

Б()Ш

Београдска
отворена
школа

Водич за следење на процесот на преговори за пристапување во ЕУ



Поддржано од страна на Европската унија во рамките на програмата „Европа за граѓани и граѓанки“

Водич за следење на процесот на преговори за пристапување во ЕУ



IMPRESSUM

ИЗДАВАЧ:

Белградска отворена школа
Масарикова 5/16, 11000 Белград
Телефон: +381 11 3061 372
Факс: +381 11 36 13 112
Веб: www.bos.rs

ЗА ИЗДАВАЧОТ:

Весна Ѓукиќ

УРЕДНИК:

Данијела Божовиќ

АВТОРИ:

Данијела Божовиќ, Јелена Бабиќ, Мирко Поповиќ и Владимир М. Павловиќ

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Милица Сарачевиќ и Катерина Голубовиќ

ПРЕВОД НА МАКЕДОНСКИ:

Денис Прешова и Зоран Нечев

Година

2015

Водич за следење на процесот на преговори за пристапување во ЕУ



Поддржано од страна на Европската унија во рамките на програмата „Европа за граѓани и граѓанки“

Поддршката на Европската Комисија за подготвување на оваа публикација не подразбира согласност со содржината, која го одразува мислењето на авторите, и Комисијата не е одговорна за каква било употреба на информациите што таа ги содржи.

Белград, 2015

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	6
-------------------	---

ПРЕДГОВОР	8
-----------	---

I ВОВЕД – ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПСКИ ИНТЕГРАЦИИ

1.1. Процес на стабилизација и асоцијација (ПСА)	13
1.2. Преговори за пристапување во Европската унија	15

II ПРОЦЕС НА ПРЕГОВОРИ ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

2.1. Фази во процесот на пристапните преговори	20
2.1.1. Аналитички преглед на правната рамка (законодавството) - скрининг	20
2.1.2. Содржинска фаза на преговорите	22
2.1.3. Склучување на договорот за пристапување	23
2.2. Актери во процесот на преговори за пристапување	24
2.2.1. Преговарачка структура на Европската унија	25
2.2.2. Преговарачка структура на државата кандидат	26

III ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА НА СТРУКТУРАТА НА ДОКУМЕНТИТЕ КОИ СЕ СОЗДАВААТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРЕГОВОРИ

3.1. Скрининг	30
3.1.1. Извештај за скрининг	31
3.1.2. Резултат од скрининг	33
3.1.3. Акциски планови	34
3.1.4. Извештај за реализација на акцискиот план	36
3.2. Содржинска фаза на преговорите	36
3.2.1. Преговарачка позиција на државата кандидат	39
3.2.2. Заеднички позиција на ЕУ	41
3.2.3. Извештај за исполнување на обврските од преговарачкото поглавје	42

IV СЛЕДЕЊЕ НА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ СО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

4.1. Матрица за следење на пристапните преговори со ЕУ _____	44
--	----

V ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР И ДОСТАПНОСТ НА ДОКУМЕНТИТЕ ОД ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ СО ЕУ

5.1. Право на пристап до документите кои ги поседуваат институциите на Европската унија ____	63
5.1.1. Право на јавноста за пристап до документите на Европскиот парламент, Советот и Комисијата – Уредба 1049/2001 _____	65
5.1.1.1. Ограничување на пристапот до документи _____	68
5.1.1.2. Како се поднесува и процесуира барањето за пристап до документи на ЕУ ____	69
5.1.1.3. Процедура на постапување со сензитивни документи _____	70

ПРИЛОГ 1.

Тек на преговори – Пет можни сценарија _____	72
--	----

ПРИЛОГ 2.

Преглед на документи на ЕУ и државите на Западен Балкан важни за следење на процесот на европски интеграции _____	75
---	----

ЛИТЕРАТУРА _____	84
-------------------------	----

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

CEFTA – Договор за слободна трговија во Централна Европа (eng. The Central European Free Trade Agreement)

COELA – Работно тело на Советот на ЕУ за проширување и држави кои ги водат преговорите за пристапување (eng. Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU)

COREPER – Комитет на постојани претставници (fr. Comité des représentants permanents)

ЕСАА – Заедничко европско воздухопловно подрачје

ЕК – Европска комисија

ЕП – Европски парламент

ЕУ – Европска унија

ЕЗ – Европски заедници

МВК – Меѓувладина конференција

НПАА – Национален програм за усвојување на правото на Европката унија

ОВАР – Извештај за процена на исполнетоста на одредниците за отворање на преговори (eng. Opening Benchmark Assessment Report)

ОЦО – Организација на цивилното општество

ПСА – Процес за стабилизација и асоцијација

ПТД – Привремен трговски договор

Совет – Советот на Европската унија

ДСА – Договор за стабилизација и асоцијација

ДЕУ – Договор за Европска унија

ДФЕУ – Договор за функционирање на Европската унија

ПРЕДГОВОР

Државите на Западен Балкан се определни, но и цврсто уверени дека нивната иднина е во Европската Унија (ЕУ), нешто што е едногласно и на неколку пати потврдено на самитите на лидерите на ЕУ и државите на Западниот Балкан, уште од 2003 година па се до денес. Меѓутоа, Западен Балкан, и покрај значајниот напредок кој е остварен со спроведувањето на политички и економски реформи, се соочува со големи предизвици поврзани со владеењето на правото, реформите на државната администрација и судството, борбата против корупцијата и организираниот криминал, како и одржливоста на економскиот модел на развој. Тоа влијае на исполнувањето на условите поставени од ЕУ и воедно го одредува темпото на европската интеграција на државите на Западниот Балкан.

Целокупниот процес на европските интеграции на државите на Западниот Балкан треба да се разгледува преку севкупниот процес на европеизација на општествата, која подразбира воспоставување и спроведување сеопфатни реформи и прифаќање на европските стандарди и вредности кои придонесуваат за подобрување на квалитетот на животот на сите граѓани. Поради тоа е исклучително важно процесот на европски интеграции да биде близок до граѓаните, со цел истите целосно да учествуваат, придонесуваат и дополнително го унапредуваат процесот ставајќи го на тој начин во сопственост на граѓаните, а не на политичките елити.

Еден од најбитните и најизискувачките чекори на патот на секоја држава кандидат за членство во ЕУ се пристапните преговори. Тие подразбираат преземање на јасни чекори кон исполнување на сите обврски кои произлегуваат од правниот поредок на ЕУ, кои се однесуваат на широк обем на реформи во сите јавни области и политики значајни за подобрување на квалитетот на животот на граѓаните на земјите кандидатки за членство во ЕУ.

Тимот на Белградската отворена школа, заедно со група експерти, го изработи овој водич во кој се предочени најважните информации за процесот на пристапни преговори за ЕУ што е во основа првиот неопходен чекор во разбирањето на целиот процес. Водичот е создаден во рамките на иницијативата „Преговори за преговорите“ која е покрената во 2013 година од страна на Белградската отворена школа со поддршка од Фондацијата отворено општество Србија.

Целта на овој водич е да им пренесе знаење и информации на претставниците на цивилното општество на државите на Западниот Балкан преку што ќе им се овозможи, на соодветен начин, да го следат процесот на пристапни преговори за ЕУ и да препознаат на кој начин можат овој процес да го направат да претставува сопственост на граѓаните. Хетерогеноста, различните интереси, различните области на делување и инструментите за комуникација се основни карактеристики на цивилното општество. Улогата на цивилното општество во модерните демократии е да го приближат процесот на донесување на одлуки до граѓаните, да овозможат интересите на посебните општествени групи и локалните заедници да бидат претставени на задоволителен начин и одбранети пред доносителите на одлуки. Улогата на цивилното општество е преку следењето на процесот на ЕУ интеграција да влијае на зголемувањето на одговорноста и транспарентноста во работата на органите на јавната власт и на тој начин да придонесе за спроведување на демократските реформи. Со овој водич го зајакнуваме капацитетот на организациите на цивилното општество за истите да бидат вистински застапници на интересите на граѓаните, на своите членови и на заедницата од која произлегуваат. Само транспарентната управа може да овозможи на сите заинтересирани актери во општеството да бидат учесници во процесот на европеизација. Од друга страна, тоа што денес го опфаќаеме со терминот добро управување односно владеење (good governance) е незамисливо доколку процесите на донесување на одлуки не се засновани на слободен пристап до релевантни информации и на учество на граѓаните.

За да бидат во состојба процесот на преговори да го направат транспарентен, а јавните институции одговорни, претставниците на цивилното општество мораат добро да ги познаваат аспектите на процесот на преговори со ЕУ, но и инструментите на комуникација. Затоа на почетокот на водичот можат да се најдат информации за самиот тек на процесот на пристапни преговори со ЕУ со детален опис за секој чекор, клучните актери и институции. Покрај тоа претставени се и анализирани документи кои настануваат во процесот на преговори, и тоа во секоја од неговите поединечни фази. Текстот кој се однесува на следењето на пристапните преговори со ЕУ всушност отвара ново поглавје кое се однесува на матрицата за мониторинг, односно на тоа како цивилното општество и другите заинтересирани страни можат конкретно да ги следат пристапните преговори и дадат свој придонес во самиот процес во зависност од фазата во која се наоѓаат преговорите. Последниот дел од водичот се однесува на транспарентноста на процесот на преговори за членство во ЕУ, со посебен осврт на правната рамка за пристап до документите кои се создаваат во текот на работата на ЕУ институциите. На крајот на водичот се наоѓа преглед на документи важни за следење на процесот на европски интеграции и можните сценарија за текот на преговорите.

Авторите настојуваа на читателите да им го претстават на што попрактичен и едноставен начин процесот на преговори за надеваме дека овој водич ќе ви биде корисен во работата и ќе придонесе во создавањето на транспарентен и одговорен процес на водење преговори пристапување во ЕУ и да им го свртат вниманието на најзначајните аспекти на овој процес. Се за пристапување во ЕУ на државите на Западниот Балкан, засновани на дијалог и партнерска соработка на цивилното општество и јавните власти.



**ВОВЕД –
ПРОЦЕСОТ НА
ЕВРОПСКИ
ИНТЕГРАЦИИ**



Патот на една држава од изразена приврзаност на нејзиното општество кон европските вредности до формално членство во Европската Унија (ЕУ) претставува сложен правно-политички процес. Овој процес најчесто се дели на две последователни и меѓусебно условени фази: придружување и пристапување. Секоја од овие фази се состои од низа подфази при што преоѓањето во следната фаза зависи од исполнување на критериуми и збир на чекори во секој дел од процесот кој се однесува на приближувањето кон членство во ЕУ.

Заинтересираната јавност би требала да биде запознаена со чекорите на овој процес со цел ефективно насочување на своите активности. Во секој момент, без оглед дали сме учесници или набљудувачи на процесот, неопходно е да се одреди на кој од чекорите во процесот се наоѓаме. Со тоа овој водич го започнуваме со шема на чекорите на процесот, бидејќи на неа ќе се навраќаме со започнување на секоја нова активност како резултат на желбата за учество во процесот.

ЧЕКОРИТЕ КОН ЧЛЕНСТВОТО ВО ЕУ

ПРИДРУЖУВАЊЕ подразбира:

(1) Процес на стабилизирање и асоцирање (ПСА)

- Припремна фаза за потпишување на Договорот за стабилизација и асоцијација (ДСА)
- Студија за изводливост
- Преговори за склучување на ДСА, како и Привремениот трговски договор
- Потпишување и примена на ДСА

(II) ПРИСТАПУВАЊЕ подразбира

(2) Кандидатура за членство

- Поднесување на апликација (барање) за прием и членство во ЕУ
- Прашалник на Европската комисија за подготвеноста на државите кандидати за преземање на обврските од членството
- Мислење на Европската комисија (avis)
- Одлука на Европскиот совет за давање на кандидатски статус за членство во ЕУ (и одлука за отпочнување на преговори)

(3) Отпочнување на пристапните преговори

- Пристапни преговори (во 35 преговарачки поглавја)
- Затворање на пристапните преговори и потпишување на Договорот за пристапување во ЕУ

(4) Ратификација на Договорот за пристапување во ЕУ

(5) Зачленување во ЕУ

1.1. Процес на стабилизација и асоцијација (ПСА)

Процесот на стабилизација и асоцијација е покренат во јуни 1999 година како нов вид на регионален пристап на Европската унија во рамките на политиката за проширување за државите на Западниот Балкан. Целта на стратегијата на ЕУ, во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација, беше стабилизација на регионот, додека како долгорочна цел се истакнува асоцијацијата односно придружувањето во Унијата. Како и во случајот со пристапувањето на државите на централна и источна Европа, ЕУ во рамките на ПСА за државите на Западниот Балкан ги предвиде и истакна истите критериуми за членство, дефинирани на самитот на Европскиот совет во Копенхаген 1993 година, а тие се:

- **политички критериуми**, кои се однесуваат на постоење на стабилни институции кои ги гарантираат демократијата, владеењето на право, човековите права и почитувањето и заштитата на малцинствата;
- **економски критериуми**, кои се однесуваат на постоење на активна пазарна економија која е способна да го издржи притисокот на конкуренцијата и дејствувањето на пазарните правила во рамките на Унијата;
- **правни критериуми**, кои се однесуваат на способноста за преземање на обврските кои произлегуваат од членството, односно преземање на правната рамка на ЕУ (acquis).

На самитот на Европскиот совет во Мадрид во декември 1995 година заклучено е дека целосното спроведување на критериумите од Копенхаген мора да биде следено од соодветна административна структура. На тој начин горенаведените критериуми се дополнети со уште еден, **мадридски критериум**, кој се однесува на прилагодувањето на административната структура со цел да обезбедат сите услови за целосна интеграција. Тоа на прво место се однесува на јакнење на административниот капацитет, создавање на ефикасен систем на државна управа со цел обезбедување на ефикасен процес на усвојување и спроведување на правната рамка на ЕУ.

Еден од најважните чекори во процесот на стабилизација и асоцијација е потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација (ДСА), кој претставува нов вид на договорен однос меѓу ЕУ, од една страна, и државите на Западен Балкан, од друга страна. Со потпишувањето на договорот за стабилизација и асоцијација државата стекнува и статус на потенцијален кандидат за членство во ЕУ. Патот од потпишување на ДСА до членство во ЕУ се состои од неколку фази. Должината на траењето на секоја поединечна фаза зависи исклучиво од напредокот на државата во спроведување на реформите и од успехот во спроведување на обврските преземени со потпишувањето на ДСА.

ПРОЦЕСОТ ЗА СТАБИЛИЗАЦИЈА И АСОЦИЈАЦИЈА Е КАРАКТЕРИЗАН СО:

1. еднакви услови за сите држави во рамките на процесот – сите држави мораат да ги исполнат истите услови ако сакаат да се приближат на ЕУ;
2. јасна перспектива за членство во ЕУ – според мислењето на Унијата, единствен начин да се одржи стабилноста на регионот е јасната перспектива за членство во ЕУ;
3. индивидуален пристап – брзината со која поедини држави се движат низ различните фази на процесот зависи од способноста на секоја држава да ги преземе и исполни обврските кои произлегуваат од процесот на асоцијација во ЕУ;
4. регионална соработка – во рамките на процесот посебно внимание се посветува на регионалната соработка; иако во рамките на процесот се создаваат цврсти врски меѓу секоја од државите и ЕУ, истовремено силно се охрабрува соработката меѓу државите кои учествуваат во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација.

ДОГОВОР ЗА СТАБИЛИЗАЦИЈА И АСОЦИЈАЦИЈА (ДСА)

Договорот за стабилизација и асоцијација е договор со кој се регулираат правата и обврските на државите кои го отпочнале процесот на придружување во ЕУ. Со склучување на договорот, на државата во еволутивната клаузула (анг. Evolutionary Clause) и се потврдува статусот на потенцијален кандидат за членство во ЕУ.¹ Договорот се потпишува на неодредено време со цел да придонесе за економска и политичка стабилност на државата иден кандидат за членство. ДСА е нова, трета, генерација на договори за асоцијација, подготвен исклучиво за државите на Западен Балкан во рамките на Процесот на стабилизација и асоцијација. ДСА е договор од „мешовит“ карактер што значи дека, покрај ЕУ, договорни страни се и сите земји членки, имајќи во предвид дека ДСА опфаќа области кои не се во исклучива надлежност на ЕУ, туку спаѓаат во надлежност на земјите членки.

Со потпишувањето на ДСА државата влегува во првиот договорен однос со ЕУ. Со оглед на тоа што станува збор за договор од мешовит карактер, за да влезе во сила, мора да биде потврден (ратификуван) во парламентите на сите држави членки и Европскиот парламент (ЕП). До завршувањето на процесот на ратификација во ЕУ, во сила е Привремениот трговски договор (анг. Interim Trade Agreement) кој е дел од ДСА и кој во најголем дел регулира прашања поврзани со трговијата и транспортот меѓу конкретната држава и ЕУ. Со влегувањето во сила на ДСА државата потенцијален кандидат за членство добива статус на асоцијативна членка на ЕУ.

¹ Еволутивна клаузула е формулација од Договорот за стабилизација и асоцијација. Со оваа клаузула државата која започнува со асоцијацијата ја изразува својата определеност за пристапување во ЕУ, а ЕУ тоа го прифаќа.

ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ СО ЕУ СЕ СОСТОИ ОД ДВА ПАРАЛЕЛНИ ПРОЦЕСИ ЗАСНОВАНИ НА РАЗЛИЧНИ ПРАВНИ ОСНОВИ И РАЗЛИЧНИ ЗАДАЧИ, А ТОА СЕ:

(I) асоцијативниот процес, врз основа на Договорот за стабилизација и асоцијација, чија главна цел е обезбедување на рамка за процесот на усогласување на националното законодавство со правниот поредок на ЕУ, како и негово спроведување – се однесува на целосниот правен поредок на ЕУ, усогласување со него и негово спроведување во рамките на националниот правен предок.

(II) процес на преговори за пристапување во ЕУ, во кои државата кандидат треба да постигне договор со членките на ЕУ за условите на нејзиното пристапување во Унијата – се однесува на специфични прашања во процесот на преземање на правниот поредок и се завршува со крајот на преговорите.

1.2. Преговори за пристапување во Европската унија

Патот од потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација до отворањето на пристапните преговори со ЕУ се состои од неколку чекори. По влегувањето во сила на ДСА и формалното стекнување со статус на држава потенцијален кандидат, клучниот предуслов за преминување во наредна фаза на процесот на европски интеграции т.е. за отпочнување на пристапните преговори е полната примена и спроведување на обврските преземени од ДСА, како и способноста за исполнување на неопходните критериуми за членство во ЕУ кои се утврдени со заклучоците на Европскиот совет од Копенхаген и Мадрид.

Повикувајќи се на Договорот за Европската унија (ДЕУ)² државата поднесува барање за прием во членство. Европската комисија (ЕК) потоа на конкретната држава и доставува Прашалник кој се состои од група на прашања врз основа на кои ЕК понатаму дава мислење во врска со барањето на државата за прием во членство. Пополнувањето на деталните одговори на проследениот Прашалник, кој чекор се завршува со предавање на одговорите од истиот, е еден од условите за стекнување на статусот кандидат за членство во ЕУ. Врз основа на доставените одговори ЕК подготвува Мислење (фр. avis) по барањето на државата за членство во ЕУ. Во Мислењето за кандидатурата на државата ЕК му препорачува на Советот на Европската унија (Совет) на конкретната држава да и се додели статусот кандидат за членство во ЕУ, но при тоа Советот (не) одлучува и за доделување на датумот за отпочнување на преговори. Пристапните преговори меѓу државата кандидат и ЕУ формално се отвараат со првата меѓувладина конференција (МВК).

² Барањето се поднесува врз основа на член 49 ДЕУ.

Динамика на напредок на државите на Западниот Балкан кон членството во ЕУ³

	Албанија	Босна и Херцеговина	Црна Гора	Косово	Македонија	Србија
Процес на стабилизација и асоцијација						
Почеток на преговори за склучување на ДСА	31/1/2003	25/11/2005	10/10/2005	28/10/2013	5/4/2000	10/10/2005
Потпишување на ДСА и ПТД (Косово* нема ПТД)	12/6/2006	16/6/2008	15/10/2007	27/10/2015	9/4/2001	29/4/2008
Влегување во сила на ПТД	1/12/2006	1/7/2008	1/1/2008	N/A	1/6/2001	1/2/2010
Влегување во сила на ДСА	1/4/2009	1/6/2015	1/5/2010		1/4/2004	1/9/2013
Процес на пристапување во ЕУ						
Поднесување на кандидатура за членство	28/4/2009		15/12/2008		22/3/2004	22/12/2009
Добивање на Прашалникот од ЕК	16/12/2009		22/7/2009		1/10/2004	25/11/2010
Questionnaire						
Праќање на одговорите на Прашалникот од ЕК	14/4/2010		9/12/2009		14/2/2005	31/1/2011
Доделување на кандидатски статус	23/6/2014		17/12/2010		17/12/2005	1/3/2012
Отворање на преговарачките поглавја			29/6/2012			21/1/2014

³ Генерален директорат на Европската комисија за соседска политика и преговори за проширување http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm (последен пат пристапено 16.11.2015.)



**ПРОЦЕС НА
ПРЕГОВОРИ ЗА
ПРИСТАПУВАЊЕ ВО
ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

Вториот дел на Водичот е посветен на прегледот на процесот на преговори за пристапување во ЕУ со детален опис на секој од чекорите во процесот. Целта на овој дел од Водичот е да создаде јасна слика и да го прикаже текот на пристапните преговори со ЕУ со цел сите заинтересирани страни да добијат јасна слика за севкупниот процес, клучните актери и институции вклучени во процесот, и рамноправно да учествуваат во неговото следење.

Со јасна слика за чекорите и методологијата на водење на пристапни преговори, претставниците на организациите на цивилното општество (ОЦО), но и други заинтересирани страни, имаат можност преку својата активност да бидат вклучени во процесот на следење на преговорите и тоа на два начина: а) преку давање на својот квалитативен придонес во предложените решенија, мерки и чекори во текот на процесот и б) преку информирање на граѓаните за текот на процесот и содржината на преговорите.

Преговорите за пристапување во ЕУ претставуваат клучна фаза во процесот на пристапување и тие ги вклучуваат преговорите за условите и начинот на преземање и спроведување на правото на ЕУ. Преговори не се водат во вистинска смисла на зборот бидејќи со нив не се навлегува во содржината на правната рамка на ЕУ, туку се преговара околу модалитетите, условите и временската рамка во која државите кандидати ќе го прифатат правниот поредок на ЕУ во онаа форма во која тој важи за сите земји членки на ЕУ. Преземањето на сите права и обврски на кои се заснова ЕУ, вклучително и институционалната рамка во која таа функционира, претставува услов за пристапување во членство во ЕУ.

Правниот поредок на ЕУ и другите извори на правото се поделени во 35 преговарачки поглавја. За секое од поглавјата се преговара посебно. Преговорите траат се додека ЕУ и државата кандидат не се договорат околу условите под кои државата кандидат ќе го усогласи своето законодавство со правниот поредок на ЕУ.

Процесот на преговори за пристапување во ЕУ може да се подели во три фази:

- 1) аналитички преглед на правната рамка – скрининг;**
- 2) содржинска фаза на преговорите (отворање, привремено затворање на поглавја);**
- 3) склучување на договор за пристапување.**

По добивањето на позитивно мислење и препорака од ЕК, како и заклучок и препорака од Советот на ЕУ, Европскиот совет потврдува и донесува политичка одлука за отпочнување на пристапните преговори со државата кандидат. Истовремено, Европскиот совет ја повикува ЕК да изработи нацрт преговарачка рамка за преговори со државата кандидат со намера да се одржи прва МВК.

Преговарачка рамка на ЕУ (анг. Negotiating Framework) претставува дел од општата позиција на ЕУ т.е. општа рамка на која се засновани пристапните преговори со државата кандидат за членство. Станува збор за документ кој ги

одредува начелата, суштината и процедурата по кои ќе бидат водени пристапните преговори. Тој е заснован на искуствата и праксата од претходните процеси на проширување, на константно растечкиот правен поредок на ЕУ (acquis), вклучувајќи и нов пристап во следењето на напредокот во Поглавје 23 (Правосудство и темелни права) и Поглавје 24 (Правда, слобода и безбедност). Новиот пристап подразбира дека евентуален застој во преговорите во наведените поглавја значи и застој во целиот преговарачки процес.⁴ Исто така, оваа рамка вклучува и некои елементи (главно од политички карактер) кои се специфични за државата која треба да ги отпочне преговорите. Покрај спомнатите елементи, во содржината на преговарачката рамка вклучени се и два дополнителни прилози:

- 1) процедура за организација на преговорите (претседавање, фреквенција на состаноци, организација на логистички детали)
- 2) листа на преговарачки поглавја за кои ќе се преговара (оваа листа во ниту еден случај не ја прејудира одлуката за редоследот по кој ќе се преговара за поединечни поглавја од правото на ЕУ)

Претходно усвоената преговарачка рамка е услов за утврдување на датум и одржување на правата МВК.

Формално, пристапните преговори со ЕУ се водат во рамките на билатералните МВК меѓу државата кандидат за членство, од една, и земјите членки на ЕУ, од друга страна. ЕК го координира севкупниот процес на преговори во рамките на МВК. **Првата меѓувладина конференција** (анг. First Intergovernmental Conference) претставува важен политички исчекор и формален почеток на пристапните преговори. Конференцијата има свечен карактер и на истата претставниците на земјите членки на ЕУ и државата кандидат за членство ги претставуваат своите очекувања во однос на претстоечките преговори. Во делегацијата на ЕУ се наоѓаат и претставници на Советот и ЕК. Делегацијата на ЕУ е предводена од министерот за надворешни работи на државата која во тој момент претседава со Советот и комесарот на ЕУ задолжен за прашања поврзани со политиката на проширување (во моментот тоа е Комесарот задолжен за соседска политика и пристапни преговори). Делегацијата на држава кандидат ја претставуваат највисоки државни функционери – премиер, министерот за надворешни работи/европски интеграции и лице именувано да ги води пристапните преговори. На првата меѓувладина конференција се претставуваат општите преговарачки позиции (вклучително и претходно усвоената преговарачка рамка), преговарачки тимови и календар т.е. распоред за одржување на наредните состаноци. Формално и суштинско отворање, но и затворање на пристапните преговори, по поединечни поглавја понатаму се организира во форма на билатерални пристапни конференции и тоа два пати годишно, првиот пат на министерско, додека вториот пат на ниво на заменици на шефови на делегации.

⁴ GENERAL EU POSITION, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, Brussels, 21 January 2014.

2.1. Фази во процесот на пристапните преговори

2.1.1. Аналитички преглед на правната рамка (законодавството) - скрининг

Скрининг е аналитички преглед на усогласеноста на правната рамка (законодавството) на државата кандидат со правото на ЕУ и претставува почетен чекор во рамки на пристапните преговори во кој се дава оценка за усогласеноста на правната рамка (законодавството) во секое поглавје поединечно. Целта на овој проес е да се утврдат постоечките разлики меѓу правниот поредок на ЕУ и правниот поредок на државите кандидати. Во процесот на скрининг, ЕУ е претставена преку претставниците на ЕК т.е. претставниците на надлежните генерални директорати, а државите кандидати се претставени од членовите на работните групи за подготовка на преговорите по поедини преговарачки поглавја, претставници на институциите и органите на државната управа. Скринингот се спроведува посебно за секое преговарачко поглавје, меѓутоа, може да се спроведува и за неколку поглавја паралелно. Неговото траење за секое поглавје зависи од обемот и бројот на правни акти во соодветното поглавје и може да трае од еден па до неколку денови, додека целата постапка на скринингот трае околу една година. Основни фази на аналитичкиот преглед на правната рамка се:

- 1) **Експланаторен скрининг (анг. Explanatory Screening);**
- 2) **Билатерален скрининг (анг. Bilateral Screening);**
- 3) **Извештај за скринингот (анг. Screening Report).**

Распоредот за скрининг (анг. Screening Timetable) го подготвува ЕК, а потоа истиот се усогласува со државата кандидат. Распоредот претставува индикативна временска рамка во кој ќе се врши процесот на аналитички преглед на правната рамка на државата кандидат и оценувањето на нивото на нејзината усогласеност со правото на ЕУ. Распоредот вклучува и редослед по кој ќе се врши аналитичкиот преглед на сите преговарачки поглавја како и времето кое ќе биде потребно за експланаторниот и за билатералниот скрининг. Новиот пристап во преговорите подразбира дека подготовката на распоредот на скринингот почнува со Поглавјата 23 и 24. Битно е уште да се спомене дека досега не се спроведуваше скрининг за Поглавјето 34 (Институции) и Поглавјето 35 (Останати прашања).

Експланаторен скрининг има за цел на претставниците на државите кандидати детално да им се претстави правната рамка на ЕУ за соодветното поглавје за поединечни области на политиките. Скринингот го припрема ЕК и се одвива во форма на состаноци со прецизно утврден дневен ред. На овие состаноци претставниците на ЕК, преку различни презентации, укажуваат на најважните информации од дадениот корпус на акти од правото на ЕУ.

Билатерален скрининг се подготвува од страна на државата кандидат во согласност со материјалите кои се доставени од ЕК (скрининг листи, прашања, дополнителни прашања и тн.). На состаноците за билатералниот скрининг

претставниците на делегацијата на државите кандидати ја претставуваат националната правна рамка во соодветното преговарачко поглавје, како и оцената за степенот на усогласеност и плановите за остварување на целосна усогласеност со правото на ЕУ до моментот на стапување во членство. Исто така, се укажува на проблемите и потешкотиите со кои државата може да се соочи во понатамошниот процес на усогласување. Овој скрининг се одвива во форма на состаноци, а се одвива според истиот или сличен дневен ред како и при состаноците на експланаторниот скрининг.

По одржувањето на состанокот на билатералниот скрининг, ЕК подготвува **извештај за скрининг** за секое преговарачко поглавје кој содржи оцена за степенот на усогласеност на правната рамка на државата кандидат со правото на ЕУ, како и препораки за понатамошно усогласување на националната правна рамка со правото на ЕУ. При подготовката на овој извештај се користат документи и информации кои се претставени од страна на државата кандидат како при самиот скрининг, така и по него. Наодите кои се наведени во извештајот во голема мера го одредуваат понатамошниот тек на активностите во целокупниот процес. Извештајот за скрининг на ЕК се презентира на земјите членки на ЕУ, односно на Советот на ЕУ, кои го разгледуваат, а потоа и усвојуваат. Во зависност од оцената на ЕК т.е. заклучокот во извештајот за скрининг, можни се две сценарија:

1) ЕК во извештајот заклучува дека државата кандидат ја усогласила правна рамка во доволна мера со правото на ЕУ т.е. дека е подготвена да почне со преговори за соодветното поглавје и дава препораки во таа насока. Извештајот се поднесува до Советот на разгледување и усвојување. Во случај земјите членки на ЕУ да немаат некаква забелешка на извештајот во рамките на Советот, истиот директно ја повикува државата кандидат да ја поднесе својата преговарачка позиција за соодветното поглавје.

2) Врз основа на информациите презентирани во извештајот, ЕК заклучува дека државата кандидат не е подготвена да отпочне преговори за соодветното преговарачко поглавје и дека мора да спроведе неопходни активности кои би воделе кон понатамошно усогласување со правото на ЕУ. Во тој случај ЕК во извештајот дава препораки т.е. **одредници за отворање на преговори** (анг. Opening Benchmarks) кои мора претходно да бидат исполнети за да дојде до отворање на преговорите за конкретното преговарачко поглавје. Одредниците за отворање на преговорите за поедини поглавја може да имаат различна форма како што се барања за усвојување на стратегија или акциони планови, барања за исполнување на договорните обврски со ЕУ – пред се спроведување на Договорот за стабилизација и асоцијација или барања за усвојување на закони и подзаконски акти. Одредниците можат да бидат ревидирани или дополнети, особено во случаи кога државата долго преговара, а во меѓувреме ЕУ усвоила нови правни прописи во таа област.

Советот расправа за извештајот за скрининг подготвен од ЕК и врз основа на него усвојува документ кој е наречен **резултат на скринингот** (анг. Outcome of the Screening). Овој документ содржи препораки за отворање на преговори за

одредено преговарачко поглавје т.е. одредници кои државата кандидат треба да ги исполни како предуслов за отворање на преговори во соодветното поглавје. ЕК во консултација и соработка со државата кандидат ја следи реализацијата на плановите за исполнување на одредниците и поднесува извештај до Советот на ЕУ.

Извештајот за оцена на исполнувањето на одредниците за отворање на преговори (анг. Opening Benchmark Assessment Report) претставува преглед на мерки кои државата кандидат има намера да ги спроведе со цел надминување на недостатоците нотирани во извештајот за скрининг. Кога ЕК е задоволна од квалитетот на акционите планови и кога државата кандидат ќе исполни предвидените одредници, ЕК подготвениот извештај им го претставува на надлежните тела на Советот на ЕУ. Врз основа на презентираниите факти и оцена на ЕК, Советот усвојува заклучок и ја повикува државата кандидат да ја поднесе својата преговарачка позиција за соодветното преговарачко поглавје.

2.1.2. Содржинска фаза на преговорите

Преговорите за пристапување во ЕУ се водат врз основа на преговарачките позиции на ЕУ и државите кандидати, кои се подготвуваат за секое преговарачко поглавје врз основа на резултатите на процесот на скрининг. Советот на ЕУ донесува одлуки за отворање на преговори во одредено поглавје откако претходно ќе се утврди дека се остварени сите предуслови за отпочнување на преговорите. Отпочнувањето на преговори за поглавјето за кое се утврдени одредници за отворање на преговори може да започне дури по донесување на одлука на Советот дека државата кандидат ги исполнила одредниците.

Советот, доколку оцени дека државата кандидат е подготвена за отворање на одредено поглавје, ќе ја повика државата кандидат да достави **преговарачка позиција** (анг. Negotiation Position of the Candidate Country) за соодветното поглавје. Преговарачката позиција претставува платформа за преговори за конкретно поглавје од правото на ЕУ. Во преговарачката позиција за поединечно поглавје државата кандидат го претставува достигнатото ниво на усогласеност со правото на ЕУ, програм за понатамошно усогласување, како и преглед на постоечкиот и идниот административен капацитет за имплементација. Покрај тоа во преговарачката позиција на државата кандидат се дефинираат и барања за преодни рокови, односно исклучоци во оние сегменти за кои смета дека, од оправдани причини, нема да биде во можност во целост да го преземе правниот поредок на ЕУ до моментот на предвиденото пристапување во ЕУ. Државата кандидат може во текот на преговорите да ја дополни и достави до ЕУ, односно да ја промени, преговарачката позиција. Преговарачката позиција за секое поглавје ја изработуваат преговарачките групи, односно преговарачкиот тим, користејќи го координативниот механизам воспоставен за пристапните преговори. Преговарачката позиција за одредено поглавје, по формалното усвојување од страна на државата кандидат, се проследува до Советот на ЕУ.

ЕК подготвува нацрт заедничка позиција на ЕУ (анг. Draft European Union Common Position) и го поднесува на усвојување на Советот. Во Нацрт заедничката позиција на ЕУ, ЕК може:

- 1) да констатира дека државата кандидат во даденото поглавје има достигнато задоволително ниво на усогласеност со правниот поредок на ЕУ и дека понатамошни преговори не се потребни; во тој случај, поглавјето привремено се затвора;
- 2) да констатира дека нивото на усогласеност не е на нивото кое овозможува привремено затворање на поглавјето и одредува услови т.е. **одредници за затворање на поглавјето** (анг. Closing Benchmarks) кои државата кандидат мора да ги исполни за да дојде до затворање на поглавјето;
- 3) да воведи **привремени одредници** (анг. Interim Benchmarks) за посебно значајните Поголавја 23 и 24 со цел попрецизно следење на напредокот во остварувањето на реформите и процесот на усогласување на правниот поредок во овие битни области, и дури по нивното исполнување да се дефинираат одредниците за затворање на поглавјето.

Советот на ЕУ усвојува **заедничка позиција на ЕУ** како одговор на позициите на државата кандидат. Доколку државата кандидат остварила задоволителен степен на усогласеност со правото на ЕУ во одредено поглавје тогаш се констатира дека понатамошни преговори во соодветното поглавје не се потребни и истото привремено се затвора. Доколку е оценето дека се потребни дополнителни чекори за усогласување на националната правна рамка со европската тогаш се дефинираат одредници за затворање на поглавјето, кои државата кандидат треба да ги исполни со што привремено би ги затворила преговорите во соодветното поглавје.

Преговарачките поглавја се отвораат и привремено затвораат на меѓувладина конференција која се организира во согласност со текот и динамиката на отворање на преговарачките поглавја и исполнувањето на одредниците за нивно отворање/привремено затворање. Исто така, треба да се има во предвид, дека во зависност од тоа дали постојат одредници за отворање на преговори, за затворање на преговори, односно привремени одредници, можни се и различни процедури за текот на преговорите во секое поглавје.

Деталната матрица за текот на преговорите со можните сценарија која укажува на сложеноста на преговарачкиот процес за членство во ЕУ видете ја во Прилог 1 (Тек на преговори – Пет можни сценарија).

2.1.3 Склучување на договорот за пристапување

По завршувањето на преговорите за секое поединечно поглавје, ЕК составува посебен извештај со преглед на состојбата и оценка целокупната подготвеност на државата кандидат да ги преземе обврските кои произлегуваат од членството во ЕУ, а во кое се предлагаат заклучни согледувања на преговорите. Овој предлог проаѓа низ истата процедура на ниво на Советот, кој одобрува на завршната меѓувладина конференција да се констатира формално окончување на преговорите, предлага потпишување на договор за пристапување, како и

датум за зачленување во ЕУ. Понатаму истото се констатира во заклучоците на Европскиот совет. Се додека Европскиот совет не го потврди затворањето на преговорите во сите поглавја, постои можност за отворање на секое од преговарачките поглавја, во случај државата да не ги исполнила или не ги исполнува преземените обврски.

Резултатите од пристапните преговори се претставуваат и воведуваат во нацрт **договорот за пристапување** (анг. Accession Treaty) и **пропратниот акт за пристапување**, со кои се уредуваат сите детали и услови за пристапување на државата кандидат во членство во ЕУ, односно, датумот за пристапување, резултатите на преговорите, условите за пристапување и преодниот период во областите кои Комисијата ги има идентификувано како потребни за дополнително усогласување, учеството во работата на органите на ЕУ (поделба на гласови во Советот и ЕП, како и бројот на пратеници во ЕП).

Договорот за пристапување е билатерален меѓународен договор меѓу земјите членки на ЕУ, од една страна, и државата кандидат, од друга страна.

По потпишувањето, договорот за пристапување влегува во период на ратификација во земјите членки на ЕУ и потребно е да биде одобрен во ЕП. До моментот на влегување во сила на договорот за пристапување, а по завршувањето на постапката за ратификација, државата во својство на набљудувач учествува во работата на органите на ЕУ со цел внимателно да го следи процесот на донесување на одлуки на ниво на ЕУ. Освен тоа, државата треба да продолжи да го спроведува усогласувањето на националната правна рамка се до влегувањето во сила на договорот за пристапување и датумот на влегување во полноправно членство.

Државата станува полноправна членка на ЕУ на денот на кој е определен во преодните и завршните одредби на договорот за пристапување во ЕУ, под услов процесот на ратификација во парламентите на сите земји членки да заврши навремено.

2.2. Актери во процесот на преговори за пристапување

Учесници во преговорите за пристапување се земјите членки на ЕУ и државата кандидат за членство.

Структурата и органите на ЕУ вклучени во процесот на преговори се во основа истите како и оние користени во претходните циклуси на проширување. Преговарачките ставови на ЕУ во името на земјите членки ги застапува претседавачот со Советот на ЕУ.

Во државите кандидати за членство, органи и структури кои учествуваат во пристапните преговори се разликуваат зависно од правно-политичкото уредување и традиција, а во некои случаи од личностите кои учествуваат во нив. Единствената сличност е во тоа што сите држави имаат главен преговарач или шеф на преговарачкиот тим кои присуствуваат на состаноците во Брисел.

2.2.1. Преговарачка структура на Европската унија

Во согласност со Заклучоците на Европскиот совет од декември 2004 година, пристапните преговори со државите кандидати за членство се водат врз основа на преговарачката рамка, која го одредува начинот и начелата според кои се преговара.

Советот на Европската унија (Советот на министри на ЕУ) ги разгледува резултатите од скринингот, го оценува капацитетот на државите кандидати за примена на правниот поредок на ЕУ во одредено преговарачко поглавје и ги повикува државите кандидати да достават преговарачки позиции, доколку се исполнети сите услови. Преговарачките позиции на ЕУ ги подготвуваат работните групи на Советот на министри на ЕУ. Работното тело на Советот на ЕУ за проширување и државите кои ги водат преговорите за пристапување - COELA (Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU) – кое е составено од претставници на постојатните претставништва на земјите членки при ЕУ, го координира процесот на подготовка на преговарачките позиции од страна на ЕУ и за тоа редовно ги известува членовите на Комитетот на постојани претставници (COREPER).

Европскиот совет донесува одлука државата кандидат за членство да започне со процесот на преговори за пристапување во ЕУ и ја потврдува преговарачката рамка. Европскиот совет, по завршувањето на преговорите за пристапување, донесува одлука за формалното заклучување на преговорите.

Европската комисија подготвува документи и нацрт преговарачки позиции за Советот. ЕК оперативнo ги води пристапните преговори во име на ЕУ и дава совети на државите кандидати во врска со остварување на целите на јавните политики и примена на правото на ЕУ. Како таква, ЕК е традиционално сојузник на државите кандидати кои преговараат за членство.

Европскиот парламент дава согласност за полноправно членство на државата кандидат која успешно поминала низ пристапните преговори. ЕП може да изврши притисок на преговарачките страни со давање мислење за поедини специфични прашања кои се однесуваат на процесот на пристапни преговори (најчесто за прашања кои се однесуваат на остварување на целите на одредени јавни политики на ЕУ или проблеми во примената на правото на ЕУ во некоја од областите).

Земјите членки на ЕУ развиваат национални позиции кои се усогласуваат во единствена преговарачка позиција кон државите кандидати преку консултации и заедничка работа во работните групи на Советот и во COREPER. За договорот за пристапување да може да влезе во сила потребно е сите земји членки да го потврдат односно ратификуваат.

2.2.2. Преговарачка структура на државата кандидат

Не постои однапред предвиден формат на преговарачката структура на државата кандидат. Преговарачката структура ја утврдува самата држава кандидат, имајќи ги предвид сопствените капацитети, како и обемот на работа кој ги очекува. Преговарачката структура на државата кандидат зависи, од една страна, од постојното внатрешно уредување и системот на поделба на власт, додека, од друга страна, потребата за нејзиното создавање може да предизвика реформи во внатрешното уредување кои водат кон формирање на нови институции и позиции.

За полесна координација и поделба на трудот секоја од државите кандидати за членство во ЕУ која се наоѓа во процесот на пристапни преговори или овој процес успешно го завршила воспоставила посебна структура за водење на преговорите за пристапување. Како што беше претходно споменато, единствено заедничко во структурите за водење на преговори за сите држави е именувањето на лица кои се на чело на преговарачкиот процес – како шеф на Преговарачкиот тим или Главен преговарач. Главната задача на именуваните лица е целокупна координација на работата во процесот на преговори како и поврзаноста и комуникацијата меѓу административно-технички субјекти и субјекти кои во процесот учествуваат на највисоко политичко ниво.

Голем дел од работата во пристапните преговори паѓа на терет на јавната администрација – вработените во институциите и телата кои работат на прашања поврзани со европските интеграции како и на спроведување на специфични политки на национално, но и на локално ниво.

Уште една од сличностите во воспоставените структури за водењето на пристапните преговори е постоење на Секретаријат на преговарачките структури кој ја координира работата на многубројните субјекти вклучени во процесот и истиот е одговорен за комуникација со институциите и телата на Европската унија.

Зависно од општествено-политичкото уредување и одлуките донесени на највисоко политичко ниво значајна улога во пристапните преговори имаат и парламентите на државите кандидати како и други заинтересирани страни – претставници на цивилното општество.



**ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА НА
ДОКУМЕНТИТЕ КОИ СЕ
СОЗДАВААТ ВО ПРОЦЕСОТ
НА ПРЕГОВОРИ**

Целта на овој дел на Водичот е да даде детален преглед на документите кои се создаваат во преговорите за пристапување и тоа во секоја од поединечните фази. Со увидот во документите и со нивното правилно разбирање заинтересираните страни во процесот на преговори за пристапување ќе имаат можност попрецизно да го следат целиот процес на преговори низ секој од наведените чекори и низ секој од поединечните документи кои се резултат на преговарачкиот процес. Познавајќи ја структурата и содржината на документите, заинтересираните учесници во процесот на преговори, но и оние кои вршат постојан надзор над процесот на преговори, а не се директно вклучени, ќе имаат можност на ефикасен начин да го следат исполнувањето на обврските поставени во самиот процес за двете страни, како и начинот, временските, но и финансиските рамки потребни за нивното исполнување.

Преку увидот во содржината на документите во секоја од фазите на процесот за секое поединечно преговарачко поглавје се добива јасна слика на состојбата во одредена област на политиките на државите кандидати и неопходните чекори за нејзино усогласување со правото на ЕУ. Исто така, на тој начин се дава можност да се работи на дополнителното оценување и пратење на состојбата преку изготвување на соодветни извештаи, студии и анализи кои ќе бидат претставени како на доносителите на одлуки во државата кандидат вклучени во процесот, така и на институциите на ЕУ, на заинтересираните субјекти во земјите членки, но и на пошироката јавност.

Како што веќе беше посочено, процесот на пристапување во ЕУ се води низ три фази:

- 1) скрининг;**
- 2) содржинска фаза на преговорите (отворање, привремено затворање на поглавјата);**
- 3) склучување на договорот за пристапување.**

За потребите на овој Водич во овој дел ќе бидат анализирани само документите кои се резултатот на првите две фази на преговарачкиот процес.

3.1. Скрининг

Скринингот претставува почетна фаза во процесот на преговори во која се дава оценка за усогласеноста на националната правна рамка со правото на ЕУ за секое преговарачко поглавје посебно. Скринингот се состои од две фази и тоа, експланаторен скрининг – во кој претставниците на ЕК на државата кандидат и ја претставуваат правната рамка на ЕУ во одредена област- и билатералниот скрининг – во кој делегацијата на државата кандидат, за секое од дадените поглавја, на претставниците на ЕК им ја претставува усогласеноста на националната правна рамка со правото на ЕУ, како и плановите за понатамошно усогласување. По завршувањето на состанокот на билатералниот скрининг ЕК пристапува на изготвување на извештајот за скрининг, за секое преговарачко поглавје посебно.

3.1.1. Извештај за скрининг

Извештајот за скрининг го изготвува ЕК. По усогласувањето на текстот на извештајот, истиот се одобрува во рамките на Работното тело на Советот на министри на ЕУ за проширување и државите кои ги водат преговорите за пристапување – COELA.

Овој документ е исклучително важен документ за сите заинтересирани страни вклучени во процесот на преговори за пристапување бидејќи ги дава почетните основи за понатамошниот тек и напредок на преговорите во одредено поглавје.

Извештајот за скрининг се состои од три дела:

- 1) содржина на поглавјата;**
- 2) капацитетот на државите за усогласување и спроведување;**
- 3) процена на нивото на усогласеност и капацитетот за спроведување.**

Во содржината на поглавјата се дава краток преглед на правниот поредок на ЕУ во рамките на соодветното поглавје, при што најчесто се истакнуваат основните начела на кои се темели правната рамка во одредена област која произлегува од основачките договори на ЕУ. Покрај тоа, наведени се и некои од клучните одредби на секундарното право на ЕУ (уредби, директиви, одлуки) со кои е потребно да се изврши усогласување на националниот правен поредок во рамките на одредено поглавје.

ПРИМЕР 1: ИЗВЕШТАЈ ЗА АНАЛИТИЧКИОТ ПРЕГЛЕД НА УСОГЛАСЕНОСТА НА ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА ЦРНА ГОРА ЗА ПОГЛАВЈЕ 23 (ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА)

I. СОДРЖИНА НА ПОГЛАВЈЕТО

“...Политиките на ЕУ во областите правосудство и темелни права имаат за цел зачувување на понатамошниот развој на Унијата како подрачје на слобода, безбедност и правда. Принципот на владеење на правото и правото на правично судење, како што е дефинирано со член 6 од Европската конвенција за човекови права и членот 47 од Повелбата за темелни права на Европската унија, предвидуваат дека правосудството мора да биде независно и непристрасно.“

Извештај за аналитичкиот преглед на усогласеноста на правниот поредок на Црна Гора за Поголавје 23 (Правосудство и темелни права), стр. 2.⁵

⁵ Извештај за аналитичкиот преглед на усогласеноста на правниот поредок на Црна Гора за Поголавје 23, стр. 2, <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti> (последен пат пристапено 16.11.2015.)

Вториот дел од документите, Капацитетот на државите за усогласување и спроведување, дава преглед на усогласеноста на националната правна рамка на државата кандидат со правната рамка на ЕУ и преглед на капацитетот на државите кандидати за спроведување на правната рамка. Овој преглед се дава врз основа на информациите кои државата кандидат ги дава на состаноците на скринингот, како и врз основа на додатни информации кои ги барала ЕК за изготвување на конкретниот документ, а кој го доставила државата кандидат. Вториот дел од извештајот за скрининг претставува најобемниот и најзначајниот дел од документот, бидејќи во рамките на истиот се дава јасен преглед на усогласеност на правната рамка на државата кандидат онака како што тоа го имаат претставено државните институции и тела кои учествуваат во преговарачкиот процес. Од друга страна, на сите останати заинтересирани субјекти кои се вклучени во процесот на следење на преговорите за пристапување им се дава јасна слика за состојбата, како и можност наведените информации да бидат проверени, да се укаже на недостатоците, но и за понатамошни активности, посебно активностите на цивилното општество, да го насочат јакнењето и спроведувањето на активностите кои водат кој унапредување и ефикасно спроведување на усогласената правна рамка.

ПРИМЕР 2: ИЗВЕШТАЈ ЗА АНАЛИТИЧКИ ПРЕГЛЕД НА УСОГЛАСЕНОСТА НА ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА ЦРНА ГОРА ЗА ПОЛГАВЈЕ 23 (ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА)

II. УСОГЛАСЕНОСТ НА ПРАВНАТА РАМКА НА ДРЖАВАТА И КАПАЦИТЕТОТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

I Правосудство : Ефикасност

„... На ден 31 декември 2011 година бројот на заостанати предмети во таа година бил околу 4% понизок од 2010 година и изнесувал околу 11,500 нерешени предмети во сите судови на Црна Гора. Меѓу овие нерешени предмети, 38% се парнични предмети, 8% кривични, 1,5% вонпарнични предмети и 58% предмети во извршување. Освен Основниот суд во Подгорица, бројот на заостанати нерешени предмети постепено се намалува.“

Извештај за аналитички преглед на усогласеноста на правниот поредок на Црна Гора за Полгавје 23 (Правосудство и темелни права), стр. 6.⁶

Во третиот дел од извештајот за скрининг, Процена на нивото на усогласеност и капацитетот за спроведување (имплементација), се дава процена на нивото на усогласеност и капацитетот за спроведување на државата кандидат во одредени аспекти на јавните политиките во рамките на секој од преговарачките

⁶ Извештај за аналитички преглед на усогласеноста на правниот поредок на Црна Гора за Полгавје 23, стр. 6, <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti> (последен пат пристапено 16.11.2015.)

поглавја. Овој дел од извештајот е особено важен бидејќи содржи, за секој од аспектите на политиките опфатен со преговарачките поглавја, препораки за зголемување на степенот на усогласеност на правната рамка во специфично поглавје со постоечкиот правен поредок на ЕУ. Овие препораки претставуваат насоки за усвојување на мерки, активности или акциони планови кои е неопходно да се остварат за да може да се отворат преговори за одредено поглавје. Овие насоки се нарекуваат одредници за отворање на поглавје.

ПРИМЕР 3: ИЗВЕШТАЈ ЗА АНАЛИТИЧКИОТ ПРЕГЛЕД НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА ЦРНА ГОРА ЗА ПОЛГАВЈЕ 23 (ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА)

III. ПРОЦЕНА НА НИВОТО НА УСОГЛАСЕНОСТ И КАПАЦИТЕТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕПОПРАКИТЕ

I Правосудство: Професионалност, компетентност, ефикасност:

„... Да се обезбеди доверлива и доследна правосудна статистика и да се воведат систем на следење на должината на траењето на судските постапки. Да се преиспитаат и рационализираат судската мрежа и да се обезбедат доволно средства за ефикасно функционирање на целокупниот судски систем. Дополнително да се смали бројот на заостанати предмети, особено кога се во прашање парнични предмети. Да се унапреди извршувањето на пресудите во парничните предмети. Да се обезбеди ефикасно функционирање на Центарот за едукација на носители на правосудни функции. Да се преземат мерки кои ќе придонесат за доброволна мобилност на судиите и обвинителите.“

Извештај за аналитичкиот преглед на усогласеноста на правниот поредок на Црна Гора за Полгавје 23, (Правосудство и темелни права), стр. 23 ⁷

3.1.2. Резултат од скрининг

Крајниот резултат од скринингот е документ кој го усвојува Советот, откако за него е веќе дискутирано во рамки на COELA. Документот претставува резиме на извештајот од скринингот и во него се јасно наброени препораките наведени во рамки на извештајот од скринингот кои всушност претставуваат одредници за отворање на преговорите. Самиот резултат од скринингот се состои од два дела и тоа:

- 1) воведен дел – резиме на извештајот за одредено поглавје и
- 2) препорака.

Резултатот од скринингот само го потврдува она што е опфатено во извештајот за скринингот, притоа истакнувајќи ја оценката за усогласеност на законодавството

⁷ Извештај за аналитичкиот преглед на усогласеност на правниот поредок на Црна Гора за Полгавје 23, стр. 23, <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti> (последен пат пристапено 16.11.2015.)

на државата кандидат со правото на ЕУ во одредено поглавје. Покрај ова, документот, уште еднаш, ги наведува препораките за подобрување и достигнување на соодветниот степен на усогласеност на законодавството во одредено поглавје. Имајќи предвид дека преговорите за пристапување во ЕУ се всушност преговори со земјите членки на ЕУ, резултатот од скринингот во кој се потврдени препораките од извештајот од скринингот дополнително ја истакнува потребата државата кандидат да ги исполни наведените препораки - одредници за отворање на преговори - бидејќи се усвоени од страна на земјите членки во рамки на Советот.

Согласно новиот пристап и методологија за спроведување на пристапните преговори дефинирани во рамки на преговарачката рамка со ЕУ, преговорите со државите кандидати, најпрвин, ќе бидат отворени со Поголавје 23 (Правосудство и темелни права) и Поголавје 24 (Правда, слобода и безбедност); притоа напредокот во сите останати преговарачки поглавја ќе зависи од напредокот остварен во овие две поглавја. Исто така, со оглед на политиките и реформите кои се опфатени со овие две поглавја, препораките утврдени во рамки на извештајот од скринингот и потврдени во резултатите од скринингот, ќе бидат дополнително утврдени и во рамки на посебни акциски планови, кои државата кандидат, во соработка со Европската комисија, ќе треба да ги изработи.

3.1.3 Акциски планови

Акциските планови за одредени поглавја, во согласност со новиот пристап и методологија на преговорите, претставуваат своевиден патоказ на државата кандидат за спроведување на преговорите во рамки на извештајот од скринингот. Државата кандидат во рамки на акциските планови мора да ги дефинира и мерки кои ќе доведат до исполнување на препораките, а се однесуваат на законодавните реформи, унапредување на административните капацитети, спроведување на реформските политики и резултатите од истите, буџетски импликации, одговорни институции и временска рамка.

Секоја од наведените препораки мора да биде дефинирана на начин кои ќе ги опфаќа следниве елементи:

- 1) мерка;**
- 2) институции надлежни за нејзино спроведување;**
- 3) рок за исполнување на наведената мерка;**
- 4) финансиски средства неопходни за нејзино спроведување;**
- 5) индикатор за успешност; и**
- 6) индикатор за влијание.**

Акцискиот план претставува документ кој служи на сите засегнати страни вклучени во процесот на пристапните преговори, или во нивното следење, како "водич" за остварување на препораките кои ги дефинирала ЕУ. Од голема важност е, овој документ, како и сите останати документи кои се создаваат во рамките на преговарачкиот процес, да бидат јавни, со што би се овозможило следење на резултатите од спроведувањето на истиот, и би се овозможило искористување на сите расположливи капацитети, било во државната администрација или цивилниот сектор, за исполнување на предложените мерки за спроведување на препораките.

Вака дефинираниот документ им овозможува на засегнатите страни кои го следат процесот на пристапување да имаат увид во работата на надлежните институции задолжени за спроведување на одредени мерки за исполнување на препораките, во рамки на дефинираниот временски рок, и истиот да го следат. Исто така, документот посебно дава можност на организациите од цивилниот сектор да ги планираат и утврдуваат своите активности во согласност со поставените препораки и мерки за нивно исполнување.

ПРИМЕР 4: ЦРНА ГОРА - АКЦИСКИ ПЛАН ЗА ПОГЛАВЈЕ 23 (ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА)*

1.4. ПРОФЕСИОНАЛИЗАМ, СТРУЧНОСТ И ЕФИКАСНОСТ НА ПРАВОСУДСТВОТО						
Број	Мерка/Активност	Надлежна институција	Рок	Потребни средства / Извор на финансирање	Индикатор за успешност	Индикатор за влијание
1.4.1. Препорака: Да се обезбеди веродостојна и конзистентна судска статистика и да се воведат систем за следење на должината на судските постапки						
1.4.1.1.	Воспоставување на веродостојна и конзистентна судска статистика во согласност со насоките на СЕРЕЈ за судска статистика	Министерство за правда (Бранко Лакочевич, Наташа Радоњич), Судски совет (Данко Драшкович)	Септември 2013 до II квартал 2015	Редовни буџетски средства 220.000 €	Воспоставена судска статистика согласно СЕРЕЈ насоките	Извештајот на СЕРЕЈ; Податоци кои се добиваат со поддршка на судскиот информатички систем се веродостојни и конзистентни
1.4.1.1.1	Изготвување на регулатива за процедурите, методологијата и временската рамка за собирање на статистички податоци во согласност со насоките на СЕРЕЈ од страна на работна група составена од претставници на Министерството за правда и Судскиот совет	Министерство за правда (Бранко Лакочевич, Наташа Радоњич), Судски совет (Данко Драшкович)	Септември 2013 до март 2014	Буџет	Воспоставена работна група; Подготвена нацрт регулатива	

* Акциски план за поглавје 23 (Правосудство и темелни права), Влада на Црна Гора, 27 јуни 2013 година, стр. 43. Акцискиот план е достапен на следнава интернет страница: <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti> (последен пат пристапено на 16.11.2015)

3.1.4. Извештај за реализација на акцискиот план

Извештај за реализација на акцискиот план за одредено поглавје го изработува државата кандидат и тоа на квартална или полугодишна основа, во зависност од поставената временска рамка за спроведување на мерките. Извештајот за реализација на акцискиот план претставува водич за остварување на утврдените мерки во предвидената временска рамка во согласност со остварените резултати.

Самиот извештај за реализација на акцискиот план за одредено поглавје ги содржи истите дефинирани мерки и компоненти како и во самиот акциски план. Со оглед на тоа во кој временски период се известува, јасно мора да биде наведен секој од остварените резултати и индикаторот за успешност за предвидената мерка во рамки на дефинираниот временски период, кој се вклопува со временската рамка за изработка и објавување на извештајот за реализација на акцискиот план.

Изработката и објавувањето на извештајот е од особена важност како за страните вклучени во процесот на водење на пристапните преговори во одредено преговарачко поглавје, така и за сите останати засегнати страни, кои, покрај своите редовни активности кои се однесуваат на следење на пристапните преговори и исполнувањето на мерките за реализација на наведените препораки, можат да дадат појасна слика за тоа што спровеле државните институции надлежни за спроведување на одредена мерка во рамки на акцискиот план и утврдениот временски рок. Изработката и објавувањето на извештајот на квартално, односно полугодишно ниво, на сите засегнати страни во преговорите, им дава информации и јасни смерници за насоката на исполнување на одредените чекори кои водат кон затворање на преговорите во одредено преговарачко поглавје.

3.2. Содржинска фаза на преворите

Преговарачката позиција ја подготвува државата кандидат за членство во ЕУ, по што, следи Советот, по препорака на Европската комисија, да потврди дали се исполнети одредниците за отпочнување на преговорите, односно дали акциските планови за исполнување на препораките од скрининг извештајот за одредено поглавје ги опфаќаат сите потребни мерки и рокови, и следствено ја повикува државата кандидат да ја поднесе својата преговарачка позиција за одредено поглавје.

Преговарачка позиција се подготвува и се усвојува во согласност со дефинирана процедура и стандарди во државата кандидат за членство. Откако е усвоена, таа се проследува до Европската комисија и Советот и за неа се разговара на меѓувладина конференција на која се водат преговори за одреденото поглавје.

ПРИМЕР 5: ЦРНА ГОРА - АКЦИСКИ ПЛАН ЗА ПОГЛАВЈЕ 23 (ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА) – ИЗВЕШТАЈ БРОЈ 5*

1.4. ПРОФЕСИОНАЛИЗАМ, СТРУЧНОСТ И ЕФИКАСНОСТ НА ПРАВОСУДСТВОТО МП – ТИЈАНА БАДЊАР

1.4.1. Препорака: Да се обезбеди веродостојна и конзистентна судска статистика и да се воведат систем за следење на должината на судските постапки

Број	Мерка/Активност	Надлежна институција	Рок/Статус	Индикатор за успешност	Индикатор за влијание
1.4.1.1	<p>Изготвување на регулатива за процедурите, методологијата и временската рамка за собирање на статистички податоци во согласност со насоките на СЕРЕЈ од страна на работна група составена од претставници на Министерството за правда и Судскиот совет</p> <p>(1) 31. XII 2013 [РК] (2) 31. III 2014 [НР]</p> <p>Министерството за правда во соработка со IMG, во рамки на проектот „Јакнење на правосудството во Црна Гора“, обезбедува експертска поддршка за зајакнување на капацитетите на Министерството за правда во поглед на користење на статистичките извештаи и нивна анализа.</p>	МП	Септември 2013 до II квартал 2015	<p>Воспоставена работна група;</p> <p>(1) 31. XII 2013 (2) 31. III 2014 [НР] (3) 30. VI 2014 [Р]</p> <p>Во насока на реализација на проектот „Јакнење на правосудството во Црна Гора“, кој е поддржан од страна на IMG, службениците од Министерството за правда и Судскиот совет кои земаа учество во овој проект соработуваа со ангажираните експерти и поминаа обука за користење на Моделот за анализа на правосудниот систем со согласност со СЕРЕЈ насоките.</p> <p>(4) 30. IX 2014 [НР] Напомена: Во периодот покриен со извештајот, работната група сè уште не е формирана. Преку проектот со EURoL, Министерството за правда добива експертска поддршка која се состои од изработка на Нацрт упатство, кое по формирањето на работната група, ќе се разгледува и доработува.</p>	Извештај на СЕРЕЈ; Податоци кои се добиваат со поддршка на судскиот информатички систем се веродостојни и конзистентни

* Акциски план на Црна Гора за поглавје 23 (Правосудство и темелни права - извештај број 5), Влада на Црна Гора, декември 2014 година, стр. 69-71. Акцискиот план е достапен на следнава интернет страница: <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti> (последен пат пристапено на 16.11.2015)

Број	Мерка/Активност	Надлежна институција	Рок/Статус	Индикатор за успешност	Индикатор за влијание
1.4.1.1.1	<p>Во рамки на овој проект, помеѓу другото, ќе биде изработен и соодветен легислативен акт за процедурите, методологијата, и временска рамка за собирање на статистичките податоци во согласност со СЕРЕЈ насоките.</p> <p>(3) 30. VI 2014 [ДР] (4) 30. IX 2014 [НР] (5) 31. XII 2014 [ДР]</p>			<p>(5) 31. XII 2014 [Р] Работната група е формирана со решение на Министерот за правда. Во неа членуваат претставници на Министерството за правда и Судскиот совет.</p> <p>Подготвен нацрт пропис (1) 31. XII 2013 [РК] Службеници од Одделението за ИКТ и мултимедиа започнаа со изготвување на прелиминарна анализа за ефикасно спроведување на оваа мерка.</p> <p>(2) 31. III 2014 (3) 30. VI 2014 [ДР] Преку проектот на Министерството за правда и IMG „Јакнење на правосудството во Црна Гора“, ангажирани се експерти кои во соработка со претставниците на Министерството за правда и секретаријатот на Судскиот совет работат на поврзување на овие две институции со цел овозможување на Министерството за правда директна врска со податоците од судскиот информациски систем. На овој начин на МП му е овозможена директна врска со податоците од PRIS, кои се потребни за анализа согласно СЕРЕЈ насоките. Исто така, врз база на добиените податоци, експертите изработија Аналитички модел, кои овозможува на преставниците од Министерството за правда да ја следат работата на судовите согласно три СЕРЕЈ индикатори: clearance rate, disposition time и efficiency rate. Во наредниот период моделот ќе биде унапреден, а врз база на досегашната пракса, Секретаријатот на Судскиот совет ќе изработи соодветен легислативен акт за процедурите, методологијата, и временската рамка за собирање на статистичките податоци во согласност со СЕРЕЈ насоките.</p> <p>(4) 30. IX 2014 [НР] (5) 31. XII 2014 [Р] Со поддршка на експертите ангажирани преку проектот “Поддршка на владеење на правото” (EUroL), работната група подготви Нацрт упатство за изработка на статистички извештаи за работата на судовите во согласност со СЕРЕЈ насоките.</p>	

3.2.1. Преговарачка позиција на државата кандидат

Документот во кој се дефинира преговарачката позиција на државата кандидат се состои од следниве делови:

- 1) **воведен дел;**
- 2) **законодавна и институционална рамка;**
- 3) **усогласување на законодавната и институционалната рамка со правото на ЕУ.**

СТРУКТУРА И СОДРЖИНА НА ПРЕГОВАРАЧКАТА ПОЗИЦИЈА

1) ВОВЕДЕН ДЕЛ:

- резиме на преговарачката позиција;
- барање за преодни рокови;
- состојба во врска со конкретното поглавје во време на подготовка на преговарачката позиција;
- проценка на институционалните капацитети за спроведување на усогласените прописи.

2) ОБРАЗЛОЖЕНИЕ:

- во кое се дава детален опис на состојбата во врска со одредено поглавје и постоечките прописи, и се дава краток преглед на процесот на усогласување со правото на ЕУ;
- во кое се дава детално образложение за секое поднесено барање за преоден рок или исклучување (дерогација);
- во кое се дефинира институционалната рамка за спроведување на процесот на усогласување со прописите на ЕУ.

3) ПРИЛОЗИ:

- временски рамки/распореди, анализи, дополнителни информации итн. (доколку е потребно).

Преодни рокови кои државата кандидат ги бара со цел сеопфатно и целосно спроведување на законодавството по предвидениот датум за пристапување мораат да бидат јасно образложени од гледна точка на целите и времето; барањата мора да бидат убедливо претставени и соодветно аргументирани; и истите може да бидат побарани и од страна на ЕУ.

Исклучување (дерогација) бара државата кандидат во однос на примената на одреден пропис на ЕУ или одреден дел од пропис – се одобрува само во исклучителни случаи.

Техничко прилагодување со правото на ЕУ бара државата кандидат во оние подрачја во кои таа има „додадена вредност“ во однос на правото на ЕУ.

Дополнителни појаснувања се даваат на барање на ЕУ институциите, а ги содржат сите дополнителни информации поврзани со доставената преговарачка позиција и истите се подготвуваат во писмена форма.

Со преговарачката позиција се приложуваат и акциските планови за спроведување и усвојување на правото на ЕУ во преговарачкото поглавје.

Во воведниот дел на резимето на преговарачката позиција државата кандидат за членство се изјаснува дека го прифаќа правото на ЕУ во одреденото поглавје притоа наведувајќи дали во тоа поглавје ќе бара дополнителни преодни рокови за усогласување со правото на ЕУ или пак исклучување на неговата примена.

Во делот кој се однесува на правната и институционалната рамка државата кандидат ја утврдува и наведува правната рамка која ја уредува специфичната област на јавната политика, како и дава преглед на состојбата и функционирањето на правната рамка во делот на јавните политики кои се опфатени со одредените преговарачки поглавја.

Крајниот дел на преговарачката позиција кој се однесува на усогласувањето на законодавната и институционална рамка со правото на ЕУ, опфаќа проценка на усогласеност на националното законодавството во одреденото поглавје и обем во кои ќе се врши усогласувањето во наредниот период во насока на потполна усогласеност со правото на ЕУ.

ПРИМЕР 7: ПРЕГОВАРАЧКА ПОЗИЦИЈА НА ЦРНА ГОРА ЗА ПОГЛАВЈЕ 23 (ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА)

1. ПРАВОСУДСТВО

1.4. Професионализам, стручност и ефикасност на правосудството

„...Зајакнувањето на ефикасноста на правосудството е една од целите и на новата Стратегија за реформа на правосудството 2013–2018, додека главните полиња кои ги опфаќа се однесуваат на рационализација на правосудната мрежа; решавање на заостанатите предмети низ точно утврдени правила и донесување на годишна програма и редовно известување за решавање на заостанатите предмети на ниво на сите судови, како и низ доброволно преместување на судијата, делегирање на предмети, унапредување и следење на работата на службата за достава и извршувањето, алтернативно решавање на спорови, унапредување на менаџментот во правосудството и администрацијата, понатамошно унапредување на алтернативното решавање на спорови преку примена на правниот инструмент посредување, судско порамнување и арбитража, и развивање на другите правосудни тела (адвокати, нотари, јавни извршители, судски вештачи, судски толкувачи).“

Преговарачка позиција на Црна Гора за поглавје 23, (Правосудство и темелни права), стр. 41⁸

⁸ Преговарачка позиција на Црна Гора за Меѓувладината конференција за пристапување на Црна Гора во ЕУ за поглавје 23 - Правосудство и темелни права, октомври 2013, стр. 41. Преговарачката позиција е достапна на следнава интернет страница: <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti> (последен пат пристапено на 16.11.2015)

3.2.2. Заеднички позиција на ЕУ (анг. EU Common Position)

Заедничката преговарачка позиција ја подготвува Европската комисија, а ја усвојува Советот и истата се презентира на меѓувладина конференција на која се водат преговори за одредено поглавје. Во заедничката преговарачка позиција ЕУ може да констатира дека државата кандидат во одреденото поглавје го постигнала потребното ниво на усогласеност со правото на ЕУ и преговорите во тоа поглавје ќе бидат привремено затворени.

Доколку ЕУ констатира дека не е постигнато потребното ниво на усогласеност, тогаш утврдува одредници за затворање на поглавјето, кои државата кандидат треба да ги исполни во насока на привремено затворање на преговорите во тоа поглавје.

Документот во кој е утврдена заедничката позиција на ЕУ за одредено поглавје се состои од:

- 1) **воведен дел и**
- 2) **понатамошни препораки врз основа на изнесените стативи во преговарачката позиција на државата кандидат за усогласување со правото на ЕУ по области во одредено поглавје.**

Во воведниот дел на заедничката преговарачка позиција, ЕУ се повикува на преговарачката рамка која е презентирана на државата кандидат за членство на првата меѓувладина конференција како и на начелата содржани во неа, притоа истакнувајќи ги обврските кои државата кандидат се обврзала дека ќе ги превземе во насока на преземање на правото на ЕУ во одредено преговарачко поглавје.

Содржинскиот дел на заедничката преговарачка позиција на ЕУ опфаќа, и се однесува на, сет на препораки и чекори кои ЕУ ќе ги превземе во наредниот период така што државата кандидат непречено би можела да продолжи со процесот на усогласување со правото на ЕУ во одредено поле на јавни политики на начин на кои тоа го презентирала во преговарачката позиција.

ПРИМЕР 8: ЗАЕДНИЧКА ПОЗИЦИЈА НА ЕУ ЗА ПРЕГОВАРАЧКОТО ПОГЛАВЈЕ 23 (ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА) ЗА ЦРНА ГОРА

1. ПРАВОСУДСТВО: Професионалност/Стручност/Ефикасност

„ЕУ ги следи информациите поврзани со професионалноста, стручноста и ефикасноста на правосудството, особено оние поврзани со мерките кои се однесуваат на развојот на правосудската статистика и индикаторите за успешност, плановите на Црна Гора кои се однесуваат на понатамошна рационализација на судската мрежа, мерките за унапредување на извршувањето на судските одлуки, воведувањето на систем на поттикнување на мобилност на судиите и посветеноста на Црна Гора за дополнително намалување на бројот на заостанати судски предмети. ЕУ посебно

го истакнува значењето на понатамошно континуирано намалување на бројот на заостанати предмети како клучен чекор кон зголемување на ефикасноста на црногорското правосудство. Во тој поглед, ЕУ ја нагласува потребата од понатамошно унапредување и поттикнување на употребата на алтернативни мерки, како што се посредување, судски порамнувања и арбитража. Притоа, ЕУ ја повикува Црна Гора да осигура видлив напредок во обезбедување на кохерентност во поглед на надлежностите и во извршувањето на сите судски одлуки, помеѓу другото и со посредство на судски извршители – со цел унапредување на правната сигурност.”

Заедничка позиција на ЕУ за преговарачкото поглавје 23
(Правосудство и темелни права), стр. 5⁹

3.2.3. Извештај за исполнување на обврските од преговарачкото поглавје

Извештајот за исполнување на обврските од преговарачкото поглавје го подготвува државата кандидат за членство и тој го опфаќа периодот од формалното отворање на одредено поглавје до неговото привременото затворање.

Извештајот содржи преглед на усвоени мерки, спроведени активности по области на јавни политики за усвојување на правото на ЕУ во одредено поглавје како и преглед на административни и институционални капацитети за спроведување на превземените обврски.

⁹ GENERAL EU POSITION, Министерски состанок, отворање на Меѓувладината конференција за пристапување на Црна Гора во Европската унија, Брисел, 29 Јуни 2012, <http://bit.ly/1TvsNbN> Превод на Заедничката позиција е достапна на следнава интернет страница: <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti> (последен пат пристапено на 16.11.2015) стр.5.

IV

СЛЕДЕЊЕ НА ПРИСТАПНИТЕ ПРЕГОВОРИ СО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Во овој дел, Водичот се осврнува на цивилното општество и како истиот и останатите засегнати страни можат конкретно да ги следат пристапните преговори и да дадат свој придонес во целокупниот пристапен процес. За цивилното општество во државите кандидати и сите засегнати страни кои не се директно вклучени во процесот на преговори со Унијата, од особена важност е да ја разберат суштинската важност на пристапните преговори и со тоа, земајќи предвид капацитетите со кои располагаат, да дадат конкретен придонес преку константно следење на текот на преговорите, и на тој начин, на најефикасен и најделотворен начин, да учествуваат во напорите преговарачкиот процес да биде што е можно поквалитетен. Учество во преговорите и нивното следење подразбира разбирање на институционалната и управувачка рамка во која се спроведуваат преговорите, начинот на кои се водат преговорите, содржината на истите и инструментите кои стојат на располагање на цивилното општество и другите засегнати страни за да влијаат на процесот.

Успехот на европската интеграција зависи и од активното, а не пасивното, учество на цивилниот сектор и другите засегнати страни како партнери кои придонесуваат кон унапредување на квалитетот на преговорите и директно влијаат на нивниот конечен резултат. Инклузивноста на процесот обезбедува сеопфатна примена на правото на ЕУ во државата кандидат и исполнување на целите на јавните политики на ЕУ, кои ќе бидат засновани на реални можности и објективни временски рамки за нивно постигнување, ангажирање на ограничените ресурси, притоа земајќи предвид интересите и потребите на сите актери во процесот.

4.1. Матрица за следење на пристапните преговори со ЕУ

Матрицата за следење на пристапните преговори со ЕУ, во рамките на овој Водич, е настаната како одговор на потребата од засилување на капацитетите на цивилниот сектор за учество во процесот и следење на преговарачкиот процес. Во динамичната атмосфера во која се водат преговорите, каде што одлуките често се донесуваат во куси временски рокови, а самиот процес се карактеризира по големиот број на информации кои се разменуваат со брзо темпо, како и документи кои се создаваат за потребите од и како резултат на преговорите, благовремено и соодветно делување е од суштинско значење за ефективно влијание на унапредување на квалитетот на преговарачкиот процес. Матрицата претставува корисна рамка за цивилниот сектор и останатите засегнати страни заинтересирани за следење на процесот на пристапните преговори во државите кандидати за ЕУ, имајќи предвид дека ги содржи следниве елементи:

1) **Чекори во процесот на пристапни преговори** – Во зависност од тоа дали постојат одредници за отворање или затворање на преговори, или пак преодни одредници, се применуваат различни процедури во текот на преговорите во одредени поглавја. За потребите на овој Водич, ќе биде претставено едно од сложените сценарија во процесот на пристапни преговори т.е. случај во кој на државата кандидат и се поставени одредници за отворање на одредено преговарачко поглавје како и одредници за затво-

рање. Ова, секако не претставува случај за сите преговарачки поглавје. (Не)постоењето на овие одредници зависи од квалитетот на реформи кои државата кандидат ги превзема во областите на јавни политики опфатени со конкретно преговарачко поглавје и постоечките капацитети на државата кандидат да ги оствари поставените цели на јавните политики на ЕУ и да го примени во пракса правото на ЕУ. Детален опис на чекорите во рамки на петте можни сценарија во текот на преговорите може да се види во Прилог 1 (Тек на преговорите - пет можни сценарија).

2) **Конкретен придонес во преговарачкиот процес** – ШТО претставува конкретен придонес во преговарачкиот процес? Овде се мисли на суштински и содржаен придонес на цивилниот сектор и останатите засегнати страни: а) спроведување на конкретни фази на преговарачкиот процес (на пр. прилози за изработка на акциски планови, преговарачки позиции и сл.); б) следење на спроведувањето на утврдените мерки и известување за истите (на пр. анализи, извештаи, студии за јавни политики, осврт на моменталната состојба и сл.); и в) информирање и запознавање на заинтересираната јавност и граѓаните за содржината и текот на преговорите, како и за клучните предизвици и резултатите од преговарачкиот процес.

3) **Начин на комуникација** – КАКО може да се формулира придонесот во преговарачкиот процес и како истиот се комуницира со заинтересираните страни во преговарачкиот процес? Овде, пред се се мисли на комуникациските ИНСТРУМЕНТИ и КАНАЛИТЕ за комуникација. Под инструменти за комуникација се подразбираат сите видови на аналитички, документи за јавни политики, како и документи за застапување со кои се обезбедува аргументите и решенијата на цивилниот сектор и останатите засегнати страни да се етаблираат како составен дел од процесот на донесување на одлуки во рамки на секоја фаза во пристапните преговори; но и сите видови на материјали кои служат за информирање на пошироката јавност и граѓаните за преговарачкиот процес. Додека пак, под комуникациските канали се подразбира начинот/ните на кој/и цивилниот сектор и сите останати засегнати страни се информираат за текот на процесот на преговори (на пр. состаноци, дописи, барање за пристап до информации од јавен карактер и сл.) и како истите ги пренесуваат понатаму (медиуми, настани, социјални мрежи и сл.).

4) **Институционална рамка** – на КОГО се обраќае? Секој чекор во процесот на пристапни преговори подразбира различно ниво и квалитет на вклучување на голем број на институции и актери. Препознавањето на институциите и актерите кои се клучни за поедничените фази во пристапните преговори овозможува соодветно влијание на самиот тек и резултат од преговорите, како и на ефикасно и ефективно ангажирање на цивилниот сектор и останатите засегнати страни во овој процес.

Број	ЧЕКОРИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПНИ ПРЕГОВОРИ	КОНКРЕТЕН ПРИДОНЕС (ШТО?)	НАЧИН НА КОМУНИКАЦИЈА (КАКО?)		ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА (НА КОГО?)
			ИНСТРУМЕНТИ ЗА КОМУНИКАЦИЈА	КОМУНИКАЦИСКИ С КАНАЛИ	
1.	<p>Експланаторен скрининг (анг. Explanatory Screening)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Запознавање со целите на јавните политики на ЕУ и правото на ЕУ за одреденото преговарачко поглавје - Следење на состаноците за објаснување, барање на појаснувања и дополнителни информации - Информирање на цивилниот сектор, засегнатите страни и јавноста 	<ul style="list-style-type: none"> - Методологија за пренесување на знаење и информации, презентации, текстови за содржината на јавните политики на ЕУ како и правото на ЕУ и сл. - Собирање на релевантни информации од претставниците на државните институции надлежни за одредено преговарачко поглавје - Собирање на релевантни информации преку медиуми, интернет страници, интернет портали, листа на електронски адреси - Анализа на фактичката состојба (Factsheet) - Соопштениеја за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл. - Формирање на коалиции / мрежи/платформи на организации од цивилниот сектор и покренување на иницијативи 	<ul style="list-style-type: none"> - Образовни активности (предавања, обуки, семинари, работилници и сл.) - Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер итн. - Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор 	<ul style="list-style-type: none"> - Европска комисија - Институции/органи/тела од структурата за водење на пристапните преговори со ЕУ - Ресорни министерства - Институции/органи/тела за соработка со цивилниот сектор - Меѓународни невладини организации



2.	Билатерален скрининг (анг. Bilateral Screening)	<ul style="list-style-type: none"> - Изработка на извештаи за степенот на усогласеност на националните јавни политики и правото со оние на ЕУ за одредено преговарачко поглавје - Одговори на дополнителни прашања од страна на ЕК по завршувањето на билатералниот скрининг - Информирање на цивилилниот сектор, засегнатите страни и јавноста 	<ul style="list-style-type: none"> - Алернативни извештаи за степенот на усогласеност - Студии, анализи за ефектите од примената на правните прописи и проценка на капацитетите и сл. - Анализа на фактичката состојба (Factsheet) - Прилозите од годишниот извештај на ЕУ за напредок на Србија во процесот на ЕУ интеграција - Извештаи за степенот на исполнување на акциските планови/стратегии/планови за усогласување со правото на ЕУ - Собирање на релевантни информации од претставниците на државните институции надлежни за одредено преговарачко поглавје - Соопштениеја за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл. - Формирање на коалиции /мрежи/платформи на организации од цивилилниот сектор и покренување на иницијативи 	<ul style="list-style-type: none"> - Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер итн. - Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/платформи на организации од цивилилниот сектор - Меѓународни конференции и настани 	<ul style="list-style-type: none"> - Совет на ЕУ - Европска комисија - Европски парламент - Дипломатските претставништва на земјите членки во Брисел - Земјите членки на ЕУ - Меѓународни невладини организации - Мисиите на државите кандидати при ЕУ - Институции/органи/тела од структурата за водење на пристапните преговори со ЕУ - Ресорни министерства - Институции/органи/тела за соработка со цивилилниот сектор
----	--	--	---	---	--



<p>3. ЕК подготвува извештај за скрининг (анг. Screening Report) и предложува на Советот одредници за отворање на преговорите (анг. Opening benchmarks)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Оценка на усогласеноста на националните јавни политики и законодавството со оние на ЕУ - Преглед на националните капацитети за остварување на целите на јавните политики на ЕУ и спроведување на правото на ЕУ - Предлагање на алтернативни одредници за отворање на поглавје (доколку е тоа неопходно) - „Input“ за експертските тимови на Европската комисија кои ја посетуваат држава кандидат за време на подготовката на скрининг извештајот за одредено поглавје - Информирање на цивилниот сектор, засегнатите страни и јавноста 	<ul style="list-style-type: none"> - Алтернативни извештаи за степенот на усогласеност - Студии, анализи за ефектите од примената на правните прописи и проценка на капацитетите и сл. - Анализа на фактичката состојба (Factsheet) - Документ со стојалишта (Position papers) за степенот на согласеност на јавните политики и реалните можности за примена на правото на ЕУ - Собирање на релевантни информации од претставниците на државните институции надлежни за одредено преговарачко поглавје - Собирање на релевантни информации преку медиуми, интернет страници, интернет портали, листа на електронски адреси - Соопштенција за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл. - Формирање на коалиции / мрежи/платформи на организации од цивилниот сектор и покренување на иницијативи 	<ul style="list-style-type: none"> - Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер итн. - Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор - Меѓународни конференции и настани 	<ul style="list-style-type: none"> - Совет на ЕУ - Европска комисија - Европски парламент - Европски економски и социјален комитет - Комитет на регионите - Дипломатските претставништва на земјите членки во Брисел - Земјите членки на ЕУ - Меѓународни невладини организации - Мисмите на државите кандидати при ЕУ
---	---	---	--	---



<p>4. Советот го прифаќа извештајот од скринингот и одредниците за отворање на поглавјето и ја повикува државата кандидат да ги исполни</p>	<p>- Комуникација со Советот на ЕУ – стручните служби на Советот и постојаните претставништва на земјите членки при ЕУ во врска со степенот на усогласеност на националните јавни политики со оние на ЕУ и правото на ЕУ во конкретното преговарачко поглавје</p> <p>- Постојана комуникација со претставниците на земјите членки на ЕУ (ресорни министерства и дипломатските претставништва во државата кандидат)</p> <p>- Информирање на цивилинот сектор, засегнатите страни и јавноста</p>	<p>- Атернативни извештаи за степенот на усогласеност</p> <p>- Анализа на фактичката состојба (factsheet)</p> <p>- Студии, анализи за ефектите од примената на правните прописи и проценка на капацитетите и сл.</p> <p>- Документ со стојалшта (Position papers) за степенот на согласеност на јавните политики и реалните можности за примена на правото на ЕУ</p> <p>- Собирање на релевантни информации од претставниците на државните институции надлежни за одредено преговарачко поглавје</p> <p>- Собирање на релевантни информации преку медиуми, интернет страници, интернет портали, листа на електронски адреси</p> <p>- Соопштениеја за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл.</p>	<p>- Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер итн.</p> <p>- Прес конференции, форуми, јавни настани</p> <p>- Медиуми (печатени и електронски)</p> <p>- Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.)</p> <p>- Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор</p> <p>- Меѓународни конференции и настани</p>	<p>- Работното тело на Советот на ЕУ за проширување и земјите кои предничат во пристапните преговори – COELA</p> <p>- Дипломатските претставништва на земјите членки во Брисел</p> <p>- Дипломатски претставништва на земјите членки на ЕУ во државата кандидат</p>
---	--	---	---	---



<p>5. Државата кандидат превзема соодветни чекори за исполнување на одредниците за отворање на преговорите</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Дополнувања, насоки, коментари за исполнување на одредниците за отворање на преговарачко поглавје - Изработка на алтернативни планови за исполнување на одредниците за отворање на преговарачко поглавје – предлагање и застапување на конкретни чекори и активности за исполнување на одредниците - Следење на спроведувањето на одредниците за отворање на преговарачко поглавје - Информирање на цивилинот сектор, засегнатите страни и јавноста. 	<ul style="list-style-type: none"> - Алтернативни планови за исполнување на одредниците за отворање на преговарачко поглавје - Анализа на ефектите од предложени мерки и активности кои се спроведени (на пр. капацитети на надлежните институции и органи, рокови за нивно исполнување, предложени финансиски ресурси и квалитет на поставените индикатори за исполнување на одредниците) - Извештаи за спроведување на плановите за исполнување на одредниците за отворање на преговарачките поглавја - Комуникација со претставниците на државните институции надлежни за одредено преговарачко поглавје - Собирање на релевантни информации преку медиуми, интернет страници, интернет портали, листа на електронски адреси - Соопштенја за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл. - Формирање на коалиции /мрежи/платформи на организации од цивилинот сектор и покрнување на иницијативи 	<ul style="list-style-type: none"> - Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер и др. - Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилинот сектор - Меѓународни конференции и настани 	<ul style="list-style-type: none"> - Европска комисија - Институции/органи/тела од структурата за водење на пристапните преговори со ЕУ - Ресорни министерства - Институции/органи/тела за соработка со цивилинот сектор - Релевантни владини тела и агенции - Стопанска комора - Комисија за европски прашања и/или ресорни одбори во Собранието/претставничкиот дом на државата кандидат
--	---	---	---	---



<p>6. ЕК го следи спроведувањето и, кога државата кандидат ќе ги исполни одредниците, составува извештај за проценката за спроведувањето на одредниците (анг. Opening Benchmark Assessment Report – OBAR) и го доставува до Советот</p>	<p>- Следење на спроведувањето на мерките за исполнување на одредниците за отворање на преговарачко поглавје</p> <p>- Подготовка на материјали за ЕК, за исполнување на одредниците за отворање на преговарачко поглавје</p> <p>- Изработка на алтернативни извештаи за исполнување на одредниците за отворање на преговарачко поглавје</p> <p>- Информирање на цивилинот сектор, засегнатите страни и јавноста</p>	<p>- Алтернативни планови за исполнување на одредниците за отворање на преговарачко поглавје</p> <p>- Анализа на ефектите од предложените мерки и активности кои се спроведени (на пр. капацитети на надлежните институции и органи, рокови за нивно исполнување, предложени финансиски ресурси и квалитет на поставените индикатори за исполнување на одредниците)</p> <p>- Извештаи за спроведување на плановите за исполнување на одредниците за отворање на поглавје</p> <p>- Анализа на фактичката состојба (Factsheet) за остварените резултати од реализацијата на одредниците за отворање на поглавје</p> <p>- Информирање преку медиуми, интернет страници, интернет портали, листа на електронски адреси</p> <p>- Соопштенција за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл.</p>	<p>- Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер и др.</p> <p>- Прес конференции, форуми, јавни настани</p> <p>- Медиуми (печатени и електронски)</p> <p>- Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.)</p> <p>- Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор</p> <p>- Меѓународни конференции и настани</p>	<p>- Европска комисија</p> <p>- Работното тело на Советот на ЕУ за проширување и земјите кои предничат во пристапните преговори – COELA</p> <p>- Дипломатските претставништва на земјите членки во Брисел</p> <p>- Дипломатските претставништва на земјите членки во државата кандидат</p> <p>- Институции/органи/тела од структурата за водење на пристапните преговори со ЕУ</p> <p>- Ресорни министерства</p> <p>- Институции/органи/тела за соработка со цивилниот сектор</p>
---	---	--	--	---



7.	Советот констатира дека одредниците за отворање на преговорите исполнети и бара од државата кандидат да ја достави својата преговарачка позиција	<ul style="list-style-type: none"> - Комуникација со Советот на ЕУ, со стручните тела на Советот и постојани претставништва на земјите членки на ЕУ, за степенот на усогласеност на националните јавни политики со они на ЕУ, и правото на ЕУ во конкретно преговарачко поглавје - Информирање на цивилниот сектор, засегнатите страни и јавноста 	<ul style="list-style-type: none"> - Евалуација на исполнување на одредниците за отворање на преговарачкото поглавје - Анализа на фактичката состојба (Factsheet) за остварените резултати од исполнувањето на одредниците за отворање на поглавје - Соопштености за медиуми, текстови во новини, информативни објавени на блогови, инфографици и сл. 	<ul style="list-style-type: none"> - Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер и др. - Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор - Меѓународни конференции и настани 	<ul style="list-style-type: none"> - Европска комисија - Работното тело на Советот на ЕУ за проширување – SOELA и земјите членки кои предничат во пристапните преговори - Дипломатски претставништва на земјите членки на ЕУ во државата кандидат - Делегацијата на ЕУ во државата кандидат
----	--	---	--	---	---



8. Државата кандидат ја подготвува и доставува преговарачката позиција	<ul style="list-style-type: none"> - Придонес во изработката на содржината на преговарачката позиција - Застапување на решенија за предложените преодни рокови, исклучување или техничко прилагодување на правото на ЕУ - Информирање на цивилниот сектор, засегнатите страни и јавноста 	<ul style="list-style-type: none"> - Материјали за подготовка на преговарачка позија во одредено поглавје - Студии и предлог јавни политики - Анализа на фактичката состојба (Factsheet) и документ со стојалишта - Собирање на релевантни информации од претставниците на надлежните институции за одредено преговарачко поглавје - Информирање преку медиуми, интернет портали и страници, листа на електронски адреси - Соопшteniја за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл. - Формирање на коалиција / мрежа/платформа на организации од цивилниот сектор и покренување иницијативи 	<ul style="list-style-type: none"> - Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер и др. - Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор - Меѓународни конференции и настани 	<ul style="list-style-type: none"> - Институции/органи/тела од структурата за водење на пристапните преговори со ЕУ - Ресорни министерства - Институции/органи/тела за соработка со цивилниот сектор - Стопанска комора - Комисија за европски прашања и/или ресорни одбори во Собранието/претставничкиот дом на државата кандидат
--	---	---	---	---



9.	<p>ЕК врз база на доставената преговарачка позиција на државата кандидат подготвува нацрт заедничка ЕУ позиција (анг. Draft EU Common Position) и предлага одредници за затворање на поглавјето (анг. Closing benchmarks), доколку тоа е неопходно</p>	<p>Подготовка на материјали за ЕК, при подготовката заедничката позиција на ЕУ за одредено поглавје</p> <ul style="list-style-type: none"> - Предлагање на одредници за затворање на поглавје (доколку е тоа неопходно) - Информирање на цивилниот сектор, засегнатите страни и јавноста 	<p>Анализа на фактичката состојба (Factsheet) и документ со стојалишта за преговарачката позиција на државата кандидат во одредено поглавје</p> <ul style="list-style-type: none"> - Соопштенција за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл. 	<p>Прес конференции, форуми, јавни настани</p> <ul style="list-style-type: none"> - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор - Меѓународни конференции и настани 	<p>Европска комисија</p> <ul style="list-style-type: none"> - Совет на ЕУ
----	--	--	--	--	--



10.	<p>Советот ја усвојува заедничката ЕУ позиција (анг. EU Common Position) и одредниците за затворање на поглавјето и свикува меѓународна конференција (анг. Intergovernmental Conference)</p>	<p>- Ограничена можност за придонес (застапување за измени на нацрт преговарачката позиција) - Информирање на цивилниот сектор, засегнатите страни и јавноста</p>	<p>- Анализа на фактичката состојба (Factsheet) и документ со стојалишта за преговарачката позиција на државата кандидат во одредено поглавје - Анализа на фактичката состојба (Factsheet) и документ со стојалишта (Position papers) за содржината на заедничката позиција на ЕУ - Соопштение за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл.</p>	<p>- Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор - Меѓународни конференции и настани</p>	<p>- Европска комисија - Совет на ЕУ - Европски парламент - Меѓународни невладини организации и think-tanks</p>
-----	--	---	--	---	---



11.	<p>На меѓувладината конференција се отвора поглавјето и се утврдуваат одредниците за затворање</p>	<p>- Ограничена можност за придонес (застапување за измени на нацрт преговарачката позиција) - Информирање на цивилниот сектор, засегнатите страни и јавноста</p>	<p>- Анализа на фактичката состојба (Factsheet) и документ со стојалишта за преговарачката позиција на државата кандидат во одредено поглавје - Соопштениеја за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл.</p>	<p>- Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор - Меѓународни конференции и настани</p>	<p>- Европска комисија - Совет на ЕУ - Европски парламент - Меѓународни невладини организации и think-tanks</p>
-----	--	--	---	--	--



<p>12. Преговорите во рамки на отвореното поглавје (меѓувладина конференција и технички консултации)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Изработка на прилози за времетраење на преговорите (на пр. застапување за финални преодни рокови, изземање или техничко прилагодување на правото на ЕУ за одредено поглавје) - Рапортирање за текот на преговорите - Изработка на извештаи за ефектите од спроведувањето на конкретни преодни рокови, исклучување или техничко прилагодување на правото на ЕУ за одредено поглавје - Информирање на цивилинот сектор, засегнатите страни и јавноста 	<ul style="list-style-type: none"> - Студии и предлог јавни политики - Анализа на фактичката состојба (Factsheet) и документ со стојалишта (Position papers) - Собирање на релевантни информации од надлежните институции за одредено преговарачко поглавје - Соопшteniја за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл. 	<ul style="list-style-type: none"> - Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер и др. - Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор - Меѓународни конференции и настани 	<ul style="list-style-type: none"> - Институции/органи/гела од структурата за водење на пристапните преговори со ЕУ - Ресорни министерства - Институции/органи/гела за соработка со цивилниот сектор - Стопанска комора - Комисија за европски прашања и/или ресорни одбори во Собранието/претставничкиот дом на државата кандидат - Европска комисија - Совет на ЕУ - Европски парламент - Меѓународни невладини организации - Европски економски и социјален комитет - Комитет на региони - Земји членки на ЕУ - Дипломатските претставништва на земјите членки во Брисел - Меѓународни невладини организации - Постојаната мисија на државата кандидат при ЕУ
--	--	---	---	---



13.	<p>Државата кандидат превзема соодветни чекори за исполнување на одредниците за затворање на поглавјето</p>	<p>- Придонес во изработка на планови и утврдување на мерки за исполнување на одредниците за затворање на поглавјето</p> <p>- Изработка на алтернативни планови за исполнување на одредниците за затворање на поглавјето</p> <p>- Изработка на алтернативни извештаи за исполнување на одредниците за затворање на поглавјето</p> <p>- Информирање на цивилниот сектор, засегнатите страни и јавноста</p>	<p>- Алтернативни планови за исполнување на одредниците за затворање на поглавје</p> <p>- Анализа на ефектите од предложените мерки и активности кои се спроведени (на пр. капацитети на надлежните институции и органи, рокови за нивно исполнување, предложени финансиски ресурси и квалитет на поставените индикатори за исполнување на одредниците)</p> <p>- Алтернативни извештаи за спроведување на планот за исполнување на одредниците за затворање на поглавје</p> <p>- Неофицијален документ (анг. Non-Paper) за начините на посфасно спроведување на мерките неопходни за исполнување на одредниците за затворање на поглавје</p> <p>- Комуникација со претставниците на надлежните институции за одредено преговарачко поглавје</p> <p>- Информирање преку медиуми, интернет портали и сајтови, листа на електронски адреси</p> <p>- Соопштенија за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл.</p> <p>- Информирање на коалиција /мрежа/ платформи на организацион од цивилниот сектор и покренување на иницијативи</p>	<p>- Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер и др.</p> <p>- Прес конференции, форуми, јавни настани</p> <p>- Медиуми (печатени и електронски)</p> <p>- Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.)</p> <p>- Коалиции/мрежи/ платформи на организацион од цивилниот сектор</p> <p>- Меѓународни конференции и настани</p>	<p>- Европска комисија</p> <p>- Институции/органи/гела од структурата за водење на пристапните преговори со ЕУ</p> <p>- Ресорни министерства</p> <p>- Институции/органи/гела за соработка со цивилниот сектор</p> <p>- Релевантни тела и агенции на Владата</p> <p>- Стопанска комора</p> <p>- Комисија за европски прашања и/или ресорни одбори во Собранието/претставничкиот дом на државата кандидат</p>
-----	---	---	---	---	---



<p>14. ЕК го следи напредокот и, кога одредниците за затворање се исполнети, подготвува извештај и предлага на Советот привремено затворање на поглавјето</p>	<p>- Следење на спроведувањето на плановите и мерките за исполнување на одредниците за затворање на поглавје</p> <p>- Придонес во изработка на извештајот на ЕК за исполнување на одредниците за привремено затворање на поглавје</p> <p>- Изработка на алтернативни извештаи за исполнување на одредниците за затворање на поглавјето</p> <p>- Информирање на цивилниот сектор, засегнатите страни и јавноста</p>	<p>- Алтернативни извештаи за исполнетоста на одредниците за затворање на преговарачко поглавје</p> <p>- Анализа на ефектите од предложените мерки и активности кои се спроведени</p> <p>- Извештај за спроведување на плановите за исполнување на одредниците за затворање на поглавје</p> <p>- Информирање преку медиуми, интернет портали и сајтови, листа на електронски адреси</p> <p>- Соопштенција за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл.</p> <p>- Анализа на фактичката ситуација (Factsheet) за остварените резултати од реализацијата на мерките за отворање на поглавје</p>	<p>- Состаноци, дописи, електронска пошта, барање за пристап до информации од јавен карактер и др.</p> <p>- Прес конференции, форуми, јавни настани</p> <p>- Медиуми (печатени и електронски)</p> <p>- Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.)</p> <p>- Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор</p> <p>- Меѓународни конференции и настани</p>	<p>- Европска комисија</p> <p>- Работното тело на Советот на ЕУ за проширување – COELA и земјите членки кои предничат во пристапните преговори</p> <p>- Дипломатските претставништва на земјите членки во Брисел</p> <p>- Дипломатски претставништва на земјите членки на ЕУ во државата кандидат</p> <p>- Институции/органи/тела од структурата за водење на пристапните преговори со ЕУ</p> <p>- Ресорни министерства</p> <p>- Институции/органи/тела за соработка со цивилниот сектор</p>
---	--	---	--	--



15.	Советот го прифаќа извештајот на ЕК и на првата наредна меѓународна конференција, привремено го затвора поглавјето	<ul style="list-style-type: none"> - Ограничена можност за придонес (застапување за измени на нацрт преговарачките позиции) - Информирање на цивилинот сектор, засегнатите страни и јавноста 	<ul style="list-style-type: none"> - Анализа на фактичката ситуација (Factsheet) и документ со стојалишта за резултатите од преговарачкиот процес во конкретното преговарачко поглавје - Соопштениеја за медиуми, текстови во новини, информации објавени на блогови, инфографици и сл. 	<ul style="list-style-type: none"> - Прес конференции, форуми, јавни настани - Медиуми (печатени и електронски) - Социјални мрежи (Facebook, Twitter, Youtube, блогови итн.) - Коалиции/мрежи/ платформи на организации од цивилниот сектор 	<ul style="list-style-type: none"> - Совет на ЕУ - Дипломатските претставништва на земјите членки во Брисел - Институции/органи/тела од структурата за водење на пристапните преговори со ЕУ - Ресорни министерства - Институции/органи/тела за соработка со цивилниот сектор
-----	--	--	---	---	--



V

**ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ И
ДОСТАПНОСТ НА ДОКУМЕНТИТЕ
ОД ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПНИТЕ
ПРЕГОВОРИ СО ЕУ**

Во овој дел на Водичот се разгледува прашањето за транспарентноста на процесот на пристапни преговори со ЕУ, со посебен осврт на правната рамка за пристап до документите кои се креирани како плод на работата на институциите на ЕУ (Европскиот парламент, Европскиот совет и Европската комисија). Специфичната цел на ова поглавје е да овозможи на читателите да осознаат и да ги користат правните инструменти за пристап до документите во процесот на пристапните преговори со ЕУ.

Транспарентноста, која пред се се манифестира преку слободен пристап до документите на националните институции и информациите кои овие органи ги поседуваат, претставува еден од основните начела на демократијата. Слободен пристап до информации е граѓанско право и цивилизациско достигнување. Правото на пристап до документите на државните институции произлегува од самата природа на демократските институции кои служат како сервис на граѓаните.

По препорака на Комитетот на министри на Советот на Европа за пристап до јавни документи¹⁰, ограничувањето на пристапот до документите треба да биде јасно утврдено со закон и е неопходно за функционирање на едно демократско општество. Иако нема обврзувачка сила, овој документ претставува јасно сведоштво за цивилизациското достигнување на демократијата во Европа, односно, јасно мерило за тоа што претставува минимална граница под која не може да се оди во ограничувањето на правото на пристап до јавни документи. Според ова, секое ограничување на правото на пристап до информации мора да биде јасно образложено, а причините за ограничувањето, односно скратувањето на загарантираните човекови права, мораат јасно да бидат елаборирани во контекст на заштита на друг легитимен интерес односно цел предвидена со закон.

Правото на пристап до информации е нераскинливо поврзано со слободата на мислење и изразување, како основно човеково право. Членот 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи¹¹, правото на изразување го дефинира како слобода на мислење и слобода на добивање и пренесување на информации и идеи, без замешателство на јавните институции и неповрзани со границите. Ова право може да биде ограничено во едно демократско општество во интерес на националната безбедност, територијалниот интегритет или јавната безбедност, спречување на нереди или злосторства, заштита на здравјето и моралот, угледот или правото на другите, поради спречување на ширење на доверливи информации или во интерес на зачувување на авторитетот и непристрасноста на судството. Секое отстапување од обврската за транспарентно работење на јавните власти, мора да биде утврдено со правото на државата, односно однапред регулирано со Закон.

¹⁰ Council of Europe, Access to Official Documents. Recommendation Rec (2002) 2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on February 2002 and explanatory memorandum, <http://bit.ly/1mT2LCi> (последен пат пристапено 16.11.2015.)

За развојот на правото на пристап до јавни информации види и: Hins, Wouter; Voorhoof, Dirk, "Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights", *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, pp 114–126, doi:10.1017/S1574019607001149.

¹¹ Конвенција за човекови права, <http://bit.ly/1QVwqmH> (последен пат пристапено 16.11.2015.)

Едноставното презентирање на документите на увид на јавноста не е доволно да се запази почитување на начелото на транспарентноста. Транспарентноста подразбира државните институции континуирано да ги спроведуваат своите редовните активности и истите да бидат на увид на јавноста, и на тој начин, нивното делување да биде препознатливо и разбирливо за граѓаните, притоа со таквото делување да придонесат кон поттикнување на јавноста за учество во креирањето на политиките и следствено зголемување на одговорноста на носителите на јавните функции.

Правото на пристап до документи кои се поседувани од страна на државните институции кои содржат информации од јавен интерес првенствено е гарантирано со националното законодавство на земјите членки на Советот на Европа. Советот во 2009. година има усвоено Конвенција за пристап до официјални документи¹², но сепак, оваа Конвенција до сега ја ратифицирале само седум земји членки, па оттука, во моментот на пишување на овој Водич истата не е стапена на сила.

За потребата од поголема транспарентност во процесот на преговори укажува и Мислењето на Европскиот економско-социјален комитет за зајакнување на транспарентноста и инклузивноста во процесот на пристапување во ЕУ.¹³ Во препораките кои се упатени кон институциите на ЕУ посебно се нагласува потребата Европскиот парламент и Комисијата, како и Советот да ги направат сите клучни документи јавно достапни и истите да ги објавуваат на нивните официјални интернет страници (извештај од скринингот, превод на правото на ЕУ, одредниците за отворање и затворање на преговарачките поглавја).¹⁴ Исто така, на институциите на ЕУ им се сугерира да обезбедат овој пристап до информации и учеството на јавноста да биде составен дел од програмата за следење на напредокот на државата кандидат во процесот на пристапување во ЕУ. Препораките на државите кандидати во процесот на пристапување се однесува на воспоставување на јасни и пишани правила за пристап до информациите поврзани со преговарачкиот процес.

5.1. Право на пристап до документите кои ги поседуваат институциите на Европската унија

Правото на пристап до документите кои ги поседуваат институциите на ЕУ е утврдено во основачките договори. Договорот од Амстердам (1997), со кој се изменува и дополнува Договорот за ЕУ и договорите за основање на Европските заедници, го гарантира правото на пристап до документите на Европскиот парламент и Комисијата, како и Советот на секое физичко лице

¹² Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No: 205) <http://bit.ly/1TtkLDA> (последен пат пристапено на 16.11.2015)

¹³ Opinion of the European Economic and Social Committee on Enhancing the transparency and inclusiveness of the EU accession process REX/401, 2014 <http://bit.ly/1ogGnnA> (последен пат пристапено на 16.11.2015)

¹⁴ На интернет страницата на ЕК која се однесува на Политиката за соседство и проширување може да се најде дел за документи кои се однесуваат за процесот на преговори со Република Србија <http://bit.ly/1RG3lel> (последен пат пристапено на 16.11.2015.)

кое има постојан престој на територијата на ЕУ¹⁵ и правни лица чие седиште е регистрирано на територијата на ЕУ.¹⁶ По стапување на сила на Договорот од Лисабон, Повелбата за основните права на ЕУ, која е усвоена како политички документ на Самитот во Ница во 2000. година, станува извор на правото на ЕУ. Во насловот V од Повелбата („Граѓански права“) е утврдено дека правото на пристап до документи, односно е потврдено правото на пристап до документи на Европскиот парламент, Советот и Европската комисија.¹⁷ Во системот на ЕУ, пред стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, начелото на управна транспарентност во поширока смисла имаше формално значење за Советот, Европската комисија и Парламентот¹⁸, но не и за другите институции и тела. По стапувањето на сила на Лисабонскиот договор (2009), пристапот до информации станува темелно право во правото на ЕУ. Од една страна, член 15 од Договорот за функционирање на ЕУ пропишува дека „во насока на поттикнување на доброто управување и во обезбедување на учеството на цивилниот сектор, институциите, телата, службите и агенциите на Унијата, во најголема можна мера, треба да го почитуваат начелото на јавност во своето работење“, и повторува дека „секој граѓанин на Унијата и секое физичко или правно лице кое има престојувалиште односно регистрирано седиште во земја членка, има право на пристап до документите на институциите, телата, службите и агенциите на Унијата, без разлика на носителот на информацијата“.¹⁹ Од друга пак страна, Повелбата на ЕУ за темелните права, експлицитно го гарантира „правото на секое лица да има пристап до своето досие (член 41) и право на пристап до документите на институциите на ЕУ (член 42). Правото на јавноста да биде информирана стана темелно право во правото на ЕУ, со што се очекува од земјите членки да обезбедат административна транспарентност во поширока смисла на зборот.

Примената на правото за пристап до авторските документи на институциите на ЕУ подетално е уредена со Уредбата на Европскиот парламент и Советот 1049/2001 за пристап на јавноста до документите на Европскиот парламент, Советот и Комисијата.²⁰ Уредбата е усвоена на 30 мај. 2001 година, а нејзното применување започнало на 3. декември 2001.²¹ Првата пресуда на Европскиот суд на правдата базирана на одредбите на оваа Уредба, е донесена во 2003. година во случајот *Messina v. Commission T-76/02*.²² Веќе во 2005. е покрената

15 Во насока на поголема разбирливост на темата која ја обработуваме, терминот Европска заедница или Заедницата, каде е тоа применливо и соодветно одговара, се заменува со терминот Европска унија или Унија. Со влегувањето во сила на Лисабонскиот договор, Европската унија стекна со правен субјективитет, додека тоа претходно била Европската заедница.

16 Член 255 од Договорот од Амстердам.

17 Член 42 Повелба за основните права на Европската унија.

18 REGULATION (EC) No 1049/2001 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, <http://bit.ly/1oxDRcC> (последен пат пристапено на 16.11.2015.)

19 Член 11, став 2. УЕУ: „Институциите одржуваат отворен, транспарентен и редовен дијалог со претставниците на цивилното општество и претставничките здруженија“.

20 REGULATION (EC) No 1049/2001 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, <http://bit.ly/1oxDRcC> (последен пат пристапено 16.11.2015.)

21 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, GREEN PAPER Public Access to Documents held by institutions of the European Community, A review, COM(2007) 185 final, Brussels, 2007.

22 <http://bit.ly/1oXQYEG> (последен пат пристапено 16.11.2015.)

„Европската иницијатива за транспарентност“, која го вклучува предлогот за измени на Уредбата 1049/2001.²³ Имајќи предвид дека оваа Уредба и понатаму претставува правен основ за пристап на јавноста до документите на Европскиот парламент, Советот и комисијата, во понатмошниот текст на Водичот, ќе биде претставена процедурата која е утврдена во оваа Уредба, како и ограничувањата за пристап до овие документи. Познавањето на процедурата за пристап до документите на институциите на ЕУ може да има повеќекратно значење за цивилниот сектор и останатите засегнати страни кои го следат процесот на преговори и настојуваат да придонесат за подобро информирање на граѓаните и почитување на начелото на владеење на правото и доброто управување.

5.1.1 Право на јавноста за пристап до документите на Европскиот парламент, Советот и Комисијата – Уредба 1049/2001

Со Уредбата 1049/2001 се овозможува директно правно дејство на одредбите од членот 255 од Договорот од Амстердам. Во воведниот дел од Уредбата, правото на пристап до документите на институциите на ЕУ јасно се доведува во врска со начелото на отвореност и определбата на земјите членки да означат нова етапа во процесот на создавање на блиски односи меѓу народите на Европа, и одлуките да ги донесуваат, на што е возможно, поотворен начин и во близокост со граѓаните.²⁴ Целта на Уредбата е да овозможи целосна примена на правото на јавноста за пристап до документите, да воспостави општи начела за примена на ова право и ограничувања до пристапот на информации поврзано со јавен или приватен интерес, во согласност со член 225 од Договорот за Европските заедници. Примената на оваа Уредба се однесува и на надворешната политика на ЕУ, односно на документите кои настануваат од работата на институциите на ЕУ или се во нивна сопственост, а се однесуваат на надворешната политика.²⁵ Во насока на обезбедување на целосна примена на оваа Уредба на сите активности на ЕУ, сите агенции кои основале институции, се обврзани да ги применуваат начелата кои се дефинирани во оваа Уредба. Истата претставува и документ за усогласување (анг. Umbrella document) со другите правила кои го регулираат правото на пристап до документите на институциите на ЕУ и тие мораат да бидат во согласност со неа.

Начелно, согласно одредбите на овој правен акт, сите документи на институциите на ЕУ би требало да бидат достапни на јавноста. Сепак, одредени јавни и приватни интереси мораат да бидат заштитени преку изземање од ова правило. Заштитата на личните податоци, односно користење и објавување на овие податоци од страна на институциите на ЕУ, е регулирано со

²³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, GREEN PAPER Public Access to Documents held by institutions of the European Community, A review, COM(2007) 185 final, Brussels, 2007 Член 1 ДЕУ

²⁴ Член 1 ДЕУ

²⁵ Со усвојувањето на Уредбата 1049/2001 ЕУ функционираше на база на т.н. сите на три столба – Европска заедница, заедничка надворешна и безбедносна политика и соработка во судски и кривична материја. Со оваа Уредба јасно се утврдува дека правото на пристап до документите се однесуваат и на заедничка надворешна и безбедносна политика и соработката во судска и кривична материја.

Уредбата 45/2001²⁶, но заштитата на личните податоци не е предмет на овој Водич. Исто така, поради потребата од непречено спроведување на своите редовни активности, институциите се овластени да го ограничат пристапот до документите од интерните консултации и преговарања. Во оценката на степенот на ограничување на пристапот до документи, институциите се обврзани да се придржуваат до начелата на правото на Унијата поврзано со заштита на личните податоци. Со оваа Уредба не се опфатени правата на пристап до документите на земјите членки, како ни правото на пристап до документи кои се во сопственост на судските и истражните органи. Исто така, оваа Уредба не задира во правото на пристап до документи кои ги поседуваат институциите, а кои произлегуваат од инструментите на меѓународното право и актите на институциите кои истите ги спроведуваат.

Во преамбулата на Уредбата е утврдено дека пристапот до документите не е ограничен само на документите кои се создаваат од работата на институциите или кои ги усвоиле Европскиот парламент, Советот или Европската комисија, туку се однесува и на документите кои се во сопственост на институциите, односно на документите кои во вршење на својата работа, институциите ги добиваат. Ова е посебно важно во контекстот на пристапните преговори со ЕУ. Во согласност со Декларацијата бр. 35, со која се дополнува Договорот од Амстердам, оваа Уредба го обезбе-

КОЈ ИМА ПРАВО НА ПРИСТАП ДО ДОКУМЕНТИ ВО СОГЛАСНОСТ СО УРЕДБАТА?

Член 2 став 1

Секој граѓанин на Унијата и секое физичко или правно лице кое има престојувалиште или регистрирано седиште во една од земјите членки има право на пристап до документите на институциите, во согласност со начелата, условите, и ограничувањата утврдени со оваа Уредба.

Член 2 став 2

Институциите можат, во согласност со начелата, условите, и ограничувањата, да одобрат пристап до документите на секое физичко или правно лице кое нема престојувалиште или регистрирано седиште во одредена земја членка.

дува правото на земјите членки да бараат документите кои потекнуваат од земјите членки да не бидат ставени на увид на јавноста без нивна претходна согласност.²⁷

²⁶ REGULATION (EC) NO 45/2001 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, <http://bit.ly/1KRBJR1> (последен пат пристапено на 16.11.2015)

²⁷ Declaration on Article 191a(l) of the Treaty establishing the European Community, Treaty of Amsterdam

Оваа Уредба е применлива на сите документи кои ги поседува секоја поединечна институција, т.е. на документите кои се создадени, добиени и кои ги поседува една ЕУ институција, а кои се однесуваат на сите подрачја на делување на ЕУ.

„Документ“ е секоја содржина, без разлика на формата (хартиена или чуван во електронска форма или како звучен, визуелен или аудиовизуелен запис) кои се однесува на политиката, работењето и одлуките кои се во надлежност на институциите.

Документите од доверлив карактер, во согласност со Уредбата (член 9), имаат посебен третман. Уредбата (член 12) го регулира пристапот до документите кои се создаваат или се примаат за време на законодавната постапка.

Документите се ставаат на увид на јавноста по пишано барање или во електронска форма преку регистарот на документи.

Овде треба јасно да се укаже на разликата меѓу документите кои се достапни преку електронскиот регистар на документи на ЕУ и документите за кои е потребно поднесување на пишано барање. ЕУ има развиено ефикасен интернет сервис за пристап до документи, од кои најсеопфатна електронска архива е онаа за законодавството на ЕУ - Eur-Lex.²⁸ Првиот чекор за пристап до документите на ЕУ треба да биде проверка дали бараните документи веќе се наоѓаат во електронската база на материјали во некои од институциите на ЕУ.

Корисни линкови

EUR-Lex	Пристап до законодавството на ЕУ
Портал за транспарентност	Пристап до документите на ЕК
Јавен регистар на документи на Советот	Пристап до документите на Европскиот и Советот на ЕУ
Европски парламент – Информирајте се	Пристап до документите на ЕП

Анализата на спроведувањето на Уредбата 1049/2001 не е предмет на овој Водич, но вреди да се укаже на тоа дека транспарентноста на институциите на ЕУ и понатаму претставува голем предизвик со кој се соочуваат самите институции, но и оние кои го уживаат правото на пристап до документите, односно граѓаните на ЕУ.

amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Amsterdam, 2 October 1997, OJ 97/C 340 /01, <http://bit.ly/1QtG1jS> (последен пат пристапено на 16.11.2015)

²⁸ Електронска архива на ЕУ законодавството: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>. (последен пат пристапено на 16.11.2015)

Покрај тоа што утврдува кој има право на пристап до документите, како и самото значење на терминот документ, Уредбата 1049/2001 ја дефинира и „третата страна“, што е неопходно за ефективно спроведување, односно уживање во правото на пристап до документи. „Третата страна“ е секое физичко или правно лице, или друг субјект надвор од институциите, вклучувајќи ги и земјите членки, други институции или тела на Унијата или надвор од неа, како и трети земји. Имајќи ја предвид оваа дефиниција, државата кандидат за членство влегува во т.н. трета страна согласно одредбите на Уредбата.

5.1.1.1 Ограничување на пристапот до документи

Уредбата (член 4) ги утврдува ограничувањата, односно ситуациите во кои институциите на ЕУ можат да го ограничат правото на пристап до документи. Институциите го ограничуваат правото на пристап до документи во случаите кога неговото откривање ќе ја загрози заштитата на финансиските интереси на некое физичко или правно лице, вклучувајќи ја и интелектуалната сопственост, доколку неговото обелоденување ќе влијае на водењето на судска постапка или правно советување, истражни мерки, инспекција или ревизија. Ова ограничување настапува и доколку не преовладува јавниот интерес да документот биде ставен на увид на јавноста. Значи, заштитата на јавниот интерес е основен критериум врз база на кои се одлучува за ограничување на пристапот до документи на институциите на ЕУ. Од деталниот увид во членот на Уредбата може да се извлече заклучок дека за пристапот до документите на ЕУ има поставено бројни ограничувања, поради што е од особена важност барателот на информацијата, при поднесување на барањето за пристап до информации, да обрати посебно внимание. Следствено, пристапот до документи кои содржат мислење за интерна употреба, како делови од интерна дебата и прелиминарна консултација внатре во институцијата, е ограничен дури и по донесувањето на одлуката, ако неговото обелоденување може сериозно да го загрози процесот на одлучување во рамки на институциите, освен во случаите кога за неговото обелоденување не постои јавен интерес кои преовладува.

ЧЛЕН 4 СТАВ 1 И 2

Институциите го ограничуваат пристапот до документи, ако неговото откривање ја загрозува заштитата на:

(а) јавниот интерес кој се однесува на:

- јавната безбедност,
- одбраната и воени прашања,
- меѓународни односи,
- финансиската, монетарната или економската политика на Унијата или некои земји членки;

(б) приватноста и интегритетот на поединецот, особено во согласност со регулативата на Унијата за заштита на личните податоци.

Кога станува збор за документи на трета страна (член 4. став 4), институциите се должни да се консултираат со третата страна како би процениле дали може да се примени ограничувањето кое се наведува, освен во случаите кога е јасно утврдено дали документот смее или не смее да се објави. Значи, третата страна нема дискреционо право да го ограничи пристапот до документи туку институцијата има обврска да утврди, низ консултации со третата страна, дали некое од ограничувањата се применливи во одредениот случај.

Земјата членка може да побара од институцијата, без нејзина претходна согласност, да не се објавува било кој документ кој потекнува од таа земја членка, што е во согласност со претходно напонатата Декларација бр. 35.

Доколку постојат оправдани причини за ограничување, тоа не значи дека целиот документ треба да биде заштитен. Ако од изземањето се опфатени само делови на бараниот документ, останатите делови на документот се објавуваат. Исто така, наведените ограничувања се применуваат само во оној временски период за кој постои причина за ограничување на пристапот, без разлика на содржината на документот. Изземањата можат да се применат во максимален период од 30 години. Во случај кога документот содржи информации поврзани со приватни или деловни интереси или во случај на доверливи документи, изземањето може да се примени и по навршување на периодот од 30 години.

Членот 5 регулира пристап до документи на институции на ЕУ кои се во сопственост на земјите членки. Кога земјата членка ќе прими барање за пристап до документи кои се во нејзина сопственост, а кој потекнува од институциите на Унијата, земјата членка е должна да се консултира со конкретната институција, со што би се избегнала ситуација во која би се донело одлука која ќе ги загрози целите на Уредбата, освен ако е сосема јасно дали документот може да се објавува или не. Земјата членка, наместо тоа, може да упати барање до институцијата.

5.1.1.2 Како се поднесува и процесуира барањето за пристап до документи на ЕУ

ЧЛЕН 6 СТАВ 1

Барањето за пристап до документи се поднесува во писмена форма, вклучувајќи ја и електронската форма, на еден од официјалните јазици на ЕУ, на начин доволно јасен да и овозможи на институцијата идентификација на документот. Подносителот на барањето не е должен да ја наведе причината за поднесување на барањето.

Ако барањето не е доволно јасно, институцијата е должна да побара појаснување од подносителот на барањето и притоа да му помогне со давање на информации за потребата на јавните регистри на документи. Уредбата (член 14) пропишува дека секоја институција е должна да превземе потребни мерки во насока на информирање на јавноста за правата која таа ги ужива врз основа на Уредбата. Институциите се, меѓу другото, должни на граѓаните да им даваат информации и упатства за тоа каде и како можат да поднесат барање за пристап до информации. Исто така, земјите членки се должни да соработуваат со институциите во давањето на инфор-

мации на граѓаните. Со Уредбата се предвидени и неформални консултации на институциите со подносителите на барање како би се дошло до поволно решение во случај да станува збор за обемен документ или поголем број на документи.

Формуларот за on-line барање за пристап до документи е достапен на официјалната интернет страница на [Европската комисија](#), каде може да се најде и упатството за пополнување на формуларот. Исто така, формуларот за пристап до документите е достапен и на интернет страницата на [Европската агенција за темелни права](#).

Согласно одредбите во Уредбата (член 7), одговорната институција постапува по барањето по неговиот прием, додека потврдата за прием на барањето се испраќа на подносителот на барањето. Во рок од 15 работни дена од приемот на барањето, институцијата го одобрува пристапот до бараниот документ и обезбедува пристап во согласност со членот 10. Во истиот временски период, во пишаниот одговор се образложува делумно или потполно одбивањето на барањето и се информира подносителот на барањето за неговото право да поднесе ново барање. Во случај на целосно или делумно одбивање на барањето, подносителот на барањето може, во рок од 15 работни дена од приемот на одговорот, да поднесе повторно барање до институцијата да го преиспита својот став.

Во исклучителни случаи, кога барањето се однесува за обемен документ или голем број на документи, рокот за адресирање на барањето може да биде пролонгиран за дополнителни 15 работни денови. Во тој случај подносителот на барањето мора да биде однапред известен, притоа наведувајќи ги причините за продолжување на рокот. Доколку во предвидениот рок подносителот на барањето не добие никаков одговор, има право да поднесе барање за пристап до документите. Постапувањето по повторното барање не се разликува од процесуирањето на иницијалното барање, освен тоа што институцијата е должна да го извести подносителот, во случај на потполно или делумно одбивање на барањето, за правните средства кои им стојат на располагање (член 8). Подносителот на барањето може да покрене судска постапка против институцијата која го ускратила од неговото право или да поднесе жалба до Европскиот омбудсман. Ако одговорот на повторното барање недостасува, ќе се смета дека одговорот е негативен и подносителот на барањето може да ги искористи сите расположливи правни средства.

5.1.1.3 Процедура на постапување со сензитивни документи

ЧЛЕН 9 СТАВ 1

Доверливи документи се документи кои потекнуваат од институцијата или агенцијата од кои се истите создадени, од земјите членки, трети земји или меѓународни организации, кои се обележени со ознаката „TRÉS SECRET/TOP SECRET“, „SECRET“ или „CONFIDENTIAL“ во согласност со прописите на дадената институција, кои го штитат суштинскиот интерес на Европската унија или една или повеќе нејзини земји членки во областите на кои се однесува член 4. став 1. точка (а) од Уредбата 1049/2001, а посебно од областа на јавната безбедност, одбраната и воените прашања.

Важно е да се напомене дека доверливите документи се оние кои како такви се означени пред подносителот на барањето да побара одреден документ на увид, односно, арбитражност во одлучувањето за пристап до доверливи документи не е дозволена. Ваквата обврска произлегува од начелата на правна сигурност, предвидливост и забрана за ретроактивност, како основни правни начела на кои се заснова работењето на сите институции на ЕУ. Секоја институција која одлучува да го одбие пристапот до доверливите документи мора да ја образложи својата одлука. Единствено на тој начин може да се провери дали одлуката за одбивање на пристапот до документи била законита. Правилата на институцијата кои се однесуваат на доверливите документи мораат да бидат јавно достапни.

Во врска со причините за ограничување на пристапот до документи се одлучува за секој поединечен случај, додека надлежниот орган е должен да обезбеди пишано објаснување за подносителот на барањето за причините за ограничување на пристапот. Поради тоа потенцијалниот барател не треба да биде обесхрабрен од ограничувањата наведени во Уредбата 1049/2001. Во одредени случаи и самата информација дека ЕУ институцијата поседува одреден документ и истиот не може да го даде на увид на јавноста од причини наведени во Уредбата е доволна на барателот да може подобро да го разбере процесот во кои учествува како засегната страна.

Посебно е важен односот кон документите кои настануваат во работата со третата страна, во овој контекст со државата кандидат во процесот на преговори. Правото на јавноста да се информира за процесот на преговори, како и да пристапи кон документите кои во овој процес се креираат, јасно е утврден со европската и националната правна рамка. Јасно е дека секое отстапување мора да биде соодветно образложено, а во случајот на ЕУ, Унијата мора да постапува во согласност со Уредбата. Иако станува збор за политички процес, не треба да се губи од вид дека истиот е воспоставен во јасни правни рамки. Поедноставно кажано, ограничувањето на пристапот до документи кои се создаваат во процесот на преговори е прифатливо единствено во согласност со важечкото право кое ја регулира оваа област. Уважувањето на начелото на владеење на правото, и почитувањето на гарантираните граѓански права се единствен извор за меѓународна доверба меѓу институциите и граѓаните.

ПРИЛОГ 1. Тек на преговори – Пет можни сценарија

СЦЕНАРИО 1: КРАТКА ПРОЦЕДУРА – БЕЗ ПОСЕБНИ ОДРЕДНИЦИ	
1	Експланаторен скрининг (анг. Explanatory Screening)
2	Билатерален скрининг (анг. Bilateral Screening)
3	ЕК подготвува извештај за скрининг (анг. Screening Report)
4	Советот го прифаќа извештајот и ја повикува државата кандидат да ги претстави своите преговарачка позиција
5	Државата кандидат доставува преговарака позиција
6	ЕК врз основа на позицијата подготвува нацрт заедничка позиција на ЕУ (анг. Draft EU Common Position)
7	Советот ја усвојува заедничката позиција (анг. EU Common Position) и свикува МВК (анг. Intergovernmental Conference)
8	На МВК се отвора и привремено се затвора конкретно преговарачко поглавје

СЦЕНАРИО 2: ПРОЦЕДУРА СО ОДРЕДНИЦИ ЗА ОТВОРАЊЕ НА ПРЕГОВОРИ ЗА ОДРЕДЕНО ПОГЛАВЈЕ	
1	Експланаторен скрининг (анг. Explanatory Screening)
2	Билатерален скрининг (анг. Bilateral Screening)
3	ЕК подготвува извештај за скрининг (анг. Screening Report) и му предлага на Советот одредници за отворање на поглавје (анг. Opening benchmarks)
4	Советот го прифаќа извештајот за скрининг и одредниците за отворање на поглавјето и ја повикува државата кандидат да ги исполни
5	Државата ги презема сите соодветни чекори за исполнување на одредниците за отворање на поглавјето
6	ЕК го следи развојот, а кога државата ќе ги исполни одредниците, го составува извештајот за процена на исполнетоста на одредниците (анг. Opening Benchmark Assessment Report – OBAR) и го доставува до Советот
7	Советот на ЕУ го прифаќа OBAR и бара од државата кандидат да ја достави својата преговарачка позиција
8	Државата кандидат ја доставува својата преговарачка позиција
9	ЕК, врз основа на позицијата, подготвува нацрт заедничка позиција на ЕУ (анг. Draft EU Common Position)
10	Советот ги усвојува заедничката позиција (анг. EU Common Position) и свикува МВК (анг. Intergovernmental Conference)

11	На MBK се отвораат преговори за конкретното преговарачко поглавје
12	Преговорите се водат во рамките на постоечките структури за конкретното поглавје
13	На MBK привремено се затвора конкретното преговарачко поглавје

СЦЕНАРИО 3: ПРОЦЕДУРА СО МЕРИЛА ЗА ЗАТВОРАЊЕ НА ПРЕГОВОРИ ВО ОДРЕДЕНО ПОГЛАВЈЕ	
1	Експланаторен скрининг (анг. Explanatory Screening)
2	Билатерален скрининг (анг. Bilateral Screening)
3	ЕК подготвува извештај за скрининг (анг. Screening Report)
4	Советот го прифаќа извештајот и ги повикува државите кандидати да ја престават својата преговарачка позиција за соодветното поглавје
5	Државата кандидат ја доставува преговарачката позиција
6	ЕК врз основа на позицијата подготвува нацрт заедничка позиција на ЕУ (анг. Draft EU Common Position) и предлага одредници за затворање на поглавјето (анг. Closing benchmarks)
7	Советот ги усвојува заедничката позиција на ЕУ (анг. EU Common Position) и одредници за затворање на поглавјето и свикува MBK (анг. Intergovernmental Conference)
8	На MBK се отвора поглавје и се констатираат одредниците за затворање на поглавјето
9	Следува одржување на преговарачка конференција (анг. Negotiating conferences) и на технички консултации
10	ЕК го следи развојот и кога одредниците за затворање ќе бидат исполнети го подготвува извештајот за тоа и му предлага на Советот привремено затворање на поглавјето
11	Советот прифаќа и на првата MBK привремено ги затвора поглавјата

СЦЕНАРИО 4: ПРОЦЕДУРА СО ОДРЕДНИЦИ ЗА ОТВОРАЊЕ И ЗА ЗАТВОРАЊЕ НА ПРЕГОВОРИТЕ ВО ОДРЕДЕНО ПОГЛАВЈЕ	
1	Експланаторен скрининг (анг. Explanatory Screening)
2	Билатерален скрининг (анг. Bilateral Screening)
3	ЕК подготвува извештај за скрининг (анг. Screening Report) и му предлага на Советот одредници за отворање на поглавје (анг. Opening benchmarks)
4	Советот го прифаќа извештајот за скрининг и одредниците за отворање на поглавјето и ја повикува државата кандидат да ги исполни
5	Државата ги презема сите соодветни чекори за исполнување на одредниците за отворање на поглавјето
6	ЕК го следи развојот, а кога државата ќе ги исполни одредниците, го составува извештајот за процена на исполнетоста на одредниците (анг. Opening Benchmark Assessment Report – OBAR) и го доставува до Советот
7	Советот на ЕУ го прифаќа OBAR и бара од државата кандидат да ја достави својата преговарачка позиција
8	Државата кандидат ја доставува својата преговарачка позиција
9	ЕК, врз основа на позицијата, подготвува нацрт заедничка позиција на ЕУ (анг. Draft EU Common Position) и предлага одредници за затворање на поглавјето (анг. Closing benchmarks)
10	Советот ги усвојува заедничката позиција на ЕУ (анг. EU Common Position) и одредници за затворање на поглавјето и свикува MBK (анг. Intergovernmental Conference)
11	На MBK се отвора поглавје и се констатираат одредниците за затворање на поглавјето

12	Преговори во рамките на отвореното поглавје (МВК и технички консултации)
13	Државата кандидат презима соодветни чекори за исполнување на одредниците за затворање на поглавјето
14	ЕК го следи развојот и кога одредниците за затворање ќе бидат исполнети го подготвува извештајот за тоа и му предлага на Советот привремено затворање на поглавјето
15	Советот прифаќа и на првата наредна МВК привремено го затвора поглавјето

СЦЕНАРИО 5: НАЈДОЛГА ПРОЦЕДУРА (ОДРЕДНИЦИ И ЗА ОТВОРАЊЕ И ЗА ЗАТВОРАЊЕ НА ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ОДРЕДНО ПОГЛАВЈЕ И ПРИВРЕМЕНИ ОДРЕДНИЦИ)	
1	Експланаторен скрининг (анг. Explanatory Screening)
2	Билатерален скрининг (анг. Bilateral Screening)
3	ЕК подготвува извештај за скрининг (анг. Screening Report) и му предлага на Советот одредници за отворање на поглавје (анг. Opening benchmarks)
4	ЕК го следи развојот, а кога државата ќе ги исполни одредниците, го составува извештајот за процена на исполнетоста на одредниците (анг. Opening Benchmark Assessment Report – OBAR) и го доставува до Советот
5	Советот констатира дека одредниците за отворање на поглавјето се исполнети и бара од државата кандидат да ја достави својата преговарачка позиција
6	Државата кандидат ја доставува и ЕК врз основа на истата подготвува нацрт заедничка позиција на ЕУ и предлага привремени одредници (анг. Interim benchmarks)
7	Советот ги усвојува заедничката позиција на ЕУ и преодните одредници и свикува МВК (анг. Intergovernmental Conference)
8	На меѓувладината конференција се отвора поглавјето и се констатираат привремени одредници
9	Следи преговарачка конференција и технички консултации
10	ЕК го следи развојот и, кога привремените одредници ќе бидат исполнети, му препорачува на Советот да ги повика државите кандидати да ја поднесат преодната преговарачка позиција
11	Советот го прифаќа предлогот на ЕК и ја повикува државата кандидат да достави своја преодна преговарачка позиција
12	ЕК врз основа на позицијата подготвува нацрт предони заедничка позиција на ЕУ (анг. Interim Draft EU Common Position) и предлага одредници за затворање на поглавјето (анг. Closing benchmarks)
13	Советот прифаќа нацрт преодни заедничка позиција на ЕУ
14	ЕК го следи развојот и кога ќе оцени дека одредниците за затворање на поглавјето се исполнети, подготвува и на Советот му доставува нацрт финални заедничка позиција на ЕУ (анг. Draft Final EU Common Position) и предлага привремено затворање на поглавјето
15	Советот усвојува заедничка позиција на ЕУ (анг. EU Common Position) и свикува МВК
16	МВК (привремено) го затвора поглавјето
17	ЕК го следи развојот и на Советот му доставува шестмесечни извештаи
18	Пред самото пристапување, ЕК поднесува финален извештај за преговорите

ПРИЛОГ 2. Преглед на документи на ЕУ и државите на Западен Балкан важни за следење на процесот на европски интеграции

Кога зборуваме за процесот на европски интеграции најмногу зборуваме за процесот на усогласување на националната правна рамка со правото на ЕУ, што подразбира преземање на правото на ЕУ и негова примена. Станува збор за кохерентен процес кој подразбира повеќе интеракции: интеракција на државните органи со институциите на ЕУ, интеракција меѓу самите државни органи, интеракција на постоечкото домашно законодавство со „новото“ кое се усвојува во текот на процесот на усогласување, како и интеракција на домашните правни прописи со меѓународните обврски на државите. Во таа смисла, на прво место излегува прашањето за познавањето на правната рамка, односно на целиот низ на документи со кои се уредува овој процес, се дефинира содржината на односите, се определуваат овластувања и надлежности и се дефинираат улогите на институциите и актерите кои раководат со овој процес.

Прилог 2 е посветен на прегледот на документи важни за следење на процесот на европски интеграции. Во овој Прилог претставени се најважните документи кои настануваат како резултат на следењето на напредокот на државите на Западен Балкан во процесот на ЕУ интеграција како и меѓународните договори кои влијаат на овој процес или содржат одредби со кои се регулираат правата и обврските меѓу ЕУ и државите кандидати за членство, како и меѓу земјите членки на Европската унија и државите кандидати за членство.

Познавањето на содржината на овие документи е предуслов за активно вклучување на претставниците на цивилното општество и заинтересираните страни во процесот на европски интеграции, следење на тој процес и давање на нивниот придонес. Преку познавањето на овие документи претставниците на цивилното општество, како и другите заинтересирани актери, можат полесно да го следат процесот и : а) да ги конкретизираат прашањата поврзани со проблемите на (не) спроведување на преземените обврски поврзани со европските интеграции или начинот на нивното исполнување; б) да формулираат јасни и објективни критериуми за следење на спроведувањето на „европската агенда“ на државите кандидати/потенцијални кандидати, и да ги формулираат конкретните препораки за унапредување на процесот; в) да ја препознаат својата улога и место во процесот, да дадат свој придонес и организираат дејствување преку клучните актери во процесот; и д) да ја информираат пошироката јавност.

Табелата со прегледот на најважните ЕУ документи претставува корисен инструмент за цивилното општество и другите актери заинтересирани да го

следат процесот на европски интеграции бидејќи секој од претставените документи во табелата ги содржи следните категории:

- а) опис на документот (што претставува документот, зошто е истиот важен и како е создаден)**
- б) содржина на документот (што се уредува со одредбите на документот)**
- в) структура на документот (како изгледа документот и кои се неговите составни елементи)**
- г) доносители на документот (кои органи/организации го имаат усвоено документот)**
- д) датум на донесување (кога документот е донесен/усвоен)**

ДОКУМЕНТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	
Назив на документот	Стратегија за проширување на ЕУ / EU Enlargement Strategy
Опис на документот	Секоја година Европската комисија усвојува пакет на документи („пакет за проширување“), со кои се објаснува политика на приширување на Унијата притоа известувајќи за постигнатиот напредок во секоја држава која изразила воља да стане членка на ЕУ. Стратегијата за проширување е еден од документите кои ја утврдуваат генералната насока за наредната година и го идентификува направениот напредок во текот на минатите дванаесет месеци во секоја држава кандидат и потенцијалните кандидати. Покрај овој стратешки документ, пакетот содржи и извештај за напредок, кадешто ЕК изнесува своја проценка за остварувањата на секоја држава кандидат/потенцијален кандидат во процесот на европска интеграција. ЕК секоја година ја објавува стратегијата за проширување во последниот квартал во рамки на документите од „пакетот за проширување“.
Содржина на документот	Стратегија за проширување на ЕУ дава преглед на состојбата, ги наведува клучните елементи, односно клучните предизвици за наредната година, поставува стратешка насока во поглед на политиката на проширување, дава краток преглед за напредокот кој го остварила државата кандидат и потенцијалните кандидати, ги наведува начините на кои ЕУ дава поддршка (техничка и финансиска) и на крајот донесува општи препораки, односно стретшка насока клучна за продолжување на процесот на проширување, како и заклучоци за секоја држава кандидат и потенцијален кандидат. Стратегијата е дополнета со прилози во кои подетално се даваат оценски и наоди на Европската комисија за напредокот во процесот на проширување за сите земји, со клучни статистички податоци.
Структура на документот	Стратегијата ја сочинуваат четири поглавја и прилози: I Агенда за проширување – достигнувања и предизвици; II Потврда за посветеност за решавање на основните прашања; III Регионална соработка; IV Заклучоци и препораки; Прилози: 1) Краток преглед за наодите од извештајот за државата; 2) Измени во годишните извештаи за државите и 3) Клучни статистички податоци.
Носител на документот	Европска комисија

Назив на документот	Годишен извештај за напредок во процесот на европска интеграција / Annual Progress Reports of the European Commission
<p>Опис на документот</p>	<p>Извештајот за напредок (анг. Progress Report) претставува документ со кој ЕК изнесува информации за напредокот кој одредена држава кандидат или потенцијален кандидат за членство го постигнала во исполнување на условите и целите кои ги поставила ЕУ, како и резиме за оперативни мерки кои е потребно да бидат преземени врз база на утврдени планови за работа. Извештајот за напредок се темли на доставените и добиени податоци од страна на државата кандидат/потенцијален кандидат, земјите членки на ЕУ, извештаите на ЕП, како и податоците кои ги доставуваат меѓународните организации и организациите од цивилниот сектор.</p> <p>Европската комисија има направено низа на измени во пакетот за проширување за 2015. година во споредба со претходните години. Целта е дополнително да се подобри квалитетот на проценката во извештаите, како и веродостојноста на пакетот како извор на информации за сите засегнати страни. Овие измени треба да придонесат за зголемување на транспарентноста на процесот и да овозможат на сите засегнати страни, особено на цивилниот сектор, подобро и подетално преиспитување на реформите. Соодветно на ова, извештаите: 1) го шират фокусот на моменталната состојба во насока на попрецизно утврдување на нивото на кое државата се наоѓа во поглед на нејзината подготвеност за исполнување на критериумите за членство; 2) даваат пошироки насоки за правецот во кои треба да се движат државите во наредната година и 3) вклучувајќи и ускладени извештаи и скали на проценка, што ќе овозможи државите директно да се споредуваат во клучните области.</p> <p>Измените во годишните извештаи ги земаат предвид потребите од утврден редослед на приоритетни реформи: 1) владеење на право и темелни права (правосудство, борба против корупција, борба против организиран криминал, слобода на изразување); 2) економски развој и 3) реформа на јавната администрација – три преговарачки поглавја (јавни набавки, статистика, финансиска контрола).</p> <p>Една оценка се дава на моменталната ситуација, додека друга за напредокот во секоја од опсервираните области. Оценките се утврдува врз база на анализа на ситуацијата, со посебен акцент на имплементацијата и евиденцијата на конкретните резултати во секоја област. Оттука, имплементацијата и постигнувањата имаат поголема тежина од законската усогласеност и институционалната рамка во севкупното бодување. Додека, моменталната состојба и степенот на напредок се оценуваат во однос на петостепена стандардизирана скала на оценување:</p> <p>Скалата која се користи за бодување на моменталната ситуација е следна: Во многу рана фаза – Во рана фаза – Умерена подготвеност – Одредено ниво на подготвеност – Многу напредно ниво на подготвеност</p> <p>Скалата која се користи за бодување на напредокот во минатите 12 месеци е следна: Назаднување – Нема напредок – Одреден напредок – Добар напредок – Многу добар напредок</p> <p>ЕК секоја година објавува извештај за напредок во последниот квартал и го доставува до Советот на ЕУ и Европскиот парламент, и до соодветната држава кандидат или потенцијален кандидат. Извештајот го опфаќа периодот од октомври претходната година до месец септември од тековната година.</p>
<p>Содржина на документот</p>	<p>Извештајот за напредок во процесот на европска интеграција накратко го опишува односот меѓу државата кандидат/потенцијален кандидат и ЕУ; анализа на состојбата во државата кандидат/потенцијален кандидат во поглед на политичките и економските критериуми за членство, како и го испитува капацитетот на државата кандидат/потенцијален кандидат за преземање на обврските кои пороизлегуваат од членство во Унијата, т.е. правото кое произлегува од Договорите, секундарното законодавство, и политиките на ЕУ во преговарачките поглавја.</p>

Структура на документот	<p>Структурата на извештајот за напредок, покрај воведот кој го утврдува контекстот и дава краток преглед на извештајот, се состои од три основни дела и прилози:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Политички критериуми (Демократија, реформа на јавната администрација, владеење на правото, човекови права и заштита на малцинствата, регионални прашања и меѓународни обврски); 2) Економски критериуми (Постоење на функционална пазарна економија, капацитет за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во Унијата); 3) Способност за преземање на обвските кои произлегуваат од членството (33 преговарачки поглавја); <p>Прилози за државата кандидат/потенцијален кандидат (Односите меѓу ЕУ и државата кандидат/потенцијален кандидат, статистички анекси)</p>
Сопственост на документот	Европска комисија
Назив на документот	Резолуција на Европскиот парламент за Извештајот за напредок на државата кандидат/потенцијален кандидат за членство во процесот на европска интеграција / European Parliament Resolution on Annual EC Progress reports
Опис на документот	<p>Резолуција на Европскиот парламент, како и резолуцијата за напредок на државата кандидат/потенцијален кандидат за членство во процесот на европска интеграција се таканаречени акти кои немаат сила на легислативен акт. Резолуцијата претставува документ на ЕП кој укажува на политичката воља да се делува во одредена област. Резолуцијата овозможува Парламентот да предложи насоки на необврзувачки начин, насоки кои немаат никакво обврзувачко дејство на тие кои се однесува – што во овој случај се институциите на државата кандидат/потенцијален кандидат за членство во ЕУ.</p> <p>Носител на работата поврзана за резолуцијата е Комитетот за надворешни работи на ЕП. Описот на работите кои ги извршува во согласност со Деловникот на работа на ЕП, Комитетот е надлежен за следење на напредокот на државата кандидат/потенцијален кандидат за членство.</p> <p>Во случаите кога се изработува акт кои не е легислативен по својата природа, потребно е Комитетите формирани од страна на ЕП, а со тоа и Комитетот за надворешни работи да именува известител. Известителот е надлежен за подготовка на на резолуцијата и нејзиното поднесување во ЕП во име на Комитетот. Годишниот извештај за напредок на ЕК е почетна точка, од која понатаму известителот ја составува нацрт резолуцијата за овој документ. Затоа и називот на самиот документ на известителот е „Резолуција за Извештајот за напредок на одредена држава кандидат/потенцијален кандидат за членство“.</p> <p>Периодот на усвојување на резолуцијата е првиот квартал од годината во зависност од планот на Комитетот за надворешни работи на ЕП.</p>
Содржина на документот	Резолуција за Извештајот за напредок на одредена држава кандидат/потенцијален кандидат за членство содржи општа оценка за состојбата во државата кандидат/потенцијален кандидат за членство. Потоа се осврнува на политичките критериуми и нивното спроведување во период за известување. Исто така, Резолуцијата ги третира и економските прашања и регионалната соработка.
Сопственост на документот	Европски парламент
Назив на документот	Мислење на Европската комисија по апликацијата за членство во Европската унија / Commission Opinion on application for membership of the European Union
Опис на документот	<p>Врз основа на добиените одговори од Прашалникот, Европската комисија изработува мислење (фра. avis) во врска со спремноста на државата за добивање на статус на држава кандидат за членство во ЕУ, како и нејзината спремност за премин во наредната фаза – утврдување на рамковен датум за пристапни преговори со ЕУ, за што одлучуваат земјите членки на ЕУ со консензус. Заедно со мислењето на ЕК по апликацијата за членство во ЕУ се објавува и аналитички извештај како и заклучоци и препораки. Европската комисија мислењето го доставува до Советот, на чија основа Советот усвојува мислење за кандидатурата. (avis).</p>

Содржина на документот	Европската комисија во своето мислење за кандидатурата ја утврдува и проценката за напредок во исполнувањето на политичките и економските критериуми дефинирани на Европскиот совет во Копенхаген, и условите од процесот на стабилизација и асоцијација. На крајот Мислењето заклучува и дава препорака со која на државата потенцијален кандидат и се доделува или не и се доделува статус на кандидат за членство во ЕУ.
Структура на документот	Мислењето на ЕК за апликацијата за членство во ЕУ се состои од три дела: А) Вовед (барање за членство; односи меѓу ЕУ и државата потенцијален кандидат за членство); Б) Критериуми за членство (политички критериуми, економски критериуми и капацитети за исполнување на обврските од членството); В) Заклучок и препорака.
Носител на документот	Го подготвува Европската комисија, го усвојува Советот.

ДОГОВОРИ НА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДНИОТ БАЛКАН СО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Назив на документот	Договор за основање на Енергетска заедница / Treaty establishing the Energy Community
Опис на документот	<p>Енергетската заедница е креирана врз основа на меѓународен договор помеѓу Европската заедница и државите од Југоисточна Европа, кои сакале да воспостават заеднички пазар на гас и електрична енергија, со можност во некоја подоцнежна фаза, овој пазар да опфаќа и други енергетски производи. Енергетската заедница е заснована на взаемен интерес и солидарност на нејзините членки. На Заедницата во 2009. година и пристапиле и Украина и Молдавија. Статус набљудувач имаат Норвешка, Турција, и Ерменија. Грузија од 2006. година е со статус набљудувач, а на 20 февруари 2014. година Европската комисија отпочна официјални преговори со Грузија за членство во Енергетската заедница.</p> <p>Кога станува збор за набудување со енергија, регионот на западен Балкан претставува фрагментиран пазар, претежно зависно од увоз на фосилни горива. Покрај јагленот (претежно лигнит со ниска калорична вредност), значителни резерви на фосилни горива во овој регион нема.¹ Имајќи предвид минатото на регионот, Енергетската заедница е промовирана и како мировен проект. Таа претставува прв заеднички институционален проект на земјите од Југоисточна Европа кои не се членки на ЕУ²</p> <p>Мисијата на Енергетската заедница е да го прошири енергетскиот пазар на ЕУ во насока на Југоисточна Европа и понатаму, преку прифаќање на правно обврзувачка рамка помеѓу потписниците на Договорот за основање на Енергетската заедница. Нејзиното воспоставување се заснова на одлуките од Самитот на Европскиот совет во Копенхаген од 2002. година, кадешто е потврдена поддршката за државите од западниот Балкан на патот кон членство во Унијата. Интеграцијата на регионот на западен Балкан во енергетскиот пазар на ЕУ е потврдена во Солун 2003. година, кога Совет ја усвои Солунската агенда за западниот Балкан.³ Целите на Енергетската заедница се утврдени во преамбулата на Договорот.⁴</p>

1 Energy Community, Energy Strategy of the Energy Community.

2 Александар Мацура, Единаесето заседание на Министерскиот совет на Енергетската заедница – Краток приказ на најважните одлуки, Белградска отворена школа, Белград, 2014, стр. 3, <http://bit.ly/1LCxvho> (последен пат пристапено на 16.11.2015)

3 Преамбула на Договорот за основање на Енергетската заедница, <http://bit.ly/1oDrIDQ>, vidi i <http://bit.ly/1SNpZYM> (последен пат пристапено на 16.11.2015)

4 Целите се наведени во преамбулата на Договорот. Преводот на одредбите на Договорот не го следи во потполност официјалниот текст на Законот за ратификација на Договорот („Службен весник на РС”, број 62 од 19 јули 2006. година).

Содржина на документот

Договорот за основање на Енергетската заедница претставува правна рамка за воспоставување на заедничкиот енергетски пазар, кое е засновано на пренесување и примена на правото на ЕУ во областа на енергетиката, политиката на конкуренција и заштита на животната средина, како и на унапредување на енергетската инфраструктура во согласност со одредбите на релевантното право на Унијата. Со пристапувањето кон Енергетската заедница, договорните страни се обврзуваат да го превземат и применат правото на ЕУ кое е предмет на Договорот. Покрај превземањето на правото на ЕУ, во согласност со јасно утврдената временска рамка, договорните страни треба да покажат посветеност за воспоставување на соодветна регулатива и либерализација на енергетскиот пазар. Исто така, Договорот поставува основа за развој на инвестициите, но и одговорни енергетски политики која кои не ја занемаруваат социјалната димензија на реформи во енергетскиот сектор. Со Договорот е одредена процедурата за донесување на одлуки, воспоставени се институции на Енергетската заедница и одредена е процедурата за решавање на спорови. Министерскиот совет е највисоката инстанца на Заедницата за донесување и спроведување на одлуки. Одлуките на Министерскиот совет го менуваат и дополнуваат Договорот за основање на Енергетската заедница.

Од голема важност е да се обрне внимание на правната природа на Договорот во контекст на процесот на пристапување на земјите од западниот Балкан во Европската унија. Договорот за основање на Енергетската заедница произведува права и обврски за договорните страни. Иако со Договорот е предвидено усвојувањето на правото на ЕУ од областа на енергетиката, заштитата на животната средина и конкуренцијата, сепак исполнувањето на обврските во рамките на Енергетската заедница не може да се поистовети со процесот и резултатите на преговорите за пристапување во ЕУ.

Затоа, не е возможно обврските од Договорот за енергетска заедница, кои се јасно дефинирани и временски одредени, да бидат доведени во прашање со обврските кои допрва треба да се следат од процесот на европска интеграција. Од друга пак страна, Договорот јасно дефинира кој дел од правото на ЕУ треба да се трансферира во националните правни системи и да се спроведе, додека предмет на преговорите на државата кандидат со ЕУ е усвојување и спроведување на целокупното право на ЕУ, во рок кој е одреден во текот на преговорите. На крајот, Договорот предвидува процедура за одлучување и тела кои ги донесува истите. Делокругот на нивната работа и влијанието не може да се прошири надвор од рамката на Заедницата, ниту пак, може да се намали во однос на договорните обврски. Кога станува збор за механизмот на функционирање на пазарот на мрежна енергија (Наслов III, чл. 26 и 27), јасно е одредена географската рамка на примена на одредбите на Договорот кои не ги опфаќа сите земји членки на ЕУ, но одредени земји како на пример Аврстија, Грција, Унгарија, Италија, Словенија, како и сите идни членки на ЕУ кои се истовремено и потписници на Договорот за основање на Енергетската заедница. Заедницата е регионална интеграција која е насочена кон енергетскиот пазар на Југоисточна Европа, што треба да се има во вид при анализирање на процесот на преговори со идните членки на Унијата и останатите членки на ЕУ.

Структура на документот	<p>Договорот за основање на Енергетската заедница се состои од преамбула, наслови и прилози:</p> <p>1) Преамбулата ги содржи базичните елементи за воспоставување на Заедницата, ги утврдува нејзините вредности и цели.</p> <p>2) Насловите се поделени на поглавја со кои се утврдуваат начелата на кои Заедницата е воспоставена и како се регулирани поединечни области од значење за Заедницата: Наслов II – правото на ЕУ кое договорните страни треба да ги превземат и спроведат, усогласување со општоприменливите стандарди на ЕУ, мерките за прилагодување на правото на ЕУ и усогласување со идната регулатива на ЕУ; Наслов III – механизам за функционирање на парарот на мрежна енергија, односно хармонизација на пазарот, сигурност во снабдувањето, безбедност и мерки во случај на криза во снабдувањето; Наслов IV – воспоставување на единствен енергетски пазар; Наслови V i VI – делокруг на работата на институциите на Заедницата, буџет и начин на донесување на одлуките и Наслов VII – спроведување на одлуките и решавање на спорови во рамки на Заедницата.</p> <p>3) Анексите содржат преглед на обврзувачкото право на ЕУ од областа на енергетиката, заштитата на животната средина, и конкуренција, временска рамка за нивна имплементација и структура на придонес на договорните страни во буџетот на Заедницата.</p>
Договорни страни	<p>Европската заедница (од 2009 Европска унија), Република Албанија, Република Бугарија, Босна и Херцеговина, Република Хрватска, Република Македонија, Република Црна Гора, Романија, Република Србија, Привремена мисија на ОН на Косово во согласност со резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на ОН, Молдавија и Украина.</p>
Датум на усвојување	<p>Договорот е потпишан во Атина на 25. октомври 2005. година.</p>
Назив на документот	<p>Договор за заедничка воздухопловна област (Договор за отворено небо) / The Agreement on Common Aviation Area of Europe (The Open Skies Agreement)</p>
Опис на документот	<p>ЕУ го иницираше проект за Заедничката европска воздухопловна област во 2004 година и неговата суштина се состои во тоа да европскиот воздушен простор ги избрише националните граници, бидејќи таквата поделеност на воздушниот простор имала негативно влијание врз ефикасноста на авионскиот сообраќајот од причина што авионските компании трошат повеќе гориво и време поради потребата од поминување низ контроли. Целта на овој Договор е формирање на Заедничката европска воздухопловна област (анг. European Common Aviation Area – ECAA). ECAA се заснова на слободен пристап до пазарот, слобода на основање на претпријатија, еднакви услови за конкуренција и заеднички правила во областа на сигурноста, безбедноста, управувањето со воздушниот сообраќај, социјалните прашања и заштита на животната средина.</p>
Содржина на документот	<p>Договорот се состои од членови кои го елаборираат функционирањето на Заедничката европска воздухопловна област и го сочинуваат „Главниот договор“. Низ дополнителни прилози Договорот утврдува кои се одговорачки мерки, било тоа да се општи или поединечни, кои договорните страни се должни да ги преземат како би се обезбедило исполнување на обврските кои произлегуваат од овој Договор, и воздржување од сите мерки кои би можеле да го загорзат остварувањето на целите на овој Договор.</p>

Структура на документот	<p>Договорот се состои од членови на „Главниот договор“ и пет прилози:</p> <p>Главен договор</p> <p>Прилог I – Правила кои се применуваат во цивилното воздухопловство</p> <p>Прилог II – Хоризонтално усогласување и одредени процедурални правила</p> <p>Прилог III – Правила за конкуренција и државна помош</p> <p>Прилог IV – Поднесоци на Судот на правдата</p> <p>Прилог V – Протоколи кои се однесуваат на транзиционите аранжмани</p>
Договорни страни	<p>Европската заедница и нејзините земји членки, до една страна, и Република Албанија, Република Бугарија, Босна и Херцеговина, Република Хрватска, Република Македонија, Република Црна Гора, Романија, Република Србија, Привремена мисија на ОН на Косово⁵ во согласност со резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на ОН, и Кралството Норвешка на другата страна.</p>
Датум на усвојување	<p>Мултилатералниот договор за Заедничка европска воздухопловна област е усвоен на 9 јуни 2006 година.</p>
Назив на документот	<p>Договор за слободна трговија во Централна Европа / The Central European Free Trade Agreement (CEFTA)</p>
Опис на документот	<p>Балканските држави, вклучувајќи ја и Молдавија, во 2006 година го потпишале Договорот за слободна трговија во централна Европа (CEFTA), кои ја заменува мрежата на билатерални договори за слободна трговија. По влезот во ЕУ, 2007. година, од CEFTA заминуваат Романија и Бугарија, а Хрватска во 2013. година. Државите кои останала дел од Договорот се: Албанија, Србија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора, Молдавија и UNMIK – Косово. Тие во моментот го чинат заедничкиот пазар на околу 25 милиона потрошувачи.</p> <p>CEFTA претставува мултилатерален договор за слободна трговија во регионот. Со создавањето на слободната трговка зона, државите од западниот Балкан се определуваат за економски развој, притоа промовирајќи се себеси како способни да водат заедничка економска политика и да превземаат обврски и одговорност за иднината на целиот регион, со што уште повеќе ја нагласуваат европската перспектива на овој регион и желбата за пристапување во ЕУ. Исто така, CEFTA обезбедува поедноставување и хармонизација на условите за трговија во регионот, кои важат за сите потписници на истиот, додека кај потенцијалните инвеститори креира респектабилно, релативно стабилно, предвидливо и атрактивно бизнис опкружување.</p>
Содржина на документот	<p>Договорот за CEFTA ги утврдува општите обврски кои се однесуваат на трговијата со сите видови на производи. Општото правило на овој Договор е укинување на квантитативните ограничувања, царината, и другите давачки за извоз и увоз за стока во трговијата помеѓу државите од регионот, притоа оневозможувајќи нови (дополнителни) ограничувања. Со стапувањето на сила на овој Договор, квантитативните ограничувања, царината, и другите давачки за увоз и извоз од фискална природа нема да се зголемуваат т.е. ќе се применува нивото на либерализација предвидено во билатералните договори. Договорот ги разработува и техничките пречки во трговијата, како и новите области кои не биле опфатени со билатералните договори за слободна трговија: трговија со услуги, инвестициски вложувања, јавни набавки, заштитата на правата од интелектуална сопственост и арбитража во случај на спор.</p> <p>Главните цели на Договор се: заменување и унапредување на постоечките билатерални договори; подобрување и создавање на услови на понатамошно поттикнување на вложувања; ширење на трговијата со стоки и услуги, како и унапредување на вложувањата низ правични, стабилни и предвидливи правила; укинување на бариерите и пореметување на трговијата, како и олеснување на движењето на стоки во транзит и прекугранично движење на стоки и услуги меѓу потписниците; обезбедување на фер услови за конкуренција и постепено отворање на пазарот за јавни набавки; обезбедување на соодветни права за заштита на интелектуалната сопственост во согласност со меѓународните стандарди; обезбедување на ефикасна процедура за спроведување на Договорот; подобрување на трговските односи со трети земји.</p>

5 Во согласност со Резолуцијата за безбедност на ООН од 10 јуни 1999. година

Структура на документот	CEFTA, покрај основните одредби на Договорот, има и десет прилози, кои во суштина претставуваат Договор за слободна трговија на Балканот. Меѓу нив се наоѓаат општи одредби кои се однесуваат на трговијата со производи (оперативни правила, правила за конкуренција и правила за заштита – прилог IV и V), индустриски производи (прилог I и II), земјоделски производи (прилог I и III), технички бариери во трговијата; нови трговски прашања (услуги, инвестиции, јавни набавки, интелектуална сопственост – прилог VI и VII) и правила на функционирање (прилог XVIII и IX).
Договорни страни	Европската заедница и нејзините земји членки, до една страна, и Република Албанија, Република Бугарија, Босна и Херцеговина, Молдавија, Република Македонија, Република Црна Гора, Романија, Република Србија, Привремена мисија на ОН на Косово ⁶ , од другата страна.
Датум на усвојување	Договорот за CEFTA 2006 во Букурешт 2006 година ја потпишале: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Македонија, Молдавија, Романија, Црна Гора, Србија и Привремена мисија на ОН на Косово во согласност со резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на ОН. До крајот на 2007 година овој Договор стапува на сила во сите држави потписнички.

⁶ Во согласност со Резолуцијата на Советот за безбедност на Обединетите нации 1244 од 10 јуни 1999 година.

ЛИТЕРАТУРА:

Студии, анализи, написи:

EUROPEAN COMMISSION, PRESS RELEASE 10229/03, EU-WESTERN BALKANS SUMMIT, THESSALONIKI, 21 JUNE 2003, DECLARATION, <http://europa.eu/rapid/press-release PRES-03-163 en.htm>.

EUROPEAN COUNCIL , CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY , Santa Maria Da Feira, 19– 20 June 2000, <http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1 en.htm>.

EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS, Brussels, 27/28 June 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/137634.pdf.

Јовановиќ, Билјана, Анализа на националните структури за преговарање со Европската унија, Центар за демократска транзиција, Подгорица, 2011.

Преговорори за пристапување на Република Хрватска во Европската унија, Кој, што, како, зашто, Министерство за надворешни работи и европски интеграции, Загреб 2006, http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/MEI_hr_web_pass.pdf.

Процесот на пристапување на Република Србија во ЕУ: Структури и процедури за успешни преговори за пристапување во ЕУ, GIZ GmbH, Белград, 2013.

Sebastian, Sofia, “The Stabilisation and Association Process: are EU inducements failing in the Western Balkans?”, 53 Working Paper, FRIDE, 2008.

Hins, Wouter; Voorhoof, Dirk, “Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights”, European Constitutional Law Review, 3, 2007.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE 5486/14, First Accession Conference with Serbia, Brussels, 21 January 2014, <http://www.consilium.europa.eu/press>.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE, GENERAL AFFAIRS Council meeting, Brussels, 17 December 2013, <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>.

CONFERENCE ON ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION – MONTENEGRO, EUROPEAN UNION COMMON POSITION, Chapter 23 and 24:, Brussels, 12 December 2013, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv>.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE 11443/13, 3251st Council meeting, General Affairs, Brussels, 25 June 2013, <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE 8419/13, First meeting of the Accession Conference with Montenegro at Deputy Level, Brussels, 15 April 2013, <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE 17885/12, Second meeting of the Accession Conference with Montenegro at Ministerial level - Start of substantial negotiations, Brussels, 18 December 2012, <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE 12033/12, First Accession Conference with Montenegro, Brussels, 29 June 2012, <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE 10369/03, GENERAL AFFAIRS AND EXTERNAL RELATIONS, 2518th Council meeting, Luxembourg, 16th June 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE 9008/99, GENERAL AFFAIRS, 2192nd Council meeting, Luxembourg, 21–22 June 1999, http://www.consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/09008.en9.htm#_Toc454630682.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, PRESS RELEASE 7738/97, GENERAL AFFAIRS, 2003rd Council meeting, Luxembourg, 29–30 April 1997, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-129_en.htm?locale=en.

Документи:

Акционен план на Црна Гора за Поглавје 23 (Правосудство и темелни права), Влада на Црна Гора, 27 јуни 2013 година, <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti> (6. 5. 2015).

GENERAL EU POSITION, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, Brussels, 21 January 2014, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>.

GENERAL EU POSITION, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union, Brussels, 29 June 2012, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_mn_framedoc_en.pdf.

EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on Operational Conclusions EU Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, 2 March 2000, COM (2000) 49/2 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0049&from=EN>.

EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity, Brussels, 27.1.2006, COM(2006) 27 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0027:FIN:EN:PDF>.

Закон за тајноста на податоците на Република Србија („Сл. Весник на РС”, br. 104/2009)

Извештај за аналитички преглед на усогласеноста на законодавството за Црна Гора за Поглавје 23, <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti> (6. 5. 2015).

Одлука за основање на Координационото тело за процесот на пристапување на Република Србија во Европската унија („Службен Весник на РС”, бр. 84/2013, 86/2013, 31/2014 и 79/2014).

Одлука на Одборот за европски интеграции на Народното собрание на Република Србија за постапката за разгледување на предлог преговарачки позиции во процесот на преговори за пристапување на Република Србија во Европската унија (Одлука бр. 02-1864/14 од 4 јуни 2014 година.)

Одлука за основање на преговарачкиот тим за водење на преговори за пристапување на Република Србија во Европската унија („Службен весник на РС”, бр. 78/2013 од 3 септември 2013 година; одлуката влегла во сила на 3 септември 2013 година).

Основа за водење на преговори и склучување на договор за пристапување на Република Србија во Европската унија, со предлог заклучок, Влада на Република Србија, Белград, септември 2013 година.

Opinion of the European Economic and Social Committee on Enhancing the transparency and inclusiveness of the EU accession process REX/401, 2014 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.30766>

Преговарачка позиција на Црна Гора за меѓувладина конференција за пристапување на Црна Гора во Европската унија за Поглавје 23 – Правосудство и темелни права, октомври 2013. Преговарачката позиција е достапна на интернет страната, <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti>

Препорака R (81) 19 на Комитетот на министри на Советот на Европа за земјите членки за пристап до информации во сопственост на јавните власти.

Препорака бр. R (2002) 2 на Комитетот на министри на Советот на Европа за земјите членки за увид во службени документи.

REGULATION (EC) NO 45/2001 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:en:PDF>.

REGULATION (EC) No 1049/2001 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents,
http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf.

Резолуција за улогата на Народното собрание и начелата во преговорите за пристапување на Република Србија во Европската унија („Службен гласник на РС“, бр. 112/2013 од 17 декември 2013 година).

Решение за именување на шеф на Преговарачкиот тим за водење на преговори за пристапување на Република Србија во Европската унија,
<http://www.slglasnik.info/sr/78-03-09-2013/15824-reenje-o-imenovnju-ef-pregovrkog-tim-z-voenje-pregovor-o-pristupnju-republike-srbije-evropskoj-uniji.html>.

Конвенција за човеки права, Совет на Европа,
http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, GREEN PAPER Public Access to Documents held by institutions of the European Community, A review, COM(2007) 185 final, Brussels, 2007.

Council of Europe, Access to Official Documents. Recommendation Rec (2002) 2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on February 2002 and explanatory memorandum,
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2003\)003_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2003)003_en.pdf).

Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No: 205), англ.

Council of the European Union, The General Negotiating Framework, 12338/97/ELARG 24, Brussels, 1997,
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/pdf/101297c_en.pdf.

Веб страници:

Србија

Прозбори за преговорите:
eupregovori.bos.rs.

Канцеларија за европски интеграции на Република Србија:
www.seio.gov.rs.

Министерство за надворешни работи на Република Србија, Сектор за Европска унија:
www.mfa.gov.rs.

Црна Гора

Министерство за надворешни работи и европски интеграции, Влада на Република Црна Гора:

www.mvpei.gov.me.

Јас за Европа, Европа за мене:

www.eu.me.

Хрватска

Министерство за надворешни работи на Република Хрватска:

www.mvep.hr.

Европска унија

Генерален директорат на Европската унија за соседска политика и преговори за проширување: <http://ec.europa.eu/enlargement>.

Совет на Европската унија:

<http://www.consilium.europa.eu>

Регистар на документи на Советот на Европската унија:

<http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int/?typ=ADV>

Европски парламент:

<http://www.europarl.europa.eu/portal/en/>

Регистар на документи на Европскиот парламент:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>

Законодавна опсерваторија:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Европска комисија:

http://ec.europa.eu/index_en.htm

Регистар на документи на Европската комисија:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1>

Регистар на комитологијата:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en>

Електронска архива на законодавството на ЕУ – EUR-LEX:

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Законодавство на ЕУ во фаза на донесување:
<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=enEP>

Европски совет:
<http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/>



Београдска отворена школа

Масарикова 5/16
11000 Београд
Србија

Тел: +381 11 30 65 800

+381 11 30 61 372

Факс: +381 11 36 13 112

Веб: www.bos.rs

facebook.com/bos.cei | twitter.com/CEI_BOS