио је на изборима 1990. године. Румунија је већ 1990. године дошла у први сукоб с Европском комисијом због начина на који су Илијеску и његова партија третирали своје опозиционе противнике. Комисија је на љето 1990. запрјетила да ће одустати од склапања Споразума о сарадњи и трговини и укинула је финансијску помоћ (PHARE), што је подржао и Европски парламент. Ипак, ЕУ ће у октобру потписати и у фебруару 1991. године ратификовати поменути споразум, али је представа о Румунији као држави која се не понаша као и друге државе бившег комунистичког блока постала присутна у Европској унији.⁵⁸⁹ Као што ће се показати, перцепција о Румунији, и касније Бугарској, је од момента великих промјена на истоку Европе временом постајала све негативнија, како се процес приступања осталих држава приближавао крају. Већ у вријеме чувеног Европског савјета у Копенхагену, који је поставио основе за ново проширење Уније према истоку, било је јасно да Бугарска и Румунија неће бити међу онима који ће на брзој траци ући у ЕУ ако испуне све политичке

⁵⁸⁸ Dejan Anastasijevic, *Getting Better? A Map of Organized Crime in the Western Balkans*, у Wolfgang Benedek et al., (eds), *Transnational Terrorism, Organised Crime and Peace-Building*, Palgrave Macmillan, London 2010, 149.

⁵⁸⁹ Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, *Romania and The European Union: From Marginalisation to Membership?*, Routledge, Abingdon, 2008, стр. 1186.

и економске услове.⁵⁹⁰

Европска унија је током 1992. и 1993. године већ преговарала такозване европске споразуме с Бугарском и Румунијом. Они су представљали основу за сарадњу и поступну припрему држава за евентуално будуће чланство у ЕУ, односно за јачање и ширење односа на основу већ потписаног *Споразума о трговини и сарадњи*. С Бугарском је Европски споразум потписан 1993. године⁵⁹¹, а с Румунијом у фебруару исте године.⁵⁹² Оба споразума, поред углавном економских одредаба, указују у преамбули на карактер демократских промјена у Бугарској и у Румунији, које се одвијају на миран начин и чији је циљ изградња новог политичког и економског система, заснованог на владавини права и људским правима, политичком плурализму и плуралистичком страначком систему који укључује слободне и демократске изборе. Споразум се само на једном мјесту дотиче владавине права, и то у дијелу Општих принципа, у члану 6. Њиме се дефинише потреба да унутрашња и вањска политика страна држави инспирацију из поштовања демократских принципа и људских права утврђених *Хелсиншким завршним актом*⁵⁹³ и *Париском повељом за нову Европу*⁵⁹⁴, те једнако тако, да овај елемент буде од суштинске важности за придруживања ове двије државе ЕУ. Европска унија је већ на свом самиту шефова држава или влада у Есену крајем 1994. године одлучила побољшати процес припреме придружених држава Централне и Источне Европе за приступање Унији, те да се убрза закључивање европских споразума с оним државама које то још нису урадиле (балтичке и Словенија). Такође, донијета је одлука о свеобухватној стратегији за припрему ових земаља за приступање Европској унији кроз структурирани однос (тј. институционализацију сусрета и дијалога) и припрему за проширење унутрашњег тржишта. Одлучено је и да се у дијелу правосуђа и унутрашњих послова ојача сарадња у борби против свих облика организованог криминала, односно у подручју илегалне трговине дрогом, крађе и илегалне трговине радиоактивним и нуклеарним материјалом, илегалне имиграцијске мреже, те илегалног трансфера моторних возила.⁵⁹⁵ Као што се види, фокус је био на аспектима организованог криминала, тако да питања темељних права или реформе правосуђа и корупције још нису постала толико присутна. У вријеме есенског самита, Бугарска и Румунија су имале исти приступ као и друге источноевропске државе, те стога и шансу да, кад ЕУ установи оквир, добију могућност да започну преговоре. Румунија ће стога већ у јуну 1995. године, а Бугарска у децембру 1995. године поднијети захтјев за чланство у ЕУ.

Међутим, у свом *Мишљењу о захтјеву за чланство Румуније*, Европска комисија је навела да, иако постоји напредак који је Румунија постигла у складу с политичким и економским критеријумима, сматра да ова држава има озбиљних проблема при преношењу

⁵⁹⁰ Tom Gällagher, *The Balkans after the Cold War, From Tyranny to Tragedy*, Routledge, London, 2003, стр. 165-166.

⁵⁹¹ Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Bulgaria, of the other part, Official Journal of the European Communities, No L 358/3, 31. 12. 1994.

⁵⁹² Europe Agreement establishing an association between the European Economic Communities and their Member States, of the one part, and Romania, of the other part, Official Journal of the European Communities, No L 358/3, 31. 12. 1994.

⁵⁹³ Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Acte final, Helsinki 1975.

⁵⁹⁴ Charte de Paris pour une nouvelle Europe, 1990.

⁵⁹⁵ Presidency Conclusions, Annex IV, European Council, Essen, 9-10 December 1994.

правне тековине у национално право, те да треба сачекати да се постигне довољан напредак у испуњавању копенхагенских критеријума. Комисија је процијенила да је потребно и даље консолидовати румунске демократске институције пунијим поштовањем владавине права у пракси на свим нивоима структура власти. Указано је на бројне недостатке у погледу поштовања темељних права (посебно питање Рома), значајне потешкоће у борби против корупције, те потребу побољшања рада правосудног система.⁵⁹⁶ Румунија је, на крају, охрабрена да је на путу да испуни политичке критеријуме, да је остварила значајан напредак у стварању тржишне економије, али да и даље има озбиљних тешкоћа да се средњорочно суочи с притиском конкуренције и тржишним силама унутар Уније. У том контексту, Комисија је била мишљења да прво треба постићи довољан напредак да би преговори о приступању Европској унији започели с Румунијом.⁵⁹⁷

Мишљење ЕК за Бугарску у начелу није било много друкчије. У дијелу правосуђа и унутрашњих послова, Комисија је нотирала одређени напредак у реформи институција, али и да има још много тога да се уради у рјешавању проблема, као што су потреба да се укоријени поштовање владавине права, структурни и кадровски недостаци, те институционална корупција. Бугарска је и даље била под великим утицајем организованог криминала и трговине дрогом, а постојала је и јасна потреба за развијањем ефикаснијих механизма регионалне сарадње у овим областима.⁵⁹⁸ У контексту политичких критеријума из Копенхагена, изражено је очекивање да се ојачају демократске институције потпуним поштовањем владавине права на свим нивоима јавне управе, те да су потребни значајни напори у борби против корупције, побољшању рада правосудног система и заштити слобода појединаца у случају пречестог злостављања од стране полиције и тајних служби.⁵⁹⁹ Једнако као и за Румунију, Комисија је изразила очекивање да је Бугарска на путу да испуни копенхагенске политичке критеријуме, те нагласила да постоји тренутно побољшање у Бугарској, након доласка на власт нове владе. Истакнуто је да је напредак Бугарске у стварању тржишне економије ограничен непостојањем посвећености тржишно оријентисаним економским политикама и да би се ова земља суочила с притиском конкуренције и тржишним силама унутар Уније у средњорочном року.⁶⁰⁰

Дакле, ни Бугарска ни Румунија, по оцјени Комисије, нису биле спремне за започињање процеса проширења онда кад је Европски савјет у Луксембургу децембра 1997. године званично објавио своју одлуку за земље Источне Европе и Кипар. Европски савјет је одлучио сазвати билатералне међувладине конференције како би започео преговоре са шест држава: Кипром, Мађарском, Пољском, Естонијом, Чешком и Словенијом. Истовремено се од Румуније, Словачке, Латвије, Литваније и Бугарске очекивало да убрзају припреме за преговоре⁶⁰¹ и сачекају каснију одлуку. На мартовском Савјету министара

⁵⁹⁶ Commission Opinion on Romania's application for membership of the European Union, Political criteria, COM(97) 2008 final, 15. 7. 1997.

⁵⁹⁷ *ibid*, Conclusions.

⁵⁹⁸ Commission Opinion on Bulgaria's Application for Membership of the European Union, DOC/97/11, 15. 7. 1997. *General Preconditions for JHA Cooperation*

⁵⁹⁹ *Ibid*, Political criteria.

⁶⁰⁰ *ibid*, Conclusions.

⁶⁰¹ Presidency Conclusions, European Council, Luxembourg, 12-13 December 1997, Preparing for Enlargement - став 27.

иностраних послова ЕУ и десет држава Источне Европе и Кипра, преговоре је отпочела најнапреднија група од шест држава кандидата.⁶⁰²

Слиједећа шанса за Бугарску и Румунију је био Европски савјет у Хелсинкију, децембра 1999. године. Комисија је у годишњем извјештају о напретку Румуније за 1999. навела да у том тренутку Румунија и даље испуњава копенхагенске политичке критеријуме, мада ће ову позицију морати преиспитати ако власти и даље не дају предност рјешавању кризе у установама за бригу о дјечи, питању које је у случају Румуније било једно од кључних. Исказана је и забринутост везана за независност и ефикасност правосуђа, борбу против корупције и положај Рома.⁶⁰³ За Бугарску је оцијењено да испуњава копенхагенске политичке критеријуме, али да је потребно уложити даље напоре на јачању владавине права и заштите људских и мањинских права, посебно Рома. Тражено је и да се посебна пажња посвети борби против корупције и побољшању функционисања правосудног система.⁶⁰⁴ И поред оваквих оцјена Европске комисије, шефови држава или влада у Хелсинкију су на крају 1999. године одлучили дати позитиван допринос сигурности и стабилности на европском континенту, те у свјетлу тадашњих догађаја, као и извештаја Комисије, одлучили сазвати билатералне међувладине конференције у фебруару 2000. године с Румунијом, Словачком, Латвијом, Литванијом, Бугарском, те Малтом⁶⁰⁵, која се, након прекида самоиницијативне суспензије, вратила интеграцији у ЕУ. Позитиван став Уједињеног Краљевства, косовска криза из 1999. године, те потреба да се стабилизује Југоисточна Европа, али и одлука Софије да се обавезе на затварање четири јединице у нуклеарној електрани у Козлодују (што је било једно од најконтроверзнијих питања у билатералним односима Бугарске и ЕУ) били су веома битни фактори који су одлучили у корист Бугарске и Румуније.⁶⁰⁶ Треба узети у обзир да је већ тад пројектовани датум завршетка преговора за свих 12 кандидата била 2002. година, што је значило да нових шест држава има нешто више од двије године како би завршили све преговарачке обавезе. И заиста, ово се за Бугарску и Румунију показало као задатак који нису успјеле завршити, док су преостале четири кандидаткиње преговоре окончале 2002. године, скупа с првих шест држава, како би могле приступити 1. маја 2004. године. На Европском савјету у Копенхагену 2002. године, кад је и донијета одлука о великом проширењу на Исток, шефови држава или влада 15 држава чланица ЕУ су донијели посебне закључке за Бугарску и Румунију. Прије свега, указали су да се ради о неповратном процесу проширења, и навели да је *”циљ је да Бугарску и Румунију поздраве као чланице Европске уније 2007. године”*⁶⁰⁷, на основу истих принципа који су до сада водили преговоре о приступању и у складу с индивидуалним заслугама. Европски савјет је подржао и Мапу пута⁶⁰⁸, коју је предложила Комисија, како би се утврдио темпо процеса приступања. Коначно, посебно су нагласили важност правосудних и

⁶⁰² Council of the European Union, Outcome of the 2078th Council meeting General Affairs, Brussels, 7095/98, C/98/8630/, 31. 3. 1998.

⁶⁰³ 1999 Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession, 13. 10. 1999, стр. 77

⁶⁰⁴ 1999 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession, 13. 10. 1999, стр. 69

⁶⁰⁵ Presidency Conclusions, European Council, Helsinki, 10-11 December 1997, Preparing for Enlargement - став 10.

⁶⁰⁶ Gergana Noutcheva and Dimitar Bechev, *The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU*, first issue of Vol. 22 of *East European Politics & Societies*, 2008, стр. 121-122

⁶⁰⁷ Presidency Conclusions, European Council in Copenhagen, 12-13 December 2002, Enlargement, Bulgaria and Romania - став 14

⁶⁰⁸ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Roadmaps for Bulgaria and Romania, COM(2002) 624 final, 13 November 2002, Brussels

административних реформи без којих не може доћи до промјена неопходних за завршетак процеса. Треба узети у обзир да су и Румунија и Бугарска за циљни датум приступања поставиле себи самима 2007. годину, те је Европска комисија узела овај временски распон за планирање наставка спровођење обавеза у поменутој Мапи пута.

У наредне двије године су и Бугарска и Румунија радиле на завршетку обавеза из преговарачких поглавља, тако да је прва преговоре закључила јуна 2004. године, а друга шест мјесеци касније. С друге стране, регуларни извјештаји ЕК о напретку ове двије државе су и даље говорили о недостацима у области владавине права. За Бугарску је Комисија навела да, и поред позитивних помака у погледу запошљавања и именовања судија, кључни дијелови реформе правосуђа и даље нису усвојени, да ће бити потребни снажни напори за јачање капацитета Бугарске за процесуирање организованог криминала и корупције (посебно на високом нивоу), што укључује даље реформе у структурама правосуђа и полиције. Указано је и да правни оквир у вези с клеветом и увредом од стране новинара мора бити ревидиран, да је трговина људима озбиљан проблем, те да проблеми с којима се суочавају мањине на терену нису много унапредовали. У области правде и унутрашњих послова, и даље су били потребни значајни напори за јачање капацитета за спровођење закона и формулисање политика у циљу убрзавања борбе против организованог криминала и корупције, а од Бугарске се, такође, тражило да реформише полицију и правосуђе.⁶⁰⁹ У процјени ЕК о Румунији, у дијелу владавине права, указано је да се управљање судским предметима и квалитет пресуда морају побољшати, да постоји могућност извршне власти да утиче на исход судског поступка. Надаље, оцијењено је да је корупција у Румунији и даље озбиљна и распрострањена, те су потребни додатни напори да се осигура независност, ефикасност и одговорност тужилаштва за борбу против корупције. У дијелу права дјете, требало је и даље побољшати заштиту дечјих права, а *de facto* дискриминација ромске мањине је и даље остала широко распрострањена. Такође, капацитет за спровођење закона и међуагенцијску сарадњу је требало значајно ојачати у готово свим областима.⁶¹⁰ Ако упоредимо ово мишљење ЕК о Бугарској и Румунији из 2004. године и било који извјештај о напретку за Црну Гору и Србију у посљедњих пет година, примијетиће се да оно што данас представља препреку да ова два нова кандидата испуне обавезе из дијела привремених мјерила, дакле из прве фазе преговора поглавља владавине права у Новом приступу, било саставни дио оцјене ЕК за двије земље које су пар мјесеци испред и иза датума објављивања мишљења ЕК 2004. године завршиле преговарачке процесе. Свакако, може се упоредити и завршни извјештај ЕК за Хрватску на тему владавине права из 2011. године, тако да се одмах примјећује разлика у захтјевима, стандардима и учинцима, односно у нивоу онога што је потребно учинити како би једна држава испунила обавезе из подручја владавине права. И заиста, Европски савјет у Бриселу децембра 2004. године је за Бугарску и Румунију потврдио јануар 2007. године као датум приступања. Државе чланице су поред овога, нагласиле и да ће увођење заштитних клаузула осигурати мјере за рјешавање озбиљних проблема који могу настати прије приступања или током три године након приступања. За Румунију је исказано очекивање да ће моћи преузети све обавезе за чланство у предвиђено вријеме приступања, под условом да настави напоре у области

⁶⁰⁹2004 Regular Report on Bulgaria's progress towards accession SEC(2004) 1199, Brussels, 6.10.2004, стр. 140-143

⁶¹⁰ 2004 Regular Report on Romania's progress towards accession SEC(2004) 1200, Brussels, 6.10.2004, стр. 147-150

правде и унутрашњих послова, конкуренције и животне средине, за које су и уведене заштитне клаузуле. За Бугарску су се ове клаузуле односиле само на правосуђе и унутрашње послове. Од Комисије је затражено да настави с подношењем годишњих извјештаја о напретку и предложи релевантне репоруке, у случају да је то потребно.⁶¹¹ Ово је отворило могућност да 25. априла 2005. године Бугарска и Румунија потпишу *Уговор о приступању с ЕУ*⁶¹² према којем ће 1. јануара 2007. године постати чланице ЕУ. Члан 37 Протокола⁶¹³ уз Уговор је одредио да, ако Бугарска или Румунија не спроведу обавезе преузете у контексту преговора о приступању, чиме би се узроковало озбиљно кршење функционисања унутрашњег тржишта, укључујући било које обавезе у свим секторским политикама које се тичу економских активности с прекограничним утицајем. Поред тога, у случају непосредног ризика од кршења, Комисија може, до краја периода од три године након приступања, на захтјев државе чланице или на сопствену иницијативу, донијети одлуке којима се успостављају одговарајуће мјере. Ове мјере ће бити пропорционалне и приоритет ће се дати мјерама које најмање ремете функционисање унутрашњег тржишта и, према потреби, примјени постојећих секторских заштитних механизма. Предвиђено је да се заштитна клаузула може активирати и прије приступања, на основу налаза добијених путем адгледања процеса. Усвојене мјере би у том случају ступиле на снагу првог дана приступања, осим ако се не утврди каснији датум. Чланови 38 и 39 Уговора о приступању за ове двије државе су садржали питање правосуђа и унутрашњих послова и одлагање датума приступања. Наиме, члан 38 каже да, ако постоје озбиљни недостаци или било какви непосредни ризици таквих недостатака у Бугарској или Румунији у преношењу, примјени одлука, обавеза и инструмената сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, Комисија може, до краја периода од три године након приступања, на захтјев државе чланице или на властити иницијативу и након консултација с државама чланицама, усвојити акт којима се успостављају одговарајуће мјере. Ове мјере могу имати форму привремене обуставе примјене одговарајућих одредаба и одлука у односима Бугарске или Румуније и било које друге државе чланице или државе чланице, без утицаја на наставак блиске правосудне сарадње. Комисија може и прилагодити мјере по потреби, након консултација с државама чланицама. Члан 39 већ говори о томе да у случају јасних доказа да постоји озбиљан ризик да било која од двије државе очигледно није спремна испунити услове за чланство, посебно у контексту владавине права, до дана приступања 1. јануара 2007. године, Савјет може, поступајући једногласно за Бугарску и на основу квалификоване већине за Румунију, на основу препоруке Комисије одлучити да се датум приступања тој држави одложи за једну годину. Треба узети у обзир да је на подручју правде и унутрашњих послова ЕУ на располагању имала само меке инструменте, с обзиром на углавном међувладину природу владавине права односно, да ако нема повјерења у то да Бугарска и Румунија заиста спроводе владавину права у складу с очекиваним стандардом ЕУ, онда се не могу заиста казнити ове двије државе, осим да се задрже у одређеном ”*другоразредном*

⁶¹¹ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 16-17 December 2004, Enlargement, став 7, 8, 11 и 12.

⁶¹² Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne, JO L 157 du 21.6.2005, p. 203–375

⁶¹³ Protocol concerning the conditions and arrangements for admission of the republic of Bulgaria and Romania to the European Union, Official Journal of the European Union, L 157, Volume 48, 21 June 2005

третману”.⁶¹⁴

Овакве заштитне клаузуле су већ постојале и у приступном уговору за велико проширење, али су ови механизми донијети за Бугарску и Румунију ипак били обојени сталном подозривошћу да оне нису заиста спремне за чланство – мора се узети у обзир да је Уговор о приступању потписан у вријеме почетка осјећаја замора проширењем, сад већ двадесетпеторке. У јуну 2005. године, у вријеме негативних референдума о европском уставу у Француској и Холандији, Комисија је већ упозорила Бугарску и Румунију због „недовољне брзине“ реформи, што је наставила радити и у својим надгледним извјештајима у октобру 2005. године и мају 2006. године, у којима је помињан механизам заштитне клаузуле, али није иницирана његова активација. Ипак, септембра 2006. године, Комисија је објавила свој завршни надгледни извјештај, у којем је навела да су Бугарска и Румунија довољно спремне да испуне политичке, економске и правне критеријуме до 1. јануара 2007. године. Истакнуто је да су многи од ранијих изазова ријешени. Ипак, уз одређени напредак у областима правосудне реформе и борбе против корупције, прања новца и организованог криминала, Софији и Букурешту је указано да су потребни додатни опипљиви резултати. У складу с тим, Комисија је најавила да ће, након консултација с државама чланицама, успоставити *механизам за сарадњу и верификацију* напретка у областима реформе правосуђа и борбе против корупције, прања новца и организованог криминала, и у ту сврху ће специфична мјерила за сваку земљу одредити даљи напредак.⁶¹⁵ Након овога извјештаја Комисије, постале су јасне двије ствари: 1) да се заштитне клаузуле неће активирати и 2) да ће се успоставити Механизам сарадње и верификације (МСВ). Ово је довело до тога да први пут у историји проширења нове државе чланице функционишу у оквиру чланства под посебним механизмом за владавину права који и данас траје и са собом доноси, поред техничких, и политичке реперкусије тзв. ”другоразредног третмана”.

6.2.1. Механизам сарадње и верификације

Бугарска и Румунија су у Европску унију ушле 1. јануара 2007. године, уз један специфични приступ владавини права, који је био заснован на Механизму сарадње и верификације. Прије тога, у децембру 2006. године, ЕК је донијела *Одлуку о успостављању механизма сарадње и верификације о напретку, како би се испунила специфична мјерила у области реформе правосуђа и борбе против корупције и за Румунију*⁶¹⁶ и за Бугарску.⁶¹⁷ Европска комисија је тако увела значајан инструмент за процјену стања владавине права у својим државама чланицама, који је на снази већ 13 година. Став 7 обје одлуке предвиђа да

⁶¹⁴ Gergana Noutcheva, *Bulgaria and Romania's Accession to the EU: Postponement, Safeguards and the Rule of Law*, CEPS Policy Brief No. 102, Brussels, 2006, стр. 2.

⁶¹⁵ Communication from the Commission, Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, COM(2006) 549 final, Brussels, 26.9.2006, стр. 12-13

⁶¹⁶ Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, (2006/928/EC), Official Journal of the European Union, L 354, p. 56-57, 14.12.2006.

⁶¹⁷ Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, (2006/929/EC), Official Journal of the European Union L 354, p. 58-60, 14.12.2006.

Комисија има право предузети заштитне мјере, односно право да државе чланице обуставе признање или извршење, на начин који је представљен у праву Заједнице, судске пресуде и одлуке које донесу Бугарска или Румунија, као што је европски налог за хапшење, што је и наведено као опција у члановима 37 и 38 *Протокола о условима и аранжманима за приступ Бугарске и Румуније Европској унији*.⁶¹⁸ Бугарска и Румунија су добиле обавезу да до 31. марта сваке године (а први пут до 31. марта 2007. године), извјештавају Комисију о напретку оствареном у решавању свих мјерила која су постављена, како би се мјерио напредак који треба да остваре у смислу доношења одлуке о укидању МСВ. Бугарска је добила шест мјерила у анексу поменуте Одлуке. Прије свега, као најважнија је фигурирала потреба да се донесу уставни амандмани којима се уклањају све нејасноће у погледу независности и одговорности бугарског правосудног система. Поред овога, било је потребно осигурати транспарентнији и ефикаснији судски поступак усвајањем и примјеном новог закона о правосудном систему и новог закона о парничном поступку, као и да се настави реформа правосуђа у циљу побољшања професионализма, одговорности и ефикасности. Надаље, од Софије се очекивало да спроведе и извјести о професионалним истрагама у оптужбама за корупцију на високом нивоу, као и да достави податке о унутрашњим инспекцијама јавних институција и о објављивању имовине високих званичника. Такође, Бугарска је морала предузети даље мјере за спречавање и борбу против корупције, посебно на границама и унутар локалне управе. Коначно, било је потребно спровести стратегију за борбу против организованог криминала, уз фокус на тешки криминал, праће новца, као и на систематско одузимање имовине стечене криминалном дјелатношћу. С друге стране, Румунија је добила четири мјерила у анексу Одлуке, односно указано је на потребу да се осигура транспарентнији и ефикаснији судски процес, посебно повећањем капацитета и одговорности *Врховног правосудног савјета*, уз надгледање утицаја нових закона о парничном и кривичном поступку. Затим се очекивало да Румунија успостави, како је предвиђено, агенцију за интегритет одговорну за верификацију имовине, неспојивости и потенцијалног сукоба интереса и за издавање обавезујућих одлука на основу којих се могу донијети санкције за одвраћање. Такође, од Букурешта се тражило да настави са спровођењем професионалних истрага навода о корупцији на високом нивоу, те, коначно, да се предузму даље мјере за спречавање и борбу против корупције, посебно у оквиру локалних власти. Сличност ових мјерила усвојених још 2006. године се може видјети и с привременим мјерилима која су одређена Црној Гори и Србији приликом отварања поглавља 23 и 24 2013. односно 2016. године, како у садржају, тако и у намјери да се поред законодавног оквира фокус стави на конкретне резултате рада институција, односно приказ биланса остварених резултата. Комисија се обавезала на техничку помоћ кроз различите активности или прикупљање и размјену информације о мјерилима, те најавила да ће слати експертске мисије у Бугарску и Румунију ради надгледања спровођења активности усмјерених на остваривање мјерила. Такође, Комисија је преузела и обавезу извјештавања Европском парламенту и Савјету о својим налазима. На тај начин је заокружен механизам који ће наредних година обиљежити чланство Бугарске и Румуније у ЕУ и однос према њиховом даљем напредовању у оквиру интерне интеграције у Унији. Ове двије државе се, дакле, како је Смилов примијетио, могу сматрати или посљедњима које су

⁶¹⁸ Protocol concerning the conditions and arrangements for admission of the republic of Bulgaria and Romania to the European Union, Official Journal of the European Union, L 157, Volume 48, 21 June 2005, члан 37 и 38.

имале користи од старог приступа проширењу, или првима које су доживјеле нови, рестриктивнији приступ Европске уније пријему нових чланица.⁶¹⁹

Не треба правити грешку и посматрати ових десет мјерила (шест за Бугарску и четири за Румунију) као једину обавезу коју су ове двије државе чланице морале испунити у контексту владавине права. Ријеч се заправо о онима који су се сматрали најважнијим за што успјешније спровођење концепта владавине права, уз сву комплексност и асиметричност у разумијевању самог појма. Као што је приказано на примјерима Мађарске и Пољске, разумијевање владавине права се разликује од чланице до чланице, тако да ни у случају Бугарске и Румуније не постоји разлог зашто политички субјекти, али и јавност не би перципирали владавину права на различит начин од очекивања администрације у Бриселу, односно одређених држава чланица. Ово постаје још проблематичније зато што овдје говоримо о владавини права унутар ЕУ, а не о критеријумима за кандидате које приступају Унији, односно чињеници да Европска унија, дакле саме државе чланице, доносе одлуке о томе што су норме које треба да испуне њена два члана. Ако је овај механизам сачињен како би умирио оне старе државе чланице које при уласку Румуније и Бугарске нису биле сигурне по питању остварености стандарда, отвара се питање може ли се након 13 година спровођења МСВ потврдити све израженије мишљење многих на Западу да су нове државе чланице само формално и на површини исказале приврженост владавини права, али се дубински многе ствари нису промијениле. Такође, поставља се и питање може ли се говорити о оправданости или успјешности овога приступа ако он за 13 година није донио жељене резултате. Одређени аутори (Димитров, Халампиев, Стојчев, Тонева-Методијева) вјерују да је МСВ суштински мањкав и да су управо недостаци у оквиру Механизма узрок не само ненапредовања, него и регресије, тако да треба предложити алтернативну варијанту МСВ, како би се радикално повећала његова ефикасност и постигао видљив напредак.⁶²⁰ Други аутори (Спенцарова, Вачудова) сматрају да Бугарска и Румунија и даље знатно заостају у спречавању корупције и побољшању квалитета правосуђа, те да епизоде успјеха у институционалним промјенама не могу довољно превазићи дубоко укоријењену корупцију у државним институцијама да би се овај јаз затворио. Чак ни условљеност уласком у Шенгенски простор, који се користи као награда за испуњавање мјерила, није довео до испуњења МСВ. Побједа на изборима и одржавање на власти су тако од далеко већег значаја у Румунији од истинске реформе због владавине права⁶²¹. С друге стране, на политичком спектру, традиционално најважније странке, на примјер у Бугарској – Покрет грађани за европски развој Бугарске (ГЕРП), БСП и Покрет за право и слободу (ДПС) се залажу за укидање МСВ, док новије партије као што су Зелени, Покрет да, Бугарска! или Демократи за снажну Бугарску (ДСБ) сматрају да механизам треба додатно ојачати, како би се извршио притисак на владајућу гарнитуру. Овоме се придружују и

⁶¹⁹ Daniel Smilov, *Enlargement and EU Constitutionalism in the Balkan Periphery*. In: Wajciech Sadurski/Jacques Ziller/Karolina Zurek (ed.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*. Florence: EUI - Robert Schuman Centre, 2006, стр. 61

⁶²⁰ Georgi Dimitrov, Kaloyan Haralampiev, Stoycho Stoychev, Linka Toneva-Metodieva, *The Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility between the European Commission and the Bulgarian Governments (Results of Analytical Observations on the July Reports on Bulgaria)*, St Kliment Ohridski University 2013.

⁶²¹ Aneta B. Spendzharova and Milada Anna Vachudova, *Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession*, *West European Politics*, Vol. 35, No. 1, 2012, стр. 39–58,

организације цивилног друштва које држе да без МСВ не би било довољно активности и напора на реформи правосуђа.⁶²² Коначно, Менделски сматра да се може тврдити да без условљавања Комисије на пољу владавине права и МСВ, као битног фактора у реформама, никад не би дошло до креирања и развоја цијелог низа антикорупцијских структура, стратегија и закона, али да истовремено МСВ није успио ублажити недостатке румунског кривичног правосуђа, него штовише, управо га је поштрио.⁶²³ У својим радовима, Менделски критикује препоруке и стандарде које ЕУ покушава наметнути у новим државама чланицама, јер доводе до креирања институција и механизма који служе политичким структурама у њиховом међусобном обрачунавању.

Иако Европска комисија сваке године излази с извјештајима и налазима у оквиру МСВ, досадашње искуство је показало да ни једна ни друга страна нису задовољне резултатима. Бугарска и Румунија сматрају МСВ изузетним теретом и желе његово што брже укидање, а старе државе чланице⁶²⁴ држе да нема довољно напретка и нису задовољне политичким одговором у Букурешту и Софији на техничке налазе ЕК. Додатан проблем чини и стално увезивање обје државе у један механизам, још од 2006. године, и поред тога што се мјерила за напредак разликују, као и резултати који постижу. У 2016. години се чинило да ће доћи до раздвајања, кад је предсједник ЕК Жан-Клод Јункер најавио могућност да се Румунија, за коју је рекао да биљежи бољи прогрес у владавини права, раздвоји од Бугарске и раније заврши с постојећим механизмом, односно до краја мандата његове комисије.⁶²⁵ Комисија је, наиме, у извјештају за 2016. навела да је Румунија постигла даљи напредак у испуњењу мјерила МСВ, те да и поред тога што остају и даље на снази неке препоруке из 2015. године, поздравила конструктивну сарадњу коју има с румунским властима.⁶²⁶ Истовремено, за Бугарску је процијењено да је ова земља предузела неке важне кораке, али да се и даље стратегије морају преточити у конкретне кораке, да су одређене иницијативе доживјеле назадовање, те да спори прогрес у борби против корупције на високом нивоу и организованог криминала еродира повјерење јавности у способност бугарских власти да обезбиједи правду.⁶²⁷ Ипак, до раздвајања двије земље није дошло, као ни до одобрења да приступе Шенгенском простору, те су извјештаји и даље наставили приказивати мијешану слику, док је МСВ наставио с редовним регистравањем развоја ситуација и напора које Букурешт и Софија чине, а ускоро су се позиције и замијениле.

Након десет година спровођења МСВ, Комисија је у јануару 2017. године презентирала посебан извјештај – преглед достигнућа, изазова који су преостали и осталих

⁶²² Simon Bulmer, Christian Lequesne, *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2020, стр. 245-246.

⁶²³ Martin Mendelski, *15 Years of Anti-Corruption in Romania: Augmentation, Aberration and Acceleration*, European Politics and Society 21 (2020), стр. 1-36.

⁶²⁴ Dimitar Markov, *The Cooperation and Verification Mechanism Three Years Later: What Has Been Done and What is Yet to Come*, FES Bulgaria, Sophia, 2010.

⁶²⁵ Euractiv, *Juncker: Romania could see its monitoring lifted before Bulgaria*, 16. 2. 2016, <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/juncker-romania-can-see-its-monitoring-lifted-before-bulgaria/> - приступљено 29. 5. 2020.

⁶²⁶ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism, COM(2016) 41 final, Brussels, 27.1.2016, стр. 12.

⁶²⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism, COM(2016) 40 final, Brussels, 27.1.2016, стр. 10.

корака потребних за постизање циљева МСВ, односно 17 препорука за интензивније извјештавање и транспарентност, како би се помогло у доношењу коначних закључака и дала подршка одрживости реформи.⁶²⁸ Послије 11 мјесеци, у новембру 2017. године, Комисија је представила нови Извјештај у којем је изразила очекивање да ће Бугарска испунити услове СВМ у скоријој будућности.⁶²⁹ У извјештају за 2018. годину, Комисија је закључила да се мјерила један, два и шест за Бугарску могу сматрати привремено испуњеним. На преостала три мјерила, која се односе на наставак реформе правосуђа и борбу против корупције, потребни су даљи напори, како би се осигурало пуно спровођење препорука из јануара 2017. године.⁶³⁰ Бугарски министар правде у јуну 2019. године изјављује да ће поднијети оставку ако се МСВ не укине на основу извјештаја за 2019. годину.⁶³¹ Коначно, у Извјештају за Бугарску за 2019. годину, Комисија је исказала да сматра да је напредак који је Бугарска постигла у оквиру МСВ довољан да испуни преузете обавезе Бугарске у тренутку приступања ЕУ. Одређен је и пост-мониторинг механизам кроз надгледање континуиране примјене реформи путем Савјета за праћење. Прије него што донесе коначну одлуку, Комисија се обавезала да узме у обзир запажања Савјета, као и Европског парламента.⁶³²

С друге стране, за Румунију развој ситуације није био толико позитиван. Наиме, у сумарном извјештају након 10 година из јануара 2017. године, Комисија је дала 12 препорука за даљи рад у контексту четири мјерила.⁶³³ Ипак, већ у новембарском извјештају исте године, Комисија је поред одређеног напретка у неким препорукама, нотирала да је током године изгубљена потребна динамика, те да може доћи и до отварања питања која је јануарски извјештај прогласио за затворена, односно да ниједно мјерило није близу испуњења.⁶³⁴ Процјена из 2018. године је била још гора и указала је на могућност довођења у питање цијелога концепта иреверзибилности процеса. Комисија је стога додала осам нових препорука, уз постојећих 12, да се ојача подршка независности правосуђа и борби против корупције.⁶³⁵ Истовремено, Европски парламент је изгласао Резолуцију⁶³⁶ којом је позвао румунску владу и парламент на проактивност и суздржавање од било какве реформе која би угрозила поштовање владавине права, укључујући независност правосуђа. У исто вријеме кад је Бугарска добила оцјену да је испунила критеријуме МСВ, за Румунију је

⁶²⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2017) 43 final, Brussels, 27.1.2017

⁶²⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2017) 750 final, Brussels, 15.11.2017

⁶³⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2018) 850 final, Brussels, 13.11.2018, стр. 11

⁶³¹ ДеФакто, *Данаил Кирилов с оставка, ако мониторингът не падне до края на октомври*, 13. 6. 2019, <https://defakto.bg/2019/06/13/данаил-кирилов-с-оставка-ако-монитори/>, приступљено 13. 6. 2020.

⁶³² Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2019) 498 final, Brussels, 22.10.2019, стр. 13

⁶³³ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2017) 44 final, Brussels, 25.1.2017, стр. 14.

⁶³⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2017) 751 final, Brussels, 15.11.2017, стр. 12.

⁶³⁵ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2018) 850 final, Brussels, 13.11.2018, стр. 12.

⁶³⁶ European Parliament non-legislative resolution on the rule of law in Romania of 13 November 2018, P8_TA-PROV(2018)0446.

Комисија констатовала велику забринутост услијед еволуције ситуације у 2019. години и најавила ће морати предузети кораке који предвиђају дијалог, како би се адресирала забринутост поводом владавине права и изван параметара МСВ. Од Румуније се очекује да институције заједнички покажу снажну посвећеност независности правосуђа и борби против корупције, а Комисија је најавила да ће и даље помно пратити развој догађаја кроз МСВ.⁶³⁷ Изразивши незадовољство Букурешта процјеном ЕК и Механизмом, министар правде Румуније је у јануару 2020. године позвао на примјену механизма за евалуацију правосуђа за све чланице Европске уније, жалећи се на "двоструке стандарде" у борби против корупције.⁶³⁸

Како год се Механизам сарадње и верификације буде развијао у наредном периоду, односно резултирао укидањем или наставком примјене, остаје питање његове успјешности, с обзиром на то да се ради о приступу који је требало да буде тек привремена мјера којом се надокнађује неучињено из претприступног раздобља непосредно након уласка у ЕУ. У случају Бугарске и Румуније, чињеница да МСВ траје већ тринаест година говори о томе да нити је механизам осмишљен успјешно, нити да су ове двије државе чланице досегле очекиване стандарде из Брисела. Оно што је можда значајније, показало се да је владавина права начело и вриједност коју није лако спровести у пракси, надгледати, измјерити или процијенити.

Улазак Бугарске и Румуније у чланство Европске уније је, већ сам по себи, био специфичан због приступа и начина на који је договорено да ове двије државе, које су заостајале у групи кандидата Централне и Источне Европе, приступе Унији три године послје великог проширења. Онда кад се завршио и овај рок, а Софија и Букурешт, према мишљењу многих старих држава чланица, али и према извјештајима Европске комисије, нису испунили све критеријуме за чланство, посебно у дијелу владавине права, опет је нађено специфично рјешење – преседан, да двије државе постану чланице, али уз стални механизам надгледања стања у владавини права кроз 10 мјерила. Овај, еуфемистички назван, Механизам сарадње и верификације, се показао као дуготрајан инструмент за процјену стања у Бугарској и Румунији, али и алатка за одлучивање о даљој, односно дубљој, интеграцији ове двије државе чланице у механизме сарадње ЕУ, као што је приступ Шенгенском простору. Он је, стога, поред техничког, имао и значајан политички аспект који се не може пренебрегнути у свеобухватном сагледавању на овом подручју. За све вријеме његовог трајања, инсистирање ЕУ на спровођењу и строгој условљености је, пак, омогућило да дође до реформи, до којих вјероватно не би дошло тако брзо или уопште без самог МСВ.

Бугарска и Румунија су од самог почетка процеса интеграције, непосредно након пада Берлинскога зида, биле различите у односу на друге потенцијалне кандидате за

⁶³⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism, COM(2019) 499 final, Brussels, 22.10.2019, стр. 17.

⁶³⁸ Balkan Insight, Marcel Gascón Barberá, *Romania Demands Justice Monitoring System for Whole EU*, 27. 1. 2020, <https://balkaninsight.com/2020/01/27/romania-demands-justice-monitoring-system-for-whole-eu/>, приступљено 29. 5. 2020.

чланство. Ова разлика се заснивала на политичком избору у понуђеном политичком спектру након увођења вишестраначја, различитим институционалним наслеђем у односу на државе Централне Европе, те друштвеним и економским условима (Бугарска и Румунија су и даље двије најсиромашније државе чланице ЕУ). Прво су се налазиле у групацији држава која је каснила у односу на првих шест спремних кандидата, а онда су се одвојиле и од своје групе, јер су их Словачка, Литванија и Летонија престигле у реформама и ушле у ЕУ већ 2004. године. Једном кад су Софија и Букурешт остварили чланство, осјећај државе другога реда је постао свакодневница за бугарске и румунске политичаре у контактима са званичницима ЕУ и на састанцима разних радних тијела Савјета ЕУ. Механизам је наишао на отпор социо-политичког система који се опирао наметању концепта владавине права како би опстао.⁶³⁹ Притом, напредак Румуније и Бугарске је био спор и веома варијабилан, те је значајно зависио и од политичке структуре на власти, односно некад је једна земља била напреднија, а некад друга боља у испуњавању задатих мјерила. Док је Румунија прије приступања имала највише потешкоћа у испуњавању стандарда ЕУ, Бугарска се у последњој години пред улазак у ЕУ сусрела с највише проблема у условљености напретка.⁶⁴⁰ Тринаест година након увођења, Европска комисија је, коначно, донијела закључак да је Бугарска испунила обавезе уведене МСВ децембра 2006. године и позвала Савјет и ЕП да заједнички одреде кораке према укидању овог механизма и увођењу пост-мониторинг стања. Румунија, која је 2016. године била пред најављеним укидањем МСВ не само да је остала и даље у чекаоници, него је, по ојени ЕК, дошла у опасност регресије и реверзибилности процеса.

Коначно, Механизам сарадње и верификације треба посматрати и у свјетлу Политике проширења. Ако би се упоредило 10 мјерила, као и 20 препорука које су Румунија и Бугарска добиле у оквиру МСВ, и привремена мјерила која су Црна Гора и Србија добиле у оквиру преговора о поглављима 23 и 24, примијетиће се значајне сличности у приступу, односно очекивању које ЕУ има од својих чланица, као и кандидата за чланство. Хрватска је, такође, у последњој години пред завршетак преговора, те у двије године до уласка у ЕУ, имала сличне захтјеве од ЕК у погледу владавине права, али је на крају донијета одлука којом је избјегнуто увођење оваквог механизма. Седам година након установљења СВМ, Савјет више није желио доћи у ситуацију да у чланство прима нове чланице које нису спремне за спровођење правне тековине у дијелу основних вриједности – односно владавине права. Унији је свакако, како Грабе наводи, лакше држати државе подаље од прикључења процесу проширења, него их зауставити у напретку према чланству онда кад постану кандидати.⁶⁴¹ Ово је додатно доказао и примјер Сјеверне Македоније и Албаније, али и питање Босне и Херцеговине и Косова.⁶⁴² Не улазећи у то је ли Хрватска испунила услове и била у друкчијој позицији у односу на Бугарску у Румунију по питању спровођења и

⁶³⁹ Georgi Dimitrov, *The Effect of Late Enlargements ofn the EU to The Study of Europeanization: from a Series of Thematic Shifts to a Paradigm Change, Some political and EU integration policy consequences*, EUSA Fourteenth Biennial Conference March 5-7, Boston, 2015, стр. 10

⁶⁴⁰ Geoffrey Pridham, *Romania and EU membership in comparative perspective: A post-accession compliance problem? – The case of political conditionality*, *Perspectives on European Politics and Society* 8(2), 2007, стр. 186

⁶⁴¹ Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, стр. 88

⁶⁴² Овај назив је без прејудуцирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о декларацији о независности Косова

испуњавања главних захтјева у вези с поглављима 23 и 24, ситуација из 2011. године у којој је Савјет веома брзо донио одлуку о затварању преговора са Загребом, је директно довела до тзв. новог приступа у преговорима у владавини права. Каснија дорада унапријеђеним приступом из 2020. године је додатно разрадила овај "претприступни механизам сарадње и верификације" стављајући нове кандидате у позицију која тражи изузетно захтјеван, комплексан и разрађен процес рада на испуњавању потребних услова. Актуелни Механизам сарадње и верификације представља спецификум петог вала проширења и он у себи носи низ потешкоћа везаних за кредибилност Европске уније када је, конкретно, ријеч о успјешности њене политике условљавања, не само према државама чланицама, које не спроводе све стандарде ЕУ по мишљењу других чланица, него и по питању тога да управо чланице ЕУ које се налазе под мониторингом МСВ одлучују о кандидатима – Црној Гори и Србији у Савјету приликом процјене напретка у поглављима 23 и 24.⁶⁴³ Свакако, питање односа према владавини права међу државама чланицама није само ограничено на Бугарску и Румунију. Као што је приказано уз Поглављу 4, улога Пољске и Мађарске има далекосезније посљедице и по концепт владавине права, заједништва ЕУ и будућности његовог развоја у овом контексту. У том свјетлу, Механизам сарадње и верификације, нажалост, није побољшао ситуацију и пружио увјеравање о кредибилности комунитарног приступа рјешењу питања поштовања владавине права. Он је, и поред огромног уложеног труда Комисије, држава чланица, те посебно Бугарске и Румуније, учинио да се и политика проширења у дијелу владавине права додатно пооптри и развије кроз претприступну условљеност, а да се начело владавине права још једном стави пред питање свог успјешног опстанка на нивоу цијеле заједнице унутар ЕУ.

6.3. Преговори Хрватске у поглављима 23 и 24 и период након учлањења

У Загребу је 24. новембра 2000. године одржан Самит ЕУ – Западни Балкан који су скупа организовали тадашњи новоизабрани хрватски предсједник Стјепан Месић и француски предсједник Жак Ширак. Том приликом је усвојена и Декларација, која је нагласила потребу помирења и стабилизације у региону, ојачана је перспектива склапања уговорних односа између ЕУ и држава Западног Балкана и истовремено, у складу са закључцима Европског савјета у Фејри из јуна исте године, изражено очекивање да ће се остварити: "Блиска сарадња у области правде и унутрашњих послова, посебно у јачању правосуђа и његове независности, борби против организованог криминала, корупције, прања новца, илегалне имиграције, трговине људима и свих других облика трговине људима".⁶⁴⁴ Наиме, шефови држава или влада су на самиту у Португалу потврдили да је њихов циљ што је могуће потпунија интеграција регије у политичко и економско дјеловање Европе, кроз Процес стабилизације и придруживања. Истовремено је међу областима сарадње са Западним Балканом од посебног интереса посебно истакнуто правосуђе и унутрашњи послови. Такође, исказана је подршка за демократске и економске реформе Хрватске и очекивање да ће ускоро почети преговори о Споразумима о стабилизацији и придруживању (ССП).⁶⁴⁵

⁶⁴³ Tanja Mišević, *Legislative Obligations of Serbia in the Accession Process to the European Union - the Case of Fundamental Rights*, Yearbook Human Rights Protection – From Unlawfulness to Legality, No1, Provincial Protector of Citizens – Ombudsman, Novi Sad, 2018, стр. 346

⁶⁴⁴ Déclaration finale du sommet Union européenne – Balkans Zagreb, Croatie 24 novembre 2000, Члан 3

⁶⁴⁵ Presidency Conclusions, European Council in Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000.

У складу с овим, нова хрватска влада на челу с Ивицом Рачаном је отпочела преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању управо на Самиту и успјела је врло брзо завршити процес. Хрватска је потписала ССП и Привремени споразум већ након 11 мјесеци преговора, 29. октобра 2001. године.⁶⁴⁶ У Члану 75 овај документ се кратко осврће на сарадњу на пољу правосуђа и унутрашњих послова, гдје су стране обавезане да посебну важност придају консолидацији владавине права и јачању институција на свим нивоима у подручју управе уопште, а посебно у спровођењу права и у правосудним механизмима. Притом је одређено да ће фокус посебно бити на независности судства, побољшању његове ефикасности и на образовању правне струке.⁶⁴⁷ Након овог слиједи чланови 76-80 који говоре о сарадњи између Хрватске и ЕУ у области виза, граничне контроле, азила и миграције (76); спречавања и контроле илегалних миграција те реадмисије (77); прања новца (78); недопуштених дрога (79); те сарадњи у казним питањима у спречавању и сузбијању криминала и других незаконитих активности (80). Хрватски ССП је у дијелу садржаја ових чланова идентичан нешто раније склопљеном ССП између Сјеверне Македоније и ЕУ (9. априла 2001. године), с разликом само у распореду чланова. Шест година касније ССП потписан између Црне Горе и ЕУ ће већ имати проширену област додавањем посебних чланова који се односе на заштиту личних података и на борбу против тероризма, а текст осталих чланова ће бити ојачан у областима као што су повезивање прања новца с финансирањем тероризма, борбом против кривотворења новчаница и кованица и рачунарског криминала. Овдје је вриједно напоменути да се у ССП углавном радило о сарадњи у области правне тековине Поглавља 24, односно поглавља које има тврдо законодавство, на основу којег се и могла успоставити конкретна сарадња. С друге стране, Поглавље 23 је обрађено веома кратко, у оквиру само једног члана, обично само једним пасусом. Каснији развој позиције владавине права у оквиру Политике проширења ће довести до промјене фокуса и важности ова два поглавља.

На почетку семестра грчког предсједништва Савјетом ЕУ, у току којег је договорена већ позната *Солунска агенда за државе Западног Балкана*, Хрватска је, у складу с чланом 49 Уговора о Европској унији и *Резолуцијом о приступању Републике Хрватске Европској унији*⁶⁴⁸ изгласаној у Сабору, поднијела захтјев за пуноправно чланство у ЕУ. Захтјев је 21. фебруара 2003. године у Атини представио премијер Рачан грчком предсједнику владе као предсједавајућем Савјету Европске уније.⁶⁴⁹ Тад је још увијек процесуирање захтјева за чланство треће земље ишло по аутоматској процедури, па није ни постављано питање о томе да ли да се захтјев одмах упуту у даљу процедуру. Тако ће Савјет већ 14. априла 2003. године задужити Европску комисију да изради мишљење о хрватском захтјеву.⁶⁵⁰ У те

⁶⁴⁶ У хрватском случају, оба споразума су ступила на снагу 1. фебруара 2005. године.

⁶⁴⁷ *Sporazum o stabilizaciji i pridruivanju između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europskih zajednica i njihovih država članica s druge strane*

⁶⁴⁸ Резолуција о приступању Републике Хрватске Европској унији, *Hrvatski sabor na sjednici 18. 12. 2002.*

⁶⁴⁹ „У име Републике Хрватске, слиједом Резолуције Хрватског сабора о приступању Републике Хрватске Европској унији, част нам је, у складу с чланком 49 Уговора о Европској унији, поднијети захтјев Републике Хрватске за чланство у Европској унији“ – Писмо премијера РХ Ивице Рачана и предсједника РХ Стјепана Месића предсједавајућем Савјета ЕУ Јоргосу Папандреуу.

⁶⁵⁰ „The Council decided to implement the procedure laid down in Article 49 of the Treaty on European Union. Accordingly, the Commission is requested to submit to the Council its opinion on this application.“, Council of the

сврхе, Комисија је 10. јула 2003. године Хрватској предала Упитник с 4.560 питања из различитих подручја функционисања државе, владавине права, економије и осталог, на што је Хрватска одговорила 9. октобра 2003. године.⁶⁵¹

Након шест мјесеци, 20. априла 2004. године, Европска комисија је донијела позитивно мишљење о захтјеву Хрватске. Мишљење⁶⁵² је, између осталог, представило и стање у поглављима 23 и 24. Прије свега, оцијењено је да је правосуђе напредовало посљедњих година, али да је остало још великих изазова. Посебно су истакнути раширена неефикасност судског система, велики број заосталих предмета, као и слабости у погледу селекције и обуке судија. У погледу антикорупције, у Мишљењу је наведено да међународни извјештаји и анкете показују да је корупција и даље проблем и да утиче на различите аспекте друштва, па је потребно да се предузму додатне активности, посебно у области радних услова за државно тужилаштво и УСКОК (Уред за сузбијање корупције и организираног криминала). Коначно, у области темељних права Поглавља 23, Мишљење је истакло да је Хрватска потписница и спроводи све најважније међународне механизме у овој области. Посебно је наглашено да је након 2000. године значајно побољшано стање у слободи изражавања у односу на деведесете, али да и даље остаје забринутост за могућност политичког утицаја на локалном нивоу. У дијелу односа према мањинама, посебно је акцентирана позиција Срба у Хрватској. Наведено је да је значајно смањен број Срба у Хрватској, те да је потребно да држава предузме додатне напоре како би интегрисала српску заједницу у хрватско друштво на свим нивоима. Указано је на проблем смјештаја за повратнике, односно реконструкције и враћања имовине и од Хрватске затражено да убрза и побољша услове за повратнике и одрживост процеса повратка. Посебна секција Мишљења је опредјељена и за питање сарадње с Хашким трибуналом, гдје је констатовано да је Хрватска значајно унаприједила сарадњу с овим судом, али да мора предузети све неопходне кораке како би се и преостали оптуженик (Анте Готовина) лоцирао и трансферисао у Хаг. Треба напоменути да је садржај онога што ће касније чинити Поглавље 23 био представљен у почетном дијелу мишљења, у политичким критеријума, јер се 2004. године Поглавље 23 односило на заштиту потрошача и здравља.⁶⁵³ Ово објашњава и врло кратак текст који је за област правосуђа и темељних права у самом Споразуму о стабилизацији и придруживању, али и говори о томе како ће се наредних година значајно промијенити фокус у овом дијелу правне тековине.

Поглавље 24 је, такође, обрађено у Мишљењу. Указано је да се Хрватска мора ускладити са стандардима Савјета Европе у области заштите података, као и да је Хрватска већ тада била значајно усклађена с визном политиком ЕУ. У дијелу модернизације и трансформације управљања границама, указано је на велике изазове пред којима се Хрватска налази, посебно у погледу изузетно дуге зелене границе од 3.332 км и сталног илегалног преласка границе с БиХ. У дијелу азила се акцентирала потреба даљег

European Union, Outcome of the Council Meeting President 3629th Council External Affairs C/03/105, 8220/03, 2501st s - Luxembourg, 14 April 2003.

⁶⁵¹ Европска комисија је децембра 2003. године и јануара 2004. године упутила додатна 184 питања на која је Хрватска понудила додатне одговоре.

⁶⁵² Communication from the Commission, Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union Brussels, COM(2004) 257 final, 20 April 2004

⁶⁵³ Правна тековина је 2004. године била подијељена на 29 поглавља

усаглашавања са стандардима ЕУ (Даблин II) и СЕ, а на подручју полицијске сарадње Хрватској се савјетовало да се унаприједи опремљеност и инфраструктура, те установи модел полиције вођене обавјештајним радом кроз ИКТ. Посебно је указано да је потребно унаприједити сарадњу тужилаштва и полиције, као и развити заштиту личних података како би се могао потписати предвиђени споразум о сарадњи с Еурополом. Хрватска је у Мишљењу означена као битна транзитна земља на балканској рути према Западној Европи кад је у питању кријумчарење људи, оружја, дрога и украдених возила, те је стога указано на потребу измјена законодавства како би се ускладило с нормама ЕУ, СЕ и ОЕБС, унаприједили административни и оперативни капацитети УСКОК, те развио стратегијски приступ борби против организованог криминала. Затражени су и додатни напори у сарадњи и координацији у борби против дрога и прања новца, а у области царинске сарадње усклађивање с правном тековином Уније и креирање посебне истражне службе у управи царина. Закључено је да Хрватска мора начинити значајне напоре како би се ускладила с правном тековином правде и унутрашњих послова, ојачала своје капацитете и примијенила потребне стандарде у пракси.

Коначно, на основу овог позитивног мишљења и процјене да је Хрватска функционална демократија, са стабилним институцијама које гарантују владавину права, те да нема већих проблема који се тичу поштовања темељних права, Комисија је потврдила да Хрватска испуњава политичке критеријуме из Копенхагена, као и услове за процес стабилизације и придруживања из 1997. године, те је стога Европска комисија препоручила Европском савјету: *”Да се с Хрватском отворе преговори о приступању Европској унији”*.⁶⁵⁴ Европски савјет у јуну 2004. године је поздравио мишљење Комисије о захтјеву Хрватске за чланство у ЕУ и препоруку да се отворе преговори о приступању, те констатовао да Хрватска испуњава политичке критеријуме из Копенхагена. ЕС је донио одлуку да је Хрватска држава кандидат за чланство и да би требало покренути процес приступања, с тим што би се прва међувладина конференција с Хрватском одржала почетком 2005. године. Прије отварања преговора, као што је Европски савјет нагласио, Хрватска је морала одржати пуну сарадњу с Хашким трибуналом и предузети *”све потребне кораке како би осигурала да се преостали оптужени нађе и пребаци у Хаг”*.⁶⁵⁵ Од Хрватске је, такође, очекивано да уложи додатне напоре у погледу права мањина, повратка избјеглица, реформе правосуђа, регионалне сарадње и борбе против корупције.

Хрватска је још и прије представљања Мишљења ЕК била под посебним притиском ЕУ да ријешити питање сарадње с Хашким трибуналом. Занимљиво је да ово питање није нити једном поменуто у самом ССП између ЕУ и Хрватске (тек касније ће се сарадња с МКС за бившу Југославију додати као један од општих принципа у ССП за Црну Гору, те затим и за Србију). Ипак, већ током 2002. године, проблематика изручења генерала Јанка Бобетка Хагу, по основу оптужнице за злочине почињене у Медачком џепу током 1993. године, је довела Рачанову владу у ситуацију да се супротстави не само Хашком трибуналу, него и ЕУ. Хрватска влада је крајем 2002. године поднијела иницијативу Уставном суду РХ о легалности оптужнице а од Трибунала је затражила да поништи оптужницу. Ово је довело до тога да британски парламент одгоди ратификацију ССП с Хрватском 16. октобра 2002.

⁶⁵⁴ Ibid, стр. 121.

⁶⁵⁵ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 17-18 June 2004

године.⁶⁵⁶ Уставни суд РХ је донио одлуку 12. новембра 2002. године у којој се прогласио ненадлежним за утврђивање догађаја, радњи и поступања у вријеме спровођења појединих акција оружаних снага Републике Хрватске на ”окупираним дијеловима Хрватске јер су они индивидуалне и чињеничне нарави”⁶⁵⁷, те да само Хашки трибунал може донијети пресуду по основу Бобеткове оптужнице. Ипак, чињеница да је Бобетко био хоспитализован и да је умро априла 2003. године склонила је ово питање с дневног реда односа Хрватске и Хашког трибунала, тако да је главни тужилац Трибунала у Годишњем извјештају о раду овог суда за 2003. годину утврдила да се ”сарадња од стране хрватских власти наставља поправљати, иако је понекад селективна и спора”.⁶⁵⁸ Крајем 2003. године промијењена је влада у Хрватској, те је ХДЗ на челу с Ивом Санадером преузео питање интеграције, али и сарадње с Хашким трибуналом. У извјештају о раду МКСЈ за 2004. годину, главни тужилац Карла дел Понте је већ оцијенила да је Хрватска значајно унаприједила сарадњу с Трибуналом, што је и омогућило да, на захтјев ЕК, а у сврхе припреме Мишљења о хрватском захтјеву о чланству у ЕУ, у априлу 2004. године, Тужилаштво да позитивну процјену о својој сарадњи с Хрватском. Ипак, дел Понте је нагласила да је једино преостало питање случај Готовина, те да је тужилаштво ”разочарано што Хрватска није могла осигурати трансфер овог оптуженог откако је он оптужен 2001. године”.⁶⁵⁹

Европска комисија је октобра издала нову Стратегију проширења у којој је најавила да ће од јесени 2005. године објављивати годишње извјештаје за Хрватску, те је, у складу са закључцима ЕС из јуна 2004. године, у њој дала и нагласила да ће се наставити унапријеђени политички дијалог с Хрватском, како би се разговарало о истакнутим питањима из Мишљења, односно о: ”односима с МКСЈ, правима мањина, повратку избјеглица, реформи правосуђа, регионалној сарадњи и борби против корупције”.⁶⁶⁰ Овдје су јасно назначени основни критеријуми условљености напретка Хрватске који су сви били засновани на копенхагенским критеријумима. Стратегија је најавила и елементе преговарачког оквира за Хрватску, односно увела је систем почетних и завршних мјерила. На основу ове Стратегије и предлога ЕК, Европски савјет је 17. децембра 2004. године још једном позвао Хрватску да спроведе све потребне кораке како би се остварила пуна сарадња с МКСЈ и нагласио да је неопходно лоцирати и трансферисати преосталог оптуженика у Хаг што прије. ЕС је позвао Комисију да предложи и преговарачки оквир за Хрватску у циљу отварања преговора 17. марта 2005. године.⁶⁶¹ Иако је, дакле, назначен могући датум отварања преговора, поруке Брисела према Загребу су била веома јасне по питању

⁶⁵⁶ Nikolas M. Rajkovic, *The Politics of International Law and Compliance, Serbia, Croatia and the Hague Tribunal*, Routledge, Abingdon, 2012, стр 112.

⁶⁵⁷ Izvješće Ustavnog suda RH u povodu Inicijative Vlade RH, broj U-X-2271-2002 od 12. studenog 2002. (“Narodne novine, broj 133/2002).

⁶⁵⁸ Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, A/58/297–S/2003/829, 20 August 2003, стр. 53

⁶⁵⁹ Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, A/59/215n–S/2004/627, 16 August 2004, стр. 68

⁶⁶⁰ Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament – Strategy Paper of the European Commission on progress in the enlargement process {SEC(2004) 1199, 1200} /*COM/2004/0657 final, Brussels, 6.10.2004, стр. 6

⁶⁶¹ Presidency Conclusions, European Council, Brussels, 16-17 December 2004.

условљености сарадње с Хашким трибуналом. Нови комесар за проширење, Оли Рен, је у говору пред ЕП 18. јануара 2005. године најавио да ће преговарачки оквир за Хрватску бити спреман већ у фебруару 2005. године, али да без позитивне процјене МКСЈ неће бити отварања преговора најављеног датума.⁶⁶² И заиста, како је дел Понте и даље изражавала забринутост по питању сарадње Хрватске с тужилаштвом МКСЈ, 25 држава чланица ЕУ није могло постићи консензус о томе је ли Хрватска урадила довољно у сарадњи, те је 16. марта 2005. године Савјет ЕУ донио одлуку да се одложи отварање преговора док се не испуне услови сарадње с МКСЈ.⁶⁶³ Већ 23. марта 2005. године, основана је *ad hoc* Радна група за процјену напретка Хрватске с МКСЈ, а Влада Хрватске је усвојила Акциони план од шест тачака за испуњавање потребног у овој сарадњи.⁶⁶⁴ Током наредних мјесеци, и све до октобра 2005. године, односно до тренутка кад је ЕК требало да изда свој годишњи извјештај о напретку Хрватске, државни врх ове земље је уложио значајан труд како би отклонио негативно мишљење главног тужиоца дел Понте. И заиста, иако Готовина није ухапшен и изручен Хагу⁶⁶⁵, дел Понте је извијестила Савјет 3. октобра 2005. године да хрватске власти у потпуности сарађују с Трибуналом, односно да: ”Хрватска чини све што је неопходно да га (Готовину, прим. аутора) лоцира и ухапси”.⁶⁶⁶ Исти извјештај је нотирао и потребу да се елиминишу сумње у непристрасност по питању суђења у ратним злочинима и сталног проблема великог броја заосталих судских предмета. Наглашена је и потреба да се законодавни напредак у области борбе против корупције претвори у практичне резултате, те да се побољша рад судова у случајевима темељних права. Кад је у питању Поглавље 24, Хрватска је на самом почетку преговора била пред креирањем биланса резултата у спровођењу закона у области правде, слободе и безбједности, јачања административних и технолошких капацитета и стратегијског планирања обавеза на овом пољу.

Савјет ЕУ је 3. октобра 2005. године усвојио преговарачке оквире за Турску и Хрватску и тиме омогућио да до отварања преговора дође истога дана. Савјет је, истовремено, позвао ЕК да настави с праћењем сарадње Хрватске и МКСЈ, да извијести Савјет ако се ова сарадња не одржава, те да у том случају, ЕК може покренути суспензију преговора, у складу с пасусом 12 Преговарачког оквира за Хрватску.⁶⁶⁷ Оквир је заиста установио ову могућност да у случају озбиљног и трајног кршења начела слободе, демократије, поштовања људских права и темељних слобода и владавине права на којима је основана Унија, Комисија има право да, или на своју иницијативу или на захтјев једне трећине држава чланица, препоручи обуставу преговора и предложи услове под којима се они могу поново успоставити. Предвиђена је и процедура по којој Савјет о таквој препоруци

⁶⁶² European Commission, Speech by Mr Olli Rehn Member of the European Commission, responsible for Enlargement State of Play: Enlargement process, European Parliament Foreign Affairs Committee, Brussels, 18 January 2005

⁶⁶³ Communiqué de presse, 2649ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures Affaires générales, Bruxelles, le 16 mars 2005

⁶⁶⁴ Вишња Самардџија, Младен Станичић, *Croatia on the Path towards the EU: Conditionality and Challenge of Negotiations*, Southeast Europe on the Way into the EU, Croatian International Relations Review, Vol. 10, No. 36/37, 2004. стр. 98

⁶⁶⁵ Хапшење ће се десити 7. децембра 2005. године

⁶⁶⁶ Croatia 2005 Progress Report, {COM (2005) 561 final}, Brussels, 9 November 2005 SEC (2005) 1424

⁶⁶⁷ Council of the European Union, Outcome of the 2678th Council Meeting, General Affairs and External Relations, General Affairs, Press Release, Luxembourg, 3 October 2005

одлучује квалификованом већином, након што се спроведе процедура саслушања Хрватске, као и обавезе да се о овоме обавијести и Европски парламент.⁶⁶⁸

С друге стране, поред овог новог механизма евентуалне суспензије, Хрватска је морала проћи кроз разрађенији систем провјере и равнотеже у преговорима, с обзиром да су управо на примјеру Хрватске први пут уведена мјерила током преговора с ЕУ. Уведена су мјерила за привремено затварање сваког поглавља (завршна мјерила), а тамо гдје је то прикладно и мјерила за отварање поглавље (почетна мјерила). Ова мјерила се могу односити на законодавно усклађивање с правном тековином, али и на задовољавајући биланс остварених резултата (*track record*) правне тековине, чиме ће се показати и постојање адекватних административних капацитета и капацитета правосуђа.⁶⁶⁹ Овај нови систем мјерила ће од Хрватске надаље постати обавезујући за сваки нови преговарачки оквир. Изузетно је важно нагласити да је систем мјерила значајно нагласио улогу држава чланица у оквиру Савјета ЕУ, које су добиле могућност да уз систем унапријед дефинисаних критеријума одреде напредак државе кандидата, те за разлику од дотадашњих преговора кад је ЕК подносила дескриптивне извјештаје о спремности одређене земље кандидата да отвори или привремено затвори поглавље, сад је успостављен систем јасно постављених циљева у већини поглавља. На основу овога је земља кандидат могла одредити своје стратегијско постављење и израдити путоказе и акционе планове како да испуни задате критеријуме. Комисија је, с друге стране, била у прилици да представи конкретан напредак у оквиру задатих мјерила, а државе чланице су у Савјету имале прилику дати своје виђење, сложити се или не сложити с извјештајем ЕК и тако одредити и напредак државе кандидата. Наравно, овако замишљен систем мјерила није остао имун на могућност било које државе чланице да успори, заустави или, теоретски, покрене иницијативу за реверзибилност у процесу преговора. Еволуцијом преговарачких оквира, све више је построжаван систем условљености и све више простора давано државама чланицама да процијене да ли треба да дође до успоравања или заустављања процеса преговора. Стога, овај процес није заснован на потпуном аутоматизму, а био је и додатно нарушен националним интересима појединих држава чланица у односу на кандидате. И Турска и Хрватска су искусиле потешкоће у преговорима настале на неријешеним билатералним односима и постављању националног интереса испред заједничког интереса Уније.

Рјешавање граничног спора између Хрватске и Словеније око морске границе у Пиранском заливу се показало као кључно за напредак у преговорима. Словенија је инсистирала на томе да се хрватско-словенска поморска граница у Пиранском заливу дефинише на такав начин да јој се осигура непосредан приступ међународним водама. Словеначка позиција је дефинисана званичном *Резолуцијом* Одбора за вањске послове у којој се наводи да би Словенија требало ”да одржи суверенитет и надлежност над Пиранским заливом у ијелини”.⁶⁷⁰ Хрватски став је био заснован на *Декларацији* о стању

⁶⁶⁸ Council of the European Union, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Croatia, Luxembourg, 3 October 2005, Principles governing the negotiations, paragraph 12

⁶⁶⁹ Ibid, Negotiating procedures, paragraph 26

⁶⁷⁰ Thomas Bickl, *Reconstructing the Intractable: The Croatia-Slovenia Border Dispute and Its Implications for EU Enlargement*, Croatian Political Science Review, Vol. 54, No. 4, 2017, стр. 11

међудржавних односа Републике Хрватске и Републике Словеније⁶⁷¹, односно на томе да већ раније потписани *Споразум о пограничном промету и сарадњи* ове двије земље представља добар оквир за задовољење интереса становништва у пограничном подручју, да метод једнаке удаљености од обале треба примијенити на разграничење, односно да је за привремено рјешење мјеродавна средишња линија. Хрватска је, такође, држала да рјешавање спорова треба спровести правним средствима, те се може затражити и мишљење Међународног суда за право мора у Хамбургу и заснивала став на члановима 2 и 15 *Конвенције о праву мора УН (UNCLOS)*. Словеначки и хрватски премијери Јанез Јанша и Иво Санадер су 26. августа 2007. године на Бледу у начелу постигли неформални договор о томе да се рјешење за гранични спор нађе пред Међународним судом правде у Хагу⁶⁷², али овај споразум неће бити ратификован јер ни једна ни друга страна нису биле спремне, нити имале довољно политичке подршке да спроведу у дјело бледски договор. Након што је Хрватска свој гранични предлог укључила у географске карте (у којима није јасно означен спорни статус релевантних дијелова граничне линије) које је представила у документима која су се односила на 13 поглавља преговарачког процеса с ЕУ, Словенија је одмах реаговала. Гледајући на ове документе као на прејудицирање рјешавања граничног спора с Хрватском⁶⁷³, Љубљана је крајем 2008. године блокирала свих 13 преговарачких поглавља Хрватске.

Ова блокада се одвијала управо у вријеме кад је ЕК у својој Стратегији проширења и Извјештају о напретку Хрватске за 2008. године утврдила да су преговори о приступању Хрватске ушли су у одлучујућу фазу. Комисија је истакла очекивање да ће бити: *”Могуће постићи коначну фазу преговора о приступању с Хрватском до краја 2009. године под условом да Хрватска испуни све потребне услове”*.⁶⁷⁴ Ова оптимистичка прогноза Комисије је предвиђала и то да се изради оквирна мапа пута за закључивање техничких преговора, али истовремено је указала да се морају предузети напори како би Хрватска испунила задата мјерила. Посебно је указано на реформу правосуђа, борбу против корупције и организованог криминала, промоцију мањинских права, укључујући повратак избјеглица, те покретање суђења за ратне злочине и приступ документима МКСЈ. Конкретно, у оквиру Поглавља 23, оцијењено је да је Хрватска постигла одређени напредак, те да су реформе у правосуђу одвијају релативно спорим темпом, уз мноштво изазова. Једнако и у области борбе противе корупције и темељних права, процијењено је да нема довољно енергичне примјене, иако је Хрватска успоставила механизме на законодавном и институционалном нивоу. У дијелу Поглавља 24, Комисија је у Извјештају о напретку за 2008. навела да је Хрватска постигла одређени напредак, посебно у погледу борбе против дроге и трговине људима. Међутим, указано је на то да су потребни значајни напори у управљању екстерним границама, као и конкретни резултати у борби против организованог криминала, што и

⁶⁷¹ Декларација о станју међудржавних односа Републике Хрватске и Републике Словеније, NN број 32/99, од 2. травња 1999., стр. 1089-1090.

⁶⁷² Дневник, *Dogovor Janša - Sanader: Nerešena meja se seli v Haag*, 27. 8. 2007, <https://www.dnevnik.si/264925>, приступљено 29. 5. 2020.

⁶⁷³ Ана Војиновић Фенко, Ана Урлић, *Political Criteria vs. Political Conditionality: Comparative analysis of Slovenian and Croatian European Union accession processes*, *Croatian International Relations Review XXI (72) 2015*, 107-137, стр. 127

⁶⁷⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009* Brussels, COM(2008) 674 final, 5 November 2008, стр. 11

даље изазива забринутост, уз повећање техничких, људских и финансијских ресурса.⁶⁷⁵ Ипак, препоруке и мишљење ЕК нису прошле Савјет ЕУ. Савјет министара 8. децембра 2008. године јесте поновио оцјену Комисије да Хрватска улази у одлучујућу фазу преговора, али није одредио крај 2009. године као могући крај преговора. Министри задужени за европске послове су, такође, нагласили да је, у складу с Преговарачким оквиром и претходним закључцима Европског савјета и Савјета, потребно наставити напоре на изградњи добросусједских односа, као и да је потребно наћи коначна рјешења за билатералне спорове са сусједним земљама, посебно оне који се тичу граница.⁶⁷⁶

Током прве половине 2009. године дешавала се ужурбана дипломатска размјена мишљења и покушаји разних медијација из институција и држава чланица ЕУ. Ипак, тек након промјене у хрватској влади јула 2009. године, нова премијерка Хрватске Јадранка Косор и словеначки премијер Борут Пахор су приступили интензивнијим преговорима. Косор и Пахор су 11. септембра 2009. године⁶⁷⁷ договорили споразум у Љубљани око краја блокаде, што је омогућило да се 4. новембра 2009. године у Стокхолму Хрватска и Словенија договоре и потпишу Арбитражни споразум о граничном спору, уз посредовање шведског премијера, који је у то вријеме био предсједавајући ЕУ.⁶⁷⁸ Споразумом је утврђено да ће арбитражни суд одредити копнену и морску границу, словеначко повезивање са отвореним морем и режим употребе морског подручја. Тиме је отворен пут за отварање и затварање преосталих поглавља. Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност које је Словенија дотад блокирала, коначно је отворено 2. октобра 2009. године

Поглавље 24 је отворено након што је Хрватска испунила једно почетно мјерило – односно Влада је усвојила ажурирани акциони план за интегрисано управљање границама са специфичним активностима, како за копнену тако и за морску границу с циљевима, реалним роковима, надлежним органима и буџетским процјенама за сваку активност која захтијева значајна средства.⁶⁷⁹ На међувладиној конференцији 2. октобра 2009. године Хрватска је добила шест завршних мјерила које је требало да испуни прије затварања поглавља: 1) приступ потпуно функционалним процедурама азила за све подносиоце захтјева треће земље који желе да поднесу захтјев за међународну заштиту, у складу са Директивама 2005/85/ЕЗ, 2004/83/ЕЗ и 2003/9/ЕЗ, као и прописима Даблина и Еуродака, укључујући успостављање потпуно независног органа за жалбе и ефикасног правног лијека; 2) јачање напора и усклађеност са захтјевима ЕУ за јединствени формат виза, издат у складу са кохерентном процедуром и узимајући у обзир захтјеве за безбједност докумената, те јасне индикације да ће на дан приступања испунити стандарде ЕУ о сигурносним карактеристикама и биометријским идентификаторима на пасошима и путним

⁶⁷⁵ Commission Staff Working Document Croatia 2008 Progress Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009, Brussels, 5.11.2008 SEC(2008) 2694, стр. 59

⁶⁷⁶ Council of the European Union, Outcome of the General Affairs and External Relations Council 8 December 2008, 16981/08, Brussels, 8 December 2008, стр. 6

⁶⁷⁷ CA Case No. 2012-04 In the Matter of an Arbitration Under the Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Slovenia, signed on 4 November 2009 between the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia - Final Award, 29 June 2017, стр. 40

⁶⁷⁸ Mitja Grbec *The Extension of Coastal State Jurisdiction in Enclosed or Semi-Enclosed Seas, A Mediterranean and Adriatic Perspective*, Routledge, Abingdon, 2014, стр. 168.

⁶⁷⁹ Izvješće o analitičkom pregledu Hrvatska Poglavlje 24. – Pravda, sloboda i sigurnost, 2. 6. 2006.

документима; 3) спровођење Акционог плана интегрисаног управљања границом и показивање, кроз задовољавајуће резултате, да ће бити у потпуности припремљена на дан приступања, како би се осигурало спровођење и примјена захтјева ЕУ у вези с екстерним границама ЕУ; 4) усклађивање са шенгенском правном тековином и показивање кроз задовољавајуће резултате да ће бити у потпуности припремљена на датум приступања, како би се осигурало спровођење и примјена захтјева ЕУ у области полицијске сарадње, борбе против организованог криминала, као и судске сарадње у грађанским и кривичним стварима, с посебним освртом на ефикасно спровођење страних грађанских и арбитражних пресуда; 5) измјена и допуна правног оквира, по потреби, како би се осигурало спровођење Оквирне одлуке Савјета о европском налогу за хапшење; и коначно 6) усклађивање с дефиницијом тероризма ЕУ.⁶⁸⁰ Хрватска ће финализирати рад на завршним мјерилима за нешто више од годину дана и привремено затворити ово поглавље 22. децембра 2010. године, на XI међувладиној конференцији између ЕУ и Хрватске. ЕУ је на састанку истакла да је и даље потребан рад у неколико важних области – попут миграције, азила, екстерних граница и Шенгена – да би се осигурао довољан административни и институционални капацитет и наставили развијати убедљиви резултати. Такође је позвала Хрватску да: *”интензивира припреме како би до датума приступања осигурала потпуну усклађеност са захтјевима ЕУ”*⁶⁸¹ и навела да ће процес пажљиво пратити. Хрватској је одобрена и прелазна мјера према којој може одржавати своје заједничке граничне прелазе с Босном и Херцеговином, све док се не измијени и допуни легислатива о шенгенским границама или до њеног приступања у Шенген, у зависности од тога што се прво догоди.

Поглавље 23 је, пак, имало други приступ и проблематику од Поглавља 24. Хрватска је у оквиру *Извјештаја о скринингу за правосуђе и темељна права* добила три почетна мјерила која су била усмјерена на израду стратегијског приступа у области правосуђа, корупције и темељних права, односно: 1) ревидирани Акциони план за реформу правосуђа, укључујући временске рокове, одговорне органе и буџет неопходан за његово спровођење; 2) ревидирани Национални програм за борбу против корупције и пратеће акционе планове, укључујући временске рокове, одговорне органе и буџет неопходан за његово спровођење; те коначно 3) два посебна плана која се односе на: а) потпуну примјену Уставног акта о правима националних мањина; б) убрзано спровођење Програма стамбеног збрињавања унутар и изван подручја посебне државне помоћи за избјеглице које су бивши носиоци станарског права и који желе да се врате. У децембру 2010. године, Хрватска је усвојила *Стратегију реформе правосуђа* за раздобље од 2011. до 2015. године. Такође, ојачани су институционални и административни капацитети за спровођење програма реформе и успостављен је механизам за оцјену ефеката прописа из надлежности Министарства правде. У области борбе против корупције, Хрватска је 10. марта 2010. године ревидирала АП уз *Стратегију сузбијања корупције* (из јуна 2008. године) од 145 антикорупцијских мјера. Коначно, у циљу остваривања пуног спровођења *Уставног закона о правима националних мањина*, Хрватска је 2008. године донијела Акциони план за спровођење Уставног закона о правима националних мањина за раздобље 2008-2010, док је Акциони план за убрзано спровођење Програма стамбеног збрињавања на и изван подручја посебне државне скрби

⁶⁸⁰ Council of the EU, EU Common Position, Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, Croatia, 2 October 2009

⁶⁸¹ Eleventh meeting of the Accession Conference at Ministerial level with Croatia, Brussels, 18243/10 PRESSE 359, 22 December 2010, стр. 2

за избјеглице – бивше носитеље станарског права који се желе вратити у Републику Хрватску ревидиран у јуну 2010. године.⁶⁸² Тиме је Хрватска након три године од како је добила извјештај о скринингу за Поглавље 23, заокружила стратегијски и акциони оквир за дјеловање у Поглављу 23, те омогућила отварање преговора и добијање завршних мјерила. Треба напоменути да, иако се у контексту европских обавеза често говори о акционим плановима и документима, може се стећи утисак о површности, односно задовољавању форме. Ипак, захтјеви Европске комисије не могу ићи у потпуну конкретизацију, јер би мјерила онда морала ићи у многобројне детаље и препоруке о томе што је потребно измијенити у законодавству или какав биланс резултата треба остварити. Умјесто тога, Комисија интегрише ове конкретне захтјеве у стратегијске и акционе документе, а онда у току њиховог спровођења детаљно сагледава што је урађено. Област у којој ће се, ипак, отићи у значајнију конкретизацију ће управо бити владавина права, иако и у том контексту треба узети у обзир да се дијапазон поља које је ЕУ пратила у претприступном процесу стално ширио.

Иако ово Поглавље није било у групи поглавља блокираних услијед билатералних проблема са Словенијом, Хрватска је спорије спроводила своје обавезе из почетних мјерила у овом поглављу, али и искусила потешкоће због несарадње с Хашким трибуналом. Наиме, Уједињено Краљевство, Холандија, Финска, Данска и Белгија⁶⁸³ су још почетком 2009. године условиле отварање Поглавља правосуђе и темељна права тиме да Хрватска покаже пуну сарадњу с тужилаштвом МКСЈ у достављању артиљеријских дневника који су били кључни за одређивање несразмјерног напада хрватске војске. Иако сарадња с Хагом није била саставни дио три почетна мјерила, она јесте стајала као генерална обавеза у дијелу политичких критеријума у свим најважнијим документима ЕУ с Хрватском, као што је већ приказано. Након што је 18. јуна 2010. године главни тужилац Серж Брамерц изјавио да *"питање важних докумената везаних за операцију Олуја 1995. године који недостају остаје неријешено"*⁶⁸⁴, обавијестио је Савјет безбједности УН да су га хрватске власти увјериле да ће бити предузете активности које је Тужилаштво предложило прије годину дана и да ће Хрватска интензивирати своју административну истрагу. Иако, дакле, артиљеријски дневници нису достављени Хагу, државе чланице су након што је ЕК информисала да су испуњена три почетна мјерила у правосуђу, антикорупцији и темељним правима, одлучиле отворити поглавље 23 с Хрватском. На X међувладиној конференцији ЕУ-Хрватска⁶⁸⁵, 30. јуна 2010. године, ова земља је коначно отворила Поглавље 23, скупа с још два поглавља – 8 – Конкуренција, које је поред поглавља 23 било најзахтјевније за испуњавање због питања државне помоћи бродоградилштима, док је поглавље 31 – Вањска, безбједносна и одбрамбена политика било уско повезано с добросусједским односима, односно питањем сарадње са Словенијом. Хрватска је добила укупно десет завршних мјерила који су се односила на слиједеће области: 1) ажурирање Стратегије реформе правосуђа и акционог плана уз ефикасно спровођење, како би се успоставио довољан институционални капацитет за управљање правосудним реформама, укључујући

⁶⁸² Europska Komisija, Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23 - Pravosuđe i temeljna prava, Hrvatska

⁶⁸³ HRT vijesti, *Tko nas blokira?*, 25. 2. 2009. <https://vijesti.hrt.hr/30861/tko-nas-blokira>, приступљено 29. 5. 2020.

⁶⁸⁴ Address of Serge Brammertz, Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia to the Security Council on 18 June 2010.

⁶⁸⁵ Tenth meeting of the Accession Conference at Ministerial level with Croatia, PRESSE 196, 11670/10, Brussels, 30 June 2010

каснији законодавни надзор; као и 2) јачање независности, одговорности, непристрасности и професионалности правосуђа уз евиденцију запошљавања и именовања носилаца правосудних функција на основу примјене униформних, транспарентних, објективних и национално примјенљивих критеријума, те реформисање и јачање Државног судског вијећа и Државног тужилачког вијећа. Такође, од Хрватске је тражено и да 3) побољша ефикасност правосуђа кроз значајно смањење заостатка предмета пред судовима, да побољша употребу алтернативног рјешавања спорова, компјутеризује судове, убрза увођење система управљања праметима и, коначно, да настави рационализацију судских и прекршајних судова. У дијелу ратних злочина, од Хрватске се очекивало 4) да побољша поступање у домаћим предметима кроз евиденцију о непристрасном поступању с предметима за ратне злочине, као и да спроведе АП за оцјену предмета у одсуству и нових одредаба Закона о кривичном поступку. Даље, очекивало се да 5) успостави евиденцију о значајним резултатима заснованим на ефикасној, ефективној и непристрасној истрази, кривичном гоњењу и судским пресудама у предметима организованог криминала и корупције на свим нивоима, уз додатно јачање УСКОК, укључујући проширење његове надлежности на пореске преваре везане за кривично дјело организованог криминала и корупције, као и мјере за побољшање дјелотворности и независности полиције, укључујући деполитизацију и побољшану професионалност, и повећану способност судова да адекватно рјешавају предмете. У дијелу борбе против корупције 6) Хрватска је требало да успостави евиденцију појачаних превентивних мјера у борби против корупције и сукоба интереса, уз повећану транспарентност и интегритет у јавној управи и предузећима у државном власништву, спроведе измјене и допуне постојећег законодавства о финансирању политичких партија, као и да осигура постојеће ефикасних закона и система за заштиту и санкционисање сукоба интереса на свим нивоима државе/јавне управе. У контексту темељних права, од Хрватске се очекивало да 7) јача заштиту мањина, укључујући и ефикасно спровођење Уставног акта о правима националних мањина, уз опипљиво побољшање степена запошљавања националних мањина у органима државне и локалне управе, спровођење свеобухватне студије о недовољној заступљености мањина у ширем јавном сектору и мјере усмјерене на помирење и повећану толеранцију међу грађанима. Такође, очекивао се 8) наставак рјешавања питања повратка избјеглица кроз спровођење АП Програма стамбеног збрињавања избјеглица и јачање поступања са жалбама за одбијене захтјеве за реконструкцију стана, елиминацију заостатка постојећих жалби и остваривање значајног напретка у реконструкцији преосталих непокретности. Од Хрватске се очекивало и 9) побољшање заштите људских права, уз унапређени приступ правди, успостављену евиденцију примјене Закона о забрани дискриминације и Закона о злочинима из мржње. Коначно, посљедње мјерило се односило на 10) сарадњу с Међународним кривичним судом за бившу Југославију.⁶⁸⁶

Хрватска је у овом поглављу добила изузетно разрађен систем завршних мјерила што није био случај у другим поглављима. Већ тад се фокус и значај правосуђа и темељних права у ЕУ значајно ширио, те се огледао и на захтјеве који су постављани у преговарачкој позицији. Хрватска је до јесени 2010. године отворила 33 поглавља, а 25 је привремено затворено и већ се приближавала крају процеса, а с друге стране је тек неколико мјесеци била у испуњавању обавеза по основу 10 завршних мјерила правосуђа и темељних права.

⁶⁸⁶ Council of the EU, EU Common Position, Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights, Croatia 30 June 2010

Комисија је у Стратегији проширења из новембра 2010. године утврдила да: ”Хрватска мора испунити изузетно посебна завршна мјерила у области правосуђа и темељних права”.⁶⁸⁷ Иако је процијењен стални напредак у Поглављу 23, реформа правосуђа је и даље имала значајне области које су остале неријешене и које су тражиле сталну пажњу ЕК, посебно у погледу правосудне ефикасности, независности и одговорности правосуђа. Хрватска и даље није имала довољно развијену евиденцију ефикасног поступања са случајевима корупције, посебно у вези с успостављањем биланса резултата ефикасних истрага, тужби и судских пресуда, с фокусом на корупцију на високом нивоу, а практични дио спровођења законодавног оквира темељних права је и даље требало показати.⁶⁸⁸ Након четири мјесеца, ЕК је изашла с Привременим извјештајем о напретку у области правосуђа и темељних права, како је то и најављено у претходној Стратегији. Намјера је била да се кроз ово додатно извјештавање омогући привођење крају преговора у свим преговарачким поглављима, а Поглавље 23 је захтијевало вријеме, ресурсе и посебну врсту надзора ЕК. Политички, постојао је значајан притисак низа држава чланица да се преговори с Хрватском окончају, а посебно је Мађарска, која је у првој половини 2011. године предсједала Савјетом ЕУ, инсистирала да се преговори заврше до краја њеног предсједништва.⁶⁸⁹ Ипак, Привремени извјештај је показао да Хрватска тад још није показала увјерљиве резултате одабира и именовања судија и државних тужилаца и није имала времена показати одговорност судског и тужилачког вијећа за одговорну саморегулацију. Извјештај је истакао и да се мора додатно смањити укупни број заосталих предмета, а посебно број старих парничних предмета и извршних одлука и да се мора ријешити низ домаћих предмета ратних злочина. И у антикорупцијском сегменту, већина случајева корупције и јавних набавки на високом нивоу на прољеће 2011. године још није достигла фазу судских пресуда. Коначно, циљеви за 2009. годину у оквиру Акционог плана за обезбјеђење 2.070 станова повратницима нису били испуњени. Стога је Комисија у марту 2011. године препоручила да Хрватска удвостручи напоре како би испунила сва завршна мјерила.⁶⁹⁰ Као што се може видјети, извјештај Комисије је претпостављао још доста обавеза и корака које би Хрватска морала преузети у правосуђу, антикорупцији и темељним правима, а с друге стране, све више је растао притисак држава чланица у Савјету ЕУ да се преговори заврше до средине године. Притом су најважнију улогу имале Њемачка, која је једина могла преокренути ситуацију и довести до одлуке у Савјету и поред извјештаја Комисије⁶⁹¹ и, свакако, Мађарска, која је у приоритет свог предсједништва ставила завршетак преговора с Хрватском.⁶⁹² Став ЕК, па и њеног предсједника Бароза је био да се не инсистира на

⁶⁸⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011 Brussels, COM(2010) 6609.11. 2010

⁶⁸⁸ Commission Staff Working Paper Croatia 2010 Progress Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, Brussels, Brussels, 09 November 2010 SEC(2010) 1326, стр. 46-54

⁶⁸⁹ Deutsche Welle, 2011. - *godina završetka pregovora Hrvatske o članstvu u EU-u*, 13. 1. 2011. <https://www.dw.com/hr/2011-godina-zavrsetka-pregovora-hrvatske-o-clanstvu-u-eu-u/a-6401410-0>, приступљено 29. 5. 2020.

⁶⁹⁰ Interim Report From the Commission to the Council and the European Parliament on Reforms in Croatia in the Field of Judiciary and Fundamental Rights (Negotiation Chapter 23), Brussels, COM(2011) 110, 2 March 2011

⁶⁹¹ Nacional, *Njemačka ponovo ključ hrvatske budućnosti, Samo Angela Merkel može u lipnju završiti pregovore s EU*, Nacional br. 894, 12. 34. 2011. - <http://arhiva.nacional.hr/clanak/105666/samo-angela-merkel-moze-u-lipnju-završiti-pregovore-s-eu>, приступљено 29. 5. 2020.

⁶⁹² Priorities and programme of the Hungarian Presidency, Enlargement – Croatia.

завршетку преговора, јер нико у Бриселу није превише одушевљен проширењем, посебно због лошег искуства с прошлим валом проширења.⁶⁹³ Ипак, политичка одлука је превагнула, односно Савјет је показао да је он тај који на крају одлучује о отварању и затварању преговора. Ово није било ни први ни посљедњи пут да Савјет, односно државе чланице, друкчије сагледавају политичку реалност и процјене Европске комисије. Одлучено је да се преговори затворе, али да се кроз свеобухватне надгледне извјештаје сагледа напредак Хрватске у подручју правосуђа и темељних права. Директна консеквенца и искуство произашло из овог прераног затварања поглавља политичких критеријума "у контексту политичког притиска да се преговори заврше"⁶⁹⁴ ће довести до новог приступа у преговорима за будуће кандидате већ наредне године.

Предсједник Европске комисије је 10. јуна 2011. године објавио да је ЕК завршила техничке преговоре с Хрватском у посљедња четири поглавља (међу којима и Поглавље 23) и позвала је државе чланице ЕУ да донесу одлуку о затварању преговора, како би Хрватска до 1. јула 2013. године постала чланица ЕУ.⁶⁹⁵ Европски савјет је већ 24. јуна 2011. године донио одлуку о закључењу хрватских приступних преговора до краја јуна и потписивању приступног уговора до краја 2011. године. Савјет је закључио да је процјена преостала четири поглавља спроведена с пуним поштовањем стриктне условљености.⁶⁹⁶ Након овога, на посљедњој међувладиној конференцији 30. јуна 2011. године је затворено и Поглавље 23, међу преостала четири поглавља, чиме су и службено окончани преговори с ЕУ. Унија је поздравила различите мјере које Хрватска предузима или планира испунити у свим аспектима Поглавља 23, те подвукла важност континуираног напретка у спровођењу и конкретним резултатима. Наглашено је да ће ЕУ врло пажљиво пратити припреме Хрватске за чланство.⁶⁹⁷ Европски парламент је 1. децембра 2011. године већином гласова (564 за, суздржаних 32, а против 38) одобрио *Уговор о приступању Хрватске ЕУ*, чиме су отворили пут да Савјет министара ЕУ потврди одлуку Европског парламента 5. децембра 2011. године. Уговор је потписан 9. децембра 2011. године, након чега је и ратификован на вријеме, како би Хрватска постала пуноправна чланица ЕУ 1. јула 2013. године након свих завршених процедура. *Приступни уговор*⁶⁹⁸ је у Члану 36(1) констатовао да ће Комисија пажљиво пратити све обавезе које је Хрватска преузела у преговорима о приступању, укључујући оне које морају бити испуњене прије или до датума приступања, док су у Анексу VII овога уговора наведене обавезе које је Хрватска пренијела из преговарачког поглавља 23, а односили су се на реформу правосуђа, ратне злочине, борбу против корупције, заштиту мањина, рјешавање питања избјеглица, заштиту људских права и пуну сарадњу с Хашким трибуналом.

⁶⁹³ Novi list, Intervju Jadranka Kosor: S ustaškom pločom u Jasenovcu ne bismo mogli u EU, Denis Romac, 26. 3. 2017, http://novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Jadranka-Kosor-S-ustaskom-plocom-u-Jasenovcu-ne-bismo-mogli-u-EU?meta_refresh=true, приступљено 29. 5. 2020.

⁶⁹⁴ Tanja Mišćević & Mojmir Mrak, *The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10*, Croatian Political Science Review, Vol. 54, No. 4, Political Science Faculty of the University in Zagreb, Zagreb, 2017, стр. 196.

⁶⁹⁵ Statement by President Barroso on Croatia – Commission proposes to close the last "Chapters" in the accession talks, MEMO/11/397, Brussels, 10 June 2011

⁶⁹⁶ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 23-24 June 2011, Enlargement, Croatia - paragraph 31.

⁶⁹⁷ Council of the European Union, Accession Conference at Ministerial level closes negotiations with Croatia 12332/11 Presse 219, Brussels, 30 June 2011, стр. 2

⁶⁹⁸ Treaty Between the Member States of the European Union and the Republic of Croatia Concerning the Accession of the Republic of Croatia to the European Union, L 112/10, Official Journal of the European Union, 24.4.2012

Већ наредне године, у Свеобухватном надгледном извјештају о спремности Хрватске за чланство у ЕУ, оцијењено је да Хрватска углавном испуњава преузете обавезе и захтјеве који произилазе из приступних преговора у области правосуђа и темељних права и требало би да буде у стању да примјењује правну тековину од дана приступања, посебно у контексту десет области утврђених у Анексу VII Приступног уговора. Истовремено, указано је да је потребно повећати напоре за наставак јачања владавине права и за ефикасну борбу и спречавање корупције уз фокус на процесуирање домаћих ратних злочина, поштовање људских права и заштиту мањина.⁶⁹⁹ Овај надгледни механизам ће се поновити након пет мјесеци, у марту 2013. године, кад је изашао посљедњи извјештај ЕК. У њему је наглашено да је Хрватска довршила активности у десет приоритетних области из Анекса VII, те је Комисија увјерена да ће Хрватска бити спремна за чланство 1. јула 2013. године. Изражено је и очекивање да ће Хрватска наставити с успјехом да спроводи своје обавезе у области владавине права, посебно у борби против корупције, која је једина област издвојена у закључцима.⁷⁰⁰ Хрватска је остварила изузетан успјех у само три године откако је 2010. године отворила преговарачко поглавље 23. Ушла је у чланство ЕУ без значајних критика по свој правосудни систем, борбу против корупције и уређеност области темељних права, те, што је било најзначајније, избјегла је сценарио Бугарске и Румуније и није добила посебан механизам сарадње и верификације.

Ипак, управо у вријеме уласка у ЕУ, Хрватска је ушла у своју прву кризу везану за владавину права. Наиме, по питању европског налога за хапшење, Хрватска је донијела Закон о правосудној сарадњи у казним стварима с државама чланицама ЕУ, који је ступио на снагу 1. 7. 2013. године и који је прописао да ће се предаја примјењивати за казнена дјела почињена након 7. 8. 2002. године, дакле, након ступања Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење на снагу. Како је у ЕУ ово процијењено као чин којим би се спријечило извршење европског налога за хапшење Јосипа Перковића, некадашњег припадника југословенских и хрватских служби безбједности, којег су потраживале њемачке власти, Комисија је објавила да ће размотрити хоће ли против Републике Хрватске подузети мјере из члана 39. Приступног уговора због “*тежких недостатака при преузимању или спровођењу правних аката Уније*”.⁷⁰¹ Хрватска је избјегла процедуру за повреду правне тековине, јер је већ у октобру 2013. године, измјеном поменутог закона укинула клаузулу о временском ограничењу примјене Оквирне одлуке⁷⁰², а Перковић је рјешењем Врховног суда у јануару 2014. године предат Њемачкој. Тиме су се на самом почетку свог чланства у Унији показали проблеми у функционисању владавине права, а ово питање је добило огroman политички публицитет. Осим политичког утицаја на саму позицију Хрватске

⁶⁹⁹ Commission Staff Working Document Comprehensive Monitoring Report on Croatia accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership {COM(2012) 601 final} Brussels, 10.10.2012 SWD(2012) 338 final, стр. 32-33

⁷⁰⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Comprehensive Monitoring Report on Croatia's accession preparations, Brussels, COM(2013) 171 final, 26.3.2013, стр. 14-15.

⁷⁰¹ Davor Krapac, *Okvirna odluka Vijeća [Europske unije] od 13. VI. 2002. o Europskom uhidbenom налогу (EUN) i postupcima predaje između država članica* (2002/584/PUP), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 64, No. 5-6, Zagreb, 2014, стр. 960

⁷⁰² Balkan Insight, Boris Pavelic, *Croatia Changes Controversial Extradition Law*, 7. 10. 2013, <https://balkaninsight.com/2013/10/07/croatia-changes-lex-perkovic/>, приступљено 29. 5. 2020.

унутар Уније, ово питање ће имати и утицаја на даље гледање на политику проширења и чињеницу да ће државе чланице и институције ЕУ придавати још више значаја завршетку свих критеријума и кредибилном и одрживом билансу остварених резултата у дијелу владавине права.

Хрватска је посљедња држава која је ушла у Европску унију. Истовремено, иако је започела преговоре скупа с Хрватском, Турска се још прије краја хрватских преговора нашла у готово потпуној суспензији свог процеса, а Исланд који је ушао у процес касније је самоиницијативно суспендовао свој преговарачки процес. С друге стране, једна држава чланица, први пут у историји ЕУ је изашла из чланства што је било директно супротно од концепта сталног ширења Уније. Одлазак Уједињеног Краљевства није био само одлазак било које државе, него једне од највећих и најважнијих чланица ЕУ. Стога, Хрватску и њене преговоре треба посматрати у контексту посљедњег релевантног успјешног искуства за земљу кандидата у политици проширења, али и узети у обзир посљедице које је оно имало на државе чланице и институције у промјени приступа преговарању правне тековине владавине права.

Хрватска је била прва држава која је ушла у процес преговора након што су земље Западног Балкана добиле одлуку Савјета да им је отворен пут према чланству у ЕУ. На том путу, Загреб је искусио низ условљености и потешкоћа. Поред условљавања регионалном сарадњом и остваривањем пуне сарадње с Хашким трибуналом, што је у раној фази успорило преговарачки процес, питање односа са Словенијом је додатно довело до суспензије цијелог низа преговарачких поглавља, међу којима и Поглавља 24, док је отварање Поглавља 23 било одложено због става преваходно Уједињеног Краљевства, и Холандије о потреби да се покаже да је Хрватска испунила све у сарадњи с Хашким трибуналом, али и спорог испуњавања три почетна мјерила у овом поглављу. Управо се системом почетних и завршних мјерила у случају Хрватске успоставио боље структуриран и ригорознији систем надзора и анализе квалитета реформи и усклађивања, него што је то био случај у свим претходним проширењима. Иако је и Турска почела преговоре с истим механизмом, једино је Хрватска прошла кроз сва почетна и завршна мјерила, те је стога искуство у дијелу владавине права, односно у 23. и 24. поглављу постало релевантно за Европску унију, како би се осмислио и спровео Нови приступ преговорима у овом дијелу правне тековине. Генерално, став Европске комисије и одређених држава чланица је био да није било довољно времена како би се провјерио напредак Хрватске, посебно у Поглављу 23, с обзиром да је од отварања до затварања преговора у њему прошла само једна година. Ово је конкретно и индуцирало став да се у свим наредним проширењима поглавља 23 и 24 морају отворити међу првима и затворити међу посљедњима, како би се оставило довољно времена за законодавно усклађивање, изградњу институција и административних капацитета и, коначно, креирање кредибилног биланса остварених резултата, што је и уткано у преговарачке оквире за Црну Гору и за Србију (пасус 11 Оквир у оба случаја).

На политичкој равни, преговарачки процес и улазак Хрватске је имао свог утицаја. Хрватска је избјегла увођење механизма сарадње и верификације на подручју владавине

права, какав су добиле Бугарска и Румунија, али то није значило да су хрватско правосуђе, борба против корупције или сарадња с државама чланицама били без потешкоћа. Хрватска је тако 2019. године била друга држава ЕУ с највећим бројем заосталих грађанских, привредних и управних и других предмета и међу пет држава чланица Уније с најдужим временом потребним за рјешавање парничних спорова и парница.⁷⁰³ Сарадња по питању европског налога за хапшење је дошла у потешкоће одмах по уласку Хрватске у ЕУ, а у дијелу борбе против корупције, Хрватска је била међу пет држава чланица у којој је највећи број грађана тврдио да се срео с корупцијом (55 посто), односно међу три чланице Уније у којој су грађани тврдили да је на њих лично утицала корупција (89 посто).⁷⁰⁴ На ставове међу државама чланицама према новим проширењима су, стога, утицали овакви подаци, односно неравномјерност у резултатима правосуђа, стање у корупцији, те коначно несарадња међу чланицама. Уз развој дешавања у Мађарској и Пољској, као и немогућност да Бугарска и Румунија изађу из Механизма сарадње и верификације, искуство с Хрватском је, стога, додатно допринијело све већој и оштријој условљености Политике проширења строжим критеријума у владавини права, односно креирањем новог приступа у поглављима 23 и 24.

6.4. Нови приступ у политици проширења – поглавља 23 и 24

*“С циљем пред очима и најспорији
напредују брже него они најбржи без циља.”*
Гете

Непуних шест мјесеци након што је Хрватска завршила преговоре о чланству с ЕУ, министри европских послова ЕУ су у својим закључцима од 5. децембра 2011. године нагласили суштинску важност јачања владавине права у процесу проширења. Министри су били сложни у оцјени да су рад на владавини права и постизање резултата кључни како би се кандидати и потенцијални кандидати приближили ЕУ, али и како би, једном кад постану чланице, били у потпуности способни одговорити на обавезе из чланства. Притом, Савјет општинских послова ЕУ је посебно нагласио да ће се: *”Искуство стечено из преговора с Хрватском искористити како би допринијело будућим преговорима, посебно у односу на поглавља о правосуђу и темељним правима, као и правди, слободи и безбједности”*.⁷⁰⁵ Ово је у суштини значило да ће се тражити нови приступ у начину на који ЕУ структурно преговара о поглављима која се тичу владавине права, што би требало да доведе до детаљнијег и, што је још важније за будућност интеграције кандидата и потенцијалних кандидата, много дужег процеса преговора о приступању. Иако је у том тренутку постојало искуство из преговора с Турском и Исландом, ипак је хрватско узето као најрелевантније. Турски процес интеграције се већ почетком прошле деценије почео све значајније разликовати од настојања држава Западног Балкана да приступе ЕУ, што је нотирала и ЕУ у својим документима у којима је раздвајала Турску и Западни Балкан у двије посебне

⁷⁰³European Commission The 2019 EU Justice Scoreboard, стр 14 (слика 9) и 17 (слика 13)

⁷⁰⁴ Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, Brussels, 3.2.2014, стр. 7.

⁷⁰⁵ Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process 3132nd General Affairs Council meeting Brussels, 5 December 2011, став 4;

категорије. Турска још није отворила поглавља 23 и 24, а блокада која јој је наметнута због спорова с Кипром онемогућава било какав даљи напредак. Коначно, правно-формално, Турска преговара на основу преговарачког оквира из 2005. године, те би свака примјена Новог приступа подразумијевала измјену основног преговарачког оквира, прије његове примјене. Исланд јесте имао захтјеве ЕК у погледу Поглавља 23 у дијелу правосуђа и корупције, али су ове измјене биле минорне у односу на оно што се тражи од других кандидата (Комисија је исказала очекивање да се донесу нова правила о именовану судија и тужилаца, као и преиспитивање именованга тужилаца и надгледање пуне примјене измјена и допуна у оквиру антикорупцијске политике).⁷⁰⁶ Перцепција држава чланица је била да је Исланд по питању вриједности Уније у складу с оним што су била очекивања ЕУ.

Када се ради о државама Западног Балкана, државе чланице су највеће тежиште своје пажње усмјериле на област владавине права и поред тога што постоје поглавља која имају значајно захтјевнију правну тековину, као што је Поглавље 12 – безбједност хране, ветеринарство и фитосанитарни надзор, у којем се налази на хиљаде правних аката с којима кандидати треба да се ускладе, или Поглавље 27 – заштита животне средине, која захтијева огромна улагања у подизање стандарда заштите животне околине до нивоа Европске уније. Одређени број држава чланица ЕУ, посебно оних које су основале ЕУ, је држао да је владавина права концепт који нема исту вриједност у свим дијеловима Уније. Видјели смо и да су постојала различита мишљења о томе што, у ствари, владавина права представља на заједничкој равни. Одређене државе чланице већ нису биле задовољне како се правна тековина ЕУ владавине права развијала у новим државама чланицама из Источне Европе. Владавина права је због свог специфичног значаја за државе чланице у контексту очувања вриједности, али и потешкоћа с којима се Унија сусрела у посљедњим валовима проширења, тако преточена у истовремено најважнији алат политике проширења држава чланица и институција ЕУ, али је и постала најзахтјевнији задатак за кандидате у процесу преговора. Комесар за проширење и сусједску политику Штефан Филе је у говору приликом потписивања Приступног уговора за Хрватску нагласио да преговарачки процес није само пуко усклађивање са законима и регулативом ЕУ, него је то: *”Изнад свега промјена друштва, прихватање вриједности на којима је наша Унија заснована”*.⁷⁰⁷ Нови приступ је, стога, утемељен управо на области која се односила на вриједности Уније, те је самим тим стављен веома високо на лествици захтјевности и условљавања држава у процесу проширења. Усклађивање с вриједностима је тежи и неухватљивији процес него усклађивање с одређеном директивом која јасно налаже које промјене је потребно спровести у пореској или ветеринарској политици ЕУ. На овај начин, нови кандидати за чланство у ЕУ су започели преговоре на значајно друкчијим основама и уз много теже и ригорозније захтјеве.

6.4.1. Нови приступ из 2012. године за Црну Гору и Србију

⁷⁰⁶ European Commission, Screening Report for Iceland, Chapter 23 - Judiciary and Fundamental Rights, стр. 17;

⁷⁰⁷ European Commission, Statement by Stefan Füle on the occasion of the signature of the Accession Treaty with Croatia on 9 December 2011.

Како је Хрватска завршила процес преговора, неколико мјесеци касније је Европска комисија, у својој Стратегији проширења за 2011. годину⁷⁰⁸, предложила Савјету отварање преговора с Црном Гором. Европски савјет је позвао *"Комисију да без одлагања представи предлог оквира за преговоре с Црном Гором ... и укључи нови приступ који је предложила Комисија кад су у питању поглавља која се тичу правосуђа и темељних права, правде, слободе и безбједности"*.⁷⁰⁹ Црна Гора је, такође, могла почети и с припремама за аналитички преглед правне тековине у области владавине права и прије него што је званично отпочела преговоре о приступању, с обзиром на значај који се придавао овој области. Кад је држава била спремна да званично отвори преговоре о приступању 29. јуна 2012. године, преговарачка структура за поглавља о владавини права је већ радила на припреми за отварање ова два кључна поглавља. Истовремено, ЕУ је у својој *Општој преговарачкој позицији* за отварање Међувладине конференције о приступању Црне Горе Европској унији на министарском нивоу сажела своју нову политику према земљама обухваћеним процесом проширења, тако што је нагласила важност владавине права и темељних права и *"позвала Црну Гору да адресира питања која изазивају забринутост, а која је Комисија идентификовала у свом најновијем Извјештају о напретку, посебно у погледу независности правосуђа, борбе против корупције и организованог криминала"*.⁷¹⁰ Србија је 2014. године на првој међувладиној конференцији с Европском унијом добила идентичан преговарачки оквир у оквиру поглавља 23 и 24. Оно што је разликовало Србију од Црне Горе је то што је, поред већ поменутих два преговарачка поглавља владавине права, у оквиру новог приступа одређено и Поглавље 35 као индикатор уједињеног напретка према чланству.⁷¹¹ Питање нормализације односа између Србије и Косова је одређено као саставни дио Поглавља 35, које је иначе празно поглавље за већину кандидата до пред сам улазак у Унију, кад се преговарају "остала питања". У Општој позицији за Србију се, тако, у ставу 23 наводи потреба да се Србија бави овим питањем као посебном ставком којој треба приступити у раној фази преговора, као и током цијелог процеса преговарања, а у посебно оправданим случајевима и у оквиру других релевантних поглавља, како је прецизирано у ставу 38, који наводи да Србија мора осигурати да њен став о статусу Косова не ствара никакву препреку нити омета примјену европске легислативе у свим областима правне тековине. Овакав измијењени нови приступ који је допуњен питањем односа с Косовом ће тако остати као обавезујући за Србију у наредним годинама. Нови приступ се састојао од неколико елемената: *клаузула свеобухватне равнотеже, временски распон, као и нова генерација мјерила*. Сви они су садржани у преговарачким оквирима за Црну Гору и Србију.

6.4.1.1. Клаузула свеобухватне равнотеже

Клаузула свеобухватне равнотеже је креирана како би се осигурао баланс у преговарању између поглавља 23 и 24, с једне стране, и свих осталих поглавља, с друге

⁷⁰⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, Brussels, 12 October 2011, Conclusions and Recommendations–paragraph 21.

⁷⁰⁹ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 9 December 2011

⁷¹⁰ Council of the European Union, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Montenegro, 8339/12, Brussels, 29 March 2012, став 6.

⁷¹¹ Council of the European Union, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Serbia, AD 1/14, Brussels, 21 January 2014, став 12,

стране. Односно, ЕУ није жељела доћи у позицију да држава кандидат заврши све своје обавезе и затвори сва друга поглавља, а да напредак у владавини права остане незадовољавајући. Искуство с најновијим приступањима Румуније и Бугарске је довело до увођења закашњелог мониторинга у владавини права последице учлањења ове двије државе. У случају Хрватске, ЕУ се нашла у ситуацији да су готово сва друга поглавља била затворена или спремна за затварање, а Поглавље 23 и даље остало незавршено, односно Хрватска није имала довољно времена да прикаже билансе резултата у пракси, онда кад је једном донијета политичка одлука да се затвори преговарачки процес. *Генерална преговарачка позиција ЕУ за Црну Гору*⁷¹² у ставу 25 наводи да је неопходно осигурати свеобухватни баланс у остваривању напретка у преговорима кроз сва поглавља. С обзиром на то да су поглавља Правосуђе и темељна права и Правда, слобода и безбједност повезана с вриједностима на којима је заснована Унија, управо су она означена као та која ће служити као контратежа напретку у свим другим поглављима. Такође, ЕУ је држала да је успјех у транспозицији и спровођењу правне тековине ова два поглавља кључан за примјену свеукупне правне тековине. Тако, на примјер, не може доћи до напретка у Поглављу 5 – Јавне набавке, ако нема напретка у борби против корупције у Поглављу 23, с обзиром на подложност области јавних набавки коруптивним радњама. Једнако тако и Поглавље 32 – Финансијски надзор директно утиче на заштиту финансијских интереса ЕУ или заштиту еура од кривотворења, што се не може ефективно урадити без напретка у подобластима Поглавља 24.

Комисија такође располаже још једним средством у случају да не буде задовољна напретком коју држава кандидат обезбјеђује у области владавине права. Она има право да Савјету предложи било коју промјену мјерила током процеса преговора, небитно да ли се ради о почетним, привременим или завршним мјерилима. Такође, има право да, ако процијени за потребно, предложи да држава кандидат направи нове или измијени постојеће акционе планове који служе за остваривање и праћење напретка у ова два поглавља. У пракси би ова клаузула равнотеже значила да ако ЕК и Савјет ЕУ процијене да напредак у поглављима владавине права значајно заостане у односу на прогрес у другим поглављима, ЕК може употријебити разне расположиве механизме. Поред годишњих извјештаја и полугодишњих извјештаја о напретку у поглављима 23 и 24, Комисија на располагању има и налазе вршњачких и експертских мисија, посебне састанке тијела ССП, те могућности директних билатералних састанака и разговора на којима може изнијети своју забринутост и указати на потребу бољег напретка у преговорима у владавини права. Једини нови механизам у побројенима у односу на раније стање прије отварања преговора с Црном Гором је била обавеза тзв. шестомјесечног извјештавања Савјета од стране ЕК о напретку у преговорима поглавља 23 и 24. Преговарачки оквир с Црном Гором је кроз став 43 увео ову додатну могућност, јер се сматрало да годишњи пресјек који се давао у извјештајима о напретку није пружао довољно динамичан оквир за сагледавање стања у владавини права у држави кандидату. Иако Преговарачки оквир не каже јасно на који начин ће ЕК ”*два пута годишње*” извјештавати Савјет, у договору између ЕК и Савјета је одлучено да јесењи извјештај о напретку да први преглед, а да се други преглед даје на прољеће сваке године у

⁷¹² Council of the European Union, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Montenegro, 8339/12, Brussels, 29 March 2012

форми извјештаја о стању поглавља 23 и 24. Касније, кад је годишњи извјештај почео излазити на прољеће сваке године, посебан извјештај о 23 и 24 би се објављивао обично у новембру сваке године. Како Преговарачки оквир не дефинише форму документа, одлучено је да се овај други извјештај назове радним документом (нон пејпером). Комисија, на основу ових својих процјена, може предложити и промјену мјерила у току самог процеса (што још није урађено), затражити да се ревидирају акциони планови или да се предузму друге корективне мјере. Црна Гора је двије године након доношења акционих планова за поглавља 23 и 24, заједно с Европском комисијом, одлучила да ажурира ове планове. Имајући у виду да се ради о најзначајнијим документима преговарачког процеса, указала се и потреба да се ови планови ближе ускладе с привременим мјерилима које је Црна Гора добила и дефинишу нови, реалнији рокови. Како је Црна Гора, да би отварања поглавља 23 и 24, морала израдити акционе планове на основу препорука из извјештаја о скринингу, ова два документа нису била у потпуности усредоточена на привремена мјерила која је добила тек након отварања. Ово је утицало на везу између планова и привремених мјерила јер се препоруке са скрининга нису увијек поклапале с мјерилима. Адаптација планова је урађена у фебруару 2015. године након што је Европска комисија дала пристанак. Србија је, с друге стране, усвојила планове у области владавине права у априлу 2016. године и, једнако као и Црна Гора, након двије године спровођења, почетком 2018. године одлучила покренути ревизију оба плана, која је завршена јула 2020. доношењем ревидираног Акционог плана за оба поглавља.

У случају да све поменуте мјере не уроде плодом, а напредак у поглављима владавине права озбиљно заостаје за напредком у преосталим поглављима, Комисија има право суздржати се од тога да државама чланицама предложи се отворе и/или затворе друга преговарачка поглавља. У том контексту, ЕК може адаптирати потребни припремни оквир за предузимање мјера како би се отклонио дебаланс. Све док се неравнотежа не отклони, држава кандидат неће бити у прилици да отвара или затвара поглавља, што би, у случају активирања овог механизма, узело значајан временски период с обзиром на дуготрајне припремне процедуре, потребу надгледања и извјештавања, те коначно припрему процедуре за деактивирање клаузуле равнотеже и почетак отварања и затварања осталих поглавља. Самим тим, улазак у овај механизам би требало да дјелује одвраћајуће на државу кандидата у смислу онога што он носи собом. Иако је и раније ЕК имала сличне механизме у смислу предлагања иницијатива и информација о стању у преговорима, нови приступ је дао право и државама чланицама да покрену поступак. У складу са све примјетнијим међувладиним приступом у Политици проширења у односу на међуинституционални, једна трећина држава чланица је добила право да поднесе предлог да се покрене поменута клаузула. Овај механизам још ниједном није покренут ни у случају преговора Црне Горе, ни Србије, иако се може видјети да динамика отварања и затварања поглавља не прати увијек спремност кандидата у погледу остварених услова за отварање или затварање поглавља. Србија је тако крајем 2019. године, како је министарка европских послова Јадранка Јоксимовић најавила, имала четири спремна поглавља за отварање⁷¹³, али је на међувладиној конференцији отворила само једно поглавље о кретању капитала (Поглавље

⁷¹³ Министарство европских интеграција РС, *Ј. Јоксимовић са делегацијом ЕП: Србија, озбиљан кандидат и важан партнер ЕУ*, Београд, 2. 12. 2019, <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/1897/189/335/detaljnije/j-joksimovic-sa-delegacijom-ep-srbija-ozbiljan-kandidat-i-vazan-partner-eu/>, приступљено 29. 5. 2020.

4)⁷¹⁴ Једнако тако, Црна Гора од јуна 2017. године није успјела затворити нити једно поглавље, а Поглавље 8 – Конкуренција отворено је тек у јуну 2020, иако је Подгорица обавијестила Брисел да је завршила све своје обавезе и испунила сва почетна мјерила за ово поглавље још у фебруару 2018. године. Међутим, "клаузула баланса" је постала често кориштена фраза у јавном и политичком дискурсу, посебно у Црној Гори, гдје опозиционе политичке партије⁷¹⁵, као и невладине организације⁷¹⁶ изражавају очекивање да ће се ова клаузула активирати на основу недостатка напретка у области владавине права.

6.4.1.2. *Временски распон*

Преговарачки оквири за Црну Гору и Србију јасно наводе да се поглавља 23 и 24 морају отворити довољно рано како би се омогућио крајњи временски распон који је потребан за усвајање неопходног законодавства, успостављање институција и праћење спровођења прије затварања цјелокупних преговора (став 11). Ово је значило да ће напори у владавини права пратити приступни процес током цијелог периода, од отварања до затварања преговора. Управо је искуство с Хрватском, гдје није било довољно времена да се провјере резултати у оквиру Поглавља 23, као и чињеница да Бугарска и Румунија нису завршиле обавезе прије уласка у чланство, довело до ове одлуке. Механизам сарадње и верификације је настао из потребе, будући да су државе чланице, између осталог, сматрале да би требало дозволити Бугарској и Румунији да постану чланице, иако нису биле задовољне постигнутим напретком у области владавине права.⁷¹⁷ Идеја је била да се никако не дозволи да се најважнији и најтежи кораци у испуњавању обавеза из владавине права оставе за посљедњи период преговора или за пост-приступну фазу. То је значило да ће ЕК инсистирати да се не отвори превелики број поглавља прије него се отворе 23 и 24. У црногорском случају то је значило да је омогућено отварање и привремено затварање два поглавља 25. *Наука и истраживање* у децембру 2012. године и 26. *Култура и образовање* у априлу 2013. године, прије него што су се испунила почетна мјерила за отварање 23. и 24. поглавља. У вријеме отварања и затварања другог преговарачког поглавља с Црном Гором, било је протекло годину дана од аналитичког прегледа у поглављима 23 и 24 и већ доста је било урађено у циљу испуњавања услова за њихово отварање, тако да су након осам мјесеци у децембру 2013. године отворена поглавља 23 и 24, а с њима и још три поглавља која су чекала на испуњење почетних мјерила за поглавља владавине права: 5 – *Јавне набавке*, 6 – *Привредно право* и 20 – *Предузетништво и индустријска политика*. Треба рећи да иако је, на примјер, Поглавље 20 било спремно за отварање већ у јуну 2013. године, у Савјету ЕУ се нису прикупила сва зелена свјетла држава чланица за његово отварање, те сазивање међувладине конференције у јуну или октобру 2013. године није било могуће. Стога су на

⁷¹⁴ Министарство европских интеграција РС, Ј. Јоксимовић: Отварање поглавља доказ да Србија спроводи реформе, Брисел. 10. 12. 2019. <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/1903/189/335/detaljnije/j-joksimovic-otvaranje-poglavlja-dokaz-da-srbija-sprovodi-reforme/>, приступљено 29. 5. 2020.

⁷¹⁵ Нова спрска демократија: Радуновић: Клаузула је последња опомена пред блокаду преговора, <http://www.nova.org.me/stranica.php?id=4299>, приступљено 13. 6. 2020.

⁷¹⁶ CGO, Crna Gora između lidera i simulatora reformi, Podgorica, 2018, <http://media.cgo-cce.org/2018/04/Crna-Gora-između-lidera-i-simulatora-reformi.pdf>; [Aktuelno.me: Klauzula balansa nije aktivirana, https://www.aktuelno.me/crna-gora/klauzula-balansa-nije-aktivirana/](https://www.aktuelno.me/crna-gora/klauzula-balansa-nije-aktivirana/), приступљено 29. 5. 2020.

⁷¹⁷ Rosa Balfour i Corina Stratulat, *EU Member States and Enlargement towards the Balkans*, European Policy Centre, Brussels, 2015, стр. 216.

овај неформални начин државе чланице примијениле приступ да се на самом почетку отварају поглавља 23 и 24. и то кроз механизме одлагања отварања других поглавља. Комесар Штефан Филе је у октобру 2013. године ово назвао ”*промјеном културе*”⁷¹⁸, односно потребом да државе кандидати рано у процесу преговора осигурају да имају довољно административног капацитета и политичке воље како би се оставило довољно времена за креирање резултата и спровођење истинских реформи. То би по комесару за проширење, такође, омогућило да грађани осјете користи ових процеса већ за вријеме преговора, а не само на њиховом крају.

Србија је, с друге стране, прво у децембру 2015. године отворила Поглавље 35 – *Остало: односи с Косовом* и Поглавље 32 – *Финансијски надзор*, да би након тога у јулу 2016. отворила и поглавља 23 и 24, пошто је испунила почетна мјерила и усвојила амбициозне акционе планове за ова два поглавља. Тек након тога јој је омогућено да отвори и затвори поглавља 25 и 26 која је Црна Гора затворила прије отварања преговарања у подручју владавине права. На овом примјеру се види да неформални приступ заснован на балансирању квантитета поглавља на почетку отварања преговора постао још оштрији. Такође, примјетно је да је ЕК већ на почетку, на одређени начин, форсирала отварање управо оних поглаваља која имају директну везу с владавином права. Тако су у случају Црне Горе јавне набавке отворене скупа с поглављима 23 и 24, а финансијски надзор одмах након њих; док је на примјеру Србије поглавље финансијски надзор отворено прво, да би се јавне набавке отвориле одмах послје 23 и 24. Ово ће 2020. прерасти у унапријеђени Нови приступ за Сјеверну Македонију и Албанију, односно предлог да се прво отварају тзв. поглавља *темељне области (fundamentals first)*, међу којима, поред поменути четири (5, 23, 24 и 32) фигурира и Поглавље 18 – *Статистика*. Преостаје да се види какав ће бити приступ приликом затварања преговарачког процеса, али у складу с искуством у отварању, за очекивати је да се поглавља 23 и 24, па и поглавља 5, 18 и 32 затворе на посљедњој међувладиној конференцији.

6.4.1.3. *Нова генерација мјерила*

Мјерила су, као што је већ објашњено, први пут уведена на почетку преговарачког процеса Хрватске и Турске. Она су први пут успостављена како би се јасније дефинисало оно што је потребно урадити за отварање и затварање поглавља. Прије 2005. године државе кандидати су могле отворати или затворати поглавља на основу процјене ЕК о свеукупном стању у одређеном подручју. Након хрватског и турског преговарачког оквира, ЕУ је, у складу с потребом, почела уводити мјерила за отварање и привремено затварање сваког поглавља. Ово је значило да не морају сва поглавља имати почетна мјерила како би била отворена, с обзиром на то да су кандидати у многим подручјима правне тековине већ узнапредовали, или да једноставно правна тековина одређеног поглавља није превише захтјевна (тако поглавља 25 и 26 која се баве науком, истраживањем, културом и просвјетом никад у историјату проширења нису имала почетна мјерила). Иако став 21 *Преговарачког*

⁷¹⁸ European Commission, Speech by European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy Štefan Füle on presentation of Enlargement Package 2013, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, Brussels, 16.10.2013.

оквира Турске⁷¹⁹, односно 26 истог таквог оквира за Хрватску⁷²⁰, наводи да ће свако поглавље имати завршна мјерила, ипак у случају Хрватске, а касније Црне Горе и Србије, ова два поглавља нису имала посебно прописане критеријуме како би испунила обавезе пред затварање поглавља, те је рад на њима завршен на самом почетку преговарачкога процеса. У случају Турске, Поглавље 25 – Наука и истраживање је затворено већ у јуну 2006. године, док је Кипар блокирао Поглавље 26 – Култура и образовање, тако да разлог незатварања овог поглавља не лежи у мјерилима, него је политичке природе.

Преговарачки оквир је одредио да се, у зависности од поглавља, мјерила могу односити на постојање функционалне тржишне економије, што је један од основних критеријума из Копенхагена, као и на усклађивање законодавства с правном тековином ЕУ, што је у пракси и представљало најважнији дио посла који кандидати имају као обавезу. Ова врста мјерила је изродила двојак приступ: стратегијски и законодавни. Први се односи на стратегијски оквир (стратегије и програме) за припрему и спровођење активности кандидата у реализацији масивних измјена у свом националном законодавству кроз акционе планове. Тако се од кандидата у Поглављу 23 углавном очекује да имају заокружен стратегијски оквир за реформу правосуђа, борбу против корупције или различите подобласти темељних права. С друге стране, у законодавном дијелу, мјерила су се односила на потребу доношења конкретних законских и подзаконских аката како би се земља ускладила у одређеној области, при чему мјерило углавном генерално одреди заокруживање законодавног оквира, а кандидату се остави да одлучи о начину на који ће правну тековину транспоновати у свој правни систем. Мјерила се, такође, односе и на задовољавајуће искуство у примјени кључних елемената правне тековине, чиме се показује постојање адекватног административног и судског капацитета да се нова законодавна рјешења спроводе у пракси. Ова категорија мјерила је, стога, најзахтјевнија за испуњавање. Преговарачки оквир је одредио и да у случају да преговори трају значајно дуг временски период или у случају да дође до ревизије поглавља новим елементима и правном тековином, ЕУ има право ажурирати већ постављена мјерила.

Нови приступ владавини права је 2012. године увео и нову генерацију мјерила. Осим почетних и завршних, ЕУ је увела и *привремена* мјерила у поглављима која су под посебном пажњом. Тако су поглавља 23 и 24 за Црну Гору и Србију, као и 35 за Србију добила привремена или прелазна мјерила, како би се омогућило да се, у иначе дугом процесу преговора ових поглавља, на пола пута сагледа напредак и одреде завршна мјерила. Привремена мјерила се тако постављају у Заједничкој позицији ЕУ за отварање поглавља 23, 24 и 35, док се за остала поглавља овим документом дефинишу завршна мјерила, уколико их има. У случају да држава кандидат испуни ова привремена мјерила, обавјештава се Европска комисија, која након сагледавања ситуације, може сачинити извјештај о испуњењу привремених мјерила и представити га Савјету ЕУ. Након што Савјет прихвати процјену ЕК да су испуњена сва привремена мјерила, одређују се и завршна мјерила за поглавља 23 и 24. Како још није дошло до ситуације да нека земља кандидат испуни своје

⁷¹⁹ Council of the European Union, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Turkey, 10690/05, Luxembourg, 3 October 2005

⁷²⁰ Council of the European Union, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Croatia, Luxembourg, 3 October 2005

средњорочне обавезе у владавини права, није ни доношен документ кроз који се одређују завршна мјерила у контексту испуњења привремених. Пошто преговарачки оквир не каже да ли ће се доносити нова преговарачка позиција или ће Савјет само усвојити листу завршних мјерила за 23 и 24, остаје да се види како ће се ово спровести у пракси.

Привремена мјерила, једнако као почетна и завршна, су такође усмјерена на стратегијски, законодавни, административно-институционални ниво, те на равн биланса остварених резултата. На **стратегијском плану**, једно од најважнијих мјерила у 23. поглављу наводи потребу усвајања стратегије: *”Црна Гора усваја и отпочиње спровођење нове националне стратегије реформе судства (2013-2018) и пратећи Акциони план”*.⁷²¹ Или у 24. поглављу за Србију, ЕУ може очекивати да држава кандидат усвоји одређени акциони план, па је навела да: *”Србија усваја Шенгенски акциони план (ШАП) који ће јој омогућити да ефективно припреми неопходне кораке (укључујући у погледу улагања у инфраструктуру и опрему, за потребе попуњавања капацитета и обука, за потребе изградње институција и правне кораке) за спровођење релевантних делова шенгенских правних тековина након приступања или, по потреби, након приступања територији Шенгена”*.⁷²² На **законодавном плану**, ЕУ од кандидата може очекивати да усвоји нове законе у оквиру Поглавља 24: *”Црна Гора спроводи анализу утицаја уз стручну помоћ ЕУ и на основу тога усваја нови Закон о азилу у складу с правном тековином”*.⁷²³ Такође, очекује се да се измијени и допуни већ постојеће законодавство у Поглављу 23: *”Србија ради на измјенама свог Закона о финансирању политичких активности и ради на оснаживању независности и административних капацитета релевантних надзорних органа, посебно Државне ревизорске институције и Републичке изборне комисије”*.⁷²⁴ У дијелу **изградње административних, институционалних и техничких капацитета**, ЕУ је у новој генерацији мјерила ставила акценат управо на приступ органским елементима правног система за чију дјелотворност је, како О’Донел каже, неопходна функционалност интерконекција које владају у њему. Тако је ауторитет судије ништаван ако није саставни дио цјелине различитих нивоа процеса које чине полиција, тужилаштво, правобранилаштво, судови на свим нивоима и затворски систем.⁷²⁵

У овом контексту се исказују очекивања од кандидата да административно и институционално унаприједи своје дјеловање, да ли кроз рецимо, инфраструктурно улагање, као нпр: *”Србија добро напредује с модернизацијом инфраструктуре и опреме на граничним прелазима као и између њих, посебно оних граница које су у највећој мјери погођене кријумчарењем робе и лица”*⁷²⁶, или пак да оснују посве нове институције: *”Црна*

⁷²¹ Заједничка позиција Европске уније за 23. преговарачко поглавље Правосуђе и темељна права – Црна Гора, стр. 17.

⁷²² Заједничка позиција Европске уније за 24. преговарачко поглавље Правда, слобода и безбједност - Србија, стр. 24.

⁷²³ Заједничка позиција Европске уније за 24. преговарачко поглавље Правда, слобода и безбједност – Црна Гора, стр. 19

⁷²⁴ Заједничка позиција Европске уније за 23. преговарачко поглавље Правосуђе и темељна права – Србија, Стр. 23

⁷²⁵ Guillermo O’Donnell, *Democracy, Agency, and the State, Theory with Comparative Intent*, Oxford University Press, Oxford, 2010, стр. 102

⁷²⁶ Заједничка позиција Европске уније за 24. преговарачко поглавље Правда, слобода и безбједност - Србија, Стр. 24

Гора успоставља нову Агенцију за антикорупцију с јасно дефинисаним мандатом и ефективним надлежностима”.⁷²⁷ Коначно, четврти ниво мјерила се односи на сам иницијални биланс остварених резултата којим се показује успјешност система, па тако: ”Црна Гора успоставља почетни биланс остварених резултата у именовану судија и тужилаца на вишим инстанцама на основу транспарентног и поступка заснованог на заслугама и супстанцијалних прагова квалификоване већине гдје је укључена и Скупштина”⁷²⁸, док је Србија у поглављу 24: ”требало да обезбиједи иницијални систем праћења постигнутих резултата који се односе на ефикасно враћање и обнављање документације ирегуларних миграната”.⁷²⁹

Црна Гора је добила 83 привремена мјерила по поглављу: 45 привремених мјерила за поглавље 23 и 38 за поглавље 24. Србија је добила укупно 92 прелазна мјерила. Ово показује колико је приступ владавини права постао детаљан и систематичан, нарочито кад се има на уму да свако од мјерила садржи веома захтјеван скуп мјера које треба остварити како би мјерила била испуњена, а након тога и поглавље могло разматрати за прелазак у наредну фазу, односно за добијање завршних мјерила. И акциони планови који су служили као основа за добијање привремених мјерила су сами по себи веома комплексни и захтјевни. Они имају више стотина веома детаљних активности и мјера које су предвиђене како би се побољшала ситуација у области владавине права. У спровођење, надгледање и извјештавање су такође укључене стотине особа у оквиру десетина институција и у Црној Гори и у Србији. Управо због ове сложености, осмишљени су и разни видови координације, као што ће бити детаљно разјашњено у Поглављу 7.

6.4.2. Унапријеђени нови приступ из 2020. године за Сјеверну Македонију и Албанију

Почетак преговора са Северном Македонијом и Албанијом се налазио на дневном реду Европске уније годинама. Још откако је Сјеверна Македонија поднијела захтјев за чланство 2004. године, а Албанија то урадила 2009. године, уз различиту динамику и промјене у приступу очекивало се да се коначно одобри почетак преговарачког процеса с ове двије државе. Након што је 2018. године Сјеверна Македонија промијенила своје име и тако ријешила вишедеценијски спор с Грчком, а Албанија спровела реформу судства, измијенила устав и почела с провјером носилаца правосудних функција, питање почетка отварања преговора је постало све присутније, уз очекивање да Европска унија испуни очекивања након што су кандидати урадили свој дио посла. Савјет општинских послова у јуну 2018. године је одлучио позитивно одговорити на напредак који су Сјеверна Македонија и Албанија показале и да отвори пут према отварању приступних преговора у јуну 2019. године. Истовремено, Савјет је назначио да би се, у зависности од учињеног напретка, прва

⁷²⁷ Заједничка позиција Европске уније за 23. преговарачко поглавље Правосуђе и темељна права – Црна Гора, Стр. 20

⁷²⁸ Заједничка позиција Европске уније за 23. преговарачко поглавље Правосуђе и темељна права – Црна Гора, стр. 17

⁷²⁹ Заједничка позиција Европске уније за 24. преговарачко поглавље Правда, слобода и безбједност - Србија, Стр. 22

међувладина конференција могла одржати до краја 2019. године.⁷³⁰ Поред овога, закључци су указали и на низ обавеза које је било потребно испунити у наредних годину дана, како би се преговори заиста отворили. Осим питања ратификације промјене имена за Сјеверну Македонију, питање владавине права је фигурирало као најважније за обје државе. Два дана касније и Европски савјет је у потпуности подржао ове закључке. Ипак, у јуну 2019. године, Савјет ЕУ није био у стању донијети одлуку о отварању преговора, јер није постојао консензус за ту одлуку међу свим чланицама, посебно због става Француске. Савјет општих послова је 18. јуна 2019. године само успио донијети одлуку да ће се вратити на питање отварања преговора с Албанијом и Сјеверном Македонијом с циљем доношења јасне и суштинске одлуке што је прије могуће, а најкасније до октобра 2019. године.⁷³¹ Иако је одлука одложена за четири мјесеца, није дошло до консензуса. Француска и Холандија су отворено блокирале отварање преговора. Француска и за Албанију и за Сјеверну Македонију, а Холандија само за Албанију (више о ставовима Француске и Холандије и томе како је дошло до блокаде и става ове двије државе у поглављима 9.2 и 9.4 овог рада). Европска унија није успјела донијети одлуку да отвори преговоре о приступању, а Француска је у новембру 2019. године објавила свој радни документ (нон-пејпер) у коме је предложила измјене у методологији преговарачкога процеса. Француска је сматрала да је потребно обновити приступ с конкретизацијом реформи које су потребне како би се у потпуности одговорило нормама владавине права и примјени правне тековине Уније, уопште. Француска је тражила да се овај обновљени приступ заснива на четири принципа: 1) постепено придруживање, односно да се направе блокови у које ће кандидати бити укључени поступно, 2) строги услови, како би се ефективно приступало европским нормама и стандардима на дуготрајним основама, с посебним фокусом на владавину права, затим 3) опипљиве користи, које би требало да се огледају у повећаном финансијском подршком, те коначно 4) реверзибилност, односно могућност враћања процеса уназад како би се осигурала вјеродостојност и дала мотивација. Француска је незадовољна тадашњим методом сагледавања напретка кандидата тражила и да се уведу јасно и лако провјерљиви објективни индикатори које ће европске институције моћи процијенити, попут механизма у оквиру Семафора правосуђа, Европског семестра итд. На крају, Француска је изразила и очекивање да ће на основу ових смјерница Европска комисија формулисати предлог нове методологије проширења до јануара 2020. године, а свакако прије него што изађе нови Пакет проширења. Иминентна реакција на ову француску иницијативу је био други радни документ (нон-пејпер) девет, углавном нових држава чланица ЕУ, као и Италије и Аустрије. Овај документ, намијењен као подршка Сјеверној Македонији и Албанији, није оспоравао француске ставове, али јесте имао различите погледе на приступ проширењу. Тако се, на примјер, предлагало да се блокови поглавља које је Француска предложила, не морају отварати консекутивно, односно један за другим, него и паралелно, а наглашена је и потреба да међувладине конференције буду мање технички, а више политички скупови.⁷³²

⁷³⁰ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3629th General Affairs Council, Enlargement and Stabilisation and Association Process – Council conclusions 10555/18, Brussels, 26 June 2018, став 44 и став 54

⁷³¹ General Affairs Council, Enlargement and Stabilisation and Association Process – Council conclusions Press Release 479/19 Brussels, 18 June 2019, став 38 и став 39

⁷³² European Western Balkans, *Nine EU Members release a new proposal for the reform of enlargement process*, 11. 12. 2019, <https://europeanwesternbalkans.com/2019/12/11/nine-eu-members-release-a-new-proposal-for-the-reform-of-enlargement-process/>, приступљено 7. 6. 2020.

Комисија је, на крају, изашла с предлогом нове методологије 5. фебруара 2020. године, што је и омогућило да државе чланице у марту 2020. године коначно донесу одлуку о отварању преговора с Албанијом и Сјеверном Македонијом.⁷³³ Притом је Савјет овластио Европску комисију да припреми преговарачки оквир за ове двије земље, у који ће интегрисати унапријеђени приступ преговарачком процесу у складу с припремљеним Коминикеом ЕК – *Унапређење преговарачког процеса – кредибилна перспектива ЕУ за Западни Балкан* – како би се дала нова енергија преговорима и учинила их предвидљивијим, вјеродостојнијим, динамичнијим. Такође, Савјет је изразио очекивање да ће овај унапријеђени приступ довести до јачег политичког управљања, заснованог на објективним критеријумима и уз ригорозно условљавање које може бити и позитивно и негативно. Поред тога, Савјет је нагласио и реверзибилност процеса. Владавина права је представљена као један од основних циљева процеса приступања. Једнако тако, предложене измјене би се могле примијенити не само на Сјеверну Македонију и Албанију, него и интегрисати у постојеће преговарачке оквире с Црном Гором и Србијом у случају да ове двије земље то желе.⁷³⁴

Нова методологија је, прије свега, указала на очекивање да државе кандидати искажу посвећеност стратегијском циљу приступања Унији и да се, у том контексту, спријече утицаји трећих страна. Овај политички оквир, који раније није био присутан, је сад у методологији наглашен, јер се перцепција утицаја Русије, Кине, Турске, као и арапских држава на Западни Балкан све више осјећала у претходним годинама. Иако ЕУ и даље представља најдоминантнији фактор на европском континенту, након 2014. године на периферијама овога континента су постали све примјетнији феномени које Јовић назива биполарним (најчешће европско-руски у Србији), те мултиполарни (европско-руски-турски у Босни и Херцеговини, на примјер)⁷³⁵. Треба свакако споменути и Кину, која је у посљедње вријеме успоставила елаборирану мултилатералну платформу за директну сарадњу са земљама Западног Балкана и тако заобишла и Брисел и Вашингтон.⁷³⁶ ЕУ је, стога, у новој методологији дефинисала потребу стратегијске комуникације, као пресудног механизма, у циљу тога да процес приступања постане ефикаснији. На основу тог новог реангажмана ЕУ, као и јасне политичке посвећености Западног Балкана, тј. његових лидера, требало би да дође до даље трансформације региона и постизања циљева интеграције – конвергенција, односно улазак на јединствено тржиште ЕУ из којег неће одлазити радна снага, као и пуна усклађеност и примјена стандарда владавине права већ у периоду прије уласка у чланство.

У склопу ових реформи које треба предузети, ЕУ је одлучила да централно мјесто у њима има тзв. темељна област (*fundamentals*) у првом блоку, као неопходни предуслов за успјех на путу према ЕУ. Темељну област (блок 1) чини пет поглавља: поглавља 23 и 24, те

⁷³³ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President General Affairs Council, Enlargement and Stabilisation and Association Process – the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania Council conclusions Brussels, 7002/20, 25 March 2020, став 6 и став 10.

⁷³⁴ Ibid, став 3.

⁷³⁵ Dejan Jović, *Stvaranje bipolarnosti i/ili multipolarnosti na evropskim periferijama*, Vujačić, I. and Beljinac, N. eds.: *Nova Evropa i njena periferija*, FPN, Beograd, 2015, стр. 131-50.

⁷³⁶ Thanos Dokos, *Conclusion: The EU and the Western Balkans as a Single Security Space*, Report Title: *Resilience in the Western Balkans*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, стр. 108.

сродна поглавља 5 – Јавне набавке, 18 – Статистика и 32 – Финансијски надзор, као и слиједеће области економски критеријуми функционисање демократских институција и реформа јавне управе. Као што је и приказано, ЕК је у случају Србије и Црне Горе повезивала отварање ових поглавља, на тај начин што су 23 и 24 отворани на самом почетку, у складу с обавезом из преговарачког оквира. За преостала три поглавља, иако није било правне условљености, као за поглавља владавине права, ЕУ се трудила да сва три отвори што ближе овом подручју рада како би се балансирао приступ, па је тако Поглавље 32 Србија отворила прво од свих, док је, на примјер, Црна Гора Поглавље 5 отворила скупа с поглављима владавине права. Методологија предвиђа да ће преговори о темељној области бити отворени први и закључени посљедњи, те једнако као и у Новом приступу с клаузулом свеобухватне равнотеже, напредак у темељној области ће одредити укупни ритам преговора. ЕК, пак, доноси и новине у приступу овој области, тако да је предвиђено да кандидати израде тзв. Мапу пута владавине права, која би била еквивалентна акционим плановима за 23 и 24 у случају Црне Горе и Србије. Комисија ће од држава кандидата очекивати још већу посвећеност реформи у сфери владавине права како би се остварила дубља секторска интеграција и свеукупни напредак. Привремена мјерила ће и даље остати за ова поглавља, али је новина што је сад предложено да се ниједно друго поглавље неће моћи привремено затворити прије него што се ова мјерила испуне. Дакле, као што се види из актуелне праксе, иако преговарачки оквир за Црну Гору ништа не каже о томе, ова држава, која је отворила сва поглавља, успјела је затворити само три поглавља. Формално не постоји забрана затварања док се не испуне привремена мјерила за 23 и 24, али тренутна ситуација је да Комисија не предлаже Савјету да се привремено затвори нити једно друго поглавље. Овдје треба примијетити да су завршна мјерила подешена тако да је процјена ЕК кључна за оцјену о томе да ли је кандидат испунио све што треба како би се донијела одлука о привременом затварању. Тако, на примјер, једно од завршних мјерила у Поглављу 7 – Право интелектуалне својине, каже да Црна Гора треба да осигура довољно административних капацитета за регистрацију и остваривање права интелектуалне својине и приказује биланс остварених резултата истрага, кривичног гоњења и судског процесуирања кршења закона.⁷³⁷ Из овога се јасно види да, иако држава кандидат може подносити извјештаје о стању управних капацитета и статистике с подручја заштите интелектуалне својине, Европска комисија има довољно широк маневарски простор да одлучи да ли се правна тековина у пракси у Црној Гори спроводи на задовољавајући начин. У складу с тим, ЕК још од 2014. године није предложила Савјету извјештај о томе да је Црна Гора испунила завршна мјерила у овом поглављу. Ако изузмемо поглавља 25 и 26 у којима није било никаквих мјерила, те су се одмах и затворила, једино је у Поглављу 30 – Вањски односи, постављено конкретно завршно мјерило које је Црна Гора испунила усвајањем Акционог плана за преостале припреме у погледу усклађивања законодавства, као и усклађивању међународних споразума с правном тековином Уније⁷³⁸, те га је и успјешно затворила јуна 2017. године. У унапријеђеном новом приступу, дакле, ни оваква привремена затварања поглавља више неће бити могућа прије него што се испуне привремена мјерила из поглавља 23 и 24, што претпоставља низ година у којем ће се поглавља само моћи отворати. Темељна област, поред владавине права, подразумијева да се донесе и још једна Мапа пута – о функционисању демократских институција и реформи јавне управе. Остаје

⁷³⁷ Council of the EU, EU Common Position, Chapter 7 – Intellectual Property Rights, Montenegro, 31 March 2014

⁷³⁸ Council of the EU, EU Common Position, Chapter 30 – External Relations, Montenegro, 30 March 2015

да се види што се под овим конкретно намјерава тражити од држава кандидата у смислу првог дијела мапе пута, односно демократских институција, јер се овдје ради о политичком критеријуму, који је још мање заснован на правној тековини, него што је то област правосуђа и темељних права. Коначно, очекује се и јача веза с процесом програма економских реформи, како би се помогло земљама да испуне економске критеријуме. Елементи ове будуће Мапе пута се већ могу сагледати у Коминикеу ЕК под називом: „*Даље јачање владавине права у Унији*“, из априла 2019. године. У њему се указује да је у „*средишту владавине права потреба да се на сва тијела јавне власти у сваком тренутку примјењују утврђене вриједности, правила и поступци*“.⁷³⁹ Ту се и акцентирају опасности по владавину права и темељне вриједности Уније за државе чланице, које ће вјероватно бити акутније изражене у овој новој Мапи пута за демократију; неки од примјера су да изабрана већина занемарује примјењиве прописе и поступке, политички актери покушавају нарушити независност правосуђа, појава провјере закона које је донио парламент и владиних мјера, или све чешће доношење извршних одлука. Такође, у фокусу су све чешћи нејасни поступци доношења закона захваљујући политичкој већини, чести јавни напади извршне власти на правосудну или опште слабости у јавној управи које могу омогућити произвољне одлуке и створити прилике за корупцију.

У контексту механизма праћења напретка и улога ЕК и Савјета ЕУ, нова методологија доноси још новина. Поред подршке напретку у реформама кроз одмицање у процесу преговора и финансијску подршку, наглашена је и потреба за пропорционалним санкцијама за сваку озбиљну или дуготрајну стагнацију или чак заостајање у спровођењу реформи и испуњавању захтјева процеса приступања. Улога Европске комисије је остала једнака – она ће наставити с прегледом свеукупног напретка у преговорима кроз годишње извјештаје о проширењу. Ипак методологија је истакла да ће фокус извјештаја бити све више на детаљима потребне реформе и корака које кандидати морају предузети у наредној години. У случају да ЕК оцијени да се процес зауставио или кренуо уназад, она о томе треба да обавијести у годишњим извјештајима, нарочито ако се ради о владавини права. Услови морају бити јасни од самог почетка. С обзиром на то да је важно да кандидати тачно знају који су критеријуми на основу којих се мјери њихов учинак, али и да државе чланице дијеле ово разумијевање и јасно знају што се тачно тражи од кандидата, методологија указује да Комисија треба да боље дефинише услове за кандидате за напредак у годишњим извјештајима, како би они били објективни, прецизни, детаљни, строги и провјерљиви. Приликом израде ових извјештаја, државе чланице имају и даље могућност да придонесу тако што ће Комисији доставити своја виђења стања напретка у процесу проширења у одређеним државама кандидатима. У озбиљним случајевима, Комисија ће и даље моћи Савјету ЕУ давати предлоге, независно од годишњег извјештаја, у било које вријеме самостално или ако то затражи једна држава чланица. Државе чланице су, тако, позване да систематичније дају свој допринос процесу приступања. Ово значи да ће национални експерти држава чланица на терену моћи пратити напредак на Западном Балкану и онда директно пружати контрибуције за годишње извјештаје ЕК, али и за разне друге секторске анализе. Државе чланице ће, тако, бити динамичније укључене у сам процес и прије него

⁷³⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps, COM/2019/163 final Brussels, 3 April 2019, стр. 8

што извјештај буде представљен у Савјету, али ће бити у могућности и да редовније прегледају и прате укупни напредак. Овај унапријеђени приступ додатно ојачава улогу држава чланица у цијелом процесу проширења, што је у складу са све већим пребацивањем фокуса на међувладино дјеловање у проширењу с међуинституционалног приступа. Експерти држава чланица ће моћи директно доприносити документима ЕК, што додатно умањује ексклузивитет Комисије у припреми мишљења, извјештаја и процјена. Ипак, чланице су добиле још једну моћнију алатку у односима с Комисијом. За разлику од Новог приступа из 2012. године, кад је била потребна једна трећина држава чланица како би се покренула иницијатива према ЕК у случају озбиљних потешкоћа уочених у држави кандидату у области владавине права, унапријеђени приступ из 2020. године је донио могућност да то учини само једна држава чланица. Ово значи да би само Француска, Холандија или Данска могле поднијети иницијативу и на тај начин покренути процес суспензије процеса преговора за одређеног кандидата. У контексту одлучивања у Савјету ЕУ, државе чланице би, по предлогу, могле одлучити да се преговори одложе у одређеним областима, или у најозбиљнијим случајевима, у потпуности суспендују. Наглашено је да се већ затворена поглавља могу поново отворити или преуредити у случају да се морају преиспитати одређена питања. Савјет ЕУ, такође, може одлучити да смањи обим и интензитет финансијске подршке (осим подршке која се додјељује цивилном друштву), како би се санкционисала држава кандидат, а приступ програмима ЕУ или једностране концесије за приступ тржишту би се могли паузирати или повући. Дакле, дата су веома широка овлашћења државама чланицама. Иако је Савјет и досад, осим у контексту права једне чланице да иницира процедуре, могао предузимати разне кораке како би санкционисао државе кандидате, ЕК их је у новој методологији јасно представила како би нагласила могућности које се нуде у смислу дисциплиновања земаља Западног Балкана. С циљем да се осигура брзи одговор на предлоге Комисије у оваквим ситуацијама, у Савјету ЕУ ће се, кад год је то потребно, одлучивати кроз поједностављене процедуре, укључујући и гласање обрнутом квалификованом већином.

С друге стране, ако државе кандидати буду добро спроводиле своје обавезе и реформе, нуди се ближа интеграција с Европском унијом, рад на убрзаној интеграцији и „поступном увођењу“ у појединачне политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ, уз осигурање равноправних услова. Такође, предвиђена су и повећана средства и инвестиције кроз ИПА и у сарадњи с међународним финансијским институцијама. У политичком дијелу, отвориле би се нове могућности за политички дијалог на високом нивоу с кандидатима, путем редовних самита ЕУ – Западни Балкан и интензивирањем министарских контаката, посебно ондје гдје усклађивање напредује и испуњавају се кључни критеријуми. Кандидати би се позивали и да учествују на кључним састанцима Европске уније, као посматрачи, кад се ради о питањима од значаја за њих. Међувладине конференције би добиле више политички карактер за дијалог о реформама и одржавале би се након објављивања годишњег извјештаја Комисије о свакој држави кандидату. На њима би се договарало планирање за наредну годину, укључујући отварање и затварање поглавља, односно блокова поглавља, те могуће корективне мјере.

Коначно, највећа новина нове методологије, која је изазвала доста дискусије, су тзв. блокови поглавља. Комисија је навела да очекује да ће блокови омогућити јачи фокус на кључне секторе у политичком дијалогу, као и да би држава кандидат могла одлучити које

су најважније и најхитније реформе по секторима. Постоји шест блокова, већ поменути темељни блок с пет поглавља је најважнији и први се отвара у преговарачком процесу, а затвара посљедњи у складу с предложеном методологијом. Други блок се односи на унутрашње тржиште и садржи чак девет поглавља, односно прва четири поглавља која се односе на четири слободе ЕУ, затим привредно право, интелектуална својина, конкуренција, финансијске услуге, те заштита потрошача и здравља. Трећи по реду блок је конкурентност и инклузивни раст с осам разноврсних поглавља – од информатичког друштва, пореза, економске, монетарне и социјалне политике, до предузетништва, културе, образовања, науке и царинске уније. У четвртном блоку, под називом Зелена агенда и одржива повезаност, се налазе саобраћајна политика, енергетика, трансевропске мреже и свакако најтеже међу њима – животна средина. Пети блок се односи на ресурсе, пољопривреду и кохезију и, као што му име говори, односи се на пољопривреду, сигурност хране, рибарство, регионалну политику у структурне фондове, те буџетске одредбе. Посљедњи, шести блок су само два поглавља која се односе на економске односе с иностранством, те на вањску, безбједносну и одбрамбену политику. Преговори о сваком блоку би требало да се отварају у цјелости након што се испуне мјерила. Након што се цио блок отвори, онда се постављају привремена, тамо гдје их има, односно завршна мјерила за свако поглавље појединачно. Комисија је предвидјела да се након отварања блока, тамо гдје се унапредовало с реформом, појединачна поглавља могу затворити у року од једне године. Поставља се логично питање је ли могуће успоставити овај аутоматизам од годину дана знајући да Црна Гора и Србија ни након шест година нису успјеле затворити одређена поглавља. Остаје отворено питање хоће ли блоковско преговарање донијети предности, убрзати процес и дати му на квалитету. Комисија сматра да се кроз овај укрупњени приступ омогућава бољи фокус кандидата на области и, самим тим, уједначенији резултати, као и да ће се на бољи начин моћи користити постојећа тијела Процеса стабилизације и придруживања. Вријеме ће показати ради ли се о козметичким промјенама или о новом приступу који ће заиста донијети побољшања.

Нови приступ у преговорима о приступању је направио нови оквир за преговоре и покренуо нови вал проширења са западнобалканским кандидатима. Он је осмишљен након замора примањем 12 нових чланица, последице чега је Унија с 15 прерасла на чак 27 држава чланица, односно на 28, након што је примљена и Хрватска. Поред тога, двије нове чланице Бугарска и Румунија су стављене под посебан режим Механизма сарадње и верификације, који је иза овог еуфемизма крио потребу да се овим балканским државама одреде услови за унапређење стања у области владавине права након уласка у чланство, што никад прије у историји проширења није урађено. Након што је и Хрватска јуна 2011. завршила преговоре, ЕК је припремила, а Савјет ЕУ је усвојио оквир који је требало да да прилику оним државама чланицама које нису биле превише заинтересоване за проширење и које су тражиле више фокусираног и строжег приступа владавини права да се осјете сигурнијима и имају више повјерења у начин на који Комисија води преговоре с кандидатима. Истовремено, он је омогућио Црној Гори да отвори преговоре 2012. године, након чега је примијењен и на Србију, која је преговоре отпочела почетком 2014. године. С друге стране, нови приступ се показао као веома захтјеван и исцрпљујући оквир за кандидате на путу према ЕУ. Његови механизми и процедуре су створили нове услове и продужили трајање

преговора о приступању до мјере која није забиљежена у ранијим проширењима. Ни једна ни друга држава кандидат још нису испуниле привремена мјерила која су добиле у поглављима 23 и 24, те 35 (за Србију). Србија је тренутно на пола отворених поглавља, шест година након отварања преговора, док је Хрватска за то вријеме већ завршила преговарачки процес. Црна Гора након осам година преговора има сва поглавља отворена, али од јуна 2017. године не успијева затворити нити једно поглавље, док је Хрватска већ постала чланица за исти временски период, од отварања преговора до ратификације приступног уговора.

У складу с перцепцијом да нови приступ не производи резултате који су били очекивани (иако, да би се добила цијела слика треба узети шири оквир дешавања у ЕУ и на Балкану у протеклој деценији – односно низ криза које су погодиле европске континент, уз све већи утицај трећих земаља), те потребу да се нађе оквир за почетак преговарачког процеса за Сјеверну Македонију и Албанију, као и ставове незадовољних држава чланица предвођених Француском, Европска комисија је фебруара 2020. предложила нови методолошки оквир за преговоре Скопља и Тиране, те оставила простор да му приступе и Црна Гора и Србија, ако то желе. Овај нови, или како се назива, унапријеђени приступ, је омогућио доношење одлуке о отварању преговора с Албанијом и Сјеверном Македонијом, марта 2020. године, али је остало питање како ће се, у свјетлу утицаја пандемије ковида-19, то спровести у наредним годинама, имајући у виду да су му приступиле и Црна Гора и Србија у мају, односно јулу 2020 те коначно какве резултате можемо очекивати од њега.

Европска унија је у оквиру седмог вала проширења прошла кроз неколико фаза. Истовремено се нашла у ситуацији да се Турска, држава кандидат из шестог вала проширења, тренутно налази у неформалној суспензији преговора. Исланд, који је у међувремено почео преговоре, самоницијативно их је суспендовао након само двије године. Уједињено Краљевство је изашло из чланства ЕУ 31. јануара 2020. године, Бугарска и Румунија су и даље у Механизму сарадње и верификације након пуних 13 година спровођења, док се питање владавине права у Мађарској и Пољској све чешиће поставља као питање опасности по уређеност ЕУ у оквирима темељних вриједности и принципа. Први покушај да се нађе рјешење за приступање држава Западног Балкана кроз Нови приступ у владавини права је након седам година спровођења процијењен као недостатан, те су се ЕК и државе чланице договориле о новом, унапријеђеном приступу, за који још не знамо колико ће бити успјешан. Оно што се с вјероватноћом може рећи је да он неће бити бржи, лакши или сигурнији за нове кандидате. Након што се методологија преточи у преговарачке оквире за Сјеверну Македонију и Албанију, преостаје да се види како ће се у пракси припремити и почети спроводити мапе пута за владавину права и мапе пута за демократске институције. Тек након тога ће се моћи дати пунији суд о успјешности најновијег приступа ЕУ у покушају да владавина права заиста заузме најважније мјесто у процесу преговора.

7. УТИЦАЈ НОВОГ ПРИСТУПА НА ПРИМЈЕРУ ЦРНЕ ГОРЕ И СРБИЈЕ

„Нијемци виде свој живот и своју слободу у држави; за Славене је држава гроб. Славени морају тражити своје ослобођење изван државе....“⁷⁴⁰

ЕК је у фебруару 2018. године у свом *Коминикеу о кредибилној перспективи проширења и унапријеђеном ангажовању ЕУ на Западном Балкану* навела да је потребно значајно јачање владавине права, односно да: *”Данас земље показују јасне елементе заробљене државе, што укључује и везе с организованим криминалом и корупцијом на свим нивоима власти и управе, као и јаку повезаност јавних и приватних интереса. Све ово ствара осјећај некажњавања и неједнакости”*.⁷⁴¹ Овај пасус из Коминикеа веома добро описује стање ствари у политици проширења и изазовима пред којима се налазе и државе кандидати и Европска унија. Преговори, односно шири процес интеграције Западног Балкана у Европску унију, су досегли фазу која се не може упоредити ни с једним ранијим процесом учлањења. Они су утемељени управо на начелу владавине права, односно очекивању Уније да кандидати темељито испуне све што је потребно, прихвате правну тековину поглавља 23 и 24 у цјелости, покажу јасне резултате на терену и истовремено остану у потпуности посвећени темељним вриједностима Уније. Искуства из ранијих проширења и потешкоће која се проживљавају с новим државама чланицама у овом погледу су директно довеле до све ригорознијег и захтјевнијег приступа према новим кандидатима. У овом сагледавању, свакако не треба тежиште стављати само на промијењену атмосферу и приступ Уније, него и на чињеницу да државе Западног Балкана пролазе кроз низ искушења, проблеме и изазова с начелом владавине права. Бројни су разлози за ове потешкоће, али је један резултат овог феномена – чињеница да су данашњи кандидати за чланство у ЕУ ухваћени у зачарани круг (не)могућности, (не)постојања политичке воље, административног капацитета, правне и опште културе, те правих механизма да испоштују темељне вриједности Уније. Овај феномен треба сагледавати у контексту мањка повјерења међу партнерима, погоршане климе унутар саме Уније, али и у односу на регион, утицаја трећих страна и кризних дешавања, те чињенице да процес једноставно предуго траје и на тај начин, у многим случајевима, не помаже реформама. С друге стране, ЕУ не жели брзо приступање, поучена претходним искуствима, али и чињеницом да, једном кад се постане дио клуба, промјену и реформу је много теже спровести.

7.1. Преговарачки процес Црне Горе у оквиру Поглавља 23 и 24

Након што је на референдуму одржаном 21. маја 2006. године изгласана независност Црне Горе и 3. јуна 2006. године Скупштина Црне Горе прогласила независност, услиједили су први кораци у циљу завршетка процеса закључивања Споразума о стабилизацији и

⁷⁴⁰ Михаил Бакуњин, *Државност и анархија, Борба двију странака у Међународном радничком друштву*, Држава и слобода, Загреб, 1979, стр. 34

⁷⁴¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans Strasbourg, COM(2018) 65 final, 6 February 2018

придруживању између Црне Горе и ЕУ. Недуго затим, Црна Гора је 15. октобра 2007. године у Луксембургу потписала *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Црне Горе, с друге стране (ССП)*, који је након ратификација од стране земаља чланица ЕУ на снагу ступио 1. маја 2010. године. У међувремену је на снагу ступио 1. јануара 2008. године и примјењиван *Привремени споразум*.⁷⁴²

Већ на самом почетку ССП се у Члану 1 наглашава да овај Споразум служи за *”подржавање напора Црне Горе у јачању демократије и владавине права”*.⁷⁴³ Назнаке будућег много значајнијег фокуса на владавину права су садржане у члану 80 – Јачање институција и владавина права: *”У сарадњи у области правде, слободе и безбједности, уговорне стране ће придавати посебан значај консолидацији владавине права, јачању институција на свим нивоима у области администрације уопште и спровођењу закона и судској управи. Сарадња ће првенствено имати за циљ јачање независности судства и унапређење његове ефикасности, побољшање рада полиције и других органа који се баве спровођењем закона, обезбјеђивање адекватне обуке и борбу против корупције и организованог криминала”*.⁷⁴⁴ Као што се види, поглавље 23 је 2007. године у самом ССП заузимало тек један члан и то само као област сарадње (!), која није била разрађена на начин на који ће то постати у каснијим пост-лисабонским стратегијама проширења и преговарачким оквирима Новог приступа. С друге стране, поглавље 24 је заузимало чланове 81-87, односно област заштите личних података (члан 81), област виза, управљања границом, азила и миграција (82), подручје спречавања и контроле илегалне имиграције, реадмисија (83), област прања новца и финансирања тероризма (84), сарадњу у вези с илегалним дрогама (85), подручје спречавања и сузбијања организованог криминала и других илегалних дјелатности (86) и борбу против тероризма (87). Тако је црногорски ССП, у односу на претходну генерацију (македонски и хрватски ССП), био проширен за двије нове области у члановима 81 и 86 и додатом везом између финансирања тероризма и прања новца у члану 84, односно обавезом да Црна Гора у члану 86 тијесно сарађује с Унијом у борби против кривотворења новчаница и кованица. Назив валуте се није помињао јер, иако је Црна Гора унилатерално користила еуро, ЕУ није још имала изграђен став по овом питању у оквиру политике проширења. Раст обавеза у погледу Поглавља 24 је показао да је временом ЕУ почела стављати већи фокус на овај дио сарадње у оквиру споразума о стабилизацији и придруживању, што је коинцидирало с развојем ситуације у вези с Бугарском и Румунијом и њиховим каснијим уласком у Унију.

Након што је успјешно завршила обавезе у вези с потписивањем ССП, Црна Гора је, прва од држава Западног Балкана, већ 15. децембра 2008. године поднијела захтјев за чланство у ЕУ. У тексту Захтјева, који је предсједник Владе Црне Горе предао предсједнику Француске, изражена је част да се поднесе захтјев за приступање Црне Горе Европској

⁷⁴² Привремени споразум о трговини и сродним питањима између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Црне Горе, с друге стране

⁷⁴³ Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Црне Горе, с друге стране, стр. 10

⁷⁴⁴ Ibid. 79

унији.⁷⁴⁵ Треба нагласити да овај први захтјев за чланство који је дошао (након њега ће услиједити и Албанија априла 2009. године и Србија децембра 2009. године) пред Европску унију није наишао на аутоматски одговор. Иако се радило о техничком питању, односно чињеници да било који Савјет Европске уније може процесуирати ово питање према Европској комисији, ово није био случај с црногорским захтјевом. У том контексту, у наредна четири мјесеца под чешким предсједништвом одвијале су се дискусије да ли да Савјет ЕУ прихвати овај захтјев и даље га процесуира према Европској комисији у складу с чланом 49 Уговора о Европској унији. Дакле, иако није било правог разлога да се опструира или одбије покретање процедуре, наредних мјесеци је ипак дошло до консултација између држава чланица (примарно Њемачке и Француске, те предсједавајуће Чешке) како би се договорио заједнички приступ. Државе чланице су знале да, уколико се прихвати захтјев Црне Горе, ово неће бити једини такав у непосредној будућности.

Послије постигнутог неформалног договора, Савјет ЕУ за пољопривреду и рибарство је 24. априла 2009. године донио одлуку да затражи од Европске комисије да достави мишљење о захтјеву за чланство Црне Горе у Европској унији, у оквиру тачака о којима се није расправљало. У закључцима Савјета подсјетило се на обновљени консензус о проширењу с Европског савјета од 14-15. децембра 2006. године, односно да је будућност Западног Балкана у Европској унији. Поновљено је да напредак сваке земље према Европској унији зависи од њених појединачних напора да се испуне копенхагенски критеријуми, као и услови из Процеса стабилизације и придруживања. Савјет је примијетио и задовољавајући напредак земље у спровођењу обавеза из ССП, *”што је суштински елемент како би ЕУ размотрила било који захтјев за чланство”*.⁷⁴⁶ Савјет је, такође, изразио очекивање да ће ЕК поднијети своје мишљење током 2010. године.

Комесар за проширење ЕУ је већ 22. јула 2009. године Црној Гори предао *Упитник* Европске комисије с питањима из свих области правне тековине ЕУ. Достављени одговори на Упитник су представљали полазну основу за оцјену Комисије о спремности Црне Горе да преузме обавезе које намеће чланство у ЕУ, што је и потврђено у Коминикеу Комисије Европском парламенту и Савјету од 9. новембра 2010. године (тзв. *Avis*). У њему је Комисија *”предложила да Савјет одобри Црној Гори статус државе кандидата”*⁷⁴⁷, али исто тако је указала на потребу да Црна Гора унаприједи владавину права, односно деполитизује именовање чланова судског и тужилачког савјета, као и државних тужилаца, али и ојача независност, аутономију, ефикасност и одговорност судија и тужилаца. Од Црне Горе се очекивао и нови законодавни оквир за борбу против корупције, као и солидан биланс остварених резултата у случајевима корупције на свим нивоима, као и у дијелу борбе против организованог криминала. Слобода медија је, такође, означена високо на листи приоритета

⁷⁴⁵ *”Au nom de l'État du Monténégro, vu la Résolution du Parlement du Monténégro, sur les engagements dans le cadre de l'Accord de stabilisation et d'association, nous avons l'honneur, conformément à l'article 49 du Traité de l'Union européenne, de Vous adresser notre demande pour l'adhésion du Monténégro à l'Union européenne”, Demande pour l'adhésion du Monténégro à l'Union européenne*

⁷⁴⁶ Council of the European Union, Press Release, 2937th Council meeting Agriculture and Fisheries Luxembourg, 23-24 April 2009, 8713/09 (Presse 89)

⁷⁴⁷ European Commission Communication From the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union COM(2010) 670{SEC(2010) 1334}, Brussels, 9.11. 2010, стр. 12

посебно у дијелу клевете и увреде које тад још нису биле декриминализоване. Борба против дискриминације у складу с европским стандардима и гаранције за правни статус расељених особа, посебно Рома, је такође поменута у документу. Коначно, Црна Гора је позвана и да унаприједи сарадњу с цивилним друштвом.⁷⁴⁸ Као што се види из текста Коминикеа ЕК, већ у овој фази је јасно указано на основне магистрале дјеловања Европске уније према Црној Гори у области владавине права и поглавља 23 и 24, што ће постајати све видљивије и јасније кроз касније извјештаје о скринингу за ова два поглавља, те њихове заједничке позиције, гдје ће оне бити јасно артикулисане у форми привремених мјерила.

Након позитивног мишљења Европске комисије, Савјет општинских министара ЕУ је 14. децембра 2010. године донио Закључке везане за проширење и, између осталих, за питање кандидатског статуса Црне Горе. Црној Гори је додијељено седам кључних приоритета из Мишљења Комисије о Црној Гори, које је потребно испунити. Ови су с углавном односили на владавину права, реформу правосуђа, изборну реформу, улогу парламента, реформу јавне управе, слободу медија и сарадњу са цивилним друштвом, питања дискриминације и расељених особа, посебно борбу против организованог криминала и корупције. Министри задужени за опште послове ЕУ су, тако, дали налог Комисији да оцијени је ли *”Црна Гора постигла потребан степен усаглашености са критеријумима за чланство и посебно испунила задате кључне приоритете у Мишљењу Комисије о земљи”*⁷⁴⁹, кроз свој Извјештај о напретку Црне Горе за 2011. годину. Имајући на уму дотадашњи напредак који је остварила Црна Гора, Савјет је, ипак, поздравео позитивну оцјену Комисије и оставио Европском савјету да донесе одлуку о додјели статуса кандидата, што је већ 17. децембра 2010. године Европски савјет и учинио и одобрио Црној Гори статус кандидата за чланство у ЕУ.⁷⁵⁰

У свом Извјештају о напретку за 2011. годину, Европска комисија је у оквиру Поглавља 23 закључила да, генерално посматрано, Црна Гора јесте постигла одређени напредак у овој области, прије свега као резултат напора уложених на рјешавању кључних приоритета из Мишљења Комисије. Ипак, Комисија је нагласила да ће бити потребни *”додатни континуирани напори на усклађивању с правном тековином у овом поглављу, нарочито када је ријеч о његовом средњорочном дјелотворном спровођењу и примјени. Неопходно је даље јачање административних капацитета и капацитета за спровођење”*⁷⁵¹, док је у Поглављу 24 закључено да је постигнут даљи напредак у јачању законског и институционалног оквира. Поздрављени су напори и прогрес у области граница, виза, миграција и азила, али и указано да се морају осигурати одговарајући услови за пријем азиланата и илегалних миграната. Поздрављен је напредак у правосудној сарадњи, посебно у кривичним стварима, као и напредак у рјешавању изазова у борби против организованог криминала, а нарочито кроз тјешњу међународну и регионалну сарадњу. Комисија је нагласила и благи пораст у броју истрага и лишавања слободе,

⁷⁴⁸ Ibid, стр. 11

⁷⁴⁹ Council of the European Union, Press Release 17871/10, 3060th Council meeting General Affairs Presse 348 PR CO 49 Brussels, 14 December 2010, стр. 18

⁷⁵⁰ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 16-17 December 2010.

⁷⁵¹ Commission Staff Working Paper Montenegro 2011 Progress Report Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 SEC(2011) 1204 final, Brussels, 12.10.2011, стр. 60.

посебно у области трговине дрогом, али и потребу да се јачају механизми истрага и процесуирања, нарочито у областима трговине људима и прања новца.⁷⁵²

Поред тога, у својој Стратегији проширења из 2011. године Европска комисија је навела да је Црна Гора успјешно адресирала постављене кључне приоритете и испунила предуслов за отварање преговора о приступању. С обзиром на остварени напредак, Комисија је процијенила да је Црна Гора постигла потребан степен усаглашености с критеријумима за чланство, а посебно политичким критеријумима из Копенхагена. Ипак, ЕК је у истом документу нагласила да: *”задржавање замаха реформи, с посебним фокусом на имплементацију законодавства и политика у области владавине права, и даље од есенцијалне важности”*.⁷⁵³ У том смислу, Комисија је истакла намјеру да предложи нови приступ преговарачким поглављима о правосуђу и основним правима и правди, слободи и безбједности, те да препоручи отварање преговора о приступању с Црном Гором. Нови приступ представљен је у тачци 4, односно четвртог закључку/препоруци : *”Искуство стечено преговорима с Хрватском користиће се у текућим и будућим преговорима. У том циљу, Комисија ће предложити нови приступ у вези с питањима која се односе на правосуђе и основна права, као и на правду, слободу и безбедност. Њих би требало рјешавати у почетку процеса приступања и предметна поглавља отворити, у складу с тим, на основу акционих планова, с обзиром на то да она захтијевају успостављање увјерљивог биланса остварених резултата”*.⁷⁵⁴

Ово је омогућило да Европски савјет 9. децембра 2011. године прихвати препоруке Европске комисије од 12. октобра 2011. о отварању преговора с Црном Гором у јуну 2012. године. Европски савјет је поздравио оцјену Комисије о добром напретку који је Црна Гора остварила и, у циљу отварања преговора о приступању с Црном Гором у јуну 2012. године, задужио је Савјет да испита напредак Црне Горе у спровођењу реформи, с посебним фокусом на области владавине права и основних права, нарочито у борби против корупције и организованог криминала. У том контексту је од Комисије затражено да припреми извјештај који треба да представи у првој половини 2012. године. Засновано на овим констатацијама, ЕК је позвао Комисију да без одлагања представи оквир за преговоре с Црном Гором у који ће укључити нови приступ. Истовремено, Европски савјет је Комисији наложио да покрене процес аналитичког прегледа усклађености правне тековине ЕУ с Црном Гором у поглављима 23 и 24.⁷⁵⁵ Истом приликом, Европски савјет је задужио Савјет (општих послова) да у већ у јуну 2012. године размотри напредак Црне Горе у спровођењу реформи, с посебним фокусом на области правне државе и темељних права, а на основу извјештаја Комисије.

Након одлуке Европског савјета о почетку преговора с Црном Гором, Влада је 29. децембра 2011. године именовала главног преговарача за вођење преговора о приступању ЦГ Европској унији, док је 2. фебруара 2012. године донијета Одлука о успостављању

⁷⁵² Ibid, стр. 65.

⁷⁵³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 COM(2011) 666 final Brussels, 12.10.2011, стр. 27

⁷⁵⁴ Ibid, стр. 23.

⁷⁵⁵ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 9 December 2011, стр. 5

структуре за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији.⁷⁵⁶ Услиједило је формирање радних група за припрему скрининга у поглављима 23 и 24 правне тековине и напори да се испуне додатне активности, како би се добио што позитивнији извјештај Европске комисије, како је то Савјет и затражио. Комисија је 22. маја 2012. године издала свој извјештај у којем је констатовала да је Црна Гора *"остварила даљи напредак у спровођењу реформи у областима владавине права и основних права, укључујући борбу против корупције и организованог криминала"*.⁷⁵⁷ Комисија је изразила мишљење да је Црна Гора постигла неопходни степен усаглашавања с критеријумима за чланство и посебно политичким критеријумима из Копенхагена, те поновила препоруку да се са Црном Гором отворе преговори о приступању. Као што је у свим дотадашњим одлукама и закључцима владавина права била у центру пажње, тако је то наново потцртано и у овом Извјештају ЕК. Европска комисија је, тако, нагласила да ће искористити све инструменте доступне у свим фазама процеса приступања, а посебно нови приступ, од којег се очекивало да убрза и омогући реформе у овој области и осигура пажљиво праћење њиховог спровођења.

У Луксембургу је 26. јуна 2012. године одржан Савјет општих послова ЕУ, на којем је закључено да је *"У складу са закључцима Европског савјета од 9. децембра 2011, Савјет поздравео недавни извјештај Комисије о напретку Црне Горе у спровођењу реформи, с посебним фокусом на област владавине права и темељних права, те посебно борбу против корупције и организовани криминал"*.⁷⁵⁸ Истовремено, министри задужени за опште послове су подржали процјену Европске комисије да је Црна Гора постигла потребан степен усаглашености с критеријумима за чланство, а посебно политичким критеријумима из Копенхагена. Поново је указано на посебан значај који се придаје питањима независности судства, борби против корупције и организованог криминала и потреби да Црна Гора појача своје напоре како би постигла солидне резултате у току преговора. Као што је већ и најављено, Европска унија је у закључцима нагласила да ће узети у обзир искуство стечено у претходним преговорима о приступању, посебно у односима према преговарачким поглављима о правосуђу и темељним правима и правди, слободи и безбједности. На оба поглавља је требало да се примијени: *"Нови приступ, којима ће се бавити почетком преговора како би се омогућило максимално вријеме за успостављање потребног законодавства, институција и увјерљивог биланса остварених резултата"*.⁷⁵⁹ Такође, изрежено је очекивање да ће се осигурати и укупна равнотежа у напретку преговора у осталим поглављима. Истовремено, Савјет је, први пут у историји проширења ЕУ, позвао Еуропол да представи свој извјештај о ситуацији у вези с организованим криминалом у Црној Гори и затражи од Комисије да осигура да се овај допринос узме у обзир у наредним извјештајима о скринингу. Овакав приступ, да се Еуропол замоли за виђење ситуације у држави кандидату у свјетлу отпочињања преговора, није постојао у ранијим процесима одлучивања, а није се ни поновио у случају Србије. Главни иницијатор овога је био тадашњи шведски министар иностраних послова Карл Билт, који је инсистирао на томе да се

⁷⁵⁶ Одлука о успостављању структуре за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији, Службени лист Црне Горе, бр. 9/2012

⁷⁵⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the Implementation of Reforms, COM(2012) 222, Brussels, 22.5.2012, стр. 8

⁷⁵⁸ Council of the European Union Press Release 3180th Council meeting General Affairs, 11690/12 Provisional Version (Presse 283 PR CO 42) Luxembourg, 26 June 2012, стр. 7.

⁷⁵⁹ Ibid.

мишљење и процјена Еуропола узму у обзир. Како је управо Билт имао недоумица у вези с отварањем преговора за Црну Гору, укључивање Еурополовог извјештаја уз Мишљење ЕК је виђено као могућност да се нађе компромисно рјешење и преговори с Црном Гором отворе.

Како је Савјет општих послова одлучио да, под условом да их одобри Европски савјет, преговори о приступању буду отворени 29. јуна 2012. године, било је потребно сачекати завршетак самита шефова држава или влада⁷⁶⁰ истога дана, како би се одржала прва Међувладина конференција између Црне Горе и ЕУ, којом су и формално почели преговори о приступању. На овом међувладином министарском састанку су представљени преговарачки оквири обје стране. Црна Гора је у својој Генералној преговарачкој позицији указала да прихвата правну тековину европских земаља у области правде, слободе и безбједности. Истакнуто је да: *”Намјерава у потпуности допринијети напорима ЕУ у дијелу који се односи на правосуђе и остварење темељних права, борбу против корупције, борбу против организованог криминала, кријумчарења дрога, прања новца, илегалних миграција и илегалног запошљавања, као и примјени међународних правних инструмената у овој области”*.⁷⁶¹ Црна Гора је у својој генералној позицији подржала и нови приступ приступним преговорима у поглављима 23 и 24 и истакла да преставља добру могућност за државу кандидата да покаже своје резултате у овој области, као и да је значајан за свеукупни напредак преговарачког процеса. Нагласила је да је већ успостављена преговарачка структура за 23 и 24 поглавље и укључила је представника цивилног друштва у обје преговарачке радне групе, као и у сам скрининг.

С друге стране, Европска унија је у својој позицији, поред наглашавања значаја владавине права и Новог приступа у преговорима у наредном периоду, у ставу 6 указала на то да ће осигурати укупну равнотежу у напретку преговора кроз поглавља. Прије свега је нагласила повезаност поглавља Правосуђе и темељна права и Правда, слободе и безбједност, вриједности на којима је Унија основана, као и њихову важност за спровођење правне тековине. Стога је акцентирала да, у случају да дође до значајног заостајања у напретку ова два поглавља у односу на преговоре у цјелини, Комисија ће на властиту иницијативу или на захтјев једне трећине држава чланица предложити да задржи своје препоруке за отварање или затварање других преговарачких поглавља, све док се ова неравнотежа не разријеша. Такође је навела да ће: *”Савјет о таквом предлогу одлучити квалификованом већином. Државе чланице ће дјеловати на међувладиној конференцији у складу с одлуком Савјета не доводећи у питање општи услов за једногласност на међувладиној конференцији”*.⁷⁶²

7.1.1. Преговарачка структура Црне Горе

⁷⁶⁰ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 28-29 June 2012.

⁷⁶¹ Vlada Crne Gore, Међувладина конференција о приступању Црне Горе Европској унији, Генерална позиција Владе Црне Горе за Министарски састанак којим се отвара Међувладина конференција о приступању Црне Горе Европској унији, Брисел, 29. јуна 2012, стр. 6

⁷⁶² Council of the European Union, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Montenegro, 8339/12, Brussels, 29 March 2012, стр. 6

Као спецификум, у Црној Гори преговарачка структура, за разлику од Србије, и раније Хрватске, укључује представнике свих друштвених структура, државних институција, академске заједнице и цивилног сектора. Сходно фазама преговарачког процеса, преговарачка структура учествује како у припреми и састанцима аналитичког прегледа законодавства (скрининг), техничким састанцима, припремама и изради преговарачких позиција Црне Горе, тако и испуњавању обавеза које произилазе из преговарачких документа. Овом Одлуком успостављена су сљедећа тијела: Колегијум за преговоре, Државна делегација, Савјет за владавину права (формиран касније 6. марта 2014. Одлуком о измјенама и допунама Одлуке о оснивању структуре за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији⁷⁶³), Преговарачка група, радне групе, Канцеларија за подршку главном преговарачу и Секретаријат преговарачке групе

Колегијум за преговоре је радно тијело Владе које разматра предлоге преговарачких позиција и након спроведене процедуре у надлежном радном тијелу Скупштине Црне Горе, доставља их Влади на усвајање. Колегијум чине предсједник Владе, потпредсједници Владе и главни преговарач. У раду Колегијума за преговоре могу учествовати и други министри. На Колегијуму за преговоре се расправља о свим питањима у вези с преговорима и одлучује у вези с најважнијим питањима која проистичу из преговарачког процеса.

Државна делегација за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији – води непосредне политичке разговоре и преговоре с државама чланицама и институцијама Европске уније и одговорна је за успјешно одвијање преговора по свим поглављима преговора – правне тековине Европске уније. Државна делегација одговара за свој рад Влади и дјелује у складу са смјерницама за преговоре које усваја Влада. Државна делегација подноси Влади извјештај о стању преговора након сваког састанка међувладине конференције између Црне Горе и држава чланица Европске уније на министарском нивоу, као и посебне извјештаје, уколико то Влада затражи. Чланови Државне делегације су шеф Државне делегације – министар вањских послова и европских интеграција, замјеник шефа Државне делегације – главни преговарач; замјеници главног преговарача; шеф Мисије Црне Горе при Европској унији и секретар Преговарачке групе.

Преговарачка група је задужена за стручни и технички ниво преговора с институцијама и државама чланицама Европске уније, по свим поглављима преговора – правне тековине Европске уније. Преговарачка група разматра и утврђује предлоге преговарачких позиција и за свој рад одговара шефу Државне делегације и Влади. Преговарачка група обавља послове у складу са смјерницама и инструкцијама шефа Државне делегације. Преговарачка група шефу Државне делегације и Влади подноси извјештаје о стању преговора након сваког састанка међувладине конференције, као и посебне извјештаје, ако то шеф Државне делегације и Влада затраже. Преговарачку групу чине главни преговарач, чланови преговарачке групе задужених за поједина поглавља преговора, шеф Мисије Црне Горе при ЕУ и шеф Секретаријата преговарачке групе.

⁷⁶³ Одлука о измјенама и допунама Одлуке о оснивању структуре за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији, Службени лист Црне Горе, бр. 15/2014

Радне групе за поглавља правне тековине Уније – формиране су 33 радне групе за вођење преговора по појединим поглављима правне тековине ЕУ. За посљедња два поглавља 34 и 35, с обзиром на њихов садржај и природу, нису именоване посебне радне групе, него су ова два поглавља остављена централном координативном тијелу задуженом за европску интеграцију, за посљедњу фазу преговора.

Канцеларија за подршку главном преговарачу и Секретаријат преговарачке групе су тијела основана како би пружала подршку горепоменутиим тијелима за преговоре. Она су смјештена у ресорном министарству задуженом за европску интеграцију како би се направила најефикаснија синтеза послова и обавеза за праћење и давање подршке процесу.

Коначно, овим тијелима треба додати и **Одбор за европске интеграције. Скупштина Црне Горе** има важну улогу у надгледању тока приступних преговора с ЕУ и усклађивања црногорског законодавства с правном тековином Европске уније. У циљу јачања улоге Скупштине у процесу интеграције у ЕУ, у мају 2012. је усвојена Одлука о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе⁷⁶⁴, којом су умјесто ранијег Одбора за међународне односе и европске интеграције основана два одбора – Одбор за међународне односе и исељенике и Одбор за европске интеграције, који је кључно скупштинско тијело у праћењу преговора с ЕУ. У надлежности Одбора за европске интеграције је да прати преговоре о приступању Црне Горе Европској унији, надгледа и оцјењује ток преговора и даје мишљења и смјернице у име Скупштине о припремљеним преговарачким позицијама, разматра информације о преговарачком процесу и разматра и даје мишљења о питањима која се отварају током преговора, као и да разматра и оцјењује дјеловање преговарачког тима. Одбор има предсједника и дванаест чланова. Усвајањем Резолуције о начину, квалитету и динамици процеса интеграције Црне Горе у Европску унију⁷⁶⁵ у децембру 2013. године додатно је дефинисан положај Скупштине Црне Горе и Одбора за европске интеграције у преговарачком процесу.

7.1.2. Преговарачки процес Црне Горе у оквиру Поглавља 23 и 24

Радна група за Поглавље 23 је формирана већ у марту 2012. године⁷⁶⁶, дакле прије него што су преговори формално отворени с Европском унијом, у јуну исте године. Основу за ово је дала сама Европска унија кроз закључке Савјета, као и најавом да ће се скрининг за ово поглавље обавити у марту (експланаторни скрининг – односно представљање правне тековине Уније у овом поглављу) и у мају 2012. године (билатерални скрининг на којем је Црна Гора представила своје законодавство у области правосуђа и темељних права). Радну групу су, на почетку, чинили представници 41 државне институције и шест из цивилног сектора, с тим што се овај број мијењао, како услјед промјена у самој расподјели ресора,

⁷⁶⁴ Одлука о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе, Сл. лист Црне Горе бр. 25/12

⁷⁶⁵ Резолуција о начину, квалитету и динамици процеса интеграције Црне Горе у Европску унију у децембру 2013, „Сл. лист Црне Горе“ бр. 1/2014

⁷⁶⁶ Одлука о образовању Радне групе за припрему преговора о приступању Црне Горе Европској унији за област правне тековине Европске уније која се односи на преговарачко поглавље 23 - Правосуђе и темељна права, 8. март 2012. и Одлука о образовању Радне групе за припрему преговора о приступању Црне Горе Европској унији за област правне тековине Европске уније која се односи на преговарачко поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност, 8. март 2012.

тако и у броју представника цивилног друштва. Једнако као и Радна група за Поглавље 23, и Радна група за област правде, слободe и безбједности је формирана у марту 2012. године и на почетку је укључивала 42 државне институције и две из цивилног сектора.

Влада Црне Горе је 2012. године већ заокружила правни основ, на начин да је усвојила Уредбу о начину и поступку остваривања сарадње органа државне управе и невладиних организација⁷⁶⁷, као и Уредбу о поступку и начину спровођења јавне расправе у припреми закона⁷⁶⁸, што је омогућило укључивање цивилног друштва у преговарачку структуру. Ове уредбе су касније замијењене јединственом Уредбом о избору представника невладиних организација у радна тијела органа државне управе и спровођењу јавне расправе у припреми закона и стратегија из 2018. године.⁷⁶⁹ Поменути подзаконски акти су још 2012. године омогућили консултације органа државне управе и организација невладиног друштва путем састанака или писаном и електронском комуникацијом приликом израде стратегијских докумената, нацрта и предлога закона, као и других прописа. Путем ових уредаба, преговарачка структура је омогућила поступак јавног позива НВО за учешће у консултацијама, најкасније 10 дана прије дана за консултације.

Основни задаци радних група 23 и 24, у складу с одлукама о образовању радних група 23 и 24, били су, на самом почетку, учествовање у аналитичком прегледу и оцјени усклађености законодавства Црне Горе с правном тековином Европске уније, као и у изради предлога преговарачких позиција, уз подршку органа државне управе и других органа и институција. Каснијим измјенама ових одлука из 2014. године⁷⁷⁰ додате су нове потребне надлежности које су се указале након завршетка рада на акционим плановима и преговарачким позицијама за оба поглавља. Првенствено, реализација, праћење, квартално и полугодишње извјештавање о реализацији Акционог плана за преговарачко поглавље 23 – Правосуђе и темељна права, као и Акционог плана за преговарачко поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност. Поред тога, радне групе су задужене и за праћење и извјештавање о реализацији привремених и завршних мјерила за предметна преговарачка поглавља, али и за праћење и извјештавање о реализацији Програма приступања Црне Горе Европској унији за област правосуђа и темељних права, као и за област правда, слобода и безбједност. Надаље, чланови радних група су учествовали у припреми и, сљедствено састанцима Пододбора за стабилизацију и придруживање за правду, слободу и безбједност. Припремали су и учествовали у састанцима с експертским мисијама Европске уније у области правосуђа и темељних права, те правде, слободe и безбједности. Касније им је додата у обавезе и ревизија Акционог плана за преговарачко поглавље 23 и 24.

⁷⁶⁷ Уредба о начину и поступку остваривања сарадње органа државне управе и невладиних организација, Службени лист Црне Горе, бр. 7/12

⁷⁶⁸ Уредба о поступку и начину спровођења јавне расправе у припреми закона, Службени лист Црне Горе, бр. 12/12

⁷⁶⁹ Уредба о избору представника невладиних организација у радна тијела органа државне управе и спровођењу јавне расправе у припреми закона и стратегија Службени лист Црне Горе, бр. 041/18.

⁷⁷⁰ Одлука о измјени и допуни Одлуке о образовању Радне групе за припрему преговора о приступању Црне Горе Европској унији за област правне тековине Европске уније која се односи на преговарачко поглавље 23 - Правосуђе и темељна права, 8. март 2012. и Одлука о измјени и допуни Одлуке о образовању Радне групе за припрему преговора о приступању Црне Горе Европској унији за област правне тековине Европске уније која се односи на преговарачко поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност, Службени лист Црне Горе, бр. 24/14.

Чланови радних група су координирани од стране координатора за поједине области, како би се остварила боља расподјела задатака радних група, при чему се водило рачуна о потпоглављима у оквиру самих поглавља и акционих планова (за Поглавље 23 три подобласти, те за Поглавље 24 десет подобласти). Координатори су имали у надлежности и обавезу да се старају о ажурности извјештавања и контроли квалитета података, информација и достављених материјала од стране осталих чланова радних група и одговорних лица, као и да указују на потребу унапређења у области којом координирају. Тако, на примјер, у структури Радне групе за поглавље 24 су у једној фази постојали координатори области и координатори институција и то: три координатора за област миграција, један за област азила, један за област визне политике, један за област вањских граница и Шенгена, један за област правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима, пет за област полицијске сарадње и борбе против организованог криминала, један за област тероризма, два за област сарадње у области дрога, један за област царинске сарадње и један за област фалсификовања еура. Координатори институција су били координатори Скупштине, Министарства одбране, Министарства рада и социјалног старања, Министарства финансија, Министарства правде, Управе за кадрове, Јавне установе Више стручне школе „Полицијска академија“ и Управе за имовину. Истовремено, шеф Радне групе има обавезу да, такође, с чланом Преговарачке групе за вођење преговора о приступању Црне Горе Европској унији прати благовремену реализацију свих мјера и врши контролу података, информација и материјала.

Кад је у питању *механизам раног узбуђивања*, он се временом мијењао, али у случају кашњења у извршењу послова из надлежности радних група, било је предвиђено да координатори области о разлозима кашњења обавјештавају шефа Радне групе и члана Преговарачке групе за вођење преговора о приступању Црне Горе Европској унији, који ће, по потреби, о томе обавијестити ресорног министра, главног преговарача за вођење преговора о приступању Црне Горе Европској унији или, у каснијој фази, Савјет за владавину права.

Приликом избора чланова радне групе – Секретаријат Преговарачке групе, који је тад био смјештен у Министарству вањских послова и европских интеграција, кроз позив је дефинисао услове за организације цивилног друштва и њихове кандидате, потребну документацију и рок за подношење пријаве. Иако је Уредба омогућавала да се приликом позива одреди и број организација цивилног друштва у радној групи за Поглавље 23 и 24, у првом попуњавању чланова ове двије радне групе су примљене све невладине организације које су се пријавиле, да би се касније приликом оглашавања, иако не увијек, одређивао и максимални број мјеста за које се радио позив. Након тога, поменути Секретаријат би објавио листу кандидата, а у радну групу су ушли они за које је било достављено највише предлога других организација цивилног друштва, под условом да су испуњавали све критеријуме селекције.

Након што су радне групе за оба поглавља именоване и почеле с радом и након што је постављен и заједнички преговарач – члан Преговарачке групе задужен за поглавља владавине права, како је већ напоменуто, први задатак се односио на припрему и спровођење активности везаних за аналитички преглед правне тековине Уније са законодавством Црне Горе – скрининг. Експланаторни скрининг за Поглавље је одржан је

у Бриселу, 26. и 27. марта 2012. године, а билатерални скрининг за Поглавље 23 је спроведен у Бриселу, 30-31. маја 2012. године. Истовремено, експланаторни скрининг за Поглавље 24 се одвијао од 28. до 30. марта 2012. године, а билатерални скрининг за исто поглавље у Бриселу, у периоду од 23. до 25. маја 2012. године. Извјештаје о скринингу за оба поглавља је Европска комисија почела припремати одмах након завршеног аналитичког прегледа у мају 2012. године, да би их представила државама чланицама ЕУ на јесен исте године, и они су коначно усвојени на Савјету ЕУ 11. новембра 2012. године⁷⁷¹, те представљени Црној Гори. У извјештајима је ЕК нагласила да је Црна Гора назначила да прихвата правну тековину Европске уније која се односи на правосуђе и темељна права, те на правду, слободу и безбједност, као и да су одређени: *”дијелови правне тековине из ове области већ пренијети. Истовремено, Црна Гора је истакла да су неопходни даљи напори, нарочито у изградњи солидног биланса остварених резултата”*.⁷⁷²

Као једино мјерило за отварање преговора за Поглавље 23 – правосуђе и темељна права постављена је обавеза Црне Горе да донесе Акциони план, што је јасно наведено у писму сталног представника Републике Кипар при Европској унији, као држави чланици која је предсједавала Унијом у тренутку достављања извјештаја. У писму је наведено да ЕУ сматра да се отварање овог поглавља може разматрати након што Комисија потврди да је испуњено једно мјерило: *”Црна Гора усваја један или више детаљних акционих планова који садрже одговарајуће распореде и импликације о средствима и којима се одређују јасни циљеви, мјерљиви индикатори и према потреби неопходни институционални поредак у сљедећим областима: Правосуђе, Борба против корупције и Темељна права”*.⁷⁷³ Слично је наведено и у писму предсједavajuћег Савјету ЕУ и за Поглавље 24: *”Црна Гора усваја један или више детаљних акционих планова који садрже повезане распореде и импликације о средствима и којима се одређују јасни циљеви, према потреби мјерљиви индикатори и неопходни институционални поредак у сљедећим областима: Миграције, Азил, Визна политика, Спољне границе и Шенген, Правосудна сарадња у грађанским и кривичним стварима, Полицијска сарадња и борба против организованог криминала, Борба против тероризма, Сарадња у области дрога, Царинска сарадња и Фалсификовање еура (кривични аспекти)”*.⁷⁷⁴

На основу ове препоруке, односно почетног мјерила, црногорска преговарачка структура је приступила изради акционих планова, како сопственим снагама, тако и уз помоћ експерата ЕУ и уз подршку Европске комисије, која је била укључена у израду документа у свакој од фаза нацрта. У Подгорици је 20. маја 2013. године одржан консултативни састанак с представницима заинтересоване јавности⁷⁷⁵ (организацијама

⁷⁷¹ European Commission, Screening Report Montenegro, Chapter 23, Judiciary and Fundamental Rights, MD281/12, 12 November 2012;

European Commission, Screening Report Montenegro, Chapter 24, Justice, Freedom and Security, MD282/12, 12 November 2012

⁷⁷² Ibid., стр. 2

⁷⁷³ Влада Црне Горе, Акциони плана за Поглавље 23 – Правосуђе и темељна права (верзија из 2015.), стр. 4.

⁷⁷⁴ Влада Црне Горе, Акциони плана за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност (верзија из 2015.), стр. 4.

⁷⁷⁵ Тридесет други квартални извјештај о укупним активностима у оквиру процеса стабилизације и придруживања Европској унији за период од 1. априла до 30. јуна 2013., стр. 16. доступно на - http://www.kei.gov.me/biblioteka/izvjestaji/kvartalni_izvjestaji/?pagerIndex=2

цивилног друштва) поводом израде Нацрта акционих планова за 23. и 24. преговарачко поглавље, на којем је представљен овај документ и припремљен за усвајање на Влади, у складу са ставом Европске комисије. Представници цивилног сектора дали су битан допринос у стручном дијелу и конципирању оба акциона плана. Влада је коначно усвојила акционе планове 27. јуна 2013. године, последице чега је преговарачка структура упутила ова два документа Европској унији, са ставом да су испуњена почетна мјерила и да је Црна Гора спремна за отварање поглавља. На основу овога, ЕК је израдила Извјештај о процјени испуњености почетног мјерила и представила овај извјештај током јула 2013. године Савјету ЕУ, односно Радној групи за проширење. У том моменту, Црна Гора још није била спровела измјене Устава, што је свакако било садржано као једна од најважнијих мјера Акционог плана за Поглавље 23.

Дотадашњи Устав Црне Горе⁷⁷⁶ из октобра 2007. године, дакле највиши правни акт донијет након проглашења независности државе је био и *”млад и још свјеж текст“* и није било довољно *”времена да би се на објективан начин анализирао и у њему пронашли недостаци и разлози за интервенције. Ово тим прије што је и само доношење Устава било компликовано, не само у процедуралном, него и у политичком и уставно-правном смислу“*.⁷⁷⁷ Политички консензус који је 31. јула 2013. године постигнут с опозицијом како би се дошло до двотрећинске већине, односно 54 посланика у Скупштини Црне Горе, омогућио је да се деблокира препрека за прихватање Извјештаја о процјени испуњености почетних мјерила за поглавља 23 и 24 које је Европска комисија представила Савјету, а самим тим и отварање поглавља крајем 2013. године. Наиме, у Савјету су се током јула водиле расправе о томе да ли Црној Гори одобрити отварање поглавља прије доношења измјена Устава. Оне државе чланице ЕУ, предвођене Холандијом, које су биле против отварања поглавља без уставних промјена су сматрале да Црна Гора, прије свега, мора испунити оно што је стајало као очекивање Европске уније и било садржано у писму сталног представника Кипра при Европској унији приликом достављања Извјештаја о скринингу за 23. и 24. поглавље Црној Гори и поред тога што то није било почетно мјерило. На крају писма је, након представљања почетног мјерила, стајала сљедећа констатација: *”У свјетлу горенаведеног, приоритет треба дати измјенама Устава у складу с препорукама Венецијанске комисије и европским стандардима, чиме би се осигурала независност и одговорност правосуђа“*.⁷⁷⁸ Друге државе чланице, традиционално наклоњеније проширењу, су сматрале да је Црна Гора испунила своје обавезе доношењем Акционог плана и да није потребно тражити додатне кораке или обавезе. Ипак, превладао је став да би било најбоље да се уставне измјене ипак спроведу прије него се отворе оба поглавља, тако да је у Подгорици одлучено да се иде што брже с промјеном Устава, што је и урађено. Консеквентно, Савјет ЕУ је донио одлуку да је Црна Гора спремна за отварање преговора и литванско предсједништво Савјетом ЕУ је позвало Подгорицу да представи своју преговарачку позицију.

⁷⁷⁶ Устав Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр. 1/2007

⁷⁷⁷ Miodrag Vuković, *Ustav Crne Gore juče, danas, sutra*, Matica crnogorska, број 53, Podgorica, 2013, стр. 32.

⁷⁷⁸ Letter by the Ambassador, Permanent Representative of Cyprus to the European Union to the Ambassador of Montenegro to the EU, dated 20 December 2012 (ref. 30.07010.008)

Влада Црне Горе је 8. октобра 2013. године, на посебној сједници, усвојила преговарачке позиције за поглавља 23 и 24.⁷⁷⁹ Оба документа су одмах након тога достављена литванском предсједништву на даље поступање. Савјет ЕУ је након тога усвојио Заједничку позицију ЕУ. На трећем састанку Међувладине конференције о приступању Црне Горе Европској унији, 18. децембра 2013. године у Бриселу, коначно су отворени преговори за 23. и 24. поглавље. Том приликом, Црна Гора је, поред ових, отпочела преговоре и у поглављима 5 – *Јавне набавке*; 6 – *Привредно право* и 20 – *Предузетништво и индустријска политика*, кључним за унапређење економског амбијента. Заједничком позицијом ЕУ за Поглавље 23 дефинисано је 45 привремених мјерила, док је за Поглавље 24 одређено 38 привремених мјерила. Овим је завршена једна изузетно битна фаза у преговорима између Црне Горе и ЕУ и отпочео је процес испуњавања обавеза из самих акционих планова, односно испуњења 83 привремена мјерила које је земља добила. Показало се да ово неће бити нимало лак задатак и да ће бити потребно много више времена за испуњење ових критеријума на средњорочној основи него што је то било очекивано 2013. године, кад су преговори у оквиру владавине права отворани.

7.1.3. Институционални оквир за праћење преговора у оквиру поглавља 23 и 24 - спровођења акционих планова за поглавља 23 и 24

У оквиру оба акциона плана, преговарачка структура је одредила циљеве узимајући у обзир јасне препоруке из извјештаја о скринингу, као и оне које су дате у току процеса аналитичког прегледа усклађености црногорског правног система с правном тековином Уније. Током адаптације, циљеви су, како је наглашено, остали непромијењени. Мјере у Акционом плану су осмишљене управо на основу препорука које су биле садржане у Извјештају о скринингу за оба поглавља. Како су те препоруке касније у највећој могућој мјери прерасле у сет привремених мјерила, мјере из акционог плана су постале основ за праћење испуњавања ових мјерила. У потоњој адаптацији акционих планова ове мјере су додатно прилагођене систему привремених мјерила. Такође, треба имати на уму да су мјере које су у акционом плану усклађене и с мјерама из разних стратегијских докумената, прије свега Стратегије реформе правосуђа, Стратегије за борбу против корупције и организованог криминала, Стратегије интегрисаног управљања границом, Стратегије борбе против трговине људима, Стратегије интегрисаног управљања миграцијама, Стратегије за превенцију и сузбијање тероризма, прања новца и финансирања тероризма, али и с другим стратегијским документима из ове области. Покушано је да у највећем обиму мјере буду усмјерене на реформске циљеве и тако производе динамику промјене у области владавине права. У складу с тим, процијењено је које мјере представљају предуслов за испуњавање одређених других циљева и које захтијевају хитност у дјеловању.

Кад је у питању карактер самих мјера, оне се подударају с циљевима преговора у поглављима 23 и 24, како је то и регулисано Новим приступом, и могу се категоризовати у три групе: а) *усклађивање законодавства*, б) *унапређење институционалног и*

⁷⁷⁹ Саопштење Министарства вањских послова и европских интеграција Црне Горе, доступно на: <http://www.gov.me/vijesti/131743/Vlada-usvojila-pregovaracke-pozicije-za-23-i-24-poglavlje.html?AccessibilityFontSize=default>, приступљено 29. 5. 2020.

административног оквира, у смислу изградње нових институција и јачање постојећих, као и в) *јачање административних капацитета* релевантних тијела и органа и подизања свијести грађана. Свака мјера је имала једну или више активности чијим се спровођењем омогућавало испуњење циљева акционих планова и остваривање индикатора. Рокови су одређени у односу на реализацију сваке активности појединачно и подијелени у три категорије: а) *краткорочни приоритети* – за активности које ће бити реализоване у првој години спровођења акционог плана; б) *средњорочни приоритети* – укључују мјере које ће бити реализоване у другој и трећој години и планирају се на кварталном основу; ц) *дугорочни приоритети* – за мјере које ће бити реализоване у периоду од четврте године и касније, и то на полугодишњем временском оквиру.

Појединачне институције, односно органи, су одређени за реализују сваку појединачну мјеру. Притом, у случају да постоји више институција за спровођење одређене мјере, једна институција је одређена за носиоца, односно координатора реализације активности, док су друге институције подршка постизању што квалитетнијег и ефикаснијег степена реализације кроз међусекторску сарадњу. Свака мјера има и своје изворе финансирања, који су у највећем броју случајева и износа били из буџетских средстава, али и из претприступне подршке ЕУ, као и донаторска средства из других извора. У највећем броју случајева, средства потребна за реализацију закона и подзаконских аката су презентирани као редован бруто износ средстава за редовне плате запослених који су укључени у припрему ових прописа, као и редовне трошкове јавне расправе и трошкове рада Владе и скупштинских одбора, у свим фазама, од припреме текста прописа до њиховог усвајања.

Кад је у питању само извршавање, односно надгледање и извјештавање о акционим плановима, они су за оба акциона плана од самог почетка урађени унисоно, за разлику од приступа у Србији. Извјештавање се обавља електронски, односно путем електронског портала који је отворен за све надлежне службенике и функционере у јавној управи. Овај електронски систем је успостављен још раније за потребе Програма приступања Црне Горе ЕУ, а допуњен је у сврху извјештавања АП за 23. и 24. поглавље. Ово је било значајно не само због тога што је укинута папирно или извјештавање путем електронске поште, него и зато што се у сваком тренутку зна колико је прилога прослијеђено и какав је статус испуњености извјештаја о акционом плану. Координатори, тако, имају приступ свим прилозима за области које координирају, док шеф радне групе може видјети и приступити цијелом извјештају о свом поглављу, у сваком тренутку. Представници цивилног друштва, који нису могли имати приступ порталу, јер не посједују електронску адресу државног органа (која је основ за приступ), су добили могућност да прегледају достављене прилоге за извјештаје о акционим плановима на рачунарима у просторијама тијела Владе Црне Горе надлежног за сарадњу с НВО.

За надгледање и извјештавање о реализацији обавеза на оперативном плану су примарно задужене радне групе за оба поглавља, прије свега чланови радне групе који достављају прилоге својим координаторима области и институција. Координатори директно сарађују с надлежним особама из органа који су у обавези да реализују и прате предвиђене активности и од њих добијају информације о свим питањима значајним за реализацију. Координатори имају обавезу да провјере све достављене прилоге и одобре их

приликом верификације на порталу. Захваљујући могућностима које пружа портал, у сваком моменту је могуће провјерити не само статус мјера и активности, него и видјети да ли је одобрен и мијењан од стране координатора и, коначно, шефа радне групе. У слиједећем нивоу верификације, поред чланова и координатора у оквиру радне групе, у складу с Одлуком о структурама за преговоре, члан Преговарачке групе задужен за поглавља 23 и 24, заједно са шефом радне групе и координаторима области и институција, такође сагледава све прилоге и има могућност измјене, враћања на дораду или прихватања предложеног прилога. Коначно, главни преговарач има могућност да уз подршку Секретаријата за подршку Преговарачкој групи (односно секретара радних група за поглавља 23 и 24) и своје Канцеларије приступи сваком прилогу, одобри га, измијени или га врати на дораду. Главни преговарач је, на крају, задужен да коначно прихвати и одобри цио извјештај за достављање на усвајање на Влади. Извјештај, затим, разматра Влада и након усвајања и превођења, доставља га Европској комисији.

У првој фази су се извјештаји радили квартално, да би се касније, након адаптације акционих планова 2015. године, прешло на полугодишњи извјештај о предузетим активностима. При надгледању реализације, активна улога цивилног сектора, чији представници су чланови Радне групе 23 и 24, је очекивана, јер они својим стручним коментарима и сугестијама могу допринијети побољшању у спровођењу сваке активности, њеном праћењу, али и одржавању потребног нивоа транспарентности.

7.1.4. Механизам раног узбуњивања

Поред горенаведеног формалног начина извјештавања, путем достављања тромјесечног и, касније, шестомјесечног извјештаја, постоје свакако и могућности за посебно, односно неформално информисање од самих чланова радне групе, посебно кад се уоче проблеми или застој у спровођењу обавеза. Овај неформални механизам раног узбуњивања омогућава да се контактира координатор, шеф радне групе, преговарач за област, као и главни преговарач, како би се указало на потешкоће и евентуално нашла рјешења за њихово превазилажење. Састанци радних група, такође, служе као могућност да се искажу проблеми у спровођењу и неријетко се на састанцима развија дискусија о начину на који се могу превазићи. У одређеном броју случајева, након што се сагледа проблематика, питање се преноси на више инстанце, што захтијева реакцију и сазивање састанка са старјешином органа који су задужени за ту област. Овај неформални механизам који и данас функционише, прије свега захваљујући мањој величини државне управе у Црној Гори, је у одређеној мјери ефикасан.

Упоредо с овим, како су се свака три мјесеца (у прве три године) акциони планови разматрали на сједницама комисија за политички систем и за економску политику, те владе, ово је престављало прилику да се презентира напредак у сваком поглављу, али и назад или застој. Главни преговарач тако пред комисијама и владом представља извјештај о спровођењу акционих планова уз листу мјера и активности које имају потешкоће у остварењу. Ток дискусије се тако користи за пролажење кроз, некад појединачне, а некад и збирне потешкоће у спровођењу и министри имају прилику да предложе рјешења и договоре и могућу међуресорну координацију. Ипак, ово се показало као недовољно, јер се након неколико година спровођења акционих планова показала потреба да се нађе нови

оквир за побољшање координације и унапређење механизма раног узбуњивања и дјеловања. Одлучено је да се направи једно ново тијело и придода преговарачкој структури, тијело које би се бавило искључиво поглављима владавине права, јер се показало да се ради о најинтензивнијим поглављима који захтијевају огромне ресурсе, вријеме и посвећеност.

Савјет за владавину права је основан 27. марта 2014. године, Одлуком о Савјету за владавину права⁷⁸⁰, у складу с измијењеном Одлуком о успостављању структуре за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији⁷⁸¹, како би се основало то ново тијело у преговорима. Прије свега, након што је Црна Гора израдила акционе планове за поглавља 23 и 24 и након тога отворила проговоре и приступила њиховом спровођењу, показало се да се на састанцима Владе не могу имати довољно широке дискусије и механизми раног дјеловања, без комуникације с другим органима који је не чине, прије свега са судством и тужилаштвом, али и старјешинама органа који немају представнике на сједницама владе. Стога се указала потреба да се оснује једно тијело на високом нивоу које би надзирало све активности и рјешавало потенцијалне изазове, а све у циљу унапређења координације у реализацији обавеза искључиво из 23. и 24. поглавља. Намјера је била да се на састанцима овог Савјета размотре потешкоће с којима се сусрећу органи у спровођењу активности и мјера из акционих планова за 23. и 24. поглавље и да се кроз доношење закључака и препорука омогући отклањање препрека за њихово извршавање. Надлежности Савјета су, стога, одређене тако да оно прије свега прати реализацију обавеза из поглавља 23 и 24 у процесу приступања, у складу с препорукама главног преговарача, члана Преговарачке групе и шефова радних група 23 и 24. Ово тијело, такође, разматра разлоге за кашњење у реализацији обавеза и даје препоруке државним органима, органима државне управе и другим органима и институцијама за хитно поступање у циљу реализације обавеза из поглавља 23 и 24. Савјет се састоји од старјешина свих неопходних ресора који учествују у спровођењу акционог плана за 23. и 24. поглавље. Он има председника Савјета, потпредседника Савјета и чланове Савјета. Председник Савјета је потпредседник Владе за политички систем, унутрашњу и вањску политику. Замјеник председника Савјета је министар унутрашњих послова. Савјет чине сви ресори укључени у реализацију АП за 23. и 24. поглавље.⁷⁸²

⁷⁸⁰ Одлука о Савјету за владавину права, Службени лист Црне Горе, бр. 19/14.

⁷⁸¹ Одлука о измјенама и допунама Одлуке о оснивању структуре за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији, Службени лист Црне Горе, бр. 15/2014

⁷⁸² Чланови савјета су: генерални секретар Скупштине Црне Горе, генерални секретар Владе, министар одбране, министар финансија, министар вањских послова, министар просвјете, министар културе, министар економије, министар саобраћаја и поморства, министар одрживог развоја и туризма, министар здравља, министар за људска и мањинска права, министар за информационо друштво и телекомуникације, министар рада и социјалног старања, главни преговарач за вођење преговора о приступању Црне Горе Европској унији, председник Врховног суда Црне Горе, Врховни државни тужилац, председник Судског савјета, Заштитник људских права и слобода Црне Горе, директор Агенције за националну безбједност, директор Управе полиције, директор Управе царина, директор Управе за инспекцијске послове, директор Управе за антикорупцијску иницијативу, директор Управе за јавне набавке, директор Управе за спречавање прања новца и финансирања тероризма, директор Управе за збрињавање избјеглица, директор Управе за кадрове, директор Управе за некретнине, директор Управе за имовину, председник Државне комисије за контролу поступака јавних набавки, директор Дирекције за заштиту тајних података, председник Комисије за спречавање сукоба интереса, директор Агенције за заштиту личних података и слободан приступ информацијама, директор Јавне установе Виша стручна школа „Полицијска академија“, председник Државне изборне комисије, председник

Средином 2014. године се, такође, почела разматрати потреба да се акциони планови за 23. и 24. поглавље измијене и ажурирају, како би након двије године спровођења били усклађени с новим потребама, измијењеним роковима, али и с већим фокусом на привремена мјерила. Наиме, ови акциони планови су се радили на основу извјештаја о скринингу, прије него што је Европска комисија представила привремена мјерила за оба поглавља, како је то урађено у преговарачким позицијама за поглавља 23 и 24. Иако је процес подразумијевао оно што се би методолошки могло сматрати ревизијом активности, мјера, рокова, индикатора, одговорних особа и финансијских износа, одлучено је да се званично ради о адаптацији акционих планова. Ово је урађено из разлога што су сами акциони планови били почетно мјерило за отварање поглавља 23 и 24, те се стога они не би могли ревидирати, него би се могли једино прилагодити – адаптирати, не улазећи у основне циљеве и намјере које су изражене кроз првобитне мјере и активности. Додатно, како је предочено из саме Европске комисије, у случају ревизије би било потребно да се поново иде пред Савјет ЕУ и да Радна група за проширење и Комитет сталних представника поново разматрају ове акционе планове који су почетно мјерило.⁷⁸³ Стога, структура акционих планова није промијењена током адаптације, активности су остале исте, али је додато низ подмјера у свим областима за поглавља 23 и 24, како би се додатно и детаљније разрадили кораци који воде остваривању циљева преговора у овој области. За адаптацију су били, прије свега, задужени чланови радних група за поглавља 23 и 24, као и остатак преговарачке структуре. Процес адаптације је завршен у фебруару 2015. године, након интензивног рада и комуникације с Европском комисијом, која је одобрила измијењене акционе планове. Организована је и јавна дебата с учешћем цивилног друштва, дакле у формату ширем него што су то невладине организације које учествују у раду радних група за поглавља 23 и 24. Коначно, Влада је усвојила оба адаптирана плана 15. фебруара 2015. године.⁷⁸⁴ У адаптираним плановима је, прије свега, више пажње посвећено спровођењу новог законодавног оквира у Црној Гори с обзиром да је у међувремену завршен један значајан дио легислативних активности који је стајао у првој верзији акционих планова. До тога је дошло захваљујући интензивном реформском захвату који је пратио отварање преговора у прве двије године и томе да је измјеном Устава омогућен процес измјене сета правосудних закона и подзаконских аката који проистичу из њега. То је довело и до тога да су се акциони планови више усредсредили на боље функционисање институција и стварање биланса остварених резултата у значајној мјери него у првој верзији, кад је фокус био више на изради нових закона и подзаконских аката. Адаптирани акциони планови су предвидјели и детаљнији план активности за наредни период, уз помјерање рокова за активности које су касниле или за које се видјело да неће бити остварене у раније планираном року. Тиме је успостављен и нови оквир за рад у оквиру поглавља владавине права, у коме је Црна Гора и данас.

Савјета Државне ревизорске институције, извршни директор Центра за едукацију носилаца правосудне функције, генерални секретар Заједнице општина Црне Горе.

⁷⁸³ Примјетно је да ово неће бити случај три године касније кад Србија одлучи ревидирати акционе планове 23 и 24.

⁷⁸⁴ Vlada Crne Gore, Usvojeni adaptirani akcioni planovi za poglavlja 23 i 24, 19. 2. 2015. <https://www.eu.me/mn/press/saopstenja/pregovori-o-pristupanju/item/672-usvojeni-adaptirani-akcioni-planovi-za-poglavlja-23-i-24>, приступљено 29. 5. 2020.

Црна Гора, дакле, и данас спроводи исте, унеколико адаптиране, акционе планове из 2013. године, како би испунила обавезе које јој је Европска комисија додијелила кроз 83 привремена мјерила у преговарачким позицијама за поглавља 23 и 24. Питање је колико ће јој времена још бити потребно с обзиром на конјунктуру односа између Европске уније и држава кандидата, способности Црне Горе да испуни мјерила, као и многе друге политичке, економске и друштвене параметре.

7.2. Преговарачки процес Србије у оквиру Поглавља 23 и 24

7.2.1 Преговори Србије и Европске уније

Убрзо послџе проглашења независности Црне Горе 3. јуна 2006. године и након што је Србија наставила међународно правни континуитет претходне државне заједнице, настављени су преговори између Србије и Европске уније на билатералном основу. Србија је јуна 2007. године учинила значајне напоре с циљем побољшања односа с Међународним трибуналом у Хагу. У XIV Извјештају Међународног трибунала достављеног председнику Генералне скупштине УН, наводи се да се сарадња са Србијом: *”... озбиљно погоршала од октобра 2006. године до марта 2007. године, а затим видно побољшала у мају и јуну 2007. године након формирања нове владе, мада сарадња није постала потпуна и дослиједна”*.⁷⁸⁵ И поред тога, тужилац је, на основу своје посјете Београду, позитивно извјестио Савјет безбједности о посвећености српских лидера и о напретку постигнутом у достављању тражених докумената и двије успешне операције лоцирања и хапшења бјегунаца. Након што је Хашки трибунал дао позитивну оцјену о сарадњи коју има са Србијом, средином 2007. године су настављени преговори о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Србије. Коначно, 7. новембра 2007. године у Бриселу је парафиран ССП између Европске уније и Србије. Након шест мјесеци, 29. априла 2008. године у Луксембургу је и потписан овај Споразум.⁷⁸⁶

Већ у самом ССП је у Члану 2, односно у општим начелима, потцртано: *”Поштовање демократских начела и људских права, проглашених у Универзалној декларацији о људским правима и дефинисаних у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода, Завршном акту из Хелсинкија и Париској повељи за нову Европу, поштовање начела међународног права, укључујући пуну сарадњу с Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију, владавине права, као и начела тржишне привреде у складу с Документом Бонске конференције КЕБС о привредној сарадњи, представљаће основ унутрашње и спољне политике страна и чиниће суштинске елементе овог Споразума”*.⁷⁸⁷ Идентично као у случају Црне Горе и њеног ССП и овдје се у члану 80 јасно указало на сљедеће: *”У оквиру сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова*

⁷⁸⁵ Fourteenth Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 to the President of the General Assembly of the UN, стр. 18

⁷⁸⁶ Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.

⁷⁸⁷ Ibid, стр. 8

стране ће посебну важност дати консолидовању владавине права и јачању институција на свим нивоима у области управе уопште, а нарочито у спровођењу закона и институцијама правосуђа”.⁷⁸⁸ Исти члан наводи да ће се пажња нарочито усредсредити на јачање независности судства и побољшање његове ефикасности, побољшање рада полиције и других органа за спровођење закона, борбу против корупције и организованог криминала, као и на активности којима би се обезбиједиле одговарајуће обуке. Овдје се, дакле, схематски и као и у осталим споразумима о стабилизацији и придруживању наводе обавезе онога што ће касније бити оквир Поглавља 23. Кад је у питању Поглавље 24, текст у члановима 81-87 је био идентични као и у црногорском случају, осим што за Србију у члану 86 није поменуто кривотворење новчаница и кованица, као што је то било за Црну Гору која је већ унилатерално користила еуро као средство плаћања. Дакле, ни у случају Србије, текст и приступ ССП владавини права није мијењан или прошириван, јер је још било рано за ширење оквира и поштравање правила и стандарда.

Ипак, ратификација ССП са Србијом није одмах отпочела, него је условљена Одлуком Савјета да се ће ”процедуре потврђивања ССП започети чим Савјет једногласно одлучи да Република Србија у потпуности сарађује с Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију”.⁷⁸⁹ Савјет Европске уније је истом Одлуком, такође, заузео став да на основу предлога Комисије неће примјењивати ни Прелазни споразум⁷⁹⁰ (ПТС), који је потписан уз СПП. Из текста ове одлуке Савјета ЕУ се не види ради ли се о суспензији (обустављању примјене) одредаба ПТС које би се примјењивале одмах после потписа и осталих одредаба које би се примјењивале након 1. јула 2008. године о повлачењу потписа, или једноставно о кршењу наведених одредаба ПТС које се привремено примјењују прије његовог ступања на снагу.⁷⁹¹ Ипак, Србија је 16. октобра 2008. године донијела одлуку да једнострано почне примјену Прелазног трговинског споразума од 1. јануара 2009. године, а 7. децембра 2009. године Савјет министара општинских послова је донио одлуку о почетку примјене овог Прелазног трговинског споразума, јер је том приликом констатовано: ”да је Тужилаштво Хашког трибунала задовољно тренутним нивоом напора које српске власти предузимају у својој сарадњи и инсистира на томе да Србија настави с таквим напорима како би постигла додатне позитивне резултате”.⁷⁹² Савјет је одлучио да ће Унија почети с примјеном Привременог споразума, а да ће се питању ратификације ССП вратити за шест мјесеци. Ово је омогућило да ПТС коначно 1. фебруара 2010. године ступи на снагу. Коначно, на састанку Савјета министара иностраних послова у Луксембургу, 14. јуна 2010. године, одлучено је да се Споразум о стабилизацији и придруживању са Србијом упути парламентима држава чланица на потврђивање, с обзиром на извјештај Тужилаштва Кривичног трибунала у Хагу да је Србија наставила сарадњу с Трибуналом у циљу испоручивања даљих позитивних резултата. Истовремено је Савјет нагласио да сарадња с

⁷⁸⁸ Ibid, стр. 46

⁷⁸⁹ Council of the European Union, Council Decisions Annex No. 9381/08, Brussels, 23. 5. 2008, стр. 2

⁷⁹⁰ Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране

⁷⁹¹ Маја Станивуковић и Сања Ђајић, *Споразум о стабилизацији и придруживању и прелазни трговински споразум србије и европских заједница* - правно дејство и значај, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број. 1-2, Нови Сад, 2008

⁷⁹² Council of the European Union, Press Release, 2984th Council meeting General Affairs Brussels, 17217/09 (Presse 370), 7 December 2009

Трибуналом остаје кључни елемент ССП.⁷⁹³ Европски парламент ратификовао је Споразум о стабилизацији и придруживању са Србијом 19. јануара 2011. године, а процес ратификације у земљама чланицама Европске уније је завршен 18. јуна 2013. године, кад га је ратификовала и посљедња држава чланица ЕУ – Литванија. ССП је значајно либерализовао увоз из ЕУ, тако што су одмах укинуте царине за 63% тарифних линија, односно за 50% вриједности увоза индустријских производа. У области пољопривреде, укинуте су у старту царине за 40% тарифних линија, то јест за 40% вриједности увоза из ЕУ.

И прије него што је донијета одлука о почетку ратификације ССП, предсједник Републике Србије је 22. децембра 2009. године предао председнику Владе Краљевине Шведске, чија је земља тад предједала Европској унији, кандидатуру Србије за пуноправно чланство у ЕУ. Захтјев за пуноправно чланство у Европској унији који је поднијет у складу с чланом 49. Уговора о Европској унији је пратио и пропратни *Меморандум*⁷⁹⁴. У њему није поменута владавина права, реформа правосуђа или борба против корупције или организованог криминала. Непуних годину дана након тога, министри иностраних послова држава чланица Европске уније су на свом 3041. састанку у Луксембургу, 25. октобра 2010. године, затражили мишљење Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској Унији.⁷⁹⁵ Комесар за проширење је предсједнику Владе Србије 24. новембра 2010. године предао и Упитник Европске комисије за припрему мишљења о захтјеву Републике Србије за чланство у ЕУ⁷⁹⁶.

Напокон, 12. октобра 2011. године, Европска комисија је донијела Пакет проширења, односно Коминике о Стратегији проширења и главним изазовима 2011-2012⁷⁹⁷, у оквиру којег су у анексу дати закључак и препоруке у вези с Мишљењем о захтјеву Србије за чланство у ЕУ. Истакнуто је да је Србија постигла потпуно задовољавајући ниво сарадње с Трибуналом у Хагу, као и разумијевање да ће се поново укључити у дијалог с Косовом, те да ће се брзо и у доброј вјери усредсредити на примјену дотад постигнутих споразума. У складу с тим, Комисија је препоручила да Европски савјет Србији одобри статус државе кандидата. Констатовано је и да је: *”Србија је на добром путу да довољно испуни политичке критеријуме које је Европски савјет у Копенхагену поставио 1993. године и услове процеса стабилизације и придруживања, под условом да се напредак настави и да се пронађу практична рјешења за проблеме с Косовом”*.⁷⁹⁸ Комисија је, дакле, препоручила кандидатски статус, али је условила отварање преговора о приступању Европској унији

⁷⁹³ Council of the European Union, Press Release, 3023rd Council meeting Foreign Affairs Luxembourg, Presse 175, 14 June 2010

⁷⁹⁴ Меморандум Владе Републике Србије у вези с подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/173680>, приступљено 29. 5. 2020.

⁷⁹⁵ Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije: Hronologija odnosa Republike Srbije sa Evropskom unijom, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/bilateralni-odnosi/69-2010-04-01-11-09-11/11370-hronologija?lang=lat>, приступљено 29. 5. 2020.

⁷⁹⁶ Questionnaire Information requested by the European Commission to the Government of Serbia for the preparation of the Opinion on the application of Serbia for membership of the European Union, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/upitnik/srb_questionnaire_engl.pdf, приступљено 29. 5. 2020.

⁷⁹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, Brussels, 12. 10. 2011.

⁷⁹⁸ Ibid, стр. 27

постизањем даљег значајног напретка у испуњавању новог кључног приоритета. Док је раније кључан био напредак у контексту сарадње с Хашким трибуналом, сад је као круцијални циљ постављена даља нормализација односа с Косовом у складу с условима Процеса стабилизације и придруживања. У том смислу, од Србије се очекивало потпуно поштовање принципа инклузивне регионалне сарадње; потпуно поштовање одредаба Уговора о енергетској заједници; проналажење рјешења за телекомуникације и узајамно прихватање диплома; наставак примјене, уз добру вјеру, свих постигнутих споразума и коначно активна сарадња с Мисијом ЕУЛЕКСм како би могла обављати своје функције у свим дијеловима Косова. Коначно, Србија је охрабрена да настави с динамиком реформи у циљу постизања потребног нивоа усклађености с критеријума чланства, с посебним освртом на владавину права⁷⁹⁹. У истом овом Коминикеу, Европска комисија је најавила да ће предложити нови приступ за питања која се дотичу правосуђа и темељних права, те правде и унутрашњих послова, на основу искуства с Хрватском. Овај Нови приступ ће након девет мјесеци постати важећи већ у преговарачком оквиру за Црну Гору, како је већ и објашњено, а након што Србија буде спремна за отварање преговора, постаће правно обавезујући и за Србију.

Савјет опшних послова је 28. фебруара 2012. године препоручио да се Србији додијели статус кандидата, и да се већ на Европском савјету наредног дана потврди ова одлука, што је и учињено. Министри опшних послова ЕУ су закључили да је: *”Србија наставила показивати вјеродостојну посвећеност и да је постигла даљи напредак у даљем и у доброј вјери спровођењу споразума постигнутих у дијалогу Београда и Приштине”*.⁸⁰⁰ Ово је укључивало и интегрисано управљање граница, споразум о инклузивној регионалној сарадњи и активну сарадњу како би се омогућило ЕУЛЕКС и КФОР да извршавају своје мандате. Пратећи ову препоруку, Европски савјет је донио одлуку⁸⁰¹ да Србији додијели статус кандидата за чланство у Европској унији.

Како се питање Косова поставило као једно од кључних за доношење одлуке о почетку преговора о чланству, морало се сачекати да дође до резултата у овом процесу. Након комплексног процеса преговора између Београда и Приштине, коначно је 29. априла 2013. године у Бриселу дошло до потписивања Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа⁸⁰² (да би се касније, 22. маја 2013. године, договорио План имплементације споразума). Овај Први споразум је омогућио да 22. априла 2013. године Европска комисија у свом Извјештају о напретку Србије о постизању неопходног степена усаглашености с критеријумима за чланство и нарочито кључним приоритетом предузимања корака према видљивом и одрживом побољшању односа са Косовом⁸⁰³, препоручи Савјету отварање преговора с Републиком Србијом. Већ овај Извјештај је садржавао и јасне и темељне препоруке по питању владавине права, па је тако констатовано

⁷⁹⁹ Ibid, стр. 29.

⁸⁰⁰ Council of the European Union, Press Release of 3150th Council meeting, General Affairs, 6854/12 Brussels, 28 February 2012, стр. 7.

⁸⁰¹ Presidency Conclusions European Council, Brussels, 1-2 March 2012, стр. 14

⁸⁰² Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа

⁸⁰³ Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo, /* JOIN/2013/07 final */

да је: ”Влада Србије посвећена побољшању владавине поред и поред неуспјеха у 2012. години, посебно у области реформе правосуђа и борбе против корупције”.⁸⁰⁴ Наведено је да су нацрти стратегија у неколико кључних области у припреми и да се ускоро (прва половина 2013. године) очекује њихово усвајање. Наглашено је да Влада Србије и даље мора побољшати процес консултација са свим заинтересованим странама. Посебно је сагледано и питање реформе правосуђа, у вези с чим је констатовано да се нова Влада Србије суочила с великим изазовом након одлуке Уставног суда из јула 2012. године да поништи поновно именовање судија и тужилаца. Ово је довело до тога да је правосуђе било у обавези да врати на посао 800 судија и тужилаца (што је трећина укупног броја). Указано је и на потребу доношења једне свеобухватне стратегије која би осигурала структурне и одрживе промјене које би водиле непристрасном, независном и ефикасном правосуђу. Констатовано је да и даље постоје велике неравнотеже у обиму рада судија, као и предугачко трајање поступака, те је препоручена израда свеобухватне анализе функционисања тренутне мреже у погледу трошкова, ефикасности и приступа правди. Као што се види, већ у овом извјештају су јасније назначена очекивања које Европска унија има од Србије у погледу једног сегмента владавине права, што је било у складу са све већом усредсређеношћу и држава чланица и институција ЕУ на Нови приступ и његову све темељитију примјену. У том моменту, у Црној Гори су се приводеле крају активности на изради акционих планова за поглавља 23 и 24 и Европска комисија је већ имала много јасније контуре онога што очекује од нових кандидата за чланство у овом сегменту преговора.

Савјет министара општих послова држава чланица ЕУ је 25. јуна 2013. године препоручио Европском савјету да преговори са Србијом отпочну најкасније до јануара 2014. године. Овом приликом су министри општих послова поздравили постигнути Први споразум од 19. априла 2013. године као значајну прекретницу. Истовремено су препоручили да се по окончању националних парламентарних процедура и под условом да јунски Европски савјет прихвати ову препотуку, отворе преговори о приступању са Србијом. Савјет је, такође, препоручио јунском Европском савјету, у циљу одржавања прве међувладине конференције са Србијом најкасније у јануару 2014. године, да позове Комисију да без одлагања достави предлог оквира за преговоре, у складу с европским Закључцима Савјета из децембра 2006. године и устаљеном праксом. Као саставни дио овог оквира за преговоре, изразило се очекивање да он свакако укључи нови приступ поглављима о правосуђу и темељним правима (Поглавље 23), те правди, слободи и безбједности (Поглавље 24). За разлику од Црне Горе, гдје се само радило о ова два поглавља, Савјет је овом приликом изразио очекивање да се у оквиру адресирају и кораци који воде према нормализацији односа Београда и Приштине (Поглавље 35).⁸⁰⁵ Коначно, Савјет је, такође, препоручио јунском Европском савјету да позове Комисију да спроведе поступак аналитичког прегледа правне тековине ЕУ са Србијом (скрининг), почевши од горепомених поглавља, како би се подстакао брзи и рани напредак у њиховом преговарању. Као што се да примијетити, већ су у овим закључцима Савјета назначена очекивања и представљене инструкције о томе какав треба да буде преговарачки оквир Србије, односно да он мора садржати нови приступ у којем ће се посебно преговарати три

⁸⁰⁴ Ibid, стр. 6

⁸⁰⁵ Council of the European Union, Press Release of the 3251st Council meeting General Affairs, Brussels, 25 June 2013, стр. 7

издвојена поглавља, 23 и 24, као и Поглавље 35 (Остала питања), које је иначе за већину других држава кандидата били празно поглавље до пред улазак у Унију и чији се садржај договарао накнадно у посљедњој фази преговарања. Већ 28. јуна 2013. године Европски савјет је потврдио ове препоруке Савјета министара општинских послова и дао зелено свјетло да се отворе приступни преговори са Србијом, а да прва међувладина конференција буде одржана најкасније у јануару 2014. године⁸⁰⁶. У међувремену, 1. септембра 2013. године ступио је на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању Републике Србије и ЕУ, а истог мјесеца је Влада Републике Србије донијела Одлуку⁸⁰⁷ којом је оформљен Преговарачки тим за вођење преговора.

Прва међувладина конференција између Србије и ЕУ⁸⁰⁸ је, како је и назначено у препорукама Савјета, одржана 21. јануара 2014. године у Бриселу, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу и отворен пут за финализацију фазе аналитичког прегледа правне тековине Уније и законодавства Србије. На Првој међувладиној конференцији, Србија је у својој Уводној изјави, између осталог, навела да тежи слиједећим циљевима: *”Владавина права, независност правосуђа и борба против корупције и организованог криминала, свеобухватна реформа јавног сектора, јачање независности кључних институција, заштита и јачање медијских слобода и поштовања људских и мањинских права, а посебно права рањивих друштвених група.”*⁸⁰⁹ Такође, наглашено је да је Србија у међувремену усвојила најважнији стратегијски оквир за Поглавље 23 кроз усвајање стратегија за реформу правосуђа, борбу против корупције и превенције и заштите од дискриминације, чиме су постављене стратегијске основе за даље јачање владавине права, као и смјернице за креирање планова, мјера и активности. С друге стране, Европска унија је у свом преговарачком оквиру – Општој позицији ЕУ поновила становиште да изгледи за приступање консолидују владавину права и да Србија треба да настави с улагањем напора у усклађивање свог законодавства с правном тековином ЕУ и да осигура потпуно спровођење кључних реформи и прописа. Притом је ЕУ нагласила нарочито *”области владавине права, укључујући реформу правосуђа и борбу против корупције, независност кључних институција и даље унапређење пословног окружења; посебну пажњу треба посветити правима и укључивању рањивих група, нарочито Рома, као и дјелотворном спровођењу прописа којима се уређује заштита права мањина, недискриминаторски приступ према националним мањинама на цијелој територији Србије, као и рјешавање проблема дискриминације на основу сексуалне оријентације или родне припадности”*.⁸¹⁰ Чланови 11 и 12 Опште позиције су поновили препоруке Савјета у погледу Новог приступа и издвајања поглавља 23, 24 и 35 у посебан блок поглавља од значаја. У принципу је то значило да ће се преговарачко поглавље о правосуђу и темељним правима и поглавље о правди, слободи и безбједности разматрати у раној фази преговора, како би се омогућио максималан временски период који је потребан за усвајање неопходног

⁸⁰⁶ Presidency conclusions, European Council, Brussels, 27-28 June 2013.

⁸⁰⁷ Одлука о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Службени гласник РС, број 71 од 14. августа 2015.

⁸⁰⁸ Council of the European Union, First Accession Conference with Serbia, Brussels, 5486/14, 21 January 2014

⁸⁰⁹ Уводна изјава Републике Србије на Првој међувладиној конференцији о приступању Републике Србије Европској унији, стр. 8

⁸¹⁰ Council of the European Union, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Serbia, AD 1/14 CONF-RS 1 Brussels, 21 January 2014, стр. 6.

законодавства, успостављање институција и праћење спровођења прије затварања преговарачког процеса. Наведено је и да ће извјештаји о скринингу које ће Комисија достављати о овим поглављима садржавати смјернице, укључујући и оне које се односе на задатке у предвиђеним акционим плановима за поглавља 23 и 24. Наведено је и да *”Преговарачки оквир такође узима у обзир и континуирано ангажовање Србије и све кораке које је предузела на постизању видљивог и одрживог унапређења у односима с Косовом”*.⁸¹¹ На овај начин је заокружен Нови приступ и за Србију, проширен новим поглављем, али то није значило да је фокус на поглављима владавине права био мањи. Штовише, може се рећи да су искуства стечена у првим годинама преговарања поглавља новог приступа с Црном Гором донијела додатна знања и софистицирала приступ ЕК кад је у питању почетак преговора са Србијом у овој области.

Процес скрининга је трајао до марта 2015. године, чиме је завршена прва фаза преговора о чланству Србије у ЕУ. Прва преговарачка поглавља су отворена 14. децембра 2015. године и то Поглавље 32 (Финансијски надзор, односно поглавље које по најновијој методологији из фебруара 2020. године спада у темељну област) и Поглавље 35 (Остало – нормализација односа Београда и Приштине. Србија је експланаторни скрининг за Поглавље 23 имала 25. и 26. септембра 2013. године, а билатерални 9. и 10. децембра исте године. Након тога, Европска комисија је припремила Извјештај о скринингу⁸¹² и представила га државама чланицама ЕУ, а Савјет га је прихватио 15. априла 2014. године. У Извјештају је нотирано да је Србија прихватила правну тековину правосуђа и темељних права и напоменула да су одређени дијелови правне тековине већ пренијети у национално законодавство, али и да су, у исто вријеме, потребни додатни напори како би се изградио кредибилан биланс остварених резултата у овој области. Као и у случају Црне Горе, у Извјештају о скринингу је од Србије затражено да припреми акциони план за ово поглавље на исти начин како је то урађено и прије двије године према Подгорици. С друге стране, експланаторни скрининг за Поглавље 24 је спроведен од 2. до 4. октобра 2013. године, а билатерални за исто поглавље од 11. до 13. децембра 2013. године. Извјештај о скринингу⁸¹³ је поред констатације да је Србија прихватила правну тековину правде, слободе и безбједности, навео и да је Србија признала да су потребни знатни напори како би се ускладила и како би се спровела правна тековина у областима као што су Шенгенски систем, визни информацијски систем, полицијска и судска сарадња у кривичним стварима, организовани криминал, борба против тероризма и рачунарски криминал, те политика азила. И за ово поглавље је одређено исто почетно мјерило као и за Поглавље 23, тако да је Србија могла приступити изради акционих планова за оба поглавља у наредном периоду.

Преговарачка група за Поглавље 24 је први нацрт акционог плана за испуњавање критеријума Европске комисије за отварање преговора о Поглављу 24 прослиједила Европској комисији на прва мишљења и коментаре у септембру 2014. године. Размотрена су искуства и праксе Републике Хрватске и Црне Горе (уз организацију неколико посјета

⁸¹¹ Ibid, стр. 5

⁸¹² European Commission, Screening Report Serbia, Chapter 23 – Judiciary and funamental rights, MD 45/14, 15 May 2014

⁸¹³ European Commission, Screening Report Serbia, Chapter 24 – Justice, freedom and security, MD 46/14, 15 May 2014.

Подгорици у процесу припреме нацрта)⁸¹⁴ и након добијених сугестија ЕК, припремили су други Нацрт акционог плана у децембру 2014. године и у септембру 2015. године трећу верзију нацрта. Како је требало да оба акциона плана буду усвојена у исто вријеме, овај процес ће бити уско повезан с процесом израде акционог плана за 23. поглавље. Рад Преговарачке групе за Поглавље 23 је текао на два основа – један се односио на активности заједничке за сва три потпоглавља кроз разне радионице, методолошка упутства и консултативне састанке с државама из региона (Хрватска и Црна Гора), док је други обухватао рад на изради посебних сегмената Плана у области правосуђа, борбе против корупције и основних права. Размјена коментара и сугестија с Европском комисијом се такође показала сложеном и трајала је дуго. Влада Србије је, тако, свеобухватне акционе планове за Поглавље 23 и за Поглавље 24 усвојила тек 27. априла 2016. године. Европска комисија је, након што је потврдила сагласност са садржајем и приступом у акционим плановима за поглавља 23 и 24, Савјету ЕУ представила Извјештај о испуњењу почетног мјерила за ова два поглавља. У њему је, као што се дâ видјети на примјеру Поглавља 24, Европска комисија процијенила да се *”Србија може сматрати довољно спремном за преговоре о овом поглављу. Разне обавезе које је Србија преузела помно ће се надгледати и путем домаћег механизма за праћење, као и од стране Европске комисије, укључујући кориштење мисија за равноправно оцјењивање. Комисија зато препоручује отварање преговора о приступању са Србијом о поглављу о правди, слободи и безбједности”*.⁸¹⁵

На основу мјера и активности у Акционом плану за Поглавље 23, преговарачка група за Поглавље 23 је развила и Преговарачку позицију Србије⁸¹⁶, коју је Влада усвојила 24. маја 2016. године. У Позицији је Република Србија прихватила правне тековине Европске уније у Поглављу 23 – Правосуђе и основна права и изјавила да је у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство. Констатовала је да је свјесна финансијског терета који проистиче из обавеза у овом Поглављу и спремна да преузме ове обавезе, те да притом не тражи посебна прилагођавања у оквиру овог поглавља. У остатку Позиције, Србија је представила своје виђење стања у оквиру сва три потпоглавља: правосуђе, борба против корупције и темељна права. Једнако је било и у случају Преговарачке позиције за Поглавље 24⁸¹⁷, гдје је поред истих констатација о прихватању правне тековине и чињенице да неће тражити посебне аранжмане за ово поглавље, документ таксативно представио десет подобласти овога поглавља.

У одговору на ове двије позиције, Европска унија је припремила своје заједничке позиције. Прије свега за Поглавље 23, у својој Заједничкој позицији – Правосуђе и темељна права навела је своје виђење стања по свакој од три области и навела да ће наставити да прати прогрес у усклађивању и спровођењу правне тековине ЕУ током преговора. Истовремено, истакнуто је: *”Да ће посебну пажњу посветити праћењу свих специфичних*

⁸¹⁴ Влада Републике Србије Преговарачка група за Поглавље 24 Акциони план за поглавље 24 - Правда, слобода, безбедност - Београд, 1. март 2016. године

⁸¹⁵ European Commission, Opening benchmark assessment Report – Serbia Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, MD 168/15 15. 10. 2015. стр. 15

⁸¹⁶ Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 23

⁸¹⁷ Преговарачка позиције Република Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24

питања која су горе наведена – кроз експертске мисије – у циљу обезбеђивања административних капацитета Републике Србије. У складу с одредбама преговарачког оквира, Комисија указује на своју намјеру да предложи ажурирана прелазна мјерила када год је то оправдано”.⁸¹⁸ У Заједничкој позицији ЕУ за Поглавље 24, Европска унија је нагласила да: ”Коначна оцјена усаглашености законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ и њеног капацитета за спровођење може се спровести искључиво у каснијој фази преговора. Поред свих информација које ЕУ може захтијевати у оквиру преговора у овом поглављу, а које треба да буду на располагању на Конференцији, ЕУ позива Републику Србију да редовно пружа писане детаљне извјештаје Савјету за стабилизацију и придруживање о напретку у спровођењу правних тековина ЕУ.”⁸¹⁹ Ове заједничке преговарачке позиције су прихваћене и усвојене на Савјету 5. јула 2016. године.

Трећа међувладина конференција између Србије и ЕУ је одржана 18. јула 2016. године и том приликом су отворена два кључна поглавља: Поглавље 23 (Правосуђе и темељна права) и Поглавље 24 (Правда, слобода и безбједност).⁸²⁰ На међувладиној конференцији, представљена је Заједничка позиција Европске уније која укључује и листу од 51 привременог мјерила за оцјењивање реформског процеса за Поглавље 23 и 42 привремена мјерила за Поглавље 24. Отварање поглавља 23 и 24 је био кључан момент за реформски процес, јер су од тада мобилисани значајни ресурси како би се бавили најприоритетнијим питањима на које је Европска комисија указала. У привременим мјерилима за Поглавље 23 се, у односу на захтјев за мониторинг и евалуацију (једнако је и за Поглавље 24), посебно наводи да: „Србија треба да осигура дјелотворно, непосредно и стално праћење спровођења Акционог плана у области правосуђа и темељних права кроз снажан и мултидисциплинаран механизам, којим се, по потреби, могу активирати корективне мјере, нарочито водећи рачуна о адекватности људских и финансијских ресурса, институционалном капацитету, захтјевима за обуке, поштовању утврђених крајњих рокова, стварном дијалогу с цивилним друштвом и адекватном разматрању њихових предлога“.⁸²¹

Србија је у процесу спровођења акционих планова за поглавље 23 и 24, почетком 2018. године, као и Црна Гора, након двије године спровођења ових докумената, започела ревизију оба документа, како би их уподобила с испуњавањем привремених мјерила. Заједно с Акционим планом за Поглавље 23, главни стратегијски документ који се односи на секторску реформу била је Национална стратегија реформе правосуђа, која је истекла крајем 2018. године. Израда новог стратегијског оквира, који је Влада Србије назвала новом стратегијом развоја правосуђа (а не више стратегија реформе правосуђа) за период до 2025. године одвијала се паралелно с ревизијом АП 23. Други стратегијски оквир – онај за борбу против корупције, је, такође, истекао крајем 2018. године, али још није започета израда новог. О свему овоме ће бити више ријечи касније, у оквиру одјељка о механизмима

⁸¹⁸ Савјет Европске уније, Заједничка позиција Европске уније за Поглавље 23 Правосуђе и темељна права, незваничан превод, 10074/16, 5. 7. 2016, стр. 29.

⁸¹⁹ Савјет Европске уније, Заједничка позиција Европске уније за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност, незваничан превод, 10075/16, 5. 7. 2016, стр. 30

⁸²⁰ Council of the European Union, Press release of the Third meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level, 18. July 2016

⁸²¹ Ibid, Заједничка позиција за Поглавље 23, стр. 19

надгледања и извјештавања о оба поглавља. За разлику од Црне Горе, у којој је унисони приступ примијењен за оба поглавља, у Србији се он разликовао у институционалном оквиру, односно у начину како су Министарство правде, као надлежно за Поглавље 23, и Министарство унутрашњих послова, као надлежно за Поглавље 24, успоставили механизме за спровођење, надгледање и извјештавање о акционим плановима, тако да ће бити и различито третирани у одвојеним потпоглављима овог документа.

7.2.2. Институционални оквир Србије за праћење преговора у оквиру поглавља 23 и 24 – спровођење акционих планова за поглавља 23 и 24

Прво привремено мјерило у обје преговарачке позиције (23 и 24) је опште природе и служи као механизам сагледавања напретка у оквиру спровођења акционих планова кроз успостављање ефикасног механизма за надгледање. У складу с тим, Србија је требало да предузме активности како би омогућила дјелотворно, директно и континуирано праћење спровођења акционих планова за оба поглавља. Планови су морали имати развијени систем мјера, активности, одговорних лица, финансијских средстава, као и индикаторе резултата и индикаторе утицаја. Од Србије се очекивало да успостави и механизам који има и могућности да спроведе корективне мјере. У свему томе, Европска комисија, у самом мјерилу, али у комуникацији с представницима Србије, стално наглашава потребу да се одвија суштински дијалог с цивилним друштвом уз очекивање да ће државне структуре узети за озбиљно разматрање њихових предлога. Ово мјерило је као кључне квалитативне захтјеве механизма који треба успоставити, стога, поставило ефикасност, директност, континуитет; мултидисциплинарност, постојање корективних мјера, узимање у обзир институционалних, административних и буџетских ресурса и, коначно, постојање дијалога с цивилним друштвом. Све ове одлике представљају значајан и захтјеван оквир за процјену напретка које држава кандидат има у својим напорима да кроз акционе планове за 23. и 24. поглавље испуни прво привремена, а затим и завршна мјерила. Треба узети у обзир и чињеницу да је прво привремено мјерило Европска комисија представила Србији након што су акциони планови за 23. и 24. поглавље израђени, јер су они сами представљали основ за отварање поглавља а самим тим и за израду Заједничке позиције ЕУ. Стога су, умјесто да чине основ за израду механизма за поменуте акционе планове, првенствено служили за екс-пост анализу његових структурних и функционалних елемената, као и резултата спровођења акционих планова.

7.2.2.1. Механизми надгледања и извјештавања за Акциони план за Поглавље 23

Влада Србије је подијелила надлежности у области координације и праћења реформских процеса између низа државних органа и тијела које је основала у сврху праћења и извјештавања о Акционом плану 23. Чланом 12. Закона о државној управи⁸²², органи државне управе су задужени да припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мјере којима се обликује политика Владе. Чланом 13. истог законског текста је регулисано да органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свог дјелокруга, проучавају посљедице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами преузимају мјере или предлажу Влади доношење

⁸²² Закон о државној управи, Службени гласник РС бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.

прописа и предузимање мјера за која је овлашћена. Конкретно, то значи да су сва министарства, укључујући и Министарство правде, које у обавези има свеукупну координацију активности у Поглављу 23, задужена за израду предлога за усвајање, надзор примјене и евалуацију утицаја свих аката у оквиру њихове надлежности, у сагласности са Законом о министарствима.⁸²³ Поменути члан, стога, даје основу, а конкретне активности и садржај одређују релевантни чланови Закона о министарствима. Наведене одредбе Закона о министарствима представљају општи оквир који поставља границе надлежности између Министарства за европску интеграцију (МЕИ), као кровне институције када је у питању процес приступних преговора, и других министарстава (у овом случају Министарства правде), надлежних за координацију појединачних преговарачких поглавља.

Поред МЕИ, општи институционални оквир за вођење преговора са ЕУ чине још три тијела: Координационо тијело за процес приступања Републике Србије Европској унији⁸²⁴, Савјет Координационог тијела и Преговарачки тим за вођење преговора с ЕУ. Координационо тијело за процес приступања Републике Србије Европској унији (у даљем тексту: Координационо тијело) је основано Одлуком Владе Србије септембра 2013. године, са задатком разматрања најважнијих питања и усмјеравања послова из дјелокурга органа државне управе у процесу приступања Републике Србије Европској унији.⁸²⁵ Савјет Координационог тијела⁸²⁶ обавља послове у вези с текућим питањима у процесу приступања Републике Србије Европској унији, а у складу са смјерницама за рад које даје Координационо тијело.

Одлуком о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању ЕУ⁸²⁷ одређено је да је Преговарачки тим задужен за вођење преговора о приступању Србије ЕУ, по свим поглављима и у свим фазама преговора о приступању (тачка 2. Одлуке), као и да учествује у изради преговарачких позиција. У складу с тачком 4. ове Одлуке, Преговарачки тим учествује и у раду преговарачких група за преговоре о приступању, у скринингу,

⁸²³ Закон о министарствима, Службени гласник РС, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017.

⁸²⁴ Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, Службени гласник РС, бр. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14, 92/15, 23/18)

⁸²⁵ У састав Координационог тијела улазе: предсједник Владе; први потпредсједник Владе и министар спољних послова; потпредсједник Владе и министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; потпредсједник Владе и министар трговине, туризма и телекомуникација; министар државне управе и локалне самоуправе; министар надлежан за европске интеграције; министар надлежан за финансије; министар надлежан за правду; министар надлежан за пољопривреду, шумарство и водопривреду; министар надлежан за заштиту животне средине. Радом Координационог тијела руководи предсједник Владе, а замјењује члан Координационог тела, којег задужи предсједник Владе. У раду Координационог тијела, могу учествовати остали чланови Владе, директор Републичког секретаријата за законодавство и генерални секретар Владе и гувернер Народне банке Србије ако се расправља о темама из њихове надлежности.

⁸²⁶ Савјет Координационог тијела чине: члан Владе задужен за послове европских интеграција, који је и предсједник Савјета координационог тела, директор Канцеларије за европске интеграције, шеф Преговарачког тима, предсједници преговарачких група, државни секретари из министарстава чији представници не руководе преговарачким групама, представник Народне банке Србије, замјеник директора и координатор за фондове Европске уније у Канцеларији за европске интеграције и представник Републичког секретаријата за законодавство. У раду Савјета Координационог тела учествује представник Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом.

⁸²⁷ Одлука о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Службени гласник РС, број 71 од 14. августа 2015. године

оцјени усклађености прописа Србије с правном тековином ЕУ и њиховој примјени, као и да разматра све акте који су од значаја за преговоре о приступању. Структура Преговарачког тима састоји се од чланова по положају и чланова који долазе из реда експерата.⁸²⁸

Након што је завршен скрининг, припремљен је и Акциони план за Поглавље 23, што је подразумијевало и потребу увођења надгледног и извјештајног механизма, при чему се Србија одлучила за посебан механизам за ово Поглавље, који не кореспондира с другим механизмима осталих поглавља која имају своје акционе планове, па ни са сродним Поглављем 24. Већ су у уводу самог Акционог плана одређене методолошке основе механизма. У Поглављу 3 уводног дијела овог документа се наводи да је одговорност за надзор над реализацијом активности из Акционог плана подијељена међу слиједећим тијелима: Савјет за спровођење Акционог плана за поглавље 23 (Савјет АП23), шеф преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Преговарачка група за Поглавље 23 на челу с предсједником преговарачке групе за Поглавље 23, Координационо тијело и Савјет Координационог тијела⁸²⁹, које обавља послове у вези с текућим питањима у процесу приступања. Савјет АП 23 је основан децембра 2015. године, како би пружао стручну подршку Преговарачкој групи за Поглавље 23, а његове чланове именује Влада на предлог предсједника преговарачке групе за Поглавље 23 из редова државних службеника и консултаната који су у Министарству правде већ ангажовани на пословима у вези с процесом преговора с ЕУ. Овај модел који укључује екстерне експерте/консултанте иначе представља прилично специфично рјешење, које се не да примитијети у другим надгледним и извјештајним механизмима, како у Србији, тако и у региону.

7.2.2.2. *Извјештавање о Националној стратегији реформе правосуђа*

Током претходног периода, за *Националну стратегију реформе правосуђа за период 2013-2018.* године, као најважнијег стратегијског оквира за реформе у области правосуђа је било задужено посебно тијело – Комисија за праћење напретка у спровођењу Стратегије и активности планираних у пратећем Акционом плану (Комисија НСПП). Стратегија, као

⁸²⁸ Кад је ријеч о чланству по положају, на основу Одлуке о образовању Преговарачког тима, у састав Преговарачког тима улазе: државни секретар у министарству надлежном за послове финансија; државни секретар у министарству надлежном за спољне послове; шеф Мисије Републике Србије при Европској унији – амбасадор; директор Канцеларије за европске интеграције; представник кабинета члана Владе задуженог за европске интеграције. Поред тога Влада именује шефа Преговарачког тима, као и Одлуком недефинисан број “осталих чланова“ Преговарачког тима. Шефа Преговарачког тима именује Влада посебним решењем, док чланове Преговарачког тима, на предлог члана Владе задуженог за европске интеграције, именује Влада посебним решењем у складу с тачком 4. Одлуке.

⁸²⁹ Савјет Координационог тијела чине: члан Владе задужен за послове европских интеграција, који је и председник Савјета координационог тела, директор Канцеларије за европске интеграције, шеф Преговарачког тима, председници преговарачких група, државни секретари из министарстава чији представници не руководе преговарачким групама, представник Народне банке Србије, заменик директора и координатор за фондове Европске уније у Канцеларији за европске интеграције и представник Републичког секретаријата за законодавство. У случају спречености члана Владе задуженог за послове европских интеграција, замењује га директор Канцеларије за европске интеграције или шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, у зависности од теме о којој се расправља. У раду Савјета Координационог тела учествује представник Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом.

петогодишњи оквир, је била подијељена на пет кључних начела, у оквиру којих су били постављени стратешки циљеви даље разрађени пратећим Акционим планом кроз конкретне мјере, активности, ресурсе, временске рокове, као и институције надлежне за спровођење активности. Мањкавост Стратегије била је недостатак индикатора за мјерење утицаја реформе, али је Акциони план омогућавао процјену реализације Стратегије, јер је садржавао и индикаторе стратешког циља и изворе верификације индикатора. Административну и техничку подршку Комисији за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа било је предвиђено да пружа Секретаријат. Поред тога, било је предвиђено да Комисија подноси Влади на свака три мјесеца извјештај о раду, као и да подноси годишњи извјештај о спровођењу Стратегије Народној Скупштини. Успостављене су и везе с АП23 у погледу праћења и процјене спровођења Националне стратегије реформе правосуђа и њеног пратећег Акционог плана. Препорука 1.3.11. из Акционог плана за Поглавље 23 је тако указивала на потребу да се уради средњорочни прејсек стања крајем 2015. године, као и процјена утицаја 2018. године, заснована на резултатима оствареним спровођењем НСРП. На основу ове процјене, било је потребно дефинисати мјере за преостали период до приступања. Ипак, ефикасност НСРП није била на оптималном нивоу због континуираних буџетских ограничења. Недостатак особља негативно је утицао на функционисање овог механизма, чиме је умањио испуњење првобитно постављених очекивања и створио је праксу бирократске циркулације извјештаја/прилога унутар система.

Комуникација и координација између два паралелна механизма за праћење и извјештавање, Савјета АП 23 и Комисије НСРП су, пак, били *ad hoc* карактера и заснивале су се на индивидуалним иницијативама. Поједини чланови Савјета су повремено присуствовали састанцима Комисије и извјештавали о раду Савјета, али то није било довољно за квалитетну размјену података, баш зато што се ова сарадња одиграла само повремено. Недостатак сталне организационе јединице у оквиру Министарства правде је негативно утицао на комуникацију и координацију с другим секторским институцијама. Преговарачка група за Поглавље 23 се у пуном саставу састајала само када се радило о теми која је релевантна за све чланове, односно институције. Сама чињеница да је Србија донијела посебан АП 23 и усмјерила значајне ресурсе на његово спровођење и надгледање је довела и до смањеног интереса за рад Комисије надлежне за правосудну стратегију⁸³⁰, што ће и бити узето у обзир приликом одлучивања да се обједине ова два процеса, односно механизма.

Кад је ревизија АП 23 започета почетком 2018. године, први радни нацрт ревидираног АП23 је разматран на састанку Преговарачке групе за Поглавље 23, одржаног 17. децембра 2018. године. Ревизија је рађена на основу одређеног броја докумената, као што су интерне анализе које су представили ресорни државни органи – носиоци активности из АП23, као и редовни тромјесечни и шестомјесечни извјештаји Савјета за спровођење Акционог плана за Поглавље 23. Након што су усвојени коментари институција везаних за први нацрт, други званични нацрт ревидираног Акционог плана је објављен на интернетској страници Министарства правде јануара 2019. године, уз јавни позив за организације

⁸³⁰Милица Колаковић-Бојовић, *Организација правосуђа у Републици Србији – реформски оквир и ЕУ стандарди*, Институт за криминолошка и социолошка истражиња, Београд, 2018, стр. 243

цивилног друштва и ширу јавност да поднесу предлоге и сугестије. У циљу презентације овог документа и дискусије, одржан је округли сто на коме су се окупили сви чланови Преговарачке групе за Поглавље 23, Савјет, бројне организације цивилног друштва и међународни партнери. Током процеса ревизије АП23, у сва три потпоглавља, одржани су бројни билатерални састанци између чланова Савјета и представника појединих институција из Преговарачке групе за Поглавље 23 ради разјашњења свих измена које треба да се изврше у ревидираном Акционом плану. Услиједила је и размјена текстова ревидираног АП 23 с Европском комисијом, да би коначно 10. јула 2020. Влада Србије усвојила ревидирани Акциони план за Поглавље 23⁸³¹, као и нову Стратегију развоја правосуђа за период 2020-2025. године⁸³².

7.2.2.3. Предложени нови механизам у ревидираном Акционом плану за Поглавље 23

Активности на реформи правосуђа и у оквиру АП 23 – потпоглавље Правосуђе ће се темељити на новој Националној стратегији развоја правосуђа за период 2020-2025. године (НСРП). Дакле, у наредном петогодишњем периоду, јачање независности и аутономије, непристрасности, ефикасности, компетентности и одговорности судства, као и јачање повјерења јавности у рад правосуђа ће остати приоритет свих учесника у процесу. Стратегија садржи једноставну и логичну структуру, кратку ситуациону анализу у оквиру сваког поглавља, праћену информацијама о европским стандардима које је потребно постићи и јасно дефинисаним мерама. У њој је садржана веза између конкретних циљева и четири главна принципа (независност; непристрасност и одговорност; компетенција и ефикасност) и два хоризонтална принципа (транспарентност и е-правда). Стратегија има општи циљ који је конзистентан с осталим регионалним стратегијама и садржи све препознате принципе. Сами приоритети, пак, немају конкретну методолошку повезаност с осталим дијеловима Стратегије. Иако је ова стратегија по обиму мање или више слична Акционом плану за Поглавље 23, за Србију је било битно да има националну стратегију која артикулише јасну визију – пружа свеобухватан одговор на питање шта Србија жели постиже својом реформом правосуђа и како жели да њено правосуђе изгледа на крају развојних промјена, будући да Акциони план описује како ће се активности предузети за постизање тог циља/визије. Због тога је Србија изабрала да уради нову Стратегију која, у ствари, допуњује Акциони план, који артикулише визију изван функционалног усаглашавања с привременим мјерилима, те додаје акценат на хоризонталне принципе, као што су е-правда и транспарентност. Црна Гора, такође, развија свој стратегијски оквир, а Хрватска је усвојила Стратегију развоја правосуђа након што је постала чланица ЕУ. Ове активности артикулишу чињеницу да сами акциони планови нису довољни да одразе визију и циљеве једне земље, као и да је потребно да постоји одређен стратегијски оквир који би јасно водио остварењу основних принципа у владавини права.

⁸³¹ Ревидирани АП 23 усвојен на седници Владе РС 10. јула 2020. године - <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>, приступљено 9. 9. 2020.

⁸³² Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>, приступљено 9. 9. 2020.

НСРП наводи као једну од најзначајнијих мјера управо потребу за измјеном уставног оквира у области правосуђа, дакле, можда и најважније привремено мјерило из АП 23. Оно се прије свега односи на отклањање утицаја законодавне и извршне власти на процес избора и разрјешења судија, председника судова, јавних тужилаца, односно замјеника јавних тужилаца, као и изборних чланова Високог савјета судства и Државног вијећа тужилаца, уз прецизирање улоге и положаја Правосудне академије, као механизма уласка у правосуђе заснованог на постигнутим резултатима. Одређени су у стратегијски приоритети за наредни период: даље јачање независности судства и самосталности тужилаштва, кроз унапријеђени нормативни и институционални оквир за примјену усвојених критеријума и мјерила објективног, транспарентног и на резултатима заснованог система избора носилаца правосудних функција и изборних чланова Високог савјета судства и Државног вијећа тужилаца из реда судија, односно замјеника јавних тужилаца, критеријума за напредовање и вредновање рада судија и тужилаца; јачање стручних и кадровских капацитета судова и јавних тужилаштва, Високог савјета судства и Државног вијећа тужилаца. Затим, даље јачање интегритета носилаца правосудних функција, чланова Високог савјета судства и Државног вијећа тужилаца кроз поштовање етичких принципа; као и унапређење одговорности правосудног система кроз јачање механизма одговорности судија и јавних тужилаца и замјеника јавних тужилаца кроз праћење резултата поступања дисциплинских органа; етичких одбора у праћењу поштовања одредаба етичких кодекса укључујући и промоцију етичких принципа и значаја самопроцјењивања у професионалном понашању; те даље јачање непристрасности носилаца правосудних функција дослиједном примјеном принципа аутоматске расподеле предмета. Надаље, указано је на даље подизање квалитета правосудног система јачањем стручности и оспособљености носилаца правосудних функција и запослених у правосуђу; дефинисање улоге и положаја Правосудне академије и јачање њених капацитета како би се у потпуности успоставио механизам уласка у правосуђе заснован на постигнутим резултатима, као и транспарентност и равноправност приликом уласка у правосуђе, те наставило с успјешном реализацијом програма почетне и сталне обуке. Подвлачи се и даље подизање нивоа ефикасности правосудног система кроз анализу и прилагођавање правосудне мреже, смањење укупног броја неријешених предмета с акцентом на старе предмете и спречавање повећања додатних старих предмета, доступност правних прописа и успостављање механизма за уједначавање и објављивање судске и јавнотужилачке праксе, унапређење система бесплатне правне помоћи, унапређење система управљања и администрирања правосудном управом, унапређење алтернативних метода рјешавања спорова и развијање ИТ система у правосуђу с циљем постизања модерног е-правосуђа. Коначно, пети приоритет је подизање степена повјерења јавности у рад правосуђа, кроз доступност правосудних институција и континуирану транспарентност њиховог рада, што подразумијева бољу функционалност интернетских страница правосудних институција, дослиједно спровођење комуникационих стратегија правосудних институција и успостављање праксе редовних конференција за медије на којима се представља како рад судова и јавних тужилаштва, тако и рад Високог савјета судства и Државног вијећа тужилаца, али и Правосудне академије. Сви ови изложени принципи се, како је представљено раније у раду, налазе у кључним документима ЕУ и СЕ који описују садржај владавине права кад је у питању област правосуђа.

Кроз овај стратегијски документ, упарен с активностима из АП 23, Србија је поставила циљеве рада на садржајном дијелу владавине права. У складу с тиме, НСРП и

ревидирани Акциони план за Поглавље 23 су два међусобно усклађена документа. НСРП као такав даје смјернице за реформу правосуђа у наредних пет година, док Акциони план, као средство за постизање мјера НСРП, садржи одређене активности које је потребно спровести у циљу постизања стратешких циљева. Уз то, да би се потпуно разумјела визија правосуђа, ову Стратегију треба сматрати документом који надопуњује ревидирани АП 23. Тако, на примјер, мјере из НСРП које се односе на независност судства, а посебно мјера 1, која се односи на измјену Устава, у складу са стандардима ЕУ и Венецијанске комисије, ће бити спроведене кроз активности ревидираног АП. Стога, мјере које адекватно одговарају активностима АП 23 представљају и приоритетне мјере за реформу правосуђа. Стратегија, као шири реформски оквир, није ограничена само на референтне вриједности из Поглавља 23 (иако је у складу с њима) и признаје важност неких других критеријума и институција у процесу реформи који доприносе јачању правосуђе у цјелини. Сходно томе, НСРП садржи и мјере које нису дио акционог плана, а које се односе, на примјер, на вјештаке, судске преводиоце или истичу важност других механизма за алтернативно рјешавање спорова. Такође, због шире структуре НСРП и шест водећих принципа, неке активности садржане у непристрасности или ефикасности Акционог плана обухваћене су мјерама које су изложене у дијеловима е-правда и транспарентност у Стратегији. Остале разлике између два документа које произлазе из њихове неидентичне природе су те да је Акциони план за поглавље 23 детаљнији, док је Стратегија општија, ширира и обухвата већи број тема дефинисаних мјерама. Наиме, АП 23 је више фокусиран на екстерни однос Србије и ЕУ, тако да је процес израде условљен препорукама ЕК из Извјештаја о скринингу за поглавље 23. На исти начин, ревидирани АП23 посебну пажњу усмјерава на привремена мјерила за Поглавље 23. С друге стране, Стратегија је више усмјерена на домаће стање и због тога су њен садржај и мјере шире. Такође, Стратегија покрива теме техничког карактера, као што су нпр. увођење ефикасног система достављања судских докумената, на којима је рад већ у току и за које ће предстојеће спровођење бити сигурно у блиској будућности. Ове разлике се могу показати као додатно проблематичне ако се узме у обзир да ће бити потребан заиста квалитетан механизам који би требало да прати њихово спровођење. У те сврхе је предложено да се постигне виши ниво кохерентности ова два стратегијска документа у погледу механизма за надгледање и извјештавање, који ће бити успостављен ради лакшег надзора над спровођењем реформе. Ова одлука је заснована на чињеници да ревидирани Акциони план 23 са својим активностима у потпуности прати мјере дефинисане у НСРП 2020-2025. године.

Обједињени механизам праћења за спровођење нове Стратегије правосуђа и Акционог плана за Поглавље 23 предвиђа да ће Акциони план за Поглавље 23 бити истовремено акциони план за спровођење Стратегије развоја правосуђа. На тај начин се покушало избјећи преоптерећење административних капацитета у процесима извјештавања. Одговорност за надгледање спровођења активности предвиђених Акционим планом повјерена је Координационом тијелу за спровођење Акционог плана за Поглавље 23 – Правосуђе и основна права (Координационо тијело) које је успостављено Одлуком⁸³³

⁸³³ Одлука о оснивању Координационог тела за спровођење Акционог плана за Поглавље 23: Правосуђе и основна права, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Odluka%20o%20osnivanju%20Koordinacionog%20tela%20za%20sprowadjenje%20AP23.PDF>, приступљено 10. 9. 2020.

Владе РС 10. јула 2020. године. Стручну и административно-техничку подршку Координационом тијелу ће пружати Секретаријат Координационог тијела, који би требало да чине екстерни консултанци. Нови предлог прати праксу континуираног ангажовања независних консултаната с доказаним искуством у области Поглавља 23 у виду њиховог именовања за чланове Секретаријата. Састав Координационог тијела чине функционери високог или вишег ранга, представници најважнијих носилаца активности у оквиру АП23. Координационо тијело прати реализацију активности предвиђених Акционим планом, разматра и усваја извјештаје о реализацији Акционог плана, извјештава Европску комисију, Владу Републике Србије и Народну скупштину о спровођењу Акционог плана, даје препоруке за унапређење реализације Акционог плана и покреће механизам раног упозоравања у случају кашњења или других проблема у спровођењу Акционог плана. У коначном, новопредложени механизам представља комбинацију два претходна механизма, јер је Координационо тијело састављено од високих функционера, као што је био случај у Комисији, док је Секретаријат Координационог тела наслједник Савјета с консултантима који, поред техничке, пружа и аналитичку подршку Координационом тијелу која је недостајала у оквиру Комисије. То би, такође, требало да омогући успјешније спровођење механизма раног упозоравања у случају кашњења или других проблема у спровођењу Акционог плана, који је раније било тешко спровести, с обзиром на недостатак ауторитета Савјета, који се састојао само од независних консултаната.

У Годишњем извјештају о напретку Републике Србије из 2019. године, Европска комисија је навела да *"нови стратешки документи треба да садрже јасно дефинисане активности и показатеље учинка"*⁸³⁴, на тај начин понављајући значај праћења и евалуације реформи у контексту придруживања Србије ЕУ. Поред тога, ЕУ је потврдила значај мониторинга и извјештавања у сектору правде, не само за државе кандидате које су још увек у процесу реформе сектора правде, него и за државе чланице ЕУ које теже континуираном развоју у погледу побољшања ефикасности и квалитета правде. Откако је Европска комисија 2013. године увела *Семафор правосуђа* на годишњем нивоу, постоје два основна надгледна механизма у Европи – један ЕУ и други Савјета Европе – за оцјену ефикасности и квалитета правде. Најновија дешавања у правосудним системима држава чланица ЕУ су, како смо већ нагласили, указала на сталне ризике и пријетње који постоје и у погледу њиховог квалитета и у погледу ефикасности. У том смислу, не омогућавају само показатељи Семафора правосуђа, рангирање правосудних система у државама чланицама ЕУ, него и они Комисије за ефикасност правосуђа Савјета Европе у смислу мјерења статуса правосудног система у поређењу с правосудним системима у другим државама чланицама ЕУ. Значај квалитетних индикатора за усмјеравање приликом спровођења акционих планова је изузетан јер они омогућују да се остваре циљеви и постигну квалитетни резултати који одговарају потребама које исказује ЕУ у својим захтјевима пред кандидатима. Стога је од пресудне важности да се оквир праћења и евалуације континуирано развија, као и да буде заснован на наученим лекцијама на националном нивоу, сагледавајући и европско и међународно искуство јер се кроз њега остварује довољан и квалитетан ниво за оцјену напретка држава кандидата за чланство у ЕУ.

⁸³⁴ Commission Staff Working Document Serbia 2019 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy, {COM(2019) 260 final}, SWD(2019) 219 final, Brussels, 29. 5. 2019.

7.2.3. Механизми надгледања и извјештавања за Акциони план за Поглавље 24

Како је већ наглашено, након билатералног скрининга, Република Србија је започела с припремним активностима за израду Акционог плана за Поглавље 24. Постављен је координатор за израду АП 24 и именовани су и координатори за свако потпоглавље. Стручну помоћ за израду су пружали Биро за стратешко планирање, Одјељење за финансије и буџетско планирање и Одјељење за управљање пројектима финансираним из фондова ЕУ у Министарству унутрашњих послова. Основ за израду Акционог плана је био модел за представљање мјера и активности за спровођење препорука ЕК – логички оквир за АП 24, који је касније усаглашен с Европском комисијом. Препоруке из Извјештаја о скринингу су биле основ за одређивање очекиваних резултата и индикатора за процјену утицаја. Општи резултат везан за препоруку, као мјера спровођења АП 24, је тако служио да се јасно прикаже промена у стварности која треба да се постигне кроз испуњавање препорука, како би дошло до потпуног усклађивања с правном тековином Поглавља 24. Активности⁸³⁵ су дефинисане као кључни кораци који су потребни да би се оствариле препоруке. Коначно, активности су додијелене на краткорочне, средњорочне и дугорочне приоритете. Активностима за остваривање специфичних приоритета су додијелени надлежни органи, рокови за спровођење, индикатори резултата и ресурси потребни за њихово спровођење (потребна финансијска средства). Рокови за спровођење су одређени за сваку активност и за прву годину спровођења су дати по мјесецима, да би касније били представљени по кварталима. Организације цивилног друштва биле су укључене у припрему разних верзија нацрта АП 24.

Притом, треба имати на уму да је активност на изради АП 24 организована на два међусобно повезана нивоа. Горњи ниво је представљала Преговарачка група. Њен задатак је био да осигура смјернице за израду АП 24 с највишег нивоа, да прати напредак, да се бави питањима и проблемима током израде документа и да разматра и одобрава привремене резултате. Овај ниво рада, нарочито кроз рад координатора, је давао инструкције при другом нивоу рада, како би се осигурала конзистентност и кохерентност у Акционом плану. Други, радни ниво, представљали су радни тимови, које воде координатори потпоглавља, а састоје се од представника релевантних страна, у зависности од њихове стручности и искуства у различитој области коју обухвата потпоглавље, и експерата из ЕУ. Приоритетне активности у оквиру АП 24 су, такође, усклађене с приоритетним активностима које су финансиране кроз претприступну подршку и то кроз ангажовање представника Одјељења за управљање пројектима финансираним из фондова ЕУ МУП, као и кроз сталне консултације с тијелом надлежним за европске интеграције у Влади Србије.

⁸³⁵ Неке активности су у сложеном облику како би се приказали као цјелина остварених активности до постизања резултата. Припрема, консултације и усвајање закона/прописа се тако приказују кроз, нпр, успостављање одговарајућих радних група, консултације унутар владе (консултације међу агенцијама, прикупљање мишљења у складу са Владиним Пословником о раду) и консултације с јавношћу (јавне расправе).

7.2.3.1. Праћење спровођења АП 24

Акциони план за Поглавље 23 се прати на нивоу главног координатора и десет координатора задужених за потпоглавља за спровођење Акционог плана, у складу са налозима Преговарачке групе. Задатак координатора, који су радили на самој изради акционог плана, договарали и одлучивали о мјерама и активностима, је да прате спровођење активности и достављају Преговарачкој групи објективне и благовремене информације о стању у области спровођења Акционог плана. Координатори се састају редовно, предвиђено је једном мјесечно или по договору, како би разматрали извјештаје о спровођењу. Истовремено, сви државни органи који су у Акционом плану одређени као органи за спровођење, спроводе активности обухваћене овим Акционим планом. Лице задужено за спровођење активности је именовани руководилац органа државне управе, који је руководилац релевантне организационе јединице. У случају када је неколико органа задужено за неку активност, орган који је наведен као први у АП 24 преузима водећу улогу и обавља координацију рада осталих партнера. Органи који спроводе активности се налазе у обавези да редовно достављају извјештаје координаторима у прописаном формату, као и да на захтјев координатора достављају додатне информације важне за праћење. Уколико се активности не спроводе у складу с планом, координатори имају обавезу да одговорном лицу скрену пажњу на то да постоји потреба за интервенцијом. У случају да то не донесе резултат, координатори треба да предоче предметну ситуацију Преговарачкој групи и предложе корективне мјере. Те мјере могу садржати увођење промјена у АП 24 и његове измене. Координатори, на основу добијених информација, достављају Преговарачкој групи тромјесечне извјештаје о спровођењу АП 24. Тромјесечни извјештаји се, као и код Поглавља 23, састоје од наративних и табеларних дијелова. Наративни дио даје преглед тренутног стања и очекиване трендове у спровођењу активности.

Пратећи материјале припремљене на горенаведен начин, Преговарачка група, заједно с представником тијела надлежног за европске интеграције у Владе Србије и именованим чланом Преговарачког тима, два пута годишње припрема извјештаје о напретку, у складу с обавезом према Европској комисији. Извјештаји су доступни јавности на интернетској страници ресорног министарства задуженог за Акциони план. Организационе јединице у Министарству унутрашњих послова Републике Србије (МУП), које су задужене за међународну сарадњу, европске интеграције и стратешко планирање, обављају административне, техничке и стручне послове за Преговарачку групу и пружају стручну помоћ координаторима. За разлику од Црне Горе, гдје су представници НВО чланови радних група за преговоре и непосредно учествују у њиховом раду, те сходно томе, учествују и у изради, надгледању и извјештавању о спровођењу акционих планова за Поглавље 24, Србија се одлучила за модел у коме су организације цивилног друштва индиректно укључене у преговарачки процес. НВО, тако, достављају своје предлоге о томе како формулисати ставове и припремају материјале, а створена је и мрежа „прЕУговор“, као и посебна радна група у оквиру Националног конвента за европску интеграцију Србије.

Предвиђено је и тзв. вредновање свеобухватног спровођења АП 24. Преговарачке групе за Поглавље 24, заједно с представником тијела надлежног за европске интеграције и чланом Преговарачког тима, једном годишње вреднују добијени извјештај о праћењу који припремају координатори потпоглавља (а притом користе и добијене информације и

извјештаје организација цивилног друштва) и објављују извјештај о томе на страници Министарства унутрашњих послова. Такође, редовно би требало да се одржавају састанци министра надлежног за унутрашње послове с министром задуженим за правосуђе, министром задуженим за област здравља, уз учешће министра задуженог за европске интеграције, Преговарачког тима и тијела надлежног за европске интеграције, минимум два пута на годишњем нивоу, како би се дошло до квалитетног извјештавања по активностима предвиђеним Акционим планом. Како је одређено да Акциони план за Поглавље 24 има првенство у односу на остале стратегијске акте, одлучено је да, ако се покаже да постоје неусклађености, дјеловаће се на слиједећи начин: координатори за спровођење Акционог плана треба да укажу Преговарачкој групи за Поглавље 24 на чињеницу да постоји неподударност између АП 24 и осталих стратегијских аката и предложи измјену ових других, с обзиром на првенство АП 24. Након тога, Преговарачка група, заједно са представником тијела надлежног за европске интеграције и чланом Преговарачког тима треба да покрену неопходне процедуре које би довеле до усклађивања и отклањања неподударности. Истовремено, организациона јединица МУП-а задужена за европске интеграције има обавезу да прати све измјене и допуне прописа Европске уније у вези с Поглављем 24 и да на вријеме обавијести Преговарачку групу о свим измјенама и допунама прописа Европске уније која се односе на Поглавље 24. У том случају би преговарачка тијела требало да покрену процедуру измјена, допуна и додатака у самом АП 24.

За разлику од Поглавља 23, гдје то није урађено, за ово поглавље је Влада Србије 29. децембра 2016. године донијела Одлуку којом се надгледа процес извјештавања, праћења и вредновања спровођења Акционог плана за поглавље 24.⁸³⁶ Овом одлуком је додатно правно регулисан процес извјештавања, вредновања и праћења спровођења Акционог плана за Поглавље 24. Одлучено је да се он обавља на нивоу одговорних лица која су била задужена за израду самог Акционог плана. Предвиђена су и три повезана нивоа – ниво појединачне активности, ниво координатора потпоглавља и ниво уже преговарачке групе за Поглавље 24. Први ниво је ниво извјештавања о реализацији појединачне активности садржане у Акционом плану. У оквиру овога нивоа, одговорно лице уноси податке и извјештава свог надлежног координатора потпоглавља о степену реализације активности и резултату који је постигнут. Потребно је да наведе и квалитет спроведене активности и који и какав шири утицај она има на друштво. У случају потребе, наводе се и потешкоће у спровођењу, уз приказ разлога о неиспуњености активности. С тим у вези, у случају да се на овом нивоу не може наћи рјешење, одговорно лице представља и потенцијално образложење за рјешавање проблема на вишем нивоу одлучивања. Други ниво је ниво извјештавања о реализацији активности садржаних у једном од десет потпоглавља предвиђених Акционим планом. У овом случају, одговорно лице за појединачно потпоглавље (координатор потпоглавља) треба да представи извјештај ужој преговарачкој групи за Поглавље 24. Притом, координатор наводи степен реализације активности и даје приказ њеног резултата, утицај и квалитет. И у овом случају, потребно је навести проблеме у реализацији, као и разлоге о неиспуњености активности, и дати предлоге за рјешавање проблема на вишем нивоу одлучивања. Коначно, на трећем нивоу се ради о извјештавању

⁸³⁶ Одлуку о процесу извјештавања, праћења и вредновања спровођења Акционог плана за поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност, у склопу приступног процеса Републике Србије у Европску унију, Службени гласник РС, број 110 од 30. децембра 2016.

о реализацији активности садржаних у укупном Акционом плану. У овом случају, ужи састав преговарачке групе за Поглавље 24 извјештава Владу, односно министра задуженог за европске интеграције, Преговарачки тим и надлежно тијело за европске интеграције.

Лица и институције који су одговорни за процес извјештавања су овом Одлуком подијељени у три групе и једну посебну групу. Прва група се састоји од одговорних за реализацију појединачних активности, који су дефинисани у самом Акционом плану као првоименовани у колони „надлежни орган”, а који представљају руководиоца органа државне управе. Другу групу чине одговорни за реализацију активности за цјелокупно потпоглавље, односно координатори потпоглавља, док трећу групу чини ужа преговарачка група за Поглавље 24 приступних преговора Републике Србије за чланство у Европску унију. Посебна група је састављена од релевантне уже организационе јединице надлежне за област управљања финансијама свих органа државне управе задужених за имплементацију активности у склопу Акционог плана и јединице одговорне за област управљања пројектима финансираним из претприступних фондова Европске уније.

У контексту механизма раног узбуњивања, поменута одлука је утврдила и начин на који се може превазићи несагласност, кашњења или проблеми у реализацији одређених активности. По том приступу, ужи састав доставља релевантне информације министру унутрашњих послова и руководиоцу органа државне управе примарно надлежном за реализацију појединачне активности, те шефу Преговарачког тима. Ако се ни након тога не постигне напредак, министар унутрашњих послова иницира састанак с руководиоцем органа државне управе примарно надлежним за реализацију појединачне активности, у циљу превазилажења проблема, уз присуство шефа преговарачког тима и/или министра за европске интеграције.

Тренутно за потребе извјештавања Европске комисије, Преговарачка група за Поглавље 24 доставља шестомјесечне извјештаје Европској комисији, преко шефа преговарачког тима, сваког јануара и јула у току календарске године. Прије достављања извјештаја Европској комисији, они се просљеђују председнику Владе, надлежним ресорним министрима, који чине састав Координационог тијела за процес приступања и који су укључени у реализацију активности из АП 24, као и надлежном органу за европске интеграције и Преговарачком тиму за вођење преговора. Такође, предвиђено је да се једном годишње извјештава и Народна Скупштина, односно надлежни одбори, а два пута годишње преговарачка група за поглавље 24, која би требало да, у склопу сарадње с Националним конвентом Европске уније, одржи два састанка у пленуму.

Софтверски алат заснован на Мајкрософт платформи, која је израђена у сарадњи МУП и Управе за заједничке послове републичких органа, служи за процес праћења спровођења Акционог плана. За ово су задужени ужа преговарачка група за Поглавље 24, координатори потпоглавља и носиоци појединачних активности. Као и у Црној Гори, која користи сличан систем, у реалном времену се омогућава уношење промјена у сам текст Акционог плана, обавјештава о реализованим/нереализованим активностима, упозорава и даје предлог око измјене рокова, те доставља документ који је саставни дио спровођења активности. Подршку за спровођење софтверског алата дају Сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије Министарства унутрашњих послова и Управа за заједничке послове републичких органа.

Поменута Одлука је предвидјела и могућност ревизије. Она је заснована на спроведеној анализи, након чега се подноси иницијатива за промјену текста Акционог плана, након консултација са шефом Преговарачког тима и министром за европске интеграције. Овај процес ревизије је започет почетком 2018. године, заједно с ревизијом Акционог плана за Поглавље 23, при чему је Министарство унутрашњих послова објавило прву верзију ревидираног Акционог плана за Поглавље 24, марта 2019. године,⁸³⁷ да би након што је и ревидирани АП за Поглавље 23 био спреман, 10. јула 2020. године усвојен и ревидирани АП 24.⁸³⁸

И Црна Гора и Србија су кроз своје преговарачке механизме посљедњих година водиле један нови, различит процес приступања у односу на сва ранија приступања Европској унији. Црна Гора је преговоре започела 2012. године, на основу новог приступа у владавини права, а Србија двије године касније, с приступом проширеним и на поље односа с Приштином. Ово су политички биле изузетно значајне одлуке, јер су омогућиле покретање првих нових преговора на Западном Балкану, након што је Хрватска отпочела и завршила процес приступања. Све ово дало је замајац и другим балканским државама да покрену иницијативу и затраже отварање преговора. Оно што је било кључно за ЕУ, у моменту кад се 2011. године одлучивало о Црној Гори, јесте да се осмисли начин да будући преговори буду тако конципирани да се не понове ранија искуства и грешке у преговарању владавине права, као и да јасна условљеност постане кључна водиља за било какав напредак у преговорима. У складу с тим, владавина права је смјештена на централно мјесто у оквиру преговора, као почетна и завршна тачка за одређивање спремности кандидата. Прије свега, на самом почетку преговора су и Црна Гора и Србија морале показати стратегијску визију и израдити конкретне планове с корацима који воде испуњавању препорука, односно очекивања које је Унија исказала кроз извјештаје о скринингу за поглавља 23 и 24. Након што су обје земље испуниле овај захтјев и усвојиле веома детаљне планове за оба поглавља (Србија је имала и додатно Поглавље 35), отпочео је процес преговора и омогућено отварање осталих поглавља, те почетак затварања мањег броја спремних поглавља.

Тренутно, акциони планови у обје државе јесу најразвијенији и најкомплекснији документи које су владе усвојиле у интеграцијском процесу. Они за собом повлаче широку мрежу одговорних особа које треба да у сталном процесу спровођења активности буду на располагању у контексту имплементације, надгледања и извјештавања. Притом, обје државе су створиле прилично сложене структурне механизме који подразумијевају контактне особе, поткоординаторе, координаторе, шефове радних група, преговараче, те старјешине органа. Сва ова именована лица су распоређена у радне (преговарачке) групе, групе за потпоглавља, преговарачке тимове, савјете, комисије, те саму Владу која на крају одлучује о свим најважнијим питањима. Поред тога, овај систем има и своје механизме

⁸³⁷Ревизија Акционог плана за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност - <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/d51444ad-67bd-47aa-ade1-9a410700b8d0/AP+za+Poglavlje+24+revizija.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mDoSJOx>, приступљено 1. 6. 2020.

⁸³⁸Ревидирани Акциони план за Поглавље 24, јул 2020. године, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/a7fbd693-caec-4f3e-b471-187a2be8bcf0/lat-Akcioni+plan+za+P24+-+revidirana+verzija+23+07+2020.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ng1k6t5>, приступљено 9. 9. 2020.

раног узбуњивања, који су додатно довели до креирања нових тијела и именованих лица. Иако је у овом поглављу представљен само један сегмент преговарачкога процеса, њихово набрајање и опис дјелокруга је узео доста простора. То најбоље показује колико сложен систем је потребан како би кандидати одговорили изазовима претприступног периода у погледу владавине права.

На овај начин омеђен процес преговарања између кандидата и Европске уније, кроз напредак у владавини права, још није тестиран у својој успјешности. И Црна Гора и Србија још нису успјеле испунити готово 200 привремених мјерила за поглавља 23 и 24. Истовремено, како је процес трајао довољно дуго да се планиране мјере и рокови из првобитних акционих планова покажу или нерелевантним или да захтијевају даљу дораду, обје државе су биле принуђене адаптирати, односно ревидирате ове кључне стратегијске оквире за напредак у преговарању владавине права.

7.3. Усклађивање Црне Горе и Србије кроз препоруке и активности Акционог плана за Поглавље 23 Правосуђе и темељна права

Акциони планови за оба поглавља владавине права су засновани на препорукама из извјештаја о скринингу за Поглавље 23 и Поглавље 24, али и на основу комуникације и сарадње остварене између националних администрација Црне Горе и Европске комисије. Иако су АП урађени прије добијања привремених (како се називају у Црној Гори), односно прелазних (како се називају у Србији) мјерила, ипак ови критеријуми, који представљају средњорочни циљ за обје државе у процесу преговора, одређују активности које предвиђају акциони планови. Током адаптације, односно ревизије акционих планова у Црној Гори и у Србији документи су додатно усаглашени и уподобљени да у највећој могућој мјери прате испуњење привремених мјерила. Дакле, они у највећој мјери блиско рефлектују препоруке аналитичког скрининга на чије испуњење су усмјерене активности у АП23.

7.3.1. Привремена мјерила за Поглавље 23

Заједничка позиција ЕУ у преговорима са Србијом у оквиру 23. поглавља има 51 мјерило, док је Црна Гора добила 45 мјерила. Прво и посљедње су исти као код Црне Горе и односе се на праћење имплементације Акционог плана за 23. поглавље, односно на укључивање цивилног сектора у свим областима.

У области правосуђа дефинисано је укупно 20 мјерила за Србију, док Црна Гора има 18. Прво мјерило је опште и односи се на примјену Стратегије реформе правосуђа и пратећег Акционог плана. У дијелу независности правосуђа, дефинисано је пет мјерила за Црну Гору и три мјерила за Србију. Као и у случају Црне Горе, Србија ће морати измијенити Устав у складу с добијеним мишљењем Венецијанске комисије, а потом и сет дефинисаних закона који се морају мијењати након уставних промјена. Такође, мораће да успостави иницијални биланс остварених резултата у имплементацији система оцјењивања и унапређења судија и тужилаца. Србији се, такође, тражи да јача административне капацитете Судског и Тужилачког савјета, с тим да се у оквиру истог мјерила тражи и пуно поштовање судских одлука, без коментарисања од стране званичника и политичара. У

оквиру непристрасности и одговорности, Србија има укупно три мјерила, а Црна Гора пет. Без обзира на већи број мјерила код Црне Горе, анализом мјерила за Србију може се увидјети да су углавном слична, јер се баве дисциплинским системима, случајном додјелом предмета и етичким кодексом, те пријавом имовине. Једина разлика је да Србија није добила посебно мјерило које се тиче функционалног имунитета, али је оно садржано у оквиру мјерила о пријави имовине. У оквиру професионалности и ефикасности правосуђа, дефинисано је седам мјерила за Србију, а шест за Црну Гору. Видљива разлика је да је Србија добила мјерило које се односи на јуриспруденцију. С друге стране, Црна Гора има посебно мјерило које се односи на трајни добровољни прелазак судија. Србији је такође тражено да донесе и спроведе стратегију о људским ресурсима и да направи процјену судске и тужилачке мреже прије него је почне развијати. И код једне и код друге позиције ЕУ, дефинисана су мјерила која се односе на заостале предмете, извршење, статистику и тијела за обуку носилаца правосудних функција. У дијелу поступања у предметима ратних злочина, Србија је добила шест мјерила, а Црна Гора само једно, и биће потребно да донесе националну, као и тужилачку стратегију. Дефинисана су посебна мјерила о сарадњи с другим државама у региону и о сарадњи с Трибуналом у Хагу. Одређено је и посебно мјерило о једнаком третману осумњичених, али и жртава без обзира на националност. Уједно је затражен и почетни биланс остварених резултата у истрагама, гоњењу и пресудама.

У оквиру друге области – борба против корупције – дефинисано је 14 мјерила, као код Црне Горе, с тим да је већи број у области превенције него репресије. Као и у случају Црне Горе, Србија је добила једно опште мјерило за имплементацију Акционог плана уз Стратегију о борби против корупције за 2013-2018. годину, али јој је тражено да спроведе процјену утицаја за 2018. годину. У дијелу превенције корупције, Србија је добила 10 мјерила, а Црна Гора седам. Као и у црногорском случају, Србија је добила мјерила о почетном билансу за конфликт интереса и пријаву имовине, о превенцији корупције у областима од посебног ризика и о државним службеницима. Код финансирања партија, мјерило је слично, с тим што се Србији конкретно тражи јачање Републичке изборне комисије и Државне ревизорске институције. Србија ће морати анализирати своје цјелокупно законодавство и ускладити га с правном тековином и Конвенцијом УН против корупције. Два мјерила су посвећена Агенцији за спречавање корупције, и то да Влада има конструктиван дијалог с овом агенцијом, озбиљно размотри њене препоруке и уважи их кад год је могуће. Друго мјерило прописује да се донесе нови закон који ће ојачати Агенцију и дати јој јаснији мандат, а да органи који не доставе извјештај или не сарађују с Агенцијом, треба да одговарају. Србија је добила посебно мјерило око слободног приступа информацијама, а мјерило о заштити звиздача се налази у дијелу који се односи на превенцију, а не репресију корупције (што је случај Црне Горе). Србија није добила посебно мјерило за иницијални биланс резултата у примјени етичких кодекса законодавне и извршне власти, као што је случај с Црном Гором. У дијелу репресије корупције, Србија је добила три мјерила, а Црна Гора шест. Србија није добила мјерила која се односе на административне капацитете МУП, успостављање тијела за одузимање имовине, које се пак нашло у оквиру 24. поглавља. Слично је мјерило које се односи на успостављање почетног биланса у предметима корупције, с тим да је тим мјерилем обухваћена и финансијска истрага и одузимање имовине. Такође, истим мјерилем је посебно тражено да се примијени нулта толеранција кад је су у питању цурење информација о истрагама. Србија је, такође,

добила посебно мјерило за привредни криминал. Нема заједничких мјерила у вези с борбом против организованог криминала из 24. поглавља.

У трећој области овога Поглавља, Темелјна права, Црна Гора је добила 11, а Србија 15 мјерила. Обје државе су добиле мјерило које се односи на поштовање препорука Комитета за спречавање тортуре. За разлику од Црне Горе, која је добила једно свеобухватно мјерило, Србији су дефинисана посебна мјерила за јачање Заштитника, за борбу против дискриминације (у којем су укључена и права ЛГБТ), за права дјетета и за особе с инвалидитетом. Док се у мјерилима за Црну Гору не помиње родна равноправност, Србија је добила једно, заједничко с породичним насиљем. У оквиру слободе медија, Србија је добила два мјерила: једно, које је слично као код Црне Горе, и друго које се односи на примјену Стратегије развоја система јавног информисања и реформисања медијског простора. Код процедуралних права, двије државе су добиле различита мјерила. Док је Црној Гори затражен почетни биланс резултата у примјени ефективног правног лијека и информисање грађана о правној помоћи, Србија треба да усклади законодавство с правном тековином ЕУ и организује обуке и прати примјену система. Код права мањина, Србија треба да примијени акциони план о ефективној примјени мањинских права и да уради процјену утицаја до краја 2018. године, док су мјерила за Роме и интерно расељена лица слична. Мјерило које се односи на борбу против расизма и ксенофобије је слично, с тим да Србија треба да примјени и стратегију и акциони план против насиља и недоличног понашања на спортским приредбама за период 2013-2018. године. Дефинисано је посебно мјерило за заштиту личних података, којег нема код Црне Горе.

7.3.2. Привремена мјерила за Поглавље 24

Укупно задатих привремених мјерила у позицији за Србију је 42, за разлику од позиције за Црну Гору у којој је 38 привремених мјерила. У позицији за Србију једно мјерило се тиче праћења спровођења Акционог плана за поглавље 24, као и код позиције за Црну Гору.

У области миграција, у позицији за Србију је задато шест привремених мјерила, за разлику од позиције за Црну Гору, у којој су четири привремена мјерила. У позицији за Србију је у области легалних миграција додатна пажња посвећена финансијским ресурсима, плану инвестиција, као и људским ресурсима неопходним за даље усклађивање с европском правном тековином. Такође, за разлику од позиције за Црну Гору, прецизирани су законодавни акти које је потребно ускладити, и то: Кривични законик, Закон о запошљавању странаца и Закон о странцима. Код ирегуларних миграција, у позицији за Србију посебно се скреће пажња на значај поштовања стандарда Европског комитета за спречавање мучења и нечовјечног или понижавајућег поступања или кажњавања. У позицији ЕУ за Србију је задато додатно привремено мјерило које се тиче мјера у циљу смањења неоснованих захтјева за азил српских држављана у државама чланицама ЕУ. Такође, у позицији за Србију је кроз посебно мјерило истакнут значај спровођења мјера у циљу разбијања криминалних група које се баве кријумчарењем људима.

У области азила, у позицији за Црну Гору су задата четири привремена мјерила, док су Србији задата три привремена мјерила. У обје позиције је кроз посебно мјерило

дефинисана потреба доношења новог Закона о азилу. У позицији за Србију, кроз посебно мјерило је препознат значај усвајања механизма за рано упозорење, спремност и управљање кризним ситуацијама, као и значај развоја адекватних капацитета за регистрацију (потенцијалних) избјеглица.

У области визне политике, у позицији за Србију задата су два привремена мјерила, као и код позиције за Црну Гору. Захтјеви су идентични: свеобухватна процјена потреба за одговарајуће дијелове Шенгенског акционог плана, као и смањење броја издатих виза на граници.

У области екстерних граница и Шенгена, у позицији за Црну Гору су задата четири привремена мјерила, за разлику од позиције за Србију у којој је пет привремених мјерила. Једина суштинска разлика у позицијама двије земље је у томе што је код позиције за Србију значај зарушавања алтернативних путева за илегални прелазак државне границе са сусједним земљама препознат кроз посебно привремено мјерило. Остали захтјеви су идентични: доношење Шенгенског акционог плана, модернизација опреме и инфраструктуре на граници, спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом, као и борба против корупције на граници.

У области правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима, у позицији за Србију задато је пет привремених мјерила, као и код позиције за Црну Гору. За разлику од позиције за Црну Гору, у позицији за Србију је кроз посебно мјерило дефинисана потреба ангажовања и обуке адекватног броја експерата у Министарству правде, судству и тужилаштву у циљу благовремене обраде захтјева за правосудну сарадњу у грађанским, привредним и кривичним стварима. Такође, у позицији за Србију је кроз посебно мјерило дефинисана потреба закључивања споразума с Еуројустом, као и, с тим у вези, потреба усвајања неопходних измјена закона о заштити података, у складу с европским стандардима.

У области полицијске сарадње и борбе против организованог криминала, и у позицији за Црну Гору и у оној за Србију задато је 13 привремених мјерила. У обје позиције је кроз посебна привремена мјерила препознат значај питања као што су потписивање споразума с Еурополом, анализе потреба у области полицијске сарадње, систематског спровођења финансијских истрага, привременог и трајног одузимања имовине и, с тим у вези, успостављања независног органа за управљање одузетом имовином, борбе против трговине људима, заштите свједока, иницијални биланс пријављивања сумњивих трансакција, као и иницијални биланс остварених резултата ефикасних и дјелотворних истрага, кривичног гоњења и правоснажних пресуда у случајевима организованог криминала. Такође, у обје позиције је посебна пажња посвећена јачању законодавног и институционалног оквира у области борбе против организованог криминала, као и сарадње и безбједне размјене података између релевантних органа у овој области. У позицији за Србију, додатно је истакнут значај питања примјене методологије Процјена опасности од озбиљног и организованог криминала (СОКТА). У дијелу статистике, у позицији за Србију препозната је потреба успостављања система редовне колекције кривичне статистике, по узору на међународну класификацију кривичних дјела у статистичке сврхе Канцеларије УН за дроге и криминал (УНОДЦ). Посебно мјерило посвећено је питању улоге обавјештајне

службе у кривичним истрагама, с изразитим фокусом на питање пресретања комуникације. Такође, кроз посебна мјерила указано је на важност питања борбе против рачунарског криминала и кријумчарења оружјем.

У области борбе против тероризма, у позицији за Србију задато је једно привремено мјерило, као и код позиције за Црну Гору. У позицији за Србију је, поред заједничког дијела мјерила која се тичу спровођења националне стратегије за борбу против тероризма и усклађивања с европском правном тековином, додатно препозната потреба развијања мјера за превенцију радикализације, те јачања сарадње и размјене информација са специјализованим службама ЕУ, као и државама чланицама.

Кад је у питању сарадња у области дрога, у позицији за Србију задато је пет привремених мјерила, за разлику од позиције за ЦГ у којој су четири привремена мјерила. У позицији за Србију, додатно је препознат значај сарадње с Европским центром за мониторинг дрога и зависности од дрога EMCDAА, као и сигурног складиштења и уништења заплијењене дроге и прекурсора.

Табела 1: упоредна анализа мјерила за Црну Гору и за Србију у поглављима 23 и 24

ПОГЛАВЉЕ 23	Заједничка позиција ЕУ за Црну Гору	Заједничка позиција ЕУ за Србију
Праћење спровођења АП23	1	1
Правосуђе	18	20
Борба против корупције	14	14
Темељна права	11	15
Сарадња с НВО	1	1
Укупно мјерила:	45	51

ПОГЛАВЉЕ 24	Заједничка позиција ЕУ за Црну Гору	Заједничка позиција ЕУ за Србију
Праћење спровођења АП24	1	1
Миграције	4	6
Азил	4	3
Визна политика	2	2
Екстерне границе и Шенген	4	5
Правосудна сарадња	5	5
Полицијска сарадња и борба против организованог криминала	13	13
Борба против тероризма	1	1
Сарадња у области дрога	4	5
Укупно мјерила:	38	41

Извор: сачинио аутор из прегледа преговарачких позиција ЕУ за поглавља 23 и 24 за обје државе

7.4. Обавезе из Поглавља 23 за Црну Гору и Србију

Поглавље 23 се састоји од четири цјелине: правосуђе, борба против корупције, темељна права и права грађана ЕУ. Од ове четири цјелине, државе кандидати су кроз своје акционе планове и добијена мјерила усредсредиле активности на прве три области. У овом одјелу ће се обрадити три поменуте области, кроз примјере из сваке од њих. С обзиром на величину и значај цијелог поглавља и чињеницу да би разматрање свих појединачних мјерила и активности које су предузете по њима изискивало превише простора, рад ће препознати најистакнутије примјере којима се показује како се правна тековина транспонира у овом поглављу. Област правосуђа је обрађена кроз најважнији корак које државе кандидати треба да предузму у процесу реформе – уставне реформе које захватају правосудни систем. У овом дијелу ће се, због значаја, компаративно обрадити и примјер Црне Горе и Србије. У одјелу борбе против корупције се обрађује примјер Црне Горе и рада на оснивању и каснијем функционисању Агенције за спречавање корупције. Коначно, у области темељних права, рад ће представити активности на унапређењу слободе изражавања и плурализму медија, односно на испуњењу обавеза задатих привременим мјерилима у Србији.

7.4.1. Реформа правосуђа

Правосуђе држава чланица ЕУ мора бити ефикасно и стручно, непристрасно и одговорно, те прије свега независно и самостално како би темељне вриједности, међу којима и владавина права, могле бити заштићене. Његова независност и самосталност је кључни елемент трогубе подјеле власти, јер омогућава правосуђу да независно врши једну од својих најважнијих функција, а то је да држи одговорним извршну власт и не дозволи прекорачење овлашћења. Такође, независност је кључна и за грађане, јер им омогућава једнак приступ правди и право на поштено суђење. Ефикасност правосуђа је круцијална за спровођење правне тековине ЕУ, односно законодавства држава чланица, како оног заснованог на правној тековини Уније, тако и оног које није повезано с њом. Поред тога, оно је од значаја за заштиту појединачних права свих држављана Европске уније. Независност судства је услов који произлази из права на ефикасан правни лијек који је садржан у Повељи о основним правима ЕУ (члан 47). То је основни елемент ефикасног правосудног система. Ипак, многе државе чланице се суочавају с посебним изазовима у ефикасности својих правосудних система. Стога, у сврхе побољшања квалитета правосуђа Европска унија посебну пажњу посвећује развоју савремених ИКТ рјешења за правосуђе, обуци судија и судског особља, надгледању и евалуацији рада судова, радних услова у којима правосуђе функционише, спровођењу анкета о задовољству радом правосудних институција, те финансијској подршци и административним капацитетима правосуђа. Као што је већ наведено, постоји низ показатеља за процјену независности, квалитета и ефикасности националних правосудних система који су кључни за функционисање, али и реформу правосуђа.

С обзиром на обим реформе правосуђа у државама кандидатима и значај који она има, у овом дијелу ће се обрадити њен, можда и најважнији, аспект – реформе устава у дијелу правосуђа. Ово управо из разлога што је реформа устава полазна точка за огромну већину других реформи које слиједи из ње на подуставном нивоу (закони и подзаконска акта), али и свега што она подразумева у пракси кад су у питању конкретне активности на овом пољу. Као што ће се видјети даље из примјера Црне Горе и Србије, ове двије

кандидаткиње су имале различит приступ и временски оквир за рад на реформи устава, тако да и рјешења која су и произишла из процеса могу бити корисна како би се сагледао утицај, домети и могућности политике проширења у овом контексту.

7.4.1.1. Реформе Устава у оквиру преговарачког процеса

Европска унија је и од Црне Горе и Србије на самом почетку процеса преговарања Поглавља 23 затражила да приступе измјени свог највишег правног акта – Устава. Овај захтјев подразумијева квалитетну и дугу припрему, широк политички консензус с двотрећинским гласањем у скупштини, и, као у случају Србије, одржавање референдума о изгласаним амандманима. Устави су централна платформа не само за правосудно законодавство, него и за све друге законодавне акте, те стога, измјена устава увијек представља изузетно важно питање за једно друштво. Класична уставноправна пракса подразумијева углавном начелне одредбе о судској власти, као стручној и неполитичкој власти, у највишем правном акту, те њену детаљнију регулативу путем закона. Ипак, новија пракса, нарочито у државама које су прошле или још пролазе кроз процес тзв. друштвено-економске транзиције, одступа од класичних модела, обухватајући знатно већи број питања која се конституционализују и детаљно уређују. Оправдање овог приступа у ситуацији недовољно консолидованог правног система и извјеснијих политичких утицаја на судску власт, састоји се у обезбјеђењу већег нивоа правне заштите, односно елиминисању могућности да парламентарна већина путем закона осигура већи ниво утицаја од дозвољеног и тиме обесмисли начело независности, које по правилу гарантује сваки устав. Ипак, такав приступ има и своје слабости. Уставна регулатива никад не може у потпуности да уреди правосудни систем, а с друге стране ограничава могућност законодавца да интервенише услјед промијењених околности, лоших искустава, практичних проблема или потребе за одређеним флексибилнијим рјешењима.

Кад су у питању државе кандидати за чланство у ЕУ, измјене устава у државама кандидаткињама настају као резултат каузалности самог интегративног процеса. У ранијим процесима преговора, устав државе кандидата би се углавном мијењао због потребе да се одређене уставне норме ускладе с правном тековином ЕУ и то би се углавном дешавало у посљедњим годинама пред приступање одређене земље Европској унији. Међутим, с почетком примјене новог приступа у преговорима о поглављима о владавини права Европске уније 2012. године, ЕУ је почела захтијевати да се процес реформе уставног уређења у правосуђу спроведе што раније у преговарачком процесу, као што је и урађено у случају Црне Горе (у случају Албаније су се уставне промјене очекивале и прије отварања преговора). Иако је и од Србије измјена Устава тражена још на самом почетку, ова држава ни након шест година није спровела процедуре. Искуство, посебно с Хрватском је показивало да је неопходно на вријеме почети реформу, односно кренути пирамидално – прво измијенити уставни оквир како би се могли измијенити подуставни закони који се дотичу правосуђа, након њих и сет подзаконских аката, те коначно сагледати у пракси како функционишу ова нова рјешења. У том контексту, биле би потребне године да се сагледа напредак у реформи институционалног оквира, креирање нових правосудних тијела, као што су судски савјети или специјална тужилаштва, али и јачање постојећих институција у судству и тужилаштву. Поред тога, обуке и изградња капацитета носилаца правосудних

функција, али и техничког особља су, такође, захтијевала вријеме. Крајњи циљ би били резултати рада приказани у статистикама о раду правосуђа, јасним показатељима да ова област функционише на начин на који то Европска унија очекује од дотичне државе кандидата.

Потреба за промјенама нормативног оквира из области правосуђа произлази из опредјељења и Србије и Црне Горе да постану дио Европске уније. У процесу приступања, ове двије државе кандидаткиње су с ЕУ и њеним чланицама закључиле више међународних уговора, те донијеле више једностраних аката, у циљу дефинисања процеса придруживања и консеквентно, приступања Унији. При томе од посебне важности за ово питање су два документа – споразуми о стабилизацији и придруживању за Црну Гору и за Србију и преговарачки оквир Европске уније за ове двије државе. Такође, оба кандидата су се, у складу с препоруком ЕК, обратила Венецијанској комисији ради мишљења о предлозима измјене својих уставних аката како би их ускладили са захтјевима који произлазе из Поглавља 23 – Правосуђе и темељна права. И Црна Гора и Србија су уградиле ово опредјељење као саставни и суштински дио акционих планова за поглавље 23 у оквиру потпоглавља правосуђе.

У процесу уставне реформе, Европска комисија за демократију путем закона (Венецијанска комисија – ВК) Савјета Европе се држи за најрелевантнију институцију која даје мишљења и помаже државама у процесу измјене устава. Она је посљедњих година постала веома битан фактор не само у европским земљама, него и шире, у земљама Азије и Африке⁸³⁹, иако се ради о тијелу Савјета Европе. Венецијанска комисија свој реноме гради на огромном искуству из низа држава у чијим уставним процесима је учествовала. Истовремено, ВК је у једној врсти двосмјерног односа и сарадње⁸⁴⁰ с Европским судом за људска права (ЕСЉП), чија тумачења и примену ЕКЉП као ”тврдог права” такође користи на исти начин на који се ЕСЉП у својим одлукама често ослања на Венецијанску комисију. Венецијанска комисија се, коначно, ослања и на смјернице из свога Финалног извјештаја о процедурама уставних измјена⁸⁴¹, који је израдила 2009. године, након што јој је повјерено да сачини релевантне националне уставне одредбе о измјенама устава у државама чланицама Савјета Европе и многим другим државама. На основу ових запажања и механизма, ВК се истакла као кључна за процес доношења уставних измјена, те ће у даљој разради бити и кориштена њена мишљења поред извјештаја и осталих докумената Европске комисије. Ово посебно, јер је способност Европске комисије да сама и у пуној мјери да став или оцјену одређеног уставног аранжмана много мања, него код тијела СЕ, које, како је већ изложено, располаже много већом експертизом и искуством. Ипак, као што ће се даље приказати, ова мишљења Венецијанске комисије ће се показати различита у садржају и препорукама у неколико круцијалних елемената, као што су поступак именовања кључних

⁸³⁹ Maartje De Visser, *A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform*, Legal Studies Research Paper Singapore Management University, Singapore, 2015, стр 35.

⁸⁴⁰ Pieter Van Dijk, *The Venice Commission on Certain Aspects of the European Convention of Human Rights Ratione Personae*, in S. Breitenmoser et al. (eds), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, 2017, стр. 183, through Stefanie Schmahl & Marten Breuer *The Council of Europe: Its Law and Policies*, Oxford University Press, Oxford, стр. 743

⁸⁴¹ CD (2009)168* - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) - Final Report on Constitutional Amendment Procedures

правосудних функција, те механизми деблокирања. Иако процес уставних измјена Албаније оvdје неће бити третиран, примјер ове државе само потврђује ову тезу.⁸⁴²

7.4.1.1.1. *Измјене Устава Црне Горе*

Дакле, нова генерација држава кандидаткиња са Западног Балкана, за разлику од земаља у претходним валовима проширења, била је већ на почетку у обавези да приступи измјенама устава како би имала довољно времена да их спроведе и да покаже напредак у успешности. Већ у Извјештају о напретку Црне Горе за 2011. годину⁸⁴³ из октобра 2011. године, Европска комисија изражава забринутост за рјешења у тадашњем Уставу, кад је у питању именоване председника Врховног суда и врховног државног тужиоца у Скупштини простом већином. Једнаку забринутост изражава и због именовања судија Уставног суда, јер још нису били у потпуности у складу с европским стандардима. Ове уставне промјене су биле пресудан корак за даљи напредак у преговорима и отварању поглавља. Црна Гора је остварила веома добру динамику и прије него је отворила преговоре у оквиру Поглавља 23, тако да је већ јуна 2012. године председник Скупштине Црне Горе затражио од Венецијанске комисије да припреми мишљење о нацрту измјена и допуна Устава Црне Горе у области правосуђа. Након овога захтјева, у Стратегији проширења ЕУ за 2012. годину од октобра 2012. Црна Гора је савјетована „да доврши процес уставних измјена и циљу заштите независности правосуђа“.⁸⁴⁴

Венецијанска комисија је већ раније дала мишљење о Уставу из 2007. године, у коме је нагласила је да нпр. „Судски савјет има уравнотежен састав“, али и да је црногорска „Скупштина ипак задржала одређени утицај, прије свега именовањем председника Врховног суда и јавних тужилаца“, те да су „Ова рјешења проблематична у свјетлу европских стандарда“.⁸⁴⁵ У Мишљењу⁸⁴⁶ о предложеним измјенама Устава из 2012. године, ВК је конзистентно нагласила потребу да се независност правосуђа побољша и, у том смислу, предложила да треба промијенити састав Судског савјета, како би се избјегао политички утицај на правосуђе, да председника Врховног суда треба да бира Судски савјет, а да се именовање и разрјешење државних тужилаца треба нормирати уставом. Венецијанска комисија је, такође, предложила да се о избору најважнијих правосудних функција одлучује квалификованом већином у Скупштини. Тако би се на овај начин бирале

⁸⁴² Видјети рад у којем је шире и уз исти приступ разрађен процес уставних промјена на три државе кандидаткиње: Aleksandar-Andrija Pejović, *Amendments to the Constitution in the Area of Judiciary in the Candidate Countries for the Membership in the EU - The Examples of Montenegro, Albania and Serbia*, у: *The Next Seven of the European Union – Reports from the Seventh International Scientific Conference of the European Studies Department* (ур. Ingrid Šikova et al.), Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Sofia 2020, стр. 119-134;

⁸⁴³ Report From the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the Implementation of Reforms, COM(2012) 222, Brussels, 22.5.2012, стр. 4

⁸⁴⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 COM (2012) 600 final, 2012, Brussels, 10. 10. 2012, стр. 12

⁸⁴⁵ CDL-AD (2007)047) - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro, Opinion on the Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 73 Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007)

⁸⁴⁶ CDL(2012)051-e European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro, Draft Opinion on two sets of draft amendments to the constitutional provisions relating to the judiciary of Montenegro

судије Уставног суда, врховни државни тужилац и чланови Судског савјета, који долазе из реда реномираних правника. Ово је додатно потврђено и у Мишљењу ВК о три уставне одредбе о Уставном суду, врховном државном тужиоцу и Судском савјету из јуна 2013. године⁸⁴⁷, односно да *”квалификована већина има за циљ да осигура да се у парламенту пронађе широк консензус јер то са собом повлачи чињеницу да већина тражи компромис с мањином”*, односно да се превазиђу изазови у дихотомији политичке подјеле у Црној Гори, која је спречавала могућност консензуса на овој основи кад су у питању битне одлуке и, прије свега, одлучивање о правосуђу. ВК је, поновивши овај став, остала при мишљењу да се у Скупштини гласа двотрећинском већином у првом кругу, да би се након тога одлука донијела тропетинском већином. Овај механизам деблокирања ипак није гарантовао да неће доћи до блокаде система именовања на ове кључне позиције, али је Венецијанска комисија била става да проста већина у другом кругу не би подстицала већину да постигне компромис с мањином и стога би оставила простор за избор пет чланова који припадају владајућим странкама.

И поред тога што је у Црној Гори овај деблокирајући механизам сматран неповољним, овај предлог ВК је ипак прихваћен већ мјесец након другог мишљења ВК о измјенама устава јер се показао као неформални предуслов за отварање преговора у Поглављу 23. Нацрт акционих планова за 23. и 24. преговарачко поглавље је већу јуну 2013. године био спреман за усвајање на влади јер је добио позитивно мишљење Европске комисије. Прва препорука у АП 23 је управо била да Црна Гора измијени свој Устав у складу с препорукама Венецијанске комисије и европским стандардима, како би се обезбиједила независност и одговорност правосуђа. У АП је већ прецизирано и које измјене треба донијети, јер је АП финализиран управо у коначној фази промјена Устава. У том смислу је јасно наведено да ће најмање 50% Судског савјета и Тужилачког савјета чинити чланови који долазе из правосуђа и да ће их бирати њихове колеге које представљају различите нивое правосуђа, без мијешања Скупштине (осим искључиво декларативно); да тужиоце не би требало да бира Скупштина и да би разлоге за разрјешење судија и тужилаца требало унијети у Устав. Кроз активности је даље разрађено и планирање да ће се уставом регулисати и састав Судског савјета и Тужилачког савјета, избор предсједника Врховног суда и врховног државног тужиоца и државних тужилаца и, коначно, састав и начин избора судија Уставног суда. Након што је Влада усвојила АП 23, 27. јуна 2013. године, Црна Гора је очекивала да Савјет усвоји Извјештај о процјени испуњености почетног мјерила, како би се омогућило отварање поглавља. Како је већ раније наглашено, неке државе чланице нису хтјеле дати зелено свјетло да се прихвати Извјештај о испуњењу почетног мјерила и почне припремати преговарачка позиција, прије него што Црна Гора усвоји измјене највишег правног акта. У овој стисци с временом и притиском који је долазио из ЕУ, тадашња владајућа коалиција у Црној Гори је постигла консензус, који је 31. јула 2013. године договорен с опозицијом, како би се дошло до двотрећинске већине и 55 посланика у Скупштини Црне Горе је гласало за предложене измјене. Савјет ЕУ је ускоро донио одлуку да је Црна Гора спремна за отварање преговора и почела је израда преговарачких позиција Црне Горе и ЕУ.

⁸⁴⁷ CDL(2013)033-e European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro, Draft Opinion on the Draft Amendments to three Constitutional Provisions relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro

У новом Уставу Црне Горе⁸⁴⁸, у складу са ставом ВК, који је у потпуности подржала и ЕК, члан 91 прецизира да ће Скупштина бирати и разрјешавати судије Уставног суда, Врховног државног тужиоца и четири члана Судског савјета из реда реномираних правника који добију двотрећинску већину у првом кругу гласања и тропетинску већину свих посланика у другом кругу гласања. Једнако тако, по истом члану, двотрећинско (односно деблокирајуће тропетинско) гласање се примјењује у случају избора врховног државног тужиоца, као и судија Уставног суда. Како се сама примјена нових одредаба Устава поклопила и с почетком спровођења АП 23, овај План је предвидио цијели низ активности у погледу поступка избора носилаца правосудних функција, односно његову транспарентност и мериторност; затим измјене Закона о судовима, Закона о Судском савјету, Закона о судовима и судијама, Закона о државном тужилаштву, Закона о Уставном суду, Пословника оба савјета (судског и тужилачког) и многе друге активности које полазе из измјена Устава 2013. године.

Ипак, и поред низа активности које су реализоване у протеклих седам година, једна од навећих потешкоћа с којима се Црна Гора суочила је управо била област квалификоване већине потребне за именовање кључних правосудних функција. Четири члана Судског савјета из редова познатих правника, након што им је истекао четворогодишњи мандат, јула 2018. године, нису замијењени новима, јер се у Скупштини није могла постићи потребна двотрећинска односно тропетинска већина за њихов избор. Закон о Судском савјету и судијама је измијењен⁸⁴⁹ 26. јуна 2018. године, на начин да предсједник и чланови Правосудног савјета могу и даље обављати дужност до проглашења новог састава тог тијела, за што је и добијена подршка Венецијанске комисије, која је савјетовала да мандати буду временски ограничени.⁸⁵⁰ Првобитно постављена четири члана из реда правника и даље обављају функције у Судском савјету, док су други чланови, за које није била потребна квалификована већина, замијењени. Додатно, у октобру 2019. године, истекао је мандат врховном државном тужиоцу и, једнако, као и у случају чланова Судског савјета, није било могуће изабрати новог, односно реизабрати досадашњег врховног државног тужиоца, који и даље обавља функцију у статусу вршиоца дужности. Како је мандат судија Уставног суда 12 година, проблема с избором нових судија још није било, што не значи да до блокаде избора не би дошло ни у овом случају, с обзиром на политичку ситуацију.

Извјештај за Црну Гору за 2019. годину⁸⁵¹ наводи да је црногорско правосуђе умјерено спремно, као и да је остварен одређени напредак у даљем јачању професионализма правосуђа. Такође, наводи се: *„Прошлогодишње препоруке су дијелом испуњене кроз појачане капацитете Судског и Тужилачког савјета да спроведе системе за запошљавање, оцјену рада, унапређења и дисциплинску одговорност. Међутим, резултати реформи, нарочито биланс остварених резултата у спровођењу етичког кодекса и дисциплинске одговорности и даље је ограничен... Управљање људским ресурсима се није побољшало, а конкретне мјере рационализације одложене су за период након 2019. године”*. Видљиво је

⁸⁴⁸ Устав Црне Горе, Службени лист Црне Горе 38/2013

⁸⁴⁹ Закон о Судском савјету и судијама, Службени лист Црне Горе, 42/2018

⁸⁵⁰ CDL(2018)021-e European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro - Draft Opinion on the draft law on amendments to the law on the Judicial Council and Judges

⁸⁵¹ Извјештај за Црну Гору за 2019. стр. 16

да се ни у овом Извјештају, као ни у радном документу који је ЕК издала новембра 2019. године, не квалификује питање избора у Судском савјету и челника Врховног државног тужилаштва, него се она само наводе информативно. То показује да ЕК не жели давати јасне квалификације о потешкоћи изналажења потребне већине у парламенту, односно компромиса већине с мањином, на чему је инсистирала заједно с Венецијанском комисијом, још од 2013. године.

7.4.1.1.2. Предлог измјена Устава Републике Србије

Акционим планом за Поглавље 23, дефинисане су конкретне радње које ће бити предузете, у складу с препорукама Европске комисије из Извештаја о скринингу за Преговарачко поглавље 23. У дијелу који говори о промјени Устава, једнако као и у Црној Гори раније, наглашена је потреба њихове анализе са становишта препорука Венецијанске комисије у Мишљењу из 2007. године.⁸⁵² Редослијед корака који би надлежни државни органи Републике Србије (Министарство правде, Влада, Народна скупштина) требало да предузму се састоји од: 1) анализе постојећих одредаба и предлагање одговарајућих измјена (у свјетлу мишљења Венецијанске комисије и европских стандарда); 2) иницирање промјене Устава и усвајање предлога за промјену у Народној скупштини; 3) израда радног текста амандмана на Устав и спровођење јавне расправе и упућивање текста амандмана на мишљење Венецијанској комисији. Након тога се стварају предуслови за усвајање амандмана на Устав.

У периоду након доношења Устава из 2006. године, током његове примјене, учени су одређени недостаци у области чија се промјена предлаже. Ти недостаци према мишљењу и уставноправне науке доводе у питање начело независности судова, које је темељни принцип владавине права. Пракса је, такође, уочила одређене проблеме који се тичу ефикасности судства и тужилаштва, чији је узрок у значајној мери у самим уставним одредбама. Одређене замерке на одредбе Устава, које се односе на правосуђе, изнела је и Венецијанска комисија у истом Мишљењу⁸⁵³ из 2007. године, па тако ВК сматра: *"У члану 147. се задржава принцип да судије бира Народна скупштина. Венецијанска комисија и даље није убијеђена да је ово добро решење и поново истиче критике дате у њеном претходном Мишљењу,"* као и *"чини се да је састав Високог савјета судства мањкав... Ово је рецепт за политизацију судства и стога ову одредбу треба суштински измијенити."* Као што се да видјети, и прије него се кренуло у процес предлога за измјену Устава, постојале су јасне смјернице Венецијанске комисије. Већ у Извјештају о скринингу за 2014. годину о Поглављу 23⁸⁵⁴, Европска комисија је препоручила Србији да уз подршку екстерних стручњака *"изврши детаљну анализу постојећих рјешења/могућих измјена Устава, имајући у виду препоруке и европске стандарде Венецијанске комисије, обезбјеђујући независност и одговорност судства,"* да би се касније у Заједничкој преговарачкој позицији ЕУ од Србије експлицитно тражило да испуни усвоји *"нове уставне*

⁸⁵² CDL-AD(2007)004-srb Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007) (in Serbian).

⁸⁵³ Ibid. стр. 13-18.

⁸⁵⁴ European Commission, Screening Report Serbia Chapter 23 – Judiciary and funamental rights, MD 45/14, 15 May 2014, стр. 25

одредбе имајући у виду препоруке Венецијанске комисије, у складу с европским стандардима и на основу широког и свеобухватног процеса консултација“.⁸⁵⁵

У циљу испуњења овога мјерила, односно јачања владавине права и даљег усклађивања домаћег права с правним тековинама Европске уније и европским стандардима, Министарство правде Србије је током 2018. године израдило нацрт амандмана на Устав Републике Србије, те организовало четири округла стола на тему понуђеног текста нацрта амандмана. О нацрту амандмана своје мишљење јуна 2018. године дала је и Венецијанска комисија.⁸⁵⁶ ВК је дала препоруке у погледу састава Државног вијећа тужилаца (односно предложеног високог тужилачког савјета) и Високог савјета судства, њиховог распуштања, избора државних тужилаца, основа за разрјешење судија и замјеника јавних тужилаца, те конституционализацију Правосудне академије. Овим препорукама уследили су нови нацрти амандмана које је Министарство правде Србије припремило након јавне расправе. Меморандум секретаријата о компатибилности нацрта измјена уставних одредаба о правосуђу Србије⁸⁵⁷ који је улиједио октобра 2018. године је испитао да ли је и у којој мери поднијети текст слиједио препоруке садржане у јунском мишљењу.

Нацрт амандмана на Устав Републике се у овој верзији, у складу са захтјевима ЕУ, заснива на потреби да се осигура независност судске власти – институционална и персонална. С тим у вези, предвиђа се промјена досадашњег начина избора судија, положај, састав и улога Високог савјета судства (ВСС), услови за избор и разрјешење судија и друга питања која су од значаја за судску власт и судије као њене носиоце. С друге стране, у циљу обезбјеђења самосталног и деполитизованог јавног тужилаштва мијења се у потпуности досадашњи концепт његовог положаја. По питању квалификованог гласања о најважнијим правосудним функцијама, у случају Србије је изабрано рјешење за случај да се недовољно стабилизовани политички односи пренесу на питање избора судија, односно могућност његове блокаде улијед непостојања консензуса међу политичким субјектима у парламенту. Како је прихваћена сугестија ВК да се несудијски чланови будућег високог савјета судства бирају двотрећинском већином, деблокирајући механизам је одређен кроз формирање посебне комисије која супституише парламентарни избор, а чији састав треба да гарантује непристрасност и деполитизацију избора. Ријеч је о носиоцима највиших правосудних функција или функција које укључују заштиту уставности, законитости или заштиту људских права, те самог парламента. Веза с Народном скупштином се своди на минимум и то само у погледу Врховног јавног тужиоца, чији избор, двотрећинском већином, спроводи Народна скупштина, на предлог будућег високог савјета тужилаца, а у немогућности њеног обезбјеђења, ово врши претходно већ помињана комисија састављена од носилаца одређених државних и правосудних функција.

⁸⁵⁵ Заједничка позиција Европске уније за 23. преговарачко поглавље Правосуђе и темељна права – Србија, стр. 19

⁸⁵⁶ CDL-AD(2018)011-e, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Serbia - Opinion on the draft amendments to the constitutional provisions on the judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018)

⁸⁵⁷ CDL-AD (2018)023 -European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Serbia - Secretariat memorandum - Compatibility of the draft amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary of Serbia, taken note of by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018)

Министарство правде је, затим, упутило предлог за измјену Устава РС Влади Републике Србије. Влада је, потом, 30. новембра 2018. године Народној скупштини поднијела Предлог за промјену Устава Републике Србије.⁸⁵⁸ Предлог је такође садржао детаљно објашњење разлога на којима су предложени амандмани. У јуну 2019. године, Парламентарни одбор за уставна и законодавна питања је размотрио измјене Устава и утврдио Предлог промјене Устава Републике Србије, али није предузео никакве даље акције. С обзиром на изборе 2020. године, припрема измјена Устава је препуштена сљедећем сазиву парламента. То би у пракси значило да ће уставне промене морати проћи нови циклус, након што нова влада положи заклетву: нова иницијатива Владе Скупштине, припрема уставних амандмана и гласање о њима и, коначно, референдум, што је у српском случају обавезно за било какве промјене највишег правног акта. Радни документ ЕК за поглавља 23 и 24 из јуна 2020. године констатује да је процес уставне реформе у циљу јачања независности и одговорности правосуђа тренутно у застоју, као и да је битно да се овај процес настави пошто застој утиче на припрему потребних и доношење пратећег законодавства, јер нема довољно уставне јасноће о смјеру реформи.⁸⁵⁹

7.4.1.1.3. Закључак

Дакле, квалификована већина у политичким системима које карактерише недовољан политички консензус и подијељеност између парламентарних политичких субјеката се не показује увијек као адекватно рјешење, јер омогућава блокаду, чак и када се одреди у мањим износима, односно она захтијева креативан институционални механизам. Различита законска рјешења за три најчешћа питања која представљају предмет уставних промјена у случају Црне Горе и Србије – именовање судија Уставног суда, Судског савјета и врховног државног тужиоца јасно показују да јединствене процедуре усвајања заједничких европских стандарда у правосуђу не постоје на нивоу у којем би се примијениле подједнако. Црна Гора и Србија дијеле скоро исти правни систем и донедавно су биле дио исте државе, те се стога овако различити приступи не могу објаснити ни посебним историјским развојем. ВК је тако, уз сагласност ЕК, подржала различит приступ кад су и питању најважније правосудне функције, односно није предложила квалификовану већину за избор уставних судија у Србији, док је у Црној Гори инсистирало на томе. Затим, корективни (деблокирајући) механизам се веома разликује, како је већ показано, од тропетинске већине у Црној Гори до посебне комисије у Србији. Поред овога, у српском предлогу министар правде није дио Високог савјета судства, за разлику од Црне Горе. Истовремено, у Србији савјет тужилаца, за разлику од Црне Горе гдје се бира обичном већином, тражи двотрећински квалификовани приступ, једнако као и Високи савјет судства.

Коначно, треба имати на уму да тзв. мека правна тековина Поглавља 23, као и у другим областима, у дијелу уставне реформе правосуђа управо оставља доста простора за интерпретације онога што је европски стандард. Подјела власти између грана власти и уставна рјешења која одређују односе и распоред снага су врло осјетљива питања. Стога, процес измјене устава не може бити лаган задатак, јер одвајање извршне и законодавне гране власти од правосудне и стварање одрживог и ефикасног механизма функционисања

⁸⁵⁸ Влада Републике Србије, Предлог за промјену Устава Републике Србије бр. 010-11346/2018

⁸⁵⁹ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, June 2019, стр. 3

међу њима, захтијева, прије свега, одличну припрему, провјеру понуђених модела у мјери у којој је то могуће, широк друштвени и политички консензус и вријеме, које обично недостаје кад је у питању трка с роковима преговарачког процеса. Као што се могло видјети из приложеног, предлагање уставних или законодавних решења у одређеном правном систему пружа простор и за техничку и за политичку експертизу Венецијанске комисије, која не може избјећи ову посљедњу. Једнако тако, ВК не може дати једнака рјешења за државе кандидате, ако већ саме државе чланице ЕУ немају униформна рјешења у својим правним системима. С друге стране, и сама Европска комисија, иако је примарну улогу у том процесу препустила Савјету Европе, односно Венецијанској комисији, нема адекватне капацитете за бављење уставним реформама у правосуђу на довољно дубок и експертски начин. Питање је хоће ли ЕК у наредним годинама, како се број држава које преговарају буде проширивао, уопште изградити поменуте капацитете, ако жели наставити динамику коју је креирала у погледу владавине права међу кандидатима, или ће се и даље ослањати на Венецијанску комисију⁸⁶⁰.

Табела 2: упоредна анализа измјена устава Црне Горе и предлога за Србију

	ЦРНА ГОРА	СРБИЈА
Именоване судија Уставног суда	Уставни суд има седам судија. Судије Уставног суда бира и разрјешава Скупштина, и то: двоје судија на предлог Предсједника Црне Горе и пет судија на предлог надлежног радног тијела Скупштине по расписаном јавном позиву који предлагачи спроводе. Судије се бирају у Скупштини двотрећинском већином гласова на првом гласању и тропетинском већином у другом гласању свих посланика.	ТРЕНУТНИ УСТАВНИ ОКВИР: Уставни суд чини 15 судија који се бирају и именују на девет година. Пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, пет именује председник Републике, а пет општа седница Врховног касационог суда Србије. Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи председник Републике, председник Републике именује пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног касационог суда именује пет судија између 10 кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савјет судства и Државно веће тужилаца. ДРУГИ ПРЕДЛОГ НАКОН ВК: Народна скупштина именује и разрјешава судије Уставног суда обичном већином.
Именоване дијела (Високог) савјета судства путем парламентарне процедуре	Од десет чланова Судског савјета који чине председник Врховног суда; четири судије које бира и разрјешава Конференција судија, узимајући у обзир једнаку заступљеност судова и судија, министра задуженог за правосудне послове, као и четири угледна адвоката које бира и разрјешава Скупштина двотрећинском већином гласова на првом гласању и тропетинском већином у другом гласању свих посланика.	ТРЕНУТНИ УСТАВНИ ОКВИР: Високи савјет судства има 11 чланова. У састав ВСС улазе председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосудје и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом. Изборне чланове чине шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један с територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета. ДРУГИ ПРЕДЛОГ НАКОН ВК: Високо савјет судства састоји се од десет чланова: пет судија које бирају судије и пет истакнутих адвоката које је Скупштина изабрала на предлог надлежног одбора Скупштине након спроведеног јавног конкурса, двотрећинском већином гласова од свих посланика, у року од 20 дана од пријема предлога. Ако Скупштина не изабере свих пет чланова у предвиђеном року, преостали

⁸⁶⁰ Aleksandar-Andrija Pejović, *Amendments to the Constitution in the Area of Judiciary in the Candidate Countries for the Membership in the EU - The Examples of Montenegro, Albania and Serbia*, у: *The Next Seven of the European Union – Reports from the Seventh International Scientific Conference of the European Studies Department* (ур. Ingrid Šikova et al.), Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Sofia 2020, стр. 132

Именованье врховног тужиоца	Врховног државног тужиоца бира и разрешава Скупштина Црне Горе након саслушања у надлежном радном тијелу Скупштине, на предлог Тужилачког савјета, по расписаном јавном позиву двотрећинском већином гласова на првом гласању и тропетинском већином у другом гласању свих посланика.	чланови ће по истеку наредних десет дана бити изабрани из реда кандидата који испуњавају критеријуме за избор, од стране комисије коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда Србије, Врховни јавни тужилац Србије и Заштитник грађана.
		ТРЕНУТНИ УСТАВНИ ОКВИР: Републичког јавног тужиоца, на предлог Владе, по прибављеном мишљењу надлежног одбора Народне скупштине, бира Народна скупштина.
		ДРУГИ ПРЕДЛОГ НАКОН ВК: Врховног јавног тужиоца Србије бира Народна скупштина, на шест година, на предлог Високог савјета тужилаца после јавног конкурса гласовима три петине свих народних посланика, у року од 20 дана од дана пријема предлога. Ако Народна скупштина не изабере Врховног јавног тужиоца Србије у року, после истека наредних десет дана њега бира, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда Србије, Врховни јавни тужилац Србије и Заштитник грађана, већином гласова.

Извор: сачинио аутор из прегледа уставних рјешења за обје државе

7.4.2. Борба против корупције

Европска унија има опште право на дјеловање у области антикорупцијских политика у границама утврђеним Уговором о функционисању Европске уније (УФЕУ). Члан 67. УФЕУ предвиђа обавезу Уније да осигура висок ниво безбједности мјерама за превенцију и борбу против криминала, расизма и ксенофобије и мјерама за координацију и сарадњу између полицијских и правосудних органа и других надлежних органа, као и узајамним признањем пресуда у кривичним стварима и, ако је потребно, приближавањем кривичног законодавства. У члану 83 УФЕУ, као тешки злочини с прекограничном димензијом, наведене су слиједеће области криминала: тероризам, трговина људима и сексуална експлоатација жена и дјецe, недозвољена трговина дрогом, недозвољена трговина оружјем, праће новца, корупција, фалсификовање средстава плаћања, рачунарски криминал и организовани криминал. С обзиром на то да је и корупција виђена као један од тешких злочина, који се простире и преко граница, ЕУ је добила право да регулише ову област, односно развила је свој правни оквир за превенцију и репресију корупције.

Правна тековина против корупције, која је заснована на *Конвенцији о борби против корупције у коју су укључени званичници ЕУ или званичници држава чланица*⁸⁶¹ из 1997. године и Оквирној одлуци из 2003. године о борби против корупције у приватном сектору⁸⁶², има за циљ криминализацију активног и пасивног подмићивања, као и да правна лица могу бити одговорна и за таква кривична дела и да за њих постоје ефикасне, сразмјерне и казне за одвраћање. Правна тековина за антикорупцију у јавном и приватном сектору се налази и у другим областима, попут прања новца и јавних набавки (гдје су пресуде за корупцију један од критеријума за искључење из процедуре додјеле уговора), у области

⁸⁶¹ Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, *OJ C 195, 25.6.1997, p. 2–11*

⁸⁶² Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, *OJ L 192, 31.7.2003, p. 54–56*

међусобног признања у контексту правосудне сарадње у кривичним стварима, или у дијелу европског налога за хапшење за који је Регулативом 2016/794⁸⁶³ корупција уврштена у списак кривичних дјела које покрива налог. Ипак, треба нагласити да ЕУ није посебно развила значајне или детаљне механизме у овој области. Државе чланице једноставно нису пристале на то да се ова надлежност у значајнијој мјери пренесе на ниво Уније, а примјене су и потешкоће у спровођењу самих стандарда које је ЕУ поставила. ЕУ се, стога, како у односу према државама чланицама, али и према државама кандидатима, окреће међународним инструментима и организацијама у којима игра све већу улогу.⁸⁶⁴ Све државе чланице ЕУ су подвргнуте надзору и евалуацији на међународном нивоу од стране Групе држава Савјета Европе против корупције (ГРЕКО) и у контексту Конвенције против корупције УН⁸⁶⁵. Такође, усвајањем Стокхолмског програма,⁸⁶⁶ Комисија је добила политички мандат за мјерење напора у борби против корупције. Као први такав механизам, Комисија је 2011. године Коминикеом о борби против корупције⁸⁶⁷ увела посебан механизам за извјештавање ЕУ, на основу којег је представљен један извјештај ЕУ за борбу против корупције у 2014. години.⁸⁶⁸ Овај Извјештај је указао на потребу да борба против корупције добије већу пажњу, али и да се природа и обим корупције разликују од земље до земље ЕУ. Ипак, овај Извјештај, који је изазвао доста дискусије и контроверзи, Европска комисија је укинула већ 2017. године, тако да се данас о корупцији извјештава само кроз Европски семестар економског управљања. Кроз ово се види да међу државама чланицама нису постојали консензус и мотивација да се с извјештавањем настави и даље, како је то урађено 2014. године. Европски семестар даје одређене податке, али искључиво у сврхе економског управљања, што не даје довољно простора да се проблем корупције сагледа на потребан начин.

7.4.2.1. *Потпоглавље корупција у преговарачком поглављу 23 за Црну Гору*

У Заједничкој преговарачкој позицији ЕУ за Поглавље 23, у подобласти борба против корупције, Црна Гора је добила 14 мјерила. Једно опште, које се односи на националну стратегију за борбу против корупције, те седам у области превенције и шест у области репресије. У општем дијелу, Црна Гора је позвана да 1) спроводи своју Стратегију за борбу против корупције и организованог криминала (2010-2014. година) и њен Акциони план (2013-2013. година), као и да континуирано надзире и оцјењује утицај разних мјера и предлаже корективне мјере кад је то потребно. У дијелу мјера превенције у борби против корупције одређена су слиједећа мјерила: 2) Црна Гора успоставља нову агенцију за

⁸⁶³ Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA *OJ L 135*, 24.5.2016, p. 53–114

⁸⁶⁴ Jeremy Horder & Peter Alldridge, *Modern Bribery Law: Comparative Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, стр. 190.

⁸⁶⁵ United Nations Convention against Corruption

⁸⁶⁶ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09 Brussels, 2 December 2009

⁸⁶⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Fighting Corruption in the EU, Brussels, 6.6.2011 COM(2011) 308 final

⁸⁶⁸ Report from the Commission to the Council and the European Parliament, EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, Brussels, 3.2.2014

антикорупцију с јасно дефинисаним мандатом и дјелотворним надлежностима. Ова Агенција треба да покаже проактиван став, да има неопходну независност, довољно ресурса, укључујући и запошљавање на основу заслуга, као и обучено особље и треба да буде добро повезана с другим релевантним институцијама (и њиховим базама података). Црна Гора осигурава да именовање шефа агенције за антикорупцију буде транспарентно, обављено на основу заслуга и објективних критеријума, укључујући и стручне способности.

3) Црна Гора мијења Закон о конфликту интереса и успоставља ефективан систем за спречавање конфликта интереса на свим нивоима државне/јавне управе. Црна Гора обезбјеђује иницијални биланс остварених резултата који показује повећани број идентификованих и ријешених случајева конфликта интереса, укључујући и санкције за одвраћање и одштету јавном буџету када је то релевантно. 4) Црна Гора обезбјеђује иницијални биланс остварених резултата у дјелотворној примјени изјаве о имовини и система за верификацију, укључујући и санкције за одвраћање у случају неусклађености и ваљане сукцесивне мјере (укључујући кривичне истраге када је релевантно) у случајевима да пријављена имовина не одговара реалности. 5) Црна Гора усваја и спроводи етички кодекс за чланове законодавне и извршне власти на свим нивоима, којим се регулишу правила о конфликту интереса, недоследности и друго неетичко или коруптивно понашање, којим се успостављају одговарајућа средства одговорности и систем санкција за одвраћање у случају кршења ових правила. 6) У државној управи, Црна Гора ангажује, промовише и именује јавне званичнике, на основу јасних и транспарентних критеријума, фокусирајући се на заслуге и исказане могућности. Црна Гора јача капацитете Инспектората, примјењује методологију анализе ризика, усваја планове интегритета и именује обучене менаџере интегритета у јавној управи. Црна Гора обезбјеђује иницијални биланс остварених резултата у примјени дјелотворних санкција у случајевима кршења етичких вриједности. 7) Црна Гора мијења тренутно законодавство које регулише финансирање политичких партија, обезбјеђује да је оно у потпуности усклађено с препорукама ГРЕКО и јача административни капацитет и независност надзорних органа. Црна Гора обезбјеђује иницијални биланс остварених резултата у коректној примјени закона, укључујући примјену санкција за одвраћање кад је то потребно. 8) Црна Гора спроводи и процјењује утицај мјера предузетих у циљу смањења корупције у осјетљивим областима и преузима корективне мјере кад је то потребно, укључујући дисциплинске и кривичне мјере у случајевима идентификованих неправилности.

У дијелу репресивних мјера у борби против корупције од Црне Горе се очекује да 9) успостави иницијални биланс остварених резултата у ефикасној и дјелотворној истрази, гоњењу и пресудама у случајевима корупције, укључујући и случајеве корупције на високом нивоу. 10) Црна Гора ревидира Законик о кривичном поступку у циљу ефективнијег преткривичног поступка. Црна Гора успоставља ново специјално тужилаштво које треба да доведе до бољег успостављања приоритета у случајевима тешких кривичних дјела, боље специјализације запослених и супстанцијално унапријеђене сарадње међу институцијама и размјени података. 11) Црна Гора суштински унапређује капацитет Министарства унутрашњих послова за вођење истрага финансијског криминала и обезбјеђује да су и МУП и специјално тужилаштво добро повезани с другим релевантним агенцијама. Црна Гора осигурава неопходну обуку за финансијске истраге и систематично води финансијске истраге, паралелно с кривичним истрагама случајева организованог криминала и корупције. 12) Црна Гора усваја законодавство о управљању имовином,

успоставља канцеларију за управљање одузетом имовином, ангажује менаџмент канцеларије на основу транспарентних и објективних критеријума с фокусом на заслуге и стручне способности и обезбјеђује иницијални биланс остварених резултата кроз повећани број и суму конфискованих прихода од криминалне дјелатности, укључујући и случајеве корупције на високом нивоу. 13) Црна Гора преузима кораке за унапређење дјелотворности система заштите звјездача и 14) Црна Гора усваја процедуру за затварање кривичних случајева, у складу с најбољим праксама ЕУ. То подразумијева и обавезу ваљаног образложења одлуке наводном оштећеном, као и стварање правне могућности за ревизију одлуке тужиоца о одбацивању кривичне пријаве.

У овом дијелу, због обима цијелог потпоглавља борба против корупције, рад ће се бавити једним аспектом, односно мјерилом које се дотиче оснивањем нове агенцију за антикорупцију с јасно дефинисаним мандатом и дјелотворним надлежностима. Од Црне Горе се очекивало да покаже резултате посебно у аспекту проактивности, независности, опремљености ресурсима, запошљавања на основу заслуга, обучености особља и повезаности с другим релевантним институцијама и њиховим базама података. Истакло се и именовање шефа агенције за антикорупцију, које треба да буде транспарентно и на основу заслуга и објективних критеријума, укључујући и стручне способности.

Још је у Извјештају о скринингу за Поглавље 23 за Црну Гору Европска комисија нагласила да тадашња Управа за антикорупцијску иницијативу углавном има савјетодавну улогу. Односно, да се поменути Управа углавном бави меким превентивним мјерама, као што су образовање и подизање свијести. Такође, Управа се бавила и прикупљањем примједба на корупцију и анализом нових законских рјешења са становишта антикорупције. Комисија је, стога, нагласила потребу да се оснажи Управа за антикорупцијску иницијативу како би преузела централну улогу у борби против корупције и добијању истражних овлашћења, односно утицаја на даље поступање овлашћених органа.⁸⁶⁹ Наиме, након што је Црна Гора потписала Споразум и Акциони план Антикорупцијске иницијативе Пакта стабилности за Југоисточну Европу (СПАИ), почетком 2001. године, Уредбом о оснивању Агенције за антикорупцијску иницијативу⁸⁷⁰, почео је с радом први специјализовани државни орган за пропагандно-превентивну борбу против корупције у Црној Гори. У члану 2. Уредбе је одређено да ова Агенција обавља послове управе који се односе на: припремање законских и подзаконских прописа у овој области; пропагандно-превентивно дјеловање у циљу сузбијања корупције; предлагање Влади Републике Црне Горе закључивање и примјену европских и других међународних стандарда и инструмената из области антикорупцијске иницијативе; унапређење транспарентности пословних операција; обавља и друге послове који произилазе из чланства у Пакту стабилности за Југоисточну Европу и другим међународним организацијама и институцијама, као и друге послове који су јој одређени у надлежност. У члану 3. је одређено да послове директора Агенције обавља виши представник за антикорупцијску иницијативу Пакта стабилности за Југоисточну Европу за Црну Гору. Агенција је 2004. године трансформисана у управу за антикорупцијску иницијативу,

⁸⁶⁹ Извјештај о аналитичком прегледу усклађености законодавства за Црну Гору - Поглавље 23 – Правосуђе и темељна права, стр. 9

⁸⁷⁰ Уредба о оснивању Агенције за антикорупцијску иницијативу, Службени лист Републике Црне Горе бр. 2/2011

доношењем Уредбе о организацији и начину рада државне управе⁸⁷¹ с истим пословима као што је то имала и Агенција. Током 2012. године, након што је завршен скрининг, Европска унија је већ на основу изложеног препоручила да се Управи не само унаприједи надлежности и ојачају капацитети, него да се, по могућности, преиспита институционални оквир за борбу против корупције.

Након ових препорука и оцјена Европске уније, Црна Гора је израдила Акциони план за Поглавље 23 и у њега преточила препоруку о потреби јачања капацитета и преиспитивања институционалног оквира Управе за антикорупцијску иницијативу, која је тад била интегрисана у Министарство правде. Одређено је и шест активности за остваривање ове препоруке. Констатовано је да тадашњи институционални антикорупцијски оквир чини више превентивних органа и тијела, као што су Управа за антикорупцијску иницијативу (УАИ), Комисија за спречавање сукоба интереса (КССИ), те мјешовитих и репресивних органа и тијела као што је Управа за спречавање прања новца (УСПН), те да је потребно размислити о ремоделирању приступа. Црна Гора је управо током 2012. године припремила и низ аналитичких докумената како би створила услове за стварање новог органа за спречавање корупције. Тако је *Анализа ефеката образовања агенције за борбу против корупције* препоручила да будућа агенција мора бити суштински независна од других грана власти, првенствено од извршне и законодавне и то на начин да има супремацију у односу на орган који је образује. Као веома битно, анализа је нагласила и потребу да концепцијски будућа Агенција има и компоненту истраге поред превентивног дјеловања.⁸⁷² Влада Црне Горе је, након тога, у фебруару 2013. године, задужила Министарство правде да припреми и предложи модел којим би се унаприједила укупна антикорупцијска политика оснивањем јединственог антикорупцијског тијела. У складу с донијетим Моделом за унапређење институционалног и нормативног антикорупцијског превентивног оквира, изражена је намјера да, ради континуитета у раду садашњих антикорупцијских тијела, Агенција преузме запослене из УАИ, КССИ и из Државне изборне комисије (ДИК). Прва два тијела би почетком рада Агенције престала функционисати, док би се ДИК усмјерила у потпуности на изборни процес и надлежности дефинисане Законом о избору посланика и одборника. Агенција би, такође, преузела надлежности Националне комисије у дијелу израде и спровођење предлога стратегијског оквира за антикорупцију, чиме би престала потреба за функционисањем ове комисије.⁸⁷³

Заједничком преговарачком позицијом ЕУ за поглавље 23, ЕУ је нагласила да Црна Гора мора успоставити дјелотворан и стабилан институционални координациони механизам за спровођење и надгледање антикорупцијских мјера. Констатовала је посвећеност Црне Горе оснивању нове агенције за антикорупцију и указала на потребу јасно дефинисаних надлежности и дјелотворних овлаштења Агенције, демонстрирању проактивног приступа и доброј повезаности са другим релевантним органима, као и неопходној независности. ЕУ је позвала Црну Гору да ојача постојеће уређење и развије

⁸⁷¹ Уредба о организацији и начину рада државне управе, Службени лист Републике Црне Горе бр. 54/04

⁸⁷² Влада Црне Горе Министарство правде и људских права, Управа за антикорупцијску иницијативу, *Анализа ефеката образовања агенције за борбу против корупције*, Подгорица, јун 2012. године, стр. 23

⁸⁷³ Влада Црне Горе Министарство правде Управа за антикорупцијску иницијативу, *Модел за унапређење институционалног и нормативног антикорупцијског превентивног оквира*, Подгорица, новембар 2013. године, стр. 22

биланс остварених резултата већ током припрема за обезбјеђење одговарајућих средстава антикорупцијској агенцији за спречавање сукоба интереса и провјере имовине.⁸⁷⁴

Иако се у првом периоду размишљало о доношењу посебног закона којим би се креирала агенција за антикорупцију, одлучено је да се једним законским актом регулишу активности у спречавању корупције, оснивање агенције и питање звиздача. Тако је Закон о спречавању корупције⁸⁷⁵ донијет 2014. године и њиме су у глави V одређени надлежност, органи – савјет и директор агенције, статут и финансирање Агенције. Закон о спречавању корупције се почео примјењивати од 1. јануара 2016. године, кад је почела с радом и нова Агенција за спречавање корупције (АСК). У погледу надлежности, нова Агенција за спречавање корупције је добила широка овлашћења. Агенција утврђује постојање сукоба интереса у вршењу јавне функције и предузима мјере за његово спречавање, контролише ограничења у вршењу јавних функција, те контролише примања поклона, спонзорстава и донација. Такође, АСК провјерава податке из извјештаја о приходима и имовини јавних функционера и даје мишљење о постојању угрожавања јавног интереса које упућује на постојање корупције. Истовремено, АСК даје препоруке за спречавање угрожавања јавног интереса и заштиту звиздача, прати доношење и спровођење планова интегритета, даје препоруке за њихово унапређење и процјењује ефикасност и дјелотворност планова интегритета. У законодавним надлежностима, АСК даје иницијативе за измјену и допуну закона, других прописа и општих аката, ради отклањања могућих ризика за настанак корупције или њиховог усклађивања с међународним стандардима из области антикорупције, даје мишљење на нацрте закона и других прописа и општих аката, ради усклађивања с међународним стандардима из области антикорупције. У дијелу шире координације, Агенција сарађује с надлежним органима, високошколским установама и научним организацијама и другим субјектима у циљу реализације активности у области спречавања корупције, те спроводи едукативне, истраживачке и остале превентивне антикорупцијске активности. Агенција врши и послове надзора над спровођењем прописа којим се уређује лобирање и спроводе мјере контроле финансирања политичких субјеката и изборних кампања, у складу с посебним законом. Коначно, АСК је добила и надлежност да издаје прекршајни налог и покреће прекршајни и други поступак, што је и била препорука ЕК и експерата који су радили на припреми Закона о спречавању корупције, како Агенција не би имала само превентивни карактер.

У погледу органа АСК, ова Агенције има Савјет и директора. Савјет има пет чланова, које бира Скупштина на период од четири године. Ограничења која су успостављена за избор чланова Савјета су постављена тако да за члана Савјета не може бити изабрано лице које је у посљедњих десет година обављало или обавља функцију посланика или одборника, нити члана Владе Црне Горе и функцију у политичкој партији. Надлежности Савјета се огледају у расписивању конкурса за избор директора Агенције, бирању и разрјешавању директора Агенције, доношењу Статута и акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Агенције, усвајању годишњег плана рада Агенције, предлогу буџета и завршног рачуна Агенције, дефинисању правила о раду Агенције и

⁸⁷⁴ Council of the EU, EU Common Position, Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights, Montenegro, 11 December 2013, стр. 6-11

⁸⁷⁵ Закон о спречавању корупције, Службени лист Црне Горе, бр. 53/2014 и 42/2017

правила за израду и спровођење планова интегритета; доношењу пословника о раду, годишњег извјештаја о раду Агенције, али и у томе да може провјеравати податке из извјештаја о приходима и имовини које преда директор Агенције. Директора Агенције бира Савјет, на основу јавног конкурса, на период од пет година и може бити биран највише два пута. Оно што је веома битно је да за директора Агенције не може бити изабрано лице које је у посљедњих пет година именовала или поставила Влада Црне Горе или Скупштина, као јавног функционера. Директор Агенције, као орган Агенције, заступа и представља Агенцију, организује и одговара за њен рад, доноси одлуке, те даје мишљења и препоруке и предузима друге мјере из надлежности Агенције.

Четири године након почетка рада Агенције и почетка примјене новог Закона о спречавању корупције, општа оцјена Европске уније о Црној Гори је да, укупно гледано, корупција преовладава у многим областима, те и даље представља питање које изазива забринутост. Комисија у Извјештају за 2019. годину наводи да: *”Постоји потреба за снажном политичком вољом да се дјелотворно ријеше питања корупције, као и за чврстом реакцијом кривичног правосуђа на корупцију на високом нивоу. Црна Гора има одређени ниво спремности у борби против корупције и остварен је ограничени напредак, а прошлогодишње препоруке су дијелом испуњене”*.⁸⁷⁶ Ако се погледа само спровођење АП 23, види се да се активности успјешно и ефикасно спроводе, те би се, као и у случају наредног поглавља о темељним правима, могло закључити да је Црна Гора успјешно испунила препоруке, односно мјерила ЕК у дијелу који се односи на Агенцију за спречавање корупције. Ипак, ако се погледају два најважнија документа који прате напредак Црне Горе у Поглављу 23 током 2019. године (Извјештај за 2019. годину и радни документ о стању у поглављима 23 и 24), примјетно је да Европска комисија изражава мишљење да Црна Гора и даље треба да унаприједи рад Агенције за спречавање корупције у низу сегмената.

Од Црне Горе се, прије свега, и даље очекује да побољша биланс остварених резултата у области репресије и спречавања корупције, укључујући и увођење дјелотворних санкција. Црна Гора је посљедњих година постигла одређени напредак у успостављању биланса остварених резултата у области корупције. Тако је 2017. године било 127 мишљења о неспојивости функције и конфликту интереса и 64 одлуке о њима, након чега се 37 јавних функционера повукло с функције или мандата. Током 2018. године је било 185 мишљења Агенције и 71 одлука о неспојивости функције и конфликту интереса, а 77 јавних функционера се повукло се с мандата или функције, а пет (5) је разријешено. За 2019. годину АСК је донијела 158 мишљења и 72 одлуке о неспојивости функције и сукобу интереса, а 59 јавних функционера је поднијело оставке на своје функције, док је четворо разријешено.

⁸⁷⁶ Commission Staff Working Document Montenegro 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy SWD(2019) 217 final, Brussels, 29. 5. 2019, стр. 20

Табела. 3: биланс остварених резултата АСК-а 2017-2019.⁸⁷⁷

година	Број мишљења АСК	Број одлука о неспојивости функције и конфликту интереса	Повлачење с мандата или функције	Разријешено
2017.	127	64	37	0
2018.	185	71	77	5
2019.	158	72	59	4

Сачинио аутор из извјештаја АСК

У току 2019. године, Агенцији је достављено 8.149 извјештаја, од чега је провјерено, у смислу тачности и потпуности 440, од којих 378 у складу с годишњим планом, а 62, по службеној дужности. Ипак, резултати и даље остају веома ограничени у домену детаљних провјера на случајном узорку службеника – укључујући провјеру у односу на незаконито богаћење, замјену и пребацивање имовине, те идентификовање поријекла имовине, уз чињеницу да ниједан предмет није уступљен тужилаштву.⁸⁷⁸

Иако је Закон о спречавању корупције предвидио да АСК нема само превентивну надлежност, него да има и могућност издавања прекршајних налога, Агенција за спречавање корупције је тек недавно почела издавати директне налоге за прекршаје. Тако је током 2019. године издато 37 прекршајних налога: девет због непредавања извјештаја о приходима и имовини по ступању на јавну функцију, шест због непредавања извјештаја о приходима и имовини 30 дана по престанку функције и 22 због предавања извјештаја о приходима и имовини са нетачним и непотпуним подацима. У свему овоме, реализована су 32 прекршајна налога. Поред тога, иако износ казни које су изrekli органи за прекршаје расте, оне су углавном испод законског минимума, што има негативан ефекат.

И у дијелу финансирања политичких партија, резултати АСК, по оцјени ЕУ, остају изузетно ограничени и нема предмета везаних за злоупотребу јавних ресурса за политичке партије и изборне кампање и незаконито лобирање. Иако је било неколико предмета необјашњивог богаћења, у њима нису утврђене неправилности. АСК није открила никакву злоупотребу јавних ресурса за сврхе странака или предизборних кампања. ЕУ је оцијенила и да АСК има селективан приступ у примјени надлежних законских овлашћења везано за начин на који се Агенција бавила *“афером коверат”* и држећи у тајности одлуку против владајуће партије у којој је утврђена повреда и изречена новчана казна. ЕК процјењује да постоје *“изазови везани за транспарантност, интегритет, непристрасност, независност, неселективни приступ, као и за униформну и пуну примјену релевантних закона”*.⁸⁷⁹

Једна од већих потешкоћа су и недостаци у примјени закона, у утврђивању чињеница и квалитету образложења, као и у вези с процесним смјерницама за физичка лица на која утичу одлуке АСК. Изазови и критике везане за независност Агенције, те њено утврђивање приоритета, селективни приступ,⁸⁸⁰ контроверзно тумачење и примјену законодавства, као

⁸⁷⁷ Табелу сачинио аутор на основу Извјештаја о раду АСК за 2017, за 2018. и за 2019.

⁸⁷⁸ Извјештај о раду АСК за 2019. годину, стр. 113.

⁸⁷⁹ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Montenegro, June 2020, стр. 5.

⁸⁸⁰ RTCG: *Odbor i ASK selektivno postupili*, 5. 10 .2017, <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/180262/odbor-i-ask-selektivno-postupili.html>, приступљено 3. 6. 2020.

и квалитет одлука и, посебно, потреба да АСК исправи недостатке у свом раду утврђене од стране домаћих судова, стално се истичу у извјештајима ЕК, па се тако наводи да је *”неколико одлука АСК у политички осјетљивим случајевима које су довеле до разрјешења, примјера ради, члана савјета АСК и чланова савјета РТЦГ, поништио Управни суд”*.⁸⁸¹ Питање кредибилитета АСК и политичког утицаја на Агенцију, као и квалитета њеног рада услијед чињенице да одлуке често буду оспорене на судовима, је једно од кључних питања с обзиром да је основна интенција ЕУ и процеса преговарања у потпоглављу борба против корупције било креирање независног и аутономног тијела за спречавање корупције.

Додатне потешкоће су настале и у институционалном смислу. Наиме, јула 2019. године, Скупштина је изабрала нови Савјет АСК, који укључује пет чланова, од чега два члана из организација цивилног друштва. Ипак, услови за именовање за члана Савјета протумачени су од стране Скупштине на начин да укључују обавезно положен испит за рад у државним органима. Ово је узроковало ситуацију да одређени предложени кандидати невладиних организација, које су и раније учествовале у раду Савјета, не могу поднијети кандидатуру, јер нису посједовали положени државни испит.⁸⁸² Поред тога, у јануару 2020. године, Савјет АСК је једногласно констатовао престанак мандата првог директора Агенције, изабрао вршиоца дужности и утврдио текст јавног конкурса за избор новог директора АСК-а.⁸⁸³ Након првог огласа, Савјет АСК није успио изабрати новог директора и расписао је нови конкурс⁸⁸⁴, али ни у овом другом кругу није успио изабрати новог директора. Конкурс је расписан још двапут⁸⁸⁵, да би коначно крајем јула 2020. године изабрана нова директорица АСК⁸⁸⁶, доводећи до ситуације да тек након седам мјесеци након одласка претходног директора с функције изабран његов насљедник. Иако, за разлику од питања избора најважнијих правосудних функција, у овом случају није била потребна двотрећинска или тропетинска већина за избор, немогућност избора новог директора је значајно допринијела томе да се кредибилитет саме Агенције и Савјета додатно угрози. Додатно, и много важније, функционисање и рад саме Агенције без руководиоца имао је значајан утицај на ефикасност и квалитет рада у области спречавања корупције.

Дакле, може се закључити да само у овом једном мјерилу потпоглавља борба против корупције, које се односи на орган за спречавање корупције, Црна Гора данас биљежи

⁸⁸¹ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Montenegro, November 2019, стр. 4.

⁸⁸² Dan, DPS traži državni ispit kako bi zadržao Agenciju, 6. 6. 2019, <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=699282&datum=2019-06-06>, приступљено 3. 6. 2020.

⁸⁸³ Saopštenje sa 10. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 13. 1. 2020. <https://www.antikorupcija.me/me/savjet-agencije/novosti/2001131134-saopstenje-10-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>, приступљено 3. 6. 2020.

⁸⁸⁴ Saopštenje sa 14. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 20. 2. 2020. <http://www.antikorupcija.me/me/novosti/2002201244-saopstenje-14-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>, приступљено 3. 6. 2020.

⁸⁸⁵ Saopštenje sa 19. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 30. 4. 2020. <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2004301149-saopstenje-19-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>; Saopštenje sa 24. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 1. 6. 2020, <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2006011059-saopstenje-24-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>, приступљено 3. 6. 2020.

⁸⁸⁶ Saopštenje sa 30. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 24. 7. 2020. <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2007241030-saopstenje-30-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>, приступљено 14. 9. 2020.

одређене резултате, да се активности из АП 23 уредно спроводе и остварују, те да је нормативни и институционални оквир углавном заокружен. Ипак, поред овога, став ЕК је да ови резултати нису довољни, односно да не само општа јавност не доживљава Агенцију као довољно независну и проактивну, него је то и став саме ЕУ. Унија указује на личне везе између управе АСК и политичке елите што, у складу с оним што Менделски назива ”процесом који води елита која се концентрише на постојеће, снажне и видљиве државне чиниоце”⁸⁸⁷, на тај начин осигуравајући свој положај и користећи институције попут тијела за спречавање корупције у своје сврхе и за обрачуне с пробраним дијелом политичког спектра. Мјерила која се односе на институционални оквир, посебно кад се ради о успостави нових органа и тијела се тако показују као веома изазовна. Од судских и тужилачких савјета, преко агенција за спречавање корупције, па све до тијела која се баве управљањем одузетом имовином, нове институције у државама кандидатима су се показале као само дјелимично успјешне. Прије свега, оне не могу на довољно брз и консолидован начин показати да у пракси дјелује нови систем, за њих је потребно вријеме, које је у преговарачком процесу, и то у контексту привремених мјерила, ограничено, на тај начин доводећи до ситуације да друга поглавља чекају на поглавља владавине права, гдје су очекивања већа, а критеријуми строжи. Надзор и скрутинизација над тијелима у Поглављу 23 су осјетно већи него што би то био случај у смислу креирања, на примјер, нових образовних институција у Поглављу 26 или тијела за квалификације у Поглављу 3. Додатно, како се у Поглављу 23 ради о тијелима која имају значајну улогу у вршењу надзора над извршном влашћу, неминовна је и политизација цијелог процеса. У том смислу, Агенција за спречавање корупције у Црној Гори је прошла кроз све поменуте проблеме и још није успјела успоставити задовољавајући ниво независности, ауторитета и активности који ЕУ очекује од државе кандидата.

7.4.3. *Темељна права*

Потпоглавље Темељна права (или Основна права – термин који се користи у Србији) Акционог плана за Поглавље 23 се састоји од једанаест одјељака: 1. Забрана тортуре, нехуманог или понижавајућег третмана и кажњавања; 2. Положај Заштитника грађана, Покрајинског омбудсмана и Заштитника грађана јединице локалне самоуправе; 3. Затворски систем; 4. Слобода мисли, савести и вероисповести; 5. Слобода изражавања и слобода и плурализам медија; 6. Начело недискриминације и положај осјетљивих (рањивих) друштвених група; 7. Процесне гаранције; 8. Положај националних мањина; 9. Положај избјеглица и интерно расељених лица; 10. Мјере против расизма и ксенофобије; 11. Заштита података о личности.

Ови дијелови су изворно били структурирани према препорукама Извештаја о скринингу, али се очекује да су кроз процес ревизије АП 23 они боље и јасније повезани с привременим мјерилима. Већина набројаних темељних права се односи на људска права, чије остваривање се прати поменутим механизмима успостављеним у оквиру УН и СЕ. Осим тога, неки од стандарда заштите људских права, као што је начело забране дискриминације и процесне гаранције, такође су детаљно разрађени у праксама Европског суда за људска права и Суда правде Европске уније, те регулисана тзв. тврдом правном

⁸⁸⁷ Martin Mendelski, *Romanian Rule of Law Reform: A Two- Dimensional Approach*, Romania under Basescu Journal, 2011, стр. 179.

тековином Уније. Одредбе Повеље о темељним правима у Европској унији, као и пракса Суда правде Европске уније релевантна за примјену Повеље, такође, представљају значајно полазиште за потпуније разумевање тематике већине горенаведених одјељака. Стога је у процесу извјештавања и праћења напретка кључно за разумијевање датог процеса познавање постојеће правне тековине Уније која постоји у области предметних одјељака.

Индикатори утицаја су у АП23 постављени на начин да представљају комбинацију квантитативних и квалитативних показатеља. Имајући у виду природу области владавине права, посебно потпоглавље основна права, изразито је тешко квантификовати напредак, с изузетком одређеног броја статистичких параметара. Из тог разлога, АП23 најчешће користи квалитативне индикаторе утицаја. Квантитативни индикатори су постављани водећи рачуна о могућностима за извјештавање, везујући се за постојање уређених евиденција (нпр. судских уписника), као и расположивости ИКТ алата уз помоћ којих би се генерисали извјештаји. Број индикатора утицаја није уједначен и варира од препоруке до препоруке и креће се од два до девет. Индикатори утицаја су постављени на начин да најчешће у себи садрже извор верификације и језички су формулисани тако да је индикатор утицаја заправо *позитивна оцјена о спровођењу реформи* садржана у одређеном релевантном извјештају попут позитивне оцјене у годишњем извјештају Европске комисије о Србији. Поред тога, други показатељи утицаја се могу подијелити на домаће и међународне, гдје се међу домаћим показатељима утицаја посебно истиче позитиван извјештај Заштитника грађана, годишњи извјештај Повјереника за заштиту равноправности као и извјештаји надгледних тијела задужених за праћење домаћих стратегијских докумената од значаја за област темељних права. Од међународних показатеља утицаја посебно се издвајају извјештаји надгледних тијела Савјета Европе⁸⁸⁸, закључна запажања уговорних тијела УН-а⁸⁸⁹, и извјештај Канцеларије ОЕБС за демократске институције и људска права (ODIHR). Поред наведених надгледних тијела, АП 23 се позива и на експертске мисије ЕУ и у једном случају се наводи и унапређење позиције Србије на различитим међународно признатим индексима који указују на степен независности слободе штампе и слободе изражавања као показатељима утицаја.

Акциони план за Поглавље 23 је израђен на начин да представља кровни општи стратегијски документ у области темељних права, с којим сви други релевантни стратегијски документи морају бити усаглашени, односно да се цијели низ различитих извјештаја које Србија подноси УН или СЕ уклапа у обавезе које ЕУ поставља пред њу, те кроз АП 23 извјештава о томе Унију. Ипак, Акциони план 23 не замјењује, односно не покрива остале документе, посебно у сегменту темељних права који по природи ствари има велики број стратегија и акционих планова. Стога, АП23 у потпоглављу темељна права садржи већи број упућивања и веза с другим стратегијским документима, што доводи до потребе да се обрати пажња на ниво испуњености свих повезаних ових документа како би

⁸⁸⁸ Извјештај Савјетодавног комитета Оквирне конвенције Савјета Европе о заштити националних мањина, Извјештај експертског комитета за примену Европске повеље о регионалним и мањинским језицима, Извјештај Европског комитета за превенцију тортуре и нехуманог или понижавајућег третмана и кажњавања (CPT), Извјештај Групе експерата Савјета Европе за превенцију насиља над женама и породичног насиља (GREVIO), Извјештаји Европског комитета за расизам и толеранцију (ECRI)

⁸⁸⁹ Комитет Уједињених нација за елиминацију дискриминације жена (CEDAW), Комитет за права особа са инвалидитетом (CRPD) и Комитета УН за права детета (CRC).

се могло доћи до пуне оцјене испуњености одређеног броја активности, а самим тим и остваривања привремених мјерила. Ова повезаност с другим стратегијским документима се, тако, види у привременим мјерилима гдје се наводе обавезе Србије да примјењује Стратегију развоја система јавног информисања, Стратегију и акциони план борбе против дискриминације, Националну стратегију и Акциони план за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и партнерским односима, Националну стратегију и Акциони план за унапређивање родне равноправности, Стратегију и акциони план за превенцију и заштиту деце од свих облика насиља, Акциони план за остваривање права националних мањина, Акциони план (који прати нову стратегију) за побољшање услова живота Рома, Стратегију и Акциони план за борбу против насиља и недоличног понашања на спортским приредбама.

Поред експлицитног позивања на документе јавних политика у привременим мјерилима, АП 23 такође садржи позивање на неколико националних стратегија попут: Стратегије за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција (нпр. у оквиру активности 3.3.1.3), Националне стратегије за унапређење права жртава и сведока кривичних дела (нпр. у оквиру активности 3.7.1.20), те Стратегије за борбу против трговине људима (нпр. у оквиру активности 3.8.2.51).

Устав Републике Србије јамчи непосредну примјену прописа о заштити људских права и изричито прописује да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче сагласно важећим међународним стандардима људских права, као и праксама међународних институција које надзиру њихово спровођење.⁸⁹⁰ Закон о министарствима Републике Србије⁸⁹¹ ово питање не помиње изричито, али надлежност за припрему прописа о људским и мањинским правима у члану 10 повјерава Министарству за државну управу и локалну самоуправу. Надлежност Министарства правде у области људских права је видљива кроз одговорност за спровођење активности планираних у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) и Акционом плану за Поглавље 23 (потпоглавље Основна права), иако није довољно конкретан у том погледу, нарочито у односу на његову улогу у извјештавању и пружању повратних информација у вези с људским правима. Непосредна надлежност за израду стратегија и закона из области људских права је повјерена различитим министарствима, али је координација процеса извјештавања међународним тијелима која прате спровођење међународних конвенција у надлежности Канцеларије за људска и мањинска права, док је поштовање људских права од стране управних органа под надзором Заштитника грађана.

Заједничка преговарачка позиција ЕУ садржи 15 привремених мјерила која се односе на основна права. Као што смо већ поменули, постоје разлике између препорука Извјештаја са скрининга и привремених мјерила и то не само у броју, него и у садржају и структури. Наиме, привремена мјерила су у највећој мјери значајно језички прецизнија у погледу обавеза Србије и често наводе конкретне мјере које је неопходно реализовати, што произилази из чињенице да су ова мјерила развијена имајући у виду активности у АП 23. Поред прецизности, мјерила, у односу на препоруке, у неколико случајева садрже нове или

⁸⁹⁰ Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006, члан 18

⁸⁹¹ Закон о министарствима Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 и 62/2017

проширене обавезе за Србију. Додатна разлика се огледа и у чињеници да мјерила у неколико случајева спајају више препорука у једно мјерило, али у пар случајева је једном препоруком обухваћено више мјерила. Како би представљање свих 15 мјерила кроз иоле детаљнији приказ узело доста простора, у сврхе приказа стања рада и спровођења активности у овом потпоглављу рада, фокус ће бити на петом одјелку – Слобода изражавања и слобода и плурализам медија. Ова област је у Србији посебно сензитивна, имајући на уму њену политичку природу.

7.4.3.1. Област слободе изражавања и плурализма медија

У својој Заједничкој преговарачкој позицији за Поглавље 23, ЕУ је подвукла важност поштовања, у потпуности, слободе изражавања и независности медија, укључујући заштиту физичког интегритета новинара. Изразила је очекивање да ће се видјети и дјелотворни резултати након завршетка рада Комисије за разматрање чињеница до којих се дошло у истрагама вођеним поводом убистава новинара. Констатовала је да постоје превентивне мјере за заштиту новинара, као и да је Србија пружила информације о побољшању правног и институционалног оквира који гарантује медијске слободе, те о корацима за постепено укидање државног власништва над медијима и превенцију цурења информација из текућих или планираних кривичних истрага у медије. Исказала је и очекивање да Србија успостави регистар структуре медијског власништва и да прати поштовање Етичког кодекса новинара. Коначно, наглашена је важност медијског плурализма и правне и чињеничне заштите независности новинара, као и да слобода изражавања и медија остаје кључни показатељ спремности Србије да постане дио ЕУ.⁸⁹²

На крају Заједничке преговарачке позиције, Европска унија је представила два прелазна (привремена) мјерила за ову област Темелјних (основних) права, наиме:

А) Србија у потпуности поштује независност медија уз примјену нултог степена толеранције кад су у питању пријетње и напади на новинаре и даје приоритет кривичним истрагама кад год се деси такав случај. Србија осигурава почетну евиденцију напретка у раду Комисије за разматрање чињеница до којих се дошло у истрагама које су вођене поводом убистава новинара, укључујући додатне истраге, ефикасна гоњења и превентивне мјере за учиниоце.

Б) Србија предузима активне мјере у реформисању медијског амбијента кроз спровођење Стратегије за развој система јавног информисања и на тај начин ствара охрабрујуће окружење за слободно изражавање, засновано на транспарентности (које укључује и власништво над медијима), интегритет и плурализам.

У оквиру Акционог плана 23 се ова област третира, прије свега, у области 3.5. *Слобода изражавања и слобода и плурализам медија* кроз двије мјере.

Прва мјера 3.5.1. се односи на заштиту новинара од пријетњи насиљем. Мјера је подијељена на пет активности: 3.5.1.1. Спровођење анализе релевантних одредаба

⁸⁹² Council of the EU, EU Common Position, Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights, Serbia, 5 July 20106, стр. 14

Кривичног Законика у циљу оцјене потребе за измјенама и допунама које би довеле до вишег нивоа заштите новинара од претњи насиљем; 3.5.1.2. Наставак рада Комисије за разматрање чињеница до којих се дошло у истрагама које су вођене поводом убистава новинара; 3.5.1.3. Усвајање препорука Републичког јавног тужилаштва о формирању посебног регистра о кривичним дјелима почињеним против новинара, против медија и интернет сајтова и о приоритетима у поступању поводом ових кривичних дела; 3.5.1.4. Израда и потписивање споразума о сарадњи Републичког јавног тужилаштва и Министарства унутрашњих послова којим ће бити прописано као приоритетно поступање у истрагама претњи и насиља над новинарима, у циљу унапређења ефикасности истрага о нападима на новинаре и кривично гоњење извршилаца напада; и 3.5.1.5. Унапређење система превентивних мјера које се предузимају у циљу заштите новинара од пријетњи насиљем, кроз анализу ризика угрожености новинара, у сарадњи с репрезентативним удружењима новинара, као и континуирано праћење стања у писаним и електронским медијима, у циљу утврђивања ризика угрожености безбједности новинара. Резултат који се односи на ову мјеру је: ефикаснија заштита новинара од претњи насиљем осигурана кроз унапређење система превентивних мјера које се предузимају у циљу заштите новинара и увођење приоритетног поступања у истрагама пријетњи и насиља над новинарима у циљу ефикасног санкционисања извршених напада. Овај резултат има постављене индикаторе утицаја постављене на слиједећи начин: 1. Позитивно мишљење Европске комисије исказано кроз Годишњи извјештај о напретку Србије у дијелу који се односи на већи степен заштите новинара од пријетњи насиљем; 2. Извјештај Заштитника грађана у дијелу који се односи на већи степен заштите новинара од пријетњи насиљем; 3. Повећан број радњи које је тужилаштво предузело у циљу осигурања заштите новинара, као и кривичног гоњења учинилаца кривичних дјела на штету новинара; 4. Извјештај Комисије за разматрање чињеница до којих се дошло у истрагама које су вођене поводом убистава новинара и коначно 5. Значајно унапређење позиције Србије на различитим међународно признатим индексима који указују на степен независности слободе штампе и слободе изражавања.

У истој области, друга мјера – 3.5.2. се односи на сагледавање измјена и допуна легислативе и институционалног оквира за заштиту слободе медија имплементацијом стратегије о медијима у погледу прикладног регулисања државног финансирања и окончавање контроле медија од стране државе; као и на предузимање хитних мјера да се зауставе претње и насиље над новинарима, као и цурење информација о текућим или планираним кривичним истрагама. Ова мјера је подијељена на чак 30 активности: 3.5.2.1. Имплементација и ефикасан надзор над спровођењем сета медијских закона и периодично извјештавање; 3.5.2.2. Темељна анализа ефеката Стратегије развоја система јавног информисања (2011-2016. година) у циљу идентификације основних препрека њеном спровођењу – утврђивања стратешких циљева који ће бити развијени у новој Стратегији, и израде препорука за превазилажење утврђених препрека за њено спровођење; 3.5.2.3. Израда нове вишегодишње стратегије развоја система јавног информисања, у складу с препорукама анализе у циљу обезбјеђења њене пуне примјене, с нарочитим освртом на даље јачање транспарентности власништва над медијима, даље праћење ефеката приватизације медија, спречавање контроле медија на основу прекомјерне зависности од државног оглашавања, оснаживање медијског плурализма, јачање медијске писмености, јачање саморегулације; 3.5.2.4. Израда акционог плана за спровођење нове вишегодишње стратегије развоја система јавног информисања, с нарочитим освртом на мјере којима се

остварује даље јачање транспарентности власништва над медијима, даље праћење ефеката приватизације медија, спречавање контроле медија на основу прекомјерне зависности од државног оглашавања, оснаживање медијског плурализма, јачање медијске писмености, јачање саморегулације и обезбјеђење његове пуне примјене кроз развој објективних индикатора којима се омогућава ефикасно праћење примјене стратегије, те успостављање јасних механизма за ефикасно праћење примјене стратегије. У другом сету активности које се односе на регистар медија се налазе ови кораци: 3.5.2.5. Успостављање ефикасног, свеобухватног и транспарентног регистра медија и редовно ажурирање података, у циљу обезбјеђења пуне транспарентности и јавне доступности података о власништву над медијима, у складу с Главом VI Закона о јавном информисању и медијима; 3.5.2.6. Ефикасно праћење функционисања регистра медија у складу са Законом о јавном информисању и медијима кроз прикупљање података и поступање у случају нерегуларности; 3.5.2.7. Обезбјеђење ефикасног функционисања свеобухватног и транспарентног регистра медијских услуга и евиденција пружалаца медијских услуга на захтев и редовно ажурирање података, у складу са Законом о електронским медијима, укључујући податке о власништву пружалаца медијских услуга и податке о остваривању медијског плурализма. Затим се нижу активности везане за етичко поступање: 3.5.2.8. Ефикасно праћење примјене Етичког кодекса новинара Србије у циљу промовисања саморегулације и поштовања етичких и професионалних стандарда, јачања професионалног интегритета и јачања свијести о значају Савјета за штампу; 3.5.2.9. Јачање професионалног поступања новинара, имајући у виду најбоље праксе ЕУ, кроз спровођење обука у области људских права, медијске етике и говора мржње. Након тога слиједе активности везане за финансијску област: 3.5.2.10. Ефикасно праћење функционисања система суфинансирања медијских пројеката из буџета и/или јавних ресурса, у складу с новим прописима о финансирању медија, 3.5.2.11. Организовање семинара ТАИЕХ у циљу идентификације механизма за спречавање контроле медија на основу прекомјерне зависности од државног финансирања оглашавања и накнадна примена препорука експерата; 3.5.2.12. Ефикасно праћење реализације пореских олакшица, донација, буџетских дотација и других облика директне или индиректне државне помоћи која представља могући извор утицаја на медијску независност, кроз увођење обавезе за органе јавне власти да пријаве сву државну помоћ у Регистар медија (члан 39, став 1 Закона о јавном информисању и медијима), санкционисање непријављивања све државне помоћи у регистар медија (у складу с чланом 137. Закона о јавном информисању и медијима), те анализу утицаја на медије кроз финансијску подршку органа јавне власти. Након тога слиједе активности: 3.5.2.13. Континуирано спровођење *ex officio* надзора над недозвољеном медијском концентрацијом и ефикасно окончање започетих поступака; 3.5.2.14. Израда и потписивање споразума о сарадњи између Републичког јавног тужилаштва, МУП и репрезентативних удружења новинара (контактне тачке, информисање о догађајима који немају обиљежја кривичног дјела, идентификација проблема, итд.); 3.5.2.15. Израда стратегије комуникације МУП с медијима у циљу дефинисања односа, начина и обима комуникације; 3.5.2.16. Измјена и допуна Етичког кодекса и Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и замјеника јавних тужилаца у дијелу који се односи на одговорност јавних тужилаца и замјеника јавних тужилаца за неовлашћено саопштавање медијима информација о текућим или планираним кривичним истрагама; 3.5.2.17. Измјена и допуна Закона о полицији којим би неовлашћено давање изјава било предвиђено као тешка повреда службене дужности; 3.5.2.18. Измјена и допуна Кодекса полицијске етике и Закона о унутрашњим пословима у дијелу који се

односи на одговорност полицијских службеника за неовлашћено саопштавање медијима информација о текућим или планираним кривичним истрагама; 3.5.2.19. Измјена и допуна подзаконских аката којима се уређује процедура тајности и заштите планирања и вођења кривичних истрага у циљу унапређења тајности и заштите полицијских процедура за планирање и реализовање кривичних истрага; 3.5.2.20. Доношење подзаконског акта којим се утврђују процедуре давања саопштења полицијских службеника за медије, 3.5.2.21. Спровођење обуке за јавне тужиоце, замјенике јавних тужилаца, полицијске службенике и репрезентативна удружења новинара у погледу спречавања цурења информација о текућим или планираним кривичним истрагама, те спречавања цурења осјетљивих података о жртвама, дјечи итд. Након ових, у АП 23 су представљене још и сљедеће активности: 3.5.2.22 Потпуна деполитизација састава Управног одбора и Програмског одбора Радио-телевизије Србије и Радио-телевизије Војводине; 3.5.2.23. Обезбјеђење уједначеног поступања према свим медијима који имају статус пореског дужника, односно с којима се потписује споразум о репрограму дуга; 3.5.2.24. Утврђивање критеријума за јавне набавке услуга видео-снимања и прес клипинга за сва министарства и канцеларије Владе; 3.5.2.25. Објављивање извјештаја о утрошку буџета Јавних медијских сервиса, укључујући и слиједеће податке: 50 највећих купаца и добављача, уговоре с независним продукцијама и маркетиншким агенцијама, званичне резултате конкурса за избор програма РТВ продукција с критеријумима који су примијењени приликом избора, 3.5.2.26. Обезбјеђење потпуне транспарентности

процеса приватизације медија кроз објављивање свих релевантних докумената који прате процес приватизације у складу с прописима који уређују приватизацију и приступ информацијама од јавног значаја; 3.5.2.27. Предузимање активности у циљу потпуне деполитизације састава Управног одбора и обезбјеђење једнаког поступања приликом отплате дугова, у складу с Акционим планом за реформу јавне управе, мјера 2.1.1.; 3.5.2.28. Омогућење увида јавности у вези са свим активностима предузетим у процесу дигитализације, као и планираним и реализованим трошковима дигитализације; 3.5.2.29. Преиспитивање по службеној дужности да ли постоје разлози за покретање поступка због евентуалног кршења прописа који уређују конфликт интереса, од стране функционера у органима управљања медија са државним капиталом, у складу са наводима Извјештаја Агенције за борбу против корупције. Организовање периодичних састанака Агенције за борбу против корупције и Савјета за борбу против корупције у циљу размјене информација и јачања координације; те коначно 3.5.2.30. Ревизија финансијских извјештаја парламентарних политичких странака у вези с оглашавањем суфинансираним новцем из буџета током изборне кампање 2014. године. Постављени резултати у оквиру ове мјере су: унапријеђен нормативни и институционални оквир за заштиту слободе медија; остварено пуно повлачење државног власништва из медија; остварен већи степен заштите безбједности новинара; као и одсуство неовлашћеног саопштавања медијима информација о текућим или планираним кривичним истрагама.

Индикатори утицаја за ове резултате су приказани на слиједећи начин: 1. Позитивно мишљење Европске комисије исказано кроз годишњи извјештај о напретку Србије у дијелу који се односи на слободу медија и безбједност новинара; 2. Позитиван извјештај Заштитника грађана у дијелу који се односи на већи степен заштите слободе медија; 3. Периодични извјештај Сектора за информисање и медије Министарства надлежног за информисање којим се констатује ефикасна примјена сета медијских закона; 4. Мањи број

случајева цурења информација о текућим или планираним кривичним истрагама; као и 5. Значајно унапређење позиције Србије на различитим међународно признатим индексима који указују на степен независности слободe штампе и слободe изражавања.

Позитиван налаз Извјештаја о напретку Србије, Извјештаја Заштитника грађана и различите међународно признате индексе који указују на степен независности слободe штампе и слободe изражавања се, дакле, у обје мјере показују као кључни за доказивање напретка у овој области који је разрађен кроз велики број активности. Оно што се може одмах закључити је да сви ови релевантни индикатори посљедњих година показују мањак прогреса кад је у питању унапређење медијских слобода и сигурности новинара. Извјештаји и индекси међународних организација се, такође, посљедњих година појављују с прилично уједначеним ставом, подацима и налазима и, као што се види из дољеприложенога, не остављају могућности да се мјерило, односно мјере и активности које се односе на ову област, могу сматрати завршеним тј. испуњеним.

Извјештај ЕК за Србију за 2018. годину наводи да је: *”Србија остварила извјестан ниво припремљености у вези са слободом изражавања. Међутим, у извјештајном периоду није остварен никакав напредак и овај недостатак напретка све више изазива забринутост”*.⁸⁹³ Исти извјештај указује да укупно окружење и даље није погодно за остваривање овог права, као и да случајеви пријетњи, застрашивања и насиља над новинарима и даље чине битан разлог за забринутост Европске уније. За истраге и правноснажне пресуде се наводи да су и даље ријетке, а од Србије се очекује да неодложно реагује и јавно осуди говор мржње и пријетње новинарима. Такође, потребно је и да се заокружи нормативни оквир о медијима уз већу транспарентност власништва и финансирања медија, док би се суфинансирање медијских садржаја, како би се испуниле обавезе од јавног интереса, требало спроводити у складу са законодавним оквиром. Ово захтијева транспарентне и правичне процедуре без уплитања државне управе, посебно на локалном нивоу. У незваничном документу који ЕК припрема за Савјет о стању поглавља 23 и 24 у Србији из новембра 2019. године, који прати прогрес у владавини права након Извјештаја за Србију се додаје да *”Случајеви пријетњи, застрашивања и насиља над новинарима и даље су разлог за забринутост, нарочито на локалном нивоу”*.⁸⁹⁴ Док радни документ из јуна 2020. године понавља ове исте наводе, наглашава и да до краја децембра 2019. године *”од 59 случајева које је поднијело РЈТ током 2019. године, 47 случајева је прихваћено, а 12 одбачено услјед недостатка правног основа за покретање кривичног поступка”*.⁸⁹⁵

Истовремено, у Извјештају Заштитника грађана за 2019. годину наводи се да у предметној години није забиљежен никакав напредак у области слободe говора и изражавања. Такође, Извјештај указује да постоје бројна кршења права и угрожавања медијских слобода, као и да је положај и статус новинара и медијских радника угрожен не само њиховим лошим материјалним статусом, него и путем притисака, увредљивим и

⁸⁹³ Извјештај ЕК за Србију за 2018. годину [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) приступљено 24. марта 2020. године. стр. 29.

⁸⁹⁴ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019, стр. 9

⁸⁹⁵ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, June 2020, стр. 10

ниподаштавајућим односом, директним пријетњама и физичким нападима од стране учесника јавног простора. Заштитник грађана је кроз Извјештај, такође, нагласио да је током 2019. године више пута упозоравао на све учесталије и бруталније нападе на медије, почев од напада и претњи на друштвеним мрежама, преко спречавања новинарских екипа да присуствују догађајима и директних напада на новинаре и редакције, па до једнодневне физичке блокаде телевизије. Заштитник, коначно, указује да: „У претходној години, новинарска удружења су износила различите податке о броју напада на новинаре. Независно удружење новинара Србије (НУНС) је у својој бази евидентирало 119 напада на новинаре међу којима највише притисака, чак 80. Удружење новинара Србије (УНС) је у бази за 2019. годину забиљежило 90 случајева у којима су се новинари и медијски радници жалили удружењу на нападе, притиске и пријетње или су ти инциденти објављени у медијима. То удружење је оцијенило и да је број напада и притисака на новинаре у 2019. години у порасту у односу на претходне двије године.“⁸⁹⁶

Ако се сагледају међународни индекси, прије свега индекс медијских слобода *Freedom House: Freedom of the Press*, у посљедњем Извјештају о стању медија Фридом хауса, Србија је свеукупно оцијењена као *дјелимично слободна* са 49⁸⁹⁷ од могућих 100 бодова што је за 4 више него 2016. године. Србија је погоршала своје стање на *Freedom House: Freedom of the press* индексу за 12 бодова јер је 2014. године имала 37 поена.⁸⁹⁸ У извјештају Фридом хауса о Слободи и медијима 2019. године – опадајућа спирала, Србија је на више мјеста поменула у истом контексту с Мађарском: „Влада Виктора Орбана у Мађарској и администрација Александра Вучића у Србији су постигли велики успјех у гашењу критичког новинарства, тако постајући примјер за популистичке снаге другдје. Оба лидера су консолидовали власништво медија у рукама својих ортака осигуравајући да медији с најширим дометом подржавају владу и благе њене опоненте“.⁸⁹⁹ У Извјештају Нације у транзицији Фридом хауса за 2020. годину, за независност медија је констатовано да Србија има 3,25 од 7 могућих бодова, те да „Као и претходних година, медији су 2019. године наставили да функционишу под притиском прије свега владе и владајуће СНС. Иако је (већ ограничен) број независних медија остао углавном стабилан, поједини медији и новинари били су суочени с политичким и финансијским притиском, као и вербалним и понекад физичким нападима. Настављен је и притисак на професионалне новинаре у јавним емитерима“.⁹⁰⁰

Према индексу медијских слобода Репортера без граница, према извјештају за 2019. годину⁹⁰¹, Србија се налази на 90. мјесту од укупно 180 испитаних земаља. У извјештају за 2018. годину била је на 76. мјесту што значи да је Србија пала за чак 14 мјеста. Ако се посматра кретање Србије на овом индексу од 2013. до 2019. године види се кривуља

⁸⁹⁶ Редован годишњи извјештај Заштитника грађана за 2019. годину <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20godišnji%20izveštaj%20Zaštitnika%20građana%20za%202019.%20godinu.pdf>, стр. 17. Објављен марта 2020. године, приступљено 3. 6. 2020.

⁸⁹⁷ У методологији Freedom House, 100 је најгоре а 0 најбоље.

⁸⁹⁸ Freedom House, Freedom of the Press 2014, Serbia profile, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/serbia> - приступљено 24. марта 2020. године.

⁸⁹⁹ Sarah Repucci, *Freedom and the Media: A Downward Spiral*, 2019, Freedom House, 2020, стр. 2.

⁹⁰⁰ Freedom House, Freedom in the World 2020, Serbia profile <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2020>, приступљено 3. 6. 2020 године.

⁹⁰¹ Reporters sans frontières (RSF) –Serbia- <https://rsf.org/en/serbia> - приступљено 26. марта 2019. године.

кретања у којој је Србија имала неуравнотежен резултат, при чему је најбољу позицију држала 2014. године. Кретање Србије на индексу медијских слобода Репортера без граница 2013-18. године показује 63. мјесто од 180 у 2013. години, да би се попела на 54. мјесто 2014. године, и опет пала на 67. мјесто 2015. године, па опет попела на 59. мјесто 2016. године, и онда се спустила на 66. мјесто наредне године, након чега је 2018. године заузела 76. најниже мјесто до тад, да би затим 2019. године пала на чак 90. мјесто, што је чак 36 позиција пада у односу на 2014. годину.

Табела 4: Индекс медијских слобода за Србију.

2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
63	54	67	59	66	76	90

Извор: извјештаји Репортера без граница по годинама

У самом Извјештају број 2/2019. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23⁹⁰² се тако, у погледу мјере 3.5.1., наводи да је спроведена анализа Кривичног законика још у периоду 2016-2017. године и да је, и на основу мишљења експерата ЕУ, налаз анализе био да нису потребне додатне промјене законодавног оквира јер је постојећи довољан. Препоручено је учинковито потписивање и спровођење Споразума о сарадњи и мјерама за повећање безбједности новинара (што је урађено априла 2016. године), као и јавна осуда напада и пријетњи новинарима. Такође, оцјењује се да је Комисија за разматрање чињеница до којих се дошло у истрагама које су вођене поводом убистава новинара успјешно наставила рад и да регуларно подноси извјештаје. Наведено је и да је РЈТ издало препоруке о формирању посебног регистра о кривичним дјелима почињеним против новинара и о приоритетима у поступању поводом ових кривичних дела. Коначно, у Акционом плану се тврди да се систем превентивних мјера које се предузимају у циљу заштите новинара од пријетњи насиљем спроводи кроз рад Сталне радне групе која укључује удружења новинара, као и кроз Препоруке МУП о понашању полиције у случајевима кривичних дјела почињених против новинара. Као што се да примијетити, извјештаји о спровођењу АП 23 показују пуну успјешност рада на поменутој мјери, те се поставља питање зашто су онда налази међународних организација, као и мишљења Заштитника и ЕК негативни и одударају од овог става. Тако Фридом хаус наводи да: *Према НУНС, током ове године било је 102 кршења слободe медија против новинара. Ово је укључивало и физичке нападе, мада је већина инцидента укључивала агресивну реторику и друге облике притиска или застрашивања.*⁹⁰³ Истовремено, Коалиција ПрЕУговор у свом Извјештају о напретку у поглављима 23 и 24. за 2019. годину пише: *”Напади представника Владе, народних посланика и провладиних медија на поједине грађане, цивилно друштво, медијске куће и синдикате, који указују на проблеме у локалној и државној управи, настављени су и током*

⁹⁰² Извјештај број 2/2019. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23

⁹⁰³ Freedom House, Freedom in the World 2019, Serbia profile <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2019> - приступљено 26. марта 2020 године.

овог периода извештавања.”⁹⁰⁴ С обзиром на ове ставове међународних организација и извјештаје новинарских удружења, јасно је да индикатори утицаја нису испуњени и поред тога што извјештаји о спровођењу АП 23 тврде да су све активности спроведене у протекле четири године и да је урађено све оно што је планирано.

Кад је у питању мјера 3.5.2. која, као што је наведено, има чак 30 посебних активности, сагледаћемо их у блоковима, и то оне које индикативно показују или недостатак резултата, или недоследности између извјештаја о спровођењу АП 23 и осталих релевантних докумената, односно немогућности да се испуне индикатори утицаја. Прије свега, кад се говори о унапређењу стратегијског и легислативног оквира за систем јавног информисања, АП 23, односно израду нове Стратегије развоја система јавног информисања (Медијске стратегије) и њеног акционог плана, те пуну примјену сета медијских закона, Извјештај број 2/2019 о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23⁹⁰⁵ наводи да се активности успјешно спроводе у погледу легислативног напретка. Донијети су слиједећи закони: Закон о јавном информисању и медијима "Сл. гласник РС", бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење, Закон о јавним медијским сервисима "Сл. гласник РС", бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016 и Закон о електронским медијима "Сл. гласник РС", бр. 83/2014 и 6/2016. Поред тога, Министарство културе и информисања је доставило Радној групи за израду Медијске стратегије низ извјештаја с препорукама за превазилажење недостатака. Иако је Медијска стратегија и пропратни акциони план требало да буде донијета још крајем 2016. године, она је усвојена тек 30. јануара 2020. године као Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020-2025. године⁹⁰⁶, а акциони план се и даље израђује. Ипак, ово усвајање Стратегије није прошло без контроверзи. Наиме, предсједница Владе је на прољеће 2018. године сазвала Радну групу за израду нове медијске стратегије, али документ који је прослијеђен ЕУ након рада, није био подржан од удружења новинара, те је стога у септембру 2019. године поново сазвана Радна група и нацрт стратегије је завршен у октобру 2019. године, уз постигнут консензус. Као што се, пак, види из радног документа ЕК из новембра 2019. године: *“Медијска удружења су напоменула да ранији нацрт, послат Комисији у мају 2019. године, није био одобрен од стране Радне групе.”* На овом примјеру се види да је до напретка у овој важној области дошло након проблема у комуникацији и недостатку међусобног повјерења. Медијска удружења нису била узета у обзир приликом финализације нацрта Медијске стратегије, па тако Независно удружење новинара Србије саопштава да: *“За новинарска и медијска удружења апсолутно су неприхватљиве измјене Нацрта Медијске стратегије, као и начин на који су оне укључене у радни документ. Сматрамо да је Влада Србије тиме довела у питање вишемјесечни рад медијских експерата у Радној групи која је припремила овај акт”*.⁹⁰⁷

⁹⁰⁴ Извјештај о напретку у поглављима 23 и 24. за 2019. Страна 7. <http://eupregovori.bos.rs/progovori-oregovorima/uploaded/preugovor-20191017-alarm-sr-web.pdf>

⁹⁰⁵ Извјештај број 2/2019. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23

⁹⁰⁶ Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020-2025, Службени гласник РС, број 11 од 7. 2. 2020.

⁹⁰⁷ НУНС, саопштење, 31. 5. 2019. Медијска коалиција: Неприхватљиве измене Нацрта Медијске стратегије, приступљено 29. марта 2020: <http://www.nuns.rs/info/statements/43113/medijska-koalicija-neprihvatljive-izmene-nacrta-medijske-strategije-.html>

Кад је у питању успостављање ефикасног, свеобухватног и транспарентног *регистра медија* и редовно ажурирање и праћење података у складу са Главом VI Закона о јавном информисању и медијима и обезбјеђење ефикасног функционисања свеобухватног и транспарентног *Регистара медијских услуга и евиденција пружалаца медијских услуга на захтев* и редовно ажурирање података, у складу са Законом о електронским медијима, укључујући податке о власништву пружалаца медијских услуга и податке о остваривању медијског плурализма и за наведене активности, поменути Извјештај 2/2019. наводи да се активности успјешно спроводе, односно да је Регистар оперативан од половине 2017. године, да је у њему регистровано пет пружалаца услуга, као и да се успјешно надгледа функционисање Регистра. С друге стране, Годишњи извјештај о напретку Србије за 2019. годину наводи: “Успостављен је регистар медијских услуга. У 2017. години усвојени су Правилник о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу захтјева и Смјернице за идентификацију медијске услуге на захтјев. Међутим, у регистру медијских услуга тренутно нема евиденција о пружаоцима медијских услуга на захтјев”.⁹⁰⁸ С друге стране, радни документ из новембра 2019. године⁹⁰⁹ наводи да је недостатак транспарентности власничких структура и финансирања из државних средстава, посебно на локалном нивоу, одлика медијског окружења од времена приватизације државних медија. Наводи се и да Правилник који је усвојен у јуну 2019. године треба додатно унаприједити и пратити. Дакле, видљиво је да у овој области има још рада како би се мјерило, односно мјере, могли сматрати испуњеним и поред веома позитивних налаза извјештаја о спровођењу АП 23.

У вези с активностима које се односе на промовисање саморегулације и поштовања етичких и професионалних стандарда новинара, ефикасно праћење примјене Етичког кодекса новинара Србије и спровођење обука у области, људских права, медијске етике и говора мржње, Извјештај број 2/2019. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23⁹¹⁰ тврди да се оне успјешно и у потпуности спроводе. По овом Извјештају, Савјет за штампу ефикасно спроводи праћење примјене Етичког кодекса новинара Србије, док се обуке у овој области реализују у континуитету и набраја неке од њих. Годишњи извјештај о напретку Србије за 2019. годину⁹¹¹ пак тврди да се говор мржње и дискриминаторна терминологија често користе и толеришу у медијима и регулаторни органи и тужиоци ријетко реагују на те случајеве, те да Савјет за штампу наставља биљежити пораст кршења Кодекса новинара Србије у штампаним медијима.⁹¹² Истовремено Савјет за штампу је у свом Извјештају о мониторингу поштовања кодекса новинара⁹¹³ саопштио да је у другој половини 2019.

⁹⁰⁸ Годишњи извјештај ЕК - Извјештај о Србији за 2019. годину [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) приступљено 23. јануара 2019. године. Стр. 27.- 29.

⁹⁰⁹ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019

⁹¹⁰ Извјештај број 2/2019. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23

⁹¹¹ Годишњи извјештај ЕК - Извјештај о Србији за 2019. годину [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) приступљено 23. јануара 2019. године. Стр. 28.

⁹¹² Годишњи извјештај ЕК - Извјештај о Србији за 2019. годину [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) приступљено 23. јануара 2019. године. Стр. 28.- 29.

⁹¹³ Извјештај о мониторингу поштовања кодекса новинара http://www.savetzastampu.rs/cirilica/uploaded/szs_monitoring_jul-dec_2019_V1.pdf

године осам штампаних дневних медија прекршило новинарски кодекс у 5.057 случајева, чиме је тренд повећања броја кршења кодекса настављен и у 2019. години. Све поменуто у извјештајима ЕК и невладиних организација се, дакле, не може видјети у извјештајима о спровођењу АП 23, који представљају активности као успјешно реализоване и поред недостатка испуњења индикатор утицаја.

Активности на смањењу утицаја државе на финансирање медија су кроз АП23 одређене углавном кроз низ семинара, праћења реализације пореских олакшица и других облика директне или индиректне државне помоћи, праћења функционисања система суфинансирања медијских пројеката из буџета, објављивање извјештаја о утрошку буџета Јавних медијских сервиса итд и за све њих се у Извјештају о спровођењу Поглавља 23 бр. 2/2019 да се успјешно реализују. Истовремено, поменути радни документ из новембра 2019. године наглашава економски утицај на медије као разлог за забринутост, те нарочито недостатак транспарентности власничких структура и финансирања из државних средстава, посебно на локалном нивоу, за што Европска комисија налази да је одлика медијског окружења од приватизације државних медија. Надаље, наводи се да је било притужби да су пореске инспекције несразмјерно кориштене како би се извршио економски притисак на одређене медијске куће, те завршава тиме да: *”Уопштено гледано, суфинансирање треба ускладити с постојећим законодавством и спровести га на правичан и транспарентан начин који није штетан за тржишну равноправност, посебно на локалном нивоу”*.⁹¹⁴ Истовремено, Заједничка међународна мисија састављена од представника Европске федерације новинара (EFJ), Међународног института за штампу (IPI) и Медијске организације за југоисточну Европу (SEEMO), након посјете Србији у јануару 2018. године, је оцијенила да: *”Пројекти јавног финансирања за медије – посебно на локалном нивоу – морају се спроводити на транспарентан и независан начин и у складу с утврђеним критеријумима”*⁹¹⁵, те се и из овог независног налаза види да је остало још посла како би се ова област унаприједила поред већ спроведених активности у акционом плану.

Испуњеност индикатора утицаја везаног за безбједност новинара – *Повећан број радњи које тужилаштво предузело у циљу осигурања заштите новинара, као и кривичног гоњења учинилаца кривичних дела на штету новинара* – је методолошки тешко испратити, јер не постоји извор верификације на основу којег би се могло верификовати је ли и како је индикатор испуњен. У погледу последњег релевантног индикатора утицаја *Извјештај Комисије за разматрање чињеница до којих се дошло у истрагама које су вођене поводом убистава новинара*, податке о раду Комисије можемо наћи у Извјештају број 2/2019 о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23, који све активности везане за безбједност новинара оцјењује као активности које се успјешно спроводе или су у потпуности реализоване. Ово произилази из чињенице да су активности постављене на начин да прате оствареност нормативних или аналитичких активности попут израде анализе, израде препорука и потписивање два протокола о сарадњи. Годишњи извјештај о напретку Србије

⁹¹⁴ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019, стр. 10

⁹¹⁵ Fact finding mission to Serbia on media freedom and safety of journalists Belgrade, 18th-19th January 2018 by European Federation of Journalists (EFJ), the International Press Institute (IPI) and the South East Europe Media Organisation (SEEMO), <http://www.savetzastampu.rs/doc/fact-finding-mission-to-serbia-final-statement.pdf> приступљено 26. јануара 2019. године.

и радни документ, такође, помињу ову област, али не детаљно. Сва три извора указују да је Комисија остварила напредак и завршила истрагу једног од ових убистава.

Из прегледа рада и спровођења активности, али и приказивања резултата које је Република Србија постигла на пољу слободе изражавања и медија у протеклих пет година, јасно се види да у погледу самих активности најважнији стратегијски оквир завршен са значајним кашњењем. Медијска стратегија је донијета јануара 2020. године, а такође многе друге активности које су планиране у краткорочном или средњорочном периоду су касниле или још нису спроведене. Релативно једноставније активности попут обука, израде анализа или потписивање споразума јесу спроведене, али остао је важнији дио посла, а то је да се покаже њихов даљи учинак. Оно што посебно треба нагласити је да релевантни извори верификације за испуњеност индикатора утицаја, а то су углавном релевантни извјештаји и листе ЕУ, међународних и невладиних организација, показују да није остварен напредак и да је, уз то, Србија је доживела значајан пад на индексима медијских слобода и поред реализованих активности у АП 23.

7.5. Поглавље 24 Правда, слобода и безбједност

Поглавље 24 се састоји од десет подобласти кроз које је правна тековина категоризована како би се државе кандидати припремили за чланство у ЕУ. С обзиром на њихов број, у овом дијелу рада се даје приказ напора које Црна Гора и Србија чине у овој области кроз заједнички приказ за обје државе, односно одвојено за сваку, као примјер рада у потпоглављу. Тако је потпоглавље визна политика представљено за обје државе, и Србију и Црну Гору, како би се могао дати упоредни приказ и различит начин на који су оне приступиле усклађивању с политиком виза Европске уније. Истовремено, потпоглавља азил, правосудна сарадња у кривичним и грађанским стварима, царинска сарадња и потпоглавље кривотворење еура су обрађени кроз примјере из Црне Горе. С друге стране, потпоглавља миграције, полицијска сарадња и борба против организованог криминала, тероризам, сарадња у области дрога и екстерне границе и Шенген су приказана кроз искуство и рад Србије у овим областима. Одлучили смо се на овај приступ како би се, кроз примјере који најилустративније приказују једну или другу државу кандидата, на аналитички ефикаснији начин представио процес преговора и припреме за чланство у свих десет подобласти.

7.5.1. Азил – примјер Црне Горе

Након што је завршен аналитички преглед правне тековине и законодавства Црне Горе у области азила, Комисија је у Извјештају о скринингу прије свега препоручила да Црна Гора, као потписница Женевске конвенције и њеног Протокола, који се односи на статус избјеглица, ојача административне и техничке капацитете, те унаприједи сарадњу између разних служби које су надлежне за ову област. Црна Гора је истакла да је њен законски оквир само дјелимично усклађен с правном тековином ЕУ. Посебно је истакнута потреба да донесе нове прописе, с обзиром на парцијалну усклађеност у низу области и поред постојећег Закона о азилу. Ово се односило, прије свега, на области кривичног дјела прогона; разлога за искључење; дефиниције субјекта прогона; здравствене заштите;

обезбјеђења права на социјалну и дјечију заштиту; дефиниције ”безбједне земље поријекла“, ”прве земље азила“, ”безбједне треће земље“, ”недопуштене притужбе“ и ”граничне процедуре“, преноса пребивалишта особа које уживају привремену заштиту из једне државе чланице у другу; права на финансијску помоћ; права на рад; смањења или укидања услова за прихват; смјештај особа с инвалидитетом; право на подношење жалбе везано за пребивалиште и слободу кретања, као и против негативних одлука које се односе на додјелу накнада.⁹¹⁶ Указано је и на то да се Црна Гора мора ускладити са законодавством о оснивању Еуроодака. У вријеме доношења Извјештаја о скринингу, Црна Гора је као транзитна држава имала мали број азиланата, односно само 467 у периоду од 2007. године до маја 2012. године. Ипак, већ наредне године ће доћи до значајнијег пораста, па ће само у првих осам мјесеци 2013. године у Црној Гори бити евидентирано 2.154 захтјева за азил, што представља значајан даљи пораст у односу на исти период у претходној години.⁹¹⁷ Стога је ЕУ позвала Црну Гору да унаприједи своје административне капацитете за правилну примјену процедура за азил, односно да отвори нови центар за азил уз потребна финансијска средства за његово функционисање.

Унија је у Заједничкој преговарачкој позицији за ово поглавље представила и четири мјерила Црној Гори да до датума приступања успостави неопходне структуре потребне за сарадњу с Европском канцеларијом за подршку азила, односно да Црна Гора 1) спроведе анализу утицаја уз стручну помоћ ЕУ и на основу тога усвоји нови Закон о азилу, у складу с правном тековином, те припреми анализу свих захтјева које треба испунити по приступању Еуроодаку и Даблинској регулативи. Затим, изражено је очекивање да 2) осигура почетни биланс остварених резултата везано за побољшано управљање поступком за добијање азила, укључујући разумно трајање поступка у складу с праксама ЕУ, побољша процент случајева у којима је одобрен азил, побољша смјештај, помоћ и интеграцију лица која траже азил (укључујући угрожене категорије) у друштво, као и брзо и правилно поступа с одбијеним подносиоцима захтјева. Поред овога, 3) затражено је да крајем 2013. године отвори Центар за азиланте у ком ће се гарантовати права тражилаца азила и стара се да се њиме правилно управља, те нуди одговарајући смјештај. Потребно је и да се прати адекватност капацитета за пријем и успоставе адекватне мјере за спречавање и кажњавање инфилтрације кријумчара људи у Центар. Коначно изражено је очекивање да 4) обезбиједи обуку везану за различите кључне аспекте правне тековине и поступака везаних за азил.

Доношењем Закона о међународној и привременој заштити странаца⁹¹⁸ 2019. године и сета подзаконских аката, област азила је у значајној мјери усклађена са стандардима ЕУ. Црна Гора је још у првим мјесецима спровођења Акционог плана 24 отворила Центар за азил и тако се припремила за феномен доласка значајнијег броја миграната, с чиме у ранијим годинама није била суочена. Број лица која су затражила азил достигао је број од 1921 у току 2019. године, што је пад од 38 посто у односу на 2018. годину. Укупно 34% захтјева су поднијели Мароканци, по 15% Алжирци и Ирачани и 14 посто Сиријци.⁹¹⁹ У овом контексту, ЕУ очекује да се стандарди безбједности и животни стандард унаприједи у

⁹¹⁶ European Commission, Screening Report Montenegro, Chapter 24, Justice, Freedom and Security, MD282/12, 12 November 2012, стр. 3

⁹¹⁷ Заједничка позиција Европске уније за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност, Црна Гора, стр. 4

⁹¹⁸ Закону о међународној и привременој заштити странаца, Службени лист Црне Горе бр. 3/2019

⁹¹⁹ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Montenegro, June 2020, стр. 13

пренапрегнутим могућностима алтернативног центра за тражиоце азила од 150 кревета, за што је закључен уговор с комерцијалним предузећем, а капацитети самога Центра за тражиоце азила су 2019. године повећани за 30 посто, док се на граници с Албанијом у Божају планира отварање додатног привременог центра за 60 лица.

Црна Гора је, дакле, готово заокружила правни оквир за област азила доносећи предметни закон и подзаконске акте, у које је унијела и одредбе с одложеним ступањем на снагу, чиме је црногорско законодавство остварило изузетно висок законодавне усклађености у овој области. Поред тога, у самој пракси, кроз Акциони план 24 Црна Гора у будућности треба да побољша капацитете за прихват и оперативне капацитете. Притом се очекује да Влада уложи средства у побољшање услова не само за тражиоце азила, нпр. здравствених или смјештајних услова, него и у смислу преузимања обавеза од међународних агенција (УНХЦР) и невладиних организација, које тренутно у значајној мјери потпомажу Центар. Ово је посебно важно имајући у виду могуће флукуације у приливу, односно транзиту миграната и евентуалном значајно већем броју тражилаца азила, што значи и значајано већи притисак на азилски систем у Црној Гори. Такође, Црна Гора треба да унаприједи и приступ у вођењу података, односно да осавремени инструменте за прикупљање података, како би се спријечила двострука регистрација миграната у систему азила. Све ово говори да је у погледу испуњавања привремених мјерила Црна Гора направила значајне кораке, да је у највећој мјери посао усмјерен на стварање законодавног оквира завршен, тако да ће након испуњења привремених мјерила, најважније активности бити усмјерене на правилно функционисање система азила и провјере како се Црна Гора носи с мигрантским токовима у погледу стандарда које пружа, што је посљедњих година у Европској унији постало једно од најосјетљивијих питања.

7.5.2. Миграције – примјер Србије

У оквиру извјештаја о скринингу за Србију, Европска унија је процијенила да Србија мора предузети знатне напоре у дијелу регуларних миграција како би уподобила свој правни систем с Директивом 2009/50/ЕЗ, Директивом 2011/98/ЕУ, Директивом 2003/86/ЕЗ, Директивом 2003/109/ЕЗ, Директивом 2005/71/ЕЗ, Директивом 2004/114/ЕЗ и Директивом 2014/36/ЕУ. Све ове правне тековине ЕУ су изискивале да Србија осмисли и транспонује рјешења из поменутих директива кроз измјене прописа у наредним годинама, а онда и да обучи државну управу како би их спроводила. У дијелу ирегуларних миграција, указано је на потребу усклађивања с Директивом 2002/90/ЕЗ, Оквирном одлуком 2002/946/ПУП, Директивом 2009/52/ЕЗ, 2004/81/ЕЗ и с Директивом 2008/115/ЕЗ. Посебно је указано на јачање капацитета Прихватног центра за странце, за који је оцијењено да није довољан за миграционе притиске с којима се Србија већ тада сусретала. Од Србије се очекивало и да настави са спровођењем Споразума о реадмисији с ЕУ, као и да заврши процес склапања билатералних споразума са свим сусједима, укључујући и Косово. У складу с овом процјеном, Србија је добила и конкретне препоруке, односно изражено је очекивање да усвоји акциони план који ће се нарочито бавити слиједећим питањима: 1) конципирање мјера за усклађивање преосталог дијела законодавства у области законитих и незаконитих миграција с правним тековинама ЕУ, укључујући успостављање механизма помоћу којег ће се провјеравати спровођење законодавства у овој области. Такође, очекивало се да 2) уз подршку спољних експерата, спроведе процјену административних капацитета, потреба за

обуком, опремом и инфраструктуром и реализује потребне мјере (нпр. као дио стратегије/акционог плана) како би се обезбиједило да буде спремна да исправно спроводи правну тековину ЕУ у области законитих и незаконитих миграција. Затим указано је на 3) питање потреба у погледу смјештаја, с посебним освртом на малолетна лица и друге рањиве групе; као и на 4) предлог механизма евалуације за процјену смјештајних капацитета за незаконите мигранте на сталној основи, уз могућност јачања капацитета у кратком року, а ако се покаже потребним; пажњу је потребно посветити и пружању одговарајуће обуке за особље овог центра. Коначно, исказано је очекивање да 5) финализира мрежу билатералних споразума о реадмисији са сусједним земљама; при чему они морају бити усклађени са споразумима о реадмисији које ЕУ има с тим трећим земљама, а посебно је исказано очекивање да се оствари сличан аранжман с Косовом.⁹²⁰

Србија је испунила своје обавезе у погледу почетног мјерила доношењем Акционог плана за Поглавље 24. У њему је предвидјела низ активности за пет препорука које је добила на основу Извјештаја о скринингу. Истовремено, Комисија је у свом Извјештају о испуњењу почетног мјерила за Поглавље 24 процијенила да је потребно да Србија измијени свој Кривични законик, Закон о странцима и Закон о запошљавању странаца, како би се ускладила с правном тековином у областима регуларне и ирегуларне миграције. Иако је Србија реновирала дијелове Центра за илегалне мигранте, назначена је потреба даљег ширења капацитета. Подвучено је да Србија, поред 10 закључених билатералних споразума о реадмисији, и даље нема споразум с Косовом.⁹²¹

У Заједничкој преговарачкој позицији за Поглавље 24, Србија је добила укупно шест привремених мјерила у циљу јачања напора да се осигура усклађеност са захтјевима ЕУ на пољу легалних и ирегуларних миграција. Прије свега, кроз слиједећа мјерила: 1) Србија спроводи свеобухватну анализу својих правних, институционалних и техничких потреба и потреба за обуком на пољу легалних и ирегуларних миграција. На основу тога, Србија би требало да јасно утврди кораке за спровођење миграционе политике усклађене са стандардима ЕУ, укључујући израду инвестиционог плана, како би се испуниле потребе за опремом, информационом технологијом, потребе у погледу задржавања, идентификације и регистрације ирегуларних миграната, као и у погледу смјештаја и задржавања ирегуларних миграната с циљем њиховог повратка; као и стратегију развоја људских ресурса и план обуке. Такође, исказало се очекивање да Србија издваја довољно финансијских средстава како би започела и завршила спровођење горенаведеног. У другом мјерилу 2) од Србије је затражено да измијени Кривични законик, Закон о запошљавању странаца и Закон о странцима и усклади се с правном тековином ЕУ на пољу легалних и ирегуларних миграција, као и да ефикасно прати спровођење ових закона и извјештава о томе и, по потреби, предузима корективне мјере. Затим, 3) Србија треба да обезбиједи адекватан смјештај за пресретнуте ирегуларне мигранте у складу с потребама, а посебно обрати пажњу на рањиве групе. Притом, Србија треба да осигура процедуралне временске оквире и адекватне капацитете за задржавање ирегуларних миграната који ће бити враћени у складу с потребама и у складу са стандардима Европског комитета за спречавање мучења и

⁹²⁰ European Commission, Screening Report Serbia, Chapter 24 – Justice, freedom and security, MD 46/14, 15 may 2014, стр. 20

⁹²¹ Извјештај о испуњењу почетног мјерила за Поглавље 24, стр. 4

нечовјечних или понижавајућих поступака или кажњавања. Србија, такође, према мјерилу, треба да константно надзире адекватност смјештајних капацитета и капацитета за задржавање миграната и да буде спремна да, по потреби, у кратком временском року обезбиједи додатне капацитете у случају изненадног прилива миграната. У четвртном мјерилу 4) од Србије се очекивало да преговара и предузима кораке за закључивање споразума о реадмисији, укључујући и оне с више земаља поријекла миграната и транзитних земаља. Потребно је, такође, да Србија подстиче и пружа дјелотворну подршку за добровољан повратак ирегуларних миграната у њихове земље поријекла, да развије институционалне капацитете за примјену снажног повратног механизма и механизма за обнављање документације, у складу с политиком повратка ЕУ и у складу с правном тековином ЕУ. Србија би требало и да осигура иницијални систем праћења постигнутих резултата који се односе на ефикасан повратак и обнављање документације ирегуларних миграната. Исказано је и очекивање 5) да Србија спроведе мјере за значајно смањење броја неоснованих захтјева за азил које подносе њени држављани у државама чланицама ЕУ. Притом, Србија треба да осмишљава и спроводи кампање усмјерене на подизање нивоа свијести и информисање, нарочито локалних заједница из којих углавном потичу тражиоци азила и паралелно развија бољу социјалну инклузију ових заједница у српско друштво. Коначно у шестом мјерилу, 6) Србија треба да предузима све неопходне кораке за спровођење додатних мјера које би омогућиле институцијама за спровођење закона да на дјелотворан начин идентификују и разбију организоване криминалне групе одговорне за кријумчарење миграната на њеној територији. У свему томе, Србија треба да успостави преглед успјешно постигнутих резултата у области истрага, кривичног гоњења и коначних пресуда за кријумчаре људи, укључујући и успјешно одузимање њихове имовине стечене криминалом.

У дијелу напретка у законодавном усаглашавању, Србија је приступила измјенама правног оквира Закона о странцима, Закона о заштити државне границе, Закона о управљању миграцијама, Закона о запошљавању странаца, као и Закона о ратификацији споразума потписаног између Републике Србије и Европске уније о реадмисији лица без дозволе за боравак и Кривичног законика. Србија је почетком 2018. побољшала усклађивање с правним тековинама ЕУ у области управљања миграцијама доношењем закона о управљању државном границом, о странцима и о азилу и привременој заштити. Посљедње измјене и допуне у овом сегменту си биле оне за Закон о странцима и Закон о запошљавању странаца, које су донијете априла 2019. године и ступиле на снагу јануара 2020. године Србија у Извјештајима за АП 24 се тврди да је обавеза законодавног усаглашавања с правном тековином овога потпоглавља у потпуности реализована, иако Европска унија то још није потврдила у својим извјештајима.

Одговорност за управљање миграцијама дијеле МУП, Комесаријат за избјеглице и миграције, Министарство спољних послова, Министарство правде, Министарство одбране и остала министарства у области образовања, здравља и социјалних питања. У овом сегменту постоји потреба за бољом координацијом између ових државних институција и међународних и националних организација активних у овој области, иако се на оперативним нивоу одвија размјена информација и *ad hoc* координација међу институцијама. Истовремено, Одјељење за сузбијање прекограничног криминала,

илегалних миграција и трговине људима у Управи граничне полиције је задужено да буде централна тачка која се бави ирегуларним миграцијама.

Србија у континуитету спроводи своју Стратегију за управљање миграцијама и Стратегију за реинтеграцију повратника по основу Споразума о реадмисији, заједно с пратећим акционим плановима. Кроз ове стратегијске планове, Србија је наставила улагања у смјештај миграната, школовање и здравствене услуге, али и даље значајан дио финансирања долази од међународних донатора. Већина ирегуларних миграната, углавном из Авганистана, Пакистана и Ирана, који су тренутно у Србији немају правни статус и налазе се у привременим смештајним капацитетима. Иако је маја 2018. године, потписан Меморандум о сарадњи између МУП, Републичког јавног тужилаштва и Комесаријата за избјеглице и миграције, оцјена ЕК је да нема дугорочних ефеката, као и да, иако се редовно приводе помагачи у кријумчарењу⁹²², нема успјешних истрага против организованих мрежа за кријумчарење. Дакле, на практичном нивоу, ЕУ сматра да Србија треба да појача напоре на пресретању ирегуларних миграната и да дјелотворније спроводи акције разбијања и кривичног гоњења криминалних мрежа које се баве кријумчарењем људи. Такође, Србија би морала више урадити и у смислу повећања смјештајних капацитета у својим центрима у случају потребе већег прилива миграната и да, притом, осигура посебне услове за рањиве групе, као и малољетне мигранте. Притом, Србија треба да ради и на бољој оспособљености особља које ради у центрима.

У контексту реадмисије, ЕУ преговара и закључује споразуме о реадмисији са земљама поријекла и транзита у циљу повратка илегалних миграната и сарадње у борби против трговине људима. Ови споразуми повезани су са споразумима о олакшицама за издавање виза, који имају за циљ да пруже неопходни подстицај преговорима о реадмисији у дотичној трећој земљи, без повећања илегалне миграције. Тако ЕУ има споразуме с Црном Гором⁹²³ и Србијом⁹²⁴ у овој области, што је и био један од услова приликом визне либерализације ЕУ с ове двије државе. У контексту споразума о реадмисији, Споразум о реадмисији између ЕУ и Србије из 2008. године се успјешно спроводи што се тиче повратка држављана Србије, али је Извјештај за Србију за 2019. годину процијенио да је реадмисија држављана трећих земаља била незадовољавајућа и Србија више пута није испоштовала ову обавезу из Споразума ЕУ о реадмисији.⁹²⁵ Већ крајем 2019. године у радном документу о поглављима 23 и 24 је конставано да се *”упркос претходним потешкоћама с неким државама чланицама ЕУ, примјена националне одредбе о држављанима трећих земаља од Србије значајно побољшала од 2018. године и сада је у цјелини задовољавајућа”*.⁹²⁶ Кад је у питању реадмисија с трећим земљама, Србија улаже напоре за склапање билатералних споразума о реадмисији управо с државама одакле и има највећи прилив тражилаца азила,

⁹²² Извјештај за Србију за 2019, стр. 42

⁹²³ Agreement between the EC and Montenegro on readmission * European Parliament legislative resolution of 24 October 2007 on the proposal for a Council decision concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on readmission (COM(2007)0431 — C6-0301/2007 — 2007/0146(CNS)), OJ C 263E, 16.10.2008, p. 400–401

⁹²⁴ Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L 334 of 19 December 2007, p. 45

⁹²⁵ Извјештај за Србију, 2019, стр. 42

⁹²⁶ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019, стр. 12

односно илегалних миграната: Авганистан, Алжир, Пакистан, Иран, Ирак и Мароко. Ипак, ове активности су и даље без значајнијега напретка.

Поред степена усклађености с правном тековином ЕУ и административне способности за његово правилно спровођење, кључни индикатор за напредак у овој области ће, дакле, бити способност Србије да пресеће, смјести и врати илегалне мигранте у складу с европским и међународним стандардима (укључујући рањиве групе миграната), да се ефикасно бави борбом против кријумчарења људи, као и да настави напоре на интегрисању повратника и да се осигура несметано функционисање споразума о реадмисији. Стога се може рећи да ће ЕУ у наредном периоду углавном сагледавати практичне аспекте функционисања система за миграције у Србији. Овдје се, стога, ради о мјерилима у којој је битна процјена Европске комисије и њених експерата, као и стање у стварности, посебно у конкретним случајевима поступања Србије према мигрантима. Свакако, осим техничких питања (услови смјештаја, финансирање итд), у овом контексту се сагледава и питање права миграната и поштовање међународних стандарда у области, што је и једно од значајних питања у самој Европској унији.

7.5.3. Визна политика – примјер Црне Горе и Србије

У овом дијелу ће се дати паралелни приказ напретка у усклађивању с правном тековином и Црне Горе и Србије да би се компаративним приказом представило како двије земље из различитих разлога усклађују свој визни режим с режимом ЕУ, у складу, с прије свега, својим националним интересима. Питање визне политике у принципу не представља посебно захтјевно потпоглавље кад је у питању усклађивање с правном тековином, тј. не ради се о великом броју аката или компликованим процедурама усклађивања. Осим самог политичког питања тренутка у којем се државе кандидати одлуче за потпуну усклађеност с тзв. Бијелом шенгенском листом (листом безвизног режима ЕУ) и Црном шенгенском листом (листом земаља за које ЕУ има визни режим), у току претприступног периода, као и административних и финансијских напора на операционализацији визног система усклађеног са СИС, ово поглавље не посједује потешкоће у усклађивању, па ћемо овдје обрадити обје државе, и Црну Гору и Србију. Ово посебно како би се приказао различит приступ питању усклађености визног режима с европским, што у себи носи политичку конотацију, како у обиму држава за које Црна Гора и Србија имају безвизни режим и разлозима за избор одређених земаља.

7.5.3.1. Црна Гора

У Извјештају за Црну Гору за 2019. годину се наводи да је настављено усклађивање визне политике Црне Горе с правном тековином ЕУ, те да је Црна Гора додала Грузију на листу земаља с којима има безвизни режим. Црна Гора у овом тренутку не тражи визе за кратке боравке за 23 земље са листе земаља ЕУ с безвизним режимом. Међутим, наглашено је да Црна Гора и даље изузима држављане девет држава: Азербејџана, Бјелорусије, Еквадора, Јерменије, Казахстана, Кубе, Кувајта, Русије и Турске из обавезе посједовања визе за кратке боравке – или сезонски због туризма или трајно. Ово изузимање није у складу с правном тековином ЕУ, јер су ове државе на листи ЕУ за државе чијим је држављанима потребна виза за ЕУ. У Извјештају, Европска комисија препоручује да Црна Гора предузме

конкретне кораке да у потпуности усклади своју визну политику с визном политиком ЕУ. У извјештајима о спровођењу АП 24 2/2019. наводи се да су у другој половини 2019. године издате само двије визе на граничним прелазима из хитних или хуманитарних разлога, под условима који су били у складу с правном тековином Уније. У процесу након визне либерализације, Црна Гора је наставила да спроводи релевантне мјере за спречавање злоупотреба безвизног режима са ЕУ и да о њима подноси мјесечне извјештаје. У радном документу⁹²⁷ о владавини права за Црну Гору из јуна 2020. године се наглашава да је тренутно 31 конзуларно представништво Црне Горе повезано с националним системом информисања о визама и да је Црна Гора наставила да спроводи одговарајуће мјере како би спријечила злоупотребу безвизног режима с ЕУ. Ипак, иако Црна Гора и даље има девет држава чијим држављанима не потражује визе за улазак у Црну Гору, у свим досадашњим процјенама односно документима ЕУ ово није означено као проблематично уз очекивање, наравно, да у периоду прије приступања ЕУ усклади свој визни режим у потпуности с бијелом и црном шенгенском листом.

7.5.3.2. Србија

У Заједничкој преговарачкој позицији Европске уније за Поглавље 24, Србија је, у оквиру мјерила за област визног режима, добила препоруку да повећа своје напоре да се усагласи са захтјевима ЕУ у области визне политике. Прво, Србија треба да спроведе свеобухватну процјену потреба као основу за релевантне дијелове неопходног Шенгенског акционог плана. Друго, Србија треба да обустави издавање виза на границама и усклађује своју визну политику са захтјевима ЕУ у овом погледу.⁹²⁸ Како би остварила обавезе из овог мјерила, Србија је у оквиру АП 24 развила пет мјера (препука). Прва мјера се односи на усклађивање националног законодавства с Регулацивом Савјета (ЕЗ) број 539/2001 о визном режиму и да се уклоне недостаци у погледу техничких и административних капацитета за усклађивање с овом Уредбом, при чему је Србија себи као општи циљ поставила да визни режим према држављанима трећих земаља буде у потпуности усклађен с правним тековинама Европске уније. Иако се Србија посљедњих година у одређеној мјери ускладила с Бијелом шенгенском листом, она тренутно има безвизни режим који је и даље значајно неусклађен са заједничком шенгенском листом, јер 18 држава одудара од листе. Па тако радни документ о стању у поглављима 23 и 24 за Србију из новембра 2019. године између осталог, наводи да је Србија укинула визни режим за: ”држављане Азербејџана (од јуна 2018. године), Индије (од септембра 2017. године), Индонезије (од октобра 2017. године), Гвинеје Бисао (од децембра 2017. године), Суринама (од 2018. године) и Бурундија (од јуна 2018. године)”⁹²⁹, док радни документ из јуна 2020. године наводи још Грузију, Свети Китс и Невис и Палау.⁹³⁰ Из приложеног се види да Србија стално проширује листу држава којима је потребна виза за улазак у ЕУ, али не више и за Србију, тако да данас Србија има своју листу безвизних земаља чији грађани не уживају безвизни приступ шенгенском

⁹²⁷ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Montenegro, June 2020, стр. 14

⁹²⁸ Прелазна мерила за Преговарачко поглавље 24: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/b2895342-f93d-4762-9d54-6417ce909481/ПРЕЛАЗНА+МЕРИЛА+ЗА+ПРЕГОВАРАЧКО+ПОГЛАВЉЕ+24.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IGacMzo>, приступљено 5. 6. 2020.

⁹²⁹ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019, стр. 15

⁹³⁰ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019, стр. 16

подручју. То значи да држављани из слиједећих држава могу без визе ући у Србију: Азербејџан, Бахреин, Бјелорусија, Боливија, Бурунди, Гвинеја Бисао, Индија, Индонезија, Јамајка, Јерменија, Казахстан, Катар, Кина, Киргизија, Куба, Кувајт, Монголију, Оман, Русија, Суринам, Тунис и Турска.

Корисно је напоменути и примјер кад је Србија 2017. године укинула визе за држављане Ирана, али је то одлуку промијенила октобра 2018. године, након што је у Србији значајно порастао број тражилаца азила из Ирана⁹³¹ и након што је Европска унија указала на забринутост због одлуке Србије да одобри путовање без виза држављанима земаља које су на негативној листи ЕУ односно да: *”Србија треба да прати и контролише импликације безвизног режима с трећим земљама, посебно с Ираном”*.⁹³² Иако је то више пута препоручивано у извјештајима ЕК, Србија током 2019. године није укинула безвизни приступ грађанима било које од ових земаља. јер визну политику заснива на својим економским и политичким разлозима. Истовремено, Србија званично заузима став да се пола године прије ступања у чланство ЕУ у потпуности усклади с визном политиком ЕУ. Нацрт предлога Плана о хармонизацији визног режима у складу с визним режимом Европске уније је планиран за крај 2020. године.

У оквиру мјере 2 која говори о успостављању капацитета, неколико мјесеци пре пријема у чланство, за пријем повјерљивих података о безбједносним карактеристикама путних исправа и формата виза, као и о њиховој примјени у пракси, тренутно ништа није урађено. У мјери 3 – развијање мјера којима ће се обезбиједити усклађеност с Визним кодексом, припремљене су завршене измјене Закона о странцима, а тренутно је премашен рок за израду Нацрта закона о спољним пословима, којим се третира ово питање, док су на подзаконскоме нивоу акти усклађени с овом мјером. Извјештај за Србију за 2019. годину наглашава да је систем издавања виза у Србији дјелимично у складу с визним кодексом ЕУ.

Кад је у питању предузимање адекватне мјере за припрему Визног информационог система и електронског умрежавања са дипломатско-конзуларним представништвима у иностранству, укључујући и обуку конзуларног особља (мјера 4), Извјештај 2/2019 за АП 24⁹³³ информиса да је израђена Уредба о Визном информационом систему (ВИС), док се тренутно улажу средства у оспособљавање система, као и обука особља. У радном документу из новембра 2019. године се каже да је настављена обука за Визни

⁹³¹N1 RS, Jelena Zorić, *Srbija popustila pod pritiskom EU i vratila vize za Iran*, 11. 10. 2018. <http://rs.n1info.com/Vesti/a427182/Под-притиском-ЕУ-Србија-поново-увећа-визе-за-Иранце.html>, приступљено 6. 6. 2020.

⁹³² Извјештај за Србију за 2018. годину, стр. 41

⁹³³ МУП: Извјештај 2/2019 за АП 24, http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj!/ut/p/z1/pVLLUoMwFP2VzjgsaS5QXu6wttQ-7FTsAzZMgJRSaYKBgvbrTa0bHVtHzSaTO-fec849QQFaoYDiOktxlTGKc_H2AyNUVfSdaC6M3bnZB2diDvveo3mneCpaoAAFMa2KaoP8Yh_IWRzmoptKEGFK-MfVKnHCD3grAak5K8on0spoRVKO42xLjjOKOEuOr2q2omGylk0MptyJIZEtK9Zlw0g6JumARXRAY3dRcOY4gILLmr2Shw9eeDXGFUW-GGaeRU8EW52RBs0p4zuxEO-XWgfwlWG6uFHBUXODuvczBcbqPxmGP9kVGWbb5-fAEUExsfSXCq3-nNTyqE7wTe2JobigilyjI-zMTPt21LM0S_g9AS7EixSnOYtO38uhkWalKOBkTj7T0X5U1VFeW1BBI0TdNOGUtz0o7ZToLvWjasFJY-IIGx21naq-x2I2vS0_S8LgaHMV6k6b6FtsQk!/dz/d5/L0IHSkovd0RNQUprQUVnQSEhLzROVkuvc3I!, приступљено 6. 6. 2020.

информациони систем ЕУ (ВИС) за конзуларно особље (41 запослени од почетка 2019. године), али и, за разлику од Извјештаја о АП 24, да је дошло до одлагања у спровођењу анализе финансијских, правних и административних мјера (као и инфраструктуре) неопходних за примјену српског визног информационог система за усклађивање с визним информационом системом ЕУ.⁹³⁴ Радни документ из јуна 2020. године наводи да је повезивање Интегрисаног визног информационог система Србије са свим 91 дипломатским и конзуларним представништвом и другим релевантним базама података завршено, и поред тога што је српски визни систем и даље само дјелимично усклађен с правном тековином ЕУ.⁹³⁵

Коначно, по питању мјера за даље смањење броја виза које се издају на граници, у овом сегменту се све одвија по плану, што тврди и Извјештај о АП 24, као и радни документ из новембра 2019. године – оба документа наглашавају да су током прве половине 2019. године на границама издате 44 визе, у поређењу с 49 током прве половине 2018. године, док Извјештај за Србију за 2019. године наводи да је број виза издатих на границама био прилично низак и да су издаване само у изузетним хуманитарним приликама.

7.5.4. Екстерне границе и шенгенска правна тековина – примјер Србије

Након што је Србија представила стање ствари у области екстерних граница и шенгенске правне тековине, Европска унија је израдила и предала Извјештај са скрининга за 24. поглавље, са својим виђењем спремности Србије у овој области и низом препорука, које је захваљујући процесу визне либерализације још у ранијем периоду значајније ускладила с европским стандардима. И поред тога што је законодавни оквир Србије на овом пољу урађен на основу европске праксе и легислативе, оцијењено је да се мора и даље усклађивати са стандардима ЕУ. Посебно су наглашена основна права и недискриминација путника. Наведено је и да је потребно да се усвоји и нова вишегодишња стратегија и акциони план за интегрисано управљање границама с механизмом евалуације, те да се ураде анализе инфраструктуре и пословних процеса органа надлежних за спровођење закона, правосудних органа и органа који издају дозволе за возила у погледу предложеног приступа и коришћења Шенгенског информационог система (SIS). Техничка опремљеност већине граничних прелаза је оцијењена као добра, уз добар напредак постојећег система за аутоматско препознавање отисака прстију (AFIS) и систем за идентификацију слике лица (FIIS), али је наглашено и да је преостало да се ради на мањим граничним прелазима. Указано је и на израду анализе ризика везану за способност управљања границама и активну сарадњу са сусједним земљама, као и на потребу спречавања илегалног преласка границе алтернативним путевима. Такође, очекивало се и конципирање свеобухватног скупа мјера за унапређење борбе против корупције на границама. Коначно, посебно је наглашено очекивање да Србија остане у потпуности посвећена континуираној нормализацији односа с Косовом и спровођењу свих договора који су постигнути у оквиру дијалога, између осталог и кроз сарадњу с Мисијом ЕУЛЕКС у случају потребе, односно *”Биће потребно*

⁹³⁴Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019, стр. 15

⁹³⁵ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, June 2020, стр. 16

остварити исти ниво контроле на административној линији између Косова и Србије какав постоји с осталим сусједима”.⁹³⁶

На основу ових препорука, у Заједничкој преговарачкој позицији ЕУ за Поглавље 24 Србија је добила слиједећих пет мјерила: 1) Република Србија треба да повећа своје напоре да се усагласи са захтјевима Европске уније у области Шенгена и екстерних граница. Посебно, Србија треба да припреми и усвоји шенгенски акциони план који ће јој омогућити да ефективно припреми неопходне кораке (укључујући у погледу улагања у инфраструктуру и опрему, за потребе попуњавања људских капацитета и обука, за потребе изградње институција и правне кораке) за спровођење релевантних дијелова шенгенске правне тековине након приступања ЕУ или, по потреби, након приступања Шенгенском простору. Србија, такође, у оквиру овог мјерила, треба да осигура неопходна средства за спровођење шенгенског акционог плана. У другом мјерилу се исказало очекивање да се 2) усвоји и спроводи измијењена Стратегија интегрисаног управљања границом (ИБМ), у складу са концептом ИБМ у Европској унији. Такође, очекује се и да Србија посвети посебну пажњу унапређењу размјене информација, координацији између граничних служби и додатно развија своје капацитете за анализу ризика у оквиру граничне полиције. У мјерилу 3) се исказало очекивање да се даље напредује с модернизацијом инфраструктуре и опреме на граничним прелазима, као и између њих, посебно оних граница које су у највећој мјери погођене кријумчарењем робе и лица. У мјерилу 4) се очекује унапређење оперативне сарадње Србије са свим сусједима, ради дјелотворног спречавања илегалног преласка границе, а нарочито да се предузму кораци да разјасни статус свих алтернативних путева са сусједима, било спречавањем проласка или формализовањем тих граничних прелаза кроз закључивање локалних споразума о преласку границе. Коначно, у посљедњем мјерилу 5) Србија треба да сагледа питање двоструке пријетње у виду корупције и организованог криминала на својим границама, кроз примјену свеобухватних мјера у оквиру плана за унапређење борбе против корупције на границама и да обезбјеђује иницијалну евиденцију одговарајућег праћења откривених случајева.

Дакле, у оквиру ових пет критеријума сумирана су очекивања Европске уније у погледу напретка који Србија мора спровести кроз АП 24, што је и довело до веома амбициозног сета активности које су испрограмиране још 2016. године. У првој, кључној области, Србија још није испунила очекиване активности усвајања шенгенског акционог плана, иако је то било планирано још за крај 2016. године. Израда овог плана је почела тек почетком 2019. године уз помоћ пројекта твининга с Мађарском и Литванијом.⁹³⁷ У другом мјерилу, односно у очекивању да се усвоји стратегијски оквир за интегрисано управљање границама, Србија је 2017. године усвојила Стратегију интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017-2020⁹³⁸ и тренутно је спроводи кроз годишње планове. Кад је у питању

⁹³⁶ European Commission, Screening Report Serbia, Chapter 24 – Justice, freedom and security, MD 46/14, 15 may 2014, стр. 27.

⁹³⁷ РТС: *Започет пројекат ”Израде Шенген акционог плана”*, 6. 2. 2019, <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/3412096/zapocet-projekat-izrada-sengen-akcionog-plana.html>, приступљено 6. 6. 2020.

⁹³⁸ Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020, Службени гласник РС, број 9/17)

нормативни оквир, Србија је марта 2018. године донијела Закон о граничној контроли⁹³⁹ који је дјелимично усклађен са стандардима Европске уније у погледу правила граничне контроле садржаним у Регулативи 399/16. Одредбе Закона о граничној контроли и Закона о странцима⁹⁴⁰, који је донијет у марту 2018. године и којима се усклађује с одредбама Европске уније које се односе на услове уласка, овјеру путних исправа, олакшан улазак лица (из хуманитарних разлога, националних интереса или због међународних обавеза), издавање виза на граници, одступање од режима граничних провера, детаљне граничне провјере и друго. Поред наведених, у марту 2018. године, усвојен је и Закон о азилу и привременој заштити.⁹⁴¹

Препоруке из Шенгенског каталога, у погледу организације и надлежности јединственог органа одговорног за контролу и координацију контроле границе на централном, регионалном и локалном нивоу, интегрисане су у релевантно законодавство и организациону структуру Управе граничне полиције. Што се тиче неовлашћених граничних прелаза, блокиране су све локације и путеви доступни за илегалан прелаз границе с Босном и Херцеговином. Србија је са сусједима већ потписала споразуме и имплементационе протоколе о успостављању заједничких патрола, па се тако заједничке патроле спроводе дуж заједничке границе с Црном Гором, Бугарском, Сјеверном Македонијом, Мађарском, Босном и Херцеговином и Румунијом, док је с Хрватском активност дјелимично реализована. Иако је Протокол о обављању заједничких патрола потписан у јуну 2019. године, Хрватска је предложила измјену члана 3 и члана 10 о спровођењу заједничких патрола, тако да је овај Протокол и даље у процесу усаглашавања. Додатно, Србија је потписала споразум с Агенцијом Европске уније за граничну и обалску стражу у новембру 2018. године, чиме је створена могућност ангажовања припадника Агенције на територији Србије. Србија је у свим званичним документима нагласила да остаје потпуно посвећена даљој нормализацији односа с Косовом и спровођењу свих споразума постигнутих у оквиру дијалога, укључујући и сарадњу с ЕУЛЕКС, по потреби. То се нарочито односи на Споразум о интегрисаном управљању границама, односно да ће Србија примјењивати исти степен полицијске контроле и безбједности на прелазима између Косова и Србије, као што примењује на осталим прелазима и у складу са стандардима Европске уније у тој области, уз строго придржавање услова везано за статусну неутралност, а ти стандарди биће примјењени кроз Споразум о интегрисаном управљању границама.⁹⁴²

Кад су питању мјере за борбу против корупције, септембра 2017. године усвојен је План интегритета и Процјена ризика од коруптивног понашања запослених у институцијама укључених у интегрисано управљање границом, с Извјештајем о препорукама, а свака служба у систему интегрисаног управљања границом израдила је свој План превенције коруптивног понашања с дефинисаним механизмима за праћење имплементације, а потом и Заједнички план превенције коруптивног понашања Управе граничне полиције, Управе царина, Управе за заштиту биља и Управе за ветерину. Потписан је Споразум о сарадњи у области превенције и сузбијања корупције на граници између Републичког јавног тужилаштва, Министарства унутрашњих послова и Министарства финансија којим су

⁹³⁹ Закон о граничној контроли, Службени гласник Републике Србије, број 24/2018

⁹⁴⁰ Закон о странцима, Службени гласник Републике Србије, бр 24/2018 и 31/2019

⁹⁴¹ Закон о азилу и привременој заштити, Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018)

⁹⁴² Република Србија - Акциони план за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност

дефинисане области сарадње, као и активности које ће бити предузете у циљу сузбијања корупције на граници. Ипак, треба напоменути да извјештаји о спровођењу АП 24 доносе углавном информације о корацима и активностима у смислу доношења докумената или самих споразума, тако да свакако слиједи већи фокус на биланс остварених резултата у борби против корупције на основу донијетих докумената.

Коначно, Европска унија је у својој процјени напретка у овом потпоглављу за 2019. годину навела да очекује да се појачају напори за доношење шенгенског акционог плана а да је постигнут одређени напредак у спровођењу Стратегије интегрисаног управљања границом, да Србија и даље треба да створи јединствени координациони центар за размјену полицијских информација и да започне припреме за успостављање канцеларије SIRENE (захтјев за допунске информације код националних уноса). У радном документу за поглавља 23 и 24 из новембра 2019. године, ЕУ је нагласила да се још чека на почетак рада заједничких патрола с Хрватском, као и да је потребно предузети додатне мјере за спречавање илегалних прелаза и криминалних активности, укључујући корупцију. ЕУ је, такође, изразила и очекивање да ће Србија остати у потпуности посвећена континуираној нормализацији односа с Косовом, посебно када се ради о договору о интегрисаном управљању границама, односно да очекују да ће се успоставити исти ниво контроле на административној линији између Косова и Србије какав постоји са осталим сусједима. Овдје се мора имати на уму да се, и поред тога што је ово техничко потпоглавље, политичко питање сарадње с Хрватском и гранични режим с Косовом представљају препреку напретка у овом поглављу. Остаје за видјети како ће се ствари одвијати у овом контексту, односно каква завршна мјерила ће бити одређена за Србију по питању односа с Косовом у овом дијелу Поглавља 24.

7.5.5. Правосудна сарадња у грађанским, привредним (трговинским) и кривичним стварима – примјер Црне Горе

Правосудна сарадња у грађанским и привредним стварима за Црну Гору је већ у Извјештају са скрининга за Поглавље 24 за Црну Гору оцијењена као неусклађена, тако да је препоручено да се донесе законодавство којим би се регулисала, у складу с правном тековином Уније, достава судских и ванпарничних докумената у грађанским или привредним стварима; сарадња између судова држава чланица у погледу приказивања доказа у грађанским или привредним питањима; европски налог за извршење неспорних захтјева; поступак европског налога за плаћање; европски поступак за спорове мале вриједности. У погледу породичног права, очекивало се додатно усклађивање у питањима као што су развод и законско раздвајање, признавање и извршење одлука и сарадња у питањима која се односе на обавезу одржавања, признавање и извршење пресуда у брачним стварима и питања родитељске одговорности. Што се тиче инсолвентности, указано је на потребе измјене Закона о стечају, док је у области посредовања, национални правни оквир оцијењен као у потпуности усклађен, уз потребу даље обуке о медијацији. Исти Извјештај са скрининга налази да, у пракси, Црна Гора већину сарадње у грађанским и привредним стварима остварује са сусједима као и с одређеним државама чланицама ЕУ (Њемачком, Уједињеним Краљевством и Француском), те да се она углавном односи на достављање судских и других докумената, са само неколико случајева саслушања странака.

Црна Гора је у Заједничкој преговарачкој позицији ЕУ за 24. поглавље добила пет привремених мјерила за ово потпоглавље. Од ње се исказало очекивање да повећава своје напоре како би осигурала усклађеност са захтјевима ЕУ у области правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима кроз низ мјерила. У првом мјерилу се од 1) Црне Горе очекивало да спроведе анализу и јасно дефинише даље правне кораке потребне за усклађивање с правном тековином у области правосудне сарадње у грађанским и трговинским питањима. Истовремено, у мјерилу 2) Црна Гора је требало да стави у рад информациони систем који ће водити евиденцију о међународној правној помоћи и пратити ефикасност у поступању с међународним захтјевима у области судске сарадње у грађанским стварима. Надаље, 3) од Црне Горе се очекивало да спроведе анализу административних капацитета, буџета и потреба за обуком која је потребна за спровођење правне тековине ЕУ у области правосудне сарадње у кривичним стварима, како у оквиру Министарства правде, тако и у судовима и тужилаштвима и да јасно дефинише даље правне кораке у потпуности у складу с правном тековином у овој области, укључујући у погледу европског налога за хапшење. У четвртном мјерилу 4) Црна Гора је требало да усвоји и започне спровођење плана обуке (укључујући и наставу страних језика) у области судске сарадње у кривичним стварима преко Центра за обуку у судству и државном тужилаштву и Полицијске академије. Коначно, исказано је и очекивање да 5) Црна Гора на практичној равни осигура почетни биланс остварених резултата о успјешном поступању са захтјевима за међународну правосудну сарадњу и примјену билатералних споразума о правосудној сарадњи с другим државама у региону.

Кад је у питању судска сарадња у кривичним стварима између Црне Горе и других држава, Црна Гора је на скринингу истакла да је Уставом предвиђено да ратификовани и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права представљају саставни дио црногорског правног система и имају предност над домаћим законодавством и директно се примењују тамо гдје уређују односе различито од домаћег законодавства. Ипак, наглашено је да ће бити потребно да се Закон о узајамној правној помоћи у кривичним стварима измијени, како би се омогућило уручење процедуралних докумената у иностранству директно путем поште и контролисане испоруке, заједничких истражних тимова и тајних истрага. Указано је и на потребу усклађивања са захтјевима Оквирне одлуке 2002/584, како би се дефинисале процедуре за примјену Европског налога за хапшење кроз измјене и допуне Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, као и Закона о судовима (уз дефинисање судова надлежних за издавање и имплементацију Европског налога за хапшење), паралелно с измјенама и допунама Кривичног законика. У области привременог одузимања и одузимања имовинске користи, Црна Гора је оцијењена као дјелимично усклађена с Оквирном одлуком 2005/212, те да ће се морати: *”Ускладити законодавство да би се омогућило одузимање имовине стечене кривичним пореским прекршајима; омогућило одузимање имовине ако се утврди да је вриједност имовине значајно већа од легалног дохотка осуђеног и ако је пред судом доказано да је имовина стечена криминалним активностима”*.⁹⁴³ Црна Гора у свом законодавству није имала ни дефиницију ”жртве“, те је и то требало измијенити како би се овај концепт увео и осигурала одштета за жртве. У погледу кривичних досијеа,

⁹⁴³ European Commission, Screening Report Montenegro, Chapter 24, Justice, Freedom and Security, MD282/12, 12 November 2012, стр. 7

законодавство, такође, није било складу с Оквирном одлуком 2009/315/ПУП о ЕКРИС-у, те је потребно инвестирати у нову информатичку инфраструктуру, у складу с правном тековином. Коначно, што се тиче сарадње с Еуројустом, наглашена је посвећеност Црне Горе да закључи споразум о сарадњи с Еуројустом. Заједничка преговарачка позиција ЕУ је позвала Црну Гору да *”благовремено успостави неопходне административне капацитете који ће јој омогућити да правилно примијени правну тековину у овој области”*.⁹⁴⁴

Црна Гора је кроз спровођење АП 24 у току 2018. и 2019. године даље ускладила свој правни оквир с правном тековином ЕУ доношењем Закона о правосудној сарадњи у кривичним стварима с државама чланицама ЕУ⁹⁴⁵, с циљем да се утврди тијело које има овлашћења да подржи формирање заједничких истражних тимова с државама чланицама ЕУ, чиме је обухваћено 16 инструмената правне тековине ЕУ. Затим, донијете су измјене и допуне Закона о парничном поступку⁹⁴⁶, те измјене и допуне Закона о извршењу и обезбјеђењу.⁹⁴⁷ Након што је маја 2016. године потписан Споразум о сарадњи између Црне Горе и Еуројуста, настављена је сарадња, црногорски тужилац за везу је именован већ 2017. године, а у континуитету се повећавао и број предмета отворених у Еуројусту који су везани за Црну Гору и углавном су везани за превару и прање новца. Црна Гора је током 2019. године имала 12 предмета, који су углавном били везани за прање новца и преваре, при чему су у десет случајева потраживале државе чланице, а у два Црна Гора.⁹⁴⁸ Након Еуројуста, Црна Гора се придружила и Програму за правосудје ЕУ у септембру 2018. године, и на тај начин може остварити учешће у низу значајних пројеката правосудне сарадње. Црна Гора је постигла већу укљученост у размјену података након што је инсталирала и почела рад кроз информатичко-техничку базу података за правосудну сарадњу (ЛУРИС) и на тај начин се укључила у међународне судске статистичке податке. Током 2018. године је тако имала 1086 нових предмета у кривичним стварима и 871 нови предмет у грађанским стварима⁹⁴⁹, да би 2019. године било 1036 у кривичним и 867 у грађанским стварима. Оно што је примјетно је да је овај повећани број предмета различит с државама чланицама ЕУ, с којима има више грађанских ствари, док је с државама Западног Балкана повећан број кривичних предмета. ЛУРИС је такође помогао и смањењу броја заосталих предмета, али је неопходно да се ЛУРИС у потпуности интегрише у судски ИТ систем.

Црној Гори у овом сегменту преостаје да настави обуке да би се изградио јачи административни капацитет. Такође, Црна Гора још треба да потпише и ратификује Протокол уз Хашку конвенцију о међународној наплати потраживања за издржавање дјетета и другим облицима издржавања породице из 2007. године, који се односи на обавезу издржавања, као и Хашку конвенцију о међународној заштити одраслих лица из 2000. године. Ипак, генерално гледајући, ово потпоглавље неће бити проблематично или захтјевно у наредном периоду. Оно што ће бити битно је да при приказу биланса остварених

⁹⁴⁴ Заједничка позиција ЕУ за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност, за Црну Гору, стр. 8

⁹⁴⁵ Закон о правосудној сарадњи у кривичним стварима с државама чланицама ЕУ, Службени лист Црне Горе, бр. 85/18

⁹⁴⁶ Закон о парничном поступку, Службени лист Црне Горе, бр. 34/2019 и 42/2019

⁹⁴⁷ Закон о извршењу и обезбјеђењу, Службени лист Црне Горе, бр. 25/2019

⁹⁴⁸ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Montenegro, June 2020, стр. 15

⁹⁴⁹ Извјештај за Црну Гору за 2019, стр. 45

резултата покаже успјешност поступања са захтјевима за међународну правосудну сарадњу и примјену билатералних споразума о правосудној сарадњи с другим државама на Западном Балкану.

7.5.6. Полицијска сарадња и борба против организованог криминала – примјер Србије

Послије спроведеног експланаторног и билатералног скрининга, Европска комисија је у Извјештају о аналитичком прегледу правне тековине за 24. поглавље нагласила да Србија активно учествује у сарадњи регионалних органа за спровођење закона, као и да има практичну сарадњу с одређеним државама чланицама ЕУ. Истакла је очекивање да ће Србија потврдити Оперативни споразум са Еурополом и упутити официра за везу у Хаг, те позвала Србију да закључи радни аранжман с Европским полицијским колецом (ЦЕПОЛ). Као и у другим потпоглављима, и овдје је Србији указано на потребу даљег усклађивања с правном тековином ЕУ, као и да треба да ојача административне капацитете. Посебно је потребно ускладити прописе у области кривичних дјела за возила, заштите јавних личности, проблеме хулиганизма, тероризма и екстремизма. И поред постојећих обавеза у оквиру Поглавља 35 у оквиру којег су издвојене активности везане за нормализацију односа с Косовом, Србији је и у овом потпоглављу 24. поглавља препоручено да остане потпуно посвећена спровођењу свих споразума о интегрисаном управљању границама постигнутог у оквиру дијалога с Косовом у полицијској сарадњи, укључујући сарадњу с ЕУЕЛЕКС-ом, по потреби.

Организовани криминал је оцијењен као један од већих изазова за Србију, односно да: *”Криминалне групе које потичу из Србије или имају везе са Србијом раде у оквиру или изван граница земље”*.⁹⁵⁰ У складу с тим, изражено је очекивање да Србија развије кохерентну и свеобухватну стратегијску слику о организованом криминалу у земљи, као и додатно ојача различите службе у полицији и тужилаштву за организовани криминал. Србија је позвана да успостави централизован криминалистичко-обавјештајни систем и безбједну платформу за комуникацију између органа за спровођење закона. Посебно је наглашена потреба да се побољша учинак у финансијским истрагама, у смислу проширења концепта финансијске истраге тако да не обухвата само запљену и одузимање имовине лица стечене извршењем кривичног дела. У области одузимање имовине, такође, је наглашена потреба да се Србија усклади с новом правном тековином ЕУ. У дијелу борбе против прања новца, Србија је позвана да се усклади везано за аранжмане о сарадњи између финансијских обавјештајних јединица држава чланица у погледу размјене информација и прања новца.

Извјештај о скринингу је дао и конкретне препоруке, прије свега да Србија усвоји акциони план који ће нарочито бити усмјерен на полицијску сарадњу и на борбу против организованог криминала. Ове препоруке су преточене у 13 прелазних мјерила за ово потпоглавље. Прије свега, 1) Србија је позвана да унаприједи своје напоре да се усагласи са захтјевима ЕУ у области полицијске сарадње и борбе против организованог криминала кроз спровођење свеобухватне анализе и на основу ње измијени свој акциони план

⁹⁵⁰ European Commission, Screening Report Serbia, Chapter 24 – Justice, freedom and security, MD 46/14, 15 may 2014, стр. 32

обезбеђујући: јасан слијед корака потребних за усклађивање с инструментима полицијске сарадње у оквиру ЕУ; преглед потреба за попуњавање људских капацитета и потреба за обукама, укључујући, по потреби, кораке за рјешавање питања критичних недостатака; појашњење поступака за оперативну сарадњу између различитих организационих јединица у Министарству унутрашњих послова и с обавјештајним службама; услове за несметану и сигурну размјену релевантних података; информације о трошковима и одрживим изворима финансирања неопходним за дјелотворно спровођење ових реформи; и детаљне кораке за успостављање јаким заштитних мјера којима се обезбеђује јачање интегритета и оперативна независност полицијских служби од политичких интереса и њихова заштита од утицаја криминала. У другом мјерилу се исказало очекивање да 2) Србија спроведе свој оперативни споразум с Еурополом на задовољавајући начин и ефикасно примијени методологију Процјене претње од тешког и организованог криминала (СОКТА) како би развила стратешку слику ризика и пријетњи повезаних с организованим криминалом на својој територији. У овом мјерилу се очекује да Србија користи методологију СОКТА да дефинише приоритете у својој безбједносној политици и поступа на основу њих. У трећем мјерилу 3) Србија треба да, на основу планиране анализе надлежних органа, измијени Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дјела и ојача своје институционалне капацитете на основу обезбеђивања ефикасне координације и продуктивне сарадње између полиције и тужилаца у складу са Закоником о кривичном поступку којим се јасно дефинишу њихове одговарајуће улоге, дужности и надлежности. Надаље, треба да попуни преостала слободна радна мјеста у Тужилаштву за организовани криминал (ТОК) и Служби за борбу против организованог криминала (СБОК) у Министарству унутрашњих послова. Такође, треба да обезбиједи јасно дефинисане потребе за обукама запослених у ова два тијела и реализује их; као и да унаприједи материјалне услове за Тужилаштво за организовани криминал, посебно кроз савремени систем управљања предметима, нови аналитички софтвер, и на начин да ИТ системи буду интероперативни с базама података других релевантних институција. Потребно је да обезбиједи и усклађенији приступ у полицији за прикупљање и размјену обавештајних информација, укључујући модернизацију ИТ алата, обезбеђивање несметане сарадње у пракси и сигурне платформе за размјену информација између ТОК и СБОК, као и с другим релевантним агенцијама. У четвртом мјерилу 4) Србија треба да успостави систем редовног прикупљања унифицираних статистичких података о криминалним делима у односу на Међународну класификацију кривичних дјела за статистичке потребе УНОДЦ. Кроз мјерило 5) Србија треба да редефинише улогу обавештајне службе у кривичним истрагама, како би обезбиједила јасно одвајање мандата и прописа који се односе на пресријетање комуникација у кривичним истрагама, с једне стране, и у безбједносне сврхе, с друге стране; као и да успостави снажан механизам за надзор како би се избјегле злоупотребе. Србија кроз мјерило 6) усклађује своје законодавство с 40 препорука Радне групе за финансијске мјере против прања новца (ФАТФ), спроводи своју Стратегију истрага финансијског криминала, укључујући и организовање потребних обука које се односе на област финансијских истрага, као и систематски спроводи финансијске истраге истовремено с кривичним истрагама у вези с корупцијом и организованим криминалом. У мјерилу 7) Србија треба да усвоји ново законодавство у области повраћаја имовине у складу с правном тековином ЕУ, уз препоруку да се примијене и виши стандарди, успоставља Канцеларију за повраћај имовине која треба да буде у могућности да адекватно

управља овом имовином и буде на одговарајући начин опскрбљена ресурсима у погледу особља, опреме и буџета. Србија омогућава иницијалну евиденцију повећаног броја предмета и већег обима одузете имовине проистеклих из кривичних дела, посебно у случајевима организованог криминала и прања новца. 8) Србија унапређује борбу против прања новца, у складу са недавним препорукама MONEYVAL у извјештају о оцјени Србије и обезбјеђује иницијалну евиденцију повећаног броја сумњивих трансакција које су пријављене Финансијској обавјештајној јединици и обезбјеђује да се оне проактивно користе у кривичним истрагама. 9) Србија у овом мјерилу треба да донесе и спроведе стратегију и акциони план у складу са Стратегијом ЕУ за борбу против трговине људима и поштовање приступа који се базира на људским правима. Србија, такође, треба да усклади своје законодавство с релевантном правном тековином ЕУ, кроз јачање својих оперативних капацитета, обезбјеђивање проактивнијег приступа истражним органима, усмјеравање превентивних дјеловања и на рањиве групе, као што су дјеца и Роми, спречавање поновне виктимизације током истраге, кривично гоњење или суђење, као и кроз обезбјеђивање обука о горепомнутом за све релевантне организације и службе, укључујући службе које могу да помогну при раној идентификацији жртава и/или потенцијалних жртава. У мјерилу 10) Србија треба да припреми, донесе и спроводи стратегију и акциони план за дјелотворну борбу против високотехнолошког криминала у складу са стратегијским и оперативним приступом ЕУ у погледу високотехнолошког криминала. Србија, такође, треба да ојача своје оперативне капацитете (у погледу особља и опреме у Јединици за високотехнолошки криминал), како би ријешила проблем високотехнолошког криминала. Такође, треба да усклади своје законодавство с правом ЕУ, укључујући у погледу сексуалног злостављања дјецe на интернету, обезбједи специјализоване обуке и подигне ниво свијести у јавности и међу државним службеницима по питању високотехнолошког криминала. У мјерилу 11) очекује се да се унаприједи борба против складиштења, продаје и посједовања илегалног ватреног оружја (нарочито у вези с терористичким нападима), да се примијени нови Закон о оружју и муницији, као и усвоји и спроведе стратегија и акциони план за лако и малокалибарско наоружање за период 2016- 2021. године. Србија у овом мјерилу треба да унапређује своје оперативне капацитете (укључујући прикупљање обавјештајних података, анализу и размјену информација), додатно усклади своје законодавство са релевантном правном тековином ЕУ, успостави централизован систем за регистровање заплијењеног оружја, размјењује информације о томе и осигура безбједно чување и уништавање конфискованог оружја. У мјерилу 12) на основу резултата процјене утицаја, Србија треба да обезбједи додатни број службеника и додатну опрему за потребе Јединице за заштиту свједока у МУП. Коначно, у посљедњем мјерилу 13) од Србије се очекивало да успостави преглед резултата у области организованог криминала о ефикасним и ефективним истрагама, кривичном гоњењу и правоснажним пресудама, укључујући конфисковање имовине стечене криминалом.

Након што је Србија усвојила Акциони план за Поглавље 24, приступила је и измјени свог правног оквира, који је у овој области веома широк. У овом потпоглављу је, дакле, било потребно измијенити слиједеће акте: Закон о полицији, Закон о кривичном поступку, Кривични законик, Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима, Закон о заштити података о личности, Закон о тајности података, Закон о националном ДНК регистру, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Закон о Безбедносно-информативној агенцији, Закон о Војнобезбедносној агенцији и

Војнообавештајној агенцији, Закон о програму заштите учесника у кривичном поступку, Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела и Закон о тајности података. Додатно, стратегијски оквир у овој области чине: Стратегија превенције и сузбијања трговине људима 2017-2022. године, посебно за жене и дјецу, Стратегија за социјалну инклузију Рома у Србији 2016-2025. године, која укључује мјере за спречавање трговине људима, као и мјере заштите, подршке и реинтеграције жртава, Стратегија за борбу против високотехнолошког криминала за период 2019-2023. године, као и Стратегија за контролу малокалибарског и лаког оружја (SALW) за период 2018–2023. године, која је усвојена половином 2019. године.

У контексту сарадње Србије с Еурополом, након што је 2014. године Србија закључила Оперативни споразум с Европском полицијском канцеларијом, дошло је до повећане размјене порука путем Мрежне апликације за сигурну размјену података. Србија активно учествује у 26 акција оперативних акционих планова циклуса политике ЕУ у 2019. години за озбиљан међународни и организовани криминал.⁹⁵¹ Именован је и постављен официр за везу с Еурополом у Хагу, а национална контактна тачка Еуропола у Србији ради у пуном капацитету. Због проширења овлашћења Еуропола у дијелу финансијских интереса ЕУ и манипулација на финансијском тржишту, договорене су измјене оперативног споразума с Еурополом и покренута је процедура ратификације. У дијелу међународних обавеза, Србија је ратификовала Конвенцију Уједињених нација против транснационалног криминала и њене протоколе и транспоновала их у свој правни оквир.

Организовани криминал је и даље важан изазов за Србију, а Европска унија очекује да Србија систематски и ефикасно истражује и процесуира, односно прати финансијским истрагама све случајеве организованог криминала. Европска комисија, притом, стално наглашава значај потребе да агенција за спровођење закона неометано сарађује у кривичном поступку. Извјештај за Србију за 2019. годину наводи да Србија тек треба да прикаже убједљиве резултате у погледу ефикасних истрага, кривичног гоњења и правоснажних пресуда у случајевима организованог криминала укључујући финансијске истраге које воде до приказивања резултата у погледу замрзавања и одузимања имовине стечене криминалом.⁹⁵² Србија је 2018. годину добила позитивну оцјену за 10 препорука од MONEYVAL, а ФАТФ је почетком 2019. године оквирно закључио да је Србија усвојила све мјере укључене у акциони план, који је усагласила с препорукама које је издала, кроз интензивну законодавну активност током 2018. године. Након тога мисија ФАТФ је посјетила Србију у мају 2019. године и потврдила ранију процјену, да би на пленарном заседању ФАТФ у јуну 2019. године одлучено да се Србија скине с тзв. Сиве листе, тј. документа о усаглашености земаља које имају стратешке недостатке у систему борбе против прања новца односно, сузбијања финансирања тероризма. Што се тиче борбе против прања новца, број правоснажних пресуда у извештајном периоду остаје мали, иако се током прве половине 2019. године повећао број првостепених пресуда. Такође, количина и квалитет запљене и одузимања имовине (посебно трајно одузимање) и даље су ниски, а недостаје и консолидована судска пракса у овој области. Проширено одузимање се не спроводи, а према ЕК: *”Одузимање имовине стечене кривичним дјелом тек треба да*

⁹⁵¹ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019, стр. 17.

⁹⁵² Извјештај за Србију за 2019, стр. 34.

постане стратешки приоритет у борби против организованог криминала, тероризма и корупције на високом нивоу у Србији”.⁹⁵³ Број пресуда за трговину људима је, такође, мали. Јула 2019. године је усвојен нови акциони план за 2019-2020. годину, с фокусом на жене и дјецу, као и заштиту жртава. Што се тиче трговине оружјем, број пресуда у контексту организованог криминала је такође мали (пресуда против једног лица).

Поред степена усклађености с правном тековином ЕУ и административне способности за његово правилно спровођење, кључни показатељи за успјех у овој области ће бити успјешно спровођење стратегија и акционих планова за борбу против тероризма, посебно радикализације и даље борбе против прања новца и финансирања тероризма. Комисија је 2019. године процијенила да је постигнут одређени напредак у спровођењу стратегије за интегрисано управљање границама и њеног акционог плана. Ипак, Србији у овој области, по оцјенама ЕК у свим релевантним извјештајима посљедњих година, тек предстоји да оствари убједљиви биланс остварених резултата, нарочито у борби против корупције на високом нивоу и организованог криминала, укључујући прање новца. Потребно је више улагања у обуку за судије и тужиоце о замрзавању, запљени и конфискацији имовине стечене криминалом, посебно о концепту проширене конфискације. Потребно је и да Србија прикаже убједљиве резултате у погледу истраге, кривичног гоњења и пресуда у случајевима организованог криминала, осигура оперативну аутономију полиције у односу на Министарство унутрашњих послова, током предистражне и истражне фазе; као и да додатно повећа независност и капацитет сектора унутрашње контроле полиције. Дакле, у овој области, посебно осјетљивој имајући на уму значај који има за ЕУ, Србији предстоји још доста посла и праћења које ће ЕУ спровести у наредним годинама како би се процијенило да у задовољавајућој мјери испуњава свих 13 веома комплексних и захтјевних мјерила.

7.5.7. Борба против тероризма – примјер Србије

Након завршеног скрининга за Поглавље 24, Европска унија је у оквиру Извјештаја о скринингу нашла да је правни оквир Србије само дјелимично усклађен с правном тековином Уније о борби против тероризма. Такође, наведено је да се Србија мора усагласити и на стратегијском нивоу са стратегијама и акционим плановима ЕУ у области борбе против тероризма, посебно приликом развијања свог новог стратегијског документа за ову област, као и кроз унапређење правног оквира о замрзавању имовине стечене извршењем дјела тероризма. Од Србије се очекивало и да побољша јединствену националну базу података, успостави ефикасније процедуре за размјену података и боље организује оперативну сарадњу међу органима. Европска унија је ову подобласт (откривање и заустављање финансијских токова који потхрањују терористичке активности и борбу против тероризма) додатно нагласила у Извјештају о испуњењу почетног мјерила, односно након што је Србија усвојила Акциони план за Поглавље 24. Исказано је и очекивање да ће Србија измијенити свој Кривични законик како би се ускладила с Директивом 2008/114. Коначно, у Заједничкој позицији ЕУ за 24. поглавље, ЕУ је већ навела да је законодавство Србије у ”*доброј мјери усклађено са правним тековинама ЕУ у вези с борбом против тероризма*”.⁹⁵⁴ Позвала је

⁹⁵³ Ibid, стр. 38.

⁹⁵⁴ Заједничка позиција Европске уније за 24. преговарачко поглавље Правда, слобода и безбједност, стр. 16

Србију да додатно усклади законодавство с релевантним правним тековинама ЕУ, што укључује Регулативу 98/2013 о маркетингу и употреби експлозива, Директиву 2008/114/ЕЗ о идентификацији и означавању европских критичних инфраструктура, као и Акциони план за хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне материје Европске уније.⁹⁵⁵ Коначно, Србија је позвана да побољша међуресорну координацију и размјену информација и сарадњу с ЕУ и њеним државама чланицама.

Влада Републике Србије је октобра 2017. године усвојила Националну стратегију за спречавање и борбу против тероризма за период 2017-2021. године с Акционим планом за њено спровођење.⁹⁵⁶ Априла 2019. године је образовано Национално координационо тијело за спречавање и борбу против тероризма (НКТ) одлуком Владе Србије⁹⁵⁷ и именован национални координатор за спречавање и борбу против тероризма. Од усвајања извјештаја о процјени система Републике Србије за борбу против прања новца и финансирања тероризма 2016. године, донијето је 15 закона и низ подзаконских аката, смјерница и других аката. Поред Закона о измјенама и допунама закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дјела, Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, те битног Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма⁹⁵⁸, који је у примјени од 1. априла 2018. године, донијет је и Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење.⁹⁵⁹ Посебно је значајно усвајање Акционог плана ФАТФ за Србију. Поменути Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење из маја 2018. године је управо донијет у циљу испуњавања једне од препорука ФАТФ. На тај начин је заокружен оквир и механизам за спровођење система УН о циљаним финансијским санкцијама за тероризам. На основу ажурираних података се на овај начин омогућава замрзавање имовине спорних лица одмах након њихове идентификације. Србија такође има могућност да предложи лица за стављање на листу система, и да креира сопствену листу, што је и урадила током 2018. године. MONEYVAL је, такође, констатовао напредак Србије повећањем оцјена усклађености у погледу 10 препорука ФАТФ.

Србија је октобра 2018. године потписала заједнички акциони план између Европске уније и Западног Балкана о борби против тероризма, а Србија тренутно активно учествује и у спровођењу Иницијативе Западног Балкана за сузбијање тероризма. У Извјештају за Србију за 2019. годину наводи се да је Србија, у сарадњи с међународним партнерима, уложила напор како би ријешила пријетње које потичу од исламског екстремизма, али да је

⁹⁵⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Action Plan to enhance preparedness against chemical, biological, radiological and nuclear security risks COM(2017) 610, 18 October 2017

⁹⁵⁶ Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма за период 2017-2021. с Акционим планом http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4e85c9e8-6b07-42ed-9224-01573a1f0d61/strategija-terorizam+1_LAT.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mfgqT.п, приступљено 6. 6. 2020.

⁹⁵⁷ Одлука о образовању Националног координационог тела за спречавање и борбу против тероризма (НКТ), Службени гласник Републике Србије, број 54/18

⁹⁵⁸ Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, Службени гласник Републике Србије, број 113/17

⁹⁵⁹ Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, Службени гласник Републике Србије 41/2018

ово ипак ограничена појава, те Србија треба да почне рјешавати: *”друге облике насилног екстремизма. Насиље у спорту је предмет забринутости и треба појаснити улогу Националног савјета за спречавање негативних појава у спорту”*.⁹⁶⁰ У овој области, поред неких активности у оквиру обуке и израде анализа, једина битнија ствар која још није завршена је успостављање јединствене националне базе података о информацијама везаних за тероризам.

7.5.8. Сарадња у области дрога – примјер Србије

У овом сегменту се обрађује примјер Србије и начин на који је приступила обавезама везаним за потпоглавље Сарадња у области дрога. У Извјештају о скринингу за Поглавље 24 за Србију, Европска унија је навела да незаконита трговина опојним дрогама представља озбиљан проблем у Србији с обзиром на то да се она налази на једној од главних рута према ЕУ (хероин, кокаин и канабис) и из ЕУ (синтетичке дроге). Тако се наводи да: *”Паневропски коридор X има важну улогу као транзитна рута за овај незаконити посао и Србија ће, такође, морати усмјерити своје оперативне капацитете на ту руту. Локалне организоване криминалне групе су активне у трговини дрогом, нарочито кокаином, хероином и канабисом”*.⁹⁶¹ Србија је позвана да улаже у савремене истражне технике које представљају подршку операцијама против трговине дрогом, које су руковођене обавјештајним радом, као и да оствари солидан учинак у погледу запљена дроге, те посебно да имовина стечена кривичним дјелом буде аутоматски и систематски одузимана. Указано је и на тад нову Стратегије ЕУ о дрогама (2013-2020. године). Акциони план ЕУ-Западни Балкан о дрогама из 2013. године, те је Србију позвала да и њен акциони план садржи механизме евалуације. Коначно, указано је на потребу да Србија унаприједи сарадњу с Европским центром за праћење дрога и зависности од дрога (EMCDDA).

Након што је Србија припремила и представила свој Акциони план за Поглавље 24, Европска унија је у Извјештају о испуњеном почетном мјерилу за ово поглавље навела да Србија планира спровести мјере за обезбеђивање сигурнијег и безбједнијег складиштења и уништавања заплијењених прекурсора и дрога, као и да планира значајно побољшати оперативне капацитете Службе за спречавање зависности и трговине дрогама. Констатовано је да ће Србија основати Национални центар за праћење дрога који ће дјеловати као Национална контакт тачка за сарадњу с EMCDDA. Закључено је да ће кључни показатељи за напредак у овој области бити успешна примјена: *”Националне стратегије за борбу против дрога и солидан биланс резултата о запљени дрога, која настаје као резултат међународне полицијске сарадње”*.⁹⁶²

Кад је Поглавље 24 коначно отворено, у Заједничкој преговарачкој позицији из 2016. године, додатно су обрађени ови налази и препоруке, те је наведено да је законодавство Србије дјелимично усклађено и позвано је на наставак усклађивања у преосталим областима, али истовремено и наглашено да законодавни оквир није једини довољан за

⁹⁶⁰ Извјештај за Србију за 2019, Стр. 41

⁹⁶¹ European Commission, Screening Report Serbia Chapter 24 – Justice, freedom and security, MD 46/14, 15. 5. 2014, стр. 36.

⁹⁶² MD 168/15 Opening benchmark assessment Report Serbia Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, стр. 13

ефикасну борбу против дрога. У том контексту је указано да се морају ојачати способности и оперативни капацитети полицијских и правосудних органа у борби против трговине дрогом и злоупотребе наркотика. Од Србије је затражено и да редовно ажурира свој списак наркотика и прекурсора у складу с релевантним збивањима у ЕУ. Заједничка преговарачка позиција ЕУ је посебно нагласила ”значај проактивног циљања организованих криминалних група које су активне на територији Републике Србије и у региону, као и вођење рачуна о томе да се конфискација имовине користи у сваком тренутку за њихово ефикасно сузбијање”.⁹⁶³ Србија је у истом документу добила и пет прелазних мјерила у оквиру својих напора да се усагласи са захтјевима ЕУ у области борбе против дрога. У складу с тим, у мјерилу 1) Србија треба да настави спроводити Стратегију за превенцију и борбу против дрога (2014- 2021. година) и Акциони план (2014- 2017. година) и да прати квалитет и ефекте њиховог спровођења. У другом мјерилу 2) Србија треба да предузме мјере које за циљ имају јачање оперативних капацитета надлежних институција у борби против кријумчарења наркотика, посебно Службе за превенцију наркоманије и сузбијање кријумчарења наркотика у МУП, која треба да има потпуно попуњене кадровске капацитете и спроведене потребне обуке, што јој омогућава да систематски спроводи проактивне истраге. Затим се од 3) Србије очекивало да обезбјеђује несметану сарадњу између различитих тијела одговорних за спречавање злоупотребе дрога и свеукупну координацију националне политике борбе против дрога, као и да осигурава да не дође до преклапања надлежности. У четвртом мјерилу 4) Србија је требало да обезбјеђује несметану сарадњу с EMCDDA путем Националног центра за праћење дрога у оквиру Министарства здравља и редовно припрема извјештаје за EMCDDA. Коначно, у петом мјерилу се очекује да 5) Србија осигурава преглед резултата у погледу повећане количине заплијењене дроге и обезбјеђује сигурно чување и ефикасно уништавање конфисковане дроге и прекурсора у складу са стандардима ЕУ. Србија, такође, треба да обезбиди да правоснажне пресуде за кријумчарење наркотика буду систематски праћене одлукама о одузимању противправно стечене имовине лица осуђених за криминалне активности.

Акциони план за 24. поглавље доноси шест препорука за ових пет мјерила. Рад на спровођењу Стратегије за спречавање злоупотребе дрога у Републици Србији (2014-2021. година) и припадајућег Акционог плана је у извјештајима о овом плану представљен врло штуро, готово само наводећи да се ови документи спроводе или припремају нови акциони планови, али се за индикатор утицаја (смањење штете по нацију изазване дрогом кроз смањење снабдевања и потражње дрога изражено у процентима) не дају објашњења или разрада колико је тога постигнуто самом Стратегијом од 2014. године. На основу анализе нормативног оквира за област дрога, Србија је донијела и два кључна законска акта у овој области: јула 2018. године донијела је законски акт који третира психоактивне контролисане супстанце⁹⁶⁴ и укључује дефиницију психоактивних супстанци, у складу с правним тековинама ЕУ, те 2019. године Закон о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци.⁹⁶⁵ Након што је донијет и Закон о психоактивним контролисаним супстанцама, коначно је основан и

⁹⁶³ Council of the EU, EU Common Position, Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, Serbia, 5 July 20106, стр. 18.

⁹⁶⁴ Закон о психоактивним контролисаним супстанцама, Службени гласник Републике Србије, бр. 57/2018

⁹⁶⁵ Закон о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци, Службени гласник Републике Србије, бр 25/2019

Национални центар за мониторинг дрога, који је смјештен у Министарству здравља Овај центар управља националним Системом за рано упозоравање о новим психоактивним супстанцама и прикупља, систематизује и дијели информације. Први српски профил система раног упозоравања је објављен јула 2019. године на интернетској страници EMCDDA. Овај напредак током 2018. и 2019. године је довео до тога да је Извјештај за Србију за 2019. годину нотирао чињеницу да: *”Србија већ има релативно добро успостављен систем упозорења, пратећи поступак процене ризика и накнадни механизам контроле за додавање нових психоактивних супстанци у своје законодавство о контроли дрога. Она предузима потребне кораке како би овај систем био повезан с Европским системом раног упозоравања и ради на усклађивању прикупљања података, анализе и извјештавања о запленама дрога са захтјевима Европског центра за праћење дрога и зависности од дрога”*.⁹⁶⁶ Ипак, у радном документу о поглављима 23 и 24 из новембра 2019. године⁹⁶⁷ наглашено је да одговорности националног центра: *”Морају бити боље разграничене од осталих државних органа, посебно у погледу координације у односу на Канцеларију за борбу против дрога, међуресорну канцеларију за координацију”*. Кад су у питању мјере за обезбјеђивање сигурног и безбједног складиштења и дјелотворног уништавања заплијењене дроге и прекурсора, извјештаји за Акциони план за Поглавље 24 наводе да је до краја 2019. године било седам уништења и укупно је уништено 6.211.738 гр опојне дроге, од чега у првој половини 2019. године укупно 2,7 тона разних супстанци (укључујући око 59 килограма хероина) у поређењу са 1,3 тоне, укључујући 18 килограма хероина, у првој половини 2018. године. Истовремено, Србија мора ријешити и непостојање сигурног складишта за дроге и прекурсоре прије уништавања. Србија је кроз активности у оквиру Акционог плана 24 и на основу споразума с Еурополом повећала и обим размјене података у области дрога и ојачала сарадњу с Интерполом у контексту аналитичких датотека, али и даље мора радити на јачању Система за рано упозоравање о новим психоактивним супстанцама.

7.5.9. Царинска сарадња – примјер Црне Горе

Већ је извјештај са скрининга за 24. поглавље навео да је црногорска Управа царина потписала споразуме с царинским службама 27 држава, међу којима је 12 држава чланица ЕУ, те да има споразуме о електронској размјени података са сусједним земљама (Албанијом, Босном и Херцеговином, Косовом и Србијом). Изражено је очекивање да ће Црна Гора покренути поступак за приступање Конвенцији о узајамној помоћи и сарадњи између царинских управа (Напуљ II), кроз измјене и допуне Закона о царинској служби и Законика о кривичном поступку, тј. да прошири овлашћења ове службе. Кад је у питању Одлука 2009/917/ПУП о употреби информационе технологије у царинске сврхе, изражено је очекивање да ће се Црна Гора ускладити с њоме и припремити информатичку стратегију за Управу царина, с јасно дефинисаним активностима и роковима за њено спровођење. Преговарачка позиција за Поглавље 24 Црне Горе је истакла припреме за усклађивање с Одлуком Савјета 2009/917/ПУП од 30. септембра 2009. године о коришћењу

⁹⁶⁶Commission Staff Working Document Serbia 2019 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy, {COM(2019) 260 final}, SWD(2019) 219 final, Brussels, 29 May 2019, стр. 39

⁹⁶⁷ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019, стр. 21

информационих технологија у царинске сврхе и Конвенције о узајамној помоћи и сарадњи између царинских управа (Конвенција Напуљ 2), усвојена 18. децембра 1997. године. Представљене су и активности у циљу унапређења Царинског информационог система. Најављене су и измјене и допуне Закона о царинској служби (чланови од 5-35 које се односе на овлашћења царинских службеника), као и одређена подзаконска акта.

Циљ активности у Акционом плану 24 је, прије свега, било доношење стратегије о измјени информационо-техничке инфраструктуре, односно усклађивање с Одлуком Савјета 2009/917/ПУП⁹⁶⁸ од 30. новембра 2009. године о коришћењу информационих технологија у царинске сврхе. Ова стратегија је израђена и на основу ње се у континуитету извјештава на годишњем нивоу. Поред ове, Управа царина има и своју Пословну стратегију, као и Стратегију за побољшање и модернизацију инфраструктуре и техничке опремљености, чиме је заокружен стратегијски оквир за бављење овом облашћу. Царински информациони систем подржава царинске поступке. Електронски се прати ТИР карнет, у складу са Конвенцијом ТИР. У ИТ систем Управе царина имплементиран је ТАРИЦГ, у који је унијета Контролна листа, списак роба који подлијеже санитарној контроли и фитосанитарној контроли, списак невојног убојног оружја, списак роба које подлијежу ветеринарској контроли и врста ЦИТЕС.

У дијелу измјена и допуна Закона о царинској служби⁹⁶⁹ због поменуте Конвенције Напуљ II измијењени су чланови 5-35 овог Закона, који се односе на овлашћења царинских службеника, која произилазе из садржаја Конвенције, те како би се он ускладио са Законом о тајности података, Законом о заштити података о личности, Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма и Закоником о кривичном поступку. Законик о кривичном поступку је, такође, измијењен, јер није садржао одредбе које се односе на овлашћења царинских службеника за прикупљање доказа за кривично гоњење и предузимање доказних радњи када су у питању кривична дјела из области царине. Извјештаји о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23 представљају и да Управа царина Црне Горе редовно сарађује с царинским службама држава чланица Европске Уније, на основу члана 99 Споразума о стабилизацији и придруживању између Црне Горе и Европске уније⁹⁷⁰, односно на основу Протокола 6 Споразума (Протокол о узајамној административној помоћи у царинским питањима). Члан 14 Царинског закона⁹⁷¹ прописује да, приликом вршења царинског надзора и контроле и када је то неопходно у циљу смањења ризика, царински орган може размјењивати податке у вези са уношењем, изношењем, транзитом, преносом и крајњом употребом робе која се креће између царинског подручја Црне Горе и других територија, као и у вези с присуством стране робе, с међународним институцијама и органима других држава. Законом о царинској служби дефинисани су дјелокруг органа надлежног за царинске послове, права, обавезе и одговорности царинских службеника. Потписан је Меморандум о разумијевању с Царинском агенцијом Италије о размјени информација између царинарница Бар и Бари.

⁹⁶⁸ Council Decision 2009/917/JHA of 30 November 2009 on the use of information technology for customs purposes, OJ L 323, 10.12.2009,

⁹⁶⁹ Закон о царинској служби, Службени лист Црне Горе, бр. 80/2017

⁹⁷⁰ Споразум о стабилизацији и придруживању између Црне Горе и Европске уније, Службени лист Црне Горе, бр. 7/07

⁹⁷¹ Царински закон, Службени лист Црне Горе, бр. 07/02, 38/02, 72/02, 21/03, 29/05, 66/06 и 21/08

Истовремено, редовно се размјењују информације с партнерским службама, као и са међународним организацијама и институцијама (ОЛАФ, Интерпол, SELEC и друге). Током друге половине 2019. године, у складу с информацијама из Извјештаја за АП 24 2/2019 остварена је сарадња са ОЛАФ– одговорено на 83 упита ОЛАФ, преко система АФИС којем Управа царина има приступ до нивоа земље кандидата, с којим је размијењено 160 информација. У истом периоду, размијењено је 45 информација с партнерским службама и другим међународним организацијама. У међународне базе података (ЦЕН, Балкан Инфо) је тако унијета 21 информација, што је за Европску унију веома битно. како би се приказао стални раст и активност у размјени информација између Црне Горе и ЕУ.

Коначно, Извјештај за Црну Гору за 2019. годину наводи висок степен усклађености Црне Горе с правном тековином ЕУ. Похваљено је усвајање подзаконских аката којима се уводе измјене царинских тарифа за производе обухваћене Споразумом Свјетске трговинске организације (СТО) о информационој технологији, у складу с државним протоколом о приступању Свјетској трговинској организацији и Комбинованој номенклатури ЕУ, али и наглашено да је потребно и даље усаглашавање у области прекурсора дрога, сигурносним аспектима и контроли извоза културних добара, као и да царинска правила у Црној Гори обухватају и низ изузећа од царина која нису укључена у Царински кодекс Европске уније.⁹⁷² Дакле, може се закључити да је значајан дио посла у овој области завршен, како кроз рад на усклађивању у оквиру Поглавља 29 – Царинска унија, тако и кроз низ активности у потпоглављу царинска сарадња у Поглављу 24. С обзиром да не постоји посебно мјерило за ово потпоглавље, и да се препоруке спроводе на исправан начин, Европска комисија само у извјештајима који се подносе сагледава биланс резултата у размјени информација с тијелима ЕУ, те посебно прекршајне налоге, односно број предистражних радњи, истрага, кривичних пријава и судских одлука.

7.5.10. Кривотворење еура – примјер Црне Горе

Ово Потпоглавље је једно од најмање захтјевних у смислу онога што држава кандидат треба да уради, али има велики значај за државе чланице које користе еуро као валуту плаћања. Овдје ће се укратко обрадити пут Црне Горе у смислу онога што је планирала кроз свој Акциони план за Поглавље 24. Такође, како Црна Гора унилатерално користи еуро, свакако је и ова чињеница довела до тога да ЕУ пажљивије приступи процесу усклађивања ове државе правној тековини Уније. Црна Гора није добила посебно мјерило за ову област, али јој јесте назначено оно што се од ње очекује. Још у Извјештају о скринингу за Црну Гору за Поглавље 24⁹⁷³, налаз Европске комисије је био да је законодавни оквир Црне Горе само дјелимично усаглашен с правном тековином ЕУ, те да Црна Гора мора изградити административне капацитете како би унаприједила сарадњу с ОЛАФ, Еурополом и Европском централном банком у циљу превенције кривотворења еура. Црна Гора је у свом одговору у оквиру Преговарачке позиције нагласила да је свјесна да је њено законодавство у овој области дијелом усклађено с оквирним одлукама које се тичу

⁹⁷² Извјештај за Црну Гору 2019. године, стр. 101-102.

⁹⁷³ European Commission, Screening Report Montenegro, Chapter 24, Justice, Freedom and Security, MD282/12, 12 November 2012

заштите еура, првенствено с Оквирном одлуком 2000/383⁹⁷⁴, Оквирном одлуком 2001/88⁹⁷⁵ и Одлуком 2001/887.⁹⁷⁶ Такође, нагласила је значај Уговора о сарадњи у области кованог новца Централне банке Црне Горе с ОЛАФ и Уговора о сарадњи у области папирног новца с Европском централном банком, те да је у току процес установљавања националне централне канцеларије за борбу против кривотворења еура. Најавила је и да ће довршити процес усклађивања националног правног система с релевантним међународним стандардима и правном тековином ЕУ, те даље обучавати кадар. Посебан напредак је навела да очекује путем: *”планираног потписивања оперативног споразума с Еурополом”*⁹⁷⁷, што је била активност од значаја за цијели низ мјера у будућем Акционом плану за Поглавље 24. Коначно, у својој Заједничкој позицији, ЕУ је позвала Црну Гору да у потпуности усклади свој правни и институционални оквир за борбу против кривотворења еура с правном тековином Уније, те је посебно позвала на оснивање националне централне канцеларије за борбу против кривотворења еура.⁹⁷⁸

У свом АП за Поглавље 24 је одређена једна препорука за ову област – Усклађивање законодавства с правном тековином ЕУ и јачање капацитета за унапређење сарадње с ОЛАФ, Еурополом и Европском централном банком у овој области. Оперативни споразум са Еурополом, као најважнији корак у овом дијелу, је потписан септембра 2014. године, а Закон о потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Црне Горе и Европске полицијске канцеларије је ступио на снагу у марту 2015. године.⁹⁷⁹ Тренутно је Национална централна канцеларија задужена за рад на терену везан за фалсификовање новца, а Управа полиције Црне Горе редовно Еурополу доставља кварталне извјештаје о кривотворењу еура. Додатно, урађена је анализе нормативно-правног оквира који регулише питања у вези с фалсификовањима еура, а маја 2016. године је ратификован Закон о потврђивању Међународне конвенције о спречавању фалсификовања новца (Женевска конвенција из 1929. године), што је био важан захтјев ЕК. У континуитету су спровођене обуке на међународном и националном нивоу за област кривотворења еура. Централна Банка Црне Горе је у склопу јачања техничких капацитета током 2016. године набавила софтвере за вјештачење – БИП МАП, те у овом тренутку има три национална центра задужена за борбу против фалсификовања еура: Национални центар за борбу против

⁹⁷⁴ Council framework Decision of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro коју је 2014. замијенила Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA

⁹⁷⁵ Council Framework Decision of 6 December 2001 amending Framework Decision 2000/383/JHA on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro коју је замијенила Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA

⁹⁷⁶ Council Decision 2001/887/JHA of 6 December 2001 on the protection of the euro against counterfeiting, OJ L 329 du 14.12.2001, p. 1–2

⁹⁷⁷ Преговарачка позиција Црне Горе за међувладину конференцију о приступању црне горе Европској унији за Преговарачко поглавље 24 - правда, слобода и безбједност, стр. 49.

⁹⁷⁸ Council of the EU, EU Common Position, Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, Montenegro, 11 December 2013

⁹⁷⁹ Закон о потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Црне Горе и Европске полицијске канцеларије, Службени лист Црне Горе, број 2/2015

фалсификовања, Национални центар за анализу новчаница и Национални центар за анализу кованог новца. Током 2018. године било је 12 предмета кривотворења новца која су истражили органи за спровођење закона, уз четири судске одлуке, од којих су у двијема одлукама изречене затворске казне.

Поглавља 23 и 24 су два кључна поглавља за државе које желе приступити Унији. Током година разних преговарачких процеса, поглавља владавине права су стално расла и добијала на садржају, али и значају. У првим проширењима се могло говорити само о Поглављу 24 које се дотицало Простора слободе, правде и безбједности. Данас, с друге стране, говоримо о два равноправна поглавља, која можемо сматрати круцијалном платформом за одлучивање о томе да ли један преговарачки процес тече на прави начин, односно постоји ли потребна равнотежа која ће доказати да држава кандидат равномјерно развија и изграђује механизме за поштовање и потпуну примјену начела владавине права у свом правном поретку. У том контексту, владавина права и њена два поглавља су уједно и политички изузетно захтјевна поглавља, али и технички врло комплексне области на којима се ради годинама, уз много људских и материјалних ресурса, уз неопходно јасну визију и стратегијски оквир, те изражену посвећеност политичких структура, без које се не може остварити напредак који Европска унија захтијева од држава захваћених проширењем.

Поглавље 23 је, тако, поглавље које садржи основне постулате владавине права кроз своја три кључна потпоглавља – Правосуђе, корупција и темељна права. Потпоглавље правосуђе се у досадашњем преговарачком процесу Црне Горе и Србије показало као веома захтјевно, посебно зато што су и једна и друга држава као задатак добиле уставне измјене како би се унаприједили независност, аутономија и ефикасност правосудних органа. Ово је, као што смо већ објаснили, и у осталим државама чланицама једно од горућих питања, те је било и за очекивати да ће и државе кандидати имати проблема с постизањем стандарда које Брисел од њих очекује. Треба нагласити да је и у овом приступу Европска комисија имала различита гледишта и препоруке које нису биле униформне у свом садржају за Србију и за Црну Гору. То је и довело до тога да процес уставних измјена у Црној Гори доживи низ потешкоћа и препрека у свом практичном извођењу, а да Србија ни шест година након отварање преговора не испуни кључну обавезу – промјену Устава. Борба против корупције се, такође, показала захтјевном. Као што је познато, Европска унија користи међународне стандарде у овој области, посебно оне Уједињених нација, али кад говоримо о практичном спровођењу ових норми, захтјеви законодавног усаглашавања и онога што ти закони у пракси доносе у погледу разних институционалних рјешења, механизма за борбу против корупције на високом нивоу, сукоба интереса или финансирања политичких партија, онда постају примјетна разнолика рјешења међу државама кандидатима. Истовремено, механизми које су у међувремену државе кандидати створили се нису показали најефикаснијим, тако да и данас не можемо говорити о дјелотворном приступу у превенцији или борби против корупције, на начин на који то ЕУ очекује. Коначно, потпоглавље темељна права носи лепезу различитих механизма заштите људских права, која се у значајној мјери наслањају на норме и међународне конвенције Савјета Европе и Уједињених нација. Приликом примјене ових норми, државе кандидати редовно обавјештавају Европску унију кроз извјештаје о

спровођењу Акционог плана за Поглавље 23, тако да у овом свјетлу ЕУ кроз то сагледава до које мјере су ти стандарди постигнути и да ли задовољавају оно што је ниво остварене заштите и промоције темељних права у државама чланицама. Као што је и приказано на примјеру слободе изражавања, за земље Западног Балкана се ово питање показује као веома проблематично, јер се међународни механизми за мјерење стања у овој области користе као репер приликом одлучивања о испуњености релевантног мјерила, тако у овом случају ни једна ни друга држава кандидаткиња нису успјеле остварити потребан ниво да би Европска унија закључила да су обавезе извршене у погледу привремених мјерила.

За разлику од Поглавља 23, Поглавље 24, правде, слобода и безбједност, је засновано на много већем броју такозваних тврдих правних тековина и може се назвати техничкијим поглављем. Оно садржи десет подобласти које, у ствари, представљају механизме или алатке кроз које Европска унија штити и спроводи начело владавине права, онако како је изражено у Поглављу 23, односно у члану 2 Уговора о Европској унији. На тај начин, област антикорупције из Поглавља 23 се сагледава кроз механизме које државе кандидати имају на располагању или установљавају како би кроз подобласт полицијска сарадња и борба против организованог криминала у поглављу 24 на најбољи начин спровели начело борбе против корупције. Такође, подобласти азила и миграција Поглавља 24 у себи носе и елементе заштите темељних права, тако да их не можемо посматрати одвојено од онога што је садржано у Поглављу 23.

У тој свјетлости ова два поглавља чине једну цјелину и значајна су за пуно сагледавање начела владавине права у Европској унији у односу на оно што су очекивања од држава кандидата. Како је већ и наглашено кроз овај рад, нови приступ из 2012. године, а затим унапријеђени приступ из 2020. године су донијели значајно већи фокус на садржај који треба испунити у доба претприступног процеса. На тај начин би се створио систем у којем би државе кандидати ушле у пуноправно чланство без потребе да се развијају додатни постприступни механизми за контролу владавине права, како је то урађено у случају Бугарске и Румуније. Стога је видљив посебан значај који ова два поглавља имају за политику проширења, али и за постизање системских рјешења, која не би требало да доведу до нових потешкоћа међу самим државама чланицама.

8. УЛОГА ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА У ДИЈЕЛУ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА

У овом поглављу се представља улога институција Европске уније у политици проширења, с акцентом на владавину права. Као и у разним другим политикама и овдје се ради о комплексном процесу, гдје свака од институција има улогу која је директно наслоњена и повезана с другом институцијом. Једна држава не може постати нова чланица ЕУ ако нема једногласне одлуке у Савјету ЕУ, ако ЕК не припреми и спроведе цио технички процес преговора, а Европски парламент не потврди уговор о приступању. Уговори ЕУ су сачинили механизме које на одређени начин омогућавају равнотежу (*checks & ballances*) између све три кључне институције, на тај начин пружајући гаранције да ће се сваки потез и корак у политици проширења добро промислити и сагледати прије одлуке. Питање уласка нове државе у чланство је такво да утиче на све друге државе чланице, па се из тога може извући закључак да је то кључни разлог за овакав приступ. Лисабонски уговор је додатно специфицирао обавезе и дужности институција ЕУ у погледу захтјева за чланство који поднесе трећа земља. Члан 49 је проширен и за државе подносиоце захтјева у дијелу вриједности Уније из Члана 2, што није било експлицитно наведено у ранијим уговорима. Поред тога, исти члан сад садржи и боље формулисан поступак сарадње Савјета и Комисије у погледу захтјева треће земље, док Европски парламент мора бити обавијештен о овом захтјеву.

С друге стране, владавина права се налази у срцу новог приступа проширењу, она је присутна као главни елемент у свим документима (као што су закључци, стратегије, декларације, резолуције, извјештаји, резолуције итд.) које ове три институције доносе. Ово је било посебно видљиво након 2012. године, кад је на предлог Европске комисије, Савјет ЕУ прихватио нови приступ у преговорима који се темељи на поглављима 23 и 24, а све је додатно наглашено новом методологијом ЕК из фебруара 2020 године. Акцент је стављен на темељна поглавља, у којима владавина права има најважније мјесто, те проширен на демократске институције као саставни дио политичких критеријума. Кад се говори о проширењу ЕУ на Западни Балкан, владавина права је постала незаобилазна у било ком иоле битнијем извјештају, декларацији или коминикеу.

Коначно, као што је објашњено у трећем поглављу овог рада, европске институције су посљедњих година имале великог утицаја на промовисање изградње правне тековине у области владавине права, као и механизма за њену заштиту. Ипак, паралелно с тим је текао и процес опирања држава чланица изградњи комунитарног приступа на овом пољу, а једнако тако и све проминентније се градила позиција држава чланица у политици проширења. Стога ово поглавље сагледава позиције, ставове, механизме и процедуре три најважније институције Европске уније како би се добила пунија слика о процесу проширења у улози коју игра владавина права у њој. У њему није посебно сагледана улога Суда правде Европске уније јер, према Уговорима, ова институција нема улогу у процесу приступања једног кандидата. Сходно томе, Суд у својој пракси није развио приступ

питањима која се дотичу држава кандидата, што, такође, говори и о сензитивности теме проширења.⁹⁸⁰

8.1. Европска комисија

Европска комисија је извршна рука Европске уније. Она је одговорна за израду предлога европског законодавства и спроводи одлуке Европског парламента и Савјета ЕУ. Комисија се стара о правној тековини у циљу заштите интереса ЕУ и њених грађана о питањима која могу ефикасније рјешавати на супранационалном нивоу у односу на оно што су државе чланице спремне прихватити као комунитарни приступ, разумијевајући да ће на заједничком нивоу остварити веће користи. Европска комисија, такође, управља политикама ЕУ и додјељује финансијска средства Уније, те у том смислу надгледа и како се користе финансијска средства, под надзором Ревизорског суда. Заједно са Судом правде ЕУ, она се брине и томе да се правна тековина Уније заштити и правилно примјењује у свим државама чланицама. Она, такође, представља ЕУ на међународном нивоу, говори у име свих држава чланица ЕУ у међународним организацијама, посебно у областима трговинске политике и хуманитарне помоћи, гдје је главни преговарач о међународним споразумима за ЕУ у име држава чланица. У складу с овим, Европска комисија је и кључни актер у процесу проширења, јер наступа у име држава чланица у процесу припреме преговора, као и у самом преговарачком процесу.

Предсједник комисије предсједава Колегијумом комесара, у којем сједе представници свих држава чланица и у којем је у новијој историји ЕУ увијек један од комесара имао експлицитно задужење за политику проширења. Предсједник комисије даје политичке смјернице Комисији, сазива и предсједава састанцима Колегијума, води рад Комисије у спровођењу политика ЕУ, доприноси главним расправама како у Европском парламенту, тако и између влада држава чланица у Савјету Европске уније. Утицај предсједника ЕК на политику проширења је, у складу с овим овлашћењима, од великог значаја, јер он може јасно артикулисати одређене кораке у оквиру политике проширења, те тако убрзати или успорити процес. Овоме најбоље свједочи случај кад су представљени приоритети предсједника ЕК Жан-Клода Јункера из 2014. године. Тада је предсједник Комисије истакао да се проширење ЕУ јесте показало као историјски успјех, али да је ЕУ потребна пауза како би нашла начин да апсорбује тринаест нових држава чланица у посљедњих 10 година и како би се консолидовало оно што је урађено. Јункер је тад нагласио да ће се, под његовим предсједништвом Комисије *”текући преговори, наравно, наставити, а нарочито Западни Балкан ће и даље имати европску перспективу, али неће бити проширења током наредних пет година”*.⁹⁸¹ Овај став предсједника Комисије је изнијет годину дана након уласка Хрватске у Унију, те иако се временом показао као тачан, у тренутку кад је саопштен изазвао је доста полемика, дискусије и осјећаја да је Европска комисија стопирала напоре на политици проширења, с обзиром на то да је долазио с једног од највиших мјеста у ЕУ. Јункер је промијенио и назив служби надлежној за проширење из

⁹⁸⁰Marija Vljaković & Jelisaveta Tasev, *The Lack of Uniform Understanding of the Rule of Law in the EU and its Implications on Prospective Member States*, Annual International Conference – 30 Years after the Fall of the Berlin Wall, SS. Cyril and Methodius University, Skopje, 2020, стр 10.

⁹⁸¹ Jean-Claude Juncker, *My Priorities*, <http://juncker.epp.eu/my-priorities>, приступљено 7. 6. 2020.

ранијег *Генерална дирекција за проширење и Европску сусједску политику* у нови *Генерална дирекција за Европску сусједску политику и преговоре о проширењу*. И овај потез су многи видјели, у контексту сентенце *non est open*, као додатни мањак интереса ЕК да се бави проширењем, али и потврду да ће Јункерова комисија водити преговоре, али да неће проширити садашњи састав држава чланица ЕУ. Предсједник Јункер је већ 2017. године промијенио свој став и у свом говору о стању Уније указао на потребу кредибилне перспективе проширења за Западни Балкан ако се жели очувати стабилност, као и да очекује да ће након његовог мандата доћи до проширења. Јункер је нагласио и то да: *”кандидати за приступ морају придати највиши приоритет у преговорима владавини права, правди и темељним правима”*.⁹⁸² У истом излагању, предсједник ЕК се осврнуо и на питање Пољске и поштовање пресуда Европског суда правде наглашавајући да су државе чланице предале коначну надлежност Суду правде ЕУ. Јункер је, такође, нагласио чињеницу да владавина правде у Европској унији није нешто што је факултативно, него нешто што је неопходно. Поред тог осврта у свом излагању пред Европским парламентом, Јункер је у Писму намјера уз говор о стању Уније најавио и да ће ЕК предложити Стратегију успјешног приступања Србије и Црне Горе, као водећих кандидата на Западном Балкану, с посебним акцентом на владавини права, темељним правима и борби против корупције, као и на стабилност региона.⁹⁸³ ЕК је већ у фебруару 2018. године изашла с већ више пута помињаним *Коминикеом о кредибилној перспективи проширења* у којем је нагласила да су реформе у области владавине права, темељних права и доброг управљања најважније питање за Западни Балкан. Поновила је да ће ово остати главни критеријум за процјену перспективе чланства за регион. Ипак, тај документ је остао слабо запажен, а на Самиту ЕУ – Западни Балкан у Софији, 17. маја 2018. године, није чак ни поменут у тексту Декларације.⁹⁸⁴ Савјет се у свему томе није много обазирао на ставове предсједника Комисије и његове изјаве у јавности о могућности да Црна Гора и Србија постану чланице ЕУ до 2025. године. Примјетна је ова еволуција предсједника Јункера у ставовима који су постајали све благонаклонији кад је у питању проширење. Тако ће он посљедњих дана свога мандата критиковати одређене државе чланице и Европски савјет зато што није било могуће постићи одлуку о отварању преговора са Сјеверном Македонијом и Албанијом, називајући то *”историјском грешком”*.⁹⁸⁵ Нова предсједница ЕК Урсула фон дер Лајен је, пак, на почетку мандата крајем 2019. године објавила своје приоритете у погледу проширења у писму новопостављеном комесару надлежном за проширење.⁹⁸⁶ У њему је навела да је неопходно да се одржи и убрза напредак у проширењу у наредних пет година, да овај процесу буде заснован на заслугама, и да задржи кредибилну перспективу о будућем приступању. Предсједница је у том контексту указала и на значај владавине права и посебно борбу против корупције, који треба да буду водила новом комесару за проширење.

Комесар надлежан за Европску сусједску политику и преговоре о проширењу има надлежности у дијелу јачања односа са сусједним земљама ЕУ и осигуравању вјеродостојне

⁹⁸² President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, Brussels, 13 September 2017

⁹⁸³ State of the Union 2017, Letter of intent to President Antonio Tajani and to Prime Minister Jüri Ratas, стр. 10

⁹⁸⁴ Sofia Declaration, Sofia, 17 May 2018

⁹⁸⁵ Euractiv, *Juncker: Romania could see it monitoring lifted before Bulgaria*, 16. 2. 2016, <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/juncker-romania-can-see-its-monitoring-lifted-before-bulgaria/> - приступљено 29. 5. 2020.

⁹⁸⁶ Ursule von der Leyen Mission Letter to Olivér Várhelyi, стр. 4

перспективе Европске уније за Западни Балкан, укључујући напредак у процесу приступања, као што је процјена напретка земаља заснованог на заслугама. Комесар је, такође, надлежан и за убрзавање структурних и институционалних реформи на Западном Балкану, промовисању добросусједских односа и рјешавању билатералних спорова унутар тога региона. Комесар сваке године представља годишњу процјену напретка држава које су обухваћене политиком проширења, што представља једно од најзначајнијих оруђа које ова институција има у погледу политике проширења. Све до краја деведесетих година прошлог вијека, Комисија је давала мишљења о напретку државе на основу захтјева за чланство као и завршетка процеса преговора. Међутим, како је источно проширење постало изузетно важно за Европску унију, те прилично захтјевно у погледу онога што су десет централноевропских држава и Кипар тад морали испунити у процесу преговора, Европски савјет у Луксембургу из децембра 1997. године је закључио да мишљења Комисије о државама које подносе захтјеве за чланство представљају добру свеобухватну анализу стања сваке државе у свјетлу критеријума из Копенхагена, али и да ће од краја 1998. године бити потребно да Комисија редовно извјештава Савјет, поред препорука за отварање билатералних међувладиних конференција, и о прегледу напретка сваке државе посебно у погледу копенхагенских критеријума.⁹⁸⁷ Ова одлука је важила, пак, само за државе кандидате из централне и Источне Европе, не и за Кипар и касније Малту, кад је донијела одлуку да се врати у преговарачки процес, након избора, септембра 1998. године.

Годишњи извјештаји ЕК су, стога, од 1998. године посебно усмјерени на копенхагенске критеријуме, а политички критеријум је све више добијао на значају, при чему су Бугарска и Румунија управо у овом дијелу обавеза процијењене као једине двије државе које морају сачекати с уласком у ЕУ до 2007. године. Како је и приказано, значај политичких критеријума, односно владавине права је прогресивно растао кроз хрватско и турско приступање, да бих од 2012. године добио и посебан механизам кроз нови приступ, што је резултирало додатним шестомјесечним извјештајем Комисије о стању у поглављима за поглавља 23 и 24 за Црну Гору и за Србију. Садашњи комесар, који долази из Мађарске, наставља рад на проширењу заснован на досадашњим напорима, али и уз нову методологију ЕК из фебруара 2020. која подразумијева да ће се Комисија додатно усредсредити на реформе у темељним областима (*fundamentals*) који ће добити још истакнутије мјесто у преговорима о приступању. Преговори у такозваним темељним поглављима (која чине Поглавље 23 – Правосуђе и темељна права, Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност, економски критеријуми, функционисање демократских институција, реформа јавне управе, Поглавље 5 – Јавне набавке, Поглавље 18 – Статистика и Поглавље 32 – Финансијска контрола) ће морати бити отворени први и затворени посљедњи, а напредак у њима ће одређивати укупни темпо преговора. Притом је предвиђено да Комисија надгледа сачињавање и прати спровођење мапе пута за поглавља владавине права који је једнак претходним акционим плановима за поглавља 23 и 24, као и мапе пута за демократске институције. И даље ће бити постављана привремена мјерила, али се сад ниједно друго поглавље неће моћи привремено затворити прије него се ова привремена мјерила у темељним поглављима не испуне. О свему томе ЕК ће редовно извјештавати Савјет. Комисија је нагласила и да задржава право да обавијести Савјет у годишњем извјештају о свеобухватној равнотежи у преговорима о приступању и степену примене темељних

⁹⁸⁷ Presidency Conclusions, European Council, Luxembourg, 12–13 December 1997

реформи, нарочито у владавини права, што може довести до тога и да Савјет заустави или врати уназад процес преговора. Државе чланице ће и даље бити у могућности да допринесу овом процесу тако што ће Комисији представити било какву стагнацију или озбиљно заостајање у процесу реформи, а Комисија може давати предлоге самостално или на захтјев државе чланице у случају озбиљног дебаланса, како би се осигурао адекватан одговор⁹⁸⁸. Овај нови приступ из 2020. године ће се односити на нове државе које започињу преговоре, али ЕК је оставила могућност и Србији и Црној Гори да приступе новом механизму ако то желе (Црна Гора је новој методологији приступила средином маја 2020. године⁹⁸⁹, а Србија у јулу 2020.).⁹⁹⁰ Комесару и његовом тиму у политици проширења помаже Генерална дирекција за европско сусједство и преговоре о проширењу. Овај департман Комисије је одговоран за односе с државама потенцијалним кандидатима и кандидатима и њима у процесу проширења помаже да испуне неопходне критеријуме за чланство и подржава их у спровођењу политичких, економских и друштвених реформи. Ова генерална дирекција је централна тачка за сву комуникацију и координацију активности које се дотичу извјештавања, испуњавања обавеза, договора о даљим корацима, као и припреме отварања и затварања поглавља. Поред ГД надлежног за проширење, и Генерална дирекција за правосуђе и потрошаче и Генерална дирекција за миграције и унутрашње послове се баве питањима из области владавине права, али ипак сва комуникација и обавезе се спроводе кроз ГД за послове проширења. ГД у оквиру својих дирекција има и посебне јединице које су задужене за одређене државе потенцијалне кандидате и кандидате, које окупљају службенике са широким знањем и познавањем ситуације у државама проширења и чији посао је кључан за израду докумената који воде доношењу одлука у процесу проширења. Већ смо нагласили да Комисија не посједује довољно широко и специјализовано знање како би могла испратити сваку појединачну област, што је посебно видљиво управо у домену владавине права. У том сегменту се ЕК значајно ослања на механизме извјештавања Савјета Европе, Уједињених нација, ОЕБС, али и разним међународних и националних организација које прате дешавања на овом пољу. У погледу одређених рјешења у правосуђу, ЕК се посебно ослања на мишљења Венецијанске комисије, јер нема довољно стручњака који могу дати пуно експертско мишљење.

Као што смо показали, Европска комисија има изузетно битну улогу у политици проширења. Ипак, она нема финалну ријеч у процесу одлучивања о најважнијим питањима из ове области. У случајевим неслагања између ЕК и држава чланица односно Савјета, управо је Савјет тај који одлучује независно од става Комисије. Треба истаћи да се овдје не ради о новој политици. Савјет је још седамдесетих година прошлог вијека јасно показао да он управља питањима проширења без обзира на став Комисије. Након што је Грчка поднијела захтјев за чланство 12. јуна 1975. године, Европска комисија је израдила

⁹⁸⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans Brussels, COM(2020) 57 final, 5. 2. 2020.

⁹⁸⁹ Vlada Crne Gore, 15. 5. 2020. Crna Gora prihvatila novu metodologiju, dobra platforma za intenziviranje reformi, <http://www.gov.me/vijesti/224479/Crna-Gora-prihvatila-novu-metodologiju-dobra-platforma-za-intenziviranje-reformi.html>, приступљено 7. 6. 2020.

⁹⁹⁰ European Western Balkans, Vučić: Obavestio sam Makrona da Srbija prihvata novu metodologiju proširenja EU, By EWB, 10.7.2020, <https://europeanwesternbalkans.rs/vucic-obavestio-sam-makrona-da-srbija-prihvata-novu-metodologiju-prosirenja-eu>, приступљено 8. 9. 2020.

Мишљење о грчком захтјеву у којем се афирмативно однијела према њему, али је истовремено истакла да он у овом моменту: ”Доноси одређене потешкоће и за Грчку и за Заједницу. Посебно, Комисија сматра да би, ако се има на уму обим структурних промјена које ће бити потребне у грчкој економији, било пожељно да се одреди временски период прије него што ће се обавезе чланства, па и оне подложне прелазним раздобљима, предузети”.⁹⁹¹ Ова препорука на неодређени период која је била узрокована стањем грчке економије, али и питањем Кипра, довела је до тога да је тадашњи грчки премијер одбацио било какву могућност одлагања и запријетио и могућношћу да повуче захтјев за чланство⁹⁹². И заиста, Савјет министара ЕУ је 9. фебруара 1976. године једногласно донио Одлуку⁹⁹³ по којој је примио на знање Мишљење Комисије и изразио позитиван став о захтјеву Грчке. Савјет за придруживање између ЕЕЗ и Грчке је одржан 27. јула 1976. године⁹⁹⁴, након чега су преговори и формално отворени. Ако бисмо дубље сагледали овај примјер с Грчком, могли бисмо закључити да је техничко и експертско мишљење устукнуло пред политичким разлозима, који су наметали потребу одлучивања и у контексту геостратегијских, политичких и безбједносних околности на источном Средоземљу. Данас, више од 40 година касније, можемо сагледати друкчији однос у којем су чланице много мање наклоњене проширењу и примању нових чланица. Ово је донекле и разумљиво, јер је разлика у могућности да се постигне заједнички став девет чланица ЕУ (прије уласка Грчке) и 27 данашњих држава чланица огромна. Управо ће Грчка бити та која ће у Савјету довести до ситуације да чак седам препорука које је Комисија дала од 2009. године да се преговори са Сјеверном Македонијом отворе остану неодговорене. Сагледали смо и примјер Хрватске и различит приступ Комисије и Савјета у погледу спремности Хрватске за чланство у првој половини 2011. године. Дакле, ову промјену у ставовима и улогама Комисије и Савјета морамо сагледавати кроз промијењене економске, политичке и друштвене околности, што је, у одређеној мјери, резултирало и кроз све присутнији приступ међу државама чланицама да ставове и мишљења ЕК не треба увијек узимати као потпуно кредибилне. Отуд се и наслови стратегија и методологија проширења све више називају кредибилним, а документу који морате назвати вјеродостојним обично недостаје тог атрибута, не улазећи у то ради ли се о објективним или субјективним разлозима за такво мишљење. Комисија се, стога, налази у сталном процесу и потреби да задржи свој кредибилитет пред Савјетом, што покушава и урадити кроз све строжи и условљенији приступ проширењу, односно захтјевима у области владавине права.

8.2. Савјет Европске уније

Савјет Европске уније је још од 1958. године, кад је основан као Савјет Европске економске заједнице, једна од најважнијих институција Европске уније. Савјет је кључан као тијело у којем све владе држава чланица ЕУ имају своје представнике и које се ротирају

⁹⁹¹ Commission Opinion on the Greek Request for Membership, Brussels, January 1976, стр. 1.

⁹⁹² Thomas Mehlhausen, *European Union Enlargement: Material interests, community norms and anomie*, Routledge, Abingdon, 2016, стр.88. ⁹⁹³ Council of the European Communities, 1976, *Press Release on Greece's Application for Accession to the European Communities*, 9 February 1976, Brussels

⁹⁹³ Council of the European Communities, 1976, *Press Release on Greece's Application for Accession to the European Communities*, 9 February 1976, Brussels

⁹⁹⁴ Eirini Karamouzi, *Greece, the EEC and the Cold War 1974-1979: The Second Enlargement*, Palgrave Macmillan, 2014, London, стр. 63.

као предсједавајући сваких шест мјесеци. Постоји десет различитих конфигурација, односно десет политика кроз које су распоређене заједничке надлежности у којима ЕУ има ријеч: вањски послови; општи послови; правда и унутрашњи послови; пољопривреда и рибарство; конкуренција, економски и финансијски послови⁹⁹⁵; образовање, млади, култура и спорт; запошљавање, социјална политика, здравље и заштита потрошача; животна средина, транспорт, телекомуникације и енергетика. Надлежности Савјета се генерално, осим у различитим политикама, огледају у томе да се на Савјету преговара и усваја правна тековина ЕУ. У највећем броју случајева Савјет ово ради кроз тзв. процедуру суодлучивања с Европским парламентом. У Савјету се, у складу с одређеном политиком о којој се воде састанци, представници влада из сваке чланице ЕУ састају се како би расправљали, мијењали и усвајали законе и координирали политике. Одлуке за процедурална и административна питања се доносе простом већином. Квалификована већина, која је неопходна за одређена питања, је већина којом се доносе одлуке већином од 55% земаља (од 27 чланова је потребно 15 држава чланица), односно већином држава чланица које чине најмање 65% укупног становништва ЕУ. За блокирање одлуке потребне су најмање четири државе чланице које представљају најмање 35% укупног становништва ЕУ. За посебно сензитивне теме и политике, као што су спољни односи, на примјер, одлуке се доносе само једногласно. У овом дијелу се обрађују она тијела која су најважнија за разумијевање улоге Савјета у политици проширења: Европски савјет, Савјет за вањске послове, Савјет за опште послове и припремна тијела савјета: Корепер II односно Радна група за Западни Балкан и Радна група за проширење.

Најважније и највише тијело је свакако Европски савјет (ЕС) који чине самит шефова држава или влада држава чланица ЕУ, предсједник Европског савјета и предсједник ЕК. ЕС одређује генерални политички правац и приоритете Уније и дефинише политичку агенду за ЕУ, односно бави се сложеним питањима која се не могу донијети супсидијарно. ЕС не доноси законе као што то раде министарски савјети, али потврђује низ одлука која донесу министри чланица ЕУ задужени за различите области. ЕС нема стриктно утаначен календар састанака, састаје се обично једном у кварталу, али по потреби и чешће, нарочито у вријеме кад се ЕУ налази пред низом изазова и кризних ситуација. У том смислу, Европски савјет доноси закључке, у највећем броју случајева једногласно, али и квалификованом већином у одређеним приликама. Закључци служе како би идентификовала конкретна питања од важности за ЕУ и омогућило предузимање активности. Закључцима Европског савјета се може дефинисати и рок за постизање договора о одређеној теми. У погледу политике проширења, Европски савјет Веселс назива господарем проширења⁹⁹⁶, што индикативно говори о томе да кад је у питању намјера неке европске државе да поднесе захтјев за чланство, у складу с чланом 49 УФЕУ, ово питање подлијеже једногласном одлучивању Савјета. Управо Европски савјет, у складу с првим ставом овога члана, одлучује договором о критеријумима за приступање. Шефови држава или влада су донијели одреднице о томе што се треба испунити како би једна земља постала држава чланица не само у Копенхагену, него су у једном изузетно бујном периоду током деведесетих година прошлог вијека, односно припрема за највеће проширење у историји Европске уније, донијели низ

⁹⁹⁵ Земље еурозоне имају и свој додатан, посебан формат - Еурогрупу, која се састоји од њихових министара економије и финансија и одржава састанке један дан прије састанка конфигурације за економска и финансијска питања.

⁹⁹⁶ Wolfgang Wessels, *The European Council*, Palgrave, London, 2016. стр. 178

смјерница за критеријуме за чланство. Тако је Европски савјет на Крфу из јуна 1994. године донио одлуку по питању критеријума за Кипар у погледу његове суверености, независности, територијалног интегритета и јединства земље⁹⁹⁷, а исте године у децембру у Есену донио одлуку у погледу свеобухватне стратегије за припрему држава за приступање ЕУ и затражио од ЕК да припреми детаљну анализу о ефектима проширења.⁹⁹⁸ Након тога, на ЕС у Мадриду крајем 1995. године је одлучено да се припреме за проширење морају интензивирати како би се створили услови за постепену и складну интеграцију држава које желе постати дио ЕУ.⁹⁹⁹ На Самиту у Хелсинкију децембра 1999. године након дешавања везаних за кризу на Косову, Европски савјет је донио одлуку да кандидати морају дијелити вриједности и циљеве Европске уније како су утврђени Уговорима, те нагласио принцип мирног рјешавања спорова у складу с Повељом Уједињених нација и позвао државе кандидате да уложе све напоре за рјешавање свих неријешених граничних спорова и других сродних питања.¹⁰⁰⁰ Децембра 2006. године, у Бриселу, шефови држава или влада су обновили консензус о проширењу и нагласили да ће у сагласности с Комисијом унаприједити управљање квалитетом преговора, односно да ће се административна и судска реформа, као и борба против корупције поставити као приоритет у раној фази преговора¹⁰⁰¹, да би децембра 2011. године у Бриселу, приликом одлучивања о отварању преговора с Црном Гором, ЕС затражио од ЕК да припреми преговарачки оквир који ће укључити нови приступ поглављима 23 и 24.¹⁰⁰² Ово градуално допуњавање обавеза и критеријума, односно дефинисање онога што представља оквир у којем се државе кандидати морају кретати, јасно показује да је Европски савјет тај који заиста управља проширењем.

Савјет општих послова (СОП) координира припреме за састанке Европског савјета. Настао је раздвајањем ранијег Савјета општих и вањских питања на два тијела. Чине га углавном министри европских послова, понекад и вањских послова, из држава чланица ЕУ. Европску комисију обично заступа комесар за међуинституционалне односе, зависно од питања о коме се расправља. Поред одговорности за досљедности у раду свих министарских савјета, СОП је одговоран за бројне области, као што су усвајање вишегодишњег финансијског оквира, кохезиону политику или питања која се односе на институционално уређење ЕУ. Али прије свега, СОП се бави свим питањима везаним за преговоре о проширењу ЕУ, тако да одлучује о сваком битнијем питању везаном за кандидате и њихове преговоре за чланство. Надлежност за проширење је у мјери у којој је нека попречна питања било тешко додијелити вертикалним савјетима, додијељена управо једном таквом хоризонталном тијелу, као што је СОП.¹⁰⁰³ У моменту кад потенцијални кандидати испуне

⁹⁹⁷ Presidency Conclusions, European Council in Corfu, 24-25 June 1994.

⁹⁹⁸ Presidency Conclusions, European Council in Essen, 9-10 December 1994.

⁹⁹⁹ Presidency Conclusions, European Council in Madrid, 15-16 December 1995

¹⁰⁰⁰ Presidency Conclusions, European Council in Helsinki, 10-11 December 1999

¹⁰⁰¹ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 14-15 December 2006

¹⁰⁰² Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 9 December 2011

¹⁰⁰³ Ignacio Molina, *The Role of the General Affairs Council Revisited in the light of the 18-month Experience with the Lisbon Treaty*, Think Global Act European, eds. Elvire Fabry and Gaetane Ricard-Nihoul, Notre Europe, Egmont, GKI and the Elcano Royal Institute, 2010, стр. 345.

услове да постану кандидати за чланство, они прелазе из надлежности Савјета вањских послова у надлежност СОП.

Савјет вањских послова (СВП) је одговоран за екстерно дјеловање ЕУ, што укључује вањску политику, одбрану и безбједност, трговину, развојну сарадњу и хуманитарну помоћ. Чине га министри иностраних послова из држава чланица ЕУ, али може окупити и министре одбране, министре трговине или министре за развојну сарадњу, у складу с темом Савјета. За разлику од осталих конфигурација министарских савјета, овим Савјетом не предсједава предсједавајућа држава чланица, него високи представник Уније за вањску и безбједносну политику, у чему му помаже Европска служба за спољне односе. Високи представник и његова служба имају значајну улогу за државе у процесу проширења, јер поред тога што управљају делегацијама ЕУ у дотичним државама, они могу преузети и важна питања за која је потребна посебна пажња, као што је случај с дијалогом Београда и Приштине. Како је већ речено, Савјет вањских послова се бави државама потенцијалним кандидатима, док су кандидати у надлежности СОП. Ова дихотомија се може примијетити добро кроз одлуке Савјета за Црну Гору и за Србију, гдје се види да је СВП одлучивао до момента кад је процијењено да су ове двије државе испуниле услове за кандидата и прешла у надлежност СОП.

Савјет за правосуђе и унутрашње послове развија сарадњу и заједничке политике о разним прекограничним питањима, с циљем изградње подручја слободе, безбједности и правде широм ЕУ. Чине га министри правде и унутрашњих послова из држава чланица ЕУ, при чему се министри правде баве, рецимо, правосудном сарадњом у грађанском и кривичном праву и основним правима, док су министри унутрашњих послова одговорни за азил, миграције, управљање границама, тероризам и полицијску сарадњу, итд. Иако овај Савјет нема директне надлежности за проширење, у једном семестру, предсједавајућа држава чланица има право позвати државе кандидате на неформалне састанке овог Савјета, при чему министри унутрашњих послова и министри правде кандидата за чланство имају право да узму ријеч и учествују у расправи о темама састанка. Поред овога, успостављен је и Министарски форум ЕУ о Западном Балкану, с темом правосуђа и унутрашњих послова. Он функционише као заједничка платформа за сарадњу између Европске уније и држава Западног Балкана, како би се дискутовало о актуелним проблемима и изазовима релевантним за област владавине права, као што су миграције, управљање границом, борба против организованог криминала и сузбијање тероризма и насилног екстремизма.

Комитет сталних представника влада држава чланица при ЕУ (Корепер II) је прво од припремних тијела која имају улогу у проширењу. Он у складу с Чланом 240 УФЕУ припрема рад савјета економских и финансијских послова, вањских послова, општих послова, те правде и унутрашњих послова, осигурава конзистентност политика ЕУ и служи за постизање договора и компромиса како би олакшао рад министарских савјета, али сам по себи не може доносити одлуке, те их оставља Савјету. Како ово тијело припрема рад СОП и СВП, кроз њега пролазе најважније одлуке везане за проширење. Одлуке о додјели статуса кандидата, отварању преговора, прихватању стратегије проширења и извјештаја о напретку ЕК, те иоле важније политичке одлуке, Корепер II усваја и просљеђује министарском савјету на потврђивање. Одлуке о отварању или затварању индивидуалних поглавља, заједничким преговарачким позицијама, документима за тијела Споразума о

стабилизацији и придруживању се доносе на овом нивоу и нема потребе да се шаљу на министарски ниво.

Радна група за регион Западног Балкана одговорна је за односе ЕУ с регионом Западног Балкана и бави се општим политичким и економским развојем, Процесом стабилизације и придруживања, те финансијским инструментом подршке за државе потенцијалне кандидате. Након што одређена држава стекне кандидатски статус, она прелази у надлежности Радне групе за проширење и земље које преговарају о приступању ЕУ. Радна група за проширење и земље које преговарају о приступању ЕУ је задужена за процес проширења и односе с државама кандидатима које преговарају о свом прикључивању ЕУ. Она је кључна за припрему преговора о приступању и преговарачке позиције ЕУ, процјену напретка који су постигли кандидати у испуњавању критеријума за приступање, те односе с државама кандидатима у оквиру споразума о придруживању. Сваки документ који ЕК припреми о проширењу, а дотиче се држава кандидата, бива разматран на овој Радној групи. Поред извјештаја о напредовању кандидата, у којем се даје и оцјена напредовања и спремности за поглавља 23 и 24, ова Радна група крајем сваке године разматра и посебан радни документ (нон пејпер) ЕК о стању поглавља 23 и 24 у Црној Гори и Србији.

Значај Савјета ЕУ за политику проширења се најбоље види у томе да је он неопходан партнер без чијег се пристанка и одлучивања не може одвијати процес проширења. Држава која жели постати чланица ЕУ се обраћа управо Савјету, односно предаје захтјев за чланство предсједавајућем Савјету. Након тога, једна од министарских конфигурација Савјета од Комисије тражи да поднесе мишљење. Савјет о овом захтјеву обавјештава и Европски парламент. Ако је мишљење Комисије повољно, Европски савјет може заједнички одлучити о додјели статуса кандидата и отварању преговора за земљу, како је то раније било уобичајено, или може раздвојити ове двије одлуке, како је то случај у новијим проширењима. У оба случаја Савјет одлучује једногласно. Савјет, такође, на нивоу сталних представника једногласно одлучује хоће ли се отворити или привремено затворити нова преговарачка поглавља или не. Коначно, Европски савјет одлучује и о затварању преговарачког процеса. Савјет након тога води преговоре о приступном уговору између држава чланица ЕУ и земље приступнице. Тек након сагласности Парламента и једногласног одобрења Савјета може се потписати уговор о приступању. Тај приступни уговор, након тога, подлијеже потврђивању од стране свих држава уговорница, у складу с њиховим уставним правилима. Као што се види, улога Савјета ЕУ је неопходна, кључна и свеprisутна. Иако је Европска комисија та која припрема и технички води преговоре, Савјет има могућност да у сваком тренутку дјелује и блокира преговоре или процес, при чему ово питање треба сагледати у ширем контексту односа између ЕК и Савјета с реперкусијама на саму политику проширења.

Индикативно је сагледати примјер из историје проширења ЕУ, кад је јула 1987. године краљ Хасан II писао данском предсједавајућем Савјету и формално поднио захтјев да Мароко постане чланица Заједнице. У томе писму, марокански суверен се позвао на

географску повезаност Европе и Марока, те интимну уједињеност кроз историју¹⁰⁰⁴, као основе на којој почива захтјев Марока да постане дио европске породице. Ипак, Савјет је 1. октобра 1987. године донио Одлуку¹⁰⁰⁵ да Мароко није европска држава, те стога нема ни право да отпочне преговоре о приступању, у складу с чланом 237 Римског уговора, који дефинише да било која европска држава може поднијети захтјев за чланство у Заједници. На овај начин Савјет је одредио, ако већ не у примарном законодавству, а онда кроз прецедентно право, која је то јужна граница европских држава у складу с Римским уговором, односно што се може сматрати европском државом, а што не. Занимљиво је сагледати да је у случају Турске и њеног захтјева за чланство, Савјет прихватио тезу да је Турска ”европска држава” за разлику од Марока, иако је неколико година раније Валери Жискар Естен устврдио да је ”Турска земља која је блиска Европи, битна земља... али не и европска земља”.¹⁰⁰⁶ Наравно, нису све државе чланице дијелиле овај француски став, па ни званични Париз кад је одлучивао о захтјеву Турске и одобрио га. Видимо, дакле, моћ и значајне надлежности које Савјет има кад је у питању одлучивање о томе ко има право да постане дио Уније и започне процес преговора. У тој свјетлости, одлуке нису засноване на јасним правним правилима, него се ради о просецу одлучивању у Савјету који се ефекутира као процес проширења утемељен у адаптивном и флексибилном политичком ставу.

У вријеме кад је Европски савјет донио одлуку да поздрави процјену ЕК о напретку Црне Горе и инструктирао Комисију да започне скрининг на поглављима 23 и 24, истовремено је позвао и службе Комисије да припреме преговарачки оквир с Црном Гором који укључује нови приступ у владавини права.¹⁰⁰⁷ Црна Гора и ЕК су заједнички радиле на овој припреми имајући на уму оквир по којем би било довољно да у јуну 2012. године Савјет општих послова донесе формално одлуку о почетку преговора. Било је то, наиме, први пут да је одлука донијета у двокораку, дакле Европски савјет у децембру није ни одбио процјену и препоруку Комисије, али није ни донио одлуку о отпочињању преговора, нити је усвојио преговарачки оквир. По свједочењу представника Црне Горе и Европске комисије¹⁰⁰⁸, иако се очекивало да ће бити довољно да министарски савјет донесе одлуку, одређене државе чланице на челу с Француском су инсистирале да Европски савјет мора бити посљедњи у одлучивању, односно потврдити одлуке Савјета општих послова у јуну, што се и десило, те је Европски савјет под тачком б у дијелу Остало, донио одлуку да ”прихвати одлуку коју је донио Савјет да се отворе преговори с Црном Гором 29. јуна 2012. године”.¹⁰⁰⁹

Корисно је детаљније се осврнути и на најновији примјер у одлучивању и различитом приступу проширењу између Комисије и Савјета. Након што је Европска комисија препоручила отварање преговора са Сјеверном Македонијом и Албанијом 2018. године, Савјет општих послова је одлучио да одложи одлуку најкасније за октобар 2019.

¹⁰⁰⁴ Hassan II, ”Lettre au Président du Conseil des Communautés européennes”, 8 July 1987, Archives of the Council of the European Union, стр. 1.

¹⁰⁰⁵ Council Decision of 1 October 1987, cited in *Europe Archives*, Z 207

¹⁰⁰⁶ The Guardian, Ian Black, *Turkey must be kept out of the union, Giscard says, Ankara backers condemned as 'enemies of integration'*, 9. 11. 2002, <https://www.theguardian.com/world/2002/nov/09/turkey.eu>, приступљено 17. 6. 2020.

¹⁰⁰⁷ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 9 December 2011, стр. 6

¹⁰⁰⁸ Пренијете аутору током дешавања крајем 2011. године и почетком 2012. године

¹⁰⁰⁹ Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 29 June 2012, стр. 4

године.¹⁰¹⁰ Након дугих преговора и немогућности да се постигне консензус у Савјету, СОП је 15. октобра 2019. године донио одлуку да одложи одлучивање, односно да ће се у свјетлу расправе која се водила о Северној Македонији и Албанији, Савјет вратити на то питање послје Европског савјета.¹⁰¹¹ Овај проблем је настао услјед немогућности држава чланица да се договоре о једногласном ставу у погледу отварања преговора због става неколико држава чланица које су биле против овог потеза. Француска је одбијала било какву одлуку о проширењу прије него што дође до ревизије методологије преговарачког процеса. У том контексту, Француска је доставила и незванични документ у којем је указала на потребу обновљеног приступа процесу приступања да би се земље Западног Балкана конкретно подржале у погледу реформи неопходних за потпуно усклађивање с владавином права и за транспозицију европске правне тековине.¹⁰¹² Француска је затражила од Европске комисије да почетком 2020. године сачини нову методологију и представи извјештаје о напретку Сјеверне Македоније и Албаније. Поред Француске, ни Холандија, али ни Данска нису биле наклоњене отварању преговора, посебно с Албанијом, управо због ситуације везане за владавину права у овој земљи. Разлике у ставовима између држава чланица су први пут довеле до тога да се питање проширења директно расправља на највишем политичком нивоу у ЕУ, односно на Европском савјету. Одлазећи председник Европског савјета Доналд Туск је одлучио да ово питање уврсти на дневни ред самита, јер је већина држава чланица жељела отварање преговора и јер је Комисија била веома јасна у својој процјени да су кандидати урадили оно што је тражено од њих, као и да су спремни за преговоре.¹⁰¹³ Ипак, расправа на ЕС је била безуспјешна и једино у чему су се шефови држава или влада сложили је да ће *”Савјет донијети одлуку прије Загребачког самита за Западни Балкан, у мају 2020. године”*.¹⁰¹⁴ Ова јасна разлика у ставовима и чињеница да је једна од највећих држава чланица била против доношења одлуке о отварању преговора, резултирала је новом методологијом коју је Европска комисија представила 5. фебруара 2020. године и посебним извјештајем о напретку Сјеверне Македоније и Албаније у марту 2020. године. Нова методологија је донијела различит приступ у односу на раније процедуре и технике преговарања, али и наново потцртала значај владавине права. Комисија је посебно нагласила сљедеће: *”Упркос сталним реформама, попут новог приступа владавини права, усредсређености на фундаментална питања и побољшања у оквиру Стратегије за западни Балкан Европске Комисије из 2018. године, процес мора бити боље опремљен за суочавање са структурним слабостима у земљама, нарочито у области темељних питања”*.¹⁰¹⁵ Коначно, након што је методологија прихваћена, Савјет општих послова је 25. марта 2020.

¹⁰¹⁰ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3702nd General Affairs Council, 10396/19, Luxembourg, 18 June 2019.

¹⁰¹¹ Council of the EU, Enlargement and Stabilisation and Association Process - Albania and the Republic of North Macedonia, Presidency conclusions, 13155/19, Luxembourg, 15 October 2019.

¹⁰¹² Non-Paper Reforming the European Union accession process, France, стр. 1

¹⁰¹³ European Council, Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 17 and 18 October 2019

¹⁰¹⁴ Presidency conclusions, European Council in Brussels, 17 -18 October 2019

¹⁰¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020) 57 final, Brussels, 5.2.2020

године донио Закључке¹⁰¹⁶ у којима се одлучује да се преговори за ове двије државе отворе и да ЕК припреми преговарачки оквир како би спремила прву међувладину конференцију с Албанијом и Сјеверном Македонијом. Као што се може видјети, мишљења, ставови, препоруке и извјештаји Комисије јесу битни, али је Савјет тај који примарно одлучује о питањима проширења. Државе чланице суверено држе ово питање у својој надлежности и у то се мора узети у обзир приликом разматрања и политике проширења и очекивања од кандидата кад је у питању владавина права.

8.3. Европски парламент

На основу члана 49, става 1 Уговора о Европској унији, Европски парламент мора бити обавијештен о захтјеву треће земље за чланство, а након што се заврши процес преговора, мора дати сагласност за свако ново приступање Европској унији простом већином својих чланова. Ово право, које је ЕП добио тек Лисабонским уговором, постаје видљиво тек на крају процеса преговора, кад се договори приступни уговор за државу кандидата и кад Европски парламент потврђује овај документ. Европски парламент све до Уговора из Амстердама није имао улогу у Политици проширења и тек је Чланом 49 Уговора из Амстердама добио право да апсолутном већином својих чланова да пристанак да трећа земља постане држава чланица ЕУ. Иако ЕП нема тако видљиву и обавезујућу улогу у току самог процеса, односно није тако активан судионик и нема могућности да успори или блокира преговоре, па самим тим његови извјештаји не могу бити ни повод за процедурално доношење одлука у Савјету ЕУ, та европска институција помно прати државе потенцијалне кандидате и кандидате од најранијих фаза односа до завршетка преговора. ЕП има и своја буџетска овлашћења, односно директан утицај на износе додијелене кроз Инструмент за претприступну подршку (ИПА). Одбор за вањску политику ЕП именује и сталне извјестиоце за све државе кандидате и потенцијалне кандидате. Парламент, такође, има на располагању механизам по којем доноси годишње резолуције о у складу с извјештајима ЕК о напретку држава проширења, о појединачним државама кандидатима и потенцијалним кандидатима. ЕП, такође, кроз систем сталних делегација одржава редовне билатералне односе с парламентима држава Западног Балкана на редовној основи. ЕП има и могућност слања делегација у државе кандидате и потенцијалне кандидате како би се идентификовали проблеми и провјерила ситуација с процесом интеграције у ЕУ.

Кад су у питању државе Западног Балкана, Европски парламент је у потпуности укључен у Процес стабилизације и придруживања. Прије свега на основу овлашћења које му даје УФЕУ у дијелу закључивања међународних споразума, Савјет мора добити сагласност Европског парламента, између осталог, у случају споразума о придруживању (члан 218 (6)), те је стога потребна његова сагласност за закључивање свих споразума о стабилизацији и придруживању које ЕУ има с државама Западног Балкана. На основу ССП-а се оснивају и парламентарни одбори за стабилизацију и придруживање, као форуми за посланике парламента држава кандидата и потенцијалних кандидата и Европског

¹⁰¹⁶ Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President General Affairs Council, Enlargement and Stabilisation and Association Process – the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania Council conclusions Brussels, 7002/20, 25 March 2020

парламента у циљу размјене мишљења. Теме које се разматрају на овим одборима су првенствено преговори о приступању и билатерални односи с Европском унијом. Теме које се стално налазе на дневном реду су владавина права, борба против корупције и против организованог криминала, темељна права итд. Поред овога, често се на одборима разматра и област животне средине, социјалне и економске теме. На крају састанака, одбор простом већином усваја декларације и препоруке које служе за усмјеравање рада до наредног састанка, али и као листа препорука за државе кандидате и потенцијалне кандидате. Њима копредсједавају члан Европског парламента и члан националног парламента. Предсједавајући из ЕП је истовремено и предсједавајући делегације ЕП за појединачну државу. Европски парламент је тако, у оквиру сазива из 2019. године, именовано посебне делегације за Албанију, Црну Гору, Сјеверну Македонију и Србију, као и заједничку делегацију за БиХ и Косово.¹⁰¹⁷ Ове делегације се повремено састају у Бриселу или Стразбуру, а одржавају се и састанци који су фокусирани на припреме за сједнице Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање и размјену мишљења с важним саговорницима из држава проширења.

Сједнице Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање (ПОСП) које се одржавају у државама Западног Балкана служе делегацији ЕП и за шире састанке и разговоре с највишим званичницима државе, амбасадорима из ЕУ у дотичној земљи, али и с цивилним друштвом. Поред тога, посланици ЕП могу имати и одвојене, тематске посјете у региону како би се сагледала одређена ситуација или како би се увјерили у подршку коју ЕУ пружа кандидату/потенцијалном кандидату. Неке ситуације, као што су најављени бојкот избора у Србији 2020. су тако резултирале веома интензивном динамиком сусрете и посјета делегације ЕП Београду. Европски парламент, такође, сматра и своје резолуције које се доносе на основу извјештаја о свакој држави проширења, веома битним. Владавина права заузима значајно мјесто у овим резолуцијама, па тако, на примјер, у *Резолуцији за Црну Гору за 2018. године* ЕП указује на то да Црна Гора мора додатно ојачати, између осталог, парламентарну, законодавну и надзорну способност, институционалну транспарентност, поштовање владавине права и независности правосуђа, домаће поступање с предметима ратних злочина, интегритет изборног процеса, слободу медија и борбу против корупције, организованог криминала и неформалне економије.¹⁰¹⁸ Иста Резолуција за Србију за 2018. годину наводи да је владавина права темељна вриједност на којој је утемељена ЕУ и која је у средишту процеса проширења и Процеса стабилизације и придруживања; да су потребне реформе за рјешавање важних изазова који остају у овој области, посебно у осигуравању независног, непристрасног, одговорног и ефикасног правосуђа, у борби против корупције и организованог криминала, као и у заштити темељних права.¹⁰¹⁹ У овим резолуцијама се обично иде и изван оквира приступа односно језика којим Европска комисија или Савјет ЕУ процјењују и оцјењују државе проширења. Посланици ЕП често користе ове резолуције и да убаце пасусе који се односе на ствари битне за њихово поље дјеловања или су битне за државе из којих долазе.

¹⁰¹⁷ У ранијим сазивима ЕП, постојала је Делегација за Југоисточну Европу, али од 2014. постоје одвојене делегације.

¹⁰¹⁸ European Parliament, P8_TA(2018)0482 2018 Report on Montenegro European Parliament resolution of 29 November 2018 on the 2018 Commission Report on Montenegro (2018/2144(INI)), Пасус Ф.

¹⁰¹⁹ European Parliament, P8_TA(2018)0478 2018, Report on Serbia, European Parliament resolution of 29 November 2018 on the 2018 Commission Report on Serbia (2018/2146(INI)), Пасус Ф

Поред поменутих делегација и ПОСП-а, Одбор за вањске послове, безбједносну и одбрамбену политику је одговоран за питања која се односе на отварање, праћење и закључивање преговора о приступању европских држава Унији, као и за отварање, надгледање и закључивање споразума о придруживању и других међународних споразума углавном политичке природе. У овом Одбору се организују и гостовања, излагања и питања за представнике држава потенцијалних кандидата и кандидата. Одбор за вањске послове доноси и извјештаје/препоруке/резолуције у којима даје своје препоруке и саопштава ставове о питањима проширења. Тако је октобра 2019. године донио *Резолуцију о отварању приступних преговора са Сјеверном Македонијом и Албанијом*¹⁰²⁰ у којој је изразио жаљење што није дошло до одлуке о отварању преговора с ове двије државе и позвао Европски савјет да не групише државе у приступном процесу, а Европску унију да испоштује своје обавезе према Западном Балкану и ревидира методолошки приступ проширењу. И у овој Резолуцији је наглашен значај владавине права за државе кандидате. Једнако тако, у својем Извјештају¹⁰²¹ о препорукама ЕП Савјету, Комисији и високом представнику о Западном Балкану из фебруара 2020. године, Одбор је препоручио да се унаприједи процес приступања осигуравајући да он ојача темељне вриједности као и да се примат демократије и владавине права врати у сам центар процеса проширења, тако што ће се отварати прво и затварати посљедње поглавља везана за правосуђе, корупцију и организовани криминал, као и она која се односе на поштовање људских права и медијских слобода. Колико су ови документи ЕП слободнији у приступу можда најбоље објашњава да су истом папиру посланици ЕП предложили и разматрање увођење гласања квалификованом већином о питањима приступања ЕУ, док би се у Савјету једногласно одлучивало само о отварању и затварању преговора о приступању, дакле дали су предлог који има изузетно мале шансе да уопште буде разматран, а камоли прихваћен. Коначно, треба додати да, поред поменутих тијела, Европски парламент поставља и извјестиоце за различите земље кандидате, односно потенцијалне кандидате. Они имају обавезу да извјештавају Парламент о политичким, економским и социјалним кретањима у дотичним земљама. У складу са свим овим, видљиво је да Европски парламент посједује институционалне механизме и ресурсе да испрати политику проширења и поред тога што његова улога, на први поглед, није толико значајна за сам процес.

Институције Европске уније учествују у веома комплексном механизму доношења одлука у Политици проширења. У том процесу свака од њих има своје мјесто и улогу, а они су развијали паралелно с промјенама и напретком у интеграцији унутар саме Европске уније. Сваким новим уговором ЕУ, механизми и процедуре за координацију и сарадњу између Савјета ЕУ, Европске комисије и Европског парламента су се мијењали и усавршавали. Тренутна конфигурација односа између институција је заснована на оквиру који је омогућио Лисабонски уговор. С обзиром на ситуацију у којој се ЕУ налази и чињеницу да

¹⁰²⁰ European Parliament, B9-0158/2019 European Parliament resolution on opening accession negotiations with North Macedonia and Albania, (2019/2883(RSP))

¹⁰²¹ European Parliament, Draft Report on a European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the Western Balkans, in the run-up to the 2020 summit (2019/2210(INI)) Committee on Foreign Affairs, 7. 2. 2020.

постоји врло мало могућности да се у догледно вријеме изради један нови уговор који би реформисао и регулисао најважнија питања Уније, оваква констелација односа ће остати важећа кад је у питању евентуални седми вал проширења, односно најновија генерација држава које преговарају за чланство.

Првенствено треба узети у обзир да је свако ново проширење утицало на мијењање позиција и односа према политици проширења. Сама чињеница да одлучивање између девет држава чланица и одлучивање између 27 чланица није исто по питању комплексности и узимања у обзир ставова и интереса свих учесника у процесу довољно говори о томе да је сваки нови вал проширења био захтјевнији и сложенији у својој форми и садржају. Истовремено, како је политика условавања нових кандидата стално постајала све захтјевнија и прелазила оквире самог усвајања правне тековине у стриктном смислу, што се понајбоље види управо у Поглављу 23, тако се долазило до ситуације да државе чланице одлучују о нормама које нису важиле за њих кад су приступале Унији, али јесу у одређеном моменту постајале критеријум *sine qua non* Политике проширења. Институције су се у овом процесу различито постављале и односиле, што је имало и утицаја на механизме који су стално додатно разрађивани док се није дошло до данашњег механизма за Сјеверну Македонију и Албанију, који значајно унапређује позицију Савјета ЕУ у контексту одлучивања о спремности кандидата кад је у питању напредак у владавини права. У исто вријеме, Комисија је стално узмицала у овом процесу, што је довело до тога да, иако је она кључан елемент процеса проширења, њена становишта Савјет ЕУ све више узима уз потребу додатног разматрања и сагледавања, па чак и све чешће доводи у питање валидност и вјеродостојност позиција Европске комисије. Европски парламент, с друге стране, никад није добио прилику да игра тако снажну и битну улогу као Савјет или Комисија у Политици проширења, иако је Лисабонским уговором његова позиција ојачана у погледу нотификације о захтјеву за чланство одређене земље, те одлучивања о приступном уговору онога момента кад се преговори заврше, али је диспаритет између ставова ЕП и Савјета ЕУ ипак постајао све примјетнији како седми вал проширења напредује. И поред тога, ЕП је развио своје механизме за праћење процеса, који му дају значајну политичку улогу у односу према кандидатима.

9. УЛОГА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА У КОНТЕКСТУ УСЛОВЉЕНОСТИ ВЛАДАВИНОМ ПРАВА

Поред улоге које институције ЕУ имају у процесу проширења и све већег фокуса на владавину права, изузетно је важно разјаснити и улогу одређених држава чланица. У овом одјелу се даје приказ улога, позиција и утицаја које четири државе чланице – Њемачка, Француска, Холандија и Шведска имају на проширење Уније, а првенствено према Западном Балкану. Све четири државе имају унапређеније механизме политике према Западном Балкану у односу на многе друге државе чланице, што им даје могућност да административно, технички, а самим тим и политички, испрате напоре и напредак кандидата и потенцијалних кандидата с Балкана. Друго, ове четири државе на политику проширења гледају као на једну од важнијих политика ЕУ и истовремено имају врло јасна очекивања од будућих чланица, у смислу обавеза које оне морају испунити једном кад постану дио ЕУ. У овом контексту, за све њих је у посљедњој деценији питање владавине права централни критеријум према којем мјере прогрес у интеграцији у Унију. На тај начин је владавина права, не само кроз механизме политике проширења, него и кроз билатералне односе, постала најважнији критеријум условљености за напредак према чланству. Све четири државе чланице не само да имају израженија очекивања од кандидата у оквиру овог дијела политичких критеријума, него су им таква очекивања и од самих држава чланица ЕУ које, у њиховом разумијевању, не поштују владавину права Уније, као што се може сагледати у развоју дешавања с Пољском и Мађарском, али и у односу на Механизам сарадње и верификације за Бугарску и Румунију. Додатно, већина њих је посљедњих година својим захтјевима и ставовима доводила у питање позиције, мишљења и препоруке Европске комисије кроз стално тражење да се изнова ојача принцип условљености у оквиру политике проширења, те је на тај начин ослабила међу-институционални оквир и заједничко дјеловање у проширењу. Ово поглавље приказује ставове Њемачке и Француске као двије најважније државе чланице ЕУ које имају и највише утицаја на политику проширења, али и значајан утицај на друге државе чланице, те самим тим и на креирање ставова према начелу владавине права и начину на који државе чланице треба да спроводе и поштују то начело у оквиру својих националних правних система. Даје се приказ и Холандије која представља државу средње величине, али великог утицаја, коју прате у ставу често и друге земље попут Белгије и, донекле, Луксембурга и која има посебно изграђен и конзистентан став према поштовању критеријума владавине права. Коначно, обрађује се и став Шведске, која има посебан фокус на Западни Балкан, понајвише захваљујући дјеловању својих министара иностраних послова у раније периоду, а која у одређеној мјери, сумира и приступ других нордијских држава, Данске и Финске.

Државе чланице имају изузетно значајну улогу у политици проширења. Савјет увијек доноси финалну одлуку у процесу одлучивања кад су у питању кораци које кандидати морају прећи како би постали дио Европске уније. Иако Европска комисија и Европски парламент могу давати препоруке, мишљења, резолуције, извјештаје и декларације, ипак без потврде ових докумената у Савјету ЕУ, гдје сједе државе чланице, не може доћи ни то једне битније одлуке у интегративном процесу за потенцијалне кандидате и кандидате. Чланице Савјета ЕУ не одлучују само, на примјер, о дојели кандидатског статуса,

отварању или затварању преговора; оне могу на више нивоа, од процедуралног, преко техничког, па све до политичког, зауставити процес, или га чак усмјерити у супротном смјеру, чиме долази до реверзибилности процеса. Процедурално, чланице могу одлагати одлуку да поставе одређено питање на сједнице Савјета. О томе, примарно, одлучује држава чланица која је предсједавајућа Савјету у одређеном семестру, али једнако тако било која држава чланица, посебно значајнија, може неформално затражити да се одложи разматрање одређене тачке, која би по природи свог садржаја аутоматски улазила у процедуру. Ово је, како смо већ приказали, било видљиво у случају Црне Горе кад је четири мјесеца одлагана процедура по којој је црногорски захтјев за чланство Савјет ЕУ требало да прослиједи Комисији на даљу процедуру.

Технички, државе чланице могу значајно успорити, односно одложити доношење одлуке у Савјету ЕУ којом се одобравају документи Европске комисије неопходни за даљи напредак државе која преговара. Тако одређена држава чланица може мјесецима и годинама држати тзв. "техничку примједбу" на извјештај о скринингу, на извјештај о испуњењу (почетни, привремени или завршни) мјерила или на заједничку преговарачку позицију ЕУ. Ово се обично објашњава потребом додатних или дужих консултација унутар националне администрације по питању садржаја документа који ЕК представи у Савјету, те се стога ради о техничком одлагању доношења одлуке. Неријетко се иза овога крију и политички разлози. Индикативан је примјер Црне Горе која је морала чекати разрјешење референдума о ЕУ у Уједињеном Краљевству и доношење одлуке Лондона да технички да пристанак на документе ЕК (извјештај о испуњеном почетном мјерилу и заједничка преговарачка позиција ЕУ) којима се отварао пут за отварање Поглавља 2 – *Слобода кретања радника* и 3 – *Право оснивања предузећа и слобода пружања услуга*. Наиме, Уједињено Краљевство, у периоду прије референдума о останку у ЕУ, док су трајали преговори с осталим чланицама Уније, као посебно питање поставило је кретање радне снаге, те није сматрало да је неопходно с Црном Гором отворити ова два поглавља која су повезана с тим питањем, док се не постигне договор с ЕУ о приступу тржишту рада у Унији, односно док не прође референдум. Црна Гора је, тако, била у прилици да отвори ова два поглавља тек годину након одржаног референдума о изласку УК из ЕУ. Још еклатантнији је примјер да, иако је скрининг за поглавље 31 – *Вањска, безбједносна и одбрамбена политика ЕУ за Србију* завршен још 2014. године, до данас није постигнут договор између чланица ЕУ о извјештају о скринингу, који би отворио пут отварању овога поглавља. Иако се ради о политичком ставу, јер одређене чланице ЕУ не гледају позитивно на став Србије према рестриктивним мјерама и односу који ова земља има према Русији, одлагање усвајања извјештаја о скринингу за 31. поглавље се у Савјету већ пуних шест година поставља као техничко питање, јер се чека на став одређене државе чланице. На тај начин Савјет може успорити или одложити одлучивање и значајно измијенити динамику преговарачког процеса државе кандидата.

Државе чланице и у политичком смислу увијек могу изнијети свој став у Савјету ЕУ и тако блокирати процес приступања. Ово је било видљиво још на самом почетку постојања Европске уније, током де Голове блокаде уласка Уједињеног Краљевства у чланство ЕУ, преко блокаде Хрватске од стране Словеније, затим Турске од стране Кипра и Француске, као и Сјеверне Македоније од стране Грчке. И најновији примјер одлагања одлуке за отварање преговора са Сјеверном Македонијом и Албанијом је јасно показао да једна

држава чланица— Француска – у случају оба кандидата, односно двије државе – Француска и Холандија – кад је у питању Албанија, могу блокирати цио процес без обзира на став свих других чланица, позитивно мишљење ЕК и позитивну резолуцију ЕП. Стога, у моменту кад државе чланице наступе политички, оне наступају отворено и не заклањају се иза процедура или других држава чланица (како то знају често радити). У овом отвореном приступу, оне постављају јасно своје политичке ставове и националне интересе као довољно битне да се не може донијети консензуална одлука.

У погледу владавине права, државе чланице су добиле и посебан механизам који им омогућава да сагледају напредак кандидата који преговарају о чланству у свјетлу стања у преговорима 23 и 24, те на основу тога и донесу одлуку о заустављању, односно реверзибилности процеса преговора. Ово је детаљно разрађено јуна 2012. године у члану 25 Преговарачкога оквира ЕУ с Црном Гором, чиме су државе чланице не само добиле право да одлуче квалификованом већином да се не отварају односно затварају друга поглавља ако напредак у поглављима 23 и 24 значајно заостаје у односу на прогрес у осталим поглављима, него и да, осим Комисије, и трећина свих држава чланица може поднијети иницијативу да се покрене ова процедура тзв. клаузуле свеобухватне равнотеже. Нова методологија ЕК из фебруара 2020. године је, како је већ разјашњено, отишла корак даље и дала могућност само једној чланици да може покренути иницијативу клаузуле свеобухватне равнотеже. У пракси ово значи да било која држава чланица може иницирати поступак, који можда неће ни бити прихваћен или уопште спроведен, али сама чињеница да се у Савјету покреће такво једно питање чини огромну политичку штету по репутацију кандидата и има далекосежне посљедице по могућности за наставак интегративног процеса. Такође, новом методологијом је потцртано да државе чланице могу зауставити и суспендовати преговоре, али и наново отворити већ привремено затворена поглавља. Дакле, примјетно је оно што Кристоф Хилон назива пузећом национализацијом¹⁰²² политике проширења кроз све израженије ставове држава чланица из своје домаће политичке агенде. Овоме треба додати све више разрађене механизме који омогућавају да одлучивање у политици проширења постаје све мање међу-институционално са сваком новом генерацијом држава које преговарају, односно да све више добија обриси међувладиног система рада. Иако је процес одлучивања о новим чланицама од самих почетака ЕУ био у рукама влада које су доносиле главне и финалне одлуке, ипак, као што је објашњено у претходном поглављу, институције играју значајну улогу у проширењу. Оне су посљедњих година препуштале све више простора државама чланицама у процедурама одлучивања. Све ово је довело до тога да се проширење након уласка Хрватске заснива на све строжој и захтјевнијој политици условљавања у дијелу владавине права, која представља изазов не само за државе чланице, него и за институције ЕУ. Овоме се мора додати и чињеница да се седми вал проширења дешава у посебно изазовном периоду за Европску унију. Још је 2017. године Аксел Валден устврдио да је *"проширење клинички мртво"*¹⁰²³, а сад већ можемо говорити о новом одлагању проширења на неодређени период. Државе чланице су у другој деценији новог миленијума прошле кроз посљедице економске кризе из 2008. године и дужничке кризе у Грчкој и другим државама које су затражиле помоћ ЕУ. Поред тога, мигрантска криза је

¹⁰²² Видјети: Christophe Hillion, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2016.

¹⁰²³ Axel Sotiris Walldén, *The Demise of EU Enlargement Policy*, ELIAMEP, 2017, стр. 21.

изазвала тектонске поремећаје у сагледавању онога што представља јединство Уније, док су проблеми у разумијевању владавине права између старих и нових чланица стални разлог проблема и трзавица у ЕУ. Коначно, и најновија криза изазвана ковидом-19 ће оставити значајне последице не само на Унију, него и на политику проширења, те стога и ставове и позиције држава чланица треба сагледавати у овом свеобухватном контексту.

9.1. Став Њемачке

Њемачки став у погледу проширења и посебног значаја који се придаје владавини права је један од најпроминентнијих, али и најконзистентнијих ставова. Њемачка је још од деведесетих година прошлога вијека била истакнути заговорник проширења, што је посебно истакнуто у приоритетима њемачког предсједништва Савјетом ЕУ 1994. године, као и Стратегији за припрему придружених земаља Централне Европе за чланство, која је управо донијета на Самиту у Есену, децембра 1994. на крају њемачког предсједништва.¹⁰²⁴ Њемачка је последњих година, након великог проширења и уласка Хрватске, односно након што су државе Западног Балкана почеле с интензивнијим процесом приступања, постала незаобилазан фактор и адреса за сагледавање ставова држава чланица, не само, Берлина, него и других држава чланица које у својој политици сагледавају и став ове значајне државе чланице ЕУ. Ако би се став Њемачке могао сумирати, он би се могао представити као генерални став подршке проширењу ЕУ на Западни Балкан, уз значајан фокус на политику условљавања и централну позицију владавине права. У овоме Њемачка има изузетно конзистентну политику, која је дијелом условљена и политичком статиком у владању истог коалиционог партнера ЦДУ-ЦСУ током цијелог периода у којем је дошло до почетка интеграцијских напора Западног Балкана, те и ставом другог коалиционог партнера СПД од 2013. године, чији је став према проширењу у континуитету позитиван.

Берлин у овој својој политици има јасан циљ – стабилан Балкан, без новог конфликта, посвећен реформама у владавини права, демократском и економском развоју и унапређењу јавне администрације. Стабилност регије као веома битан циљ за Њемачку није новина, једнако тако је и приликом проширења на Исток Европе, један од најважнијих разлога за подршку Њемачке овом процесу била политичка стабилност источно од Берлина, која гарантује и сигурност и економски просперитет саме Њемачке. Ово питање је постало посебно актуелно након све већег присуства утицаја ваневропских центара моћи на Балкану, поглавито Русије, али и Кине и Турске. У том контексту, Њемачка је појачала свој ангажман на Западном Балкану¹⁰²⁵ и постајала све активнија у покушају да се нађу рјешења за питања која могу дестабилизovati регион и тако омогућити још већу пенетрацију страних, ваневропских утицаја.

Њемачка и Западни Балкан имају односе на које, такође, утиче и историјат релација обиљежен и дешавањима прије, током Другог свјетског рата, као и послеријатних година. Њемачка је играла посебно битну улогу на Балкану, како у економском, тако и у политичком смислу током тридесетих година прошлога вијека, као једна од најважнијих држава у

¹⁰²⁴ John Peterson, Helene Sjurssen, *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London, 1998, стр. 124.

¹⁰²⁵ Roberto Belloni, *The Rise and Fall of Peacebuilding in the Balkans*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020. стр. 234.

билатералним односима с тадашњим балканским земљама. Њена улога у рату и дешавањима на Балкану је свима позната, па се овдје може говорити и о моралном аспекту посебне пажње коју Берлин придаје Балкану и његовој стабилизацији кроз интеграцију. Коначно, Њемачка је држава чланица која тренутно има огроман број држављана Западног Балкана. Од 2010. до 2015. године, дошло је до значајног повећања имиграције са Западног Балкана, тако да је 31. децембра 2017. године око 721.000 држављана земаља тог региона легално боравило у Њемачкој, у складу с подацима Савезног завода за статистику¹⁰²⁶. Њемачка, такође, спада у највеће трговинске партнере и изворе страних директних инвестиција за Западни Балкан.¹⁰²⁷ Узевши у обзир све ове параметре, не чуди да је Берлин директно заинтересован за стање на Западном Балкану, али и да државе овога региона управо у Њемачкој виде најважнију адресу, поред Брисела, за питање европске интеграције. У сагледавању ставова Њемачке, потребно је сагледати и начин на који различите институције гледају и креирају политику према Западном Балкану, односно према питању владавине права у контексту интеграције, при чему ћемо представити ставове Бундесканцеларамта, Министарства вањских послова и, коначно, Бундестага.

Став Савезног канцеларијата Њемачке (Бундесканцеларамта) би се могао описати и као став канцеларке Ангеле Меркел, с обзиром на њезину дуговјечну владавину која траје још од 2005. године. Стога је управо она означила један цијели претходни период кад је у питању политика проширења и процес проширења ЕУ на Западни Балкан. Стратегијски за канцеларку, Европа може бити заиста уједињена тек када се све земље Западног Балкана прикључе Европској унији¹⁰²⁸, а европска перспектива представља најбољи начин да се осигура развој владавине права државама Западног Балкана, односно да управо то доноси сигурност и просперитет цијелој Европи.¹⁰²⁹ Ангела Меркел има изузетно битну улогу и у Европском савјету кад је у питању одлучивање о проширењу, што се посебно показало приликом одлучивања о отварању преговора са Сјеверном Македонијом и Албанијом, гдје су канцеларка и француски предсједник имали супротне ставове. Питање је да ли би до одлуке о отварању преговора с ове двије земље у марту 2020. године уопште дошло да Њемачка није била тако отворен заговорник одлуке о отпочињању процеса. Једна од најважнијих тековине мандата Меркел у погледу Западног Балкана ће свакако остати Берлински процес. Канцеларка је покренула ову иницијативу августа 2014. године, као допуну постојећем институционалном процесу интеграције којег воде институције ЕУ и то управо у тренутку почетка Јункерове комисије која је најавила да током њеног мандата неће бити нових проширења. Циљеви Процеса су садржани у постизању додатног стварног напретка у процесу реформи, у рјешавању отворених билатералних и унутрашњих питања и постизању помирења унутар и између земаља Западног Балкана. Процес се одвија уз подршку Европске комисије, међународних финансијских институција и заинтересованих

¹⁰²⁶ Paula Hoffmeyer-Zlotnik, *Developments in Germany in the context of visa liberalisation*, Federal Office for Migration and Refugees, Berlin, 2019, стр. 19-20

¹⁰²⁷ Western Balkans Regular Economic Report No.16, *Rising Uncertainties*, World Bank Group, Washington DC, 2019, стр. 28 и 32.

¹⁰²⁸ Politico, Merkel: 'Truly united Europe' includes Western Balkans, Politico, 19. 8. 2019, <https://www.politico.eu/article/german-chancellor-angela-merkel-truly-united-europe-includes-western-balkans/>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰²⁹ The Chancellor delivers a government statement in the German Bundestag - an appeal to Europe's strengths, Thursday, 17 October 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/regierungserklaerung-merkel-1682840>

држава чланица укључених у процес. Још је у првој Декларацији предсједавајућег Берлинског процеса наведено да је *”Њемачка свјесна своје одговорности за мирну, стабилну и демократску будућност засновану на владавини права, и наставиће да подржава регион на његовом путу према овој будућности”*.¹⁰³⁰ У оквиру поменутог процеса се развијао овај концепт изградњом стално нових механизма и структура за сарадњу у области борбе против корупције, сарадње агенција за спровођење закона, заштиту података, сарадњу с Еурополом, борби против прања новца и тероризма, ратних злочина итд.

Став њемачке владе је да је Њемачка важан партнер државама Западног Балкана и подржава земље на њиховом путу према чланству у ЕУ. Она види процес интеграције у ЕУ као ефикасан покретач реформи и сматра да је строго придржавање услова и критеријума за приступање пресудно за прогрес у оквиру приступног процеса.¹⁰³¹ Хајко Мас, њемачки министар иностраних послова, је јасно представио виђење Њемачке: *”Не сматрамо да постоји алтернатива процесу приступања ЕУ ако желимо сачувати подстицаје за озбиљне и одрживе реформе, прије свега у погледу владавине права. То може ли се постојећи процес побољшати, по мом мишљењу представља друго питање”*.¹⁰³² Њемачка је, дакле, заговорница проширења под условима који подразумевају истинске реформе, и то оне које сежу управо у срж владавине права. Вођена овим, Њемачка је у потпуности подржала отварање преговора за Сјеверну Македонију и Албанију, те је приликом новог извјештаја и препоруке ЕК да се отворе преговори с ове двије земље у марту 2020. године, Мас изјавио: *”Без знака охрабрења из ЕУ, угрозили бисмо велика достигнућа посљедњих година. То би наштетило интересима ЕУ и Њемачке. Потребне су нам стабилне и ефикасне демократске земље на Западном Балкану засноване на владавини права”*.¹⁰³³

Њемачки савезни парламент, Бундестаг, има изузетно значајну улогу у погледу одлука које се дотичу политика ЕУ и то право редовно користи. На основу Савезног акта о сарадњи између Савезне владе и њемачког Бундестага у питањима која се тичу Европске уније, наведено је да Савезни парламент учествује у процесима одлучивања у Федерацији и да има право изнијети свој став.¹⁰³⁴ Приликом обавјештавања Бундестага о предлозима и иницијативама за одлуке о отварању преговора за припрему приступања Европској унији, Савезна влада, прије коначне одлуке у Савјету или Европском савјету, треба да постигне договор с Бундестагом, односно добије његово мишљење. Ова правна ситуација ствара двојак ефект. Први је да се парламент појављује као изузетно битан фактор у сагледавању односа и политичких ставова Берлина према проширењу као политици ЕУ. Други ефект се налази у томе да неријетко дође до ситуације да Министарство иностраних послова

¹⁰³⁰ Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans, Berlin, 28 August 2014, зстр. 2

¹⁰³¹ Federal Foreign Office of the Federal Republic of Germany, Info on EU Enlargement Montenegro, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/montenegro/250168>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰³² Federal Foreign Office of the Federal Republic of Germany, Interview: Heiko Maas: “The Western Balkan countries are an integral part of Europe“, 13. 11. 2019. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-deutsche-welle-western-balkans/2268946>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰³³ Federal Foreign Office of the Federal Republic of Germany, Foreign Minister Heiko Maas on the European Commission’s updates on progress made by Albania and North Macedonia, Press release, 2. 3. 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-eu-enlargement/2313482>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰³⁴ Члан 1, Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBBG, 4. 7. 2013.

Њемачке и Бундестаг имају дивергентне ставове по питању одређених корака у проширењу на Западни Балкан. Тако би њемачке дипломате често у разговорима потенцирале да они немају ништа против отварања преговора, али да не могу одлучити без Бундестага, који нема тако јединствен став по овом питању.¹⁰³⁵ Ово се већ видјело током одлучивања о отварању преговора ЕУ са Србијом 2013. године. Иако се одлука могла донијети раније, одлука се одлагала све док Бундестаг није одржао гласање и донио свој став према овом питању, и поред тога што је њемачки МИП био позитиван према могућности отварања приступних преговора. У тексту који је Бундестаг усвојио, наводи се да је кључно питање нормализација односа Србије с Косовом до 2013. године, што је одгодило отварање преговора за шест мјесеци, и поред тога што су многе државе биле за отварање још у јуну 2013. године.¹⁰³⁶ Услови које је Србија морала да испуни како би уопште могла отворити прво поглавље су постављени још 2012. године од стране Бундестага, 11 услова који су се тицали конкретних питања односа с Приштином. Тако да, иако је Србија отворила преговоре у јануару 2014. године, прва је поглавља отворила тек у децембру 2015. године, након што су испуњени сви услови које је својевремено поставио Бундестаг. У одлучивању по питању отварања преговора с Албанијом у свом Мишљењу, Бундестаг је позвао Савезну владу да не остави сумње да Албанија треба да преузме значајне додатне напоре да испуни критеријуме за приступање у области владавина права, односно у наставку процеса провјере судија и тужилаца и стварање нових правосудних структура, те у борби против корупције и организованог криминала. Штовише, Бундестаг је позвао Савезну владу да не дозволи да се прва приступна конференција одржи прије него што утврди да ли је Албанија осигурала да су Уставни суд и Виши суд оперативни и извршавају своје функције уз довољан број провјерених судија и тужилаца, као и да ли је Албанија усвојила реформе изборног закона која у потпуности одговарају препорукама ОЕБС ОДИХР-а и да је осигурала да су финансирање политичких странака и изборних кампања транспарентни.¹⁰³⁷ Овдје се јасно види колики је утицај Бундестага у погледу не само тајминга и врсте одлука Савјета и Европског савјета, него и њиховог садржаја.

Свакако, у свему овоме се мора узети и став јавности у Њемачкој по питању проширења. По мјерењу Еуробарометра за 2018. годину, Њемачка је четврта по реду држава чланица ЕУ која има најмању подршку проширењу Уније, само 31 посто испитаних је подржало будуће евентуално ширења чланства, а 63 посто је било против.¹⁰³⁸ Ово испитивање је истовремено показало колико је проширење непопуларна политика ЕУ у Њемачкој и засигурно има утицаја на политичке партије, односно на начин на који одређују садржај својих политичких програма. Велика коалиција двије традиционално најјаче странке у Њемачкој ЦДУ (ЦСУ) и СПД из 2014. године је тако у свом коалиционом договору подржала проширење ЕУ као активну европску политику за мир и нагласила да су дотадашња проширења ЕУ била у

¹⁰³⁵ На основу разговора који је аутор имао 24. 9. 2014. с високим званичником МИП-а Њемачке.

¹⁰³⁶ Euractiv, Germany opens door for Serbia EU accession talks, 28. 6. 2013. <https://www.euractiv.com/section/elections/news/germany-opens-door-for-serbia-eu-accession-talks/>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰³⁷ Decision Establishing agreement between the Bundestag and the Federal Government on the application of the Republic of Albania for accession to the European Union and on the recommendation made by the European Commission and the High Representative on 29 May 2019 that accession negotiations be opened, at its 115th sitting, held on 26 September 2019, стр. 4-5

¹⁰³⁸ *Standard Eurobarometer 89* Spring 2018, The views of Europeans on the European Union's priorities, Kantar Public Brussels, 2018, стр. 25

интересу Њемачке. Коалиција је навела да ће подржати наставак овог процеса уз строго поштовање критеријума за приступање и могућност да се провјери конкретан напредак. Ипак, наглашено је да ово не зависи само од способности кандидата, него и од апсорпцијског капацитета Европске уније.¹⁰³⁹ У новом коалиционом договору из 2018. године, СПД и ЦДУ (ЦСУ) имале су нешто шири осврт на Западни Балкан и проширење. Партнери су се сложили да политика проширења ЕУ и даље остаје битна за промоцију мира, стабилности и сарадње, те да све земље Западног Балкана имају перспективу приступања ЕУ, уз испуњавање предложених критеријума. Коалиција је посебно нагласила свеобухватне, одрживе и неповратне реформе у развоју владавине права и у борби против организованог криминала и корупције, као основ за напредак и подршку Западном Балкану¹⁰⁴⁰. Раст десничарске партије Алтернативе за Њемачку (АФД) посљедњих година је, такође, постао фактор одлучивања у погледу става према политици проширења. Док се у XVIII сазиву у Бундестагу одлучивало комфорним договором главних коалиционих партнера у власти, у XIX сазиву, који је изабран 2017. године, АФД је постала трећа политичка снага с 94 посланика и заступала је негативан став према проширењу на Западни Балкан. Након Јункеровог става да би до 2025. године могло доћи до нових проширења чланства ЕУ, АФД је изашла са ставом да би улазак држава Западног Балкана водио у балканизацију Европске уније, те да ће они организовати јавни референдум о овом питању.¹⁰⁴¹ Ипак, могућност да АФД организује један овакав референдум је упитна. Ова странка је позната по томе да нема уједначену политику и да често мијења основне ставове, посебно у контексту популизма и евроскептицизма.¹⁰⁴²

Политички гледано, Њемачка чврсто стоји на становишту да је проширење на Западни Балкан неопходно јер доноси стабилност, шири заједничко тржиште, али и представља морални чин којим се свима онима који желе бити дио европске породице омогућава ово право. Ипак, то не значи да је став Њемачке само политички и да не долази без услова. Берлин изузетно инсистира на условљености било каквог напретка у интеграцији кандидата и потенцијалних кандидата јасним показатељима напредовања у погледу владавине права.

9.2. Став Француске

Француски став по питању уласка држава Западног Балкана је можда прошао кроз највише промјена у протекле двије деценије. Једна од највећих држава и економија Уније, те држава оснивач Европске уније, Француска има значајну улогу и утицај у свим питањима од комунитарне важности, односно у свим политикама Уније. Став Француске можемо описати као варијабилан у складу с развојем ситуације, мишљењем јавности, и свакако

¹⁰³⁹ Shaping Germany's Future - Coalition treaty between CDU/CSU and SPD, 18th legislative period Non-Official Translation of the Coalition Treaty Between CDU/CSU and SPD, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 2014, Стр. 107

¹⁰⁴⁰ A New Awakening for Europe, A New Dynamic for Germany, A New Solidarity for our Country Coalition Agreement between CDU, CSU and SPD, 19th Parliamentary Term, Abstracts, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 2014, стр. 12 и стр. 23.

¹⁰⁴¹ European Western Balkans, AfD demands a referendum before further EU enlargement, By EWB, 11.10.2018, <https://europeanwesternbalkans.com/2018/10/11/afd-demands-referendum-eu-enlargement/>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁴² Charles Lees, *The 'Alternative for Germany': The rise of right-wing populism at the heart of Europe*, Politics, Flinders University, 2018, стр. 307-308

политичком опцијом на власти. Најистакнутије у овом ставу је поглед Париза на ЕУ као заједницу вриједности, те стога и посебна брига према новопридошлим чланицама које дијеле ову заједницу заједно с Француском. У том контексту, Париз је прошао разнолик пут од генералног заговорника проширења на Исток Европе, па и на Западни Балкан (Жак Ширак), преко става да свако будуће проширење мора бити условљено стриктном кондиционалношћу и референдумом у Француској, и невољним ставом да Западни Балкан треба да почне преговоре (Никола Саркози), затишја у овом ставу углавном заснованом више на техничком мишљењу, него на политичком (Франсоа Оланд), до најновијег става да проширења не може бити док не дође до стабилизације у структури и политикама унутар Европске уније, те да за нови циклус проширења ЕУ мора промијенити методолошки приступ с централним фокусом на темељна поглавља која укључују владавину права (Емануел Макрон). Уз све то, у Француској је стално расло неповјерење према Европској комисији, а подршку и пажњу према Западном Балкану у јавности и медијима је пратио стални пад.

Предсједник Жак Ширак је вјеровоао у идеју проширења Уније и, самим тим, и јачања позиције Француске, односно држао је став да већа Унија чини и Француску снажнијом. На тим линијама подршке коју је давао проширењу на Исток Европе, Ширак је иницирао и први самит ЕУ с државама Западног Балкана за вријеме француског предсједништва Савјетом ЕУ. У свом говору новембра 2000. године у Загребу, Ширак је нагласио да се овим самитом *”отвара једна нова страница историје Европе”*¹⁰⁴³, те потврдио да се државама Западног Балкана нуди јасна европска перспектива на основу Уговора о Европској унији. Иако је у Декларацији из Заграда 2000. године напоменута блиска сарадња у области правде и унутрашњих послова, посебно у циљу јачања правосуђа и његове независности, борбе против организованог криминала, корупције, прања новца, илегалне имиграције, трговине људима и свих других облика трговине људима¹⁰⁴⁴, владавина права није фигурирала као најпроминентнији захтјев ЕУ према Западном Балкану; фокус је прије био на стабилизацији регије и добросусједским односима. Већ тад је француски предсједник навео и једну од трајних детерминанти француске политике према Западном Балкану, а то је индивидуални приступ по којем свако ко жели постати чланица ЕУ треба самостално да испуни услове.¹⁰⁴⁵

Никола Саркози је изабран за предсједника Француске управо у вријеме завршетка процеса великог проширења, односно уласка Бугарске и Румуније у ЕУ. То је био и период интензивирања преговора Турске за чланство након деценија чекања, те отворених преговора Хрватске и кандидатског статуса Сјеверне Македоније. Саркози је већ наслиједио Устав измијењен 2005. године, по којем ће се за свако будуће проширење након Бугарске, Румуније и Хрватске захтијевати референдум, настао као израз непопуларности политике проширења у Француској након 2004. године.¹⁰⁴⁶ Саркози је 2008. године промијенио Устав амандманом којим је увео деблокирајући механизам – референдум се не мора одржати уколико предлог за приступање нове чланице добије три-петине гласова у

¹⁰⁴³ Jacques Chirac, *Mon Combat pour la paix, textes et interventions 1995-2007*, Odile Jacob, Paris, 2007, стр. 324.

¹⁰⁴⁴ Члан 3 - Déclaration finale du sommet Union européenne – Balkans Zagreb, Croatie 24 novembre 2000

¹⁰⁴⁵ Renéo Lukic, *La politique étrangère de la Croatie, de son indépendance à nos jours, 1991-2006*, Les presses de l'Université Laval, Saint Nicolas, 2006, стр. 85.

¹⁰⁴⁶ François Heisbourg, *Readings in European Security*, Volume 4, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007, стр. 16.

оба дома, након чега слиједи процедура амандмана на Устав која тражи да се закон, којим се овај амандман подноси, усвоји с тропетинском већином.¹⁰⁴⁷ Увођење механизма референдума је било усмјерено на Турску, за чије европско чланство је постојао све мањи консензус у Француској, и коју је ова држава чланица већ тада почела блокирати у појединим преговарачким поглављима. Саркози је за вријеме свог мандата свједочио предаји црногорског захтјева за чланство. Управо је он 15. децембра 2008. године, на самом крају предсједавања Савјетом ЕУ, примио захтјев од црногорског премијера. Француска је подржала кандидатски статус Црне Горе 2010. године, али је исто тако била и једна од најгласнијих чланица у Савјету ЕУ која је тражила иницирање новог приступа у преговорима који се заснивају на поглављима владавине права.

Вријеме мандата предсједника Франсоа Оланда ће карактерисати један смањени интензитет политичког гледања на проширење, при чему ће се односи углавном одвијати на линији Генерална дирекција за европске послове и Министарство иностраних послова Француске према бриселским институцијама. Односи засновани на испуњењу критеријума из новог приступа владавини права ће дати довољно ширине француској администрацији да сагледа стање и напредак двије најнапредније државе у процесу интеграције – Црне Горе и Србије. Период владавине социјалиста Француске неће донијети успоравање или блокаде Париза у односу на политику проширења. Ипак, предсједник Оланд ће бити један од организатора Самита Западног Балкана, јула 2013. године, заједно са словеначким и хрватским предсједником, у оквиру *Процеса Брдо*. Оланд је након завршетка Самита изразио очекивање да свака земља мора испунити примарни услов, односно спровођење реформи – економских реформи, али и политичких, институционалних – те реформи које се односе на владавину права.¹⁰⁴⁸ Коначно, три године касније, Француска и Оланд ће бити домаћини новог скупа са Западним Балканом. Овај састанак је припремљен у оквиру Берлинског процеса и завршен је усвајањем Декларације. У њој је на самом почетку наглашено да више него икад прије, владавина права лежи у средишту процеса проширења, укључујући и правосудне реформе, и борбу против организованог криминала и корупције, као и осигурање пуног поштовања темељних права.¹⁰⁴⁹ Француска је, тад, у оквиру владавине права, кроз садржај Самита и саму Декларацију поставила као приоритете управо оно што је Паризу било веома битно – миграције, борбу против тероризма и радикализације, за што је добила подршку учесница Самита.

Коначно, посљедња и могуће најинтересантнија фаза односа Француске према проширењу је наступила почетком мандата Емануела Макрона као предсједника Француске, маја 2017. Тек постављена Макронова министарка европских послова Натали Лоазо је пред Народном асамблејом јула 2017. године нагласила да је важно да земље Западног Балкана могу рачунати на европску перспективу, узимајући у обзир кризе и сукобе кроз које су прошли, напредак који су већ направили, али и пут који тек треба проћи. Навела

¹⁰⁴⁷ Fernando Mendez, Mario Mendez, Vasiliki Triga, *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, стр. 56.

¹⁰⁴⁸ Conférence de presse conjointe de MM. François Hollande, Président de la République, et Borut Pahor, président de la République slovène, sur les relations entre l'Union européenne et les pays des Balkans occidentaux, à Ljubljana le 25 juillet 2013. <https://www.vie-publique.fr/discours/188699-conference-de-presse-conjointe-de-mmfrancois-hollande-president-de-la>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁴⁹ Final Declaration by the Chair of the Paris Western Balkans Summit (4 July 2016)

је да су владавине права, борба против корупције и организованог криминала и демократско управљање основни правци за регион, те поновила да Француска узима напредак сваке од држава појединачно.¹⁰⁵⁰ Овај став на почетку мандата Макрона није био много друкчији од става претходних француских предсједника, односно садржао је све елементе који су и раније били саставни дио француског приступа Западном Балкану. Ипак, до промјене ће доћи већ почетком 2019. године. Подршка Француске проширењу Уније је била готово једнака Њемачкој – Француска је тад била на трећем мјесту по броју испитаника који подржавају проширење (31 посто) и 61 посто негативног става.¹⁰⁵¹ Лоазо ће приликом посјете Београду фебруара 2019. изјавити веома јасан и директан став да: *”Садашње стање Европске уније не омогућава нова придруживања у задовољавајућим условима – како за саму Европску унију, тако и за нове државе које би јој се придружиле”*.¹⁰⁵² Ово је за многе државе Западног Балкана било протумачено као веома негативна порука и то први пут изражена без уобичајеног дипломатског ублажавања, а поред тога се у овом случају радило о једној од најважнијих држава чланица. Поред овога, француска министарка је нагласила и да је за Србију, поред рјешавања спора о Косову, први и најважнији изазов – јачање владавине права и потреба да се у пракси прикаже напредак. Након повратка из посјете Западном Балкану, Лоазо је регион назвала *”мртвим углом француске дипломатије”*¹⁰⁵³, одражавајући став да Француска није посвећивала довољно пажње овом дијелу континента. У том свјетлу, Париз је представио тзв. *Француску стратегију за Западни Балкан*¹⁰⁵⁴, у којој је Француска најавила интензификацију политичких односа с регијом, јачање економске сарадње, рад у области безбједности, који је за њих увијек био од изузетног значаја, сарадњу у правосудју и коначно у одбрани. Овдје је Француска поставила област владавине права као темељну у два од четири приоритета. Послије ове Стратегије, Лоазо, која је замијенила министарску позицију мјестом у Европском парламенту, као прва на Макроновој листи за изборе, изјавила је како *”Балкан уопште није спреман за чланство у ЕУ”*(!).¹⁰⁵⁵

Ипак, видљив став Француске у погледу проширења ће доћи на јесен 2019. године, током одлучивања о отварању преговора са Сјеверном Македонијом и Албанијом. Како је то већ раније објашњено у претходном поглављу, Француска је у октобру 2019. године блокирала одлуку Савјета општих послова и Европског савјета о отварању преговора с ове двије државе. Емануел Макрон је након ЕС изјавио да не сматра да једини однос који треба имати према сусједству је проширење и да није сигуран да ће ЕУ састављена од 27 чланица,

¹⁰⁵⁰ Déclaration de Mme Nathalie Loiseau, ministre des affaires européennes, sur les défis et priorités de la construction européenne, à l'Assemblée nationale le 25 juillet 2017, prononcé le 25 juillet 2017, <https://www.vie-publique.fr/discours/203358-declaration-de-mme-nathalie-loiseau-ministre-des-affaires-europeennes>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁵¹ *Standard Eurobarometer 89* Spring 2018, The views of Europeans on the European Union's priorities, Kantar Public Brussels, 2018, стр. 25

¹⁰⁵² Политика, Интервју: Натали Лоазо, Министарка за европске послове у Влади Француске, *Садашње стање ЕУ не омогућава пријем нових чланица*, 25. 2. 2019, <http://www.politika.rs/scc/clanak/423503/Sadasnje-stanje-EU-ne-omogucava-prijem-novih-clanica>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁵³ La Croix, Il n'y a pas de statu quo possible dans les Balkans, *Entretien* Nathalie Loiseau, ministre des affaires européennes, <https://www.la-croix.com/Monde/Europe/Il-pas-statu-quo-possible-Balkans-2019-03-02-1201006049>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁵⁴ *Stratégie française pour les Balkans occidentaux*

¹⁰⁵⁵ N1 HR, French MEP: Balkans not ready at all to join EU, France Inter radio, 16. 7. 2019. <http://hr.n1info.com/English/NEWS/a419574/French-MEP-Balkans-not-ready-at-all-to-join-EU.html>, приступљено 7. 6. 2020.

која већ не функционише најбоље, радити боље кад се прошири. Предсједник је нагласио да му се природа процеса проширења више не чини прикладном, јер је постала превише бирократска. Одбацио је и аргумент утицаја трећих сила, јер је навео да и у државама које преговарају управо нису европске фирме те које раде најважније пројекте. Затражио је да се процес боље издиференцира, постане више политички и јасно реверзибилан.¹⁰⁵⁶ Овај став је додатно објаснила нова министарка за Европу Амели де Моншален, која је затражила да Европска комисија до јануара 2020. године сачини предлог за побољшање преговарачког процеса, како би се он учинио ефикаснијим и конкретнијим.¹⁰⁵⁷ Ово је пратио и већ поменути француски радни документ (нон пејпер) с предлозима који су служили као основ за израду нове методологије, коју је ЕК објавила у фебруару 2020. године Француска је прихватила овај предлог и Макрон је најавио подршку одлуци о отварању преговора с двије нове балканске државе.¹⁰⁵⁸ Дакле, Француска је у током 2019. и 2020. године постала једна од најгласнијих заговорница промјене приступа, како политичког, тако и методолошког, према приступању држава Западног Балкана. Ово значи да ће се у наредним годинама сагледати како функционише нова методологија ЕК и донијети нови закључци, али, како је Макрон на поменутој конференцији изјавио, нико не очекује да државе које су сад отвориле преговоре заврше овај процес за мање од 10 до 15 година. Француска је у овој промјени става нашла отворене савезнике у Холандији и Данској и била на супротној стани од става Немачке. Истовремено је показала да нема повјерења у ЕК и њихов приступ и методе.

9.3. Став Шведске

Шведска је један од важних заговорника Политике проширења, односно од овдје обрађене четири државе показује највећу подршку уласку Западног Балкана у чланство ЕУ. Стокхолм вјерује да проширење доноси стабилност и демократију, те смањује утицај трећих актера на европском континенту. Истовремено, за разлику од других држава чланица које свесрдно подржавају Западни Балкан у интеграцији у ЕУ (углавном се ради о групи нових чланица Централне Европе), Шведска строго држи до стандарда и поштовања владавине права у садашњим кандидатима и потенцијалним кандидатима. Ово потенцирање кондиционалности се ипак није у протеклом периоду показало као препрека за давање зеленог свјетла отварању преговора за нове кандидате за чланство. За разлику од Данске, која је много мање наклоњена проширењу, или Финске која има веома строге критеријуме према правилима ЕУ, посебно у економско-финансијском дијелу, Шведску можемо смјестити негдје између, односно као државу која држи до правила, али овоме претпоставља потребу да се државе Западног Балкана прије свега интегришу у ЕУ. Поред тога, Шведска има и једну своју особеност, лични ангажман својих министара на Западном Балкану – Карла Билта и Ане Линд, што је имало свог посебног утицаја на понашање и ставове

¹⁰⁵⁶ Conférence de presse à l'issue du Conseil européen des 17 et 18 octobre 2019, 18. 10. 2019. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/10/18/conference-de-presse-a-l-issue-du-conseil-europeen-des-17-et-18-octobre-2019>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁵⁷ Déclaration de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État aux affaires européennes, sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays des Balkans, à Bruxelles le 19 novembre 2019. Prononcé le 19 novembre 2019 <https://www.vie-publique.fr/discours/271973-amelie-de-montchalin-19112019-ue-balkans>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁵⁸ EWB, Macron: Negotiations will be opened once there is confidence that the process works, 15.02.2020 <https://europeanwesternbalkans.com/2020/02/15/macron-negotiations-will-be-opened-once-there-is-confidence-that-the-process-works/>, приступљено 7. 6. 2020.

шведске званичне политике према процесу интеграције Западног Балкана у ЕУ. Билт и Линд су били веома проминентни чланови и лидери својих странака, које представљају традиционалну десницу и левицу у Шведској. Они су на овај начин одредили наклоност проширењу као трајност политике двије најважније странке и оставили у наслеђе оно што је Шведску, по заинтересованости за Балкан, издвојило од осталих нордијских држава.¹⁰⁵⁹

Шведска је, скупа с Финском и Данском, током процеса ширења ЕУ на исток, посебну подршку пружала балтичким државама. Док су географски централне државе тадашње ЕУ подржавале своје непосредне сусједи на истоку, а медитеранске чланице ЕУ подржавале Бугарску и Румунију, Шведска се залагала за Естонију, Летонију и Литванију, али генерално и за приступ шире постављеног проширења (односно приступа регата), с обзиром да је једино Естонија од три балтичке земље била у првој групи.¹⁰⁶⁰ Шведска је, услијед своје неутралности и чињенице да никад није приступила Еурозони, од момента уласка у Европску унију чувала свој посебан идентитет, али истовремено је подржавала и велико проширење и улазак Хрватске, једнако као што даје и подршку учлањењу држава Западног Балкана. Кад је у питању Турска, и у том случају је Шведска јасно исказала подршку турском приступању још на почетку овога процеса. Стокхолм је сматрао чланство Турске корисним јер би оно донијело политичке и економске добитке Шведској.¹⁰⁶¹ Од овога става Шведска није одступила ни након десет година, у вријеме кад је процес приступања Турске Унији готово потпуно замро, држећи да је потребно одржавати дијалог с Турском и подржати Анкару на путу према европском чланству.¹⁰⁶²

Као што је већ поменуто, снажну улогу у креирању вањске политике Шведске, па тако и односа према проширењу Западног Балкана, су одиграли министри Ана Линд и Карл Билт. Линд је била активно укључена у рјешавање македонске кризе из 2001. године. Управо је она била кључна у томе да уобичајено неусаглашена вањска политика ЕУ буде преточена у усаглашене акције које су помогле у избјегавању сукоба.¹⁰⁶³ Приликом потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању са Сјеверном Македонијом, Линд је нагласила своју подршку и очекивање да ће Скопље превладати потешкоће. У свом говору на потписивању је изјавила да је управо тај чин показатељ подршке ЕУ и исказала очекивање да ће ова држава предузети амбициозан план темељних реформи које треба да допринесу демократском и мултиетничком друштву.¹⁰⁶⁴ Све до трагичне смрти 2003. године, шведска министарка иностраних послова је играла значајну улогу у давању подршке Политици проширења и Западном Балкану.

¹⁰⁵⁹ Из разговора аутора с некадашњим послаником партије Модерата у шведском Парламенту, 10. априла 2020. године

¹⁰⁶⁰ Frank Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe, Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, стр. 180

¹⁰⁶¹ Neill Nugent, *The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits*, Journal of European Integration, Routledge, Abingdon-on-Thames, 2007, стр. 488

¹⁰⁶² Hurriet Daily, *Sweden 'supports Turkey's EU membership'*, Stockholm - Anadolu Agency, 6. 8. 2016., <https://www.hurriyetdailynews.com/sweden-supports-turkeys-eu-membership-102550>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁶³ The Guardian, *Anna Lindh Radical minister at the heart of power in Sweden*, 12. 9. 2003. <https://www.theguardian.com/news/2003/sep/12/guardianobituaries>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁶⁴ Židas Daskalovski, *Walking on the Edge, Consolidating Multiethnic Macedonia 1989-2004*, Globic Press, Chapel Hill, 2006, стр. 116

Ипак, личност која је заиста имала највећи утицај на шведску политику према Балкану и, уопште подршку проширењу је Карл Билт. Уз лично искуство које је имао с Балканом током деведесетих као медијатор у ратовима на просторима бивше Југославије,¹⁰⁶⁵ он је имао шире гледање на геостратегијску важност ширења Европске уније и сматрао је да Европа не треба да затвара своја врата не само према Турској и Балкану, него и Украјини јер: *“Требало би да зна да тако отвара врата за друге силе и ризику да самој себи створи нестабилност на кућном прагу у наредним деценијама”*.¹⁰⁶⁶ По његовом мишљењу, ЕУ има моралну обавезу да нуди европску интеграцију земљама Западног Балкана. Притом, не треба избјежавати политику кондиционалности која остаје основ за сваки даљи напредак, али ЕУ мора дати све од себе да помогне кандидатима и потенцијалним кандидатима у испуњавању тих услова.¹⁰⁶⁷ Иако подржавалац проширења и Балкана, Билт је инсистирао на принципу испуњавања услова из области владавине права. Ово је било видљиво приликом одлучивања о отварању преговора за Црну Гору 2012. године и Билтовог инсистирања на улози Еуропола, како је већ разјашњено у одјелку о преговорима Црне Горе. Истовремено, по питању Србије, Билт је имао друкчији приступ, јер није тражио да се ради извјештај Еуропола за ову земљу, али јесте говорио о значају договора између Приштине и Београда. Приликом постизања договора о нормализацији односа Србије и Косова, Билт је нагласио да је *“пређен Рубикон”*, али и да *“имплементација (Споразума – прим. аутора) неће бити лака”*.¹⁰⁶⁸ Ову политику су наставили и његови наследници након што је завршио свој дуги мандат од осам година, што није толико уобичајено за министре иностраних послова.

Генерално, дакле, Шведска подржава Европску комисију и не доводи у питање процес приступа, мишљења и извјештаја које доноси.¹⁰⁶⁹ У осврту Владе Шведске на нову Стратегију проширења Европске комисије из 2018. године, Стокхолм је указао да види будућност региона као саставног дијела ЕУ, те да је то у политичком, безбједносном и економском интересу Уније. Истовремено је затражено да се још већи нагласак стави на темељне вриједности као што су демократија, владавина права и људска права. Подржан је и предлог Комисије да се изврши детаљнија процјена владавине права за све земље. Шведска влада је, такође, предложила и да се земље западног Балкана позову да учествују у релевантним структурама ЕУ, као што су састанци министара правде и унутрашњи послова ЕУ.¹⁰⁷⁰ Данас Шведска стоји на становишту да озбиљно узима забринутост многих да се проширење ЕУ креће пребрзо, али да сматра да су блиски односи са земљама Западног

¹⁰⁶⁵ Био је специјални изасланик Европске уније за бившу Југославију у јуна 1995., копредседавајући Дејтонске мировне конференције у новембру 1995. и високи представник за Босну и Херцеговину од децембра 1995. до јуна 1997. Од 1999. до 2001. године, био је специјални изасланик Генералног секретара Уједињених нација за Балкан.

¹⁰⁶⁶ Financial Times, Carl Bildt, former Prime Minister of Sweden, „Europe Must Keep its 'Soft Power'“, 1 June 2005, стр. 17

¹⁰⁶⁷ *Speech by Carl Bildt on the challenges of democracy*, High Level Meeting, 10th Anniversary of the Community of Democracies, Krakow 3 July 2010, стр. 109.

¹⁰⁶⁸ Reuters, Justyna Pawlak and Adrian Croft, EU opens to Serbia after Kosovo deal, Reuters, 22. 4. 2013. <https://mobile.reuters.com/article/amp/idUSBRE93L0SK20130422>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁶⁹ Упоредити и изузетке приликом одлучивања о отварању преговора с Црном Гором.

¹⁰⁷⁰ *Sweden's view on the European Commission's new strategy for the Western Balkans*, 8. 2. 2018, <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/serbia-belgrade/current/news/swedens-view-on-the-european-commissions-new-strategy-for-the-western-balkans/>, приступљено 7. 6. 2020.

Балкана важни за заједничку безбједност и економију. У том контексту, Шведска се залаже за јединствен приступ Уније у подршци реформским напорима у региону и подржава предложено нову методологију проширења ЕК. Јасно је, пак, наглашена потреба да се очува перспектива чланства.¹⁰⁷¹ Шведска влада почетком сваке године парламенту представља основне приоритете своје политике, међу којима и вањске, и током расправе у Одбору вањских послова добија сугестије и примједбе посланика. Парламент има важну улогу у процесу доношења одлука, односно прије учешћа на Савјету ЕУ, јер организује дискусије на којима се износе ставови које ће Шведска изнијети, при чему важну улогу има Одбор европских послова. Парламент углавном има позитиван став према проширењу. Слично њемачкој ситуацији с АФД, једина партија која је изричито негативна према проширењу су Шведски демократи који су на посљедњим изборима 2018. добили 17,5 посто. Они сматрају да данас Унија није у могућности да уведе нове државе у чланство и тиме уђе финансијски ризик и још мање буде у стању да очува своје границе. Демократи, такође, сматрају да треба у потпуности укинути претприступну подршку (ИПА) кандидатима и потенцијалним кандидатима.¹⁰⁷²

Шведска је по Еуробарометру 2018. године имала 42 посто позитивног става и 53 посто негативног става према Политици проширења.¹⁰⁷³ Ова, иначе веома отворена држава по питању имиграције је у периоду 2015-2016. године доживјела врхунац имиграције с готово 163.000 тражилаца азила само у 2015. години, што је довело до тога да миграција и интеграција заузму централно мјесто у политичкој агенди.¹⁰⁷⁴ Ипак, већина миграната и тражилаца азила је дошла с простора изван Европе, иако можемо говорити о сталној и регуларној емиграцији са Западног Балкана у Шведску, која је посебно била примјетна деведесетих година прошлог вијека. Раст Шведских демократа, стога, има упориште и у посљедицама значајне миграције и неуспјешне интеграције, при чему би се могло констатовати да су балкански имигранти ипак знатно успјешнији у интеграцији у шведско друштво. Засад ово питање није довело до тога да Шведска стане међу државе које имају негативан или, у најмању руку, суздржан став према проширењу, попут Данске, али остаје да се види како ће се овај процес развијати.

9.4. Став Холандије

Приступу Холандије питању проширења се често приписује мото ”*строго, али поштено*”, односно сматра се да је управо Холандија једна од најзахтјевнијих држава кад је у питању испуњавање заданих критеријума и политика условљавања напретка кроз механизам преговарачког процеса. Управо стога је Хаг био један од највећих заговорника новог приступа 2012. године и на томе је истрајао и кад је у питању било одлучивање о

¹⁰⁷¹ Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Minister for Foreign Affairs Ann Linde, *Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs*, Wednesday 12 February 2020, стр. 2

¹⁰⁷² Изборна платформа Шведских демократа за изборе за Европски парламент 2019. Valplattform Europaparlamentsvalet 2019, стр. 30. https://ratatosk.sd.se/sd/wp-content/uploads/2019/04/02121655/EU-Valplattform-2019_final.pdf, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁷³ *Standard Eurobarometer 89* Spring 2018, The views of Europeans on the European Union’s priorities, Kantar Public Brussels, 2018, стр. 25

¹⁰⁷⁴ Sweden and Migration, Official Government of Sweden website: <https://sweden.se/migration/#>, приступљено 7. 6. 2020.

отварању преговора с Албанијом.¹⁰⁷⁵ Холандски строги приступ је концентрисан управо на владавину права, односно питања која су Хагу веома битна – независност судства, борба против корупције, борба против криминала и илегалне миграције, те заштита темељних права, посебно сексуалних мањина, као и толеранција различитости. Слично као и с Француском, Холандија као једна од држава оснивача ЕУ, високо држи до принципа и вриједности на којима почива Европска унија, односно до људских права, демократије и владавине права који се налазе у срцу европског идентитета¹⁰⁷⁶ и вјерује да свака нова држава која приступи Унији треба да учествује у дијелењу и поштовању ових вриједности. Уз све ово, Холандија је након великог проширења из 2004. године, те уласка Бугарске и Румуније, неуспјелог референдума о европском уставу 2005. године, те раста деснице, постајала све мање отворена према ширењу Уније, и посебно у погледу потенцијалног уласка Турске у чланство. Однос према Западном Балкану никад није добио тако негативне конотације, али је значајно обојен холандским учешћем у мировним мисијама током ратова у бившој Југославији, а посебно дешавањима везаним за Сребреницу. Ово је дало додатну сензитивност приступу Хага политици проширења и захтјевима да се испоштују правила и критеријуми који су постављени пред западнобалканске кандидате.

Холандија је свој строги, али поштени приступ приказала и у односу према Хрватској, Бугарској и Румунији. Прије свега, због несарадње с Хашким трибуналом, Холандија је још 2009. године заједно с Уједињеним Краљевством, Финском, Данском и Белгијом у Савјету условила отварање Поглавља 23 потврдом главног хашког тужиоца да је Хрватска испунила договор о топничким (артиљеријским) дневницима које је Тужилаштво потраживало због оптужнице да артиљеријски напади на законите војне циљеве у градовима Книн, Бенковац, Обровац и Грачац могу представљати *actus reus* депортације, да та употреба представља несразмјеран напад и да је била инхерентно неселективна.¹⁰⁷⁷ Холандски министар иностраних послова Ферхаген је изјавио да не види могућност скорог отварања преговора у Поглављу 23 без позитивног одговора хрватских власти о документима која треба да омогуће отварање тог поглавља.¹⁰⁷⁸ Ова блокада је трајала до 30. јуна 2010. године, тако да је Хрватска отворила Поглавље 23 у посљедњој групи поглавља, тачно годину дана пред крај преговарачког процеса. Видљив однос условљавања Холандије према Румунији и Бугарској се посебно истакао 2011. године током одлучивања о уласку у Шенгенски простор ове двије државе. И Бугарска и Румунија су тад већ годинама биле у оквиру Механизма сарадње и верификације. Међутим, у процјени коју је јула 2011. године представила ЕК, за Бугарску се наводи да постоје значајни изазови у напретку, односно да постоје озбиљни недостаци у судској пракси, да не постоји системска борба против корупције у судству, итд.¹⁰⁷⁹ За Румунију је исти извјештај процијенио да конзистентност резултата и даље остаје изазов, да и даље недостаје напретка у борби против

¹⁰⁷⁵ Balkan Insight, Netherlands Welcomes EU Talks With North Macedonia, not Albania, 9. 10. 2019, <https://balkaninsight.com/2019/10/09/netherlands-welcomes-eu-talks-with-north-macedonia-not-albania/>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁷⁶ Из писма холандског, њемачког, шведског и финског министра иностраних послова Ж. Мануелу Барозу, 6. марта 2013.

¹⁰⁷⁷ Prosecutor v. Ante Gotovina Mladen Markač Judgement, IT-06-90-A, 16 November 2012, стр. 6.

¹⁰⁷⁸ RTL HR, Nizozemska blokira Hrvatsku, 8. 12. 2009. <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/13852/nizozemska-blokira-hrvatsku/>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁷⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism {SEC(2011) 967 final}, Brussels, 20.7.2011 COM(2011) 459 final

корупције и да је потребно више резултата у одузимању имовине стечене криминалом.¹⁰⁸⁰ Холандија се, заједно с Финском, чврсто држала става да без потпуне увјерености да су све реформе у правосудном систему Румуније и Бугарске ефикасне и неповратне, не може подржати шенгенско приступање ове двије државе, јер нема услова за правилно спровођење шенгенске правне тековине. Министар имиграције и азила Холандије Герд Лерс је објаснио став Владе да резултати Бугарске и Румуније у том тренутку нису били довољни и да постоје озбиљни недостаци које прво треба отклонити.¹⁰⁸¹ Хаг још није промијенио свој став, а холандски премијер Марк Руте је сумирао ову позицију на Европском савјету у Сибију, 9. маја 2019. године, ставом да ће Румунија ући у Шенгенски простор кад буде испунила услове владавине права и демократије, јер у том моменту ствари нису ишле у правом смјеру.¹⁰⁸²

Перцепција холандске јавности према проширењу, као што је већ наведено, још од неуспјелог референдума о европском уставу, довела је и до утицаја на одређивање холандских институција према питању проширења. Прије свега, негативан став према приступању Турске, готово на сличан начин као у Њемачкој и у Француској, има утицај на генерални став према проширењу. Холандија је 2018. године била пета по реду држава чланица ЕУ по негативном ставу према проширењу, гдје је само 34 посто испитаника је гледало позитивно на њу, а 59 посто је било против.¹⁰⁸³ Став према Турској нове коалиционе Владе Холандије (од 2017. године) је да у контексту копенхагенских критеријума и узнемирујућег развоја ситуације у вези с људским правима и владавини права у Турској, нема изгледа да се постигне договор о приступању Унији, те да ће Холандија тражити алтернативни облик сарадње с Турском.¹⁰⁸⁴ Став према простору бивше Југославије и Албанији је у општим цртама заснован на потреби да се помогне овој регији да превазиђе проблеме из деведесетих, на који су велики утицај имали улога и посљедице поступања холандских мировних снага у Сребреници током ратних дејстава, и да се овај дио Европе стабилизује и приступи заједничким вриједностима које дијеле државе чланице ЕУ.

У свом Извјештају о стању Европске уније за 2019. годину, у којем холандска Влада сумира своју позицију према најважнијим темама везаним за ЕУ пред парламентом, наглашена је потреба да се очува стабилност у европском сусједству. Нотиран је и све већи утицај трећих земаља у дијеловима Западног Балкана. Притом је наведена и уставна одговорност Холандије за унапређивање међународног правног поретка, и унутар и изван ЕУ, што захтијева активан став како би се одбранила владавина права, као саставни дио

¹⁰⁸⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism, {SEC(2011) 968 final}, Brussels, 20.7.2011 COM(2011) 460 final

¹⁰⁸¹ EuInside, The Netherlands: We Don't Want to Decide Now and Regret Later, Published on 24 September 2011, <http://www.euinside.eu/en/news/the-netherlands-position-against-bulgaria-and-romania-in-schengen>, приступљено 7. 6. 2020.

¹⁰⁸² Schengen Visa Info, Dutch PM: Romania Will Join Schengen Zone “When It Complies With the Rule of Law and Democracy”, 10. 5. 2019., **приступљено 7. 6. 2020.**

¹⁰⁸³ *Standard Eurobarometer 89* Spring 2018, The views of Europeans on the European Union’s priorities, Kantar Public Brussels, 2018, стр. 25

¹⁰⁸⁴ Confidence in the Future 2017–2021 Coalition Agreement People’s Party for Freedom and Democracy (VVD), Christian Democratic Alliance (CDA), Democrats ‘66 (D66) and Christian Union (CU), стр. 54.

темељних вриједности Уније.¹⁰⁸⁵ Однос између Владе и Парламента у Холандији је заснован на комплексним односима који подразумевају сталну комуникацију, дијалог и размјену мишљења при доношењу одлука. У том контексту, премијер се, попут њемачке канцеларке, увијек прије и после Европског савјета консултује с Парламентом, док прије министарских савјета ЕУ који се баве Западним Балканом, министар иностраних послова заступа ставове Владе пред скупштинским Одбором европских послова. Након што ЕК објави свој годишњи извјештај о стању напретка у проширењу за сваку земљу, холандска Влада Парламенту доставља и своју годишњу процјену овог извјештаја кроз формално писмо. У таквом документу за 2019. годину, Влада је нагласила да је исправно функционисање демократских институција и даље главни изазов у већини земаља, као и да владавина права представља главно мјерило на основу којег се оцјењује напредак држава у процесу приступања. Ипак, Влада је нагласила да ово представља значајан изазов, јер нема довољно политичке воље и конкретних резултата, а постоји институционални отпор, као и заробљавање државе.¹⁰⁸⁶

У складу с овим, током дијалога који је холандска Влада водила с Парламентом на јесен 2019. године, у сврхе припреме за Савјет општих послова, који је у октобру требало да донесе одлуку о отварању преговора с Албанијом и Сјеверном Македонијом, јасно се раздвојило питање ове двије државе и Холандија је подржала отварање преговора с другом, али не и с првом државом. У одговору на предлог посланика владајуће демохришћанске странке ЦДА, која је позвала Владу да прије слиједећег извјештаја о напретку не дозволи Албанији да постане кандидат за чланство у Унији, нити да омогући условљено чланство¹⁰⁸⁷, министар иностраних послова Стеф Блок је изнио став да Сјеверна Македонија и Албанија треба да буду оцијењене одвојено, јер су то различите земље с различитим проблемима и различитим степеном напретка. Сјеверну Македонију је оцијенио као државу која је остварила напредак у владавини права, док је у Албанији случај друкчији.¹⁰⁸⁸ Холандија је на предстојећим састанцима европских институција стала уз Француску у погледу блокаде Албаније и подржала нову методологију Европске комисије из фебруара 2020. године, након чега је у марту 2020. године дала зелено свјетло за отварање преговора за обје државе.

У овом Поглављу су представљене позиције четири важне државе чланице ЕУ које имају унапријеђену, активну и снажну политику према државама кандидатима и потенцијалним кандидатима. Истовремено, ове државе високо на агенди држе владавину прва кад је у питању условљавање држава захваћених проширењем. Владавина права је, тако, основ за сагледавање напретка и стања у држави кандидату и потенцијалном кандидату, на основу којег се доноси одлука о даљим корацима у преговарачком процесу,

¹⁰⁸⁵ State of the European Union 2019, Letter to the President of the House of Representatives on the State of the European Union 2019

¹⁰⁸⁶ Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2019, стр. 1

¹⁰⁸⁷ 23 987Uitbreiding van de Europese Unie, Nr. 139 Motie van de leden omtzigt en segers, Voorgesteld 12 december 2013, стр. 1

¹⁰⁸⁸ Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken, Verslag van een algemeen overleg, Nr. 2048, Vastgesteld 26 september 2019, стр. 20

али и све више и у периоду прије отварања преговора. С обзиром на активност и значај ових држава у Савјету ЕУ, изузетно је важно сагледати став сваке од њих, јер се тако добија пуна слика о томе у ком смјеру ће се кретати позиционирање ЕУ према проширењу и колико ће и на који начин владавина права остати у фокусу. У току овога процеса долази и до различитог распореда односа и функционисања између држава чланица и институција ЕУ, при чему институције у континуитету и све видљивије уступају простор државама чланицама у погледу доношења одлука о напретку у процесу интеграције.

Њемачки став по питању проширења се, дакле, може окарактерисати као конзистентан и преовлађујуће позитиван према проширењу на државе Западног Балкана. Он је заснован на стриктном поштовању испуњавања критеријума, на јасним доказима да је у питању конкретан напредак који се доказује билансом остварених резултата. Ово посебно важи за владавину права, која је у свим изјавама и документима од значаја за проширење јасно стављена као кључни изазов и услов за даљи напредак. У свему томе, Њемачка подвлачи и чињеницу да не жели допустити аутоматско напредовање које није условљено доказима на основу којих и Влада и Парламент Њемачке могу донијети одлуку у Савјету ЕУ. С друге стране, овај тврди кондиционални приступ служи као платформа сталне подршке Политици проширења на Западни Балкан што се поклапа с њемачким геостратегијским, политичким и економским интересима.

Француски приступ политици проширења је прошао кроз низ фаза које можемо означити мандатима четири председника у протеклих двадесет година. Свака од фаза је имала себи својствен приступ. Ипак, могло би се рећи да до доласка Емануела Макрона на власт, француска политика према уласку Западног Балкана у Унију није много одударала од већинског "млако-позитивног" става држава чланица. Посебност се огледала у инсистирању на вриједностима и принципима због којих се свака нова држава чланица мора понашати у складу са заједницом, као и на приступу који инсистира на искључиво индивидуалним заслугама. Француска је имала мање економских интереса на Балкану од Њемачке, али је зато показала већу заинтересованост за безбједносна питања, попут борбе против радикализације, тероризма и илегалних миграција. Ипак, у последње двије године, Француска је постала најгласнија држава чланица по питању Политике проширења инсистирајући, прије свега, на томе да се ЕУ мора консолидовати изнутра прије даљег ширења, те на више политике, мање бирократизације, више конкретних резултата и билатералних односа и, коначно, више улоге за државе чланице у процесу преговарања с кандидатима, што је довело до новог методолошког оквира у фебруару 2020. године

Шведска политика према проширењу се може посматрати као најпозитивнија и као изразито конзистентна. Истовремено, ова политика је била у одређеној мјери условљена и снажним улогама шведских министара иностраних послова који су имали посебне везе и улогу на Балкану. У свом ставу према Западном Балкану, Шведска се води премисом да проширење на Балкан води остваривању политичких, безбједносних и економских интереса и Шведске и ЕУ. Стога се даје пуна подршка кандидатима и потенцијалним кандидатима у њиховим напорима да остваре све што је потребно како би постали чланице ЕУ. Истовремено, Стокхолм се стриктно држи политике условљености остварењем зацртаних обавеза, посебно у контексту фундаменталних вриједности,

односно демократије, владавине права и темељних права. У томе Шведска институционално подржава Европску комисију и залаже се за проналажење рјешења за убрзање процеса интеграције у складу са заслугама.

Став Холандије је у последње двије деценије еволуирао у правцу све већег условљавања кандидата и потенцијалних кандидата за чланство напретком у области владавине права, али и све мање подршке Политици проширења. На ово су утицали разни фактори, као што су велико приступање из 2004. године, неуспјели референдуму о европском уставу из 2005. године, те улазак Бугарске и Румуније из 2007. године. Додатно, све негативнији став према уласку Турске у чланство је, такође, допринио непопуларности политике проширења у Холандији. У том контексту и однос према земљама западног Балкана није добио на позитивности, гдје се заједно са све оштријом и строжом политиком према Бугарској и Румунији, ово огледало и на условљености коју Хаг очекује од Европске комисије приликом приступа државама кандидатима и потенцијалним кандидатима. Стога је Холандија свесрдно подржала нови приступ 2012. године, али и има значајна очекивања од нове методологије Европске комисије из 2020. године за будуће кандидате. Оба ова нова приступа у условљавању кандидата за чланство у себи као темељ имају владавину права. Холандија вјерује да без напретка и усклађености будућих држава чланица основним вриједностима и принципима ЕУ, не треба ни да буде ширења Уније.

10. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Владавина права или људи?

Један од познатијих путописа о Црној Гори из доба владавине краља Николе свједочи о томе да се закон у Црној Гори налази у рукама Сената од шеснаест чланова који се бирају на годину и за чије чланство је сваки пунољетни Црногорац квалификован. Сенат се углавном бави административним функцијама, али такође функционише и као овоземаљски суд. Књаз се може видјети испод бријеста на главном тргу на Цетињу, како сједи на ниској столици без наслона и, окружен сенаторима, дијели правду углавном у мањим прекршајима.¹⁰⁸⁹ За вријеме неке од парница које су се дешавале у Великом суду, краљ Никола се задесио у ситуацији у којој се једна Ћетна парничила са својим сусједом због некаквог комуна, па јој судови неповољно пресудили. Ћетна је толико гласно говорила да је краљ морао интервенисати, јер се нико други није усудио, тако да јој је пришао и рекао да не виче толико. Ћетна му је на то одговорила: *”Ја, је ли? А чуј ме, Господаре, богами ћу толико викати док не дођем до правде, да ће тигле на крову скакати.”* Колико је Западни Балкан заиста одмакао од овог стања подјеле правде у коме су личности, односно власт, битнији од институција? Да ли се и данас мора викати како би се дошло до правде и поред свих постојећих институција, не само оних које трају још од XIX вијека, него и ових новијих, које су државе кандидати формирали кроз и због процеса приступања? Можемо ли говорити о хибридном концепту владавине права који се креира како би био подешен само за потребе интеграције у Европску унију? Јесу ли разлике између владавине права у Европској унији и на Балкану толико велике и непомирљиве да ће довести до трајне блокаде преговарачких процеса? И, враћајући се на основно и иницијално питање, разумије ли се начело владавине права свуда у Европској унији на исти начин и, у случају да се не разумије, хоће ли оно довести до непремостивих подјела које могу значајно утицати на будућност Европске уније.

1. Прије свега, потребно је одговорити на последње питање – односно што је то владавина права. Већ у уводу смо дали предлог своје дефиниције владавине права коју види као: *један промјенљиви механизам, односно правно-политички поредак који је истовремено вишеструки динамички оквир за процес у којем су омогућени једнакост, равноправност и одбрана интереса свих грађана пред законом, док се истовремено ограничава и спречава самовоља и произвољност власти, која мора дјеловати под законским ограничењима, уз пуно поштовање аутономне и независне уставне власти и очување других темељних вриједности попут демократије, људских права, слободе и достојанства.* Управо полазећи од овако динамички постављене дефиниције, треба да приступимо и начелу владавине права као стално промјенљивом појму који у себи носи плуралистички приступ. Владавина права је

¹⁰⁸⁹ Ana Pejović, *Athol Mayhew's Travelogue "Montenegro as We Saw It" as a Literary Cultural Postcard of Montenegro*, *Studia Polensia*, 8, 2019, стр. 112

изузетно широк концепт, она није само ни ограничавање власти, нити је само политички концепт, ни писано правило, ни независност правосуђа, нити панацеја за сваки проблем демократске државе; а неријетко се одређује и оним што није. Ово нас и доводи до централног проблема да, услијед такве комплексности садржаја једног начела, морају постојати и варијабилна културолошка и цивилизацијска разумијевања појма. Различит историјски развој који је резултирао неуједначеним правним, политичким и уставним погледима на владавину права изискује значајне напоре како би се начело владавине права могло развијати, сачувати и поштовати на једнаким основама и условима у цијелој Европској унији и кандидатима за чланство. Либерално-демократско начело владавине права данас преовлађује као пожељан концепт у Европској унији. Како је он примарно заснован на моралу, или можемо рећи на недовољно квалификованом и дефинисаном добром, лијепом и врлом, у практичној примјени се стално суочавамо с потешкоћама да ли он важи једнако за све унутар Уније и међу онима који желе постати њен дио.

2. **Начело владавине права се са закашњењем почело кодификовати у темељним документима Европске уније.** Темелјне вриједности у првим деценијама постојања Уније нису биле у фокусу институција Европске уније која се развијала, углавном, у економским оквирима, али и зато што су вриједности, а међу њима и владавина права, биле подразумеване међу оснивачима Уније управо у значењу либерално-демократске традиције Запада. Након пада Берлинског зида, владавина права се развијала, како кроз полет који је захватио државе чланице Уније да развију низ политика које раније нису биле у примарном фокусу, тако и кроз потребу да се ”подразумијевано” кодификује и документује у оснивачким уговорима. На тај начин, владавина права је нашла своје мјесто међу осталим темељним вриједностима на најистакнутијем мјесту првих чланова темељних уговора ЕУ. Ово је омогућило развој правне тековине коју у овом раду посматрамо кроз поглавља 23 и 24 као скуп правне тековине која у Поглављу 23 садржи кључне концепте владавине права, а у Поглављу 24 даје механизме за спровођење, примјену и заштиту ових централних елемената.
3. **Међу постојећим државама чланицама Европске уније постоје значајне разлике у ставу према владавини права, које доводе до тога да се сам концепт Европске уније нађе пред питањем јединства и будућности.** Посљедњих година су се почела постављати питања да ли је либерални концепт онај који сви треба да дијеле, да ли уставни идентитет има примат у односу на супранационално право и институције, може ли постојати плурализам правних поредака који различито сагледавају одређене постулате владавине права итд. Ово се најјасније видјело кроз значајно погоршање односа у контексту поштовања владавине права, односно темељних европских вриједности из члана 2 УЕУ између европских институција с мађарском и пољском владом посљедњих година. И поред увођења Оквира владавине права, активирања члана 7 УЕУ за Мађарску и Пољску, активације разних институција, те процедура ради повреде правне тековине, није нађено рјешење за разлике у разумијевању кључних елемената који би омогућили одрживост приступа

у овој области. Владајуће политичке елите Мађарске и Пољске су посљедњих година исказале усмјереност на изградњу илибералних демократских друштава, које не дијеле исте вриједности са својим сусједима са Запада унутар Уније. Иако су обје државе прошле кроз саслушање о стању владавине права пред Савјетом ЕУ, никад није дошло до гласања међу државама чланицама о томе може ли се установити ризик из члана 7(1) УЕУ. И у случају да до њега дође, с обзиром на чињеницу да нису обје заједно подвргнуте механизму овога члана, свака од њих може спријечити евентуално изгласавање ризика за ону другу. И једна и друга држава наглашавају свој уставни идентитет и супремацију који он има у односу на супранационално постављање европских институција. ЕУ се тако проглашава ненадлежном за питања која задиру у суверенитет или национални идентитет државе чланице, а национална тијела, владе, парламента и судови не признају одлуке и пресуде Уније.

- 4. Институције Европске уније посједују различите механизме за ношење с потенцијалним ризицима по темељне вриједности**, те се, истовремено, свака на свој начин односе према питању владавине права. Институционални механизми ЕУ су ноторно спори у развоју с обзиром на то да подразумијевају консензус свих држава чланица, и то посебно кад се ради о питањима темељних вриједности, односно владавине права. Комисија, Парламент и Суд су постепено доприносили јачању и изградњи ових механизма. И поред тога што Комисија на располагању има процедуре ради утврђивања повреде правне тековине, право да упути образложени предлог за покретање члана 7 УЕУ, а од 2014. године и Оквир владавине права као механизам који претходи активирању члана 7 УЕУ, ове алатке су се показале исувише неефикасним како би адресирале структурне и трајне проблеме, недовољно широким за ширину појма владавине права, као и превише флексибилним и спорим, јер остављају превише могућности, простора и времена државама чланицама да осмисле начине како би заобишле процедуре ЕУ. Европски парламент је дјеловао с политичких позиција и покренуо низ активности које су за циљ имале осуду стања у владавини права у државама чланицама попут Мађарске, Пољске, Румуније или Малте, а маја 2018. године је учинио историјски корак кад је позвао Савјет да активира члан 7 УЕУ за Мађарску. Суд правде ЕУ се показао као кључно тијело за промоцију комунитарне јурисдикције у погледу владавине права и притом ојачао дефиницију владавине права унутар Уније односно испунио празнине настале превише широко постављеним начелом владавине права у оснивачким уговорима. С друге стране, можда и најважнија институција ЕУ – Савјет ЕУ је, поучен искуством у случају с Аустријом 2000. године, али и различитом констелацијом односа унутар самог тијела, дао много скромнији допринос развоју механизма заштите владавине права. Државе чланице се нису показале спремне директно бавити процедурама потенцијалног кажњавања једне државе чланице, односно иницирати процедуру става 1 и 2 члана 7 УЕУ. Свака европска институција се на властити начин поставила према питању владавине права. Потешкоће су настале због асиметричности приступа и усљед немогућности да се постојећи механизми искористе како би се дошло до одрживог рјешења.

5. **Даљи развој политике владавине права у оквирима Европске уније се мора сагледавати у контексту кризних дешавања протеклих година.** Промјене, односно криза у владавини права нису тако видљиве, нити су директно посљедичне као друге кризе унутар Уније, као што су мигрантска, дужничка, институционална или пандемијска криза. Темелне вриједности су основ за постојање Уније и самим тим њихово непоштовање носи највећи ризик по опстанак заједнице. Механизми и покушаји да се изнађу рјешења за ову кризу су били само релативно успјешни, а њихове конкретне ефекте још не можемо процијенити, јер су процедуре и даље у току. Ипак, може се закључити да нису били довољни, јер је Комисија пет година након предлога Оквира владавине права у ЕУ, 2019. године изашла с новим предлогом механизма за овај оквир. Истовремено, Унија се посљедњих деценију и више налази у ситуацији у којој се стално искушава њена отпорност, одрживост и способност да издржи разне кризе које је погађају. Економско-финансијска криза је била први велики ударац за репутацију, самоувјерење и јединство Уније. Услиједила је криза изазвана миграторним помјерањима, која је уздрмала концепт солидарности и јединства Уније, да би се посљедњих пет година, институционална криза изазвана изласком једне од најважнијих држава чланица одразила на осјећај *”све јаче Уније”*, али и на углед који ЕУ има у свијету. Најновија криза пандемије ковида-19 је истовремено и економска, друштвена и политичка криза, чије посљедице тек предстоје. Захваћена сталним кризним дешавањима, која су додатно склањала фокус и посвећеност ризицима по владавину права, Унија још није пронашла дјелотворно рјешење за најрискантнију од свих криза – кризу темелних вриједности. ЕУ, стога, мора наћи приступ владавини права који може бити успјешан једино у случају да Европска унија успије пронаћи склад између различитих ставова, политичких дешавања и криза у којима се налази.
6. **Још и прије потешкоћа које је ЕУ искусила с Мађарском и Пољском, за Бугарску и Румунију је осмишљен механизам којим се настављају примјењивати одређени критеријуми условљеност из претприступног периода како би се ријешило питање недостатака у области владавине права.** Механизам сарадње и верификације се у први мах показао као користан, јер је омогућио чланство Бугарске и Румуније у Европској унији и дао потребне инструменте другим државама чланицама да и даље надгледају стање владавине права. Ипак, након 13 година, овај механизам се показао као препрека дубљој интеграцији двију држава чланица у механизме сарадње ЕУ, уз значајне политичке реперкусије по њихове репутације. Без МСВ, засигурно, не би било низа реформи које су спроведене у Румунији и Бугарској, али осјећај државе другог реда је, такође, оставио трага на обје чланице и на јединство унутар Савјета. Ипак, Механизам сарадње и верификације носи низ потешкоћа у контексту кредибилитета Европске уније кад говоримо о успјешности политике условљавања према државама чланицама, али и у контексту чињенице да чланице ЕУ које се налазе под мониторингом МСВ, такође, одлучују о кандидатима приликом процјене напретка у поглављима 23 и 24. Он је, и поред огромног уложеног труда Комисије, држава чланица, те посебно Бугарске и Румуније, учинио да се и политика проширења у дијелу владавине права додатно поштри и развије у претприступној условљености, а да се начело владавине права

још једном стави пред питање свог успјешног опстанка на нивоу цијеле заједнице унутар ЕУ. Хрватска је за врло кратко вријеме успјела затворити Поглавље 23, а притом је једина прошла кроз процес испуњавања почетних и завршних мјерила. Иако је избјегла увођење МСВ, то није значило да је владавина права у Хрватској досегла ниво какав имају остале државе чланице. Искуство с Хрватском је директно узроковало нови приступ владавини права у преговорима по којем се поглавља 23 и 24 морају отворити међу првима и затворити међу посљедњима како би се оставило довољно времена за законодавно усклађивање, изградњу институција и административних капацитета и коначно креирање кредибилног биланса остварених резултата. Савјет више није дозволио да се нађе у ситуацији да ЕУ прима нове чланице које су неспремне за спровођење правне тековине у дијелу темељних вриједности – односно владавине права и да се ти проблеми одражавају на јединство и рад институција.

7. **Владавина права је у најновијем валу проширења постављена на централно мјесто нове политике проширења, на основу искустава Уније с ранијим проширењима.** Уз развој дешавања у Мађарској и Пољској, неуспјех Бугарске и Румуније у оквиру Механизма сарадње и верификације и искуство с Хрватском, политика проширења је постајала све условљенија строгим критеријума у владавини права, односно кроз сачињавање новог приступа у поглављима 23 и 24. Нови приступ је покренуо нови вал проширења након очигледног замора апсорпцијом ранијих чланица, односно омогућио је Црној Гори да отвори преговоре средином 2012. године, а Србији почетком 2014. године. С друге стране, овај приступ се показао као изузетно захтјеван и исцрпљујући механизам који је донио нове услове, продужење трајање преговора, клаузулу равнотеже и нову категорију привремених мјерила. Ипак, осам година након што је нови приступ инциран, почела је преовладати перцепција да он не доноси потребне резултате. У тренутку кад је било потребно да се дође до одлуке о отпочињању преговарачког процеса за Сјеверну Македонију и Албанију, фебруара 2020. године је предложен нови, унапријеђени методолошки оквир за преговоре. Он неће бити бржи, лакши или сигурнији за нове кандидате, те након што се методологија преточи у преговарачке оквире за кандидате, слиједиће дуг пут према остварењу нових услова у оквиру владавине права и демократије, али и других темељних области.
8. Парадокс је да је владавина права успјешнија кад се сагледава у ужем смислу, односно кад се од ње тражи мање, с обзиром на то да ју је тако лакше спровести у дјело. Онда кад се правила и норме преносе из једног система вриједности у други, па макар и на основу вољног приступа који кандидати показују, неминовно долази до конфликта, јер се у овом случају ради о темељним вриједностима, моралним нормама, основама правног поретка једног друштва, што се огледа не само на правној, него и на друштвеној, политичкој, економској и културној равни. У динамичком концепту сагледавања овог начела, степен придржавања владавини права управо стога чини разлику између различитих правних система, односно држава. Како преовлађујући либерално-демократски приступ намеће шире гледање

на начело владавине права у Европској унији, кандидати за чланство, једнако као и невољне државе чланице, у ствари, немају избора ако желе бити дио цјелине. **Стога је за одређене кандидате и потенцијалне кандидате владавина права изузетно сложена и захтјевна област која може успорити или за дуже вријеме одложити улазак ових држава у чланство у Европској унији.** И Црна Гора и Србија су кроз своје преговарачке механизме посљедњих година водиле један нови, различит процес приступања у односу на сва ранија проширења Европске уније. Кандидати морају имати визију за остварење очекиваног концепта владавине права, те ту визију преточити у конкретне планове с корацима који воде испуњавању препорука и готова мјерила у поглављима 23 и 24, и успоставити сложен систем координације свих активности. Црна Гора и Србија и даље раде на испуњавању готово 200 привремених мјерила за поглавља 23 и 24. Ова два поглавља су и политички и технички врло комплексне и захтјевне области на којима ће се радити годинама, што захтијева значајне људске и материјалне ресурсе, јасну визију и изражену посвећеност политичких структура. Поглавље 23 садржи основне постулате владавине права кроз своја три кључна потпоглавља – правосуђе, корупција и темељна права. Поглавље 24, односно правда, слобода и безбједност, садржи десет подобласти које чине механизме којима Европска унија штити и спроводи начело владавина права. Притом, мора се узети у обзир да је свако ново проширење утицало на промјену односа према политици проширења. Политика условљавања нових кандидата стално је постајала све захтјевнија, посебно у оквиру владавине права гдје се управо сагледава у ширем смислу, дакле не ради се о стриктној транспозицији правне тековине, него о примјени ширих концепата и норми. Такође, Савјет ЕУ, односно активније државе чланице, временом су све више преузимале иницијативу у оквиру политике проширења, која је постајала све мање међуинституционални процес, а све више међувладин. Овај стално динамични приступ доводи до промјена које данашњу политику проширења чине изузетно непредвидљивом, тако да нико са сигурношћу не може рећи колико ће трајати приступни процес; те у случају евентуалног новог проширења, хоће ли начело владавине права успјешно заживјети у новим државама чланицама, у складу с очекивањима Европске уније која, како смо и показали, ни сама нема јединствен концепт онога што ово начело значи.

Начело владавине права у Европској унији је тешко ухватљив појам. Кад је прва европска заједница оснивана, питање темељних вриједности се није постављало јер се њихов садржај подразумијевао, дијелом због тога што су основну осу Уније заиста чиниле државе које нису имале већих размимоилажења у сагледавању појмова као што су демократија, слобода, једнакост, људска права или владавина права; а дјелимично и зато што су се средином прошлог вијека механизми који су одређивали ове вриједности тек изграђивали унутар међународног права и нових институционалних оквира. Захваћена еланом уједињења и изградње нових, све снажнијих и дубљих комунитарних надлежности, Унија је развила и концепт владавине права и на основу њега изградила нову политику проширења засновану на стриктној условљености и очекивању од кандидата. Најновија искуства, ипак, показују да владавина права све више представља начело на који немају сви исте погледе и не гаје једнаке ставове. Чињеница је да Европска унија у свом избору између уског или широког концепта владавине права – односно између флексибилног приступа у којем се покушава наћи плуралистички оквир за различитости разноликих правних

поредака држава чланица и потребе да се осигура примат права ЕУ заснован на инсистирању да се поштује широко постављена владавина права – може начинити кораке који ће произвести далекосежне последице и у једној и у другој опцији. Не бирајући ни једно од ово двоје односно, одлажући да начини корак у једном или другом смјеру, Унија је себе довела у стање сталног балансирања у асиметрично постављеним односима између институција и држава чланица, односно једних чланица према другима. Избјегавање доношења одлуке се, слиједом тога, одражава на јединство унутар Уније и будућност заједнице. Једнако тако, државе кандидати се тренутно налазе у процесу приступања у којем морају испунити услове начела владавине права, које само по себи није јасно одређено унутар Уније. Ипак, оно представља главни показатељ напретка, што има значајне последице по брзину и квалитет испуњења услова за чланство јер се у новом методолошком оквиру владавина права поставља као предуслов на самом почетку процеса интеграције, али и мјеру сваког будућег напредовања у другим поглављима. И Унија и кандидати ће, стога, у наредном периоду пролазити кроз раздобље у којем ће се морати донијети одлуке о томе који концепт владавине права може бити довољно квалитетан, свеобухватан и адаптиван како би задовољио све државе чланице, институције Уније и кандидате, те на тај начин очувао саму Европску унију.

ЛИТЕРАТУРА

МОНОГРАФИЈЕ

- Ø Anastasijevic, Dejan, *Getting Better? A Map of Organized Crime in the Western Balkans*, у Wolfgang Benedek et al., (eds), *Transnational Terrorism, Organised Crime and Peace-Building*, Palgrave Macmillan, London 2010
- Ø Aristotel, *Politika*, Globus, Zagreb, 1988
- Ø Aristotle, *Politics, Book III*, Clarendon Aristotle Series, Oxford, 1995
- Ø Бакуњин, Михаил, *Државност и анархија, Борба двију странака у Међународном радничком друштву*, Држава и слобода, Загреб, 1979
- Ø Balfour, Rosa i Stratulat, Corina *EU Member States and Enlargement towards the Balkans*, European Policy Centre, Brussels, 2015
- Ø Barak, Aharon, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2006
- Ø Belloni, Roberto *The Rise and Fall of Peacebuilding in the Balkans*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020
- Ø Bulmer, Simon & Lequesne, Christian *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2020
- Ø Chirac, Jacques, *Mon Combat pour la paix, textes et interventions 1995-2007*, Odile Jacob, Paris, 2007
- Ø Craig, Edward, *The Shorter Routledge Encyclopedia of Philosophy*-Routledge, Abingdon, 2005
- Ø Craig, Paul *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, Public Law, 1997
- Ø Craig Paul & de Búrca, Gráinne, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011
- Ø Craig Paul, & de Búrca, Gráinne, *EU Law Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011
- Ø Daly, Erin, *Dignity Rights, Courts, Constitutions and the Worth of the Human Person*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013
- Ø Daskalovski, Židas *Walking on the Edge, Consolidating Multiethnic Macedonia 1989-2004*, Globic Press, Chapel Hill, 2006

- Ø Del Vecchio, Giorgio, *Justice, An historical and philosophical essay*, Philosophical Library, Fred B. Rothman & Co, Littleton, 1982
- Ø Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edn of 1915 reprint, Liberty Classics, Indianapolis, 1982
- Ø Dicey, AV, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, Macmillan, London, 1905
- Ø Dyzenhaus, David, *Law as Politics, Carl Schmitt's Critique of Liberalism*, Duke University Press, Durham, 1998
- Ø Душанов законик, прир. Н. Радојчић, Београд 1960
- Ø Fuller, Lon L. *The Morality of Law*, revised edition, Yale University Press, New Haven, 1969.
- Ø Gallager, Tom, *The Balkans after the Cold War, From Tyranny to Tragedy*, Routledge, London, 2003
- Ø Garrison, Arthur H., *Supreme Court Jurisprudence in Times of National Crisis, Terrorism, and War, A Historical Perspective*, Lexington Books, Plymouth, 2013
- Ø Goudappel, Flora A. N. J. & M. H. Hirsch Ballin, Ernst, *Democracy and Rule of Law in the European Union*, Asser Press, Rotterdam, 2016
- Ø Grabbe, Heather *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006
- Ø Greer, Steven, *The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights*, Human rights files No. 17, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000
- Ø Grbec, Mitja, *The Extension of Coastal State Jurisdiction in Enclosed or Semi-Enclosed Seas, A Mediterranean and Adriatic Perspective*, Routledge, Abingdon, 2014
- Ø Hart, Herbert L. A., *Law, Liberty and Morality*, Oxford University Press, Oxford, 1982
- Ø Hayek, Friedrich August *Law, Legislation and Liberty, Volume 3, The Political Order of a Free People*, University of Chicago Press, Chicago, 1981
- Ø Hayek, Friedrich, *The Constitution of Liberty*, Univ. of Chicago Press, Chicago, 1960
- Ø Hobbes, Thomas *Leviathan*, Oxford University Press, Oxford, 1996
- Ø Horder, Jeremy & Alldridge, Peter, *Modern Bribery Law: Comparative Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013
- Ø Judt, Tony, *Postwar – A History of Europe since 1945*, The Penguin Press, New York, 2005
- Ø Kahn, Paul W, *Putting Liberalism in Its Place*, Princeton University Press, Princeton, 2004
- Ø Kant, Immanuel, *Metaphysical elements of justice, part I of The metaphysics of morals*, Hackett Pub. Co., Indianapolis, 1999

- Ø Karamouzi, Eirini, *Greece, the EEC and the Cold War 1974-1979: The Second Enlargement*, Palgrave Macmillan, 2014, London
- Ø Kelly, Matthias *Where Is Magna Carta Today?, The Rights and Aspirations of the Magna Carta*, Editors Elizabeth Gibson-Morgan, Alexis Chommeloux, Palgrave Macmillan, Cham, 2016
- Ø Kochenov, Dimitriy, *The Acquis and Its Principles, The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the EU*, in eds. Andras Jakab & Dimitriy Kochenov, *The Enforcement of EU Law and Values, Ensuring Member States' Compliance*, Oxford University Press, Oxford, 2017
- Ø Колаковић-Бојовић, Милица, *Организација правосуђа у Републици Србији – реформски оквир и ЕУ стандарди*, Институт за криминолошка и социолошка истражиња, Београд, 2018
- Ø Landau, David & Lerner, Hanna, *Comparative Constitution Making*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019
- Ø Lazowski, Adam & Blockmans, Steven, *Research Handbook on EU Institutional Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016
- Ø ле Фир, Луј *Међународно јавно право*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1934
- Ø Levitsky, Steven & Ahmad Way, Lucan, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- Ø Лилић, Стеван *Управно право, управно процесно право*, Осмо издање, Правни факултет Универзитета у Београу, Београд, 2014
- Ø Loughlin, Martin, *Foundations of Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010
- Ø Лукић, Радомир, *Правна држава и будућност једне идеје*, Зборник радова, Београд, 1991
- Ø Locke, *Second Treatise of Government*, Hackett, Indianapolis, 1980
- Ø MacCormick, Neil, *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*, Oxford University Press. Oxford, 2010
- Ø Marczewska-Rytko, Maria, *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989*, Barbara Budrich Publishing, Opladen, 2018
- Ø Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Јустинијан, Београд, 2006
- Ø Meierhenrich, Jens, *The Remnants of the Rechtsstaat, an Ethnography of Nazi Law*, Oxford University Press, Oxford, 2018
- Ø Mehlhausen, Thomas, *European Union Enlargement: Material interests, community norms and anomie*, Routledge, Abingdon, 2016
Никач, Жељко, *Транснационална*

- сарадња у борби против криминалитета - Еуропол и Интерпол*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2003
- Ø Mendez, Fernando & Mendez, Mario & Triga, Vasiliki, *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014
- Ø Montesquieu, *Spirit of Laws*, Book XI, Cambridge University Press, Cambridge, 1989
- Ø Neumann, Franc, *The Democratic and the Authoritarian State, Essays in Political and Legal Theory*, The Free Press of Glencoe, London, 1964
- Ø Occhipinti, John D. *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*, Lynne Rienner Publisher, London, 2003
- Ø O'Donnell, Guillermo, *Democracy, Agency, and the State, Theory with Comparative Intent*, Oxford University Press, Oxford 2010
- Ø Papadimitriou, Dimitris & Phinnemore, David, *Romania and The European Union: From Marginalisation to Membership?*, Routledge, Abingdon, 2008
- Ø Palombella, Gianluigi *The Rule of Law and Its Core, Relocating the Rule of Law*, Gianluigi Palombella, Neil Walker, eds., Hart Publishers, 2009
- Ø Palombella, Gianluigi, *The Rule of Law as an Institutional Ideal*, The Rule of Law and Democracy. Internal and External Issues, L. Morlino and G. Palombella, eds., Brill Publishing, 2010
- Ø Перић, Димшо, *Црквено право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006
- Ø Peterson, John & Sjurson, Helene, *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London, 1998
- Ø Plato, *Laws, Book III*, University of Chicago Press; 1 edition, Chicago, 1988
- Ø Raz, Joseph, *The Rule of Law and Its Virtue*, in J. Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Clarendon Press, Oxford, 1979.
- Ø Ракић, Бранко М. и Вучић, Михајло *Недогматски о европској интеграцији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014
- Ø Sandel, Michael, *Liberalism and the limits of justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998
- Ø Sartori, Giovanni *Democratic Theory*, Manchester University Press, New York, 1965
- Ø Schiavello, Aldo e Velluzzi, Vito, *Il positivismo giuridico contemporaneo. Una antologia*, Giappichelli, 2005, Torino,
- Ø Stefanie Schmahl & Marten Breuer *The Council of Europe: Its Law and Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2017
- Ø Schimmelfennig, Frank *The EU, NATO and the Integration of Europe, Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003

- Ø Shklar, Judith N., *Legalism, An Essay on Law, Moral and Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1964
- Ø Shklar, Judith N., *Political Theory and the Rule of Law*, in Allan C Hutchinson and Patrick Monahan (eds), *The Rule of Law: Ideal or Ideology?*, Carswell, Toronto, 1987
- Ø Smerdel, Branko *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine d. d., Zagreb, 2013
- Ø Stiglitz, Joseph E., *Globalization and its discontents*, W.W. Norton, New York, 2002
- Ø Stolleis, Michael, *The Law under the Swastika, Studies on Legal History in Nazi Germany*, The University of Chicago Press, Chicago, 1998
- Ø Stuart Mill, John, *On Liberty* 1859, Batoche Books, Kitchener 2001
- Ø Tamanaha, Brian Z. - *On the Rule of Law History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004
- Ø Tully, James, *The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy*, *Modern Law Review*, 2002
- Ø von Beyme, Klaus, *Suvremene političke teorije*, Stvarnost, Zagreb, 1977
- Ø Wessels, Wolfgang, *The European Council*, Palgrave, London, 2016. стр. 178
- Ø Weiler, J. H. H., *Europe in Crisis – on Political Messianism, Legitimacy and the Rule of Law*, *Singapore Journal of Legal Studies*, Singapore, 2012
- Ø Wood, Diane P., *The Rule of Law in Times of Stress*, 70 University of Chicago Law School, Chicago, 2003

РЈЕЧНИЦИ

- Ø *Правни лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1970.
- Ø *Рјечник Матице српске* (Шестотомник)
- Ø *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига X, Српска академија наука и уметности, Београд, 1978

СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ

- Ø Bárd, Petra, *The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary*, *European Political Science*, No 19, published online 2018
- Ø Barents, René, *The Precedence of EU Law from the Perspective of Constitutional Pluralism*, *European Constitutional Review*, 5(3), Cambridge University Press, Cambridge, 2009

- Ø Barnard, Catherine, *The 'Opt-Out' for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?*, Trinity College Cambridge, 2014
- Ø Batory, Agnes, *The Political Context of EU Accession in Hungary*, The Royal Institute of International Affairs, published online, 2002
- Ø Barberis, Mauro, *Pravo in morala danes*, Br. 16 - Pravo, morala in vladavina zakona, Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava, Ljubljana, 2011
- Ø Beaulac, Stephane, *What Rule of Law Model for Domestic Courts Using International Law in States in Transition: Thin, Thick or 'A La Carte'*, Transitional Justice Institute Research Paper No. 10-13, 2019
- Ø Bickl, Thomas, *Reconstructing the Intractable: The Croatia-Slovenia Border Dispute and Its Implications for EU Enlargement*, Croatian Political Science Review, Vol. 54, No. 4, 2017
- Ø Böckenförde, Ernst-Wolfgang *Le droit, l'État et la constitution démocratique*, Paris, Bruxelles, LGDJ, Bruylant, 2000
- Ø Bodnar, Adam, *Protection of Human Rights after the Constitutional Crisis in Poland*, Jahrbuch Des Öffentlichen Rechts der Gegenwart Neue FOLGE / BAND 66, Mohr Siebeck, 2018
- Ø Bodnar, Adam, *The judiciary in Poland after 20 years of transformation*, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (eds.) Democracy in Poland 1989-2009. Challenges for the Future, Institute of Public Affairs, Warsaw 2010
- Ø Bugarič, Bojan, *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, LEQS Paper No. 79/2014, London, 2014
- Ø Carp, Radu, *The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State: The Role of the Cooperation and Verification Mechanism*, Utrecht Law Review, Vol 10, No. 1, 2014
- Ø Ciampi, Annalisa *Can the EU Ensure Respect for the Rule of Law by its Member States? The Case of Poland*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018
- Ø Claes, Monica *How Common are the Values of the European Union?*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, Vol. 15, No. 1, Zagreb, 2019
- Ø Cloet, Quincy, *Problematic Steps Poland's Government Appears Willing to Put Population and EU Membership at Risk*, Visegrad Insight, 2020
- Ø Craig, Paul P., *Brexit: A Drama in Six Acts*, European Law Review, Oxford Legal Studies Research Paper No. 45/2016, University of Oxford - Faculty of Law, 2016
- Ø Craig, Paul, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility*, Fabbrini (ed), *What Form of Government for the Eurozone*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 1/2015, University of Oxford - Faculty of Law, 2015
- Ø Cramér, Per & Wrangé, Pål, *The Haider Affair, Law and European Integration*, Stockholm University Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, No. 9, Stockholm, 2017

- Ø De Visser, Maartje *A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform*, Legal Studies Research Paper Singapore Management University, Singapore, 2015
- Ø Deinhammer, Robert, *Vladavina prava: vrline i granice*, *Obnovljeni Život*, Vol. 74, No. 1, Zagreb, 2019
- Ø Dimitrov, Georgi et al, *Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility between the European Commission and the Bulgarian Governments (Results of Analytical Observations on the July Reports on Bulgaria)*, St Kliment Ohridski University 2013
- Ø Dimitrov, Georgi *The Effect of Late Enlargements ofn the EU to The Study of Europeanization: from a Series of Thematic Shifts to a Paradigm Change, Some political and EU integration policy consequences*, EUSA Fourteenth Biennial Conference March 5-7, Boston, 2015
- Ø Dokos, Thanos, *Conclusion: The EU and the Western Balkans as a Single Security Space, Report Title: Resilience in the Western Balkans*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017
- Ø Drinóczi, Tímea and Bień-Kacała, Agnieszka, *Extra-legal particularities and illiberal constitutionalism The case of Hungary and Poland*, *German Law Journal*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019
- Ø Dyevre, Arthur, *Domestic Judicial Defiance in the European Union: A Systemic Threat to the Authority of EU Law?*, *Yearbook of European Law*, published online, 2016
- Ø Dyevre, Arthur, *European Integration and National Courts: Defending Sovereignty under Institutional Constraints?*, Leuven Centre for Empirical Jurisprudence, 2013
- Ø Edenharter, Andrea, *Fundamental Rights Protection in the EU: The ECJ's Difficult Mission to Strike a Balance between Uniformity and Diversity*, in eds. Pietro Faraguna et al, III. Reconciling in Constitutional Adjudication: Rules of Engagement in the Composite European Constitution, *The Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, No. 2, Editoriale scientifica, Rome, 2018
- Ø Eylemer, Sedef, *The Social Impact of the Eurozone Crisis on European Integration: Emerging Social Frontiers in the European Union?*, *Eurotimes Journal of the Institute for Euroregional Studies Oradea-Debrecen Jean Monnet European Center of Excellence*, 2014
- Ø Fallon, Richard H., "The Rule of Law" as a Concept in Constitutional Discourse, *Columbia Law Review*, Vol. 97, No. 1, 1997
- Ø Faraguna, Pietro, *Constitutional Identity in the Age of Global Migration, Constitutional Identity in the EU—A Shield or a Sword?*, *German Law Journal* Vol. 18 No. 07 , 2017
- Ø Faundez, Julio, *Rule of Law or Washington Consensus: the Evolution of the World Bank's Approach to Legal and Judicial Reform*, published online, 2009

- Ø Fenko, Ana Bojinović & Urlić, Ana, *Political Criteria vs. Political Conditionality: Comparative analysis of Slovenian and Croatian European Union accession processes*, Croatian International Relations Review XXI (72) 2015
- Ø Fiscaro, Marco, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, European Papers, Vol. 4, No. 3, 2019
- Ø Galbreath, David & McEvoy, Joanne, *The European Minority Rights Regime, Towards a Theory of Regime Effectiveness*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2012
- Ø Gaub, Florence, *Trends in terrorism*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017
- Ø Guilheux, Gilles, *La théorie générale de l'État de Raymond Carre de Malberg*, Revue Juridique de l'Ouest, Paris, 1999
- Ø Günay, Cengiz & Witjes, Nina, *Border Politics: Defining Spaces of Governance and Forms of Transgressions*, Springer, Cham, 2017
- Ø Halmai, Gábor, *From a Pariah to a Model? Hungary's Rise as an Illiberal Member State of the EU*, European Yearbook on Human Rights 2017, NVW, Vienna, Graz, 2017
- Ø Halmai, Gábor, *Illiberalism in East-Central Europe*, EUI Working Paper LAW, European University Institute Department of Law, 2019
- Ø Halmai, Gábor, *National(ist) Constitutional Identity?: Hungary's Road to Abuse Constitutional Pluralism*, EUI Department of Law Research Paper No. 2017/08, Fiesole, 2017
- Ø Halmai, Gábor, *The Application of European Constitutional Values in EU Member States, The Case of the Fundamental Law of Hungary*, European Journal of Law Reform (20), 2018
- Ø Хасанбеговић, Јасминка, *Реторицитет права и правност државе, или о неспојивости суверености и правне државе*, у двојезичком српско-немачком зборнику: Данило Н. Баста, Дитер Милер, приређивачи, Правна држава - порекло и будућност једне идеје, Београд, Правни факултет у Београду – Центар за публикације и Немачки културни и информативни центар у Београду, 1991
- Ø Heisbourg, François, *Readings in European Security*, Volume 4, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007
- Ø Hobbing, Peter, *Customs cooperation in the area of Freedom, Security and Justice: the role of customs in the management of the EU's external border*, CEPS Liberty and Security in Europe, 2011
- Ø Hoffmeyer-Zlotnik, Paula *Developments in Germany in the context of visa liberalisation*, Federal Office for Migration and Refugees, Berlin, 2019
- Ø Hillion, Christophe *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2016.

- Ø Jović, Dejan, *Stvaranje bipolarnosti i/ili multipolarnosti na evropskim periferijama*, Vujačić, I. and Beljinac, N. eds.: *Nova Evropa i njena periferija*, FPN, Beograd, 2015
- Ø Kaiser, Hans, *Hungary: One-Time Poster Child Now Under Closer Scrutiny*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 2012
- Ø Karolewski, Ireneusz Paweł & Benedikter, Roland, *Europe's New Rogue States, Poland and Hungary: A Narrative and Its Perspectives*, Chin. Pol. Sci. Rev, published online, 2016
- Ø Karolewski, Ireneusz Paweł & Wilga, Maciej, *Poland and the European Union*, Project: Democratic backsliding in Europe, 2018
- Ø Kochenov, Dimitry, *EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 9, No. 6, 2005
- Ø Krapac, Davor *Okvirna odluka Vijeća [Europske unije] od 13. VI. 2002. o Europskom uhidbenom nalogu (EUN) i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP)*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 64, No. 5-6, Zagreb, 2014
- Ø Krastev, Ivan, *Argument: The Plane Crash Conspiracy Theory That Explains Poland*, Foreign Policy, 2015
- Ø Laporta, Francisco J., *Vladavina zakona: denovski dijalog*, Revus 16, Ljubljana, 2011
- Ø Lauc, Zvonimir, *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*, Pravni vjesnik god. 32 br. 3-4, Zagreb, 2016
- Ø Lees, Charles, *The 'Alternative for Germany': The rise of right-wing populism at the heart of Europe*, Politics, Flinders University, 2018
- Ø Lukic, Renéo, *La politique étrangère de la Croatie, de son indépendance à nos jours, 1991-2006*, Les presses de l'Université Laval, Saint Nicolas, 2006
- Ø Лукић Радовић, Маја, *Лојалност унутар Европске уније – правна или само политичка обавеза*, Анали Правног факултета у Београду, 3/2018, Београд, 2018
- Ø Markov, Dimitar, *The Cooperation and Verification Mechanism Three Years Later: What Has Been Done and What is Yet to Come*, FES Bulgaria, Sophia, 2010
- Ø McCrudden, Christopher, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, *European Journal of International Law, Legal Research Paper Series, Paper No 24/2008*, University of Oxford, 2008.
- Ø McKinley Brennan, Patrick, *Realizing the Rule of Law in the Human Subject*, Boston College Law Review, Vol. 43, Issue 2, Number 2, Boston College, Boston, 2002
- Ø Maliszewska-nienartowicz, Justyna *A New Chapter in the eU Counterterrorism Policy? The Main Changes Introduced by the Directive 2017/541 on Combating terrorism*, Polish Yearbook on International Law, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw, 2018
- Ø Mendelski, Martin, *15 Years of Anti-Corruption in Romania: Augmentation, Aberration and Acceleration*, European Politics and Society 21 (2020)
- Ø Mendelski, Martin *Romanian Rule of Law Reform: A Two- Dimensional Approach*, Romania under Basescu Journal, 2011

- Ø Milišić, Neda, *Orbanova "medijska revolucija" u Mađarskoj*, *Političke analize*, Tom 2, broj 6, 2011
- Ø Mišćević, Tanja, *Legislative Obligations of Serbia in the Accession Process to the European Union - the Case of Fundamental Rights*, *Yearbook Human Rights Protection – From Unlawfulness to Legality*, No1, Provincial Protector of Citizens – Ombudsman, Novi Sad, 2018
- Ø Mišćević, Tanja & Mrak, Mojmir, *The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10*, *Croatian Political Science Review*, Vol. 54, No. 4, Political Science Faculty of the University in Zagreb, Zagreb, 2017
- Ø Mokrá, Lucia & Juchniewicz, Piotr, *Rule of Law in Poland – Integration or Fragmentation of Common Values*, *EJTS European Journal of Transformation Studies* V. 7, No. 2 2019
- Ø Molina, Ignacio, *The Role of the General Affairs Council Revisited in the light of the 18-month Experience with the Lisbon Treaty*, *Think Global Act European*, eds. Elvire Fabry and Gaetane Ricard-Nihoul, Notre Europe, Egmont, GKI and the Elcano Royal Institute, 2010
- Ø Noutcheva, Gergana, *Bulgaria and Romania's Accession to the EU: Postponement, Safeguards and the Rule of Law*, CEPS Policy Brief No. 102, Brussels, 2006
- Ø Noutcheva, Gergana & Bechev, Dimitar *The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU*, first issue of Vol. 22 of *East European Politics & Societies*, 2008
- Ø Nugent, Neill, *The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits*, *Journal of European Integration*, Routledge, Abingdon-on-Thames, 2007
- Ø Obućina, Vedran *Parlamentarni izbori u Mađarskoj: potvrda Fideszove dominacije*, *Političke analize*, Vol 5, No. 18, 2014
- Ø Papademetriou, Demetrios G., *Migration Crisis Tests European Consensus and Governance*, *Migration Policy Institute*, published online, 2015
- Ø Papadimitriou, Dimitris & Gateva, Eli, *Between Enlargement-Led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: An Appraisal of Bulgaria's and Romania's Entry into the European Union*, *Journal Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, Issue 2, 2009
- Ø Payandeh, Mehrdad, *Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice*, *Common Market Law Review*, 2011
- Ø Pech, Laurent, *From "Nuclear Option" to Damp Squib? A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date*, *Verfassungsblog (on matters constitutional)*, published online, 2019
- Ø Pech, Laurent & Groussot, Xavier, *Fundamental Rights Protection in the EU Post Lisbon Treaty*, *Foundation Robert Schuman, Policy Paper*, 2010

- Ø Pech, Laurent & Scheppele, Kim Lane, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Cambridge, 2017
- Ø Peirone, Franco, *The Rule of Law in the EU: Between Union and Unity*, 15 Croatian Yearbook of European Law & Policy, No. 57, Zagreb, 2019
- Ø Pejović, Aleksandar-Andrija, *Amendments to the Constitution in the Area of Judiciary in the Candidate Countries for the Membership in the EU - The Examples of Montenegro, Albania and Serbia*, стр. 119-134; у: *The Next Seven of the European Union – Reports from the Seventh International Scientific Conference of the European Studies Department* (ур. Ingrid Šikova et al.), Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Sofia, 2020.
- Ø Pejović, Aleksandar-Andrija, *Instrument prepristupne podrške Evropske unije 2007-2027*, Evropsko zakonodavstvo br. 72, стр. 16-29, Institut za međunarodno pravo i politiku, Beograd, 2020,
- Ø Pejović, Aleksandar-Andrija, *Varijabilna realnost Zapadnog Balkana u kontekstu evropske integracije*, Politička misao, god. 55, br 1, стр. 74-95; Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018
- Ø Pejović, Ana, *Athol Mayhew's Travelogue "Montenegro as We Saw It" as a Literary Cultural Postcard of Montenegro*, *Studia Polensia*, 8, 2019
- Ø Peerenboom, Randall *Varieties of Rule of Law: An Introduction and Provisional Conclusion*, Asian Discourses of Rule of Law, Routledge Curzon, 2014;
- Ø Poon, Jenny *Legal Responses to the EU Migrant Crisis: Too Little, Too Late?*, Migration in the 21 Century, E-IR Publishing, 2018
- Ø Pridham, Geoffrey, *Romania and EU membership in comparative perspective: A post-accession compliance problem? – The case of political conditionality*, *Perspectives on European Politics and Society* 8(2), 2007
- Ø Puddington, Arch & Roylance, Tyler, *The Dual Threat of Populists and Autocrats*, *Journal of Democracy*, Volume 28, Number 2, Johns Hopkins University Press 2017
- Ø Przybylski, Wojciech, *Can Poland's Backsliding Be Stopped?*, *Journal of Democracy*, Volume 29, Number 3, Johns Hopkins University Press, July 2018
- Ø Пуховски, Жарко, *Ковид и Голијат, постхумни тријумф барунице Тачер и професора Шопенхауера*, Пешчаник, интернетско издање, 2020
- Ø Пуховски, Жарко, *Владавина права насупрот праву на владавину*, Пешчаник, интернетско издање, 2018
- Ø Rajkovic, Nikolas M., *The Politics of International Law and Compliance, Serbia, Croatia and the Hague Tribunal*, Routledge, Abindgon, 2012
- Ø Ракић, Бранко М., *Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма - однос међународног и европског права*, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2009, Београд, 2009

- Ø Ракић, Бранко М., *Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново*, Анали Правног факултета у Београду, 1/2009, Београд, 2009
- Ø Ракић, Бранко М., *О смислу ”сарадње” или ”дијалога” између суда правде ЕУ и судова држава чланица*, Анали Правног факултета у Београду, 2/2013, Београд, 2013
- Ø Raz, Joseph, *The Law's Own Virtue*, King's College London Dickson Poon School of Law Legal Studies Research Paper Series No: 2019-17, London, 2019
- Ø Riley, Stephen, *Human Dignity and the Rule of Law*, Utrecht Law Review, Utrecht, 2015
- Ø Rose, Richard & Haerpfer, Christian, *Democracy and Enlarging the European Union Eastwards*, Journal of Common Market Studies Vol. 22, Issue 3, 1995.
- Ø Sadurski, Wojciech *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Legal Studies Research Paper No. 18/01 Sydney Law School, Sydney, 2018
- Ø Sadurski, Wojciech, “*Solange, Chapter 3*”: *Constitutional Courts in Central Europe—Democracy—European Union*, European Law Journal 14(1), 2008
- Ø Samardžija, Višnja & Staničić, Mladen, *Croatia on the Path towards the EU: Conditionality and Challenge of Negotiations*, Southeast Europe on the Way into the EU, Croatian International Relations Review, Vol. 10, No. 36/37, 2004
- Ø Schimmelfennig, Frank et all, *Enlargement and the Integration Capacity of the EU - Interim Scientific Results*, Maxcap Report No. 1, Freie Universität Berlin, Berlin, 2015
- Ø Skaaning, Svend-Erik & Moller, Jorgen, *Systematizing Thin and Thick Conceptions of the Rule of Law*, APSA 2010 Annual Meeting Paper, 2010;
- Ø Smilov, Daniel, *Enlargement and EU Constitutionalism in the Balkan Periphery*. In: Wojciech Sadurski/Jacques Ziller/Karolina Zurek (ed.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*. Florence: EUI - Robert Schuman Centre, 2006
- Ø Spendzharova, Aneta B. and Vachudova, Milada Anna, *Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession*, West European Politics, Vol. 35, No. 1, 2012
- Ø Станивуковић, Маја и Ђајић, Сања, *Споразум о стабилизацији и придруживању и прелазни трговински споразум србије и европских заједница - правно дејство и значај*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број. 1-2, Нови Сад, 2008
- Ø Становчић, Војислав, *Демократија и владавина права*, Анали, година 53, бр 2, Београд, 2005
- Ø Śledzińska-Simon, Anna, *The Rise And Fall Of Judicial Self-Government In Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition*, German Law Journal”, Issue 8, 2018
- Ø Subhan, Andrea, *The Impact of the Amsterdam Treaty on Justice and Home Affairs Issues*, European Parliament, Brussels, 2000

- Ø Tamanaha, Brian, *A Concise Guide to the Rule of Law*, Legal Studies Research Paper Series, St. John's University, New York, 2007
- Ø Tamanaha, Brian, *The Dark Side of the Relationship between the Rule of Law and Liberalism*, Legal Studies Research Paper Series, St. John's University, New York, 2008
- Ø Tamanaha, Brian, *The History and Elements of the Rule of Law*, Singapore Journal of Legal Studies, Singapore, 2012
- Ø Tomaszewski, W., *Polish accession to the European Union: participating institutions. Baltic Region*, 2, 2015
- Ø Tworzecki, Hubert, *Poland: A Case of Top-Down Polarization*, Annals, AAPSS, 681, January 2019
- Ø Ungváry, Krisztián, *Hungary and the European Union 1989-2014 – a Success Story?*, Heinrich Boll Stiftung, published online, 2014
- Ø Van Dijk, Pieter, *The Venice Commission on Certain Aspects of the European Convention of Human Rights Ratione Personae*, in S. Breitenmoser et al. (eds), Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber Amicorum Luzius Wildhaber, 2017,
- Ø Vljaković, Marija & Tasev, Jelisaveta, *The Lack of Uniform Understanding of the Rule of Law in the EU and its Implications on Prospective Member States*, Annual International Conference – 30 Years after the Fall of the Berlin Wall, SS. Cyril and Methodius University, Skopje, 2020
- Ø Вукадиновић, Гордана, *Савремена схватања правне државе код наших професора права*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2/2008, Нови Сад, 2008
- Ø Вукадиновић, Гордана, *Начело законитости и правна држава у делу Ђорђа Тасића*, Право – теорија и пракса, том 10, бр. 1-2, Београд, 1993
- Ø Vuković, Miodrag, *Ustav Crne Gore juče, danas, sutra*, Matica crnogorska, broj 53, Podgorica, 2013
- Ø Walldén, Axel Sotiris, *The Demise of EU Enlargement Policy*, ELIAMEP, 2017
- Ø Weiler, J.H.H., *Europe in Crisis - on 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'*, Singapore Journal of Legal Studies, Singapore, 2012
- Ø Williams, Andrew Trevor, *Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law*, Warwick School of Law Research Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 29, No. 3, 2009
- Ø Zaborowski, Marcin, *The Cancelled Election How Law and Justice is Breaking Democracy in Poland*, Visegrad Insight, 2020
- Ø Zrno, Marija *Protocol on The Application of the Charter of Fundamental Rights of The European Union To Poland And The United Kingdom: A Polish Perspective*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, Vol. 6, No. 1, 2010

ПРАВНА ТЕКОВИНА И ДРУГИ АКТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (хронолошким редом)

Ø УГОВОРИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, 18 avril 1951
- Ø Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (2016/C 203/01)
- Ø Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, JO 152 du 13.7.1967, p. 2–17
- Ø L'Acte unique européen, 1986
- Ø Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, Journal Officiel des Communautés européennes (JOCE). 29.07.1992, n° C 191.
- Ø Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO C 340 du 10.11.1997, p. 1–144
- Ø Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO C 80 du 10.3.2001, p. 1–87
- Ø Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, JO C 306 du 17.12.2007, p. 1–271
- Ø Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, OJ C 326 du 26.10.2012, p. 391–407

Ø РЕГУЛАТИВЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 222 of 05 September 2003, p. 1
- Ø Commission Implementing Regulation (EU) No 939/2014 of 2 September 2014 establishing the certificates referred to in Articles 5 and 14 of Regulation (EU) No 606/2013 of the European Parliament and of the Council on mutual recognition of protection measures in civil matters, OJ L 263 of 3 September 2014, p. 10
- Ø Council Regulation (EEC) No 1408/71 of June 14, 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, English special edition of the OJ: Series I Chapter 1971(II) p. 416.

- Ø Council Regulation (EC) No 1338/2001 of 28 June 2001 laying down measures necessary for the protection of the euro against counterfeiting, OJ L 181 du 4.7.2001, p. 6–10
- Ø Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights OJ L 53, 22.2.2007, p. 1–14
- Ø Council Regulation (EU) 1939/2017 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office (‘the EPPO’), OJ L 283, 31.10.2017
- Ø Europol Regulation (EU) 794/2016 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, OJ L 135, 24.5.2016, p. 53–114
- Ø Regulation (EC) No 1717/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an Instrument for Stability, OJ L 327, 24.11.2006,
- Ø Regulation (EC) No 1920/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (recast), OJ L 376, 27.12.2006, p. 1–13 Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59
- Ø Regulation (EC) No 1922/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing a European Institute for Gender Equality, OJ L 403 of 30 December 2006, p. 9
- Ø Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), JO L 381 du 28.12.2006, p. 4–23
- Ø Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), JO L 243 du 15.9.2009, p. 1–58
- Ø Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, OJ L 132, 29.5.2010, p. 11–28
- Ø Regulation (EU) No 1210/2010 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2010 concerning authentication of euro coins and handling of euro coins unfit for circulation, OJ L 339 du 22.12.2010, p. 1–5
- Ø Regulation (EU) No 265/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 March 2010 amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) No 562/2006 as regards movement of persons with a long-stay visa, JO L 85 du 31.3.2010, p. 1–4

- Ø Regulation (EU) No 98/2013 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2013 on the marketing and use of explosives precursors Text with EEA relevance, OJ L 39, 9.2.2013, p. 1–11
- Ø Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30
- Ø Regulation 606/2013 EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters, OJ L 181 of 29 June 2013, p. 4)
- Ø Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace, OJ L 77, 15.3.2014
- Ø Regulation (EU) 2219/2015 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA, OJ L 319, 4.12.2015, p. 1–20
- Ø Regulation (EU) 95/2016 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 repealing certain acts in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 26, 2.2.2016, p. 9–12
- Ø Regulation (EU) 1953/2016 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the establishment of a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals, and repealing the Council Recommendation of 30 November 1994, OJ L 311, 17.11.2016, p. 13–19
- Ø Regulation (EU) 399/2016 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) OJ L 77, 23.3.2016, p. 1–52
- Ø Regulation (EU) 794/2016 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA OJ L 135, 24.5.2016, p. 53–114
- Ø Regulation (EU) 1727/2018 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, PE/37/2018/REV/1, OJ L 295, 21.11.2018, p. 138–183

- Ø Regulation (EU) 1805/2018 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the mutual recognition of freezing orders and confiscation orders, PE/38/2018/REV/1, OJ L 303 du 28.11.2018, p. 1–38
- Ø Regulation (EU) 1806/2018 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, PE/50/2018/REV/1, JO L 303 du 28.11.2018, p. 39–58
- Ø Regulation (EU) 1860/2018 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals, PE/34/2018/REV/1, OJ L 312, 7.12.2018
- Ø Regulation (EU) 1861/2018 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006, PE/35/2018/REV/, OJ L 312, 7.12.2018,
- Ø Regulation (EU) 1862/2018 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU, PE/36/2018/REV/, OJ L 312,
- Ø Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, COM/2018/322 final - 2018/0132 (APP)

Ø ДИРЕКТИВЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ L 180, 19.7.2000, p. 22–26
- Ø Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212 of 07.08.2001, p. 12
- Ø Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328 of 5.12.2002, p. 17–18
- Ø Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long term residents, OJ L 16 of 23.01.2004, p. 44
- Ø Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251 of 03.10.2003, p. 12

- Ø Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and service, JO L 373 du 21.12.2004, p. 37–43
- Ø Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ L 261, 6.8.2004, p. 19–23
- Ø Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims, JO L 261 du 6.8.2004, p. 15–18
- Ø Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third- country nationals for the purposes of highly qualified employment, OJ L 155 of 18.06.2009, p.17
- Ø Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, *OJL 348, 24.12.2008, p. 98–107*
- Ø Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, OJ L 168 of 30.06.2009, p.24
- Ø Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, *OJL 280, 26.10.2010, p. 1–7*
- Ø Directive 2011/36/EU of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims repealing Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, OJ L 101, 15.4.2011, p. 1–11
- Ø Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, OJ L 335 of 17.12.2011, 1-14.
- Ø Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, *OJL 337, 20.12.2011, p. 9–26*
- Ø Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, OJ L 343, 23.12.2011, p. 1–9
- Ø Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order (in criminal matters)
- Ø Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings, *OJL 142, 1.6.2012, p. 1–10*

- Ø Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, *OJ L 315*, 14.11.2012,
- Ø Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, *OJ L 180* of 29.6.2013, p. 96
- Ø Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, *OJ L 180*, 29.6.2013, p. 60–95
- Ø Directive 2013/48/EU of the European Parliament and the Council on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and procedures of the European arrest warrant and on the rights of a third party having informed the deprivation of liberty and to communicate, while deprived freedom, with third parties and with consular authorities
- Ø Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, *OJ L 218*, 14.8.2013, p. 8–14
- Ø Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty, *OJ L 294*, 6.11.2013, p. 1–12
- Ø Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers, *OJ L 94*, 28.3.2014, p. 375–390
- Ø Directive 2014/42/EU on the freezing and confiscation of the instrumentalities and proceeds of crime in the European Union, *JO L 127 du 29.4.2014*, p. 39–50
- Ø Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA, *OJ L 151*, 21.5.2014,
- Ø Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, *OJ L 157*, 27.5.2014, p. 1–22
- Ø Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers, *JO L 94 du 28.3.2014*, p. 375–390
- Ø Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA, *OJ L 151*, 21.5.2014
- Ø Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, *JO L 157 du 27.5.2014*, p. 1–22

- Ø Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance), JO L 141 du 5.6.2015, p. 73–117
- Ø Directive (EU) 2016/800 on procedural safeguards for children who are suspects and accused in criminal proceedings, JO L 132 du 21.5.2016, p. 1–20
- Ø Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings, *OJL 65, 11.3.2016, p. 1–11*
- Ø Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings, *OJL 132, 21.5.2016, p. 1–20*
- Ø Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing, OJ L 132, 21.5.2016, p. 21–57
- Ø Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings, OJ L 297, 4.11.2016, p. 1–8
- Ø Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA, OJ L 88, 31.3.2017, p. 6–21
- Ø Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L 198 du 28.7.2017, p. 29–41
- Ø Directive 2017/2103/EU of the European Parliament and of the Council of 15 November 2017 amending Council Framework Decision 2004/757/JHA in order to include new psychoactive substances in the definition of ‘drug’ and repealing Council Decision 2005/387/JHA, OJ L 305, 21.11.2017, p. 12–18
- Ø Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law, PE/30/2018/REV/, OJ L 284 du 12.11.2018
- Ø Directive of the European Parliament and of the Council of 26 April 2018 amending Council Directive 2008/114/EC on the Identification and Designation of European Critical Infrastructure (ECI) and the assessment of the need to improve their protection, OJ, L 345, 23.12.2008, p. 75
- Ø Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»), compte

tenu de l'évolution des réalités du marché, PE/33/2018/REV/1, *JO L 303 du 28.11.2018*, p. 69–92

- Ø Directive (EU) 2019/713 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA, PE/89/2018/REV/3, *OJ L 123, 10.5.2019*, p. 18–29

Ø ОДЛУКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Council Decision of 1 October 1987, cited in *Europe Archives*, Z 207
- Ø Council Decision 2000/375/JHA to combat child pornography on the Internet, OJ L 138 of 9 June 2000, p.1
- Ø Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, (2006/928/EC), Official Journal of the European Union, L 354, p. 56-57, 14.12.2006.
- Ø Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, (2006/929/EC), Official Journal of the European Union L 354, p. 58-60, 14.12.2006.
- Ø Commission Decision of 6 June 2011 - Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment_("EU Anti-corruption Report") (C(2011) 3673 final)
- Ø Council Decision 2001/419/JHA of 28 May 2001 on the transmission of samples of controlled substances, OJ L 150 of 06.06.2001, p. 1
- Ø Council Decision 2001/887/JHA of 6 December 2001 on the protection of the euro against counterfeiting, OJ L 329 du 14.12.2001, p. 1–2
- Ø Council Decision 348/2002/JHA of 25 April 2002 concerning security in connection with football matches with an international dimension, OJ L 121 of 08.05.2002 p. 1
- Ø Council Decision 2002/494/JHA of 13 June 2002 setting up a European network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes, OJ L 167 of 26 June 2002, p.1
- Ø Council Decision 2002/996/JHA of 28 November 2002 establishing a mechanism for evaluating the legal systems and their implementation at national level in the fight against terrorism, OJ L 349 of 24 December 2002, p.1
- Ø Council Decision 2002/956/JHA of 28 November 2002 setting up a European Network for the Protection of Public Figures, OJ L 333 of 10.12.2002

- Ø Council Decision 2003/170/JHA of 27 February 2003 on the common use of liaison officers posted abroad by the law enforcement agencies of the Member States, OJ L 67 of 12.03.2003, p.27
- Ø Council Decision 2003/335/JHA of 8 May 2003 on the investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes, OJ L 118 of 14 May 2003, p.12
- Ø Council Decision 2004/579/EC of 29 April 2004 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime, OJ L 261 of 6 August 2004, p 69
- Ø Council Decision 2004/919/EC of 22 December 2004 on tackling vehicle crime with cross-border implications, OJ L 389 of 30.12.2004, p. 28
- Ø Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and co- operation concerning terrorist offences, OJ L 253, 29/09/2005, p.22
- Ø Council Decision 2006/616/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community, OJ L 262 of 22 September 2006, p. 24
- Ø Council Decision 2006/617/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community, OJ L 262 du 22.9.2006, p. 34–43
- Ø Council Decision 2006/618/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community, OJ L 261 of 22 September 2006, p. 44
- Ø Council Decision 2006/619/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community, OJ L 261 of 22 September 2006, p. 51
- Ø Council Decision 2007/573/EC of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme ‘Solidarity and Management of Migration Flows’ and repealing Council Decision 2004/904/EC, OJ L 144, 6.6.2007
- Ø Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18 December 2007, p. 103

- Ø Council of the European Union, Council Decisions Annex No. 9381/08, Brussels, 23. 5 2008
- Ø Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210/11 of 6.8.2008
- Ø Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210/12 of 6.8.2008
- Ø Council Decision 2008/801/EC of 25 September 2008 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention against Corruption OJ L 287, 29.10.2008
- Ø Council Decision 2008/852/JHA of 24 October 2008 on a contact-point network against corruption, *JO L 301 du 12.11.2008, p. 38–39*
- Ø Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network, *OJ L 348, 24.12.2008, p. 130–134*
- Ø Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA, OJ L 93, 7.4.2009, p. 33–4
- Ø Council Decision 2009/917/JHA of 30 November 2009 on the use of information technology for customs purposes, OJ L 323, 10.12.2009,
- Ø Council Decision 252/2013/EU of 11 March 2013 establishing a Multiannual Framework for 2013-2017 for the European Agency for Fundamental Rights, OJ L 79 of 21 March 2013, p. 1
- Ø Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ 2015 L 248, p. 80
- Ø Council framework Decision of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro, JO L 140 du 14.6.2000, p. 1–3 коју је 2014. замијенила Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA, JO L 151 du 21.5.2014, p. 1–8
- Ø Council Framework Decision of 6 December 2001 amending Framework Decision 2000/383/JHA on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro коју је замијенила Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA, JO L 329 du 14.12.2001, p. 3–3
- Ø Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on joint investigation teams, OJ L 162 of 20 June 2002

- Ø Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, OJ L 190 of 18 July 2002
- Ø Council framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328 of 5.12.2002, p. 1–3
- Ø Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, *OJ L 192, 31.7.2003, p. 54–56*
- Ø Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence, OJ L 196 of 2 August 2003, p. 45
- Ø Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography, OJ L 13 of 20.01.2004, p. 44
- Ø Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, *OJ L 335, 11.11.2004, p. 8–11, OJ L 153M, 7.6.2006, p. 94–97*
- Ø Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on confiscation of crime-related proceeds, instrumentalities and property, OJ L 68 15/03/2005, p. 49
- Ø Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, OJ L 76, 22/03/2005, p. 16
- Ø Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders, OJ L 328 of 24 November 2006, p. 59
- Ø Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L386/89 of 29.12.2006
- Ø Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300 of 11 November 2008, p. 42
- Ø Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law on the basis of Articles 29, 31 and 34(2)(b) of the former EU Treaty
- Ø Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States, OJ L 93, 7.4.2009, p. 23–32

Ø ПРЕПОРУКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Commission Recommendation of 27 November 2013 on the right to legal aid for suspects or accused persons in criminal proceedings, OJ C 378, 24.12.2013, p. 11–14

- Ø Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings, OJ C 378, 24.12.2013, p. 8–10
- Ø European Commission, Recommendation of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland, C(2016) 5703 final.
- Ø Commission Recommendation regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendation (EU) 2016/1374 C(2016) 8950 final Brussels, 21.12.2016
- Ø Commission Recommendation (EU) 2018/951 of 22 June 2018 on standards for equality bodies, C/2018/3850, JO L 167 du 4.7.2018, p. 28–35
- Ø Council Recommendation of 25 April 2002 on improving investigation methods in the fight against organised crime linked to organised drug trafficking: simultaneous investigations into drug trafficking by criminal organisations and their finances/assets, *OJ C 114, 15.5.2002, p. 1–2*
- Ø Council Recommendation of 25 April 2002 on the need to enhance cooperation and exchanges of information between the various operational units specialising in combating trafficking in precursors in the Member States of the European Union, OJ C 114 of 15.05.2002, p. 3
- Ø Council Recommendation of 18 June 2003 on the prevention and reduction of health-related harm associated with drug dependence, OJ L 165, 03.07.2003 p. 31.
- Ø Council Recommendation of 30 March 2004 regarding guidelines for taking samples of seized drugs, OJ C 86 of 8.6.2004, p. 10
- Ø Council recommendation of 8 May 2003 on a model agreement for setting up a joint investigation team (JIT), OJ C 121 of 23 May 2003, p. 1
- Ø Council Recommendation of 9 December 2013 on effective Roma integration measures in the Member States (2013/C 378/01), OJ C 378, 24.12.

Ø ЗАКЉЧУЦИ САВЈЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ЕВРОПСКИ САВЈЕТ

- Ø Presidency Conclusions European Council in Rome, 1-2 December 1975
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Luxembourg, 28-29 June 1991
- Ø Presidency Conclusions, European Council Copenhagen, 21-22 June 1993
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Corfu, 24-25 June 1994
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Essen, 9–10 December 1994
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Madrid, 15–16 December 1995
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Luxembourg, 12–13 December 1997
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Tampere, 15-16 October 1999
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Helsinki, 10–11 December 1999

- Ø Presidency Conclusions, European Council in Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Copenhagen, 12-13 December 2002
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 17-18 June 2004
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 16-17 December 2004
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 14–15 December 2006
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 16-17 December 2010
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 23-24 June 2011
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 9 December 2011
- Ø Presidency Conclusions European Council in Brussels, 1-2 March 2012
- Ø Presidency Conclusions, European Council in Brussels, 28-29 June 2012
- Ø Presidency conclusions, European Council in Brussels, 27-28 June 2013
- Ø Presidency conclusions, European Council in Brussels, 17-18 October 2019
- Ø Presidency conclusions, European Council in Brussels, 17-21 July 2020

МИНИСТАРСКИ САВЈЕТИ

- Ø Council of the European Union, Outcome of the 2078th Council meeting General Affairs, Brussels, 7095/98, C/98/8630/, 31. 3. 1998.
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3629th Council External Affairs C/03/105, 8220/03, 2501st s - Luxembourg, 14 April 2003.
- Ø Council of the European Union, Council Conclusions of 8 May 2003 (Brussels Declaration on preventing and combating trafficking in human beings), OJ C 137 of 12 June 2003
- Ø Council of the European Union, Outcome of the 2678th Council Meeting, General Affairs and External Relations, General Affairs, Press Release, Luxembourg, 3 October 2005
- Ø Council of the European Union, Outcome of the General Affairs and External Relations Council 8 December 2008, 16981/08, Brussels, 8 December 2008
- Ø Council of the European Union, Outcome of the 3244th Council meeting Justice and Home Affairs Council, Conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, 6 and 7 June 2013
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Justice and Home Affairs Council, 3408th Main results, 11969/15, 14 September 2015.
- Ø Council of the European Union, Outcome of the 3507th Council Meeting, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, Conclusions on accelerating the process of Roma integration, 6 December 2016, 14294/16
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3629th Council meeting General Affairs, 10519/18, Brussels, 26 June 2018.
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3636th Council meeting General Affairs, 12279/18, Brussels, 18 September 2018.

- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3663rd Council meeting General Affairs, 15396/18, Brussels, 11 December 2018.
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3702nd General Affairs Council, 10396/19, Luxembourg, 18 June 2019.
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3712th Council meeting General Affairs, 12111/19, Brussels, 16 September 2019.
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3739th Council meeting General Affairs, 14959/19, Brussels, 10 December 2019.
- Ø Council of the EU, Enlargement and Stabilisation and Association Process - Albania and the Republic of North Macedonia, Presidency conclusions, 13155/19, Luxembourg, 15 October 2019.
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3712th Council meeting General Affairs, 12111/19, Brussels, 16 September 2019.
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President 3629th General Affairs Council, Enlargement and Stabilisation and Association Process – Council conclusions 10555/18, Brussels, 26 June 2018
- Ø Council of the European Union, Standard modalities for hearings referred to in Article 7(1) TEU, 10641/2/19, Brussels, 9 July 2019.
- Ø Council of the European Union, Outcome of the General Affairs Council, Presidency conclusions - Evaluation of the annual rule of law dialogue, 14173/19, Brussels, 19 November 2019
- Ø Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting President General Affairs Council, Enlargement and Stabilisation and Association Process – the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania Council conclusions Brussels, 7002/20, 25 March 2020

Ø ПРЕСУДЕ СУДА ПРАВДЕ ЕУ (по хронолошком реду)

- Ø Arrêt de la Cour du 5 février 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise. Demande de décision préjudicielle: Tariefcommissie - Pays-Bas. Affaire
- Ø Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964. Flaminio Costa contre E.N.E.L. Demande de décision préjudicielle: Giudice conciliatore di Milano - Italie. Affaire
- Ø Arrêt de la Cour du 12 novembre 1969. - Erich Stauder contre Ville d'Ulm - Sozialamt. - Demande de décision préjudicielle: Verwaltungsgericht Stuttgart - Allemagne. - Affaire 29-69.

- Ø Arrêt de la Cour du 22 novembre 1978. Lothar Mattheus contre Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG. Demande de décision préjudicielle: Amtsgericht Essen - Allemagne. Affaire 93/78. Recueil de jurisprudence 1978 -02203
- Ø Arrêt de la Cour du 23 avril 1986. Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement européen. Recours en annulation - Campagne d'information pour l'élection du Parlement européen. Affaire 294/83. Recueil de jurisprudence 1986 -01339
- Ø Avis de la Cour du 14 décembre 1991. Avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa du traité - Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen. Avis 1/91. Recueil de jurisprudence 1991 I-06079
- Ø Arrêt de la Cour du 25 juillet 2002. Unión de Pequeños Agricultores contre Conseil de l'Union européenne. Pourvoi - Règlement (CE) n° 1638/98 - Organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses - Recours en annulation - Personne individuellement concernée - Protection juridictionnelle effective - Recevabilité.
- Ø Affaire C-50/00 P. Recueil de jurisprudence 2002 I-06677. Arrêt de la Cour du 10 juillet 2003. Commission des Communautés européennes contre Banque européenne d'investissement. Banque européenne d'investissement (BEI) - Décision du comité de direction - Recours en annulation - Compétence de la Cour - Article 237 CE - Protection des intérêts financiers des Communautés - Office européen de lutte antifraude (OLAF) - Règlements (CE) n° 1073/1999 et (Euratom) n° 1074/1999 - Applicabilité à la BEI - Exceptions d'illégalité - Autonomie de la BEI - Bases juridiques - Articles 280 CE et 203 EA - Proportionnalité - Motivation. Affaire C-15/00. Recueil de la jurisprudence 2003 I-07281
- Ø Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 septembre 2006. Graham J. Wilson contre Ordre des avocats du barreau de Luxembourg. Demande de décision préjudicielle: Cour administrative - Luxembourg. Liberté d'établissement - Directive 98/5/CE - Exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise - Conditions d'inscription auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'accueil - Contrôle préalable de la connaissance des langues de l'État membre d'accueil - Recours juridictionnel de droit interne. Affaire C-506/04. Recueil de jurisprudence 2006 I-08613
- Ø Arrêt de la Cour (première chambre) du 18 janvier 2007. Osman Ocalan, au nom du Kurdistan Workers' Party (PKK) et Serif Vanly, au nom du Kurdistan National Congress (KNK) contre Conseil de l'Union européenne. Pourvoi - Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme - Recours en annulation - Recevabilité. Affaire C-229/05 P. Recueil de jurisprudence 2007 I-00439
- Ø Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 septembre 2008. Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes. Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) - Mesures restrictives à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban - Nations unies - Conseil de sécurité - Résolutions adoptées au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies - Mise en œuvre dans la Communauté

- Position commune 2002/402/PESC - Règlement (CE) n° 881/2002 - Mesures visant des personnes et entités incluses dans une liste établie par un organe des Nations unies - Gel de fonds et de ressources économiques - Comité du Conseil de sécurité créé par le paragraphe 6 de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité (comité des sanctions) - Inclusion de ces personnes et entités dans l'annexe I du règlement (CE) n° 881/2002 - Recours en annulation - Compétence de la Communauté - Base juridique combinée des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE - Droits fondamentaux - Droit au respect de la propriété, droit d'être entendu et droit à un contrôle juridictionnel effectif. Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P. Recueil de jurisprudence 2008 I-06351

- Ø Presuda Suda (četvrto vijeće) od 22. lipnja 2011. Marie Landtová protiv Česká správa socialního zabezpečení. Zahtjev za prethodnu odluku: Nejvyšší správní soud - Češka Republika. Sloboda kretanja radnika - Socijalna sigurnost. Predmet C-399/09
- Ø Arrêt de la cour (grande chambre) 16 octobre 2012, «Manquement d'État — Article 259 TFUE — Citoyenneté de l'Union — Article 21 TFUE — Directive 2004/38/CE — Droit de circulation sur le territoire des États membres — Président de la Hongrie — Interdiction d'entrer sur le territoire de la République slovaque — Relations diplomatiques entre États membres» Dans l'affaire C-364/10.
- Ø Arrêt de la cour (première chambre) 6 novembre 2012 «Manquement d'État — Politique sociale — Égalité de traitement en matière d'emploi et de travail — Directive 2000/78/CE — Articles 2 et 6, paragraphe 1 — Régime national imposant la cessation de l'activité professionnelle des juges, des procureurs et des notaires ayant atteint l'âge de 62 ans — Objectifs légitimes justifiant une différence de traitement avec les travailleurs âgés de moins de 62 ans — Caractère proportionné de la durée de la période transitoire» Dans l'affaire C-286/12,
- Ø Arrêt de la Cour (grande chambre) du 26 février 2013. Åklagaren contre Hans Åkerberg Fransson. Demande de décision préjudicielle, introduite par Haparanda tingsrätt. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Champ d'application - Article 51 - Mise en œuvre du droit de l'Union - Répression de comportements attentatoires à une ressource propre de l'Union - Article 50 - Principe ne bis in idem - Système national impliquant deux procédures séparées, administrative et pénale, pour sanctionner un même comportement fautif - Compatibilité. Affaire C-617/10.
- Ø Arrêt de la Cour (grande chambre) du 26 février 2013. Stefano Melloni contre Ministerio Fiscal. demande de décision préjudicielle, introduite par le Tribunal Constitucional (Espagne). Coopération policière et judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Procédures de remise entre États membres – Décisions rendues à l'issue d'un procès auquel l'intéressé n'a pas comparu en personne – Exécution d'une peine prononcée par défaut – Possibilité de révision du jugement. Affaire C-399/11.
- Ø Avis 2/13 de la Cour (assemblée plénière), 18 décembre 2014, «Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE – Projet d'accord international – Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Compatibilité dudit projet avec les traités UE et FUE» Dans la procédure d'avis 2/13, ayant pour objet une demande d'avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, introduite le 4 juillet 2013 par la Commission européenne.

- Ø Arrêt de la Cour (grande chambre) du 27 février 2018. Associação Sindical dos Juizes Portugueses contre Tribunal de Contas. Demande de décision préjudicielle, introduite par le Supremo Tribunal Administrativo. Renvoi préjudiciel – Article 19, paragraphe 1, TUE – Voies de recours – Protection juridictionnelle effective – Indépendance des juges – Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Article 47 – Réduction des rémunérations dans la fonction publique nationale – Mesures d’austérité budgétaire. Affaire C-64/16.
- Ø Presuda Suda (veliko vijeće) od 25. srpnja 2018. LM Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Irska) Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 1. stavak 3. – Postupci predaje između država članica – Pretpostavke izvršenja – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu Predmet C-216/18 PPU
- Ø Arrêt de la cour (grande chambre), 11 décembre 2018 « Renvoi préjudiciel – Politique économique et monétaire – Décision (UE) 2015/774 de la Banque centrale européenne – Validité – Programme d’achats d’actifs du secteur public sur les marchés secondaires – Articles 119 et 127 TFUE – Attributions de la BCE et du Système européen de banques centrales – Maintien de la stabilité des prix – Proportionnalité – Article 123 TFUE – Interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro »
- Ø Arrêt de la cour (grande chambre) 24 juin 2019 « Manquement d’État – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – État de droit – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l’Union – Principes d’inamovibilité et d’indépendance des juges – Abaissement de l’âge du départ à la retraite des juges de la Cour suprême – Application aux juges en exercice – Possibilité de continuer à exercer les fonctions de juge au-delà de cet âge subordonnée à l’obtention d’une autorisation relevant de la décision discrétionnaire du président de la République » Dans l’affaire C-619/18, ayant pour objet un recours en manquement au titre de l’article 258 TFUE, introduit le 2 octobre 2018.
- Ø Presuda Suda (veliko vijeće) od 19. studenoga 2019. A. K. i CP protiv Sąd Najwyższy, Zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Sąd Najwyższy Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2000/78/EZ – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Nediskriminacija na temelju dobi – Snižavanje dobne granice za umirovljenje sudaca Sāda Najwyższyjeg (Vrhovni sud, Poljska) – Članak 9. stavak 1. – Pravo na pravni lijek – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Djelotvorna sudska zaštita – Načelo neovisnosti sudaca – Stvaranje novog vijeća u okviru Sāda Najwyższyjeg (Vrhovni sud), nadležnog, među ostalim, za predmete koji se odnose na umirovljenje sudaca tog suda – Vijeće sastavljeno od novoimenovanih sudaca koje imenuje predsjednik Republike Poljske na prijedlog Državnog sudbenog vijeća – Neovisnost navedenog vijeća – Ovlast izuzimanja iz primjene nacionalnog zakonodavstva koje nije u skladu s pravom Unije – Nadređenost prava Unije. Spojeni predmeti C-585/18 i C-624/18

- Ø European Parliament resolution of 15 December 2010 on the situation of fundamental rights in the European Union (2009) – effective implementation after the entry into force of the Treaty of Lisbon (2009/2161(INI))
- Ø European Parliament, P7_TA(2011)0094 Media law in Hungary European Parliament resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary OJ C 199 E, 7.7.2012,
- Ø European Parliament resolution of 5 July 2011 on the Revised Hungarian Constitution, OJ C 33 E, 5.2.2013, p.
- Ø Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) (2012/2130(INI)) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
- Ø European Parliament resolution of 12 December 2012 on the situation of fundamental rights in the European Union (2010 — 2011) (2011/2069(INI)), JO C 434 du 23.12.2015, p. 64–86
- Ø European Parliament, Report Plenary sitting on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) (2012/2130(INI)) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs Rapporteur: Rui Tavares, Brussels, 2 July 2013.
- Ø European Parliament resolution of 23 October 2013 on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken (final report) (2013/2107(INI))
- Ø European Parliament resolution of 9 July 2015 on the European Agenda on Security (2015/2697(RSP))
- Ø European Parliament, Resolution on the situation in Poland, 2015/3031(RSP)
- Ø European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI))
- Ø European Parliament resolution of 14 September 2016 on the recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2016/2774(RSP))
- Ø European Parliament resolution of 25 October 2016 on the fight against corruption and follow-up of the CRIM resolution (2015/2110(INI))
- Ø European Parliament resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254(INL))
- Ø European Parliament, Resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary (2017/2656(RSP))
- Ø European Parliament resolution of 1 March 2018 on the situation of fundamental rights in the EU in 2016 (2017/2125(INI))

- Ø European Parliament, Rule of law in Poland: Civil Liberties Committee debate state of play, 22. March 2017
- Ø European Parliament resolution of 19 April 2018 on the implementation of Directive 2011/99/EU on the European Protection Order (2016/2329(INI))
- Ø European Parliament resolution of 8 September 2015 on the situation of fundamental rights in the European Union (2013-2014) (2014/2254(INI))
- Ø European Parliament, P8_TA(2018)0340 The situation in Hungary European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL))
- Ø European Parliament non-legislative resolution on the rule of law in Romania of 13 November 2018, P8_TA-PROV(2018)0446.
- Ø European Parliament resolution of 14 November 2018 on the need for a comprehensive EU mechanism for the protection of democracy, the rule of law and fundamental rights (2018/2886(RSP))
- Ø European Parliament, Report on findings and recommendations of the Special Committee on Terrorism (2018/2044(INI)), Special Committee on Terrorism, PE621.073v02-00, 21 November 2018
- Ø European Parliament, P8_TA(2018)0482 2018 Report on Montenegro European Parliament resolution of 29 November 2018 on the 2018 Commission Report on Montenegro (2018/2144(INI))
- Ø European Parliament, P8_TA(2018)0478 2018, Report on Serbia, European Parliament resolution of 29 November 2018 on the 2018 Commission Report on Serbia (2018/2146(INI))
- Ø European Parliament resolution of 18 December 2019 on the rule of law in Malta following the recent revelations surrounding the murder of Daphne Caruana Galizia (2019/2954(RSP))
- Ø European Parliament, B9-0158/2019 European Parliament resolution on opening accession negotiations with North Macedonia and Albania, (2019/2883(RSP))
- Ø European Parliament resolution of 19 September 2019 on the state of implementation of the Union's anti-money laundering legislation (2019/2820(RSP))
- Ø European Parliament, Draft Report on a European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the Western Balkans, in the run-up to the 2020 summit (2019/2210(INI)) Committee on Foreign Affairs, 7. February 2020.

Ø **КОМИНИКЕИ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ**

- Ø European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Roadmaps for Bulgaria and Romania, COM(2002) 624 final, 13 November 2002
- Ø Communication from the Commission, Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union Brussels, COM(2004) 257 final, 20 April 2004
- Ø Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament – Strategy Paper of the European Commission on progress in the enlargement process {SEC(2004) 1199, 1200} /*COM/2004/0657 final, Brussels, 6 October 2004
- Ø Communication from the Commission, Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, COM(2006) 549 final, Brussels, 26. September 2006
- Ø Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009 Brussels, COM(2008) 674 final, 5 November 2008
- Ø European Commission Communication From the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union COM(2010) 670 {SEC(2010) 1334}, Brussels, 9 November 2010
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Fighting Corruption in the EU, Brussels, 6. June 2011 COM(2011) 308 final
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, Brussels, Conclusions and Recommendations, 12 October 2011
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the Global Approach to Migration and Mobility, COM/2011/0743 final, 18 November 2011
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 COM (2012) 600 final, 2012, Brussels, 10 October 2012
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership {COM(2012) 601 final} Brussels, 10.10.2012 SWD(2012) 338 final
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The EU Justice Scoreboard, A tool to promote effective justice and growth, Brussels, 27 March 2013 COM(2013) 160 final
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Comprehensive Monitoring Report on Croatia's accession preparations, Brussels, COM(2013) 171 final, 26.3.2013, стрп 14-15.

- Ø Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Brussels, COM(2014) 158 final, 11 March 2014
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A European Agenda on Migration COM(2015) 240, 13 May 2015
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Action Plan to enhance preparedness against chemical, biological, radiological and nuclear security risks COM(2017) 610, 18 October 2017
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans Strasbourg, COM(2018) 65 final, 6 February 2018
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps, COM/2019/163 final Brussels, 3 April 2019
- Ø Commission Staff Working Document Serbia 2019 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy, {COM(2019) 260 final}, SWD(2019) 219 final, Brussels, 29 May 2019
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, COM(2019) 481, 16 June 2019
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strengthening the rule of law within the Union - A blueprint for action, COM/2019/343 final, 17 July 2019.
- Ø Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans Brussels, COM(2020) 57 final, 5 February 2020

ИЗВЈЕШТАЈИ О НАПРЕТКУ КАНДИДАТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Commission Staff Working Paper Croatia 2010 Progress Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, Brussels, Brussels, 09 November 2010 SEC(2010) 1326, стр. 46-54

- Ø Commission Staff Working Document Comprehensive Monitoring Report on Croatia Commission Staff Working Paper Montenegro 2011 Progress Report Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 SEC(2011) 1204 final, Brussels, 12.10.2011, стр. 60.
- Ø Commission Staff Working Document, Montenegro 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy SWD(2019) 217 final, Brussels, 29. 5. 2019, стр. 20
- Ø Interim Report From the Commission to the Council and the European Parliament on Reforms in Croatia in the Field of Judiciary and Fundamental Rights (Negotiation Chapter 23), Brussels, COM(2011) 110, 2 March 2011
- Ø Croatia 2005 Progress Report, {COM (2005) 561 final}, Brussels, 9 November 2005 SEC (2005) 1424
- Ø European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the Implementation of Reforms, COM(2012) 222, Brussels, 22.5.2012,
- Ø European Commission, 1999 Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession, 13. 10. 1999
- Ø European Commission, 1999 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession, 13. 10. 1999
- Ø European Commission, 2004 Regular Report on Bulgaria's progress towards accession SEC(2004) 1199, Brussels, 6.10.2004
- Ø European Commission, 2004 Regular Report on Romania's progress towards accession SEC(2004) 1200, Brussels, 6.10.2004
- Ø Извјештај ЕК о Србију за 2018. годину [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napret_ku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napret_ku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) приступљено 24. марта 2020. године. стр. 29.
- Ø Извјештај о Србији за 2019. годину [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napret_ku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napret_ku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) приступљено 23. јануара 2019. године

ИЗВЈЕШТАЈИ ЕВРОПСКИХ ИНСТИТУЦИЈА

Ø ИЗВЈЕШТАЈИ О СКРИНИНГУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Europska komisija, Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. - Pravosuđe i temeljna prava, Hrvatska

- Ø European Commission, Screening Report for Iceland, Chapter 23 - Judiciary and Fundamental Rights
- Ø European Commission, Screening Report Montenegro, Chapter 23, Judiciary and Fundamental Rights, MD281/12, 12 November 2012
- Ø European Commission, Screening Report Montenegro, Chapter 24, Justice, Freedom and Security, MD282/12, 12 November 2012
- Ø European Commission, Screening Report Serbia, Chapter 23 – Judiciary and funamental rights, MD 45/14, 15May 2014
- Ø European Commission, Screening Report Serbia, Chapter 24 – Justice, freedom and security, MD 46/14, 15 may 2014
- Ø Europska komisija, Izvješće o analitičkom pregledu Hrvatska, Poglavlje 24. – Pravda, sloboda i sigurnost, 2. 6. 2006.

Ø ИЗВЈЕШТАЈИ О МЕХАНИЗМУ САРАДЊЕ И ВЕРИФИКАЦИЈЕ

- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism {SEC(2011) 967 final}, Brussels, 20.7.2011 COM(2011) 459 final
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, {SEC(2011) 968 final}, Brussels, 20.7.2011 COM(2011) 460 final
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2016) 41 final, Brussels, 27.1.2016
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2016) 40 final, Brussels, 27.1.2016
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2017) 43 final, Brussels, 27.1.2017
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2017) 750 final, Brussels, 15.11.2017
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2017) 44 final, Brussels, 25.1.2017

- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2017) 751 final, Brussels, 15.11.2017
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2018) 850 final, Brussels, 13.11.2018
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2019) 498 final, Brussels, 22.10.2019
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2018) 850 final, Brussels, 13.11.2018
- Ø Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2019) 499 final, Brussels, 22.10.2019

Ø ПРЕГОВАРАЧКЕ ПОЗИЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Council of the EU, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Croatia, Luxembourg, 3 October 2005
- Ø Council of the EU, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Turkey, 10690/05, Luxembourg, 3 October 2005
- Ø Council of the EU, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Montenegro, 8339/12, Brussels, 29 March 2012
- Ø Council of the EU, General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference, Negotiating Framework for Serbia, AD 1/14, Brussels, 21 January 2014
- Ø Council of the EU, EU Common Position, Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, Croatia, 2 October 2009
- Ø Council of the EU, EU Common Position, Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights, Croatia 30 June 2010
- Ø Council of the EU, EU Common Position, Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights, Montenegro, 11 December 2013
- Ø Council of the EU, EU Common Position, Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, Montenegro, 11 December 2013

- Ø Council of the EU, EU Common Position, Chapter 7 – Intellectual Property Rights, Montenegro, 31 March 2014
- Ø Council of the EU, EU Common Position, Chapter 30 – External Relations, Montenegro, 30 March 2015
- Ø Council of the EU, EU Common Position, Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights, Serbia, 5 July 20106
- Ø Council of the EU, EU Common Position, Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, Serbia, 5 July 20106

Ø РАДНИ ДОКУМЕНТИ (НОН ПЕЈПЕРИ) ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Montenegro, November 2019
- Ø Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, November 2019
- Ø Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Montenegro, June 2020
- Ø Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, June 2020

Ø ДЕКЛАРАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø Déclaration finale du sommet Union européenne – Balkans Zagreb, Croatie 24 novembre 2000
- Ø Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans, Berlin, 28 August 2014
- Ø Final Declaration by the Chair of the Paris Western Balkans Summit, Paris, 4 July 2016
- Ø Sofia Declaration, Sofia, 17 May 2018

Ø СТРАТЕГИЈСКИ ДОКУМЕНТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø EU Counter- Terrorism Strategy
- Ø EU Drugs Strategy 2013-20 - (2012/C 402/01)
- Ø Action Plan on preventing and combating trafficking in human beings, OJ C 311 of 9.12.2005
- Ø Strategic engagement for gender equality 2016-2019

- Ø Strategic guidelines for justice and home affairs, 5636/20, Brussels, 31 January 2020
- Ø The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09 Brussels, 2 December 2009

Ø ПРИСТУПНИ АКТИ ЕУ

- Ø Agreement between the EEC and the Hungarian People's Republic on Trade and Commercial and Economic Cooperation, OJ 1988, L327/2
- Ø Europe Agreement of 16 December 1991 establishing an association between the European Communities and their member States and the Republic of Poland.
- Ø Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Hongrie, d'autre part - Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Hongrie concernant l'article 66, *Journal officiel n° L 347 du 31/12/1993 p. 0267 - 0267*
- Ø Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Bulgaria, of the other part, Official Journal of the European Communities, No L 358/3, 31 December 1994
- Ø Europe Agreement establishing an association between the European Economic Communities and their Member States, of the one part, and Romania, of the other part, Official Journal of the European Communities, No L 358/3, 31 December 1994
- Ø Hungary: Accession Partnership (98/C 202/04), Official Journal of the European Communities, 29. 6 1998, стр. C 202/36.
- Ø Poland : Accession Partnership (98/C 202/07), Official Journal of the European Communities C 202/63, 29 June 1998.
- Ø Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne, JO L 157 du 21 June 2005, p. 203–375*
- Ø Protocol concerning the conditions and arrangements for admission of the republic of Bulgaria and Romania to the European Union, Official Journal of the European Union, L 157, Volume 48, 21 June 2005
- Ø Treaty Between the Member States of the European Union and the Republic of Croatia Concerning the Accession of the Republic of Croatia to the European Union, L 112/10, Official Journal of the European Union, 24 April 2012
- Ø Protocole (no 30) sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-uni, JO C 202 du 7. 6. 2016, p. 312–313

Ø СПОРАЗУМИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ С ТРЕЋИМ ДРЖАВАМА

- Ø Agreement between the EC and Montenegro on readmission * European Parliament legislative resolution of 24 October 2007 on the proposal for a Council decision concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on readmission (COM(2007)0431 — C6-0301/2007 — 2007/0146(CNS)), *OJ C 263E*, 16.10.2008, p. 400–401
- Ø Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the readmission of persons residing without authorisation, *OJ L 334* of 19 December 2007
- Ø Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране
- Ø Привремени споразум о трговини и сродним питањима између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Црне Горе, с друге стране
- Ø Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Црне Горе, с друге стране
- Ø Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, с друге стране
- Ø Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane

Ø ДРУГИ АКТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Ø *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union*, Volume 1, Strasbourg, 1997, стр. 50.
- Ø Close cooperation between EU customs administrations (Naples II Convention), 41998A0123(01) (Eurlex 19.30.30) *OJ C 24* of 23 January 1998.
- Ø Commission Staff Working Document Croatia 2008 Progress Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009, Brussels, 5.11.2008 SEC(2008) 2694, стр. 59
- Ø Communiqué final du sommet de La Haye, 2 décembre 1969
- Ø Convention of 10 March 1995 on Simplified Extradition Procedures between the Member States of the European Union, *OJ C 78* of 30 March 1995
- Ø Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, of 27 September 1996 relating to Extradition between the Member States of the European Union, *OJ C 313* of 23 October 1996
- Ø Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, *OJ C 195*, 25.6.1997, p. 2–11
- Ø Council Common Position 2001/930/CFSP of 27 December 2001 on combating terrorism *OJ L 344* of 28 December 2001

- Ø Council Common Position 2005/69/JHA of 24 January 2005 on exchanging certain data with Interpol, OJ L 27 27/01/2005
- Ø Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process 3132nd General Affairs Council meeting Brussels, 5 December 2011, став 4;
- Ø Council Resolution of 26 February 2010 on a Model Agreement for setting up a Joint Rapport des chefs de delegation aux ministres des affaires etrangeres, Bruxelles, 21 avril 1956.
- Ø Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, *Official Journal C 195* , 25/06/1997 P. 0002 - 0011
- Ø Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union and its protocols (see annex), OJ C 197 of 12 July 2000, p.3
- Ø Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), Document on The European Identity published by the Nine Foreign Ministers on 14 December 1973, in Copenhagen
- Ø Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, C 83/358
- Ø European Commission Memo, *Court of Justice rules Hungarian forced early retirement of judges incompatible with EU law*, Brussels, 6. 11. 2012.
- Ø European Commission, Opening benchmark assessment Report – Serbia Chapter 24 – Justice, Freedom and Security, MD 168/15 15. 10. 2015.
- Ø European Commission Opinion on the Greek Request for Membership, Brussels, January 1976
- Ø European Commission Opinion on Hungary's Application for Membership (COM(93)0313 - C4 - 0583/97), 15. 7. 1997.
- Ø European Commission Opinion on Bulgaria's Application for Membership of the European Union, DOC/97/11, 15. 7. 1997.
- Ø European Commission Opinion on Romania's application for membership of the European Union, Political criteria, COM(97) 2008 final, 15. 7. 1997.
- Ø European Commission Opinion of 1. 6. 2016 regarding the Rule of Law in Poland
- Ø European Commission Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)
- Ø European Commission, Readout by First Vice-President Timmermans of the College Meeting of 13 January 2016, Speech/16/71, Brussels, 13 January 2016
- Ø European Commission, Reasoned opinion - Article 259 TFEU - Hungary/Slovakia, 24. 6. 2010.

- Ø European Union Framework for National Roma Integration Strategies (NRIS) up to 2020 launched by the Commission in April 2011 (COM(2011) 173 final) and endorsed on 19 May 2011 by Council Conclusions and on 23-24 June 2011 by European Council Conclusions
- Ø European Commission, The 2019 EU Justice Scoreboard, стр 14 (слика 9) и 17 (слика 13)
- Ø Fact finding mission to Serbia on media freedom and safety of journalists Belgrade, 18th-19th January 2018 by European Federation of Journalists (EFJ), the International Press Institute (IPI) and the South East Europe Media Organisation (SEEMO), <http://www.savetzastampu.rs/doc/fact-finding-mission-to-serbia-final-statement.pdf> приступљено 26. јануара 2019. године.
- Ø Fundamental Rights Agency, Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications - Bulletin
- Ø Investigation Team (JIT), OJ C 70 of 19 March 2010
- Ø Joint Action 97/827/JHA of 5 December 1997 establishing a mechanism for evaluating the application and implementation at national level of international undertakings in the fight against organised crime OJ L 344, 15.12.1997
- Ø Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo, /* JOIN/2013/07 final */
- Ø Priorities and programme of the Hungarian Presidency, Enlargement – Croatia.
- Ø Police Cooperation Handbook 15732/03 ENFOPOL 119 COMIX 744
- Ø Questionnaire Information requested by the European Commission to the Government of Serbia for the preparation of the Opinion on the application of Serbia for membership of the European Union, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/upitnik/srb_questionnaire_engl.pdf, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Report from the Commission to the Council and the European Parliament, EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, Brussels, 3.2.2014 Report 2018 Secretariat-General, Commission report on monitoring the application of EU law, 4 July 2019
- Ø Special Eurobarometer 489, Report Rule of Law, Kantar, Brussel, 2019,
- Ø *Standard Eurobarometer 89* Spring 2018, The views of Europeans on the European Union's priorities, Kantar Public Brussels, 2018,
- Ø Stakeholder contributions in response to the Communication from the Commission of 3 April 2019 on Further strengthening the Rule of Law within the Union

- Ø The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22.9.2000,
- Ø The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders Official Journal L 239 , 22/09/2000 P. 0019 - 0062

РЕЛЕВАНТНИ ДОКУМЕНТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Ø УЈЕДИЊЕНЕ НАЦИЈЕ

- Ø Agreement on Illicit Traffic by Sea, implementing Article 17 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances
- Ø United Nations Convention on the elimination of all forms of racial discrimination (New-York;7 March 1966)
- Ø United Nations Convention on Psychotropic Substances, 1971.
- Ø United Nations Convention on the rights of the child, New-York, 20 November 1989, and its UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988.
- Ø United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, Adopted by the UN General Assembly: 15 November 2000, by resolution 55/25
- Ø United Nations Convention against Corruption, Adopted by the UN General Assembly: 31 October 2003, by resolution 58/4
- Ø United Nations Declaration on the elimination of violence against women (General Assembly resolution 48/104 of 20 December 1993)
- Ø United Nations, *Guidance Note of the Secretary General: UN Approach to Rule of Law Assistance*, New York, 2008.
- Ø United Nations Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted 15 November 2000
- Ø United Nations, Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted 15 November 2000
- Ø United Nations Report on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary-General, UN SC, UN Doc. S/2004/616
- Ø United Nations Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, as amended by the 1972 Protocol

- Ø Universal Declaration of Human Rights, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948).
- Ø Western Balkans Regular Economic Report No.16, Rising Uncertainties, World Bank Group, Washington DC, 2019

Ø **ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ЕВРОПСКУ БЕЗБЈЕДНОСТ И САРАДЊУ**

- Ø OSCE Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism
- Ø OSCE Decision No. 5/14 Prevention of Corruption
- Ø Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Acte final, Helsinki 1975.

Ø **САВЈЕТ ЕВРОПЕ – ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА**

- Ø CDL-AD(2007)004-srb Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007) (in Serbian).
- Ø CDL-AD (2007)047) - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro, Opinion on the Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 73 Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007)
- Ø CD (2009)168* - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) - Final Report on Constitutional Amendment Procedures
- Ø CDL-AD(2010)004-e, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010)
- Ø CDL-AD(2010)040-e, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)
- Ø CDL-AD(2011)003rev-e Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)
- Ø CDL(2012)051-e, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro, Draft Opinion on two sets of draft amendments to the constitutional provisions relating to the judiciary of Montenegro
- Ø CDL(2013)033-e European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro, Draft Opinion on the Draft Amendments to three Constitutional

Provisions relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro

- Ø CDL-AD(2016)001 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) - Opinion No. 833/2015 on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, 11. 3. 2016.
- Ø CDL-AD(2016)007-e Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016)
- Ø CDL-AD(2016)007, European Commission For Democracy through Law (Venice Commission) - Study No. 711 / 2013 Rule of Law Checklist Adopted by the Venice Commission at its 106 Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016)
- Ø CDL-AD(2011)016-e, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)
- Ø CDL-AD(2016)026-e Poland - Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session, (Venice, 14-15 October 2016)
- Ø CDL-AD(2018)011-e Serbia - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on the draft amendments to the constitutional provisions on the judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018)
- Ø CDL(2018)021-e European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro - Draft Opinion on the draft law on amendments to the law on the Judicial Council and Judges
- Ø CDL-AD (2018)023 -European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Serbia - Secretariat memorandum - Compatibility of the draft amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary of Serbia, taken note of by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018)
- Ø CCJE (2001) OP N°1, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope povodom standarda koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjernjivosti sudija
- Ø Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul, 11 May 2011)
- Ø Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation No. R (86) 12 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Measures to Prevent and Reduce the Excessive Workload in the Courts, adopted by the Committee of Ministers on 16 September 1986 at the 399th meeting of the Ministers' Deputies
- Ø Council of Europe, Criminal Law convention on Corruption, ETS No. 173
- Ø Council of Europe Civil Law convention on corruption, ETS No. 174
- Ø Council of Europe, Convention on actions against trafficking in human beings: CETS No.: 197

- Ø Council of Europe, Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse. CETS No.: 201
- Ø Council of Europe, Convention on Cybercrime, 23rd November 2001
- Ø Council of Europe, Protocol to the Convention on cybercrime of the Council of Europe, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, signed on the 28th January 2003
- Ø Council of Europe, recommendation Rec(2000)19 on the Role of Public Prosecution in the Criminal System
- Ø Council of Europe, Recommendation on Codes of Conducts for public officials (recommendation no. R(2000)10), 05/2000
- Ø Council of Europe, Recommendation on Common Rules against corruption in the funding of political parties and Electoral Campaigns (rec(2003)4
- Ø Council of Europe, Recommendation Rec(94)12 13/10/1994 on the independence, efficiency and role of judges
- Ø Council of Europe, Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles For The Fight Against Corruption 06/11/1997
- Ø Council of Europe, SG/Inf(2020)11 Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis - A toolkit for member states, 7. 4. 2020.
- Ø European Court of Human Rights. Grand Chamber Case of Baka v. Hungary (Application No. 20261/12) Judgment Strasbourg 23 June 2016
- Ø Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors
- Ø Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, *Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies*

Ø ОСТАЛЕ МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

- Ø CA Case No. 2012-04 In the Matter of an Arbitration Under the Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Slovenia, signed on 4 November 2009 between the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia - Final Award, 29 June 2017, стр. 40
- Ø Charte de Paris pour une nouvelle Europe, 1990.
- Ø Freedom House: *Nations in Transit 2020, Dropping the Democratic Facade*, Washington DC, 2020, стр.1

- Ø Freedom House: *Nations in Transit 2020, Dropping the Democratic Facade*, Washington DC, 2020, стр. 6-7
- Ø Fourteenth Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 to the President of the General Assembly of the UN, стр. 18
- Ø OECD-Convention on Combating Bribery of foreign public officials in International Business Transactions, of 17 December 1997
- Ø Prosecutor v. Ante Gotovina Mladen Markač Judgement, IT-06-90-A, 16 November 2012, стр. 6.
- Ø *Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja*, adopted in Paris on 8 September 2000.
- Ø Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, A/58/297–S/2003/829, 20 August 2003, стр. 53
- Ø Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, A/59/215n-S/2004/627, 16 August 2004, стр. 68

Ø НАЦИОНАЛНИ ПРАВНИ И ДРУГИ АКТИ

Црна Гора

- Ø Царински закон, Службени лист Црне Горе, бр. 07/02, 38/02, 72/02, 21/03, 29/05, 66/06 и 21/08
- Ø Demande pour l'adhésion du Monténégro à l'Union européenne
- Ø Извјештај о раду АСК за 2019. годину, стр. 113.
- Ø Одлука о образовању Радне групе за припрему преговора о приступању Црне Горе Европској унији за област правне тековине Европске уније која се односи на преговарачко поглавље 23 - Правосуђе и темељна права, 8. март 2012. и Одлука о образовању Радне групе за припрему преговора о приступању Црне Горе Европској унији за област правне тековине Европске уније која се односи на преговарачко поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност, 8. март 2012.
- Ø Одлука о Савјету за владавину права, Службени лист Црне Горе, бр. 19/14.
- Ø Одлука о успостављању структуре за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији, Службени лист Црне Горе, бр. 9/2012
- Ø Одлука о измјенама и допунама Одлуке о оснивању структуре за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији, Службени лист Црне Горе, бр. 15/2014

- Ø Одлука о измјени и допуни Одлуке о образовању Радне групе за припрему преговора о приступању Црне Горе Европској унији за област правне тековине Европске уније која се односи на преговарачко поглавље 23 - Правосуђе и темељна права, 8. март 2012. и Одлука о измјени и допуни Одлуке о образовању Радне групе за припрему преговора о приступању Црне Горе Европској унији за област правне тековине Европске уније која се односи на преговарачко поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност, Службени лист Црне Горе, бр. 24/14.
- Ø Одлука о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе, Сл. лист Црне Горе бр. 25/12
- Ø Преговарачка позиција црне горе за међувладину конференцију о приступању црне горе европској унији за преговарачко поглавље 24 - правда, слобода и безбједност, стр. 49.
- Ø Резолуција о начину, квалитету и динамици процеса интеграције Црне Горе у Европску унију у децембру 2013, „Сл. лист Црне Горе“ бр. 1/2014
- Ø Тридесет други квартални извјештај о укупним активностима у оквиру процеса стабилизације и придруживања Европској унији за период од 1. априла до 30. јуна 2013., стр. 16. доступно на - http://www.kei.gov.me/biblioteka/izvjestaji/kvartalni_izvjestaji/?pagerIndex=2
- Ø Уредба о избору представника невладиних организација у радна тијела органа државне управе и спровођењу јавне расправе у припреми закона и стратегија Службени лист Црне Горе, бр. 041/18.
- Ø Уредба о начину и поступку остваривања сарадње органа државне управе и невладиних организација, Службени лист Црне Горе, бр. 7/12
- Ø Уредба о поступку и начину спровођења јавне расправе у припреми закона, Службени лист Црне Горе, бр. 12/12
- Ø Уредба о организацији и начину рада државне управе, Службени лист Републике Црне Горе бр. 54/04
- Ø Уредба о оснивању Агенција за антикорупцијску иницијативу, Службени лист Републике Црне Горе бр. 2/2011
- Ø Устав Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр. 1/2007
- Ø Устав Црне Горе, Службени лист Црне Горе 38/2013
- Ø Влада Црне Горе, Акциони плана за Поглавље 23 – Правосуђе и темељна права (верзија из 2015.)
- Ø Влада Црне Горе, Акциони плана за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност (верзија из 2015.)
- Ø Vlada Crne Gore, Међувладина конференција о pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Generalna pozicija Vlade Crne Gore za Ministarski sastanak kojim se otvara Међувладина конференција о pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Brisel, 29. juna 2012

- Ø Влада Црне Горе, Министарство правде и људских права, Управа за антикорупцијску иницијативу, *Анализа ефеката образовања агенције за борбу против корупције*, Подгорица, јун 2012. године
- Ø Влада Црне Горе, Министарство правде Управа за антикорупцијску иницијативу, *Модел за унапређење институционалног и нормативног антикорупцијског превентивног оквира*, Подгорица, новембар 2013. године
- Ø Закон о царинској служби, Службени лист Црне Горе, бр. 80/2017
- Ø Закон о извршењу и обезбјеђењу, Службени лист Црне Горе, бр. 25/2019
- Ø Закон о међународној и привременој заштити странаца, Службени лист Црне Горе бр. 3/2019
- Ø Закон о парничном поступку, Службени лист Црне Горе, бр. 34/2019 и 42/2019
- Ø Закон о потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Црне Горе и Европске полицијске канцеларије, Службени лист Црне Горе, број 2/2015
- Ø Закон о правосудној сарадњи у кривичним стварима с државама чланицама ЕУ, Службени лист Црне Горе, бр. 85/18
- Ø Закон о спречавању корупције, Службени лист Црне Горе, бр. 53/2014 и 42/2017
- Ø Закон о Судском савјету и судијама, Службени лист Црне Горе, 42/2018

Чешка

- Ø Пресуда Pl. ÚS 50/04 Уставног суда Чешке

Француска

- Ø Conférence de presse à l'issue du Conseil européen des 17 et 18 octobre 2019, 18. 10. 2019. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/10/18/conference-de-presse-a-l-issue-du-conseil-europeen-des-17-et-18-octobre-2019>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø Conférence de presse conjointe de MM. François Hollande, Président de la République, et Borut Pahor, président de la République slovène, sur les relations entre l'Union européenne et les pays des Balkans occidentaux, à Ljubljana le 25 juillet 2013. <https://www.vie-publique.fr/discours/188699-conference-de-presse-conjointe-de-mmfrancois-hollande-president-de-la>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø Déclaration de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État aux affaires européennes, sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays des Balkans, à Bruxelles le 19 novembre 2019. Prononcé le 19 novembre 2019 <https://www.vie-publique.fr/discours/271973-amelie-de-montchalin-19112019-ue-balkans>, приступљено 7. 6. 2020.

- Ø Déclaration de Mme Nathalie Loiseau, ministre des affaires européennes, sur les défis et priorités de la construction européenne, à l'Assemblée nationale le 25 juillet 2017, prononcé le 25 juillet 2017, <https://www.vie-publique.fr/discours/203358-declaration-de-mme-nathalie-loiseau-ministre-des-affaires-europeennes>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø Non-Paper Reforming the European Union accession process, France
- Ø Stratégie française pour les Balkans occidentaux

Холандија

- Ø Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2019.
- Ø Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken, Verslag van een algemeen overleg, Nr. 2048, Vastgesteld 26 september 2019.
- Ø 23 987 Uitbreiding van de Europese Unie, Nr. 139 Motie van de leden omtzigt en segers, Voorgesteld 12 december 2013.

Хрватска

- Ø Deklaracija o stanju međudržavnih odnosa Republike Hrvatske i Republike Slovenije, NN broj 32/99, od 2. travnja 1999., str. 1089-1090.
- Ø Izvješće Ustavnog suda RH u povodu Inicijative Vlade RH, broj U-X-2271-2002 od 12. studenog 2002. (“Narodne novine, broj 133/2002).
- Ø Rezolucija o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Hrvatski sabor na sjednici 18. 12. 2002.

Мађарска

- Ø Translation of Draft Law “*On Protecting against the Coronavirus*”, Hungarian spectrum, published online.

Њемачка

- Ø *A New Awakening for Europe, A New Dynamic for Germany, A New Solidarity for our Country Coalition Agreement between CDU, CSU and SPD, 19th Parliamentary Term, Abstracts*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 2014, стр. 12 и стр. 23.
- Ø Confidence in the Future 2017–2021 Coalition Agreement People’s Party for Freedom and Democracy (VVD), Christian Democratic Alliance (CDA), Democrats ‘66 (D66) and Christian Union (CU), стр. 54.

- Ø Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBBG, 4. 7. 2013.
- Ø Shaping Germany's Future - Coalition treaty between CDU/CSU and SPD, 18th legislative period Non-Official Translation of the Coalition Treaty Between CDU/CSU and SPD, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 2014
- Ø 37 BVerfGE 271 (1974).
- Ø 73 BVerfGE 339 (1986).
- Ø 89 BVerfGE 155 (1993).
- Ø 2 BVerfGE 1572 (2010).
- Ø 2 BVerfG 859/15 (2020).

Пољска

- Ø Пресуда Уставног суда Пољске - К 18/04.

Србија

- Ø Извјештај о мониторингу поштовања кодекса новинара http://www.savetzastampu.rs/cirilica/uploaded/szs_monitoring_jul-dec_2019_V1.pdf
- Ø Извјештај број 2/2019. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23
- Ø Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма за период 2017-2021. с Акционим планом http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4e85c9e8-6b07-42ed-9224-01573a1f0d61/strategija-terorizam+1_LAT.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mfqgT.n, приступљено 6. 6. 2020.
- Ø Одлука о образовању Националног координационог тела за спречавање и борбу против тероризма (НКТ), Службени гласник Републике Србије, број 54/18
- Ø Одлука о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Службени гласник РС, број 71 од 14. августа 2015. године
- Ø Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, Службени гласник РС, бр. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14, 92/15, 23/18)
- Ø Одлука о оснивању Координационог тела за спровођење Акционог плана за Поглавље 23: Правосуђе и основна права, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Odluka%20o%20osnivanju%20Koordinacionog%20tela%20za%20sprovodjenje%20AP23.PDF>, приступљено 10. 9. 2020.
- Ø Одлуку о процесу изештавања, праћења и вредновања спровођења Акционог плана за поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност, у склопу приступног процеса Републике Србије у Европску унију, Службени гласник РС, број 110 од 30. децембра 2016.

- Ø Меморандум Владе Републике Србије у вези с подношењем захтева Републике Србије за пријем у чланство Европске уније, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/173680>, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 23
- Ø Преговарачка позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24
- Ø Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа
- Ø Ревизија Акционог плана за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност - <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/d51444ad-67bd-47aa-ade1-9a410700b8d0/AP+za+Poglavlje+24+revizija.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mDoSJOx>, приступљено 1. 6. 2020.
- Ø Ревидирани АП 23 усвојен на седници Владе РС 10. јула 2020. године - <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>, приступљено 9. 9. 2020.
- Ø Ревидирани Акциони план за Поглавље 24, јул 2020. године, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/a7fbd693-caec-4f3e-b471-187a2be8bcf0/lat-Akcioni+plan+za+P24+-+revidirana+verzija+23+07+2020.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ng1k6t5>, приступљено 9. 9. 2020.
- Ø Редован годишњи извјештај Заштитника грађана за 2019. годину <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20godišnji%20izveštaj%20Zaštitnika%20građana%20za%202019.%20godinu.pdf>, стр. 17. Објављен марта 2020. године, приступљено 3. 6. 2020.
- Ø Република Србија - Акциони план за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбједност
- Ø Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020, Службени гласник РС, број 9/17)
- Ø Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>, приступљено 9. 9. 2020.
- Ø Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020-2025, Службени гласник РС, број 11 од 7. 2. 2020.
- Ø Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006, члан 18
- Ø Уводна изјава Републике Србије на Првој међувладиној конференцији о приступању Републике Србије Европској унији, стр. 8
- Ø Влада Републике Србије, Предлог за промјену Устава Републике Србије бр. 010-11346/2018
- Ø Влада Републике Србије Преговарачка група за Поглавље 23 Акциони план за поглавље 23 – Правосуђе и основна права - Београд, април 2016. године
- Ø Влада Републике Србије Преговарачка група за Поглавље 24 Акциони план за поглавље 24 - Правда, слобода, безбедност - Београд, 1. март 2016. Године

- Ø Закон о азилу и привременој заштити, Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018)
- Ø Закон о граничној контроли, Службени гласник Републике Србије, број 24/2018
- Ø Закон о државној управи, Службени гласник РС бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.
- Ø Закон о министарствима Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 и 62/2017
- Ø Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, Службени гласник Републике Србије 41/2018
- Ø Закон о психоактивним контролисаним супстанцама, Службени гласник Републике Србије, бр. 57/2018
- Ø Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, Службени гласник Републике Србије, број 113/17
- Ø Закон о странцима, Службени гласник Републике Србије, бр 24/2018 и 31/2019
- Ø Закон о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци, Службени гласник Републике Србије, бр 25/2019

Шведска

- Ø Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Minister for Foreign Affairs Ann Linde, *Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs Wednesday*, 12 February 2020, стр. 2
- Ø Official Government of Sweden website: Sweden and Migration, <https://sweden.se/migration/#>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø *Sweden's view on the European Commission's new strategy for the Western Balkans*, 8. 2. 2018, <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/serbia-belgrade/current/news/swedens-view-on-the-european-commissions-new-strategy-for-the-western-balkans/>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø Valplattform Europaparlamentsvalet 2019, стр. 30. https://ratatosk.sd.se/sd/wp-content/uploads/2019/04/02121655/EU-Valplattform-2019_final.pdf, приступљено 7. 6. 2020.

Ø ГОВОРИ, ПИСМА И САОПШТЕЊА

○ Говори

- Ø Address of Serge Brammertz, Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia to the Security Council on 18 June 2010.

- Ø Council of the EU, Joint statement of EU Ministers for Justice and Home Affairs and representatives of EU institutions on the terrorist attacks in Brussels on 22 March 2016
- Ø European Commission, Frans Timmermans, 12 April 2017 (answer given by First Vice-President Timmermans on behalf of the European Commission to the question for written answer submitted by Claude Rolin (PPE), E-009716-16.)
- Ø European Commission, Speech by European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy Štefan Füle on presentation of Enlargement Package 2013, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, Brussels, 16.10.2013.
- Ø European Commission, Speech by Mr Olli Rehn Member of the European Commission, responsible for Enlargement State of Play: Enlargement process, European Parliament Foreign Affairs Committee, Brussels, 18 January 2005
- Ø European Commission, Statement by Stefan Füle on the occasion of the signature of the Accession Treaty with Croatia on 9 December 2011.
- Ø European Commission, Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, EU Justice Commissioner, Speech: The EU and the Rule of Law – What next?, 4 September 2013
- Ø European Commission, President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, State of the Union address 2013, SPEECH/13/684, Strasbourg, 11 September 2013
- Ø European Council, Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 17 and 18 October 2019
- Ø European Parliament, President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, European renewal – State of the Union Address 2011, SPEECH/11/607, Strasbourg, 28 September 2011
- Ø Gouvernement de la République française, *Discours de Manuel Valls, Premier ministre au Forum de Munich sur les politiques de défense, 13. 2. 2016.*
- Ø Hearing held on 9 February 2012 by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs;
- Ø Jarosław Kaczyński speech of May 2, 2016. доступно на: <http://www.poloniainstitute.net/poland-current-issues/jaroslaw-kaczynski-speech-of-may-2-2016/>, посљедње приступљено 26. априла 2020.
- Ø President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, Brussels, 13 September 2017
- Ø President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, State of the Union 2010, SPEECH/10/411, Strasbourg, 7 September 2010
- Ø Remarks of Frans Timmermans on European Commission action to preserve the rule of law in Poland, Speech, 26 July 2017, Brussels.
- Ø *Speech by Carl Bildt on the challenges of democracy*, High Level Meeting, 10th Anniversary of the Community of Democracies, Krakow 3 July 2010

- Ø Statement by President Barroso on Croatia – Commission proposes to close the last "Chapters" in the accession talks, MEMO/11/397, Brussels, 10 June 2011
- Ø Statement by President von der Leyen on the recent ruling of the German Constitutional Court put under the spotlight two issues of the European Union: the Euro system and the European legal system.
- Ø The Chancellor delivers a government statement in the German Bundestag - an appeal to Europe's strengths, Thursday, 17 October 2019, <https://www.bundesregierung.de/breggen/news/regierungserklaerung-merkel-1682840>
- Ø UK Government, *EU speech at Bloomberg*, Prime Minister David Cameron discussed the future of the European Union at Bloomberg, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>, приступљено 28. 5. 2020.

- **Писма**

- Ø B Jávör (Green MEP), *Letter to Mr. Timmermans on the systemic threat to the rule of law in Hungary*, 5 May 2017
- Ø HASSAN II, "Lettre au Président du Conseil des Communautés européennes", 8 July 1987, Archives of the Council of the European Union, стр. 1. Letter by the Ambassador, Permanent Representative of Cyprus to the European Union to the Ambassador of Montenegro to the EU, dated 20 December 2012 (ref. 30.07010.008)
- Ø Letter dated 23 December 2015, the Minister for Foreign Affairs of Poland, Mr Witold Waszczykowski, requested the opinion of the Venice Commission on the constitutional issues addressed in two legislative proposals, submitted to the Sejm on 2 and on 15 December 2015 respectively, to amend the Act on the Constitutional Tribunal of 25 June 2015.
- Ø *Letters of ministers of foreign affairs of Germany, the Netherlands, Sweden and Estonia to President Barroso*, 6 March 2013.
- Ø Писмо холандског, њемачког, шведског и финског министра иностраних послова Ж. Мануелу Барозу, 6. марта 2013.
- Ø Писмо премијера РХ Ивице Рачана и предсједника РХ Стјепана Месића предсједавајућем Савјета ЕУ Јоргосу Папандреуу.
- Ø State of the Union 2017, Letter of intent to President Antonio Tajani and to Prime Minister Jüri Ratas, стр. 10
- Ø State of the European Union 2019, Letter to the President of the House of Representatives on the State of the European Union 2019
- Ø Ursule von der Leyen Mission Letter to Olivér Várhelyi

- Ø Ursula von der Leyen, President-elect of the European Commission, *Mission Letter to Vera Jourova, Vice-President-Designate for Values and Transparency*, 10. 9. 2019.
- Ø Ursula von der Leyen, President-elect of the European Commission, *Mission Letter to Didier Reynders, Commissioner-Designate for Justice*, 10. 9. 2019.

- **Саопштења**

- Ø Council of the EU, Press release, Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration, 20 April 2015, Luxembourg
- Ø Council of the European Union, Press release of the Third meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level, 18. July 2016
- Ø Council of the European Union, Press Release 17871/10, 3060th Council meeting General Affairs Presse 348 PR CO 49 Brussels, 14 December 2010,
- Ø Council of the European Union, Accession Conference at Ministerial level closes negotiations with Croatia 12332/11 Presse 219, Brussels, 30 June 2011
- Ø Communiqué de presse, 2649ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures Affaires générales, Bruxelles, le 16 mars 2005
- Ø Council of the European Communities, 1976, *Press Release on Greece's Application for Accession to the European Communities*, 9 February 1976, Brussels
- Ø Council of the European Union Press Release 3180th Council meeting General Affairs, 11690/12 Provisional Version (Presse 283 PR CO 42) Luxembourg, 26 June 2012
- Ø Council of the European Union, Press Release, 2937th Council meeting Agriculture and Fisheries Luxembourg, 23-24 April 2009, 8713/09 (Presse 89)
- Ø Council of the European Union, Press Release, 2984th Council meeting General Affairs Brussels, 17217/09 (Presse 370), 7 December 2009
- Ø Council of the European Union, Press Release, 3023rd Council meeting Foreign Affairs Luxembourg, Presse 175, 14 June 2010
- Ø Council of the European Union, Press Release of 3150th Council meeting, General Affairs, 6854/12 Brussels, 28 February 2012
- Ø Council of the European Union, Press Release of the 3251st Council meeting General Affairs, Brussels, 25 June 2013
- Ø Court of Justice of the European Union, Press release No 40/20, Luxembourg, 2 April 2020, *Judgment in Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic (Temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection) (C-715/17, C-718/17 and C-719/17)*, delivered on 2 April 2020.
- Ø Court of Justice of the European Union Press release No 58/20 following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020.

- Ø European Commission Rule of Law: Commission launches infringement procedure to protect the independence of the Polish Supreme Court, Press release, 2 July 2018, Brussels
- Ø Court of Justice of the European Union, Press Release No 91/17, Luxembourg, 6 September 2017, Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Press and Information Slovakia and Hungary v Council
- Ø Court of Justice of the European Union, Order of the Vice-President of the Court in Case C-619/18 R, Commission v Poland, Poland must immediately suspend the application of the provisions of national legislation relating to the lowering of the retirement age for Supreme Court judges, Press Release No 159/18, Luxembourg, 19 October 2018.
- Ø Eleventh meeting of the Accession Conference at Ministerial level with Croatia, Brussels, 18243/10 PRESSE 359, 22 December 2010
- Ø ECB Press Release - ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate
- Ø European Commission, Press release, Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy, Brussels, 13 July 2016
- Ø European Commission - Press release - *European Commission launches infringement against Poland over measures affecting the judiciary*, Brussels, 29 July 2017
- Ø European Commission Press Release: *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, Brussels, 20 December 2017
- Ø European Commission - Daily News, College Meeting: *Rule of Law: European Commission asks the Court of Justice for interim measures regarding the Disciplinary Chamber of the Supreme Court in Poland*
- Ø European Commission, European Commission statement on the judgment of the European Court of Justice on Poland's Supreme Court law, Brussels, 24 June 2019
- Ø Commission européenne, État de droit: la Commission européenne engage une procédure d'infraction en vue de mettre les juges polonais à l'abri de tout contrôle politique, Communiqué de presse, 3 avril 2019, Bruxelles
- Ø European Commission Press release, *The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary* Brussels, 12 April 2013
- Ø European Commission, Press release, *Commission opens infringement procedure against Hungary concerning its asylum law*, 10 December 2015, Brussels
- Ø European Commission Rule of Law: *European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court*, Press release, 24 September 2018, Brussels
- Ø Federal Foreign Office of the Federal Republic of Germany, Foreign Minister Heiko Maas on the European Commission's updates on progress made by Albania and North

- Macedonia, Press release, 2. 3. 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-eu-enlargement/2313482>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø Federal Foreign Office of the Federal Republic of Germany, Interview: Heiko Maas: “The Western Balkan countries are an integral part of Europe“, 13. 11. 2019. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-deutsche-welle-western-balkans/2268946>, приступљено 7. 6. 2020. FIDESZ membership suspended after EPP Political Assembly, EPP Press Release, 20. 3. 2019.
- Ø General Affairs Council, Enlargement and Stabilisation and Association Process – Council conclusions Press Release 479/19 Brussels, 18 June 2019
- Ø Government of the Netherlands, Statement by Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Romania, Spain, Sweden, Diplomatic statement, 1. 4. 2020.
- Ø Министарство еропских интеграција РС, *Ј. Јоксимовић са делегацијом ЕП: Србија, озбиљан кандидат и важан партнер ЕУ*, Београд, 2. 12. 2019, <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/1897/189/335/detaljnije/j-joksimovic-sa-delegacijom-ep-srbija-ozbiljan-kandidat-i-vazan-partner-eu/>, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Министарство еропских интеграција РС, *Ј. Јоксимовић: Отварање поглавља доказ да Србија спроводи реформе*, Брисел, 10. 12. 2019. <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/1903/189/335/detaljnije/j-joksimovic-otvaranje-poglavlja-dokaz-da-srbija-sprovodi-reforme/>, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Ministry of Justice of the Republic of Poland, Information: *The judgement of the German Constitutional Court confirms Poland's in the dispute with the European Commission*, 12. 5. 2020. <https://www.gov.pl/web/justice/the-judgement-of-the-german-constitutional-court-confirms-polands-position-in-the-dispute-with-the-european-commission> приступљено 26. 5. 2020.
- Ø Press Release: *Foreign Minister Heiko Maas on the European Commission's updates on progress made by Albania and North Macedonia*, 2. 3. 2020,
- Ø Saopštenje sa 10. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 13. 1. 2020. <https://www.antikorupcija.me/me/savjet-agencije/novosti/2001131134-saopstenje-10-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>, приступљено 3. 6. 2020.
- Ø Saopštenje sa 14. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 20. 2. 2020. <http://www.antikorupcija.me/me/novosti/2002201244-saopstenje-14-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>, приступљено 3. 6. 2020.
- Ø Saopštenje sa 19. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 30. 4. 2020. <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2004301149-saopstenje-19-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>;
- Ø Saopštenje sa 24. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 1. 6. 2020, <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2006011059-saopstenje-24-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>, приступљено 3. 6. 2020

- Ø Saopštenje sa 30. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, 24. 7. 2020. <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2007241030-saopstenje-30-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>, приступљено 14. 9. 2020.
- Ø Саопштење Министарства вањских послова и европских интеграција Црне Горе, доступно на: <http://www.gov.me/vijesti/131743/Vlada-usvojila-pregovaracke-pozicije-za-23-i-24-poglavlje.html?AccessibilityFontSize=default>, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, Press release, Brussels, 20. 12. 2017.
- Ø Tenth meeting of the Accession Conference at Ministerial level with Croatia, PRESSE 196, 11670/10, Brussels, 30 June 2010
- Ø UNHCR 2015: *The year of Europe's refugee crisis*, <https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html>, приступљено 2. 5. 2020.
- Ø Vlada Crne Gore, Usvojeni adaptirani akcioni planovi za poglavlja 23 i 24, 19. 2. 2015. <https://www.eu.me/mn/press/saopstenja/pregovori-o-pristupanju/item/672-usvojeni-adaptirani-akcioni-planovi-za-poglavlja-23-i-24> , приступљено 29. 5. 2020.

Ø **НОВИНСКИ И ИНТЕРНЕТСКИ ЧЛАНЦИ**

- Ø About Hungary, Zoltan Kovacs, *PM Orbán at Tusványos: “The essence of illiberal democracy is the protection of Christian liberty”*, 27. 7. 2019, <http://abouthungary.hu/blog/pm-orban-at-tusvanyos-the-essence-of-illiberal-democracy-is-the-protection-of-christian-liberty/>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø About Hungary, Zoltán Kovács, *PM Orbán: “When they question the rule of law, they step on our honor”*, 1. 10. 2019, <http://abouthungary.hu/blog/pm-orban-when-they-question-the-rule-of-law-they-step-on-our-honor/>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Aktualno.me: *Klauzula balansa nije aktivirana*, , приступљено 29. 5. 2020.
- Ø BBC- *Migrant crisis: Merkel warns of EU 'failure'*, 31. 8. 2015, , приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Balkan Insight, Boris Pavelic, *Croatia Changes Controversial Extradition Law*, 7. 10. 2013, , приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Balkan Insight, Marcel Gascón Barberá, *Romania Demands Justice Monitoring System for Whole EU*, 27. 1. 2020, , приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Balkan Insight, *Netherlands Welcomes EU Talks With North Macedonia, not Albania*, 9. 10. 2019, <https://balkaninsight.com/2019/10/09/netherlands-welcomes-eu-talks-with-north-macedonia-not-albania/>, приступљено 7. 6. 2020.

- Ø CGO, *Crna Gora između lidera i simulatora reformi*, Podgorica, 2018, [_](#)приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Dan, DPS traži državni ispit kako bi zadržao Agenciju, 6. 6. 2019, <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=699282&datum=2019-06-06>, приступљено 3. 6. 2020.
- Ø ДеФакто, *Данаил Кирилов с оставка, ако мониторингът не падне до края на октомври*, 13. 6. 2019, <https://defakto.bg/2019/06/13/данаил-кирилов-с-оставка-ако-монитори/>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Deutsche Welle, *2011. - godina završetka pregovora Hrvatske o članstvu u EU-u*, 13. 1. 2011. <https://www.dw.com/hr/2011-godina-završetka-pregovora-hrvatske-o-članstvu-u-eu-u/a-6401410-0>, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Dnevnik, *Dogovor Janša - Sanader: Nerešena meja se seli v Haag*, 27. 8. 2007, <https://www.dnevnik.si/264925>, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø EUinside, *The Netherlands: We Don't Want to Decide Now and Regret Later*, Published on 24 September 2011, <http://www.euinside.eu/en/news/the-netherlands-position-against-bulgaria-and-romania-in-schengen>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø EU Observer, Aleksandra Erikson, *Poland defies EU on rule of law*, (news article), Brussels, 27. 10. 2016, <https://euobserver.com/news/135698>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Euractiv, Alexandra Brzozowski, *Belgium, Germany make joint proposal for EU rule of law monitoring mechanism*, 20. 3. 2019, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/belgium-germany-make-joint-proposal-for-eu-rule-of-law-monitoring-mechanism/>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Euractiv, *Brussels happy with Hungary's pledges on media law*, 17. 2. 2011, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/brussels-happy-with-hungary-s-pledges-on-media-law/>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Euractiv, *Germany opens door for Serbia EU accession talks*, 28. 6. 2013. <https://www.euractiv.com/section/elections/news/germany-opens-door-for-serbia-eu-accession-talks/>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø Euractiv, *Juncker: Romania could see it monitoring lifted before Bulgaria*, 16. 2. 2016, <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/juncker-romania-can-see-its-monitoring-lifted-before-bulgaria/> - приступљено 29. 5. 2020.
- Ø EUractiv, Nikolaj Nielsen, *Juncker: 'Historic mistake' against Balkan EU hopeful*, <https://euobserver.com/enlargement/146340>, приступљено 26. 5. 2020.
- Ø Euractiv, **Vlagyszlav Makszimov, Budapest – Hungary reacts to German constitutional court ruling, 15. 5. 2020.** https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/budapest-hungary-reacts-on-german-constitutional-court-ruling/, приступљено 26. 5. 2020.
- Ø Euronews, *Polish parliamentary election: Final results show PiS win narrow majority*, 15. 10. 2019, <https://www.euronews.com/2019/10/13/poland-head-to-the-polls-with-conservative-ruling-law-justice-party-in-the-lead>, приступљено 13. 6. 2020.

- Ø European Western Balkans, *AfD demands a referendum before further EU enlargement*, By EWB, 11.10.2018, <https://europeanwesternbalkans.com/2018/10/11/afd-demands-referendum-eu-enlargement/>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø European Western Balkans, *Macron: Negotiations will be opened once there is confidence that the process works*, 15.02.2020 <https://europeanwesternbalkans.com/2020/02/15/macron-negotiations-will-be-opened-once-there-is-confidence-that-the-process-works/>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø European Western Balkans, *Nine EU Members release a new proposal for the reform of enlargement process*, 11. 12. 2019, <https://europeanwesternbalkans.com/2019/12/11/nine-eu-members-release-a-new-proposal-for-the-reform-of-enlargement-process/>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø European Western Balkans, *Vučić: Obavestio sam Makrona da Srbija prihvata novu metodologiju proširenja EU*, By EWB, 10.7.2020, <https://europeanwesternbalkans.rs/vucic-obavestio-sam-makrona-da-srbija-prihvata-novu-metodologiju-prosirenja-eu>, приступљено 8. 9. 2020.
- Ø Financial Times, Carl Bildt, former Prime Minister of Sweden, „*Europe Must Keep its 'Soft Power'*“, 1 June 2005
- Ø Financial Times, Henry Foy and Neil Buckley, *Orban and Kaczynski vow 'cultural counter-revolution' to reform EU*, 7 September 2016.
- Ø Financial Times, Michael Peel in Brussels and James Shotter in Warsaw, *Brussels candidate calls for rule of law 'scoreboard' for EU states*, 2. 10. 2019.
- Ø Freedom House, Sarah Repucci, *Freedom and the Media: A Downward Spiral, 2019, 2020*
- Ø Freedom House, *Freedom of the Press 2014, Serbia profile*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/serbia> - приступљено 24. марта 2020. године.
- Ø Freedom House, *Freedom in the World 2019, Serbia profile* <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2019> - приступљено 26. марта 2020 године.
- Ø Freedom House, *Freedom in the World 2020, Serbia profile* <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2020>, приступљено 3. 6. 2020 године.
- Ø HRT vijesti, *Tko nas blokira?*, 25. 2. 2009. <https://vijesti.hrt.hr/30861/tko-nas-blokira>, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Hurriyet Daily, *Sweden 'supports Turkey's EU membership', Stockholm - Anadolu Agency*, 6. 8. 2016., <https://www.hurriyetaidailynews.com/sweden-supports-turkeys-eu-membership-102550>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø Jean-Claude Juncker, *My Priorities*, <http://juncker.epp.eu/my-priorities>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø La Croix, Nathalie Loiseau, ministre des affaires européennes, *Il n'y a pas de statu quo possible dans les Balkans*, Entretien, <https://www.la-croix.com/Monde/Europe/Il-pas-statu-quo-possible-Balkans-2019-03-02-1201006049>, приступљено 7. 6. 2020.

- Ø Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije: Hronologija odnosa Republike Srbije sa Evropskom unijom, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/bilateralni-odnosi/69-2010-04-01-11-09-11/11370-hronologija?lang=lat>, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Министрство унутрашњих послова Републике Србије, сајт, Извештај 2/2019 за АП 24, [http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/!ut/p/z1/pVLLUoMwFP2VzjgsaS5QXu6wttQ-7FTsAzZMgJRSaYKBgvbrTa0bHVtHzSaTO-fec849QQFaoYDiOktxlTGKc_H2AyNUVFsdac6M3bnZB2diDvveo3mneCpa0AAFMa2KaoP8Yh_IWRzmoptKEGFK-MfVKnHCD3grAak5K8on0spoRVKO42xLjjOKOEUqr2q2omGylk0MptyJIZEtK9Zlw0g6JumARXRAY3dReOY4gILLmr2Shw9eeDXGFUW-GGaeRU8EW52RBs0p4zuxEO-XWgfwlWG6uFHBUXQDuvczBcbqPxmGP9kVGWbb5-fAEUExsfsXcQ3-nNTyqE7wTe2JobigilyjJ-zMTPt21LM0S_g9AS7ElxSnOYtO38uhkWalKOBkTTjh7T0X5U1VFeW1BBI0TdNOGUtz0o7ZToLvWjasFJY-I1Gx21naq-x2I2vS0_S8LgaHmV6b6FtsQk!/dz/d5/L0IHSkovd0RNQUprQUVnQSEhLzROVkuvc3I!/,](http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/!ut/p/z1/pVLLUoMwFP2VzjgsaS5QXu6wttQ-7FTsAzZMgJRSaYKBgvbrTa0bHVtHzSaTO-fec849QQFaoYDiOktxlTGKc_H2AyNUVFsdac6M3bnZB2diDvveo3mneCpa0AAFMa2KaoP8Yh_IWRzmoptKEGFK-MfVKnHCD3grAak5K8on0spoRVKO42xLjjOKOEUqr2q2omGylk0MptyJIZEtK9Zlw0g6JumARXRAY3dReOY4gILLmr2Shw9eeDXGFUW-GGaeRU8EW52RBs0p4zuxEO-XWgfwlWG6uFHBUXQDuvczBcbqPxmGP9kVGWbb5-fAEUExsfsXcQ3-nNTyqE7wTe2JobigilyjJ-zMTPt21LM0S_g9AS7ElxSnOYtO38uhkWalKOBkTTjh7T0X5U1VFeW1BBI0TdNOGUtz0o7ZToLvWjasFJY-I1Gx21naq-x2I2vS0_S8LgaHmV6b6FtsQk!/dz/d5/L0IHSkovd0RNQUprQUVnQSEhLzROVkuvc3I!/) приступљено 6. 6. 2020.
- Ø Министрство унутрашњих послова Републике Србије, сајт, Прелазна мерила за Преговарачко поглавље 24: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/b2895342-f93d-4762-9d54-6417ce909481/ПРЕЛАЗНА+МЕРИЛА+ЗА+ПРЕГОВАРАЧКО+ПОГЛАВЉЕ+24.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IGacMzo>, приступљено 5. 6. 2020.
- Ø Nacional, Njemačka ponovo ključ hrvatske budućnosti, Samo Angela Merkel može u lipnju završiti pregovore s EU, Nacional br. 894, 12. 34. 2011. - <http://arhiva.nacional.hr/clanak/105666/samo-angela-merkel-moze-u-lipnju-završiti-pregovore-s-eu>, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø Нова спрска демократија: Радуновић: Клаузула је последња опомена пред блокаду преговора, <http://www.nova.org.me/stranica.php?id=4299>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Novi list, Intervju Jadranka Kosor: S ustaškom pločom u Jasenovcu ne bismo mogli u EU, Denis Romac, 26. 3. 2017, http://novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Jadranka-Kosor-S-ustaskom-plocom-u-Jasenovcu-ne-bismo-mogli-u-EU?meta_refresh=true, приступљено 29. 5. 2020.
- Ø НУНС, саопштење, 31. 5. 2019. Медијска коалиција: Неприхватљиве измене Нацрта Медијске стратегије, приступљено 29. марта 2020: <http://www.nuns.rs/info/statements/43113/medijska-koalicija-neprihvatljive-izmene-nacrta-medijske-strategije-.html>
- Ø N1 HR, French MEP: Balkans not ready at all to join EU, France Inter radio, 16. 7. 2019. <http://hr.n1info.com/English/NEWS/a419574/French-MEP-Balkans-not-ready-at-all-to-join-EU.html>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø N1 RS, Jelena Zorić, *Srbija popustila pod pritiskom EU i vratila vize za Iran*, 11. 10. 2018. <http://rs.n1info.com/Vesti/a427182/Pod-pritiskom-EU-Srbija-ponovo-uvela-vize-za-Iran.html>, приступљено 6. 6. 2020.

- Ø Политика, Интервју: Натали Лоазо, Министарка за европске послове у Влади Француске, *Садашње стање ЕУ не омогућава пријем нових чланица*, 25. 2. 2019, <http://www.politika.rs/scc/clanak/423503/Sadasnje-stanje-EU-ne-omogucava-prijem-novih-clanica>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø Politico, Lili Bayer, *Hungary's Viktor Orbán wins vote to rule by decree, Under new law, people who spread what are viewed as untrue or distorted facts now face several years in jail*, 30. 3. 2020, <https://www.politico.eu/article/hungary-viktor-orban-rule-by-decree/>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Politico, *Merkel: 'Truly united Europe' includes Western Balkans*, Politico, 19. 8. 2019, <https://www.politico.eu/article/german-chancellor-angela-merkel-truly-united-europe-includes-western-balkans/>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø Politico, Ryan Heath and Quentin Aries, *Brussels punches back at Viktor Orbán Budapest faces legal action over its education reforms, but the Hungarian leader calls the EU move 'absurd.'*, 26. 4. 2017, <https://www.politico.eu/article/brussels-finally-stands-up-to-viktor-orban/>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Politico, Zosia Wanat & Lili Bayer, *EU top court's autohority challenged by Poland and Hungary*, 13. 5. 2020. <https://www.politico.eu/article/ecj-authority-challenged-by-poland-and-hungary/>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Преуговор - Извјештај о напретку у поглављима 23 и 24. за 2019. Страна 7. <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/preugovor-20191017-alarm-sr-web.pdf>
- Ø Reporters sans frontières (RSF) –Serbia- <https://rsf.org/en/serbia> - приступљено 26. марта 2019. године.
- Ø Reuters, Krisztina Tan, *Orban says to amend constitution so EU can't impose migrants on Hungary*, 2. 10. 2016, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-referendum/orban-says-to-amend-constitution-so-eu-cant-impose-migrants-on-hungary-idUSKCN12316T>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø Reuters, Justyna Pawlak and Adrian Croft, *EU opens to Serbia after Kosovo deal*, Reuters, 22. 4. 2013. <https://mobile.reuters.com/article/amp/idUSBRE93L0SK20130422>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø RTL HR, *Nizozemska blokira Hrvatsku*, 8. 12. 2009. <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/13852/nizozemska-blokira-hrvatsku/>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø RTCG: *Odbor i ASK selektivno postupili*, 5. 10. 2017, <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/180262/odbor-i-ask-selektivno-postupili.html>, приступљено 3. 6. 2020.
- Ø РТС: *Започет пројекат "Израде Шенген акционог плана"*, 6. 2. 2019, <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/3412096/zapocet-projekat-izrada-sengen-akcionog-plana.html>, приступљено 6. 6. 2020.

- Ø Schengen Visa Info, Dutch PM: Romania Will Join Schengen Zone “When It Complies With the Rule of Law and Democracy”, 10. 5. 2019. <https://www.schengenvisa.info/news/dutch-pm-romania-will-join-schengen-zone-when-it-complies-with-the-rule-of-law-and-democracy/>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø The American Bar Association's Center for Human Rights, *The Case of Judge Alina Czubieniak Threats to Judicial Independence in Poland through the Use of Judicial Disciplinary Procedures*, 2019, https://www.americanbar.org/groups/human_rights/reports/the-case-of-judge-alina-czubieniak--threats-to-judicial-independ/, приступљено 6. 6. 2020.
- Ø The Economist, *Change of state: Poland’s ruling Law and Justice party is doing lasting damage*, 21. 4. 2019.
- Ø The Economist, *Dependent judiciary: Poland’s government is putting the courts under its control*, 22. 7. 2017
- Ø The Economist, *Hungary's media law - All eyes on Orbán*, 23. 12. 2010.
- Ø The Economist, *Objection sustained: A veto gives the rule of law in Poland a reprieve*, 29. 7. 2017.
- Ø The Economist, *Orban v intellectuals, Hungary passes a law to shut down a bothersome university*, 8. 4. 2017.
- Ø The Guardian, Ian Black, *Turkey must be kept out of the union, Giscard says, Ankara backers condemned as 'enemies of integration'*, 9. 11. 2002, <https://www.theguardian.com/world/2002/nov/09/turkey.eu>, приступљено 17. 6. 2020.
- Ø The Guardian, *Anna Lindh Radical minister at the heart of power in Sweden*, 12. 9. 2003. <https://www.theguardian.com/news/2003/sep/12/guardianobituaries>, приступљено 7. 6. 2020.
- Ø The Guardian, Jennifer Rankin, *MEPs vote to pursue action against Hungary over Orban crackdown*, 12. 9. 2018.
- Ø The Guardian, Nicholas Watt, *Happy mirth day to EU*, 8. 11. 2006, <https://www.theguardian.com/world/2006/nov/08/eu.worlddispatch>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø The Telegraph, Martin Shulz, *EU parliament head refuses to apologise over 'coup' comment after Polish PM request*, 15. 12. 2015, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/12051752/EU-parliament-head-refuses-to-apologise-over-coup-comment-after-Polish-PM-request.html>, приступљено 13. 6. 2020.
- Ø The Washington Post, Lucan Ahmad Way & Steven Levitsky, *Post, How autocrats can rig the game and damage democracy*, 4. 1. 2019, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2019/01/04/how-do-you-know-when-a-democracy-has-slipped-over-into-autocracy/>, приступљено 13. 6. 2020.

- Ø Vlada Crne Gore, 15. 5. 2020. Crna Gora prihvatila novu metodologiju, dobra platforma za intenziviranje reformi, <http://www.gov.me/vijesti/224479/Crna-Gora-prihvatila-novu-metodologiju-dobra-platforma-za-intenziviranje-reformi.html>, приступљено 7. 6. 2020.

БИОГРАФИЈА ДОКТОРАНДА

Александар-Андрија Пејовић је рођен 26. 6. 1974. године у Котору. Основну и средњу школу је завршио у Херцег-Новом. Филозофски факултет Универзитета у Новом Саду – смјер Енглески језик и књижевност је уписао школске 1992/1993. године. Дипломирао је 14. септембра 1996. године. По завршетку студија радио је као професор енглеског језика у ЈУСШ „Иван Горан Ковачић” у Херцег-Новом од 1996. године до 2000. године Маја 2000. године почео је радити у Министарству иностраних послова Црне Горе. Од 2001. године до 2002. године године је службовао у Представништву Црне Горе у Словенији. У јулу 2002. године је уписао мастер студије на Националном и Каподистријанском Универзитету у Атини на смјеру „Државна управа и политичке науке – међународни односи“.

Након завршених мастер студија 2003. године се враћа у Министарство иностраних послова Црне Горе, да би 2005-2006. године службовао у Скопљу у Амбасади Србије и Црне Горе и као представник СЦГ у Регионалној организацији за миграције, азил и расељена лица. Од 2006. до 2010. године је у Министарству иностраних послова Црне Горе обављао разне функције, директора за УН и међународне организације те директора за Европску унију, након чега јануара 2010. године бива постављен за шефа Мисије Црне Горе при ЕУ, изванредног и опуномоћеног амбасадора при ЕУ, као и сталног представника - изванредног и опуномоћеног амбасадора при Организацији за забрану хемијског оружја у Хагу. Децембра 2011. године бива постављен за главног преговарача Црне Горе за вођење преговора о приступању ЕУ, априла 2012. године за државног секретара за европске интеграције, и маја 2012. године за националног координатора за претприступну помоћ ЕУ Црној Гори. Од новембра 2016. године до марта 2018. године обавља и функцију министра у Влади Црне Горе задуженог за европске послове. Након тога је почео радити као консултант на разним пројектима које финансира ЕУ. Говори енглески, италијански, француски, македонски и словеначки, а служи се шпанским и португалским. Члан је Менсе Црна Гора, почасни капетан Бокелске морнарице и аутор једног романа Амабор.

Написао је објавио слиједеће стручне и научне радове: „Црна Гора и регионална сарадња“, *Матица црногорска* 18-19/2004, стр. 79-104; „Владавина права у политици пријема у Европску унију“, *Матица црногорска* 66/2016, стр. 7-24; „Varijabilna realnost Zapadnog Balkana u kontekstu evropske integracije“, *Politička misao* 1/2018, стр. 74-95; „The New Approach of the European Union in Accession Negotiations – the Focus on Chapters 23 'Judiciary and Fundamental Rights' and 24 – 'Justice, Freedom and Security'“, у: *United We Stand Strong – Papers from the Fifth International Scientific Conference of the European Studies Department* (ур. Ingrid Šikova et al.), Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Sofia 2018, стр. 73-85; „Amendments to the Constitution in the Area of Judiciary in the Candidate Countries for the Membership in the EU – The Examples of Montenegro, Albania and Serbia“, у: *The Next Seven of the European Union – Reports from the Seventh International Scientific Conference of the European Studies Department* (ур. Ingrid Šikova et al.), Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Sofia 2020, стр. 119-134; „Инструмент претприступне подршке Европске уније 2007-2027“, *Европско законодавство* 72/2020, стр. 16-29; и „The Development of the Left Transnational Political Associations in Europe“, у: *Strategic Streams: European Elections and The Future of Europe* (ур. N. Cvetičanin, A. Radulescu, J. Ateljević), Институт друштвених наука, Београд 2020, стр. 122-145.

ПРИЛОГ 1.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Александар-Андрија Пејовић Број индекса: ДС 33/2015

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом **НАЧЕЛО ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У
ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ЊЕНА ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА**

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Београду, _____

Потпис аутора

ПРИЛОГ 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Александар-Андрија Пејовић;

Број индекса: ДС 33/2015;

Студијски програм: Међународноправна ужа област

Наслов рада НАЧЕЛО ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ЊЕНА ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА; Ментор проф. др Бранко Ракић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, _____

Потпис аутора

ПРИЛОГ 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, _____

Потпис аутора
