

ISSN 1820-4589

КУЛТУРА ПОЛИСА The Culture of Polis

ЧАСОПИС ЗА НЕГОВАЊЕ ДЕМОКРАТСКЕ ПОЛИТИЧКЕ КУЛТУРЕ

ГОДИНА XI

ПОСЕБНО ИЗДАЊЕ

ЗА 2014.

КУЛТУРА – ПОЛИС НОВИ САД, ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКЕ СТУДИЈЕ БЕОГРАД



ИЗАЗОВИ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

УРОШ Д. ЋЕМАЛОВИЋ
Факултет за право, јавну управу и
безбедност
Београд

УДК 341.1:327(4)
Оригиналан научни рад
Примљен: 21.07.2014
Одобен: 09.09.2014

ПРОЦЕС УСКЛАЂИВАЊА ДОМАЋЕГ ПРАВНОГ СИСТЕМА СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – СТАЊЕ, ПРОБЛЕМИ, МОГУЋА РЕШЕЊА

Сажетак: Усклађивање правног система Републике Србије са правном тековином Европске уније је једна од кључних обавеза на путу ка чланству у ЕУ. Поред тога што је дефинисана ратификованим међународним уговором (члан 72 Споразума о стабилизацији и придруживању), обавеза усклађивања је у интересу развоја правног, економског и политичког система Србије, па би на довођењу у склад домаћег права са правом ЕУ требало радити чак и да чланство у Унији није дефинисано као државни политички циљ. Процес ус-клађивања подразумева, са једне стране, сложену интеракцију различитих др-жавних органа, цивилног друштва, институција ЕУ; са друге стране, ова сло-женост није праћена кохерентним и прецизним нормативним оквиром, па се у пракси јављају бројне противречности и мањкавости које утичу на квалитет усвојеног законодавства и његову примену. Намера овог рада је да се, пошто анализира основне одлике процеса усклађивања домаћег нормативног система са правом ЕУ (поглавље 2), посвети тешкоћама у овом процесу (поглавље 3) и могућим начинима њиховог превазилажења (поглавље 4).

Кључне речи: право Европске уније, усклађивање права, Споразум о стабилизацији и придруживању, услови за чланство у Европској унији.

Уводна разматрања

Чланство у Европској унији (ЕУ), која се по својој правној и политичкој природи у неколико речи најбоље може дефинисати као *sui gene-*

ris међународна организација (Michel, 2003)¹, подразумева и обавезу будуће државе чланице да свој правни систем усклади са правном теко-вином ЕУ. У теорији права ЕУ, француска синтагма *acquis communautaire* се деценијама користила како би се означила целина нормативног система Европских заједница. Међутим, будући да је децембра 2009. године, ступањем на снагу Лисабонског споразума, појам „заједница“ престао да постоји, свеукупност норми права ЕУ се све чешће означава само као *acquis* или уз додатак *de l'Union européenne / EU acquis*. Иако би, као што то чини и Споразум о стабилизацији и придруживању, наја-декватнији превод термина *acquis communautaire* био „правна тековина Заједнице“, због веће јасноће у овом раду ће више бити коришћени термини „нормативни систем ЕУ“ или „право ЕУ“. Наравно, ова обавеза не престаје даном ступања у чланство, будући да су и чланице ЕУ у обавези да преносе (транспонују) у своје унутрашње правне системе оне одредбе права ЕУ које немају директно дејство, већ захтевају нормативну интервенцију националних законодаваца. На овом месту неће бити под-робније разматрано питање директног дејства главних секундарних извора права ЕУ: правилника (Regulation, règlement) и директива (Directive, directive). Довољно је нагласити да је правилник, на основу члана 288, став 2 Уговора о функционисању Европске уније „обавезујући у свим својим елементима и директно примењив“, док директива, у принципу, нема директно дејство (Ђемаловић, 2013).

Република Србија је обавезу усклађивања свог законодавства са правом ЕУ преузела чланом 72 Споразума о стабилизацији и придруживању². Такође, степен усклађености домаћих норми са правом ЕУ је важан податак у процесу преговора о чланству, али се процеси преговарања и усклађивања разликују правно, политички и методолошки. Међутим, имајући у виду да је нормативни систем Уније у процесу сталне доградње и промена, процес усклађивања домаћег права је трајна обавеза, док су преговори – колико год, као што то добро илуструје пример Турске, могу бити прекидани, обустављани или замрзавани – процес који се окончава споразумом о приступању.

Процес усклађивања домаћег правног система са правом ЕУ подразумева, са једне стране, сложену интеракцију различитих државних

¹ У том смислу, Michel, Valérie (2003): *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, L'Harmattan, Paris, 19. На истом месту ауторка додаје да „учестале дилеме око правне природе (ЕУ) не треба да замагле чињеницу о постојању (њеног) правног поретка, то јест структурисаног и хијерархијски уређеног система извора права“.

² Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник Републике Србије бр. 83/08*.

органа, цивилног друштва, институција ЕУ; са друге стране, ова сложеност није праћена кохерентним и прецизним нормативним оквиром, па се у пракси јављају бројне мањкавости које утичу на квалитет усвојеног законодавства и његову примену. Намера овог текста је да се, пошто анализира основне одлике процеса усклађивања домаћег нормативног система са правом ЕУ (поглавље 2), посвети тешкоћама у овом процесу (поглавље 3) и могућим начинима њиховог превазилажења (поглавље 4).

Основне одлике процеса усклађивања

Најбитнији правни акт који дефинише обавезу Републике Србије да своје законодавство усклађује³ са правом ЕУ је Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП)⁴, односно његов члан 72. Свеобухватна телеолошка анализа одредаба ставова 1 до 5 овог члана може пружити одговор на питање о основним одликама процеса усклађивања, чему ће бити посвећена главнина овог поглавља. Међутим, због извесних преклапања и последичног ризика од забуне, претходно је потребно јасно разграничити процес преговарања о приступању са процесом усклађивања.

Пре отварања сваког преговарачког поглавља у процесу преговора о чланству Србије у Унији, врши се преглед/скрининг усклађености домаћих норми са правом ЕУ. Прва фаза овог процеса прегледа законодавства се обично означава као експланаторни скрининг, током кога представници Европске комисије делегацији Србије презентују нормативни оквир ЕУ у одређеном преговарачком поглављу; друга фаза, тзв. билатерални скрининг, је сусрет истих актера са замењеним улогама: делегација Србије презентује представницима Европске комисије домаћа нормативна решења у истој области, уз назначивање које су активно-сти предузете, а које планиране, како би се домаће право ускладило са правом ЕУ. Међутим ова два процеса се никако не могу изједначити ни правно (а), ни методолошки (б) ни политички (в).

³ Овде намерно није употребљен свршени глаголски вид „ускладити“, већ трајни/несвршени „усклађивати“ будући да, како је наглашено у уводу, обавеза усклађивања не престаје нити са завршетком преговора о приступању нити са ступањем у чланство.

⁴ Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране је потписан 29. априла 2008. године, Народна скупштина га је ратификовала 10. септембра исте године, а ступио је на снагу тек 1. септембра 2013. године, по окончању поступка ратификације у свим државама чланицама ЕУ.

а) Обавеза усклађивања домаћег права са правом ЕУ је међународна обавеза Србије, преузета много пре него што је наша земља уопште добила статус кандидата за чланство и отпочела преговоре о приступању. Поред тога, због чињенице да је ССП ратификовани међународни уговор, он има већу правну снагу од домаћих закона. Наиме, члан 16, став 2 *in fine* Устава Србије предвиђа да „потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом“ односно да, *a contrario*, не морају бити у складу са осталим законима већ обратно: сви остали закони морају да буду усклађени са њима.

б) Методолошки, процес усклађивања има превасходно правну, а процес преговарања политичко-економску природу. Другим речима, одређени прелазни рокови или квоте могу бити предмет преговора, али о нормативном блоку законодавства ЕУ не може бити преговора, већ је обавеза Србије да га поступно пренесе у домаћи правни систем.

в) Политички, различити су органи који су носиоци процеса: у преговорима је много наглашенија улога извршне гране власти, док у процесу усклађивања носећу улогу има парламент, док се Влада појављује као предлагач законских решења.

Телеолошко тумачење члана 72 ССП-а може нам пружити прилично свеобухватну слику о најбитнијим одликама процеса усклађивања домаћег права са правом ЕУ. На сва питања која се тичу некохерентности домаћег правног система и неусклађености неких решења са ССП -ом, као и на практичне мањкавости биће указано у наредном поглављу, док ће овде анализа бити усредсређена на прескриптивно схватање процеса усклађивања.

2.1. Усклађивање је поступно. Наиме, став 1 члана 72 веома јасно наводи да ће „Србија настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице“⁵, притом помало неписмено додајући да ће иста страна „обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено“. Може се са приличном сигурношћу претпоставити да је ова рогобатна и духу српског језика неприлагођена формулација последица директног превођења са енглеског језика; уз ограду да аутор није је-зички стручњак, вероватно је да би исправније било да је наведено „обезбедити да важеће и будуће законодавство буде правилно примењено и спроведено“ или „обезбедити правилну примену и спровођење важећег и будућег законодавства“. Телеолошко тумачење је посебно олакшано претходно наведеним прецизирањем, будући да постоји снажна логичка

⁵ За однос појмова „Европска заједница“ и „Европска унија“ видети фусноту 2.

веза између поступности, са једне, и правилне примене и спровођења, са друге стране. Другим речима, из става 1 члана 72 потпуно недвосмислено произлази да како извршна (када је предлагач закона или када доноси подзаконске акте), тако ни законодавна власт у Републици Србији нема обавезу да обезбеди да сваки предложени и усвојени законски или подзаконски акт буде неизоставно, у потпуности и у најкраћем року усклађен са правном тековином Уније⁶. Усклађеност неког домаћег акта са правом ЕУ може бити делимична, па и непостојећа, ако то оправдавају потреба за поступношћу, непреносивост одредбе пре неког рока или легитиман интерес за преношење у неком каснијем тренутку, уз навођење јасног образложења и временског оквира у коме ће бити обезбеђена потпуна усклађеност. Наравно, ниједан од мотива за усвајање домаћих нормативних решења која су неусклађена са правом ЕУ не сме бити коришћен преварно, односно на начин да се тиме ефективно изиграва обавеза преузета ССП-ом. Поред тога, треба стално имати у виду да је усклађивање са нормама ЕУ у претежном броју случајева у интересу домаћих привредних субјеката, потрошача, односно грађана Србије у најопштијем смислу.

2.2. Неопходно је обезбедити правилну примену важећег и будућег законодавства. Овај захтев који процес усклађивања треба да испуни је у дубокој органској вези са његовом поступношћу. Из већ цитираног става 1 члана 72 ССП-а произлази да усклађивање није само себи циљ, да не представља ларпурлартистички нормативни перформанс, већ да је његов смисао у правилној примени како законодавства на снази, тако и оног чије се усвајање тек планира. Могло би се отићи чак и корак даље, тврдећи да је поступност у разматрању и усвајању нових законских решења предуслов за њихову ваљану примену. Кроз своје редовне извештаје о напретку Србије у процесу европских интеграција⁷, Европска комисија посебну пажњу обезбеђује проблемима у примени домаћег законодавства.

⁶ Без намере да подробније улазимо у анализу неусклађености Пословника Народне скупштине са чланом 72 ССП-а, овде ћемо само навести одредбу члана 151, став 4 Пословника, која предвиђа да „уз предлог закона, предлагач доставља изјаву да је предлог закона усклађен с прописима Европске уније, или да не постоји обавеза усклађивања, или да закон није могуће ускладити с прописима Европске уније, и табелу о усклађености предлога закона с прописима Европске уније“. Више о овоме биће речи у поглављу 4.

⁷ Последњи Извештај о напретку Европска комисија је објавила 16. октобра 2013. године. Канцеларија за европске интеграције Владе Србије редовно објављује ове документе на својој страници <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html> (16.06.2014.).

2.3. Усклађивање је почело на дан потписивања ССП-а. Да није било ове одредбе, могло се догодити да буде изгубљено значајно време, будући да је, због политичког застоја и сложености процеса ратификације у свим државама чланицама ЕУ, од потписивања (29. април 2008. године) до ступања на снагу (1. септембар 2013. године) ССП-а прошло више од 5 година. Како наводи став 3 члана 72 ССП-а, усклађивање је у раној фази било усредсређено на „основне елементе правних тековина о унутрашњем тржишту, правосуђе, слободу и безбедност, као и на друга подручја везана за трговину“. Због значаја ових области, али и извесног заостатка у припреми предлога закона, усклађивање и даље траје у свим наведеним областима и далеко је од свог краја. Уопштено посматрано, не може се рећи да је и у једној области законодавства усклађивање потпуно окончано, будући да право ЕУ стално еволуира.

2.4. Начин праћења усклађивања заједнички дефинишу органи Р. Србије и Европска комисија. Довођење у склад унутрашњег правног система са правним тековинама ЕУ је сложен процес у који су укључени бројни државни органи Србије који припадају свим трима гранама влас-ти. Наравно, Народна скупштина као законодавац има последњу реч при усвајању аката законске снаге; међутим Влада се по правилу јавља као предлагач ових аката, док је учешће судства, као гаранта владавине пра-ва, од немерљивог значаја у процесу усклађивања. У почетку је (период 2008-2012. година) домаћи оперативно-стратешки акт који се тичао ус-клађивања носио назив Национални програм за интеграцију Р. Србије у Европску унију (НПИ), да би касније добио назив који много више од-говара садржини документа: Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (*National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA*).

У општем смислу, начини „праћења спровођења усклађивања“, који би, по члану 72, став 5 ССП-а требало да буду последица договора Србије и Европске комисије, за полазну основу имају успешност у реализацији НПИ/НПАА. Иако ће наредно поглавље у целини бити посвећено тешкоћама у процесу усклађивања, на овом месту, као пример несклада између сложености овог нормативног подухвата и приступа неких државних органа, има смисла навести само податак са званичног веб-сајта једног владиног органа, где се тврди да је НПИ „сачињен тако што су сарадници у министарствима прочитали сва правна правила ЕУ, утврдили шта је у нашем законодавству усвојено и направили веома јасан план у којем би року стандарди који још нису прихваћени у Србији требало и овде да заживе, све до 2012, која се сматра годином када ће наша држава бити спремна да преузме све обавезе из чланства ЕУ.“⁸ У рела-

⁸ Рубрика „Инфо сервис“, веб сајта Канцеларије за европске интеграције Владе Србије, <http://www.seio.gov.rs/info-servis/pres-materijal/pitanja-i-odgovori/mpi.169.html>(21.06.2014.).

тивно кратком року прочитати „сва правна правила ЕУ“ и упоредити их са домаћим законским и подзаконским актима је већ колосалан посао, колико год желели да верујемо да сарадници у министарствима сјајно владају енглеским (француским, немачким) језиком; много је, међутим, теже схватити наивност уверења да ће „стандарди (...) да заживе“ за мање од четири године.

Тешкоће у процесу усклађивања

За разлику од задатка који се састоји у дефинисању правног оквира процеса усклађивања домаћег правног система са правом ЕУ, утврђивање тешкоћа и препрека које се јављају у овом процесу је циљ за чије остварење није довољна продубљена анализа нормативних и институционалних решења. Поред тога, у Србији не постоји кровни правни акт који би, на једном месту, дефинисао права и обавезе свих актера и процедуре по којима поступају у поступку довођења у склад националних норми са правном тековином Уније. Може се, наравно, тврдити да такав акт није ни потребан и да је довољно следити само уобичајену законодавну процедуру; међутим, специфичност задатка са којим се сви државни органи сусрећу када треба да разумеју, упореде и хармонизују два често различита правна система оправдава *sui generis* приступ, можда баш у истој мери у којој је ЕУ *sui generis* међународна организација. На основу нормативних поставки анализираних у претходном поглављу, у овом ће аутор настојати да представи само неке од тешкоћа у процесу усклађивања чија жилавост оправдава пажњу, не претендујући нити да листа буде исцрпна, нити да свака од препорука, којима ће бити посвећено наредно поглавље, увек одговара свакој од овде анализираних тешкоћа.

3.1. Државни органи укључени у процес усклађивања углавном не располажу довољним бројем компетентних правника и других стручњака оспособљених да разумеју европска нормативна решења, упореде их са домаћим и предложе нова. Иако су, према члану 107, став 1 Устава Србије, овлашћени предлагачи закона сваки народни посланик, Влада, Скупштина Аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача (као и Заштитник грађана и Народна банка, али само за законе из њихове надлежности), разумљиво је и очекивано да у процесу усклађивања домаћег правног система са нормама ЕУ највећи број законских предлога упућује Влада. У оваквој ситуацији, највећи посао је на стручним службама министарстава, чији би правници и други одговара-

јући стручњаци требало да, још у фази која претходи сачињавању нацрта закона, довољно добро познају (и то истовремено) домаћа и европска нормативна решења, али и потребе свих актера на које ће се нова законска решења односити. Како би се олакшао и систематизовао процес провере усклађености, Влада Србије је донела Закључак о усвајању образаца и методолошких упутстава за попуњавање инструмената за усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније⁹. Овим Закључком предвиђено је да сваки предлог закона који се упућује Народној скупштини треба да буде праћен Изјавом о усклађености и Табелом усклађености предложеног акта са прописима ЕУ. Вишегодишњим праћењем квалитета садржине ових Изјава и Табела може се закључити да стручне службе министарстава обавезу њиховог сачињавања и достављања парламенту углавном схватају као пуку бирократску форму, па себи дозвољавају готово несхватљиве пропусте. Иако би се могло доћи до многих корисних и занимљивих закључака, на овом мес-ту се нећемо бавити анализом Изјава о усклађености и Табела усклађености које достављају други овлашћени предлагачи закона. Довољно је навести само један од примера који би заслужио анализу: будући да га не обавезује Владин Закључак о усвајању образаца и методолошких упутстава за попуњавање инструмената за усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније, Заштитник грађана у изјавама о усклађености које упућује у законску процедуру углавном наводи да је, „у складу са сазнањима“ које о томе има, предлог усклађен са правом ЕУ. Због ограничености простора, биће наведен само пример који, по схватању аутора, успешно илуструје претходне тврдње: као превод на енглески језик назива акта који се упућује у процедуру, у једној од Изјава о усклађености речи „предлог Закона о железници“ био је означен као „Bill on Law on Railways“¹⁰. Без намере да се улази у разлоге одсуства довољног броја компетентних правника и других стручњака међу службеницима министарстава, вероватно је да их треба тражити у начину запошљавања, организацији рада и мотивацији запослених.

3.2. У поступку провере усклађености предлога закона, не постоји довољна координација између законодавне и извршне власти. Пре-

⁹ Службени гласник РС бр. 51/2013; овим Закључком је стављен ван снаге претходни Закључак Владе 05 бр. 011-3498/2010, који није садржавао битно другачија решења од тренутно важећег.

¹⁰ Закон о железници је усвојен маја 2013. године и објављен у Службеном гласнику РС бр. 45/2013. Посебно шокантно је што је у Изјави о усклађености која је пратила предлог Закона такође било наведено да су надлежном министарству у процесу провере усклађености помагали стручњаци из две државе ЕУ, ангажовани у оквиру *winning* пројекта.

ма ригидном схватању теорије о подели власти, она се „тумачи као потпуна изолација власти“ (Марковић, 1997: 211) и „постоји кад се свака од три функције државне власти врши потпуно независно од остале две“, што представља „класично тумачење поделе власти које је у основи мита о подели власти“ (Марковић, 1997: 211). Према оваквом схватању, при провери усклађености предлога закона које Влада упућује Народној скупштини, свака координација не само да није потребна, већ је непожељна, будући да законодавна власт има коначну реч при усвајању норми законске снаге, па у том процесу треба и да контролише наводе Владе о усклађености тих норми са правом ЕУ (Марковић, 1997: 211). Наравно да овакво схватање не одговара нити правној традицији Србије, нити је у складу са принципом рационалног и ефикасног функционисања државне власти, будући да су и пракса и теорија у нашој земљи мно-го ближи схватању које „истиче као суштинско обележје начела поделе власти сарадњу и равнотежу носилаца функција државне власти“ (Марковић, 1997: 212). При оваквом дефинисању односа извршне власти и парламента, у процесу усклађивања домаћег права са правом ЕУ се у пракси готово уопште не користе механизми које пружају постојећи акти, док се тешко може говорити о систематском осмишљавању нових. На пример, важећи Пословник Народне скупштине (НС) пружа могућност сваком од одбора НС да, у оквиру свог делокруга „разматра план рада и извештај надлежног министарства“ и да од државних органа тражи „информације и податке из њихове надлежности“, док се у одредбама о појединачним одборима систематски наводи да они разматрају предлоге закона и других општих аката из њихове надлежности. И када парламент користи неке од ових механизма надзора и контроле над радом извршне власти, они се ретко користе за представљање постигнутих резултата или, још ређе, планираних активности у процесу усклађивања са правом ЕУ. Када је у питању Одбор за европске интеграције НС, који је надлежан да „разматра предлог закона и другог општег акта са становишта њихове прилагођености прописима Европске уније“, расправа која се одвија на седници Одбора веома ретко залази у имало озбиљнију анализу Изјава о усклађености и Табела усклађености које доставља предлагач. Поред тога, законски предлози пред парламент често стижу стихијски, невезано за НПАА или друге, раније усвојене годишње или вишегодишње планове законодавне активности. Имајући у виду све наведено, може се закључити да би и постојећи нормативни оквир, када би се стручно и у пуној мери користио, пружао довољно простора за релативно задовољавајућу контролу усклађености новоусвојених домаћих прописа са правном тековином ЕУ.

3.3. У фази јавне расправе о предлогу закона, када до ње уопште дође, ни државни органи, али ни већина других заинтересованих актера не обраћају довољно пажње на питања усклађености предложених нормативних решења са правом ЕУ. У складу са чланом 41.

Пословника Владе Србије¹¹ „предлагач је обавезан да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност, спроведе јавну расправу“. И поред тога што – за разлику од Пословника НС који се, по својом месту у хијерархији правних норми, може изједначити са законом¹² – Пословник Владе нема снагу закона, обавеза организовања и ефективног спровођења јавне расправе се сматра добром демократском праксом. Разумљиво је да, у случајевима када оне буду спроведене, у јавним расправама фокус не може увек бити на потреби преношења правних тековина ЕУ у домаћи правни систем. Међутим, свест државних органа о утицају европских норми на свакодневни живот грађана, као и потреба цивилног друштва да ова питања разматра и о њима заузима ставове, представљају праву меру напретка сваке државе ка чланству у ЕУ. Ову тврдњу доказује како искуство држава средње и источне Европе које су постале чланице ЕУ између 2004. и 2013. године, тако и наводи бројних извештаја Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција. У том смислу, последњи од ових извештаја, усвојен 16. октобра 2013. године, на страни 10. наводи да се “хитни поступци (...) и даље често примењују, што неоправдано ограничава време и расправу који су потребни за темељну проверу нацрта закона“¹³. Како смо образложили у тачки 2.1. претходног поглавља, усклађивање је сложен и поступан процес, па свака неумерена исхитреност у усвајању нових законских решења често може ићи на штету њиховог квалитета и правне сигурности.

3.4. Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) Влада доноси без довољних консултација са свим другим државним органима и актерима на која ће се односити нова законска решења.

Несумњиво је да динамика законодавног поступка и квалитет усвојених аката умногоме треба да зависе од Владе као њиховог најчешћег предлагача. Такође, нема спора око чињенице да извршна власт „утврђује и води политику“¹⁴, при чему је предлагање закона један од кључних

¹¹ “Службени гласник РС бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 и 30/2013.

¹² Снага закона која се приписује Пословнику НС се теоретски може образложити местом доносиоца овог акта у подели власти и његовим надлежностима, али и значајем бројних интеринституционалних питања којима је посвећен.

¹³ Видети фусноту 11.

¹⁴ Члан 123, тачка 1 Устава Србије.

начина за спровођење политике Владе. Међутим, због свог изузетног значаја, акт као што је НПАА не би смео да буде усвајан без темељне, свеобухватне и стручне расправе око приоритета законодавне политике, расправе у коју би требало да што активније буду укључене и судска и законодавна власт, али и цивилно друштво у најширем смислу. Имајући у виду да је, како је објашњено у тачки 2.2, правилна примена важећег и будућег законодавства обавеза преузета чланом 72. ССП-а, државни органи који спроводе законе и сви други субјекти на које се закони односе треба да имају прилику да се изјасне о приоритетима и динамици законодавне активности. Извршна власт није у обавези да ове ставове уважи, али је квалитетна јавна расправа предуслов за стабилна, делотворна и са правом ЕУ усклађена нормативна решења.

Предлози мера за унапређење процеса усклађивања

За побољшање квалитета процеса усклађивања домаћег правног система са правном тековином ЕУ можда је кључно исправно схватање његовог смисла: не ради се о једностраном уступку Србије, оптерећујућој обавези која се испуњава бирократски и преко воље, инстантном „пресађивању“ европских решења без узимања у обзир целине домаћег законодавства. Управо напротив, довођење у склад домаћег права са европским је у истинском интересу Србије, јер се кроз овај процес усваја сет нормативних решења који је плод дуготрајних анализа и сложене поступака долажења до сагласности. Чак и у ситуацији када чланство Србије у ЕУ не би представљало један од кључних државних политичких циљева, домаће законодавство би требало у што већој мери приближити оном на снази у Унији. Листа препорука која следи нити је исцрпна, нити претендује на апсолутну исправност, већ произлази из тешкоћа на које је указано у претходном поглављу, виђених кроз приз-му професионалних искустава аутора.

4.1. Значајно подићи кадровске капацитете државних службеника, запослених у органима извршне и законодавне власти, који учествују у процесу усклађивања домаћег законодавства са правном тековином ЕУ. Наравно, неки државни органи располажу извесним бројем запослених чија се стручна оспособљеност у овој области не може довести у питање. Међутим, и даље су огромне потребе за профилисаним експертима који, истовремено, одлично познају домаћи правни систем, а у стању су да исправно и свеобухватно разумеју одређену област права ЕУ. Опште тестирање само основног познавања бар једног од

већих европских језика би код целокупног високо образованог државно-службеничког кадра вероватно дало забрињавајуће резултате. Нема сумње да је, у контексту актуелне економске кризе и могућег смањења примања у јавном сектору, али и смањења укупног броја запослених, тешко ангажовати нове експерте или ваљано мотивисати постојеће запослене да се додатно едукују. Поред тога, време неумитно истиче, а потребе за стручњацима ће бити све веће. Нека од могућих решења су: формирање посебног центра за усавршавање, консултантски ангажмани, додељивање посебног статуса за одређен број запослених. Без обзира који од модела буде изабран, без испуњавања овог услова тешко је замислити значајнији напредак када су у питању преостале препоруке.

4.2. Донети свеобухватни правно обавезујући акт који би се тицао процеса усклађивања, и то од фазе припремних радова на нацртима закона до фазе надзора над применом усвојеног законодавства. Ова препорука би се, вероватно мање успешно, могла испунити и изменама неких од већ постојећих аката и доследном применом оних који се могу сматрати одговарајућим. Како је наведено у тачки 3.2. претходног поглавља, када је у питању усклађивање са правом ЕУ, тренутни институционални механизам делује као раштимовани оркестар, где сваки извођач свира своју партитуру и уопште или веома мало слуша остале. Будући да је простор ограничен а проблема много, овде, примера ради, вреди поменути члан 151, став 4 Пословника НС, који је у супротности са хијерархијски вишим¹⁵ ССП-ом, чији члан 72 говори о поступном усклађивању (видети 2.1), док одредба Пословника не дозвољава никакву делимичну усклађеност или привремену неусклађеност. Да би галиматијас био потпун, Владин Закључак о усвајању образаца и методолошких упутстава за попуњавање инструмената за усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније¹⁶ у тачки 4-г Изјаве о усклађености (и, последично, тачки 7-г Табеле усклађености) дозвољава делимичну усклађеност, односно неусклађеност. Дакле, забуна је потпуна: ССП дозвољава нешто што Пословник НС забрањује, али Закључак Владе ипак дозвољава, при чему су ова три акта по својој правној снази сваки у другој хијерархијској категорији. *Stricto sensu*, поштовање само Пословника НС би довело до ситуације да се сваки предлог закона упућен у процедуру противно члану 151, став 4 уопште не може ни узети у разматрање. Дакле, пре него што се озбиљно упустимо у усклађивање домаћег права са правом ЕУ, прво би правни систем Србије требало ускладити са самим собом.

¹⁵ Видети увод поглавља 2, тачка а) овог рада.

¹⁶ Службени гласник РС бр. 51/2013; видети поглавље 3.1. и фусноту 14.

4.3. Обезбедити сталну комуникацију органа извршне, законодавне (и, по потреби, судске) власти и цивилног друштва у поступку сачињавања, предлагања и праћења примене закона којима се домаће право усклађује са европским. Ово је област где су, у последњих неколико година, приметна значајна побољшања, али би требало даље јачати и ефикасније примењивати постојеће институционалне механизме и осмишљавати нове. Посебно је значајно мотивисати надлежна министарства да у свим фазама комуницирају (међусобно и са осталим актерима), долазе пред надлежне скупштинске одборе, консултују јавност, извештавају о проблемима у спровођењу норми. Институт јавних слушања (чланови 83. и 84. Пословника НС), када би се још интензивније примењивао, пружа огромне могућности у циљу „прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта (...), разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта“. Наравно, спремност и способност цивилног друштва да пружи одговарајући допринос овом процесу не зависи увек од државних органа, али је несумњив интерес свих да постоје квалитетна и свеобухватна дебата о законима и праћење њихове примене.

4.4. Сачинити реалистичан, на консултацијама заснован нови НПАА и кроз различите активности заинтересовати јавност за питања усклађивања са правом ЕУ. Иако се између њих не може ставити знак једнакости¹⁷, постоје бројна преплитања између процедуре преговарања о чланству у ЕУ и процеса усклађивања законодавства са европским. Управо ова чињеница представља шансу да се и државни органи и јавност додатно заинтересују за трансформацију коју тек треба да претрпи домаћи правни систем. Усклађивање националног законодавства са европским се тиче свих и често омогућава избор између више могућих правних решења.

Литература:

1. Marković, Ratko (1997): *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd
2. Michel, Valérie (2003): *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, L'Harmattan, Paris
3. Ćemalović, Uroš (2013): *Nadnacionalnost u pravnom sistemu Evropske unije – primer komunitarnog žiga*, Megatrend revija 4/2013, 177-192

¹⁷ Видети увод поглавља 2.

4. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije od 16. oktobra 2013. godine, veb sajta Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije, <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html> (16.06.2014.).
5. Rubrika „Info servis“, veb sajta Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije, <http://www.seio.gov.rs/info-servis/pres-materijal/pitanja-i-odgovori/npi.169.html> (21.06.2014.)

THE PROCESS OF HARMONIZATION OF SERBIAN LEGAL SYSTEM WITH THE EUROPEAN UNION'S ACQUIS – CURRENT STATE, PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS

Summary: Harmonization of the legal system of the Republic of Serbia with the European Union's acquis is one of country's fundamental commitments on its way to the EU membership. In addition to being defined by a ratified international treaty (Article 72 of the Stabilization and Association Agreement), harmonization with EU law enhances the development of Serbia's legal, economic and political system. Bringing domestic law into line with EU's acquis law would largely be necessary even if membership in the EU was not defined as country's fundamental political objective. The process of harmonization involves, on the one hand, the complex interaction of different state bodies, civil society and EU institutions; on the other hand, this complexity is not accompanied by a precise and coherent normative framework and there are numerous contradictions and gaps that affect the quality of the adopted legislation and its implementation. After analyzing the basic characteristics of the process of harmonization of national legal system with EU law (Chapter 2), the objective of this paper is to focus on the difficulties in this process (Chapter 3) and to suggest some ways of overcoming them (Chapter 4).

Key words: European Union Law, Law Harmonization, Stabilization and Association Agreement, conditions for membership in the European Union