

**Autorke:**

Sena Marić, programska menadžerka  
i viša istraživačica  
Dragana Bajčić, istraživačica

# SISTEM MERILA EU ZA SRBIJU U PREGOVARAČKIM POGLAVLJIMA 23 I 24

## EFEKTI I IZAZOVI



Think *for* Europe Network

Pre tačno godinu i po otvorena su poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda, bezbednost), u okviru pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Ova dva poglavlja, koja se odnose na pitanja vladavine prava, jesu *spiritus movens* strategije EU prema državama kandidatkinjama Zapadnog Balkana (ZB), strategije koja je još uvek u razvoju. Od kada je definisan „novi pristup proširenju” godine 2012,<sup>1</sup> EU unapređuje svoje mehanizme i resurse kako bi pospešila reforme u oblasti vladavine prava u državama kandidatkinjama i (pr)ocenila postignute rezultate.<sup>2</sup>

U poređenju s prethodnim talasima proširenja, u slučaju Srbije (kao i Crne Gore) EU stavlja daleko veći naglasak na kvalitet sprovedenih reformi. Ona zahteva od Srbije da prati ostvarene rezultate, pokaže dosadašnja postignuća (engl. *track record*) sprovedenja zakonodavstva koje je na snazi, unapredi upravne, institucionalne i finansijske kapacitete, kao i resurse za obezbeđenje pouzdanih statističkih podataka.<sup>3</sup> U ovom smislu, EU je uvela mehanizam merila (*benchmarking mechanism*), sa trostrukim objašnjenjem: da pomogne državama kandidatkinjama da dostignu zahteve, tako što će ih konkretizovati i učiniti transparentnim; da olakša Uniji merenje rezultata kandidatkinja i da obezbedi kritičku procenu; i da pomogne u usmeravanju celokupnog procesa pristupanja, tako što će odrediti zahteve koji treba da se dostignu

Ovaj siže predstavlja glavne nalaze istoimene studije, koja je nastala u okviru projekta „Efekti mehanizama EU za merenje napretka zemalja Zapadnog Balkana – BENCHER”, koji je Centar za evropske politike sproveo zajedno sa partnerima iz TEN mreže.

Cilj ovog projekta je ispitivanje efikasnosti mehanizama EU za merenje napretka država Zapadnog Balkana (benchmarking). Pored toga, projekat nastoji da pruži doprinos razvoju benchmarking mehanizma kao podsticaja za reforme u ovim zemljama povezane sa procesom pristupanja EU.

Projekat finansira Evropski fond za Balkan (EFB) i sufinansira Inicijativa za Evropu Fonda za otvoreno društvo (OSIFE). Stavovi i mišljenja izraženi u ovom sižeu su isključiva odgovornost njegovih autora/ki i ne predstavljaju zvanične stavove EFB-a i OSIFE-a.



European Fund for the Balkans



kako bi se napredovalo do sledećeg koraka u ovom procesu. Ukratko, merila bi trebalo da prevedu deklarativnu posvećenost i insistiranje Unije na „fundamentalnim” pitanjima (među kojima je vladavina prava), pohranjenim u njenim strateškim dokumentima o politici proširenja, u aktuelnu stvarnost.

<sup>1</sup> U svojoj Strategiji proširenja za 2012-13, „novi pristup” Unije pregovorima u oblasti vladavine prava prepoznao je „potrebu za opipljivim učinkom sprovođenja reformi koji kontinuirano treba da se razvija u toku pregovaračkog procesa. Reforme treba da budu duboko utvrđene, sa ciljem nepovratnosti [dugotrajnosti]” ...“ Novim pristupom takođe se predviđa veća transparentnost i inkluzivnost u pregovorima i procesu reforme, a države kandidatkinje se podstiču na razvoj reformskih prioriteta kroz proces konsultacije sa relevantnim akterima kako bi se obezbedila maksimalna podrška za njihovo sprovođenje. Komisija će dalje da usmeri svoje praćenje na napredak ostvaren u ovim oblastima. IPA fondovi će se i dalje koristiti da podrže sprovođenje reformi.”

<sup>2</sup> Strategijom proširenja EU iz 2014-15. vladavina prava, reforma javne uprave i ekonomsko upravljanje definisani su kao tri sveobuhvatne, „osnovne” oblasti, ističući da će napredak u ove tri oblasti odlučiti o tome kada su kandidatkinje spremne za punopravno članstvo u EU (Evropska komisija, 2014:4). Pregovaračkim okvirom EU za Srbiju iz 2014. godine uvedena je tzv. „zaštitna klauzula” za poglavlja 23 i 24 (i 35), što znači da celokupan proces pristupnih pregovora može da bude privremeno obustavljen u slučaju da nije zabeležen napredak u okviru oblasti pokrivenih ovim poglavljima. Godine 2015, uvedena je unapređena metodologija za ocenjivanje napretka (potencijalne) države kandidatkinje, koja je uključila usaglašeno (u smislu: važeće za sve države ZB) ocenjivanje stepena napretka dostignutog u odnosu na prethodnu godinu kao i stepen spremnosti pojedinačne države da preuzme na sebe obaveze članstva u EU (Strategija proširenja Evropske komisije, 2015:31). Najnovija Strategija EU za zemlje ZB objavljena u februaru 2018. najneposrednija je od svih dosadašnjih dokumenata EU ove vrste u pogledu ocenjivanja opšteg stanja u oblasti vladavine prava u regionu, kao i kada je reč o preporukama za jačanje vladavine prava na ZB.

<sup>3</sup> Pregovarački okvir EU za Srbiju, 21. januar 2014. (datum kada je predstavljen na prvoj međuvladinoj konferenciji), str. 14.

Ovaj kratki pregled predstavlja sažetak iscrpnije analize kojom se revidiraju efekti sistema (postavljanja) merila na primeru problema koji se javljaju u okviru poglavlja 23 i 24 u pregovorima o pristupanju (Srbije EU), koji se odnose na sledeće oblasti: nezavisnost sudstva i profesionalizam; sloboda izražavanja; antidiskriminaciona politika; sprečavanje korupcije u državnoslužbeničkom sistemu; sprečavanje korupcije na granicama; politika azila, i obaveštajne službe. Uzorak je odabran putem mapiranja i izdvajanja merila koja su zajednička ili slična za sve države kandidatkinje Zapadnog Balkana, u svrhu obezbeđivanja regionalne uporedivosti. Analiza predstavlja prvi značajan pokušaj da se kritički procene glavni činioci koji određuju okvir uticaja EU u podsticanju Srbije da ispuni zahteve iz dva data poglavlja.

## Opšti nalazi

Uprkos relativno kratkom vremenskom okviru od otvaranja pregovaračkih poglavlja 23 i 24 do sada, analiza uzorka merila omogućila je da se izvedu opšti zaključci o dinamici datih pregovora i o izazovima za delotvornost sistema merila EU. Zapravo, decenijsko iskustvo aktivnog praćenja politike integracije EU ostavilo je za sobom značajno nasleđe koje danas oblikuje dinamiku odnosa Srbije i EU, kao i politiku koju EU zauzima prema Srbiji u poglavljima 23 i 24. Uopšte uzev, ova analiza otkrila je da su dva glavna činioca koji utiču na delotvornost mehanizma merila EU u Srbiji, u pitanjima koja se odnose na poglavlja 23 i 24, davanje prednosti visokopolitičkim problemima u odnosu na konkretna pitanja vladavine prava od strane EU, i nedovoljna politička podrška sveukupnom procesu proširenja, kako od strane EU, tako i od strane Srbije.

**Prevladavanje visoke politike nad vladavinom prava.** Ključni činioc koji je uticao na delotvornost EU da podstakne reforme u poglavljima 23 i 24 jeste naizgled pridavanje veće važnosti političkim

pitanjima, nauštrb pitanjima vladavine prava. Ovo opažanje rasprostranjeno je kako među domaćim, tako i međunarodnim akterima koji su intervjuisani. Obrazloženje ovakvog utiska može da se nađe u dva primera – saradnji Srbije sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), i normalizaciji odnosa sa Prištinom. Prvi je bio ključ da Srbija dobije pozitivno mišljenje EK o zahtevu za prijem u članstvo. Ispitanici potvrđuju da je EU privremeno odložila sve sudske zahteve koji se tiču reformi i snizila očekivanja, kako bi dala pozitivni *avis* na proleće 2011.<sup>4</sup> Štaviše, u ovom slučaju ilustrativan je blaži ton u pogledu sudstva kakav se nalazi u Mišljenju EK o zahtevu Srbije za prijem u članstvo iz 2011. Potonji primer bio je poguban kada je EU donela odluku da odobri Srbiji status kandidata za članstvo 2012, i da pokrene pregovore o pristupanju 2014. godine. Iako su poglavlje 35, u kojem se razmatraju dejstva dijaloga Beograda sa Prištinom, i poglavlja 23 i 24 izjednačeni u formalnom smislu, postupanja EU i aktuelna politička stvarnost odaju utisak da se visokoj politici daje preimućstvo u odnosu na vladavinu prava. Stoga su kako ispitanici tako i šira stručna javnost kritikovali EU zbog oglušivanja o demokratsko nazadovanje i rastuće sklonosti aktuelnog političkog vođstva ka zarobljavanju države, zarad održavanja (privida) stabilnosti u regionu.<sup>5</sup>

Kada je Srbija primila pozitivno mišljenje EK o svom zahtevu za prijem u članstvo, okolnosti u oblasti vladavine prava umnogome su odgovarale datoj fazi u integracionom procesu. Drugim rečima, za državu koja (tada) još uvek nije (bila) dosegla pristupnu fazu, sveukupni nivo usaglašenosti sa evropskim pravnim tekovinama bio je zadovoljavajući. Iz ovog razloga, prioritizovanje visoke politike nad vladavinom prava možda svojevremeno i nije bilo kontraproduktivno. Prema mišljenju jednog od ispitanika, ovakav potez je, naprotiv, dao podsticaj srpskom političkom establišmentu i državnoj upravi da dalje slede započeti proces.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Razgovor sa predsednikom Društva sudija Srbije, jul 2017.

<sup>5</sup> Vidi: BiEPAG, "Proširenje EU u vremenu neizvesnosti" (naslov originala: "EU Enlargement in time of Uncertainty"), 2017, dostupno putem linka: <http://www.biEPAG.eu/wp-content/uploads/2016/10/EU-Enlargement-in-the-Western-Balkans-in-a-Time-of-Uncertainty.pdf> i "Križa demokratije na Zapadnom Balkanu. Autoritarnost i stabilitokratija EU" (naslov originala: "The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy"), 2017, dostupno putem sledećeg linka: <http://www.biEPAG.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf>; Natasha Wunsch, "Evropeizacija i demokratsko nazadovanje u jugoistočnoj Evropi: promenljive paradigme, nova pitanja" ("Europeanisation and democratic regression in southeast Europe: shifting paradigms, new questions"), 28. mart, dostupno putem linka: <http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/blog/index.php/2017/03/28/europeanisation-and-democratic-regression-in-southeast-europe-shifting-paradigms-new-questions/>; Tim Judah, "Pogrešno i postojano" ("Wrong and Stable"), *The Economist*, 1. jul 2017, dostupno putem sledećeg linka: <https://www.economist.com/news/europe/21724414-some-call-it-stabilitocracy-others-call-it-way-things-have-always-been-west-backs-balkan>.

<sup>6</sup> Razgovor sa bivšim članom srpskom pregovaračkom tima, jul 2017.

Međutim, isto ne važi u kontekstu sadašnje situacije, kada trenutno stanje u oblasti vladavine prava ne odgovara fazi u pristupnim pregovorima, kao ni očekivanjima EU. Nezavisni indeksi koji su uzeti u razmatranje (Freedom House, BTI, itd.), kao i većina ispitanika i zatim i analiza uzorka merila u okviru ovog istraživanja – svi potvrđuju stagnaciju, ako ne i nazadovanje, od 2006. godine u pogledu reformi koje se tiču vladavine prava. Moguće je da je pitanje normalizacije odnosa Beograda i Prištine skrenulo pažnju EU sa vladavine prava, gde je njeno uslovljavanje do sada imalo ograničen uticaj, uprkos tome što poseže za najusavršenijim metodama vrednovanja (tj. sistemom merila). Stoga, osnovni izazov za EU u narednom periodu biće da nađe delotvornije načine da izazove veću usklađenost Srbije u pogledu reformi u oblasti vladavine prava.

**Uticaj političke podrške i posvećenosti.** Drugi ključni činilac koji je uticao na delotvornost sistema merila EU jeste nedostatak iskrene posvećenosti političkih snaga u Srbiji da se sprovedu neophodne reforme. Ovo je živopisno odraženo na primeru Pravosudne akademije (PARS), u koju je EU uložila znatna sredstva, ali još uvek nije uspela da izazove spremnost rukovodilaca PARS da preuzmu vođstvo i na ovaj način učine instituciju održivom. Dodatno, analizirani uzorak merila otkriva da politička posvećenost nedostaje i u pogledu stvaranja meritokratskog karijernog sistema kako unutar sudstva tako i u državnoslužbeničkom sistemu, a takođe i u pogledu položaja medija.

Moguće je da su slabi rezultati Srbije delimično izazvani odsustvom političke podrške EU za buduća proširenja, što je prevladavalo u toku prethodne decenije, kao i pomenuto usredsređivanje na pitanja visoke politike (saradnja sa MKSJ i Kosovo). Dok su svi ispitanici saglasni da uvođenje usmerenijeg pristupa vladavini prava predstavlja pozitivan pomak, sposobnost EU da podstakne pozitivne promene može biti precenjena. Uslovljavanje EU nije univerzalni lek – njegova delotvornost zavisi od brojnih različitih uzroka, od kojih su neki izvan njenih moći. Kako bi merila bila delotvornija, interakcija treba da bude obostrano osnažujuća: mehanizmi EU mogu da se izjalove ukoliko Srbija ne pokazuje autentičnu političku volju da sprovede neophodne reforme, i *vice versa*, upitna posvećenost EU politici proširenja pre najave Strategije EU za Zapadni Balkan u februaru 2018. nije

u dovoljnoj meri podstakla Srbiju da sledi reformsku agendu na putu ka EU.

”

*Osnovni izazov za EU u narednom periodu biće da nađe delotvornije načine da izazove veću usklađenost Srbije u pogledu reformi u oblasti vladavine prava.*

“

## Nalazi analize uzorka merila

**Negativan uticaj vanrednih izbora na implementaciju.** (Ne)aktivnost Skupštine u protekle dve godine predstavlja važan činilac koji je nesumnjivo uticao na odlaganje ostvarivanja mnogih obaveza iz poglavlja 23 i 24, uključujući i analizirana merila. Naime, godine 2016. sazvani su prevremeni/vanredni parlamentarni izbori, što je onеспособilo Parlament da usvaja zakone 6 meseci (od njegovog raspuštanja početkom marta do formiranja nove Vlade krajem avgusta). Potom, u toku predsedničke izborne kampanje 2017, tadašnji premijer odlučio je da se kandiduje za predsednika. Predsednik Narodne skupštine doneo je odluku da obustavi plenarna zasedanja sve dok je predsednička kampanja u toku.<sup>7</sup> Samim tim, Parlament nije bio operativan gotovo tri meseca – dok je ova odluka bila na snazi (mart – april 2017), i između raspuštanja i formiranja nove Vlade (maj – jun 2017), posle izbora premijera za predsednika. Kao rezultat ovoga, rad Parlamenta bio je obustavljen na više od 9 meseci tokom 2016-17, tj. godina koje su bile ključne za ispunjavanje najvećeg broja merila i Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA). Prevremeni izbori ne samo da su neposredno uticali na (ne)ispunjavanje analiziranih merila koje je iziskivalo zakonodavnu aktivnost (tj. amandmane Zakona o azilu i Zakona o zabrani diskriminacije), već su imali i dalekosežnije dejstvo (npr. u slučaju reformi koje se odnose na srpske obaveštajne službe).

<sup>7</sup> Radio Slobodna Evropa, Predizborno zaključavanje Parlamenta Srbije, 2. mart 2017, dostupno putem linka: <https://www.slobodnaevropa.org/a/predsednica-skupstine-srbije-blokada-parlament/28342983.html>

### Poteškoće u merenju bilansa implementacije.

Većina neophodnih radnji zahteva dugotrajnije praćenje kako bi se izveli zaključci o tome da li su one dovele do željenih ishoda – ovo se odnosi na slobodu izražavanja, upravljanje kadrovima zasnovano na zaslugama u slučaju državnih službenika i sudija, implementaciju antidiskriminacionog i zakonodavstva o azilu. Iako kratak vremenski okvir od otvaranja pregovaračkih poglavlja nije pružio dovoljno prilika za promišljanje o učinku analiziranih merila, postojeće prakse i tendencije ukazuju na rizik od budućeg neuspeha monitoringa. Ovo se odnosi na kvalitet i dostupnost informacija neophodnih za delotvorno ispunjenje datog poduhvata. Srpske institucije su uopšte uzev nedostatne kada je reč o sakupljanju podataka i analizi, kao i obezbeđivanju javnih izveštaja o implementaciji ili dostignućima.<sup>8</sup> Shodno ovome, izveštaji srpskih vlasti o sprovođenju akcionih planova za poglavlja 23 i 24 ne sadrže pouzdane informacije, dok je organizacijama civilnog društva uskraćen pristup glavnim izvorima koje koristi EK u vrednovanju i merenju rezultata. Kao što potvrđuju stručnjaci OECD/SIGMA, takvo okruženje koje oskudeva podacima ugrozilo je njihova, kao i nastojanja EK, da sprovedu valjano vrednovanje i merenje ostvarenog napretka.<sup>9</sup> Stoga se čini da je potrebna veća pažnja javnosti u razmatranju opcija za bolji protok verodostojnih informacija i podataka u pregovaračkom procesu.

”

*Izveštaji srpskih vlasti o sprovođenju akcionih planova za poglavlja 23 i 24 ne sadrže pouzdane informacije, dok je organizacijama civilnog društva uskraćen pristup glavnim izvorima koje koristi EK u vrednovanju i merenju rezultata.*

“



**Utisak zakonodavne „fiksacije“.** Kao što se tvrdi u analizi, zakonodavni zahtevi za dopunama i izmenama odredbi o diskriminaciji i azilu treba da se podvedu pod opšti zakonodavni okvir – *lex generalis* ili drugo sveobuhvatno zakonodavstvo čije pogrešno sprovođenje ili čiji nedostatak sprečava novousvojene zakone da u potpunosti stupe na snagu. U oba merila, kvalitet prethodnih zakona nije bio ključni problem, već su to bili nedostaci u njihovom sprovođenju. Da je sprovođenje bilo postojanije, srpski sistem azila i politike za borbu protiv diskriminacije bili bi funkcionalniji. Iz ovog razloga bilo bi pogrešno očekivati da će se novousvojeno zakonodavstvo, čak i kada je potpuno usaglašeno sa pravnim tekovinama EU, zaista i sprovesti ukoliko ostale dopunske mere nisu paralelno preduzete.

<sup>8</sup> WeBER, “First results from PAR Monitor: (Un)availability of information on governmental performance in the WB”, 13. februar 2018, dostupno putem linka: <http://www.par-monitor.org/posts/first-results-from-par-monitor-un-availability-of-information-on-governmental-performance-in-the-wb>

<sup>9</sup> Razgovor sa Milenom Lazarević, programskom direktorkom Centra za evropske politike (CEP), Beograd, januar 2018.

## PREPORUKE

### Evropskoj uniji

**Insistirati na većoj otvorenosti i transparentnosti procesa pristupanja EU i ostvariti sopstveni doprinos u tom pogledu.** Jedna opcija za povećanje delotvornosti pristupa EU pitanjima koja se tiču vladavine prava jeste da se „udruži” sa sektorom civilnog društva, koji ima jak potencijal da sprovodi pritisak „odozdo” na Vladu da ostvari rezultate. Unija je do sada preduzela značajne korake kako bi proces pristupanja učinila transparentnijim, intenzivirajući konsultacije sa OCD kroz brojne platforme; time što je bila otvorenija za građane kroz razne programe i projekte, uključujući EU info centre; i čineći svoje Zajedničke stavove i Polugodišnje izveštaje EK o pregledu stanja u poglavljima 23 i 24 (tzv. *Non-Papers*) otvorenim za javnost. Sva ova poboljšanja pomogla su srpskim OCD da podrobnije ispituju rad izvršne vlasti i približe informacije široj javnosti. Međutim, čini se da su preduzete radnje nedovoljne da bi proces pristupanja i pregovori o ključnim poglavljima 23 i 24 bili uspešni. EU stoga treba da insistira na većem kvalitetu vladinih izveštaja o praćenju implementacije i na dostupnosti podataka i informacija (kroz objavljivanje izveštaja i statistika). Štaviše, treba da razmotri otvaranje sopstvenih izvora široj javnosti (tj. stručnih izveštaja i tzv. *peer review* izveštaja), što se već praktikuje u Crnoj Gori<sup>10</sup>, a donekle i u Makedoniji. U potonjem primeru, izveštaj koji je sačinila grupa stručnjaka predvođena R. Pribeom<sup>11</sup> izvršio je znatan uticaj na makedonsko društvo i kao takav ukazao na koristi od nezavisne, utemeljene i dobro utvrđene analize.

**Iskoristiti novi momentum kako bi se unapredili mehanizmi i uslovljavanje u okviru vladavine prava.** EU treba da nastavi da usavršava svoja

sredstva, uključujući sistem merila, kako bi izazvala veće usklađivanje Srbije sa uslovima članstva. Strategija EU za Zapadni Balkan, objavljena u februaru 2018, zajedno sa „paketom proširenja” najavljenim za april, predstavlja priliku za EU da postavi mapu puta sa određenijim rokovima i zadacima u vezi sa vladavinom prava.<sup>12</sup> EU mora da iskoristi proces pregovora o pristupanju Srbije da zastupa vladavinu prava i iskoristi svoju „transformativnu moć”<sup>13</sup>, za koju se ispostavilo da je plodonosnija u pretpristupnom nego u postpristupnom periodu. Ovakav pristup osigurao bi uspešnu asimilaciju Srbije u EU porodicu kada ona postane država članica, tj. njenu sposobnost da preuzme na sebe prava i obaveze članstva u EU. Ukratko, proces pristupanja EU treba da se iskoristi da se predvide dalekosežna poboljšanja i reforme i stoga njihovi efekti učine nepovratnim. Najavljena veća politička posvećenost proširenju, od strane država članica, ima potencijal da pojača delotvornost mehanizma uslovljavanja EU u oblasti vladavine prava, koji je do sada doneo ograničene rezultate.

”

*Strategija EU za Zapadni Balkan, objavljena u februaru 2018, zajedno sa „paketom proširenja” najavljenim za april, predstavlja priliku za EU da postavi mapu puta sa određenijim rokovima i zadacima u vezi sa vladavinom prava.*

*EU mora da iskoristi proces pregovora o pristupanju Srbije da zastupa vladavinu prava i iskoristi svoju „transformativnu moć”, za koju se ispostavilo da je plodonosnija u pretpristupnom nego u postpristupnom periodu.*

“

<sup>10</sup> S. Marić, S. Majstorović, „Transparentnost i tajnost u pregovorima o pristupanju EU: vreme (je) za preispitivanje postojećih praksi u Srbiji”, Centar za evropske politike, decembar 2017, dostupno putem linka: <http://cep.org.rs/publications/transparentnost-i-tajnost-u-pregovorima-o-pristupanju-eu/>

<sup>11</sup> Nezavisna viša stručna grupa, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija: preporuke više stručne grupe za sistemsko pitanje vladavine prava u vezi sa presretanjem komunikacije otkrivenim proleća 2015” („The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015”), 8. jun 2015.

<sup>12</sup> S. Majstorović, „2018 – godina povratka verodostojne politike proširenja EU?”, Centar za evropske politike, januar 2018, dostupno putem linka: <http://cep.org.rs/publications/18-godina-povratka-verodostojne-politike-prosirenja-eu/>

<sup>13</sup> Izraz je skovala Heder Grejbi (Heather Grabbe). Vidi: *The EU’s Transformative Power: Europeanisation through Conditionality in Central and Eastern Europe* (Transformativna moć EU: evropeizacija putem uslovljavanja u Centralnoj i Istočnoj Evropi), Palgrave MacMillan, 2006.

**Predvideti postojan postpristupni mehanizam praćenja reformi u oblasti vladavine prava.** Kako bi se obezbedile istinske reforme vladavine prava, postojeći Mehanizam saradnje i provere, primenjen na Bugarsku i na Rumuniju, treba da bude ojačan znatnijim mehanizmima uslovljavanja i praćenja u slučaju Srbije. Srpske vlasti će tako da budu motivisanije za sprovođenje sadržinskih reformi vladavine prava u pretpristupnom periodu, znajući da bi pristup strukturnim fondovima i drugim koristima članstva bio uslovljen postignućima koja se odnose na vladavinu prava.

### **Naučene lekcije o promociji i sprovođenju vladavine prava u Srbiji iskoristiti i preneti na nivo EU.**

Iskustvo unapređenja mehanizama uslovljavanja u Srbiji (i u ostalim državama kandidatkinjama sa ZB) može da bude dragoceno za EU u kontekstu trenutnih napora ka sprovođenju vladavine prava u svojim članicama. Obim problema u vezi sa vladavinom prava u nekoliko zemalja članica, kao i u Srbiji, zahteva pristupe koji bi nadišli ustaljene prakse. EU treba da razmotri mogućnost udruživanja svog iskustva i stručnog znanja o vladavini prava koje primenjuje na nivou država članica i prema državama kandidatkinjama za članstvo. Jedan od načina da se iskoriste ove sinergije jeste da se proširi uloga i mandat Agencije za osnovna prava (*Fundamental Rights Agency*) na države kandidatkinje; da se osmisle oblasti i politike čije bi realizovanje zavisilo od trenutne situacije u oblasti vladavine prava, i da se primene mere prinude u skladu sa ovim; itd.

”

*EU treba da razmotri mogućnost udruživanja svog iskustva i stručnog znanja o vladavini prava koje primenjuje na nivou država članica i prema državama kandidatkinjama za članstvo.*

“



Razlog za integrisano nadgledanje i politiku vladavine prava jeste razumevanje: a) da se očekuje da trenutne države kandidatkinje u srednjem roku postanu članice, te da je stoga u interesu Unije da integriše potpuno funkcionalne i učvršćene demokratske države; b) da je vođstvo EU svesno mogućih negativnih efekata odsustva sprovođenja vladavine prava po samu EU i deluje spremno da nadogradi postojeće instrumente i kapacitete vladavine prava.

**Nametnuti se kao iskren posrednik u debati o ustavnim reformama.** Žestoka debata između Vlade Srbije i OCD-a o predloženim ustavnim amandmanima koji se odnose na nezavisnost sudstva<sup>14</sup> jeste savršena prilika za EU da pojača svoj pritisak na Vladu da stupi u utemeljene, otvorene i iskrene rasprave sa civilnim sektorom na tako važnu temu. Ovakvim pristupom EU bi materijalizovala svoju retoriku, predviđenu Strategijom EU za Zapadni Balkan koju je izradila EK<sup>15</sup>, o važnosti vladavine prava, i konkretnim delima postavila bi primer za svoje buduće akcije u Srbiji i drugim državama kandidatkinjama. Ovo bi, zauzvrat, doprinelo verodostojnosti i postojanosti politike proširenja EU, koje su povremeno nedostajale, pomažući tako prepravljajući ove unekoliko nepopularne politike, kako u državama članicama, tako i u Srbiji.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Vidi, na primer, pismo radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za poglavlje 23 upućeno ministarki pravde, 13. februar 2018, dostupno putem linka: <http://www.yucom.org.rs/konvent-uputio-pismo-ministarki-pravde-sta-je-cilj-javne-rasprave-o-ustavu/>

<sup>15</sup> Evropska komisija, Strategija EU za Zapadni Balkan: verodostojna perspektiva proširenja, 6. februar 2018, dostupno putem linka: [https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-western-balkans-strategy-credible-enlargement-perspective\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-western-balkans-strategy-credible-enlargement-perspective_en)

<sup>16</sup> Podrška javnosti budućem proširenju zadržava se na oko 50%, kako na nivou EU (istraživanja Evrobarometra iz 2014. godine), tako i na nivou Srbije.

## Za Srbiju

Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao koordinatori ova dva pregovaračka poglavlja, treba da osiguraju **poboljšanje kvaliteta svojih izveštaja o sprovođenju akcionih planova**. Zapravo, obezbeđivanje verodostojnih informacija i podataka javnosti jedno je od ključnih načela procesa pristupanja koji je Vlada definisala i na koje se civilno društvo često poziva. Iako su teškoće koordinisanja velikog broja institucija uključenih u dve pregovaračke grupe za blagovremeno podnošenje informacija neophodnih za objavljivanje izveštaja razumljive, ova dva ministarstva treba da preuzmu na sebe veću odgovornost u obezbeđivanju jače posvećenosti dotičnih institucija.

Nadalje, ova dva ministarstva treba **da obezbede kvalifikovane i visokokvalitetne kadrove za obavljanje zadataka koji se odnose na pristupanje EU**. Nedostatak ljudskih kapaciteta u državnoj upravi ne bi više trebalo da bude izgovor za odlaganja i izostanak pružanja informacija javnosti. U skladu sa pozitivnim praksama ustanovljenim tokom procesa izrade akcionih planova za poglavlja 23 i 24, OCD-i kao dragocen izvor znanja i ekspertize treba da budu uključeni u rasprave o modelima unapređenja postojećih ljudskih kapaciteta u ministarstvima, u pogledu broja, znanja i veština za bavljenje poslovima u vezi sa pristupanjem EU.

**Ministarstvo za evropske integracije treba odlučno da preuzme ulogu koordinatora u procesu pristupanja.** Kao takvo, ono treba da deluje kao „motor“ institucionalnog sistema Srbije za saradnju sa EU, intenzivnije učestvujući u ovom procesu, i u tehničkom i u političkom smislu.<sup>17</sup> U prvom smislu može da obezbedi dodatnu tehničku i analitičku podršku za rad pregovaračkih grupa, dok drugi aspekt podrazumeva povećane napore ministarstva da postavi proces evrointegracija u vrhu prioriteta kako Vlade tako i drugih državnih organa koji ne daju nužno preimućstvo zadacima koji se odnose na EU.

Osnovni cilj ovakvih poduhvata jeste održavanje i unapređenje kvaliteta rada (kako se proces ubrzava i postaje zahtevniji) i povećanje motivacije i posvećenosti svih relevantnih aktera (budući da se proces odvija već dugo). Ovaj cilj zadobija veći značaj, naročito imajući u vidu da se ključni organi odgovorni za



koordinaciju procesa pregovora o pristupanju, tj. Koordinaciono telo za proces pristupanja EU i Savet koordinacionog tela, u praksi gotovo i ne susreću, ostavljajući tako prostor za nagađanje o tome kako su donesene ključne odluke i da li je interakcija među ostalim organima u praksi funkcionalna.

**Nadići puko formalističku saradnju sa civilnim društvom za optimalne rezultate u poglavljima 23 i 24.** Srpske vlasti su postojane u deklarativnom odobravanju procesa evropske integracije, ali ostvareni rezultati navode veliki deo srpskog civilnog društva da sumnja u njihov stepen posvećenosti. Povremeno nepovoljan pristup Vlade aktivnim i kompetentnim organizacijama civilnog društva koje se bave pitanjima obuhvaćenim poglavljima 23 i 24 sugerise da još uvek nedostaje autentična politička volja da se stremi dubljim i sadržinskim reformama. Zapravo, prve interakcije ova dva sektora u okviru otvaranja poglavlja 23 i 24 obećavale su kvalitativne promene u saradnji. Međutim, uspostavljene pozitivne prakse drastično su nazadovale onda kada je praćenje napretka ostvarenog u okviru data dva poglavlja došlo na dnevni red.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Strahinja Subotić, „Zastupanje interesa Srbije u EU“ (naslov originala: „Serbia’s Pursuit of Interests in the European Union: Administrative, Financial and Lobbying Capacities“), Centar za evropske politike, Beograd, 2017.

<sup>18</sup> S.Marić, S.Majstorović, „Transparentnost i tajnost u pregovorima o pristupanju EU: vreme (je) za preispitivanje postojećih praksi u Srbiji“, Centar za evropske politike, decembar 2017, dostupno putem linka: <http://cep.org.rs/publications/transparentnost-i-tajnost-u-pregovorima-o-pristupanju-eu/>

Umesto sagledavanja civilnog sektora kao konstruktivnog partnera u zajedničkim poduhvatima pristupa EU, Vlada treba da uloži više napora kako bi se uključila u iskren i otvoren dijalog sa predstavnicima OCD-a, uzimajući u obzir njihov *feedback* i prihvatajući konstruktivnu kritiku. Srpski OCD-i koji se bave pitanjima vladavine prava poseduju znatan stepen stručnosti i motivisani su da poguraju reforme i dalje od zahteva koje je postavila EU, za opšte i osetno dobro građana. Kao takvi, oni predstavljaju snažan resurs u procesu pregovora o pristupanju koje može na odlučujući način da doprinese dostizanju održivosti i dugotrajnosti sprovedenih reformi.

**Angažovati se oko izgradnje širokog društvenog saveza za članstvo u EU.** Najnovija Strategija proširenja EU potvrdila je da je perspektiva članstva Srbije jasnija nego ikada. Takođe, poslednja ispitivanja javnog mnjenja pokazuju da je većina građana Srbije opredeljena za članstvo u EU.<sup>19</sup> Jedan od načina da političke vlasti dokažu svoje opredeljenje da slede reforme u vezi sa EU jeste da pokrenu stvaranje širokog “društvenog ugovora”. Vladajuće političke stranke, Parlament, organizacije civilnog društva, poslovna zajednica, i proevropska opozicija treba da rade zajedno na stvaranju širokog društvenog saveza za članstvo u EU. Ovo može da se postigne putem zajedničke izrade i potpisivanja deklaracije ili drugog dokumenta jednake (pravne) važnosti koji bi izrazio posvećenost svih nivoa društva da rade na ispunjavanju svih zahteva Unije za članstvo, ali i dalje od ovoga.

<sup>19</sup> Prema poslednjim istraživanjima javnog mnjenja sprovedenim u decembru 2017, 52% građana Srbije je opredeljeno za članstvo Srbije u EU. Ankete dostupne putem linka:  
[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/istrazivanja\\_javnog\\_mnjenja/javno\\_mnjenje\\_decembar\\_17.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_decembar_17.pdf)

Prepoznavši veliki potencijal think tank organizacija na Zapadnom Balkanu da kroz činjenično utemeljeni pristup ocenjuju i unapređuju kreiranje, praćenje i evaluaciju javnih politika u kontekstu pristupanja EU, ali i da takvi naponi većinom ostaju ograničeni na individualne države, osnovali smo mrežu istraživačkih centara u Jugoistočnoj Evropi – Think for Europe Network (TEN). TEN okuplja think tank organizacije širom Zapadnog Balkana, aktivne u domenu evropske integracije, u cilju razmene dobrih praksi i znanja među zemljama regiona, kako bi se time doprinelo rešavanju zajedničkih izazova i prepreka u procesu pristupanja EU. Mreža je dosad sprovela veliki broj regionalnih projekata i proizvela jednako zapaženi broj publikacija.



Članice TEN mreže su organizacije sa zapaženim dostignućima u pogledu istraživanja javnih politika i sa razvijenim zagovaračkim i komunikacionim kapacitetima:

Centar za evropske politike (CEP) iz Beograda – osnivač i sedište mreže  
Institut za evropske politike (EPI) iz Skoplja  
Vanjskopolitička inicijativa (VPI) iz Sarajeva  
Grupa za pravne i političke studije (GLPS) iz Prištine  
Institut Alternativa (IA) iz Podgorice  
Institut za demokratiju i medijaciju (IDM) iz Tirane