

VODIČ KROZ PRISTUPANJE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



VODIČ KROZ PRISTUPANJE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

© ISAC Fond

EDICIJA
VODIČI

Izdavač

ISAC Fond

Centar za međunarodne i bezbednosne poslove

Kapetan Mišina 5

11000 Beograd

www.isac-fond.org

Autori

dr Vladimir Međak

Branko Budimir

Dizajn

Nenad Baćanović

ISBN:

ISBN 978-86-86383-17-4

Beograd, 2013.

Ovo izdanje nije za komercijalnu upotrebu

SADRŽAJ

I - EVROPSKA UNIJA	5
Ugovor o Evropskoj uniji iz Lisabona	6
Ko donosi odluke u Evropskoj uniji?	7
Komisija	7
Savet EU	9
Evropski savet	11
Evropski parlament	12
Sud pravde Evropske unije (Sud pravde)	14
Kako Evropska unija donosi odluke?	15
Koje akte donose organi Evropske unije?	17
II - EVROPSKA UNIJA I ZAPADNI BALKAN	19
Da li postoje kriterijumi za pristupanje EU? Šta su to kriterijumi iz Kopenhagena?.....	19
Koји su osnovni ciljevi politike Evropske unije prema državama zapadnog Balkana i instrumenti saradnje?	21
Koji su osnovni ciljevi i elementi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju?.....	23
Koji su osnovni ciljevi Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA)?	25
III - EVROPSKA UNIJA I SRBIJA	29
Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji - period 2000-2008	29
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Srbije i EU	32
Zahtev Srbije za prijem u članstvo EU, tj. zašto je Srbija počela jednostrano da primenjuje Prelazni trgovinski sporazum 2009. godine?	42
Trgovinski efekti primene Prelaznog trgovinskog sporazuma 2009-2013	43
Kako se koristi Instrument za pretpristupnu pomoć u Srbiji?	49
Ukidanje viza za građane Srbije	52
Od potpisivanja SSP do otvaranja pristupnih pregovora	55
Kako se Srbija priprema za pristupne pregovore? (dokumenti i organizacija)	63
Organizaciona struktura Vlade Srbije za pristupne pregovore	65
Pristupni pregovori – šta nas čeka u pregovorima?	67
Kakav raspored čeka Srbiju do sredine 2015. godine?	73

I

Evropska unija

Suprotstavljenost političkih i ekonomskih interesa evropskih naroda i država, kulminirali su izbijanjem Prvog (1914-1918), a zatim i Drugog svetskog rata (1939-1945). Zastrašujuće dimenzije ovih sukoba i njihove posledice podstakle političke lidere na svetskom i evropskom nivou da zajednički potraže rešenja koja će sprečiti buduće sukobe globalnih razmera. Evropski kontinent je u tom smislu bio poprište najžešćih sukoba praćenih stravičnim ljudskim i materijalnim gubicima. Upravo ove strahote i razaranja podstakle su političke elite na evropskom kontinentu da ispitaju i pronađu trajno rešenje sukoba što se između ostalog ogleda u stvaranju brojnih međunarodnih organizacija u čijoj osnovi stoji unapređenje političkih, ekonomskih i drugih odnosa između donedavno zaraćenih strana. Takođe, razloge za unapređenje saradnje ovih država treba tražiti i u pojačanoj spoljnoj opasnosti u uslovima Hladnog rata između „istoka“ i „zapada“. Stoga je već nekoliko godina po okončanju Drugog svetskog rata nastalo nekoliko međunarodnih organizacija na evropskom kontinentu poput Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju ili Saveta Evrope.

Korak dalje u tom smislu predstavlja Evropska zajednica za uglj i čelik obrazovana 1951. godine potpisivanjem osnivačkog ugovora u Parizu između Nemačke, Francuske, Italije, Holandije, Belgije i Luksemburga u cilju objedinjavanja dve važne industrije pod okriljem nadnacionalne međunarodne organizacije. Uspeh ove organizacije rezultirao je već 1957. godine osnivanjem još dve organizacije sa istim članicama. Reč je o Evropskoj ekonomskoj zajednici (EEZ) u cilju intenziviranja trgovinske razmene i saradnje stvaranjem carinske unije i Evropskoj zajednici za atomsku energiju (EUROATOM) u cilju mirnodopskog istraživanja i korišćenja atomske energije.

Osnivanje Evropskih zajednica

- 1951 - Evropska zajednica za uglj i čelik
- 1957 – Evropska zajednica za atomsku energiju
- 1957 – Evropska ekonomska zajednica
- 1992 – Evropska Unija

Narednih 50 godina razvoj Evropskih zajednica obeležen je stalnim intenziviranjem i produblivanjem saradnje između njihovih država članica, što se ogleda u stalnim

pravnim i institucionalnim izmenama kroz usvajanje brojnih ugovora. Reč je zapravo o stalnom proširenju nadležnosti Evropskih zajednica donošenjem Jedininstvenog evropskog akta (1986) i stvaranjem Evropske unije usvajanjem Ugovora o osnivanju Evropske unije (1992) koja će pored tri pomenute Zajednice uključiti i dva „stuba“ saradnje – zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova¹.



Osnivački ugovori Evropske unije

- 1951 - Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik
- 1957 – Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju
- 1957 – Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice
- 1965 – Ugovor o spajanju institucija Evropskih zajednica
- 1986 – Jedininstveni evropski akt
- 1992 – Ugovor iz Matrihta
- 1997 – Ugovor iz Amsterdama
- 2001 – Ugovor iz Nice
- 2007 – Ugovor iz Lisabona

Takođe, uspeh ovog mirnodopskog projekta rezultirao je njegovom velikom privlačnošću što će u ovom periodu dovesti do nekoliko talasa proširenja pristupanjem Irske, Danske i Ujedinjenog kraljevstva (1973. godine), Grčke (1981. godine), Španije i Portugalije (1986. godine), Austrije, Švedske i Finske (1995. godine) da bi 2004, 2007. i 2013. godine Evropskoj uniji pristupilo još 13 država sa prostora centralne i istočne Evrope i Mediterana.

Ugovor o Evropskoj uniji iz Lisabona

Kako bi se osposobila za nove izazove, uključujući mogućnost daljeg produblivanja saradnje i integracije između njenih država članica s jedne strane i mogućnost njenog daljeg proširenja s druge strane Evropska unija je proteklih decenija prošla kroz brojne pravne i institucionalne promene. Poslednje izmene su usledile posle neuspeha sa donošenjem Ugovora o uspostavljanju Ustava Evrope koji je odbačen na referendumima u Francuskoj i Holandiji. Naime, države članice EU su posle dugih konsultacija privedle kraju opsežne reforme unutrašnjeg uređenja potpisivanjem

1) Ugovor o Evropskoj uniji je izmenjen nekoliko puta: u Amsterdamu (1997), Nici (2001) i Lisabonu (2007)

novog Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju EU, decembra 2007. godine u Lisabonu.

Ovim Ugovorom, Evropska unija je dobila svojstvo pravnog lica dobijajući time i pravo da zaključuje sporazume sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Ugovorom je povećan broj oblasti u kojima se u okviru nekadašnjeg I stuba EU (stub Evropskih zajednica) odluke donose kvalifikovanom većinom dok su nadležnosti organa u okviru bivšeg II stuba, Zajedničke spoljne i bezbednosne politike ostale nepromenjene. U okviru nekadašnjeg III stuba (Policajska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima) uvedena je mogućnost glasanja kvalifikovanom većinom², s tim što svaka država može da se pozove na postojanje nacionalnog interesa po određenom pitanju čime se pravo donošenja odluke prenosi na Evropski savet, gde se odluke donose konsenzusom³.

Ko donosi odluke u Evropskoj uniji?

Glavni organi Evropske unije su :

1. Evropska komisija (Komisija),
2. Savet EU
3. Evropski savet
4. Evropski parlament
5. Sud pravde Evropske unije (Sud pravde),
6. Evropska centralna banka i
7. Finansijski sud.

Komisija

Funkcija Komisije je da izražava interes Unije i da bude pokretačka snaga dalje integracije. Među njene najvažnije funkcije danas spadaju: formulisanje predloga za nove praktične politike⁴ Unije, posredovanje između država članica kako bi se

2) Pojam kvalifikovana većina odnosi se na broj glasova neophodan da bi se usvojila određenu odluku. Za usvajanje određenog predloga potrebno je zadovoljiti dva, u nekim slučajevima i tri uslova. Od 1. novembra 2014. godine kvalifikovanu većinu će činiti: 55% glasova članova Saveta koji dolaze od najmanje 15 država članica, sa barem 65% stanovništva EU-a.

3) Konsenzus je jednoglasno donošenje odluka. To je proces kojim se, putem posredovanja i pregovaranja, postižu opšta saglasnost o ciljevima i sredstvima da se isti postignu. Postizanje konsenzusa oko komplikovanih i osetljivih tema je često dugotrajan i naporan proces u kome su svi prinuđeni na neke ustupke.

4) Praktične politike su skup principa i smernica kojima se usmeravaju i/ili limitiraju aktivnosti u cilju ostvarivanja dugoročnih ciljeva.

obezbedilo usvajanje tih predloga, koordinacija nacionalnih politika i staranje o primeni utvrđenih praktičnih politika Unije.

Komisija se sastoji od 28 članova koji su državljani Unije i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koji je jedan od njenih potpredsednika. Svaka država daje jednog člana Komisije. Do proširenja Unije 2004. godine veće države članice (Nemačka, Francuska, Velika Britanija, Italija i Španija) imale su po dva, a ostale države po jednog komesara.

Komisija se bira tako što Evropski savet, vodeći računa o rezultatima izbora za Evropski parlament, nakon odgovarajućih konsultacija predlaže predsednika Komisije Evropskom parlamentu koji ga bira. Zatim, izabrani predsednik Komisije i Savet biraju članove Komisije. Komisiju kao celinu mora potvrditi Evropski parlament, nakon čega je formalno postavlja Evropski savet. **Mandat Komisije traje 5 godina** i može se obnoviti. Prilikom imenovanja članova Komisije svaka država predlaže svog državljanina, ali on mora biti prihvatljiv za ostale članice kao i za Evropski parlament. Iako vlade država članica predlažu kandidate za komesare oni u svom radu nikako nisu njihovi predstavnici, nezavisni su od svojih država i ne smeju primati ni tražiti uputstva od njih.

Sadašnji **predsednik Komisije je Žoze Manuel Barozo** iz Portugalije. Ovo je njegov drugi petogodišnji mandat na mestu predsednika Komisije, budući da je bio njen predsednik i u periodu 2004-2009. Mandat Barozove Komisije iz 2004. godine istekao je 31. oktobra 2009. godine, ali je zbog kašnjenja sa stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona produžen do izbora nove Komisije, koja je izabrana po novim pravilima uvedenim Ugovorom iz Lisabona.

U toku trajanja mandata, članove Komisije ne mogu razrešiti vlade država članica koje su ih predložile, ali cela Komisija mora podneti ostavku ako joj Evropski parlament izglasa nepoverenje ili ne usvoji godišnji izveštaj o sprovođenju budžeta EU koji ona priprema. Članovi Komisije su podeljeni prema resorima (poput transporta, trgovine, životne sredine, regionalne politike, itd.), slično ministrima u vladi i svako je zadužen za najmanje jedan resor. Naravno, postoje resori koji su više ili manje zanimljivi, tako da se države trude da njihovi državljani budu na najatraktivnijim pozicijama u čemu naravno prednost imaju veće i razvijenije članice. Ovo međutim nije presudni faktor za određivanje portfelja, budući da ličnost i profesionalna biografija predloženog kandidata igraju veliku ulogu.

Komisija je organ u kome su federalni elementi Evropske unije najuočljiviji. Na njoj i njenoj sposobnosti leži odgovornost za dalje korake Unije. **U Komisiji se glasa većinom glasova i svi članovi moraju podržavati politiku Komisije.** Navešćemo nekoliko njenih ključnih funkcija:

1. sloboda zakonodavne inicijative. Ona ima pravo da predloži usvajanje određenih propisa osim u slučajevima kada je Ugovorom iz Lisabona drugačije predviđeno,
2. zastupa opšte interese Unije, inicirajući akcije koje su u njenom opštem interesu pa tako npr. ojačava zajedničko tržište i olakšava njegovo funkcionisanje,
3. stara se o primeni i poštovanju osnivačkih ugovora i nadgleda primenu pravnih tekovina EU. Nadgleda praksu, pre svega država članica i ako uoči nepravilnosti u radu pokreće postupak pred Sudom pravde protiv odgovornih, uključujući i države članice,
4. kao izvršno telo Unije, upravlja politikom i pregovara u ime Unije u oblasti međunarodne trgovine i saradnje,
5. izvršava budžet Unije i vodi glavnu reč u oblastima konkurencije, poljoprivrede, carinske i trgovinske politike.

Savet EU⁵

Savet je telo u kome se neposredno izražavaju interesi država članica i predstavlja najbitniji organ u zakonodavnoj proceduri Unije. **On donosi konačne odluke o najvećem broju pravnih propisa EU, odobrava sporazume sa trećim državama i odlučuje o budžetu Unije zajedno sa Parlamentom.**

Sastav Saveta je promenljiv jer ga čini 28 resornih ministara država članica za svaku pojedinačnu oblast. Tako npr. kada se raspravlja o poljoprivredi sastaju se ministri poljoprivrede, o trgovini ministri trgovine, a kada se razmatraju opšta pitanja sastaju se ministri spoljnih poslova. Svi ministri moraju biti ovlašćeni da obavezuju svoju vladu što znači da države članice moraju poštovati odluke koje Savet donese.

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Savet za opšte i spoljne poslove je podeljen na Savet za opšte poslove (*General Affairs Council - GAC*) i na Savet za spoljne poslove (*Foreign Affairs Council - FAC*). Savetom za spoljne poslove rukovodi Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku EU, dok Savetom za opšte poslove rukovodi ministar spoljnih poslova države koja predsedava Evropskom unijom. Za prvu Visoku predstavnicu za spoljne poslove i bezbednosnu politiku EU, Evropski savet je izabrao baronesu Katrin Ešton iz Velike Britanije, bivšu komesarku Evropske unije zaduženu za trgovinu. Njen mandat traje 5 godina. Ostalim formacijama predsedavaju nadležni ministri države koja je predsedavajuća EU. Listu formacija Saveta usvaja Evropski savet kvalifikovanom većinom.

Kako bi se obezbedio kontinuitet rada i veća efikasnost, od 2007. godine uvedena je praksa predsedavanja u formatu „Troike“ koja podrazumeva da tri države koje

5) Savet EU – kao najbitnije telo EU često se naziva samo *Savet* za razliku od Evropskog saveta koji se uvek pominje pod punim imenom.

predsedavaju EU u periodu od 18 meseci intenzivno sarađuju definišući prioritete i usmeravajući Uniju, iako svaka država pojedinačno ima svoj period šestomesečnog predsedavanja. Aktuelnu Troiku za period januar 2013. godine do juna 2014. godine čine Irska, Litvanija i Grčka.

Sve sednice se održavaju iza zatvorenih vrata osim onih na kojima se raspravlja i glasa o zakonodavnim predlozima, a na sednicama učestvuje i predstavnik Komisije zadužen za tu oblast. Funkciju predsedavajućeg Saveta naizmenično vrše države članice u trajanju od 6 meseci. Zemlja koja predsedava Savetom daje predsednika za sve sastanke Saveta i ostalih tela Unije u kojima su predstavljene države članice, sa izuzetkom Saveta za spoljne poslove kojima uvek rukovodi Visoki predstavnik za spoljne odnose i bezbednosnu politiku.

S obzirom da ministri država članica samo deo svog vremena provode u Briselu, potrebno je obezbediti kontinuitet rada Saveta. To se obezbeđuje postojanjem Komiteta stalnih predstavnika (*Committee of Permanent Representatives*) poznatiji kao COREPER koji priprema rad Saveta. COREPER čine ambasadori država članica pri EU tako da u Komitetu predstavljaju države članice na nivou nižem od ministarskog. Rad COREPER-a je bitan, jer pitanja o kojima treba da raspravlja Savet prvo dolaze na dnevni red COREPER-a. Ukoliko se tu postigne saglasnost Savet će samo potvrditi odluku, dok će u slučaju nepostojanja saglasnosti o tom pitanju raspravljati Savet.

Odluke se u Savetu po pravilu donose kvalifikovanom većinom glasova osim ako Ugovorom iz Lisabona nije predviđen drugačiji postupak. Međutim, u najbitnijim stvarima, članice se trude da do odluke dođu konsenzusom, znajući da sledeći put one same mogu biti preglasane. Prilikom glasanja u Savetu dolazi do izražaja različita snaga članica jer imaju različit broj glasova: Velika Britanija, Francuska, Italija i Nemačka po 29 glasova; Španija i Poljska 27; Rumunija 14; Holandija 13; Belgija, Grčka, Češka, Mađarska i Portugal po 12; Austrija, Bugarska i Švedska po 10; Irska, Danska, Hrvatska, Slovačka, Litvanija i Finska po 7, Letonija, Slovenija, Estonija, Luksemburg i Kipar 4 i Malta 3 glasa. **Da bi odluka bila doneta kvalifikovanom većinom potrebno je da dobije 260 od mogućih 352 glasa.**

Na ovaj način se obezbeđuje da „male“ zemlje ne preglasaju velike i obrnuto, budući da svaka odluka može biti stopirana usled protivljenja eventualne koalicije tri najveće i barem jedne druge države članice. Treba primetiti da su male zemlje natproporcionalno zastupljene, Nemačka ima „samo“, 10 puta više glasova od Malte, iako ima preko 200 puta veći broj stanovnika.

Lisabonski ugovor je predvideo promenu u načinu glasanja od 1. novembra 2014. godine. Novi sistem tzv. dvostruke većine predviđa da će kvalifikovanu većinu činiti 55% država članica koje uz to predstavljaju 65% populacije Evropske unije. U slučaju kada predlog nije upućen od strane Evropske komisije ili Visokog predstavnika za


spoljne poslove i bezbednosnu politiku, kvalifikovanu većinu će činiti 72% država članica koje uz to predstavljaju 65% populacije Evropske unije.

Ovlašćeni predlagači akata ostaju Evropska komisija ili Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (u skladu sa podelom nadležnosti). Pored njih, inicijatori usvajanja akata mogu biti još i grupa država članica ili Evropski parlament iako akti mogu biti usvojeni i na preporuku Evropske centralne banke ili zahtev Evropskog suda pravde i Evropske investicione banke.

Evropski savet

Evropski savet čine šefovi država ili vlada država članica, predsednik Evropskog saveta i predsednik Evropske komisije. Visoki predstavnik Evropske unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku takođe učestvuje u njegovom radu. Sa čisto pravne tačke gledišta Evropski savet nije bio organ Evropskih zajednica ni Evropske unije, sve do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Kao organ, Evropski savet je nastao 1974. godine iz neredovnih sastanaka šefova država ili vlada kada je odlučeno da ovi sastanci postanu redovni.

Ugovor iz Lisabona definiše ulogu i značaj Evropskog saveta rečima da je to organ *koji Uniji daje neophodan podsticaj za razvoj i opšte političke smernice*. **Može se slobodno reći da Evropski savet donosi najznačajnije strateške odluke koje organi EU posle razrađuju, pretaču u pravno obavezujuće akte i dalje sprovode**. Evropski savet donosi pre svega političke odluke i njegove odluke imaju dalekosežne posledice.



Evropski savet treba razlikovati od Saveta EU koji čine resorni ministri, a još više od Saveta Evrope koji je posebna evropska međunarodna organizacija čiji su članovi sve države Evrope uključujući i Srbiju (od 2003. godine).

Evropski savet se sastaje najmanje četiri puta godišnje. Glavni sastanci, Samiti EU, se održavaju na kraju perioda predsedavanja (u junu i decembru). Rasprave na ovim sastancima obuhvataju sva pitanja iz domena nadležnosti Unije, najviše iz oblasti unapređenja funkcionisanja EU (reformе ugovora), spoljnih poslova i proširenja Unije.

Evropski savet takođe ima veliku ulogu u koordinisanju praktičnih politika EU. To se pre svega ogleda u oblasti spoljne politike Unije donošenjem opštih smernica spoljne politike koje nakon toga Savet za spoljne poslove, pod rukovodstvom

Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, razrađuje prema specifičnim situacijama. Iako je ovo predviđeno u teoriji, praksa je pokazala koliko su zemlje članice razjedinjene po pitanju spoljne politike, naročito u vreme raspada SFR Jugoslavije, ili u skorije vreme, po pitanju invazije na Irak (2003. godine) ili pak priznanja jednostrano proglašene „nezavisnosti“ Kosova i Metohije.

Ovakve situacije se dešavaju jer Evropski savet odluke donosi putem konsenzusa, što je potvrđeno i Ugovorom iz Lisabona, ali ako nema konsenzusa nema ni odluke i svaka zemlja čini ono što je u njenom nacionalnom interesu. Tako dolazi do situacija kada, na primer, Velika Britanija učestvuje u napadu na Irak, dok se Nemačka i Francuska protive ovoj intervenciji.

Ugovor iz Lisabona je po prvi put predvideo funkciju Predsednika Evropskog saveta, tj. Predsednika Evropske unije. **Za prvog Predsednika Evropskog saveta na period od dve i po godine sa mogućnošću obnavljanja mandata izabran je Herman Van Rompej** koji je do tada obavljao funkciju premijera Kraljevine Belgije. Juna 2012. Van Rompeja su države članice EU izabrale po drugi put za predsednika Evropskog saveta. Njegov drugi mandat traje od juna 2012. godine do kraja novembra 2014. godine. Iako Lisabonski ugovor predviđa da se Predsednik bira kvalifikovanom većinom, teško se može zamisliti da bi on mogao da obavlja efikasno svoju funkciju da su neke države glasale protiv njega, čime se još jednom pokazala težnja za dostizanjem konsenzusa u EU.

Uloga predsednika Evropskog saveta se sastoji u sledećem:

- Predsedava i rukovodi radom Evropskog saveta,
- Obezbeđuje pripremanje i kontinuitet rada Evropskog saveta u saradnji sa Predsednikom Evropske komisije i na osnovu zaključaka Saveta za opšte poslove,
- Radi na obezbeđenju jedinstva i postizanju konsenzusa u okviru Evropskog saveta,
- Predstavlja izveštaj Evropskom parlamentu nakon svakog sastanka Evropskog saveta,
- Zastupa interese Evropske unije u pitanjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike, na svom političkom nivou.

Evropski parlament

Evropski parlament predstavlja organ Unije sa najvećim demokratskim kapacitetom i legitimitetom jer **predstavlja građane Unije** koji njegove članove biraju od 1979. godine svakih 5 godina na neposrednim, demokratskim izborima. Sedište Parlamenta je u Strazburu iako se najveći deo zasedanja i posla obavlja u Briselu.

Evropski parlament broji 765 poslanika iz svih 28 članica Unije. Broj poslanika svake zemlje se utvrđuje prema njenoj veličini, bruto društvenom proizvodu i ekonomskoj snazi s tim što su manje zemlje kao i u Savetu ministara natproporcionalno zastupljene. Tako npr. Nemačka ima 99 poslanika, a Malta 5 poslanika. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona broj poslanika u EP je ograničen na 751, uključujući i Predsednika EP. Budući da su opšti izbori održani maja 2009. godine, pre nego što je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, nova pravila o broju poslanika nisu mogla da se primene, tako da će tek osmi saziv Evropskog parlamenta u mandatu 2014-2019 imati 751 poslanika. Ovo smanjenje će se realizovati na štetu država sa najvećim brojem poslanika tako da će npr. Nemačka imati 96 poslanika.

Poslanici u Parlamentu predstavljaju građane Unije i svoje partije. Tako da poslanici nisu raspoređeni po nacionalnoj već po stranačkoj i ideološkoj pripadnosti. Poslanici su u Parlamentu podeljeni u stranačke blokove, a najjače stranke su Demohrišćani okupljeni u Partiju evropskih naroda (*European Peoples Party – EPP*), socijal-demokrate (*S&D Progressive Alliance of Socialists & Democrats*), liberali (*ALDE/ADLE – Alliance of Liberals and Democrats for Europe*) i stranka zelenih (*Greens/EFA Greens – European Free Alliance*). Iako Komisija ne mora odražavati parlamentarnu većinu u Evropskom parlamentu kao što je to slučaj sa vladama država članica, pravilo je da predsednik Komisije bude iz grupacije koja ima najveći broj mesta u Evropskom parlamentu. U sazivu 2004-2009 kao i u sazivu 2009-2014 to je demohrišćanska grupacija (EPP).

Na Evropski parlament ne treba gledati kao na nacionalni parlament, jer je po snazi daleko iza nacionalnih parlamenata. Dok je nacionalni parlament jedini zakonodavac u državi, Evropski parlament tek sada, nakon 50 godina postojanja, ojačava svoj položaj da bi bio na istom nivou sa Savetom. Ovakav odnos Parlamenta i Saveta doveo je do problema tzv. demokratskog deficita u Uniji, jer Parlament kao organ koji je izabran na direktnim izborima od strane građana država članica EU ima istu, ako ne i manju snagu od Saveta kao organa koji predstavlja izvršnu vlast država članica. Ovo je godinama dovodilo do situacije da nacionalni parlamenti država članica nemaju uticaj na zakonodavstvo koje dolazi sa nivoa EU. To zakonodavstvo su zapravo donosili ministri država članica okupljeni u Savetu ministara koji na nacionalnom nivou imaju parlamentarnu kontrolu, dok takva kontrola na nivou EU nije postojala. Ipak, pozicija Parlamenta je vremenom ojačana, što je naročito došlo do izražaja posle usvajanja Ugovora iz Amsterdama, tako da Parlament ima istu zakonodavnu snagu kao i Savet.

Lisabonski ugovor je doneo dosta novina u vidu jačanja uloge Evropskog parlamenta. On dobija funkciju jače političke kontrole nad radom Evropske komisije, kojoj sada može da izglasa nepoverenje. Takođe, bira predsednika Komisije i njene članove, iako države članice oličene u Evropskom savetu imaju poslednju reč. Parlament po prvi put

dobija pravo zakonodavne inicijative, u određenim slučajevima. Predsednik Evropskog saveta podnosi izveštaj Parlamentu posle svakog sastanka.

Pored jačanja pozicije Evropskog parlamenta, Lisabonski ugovor je po prvi put dao značajnu ulogu nacionalnim parlamentima država članica u procesu donošenja odluka na nivou EU što se pre svega ogleda u dostavljanju svakog predloga zakonodavnog akta na uvid i mišljenje nacionalnim parlamentima. Ovim se značajno jača demokratski legitimitet celog procesa odlučivanja kao i same Evropske unije.

Sud pravde Evropske unije (Sud pravde)

Sud pravde ima 28 sudija i 8 javnih branilaca (*Advocate general*) i njegova nadležnost je da donosi presude u sporovima koji zadiru u nadležnosti Evropske unije. Sud se stara o jednoobraznoj primeni prava Unije i njegova presuda je konačna. Budući da presude Suda imaju snagu propisa EU, uloga suda nije više samo sudska, već se može reći da sud na izvestan način stvara pravo. Ovo se pre svega ogleda u domenu ustanovljavanja principa na kojima počiva pravo EU poput principa nadređenosti prava EU nad pravima država članica, principa neposredne primene prava EU u pravnim sistemima država članica i princip neposrednog dejstva prava EU u pravnim sistemima država članica.

Jedan od najbitnijih instrumenata kojima Sud obezbeđuje jednoobraznu primenu prava EU jeste institut prethodnog pitanja. Budući da svi sudovi država članica primenjuju pravo EU, u slučaju kada se jedna od strana u sporu na njega pozove, a da nacionalni sud nije siguran u tumačenje pravila EU na koje se stranka pozvala, on može prekinuti dalji tok postupka i uputiti pitanje o tumačenju date norme Sudu pravde. Nakon dobijenog tumačenja, nacionalni sud nastavlja postupak i primenjuje normu prava EU u skladu sa mišljenjem Suda pravde.

Postoje tri kategorije lica koje mogu pokrenuti postupak pred Sudom:

1. Privilegovani tužioci: države članice, Komisija i Savet. Oni ne moraju dokazivati svoj pravni interes nego to mogu učiniti za opšte dobro, npr: Komisija protiv Majkrosofta zbog zloupotrebe dominantnog položaja u kojoj je sud potvrdio odluku Komisije i naložio plaćanje kazne u iznosu od gotovo 500 miliona evra.
2. Poluprivilegovani tužioci: Parlament, Evropska centralna banka, Finansijski sud. Oni pokreću postupak samo ako su njihova prava i nadležnosti narušene, npr. Parlament protiv Saveta.
3. Neprivilegovani tužioci: pravna i fizička lica ili pak države nečlanice EU koje mogu pokrenuti postupak samo protiv akta koji je narušio njihova prava, direktno poput npr. slučaja Franković protiv Italije u kome je Sud doneo odluku kojom je naložio Vladi Italije da plati nadoknadu za gubitke koji su nastali usled propusta

države da u odgovarajućem roku i na najefikasniji način prenese u nacionalno zakonodavstvo direktivu koja se odnosi na zaštitu zaposlenih od bankrotstva njihovih poslodavaca.

Kako Evropska unija donosi odluke?

U zavisnosti od oblasti ili pak praktične politike koja se uređuje pojedinačnim aktom EU primenjuje sledeće procedure:

Procedura konsultovanja

Po ovoj proceduri nakon dobijanja predloga od Komisije, Savet EU je dužan da predlog prosledi Parlamentu i zatraži od njega mišljenje. Parlament treba to mišljenje da pruži u roku od 3 meseca, ali Savet nije dužan da to mišljenje i uvaži. Ipak, Savet mora tražiti mišljenje jer ako ga ne traži Parlament može tužiti Savet ministara i oboriti odluku samo na osnovu nepoštovanja procedure, što se više puta i desilo. Ovakva procedura se primenjuje u oblasti zajedničke poljoprivredne politike (Common Agricultural Policy – CAP).

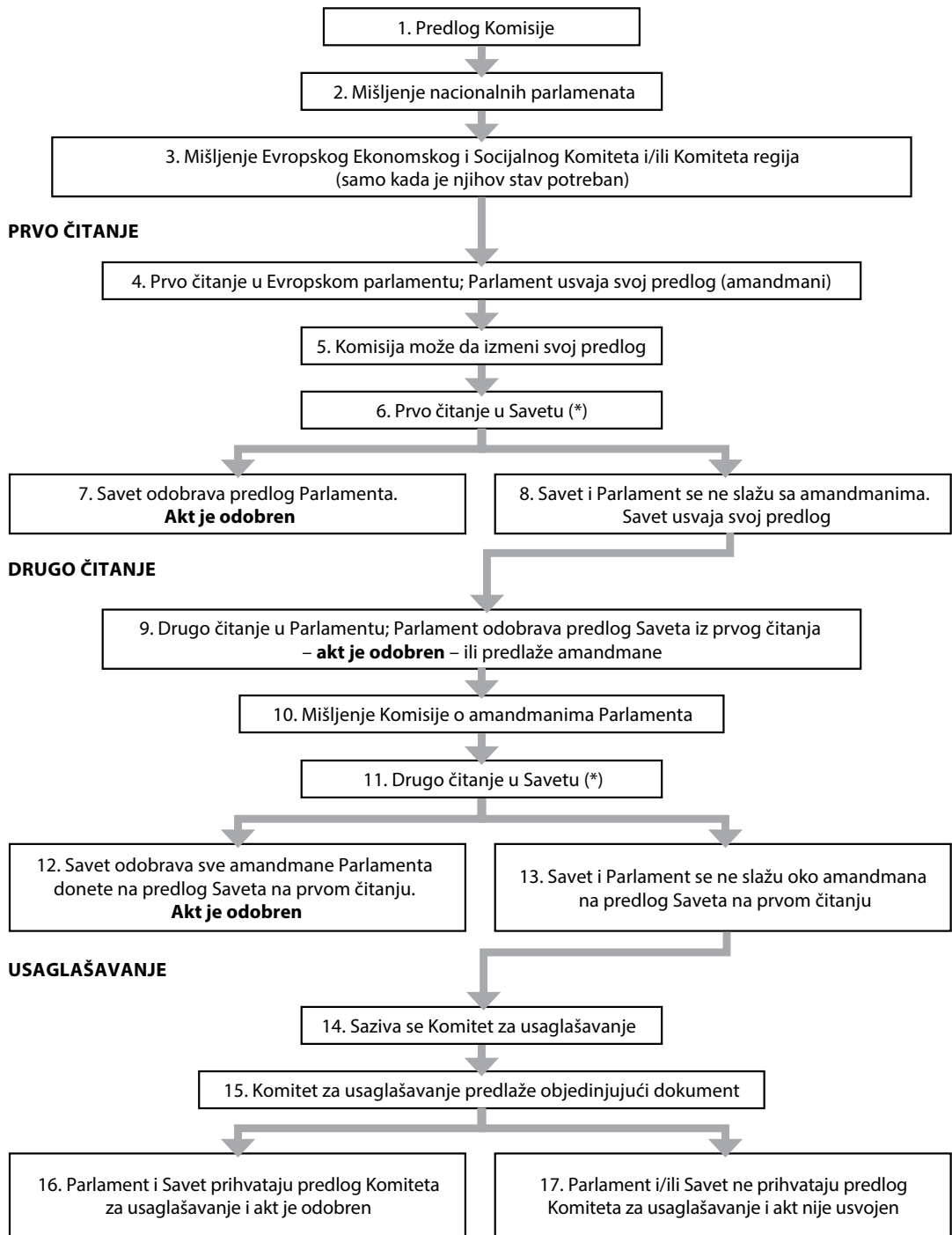
Redovna zakonodavna procedura

Ova procedura je uvedena Ugovorom iz Maastrichta (1993. godine) i dovodi Parlament na isti nivo sa Savetom EU. Nakon dobijenog predloga Komisije, Savet usvaja stav koji šalje Parlamentu koji ga usvaja, odbija ili menja. Izmene se vraćaju Savetu koji ove izmene usvaja ili odbija. U slučaju kada jedna od strana odbije predloge, Savet i Parlament osnivaju Komitet za usaglašavanje koji čini podjednak broj predstavnika oba organa. Ovaj Komitet treba u roku od 9 meseci da postigne sporazum koji će biti prihvatljiv za obe strane. Ako Komitet postigne sporazum odluka će biti doneta, a ako ne postigne sporazum odluka neće proći jer Savet ne može da nadglasa Parlament. Najveći broj odluka se donosi ovom procedurom.

Procedura pristanka

Po ovoj proceduri Parlament se mora saglasiti sa Savetom o nekoj odluci da bi ona bila doneta. U ovoj proceduri pozicija Parlamenta je najjača, ali se primenjuje u ograničenom broju slučajeva i to su usvajanje budžeta EU, prijem novih članica, odobravanje sporazuma sa trećim državama (npr. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju) i usvajanje godišnjeg izveštaja Komisije, koji u isto vreme ako ne bude usvojen predstavlja iskazivanje nepoverenja Komisiji koja nakon toga mora da podnese kolektivnu ostavku.

REDOVNA ZAKONODAVNA PROCEDURA



(*) Savet usvaja svoj stav putem kvalifikovane većine. Međutim, ako Savet planira da odstupi od predloga Komisije, svoj predlog mora da usvoji jednoglasno.

Izvor: The European Union explained - How the European Union works

Koje akte donose organi Evropske unije?

Za razliku od Osnivačkih ugovora koji čine tzv. primarno zakonodavstvo EU, pravni akti koje donosi organi EU se još nazivaju i sekundarnim zakonodavstvom. Ovi pravni akti se dele na obavezujuće i neobavezujuće. U obavezujuće akte spadaju uredbe, direktive i odluke, a u neobavezujuće preporuke i mišljenja.

Koji su to obavezujući akti?

Uredbe (*regulations*)

Uredbe se mogu porediti sa zakonima u pravnom sistemu države. One imaju opštu primenu što znači da se odnose na unapred nepoznat i neograničen broj slučajeva i na sve subjekte na teritoriji Unije. Obavezujuće su u svojoj celokupnosti kako u pogledu cilja tako i u pogledu načina njegovog ostvarivanja i države ih ne mogu menjati ili se pak uzdržavati od primene pojedinih njihovih delova. Kao primer navodimo Uredbu (EZ) Evropskog parlamenta i Saveta br. 1059/2003, kojom se ustanovljava zajednička nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS). Pomenutom uredbom se između ostalog definišu jedinstveni kriterijumi za uspostavljanje statističkih regiona u svim državama članicama EU.

Uredbe uglavnom stupaju na snagu 20 dana nakon njihovog objavljivanja u Službenom listu EU, a donosi ih Savet ili Savet u saradnji sa Parlamentom u skladu sa redovnom zakonodavnom procedurom.

Direktive (*directive*)

Za razliku od uredbe koje su obavezujuće u svojoj celosti, direktive su obavezujuće u pogledu cilja koji se mora postići dok se državama prepušta najbolji način njihovog sprovođenja. U tom smislu se vrlo često kaže da se direktive sastoje se iz dva akta. Prvi akt je akt EU kojim se propisuje cilj koji treba dostići i vreme u kome se to mora uraditi, a drugi je akt države članice koji direktivu uvodi u nacionalno zakonodavstvo. Tako se recimo Direktivnom 93/104/EC od 23. novembra 1993. godine reguliše između ostalog dužina trajanja radnog vremena, odmora ili pak noćni rad dok se državama prepušta da izaberu najefikasniji metod njenog sprovođenja u praksi.

Direktiva stupa na snagu onog dana kada država članica objavi svoj akt u nacionalnom službenom listu, ali to mora biti u roku koji je propisala Unija. Akt koji donosi članica mora biti onog ranga koji nacionalno zakonodavstvo zahteva za domaći akt o istoj stvari (npr. ako je ustavom predviđeno donošenje akta na nivou zakona o određenoj materiji koja je regulisana konkretnom direktivom onda ovaj propis ne može biti prenet u nacionalno zakonodavstvo podzakonskim aktom).

Odluke (*decision*)

Odluke je najlakše uporediti sa rešenjima koje se donose u upravnom postupku i kojima se rešava o pravu ili obavezi nekog individualnog pravnog ili fizičkog lica. Ima direktnu snagu, što znači da nije potreban posredni akt države, ali se odnosi samo na subjekte na koje je naslovljena (npr. određeno preduzeće ili državu). Stupa na snagu nakon što subjekt na koji se odluka odnosi dobije obaveštenje o njenom sadržaju. Npr. Odluka Evropske komisije 2007/53/EC kojom se kažnjava korporacija Intel zbog zloupotrebe dominantnog položaja u iznosu od preko 1 milijarde evra.

Koji su to neobavezujući akti?

Preporuke (*recommendations*) i mišljenja (*opinions*)

Preporuke i mišljenja nemaju obavezujuću pravnu snagu. Ipak imaju zakonodavnu vrednost, zato što su države obavezne da prilikom donošenja zakona pripremaju u duhu ovih mišljenja i preporuka, dok su nacionalni sudovi dužni da uzmu u obzir njihov sadržaj kao smernicu prilikom donošenja presuda iz nadležnosti EU. Takođe, organi EU su obavezni da se u svom budućem radu ponašaju u skladu sa tim aktima, čime se postiže viši nivo pravne sigurnosti.

II

EVROPSKA UNIJA I ZAPADNI BALKAN

Da li postoje kriterijumi za pristupanje EU? Šta su to kriterijumi iz Kopenhagena?

Pad berlinskog zida simbolično je obeležio početak nove ere u međunarodnim odnosima. Na evropskom kontinentu, ovaj događaj je praćen intenziviranjem procesa *integracije* i uspostavljanjem Evropske unije, uključujući ekonomsku i monetarnu uniju ali i sveobuhvatnom *tranzicijom*⁶ i reformskim procesima koji su zahvatili države sa prostora centralne i istočne Evrope (CIE). Shvatajući važnost reformskih procesa za uspostavljanje stabilnog evropskog poretka i bezbednosti, ali i spremnost ovih država da u perspektivi postanu njene članice, Evropska unija je formulisala set kriterijuma koje svaka evropska država mora ispuniti ukoliko želi da postane članica Evropske unije. Reč je zapravo o političkim, ekonomskim, pravnim i institucionalnim kriterijumima koje je Evropski savet formulisao na samitu u Kopenhagenu 1993. godine i koji podrazumevaju da svaka država kandidat mora imati:

- stabilne institucije kojima se garantuje demokratija, vladavina prava, ljudska prava i poštovanje i zaštita manjina;
- funkcionalnu tržišnu ekonomiju i sposobnost da se nosi sa konkurencijom i tržišnim pritiscima u Evropskoj uniji i
- sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva, uključujući posvećenost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.

Ovi kriterijumi su potom potvrđeni na sastanku Evropskog saveta u Madridu 1995. godine na kome je posebno podvučena važnost ne samo usvajanja pravnih tekovina EU već i uspostavljanja institucionalnog i administrativnog kapaciteta za efikasno sprovođenje i primenu zakonodavstva. Tom prilikom, Evropski savet je kao dodatnu pretpostavku formulisao i neophodnost osposobljavanja Evropske unije za prijem novih članica, što će kasnije biti poznato kao apsorpcioni ili integracioni kapacitet

6) Tranzicija predstavlja proces prelaska sa planske ekonomije na ekonomiju slobodnog tržišta

i podrazumeva institucionalno osposobljavanje Evropske unije da primi u članstvo nove države.



Ekonomska i monetarna unija (EMU) predstavlja jednu fazu u procesu uspostavljanja ekonomske integracije država članica EU. Ona podrazumeva koordinaciju ekonomskih i fiskalnih politika država članica uz jedinstvenu monetarnu politiku i valutu – evro – koja se koristi kao platežno sredstvo od 1. januara 2002. godine. Trenutno, od 28 država članica, evrozonu čini 17 država članica pri čemu je obaveza svih država koje žele da pristupe Evropskoj uniji da takođe zadovolje i posebne kriterijume za pristupanje EMU-i koji se odnose na nivo inflacije, budžetski deficit, javni dug i visinu kamatne stope.

Proces integracije jedne države u Evropsku uniju odvija se praktično kroz dve uzastopne i međusobno uslovljene faze - pridruživanje i pristupanje Evropskoj uniji. Svaka od ovih faza se sastoji od niza podfaza pri čemu prelazak u sledeću zavisi od ispunjenosti kriterijuma. Iako se neretko mešaju, pridruživanje zapravo prethodi pristupanju i podrazumeva uspostavljanje najvišeg oblika političke, ekonomske i trgovinske saradnje između Evropske unije i države nečlanice koji se zasniva na odgovarajućem sporazumu. U slučaju država sa prostora centralne i istočne Evrope reč je o Evropskim sporazumima kojima se, uzimajući u obzir zajedničke vrednosti i interese, kreira institucionalno-pravni okvir za unapređenje političkih, ekonomskih, trgovinskih i drugih odnosa između ugovornih partnera. Težište ovih sporazuma je na *pridruživanju* kroz uspostavljanje *zone slobodne trgovine* po isteku tranzicionog perioda od najčešće šest do deset godina i obavezi postepenog *usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije*. Iako se njima ne garantuje stupanje u članstvo već dobija status države pridružene EU oni predstavljaju neizbežan korak na putu ulaska jedne države u Evropsku uniju. Pored Evropskih sporazuma Evropska unija je razvila set drugih dopunskih instrumenata poput brojnih programa finansijske podrške i saradnje (PHARE, ISPA, SAPARD) koji su doprineli uspešnom sprovođenju reformskih procesa u državama centralne i istočne Evrope i na kraju doveli do proširenja Evropske unije 2004. i 2007. godine.

Koji su osnovni ciljevi politike Evropske unije prema državama zapadnog Balkana i instrumenti saradnje?

Za razliku od prostora centralne i istočne Evrope, prostor bivše Jugoslavije (SFRJ) je zahvaćen višegodišnjim građanskim sukobom koji je ceo prostor jugoistočne Evrope udaljio od dominantnih evropskih integracionih i tranzicionih procesa. Posledično, Evropska unija je morala da razvije poseban politički pristup koji će uvažiti ove specifičnosti nastojeći pritom da doprinese jačanju mira i stabilnosti, demokratizaciji društvenih odnosa, uspostavljanju tržišne ekonomije i unapređenju regionalne saradnje. Reč je zapravo o Procesu stabilizacije i pridruživanja koji predstavlja okosnicu politike Evropska unija prema državama/regionu zapadnog Balkana koji čine Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Albanija i Makedonija.

Definisano još sredinom 1999. godine, Proces stabilizacije i pridruživanja kao osnovne ciljeve navodi jačanje mira i stabilnosti, demokratije i vladavine prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, jačanje ekonomskog prosperiteta, unapređenje regionalne saradnje uz jasnu evropsku perspektivu ovog regiona. Na potrebu definisanja ovog političkog pristupa uticalo je i saznanje da otvaranje realne perspektive članstva, može veoma stimulatивно uticati na prirodu i dinamiku reformskih procesa odnosno unapređenje regionalne saradnje kao ključnih pretpostavki stabilizacije ukupnih prilika u regionu zapadnog Balkana.

Proces stabilizacije i pridruživanja se zasniva na stanovištu da se prethodno pomenuti ciljevi, mogu ostvariti samo unapređenjem odnosa između Evropske unije i država zapadnog Balkana s jedne strane i unapređenjem regionalne saradnje s druge strane. Stoga je Evropska unija razvila više instrumenata saradnje kojim je nastojala da doprinese ostvarivanju obe ove pretpostavke. Ovi instrumenti su definisani polazeći od ključnih instrumenata politike koju je Evropska unija razvila prema državama centralne i istočne Evrope tokom devedesetih godina prošlog veka, a čiji pozitivni efekti su potvrđeni činjenicom da su neke od ovih država u tom momentu već poodmakle u procesu integracije sa Evropskom unijom započinjući pregovore o pristupanju. Ovi instrumenti treba da podstaknu, usmere i intenziviraju reformske procese u državama zapadnog Balkana, doprinoseći pre svega stabilizaciji, ali i integraciji ovog dela Evrope u dominantne evropske političke i ekonomske tokove.

Reč je o:

- novom tipu sporazuma o pridruživanju koji je ponudio sigurnu evropsku perspektivu državama u regionu zapadnog Balkana - sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP);

- unapređenju ekonomskih i trgovinskih odnosa korišćenjem sistema autonomnih trgovinskih mera, tj. povlastica (ATM) i uspostavljanjem regionalne zone slobodne trgovine;
- značajnoj finansijskoj i tehničkoj pomoći kroz programe OBNOVA i PHARE;
- podsticanju regionalne saradnje kroz podršku Paktu stabilnosti za jugoistočnu Evropu, Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi i drugim regionalnim inicijativama.

Kako bi se ojačali započeti reformski procesi, Evropska unija je državama zapadnog Balkana dodelila status potencijalnih kandidata za prijem u Evropsku uniju na samitu u Santa Maria da Feiri juna 2000. godine, a zatim predložila sledeće podsticajne instrumente: uvođenje vanrednih trgovinskih povlastica; uspostavljanje novog programa finansijske podrške - program CARDS - za period 2000-2006. godine u ukupnom iznosu od 4,65 milijardi evra i pokretanje posebnog političkog foruma koji se ogleda u održavanju periodičnih samita šefova država ili vlada država članica Evropske unije i država zapadnog Balkana.

Prvi takav samit održan je u Zagrebu novembra 2000. godine (drugi u Solunu juna 2003. godine a treći u Salzburgu 2006. godine) na kome su pored šefova država ili vlada država članica EU, država kandidata i potencijalnih kandidata za pristupanje EU, učešće uzeli i predstavnici Evropske komisije, Saveta ministara i regionalnih inicijativa/organizacija. Ovim skupom manifestuje se važnost koju EU pridaje unapređenju odnosa sa državama zapadnog Balkana, u obliku posebnog političkog foruma koji ima za cilj podizanje nivoa razumevanja procesa pridruživanja, razmenu stavova o prioritarnim pitanjima od zajedničkog interesa i unapređenje regionalne saradnje. Samit u Zagrebu je rezultirao Deklaracijom u kojoj se reafirmiše evropska perspektiva država zapadnog Balkana i potvrđuje status potencijalnih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.

Pored izmena prilika u regionu posle političkih promena u Hrvatskoj i Srbiji, podjednako važan faktor za dalje unapređenje ove politike ogleda se u uspešnom okončanju procesa pristupanja 10 država sa prostora centralne i istočne Evrope i Mediterana Evropskoj uniji. Uspeh ovog političkog poduhvata krunisan proširenjem Evropske unije 2004. godine, uticao je da Evropska unija razmotri druge mogućnosti, načine i sredstava za dalje unapređenje Procesu stabilizacije i pridruživanja. Predlozi Evropske komisije dobili su podršku na samitu koji je održan u Solunu juna 2003. godine na kome je reafirmisana evropska perspektiva država regiona i potvrđeno da će njihovo približavanje Evropskoj uniji zavisiti od ispunjavanja kriterijuma koji su definisani u Kopenhagenu, ali i uslova definisanih u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Ovi predlozi ogledaju se u uvođenju:

- evropskog partnerstva kojim se formulišu prioriteti, odnosno kratkoročne (od jedne do dve godine) i srednjeročne (od tri do četiri godine) političke, ekonomske, institucionalno-pravne i druge reforme;
- jednogodišnjim sastancima ministara inostranih poslova, unutrašnjih poslova, pravosuđa i drugih ministara u okviru višestranog političkog foruma Evropska unija - Zapadni Balkan i
- učešću ovih država u programima EU koji su do tada bili isključivo rezervisani za države kandidate kao i u *twinning* i TAIEX⁷ instrumentima podrške.

Narednih nekoliko poglavlja posvetićemo pojašnjenju dva ključna instrumenta/elementa na kojima se zasniva politika Evropske unije prema državama obuhvaćenim Procesom stabilizacije i pridruživanja. Reč je o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i pretpristupnoj pomoći EU.

Koji su osnovni ciljevi i elementi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju?

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja poseban oblik sporazuma o pridruživanju kojim se kreira osnov za unapređenje odnosa i uspostavljanje najvišeg oblika političke, ekonomsko-trgovinske i institucionalne saradnje između Evropske unije i države nečlanice obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja. Iako je reč o sporazumu kojim se ne garantuje stupanje u članstvo Evropske unije, njime se potvrđuje evropska perspektiva država sa prostora zapadnog Balkana koje ovim sporazumom dobijaju status pridruženih država EU.

Shodno Ugovoru iz Lisabona Evropska unija može da zaključi „sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija sporazume o pridruživanju...“ kojim se definišu uzajamna prava i obaveze. Budući da se ovim sporazumom reguliše materija koja ne spada samo u nadležnost EU već i nadležnosti njenih država članica oni se još nazivaju i *mešoviti sporazumi*. Ova činjenica utiče i na proceduru njegovog usvajanja koja podrazumeva da se pored institucija EU o njemu moraju izjasniti i države članice shodno njihovim nacionalnim procedurama usvajanja ovih sporazuma.

Pregovore o zaključivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u ime Evropske unije vodi Evropska komisija. Ona podnosi preporuke Savetu koji je ovlašćuje da započne i vodi pregovore u dogovoru sa specijalnim odborima koje on obrazuje za te potrebe. Višemesečni pregovori završavaju se parafiranjem sporazuma od strane

7) TAIEX kao i *twinning* predstavljaju instrumente tehničke podrške koji su usmereni na proces usklađivanja zakonodavstva država korisnica sa propisima EU uključujući i jačanje kapaciteta za njihovo efikasno sprovođenje i primenu.

Komisije i ovlašćenih predstavnika druge strane, odnosno potpisivanjem sporazuma od strane Saveta, Komisije i pridružene države. Stupanje na snagu ovog sporazuma pretpostavlja ratifikaciju od strane država članica i pridružene države, u skladu sa njihovim ustavima, i donošenje odluka o saglasnosti apsolutnom većinom od strane Evropskog parlamenta i jednoglasno od strane Saveta EU.

Sve države sa prostora zapadnog Balkana zaključile su sporazume o stabilizaciji i pridruživanju. Kako je reč o tipskom sporazumu, svaki od ovih sporazuma ima istu strukturu, koja pored preambule i opštih načela sadrži još devet delova koji nose sledeće naslove:


- politički dijalog;
- regionalna saradnja;
- slobodan protok robe;
- kretanje radnika, poslovno nastanjivanje, pružanje usluga, kretanje kapitala;
- usklađivanje pravnih propisa, njihovo sprovođenje i pravila konkurencije;
- pravda, sloboda i bezbednost;
- politike saradnje;
- finansijska saradnja i
- institucionalne, opšte i završne odredbe.

Sastavni deo ovih Sporazuma su aneksi i protokoli, te zajedničke i jednostrane deklaracije kojima se precizira značenje pojedinih članova sporazuma i pojmova, odnosno procedure neophodne za primenu ovog Sporazuma.

Jednostavnim pregledom prethodno navedenih delova, jasno je da se ovim sporazumom unapređuju politički, ekonomski i trgovinski odnosi između ugovornih partnera, osigurava postepeno usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i predviđa odnosno podstiče saradnja u brojnim oblastima između ugovornih partnera.

Činjenica da se ovim sporazumom uspostavlja odnos pridruživanja kao najviši oblik saradnje između EU i njenih država članica s jedne i države nečlanice s druge strane svedoči o političkom značaju ovog sporazuma. Ovakav ugovorni odnos zapravo podrazumeva da pridružena država uživa izvesna prava koje uživaju i države članice pri čemu obim tih prava zavisi od *ciljeva pridruživanja* i *načina* na koji se ono ostvaruje. Ciljevi pridruživanja su precizirani Sporazumom i podrazumevaju *unapređenje političkih i ekonomskih odnosa* (s perspektivom postepenog uspostavljanja zone slobodne trgovine) i *podsticanje regionalne saradnje*. S druge strane, način njegovog ostvarivanja podrazumeva stvaranje posebne *institucionalne*

strukture za pridruživanje odnosno Saveta za stabilizaciju i pridruživanje, Odbora za stabilizaciju i pridruživanje i Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.



Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ne bi trebalo gledati samo kao skup prava i obaveza već i kao dobar *instrument* za dalje sprovođenje, usmeravanje i ubrzavanje sveukupnih političkih, ekonomskih i institucionalno-pravnih reformi u pridruženoj državi.


Ekonomski značaj ovog sporazuma zasniva se na činjenici da se njime uspostavlja zona slobodne trgovine i omogućava saradnja u brojnim oblastima između ugovornih strana. Iako je ovim državama kao korisnicama preferencijelnog/povlašćenog tretmana omogućen plasman industrijskih i poljoprivrednih proizvoda na tržište Evropske unije uz izvesna ograničenja, ovim sporazumom se ekonomski odnosi podižu na viši, ugovorni, nivo koji podrazumeva slobodan pristup jednom od najvećih i platežno najsposobnijih međunarodnih tržišta od oko pola milijarde potencijalnih potrošača. Ova činjenica veoma stimulatивно utiče na potencijalne domaće i strane investitore otvarajući mogućnosti za veće budžetske prihode i povećano zapošljavanje. U uslovima pojačane međunarodne konkurencije dostupnost ovakvog tržišta sigurno doprinosi većoj konkurentnosti i razvojnim potencijalima država zapadnog Balkana o čemu svedoče investicije kompanija kao što su Fiat ili pak Beneton.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju pridružena država preuzima obavezu postepenog usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije. Ova obaveza se pre svega odnosi na usklađivanje u oblastima koje su od presudnog značaja za ekonomske i trgovinske odnose ugovornih partnera poput konkurencije, državne pomoći, intelektualne svojine, javnih nabavki, ali i standardizacije, metrologije, akreditacije i ocene usaglašenosti čime se obezbeđuje uspostavljanje funkcionalnog i efikasnog tržišta i u pridruženim državama i eliminišu nekarinske barijere trgovini dve strane poput dodatnih tehničkih ili administrativnih zahteva.

Koji su osnovni ciljevi Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA)?

Budući da sprovođenje političkih, ekonomskih, pravnih i institucionalnih reformi podrazumeva značajne finansijske izdatke država zapadnog Balkana, Evropska unija podržava njihovo sprovođenje putem različitih instrumenata od kojih se naročito

ističe Instrument za pretpristupnu pomoć. Naime, od 2007. godine državama zapadnog Balkana i Turskoj je na raspolaganju *Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA)* koji je zamenio do tada prisutne programe razvijane za sve države u procesu pridruživanja i pristupanja EU (PHARE, ISPA, SAPARD, Instrument pretpristupne pomoći za Tursku i CARDS). Strateški cilj ovog programa je da podupre reformske aktivnosti ovih država, bilo kao potencijalnih kandidata ili kandidata za članstvo, na njihovom putu u Evropsku uniju.



Uredbom Saveta o uspostavljanju IPA utvrđena je pomoć u iznosu od gotovo 11,5 milijardi evra za period 2007-2013. godine koja je usmerena na jačanje demokratskih institucija i vladavine prava, zaštitu ljudskih i manjinskih prava, podsticanje rodne ravnopravnosti i nediskriminacije, reformu državne uprave, sprovođenje ekonomskih reformi, razvoj civilnog društva te unapređenje regionalne i prekogranične saradnje.

U slučaju država kandidata, IPA je usmerena na usvajanje i sprovođenje pravnih tekovina EU te razvoj sposobnosti za upravljanje i sprovođenje poljoprivredne i regionalne politike EU. S druge strane, u slučaju potencijalnih kandidata, IPA bi trebalo da se fokusira na progresivno usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i socijalni, ekonomski i teritorijalni razvoj, odnosno infrastrukturne i investicione aktivnosti u oblasti regionalnog, ruralnog i razvoja ljudskih resursa.

Pretpristupna pomoć se pruža na osnovu odgovarajućeg strateško-političkog i programskog okvira što znači da će podrška biti usmerena na realizaciju onih prioriteta koji su definisani strategijom proširenja EU, pristupnim ili evropskim partnerstvima u zavisnosti od statusa korisnika pomoći i godišnjim izveštajima o napretku u procesu pristupanja EU. Naime, Evropska komisija (EK) svake jeseni (najčešće u oktobru) predstavlja Strategiju proširenja EU u kojoj se opisuje trenutno stanje u procesu proširenja EU s kratkim presekom stanja, odgovarajućim prioritetima i najvećim izazovima u državama koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja EU. Ovaj presek stanja, izvodi se iz redovnih godišnjih izveštaja EK kojima se daje detaljan pregled reformskih aktivnosti preduzetih u državama zapadnog Balkana i Turskoj i na taj način daje pregled dostignuća ostvarenih u protekloj godini. Takođe, na ovaj način, EK ocenjuje dostignuti stepen reformi, ali i ukazuje na izvesne slabosti/zaostajanja ili nedostatke.

S obzirom na tako definisano stanje, Višegodišnjim indikativnim finansijskim okvirom (MIF) određuje se iznos ukupne pomoći i pomoći po komponentama za svaku državu korisnicu. Takođe, polazeći od takve ocene EK pristupa se

izradi višegodišnjih indikativnih planskih dokumenata (MIPD) za svaku državu pojedinačno kojima se preciziraju konkretni horizontalni i sektorski ciljevi, aktivnosti i indikativni iznosi pomoći za svaku državu pojedinačno. Na osnovu tako identifikovanih ciljeva i aktivnosti pristupa se izradi pojedinačnih projekata usmerenih ka rešavanju konkretnih problema identifikovanih u prethodno pomenutim dokumentima i na taj način sprovođenju reformi koje su pretpostavka za napredak u procesu evropskih integracija. Izabrani projekti predstavljaju sastavni deo jednogodišnjih nacionalnih IPA programa kojima predstavljaju anekse Finansijskih sporazuma između Vlade Srbije i Evropske komisije.

III

EVROPSKA UNIJA I SRBIJA

Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji - period 2000-2008

Petooktobarske promene i učešće Srbije na samitu koji je novembra 2000. godine okupio šefove država i vlada država članica Evropske unije i zapadnog Balkana u Zagrebu, označile su početak normalizacije odnosa između Srbije i EU i ulazak Srbije u proces evropske integracije. Deklaracija koja je izdata tom prilikom potvrđuje evropsku perspektivu država koje su obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja, kao i status potencijalnih kandidata, koje su države zapadnog Balkana već dobile na samitu u Santa Maria da Feira juna 2000. godine, s tim što je ovog puta i Srbija (tada kao deo SRJ) bila uključena u proces i dobila isti status. U Deklaraciji je istaknuto da će napredak svake od država na putu ka EU zavisiti od individualnog napretka na ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena i sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, s posebnim osvrtom na odredbe o regionalnoj saradnji. U tom smislu, naglašeno je i da će se približavanje Evropskoj uniji, što je proklamovani cilj svih država regiona, odvijati uporedo sa unapređenjem regionalne saradnje. Ovom prilikom je doneta i odluka da se obrazuje zajednička Konsultativna radna grupa SRJ-EU čime je otvorena perspektiva zaključenja sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja sa Evropskom unijom.⁸ Konsultativna radna grupa (u periodu 2001-2003.) kao i kasnije sastanci Unapređenog stalnog dijaloga (u periodu 2003-2013.) između predstavnika SRJ/Srbije i Evropske unije omogućavali su Evropskoj uniji da stekne uvid u napredak reformi u Srbiji. Svoje zaključke i ocene o napretku Srbije ka članstvu u EU, Evropska komisija predstavlja svakog oktobra objavljujući godišnji izveštaj o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji.


Prateći napredak SRJ/Srbije u periodu 2000-2005. Evropska komisija je 2005. godine došla do zaključka da je Srbija spremna za početak pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Taj zaključak je Evropska komisija usvojila aprila

8) Konsultativna radna grupa SRJ-EU kao i sastanci Unapređenog stalnog dijaloga Srbije i EU su radno-tehnička tela na kojima se sastaju stručnjaci Vlade Srbije i Evropske komisije i razmatraju napredak Srbije u svim oblastima obuhvaćenim procesom evropske integracije. Nakon stupanja na snagu SSP, 1. septembra 2013. godine sastanci Unapređenog stalnog dijaloga su, posle 12 godina, otišli u istoriju, a napredak Srbije u procesu će biti praćen u formi radnih tela zaduženih za praćenje sprovođenja SSP.

2005. godine, objavljivanjem Studije izvodljivosti početka pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. **Studija izvodljivosti** je dokument kojim Evropska komisija detaljno ispituje stepen do tada sprovedenih i ocenjuje sposobnost daljeg sprovođenja neophodnih političkih, ekonomskih i institucionalno-pravnih reformi i procenjuje mogućnost početka pregovora o zaključenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Nedefinisani odnosi između Srbije i Crne Gore, dugotrajan proces usaglašavanja i usvajanja Ustavne povelje državne zajednice SCG i Akcionog plana o harmonizaciji ekonomskih sistema Srbije i Crne Gore, kao i problem (ne)saradnje sa Tribunalom u Hagu značajno su prolongirali početak pregovora za zaključenje SSP. Odsustvo dogovora između Srbije i Crne Gore, dovelo je do ozbiljnog zastoja u odnosima između EU i SCG zbog čega je Evropska komisija u julu 2004. promovisala novi pristup - *dvostrukog ili paralelnog koloseka* - koji je Savet ministara EU podržao u oktobru iste godine. Ovaj pristup omogućio je da i pored nepostojanja jedinstvenog i funkcionalnog tržišta SCG, tj. trgovinskog i carinskog sistema, Srbija i Crna Gora, kao jedan subjekt zaključi jedinstven Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji je trebalo da sadrži posebne anekse za svaku državu članicu SCG, prateće protokole, zajedničke i jednostrane deklaracije.

Kao prva praktična posledica dvostrukog koloseka, u Briselu je marta 2005. potpisan Sporazum o trgovini tekstilnim proizvodima između Srbije i Evropske zajednice. Ovim Sporazumom, Evropska unija se obavezala da omogući slobodan uvoz (bez carinskih ili količinskih ograničenja) tekstilnim proizvodima koji vode poreklo iz Srbije, dok se Srbija obavezala da carinske stope na proizvode koji vode poreklo iz Evropske unije postepeno smanji u prelaznom periodu od tri godine, tj. do 1. januara 2008. godine.



Zahvaljujući ovom sporazumu izvoz tekstila u EU je sa 124 miliona evra 2004. godine, do 2012. godine skoro utrostručen, dostigavši iznos od 352 miliona evra, a deficit u trgovini tekstilom od 113 miliona dolara 2004. je prerastao u suficit od 39 miliona dolara 2012. godine. Obezbeđivanje tržišta EU je dovelo do značajnih ulaganja u tekstilnu industriju u datom periodu, što je dalje dovelo do porasta izvoza.

Tabela: trgovina tekstilom i tekstilnim proizvodima Srbija-EU 2004-2012.

Godina	Izvoz	Uvoz	Ukupna trgovina	Saldo	Pokrivenost uvoza izvozom u %
2004	124	237	361	-113	52.32
2005	193	248	441	-55	77.82
2006	250	296	546	-46	84.46
2007	315	301	616	14	104.6
2008	318	310	628	8	102.6
2009	286	272	558	14	105.1
2010	303	272	575	31	111.40
2011	350	369	719	-19	94.85
2012	352	313	665	39	112.46

Izvor: Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija i Zavod za statistiku

Dana 3. oktobra 2005. Savet je usvojio mandat za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa SCG, ovlastivši Evropsku komisiju da iste i započne. Donoseći odluku o početku pregovora, Savet je još jednom naglasio da će dinamika pregovora i zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zavisiti od razvoja odgovarajućeg pravnog okvira i pratećih administrativnih kapaciteta za sprovođenje SSP, poštovanja Ustavne povelje i pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu.

Uzimajući u obzir podelu nadležnosti između državne zajednice SCG i njenih država članica prema kojoj će liberalizacija trgovine i delovi usklađivanja zakonodavstva biti predmet pregovora u okviru dvostrukog koloseka, za uspešan početak i tok pregovora bilo je neophodno formiranje tri pregovaračka tima i usvajanje tri platforme za pregovore o SSP. Stoga su obe Vlade i Savet ministara SCG tokom 2005. godine obrazovale svoje timove za pregovore sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i imenovale njihove članove. Takođe, obrazovano je i po šest radnih grupa za pripremu pregovaračkih pozicija za pregovore o SSP na nivou država članica i tri radne grupe na nivou državne zajednice SCG. Ovakva struktura je dodatno otežavala ionako složen posao pregovaranja SSP uvodeći potrebu za unutrašnjim pregovorima dve članice državne zajednice, pre nego što se zajednički sedne za sto sa Evropskom komisijom.

Zvanična ceremonija otvaranja pregovora održana je 10. oktobra 2005. godine, a prva zvanična runda pregovora je održana 7. novembra 2005. godine. I pored svih očekivanja da bi usled vrlo brzog napretka u pregovorima⁹ Sporazum o stabilizaciji

9) Najveći deo pregovora o SSP (celu liberalizaciju trgovine industrijskih proizvoda i skoro celu liberalizaciju trgovine poljoprivrednih proizvoda, usklađivanje propisa, kretanje kapitala, radnika i usluga) Srbija je završila za nešto više od pola godine tj. do maja 2006. godine

i pridruživanju mogao biti potpisan u drugoj polovini 2006. godine, do toga nije došlo. Naime, zbog „nepotpune saradnje“ sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu, Evropska komisija je 3. maja 2006. otkazala („called-off“) sledeću rundu pregovora zakazanu za 11. maj 2006. godine, iskazavši svoju rešenost da pregovore nastavi kada ova saradnja bude u potpunosti uspostavljena, u čemu je dobila podršku Saveta EU.

Nedugo zatim, Skupština Crne Gore je 3. juna polazeći od rezultata referenduma o državno-pravnom statusu Crne Gore usvojila Deklaraciju kojom se proglašava njena nezavisnost. Posle istupanja Crne Gore iz državne zajednice, Srbija je nasledila pravo na međunarodno-pravni subjektivitet i postala naslednik državne zajednice SCG. Stoga je na predlog Evropske komisije, Savet EU 24. jula 2006. godine usvojio izmenjeni mandat za pregovore o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom.

Pregovori su obnovljeni posle jedanaestomesečne pauze 13. juna 2007. na osnovu, napretka ostvarenog u saradnji sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu. Poslednja runda pregovora održana je 10. septembra kada su završeni pregovori o liberalizaciji trgovine poljoprivrednim i prerađenim poljoprivrednim proizvodima, protokolu koji se odnosi na promet vina i alkoholnih pića i protokolu o kopnenom saobraćaju. Zatvaranjem svih otvorenih pitanja na ovoj rundi, pregovori su tehnički bili okončani i tekst Sporazuma usaglašen. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je parafiran 7. novembra 2007. godine i potpisan 29. aprila 2008. godine u Luksemburgu.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Srbije i EU

Ciljevi svih sporazuma o pridruživanju koje EU potpisuje sa trećim državama uopšte posmatrano, pa tako i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom su, pre svega, postepeno razvijanje zone slobodne trgovine, unapređivanje ekonomskih odnosa, razvijanje političkog dijaloga između EU i države potpisnice sporazuma, kao i početak postepenog usklađivanja domaćeg zakonodavstva države potpisnice s propisima Evropske unije. Budući da je odnos ekonomske snage između EU i države koja potpisuje SSP uvek na strani EU, kao jedne od najjačih ekonomskih grupacija na globalnom nivou, ovakav pristup, postepenog uključivanja u ekonomske tokove EU, tj. momentalne liberalizacije izvoza u EU uz faznu liberalizaciju uvoza iz EU, ima blagotvorno dejstvo na privredu te države, omogućavajući joj fazno prilagođavanje novim ekonomskim tokovima. Pored navedenih ciljeva svojstvenih svim sporazumima o pridruživanju, sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju imaju još jednu bitnu, političku dimenziju, a to je stabilizacija regiona zapadnog Balkana kao post-konfliktnog područja i jačanje regionalne saradnje.

Najbitniji politički element SSP jeste što ovim sporazumom Srbija dobija status „države pridružene Evropskoj uniji“ i po prvi put, kao nezavisna država, ulazi u jedan sveobuhvatan ugovorni odnos sa Evropskom unijom u kome su obaveze dvostrane i jasno definisane. Sve do potpisivanja SSP, odnosi Srbije i EU su bili zasnovani na jednostranim izjavama dve strane.

Status pridružene države je status najbližih veza sa EU koji država nečlanica može imati. Dobijanje takvog statusa znači pomoć u stabilizaciju prilika u državi i jasno definisanje pravca u kom će se ekonomsko-politički razvoj kretati. Takva jasna strateška orijentacija se pre svega oslikava na stabilizaciju političkih i privrednih kretanja u državi. Mora se jasno istaći da vođenje ekonomske, fiskalne i monetarne politike ostaje u rukama Vlade Srbije i Narodne banka Srbije, ali se ovim Sporazumom jasno utvrđuju strateški pravci kretanja Srbije. Na ovaj način ona dobija potvrdu uspešnosti svojih reformi i političke i ekonomske stabilnosti što je najbitniji uslov za priliv investicija (stranih i domaćih) i otvaranje novih radnih mesta. Sam tekst Sporazuma ne navodi eksplicitno da će država koja ga potpisuje postati članica Evropske unije, ali je sama suština sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju jasna naznaka da država koja ga potpisuje ima aspiracije da postane članica i da EU sa njom upravo iz tih razloga i potpisuje jedan ovakav sporazum. SSP takođe predstavlja bitan korak ka statusu kandidata za članstvo u Uniji i pristupu pretpristupnim fondovima EU.

Naravno, treba razlikovati sporazume o pridruživanju koje EU zaključuje sa državama zapadnog Balkana koje imaju perspektivu članstva u EU od sporazuma o pridruživanju koje EU zaključuje sa državama severne Afrike ili državama uključenim u Susedsku politiku EU (EU Neighborhood Policy) poput Jermenije, Gruzije, Azerbejdžana ili Ukrajine čiji sporazumi imaju sličnu sadržinu, dok te države nemaju perspektivu članstva u EU.

Budući da su SSP sa strane Evropske unije potpisale Evropske zajednice i sve države članice, procedura njegovog stupanja na snagu je vrlo komplikovana i dosta dugo traje. Ovo je posledica činjenice da sve potpisnice moraju da ga ratifikuju (Evropska zajednica, Evropska zajednica za atomsku energiju, 27 država članica EU i Srbija) što obično traje oko tri godine, a u slučaju Srbije čak 64 meseca od dana potpisivanja¹⁰. Evropska unija je zbog „nesaradnje“ Srbije sa Tribunalom u Hagu počela ratifikaciju SSP sa Srbijom tek juna 2010. godine. SSP je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine, nakon što ga je poslednja članica (Litvanija) ratifikovala.

10) U momentu potpisivanja SSP, 29. aprila 2008. godine, EU nije imala svojstvo pravnog lica i samim tim nije mogla potpisivati međunarodne sporazume. U njeno ime su sporazume potpisivale Evropske zajednice tj. Evropska zajednica - EZ (bivša Evropska ekonomska zajednica –EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM) i države članice. Nakon 1. decembra 2009. godine i stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona EU može potpisivati međunarodne sporazume

Da bi se prevazišla ovako složena i dugotrajna procedura, iz SSP se na osnovu člana 139. „uzimaju“ delovi koji su u nadležnosti Evropske zajednice i od njih se formira Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima¹¹, tj. Prelazni trgovinski sporazum, (PTS)¹², za čije stupanje na snagu nije potrebna ratifikacija država članica, već samo Evropske zajednice i Srbije. PTS se potpisuje istog dana kada i SSP i stupa na snagu uglavnom dva do tri meseca nakon potpisivanja. Njime stupaju na snagu najbitnije ekonomske odredbe.

PTS važi do momenta stupanja na snagu SSP kada njegovo važenje prestaje, a SSP preuzima dalje sa svim obavezama i pravima koje iz njega proizlaze. SSP se zaključuje na neodređeno vreme i reguliše odnose Srbije i Evropske unije, sve do momenta pristupanja Srbije Evropskoj uniji ili do sklapanja nekog drugog sveobuhvatnog sporazuma koji bi zamenio SSP.

Prelazni trgovinski sporazum uz SSP ne treba mešati sa „*Prelaznim političkim sporazumom o saradnji*“ koji je Evropska unija ponudila Srbiji u januaru 2008. godine, kada su države članice EU, na insistiranje Holandije zbog nepostojanja pune saradnje Srbije za Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu, odbile da potpišu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom. „Prelazni politički sporazum“ je predviđen kao *ad hoc* sredstvo koje će jasno potvrditi evropsku budućnost Srbije, ali bez potpisivanja SSP u tom trenutku. Ovaj Sporazum je dokument koji se nalazi izvan okvira ugovora koje je do tada zaključivala EU sa trećim državama, ali je zanimljivo da bi tim sporazumom Srbiji bilo garantovano brzo dobijanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji i da je eksplicitno rečeno da će Srbija jednog dana postati članica Evropske unije. Takve garancije potpisivanjem SSP Srbija nije dobila, iako je takav predlog od strane Srbije učinjen u toku pregovora za zaključenje SSP, ali u tom trenutku, 2006. godine, EU je takav predlog odbila. Ovakve garancije ne postoje ni u jednom sporazumu koje su druge države zapadnog Balkana potpisale sa Evropskom unijom što ga čini jedinstvenim dokumentom u procesu proširenja EU. Zbog nestabilne unutrašnje političke situacije, u vreme izborne kampanje u kojoj su evropske integracije bile jedna od dve ključne teme za pridobijanje glasova, Srbija ovaj sporazum nije potpisala.

Srbija se po pitanju primene PTS od 1. jula 2008. godine pa do 8. decembra 2009. godine¹³ nalazila u jedinstvenoj situaciji, nezabeleženoj u procesu proširenja Evropske unije. Iako su 29. aprila 2008. godine potpisani i SSP i PTS, koji je trebalo privre-

11) „Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima“ je zvaničan naziv sporazuma, objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 83/08

12) Prelazni trgovinski sporazum je potpisan samo u oblastima koje su u nadležnosti Evropske zajednice, ali ne i u oblastima koje su u nadležnosti Evropske zajednice za atomsku energiju, zato se ona i ne javlja kao ugovora strana u PTS

13) Tada je EU počela da primenjuje PTS sa Srbijom i njegova primena je ušla normalne tokove

meno da se primenjuje od 1. jula 2008. godine, i pre nego što su ga ugovorne strane ratifikovale, Evropska unija je Zaključkom Saveta ministara, a na insistiranje Holandije, odlučila da ne počne da primenjuje PTS, dok Srbija „ne dostigne punu saradnju sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu“. Ne ulazeći u analizu ispravnosti te odluke EU, Srbija je time došla u vanpravnu situaciju da postoji ugovor koji nije suspendovan, što jeste pravna mogućnost po tekstu samog sporazuma, ali koji se ne primenjuje usled jednostrane odluke Evropske unije. Takva odluka je dovela do praktičnih posledica po primenu sporazuma, tj. po stvaranje zone slobodne trgovine. Po tekstu PTS, Srbija je trebalo da počne sa liberalizacijom trgovine od 1. jula 2008. godine, a da od 1. januara 2009. godine započne druga godina liberalizacije. Usled odluke o neprimenjivanju PTS, proces liberalizacije trgovine nije otpočeo 1. jula 2008. godine. I pored toga, Vlada Srbije je donela Odluku o početku primene PTS od 1. januara 2009. godine, prema dinamici predviđenoj u PTS.¹⁴ Cilj te odluke je bio da se izvrši politički pritisak na EU da otpočne sa primenom sporazuma, kao i da se obezbedi dovoljno vremena da Srbija pokaže da je sposobna da primenjuje preuzete obaveze, a što je uslov za dobijanje statusa kandidata, tj. za sledeći korak ka otvaranju pregovora o članstvu.

14) Evropska unija je donela odluku o početku primene Prelaznog trgovinskog sporazuma 7. decembra 2009. godine, čime je počela standardna, dvostrana, primena sporazuma



Važni datumi za SSP:

10. oktobra 2005. – otvaranje pregovora za zaključivanje SSP

3. maj 2006. – pregovori otkazani („called-off“)

13. juna 2007. – pregovori nastavljani

7. novembra 2007. – SSP i PTS parafirani

29. aprila 2008. – SSP i PTS potpisani

1. jul 2008. – datum planiranog početka primene Prelaznog trgovinskog sporazuma, na privremenoj osnovi (tj. pre stupanja na snagu PTS), koje se nije desilo zbog odluke EU da Srbija „ne sarađuje“ sa Tribunalom u Hagu

8. septembar 2008. – Srbija ratifikovala SSP i PTS

1. januar 2009. – Srbija počinje jednostrano da primenjuje Prelazni trgovinski sporazum na privremenoj osnovi (tj. pre stupanja na snagu PTS)

8. decembar 2009. – Evropska unija počinje da primenjuje Prelazni trgovinski sporazum na privremenoj osnovi (tj. pre stupanja na snagu PTS)

1. januar 2010. – počinje druga godine primene PTS

1. februar 2010. – PTS stupa na snagu

14. juna 2010. – EU donosi odluku o početku ratifikacije SSP

22. jula 2013. – EU završava proces ratifikacije SSP

1. septembar 2013. – SSP stupa na snagu i PTS biva stavljen van snage

1. januar 2014. godine – kraj liberalizacije trgovinske razmene Srbije i EU, sa strane Srbije. EU je liberalizovala uvoz iz Srbije jednostrano 2001. godine, a prema PTS 8. decembra 2009.

Budući da je Srbiji do kraja 2010. godine, putem autonomnih trgovinskih mera bio omogućen bescarinski izvoz skoro svih proizvoda na tržište EU, neophodno je bilo da se stvore pretpostavke za dalje korišćenje ovih povlastica i unapređenje ekonomskih i trgovinskih odnosa, ali sada na ugovornoj osnovi, što daje mnogo viši stepen pravne sigurnosti. Otuda potreba za podizanjem nivoa ekonomske integracije i uspostavljanjem zone slobodne trgovine između Srbije i EU što predstavlja i osnovni ekonomski element SSP. To praktično znači da Srbija svojoj privredi obezbeđuje tržište od pola milijarde potrošača.

SSP-om je predviđeno da EU ukine sve carine, količinska ograničenja, kao i mere sa istim dejstvom na uvoz industrijskih i poljoprivrednih proizvoda iz Srbije u EU. Od ovakvog režima razmene odstupa se samo u slučaju jednog broja poljoprivrednih proizvoda poput šećera, junetine, vina, šarana i pastrmke, gde su utvrđene godišnje kvote od 180,000 tona za šećer i 8,700 tona za junetinu. Takođe je obezbeđena i kvota za izvoz vina u EU od 63,000 hektolitara godišnje.

Sa druge strane, Srbija će fazno, a najkasnije u prelaznom periodu od šest godina od početka primene Prelaznog trgovinskog sporazuma uz SSP (1. januara 2009), ukinuti carine na industrijsku robu kao i carinu za oko 75-80% poljoprivrednih proizvoda poreklom iz EU. To znači da će početkom šeste godine primene PTS liberalizacija biti završena.¹⁵ Treba imati u vidu da je prva godina primene PTS, 2009. godina ujedno i prva godina liberalizacije trgovine, kao i da se rokovi u za liberalizaciju trgovine računaju prema kalendarskim godinama od 1. januara do 31. decembra. To znači ako, na primer trgovinska liberalizacija počne 1. novembra tekuće godine, sledeći korak liberalizacije kreće 1. januara naredne godine bez obzira što je prošlo svega dva kalendarska meseca. Ovaj prelazni period znači da će carine na robu iz EU biti potpuno ukinute 1. januara 2014. godine, tj. šeste godine od početka primene 2009, sa izuzetkom određenih poljoprivrednih proizvoda za koje će carina ostati i nakon 1. januara 2014. godine.

Prilikom definisanja pregovaračkih pozicija, ali i u toku samih pregovora, vodilo se računa o dinamici liberalizacije uvoza te su u tom smislu definisane odgovarajuće liste proizvoda koji su prema stepenu osetljivosti podeljeni u različite kategorije. U zavisnosti od toga kojoj kategoriji pripada konkretan proizvod, zavisice i dinamika smanjenja i ukidanja carina, odnosno liberalizacija uvoza. Za industrijske proizvode su uvedene različite kategorije proizvoda koji se nalaze na režimu zaštite: *osetljivi*, *vrlo osetljivi* i *najosetljiviji*. Ove grupe obuhvataju proizvode koji se u Srbiji proizvode i u kojima se može očekivati da prelazni rok omogućiti dostizanje konkurentskog nivoa sa Evropskom unijom u tim privrednim granama. Danom početka primene Prelaznog sporazuma, Srbija je ukinula carine na preko 60% industrijskih proizvoda, tj. za one proizvode koji se ne nalaze u Aneksu I, dok je za ostale proizvode carina smanjena u određenom procentu, u zavisnosti od dogovorenog stepena zaštite.

Poljoprivredni proizvodi su podeljeni u četiri grupe proizvoda i posebno pregovarani u domenu primarnih poljoprivrednih proizvoda, prerađenih poljoprivrednih proizvoda, ribe i ribljih proizvoda i vina i alkoholnih pića. Zbog velikog strateškog značaja, u slučaju poljoprivrednih proizvoda uvedena je, pored ranije navedenih kategorija, i kategorija *posebno osetljivih proizvoda* za koje se uopšte ne vrši liberalizacija ili se ne vrši u potpunosti. U ovu kategoriju proizvoda spadaju paradajz,

15) Ukidanje carine za preostale poljoprivredne proizvode će biti predmet pregovora o članstvu Srbije u EU. Procenat broja proizvoda varira budući da se računa prema tarifnim oznakama (linijama) carinske nomenklature koja je podložna promenama.

slatka paprika, šljive, jabuke, određeni mlečni proizvodi, meso i mesni proizvodi, duvan itd. Za ove proizvode, navedene u Aneksu IIIg, će i nakon protoka prelaznog roka od 6 godina ostati određeni stepen carinske zaštite, a čije će ukidanje biti predmet pregovora o članstvu Srbije u EU. Za paradajz i papriku su pored *ad valorem* zadržane i sezonske carine (Aneks IIIv).¹⁶

POSEBNO JE ZNAČAJNA ČINJENICA DA SU SRBIJA I EU OVIM SPORAZUMOM JEDNA DRUGOJ DALE NEOGRANIČEN TRANZIT KOPNENIM PUTEVIMA PREKO TERITORIJE DRUGE STRANE DO ODREĐIŠTA U NEKOJ TREĆOJ DRŽAVI. ZA SRBIJU JE OVO OD POSEBNOG ZNAČAJA BUDUĆI DA JE OKRUŽENA TERITORIJOM ČLANICA EU NA SVIM STRANAMA I DA OVAKVA POGODNOST OMOGUĆAVA NEOGRANIČEN PRISTUP TERITORIJI RUSIJE-BELORISIJE-KAZAHSTANA KOPNENIM PUTEVIMA SA KOJIMA SRBIJA IMA SPORAZUME O SLOBODNOJ TRGOVINI, KAO I NESMETAN NASTAVAK POSLA ZA CEO SEKTOR AUTO- PREVOZNIKA IZ SRBIJE. KORIŠĆENJE OVIH SPORAZUMA BI BILO DRISTIČNO OTEŽANO AKO BI SRBIJA MORALA DA TRAŽI DOZVOLE ZA PRELAZ PREKO TERITORIJE ČLANICA EU. ISTO VAŽI I ZA TRGOVINU SRBIJE SA TURSKOM I ŠVAJCARSKOM.

Za proizvode koji nemaju potvrdu o poreklu iz EU ili nisu praćeni odgovarajućom carinskom deklaracijom o poreklu iz EU, carina se i dalje naplaćuje bez obzira što proizvod fizički dolazi sa teritorije EU ili je čak tamo i napravljen.

Kako bi omogućila funkcionisanje zone slobodne trgovine, Srbija se obavezala da će sa svoje strane usklađivati svoje zakonodavstvo sa propisima EU. Ta obaveza je detaljno razrađena za najbitnija poglavlja pravnih tekovina EU (*EU acquis*) koja su od presudne važnosti za slobodnu trgovinu, a to su: zaštita konkurencije i državna pomoć, zaštita potrošača, pitanje standardizacije i tehničkih propisa, zaštita prava intelektualne svojine i pristupa javnim nabavkama.

U nameri da ispuni obavezu iz SSP i pripremi se za članstvo, Srbija je 2008. godine usvojila Nacionalni program za integraciju za period 2008-2012. koji je predvideo usvajanje 1172 mere u tom periodu. Plan je ispunjen 88% budući da je usvojeno 1030 mera od čega 201 zakon. Vlada Srbije je februara 2013. usvojila nov plan, Nacionalni program za usklađivanje sa pravom EU – (*National Program for the Adoption of the Acquis – NPAA*) za period 2013-2016. NPAA je za prva tri kvartala 2013. ispunjen 77%, usvojeno je 170 mera od 221 planirane.

16) SSP kao i navedeni aneksi IIIg i IIIv su dostupni na internet stranici Kancelarije za evropske integracije www.seio.gov.rs



Tekst Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, sadrži 139 članova, a odredbe se pored preambule razvrstavaju u deset naslova:

Član 1. - uspostavljanje pridruživanja,

Naslov 1. opšti principi, članovi 2-9,

Naslov 2. politički dijalog, članovi 10-13,

Naslov 3. regionalna saradnja, članovi 14-17,

Naslov 4. slobodan protok robe (industrijske i poljoprivredne), članovi 18-48,

Naslov 5. slobodan protok radnika, poslovno nastanjivanje, pružanje usluga i protok kapitala, članovi 49-71,

Naslov 6. usklađivanje zakonodavstva, primena propisa i pravila o konkurenciji, članovi 72-79,

Naslov 7. pravda, sloboda i bezbednost, članovi 80-87,

Naslov 8. politike saradnje, članovi 88-114,

Naslov 9. finansijska saradnja, članovi 115-118 i

Naslov 10. institucionalne, opšte i završne odredbe, članovi 119-139.



Sam tekst Sporazuma prati sedam aneksa i sedam protokola, čiji je osnovni cilj preciziranje članova na koje se odnose, definisanje nekih od suštinskih pojmova, kao i dogovori o nekim zajedničkim procedurama neophodnim za primenu ovog Sporazuma, i to:

Aneks I (član 21) – Koncesije Srbije na industrijske proizvode poreklom iz Evropske zajednice,

Aneks II (član 26) – Definicija proizvoda od junetine „baby beef“;

Aneks III (član 27) – Koncesije Srbije na poljoprivredne proizvode,

Aneks IV (član 29) – Koncesije Evropske zajednice za srpske riblje proizvode,

Aneks V (član 30) – Koncesije Srbije na ribu i riblje proizvode,

Aneks VI (član 52) – Pravo osnivanja privrednog društva: „Finansijske usluge“, (ne stupa na snagu sa Prelaznim sporazumom)

Aneks VII (član 75) – Pravo intelektualne, industrijske i komercijalne svojine,

Protokol 1 (član 25) – Trgovina prerađenim poljoprivrednim proizvodima,

Protokol 2 (član 28) – Vina i alkoholna pića,

Protokol 3 (član 44) – Definicija pojma „proizvodi sa poreklom“ i metodi administrativne saradnje,

Protokol 4 (član 61) – Kopneni transport, (samo određeni članovi stupaju na snagu sa Prelaznim sporazumom)

Protokol 5 (član 73) – Državna pomoć industriji čelika,

Protokol 6 (član 99) – Uzajamna administrativna pomoć u carinskim pitanjima,

Protokol 7 (član 129) – Rešavanje sporova.

Kako bi se obezbedilo pravilno i potpuno sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Sporazumom se osnivaju tela za njegovo sprovođenje. Osnivaju se tri tela sa različitim nadležnostima i sastavom:

1. Savet za stabilizaciju i pridruživanje, zadužen je za praćenje sprovođenja Sporazuma na najvišem političkom nivou. Savet čine predstavnici Evropske komisije i Saveta Evropske unije sa strane EU i ministri Vlade Srbije. Osnovno zaduženje Saveta je da rešava otvorena pitanja nastala u toku sprovođenja Sporazuma.

2. Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, pomaže u radu Savetu za stabilizaciju i pridruživanje. Odbor je sastavljen od predstavnika Evropske komisije, s jedne strane, i predstavnika Vlade Srbije, s druge strane, na nivou eksperata. Države članice učestvuju u radu Odbora. Odbor predstavlja ključno telo koje će se baviti sprovođenjem Sporazuma i daljim preciziranjem njegovih odredbi. Kako bi što efikasnije obavljao poverenu funkciju Odbor za stabilizaciju i pridruživanje formira osam pododborna, sa jasnim zaduženjima za praćenje i konsultacije u specifičnim oblastima. U okviru ovih pododborna se razmatraju sva tehnička i ekspertiska pitanja i pripremaju sve odluke koje će kasnije usvajati Savet za stabilizaciju i pridruživanje i Odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Formiraju se sledeći pododbori:

- I. pododbor za trgovinu, industriju, carine, poreze i saradnju sa drugim državama,
- II. pododbor za poljoprivredu i ribarstvo,
- III. pododbor za unutrašnje tržište i konkurenciju,
- IV. pododbor za ekonomska i finansijska pitanja i statistiku,
- V. pododbor za pravdu, slobodu i bezbednost,
- VI. pododbor za inovacije i socijalnu politiku,
- VII. pododbor za transport, životnu sredinu, energetiku i regionalni razvoj, i posebna radna grupa za Reformu državne uprave.

3. Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje, se formira kao forum u kojem se poslanici Narodne skupštine Republike Srbije i Evropskog parlamenta sastaju i razmenjuju mišljenja. Ovim putem je Narodnoj skupštini obezbeđena jača i direktna veza sa kolegama iz Evropskog parlamenta i mogućnost da informacije o Srbiji dolaze do institucija Evropske unije direktno i bez posrednika, budući da se nedostatak direktnog kontakta i pravih informacija o Srbiji do sada pokazao kao jasan problem.

Budući da prvo na snagu stupa Prelazni trgovinski sporazum, o njegovom sprovođenju je vodio računa Odbor za praćenje Prelaznog trgovinskog sporazuma (tj. Prelazni odbor, *Interim Committee*) sa istim ovlašćenjima i sastavom kao i Odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Prelazni odbor može formirati pododbore zadužene za oblasti obuhvaćene Prelaznim sporazumom. Do stupanja snagu SSP postojali su samo sledeći pododbori:

- I. pododbor za trgovinu, industriju, carine, poreze i saradnju sa drugim državama,
- II. pododbor za poljoprivredu i ribarstvo,

- III. pododbor za unutrašnje tržište i konkurenciju,
- IV. pododbor za ekonomska i finansijska pitanja i statistiku i
- V. pododbor za transport.

Zahtev Srbije za prijem u članstvo EU, tj. zašto je Srbija počela jednostrano da primenjuje Prelazni trgovinski sporazum 2009. godine?

Naredni korak nakon početka primene Prelaznog trgovinskog sporazuma jeste bio podnošenje zahteva za prijem u članstvo tj. isticanje kandidature za članstvo u EU. Da bi podnošenje kandidature imalo smisla, neophodno je da država koja podnese zahtev za prijem u članstvo, pre podnošenja kandidature, pokaže da je sposobna da ispravno i potpuno sprovodi obaveze iz PTS, tj. SSP. Za dokaz o ispravnom sprovođenju Prelaznog trgovinskog sporazuma neophodno je da se sporazum sprovodi najmanje godinu dana. Tako se formira takozvani dokaz primene sporazuma ili *track-record*.

Budući da je Prelazni trgovinski sporazum bio zamrznut, za stvaranje dokaza o primeni sporazuma, Srbiji bi bilo potrebno najmanje godinu dana od trenutka njegovog odmrzavanja. Da bi uštedela vreme, i da godinu i po dana od trenutka zamrzavanja i neprimenjivanja PTS od strane EU, tj. period od 29.4.2008. do 8.12.2009. ne bi bilo potpuno izgubljen za proces evropske integracije, Vlada Srbije je odlučila da od 1. januara 2009. godine počne sa primenom Prelaznog trgovinskog sporazuma. Odluka o primeni PTS obuhvatala je sve obaveze koje proističu iz njega, odnosno:

1. smanjenje carina na industrijsku robu,
2. smanjenje carina i prelevmana¹⁷ na poljoprivrednu robu,
3. usklađivanje neophodnih zakona, predviđenih Prelaznim sporazumom.

Jedini izuzetak od primene PTS je bilo neprimenjivanje odredbe o liberalizaciji tranzitnog saobraćaja, jer bi takva odluka Srbije, bez odgovarajuće odluke EU, dovela srpske prevoznike u nepovoljnu situaciju.

Pri tom ne treba zaboraviti da je EU Srbiji 2001. godine autonomnim trgovinskim merama, takođe jednostrano ukinula carine na uvoz robe iz Srbije. To znači da je u periodu 1. januar - 8. decembar 2009. godine međusobna trgovina bila vođena na osnovu **dve jednostrane mere, jedne EU i jedne Srbije**, kojima su dve strane uki-

17) Prelevman je posebna taksa koja ima svrhu poskupljenja jeftinije uvozne robe da bi se dostigla cena domaćih proizvoda

nule carine jedna drugoj, iako je postojao bilateralni sporazum, tj. SSP, ali koji nije primenjivan, što je stvorilo vrlo neuobičajenu situaciju.

U cilju sprovođenja odluke o početku primene PTS, doneto je nekoliko bitnih zakona među kojima se po značaju ističu Zakon o zaštiti konkurencije, Zakon o kontroli državne pomoći, Zakon o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine, Zakon o žigovima, Zakon o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna i Zakon o zaštiti topografija integrisanih kola i Zakon o autorskom i srodnim pravima.

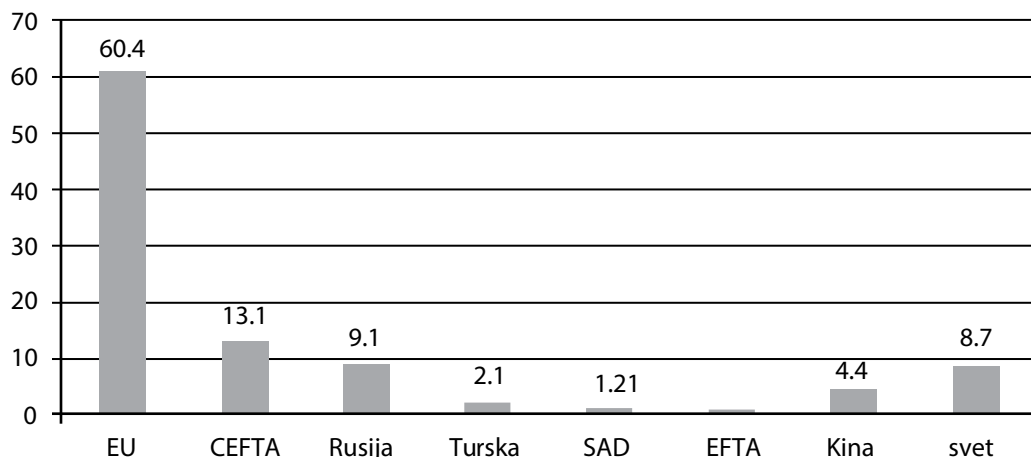
Na sastanku Saveta 7. decembra 2009. godine, Evropska unija je donela odluku da se otpočne sa primenom PTS i da se taj sporazum ratifikuje. Evropska unija je Prelazni trgovinski sporazum počela da primenjuje od 8. decembra 2009. godine, a sam PTS je stupio na snagu 1. februara 2010. godine. Bitno je napomenuti da se svi rokovi za liberalizaciju trgovine u PTS/SSP računaju po kalendarskim godinama, tako da je vrlo bitno što su i Srbija i EU počele da primenjuju PTS u toku 2009. godine. Bez obzira što između dva početka primene prošlo više od 11 meseci, dana 1. januara 2010. godine i Srbija i EU su ušle u drugu godinu primene PTS, čime je ta razlika izbrisana, a odnosi Srbije i EU su konačno ušli u pravno regulisanu situaciju.

Sa druge strane, po prvi put, Evropska unija sa početkom primene PTS nije počela i ratifikaciju SSP, budući da je, na insistiranje Holandije, odluka o početku ratifikacije odložena za sastanak Saveta EU 14. juna 2010. godine, a pod uslovom da izveštaj o saradnji Srbije za Međunarodnim tribunalom u Hagu bude pozitivan. Na sastanku Saveta ministara 14. juna 2010. godine doneta je odluka o početku ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije u EU.

Trgovinski efekti primene Prelaznog trgovinskog sporazuma 2009-2013

Dana 1. januara 2013. godine Srbija i EU su ušle u petu godinu primene PTS. Taj period je praćen konstantnim rastom obima trgovine između Srbije i EU, sa izuzetkom 2009. godine, kada je zbog ekonomske krize došlo do drastičnog pada i uvoza i izvoza. Kao i u prethodnom periodu, EU je najveći trgovinski partner Srbije i sa njom se obavlja oko 60% trgovine.

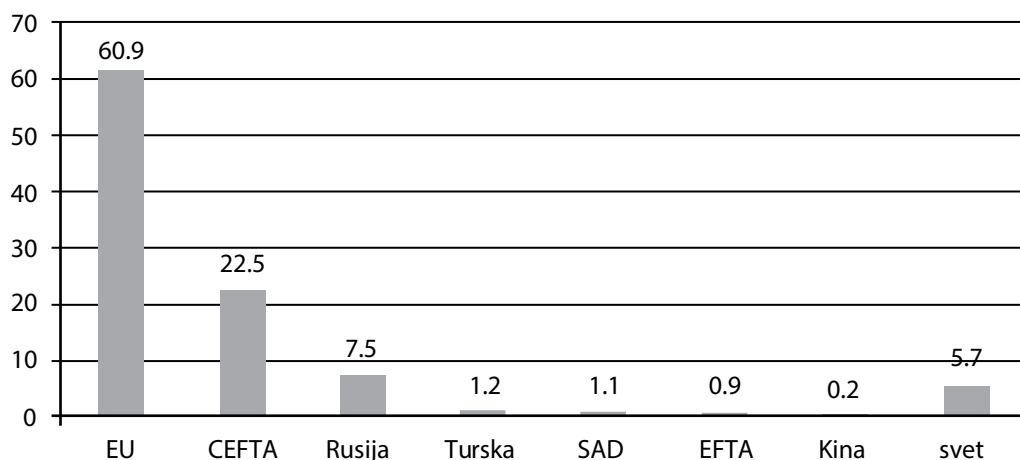
Ukupna trgovina po grupacijama jan-apr. 2013. u %



Izvor: Ministarstvo za spoljnu i unutrašnju trgovinu i telekomunikacije i Zavod za statistiku¹⁸

Primenu PTS je takođe obeležio stabilan rast izvoza Srbije u EU i rast pokrivenosti uvoza izvozom koji je 2012. godine iznosio skoro 60%. **U prvih pet meseci 2013. godine, usled izvoza automobila iz Kragujevca pokrivenost je dostigla nivo od skoro 68%, što je najbolji učinak srpske privrede u trgovini sa EU u poslednjih nekoliko decenija.**

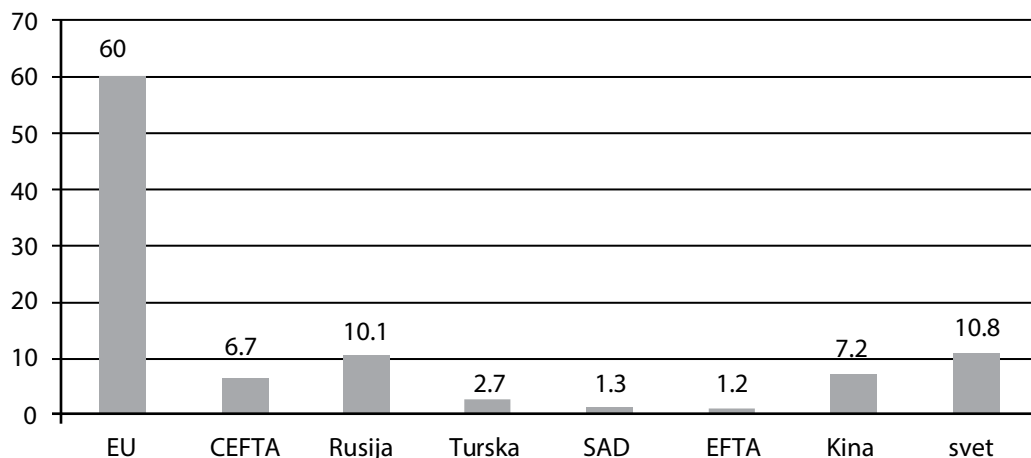
Izvoz Srbije po grupacijama jan-apr. 2013. u %



Izvor: Ministarstvo za spoljnu i unutrašnju trgovinu i telekomunikacije i Zavod za statistiku

18) CEFTA (*Central European Free Trade Agreement*) je multilateralni sporazum o slobodnoj trgovini koji trenutno obuhvata Albaniju, BiH, Makedoniju, Moldaviju, Crnu Goru i Srbiju. Kosovo i Metohija su uključene u CEFTA budući da je UNMIK potpisao sporazum 2006. EFTA je multilateralni sporazum o slobodnoj trgovini formiran 1960. godine koji trenutno obuhvata Island, Lihtenštajn, Norvešku i Švajcarsku.

Uvoz Srbije po grupacijama jan-apr. 2013. u %



Izvor: Ministarstvo za spoljnu i unutrašnju trgovinu i telekomunikacije i Zavod za statistiku

Od 2001. godine do 2013. godine u Srbiju je uloženo oko 19 milijardi evra direktnih stranih investicija, od tog iznosa oko 60% su investicije iz zemalja Evropske unije, čime se dodatno potvrđuje visok stepen ekonomske povezanosti Srbije i EU. Najznačajniji investitori dolaze iz sledećih zemalja: Austrija, Norveška, Grčka, Nemačka, Italija, Holandija, Slovenija, Rusija, Belgija, Švajcarska, Francuska, Velika Britanija.¹⁹

U periodu 2001-2013, u Srbiju je investirano 19 milijardi €, a 60% je poreklom iz EU.

Potpisivanje SSP i primena PTS je takođe praćena povećanjem investicija iz EU i dolaskom značajnog broja kompanija koje su investirale u Srbiju sa namerom da iz Srbije snabdevaju tržište EU. U poslednje dve godine skoro 90% svih stranih investicija dolazi iz EU, a kompanije poput Fiata, Jure, Leonija, Simensa, Kontinentala, Drahelmajera, Boša, Falkenštajnera, Grundfosa su značajno doprinele povećanju izvoza iz Srbije u EU.

¹⁹⁾ Izvor Narodna banka Srbije, podaci dostupni na adresi www.nbs.rs

Tabela – robna razmena Srbija EU 2001-2013./5 meseci (u mil €)

Godina	Izvoz	Uvoz	Balans	Pokrivenost uvoza izvozom %
2001	1,104	2,740	-1,636	40.3
2002	1,305	3,530	-2,225	37
2003	1,316	3,842	-2,526	34.2
2004	1,604	5,000	-3,396	32.1
2005	2,116	4,577	-2,461	46.2
2006	2,962	5,696	-2,734	52
2007	3,603	7,687	-4,084	46.9
2008	4,029	9,073	-5,044	44.4
2009	3,196	6,533	-3,337	48.9
2010	4,235	7,069	-2,834	59.9
2011	4,866	8,035	-3,169	60.6
2012	5,132	8,599	-3,467	59.68
2013/5	2505,5	3691,6	-1403,0	67,87


Izvor: Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija

Jedna od neminovnih posledica svakog sporazuma o slobodnoj trgovini sa bilo kojom državom (EU, CEFTA, Rusija, Turska) jeste smanjivanje naplate carina koje predstavlja smanjenje prihoda u budžet, ali i koristi koju dobijaju privrednici u poslovanju, a u krajnoj liniji i potrošači koji inače plaćaju vrednost carine uračunatu u cenu finalnog proizvoda. Posle četiri godine primene, mogu se videti i podaci o koristima kako za domaće privrednike, tako i za privrednike iz EU od nenaplate carina prilikom trgovine.

U godini pre početka pregovora o SSP (2004.) Srbija je imala izvoz u EU od 1,604 milijardi € i pokrivenost uvoza izvozom od 32.1%. 2012. godine i na skoro samom kraju liberalizacije trgovine sa EU Srbija je imala izvoz u EU od 5,132 milijardi € i pokrivenost uvoza izvozom od skoro 60%.


U periodu od 1.1.2009. godine do kraja maja 2013. godine, evropski izvoznici su ostvarili ukupnu korist od izvoza na srpsko tržište u iznosu od **866 miliona evra**, što je ujedno i **trošak** srpskog budžeta. S druge strane, koristi koje su imali srpski

izvoznici se iz godine u godinu povećavaju i u proseku su preko dva i po puta veće od koristi koje ostvaruju evropski izvoznici. Od početka primene sporazuma, zaključno sa majem 2013, ukupna **korist** od preferencijalnog izvoza za srpske privrednike iznosi **preko 2.4 milijarde evra**.²⁰



Srbija je od primene PS u periodu od 1.1.2009. do maja 2013. imala gubitak u budžetu od oko 866 miliona €. U istom periodu izvoznici iz Srbije su bili oslobođeni od plaćanja carine budžetu EU prilikom izvoza u EU u iznosu od preko 2.4 milijarde €. Odnos troškova i dobitaka je 2.7 puta u korist Srbije.


Mora se imati u vidu da je ova računica vrlo uslovna budući da je urađena prema proceni kolika bi carina bila naplaćena na postojeći obim trgovine da nije došlo do liberalizacije trgovine, dakle da je naplaćena standardna, MFN carina²¹, a ne preferencijalna. Pri tome je teško izračunati koliko uvoza i pre svega izvoza iz Srbije u EU bi uopšte bilo realizovano ako bi EU primenjivala, tj. naplaćivala carinu na robu iz Srbije i obrnuto.




Posebna korist od SSP jeste pravna sigurnost koju on donosi, budući da se njime, tj. međunarodnim ugovorom, garantuje nepromenljivost slobodnog pristupa srpske robe na tržište EU.

20) Izvori: Ministarstvo finansija i privrede, Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija i Zavod za statistiku

21) MFN (most favored nation) carina, je status najpovlašćenije nacije, što u praksi znači redovni nivo carinskog opterećenja, preferencijalna carina jeste povlašćena carina koja se naplaćuje na osnovu zaključenog sporazuma o slobodnoj trgovini



Široko je uvreženo shvatanje da ulaskom u EU Srbija neće smeti da proizvodi rakiju ili kajmak. Istina je da takvi proizvodi ili proizvodi sličnih osobina već postoje u Evropskoj uniji i slobodno se prodaju i proizvode. Da bi naši proizvodi mogli da se nađu na tržištu, pre svega Srbije, a potom i EU, moraju zadovoljavati sve standarde higijene i zaštite zdravlja potrošača. Dakle, da bi se izašlo na tržište rakije, morate dokazati da je proizvod koji stavljate na tržište zaista rakija, napravljen po svim standardima koje proizvod mora imati da bi se mogao nazvati rakijom. Propisivanjem standarda kvaliteta zapravo se štite pravi proizvođači rakije koji su u svoj proizvod uložili trud, znanje i sredstva od falsifikatora i prevaranata, koji samo teže lakoj zaradi bez obzira na posledice po zdravlje građana.



Ajvar: Uvreženo je shvatanje da su Slovenci zaštitili proizvod pod imenom „ajvar“ i da srpski proizvođači neće smeti da proizvode ajvar jednom kad uđemo u EU. Činjenica je da je naziv ajvar generički pojam, tj. opšteprihvaćen naziv za tip proizvoda i da postoji u svim državama zapadnog Balkana pod nazivom ajvar ili ajver i samim tim se naziv „ajvar“ ne može zaštititi, za razliku od npr. naziva konjak ili šampanjac. Slovenački proizvođači su registrovali „slovenački ajvar“ na isti način na koji su leskovački proizvođači registrovali kao geografsku oznaku porekla „leskovački ajvar“ koji može da se pravi samo od paprika iz regiona Leskovca na način na koji se pravi u Leskovcu. Tako da niko drugi van Slovenije ne može da pravi „slovenački ajvar“, baš kao što niko izvan Leskovca ne može da pravi „leskovački ajvar“. Ova dva proizvoda će se zajedno naći na tržištu EU i samo će od njihovog kvaliteta zavisiti njihova prodaja, a ne od različitih administrativnih prepreka.

Kako se koristi Instrument za pretpristupnu pomoć u Srbiji?

Kako bi se omogućilo pružanje pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA), svaka država korisnica i Evropska komisija moraju da zaključe Okvirni sporazum kojim se definišu principi saradnje između ugovornih strana. Stoga su Vlada Srbije i Evropska komisija 2007. godine potpisale Okvirni sporazum kojim su definisana pravila o saradnji koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske zajednice.

Ovim Sporazumom postavljena su opšta pravila za pružanje finansijske pomoći, navedeni načini i pravila sprovođenja pomoći, određene strukture i nosioci funkcija neophodni za upravljanje sredstvima, njihove nadležnosti i odgovornosti, uslovi za akreditaciju odnosno prenošenje nadležnosti za sprovođenje određenih aktivnosti u procesu upravljanja fondovima EU sa Evropske komisije na organe Republike Srbije.

Sporazumom je predviđeno da će se za sprovođenje pomoći koja se obezbeđuje iz IPA, po pravilu, primenjivati decentralizovani sistem upravljanja koji podrazumeva da Evropska komisija, iako zadržava punu odgovornost za konačno izvršavanje budžeta EU, prenosi upravljanje na Srbiju poput, na primer, sprovođenja tenderske procedure, ugovaranja i plaćanja. Iz tog razloga, poslednjih godina intenzivno je rađeno na uspostavljanju tela i jačanju odgovarajuće upravljačke strukture koji će postepeno preuzeti ovlašćenja od Evropske komisije i izvršavati ih u skladu sa principima odgovornog finansijskog upravljanja. Uspostavljanjem ovog sistema upravljanja fondovima EU i njegovom akreditacijom ili pak potvrdom od strane Evropske komisije, uz dobijanje statusa kandidata za prijem u EU, stvorene su neophodne pretpostavke za efikasno i efektivno korišćenje svih raspoloživih finansijskih resursa uz stvaranje uslova za njihovo postepeno povećanje korišćenjem svih IPA komponenti.

Složenost procesa korišćenja pretpristupne pomoći zahteva planski pristup koji podrazumeva definisanje ključnih nosilaca ovog procesa, njihove međusobne odnose i odgovornosti, odnosno odgovarajući vremenski okvir. U tom smislu, Vlada Srbije na godišnjem nivou usvaja poseban planski dokument za programiranje međunarodne razvojne pomoći odnosno *Akcionni plan za programiranje međunarodne razvojne pomoći* (u daljem tekstu: Akcionni plan). Sprovođenjem Akcionnog plana, obezbeđuje se i efikasnije sprovođenje procesa programiranja pretpristupne pomoći na nacionalnom nivou, a shodno tome i efikasnija upotreba raspoloživih sredstava koje na godišnjem nivou u proseku iznose oko 200 miliona evra.

Akcionni plan navodi ključne EU dokumente (Strategija proširenja EU, Višegodišnji indikativni planski dokument, Godišnji izveštaj EK, itd.) ili nacionalne dokumente (Program potreba za međunarodnom pomoći 2011-2013, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina, sektorske strategije, itd.) koje ovlašćeni predlagači projekata moraju uzeti u obzir prilikom definisanja (nacrt) predloga projekata,

budući da ovi projekti moraju biti usmereni na realizaciju prioriteta navedenih u ovim dokumentima.

Shodno Akcionom planu, ovlašćeni predlagači projekata poput resornih ministarstava, posebnih organizacija, službi Vlade Srbije, Narodne skupštine Republike Srbije i Narodne Banka Srbije (kao i sve ostale zainteresovane strane, ali posredstvom nadležnog ministarstva) dostavljaju (nacrte) predloga projekata Kancelariji za evropske integracije kao instituciji koja koordinira proces planiranja i programiranja sveukupne međunarodne razvojne pomoći. Ona takođe obavlja i funkciju tehničkog sekretarijata nacionalnog IPA koordinatora (NIPAK), koji je kao visoki funkcioner Vlade Srbije zadužen da koordinira proces programiranja i obezbedi povezanost procesa pristupanja EU i procesa programiranja IPA.

Konačnu odluku o projektima koji će biti finansirani iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć donosi Evropska komisija usvajanjem odluke kojom se usvaja nacionalni IPA program za konkretnu godinu nakon čega se zaključuje Finansijski sporazum između Evropske komisije i Vlade Srbije uključujući i listu pojedinačnih projekata, način njihovog sprovođenja sa pripadajućim iznosom finansijskih sredstava.

Činjenica da predlagači projekata mogu biti samo navedene institucije ne znači da se kao krajnji korisnici pomenutih projekata ne pojavljuju drugi akteri, poput lokalnih samouprava i privrednih subjekata. O tome možda najbolje svedoče primeri nekoliko projekata koji su podržani iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć prethodnih godina u različitim sektorima poput transporta, životne sredine, podrške privatnom sektoru, socijalnom razvoju, reformi državne uprave itd. Tako je recimo kao deo IPA programa za 2009. godinu, na predlog ministarstva odgovornog za sektor transporta, predložen i podržan projekat obnove Žeželjevog mosta u Novom Sadu u ukupnom iznosu od 60 miliona evra od čega je do 30 miliona evra obezbeđeno od strane EU putem Instrumenta za pretpristupnu pomoć. Takođe, iz IPA programa za 2008. godinu kroz projekat Program podrške razvoju lokalne infrastrukture u ukupnoj vrednosti od 55.4 miliona evra, od čega je iz IPA obezbeđeno 45.4 miliona evra, podržana je ne samo priprema projektno tehničke dokumentacije, poput Studije izvodljivosti za projekat Industrijske zone u Vladičinom Hanu ili Studije izvodljivosti za projekat Revitalizacije Golubačke tvrđave, već i izvođenje infrastrukturnih radova poput Regionalne deponije Pirot ili pak Postrojenja za tretman otpadnih voda u Šapcu. Navodimo i program Evropsko partnerstvo sa opštinama (EU PROGRES) u ukupnom iznosu od 18.5 miliona evra od čega 14.1 milion obezbeđen iz IPA programa za 2010. godinu, a koji se realizuje na prostoru 25 opština južne i jugozapadne Srbije. Iz ovog programa je, između ostalog, podržana priprema neophodne planske i projektno tehničke dokumentacije, odnosno obnova ili izgradnja na desetine manjih infrastrukturnih objekata u oblasti školstva poput obnove škola i izgradnje i opremanja obdaništa, životne sredine kroz projekte vodosnabdevanja ili prečišćavanja otpadnih voda do razvoja ekonomskih

potencijala kroz rekonstrukciju oronulih proizvodnih kapaciteta koji su omogućili dodatne investicije i zapošljavanje.

U domenu razvoja privatnog sektora pored projekata koji su namenjeni stvaranju odgovarajućeg poslovnog ambijenta i jačanju ukupnih institucionalno-administrativnih kapaciteta za pružanje podrške poslovnim subjektima, jednim brojem projekata su neposredno podržani privredni subjekti. Tako se recimo kroz IPA program za 2011. u okviru Projekta podrške inovacijama u Srbiji u ukupnoj vrednosti od 8.4 miliona evra obezbeđuje neposredna finansijska podrška privatnim mikro i malim preduzećima koja poseduju tehnološku inovaciju odnosno novi ili unapređen proizvod ili uslugu sa tržišnim potencijalom. Takođe, kroz IPA program za 2012. godinu obezbeđuje se pružanje konsultantskih usluga za mikro, mala i srednja preduzeća u brojnim oblastima poput finansijskog upravljanja, upravljanja kvalitetom, istraživanja tržišta i mogućnosti za realizaciju izvoza, usvajanja odgovarajućih međunarodnih standarda, marketinga i dizajna itd. čime se doprinosi podizanju njihove ukupne konkurentnosti. Ova usluge se obezbeđuju kroz program Podrška razvoju malih i srednjih preduzeća, čiji je ukupni iznos 7.8 miliona, od čega iz IPA 6.2 miliona evra.

Tabela: Iznos sredstava na godišnjem nivou iz IPA (u milionima evra)

Korisnik	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Albanija	61.0	70.7	81.2	94.1	94.4	94.5	95.3
Bosna i Hercegovina	62.1	74.8	89.1	105.3	107.4	107.8	108.8
Hrvatska	141.2	146.0	151.2	153.5	156.5	156.1	93.5
Makedonija	58.5	70.2	81.8	91.6	98.0	101.8	113.2
Island	-	-	-	-	12.0	12.0	5.8
Kosovo*	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	68.8	71.4
Crna Gora	31.4	32.6	34.5	33.5	34.1	35.0	34.5
Srbija	189.7	190.9	194.8	197.9	201.8	202.0	208.3
Turska	497.2	538.7	566.4	653.7	779.9	860.2	902.9

Izvor: Evropska komisija

Ukidanje viza za građane Srbije

Pored pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija je paralelno pregovarala još dva sporazuma sa Evropskom zajednicom. Naime, na predlog Evropske komisije, Savet EU je u novembru 2006. godine usvojio mandate za pregovore o sporazumima o viznim olakšicama i sporazumima o readmisiji sa Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom, Crnom Gorom i Srbijom.

Cilj ovih pregovora se ogledao u postizanju sporazuma koji bi olakšali uspostavljanje neposrednih kontakata između ljudi kao preduslov za jačanje i razvoj sveukupnih ekonomskih, naučnih, kulturnih i drugih odnosa između ugovornih strana.

Kako je međutim, dobijanje viznih olakšica uslovljeno usvajanjem i primenom jasnih pravila o borbi protiv ilegalne migracije, preduslov za stupanje na snagu sporazuma o viznim olakšicama je stupanje na snagu sporazuma o readmisiji kojim svaka država zapadnog Balkana prihvata svoje državljane koji ilegalno borave na teritoriji EU kao i druga lica koja su preko teritorije ovih država ušla u EU.

Sporazum o viznim olakšicama i Sporazum o readmisiji između Evropske zajednice i Republike Srbije su potpisani 18. septembra 2007. godine. Prvim se pojednostavljuje procedura i smanjuju izdaci za izdavanje viza, precizira koje kategorije osoba imaju pravo na izdavanje viza na duži vremenski period (čak do pet godina) sa više ulazaka kao i kategorije osoba koje imaju pravo na besplatne vize. S druge strane, Sporazumom o readmisiji se uspostavljaju brze i efektivne procedure identifikacije, te bezbednog i urednog povratka osoba koje (više) ne ispunjavaju uslove ulaska, boravka ili nastanjivanja na teritoriji bilo koje države članice Evropske unije ili Srbije. Sporazumi su stupili na snagu 1. januara 2008. godine.

Konačni cilj dve strane je bilo ukidanje viza za države zapadnog Balkana, a zaključivanje Sporazuma o viznim olakšicama i Sporazuma o readmisiji je trebalo da bude međukorak na tom putu, koji bi doprineo jačanju poverenja dve strane kao osnovnog uslova za ukidanje viza.

Dijalog o viznoj liberalizaciji sa EU je otvoren 30. januara 2008. godine. Evropska komisija je pripremila detaljnu „Mapu puta“ sa kriterijumima koje svaka država u procesu vizne liberalizacije (Srbija, Makedonija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Albanija) treba da ispuni.

Uz zahteve koji se odnose na sprovođenje Sporazuma o viznim olakšicama i Sporazuma o readmisiji čitav proces je podeljen u četiri grupe pitanja:

1. bezbednost dokumenata,
2. ilegalne migracije, uključujući readmisiju,

3. javni red i bezbednost i
4. pitanja spoljnih odnosa i osnovnih prava.

Brzina kretanja ka liberalizaciji viznog režima zavisila je isključivo od napretka koji svaka zemlja postigne u ispunjavanju postavljenih uslova. Krajnji cilj procesa je bio da Evropska komisija uputi predlog Savetu za ukidanje viza za srpske državljane, kroz amandman na Uredbu Saveta br. 539/2001 koja utvrđuje liste država čijim državljanima trebaju vize za ulazak u EU.

Evropska unija je predstavila „Mapu puta“ koja je obuhvatala 42 merila (*benchmarks*), čijim se ispunjavanjem Srbija kvalifikovala za ukidanje viza za svoje državljane. Na osnovu procena da je Srbija ispunila postavljene kriterijume Evropska komisija je 15. jula 2009. godine predstavila Predlog izmene Uredbe br. 539/2001 kojom se liberalizuje vizni režim sa Republikom Srbijom. Na sastanku ministara unutrašnjih poslova 30. novembra 2009. godine, doneta je odluka o ukidanju viza za ostanak do 90 dana za državljane Srbije, Crne Gore i Makedonije, čime je efektivno ukinut vizni režim za građane Srbije posle 18 godina postojanja.

Posle više od tri i po godine od ukidanja viza možemo se osvrnuti na **efekte vizne liberalizacije po građane Srbije**. Osnovni pozitivni efekat vizne liberalitacije jeste obezbeđivanje slobode kretanja za državljane Srbije. Budući da je Hrvatska postala članica EU 1. jula 2013. godine, Srbija se nalazi u skoro potpunom okruženju članica EU. Da je zadržan vizni režim, građani Srbije bi imali mogućnost slobodnog kretanja kopnenim putem samo po teritoriji zapadnog Balkana.

Povećanje slobode kretanja se jasno ogleda u broju izdatih pasoša građanima Srbije. Dok je 2007. godine svega 1,2 miliona građana Srbije imalo važeći pasoš, danas preko 4 miliona građana Srbije ima važeći biometrijski pasoš.²² Povećanje slobode kretanja se jasno očitava i u broju prelazaka granice državljana Srbije koji se od 2009. godine povećao za 27%.


Tabela – broj prelazaka granice državljana Srbije

Godina	Broj prelazaka granice državljana Srbije
2009.	5,533,167
2010.	6,302,131
2011.	6,626,850
2012.	7,031,074

Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova

22) Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova

Ukidanje viza je dovelo i do drastične uštede za građane Srbije pogotovo imajući u vidu da je 2009. godine cena vize za ulazak u države Šengenskog sporazuma povećana sa 35€ na 60€. Pod pretpostavkom da je svaki drugi prelazak granice značio putovanje u EU, građani Srbije su samo 2012. godine uštedeli preko 210 miliona €. Nezvanična procena je da oko 80% svih prelazaka granice predstavlja putovanje u države EU.



Ukidanje viza 2009. godine za putovanje u države Šengenskog sporazuma je građanima Srbije samo u 2012. godini na ime neplaćanja viza uštedelo između 210 i 330 miliona €.

U uštede nisu uračunati izdaci za pribavljanje dokumenata koji su neophodni za podnošenje zahteva za vizu, vreme potrebno za to, kao ni gubici za privrednike od nemogućnosti prisustvovanja dešavanjima bitnim za njihovo poslovanje, a koja su organizovana u državama Šengenskog sporazuma. Posebno je teško odrediti vrednost izbegavanja osećaja koji se doživljava kada se čeka u redu da bi se dobila dozvola za ulazak u drugu državu.



Šengenski sporazum

SR Nemačka, Francuska, Belgija, Luksemburg i Holandija sklopili su sporazum (jun 1985. godine, u gradu Šengenu u Luksemburgu) kojim je dogovoreno postepeno ukidanje unutrašnjih graničnih kontrola i uvođenje slobode kretanja za sva fizička lica – državljane zemalja potpisnica sporazuma, ostalih zemalja članica Evropske unije ili drugih zemalja. Sporazum je implementiran kroz Šengensku konvenciju, kojom su ustanovljene garancije slobode kretanja, koju je potpisalo pet pomenutih država 1990. godine, a stupila je na snagu 1995. godine. Šengenski sporazum i konvencija, zajedno sa deklaracijama i odlukama koje je doneo Izvršni odbor Šengena, čine tzv. "Šengenski asquis", koji je ušao u tekst Ugovora iz Amsterdama i postao deo prava EU. Državama potpisnicama pridružile su se Italija (1990. godine), Portugalija i Španija (1991. godine), Grčka (1992. godine), Austrija (1995. godine), Švedska, Finska i Danska (1996. godine), a marta 2001. godine Norveška i Island, koje nisu članice EU, ali su članice Evropskog ekonomskog prostora. Na referendumu održanom u junu 2005. godine, građani Švajcarske su takođe odlučili da se njihova zemlja pridruži Šengenskom sporazumu.

Slovenija, Mađarska, Češka Republika, Slovačka, Poljska, Letonija, Estonija, Litvanija i Malta su 2007. godine postale članice Šengenskog sporazuma. Državljeni mikrodržava: Andora, Monako, San Marino, Vatikan i teritorija Grenlanda i Farskih Ostrva mogu slobodno da se kreću po državama potpisnicama Šengenskog sporazuma. Od država članica EU, Velika Britanija i Irska nisu potpisnice Šengenskog sporazuma.

Nove države članice EU ne postaju automatski nakon pristupanja članice Šengenske konvencije, nego će tek nakon prelaznog perioda i ocene njihove spremnosti postati deo Šengenske zone. Nove države članice, za razliku od država koje su bile članice EU u trenutku potpisivanja Šengenskog sporazuma nemaju mogućnost izbora da ne budu deo Šengenskog sporazuma. Srbija će takođe nakon pristupanja Evropskoj uniji i nakon dostizanja nivoa spremnosti koji se od članica zahteva, postati članica Šengenskog sporazuma.

Od potpisivanja SSP do otvaranja pristupnih pregovora

Put nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju do ulaska u članstvo EU se sastoji od nekoliko faza. Dužina trajanja svake pojedinačne faze zavisi isključivo od napretka države u sprovođenju reformi i od uspeha u sprovođenju obaveza preuzetih potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Koraci ka članstvu u EU:

1. Otvaranje pregovora o zaključivanju SSP
2. Potpisivanje SSP
3. Podnošenje zahteva za prijem u članstvo EU
4. Dobijanje statusa kandidata za članstvo u EU
5. Otvaranje pristupnih pregovora
6. Pristupni pregovori
7. Zatvaranje pristupnih pregovora i potpisivanje Sporazuma o pristupanju EU
8. Ratifikacija Sporazuma o pristupanju EU u članicama EU
9. Ulazak u članstvo EU

Bitna razlika između faze pre potpisivanja SSP i nakon toga, jeste u tome što je glavnu reč u fazi pre potpisivanja SSP, na strani Evropske unije, imala Evropska komisija, sa kojom je SSP i pregovaran. Glavnu reč nakon potpisivanja SSP i pre svega u toku pristupnih pregovora ima Evropski savet, budući da se pregovori o članstvu vode prvenstveno sa državama članicama, u okviru međuvladine konferencije, a ne isključivo sa Evropskom komisijom.

Prvi korak nakon potpisivanja SSP, jeste podnošenje zvaničnog zahteva za članstvo u EU, pozivajući se na Ugovor o Evropskoj uniji²³. Ovaj zahtev se podnosi Savetu EU, tačnije predsedavajućem Saveta. Sve države centralne i istočne Evrope su uz zvanični zahtev za prijem u članstvo EU podnosile i Deklaraciju Parlamenta koji bi potpisale sve ili skoro sve parlamentarne stranke, pokazujući na taj način izraz političkog konsenzusa koji važi oko ovog strateškog pitanja. Sam trenutak podnošenja kandidature jeste stvar političke procene najboljeg momenta za taj potez. Za državu, poput Srbije, koja je među poslednjima potpisala SSP u regionu i koja je želela da ubrza proces pristupanja EU, najbolji trenutak je bio moment potpisivanja SSP, 29. aprila 2008. godine, što slučaj Slovenije potvrđuje koja je istog dana potpisala SSP i podnela zahtev za prijem u članstvo. Ipak, usled nedostatka političkog konsenzusa kako u EU, a tako i u Srbiji čak i po pitanju potpisivanja samog SSP, takav scenario je bio potpuno isključen. U svakom slučaju, bez ovog prvog koraka koji sama država mora da učini, nije moguće ući u naredne faze procesa pristupanja Evropskoj uniji.

Kao što je već naglašeno, zahtev za prijem u članstvo Evropske unije se podnosi Savetu tj. ministru spoljnih poslova države koja u tom trenutku predsedava Evropskom unijom. Srbija je podnela zahtev za prijem u članstvo Evropske unije 22. decembra 2009. godine, premijeru države predsedavajuće EU, tj. premijeru Kraljevine Švedske. Budući da u tom trenutku EU nije donela odluku o početku ratifikacije SSP sa Srbijom, zahtev Srbije nije bio uzet u razmatranje. Na sastanku Saveta Evropske unije, 14. juna 2010. godine, doneta je odluka da EU započne sa ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom. Pet godina od potpisivanja SSP, Evropski parlament i svih 27 država EU ratifikovalo je SSP; poslednja je to učinila Litvanija juna 2013. godine. Nakon ratifikacije Litvanije, Savet je doneo odluku o ratifikaciji SSP u ime EU u julu 2013. SSP stupa na snagu prvog dana drugog meseca nakon što dve strane obaveste jedna drugu da je proces ratifikacije okončan²⁴, zbog čega je SSP stupio na snagu 1. septembra 2013.

Savet ministara nakon dobijanja zahteva za prijem u članstvo razmatra zahtev, prosleđuje ga Evropskom savetu i nalaže Evropskoj komisiji otpočinjanje procedure za prijem u članstvo, tj. nalaže da Komisija izradi i dostavi Srbiji tzv. „Upitnik“. U slučaju da Savet ministara smatra da je zahtev za članstvo preuranjen ili da nema

23) Zahtev se podnosi u skladu sa članom 49. Ugovora o Evropskoj unije

24) Definisano članom 138 SSP

konsenzusa između država članica po ovom pitanju, neće dati ni pozitivan ni negativan odgovor, tj. jednostavno se do daljeg neće izjašnjavati po tom pitanju niti će ga uputiti u dalju proceduru. Budući da nije postojao konsenzus o zahtevu Srbije u decembru 2009. godine kada je zahtev podnet, Savet EU je tek na sastanku 25. oktobra 2010. godine odlučio da otpočne sa procedurom davanja statusa kandidata Republici Srbiji i naložio Evropskoj komisiji da otpočne proceduru izrade Upitnika za Srbiju. Komesar za proširenje Štefan File je 24. novembra 2010. godine, uručio Srbiji Upitnik, čime je za Srbiju praktično otpočela procedura dobijanja statusa kandidata, a samim tim i procedura prijema u članstvo Evropske unije.

Upitnik sadrži nekoliko hiljada pitanja (upitnik koji je dobila Srbija je imao 2,563 pitanja, sa potpitanjima cifra dostiže i 4,500 pitanja) koja pokrivaju celokupno funkcionisanje države, naravno u oblastima koje su pokrivene nadležnostima same EU. Dobijanjem odgovora na ova pitanja Evropska komisija je dobila potpunu sliku o stanju u Srbiji, tj. napretku reformi, i o spremnosti njene administracije da uspešno vodi i zaključi pregovore o Sporazumu o pristupanju Evropskoj uniji. Odgovaranje na Upitnik obično traje oko 6 do 12 meseci, a ponekada i duže, u zavisnosti od administrativnog kapaciteta državne uprave. Srbija je odgovore na Upitnik prosledila Evropskoj komisiji 31. januara 2011. godine tj. u roku od 45 radnih dana rada. Ovo je bilo moguće usled adekvatnih priprema srpske administracije koje je još 2008. godine formirala neophodne strukture za ovaj posao, a početkom 2010. godine pripremila odgovore na pitanja koje je Evropska komisija dostavila Crnoj Gori i Albaniji prethodnih godina, tako da je spremno dočekala Upitnik napravljen posebno za Srbiju.

Nakon dostavljanja odgovora i njihove analize u njenim službama, Evropska komisija izdaje *Mišljenje* (tzv. „*avi*“, kako se izgovara francuska reč „*Avis*“, a što je u terminologiji EU opšteprihvaćen naziv za ovaj dokument) o spremnosti da se državi koja se prijavljuje za članstvo odobri status države kandidata i upućuje odgovarajuću preporuku. Preporuku prvo razmatra Savet i prosleđuje sa svojim stavom Evropskom savetu na konačnu odluku. Komisija istovremeno može, ali i ne mora, predložiti i datum zakazivanja početka pregovora o članstvu sa tom državom. Predlog Komisije, „*Avis*“ će u svakom slučaju biti pozitivan ili se Komisija uopšte neće izjasniti po tom pitanju. Evropski savet razmatra predlog „*Avis*“ i usvaja ga. Samo jednom se desilo, u slučaju Grčke 1976. godine, da je Evropska komisija izdala negativan „*Avis*“, a da je Savet doneo odluku o otpočinjanju pregovora o članstvu sa Grčkom. Albanija je 2010. godine dobila uslovni „*Avis*“, tj. spisak uslova koje mora da ispuni da bi dobila status kandidata. U većini slučajeva, rok za dobijanje *Mišljenja* traje oko godinu dana, mada može da traje i duže od toga.

U *Mišljenju* o zahtevu Srbije za prijem u EU, Evropska komisija je vrlo pozitivno ocenila napredak Srbije u usklađivanju sa pravnima tekovinama EU. Za potrebe pristupnih pregovora celokupne pravne tekovine EU su podeljene u 35 pregovaračkih poglavlja koja se pregovaraju individualno.



Pregovaračka poglavlja ²⁵

1. Slobodno kretanje robe,
2. Slobodno kretanje radnika,
3. Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga,
4. Slobodno kretanje kapitala,
5. Javne nabavke,
6. Pravo privrednih društava (kompanijsko pravo),
7. Pravo intelektualne svojine,
8. Politika konkurencije,
9. Finansijske usluge,
10. Informaciono društvo i mediji,
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj,
12. Ispravnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika,
13. Ribarstvo,
14. Transportna politika,
15. Energetika,
16. Oporezivanje,
17. Ekonomska i monetarna politika,
18. Statistika,
19. Socijalna politika i zapošljavanje,
20. Preduzetnička i industrijska politika,
21. Trans-evropske mreže,
22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata,
23. Saradnja u oblasti pravosuđa i osnovnih prava,
24. Pravda, sloboda i bezbednost,
25. Nauka i istraživanja
26. Obrazovanje i kultura,
27. Životna sredina,
28. Zaštita potrošača i zdravstvena zaštita,
29. Carinska unija,
30. Međunarodni ekonomski odnosi (*External relations*),
31. Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika (*CFSP*),
32. Finansijska kontrola,
33. Finansijske i budžetske odredbe,
34. Institucije,
35. Ostalo.

25) Države koje su postale članice EU 2004. i 2007. godine su pristupne pregovore vodile u formatu 31. poglavlja

Komisija je ocenila da u 28 od 33 poglavlja koje je ocenjivala,²⁶ Srbija sa sadašnjim nivoom napora ili uz dodatne napore može uskladiti svoje pravo sa pravnim tekovinama EU i delotvorno ih primeniti u srednjem roku. Za potrebe *Mišljenja*, Evropska komisija „srednjim rokom“ smatra period od pet godina. Ovakva ocena naravno ne znači da će Srbija u roku od pet godina i zatvoriti pregovore u tim poglavljima, jer je odluka o zatvaranju poglavlja dobrim delom i politički motivisana, već da je Srbija sposobna da to uradi.



Komisija je u *Mišljenju* o zahtevu Srbije za prijem u EU 2011. godine na sledeći način ocenila nivo usklađenosti srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU:

„Ukoliko se nastave ovi napori, u srednjem roku, Srbija bi trebalo da razvije kapacitete za ispunjenje zahteva za usaglašavanje zakonodavstva u sledećim oblastima:

1. pravo privrednih društava;
2. ribarstvo;
3. oporezivanje;
4. ekonomska i monetarna politika;
5. statistika;
6. preduzetništvo i industrijska politika;
7. nauka i istraživanje;
8. obrazovanje i kultura;
9. carinska unija;
10. ekonomski odnosi sa inostranstvom;
11. spoljna, bezbednosna i odbrambena politika;
12. finansijske i budžetske odredbe.

26) Poglavlja 34 Institucije i 35 Ostalo nisu predmet analize Evropske komisije za potrebe *Mišljenja* (Avisa)



Srbija će morati da uloži dodatne napore kako bi u sledećim oblastima usaglasila zakone sa pravnim tekovinama EU i delotvorno ih primenila:

1. slobodno kretanje robe;
2. sloboda kretanja radnika;
3. pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga;
4. slobodno kretanje kapitala;
5. javne nabavke;
6. pravo intelektualne svojine;
7. politika konkurencije;
8. finansijske usluge;
9. informaciono društvo i mediji;
10. politika bezbednosti hrane, veterinarska i fitosanitarna zaštita;
11. transportna politika;
12. energetika;
13. socijalna politika i zapošljavanje;
14. transevropske mreže;
15. regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata;
16. zaštita potrošača i zdravlja.

U svim navedenim oblastima neophodna su dalja prilagođavanja pravnog i institucionalnog okvira, naročito jačanje administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje.

Neophodno je da Srbija uloži znatne i kontinuirane napore kako bi uskladila propise sa pravnim tekovinama EU i delotvorno ih primenila u srednjem roku u sledećim oblastima:

1. poljoprivreda i ruralni razvoj;
2. pravosuđe i osnovna prava;
3. pravda, sloboda i bezbednost;
4. finansijska kontrola.

U ovim oblastima neophodna su znatna prilagođavanja zakonskog i institucionalnog okvira i jačanje administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje.

U oblastima zaštite životne sredine i klimatskih promena potrebne su dalje koordinisane i kontinuirane aktivnosti na usaglašavanju sa pravnim tekovinama EU i na delotvornom sprovođenju propisa. Ove aktivnosti uključuju znatne investicije i jačanje administrativnih kapaciteta za primenu propisa, kako bi se srednjoročno postigla usaglašenost u najvažnijim pitanjima, uključujući klimatske promene. Potpuna usaglašenost sa pravnim tekovinama EU moguća je tek dugoročno i zahteva povećani nivo investicija.²⁷

27) *Mišljenje* je dostupno na internet strani Kancelarije za evropske integracije, www.seio.gov.rs

Konačnu odluku o odobravanju statusa kandidata za članstvo u EU donosi Evropski savet, nakon što je dobio saglasnost Evropskog parlamenta.

Evropski savet može, ali ne mora, da zajedno sa odlukom o davanju statusa kandidata za članstvo zakaže i datum početka pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. Različita iskustva Hrvatske, Makedonije, Crne Gore i Srbije sa dobijanjem statusa kandidata to pokazuju. Nakon što Evropski savet usvoji pozitivnu preporuku Komisije o davanju statusa kandidata i otvaranju pregovora o članstvu, Savet²⁸ saziva bilateralnu međuvladinu konferenciju (*Inter Governmental Conference – IGC*) između država članica Evropske unije, sa jedne strane, i države koja je podnela zahtev za članstvo u EU, sa druge strane, na kojoj se otvaraju pregovori za članstvo u EU. Održavanje međuvladine konferencije označava i zvanični početak pristupnih pregovora.


U slučaju Srbije Evropska komisija je 12. oktobra 2011. godine usvojila *Mišljenje* kojim je preporučila Savetu da Srbiji dodeli status kandidata i zakaže datum početka pregovora. Ovo je bilo uslovljeno napretkom u normalizaciji odnosa sa AP Kosovom i Metohijom. Na Samitu u decembru 2011. Evropski savet nije doneo odluku o davanju statusa kandidata Republici Srbiji već se to desilo na Samitu 1. marta 2012. godine budući da je, u međuvremenu, u okviru tehničkog dijaloga, došlo do dogovora Beograda i Prištine o regionalnom predstavljanju Prištine.

Srbija se sada nalazi u fazi priprema za početak pregovora o članstvu u EU, nakon postizanja Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, postignutog aprila 2013. godina kao i plana za njegovo sprovođenje koji je dogovoren maja 2013. godine.


Savet je na sastanku **25. juna** preporučio, a Evropski savet na sastanku **28. juna 2013. godine** prihvatio preporuku i doneo odluku o otpočinjanju pristupnih pregovora sa Srbijom naloživši Evropskoj komisiji da otpočne proceduru izrade Pregovaračkog okvira za pregovore sa Srbijom s jedne strane i otpočne sa postupkom analitičkog pregleda zakonodavstva, tj. skrininga s druge strane. Time je Srbija dobila tzv. „zeleno svetlo“ za početak pristupnih pregovora, bez određivanja tačnog datuma održavanja Međuvladine konferencije.

Istovremeno, Savet je odredio da će Međuvladina konferencija između predstavnika država članica EU i Republike Srbije, a čije održavanje predstavlja i zvaničan datum početka pristupnih pregovora, biti održana najkasnije u januaru 2014. godine. Pre sazivanja Međuvladine konferencije, Savet će usvojiti Pregovarački okvir za pregovore sa Srbijom, koji će biti podržan od strane Evropskog saveta.

28) U slučaju da postoje nesuglasice među članicama EU oko početka pregovora, odluku o sazivanju Međuvladine konferencije može doneti i Evropski savet



Pregovarački okvir je dokument Saveta, koji sadrži načela, materiju pregovora, procedure po kojima će pregovori biti vođeni i predstavlja platformu EU za vođenje pristupnih pregovora sa Srbijom.



Analitički pregled zakonodavstva se naziva na engleskom *Screening*. To je takođe i opšteprihvaćen termin u žargonu EU za ovaj deo pregovora. Skringing se sastoji iz dva dela, eksplanatornog skrininga tj. objašnjavajućeg skrininga i bilateralnog skrininga. Oba se obavljaju za svako pojedinačno poglavlje.

Eksplanatorni skrining predstavlja deo skrininga gde će Evropska komisija predstaviti Srbiji pravne tekovine EU u datoj oblasti.

Bilateralni skrining predstavlja deo skrininga gde će Vlada Srbije predstaviti Evropskoj komisiji zakonodavstvo Srbije i utvrditi jaz između srpskog i zakonodavstva EU.

Bilateralni skrining se inače tako naziva jer je u ranijim talasima proširenja uvek više država odjednom pregovaralo sa Evropskom unijom. Iz razloga ekonomičnosti Evropska komisija je uvek svim državama koje pregovaraju zajedno predstavljala svoje zakonodavstvo, pa se zato eksplanatorni skrining zvao još i multilateralni skrining. Sa druge strane, na bilateralnom skriningu je svaka država kandidat samostalno predstavljala svoje zakonodavstvo Evropskoj uniji, i odatle potiče naziv bilateralni.

Na osnovu ove analize Evropska komisija pravi izveštaj sa skrininga koji daje analizu jaza između dva sistema i daje preporuke šta dalje. Ta preporuka može da glasi da je Srbija dovoljno usklađena da može da otvori i vodi pregovore u jednom poglavlju ili da je potrebno dodatno usklađivanje pre otvaranja poglavlja. U tom slučaju se određuju merila, u žargonu EU poznati kao i benchmarks, koja treba ispuniti da bi se dato poglavlje otvorilo.

Nakon otvaranja poglavlja Srbija počinje sa reformom svog zakonodavstva sa ciljem popunjavanja jazova koji postoje između dva sistema i ispunjavanja kriterijuma zadatih za zatvaranje poglavlja. Suština pregovora se sastoji u usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i konačni ishod pregovora će biti da je domaće zakonodavstvo u potpunosti usklađeno sa pravom EU.

Kada se dostigne potpuna usklađenost u datom poglavlju, pregovori u njemu se zatvaraju.

Kako se Srbija priprema za pristupne pregovore? (dokumenti i organizacija)

Potpisivanjem SSP 29. aprila 2008. godine, Srbija je preuzela obavezu da će otpočeti sa usklađivanjem domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije²⁹. SSP takođe predviđa i da će Srbija u saradnji sa Evropskom komisijom doneti program usklađivanja domaćeg zakonodavstva.

Kako bi ispunila obavezu predviđenu u SSP, i na sveobuhvatan i sistemski način utvrdila višegodišnji program usklađivanja svog zakonodavstva sa pravom EU, dokazujući pri tom postojanje neophodnog administrativnog kapaciteta, Srbija je 9. oktobra 2008. usvojila Nacionalni program integracije Republike Srbije u EU za period 2008-2012. (NPI).

Države kandidati za članstvo u EU, koje počinju pristupne pregovore su dužne da usvoje dokument koji se zove Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (*National Program for the Adoption of the Acquis - NPAA*) kojim će pokazati kako planiraju da ispune obaveze koje su preuzele tokom pristupnih pregovora.

Srpski NPI je po svim karakteristikama bio jednak NPAA dokumentima koje donose države kandidati, ali nije mogao biti tako nazvan. Razlog zašto nije tako nazvan ležao je u činjenici da u trenutku usvajanja 2008. godine Srbija nije još ni podnela zahtev za prijem u članstvo EU, a kamoli imala status kandidata. Sa druge strane, ovaj dokument je predstavljao najbolji instrument za objedinjavanje svih reformskih procesa koji su paralelno vođeni u tom trenutku i omogućio njihovo višegodišnje i sistemsko praćenje. Donošenjem NPI 2008. godine, po prvi put su spojeni domaći pravni sistem i pravni sistem EU i izvršena podela nadležnosti između institucija Republike Srbije za propise EU.

Usvajanje NPI je predstavljalo veliki iskorak za Srbiju u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. Tada je po prvi put donet višegodišnji program koji je pokrивao svih 33 (od 35) pregovaračkih poglavlja.³⁰ Takođe, Srbija je usvajanjem ovako složenog dokumenta pokazala sav svoj administrativni kapacitet za obavljanje složenih poslova u procesu integracije i jasno pokazala svoje puno razumevanje celokupnog procesa pristupanja EU. Dodatni kvalitet ovom dokumentu daje činjenica da je njegova izrada počela tokom mandata Vlade 2007. godine, a usvojen je, uz manje izmene, tokom mandata naredne Vlade 2008. godine. Time je obezbeđen kontinuitet u radu na evropskim integracijama Srbije. Koliki je kvalitativni pomak u procesu usklađivanja zakonodavstva i sposobnosti strateškog

29) Član 72 SSP

30) Poglavlja 34. Institucije i 35. Ostalo ne sadrže propise EU sa kojima se vrši usklađivanje, tako da i nisu bili predmet razmatranja Evropske komisije u tom trenutku

planiranja celog procesa doneo NPI, govore i podaci o uspešnosti njegovog sprovođenja koja iznosi odličnih 88%, budući da je od 1172 planiranih mera usvojeno 1030. Od toga od 243 planirana zakona je usvojeno 201, odnosno 83%.

Izborom nove Vlade Srbije jula 2012. godine nastavljene su aktivnosti na sprovođenju NPI, koje je završeno 31. decembra 2012. godine, što je novom sazivu Vlade donelo obavezu sprovođenja NPI u poslednjih šest meseci.

Treba napomenuti da ocena kvaliteta urađenog usklađivanja leži u nadležnosti Evropske komisije koja je jedina vlasna da pruži relevantan sud o tome. Sve navedeno je omogućilo Evropskoj komisiji da u svom Mišljenju o zahtevu Srbije za prijem EU objavljenom 12. oktobra 2011. godine, zaključi da Srbija uz manje ili veće napore može u roku od pet godina da bude usklađena sa propisima EU u 28 od 33 pregovaračkih poglavlja.

Imajući u vidu dobre rezultate u sprovođenju NPI i ciljajući na brzo otvaranje pristupnih pregovora, nova Vlada izabrana jula 2012. godine, ubrzo nakon formiranja počinje sa pripremama za usvajanja dokumenta koji bi bio organski nastavak NPI. Budući da je Srbija 1. marta 2012. godine dobila status kandidata za članstvo u EU, dokument je ovaj put mogao biti nazvan Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – NPAA.

Otvaranjem pregovora zapravo možemo reći da NPAA počinje da daje nov kvalitet zakonodavnom i administrativnom prostoru Republike Srbije, ispunjavajući svoju najbitniju svrhu, tj. svrhu dokumenta koji prati rezultate pregovora i kojim Vlada Srbije utvrđuje planove za ispunjavanje obaveza preuzetih u pregovorima. **Imajući u vidu da se tokom pristupnih pregovora u suštini dijalog ne vodi na temu „da li će“, već „kada će“ i „kako će“ Republika Srbija uskladiti svoje zakonodavstvo sa propisima Evropske unije, rezultati odgovora na ta pitanja će svoje mesto naći u godišnjim revizijama NPAA.** Te revizije će zapravo činiti program rada Vlade Srbije za narednu godinu u oblasti evropskih integracija. NPAA za 2013. godinu predviđa usvajanje 337 propisa od čega 65 zakona.

Usvojeni NPAA u ovom obliku, pre svega sa presekom dosadašnjih reformi, predstavljaće osnovu za prvu fazu pristupnih pregovora, tj. osnova za analitički pregled domaćeg zakonodavstva u odnosu na evropsko tj. u procesu **screening**-a. Na osnovu ove analize, Evropska komisija će napraviti svoj izveštaj u kom će pobrojati koja su to merila (*benchmarks*) koje će Srbija morati da ispuni kako bi otvorila određeno pregovaračko poglavlje. Mere predviđene za ispunjavanje ovih merila će momentalno naći svoje mesto u reviziji NPAA.

Poseban kvalitet koji je pružao NPI i koji sada pruža NPAA jeste omogućavanje praćenja aktivnosti Vlade, tj. praćenja zakonodavnog procesa koji je Vlada sama

definisala. Budući da se o sprovođenju NPAA izveštava kvartalno, Narodna skupština može detaljno da prati kako Vlada izvršava plan koji je sama usvojila i da zahteva korekcije plana ili ulaganje dodatnih napora u cilju ispunjavanja plana. Takođe, dokument je preko internet stranice Kancelarije za evropske integracije dostupan i široj javnosti i zainteresovanim licima i organizacijama koja se uvek mogu upoznati sa sadržajem i ispunjenošću plana.

Organizaciona struktura Vlade Srbije za pristupne pregovore


NPI/NPAA su pisani kao priprema za pristupne pregovore. U cilju njihove izrade formirana je međuresorna koordinaciona struktura unutar Vlade koja pokriva svih 35 pregovaračkih poglavlja i istovremeno predstavlja osnov za širi pregovarački tim za pristupne pregovore.

NPI/NPAA je napravljen korišćenjem strukture Koordinacionog tela i njegovih **35 radnih grupa**. Svaka od 35 radnih grupa odgovara jednom pregovaračkom poglavlju pravnih tekovina EU. Ovaj sistem međuresorne koordinacije koji objedinjuje u jedinstvenu, interresornu strukturu stručnjake iz cele državne uprave formiran je još 2007. godine. Na čelu svake od 35 radnih grupa se nalazi državni sekretar iz ministarstva, odnosno direktor institucije koja je pretežno nadležna za propise u određenom pregovaračkom poglavlju. Članstvo čine stručnjaci iz svih institucija koje su nadležne za propise obuhvaćene datim pregovaračkim poglavljem. U radu radnih grupa okvirno učestvuje oko 600 ljudi, ali efikasan rad radnih grupa, svojim radom obezbeđuje nekoliko hiljada državnih službenika u administraciji. Nakon formiranja svake nove Vlade menjani su rukovodioci radnih grupa, ali je stručni kadar ostajao nepromenjen, što je omogućilo zavidni nivo kontinuiteta u radu. Ovakva struktura se pokazala kao vrlo korisna i višenamenska. Zbog toga su ove radne grupe korišćene kao okvir za izradu NPI 2008. godine, izradu odgovora na Upitnik Evropske komisije 2010/2011. godine, kao i za izradu NPAA 2013. godine. Ove radne grupe predstavljaju osnovne jedinice **šireg pregovaračkog tima Srbije** za vođenje pristupnih pregovora sa EU, budući da u njima sede stručnjaci za sva pitanja koja su predmet pregovora.

Za razliku od ovog, šireg dela pregovaračkog tima, biće formiran i **uži pregovarački tim** od 15-20 ljudi na čelu sa glavnim pregovaračem. Pregovarački tim će koordinirati rad i nastup svih 35 radnih grupa i voditi pregovore. Uži pregovarački tim predstavlja spoj između političkog i stručnog dela procesa pristupanja. Svi članovi užeg pregovaračkog tima će biti zaduženi za po nekoliko poglavlja i njihova uloga je da pregovaraju kako sa Evropskom unijom tako i sa državama članicama EU o pozicijama koje Srbija bude zastupala u toku pregovora. Takođe, uloga pregovaračkog tima je da obezbedi horizontalnu koordinaciju nastupa nadležnih

institucija Srbije u pregovorima. Zadatak pregovaračkog tima je i da pomogne u obezbeđivanju konsenzusa unutar zemlje po pitanju stavova koje će Srbija zastupati u pregovorima. Najveći deo pristupnih pregovora će biti vođen na nivou glavnih pregovarača.


Vlada Srbije je 3. septembra 2013. godine imenovala prof. dr Tanju Mišćević za šefa pregovaračkog tima, tj. za glavnog pregovarača. Pored nje u timu će se po funkciji naći državni sekretar Ministarstva finansija, državni sekretar Ministarstva spoljnih poslova i ambasador Srbije pri Evropskoj uniji. Ostale članove pregovaračkog tima Vlada treba da imenuje u narednom periodu.



Glavni pregovarač je prof. dr Tanja Mišćević.

Državu će na Međuvladinim konferencijama predvoditi **državna delegacija za pristupne pregovore** koju obično predvodi Ministar za evropske integracije ili Ministar spoljnih poslova i čiji sastav određuje Vlada posebno za svaku Međuvladinu konferenciju, u zavisnosti od teme razgovora. Državna delegacija će voditi razgovore na najvišem, političkom, nivou.

Vlada je u septembru 2013. godine usvojila Polazne osnove za vođenje pristupnih pregovora kao i paket dokumenata neophodnih za vođenje pristupnih pregovora, a kojima se uređuje način učestvovanja i razmenu dokumenata svih predstavnika Srbije u svim fazama tokom trajanja pristupnih pregovora.




Pregovarački tim Srbije će se, dakle, sastojati iz tri nivoa učesnika:

1. Državna delegacija koja učestvuje na Međuvladinim konferencijama i koju predvodi Ministar za evropske integracije ili Ministar spoljnih poslova,
2. Uži pregovarački tim na čelu sa Glavnim pregovaračem, koji broji 15-20 ljudi. Glavni pregovarač je prof. dr Tanja Mišćević,
3. Širi pregovarački tim: koji čine članovi 35 pregovaračkih grupa na čelu sa državnim sekretarima ministarstava i direktorima institucija koje su pretežno nadležne za svako od 35 pregovaračkih poglavlja. Ovaj deo pregovaračkog tima čini oko 600 ljudi.

Pristupni pregovori – šta nas čeka u pregovorima?

Sa razvojem Evropske unije i povećavanjem broja država članica pristupni pregovori postaju sve kompleksniji i teži. Pregovori koje su vodile države koje su pristupile Evropskoj ekonomskoj zajednici pre 1992. godine su se svodili na trgovinske i ekonomske razgovore, tako da slobodno možemo reći da je, primera radi, Sporazum o pristupanju Evropskoj ekonomskoj zajednici Grčke iz 1980. godine ili Danske iz 1972. godine bio uži po obimu oblasti koje je obuhvatao, kao i po dubini promena koje je donosio nego Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koje su potpisale Bosna i Hercegovine, Crna Gora i Srbija 2007. odnosno 2008. godine. Države koje su pristupile EU 2004. godine su već ulazile u složenu Evropsku uniju koja je imala uspostavljeno i razvijeno unutrašnje tržište kao i nadležnosti u oblastima zajedničke spoljne i bezbednosne politike i pravosuđa i unutrašnjih poslova, ali su pregovarale sa „samo“ 15 država članica. Nas čekaju pregovori sa vrlo složenom Evropskom unijom od 28 država članica i naznakama izlaska iz ekonomske krize i sa otvorenim pitanjem statusa Kosova i Metohije.

Ipak, ono što je bilo zajedničko svim pristupnim pregovorima do sada jeste princip da nova država članica prihvata da preuzme pravne tekovine EU u obliku u kom one važe na teritoriji EU u trenutku vođenja pregovora. Ulaskom u Evropsku uniju država prihvata da se na njenoj teritoriji sprovode pravila koja važe na teritoriji ostatka Evropske unije i pravne tekovine EU postaju njeno unutrašnje pravo, sa jačom pravnom snagom od akata koje su doneli državni organi. Zbog toga se pregovori ne vode o suštini pravila koja će država prihvatiti, nego o modalitetima, uslovima i vremenskim okvirima u kojima će postojeća pravila EU početi da se primenjuju i na teritoriji države koja pristupa Evropskoj uniji, kao i o paketu finansijskih prava i obaveza koji će pratiti ulazak države u EU. Pregovori traju dok se EU i država kandidat ne dogovore oko uslova pod kojima će dotična država postati članica EU, tj. oko prelaznih perioda nakon kojih će se za tu državu primenjivati opšti režim koji važi za ostale države članice EU.



Pristupni pregovori se ne vode o materiji, tj. o suštini, pravnih tekovina EU. Pravne tekovine kao takve su date i na državi kandidatu je da se sa njima uskladi. Zbog toga se suština pristupnih pregovora sastoji u usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Pitanje u pregovorima dakle nije “da li će” Srbija uskladiti svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU, već “kada će” i “kako će” to učiniti i “koliko će to da košta”.

Sa razvojem prava EU i sa povećanjem broja članica, mogućnost dobijanja trajnih izuzetaka od primene pravila EU nakon stupanja u članstvo je drastično smanjeno, ali je moguće dogovoriti prelazne periode koji će trajati nakon stupanja u članstvo EU, a u kojima će se nova država članica prilagoditi novim pravilima.

Bitno je naglasiti da uspeh u pregovorima nije proporcionalan broju dogovorenih prelaznih perioda. Veliki broj prelaznih perioda može da znači i da država nije najbolje pripremljena za stupanje članstvo. Uspeh u pregovorima se meri time što je država obezbedila prelazne periode tamo gde je to zaista neophodno, a da je pri tom uspela u toku pregovora da se prilagodi zahtevima koje donosi članstvo u EU, uz optimalni odnos troškova i dobiti ulaska u EU.

Da bi EU prihvatila zahteve za prelaznim rokovima oni moraju biti vremenski i predmetno ograničeni, praćeni planom sa jasno definisanim fazama sprovođenja pravnih tekovina EU kao i jasnom finansijskom podrškom sprovođenja plana. U oblastima povezanim sa funkcionisanjem unutrašnjeg tržišta mere moraju biti brze i prelazni rokovi kratki i malobrojni. Prelazni rokovi takođe ne mogu uključivati izmene u odnosu na pravila i politike Unije, ometati njihovo funkcionisanje, ili voditi ka značajnom ometanju konkurencije. Ova ograničenja Evropska komisija utvrđuje u pregovaračkom okviru za vođenje pregovora sa svakom državom kandidatom.

Pregovori o članstvu u EU traju proseku od 5 do 7 godina, ali se mora naglasiti da ne postoji vremensko ograničenje koliko oni mogu da traju. Dužina trajanja pregovora zavisi od sposobnosti države da u toku pregovora usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU, ali i od političke spremnosti EU da primi novu državu članicu. Imajući u vidu probleme sa kojima se danas EU suočava, može se pretpostaviti da će drugi faktor imati veću ulogu u određivanju dinamike pregovora sa Srbijom.

Dinamika puta ka EU: države koje su postale članice EU 2004 i kasnije ili su u procesu pristupanja EU

	Potpisivanje sporazuma o pridruživanju	Podnošenje zahteva za prijem u članstvo	Početak pregovora	Ulazak u članstvo
Estonija	12. jun 1995	24. novembar 1995	31. mart 1998	1. maj 2004
Letonija	12. jun 1995	13. oktobar 1995	15. februar 2000	1. maj 2004
Litvanija	12. jun 1995	8. decembar 1995	15. februar 2000	1. maj 2004
Poljska	16. decembar 1991	5. april 1994	31. mart 1998	1. maj 2004
Češka Republika	6. oktobar 1993	17. januar 1996	31. mart 1998	1. maj 2004
Slovačka	6. oktobar 1993	27. jun 1995	15. februar 2000	1. maj 2004
Mađarska	16. decembar 1991	31. mart 1994	31. mart 1998	1. maj 2004
Slovenija	10. jun 1996	10. jun 1996	31. mart 1998	1. maj 2004
Kipar	19. decembar 1972	3. jul 1990	31. mart 1998	1. maj 2004
Malta	5. decembar 1970	3. jul 1990	15. februar 2000	1. maj 2004
Rumunija	8. februar 1993	22. jun 1995	15. februar 2000	1. januar 2007
Bugarska	1. mart 1993	14. decembar 1995	15. februar 2000	1. januar 2007
Hrvatska	29. oktobar 2001	21. februar 2003	3. oktobar 2005.	1. jul 2013.
Turska	12. septembar 1963	14. april 1987.	3. oktobar 2005.	
Crna Gora	15. oktobar 2007	15. decembar 2008	29. jun 2012.	
Srbija	29. april 2008	22. decembar 2009		
Makedonija	9. april 2001	22. mart 2004		
Albanija	12. jun 2006	28. april 2009		
Bosna i Hercegovina	16. jun 2008			

Do sada je bila praksa da se u pregovorima EU sa državama centralne i istočne Evrope prvo otvaraju lakša poglavlja, poput poglavlja nauke i istraživanja (25) i obrazovanja i kulture (26), kako bi se država upoznala sa načinom vođenja pregovora i brzo postigao, psihološki i politički bitan, napredak u zatvaranju tih poglavlja, a da se za kraj, obično, ostavljaju najkompleksnija pitanja budžeta (33), poljoprivrede (11) i regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata (22).

U slučaju Crne Gore, a takva praksa će se nastaviti i za druge države zapadnog Balkana, EU je promenila metodologiju pregovaranja tako da se sada prvo otvaraju poglavlja 23. Saradnja u oblasti pravosuđa i osnovnih prava i 24. Pravda, sloboda

i bezbednost i ona će biti otvorena sve vreme trajanja pregovora. Cilj EU je da dodatno utiče na reforme u ove dve oblasti koje predstavljaju osnov za reforme u drugim oblastima. Novina je takođe da zastoj u pregovorima u poglavljima 23 i 24 može dovesti do zastoja u celokupnim pregovorima, tj. do zastoja daljeg otvaranja i zatvaranja drugih poglavlja.

Ova dva poglavlja su prebačena na početak pregovora budući da je uočeno da reforme u tim oblastima zahtevaju dosta vremena i da od kvaliteta izvršenih reformi u tim oblastima dosta zavisi kvalitet reformi i u ostalim oblastima o kojima se pregovara. Ovo se prvenstveno odnosi na poglavlje 23 gde su neka od osnovnih pitanja kojima se bave pregovori reforma pravosuđa (njegova nezavisnost, profesionalizacija, efikasnost, rešavanje zaostalih predmeta po sudovima, pristup pravdi), borba protiv korupcije i izgradnja institucija koje se time bave, zaštita ljudskih i manjinskih prava, ali i na poglavlje 24 koje se bavi pitanjima viza, zaštite granice, borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, trgovine drogama, zatim pitanjima azila i migracija, pre svega ilegalnih migracija.

U pregovaračkom okviru za pregovore sa Crnom Gorom, Evropska unija je navela i da će voditi računa o uravnoteženom napretku u toku pregovora. To praktično znači da zastoj u napretku u poglavljima 23 i 24 može dovesti dotle da Evropska unije zaustavi otvaranja i zatvaranje drugih poglavlja dok se ne postigne potrebni napredak u ova dva poglavlja. Time je dodatno utvrđena centralna pozicija ova dva poglavlja u pristupnim pregovorima.

Koristeći iskustvo stečeno u toku procesa pristupanja država sa prostora centralne i istočne Evrope, Evropska unija je prebacila akcenat analize napretka države u procesu pregovora, sa praćenja zakonodavnog procesa, tj. usvajanja propisa, na faze primene i sudske kontrole primene propisa. Time se onemogućava da u državi koja nastoji da postane članica EU, dođe do raskoraka između pravnog stanja u zakonodavstvu i faktičkog stanja na terenu gde se usvojeni, harmonizovani, propisi zapravo ne primenjuju. Na ovaj način se pojačava potreba za izgradnjom jakog administrativnog i sudskog kapaciteta za primenu i sprovođenje propisa koji su prethodno usklađeni sa pravnim tekovinama EU.

Pored promene fokusa Evropske komisije sa faze usvajanja na fazu primene i sprovođenja propisa, ona je u pregovorima sa Hrvatskom (što će važiti i za druge države zapadnog Balkana) uvela novi princip za otvaranje pregovora u jednom poglavlju. To podrazumeva uvođenje tzv. formalno utvrđenih merila (kriterijuma) za otvaranje pregovora (*benchmarks*).³¹ Merila za otvaranje predstavljaju kriterijum koji država mora da ispuni kako bi jedno poglavlje uopšte bilo otvoreno, tj. uslov

31) Ista metodologija korišćenja merila (*benchmarks*) je korišćena u pregovorima Srbije i EU oko vizne liberalizacije. I u pregovorima sa državama koje su postale članice 2004. i 2007. su postojala slična merila kojima je ocenjivan napredak, ali ona nisu bila formalno definisana ni usvajana.

da se uopšte uđe u pregovore u jednom poglavlju *acquis*. Ta merila su uglavnom akcioni planovi zakonodavne aktivnosti ili izgradnje institucija koje država mora da usvoji ili ojača. Merila za zatvaranje predstavljaju spisak propisa koje država u toku pregovora mora da usvoji, institucija koje mora da osnuje ili ojača ili drugih aktivnosti koje mora da preduzme kako bi se poglavlje okvirno zatvorilo. Novitet u pregovorima sa Crnom Gorom jeste uvođenje tzv. „prolaznih merila“ (*Interim benchmarks*) u poglavljima 23 i 24 putem kojih će Evropska komisija pratiti napredak u pregovorima u ova dva poglavlja.



Koraci u pregovorima:

1. Sastanak Međuvladine konferencije – zvanično se otvaraju pregovori (održava se četiri puta godišnje: dva puta godišnje, na ministarskom nivou, i dva puta na nivou šefova pregovaračkih timova, kako bi utvrdio napredak u pregovorima)
2. Eksplanatorni skrining
3. Bilatelarni skrining
4. Izveštaj sa skrininga – ako je dostignut zadovoljavajući nivo usklađenosti poglavlje se otvara i nema merila, ako nije, utvrđuju se merila i poglavlje se otvara nakon ispunjavanja merila
5. Otvara se poglavlje i EU utvrđuje merila koje se moraju dostići da bi poglavlje bilo zatvoreno, tj. da bi država dostigla punu usklađenost sa pravnim tekovinama EU
6. Vršiti se usklađivanje propisa kako bi se ispunila merila za zatvaranje poglavlja
7. Zatvara se poglavlje nakon što su ispunjena sva postavljena merila
8. Poslednje poglavlje je zatvoreno i pristupa se potpisivanju Sporazuma o pristupanju na završnoj Međuvladinoj konferenciji.

Prvi korak u pristupnim pregovorima jeste postupak analitičke ocene usklađenosti zakonodavstva, tzv. *screening*. U procesu skrininga učestvuju predstavnici EK, a iz države kandidata Pregovarački tim i članovi radnih grupa za pripremu pregovora za pojedinačna pregovaračka poglavlja. Ovaj korak se, kao što je već ranije pomenuto,

sastoji iz dve faze, prva je tzv. eksplanatorni skrining, u kom Evropska komisija predstavlja svoje zakonodavstvo državi sa kojom pregovara, dok je druga faza tzv. bilateralni skrining u kom država koja pristupa predstavlja svoje zakonodavstvo Evropskoj uniji.

Na osnovu analize sa skrininga Evropska komisija donosi izveštaj o skriningu u kom utvrđuje jaz između dva zakonodavstva, preporučuje Savetu otvaranje pregovora u tom poglavlju i po potrebi, ako proceni da država nije spremna za pregovore, utvrđuje merila za otvaranje pregovora u tom poglavlju. Savet odluku o otvaranju pregovora donosi jednoglasno. Hrvatska je u toku pregovora imala 23 merila za otvaranje 11 pregovaračkih poglavlja. Ista procedura se vrši za svako pregovaračko poglavlje. Cela faza skrininga traje u proseku oko godinu do godinu i po dana, ali nema ograničenja da traje i duže. Hrvatskoj je za ispunjavanje merila za otvaranje pregovora trebalo u proseku jedna do dve godine za jednostavnija merila, a četiri godine za merila u oblasti konkurencije.

Sam skrining je vrlo važna faza pregovora, jer već u tom trenutku država kandidat, na osnovu analize usklađenosti, treba da istakne moguća otvorena pitanja u pregovorima i moguće zahteve za prelaznim rokovima nakon stupanja u članstvo.

Nakon što država kandidat ispuni merila za otvaranje pregovora, Savet na predlog Komisije jednoglasno donosi odluku o otvaranju pregovora u određenom poglavlju i utvrđuje merila za zatvaranje tog poglavlja (*closing benchmarks*). Merila za zatvaranje poglavlja predstavljaju cilj koji država kandidata mora da ostvari da bi zatvorila dato poglavlje. **U procesu ispunjavanja merila za zatvaranje jednog poglavlja se zapravo obavlja dubinsko i potpuno usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.** Sve se to obavlja pod budnim okom Evropske komisije, i svaki akcioni plan za usklađivanje i svaki propis ili mera usvojena u tom cilju, moraju biti dogovoreni sa Evropskom komisijom, a sprovođenje će pažljivo pratiti kako Komisija tako i države članice.

Hrvatska je imala 104 merila za zatvaranje u 31 od 33 pregovaračka poglavlja. Merila za zatvaranje poglavlja se najčešće tiču jačanja institucija i dokazivanja sposobnosti efikasne primene preuzetog zakonodavstva, tj. utvrđivanja prakse primene propisa na način na koji se to zahteva od članica Evropske unije. Hrvatskoj je za ispunjavanje merila za zatvaranje poglavlja u proseku trebalo jedna do dve godine. Treba naravno uvek imati u vidu da se sva poglavlja pregovaraju i merila u različitim poglavljima ispunjavaju paralelno.

Pregovori se vode u okviru Međuvladine konferencije (*Inter Governmental Conference – IGC*) na ministarskom nivou između članica EU i države kandidata, a koja se održava dva puta godišnje, na kraju svakog predsedavanja Evropskom unijom. Bitno je naglasiti da se najveći i suštinski deo pregovora obavlja održavanjem niza

sastanaka na stručnom nivou između stručnjaka Evropske komisije i stručnjaka Vlade, na nivou pregovaračkih timova i glavnih pregovarača.

Sva poglavlja se okvirno zatvaraju, do momenta kada se zatvori i poslednje poglavlje, tj. dok se ne dogovori ceo Sporazum o pristupanju EU, budući da je glavno pravilo u pregovorima sa EU da „ništa nije konačno dogovoreno, dok se i poslednje pitanje u toku pregovora ne dogovori“. Okvirno zatvorena poglavlja mogu biti ponovo otvorena i pregovarana u kasnijim fazama pregovora, ako se za time ukaže potreba.

Nakon zaključenja pregovora, tj. nakon okvirnog zatvaranja poslednjeg poglavlja, Evropski savet će jednoglasno doneti odluku o potpisivanju Sporazuma o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Sporazum će definisati uslove pod kojima će Srbija postati članica EU i mora biti ratifikovan od strane Narodne skupštine, parlamenta svih država članica EU u trenutku ulaska i Evropskog parlamenta. Država ulazi u članstvo Evropske unije na dan koji je definisan u prelaznim i završnim odredbama Sporazuma o pristupanju Evropskoj uniji, pod uslovom da je na vreme završen proces ratifikacije Sporazuma u parlamentima svih strana potpisnica. Uobičajeno je da pristupanje Evropskoj uniji bude praćeno referendumom na kom bi se građani izjasnili o pristupanju Evropskoj uniji, ali je bilo slučajeva kada nije bilo referenduma o tom pitanju poput ulaska Kipra, Rumunije i Bugarske.

Budući da proces ratifikacije traje oko 2 godine, država koja pristupa Evropskoj uniji, nakon potpisivanja Sporazuma o pristupanju EU, počinje da učestvuje u radu organa EU u svojstvu posmatrača. Ta država dobija status „države u procesu pristupanja“, tj. *accession state*. Ta država time dobija mogućnost da izrazi svoj stav u procesu donošenja odluka, ali bez prava glasa. U ovoj međufazi država nastavlja dalje da usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU usvojenim nakon potpisivanja Sporazuma o pristupanju EU i nastavlja da bude praćena od strane Evropske komisije, sve do momenta stupanja u članstvo.

Kakav raspored čeka Srbiju do sredine 2015. godine?

Iako je uobičajeno da Evropska unija prvo donese odluku o otpočinjanju pregovora i da se održi Međuvladina konferencija na kojoj će biti zvanično označen početak pregovora, pa da se tek onda krene sa postupkom skrininga, u slučaju Crne Gore je prvo održan eksplanatorni skrining za poglavlja 23 i 24 u periodu mart-maj 2012. pa tek onda zakazana Međuvladina konferencija u junu 2012.

Otvaranje pristupnih pregovora Srbije će biti obavljeno po istom scenariju kao i u slučaju Crne Gore, što znali da će prvo biti obavljeni skriningi za poglavlja 23 i 24, pa će onda biti sazvana Međuvladina konferencija.

Prvo će, počevši od septembra pa do kraja 2013. godine, biti održani sastanci skrininga za poglavlja 23 i 24. Predviđeno je da ova dva poglavlja ostanu otvorena tokom celog trajanja pregovora. Novina je što će do kraja godine biti obavljen i skrining za poglavlje 32 Finansijski nadzor, a koje se tiče pitanja javne unutrašnje finansijske kontrole trošenja budžetskih sredstava u Srbiji, funkcionisanja Državne revizorske institucije, zatim eksterne revizije, zaštite finansijskih interesa EU i zaštite evra od falsifikovanja.

Zatim se očekuje da najkasnije u januaru 2014. godine bude održana Međuvladina konferencija, koja će označiti i zvanični početak pregovora. Nakon toga će biti održani skriningi za sva ostala poglavlja, a poslednji predviđeni sastanak skrininga je planiran za prvu polovinu 2015. godine.

Specifičnost koja se javlja u pristupnim pregovorima Srbije jeste činjenica da će EU tokom pristupnih pregovora u okviru poglavlja 35 „Ostalo“, pratiti proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine u okviru dijaloga. Poglavlje 35, u kojem zapravo nema pravnih propisa sa kojima se treba usklađivati, inače u pregovorima služi da bi se u okviru njega razmatrala pitanja koja se eventualno pojave nakon što je neko drugo poglavlje već okvirno zatvoreno, tj. kako bi se izbeglo njegovo ponovno otvaranje ili ako se pojavi pitanje koje se ne može jasno svrstati ni u jedno od ostalih 34 poglavlja. U slučaju Srbije sva pitanja nastala u okviru dijaloga Beograda i Prištine, a koja se dotiču pristupnih pregovora Srbije i EU će biti razmatrana u okviru poglavlja 35. Planirano je da za poglavlje 35 važi sve isto što i za poglavlja 23 i 24, što između ostalog znači da će biti otvoreno vrlo brzo u procesu pregovora i da će biti zatvoreno na kraju pregovora.

Dinamika otvaranja i zatvaranja poglavlja nakon završenog skrininga, a samim tim i dužina trajanja pristupnih pregovora će zavisi od izveštaja sa skrininga i od nivoa usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnih tekovinama EU, kao i od sposobnosti Srbije za daljim usklađivanjem.

Vremenski okvir za završetak pristupnih pregovora, a samim tim i potpisivanje Sporazuma o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, odnosno određivanje datuma ulaska Srbije u članstvo EU će biti predmet političke odluke država članica Evropske unije, što je u ovom trenutku nemoguće predvideti.

CIP - Каталогизација у публикацији Народна библиотека Србије, Београд

061.1EU(035)
341.217.02(4-672EU:497.11)(035)
341.176(4-672EU)(035)

БУДИМИР, Бранко, 1976-
Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji /
[autori Vladimir Međak, Branko Budimir]. - Beograd : ISAC fond, 2013
(Beograd : Tronik dizajn). - 79 str. : graf. prikazi,
tabele ; 24 cm. - (#Edicija #Vodiči)
Podatak o autorima preuzet iz kolofona. –
Tiraž 20.000. - Napomene uz tekst.

ISBN 978-86-86383-17-4
1. Међак, Владимир, 1976- [аутор]
а) Европска унија - Приручници б)
Европска унија - Придруживање - Србија – Приручници
COBISS.SR-ID 202161676