

**ЗАКЉУЧАК О ПРИХВАТАЊУ ПЛАНА ПРИПРЕМЕ ПРВЕ РЕВИЗИЈЕ НАЦИОНАЛНОГ
ПРОГРАМА ЗА УСВАЈАЊЕ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (НПАА)**

децембар 2013. године

На основу члана 43. став 3. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12), на предлог Канцеларије за европске интеграције,

Влада доноси

ЗАКЉУЧАК

1. Прихвата се План припреме прве ревизије Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније, који чини саставни део овог закључка.
2. Овај закључак, ради реализације, доставити Канцеларији за европске интеграције, свим министарствима, посебним организацијама и службама Владе, а ради информисања, Народној банци Србије и Народној скупштини Републике Србије.

05 Број:

У Београду,

ВЛАДА

ПРЕДСЕДНИК

План припреме прве ревизије Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније

1. Уводне информације

У марту 2012. године, Европски савет је Републици Србији доделио званичан статус државе кандидата за чланство у ЕУ, а 28. јуна 2013. године је донео одлуку о отварању преговора о приступању Републике Србије Европској унији и предвидео **одржавање међувладине конференције најкасније у јануару 2014. године.**

Почетна фаза преговора – **аналитички преглед и оцена усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове примене (скрининг)** већ је започела у септембру 2013. године, обухватиће сва поглавља преговора и трајаће до марта 2015. године.

Процес ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране (ССП)¹ завршен је 18. јуна 2013. године, а **ССП је ступио на снагу 1. септембра 2013. године**, чиме је Србија добила статус **државе придружене Европској унији**. Споразумом о стабилизацији и придруживању предвиђено је усклађивање домаћег законодавства са законодавством Европске уније. С тим у вези, према члану 72. став 4. ССП, усклађивање ће се остварити на основу посебног програма, договореног између Европске комисије и Републике Србије.

Државе кандидати за чланство у ЕУ имају обавезу да припреме Национални програм за усвајање прописа Европске уније - НПАА (*National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAА*), који представља свеобухватни план усклађивања домаћег правног поретка са правним тековинама Европске уније, као и план изградње институција за правилну и потпуну примену тако усаглашеног правног поретка. Република Србија је 2008. године, као корак у сусрет будућим обавезама, усвојила документ са истоветном садржином и сврхом, али под називом **Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ (НПИ)**, са намером да након добијања статуса кандидата, НПИ прерасте у НПАА.

После добијања статуса државе кандидата за чланство у ЕУ, Влада је Закључком 05 број: 337-1556/2013 од 28. фебруара 2013. године усвојила Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), са планираним периодом примене 2013 – 2016. године. Програм је био припремљен у условима када почетак процеса преговора о приступању ЕУ још није било могуће јасно прецизирати. Уважавајући наведену чињеницу, НПАА је био сачињен на начин да је њим била утврђена прецизна слика потребних активности на плану усклађивања законодавства, првенствено за краткорочно раздобље.

Са отпочињањем преговора о чланству и ступањем на снагу ССП, у интересу Републике Србије је припрема ревизије НПАА која ће одсликавати детаљне планове у вези са свим обавезама и реформама, које ће бити неопходно да Република Србија реализује како би испунила критеријуме за чланство у ЕУ. Уједно је потребно да Влада у оквиру припреме ревизије НПАА одреди и рок, односно годину, до које ће бити постигнута унутрашња спремност Републике Србије за чланство у ЕУ.

¹ Закон о ратификацији Споразума објављен је у „Службеном гласнику РС – Међународни уговори“, број 83/08 од 10. септембра 2008. године.

2. Значај НПАА у току преговора о приступању Републике Србије Европској унији и у процесу придруживања

НПАА ће представљати детаљан план законодавних активности и изградње институција до рока утврђеног за постизање потпуне унутрашње спремности за приступање Републике Србије Европској унији у контексту процеса усклађивања законодавства са правним тековинама ЕУ. Услед отпочињања преговора о приступању Републике Србије Европској унији, овај документ ће одражавати све захтеве и начине за њихову реализацију у процесу преговора о приступању ЕУ и обухватаће све оне активности и реформске процесе које је потребно предузети ради испуњавања услова за чланство у ЕУ.

Детаљна припрема планова усклађивања законодавства са правним тековинама Европске уније ће омогућити прецизно дефинисање ставова које ће делегација Републике Србије заступати на **састанцима билатералног скрининга** за одговарајуће поглавље, у вези са: постигнутим степеном усклађености са правним тековинама Европске уније; подацима о спровођењу и примени прописа; институционалним оквиром и плановима за његово прилагођавање захтевима Европске уније; а посебно плановима у погледу даљег усклађивања и спровођења и примене прописа. Истовремено, информације садржане у НПАА ће омогућити правовремено дефинисање **отворених питања у усклађивању и примени прописа, а на основу тога и дефинисање могућих захтева за прелазне периоде** у односу на постизање потпуне усклађености са правним тековинама ЕУ у одређеној области.

Прецизно утврђени планови за испуњавање услова за приступање ЕУ у погледу усклађивања домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније ће допринети да Европска унија утврди мањи број мерила за отварање преговора о приступању у појединим поглављима преговора, што ће директно утицати на динамику приступања Европској унији.

Истовремено, планови предвиђени НПАА представљаће саставни део преговарачких позиција полазећи од тога да је један од захтева које ЕУ поставља државама кандидатима за чланство чине и јасни и прецизно дефинисани планови за испуњавање обавезе.

3. Одређивање временског рока примене ревидираног НПАА

У циљу спровођења што успешнијих преговора о приступању, целисходно је да Република Србија **одреди циљни датум када ће према властитој процени постићи унутрашњу спремност за преношење највећег дела правних тековина Европске уније и њихово спровођење и примену.** У односу на овако утврђен датум одређиваће се и евентуални захтеви за прелазне периоде за усклађивање прописа са појединим деловима правних тековина ЕУ и њихову примену, а што ће бити предмет преговора. Наведени, циљни датум, ће одредити и период примене ревидираног НПАА.

У Мишљењу о кандидатури Србије за чланство у ЕУ Европске комисије, које је објављено 2011. године, констатује се да је Србија остварила значајан напредак у погледу испуњавања политичких критеријума који се односе на стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту права мањина, као и у погледу услова Процеса стабилизације и придруживања, оцењујући да је њен уставни, законодавни и институционални оквир генерално усклађен са европским и међународним стандардима. Комисија је оценила да ће Србија бити у позицији да преузме обавезе које произлазе из чланства у средњем року (тј. у року од 5 година), у готово свим областима *acquis*, уколико процес усклађивања буде настављен уз даље напоре у правцу осигурања примене законодавства.

Полазећи од претходно наведеног, Република Србија ће најкасније **2018.** године постићи унутрашњу спремност за преношење највећег дела правних тековина Европске уније и њихову примену, док ће за преношење појединих делова правних тековина Европске уније и њихову примену бити потребни дужи временски периоди (четири и више година), а што ће бити предмет приступних преговора.

Претходно утврђени период примене НПАА (2013 – 2016) би требало да буде усклађен са роком за унутрашњу спремност за преношење највећег дела правних тековина Европске уније и њихову примену, тј. продужен до краја 2018. године.

4. Редовно ревидирање НПАА и извештавање о спровођењу

Како се правне тековине Европске уније константно развијају, НПАА ће кроз редовне годишње ревизије бити **прилагођаван променама у оквиру процеса развоја права Европске уније**. Истовремено, промене ће бити и последица нових сазнања надлежних органа и организација, као и предлога Европске уније за прилагођавање односно побољшавање дефинисаних планова. Тако ће Република Србија, у складу са препорукама Европске комисије и услед активног праћења развоја правног система Европске уније од стране домаћих надлежних органа и организација, у појединим случајевима мењати своје законодавство паралелно са државама чланицама Европске уније.

Канцеларија ће, као и до сада, подносити Влади редовне кварталне извештаје о спровођењу НПАА.

Влада ће редовно **извештавати Народну скупштину** о спровођењу и ревизијама НПАА, између осталог, полазећи од тога да је, посебно део овог документа који садржи планове у погледу усклађивања домаћег законодавства са прописима Европске уније, од значаја за план рада Народне скупштине.

5. Структура документа

5.1. Законодавне мере и административни капацитети

Структура коју је потребно имати у виду приликом припреме ревизије НПАА у основи одговара структури документа који је Влада усвојила 28. фебруара 2013. године. (Структура НПАА је представљена у Прилогу 1 овог акта).

Структура документа прати критеријуме за чланство који су дефинисани на самиту ЕУ у Копенхагену 1993. године и Мадриду 1995. године, с тим да је критеријум „Способност преузимања обавеза из чланства“ подељен на 35 поглавља која одражавају расподелу правних тековина Европске уније у поглавља у оквиру којих се врше преговори о приступању.

Потребно је да овај део документа буде припремљен узимајући у обзир политичке и економске критеријуме и поделу на поглавља и унутрашњу структуру поглавља, са потпоглављима. На нивоу поглавља, потребно је припремити прилоге према следећој структури:

- уводни текстуални део који би садржао кратак преглед стања у одређеној области са најважнијим активностима у 2013. до момента завршетка израде ревизије НПАА у 2014.
- преглед планираних мера у области за период 2014-2018. године у погледу усклађивања законодавства, уз повезивање са релеватним прописима ЕУ са којима је планирано усклађивање. Овај део прилога потребно је да садржи:

1. опис приоритета који се жели постићи поједином правном мером;

2. навођење конкретних прописа ЕУ са којим ће се вршити усклађивање, или конкретне одредбе прописа ЕУ где је то могуће или целисходно;
 3. степен усклађености са конкретним прописом ЕУ који ће бити остварен;
 4. навођење везе са документом значајним за процес европских интеграција – нпр. веза са Мишљењем о кандидатури Србије за чланство у ЕУ Европске комисије из 2011. године, Годишњим извештајем о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција, ССП, извештајем о скринингу који припрема Европска комисија и другим документима из процеса преговора о приступању Републике Србије Европској унији, итд.
 5. мере за спровођење приоритета које обухватају све друге активности, укључујући и ванзаконодавне мере, које имају везе са процесом усклађивања законодавства, односно спровођења законодавства усклађеног са правним тековинама ЕУ. Оне се могу односити на израду и усвајање стратегија, планова, програма, планова имплементације конкретних прописа ЕУ и других правних аката и њихово спровођење (законодавне мере којима се не врши пренос ЕУ прописа већ имплементација конкретног захтева из одредбе ЕУ прописа, одредбе ССП, препорука из Годишњег извештаја, Мишљења ЕК из 2011 или извештаја са скрининга, или уводе економски инструменти неопходни за спровођење ЕУ прописа итд.). Приликом навођења мера за спровођење приоритета потребно је јасно приказати везу са правним тековинама ЕУ и документом значајним за процес европских интеграција којим је обавеза у погледу испуњења ове мере дефинисана – Годишњим извештајем, ССП, извештајем са скрининга.
- кратак преглед постојећег стања у погледу административних капацитета. У овом делу документа, истовремено, ће бити уређени планови за успостављање потребне институционалне структуре за правилну примену правних тековина ЕУ, узимајући у обзир Смернице које је Европска унија припремила у циљу дефинисања потребне административне структуре за примену правне тековине Европске уније (последња ревизија извршена у фебруару 2013. године). У овом делу је неопходно приказати преглед предвиђених институционалних мера (оснивање нових институција и радних тела) и мера усмерених ка јачању административног капацитета (ангажовање неопходних кадрова, набавка техничке опреме, обуке и стручно усавршавање) у вези са испуњавањем захтева у процесу приступања ЕУ. Неопходно је да надлежне институције прикажу стварне потребе у вези административних капацитета, које проистичу из њихове анализе правних тековина, као индикацију потребних мера.
 - кратак преглед мера у вези са спровођењем обавеза из Споразума о стабилизацији и придруживању које су планиране на годишњем нивоу за период 2014 -2018. године. Мере се приказују у форми табеле у којој се наводи обавеза из ССП, назив мере, тела надлежна за њено спровођење (првонадлежна и друге надлежне институције), као и временски рок тј. тромесечје у којем је предвиђено њено спровођење.
 - у складу са дефинисаним приоритетима у овом делу потребно је приказати преглед текуће и планиране иностране развојне помоћи, тј. пројеката и програма финансираних из средстава развојне помоћи који помажу спровођење НПАА, што укључује програме помоћи и сарадње са Европском унијом, друге мултилатералне изворе помоћи, билатералне програме помоћи, као и зајмове међународних финансијских институција (помоћи, донације, зајмови). Потребно је да прегледом буду обухваћени програми и пројекти који ће у периоду 2014 - 2018. године бити у фази реализације (без обзира да ли је њихова реализација отпочела у ранијим годинама или у периоду 2014 – 2018. године), укупан буџет програма/ пројекта, извор финансирања, као и кратак опис циљева програма/ пројекта посебно у делу који се односи на спровођење НПАА.

5.2. Финансијски аспект спровођења планираних мера за остваривање критеријума за чланство у Европској унији

Усклађивање законодавства са правним тековинама Европске уније, а посебно пуна и правилна примена овог законодавства, захтева обезбеђивање значајних финансијских средстава. Прецизна разрада овог дела документа није била неопходна до сада. Наведени део ће садржати пројекције у вези са финансијским средствима која је потребно да буду одређена за финансирање активности за остваривање критеријума за чланство у Европској унији.

Неопходно је припремити анализу финансијских потреба за усклађивање законодавства и правилну примену прописа. При том потребно је прецизирати како ће спровођење планираних мера бити финансирано и које су очекиване последице, узимајући у обзир буџет Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, фондове Европске уније и других донатора, међународне финансијске институције, јавна предузећа и сл. Од суштинског је значаја да постоји јасна слика о финансијским потребама у погледу усклађивања и пуне и правилне примене законодавства усклађеног са правним тековинама ЕУ и преузетим обавезама које ће бити финансиране из буџета Републике, како би се избегла немогућност обезбеђивања потребних средстава за примену планова дефинисаних кроз НПАА.

На основу овако припремљене анализе, могуће је реалније оценити време потребно за хармонизацију и имплементацију правних тековина ЕУ, а самим тим и евентуално преиспитати рок који буде утврђен за постизање потпуне унутрашње спремности за приступање Републике Србије Европској унији. Методологија за припрему овог дела документа ће посебно бити прецизно дефинисана и односиће се на целину поглавља преговора, а не на конкретан пропис који се планира у процесу усклађивања законодавства. Током јануара 2014. године биће дефинисана наведена методологија и организовани семинари на ову тему, након чега ће надлежни органи и организације бити у могућности да приступе изради сегмента документа посвећеног финансијским импликацијама спровођења планираних обавеза. Приликом припреме поменуте методологије од посебног је значаја пуна сарадња са Министарством финансија.

6. Поступак припреме ревизије НПАА

Узимајући у обзир предстојеће одржавање прве међувладине конференције и званичан почетак преговора о приступању Републике Србије Европској унији, ревизију НПАА целисходно је припремити у оквиру структуре тела успостављене Одлуком о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, коју чине: Координационо тело, Савет Координационог тела и преговарачке групе („Службени гласник РС“, бр. 84/13 и 86/13) и Одлуком о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС“, број 78/13). Послове координације припреме ревизије НПАА обављаће Канцеларија за европске интеграције.

Приликом припреме НПАА, неопходно је да у раду преговарачких група учествује и Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, имајући у виду да ће овај документ одражавати и све захтеве и резултате процеса преговора о приступању Републике Србије Европској унији у погледу усклађивања законодавства са правним тековинама Европске уније и пуном и правилном применом прописа.

Поступак припреме ревизије ће обухватити више фаза према следећим роковима:

6.1. Фаза спровођења детаљне анализе правних тековина Европске уније

Први корак у оквиру ове фазе припреме НПАА подразумева **верификацију поделе надлежности за праћење прописа Европске уније од стране преговарачких група** извршене у

електронској бази података која прати НПАА за сваки пропис ЕУ садржан у поглављу *Screening New* базе *Progress Editor*.

Истовремено, целисходно је да председник преговарачке групе **организује рад преговарачке групе на припреми НПАА према потпоглављима** која чине саставни део поглавља преговора за које је образована преговарачка група. Председник преговарачке групе, полазећи од обима надлежности за праћење прописа Европске уније, може задужити члана преговарачке групе да, у оквиру преговарачке групе, **руководи обављањем послова у вези са одређеним потпоглављем** из реда представника претежно надлежног органа или организације. Председник преговарачке групе утврђује и **известеоце за потпоглавља** у оквиру припреме НПАА. Известеоци су представници органа и организација надлежних за праћење прописа Европске уније у оквиру потпоглавља.

У раду преговарачких група у припреми ревизије НПАА учествују и чланови Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Фаза спровођења детаљне анализе правне тековине Европске уније је потребно да буде завршена до 10. јануара 2013. године.

6.2. Анализа питања у вези са усклађивањем законодавства са правним тековинама Европске уније и правилне имплементације

Након утврђивања података о надлежности за праћење прописа Европске уније, потребно је извршити попуњавање од стране државних службеника надлежних за праћење прописа ЕУ **Обрасца за анализу питања релевантних за усклађивање са правним актом Европске уније приликом припреме за састанак билатералног скрининга за најважније прописе Европске уније**, који је Преговарачки тим утврдио и доставио преговарачким групама, у складу са тачком 3. Закључка Владе којим се усклађује и усмерава рад органа државне управе у процесу спровођења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације (скрининг). На овај начин биће извршена детаљна анализа следећих питања обухваћених Обрасцем: најважнијих решења садржаних у правном акту ЕУ, постојећег стања у погледу домаћег законодавства, институција за његов спорвођење, процене трошкова потребних за примену домаћих прописа којима ће домаће законодавство бити усклађено са правним актом ЕУ, података о ефекту спровођења прописа, могућих захтева за прелазне периоде. Основна улога Обрасца је везана за припрему преговарачке групе за учешће у процесу скрининга, конкретно наступа на билатералном скринингу. **Подаци добијени попуњавањем Обрасца ће пружити потребну анализу и бити полазна тачка за планирање обавеза у оквиру ревизије НПАА. Коришћење обрасца намењеног за припрему билатералног скрининга приликом дефинисања НПАА приоритета је целисходно посебно имајући у виду да ће НПАА бити полазна тачка за припрему преговарачке групе за учешће у свим фазама преговора.**

Приликом одређивања **најважнијих прописа у оквиру поглавља**, потребно је водити рачуна о прописима који су садржани на скрининг листама других држава кандидата у процесу преговора о приступању, посебно узимајући у обзир последње примере преговора о приступању², новим значајним прописима Европске уније који су у међувремену усвојени, обавезама

² Документи у вези са процесом скрининга за Црну Гору су доступни на:
<http://ec.europa.eu/enlargement/taix/dyn/ScreeningReports?eid=51635&rgcid=4234943153>

предвиђеним Споразумом о стабилизацији и придруживању и оценама садржаним у Годишњем извештају о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину.

Фаза анализа питања у вези са усклађивањем законодавства са правним тековинама Европске уније и правилне имплементације по поглављима је потребно да буде завршена до 14. фебруара 2014. године.

6.3. Фаза дефинисања основних решења за припрему прилога и евентуалних отворених питања

На основу информација о резултатима спроведене детаљне анализе правних тековина Европске уније које ће пружити надлежни известиоци, потребно је да преговарачка група **резимира резултате** до којих се дошло и **утврди закључке који ће бити полазна основа за припрему прилога** преговарачке групе за НПАА.

Уколико преговарачка група утврди да не постоје отворена питања, приступа се почетку израде прилога.

Уколико преговарачка група утврди да има отворених питања, у овој фази потребно је да преговарачка група размотри и одлучи о свим евентуалним **отвореним питањима** до којих се дошло у току реализације претходне фазе припреме НПАА.

У случају да, у овој фази, преговарачка група констатује да постоје отворена питања у погледу којих преговарачка група **није у могућности да дефинише решења**, неопходно је да председник преговарачке групе о тим отвореним питањима консултује Канцеларију за европске интеграције и Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, а у случају потребе, Канцеларија за европске интеграције о отвореним питањима обавештава и Координационо тело за процес приступања Републике Србије Европској унији.

Уколико су у погледу усклађивања и правилне примене конкретног правног акта ЕУ, утврђени потребни прелазни рокови и изузећа, приликом припреме прилога потребно је констатовати да ће постојати отворена питања у погледу постизања потпуног усклађивања и оквирно најавити потребу да се у току преговора размотри дефинисање захтева за добијање прелазног периода.

Фаза дефинисања евентуалних отворених питања и обједињавања ставова у вези са припремом прилога за израду НПАА је потребно да буде завршена до 28. фебруара 2014. године.

6.4. Припрема прегледа финансијских аспеката спровођења НПАА

У овој фази приступа се изради финансијских аспеката спровођења НПАА, у складу са методологијом која ће бити дефинисана. Финансијски аспекти се представљају на нивоу целог поглавља, у сарадњи известиоца и свих надлежних институција.

Методологију припреме прегледа финансијских аспеката НПАА ће припремити Канцеларија, у сарадњи са Министарством финансија.

Фаза припреме прегледа финансијских аспеката спровођења НПАА је потребно да буде завршена до 31. марта 2014. године.

6.5. Сазивање Координационог тела у случају потребе и припреме материјала за састанак Координационог тела – до 28. марта 2014. године.

6.6. Фаза финализације припреме прилога за НПАА

У току ове фазе, органи и организације чији представници учествују у раду преговарачке групе **припремају финалне верзије прилога према Методолошком упуству за припрему НПАА, а на основу закључака које је преговарачка група утврдила као полазну основу за припрему прилога, у сарадњи са Преговарачким тимом.** Преговарачка група обједињује прилоге надлежних органа и организација и припрема нацрт прилога за поглавље за које је задужена. Припремљени нацрт прилога, преговарачка група доставља Канцеларији за европске интеграције.

Истовремено, неопходно је у електронску базу која прати НПАА унети све планиране прописе, уз повезивање правних аката ЕУ са постојећим и планираним прописима. У електронску базу ће бити потребно, у складу са динамиком преговора, за поглавља за која је ЕУ утврдила мерила (*benchmarks*) у вези са вођењем преговора, унети и мерила и планиране мере као и рок за њихово испуњење.

Канцеларија за европске интеграције на основу достављених нацрта прилога припрема прву обједињену верзију нацрта НПАА.

Фаза израде плана хармонизације и припреме прилога за НПАА је потребно да буде завршена до 25. априла 2014. године.

Након ове фазе, у случају потребе, на основу оцена Канцеларије за европске интеграције, одређује се додатно време за дораду нацрта документа, у целини или делимично, пре утврђивања предлога и упућивања у поступак припреме материјала за разматрање и одлучивање на седници Владе.

Пре упућивања у процедуру разматрања и одлучивања на седници Владе, Координационо тело даје сагласност на предлог документа.

6.7. Усвајање документа од стране Владе очекивано је до јуна 2014. године.
