

Преговарачки процес за приступање Европској унији

Европски савет је 28. јуна 2013. одлучио да се отворе приступни преговори са Србијом, а да прва Међувладинa конференција буде одржана у јануару 2014. године. Пре почетка преговора, Европски савет је одобрио Преговарачки оквир ЕУ који садржи принципе, смернице и процедуру за вођење преговора о приступању. До сада су преговори започели у четири поглавља и то: 32 и 35 (14. децембра 2015. године) и у поглављима 23 и 24 (18. јула 2016 године).

Ток приступних преговора

1) Преговарачки оквир

Приступни **преговори се воде на основу тзв. Преговарачког оквира**, у којима је фокус на условима под којима ће држава кандидат усвајати, имплементирати и извршавати *acquis communautaire* (правну тековину ЕУ), подељену у 35 тематских поглавља.

Након одлуке Европског савета од 28. јуна 2013. о почетку преговора са Србијом, представљен је Нацрт преговарачког оквира који је сачинила Европска комисија. Савет за опште послове усвојио је Преговарачки оквир на састанку 19. децембра 2013, а потврдио га је Европски савет 19. и 20. децембра 2013. године.

Нацрт Преговарачког оквира, који је припремила ЕК за Србију, подељен је у три дела: принципе који регулишу преговоре о приступању, суштину преговора и процедуру преговора. У том смислу најсличнији је оном који је ЕК израдила за Црну Гору. Међутим, у нашем случају садржи и специфичне одредбе које се првенствено односе на напредак у односима Београда и Приштине.

С друге стране, **Србија је израдила сопствену преговарачку платформу** која садржи посвећеност циљевима ЕУ, спремност да се преузму правне тековине ЕУ тзв. *acquis*, образложење о начину и роковима за усаглашавање са правним тековинама ЕУ у датој области, као и опште индикације у којим областима би могао бити потребан прелазни период за усвајање *acquis*-а или неки посебни аранжмани односно одступања.

2) Прва међувладинa конференција за преговоре

Преговори о приступању се воде у оквиру Међувладине конференције држава чланица ЕУ с једне и државе кандидата са друге стране.

Први састанак Међувладине конференције за преговоре је важан политички моменат будући да представља **формални почетак преговора са ЕУ**. Том приликом размењују се опште позиције ЕУ и земље кандидата, представљају преговарачки тимови и предлаже календар састанака обухваћених „*screening*“ процесом, који претходи суштинским преговорима, односно сваком следећем састанку Међувладине конференције на којем се преговара о одређеним поглављима "*acquis*"-а (обично на маргинама Европског савета, Савета за опште послове или Савета за спољне послове). Прва Међувладинa конференција са Србијом одржана је 21. јануара 2014. године, када су формално отворени преговори између Републике Србије и ЕУ. Од тада су одржане још две Међувладине конференције - 14. децембра 2014. (отворена поглавља 32 и 35) и 18. јула 2016. (отворена поглавља 23 и 24).

3) Извештаји о испитивању усаглашености законодавства („*Screening*“)

1. У досадашњој пракси проширења ЕУ, сем у случају Црне Горе, после отварања преговора о приступању ЕУ, почињала је **фаза аналитичког прегледа законодавства**

(*screening*) државе кандидата и оцене у којој мери је оно усклађено са правним тековинама ЕУ, за свако преговарачко поглавље.

Међутим, у случају Србије, као и на примеру Црне Горе, процес скрининга започео је фактички и пре одржавања прве Међувладине конференције, односно отварања преговора, и то за поглавља 23 (правосуђе и основна људска права) и 24 (правда, слобода и безбедност), имајући у виду посебан интерес ЕУ за ова питања. Услед сложености ове проблематике, најављено је да ће ЕУ са РС отворити преговоре овим поглављима, која ће бити отворена до самог краја преговора. Исти принцип биће примењен и на поглавље 35 (остала питања), које ће обухватити „нормализацију односа са Приштином“.

Један од основних циљева скрининга је **утврђивање разлике** која постоји између законодавства државе кандидата и правних тековина ЕУ у сваком од преговарачких поглавља. Након анализе од државе кандидата се очекује да покаже хоће ли моћи у целини да прихвати правну тековину ЕУ у одређеном поглављу и усклади уочене разлике у законодавству или има намеру да затражи одређене прелазне периоде¹ како би у потпуности ускладила и применила законодавство. Преговори о приступању су, у ствари, у највећем обиму преговори о роковима за примену.

Фаза аналитичког прегледа законодавства почиње тзв. **експланаторним скринингом** у оквиру којег ЕК представља држави кандидату правне тековине подељене у преговарачка поглавља. Након тога, кроз тзв. **билатерални скрининг**, процењује се ниво усклађености правног система државе кандидата са правним системом ЕУ и утврђује шта је све потребно урадити да би се остварила усаглашеност са правним тековинама ЕУ до тренутка ступања у пуноправно чланство.

Процес скрининга за Србију почео је септембра 2013, а трајао је до маја 2015.

2. Након састанака скрининга, односно после завршетка билатералног скрининга, ЕК представља државама чланицама **Извештај о скринингу, који садржи препоруке о отварању преговора** за одређено поглавље, односно, ако ЕК процени, **и мерила за отварање преговора** о појединим поглављима (*opening benchmarks*). Мерила за отварање преговора тичу се захтева за усвајање стратегија и акционих планова, испуњавање уговорних обавеза са ЕУ, пре свега спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању, захтева за усвајање закона и подзаконских аката и др. **Отварање преговора** о поглављу за која су била утврђена мерила за отварање преговора **може започети тек након одлуке Савета ЕУ да је држава кандидат испунила та мерила.**

- У случају да **Извештај ЕУ о скринингу садржи мерила за отварање преговора, Савет ЕУ, након што се сагласи са њима, позива Србију да поднесе акционе планове** који садрже скуп активности и мера које је потребно предузети током процеса прилагођавања систему и законодавству ЕУ.

- Након што Савет ЕУ одобри Акционе планове, ЕК подноси **Извештај о испуњавању услова/мерила за отварање преговора** (*Opening Benchmark Assessment Report - OBAR*).

- **Пошто се испуне мерила за отварање преговора** о датом поглављу (и препоруке одобре од стране држава чланица), Савет ЕУ **позива Србију да представи своју преговарачку платформу/позицију** за дато поглавље у којој се представља достигнути ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ, програм преосталог усаглашавања, преглед административних капацитета за имплементацију, захтеви за прелазне рокове, односно изузећа (дерогације) као трајна одступања од примене правне тековине на одређеном

¹ Тзв. прелазни периоди су додатна временска раздобља за потпуно усклађивање националног законодавства с правном тековином ЕУ на одређеном подручју и након приступања у чланство у ЕУ. Затражени прелазни периоди морају бити временски и садржајно ограничени и не смеју да нарушавају слободу тржишне конкуренције или да утичу на функционисање унутрашњег тржишта ЕУ. С друге стране, ЕУ не дозвољава прелазне периоде у погледу времена неопходног за: усклађивање законодавства, усвајање општих аката у конкретној политици ЕУ и битне ставке које се односе на слободу и функционисање тржишта ЕУ.

подручју. Током преговора, држава кандидат, односно Србија, може доставити ЕУ допуну односно промену преговарачких позиција.

4) Нацрт заједничке позиције ЕУ

Након представљања преговарачке позиције Србије, ЕК подноси Савету ЕУ на усвајање **Нацрт Заједничке позиције ЕУ** (*European Union Common Position*) у којем ЕУ може констатовати:

- да је држава кандидат у том поглављу достигла **довољан ниво усаглашености** са правним тековинама ЕУ, те даљи преговори о том поглављу нису потребни. У том случају се **поглавље привремено затвара**.

- у **већини случајева** ЕУ закључује да **ниво усклађености није на нивоу** који омогућава привремено затварање поглавља, те ЕУ одређује **услове/мерила које држава кандидат мора да испуни како би дошло до затварања поглавља** (*closing benchmarks*).

- у **посебно значајним поглављима** (нпр. 23, 24 и 35) ЕУ одређује **привремена, односно међуфазна мерила** (*interim benchmarks*) и тек након њиховог испуњења дефинишу се мерила за затварање поглавља (*closing benchmarks*).

Осим тога, ЕУ Заједничком позицијом тражи од државе кандидата додатне информације и анализе, пре свега у областима где се траже прелазни периоди односно изузећа.

5) Отварање поглавља

На основу предлога Комисије, Савет ЕУ једногласно одлучује о отварању преговора о датом поглављу, након чега се одржава међувладина конференција о овим поглављима (обично на маргинама Европског савета, Савета за опште послове или Савета за спољне послове).

У ретким случајевима када нема прелазних мерила (*interim benchmarks*) и мерила за затварање поглавља (*closing benchmarks*), поглавље може бити отворено и затворено на истој међувладиној конференцији. Међутим, када поменути услови (мерила) постоје, држава кандидат наставља рад на њиховом испуњењу и редовно извештава ЕК о напретку.

Република Србија је до сада отворила преговоре у четири поглавља и то: 32 и 35, а затим и 23 и 24.

6) Преговарање и затварање поглавља

Преговори о појединим поглављима се отварају и привремено затварају у оквиру састанака међувладине конференције.

Уколико су договорена **мерила за затварање поглавља**, земља кандидат наставља рад на њиховом испуњењу и Комисију редовно извештава о напретку у испуњавању тих одредница.

Када Комисија констатује да су мерила за затварање испуњена, поглавље може бити званично затворено на Међувладиној конференцији, и то онда када су владе свих држава чланица задовољне напретком државе кандидата у области коју покрива дато поглавље. Иначе, сва поглавља сматрају се **привремено затвореним** све док преговори о приступању не буду закључени, што значи да "ништа није договорено док све није договорено".

Једна од новина уведена током преговора са Црном Гором око **поглавља 23 и 24** је обавеза шестомесечног извештавања Савета министара од стране ЕК о напретку у овим поглављима, као и повремено слање експертских мисија на терен. У нашем случају то ће се односити и на **поглавље 35**, које ће обухватити питање нормализације односа Београда и Приштине, и које ће, као и поглавља 23 и 24, бити отворено од почетка до краја преговора. Предвиђено је да спољно-политичка служба ЕУ (*EEAS*) буде задужена за праћење и извештавање о испуњавању услова из поглавља 35.

У случају озбиљних кршења принципа на којима почива ЕУ, Савет ЕУ на предлог Комисије или трећине чланица ЕУ, може одлучити **о привременом прекиду преговора и условима** које кандидат мора да испуни да би се преговори наставили.

Временски период у коме ће се вршити преговори у великој мери зависи од времена у којем ће држава кандидат бити спремна да у потпуности поштује обавезе из чланства у ЕУ. С друге стране, зависи и од спремности ЕУ да прихвати нове државе чланице.

7) Затварање свих поглавља

Преговори о приступању ЕУ су завршени када је постигнута сагласност ЕУ и државе кандидата у свих 35 поглавља и кад то потврди и Европски савет. Све до тог момента постоји могућност поновног отварања поглавља у случају да држава кандидат не испуњава преузете обавезе. Уочи краја преговора одређује се и предвиђени датум приступања што је потребно и због затварања оних поглавља која имају финансијске импликације.

Након завршетка преговора о сваком појединачном поглављу, ЕК сачињава посебан **извештај са пресеком стања и оценом целокупне спремности земље** кандидата да преузме обавезе које произилазе из чланства у ЕУ, а у којем се предлаже закључење приступних преговора. Овај предлог пролази кроз исту процедуру на нивоу Савета ЕУ, тј. *COELA-COREPER-GAC* (Савет за опште послове), који одобрава да се на Завршној међувладиној конференцији констатује формално окончање преговора, предлаже потписивање Уговора о приступању, као и датум стицања статуса члана ЕУ. Ово се потом констатује у закључцима Европског савета.

8) Потписивање уговора о приступању

Резултати преговора уграђују се у нацрт Уговора о приступању који садржи: датум приступања, резултате преговора, услове за приступање и прелазне мере у областима које је Комисија идентификовала као потребне за додатно усаглашавање, адаптацију институција и споразума, поделу гласова у Савету ЕУ и Европском парламенту, број чланова у Европском парламенту предвиђен за државу кандидата и др.

Комисија и Парламент разматрају Уговор пре него што Савет ЕУ једногласно усвоји одлуку. Затим га потписују земља кандидат и представници свих држава чланица.

9) Ратификација и пуноправно чланство

У периоду између закључивања Уговора о приступању и предвиђеног датума за приступање, Уговор се ратификује у државама чланицама ЕУ и придруженој држави. Тек када је ратификација завршена у свим наведеним државама, земља кандидат постаје пуноправни члан.

Требало би имати у виду да је ово општа шема преговарачког процеса, а да је ЕУ, од случаја до случаја, уносила новине у зависности од специфичности земље кандидата. Тако су у преговарачком процесу са Хрватском по први пут уведена привремена мерила, на примеру Црне Горе новина је да је процес скрининга почео и пре одржавања прве Међувладине конференције којом се означава почетак преговора, што је предвиђено и у случају Србије. Такође, преговори о приступању са Црном Гором започели су поглављима 23 и 24, која ће бити отворена током целог преговарачког процеса, као што је то случај и са Србијом.

У зависности од тога да ли постоје мерила за отварање преговора, за затварање преговора, односно међуфазна/привремена мерила, могуће и различите процедуре тока преговора о сваком поглављу (прилог 2). Дата матрица тока преговора указује на сву сложеност, обимност и дужину трајања преговарачког процеса за чланство у ЕУ.

Иако суштину преговора о приступању ЕУ чини усвајање правних аката и хармонизација законодавства, ЕУ данас много више пажње посвећује имплементацији прописа, а што је последица искуства ЕУ где је примена усвојене правне тековине ЕУ ишла споро у новим чланицама. Такође, док су у претходним круговима проширења политички критеријуми били кључни за почетак преговарачког процеса, да би са отварањем преговора акценат био стављен на економско-правне, дотле у случају Србије политички критеријуми, и након почетка преговарачког процеса, остају важан фактор (питање нормализације односа са Приштином и реперкусије на остале области). Требало би имати у виду и да се процес приступања Србије ЕУ одвија у другачијем политичко-економском миљеу ЕУ у поређењу са претходним проширењима.

Процес преговора за чланство у ЕУ у суштини подразумева рад на унутрашњем плану у смислу усвајања правних тековина ЕУ и њихове имплементације, односно реформских корака, при чему је неопходан консензус свих актера. С друге стране, од великог значаја је обезбеђивање подршке земаља чланица ЕУ за целокупан преговарачки процес, како за политичке, тако и економско-правне аспекте.

Прилог 1:

Преговарачка поглавља

1. Слободно кретање робе
 2. Слободно кретање радника
 3. Право на оснивање предузећа и слобода пружања услуга
 4. Слободно кретање капитала
 5. Јавне набавке
 6. Закон о предузећима
 7. Закон о интелектуалном власништву (својини)
 8. Политика конкурентности
 9. Финансијске услуге
 10. Информационо друштво и медији
 11. Пољопривреда
 12. Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика
 13. Рибарство
 14. Транспортна политика
 15. Енергија
 16. Порези
 17. Економска и монетарна политика
 18. Статистика
 19. Социјална политика и запошљавање
 20. Предузетништво и индустријска политика
 21. Трансевропске мреже
 22. Регионална политика и координација структурних инструмената
 23. Правосуђе и основна људска права
 24. Правда, слобода и сигурност
 25. Наука и истраживање
 26. Образовање и култура
 27. Заштита околине
 28. Заштита потрошача и здравља
 29. Царинска унија
 30. Спољни односи
 31. Спољна, безбедносна и одбрамбена политика
 32. Финансијска контрола
 33. Финансијске и буџетске одредбе
 34. Институције
 35. Друга питања
-

Прилог 2 - Ток преговора

I Кратка процедура – без посебних мерила

Експланаторни скрининг



Билатерални скрининг



ЕК припрема Извештај о скринингу (*Screening Report*)



Савет ЕУ прихвата извештај и позива државу кандидата да представи своју преговарачку позицију



држава кандидат доставља преговарачку позицију



ЕК на основу исте припрема Предлог заједничке позиције ЕУ (*Draft EU Common Position*)



Савет ЕУ усваја Заједничу позицију и сазива Међувладину конференцију (*Intergovernmental Conference*)



на Међувладиној конференцији се отвара и привремено затвара поглавље

II Процедура са мерилима за отварање преговора о одређеном поглављу

Експланаторни скрининг



Билатерални скрининг



ЕК припрема Извештај о скринингу (*Screening Report*) и предлаже Савету мерила за отварање поглавља



Савет ЕУ прихвата **Извештај о скринингу и мерила за отварање поглавља** и позива државу кандидата да их испуни



ЕК надзире, а када држава кандидат испуни мерила, саставља Извештај о процени испуњености мерила (*Opening Benchmark Assessment Report - OBAR*) и доставља га Савету



Савет ЕУ прихвата *OBAR* и тражи од државе кандидата да достави своју преговарачку позицију



држава кандидат доставља преговарачку позицију



ЕК на основу исте припрема Предлог заједничке позиције ЕУ (*Draft EU Common Position*)



Савет ЕУ усваја Заједничу позицију и сазива Међувладину конференцију (*Intergovernmental Conference*)

↓
на Међувладиној конференцији отвара се и привремено затвара поглавље

III Процедура са мерилима за затварање преговора о одређеном поглављу

Експланаторни скрининг



Билатерални скрининг



ЕК припрема Извештај о скринингу (*Screening Report*)



Савет ЕУ прихвата Извештај и позива државу кандидата да представи своју преговарачку позицију за дато поглавље



држава кандидат доставља преговарачку позицију



ЕК на основу исте припрема Предлог заједничке позиције ЕУ (*Draft EU Common Position*) и предлаже мерила за затварање



Савет ЕУ усваја **Заједничу позицију ЕУ и мерила за затварање** и сазива Међувладину конференцију (*Intergovernmental Conference*)



на Међувладиној конференцији се отвара поглавље и констатују мерила за затварање



слиди одржавање преговарачких конференција (*Negotiating conferences*) и техничких консултација са Мисијом



ЕК прати развој и када мерила за затварање буду испуњена припрема извештај о томе и предлаже Савету привремено затварање поглавља



Савет ЕУ прихвата и на првој наредној Међувладиној конференцији привремено затвара поглавље.

IV Процедура са мерилима за отварање и за затварање преговора о одређеном поглављу:

Експланаторни скрининг



Билатерални скрининг



ЕК припрема Извештај о скринингу (*Screening Report*) и предлаже Савету мерила за отварање



Савет ЕУ прихвата **Извештај о скринингу и мерила за отварање поглавља** и позива државу кандидата да их испуни



ЕК надзире, и када држава кандидат испуни мерила, саставља Извештај о процени испуњености мерила (*Opening Benchmark Assessment Report – OBAR*) и доставља га Савету



Савет прихвата OBAR и тражи од државе кандидата да достави своју преговарачку позицију

↓
држава кандидат је доставља и ЕК на основу исте припрема Предлог заједничке позиције ЕУ (*Draft EU Common Position*) и предлаже мерила за затварање поглавља
↓
Савет ЕУ усваја **Заједничку позицију ЕУ и мерила за затварање поглавља** и сазива Међувладину конференцију
↓
на Међувладиној конференцији се отвара поглавље и констатују мерила за затварање
↓
слиди одржавање преговарачких конференција и техничких консултација са Мисијом
↓
ЕК прати развој и када мерила за затварање буду испуњена, припрема извештај о томе и предлаже Савету привремено затварање поглавља
↓
Савет ЕУ прихвата и на првој наредној Међувладиној конференцији, привремено затвара поглавље.

V Најдужа процедура (мерила и за отварање и за затварање преговора о одређеном поглављу, и прелазна мерила):²

Експланаторни скрининг
↓
Билатерални скрининг
↓
ЕК припрема **Извештај о скринингу** и предлаже Савету **мерила за отварање поглавља** (акциони планови)
↓
ЕК надзире, и када држава кандидат испуни мерила, саставља Извештај о процени испуњености мерила (OVAR) и доставља га Савету
↓
Савет ЕУ констатује да су мерила за отварање поглавља испуњена и тражи од државе кандидата да достави своју преговарачку позицију
↓
држава кандидат је доставља и ЕК на основу исте припрема Предлог заједничке позиције ЕУ и предлаже прелазна мерила
↓
Савет ЕУ усваја **Заједничку позицију ЕУ и прелазна мерила** и сазива Међувладину конференцију
↓
на Међувладиној конференцији се отвара поглавље и констатују прелазна мерила
↓
следе преговарачке конференције и техничке консултације са Мисијом
↓
ЕК прати развој и када прелазна мерила буду испуњена препоручује Савету да позове државу кандидата да поднесе Прелазну преговарачку позицију
↓
Савет ЕУ прихвата предлог ЕК и позива државу кандидата да достави своју **Прелазну преговарачку позицију**

² Ова процедура уведена је током преговора Хрватске за чланство у ЕУ за поглавља 23 и 24.



ЕК на основу исте припрема **Нацрт прелазне заједничке позиције ЕУ** (Interim Draft EU Common Position) и предлаже **мерила за затварање поглавља**



Савет ЕУ прихвата



ЕК надзире, а када оцени да су испуњена мерила за затварање, сачињава и доставља Савету **Нацрт финалне заједничке позиције ЕУ** (*Draft Final EU Common Position*) и предлаже привремено затварање



Савет ЕУ прихвата и сазива Међувладину конференцију



Међувладина конференција (привремено) затвара поглавље



ЕК надзире и доставља Савету ЕУ шестомечне извештаје



пред само приступање, ЕК подноси **финални извештај о преговорима**