

PREGOVARAČKA POGLAVLJA



35 KORAKA

KA EVROPSKOJ UNIJI

Drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje



Ova publikacija ima samo informativni karakter. Sadržaj ove brošure predstavlja isključivo odgovornost Informacionog centra Evropske unije u Beogradu

Brošura je dostupna na internetu na sledećim adresama:

www.euinfo.rs i www.europa.rs

Objavio i štampao Informacioni centar EU u Beogradu u saradnji sa Pregovaračkim timom za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, jula 2015. godine.



Projekat finansira Evropska unija




EU – od šest do dvadeset osam



Kada je 1950. godine francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman predložio uspostavljanje nadnacionalne zajednice koja bi upravljala industrijom uglja i čelika i imala za cilj stvaranje zajedničkog tržišta uglja i čelika između šest država osnivača – Belgije, Savezne Republike Nemačke, Francuske, Italije, Luksemburga i Holandije – niko nije mogao ni da zamisli da će 65 godina kasnije ova zajednica postati politička i ekonomska unija 28 država članica. Nije bilo lako proširiti se sa šest na 28 država – tokom ovog perioda Evropska unija je promenila svoje ugovore, modernizovala institucije, i kao najvažnije, osnažila i stabilizovala demokratiju i bezbednost u Evropi. Evropska unija je stvorila najveće jedinstveno tržište, istovremeno povećavajući potencijal kontinenta za trgovinu i ekonomski rast.

Svako proširenje podrazumeva i reformu; EU mora da integriše svoju buduću članicu, ali i da nastavi pravilno da funkcioniše. Prvo proširenje, sa šest na devet, odigralo se dvadeset godina nakon uspostavljanja Evropske zajednice za uglj i čelik 1973. godine kada su Danska, Irska i Velika Britanija odlučile da pristupe. Nakon prvog proširenja, Zajednica se razvijala uvođenjem novih politika – socijalne i politike zaštite okoline, kao i uspostavljanjem, dve godine kasnije, Evropskog fonda za regionalni razvoj. Tokom osamdesetih godina, tri države – Grčka, Portugalija i Španija – pristupile su evropskoj porodici, a deceniju kasnije još tri države su postale članice Evropske unije – Austrija, Finska i Švedska. Istorijsko proširenje se dogodilo 2004. godine, kada su deset država postale članice EU: Kipar, Republika Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. To je bilo najveće pojedinačno proširenje kako po broju stanovnika, tako i po broju država. Tri godine nakon toga, 2007. godine, još dve države postale su članice – Rumunija i Bugarska. Nakon što je





Slovenija primljena u članstvo 2004. godine, Hrvatska je druga država nastala nakon raspada bivše Jugoslavije koja je postala članica Evropske unije, jula 2013. godine.

Evropska perspektiva ostaje otvorena celom regionu Zapadnog Balkana. Iste godine kada je Hrvatska postala članica Evropske unije, na samitu Evropskog saveta održanom 28. juna, doneta je odluka o otvaranju pregovora o pristupanju sa Srbijom. Ministri spoljnih poslova EU su 17. decembra 2013. usvojili okvir za pregovore sa Srbijom; nakon toga, Evropski savet je 20. decembra doneo odluku da prva međuvladina konferencija sa Srbijom bude održana 21. januara 2014. godine.

Pored Srbije, države kandidati su i Crna Gora, Makedonija, Island, Turska i Albanija, dok su Bosna i Hercegovina i Kosovo* potencijalni kandidati.

* Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova



Kriterijumi za članstvo – ko može da pristupi?

Ugovor o Evropskoj uniji propisuje da svaka evropska država može da podnese zahtev za članstvo ukoliko poštuje demokratske vrednosti i ukoliko je posvećena njihovom daljem unapređenju zajedno sa drugim članicama evropske porodice. Prvi korak koji država mora da načini jeste ispunjavanje ključnih kriterijuma za članstvo. Ovi kriterijumi su u najvećem delu definisani na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine i stoga se nazivaju „kriterijumi iz Kopenhagena“.

U skladu sa ovim kriterijumima, članstvo u Evropskoj uniji znači da država koja želi da pristupi EU mora da ima:

- 1) stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;
- 2) funkcionalnu tržišnu privredu i sposobnost da se nosi sa tržišnim pritiscima unutar jedinstvenog tržišta;
- 3) sposobnost da preuzme i uspešno ispuni obaveze koje proizilaze iz članstva, uključujući pridržavanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Za države Zapadnog Balkana uveden je i Proces stabilizacije i pridruživanja koji ima tri cilja:

- 1) politička stabilizacija i ohrabivanje njihove brze tranzicije ka tržišnoj ekonomiji;
- 2) unapređenje regionalne saradnje;
- 3) članstvo u Evropskoj uniji.

Ovaj proces pomaže državama da izgrade kapacitete za usvajanje i sprovođenje zakona Evropske unije kao i evropskih i međunarodnih standarda. On je zasnovan na bliskom partnerstvu u okviru kojeg Evropska unija nudi kombinaciju trgovinskih povlastica, ekonomske i finansijske pomoći, pomoći za rekonstrukciju, razvoj i sporazume o stabilizaciji i pridruživanju – odnosno dalekosežni ugovorni odnos sa EU, koji podrazumeva međusobna prava i obaveze. Svaka država se korak po korak približava članstvu u Evropskoj uniji kako ispunjava svoje obaveze u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Evropska komisija ocenjuje ostvareni napredak u okviru godišnjih izveštaja o napretku koji se objavljuju svake jeseni.



Pregovori sa EU u osam tačaka



Oslo, 10. decembar 2012: dodela Nobelove nagrade za mir Evropskoj uniji

1. Država koja želi da pristupi Evropskoj uniji podnosi zahtev državi koja trenutno predsedava Savetom Evropske unije.
2. Evropska komisija potom ocenjuje zahtev države i dostavlja svoje mišljenje Savetu Evropske unije.
3. Ukoliko Evropska komisija dostavi pozitivno mišljenje o statusu države kandidata, Savet Evropske unije može zahtev uzeti u razmatranje.
4. Ukoliko Savet odobri otvaranje pregovora, Evropska komisija počinje proces analitičkog pregleda zakonodavstva poznat kao „skrining“. U dobijenom izveštaju identifikuju se obaveze koje će država kandidat morati da ispuni.
5. Pravno nasleđe podeljeno je u 35 poglavlja od kojih svako pokriva specifično područje politike kojima se države kandidati u potpunosti pripremaju za članstvo u Evropskoj uniji. Poglavlja pokrivaju glavne aspekte politike Evropske unije kao što su slobodno kretanje roba, kapitala i radnika; ekonomska politika, energetika, transport, regionalna politika, spoljna politika, osnovna prava i tako dalje.
6. Nakon što država reformiše svoje nacionalne strategije, zakone i podzakonska akta tako da odgovaraju pravnom nasleđu EU i kada svi kriterijumi budu ispunjeni (odnosno kada svako poglavlje bude zatvoreno) postignuti sporazumi se definišu u okviru Ugovora o pristupanju, koji potpisuju država koja pristupa i sve države članice Evropske unije. Ugovor o pristupanju takođe mora dobiti podršku Saveta Evropske unije, Evropske komisije i Evropskog parlamenta. Država kandidat tada postaje država koja pristupa EU.
7. Nakon što Ugovor o pristupanju bude potpisan, moraju ga ratifikovati država koja pristupa i svaka država članica Evropske unije ponaosob u skladu sa svojim ustavnim rešenjima (odnosno skupštinskim glasanjem ili referendumom).
8. Država koja pristupa postaje članica Evropske unije datumom koji je definisan Ugovorom o pristupanju.





Srbija i Evropska unija

Priča o Srbiji i Evropskoj uniji počinje u oktobru 2000. godine kada je Srbija postala deo Procesa stabilizacije i pridruživanja i to tokom samita Evropske unije koji je održan u francuskom gradu Bijaricu. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je potpisan osam godina kasnije u Luksemburgu, 29. aprila 2008. godine.

Nakon odlaganja ratifikacije od dve i po godine usled nedovoljne saradnje sa Haškim tribunalom, države članice Evropske unije počele su da ratifikuju SSP. Španija je bila prva država koja je ratifikovala Sporazum sa Srbijom 21. juna 2010. godine, a Litvanija je zaokružila ovaj proces 18. juna 2013. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu 1. septembra 2013. godine.



Krajem 2009. godine odigrala su se dva veoma važna događaja u roku kraćem od mesec dana; prvo je liberalizacija viznog režima 19. decembra 2009. godine omogućila državljanima Srbije da putuju bez viza u okviru Šengenske zone, čime je pokazano da proces integracije može građanima doneti konkretne rezultate. Nakon toga je 22. decembra 2009. godine predsednik Srbije dostavio švedskom predsedništvu kandidaturu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji.

Dve godine kasnije, u oktobru 2011. godine, Evropska komisija je objavila Mišljenje o kandidaturi Srbije kojim se Evropskom savetu preporučuje da Srbiji dodeli status kandidata.

Pored toga, Evropska komisija je preporučila da se pregovori sa Srbijom o pristupanju Evropskoj uniji otvore čim postigne značajan dalji napredak u normalizaciji odnosa sa Kosovom*.

„Srbija je na putu ka zadovoljavajućem ispunjavanju političkih kriterijuma koji su postavljeni na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine kao i uslovima Procesa stabilizacije i pridruživanja, pod uslovom da se nastavi napredak i pronađu praktična rešenja problema sa Kosovom,“ navodi se u mišljenju Komisije.

Kako bi se u potpunosti rešilo pitanje između Beograda i Prištine, iste godine je pokrenut dijalog uz posredovanje Evropske unije u cilju normalizacije odnosa dve strane, koje teže članstvu u Evropskoj uniji. Prvi dijalog je počeo na tehničkom nivou, ali je 2012. godine podignut na viši nivo pod pokroviteljstvom Visoke predstavnice EU za spoljne poslove i bezbednost i potpredsednice Evropske komisije.

U martu 2012. godine Evropski savet je Srbiji dodelio status kandidata. Nacrt sporazuma u 15 tačaka, potpisan tokom devete runde dijaloga održane 19. aprila 2013. godine u Briselu, imao je za cilj potpunu normalizaciju odnosa između Beograda i Prištine i predstavljao je ključni korak napred. Evropska unija je prepoznala napore obe strane i, kao što je to objavio predsednik Evropskog saveta Herman van Rompej, odlučila da otvori pristupne pregovore sa Srbijom.

Odluka o otvaranju pregovora o pristupanju usvojena je 28. juna 2013. godine, uz to da prva međuvladina konferencija bude održana najkasnije u januaru 2014. godine.

Evropska komisija i Srbija počele su 25. septembra 2013. godine praćenje primene pravne tekovine EU – analitički pregled, po poglavljima, celokupnog zakonodavstva EU (skrining proces).

Kao i u susjednoj Crnoj Gori, ovaj proces započeo je analitičkim pregledom Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava i Poglavlja 24 – Pravda, sloboda i bezbednost.

Nakon 18 meseci i 68 održanih sastanaka, Srbija je uspešno završila analitički pregled zakonodavstva 24. marta 2015. godine. Proces je završen bilateralnim skriningom za Poglavlje 33 - Finansijske i budžetske odredbe.

Sastanci su trajali ukupno 130 radnih dana, a više od 2000 predstavnika Republike Srbije koji su učestvovali na sastancima, održali su preko 670 prezentacija, kako bi se Evropskoj komisiji predstavio pravni okvir Republike Srbije i utvrdio stepen njegove usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

Sledeći korak u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji je otvaranje pregovora u pojedinačnim pregovaračkim poglavljima, na osnovu Izveštaja sa skrininga, koji daju ocenu pripremljenosti za pregovore.



„Pregovori o pristupanju sa Srbijom nude nove mogućnosti građanima Srbije da još više nauče o EU, njenim vrednostima, istoriji, organizaciji, politikama, praksama kao i prednostima članstva. Uspešno okončanje pregovora i modernizacija Srbije, koju EU podržava kroz značajnu bespovratnu finansijsku pomoć, dovešće Srbiju do punog članstva u Evropskoj uniji.

Delegacija EU saradjuje sa Vladom Republike Srbije na sprovođenju sveobuhvatnih programa podrške prioritetima Srbije na putu pristupanja EU, a naročito na sprovođenju ekonomskih i strukturnih reformi, kao i strategija za reformu pravosuđa, borbu protiv korupcije, modernizaciju javne uprave i borbu protiv diskriminacije.”

*Ambasador Majkl Devenport
Šef Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji*

O čemu se pregovara?

Država kandidat za članstvo u EU mora da usvoji i primeni sva važeća pravila, standarde i zakone EU (acquis communautaire - pravna tekovina EU). Dakle da prihvati pravne tekovine EU u celini, jer one predstavljaju korpus zajedničkih prava i obaveza koje povezuju sve države članice Evropske unije.

Korpus ovih prava i obaveza stalno evoluira i sadrži:

1) Primarno zakonodavstvo

- Ugovore
- Opšta pravna načela;

2) Zakone usvojene tokom primene ugovora i sudsku praksu Suda pravde;

3) Međunarodne sporazume koje je zaključila EU;

- 4) Sekundarno zakonodavstvo
 - Uredbe
 - Direktive i preporuke
 - Opšte i individualne odluke;

5) Opšta načela upravnog prava;

6) Konvencije između država članica.

Države kandidati moraju da u celosti prihvate pravne tekovine Zajednice pre nego što im bude omogućeno da pristupe Evropskoj uniji, odnosno da uvrste pravo EU u svoje nacionalno zakonodavstvo i sprovedu ga od trenutka pristupanja. Ova pravila su podeljena na 35 različitih oblasti prava EU, opšte poznatih kao pregovaračka poglavlja.



Pregovori o pristupanju počinju kada se sve vlade država članica Evropske unije saglase oko pregovaračkog okvira za pregovore sa državom kandidatom, u formi jednoglasne odluke Evropskog saveta. Pregovori se odvijaju između vlada država članica Evropske unije i države kandidata.

Pregovori u okviru svakog poglavlja zasnivaju se na sledećim elementima:

1) Skrining – Evropska komisija obavlja detaljan analitički pregled svake oblasti politika (poglavlja) zajedno sa državom kandidatom, kako bi utvrdila u kojoj meri je država pripremljena za članstvo. Rezultate pregleda po poglavljima Komisija predstavlja državama članicama u vidu Izveštaja o skriningu. Zaključak tog izveštaja može biti ili preporuka Komisije da se pregovori direktno otvore ili zahtev da se pre toga ispune određeni uslovi – merila za otvaranje pregovora (benchmarks).

2) Pregovaračke pozicije – pre nego što se otvore pregovori u svakom pojedinačnom poglavlju, država kandidat mora podneti svoju Pregovaračku poziciju, a EU mora da usvoji zajedničku Pregovaračku poziciju (u okviru Unije). Za većinu poglavlja EU će definisati merila za zatvaranje pregovora koje država kandidat mora da ispuni pre zatvaranja pregovora o toj oblasti politike.

Tokom procesa pregovora, Evropska komisija prati napredak države kandidata u primeni zakona EU i ispunjavanju drugih obaveza, uključujući sve zahteve u vezi sa merilima. To državi kandidatu omogućava dodatno kretanje ka članstvu, kao i garancije postojećim članicama da država kandidat ispunjava uslove za pristupanje. Komisija takođe informiše Evropski savet i Evropski parlament tokom celog ovog procesa putem redovnih izveštaja, strateških dokumenata i pojašnjenja o uslovima za dalji napredak. Jedno od osnovnih pravila pregovora je da „ništa nije dogovoreno, dok sve nije dogovoreno“.



Poglavlja – 35 koraka ka EU

Država koja želi da postane članica Evropske unije napreduje ka članstvu pregovaranjem po poglavljima. Kada definisani kriterijumi u konkretnom poglavlju budu ispunjeni, to poglavlje se privremeno zatvara. Država kandidat može raditi na ispunjavanju kriterijuma iz nekoliko poglavlja istovremeno. Kada je u pitanju proces proširenja koji uključuje države Zapadnog Balkana, a na osnovu iskustva iz pregovora sa Hrvatskom, najkompleksnija su poglavlja 23 i 24 koja su posvećena pravosuđu, osnovnim pravima, pravdi, slobodi i bezbednosti. Upravo zbog toga je Evropska unija odlučila da je najbolje početi pregovore otvaranjem ovih poglavlja kako

