

PRIDRUŽIVANJE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

PRIDRUŽIVANJE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

© ISAC fund

UREDNIK IZDANJA

Milan Pajević

EDICIJA: VODIČI

IZDAVAČ

ISAC Fond

International and Security Affairs Centre
Centar za međunarodne i bezbednosne poslove
Kapetan Mišina 5
11000 Beograd
www.isac-fond.org

AUTORI

Branko Budimir
Vladimir Međak

SARADNIK ISTRAŽIVAČ

Marija Govedarica

ZA IZDAVAČA

Nikola Petrović

Ovo izdanje je objavljeno zahvaljujući Fondu Pakta za Stabilitnost JIE sponzorisanog od Savezne Republike Nemačke.



DIZAJN I OPREMA

Nenad Baćanović





ŠTAMPA

COLORGRAFX

ISBN 978-86-86383-13-6

Beograd, 2010.

Sadržaj

EVROPSKA UNIJA	5	
STRUKTURA EVROPSKE UNIJE: INSTITUCIJE I PROCEDURE	7	
UGOVOR O OSNIVANJU EVROPSKE UNIJE IZ LISABONA (REFORMSKI UGOVOR) ..	8	
KOMISIJA	10	
SAVET (SAVET MINISTARA)	12	
EVROPSKI SAVET	16	
EVROPSKI PARLAMENT	17	
EVROPSKI SUD PRAVDE	20	
Zakonodavna procedura i pravni akti	20	
Pravni akti Zajednice	22	
Obavezujući pravni akti	22	
Neobavezujući pravni akti	23	
EVROPSKA UNIJA I ZAPADNI BALKAN	25	
REGIONALNI PRISTUP	27	
PROCES STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA	27	
SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU	31	
EKONOMSKA SARADNJA	34	
Autonomne trgovinske mere	34	
Sporazumi o slobodnoj trgovini u Jugoistočnoj Evropi	36	
EKONOMSKA I FINANSIJSKA POMOĆ	37	
Instrument za pretpristupnu pomoć	37	
EVROPSKA UNIJA I SRBIJA	43	
Pregovori o viznim olakšicama i readmisiji	56	
OD POTPISIVANJA SPORAZUMA O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU DO ČLANSTVA	59	
LISTA KORISNIH WEB ADRESA	67	



The background of the image is a solid blue color. Overlaid on this is a white silhouette of a city skyline. The skyline is composed of various architectural elements, including domes, spires, and towers. A prominent feature is the Eiffel Tower on the left side. Other recognizable structures include the Colosseum in the lower left, the dome of St. Peter's Basilica in the center, and the spire of St. Mark's Basilica on the right. The overall effect is a stylized, monochromatic representation of a European city.

EVROPSKA UNIJA



STRUKTURA EVROPSKE UNIJE: INSTITUCIJE I PROCEDURE ¹

Evropska unija svoje početke ima u Evropskoj zajednici za uglj i čelik - EZUČ (*European Coal and Steel Community - ECSC*) koja je osnovana 1951. godine, Evropskoj ekonomskoj zajednici - EEZ (*European Economic Community – EEC*) i Evropskoj zajednici za atomsku energiju (*European atomic energy community – EURATOM*) osnovanim 1957. godine. Ove zajednice su imale iste organe, budući da je 1965. godine potpisan Sporazum o spajanju organa tri zajednice (takozvani „*Merger Treaty*“), ali su njihove oblasti delovanja različite, shodno nadležnostima definisanim ugovorima o osnivanju.

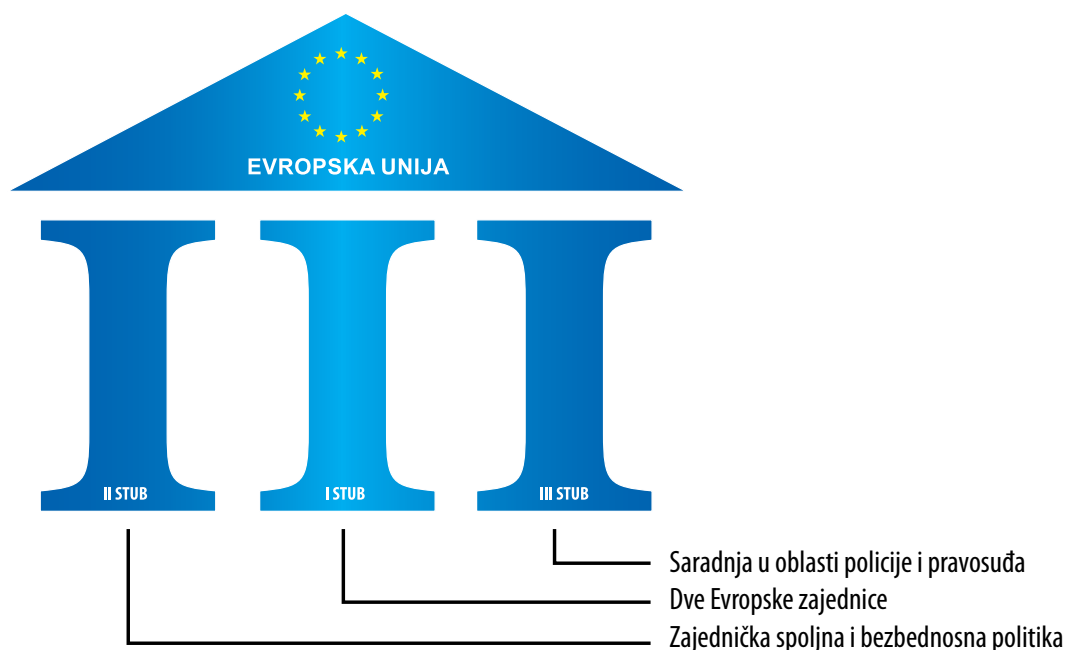
Dok je Evropska zajednica za uglj i čelik prestala da postoji 2002. godine, kada je istekao rok od 50 godina na koliko je sklopljen Ugovor o njenom osnivanju, Evropska ekonomska zajednica je 1992. godine preimenovana u Evropsku zajednicu, tako da su nastavile da postoje samo dve evropske zajednice: Evropska zajednica (EZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM).

Evropska unija je stvorena stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine čiji je pun naziv Ugovor o osnivanju Evropske unije (*Treaty Establishing the European Union – TEU*). Tim ugovorom je stvorena dobro poznata arhitektura EU koja se sastojala iz tri stuba:

I stub čine dve evropske zajednice (EZ i EURATOM)

II stub čini Zajednička spoljna i bezbednosna politika (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*)

III stub čini Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima (*Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters - PJCC*).



1) Budući da je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu 1. decembra 2009. godine i da se njime značajno menja unutrašnja struktura EU, radi lakšeg razumevanja funkcionisanja Unije, objasnićemo model funkcionisanja kakav je postojao pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i pokazati koje su promene nastale nakon 1. decembra 2009. godine.

Prvi stub čine evropske zajednice koje su i do 1992. godine postojale, dok su drugi i treći stub novostvoreni Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine. Sva tri stuba su imale iste organe, ali različite nadležnosti kao što im i nazivi govore pa su samim tim i ti organi imali različita ovlašćenja. Samo u I stubu, stubu Evropskih zajednica, organi su delovali nadnacionalno, dok su II i III stub bili na nivou međudržavne, međuvladine, saradnje.

UGOVOR O OSNIVANJU EVROPSKE UNIJE IZ LISABONA (REFORMSKI UGOVOR)

Evropska unija je 2009. godine privela kraju opsežne institucionalno-funkcionalne reforme svog uređenja. Novo uređenje EU je trebalo da se zasniva na „Ugovoru o stvaranju Ustava Evrope“, koji bi objedinio i zamenio sve postojeće ugovore na kojima počiva ustrojstvo EU, stavljajući ih van snage. Ustav Evrope je trebalo da stupi na snagu 1. januara 2007. godine do čega nije došlo usled neuspeha referendumu u Francuskoj i Holandiji, na kojima su građani ovih država članica odbili da ratifikuju predloženi Ugovor.

Kao odgovor na tako nastalu krizu institucija EU, države članice su pristupile izradi novog Ugovora o osnivanju Evropske unije, koji je potpisan decembra 2007. godine u Lisabonu, i koji predstavlja izmene i dopune postojećih Ugovora o osnivanju Evropske unije i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Ovaj Ugovor je još nazvan i Reformski ugovor i, uopšteno govoreći, u suštini vrlo sličan odbačenom Ugovoru o stvaranju Ustava Evrope, s tim što su izbačeni segmenti koji bi EU davali obeležja državnosti (zastava, grb i himna) i s tim što se ne bi zvao „ustavom“ već „ugovorom“.

Glavne razlike Ugovora o stvaranju Ustava Evrope i Ugovora iz Lisabona:

1. Izostavljeni su simboli EU (zastava, grb i himna),
2. Umesto jedinstvenog dokumenta postojeće dva Ugovora (Ugovor o osnivanju EU i Ugovor o funkcionisanju EU (UFEU) – bivši Ugovor o osnivanju EZ),
3. Povelja o ljudskim pravima nije sastavni deo Ugovora, kao što je to bio slučaj sa Ustavom, nego se samo pominje u Ugovoru kao obavezujući dokument,
4. Promena u načini glasanja u Savetu je odložena do 1. novembra 2014. godine (Ustav je predviđao promenu danom stupanja na snagu),
5. Uvođenje nadležnosti Evropskog suda pravde nad aktima iz III stuba je odložena na 5 godina nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona,
6. Funkcija Ministra spoljnih poslova je preimenovana u Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku,
7. Ugovor iz Lisabona kao kriterijume za prijem novih država navodi i Zaključke Evropskog saveta (Kopenhagenski kriterijumi),
8. Ugovor iz Lisabona zadržava postojeća imena akata koje usvaja Evropska unija (uredba i direktiva), dok je Ugovor o stvaranju Ustava predviđao uvođenje zakona i okvirnih zakona.

Prema odredbama Reformskog ugovora, Ugovor o osnivanju EU (UEU), bi nastavio tako da se zove dok bi Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, bio preimenovan u „Ugovor o funkcionisanju Evropske unije - UFEU“. Ova dva ugovora činila bi pravni i konstitucionalni okvir Evropske unije. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju i dalje ostaje na snazi i primenjuje se paralelno sa navedena dva ugovora, ali nije pomenut u Reformskom ugovoru, niti ova reforma EU dotiče funkcionisanje EURATOM-a. Postoje međutim nagoveštaji da bi ovaj Ugovor mogao biti raskinut i EURATOM ugašen, a da oblast koju on pokriva, tj. istraživanje i upotreba atomske energije u civilne svrhe, postane i pravno sastavni deo energetske politike Evropske unije, što je ostavljeno za dalje konsultacije i odlučivanje među državama članicama.

Reformski ugovor je trebalo da stupi na snagu i počne sa primenom 1. januara 2009. godine, ali su građani Irske na referendumu održanom u junu 2008. godine odbili da prihvate ovaj Ugovor. I pored toga, proces njegove ratifikacije je nastavljen u drugim državama članicama, a datum stupanja na snagu pomeren na 1. januar 2010. godine. Budući da je posle godine dana pregovora unutar Evropske unije, Irska dobila određene garancije i izmene u odnosu na prvobitni tekst Lisabonskog ugovora (potvrdu neutralnosti, ostajanje odredbe „jedna država - jedan komesar“ i nakon 2014. godine, ostanak zabrane abortusa u Irskoj) raspisan je novi referendum na kome su 2. oktobra 2009. godine, građani Irske sa 67% glasali „za“, podržali Lisabonski ugovor. Nakon pozitivnog referenduma u Irskoj i ratifikacije ugovora u Češkoj Republici, Lisabonski ugovor je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine sa zakašnjenjem od 11 meseci u odnosu na predviđenu dinamiku.

Stupanjem na snagu tzv. Reformskog ugovora prestala je da postoji podela EU na III stuba. Evropska unija sada čini jedinstvenu celinu sa svojstvom pravnog lica, što ranije nije bio slučaj². Najveće promene iz ovog Ugovora se sastoje u proširenju broja oblasti u kojima se u okviru nekadašnjeg I stuba odluke donose kvalifikovanom većinom i proširenju nadležnosti organa EU da donose odluke u oblastima obuhvaćenim nekadašnjim III stubom. Nadležnosti organa u okviru bivšeg II stuba, Zajedničke spoljne i bezbednosne politike ostaju nedirnute u odnosu na prethodno stanje. U okviru nekadašnjeg III stuba uveden je komunitarni način donošenja odluka, tj. uvedena mogućnost glasanja kvalifikovanom većinom, s tim što svaka država može da se pozove na postojanje nacionalnog interesa po određenom pitanju i da pravo donošenja odluke bude preneto na Evropski savet, gde se odluke donose konsenzusom. Time praktično svaka članica zadržava pravo „veta“ na odluke iz domena III stuba, koji je i ranije imala, ali bi to morala izričito da zahteva. Drugim rečima, glasanje kvalifikovanom većinom postaje pravilo, a upotreba veta samo izuzetak.

Najveća institucionalna promena je uvođenje institucije Predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, tzv. ministra spoljnih poslova EU.

2) Iz ovog razloga, događaji o kojima se govori u ovoj publikaciji, a koji su se desili pre 1. decembra 2009. godine, odnose se na Evropske zajednice ili na Evropsku zajednicu (EZ), a u događajima koji su se dogodili nakon 1. januara 2009. godine, govorićemo samo o Evropskoj uniji

Glavni organi Unije su definisani članom 13. Ugovora o osnivanju Evropske unije i to su:

1. Evropski parlament,
2. Evropski savet
3. Savet (Savet ministara),
4. Evropska komisija (Komisija),
5. Evropski sud,
6. Evropska centralna banka i
7. Finansijski sud.

Evropska komisija tradicionalno predstavlja interes Unije kao celine, države članice su predstavljene u Evropskom savetu i u Savetu ministara, dok su građani Unije predstavljeni u Evropskom parlamentu. Ovaj institucionalni odnos podržavaju Evropski sud i Finansijski sud, kao nadzornici zakonitosti rada celog sistema. Ovde ćemo govoriti o svim organima osim o Finansijskom sudu i Evropskoj centralnoj banci, jer su njihove funkcije suviše specifične.

Pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, ovi organi su bili poznati kao organi Evropske zajednice koji su u isto vreme organi EU. Vrlo komplikovan koncept za razumevanja sa stanovišta klasične države ili međunarodne organizacije, ali sa pravne tačke gledišta samo su evropske zajednice (EZ i EURATOM) i države članice Unije bile subjekti međunarodnog prava (imale svojstvo pravnih lica) tj. mogle biti nosioci prava i obaveza i zaključivati međunarodne ugovore. Evropska unija takvo svojstvo nije imala. Najbolji primer praktičnih implikacija ovog koncepta je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji je Republika Srbija potpisala, sa jedne strane, a Evropska zajednica, Evropska zajednica za atomsku energiju i svih 27 država članica Evropske unije (svako u domenu svoje nadležnosti koja je pokrivena Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju), sa druge strane. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, Evropska unija je dobila svojstvo pravnog lica i mogućnosti sklapanja međunarodnih ugovora.

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 politike Unije, posredovanje između država članica kako bi se obezbedilo usvajanje tih predloga, koordinacija nacionalnih politika i staranje o primeni utvrđenih politika Unije.

Komisija se sastoji od 27 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 je istekao 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. Ovaj produžetak nije bio problematičan sa stanovišta legitimiteta, budući da je i stari i novi predsednik Komisije ista osoba.

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, slično ministrima u vladi i svako je zadužen za najmanje jedan resor. Naravno, postoje atraktivniji i oni manje privlačni resori, 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 ima stalni sekretarijat sa stalnim osobljem koji je podeljen na odeljenja koja se nazivaju generalni direktorati (*Directorate General* – DG). Svakim generalnim direktoratom rukovodi generalni direktor koji je odgovoran odgovarajućem komesaru.

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 jedina ima pravo zakonodavne inicijative, osim u slučajevima kada je Ugovorom 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 Evropskim sudom 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 (SAVET MINISTARA)

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 zajedno sa Parlamentom odlučuje o budžetu Unije.

Sačinjavaju ga predstavnici država članica, a svaku državu predstavlja ministar koji je ovlašćen da obavezuje svoju vladu. Savet sačinjava 27 resornih ministara koji se sastaju u zavisnosti od teme, tako da je sastav Saveta promenljiv. 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. Do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona sastanci ministara spoljnih poslova su se zvali Savet za opšte i spoljne poslove (*General Affairs and External Relations Council - GAERC*), a o sastancima ostalih ministara se govorilo kao o sektorskim savetima ili drugim „formacijama Saveta“ (Poljoprivredni savet, Trgovinski, EKOFIN (ekonomija i finansije).

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, Evropsku savet je izabrao baronesu Katrin Ešton (*Catherine Ashton*) iz Velike Britanije, bivšu komesarku Evropske unije zaduženu za trgovinu. Njen mandat traje 5 godina. Ostalim formacijama će predsedavati nadležni ministri države koja je predsedavajuća EU. Listu formacija Saveta usvaja Evropski savet kvalifikovanom većinom.

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, rotirajući se svakih 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. Savet ima svoj sekretarijat sa stalnim osobljem, koji je sličan sekretarijatu Komisije, ali je mnogo manji. Reformskim ugovorom je takođe predviđeno osnivanje diplomatske službe Evropske unije pod rukovodstvom Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.

Formacije Saveta EU nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona

1. *Savet opštih poslova*
2. *Savet spoljnih poslova*
3. *Savet za ekonomske i finansijske poslove*
4. *Savet za pitanja saradnje u pravosudnim i unutrašnjim poslovima*
5. *Savet za pitanja zaposlenosti, socijalne politike, zdravlja i zaštite potrošača*
6. *Savet za pitanja konkurentnosti*
7. *Savet u oblasti transporta, telekomunikacija i energije*
8. *Savet za poljoprivrednu i politiku ribarenja*
9. *Savet za pitanja zaštite životne sredine*
10. *Savet za pitanja obrazovanja, omladinske i politike kulture*

Savet se sastaje u zavisnosti od potrebe: raniji savet za opšte i spoljne poslove (GAERC), finansijski i ekonomski savet (ECOFIN) i savet za poljoprivrednu i politiku ribarenja su se sastajali jednom mesečno, dok se na primer savet za transport, telekomunikacije i energiju sastajao dva do četiri puta godišnje.

Od 2007. godine uvedena je praksa predsedavanja Evropskom unijom u formatu „Troike“, gde su države grupisane u trojke i gde zajednički za period od 18 meseci definišu prioritete i staraju se o usmeravanju Unije, ali svaka država u Troici ima svoj period od 6 meseci kada predsedava svim formacijama EU. Prethodnu Troiku su činile Francuska, Češka Republika i Švedska (1. jul 2008. – 31. decembar 2009), trenutnu Troiku čine, Španija, Belgija i Mađarska (1. januar 2010. – 30. jun 2011. godine), dok će narednu Troiku činiti Poljska, Danska i Kipar (1. jul 2011. – 31. decembar 2012).³

S obzirom da ministri država članica samo deo 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 Zajednici 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 ne postojanja saglasnosti o tom pitanju raspravljati Savet.

Odluke se u Savetu po pravilu donose kvalifikovanom većinom glasova osim ako Ugovorima 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. Pokazatelj ove prakse vidi se na primer u činjenici da je u periodu od 1994. godine do 1998. godine 79%

3) Raspored predsedavanja Evropskom unijom 2009 – Češka/Švedska, 2010 – Španija/Belgija, 2011 – Mađarska/Poljska, 2012 – Danska/Kipar, 2013 – Irska/Litvanija, 2014 – Grčka/Italija, 2015 – Letonija/Luksemburg

svih odluka u Savetu doneto jednoglasno, da je samo u 16% slučajeva jedna ili više država bilo preglasano, a samo u 2% slučajeva tri ili više država glasalo protiv odluke.⁴

Prilikom glasanja u Savetu dolazi do izražaja različita snaga članica tako da one 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 Portugalija po 12; Austrija, Bugarska i Švedska po 10; Irska, Danska, 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 odluka dobije 255 od mogućih 345 glasova. 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 (blokirajuća manjina je 88 glasova). 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 menja način glasanja u Savetu. Postojeći način glasanja će se koristiti do 31. oktobra 2014. godine dok se od 1. novembra uvodi novi sistem gde će kvalifikovanu većinu činiti 55% država članica koje 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 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.

Ovim putem će doći do efikasnijeg donošenja odluke, ali će pri tom svaka država individualno imati manju mogućnost sprečavanja donošenja odluke, što će od država zahtevati intenzivnije konsultacije u procesu obezbeđivanja većine.

4) Sajmon Hiks, „Politički sistem Evropske unije“, Službeni glasnik, Beograd, 2007, strana 97-99

Tabela 1. Ukupan broj glasova i glasačka moć u Savetu⁵

	Stanovnika. u milionima	Jednoglasnost		Kvalifikovana većina EU15 (pravila iz Rima)		Kvalifikovana većina EU27 (pravila iz Nice)	
		glasova	snaga[1]	glasova[2]	snaga	glasova	snaga
Nemačka	82.5	1	100	10	11.7	29	8.7
Francuska	59.6	1	100	10	11.7	29	8.7
Ujedinjeno Kraljevstvo	59.3	1	100	10	11.7	29	8.7
Italija	57.3	1	100	10	11.7	29	8.7
Španija	40.7	1	100	8	9.6	27	8
Poljska	38.2	1	100	-	-	27	8
Rumunija	22.5	1	100	-	-	14	4
Holandija	16.2	1	100	5	5.5	13	3.7
Grčka	11	1	100	5	5.5	12	3.4
Belgija	10.4	1	100	5	5.5	12	3.4
Portugalija	10.4	1	100	5	5.5	12	3.4
Češka Republika	10.2	1	100	-	-	12	3.4
Mađarska	10.1	1	100	-	-	12	3.4
Švedska	8.9	1	100	4	4.5	10	2.8
Bugarska	8.2	1	100	-	-	10	2.8
Austrija	8.1	1	100	4	4.5	10	2.8
Danska	5.4	1	100	3	3.5	7	2
Slovačka	5.4	1	100	-	-	7	2
Finska	5.2	1	100	3	3.5	7	2
Irska	4	1	100	3	5.5	7	2
Litvanija	3.5	1	100	-	-	7	2
Letonija	2.3	1	100	-	-	4	1.1
Slovenija	2	1	100	-	-	4	1.1
Estonija	1.4	1	100	-	-	4	1.1
Kipar	0.7	1	100	-	-	4	1.1
Luksmeburg	0.4	1	100	2	2.1	4	1.1
Malta	0.4	1	100	-	-	3	0.8
Ukupno glasova		15/27		87		345	
Potrebna većina		15/27		62	-71.30%	258[3]	-74.80%
Blokirajuća manjina		1		26	-29.90%	88	-25.50%

5) *ibidem*, strana 96

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. Evropski savet je dobio svoj status 1986. godine kada je prvi put pomenut u Jedinstvenom evropskom aktu (*Single European Act*). Ugovor o EU 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 valja razlikovati od Saveta (ministara) 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 u zemljama koje te godine predsedavaju Unijom. 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. Na samitu u Kopenhagenu juna 1993. godine definisani su kriterijumi koje svaka država mora da zadovolji ako želi da postane članica Unije (tzv. Kopenhagenski kriterijumi). Na samitu u Esenu, decembra 1994. godine, usvojena je strategija za prijem novih članica a na samitu u Solunu 2003. godine potvrđena evropska budućnost država zapadnog Balkana.

Evropski savet takođe ima veliku ulogu u koordinisanju politika EU. To se pre svega ogleda u oblasti spoljne politike Unije (CFSP) donoseći opšte smernice 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 1991. godine, 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 dolazimo u situaciju da Velika Britanija učestvuje u napadu na Irak, dok se Nemačka i Francuska protive ovoj intervenciji.

Najveća novina u Ugovoru iz Lisabona jeste stvaranje funkcije 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 (*Herman Van Rompuy*) koji je do tada obavljao funkciju premijera Kraljevine Belgije. 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.

Vreme će pokazati koliko je Ugovor iz Lisabona uspeo da pokrene pitanje stvaranja jedinstvene, Evropske spoljne politike, oličene pre svega u liku Predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.

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.

Evropski parlament danas čini 736 poslanika iz svih članica Unije. Broj poslanika svake zemlje se utvrđuje prema njenoj veličini, bruto društvenom proizvodu i ekonomskoj snazi s tim što su manje zemlje opet kao i u Savetu ministara natproporcionalno zastupljene. Tako Nemačka ima 99 poslanika, Francuska, Britanija i Italija po 72, Luksemburg 6 i Malta 5 poslanika. Sedište Parlamenta je zvanično u Strazburu, međutim najveći deo zasedanja i posla se obavlja u Briselu, tako da je Parlament jedina institucija koja funkcioniše u dva različita grada i države. Stupanjem na snagu Reformskog ugovora broj poslanika u EP će biti ograničen na 751.⁶ poslanika, uključujući i Predsednika EP, bez obzira koliko će biti država članica Evropske unije. Budući da su izbori održani maja 2009. godine, pre nego što je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, 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. Pristupanje novih država će dovesti dotle da će sadašnje članice izgubiti određeni broj poslanika da bi napravile mesta za poslanike iz novih država članica.

6) Šesti saziv EP je od 2007-2009. godine imao 785 poslanika jer su Rumunija i Bugarska ušle u EU 2007. godine, tako da su njihovi poslanici samo pridodati postojećem broju 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 predstavlja 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).

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 ministara. Ovakav odnos Parlamenta i Saveta ministara 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 ministara kao organa koji predstavlja izvršne vlasti država članica. Ovo je godinama dovodilo do situacije da nacionalni parlamenti država članica nemaju uticaj na zakonodavstvo koje dolazi sa nivoa Zajednice. To zakonodavstvo su zapravo donosili ministri država članica okupljeni u Savetu ministara koji na nacionalnom nivou imaju parlamentarnu kontrolu, dok takva kontrola na nivou Zajednice 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 ministara.

Lisabonski ugovor donosi 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, on 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 po prvi put daje 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.

Tabela 2. Raspored mesta u Evropskom parlamentu 2009 - 2014. godine⁷

								NI	Total
	5	5	5	4	1			2	22
	6	4	5					2	17
	2	7			9	4			22
	1	4	3	2		1	2		13
	42	23	12	14		8			99
	1	1	3	1					6
	4	3	4			1			12
	8	8		1		3	2		22
	23	21	2	2		1		1	50
	29	14	6	14		5	1	3	72
	35	21	7				9		72
	2	2				2			6
	3	1	1	1	1	1			8
	4	3	2		1		2		12
	3	1	1	1					6
	14	4			1			3	22
	2	3							5
	5	3	6	3	1	2	1	4	25
	6	4		2				5	17
	28	7			15				50
	10	7				5			22
	14	11	5					3	33
	3	2	2						7
	6	5	1				1		13
	4	2	4	2			1		13
	5	5	4	3		1			18
		13	11	5	25	1	13	4	72
	EPP	S&d	ALDE/ADLE	Greens/EFA	ECR	GUE/NGL	EFD	NI	Total
Total	265	184	84	55	54	35	32	27	736

EPP Europeans Peoples Party – Evropska narodna partija (demohrišćanski blok)

S&D Progressive Alliance of Socialists & Democrats – Napredna alijansa Socijalista i Demokrata

ALDE/ADLE – Alliance of Liberals and Democrats for Europe – Alijansa Liberala i Demokrata za Evropu

Greens/EFA Greens – European Free Alliance – Zeleni – Evropska alijansa za slobodu

ECR European Conservatives and Reformists Group – Grupa evropskih konzervativaca i reformista

GUE/NGL – European United Left – Nordic Green Left – Ujedinjena evropska levica – nordijska zelena levica

EFD – Europe of Freedom and Democracy – Evropa slobode i demokratije

NI – Samostalni poslanici

7) www.europarl.europa.eu

EVROPSKI SUD PRAVDE

Evropski sud pravde (ESP) ima 27 sudija i 8 javnih branilaca (*Advocate general*) i njegova nadležnost je da donosi presude u sporovima koji zadiru u oblast nadležnosti Evropske zajednice a nakon stupanja na snagu Reformskog ugovora, i oblasti koje su ranije bile obuhvaćene III stubom EU (Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima).

Sud se stara o jednoobraznoj primeni prava Unije i u tom smislu ima ulogu vrhovnog suda. Njegova presuda je konačna. Budući da presude Evropskog suda imaju snagu izvora prava, uloga suda nije više samo sudska, već se može reći da sud i na jedan način stvara pravo, pogotovo u domenu ustanovljavanja principa na kojima počiva komunitarno pravo (princip nadređenosti komunitarnog prava nad pravima država članica, princip neposredne primene komunitarnog prava u pravnim sistemima država članica i princip neposrednog dejstva komunitarnog prava u pravnim sistemima država članica).

Jedan od najbitnih instrumenata kojima ESP obezbeđuje jednoobraznu primenu komunitarnog prava jeste institut prethodnog pitanja (ranije član 234. UEZ⁸, sada član 267. UFEU⁹).). Budući da svi sudovi država članica primenjuju komunitarno pravo, u slučaju kada se jedna od strana u sporu pozove na komunitarno pravilo, a da nacionalni sud nije siguran u tumačenje komunitarnog pravila na koje se stranka pozvala, on može prekinuti dalji tok postupka i uputiti pitanje o tumačenju date norme Evropskom sudu pravde. Nakon dobijenog tumačenja, nacionalni sud nastavlja postupak i primenjuje komunitarnu normu u skladu sa mišljenjem ESP. Niži sudovi država članica imaju mogućnost (tj. mogu, ali nisu obavezni) da postave pitanje Evropskom sudu pravde, dok najviši sudovi, tj. sudovi iznad kojih nema više instance, moraju da traže mišljenje od Evropskog 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 države članice...*
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 koja mogu pokrenuti postupak samo protiv akta koji je narušio njihova prava, direktno. U ovu grupu spadaju i treće zemlje, izvan EU.

Zakonodavna procedura i pravni akti

Sa stanovišta zakonodavne procedure, donošenja propisa iz oblasti komunitarnog prava (bivši I stub) najbitnije je ispitivanje međusobnog odnosa Saveta ministara i Evropskog parlamenta. Budući da je Komisija jedini ovlašćeni predlagač, u ovom segmentu prava EU, njena uloga

8) Ugovor o stvaranju Evropske zajednice

9) Ugovor o funkcionisanju Evropske unije

je u svakom slučaju ista; ona predlaže akt i nadzire da li su predloženi amandmani u skladu sa njenom zakonodavnom namerom i da li je moguće obezbediti neophodnu većinu kako bi predlog bio usvojen. U slučaju kada amandmani izlaze iz okvira koji je predvidela ili nema potrebne većine za usvajanje, Komisija povlači predlog akta sa dnevnog reda na doradu.

U procesu donošenja akta EU postoje tri procedure u zavisnosti od toga koju oblast reguliše taj akt.

I. Procedura konsultovanja

Po ovoj proceduri nakon dobijanja predloga od Komisije, Savet ministara 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).

II. Procedura saodlučivanja, sada pod nazivom „redovna zakonodavna procedura“ (ranije po članu 251. Ugovora o stvaranju EZ, sada član 284. UFEU)

Ova procedura je uvedena Ugovorom iz Maastrichta dovodi Parlament na isti nivo sa Savetom ministara. 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 da ni tada nisu došli do dogovora, 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 donešena, a ako ne postigne sporazum odluka neće proći jer Savet ne može da nadglasa Parlament. Najveći broj odluka se donosi ovom procedurom. Stupanjem na snagu Reformskog ugovora, procedura saodlučivanja je preimenovana u redovnu proceduru, dok će sve ostalo biti izuzetak od pravila.

III. Procedura pristanka

Po ovoj proceduri Parlament se mora saglasiti sa Savetom ministara 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. Dosada nijednoj Komisiji nije iskazano nepoverenje, ali je Komisija Žaka Santera (*Jacques Santer*) podnela ostavku 1999. godine, da bi izbegla formalno iskazivanje nepoverenja i samim tim sačuvala ugled Komisije kao institucije, zbog afere oko korupcije u koju je jedan član bio umešan.

Pravni akti Zajednice

Pravni akti koje donosi organi EU, po proceduri propisanoj Osnivačkim ugovorima, se još nazivaju i sekundarno zakonodavstvo za razliku od Osnivačkih ugovora koji čine primarno zakonodavstvo.

Sekundarno zakonodavstvo ili pravna akta koja donosi Unija su definisani članom 288. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ti akti se dele na:

1. Uredbe (regulations),
2. Direktive (directives),
3. Odluke (decisions),
4. Preporuke (recomendations) i
5. Mišljenja (opinions).

Osnovna podela je na obavezujuće i neobavezujuće. U obavezujuće akte spadaju uredbe, direktive i odluke, a u neobavezujuće preporuke i mišljenja.

Obavezujući pravni akti

Uredbe¹⁰ (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 i države ih ne mogu menjati niti mogu stavljati rezerve na njih. Uredbe uglavnom stupaju na snagu 20 dana nakon njihovog objavljivanja u Službenom listu EU. Uredbe donosi Savet ili Savet u saradnji sa Parlamentom u proceduri saodlučivanja.

Direktive (directive)

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 prilagođava svom zakonodavstvu i uvodi je u zakonodavstvu. 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. Razlikuje se od uredbe po tome što da bi stupila na snagu, direktiva zahteva posredni akt koji donosi država članica, a sličnost sa uredbom je to što se odnosi na unapred neograničen broj slučajeva. Akt koji donosi članica mora biti onog ranga koji nacionalno zakonodavstvo zahteva za domaći akt o istoj stvari (npr. ako ustav zahteva Zakon o finansijskom sistemu, Direktiva o finansijskom sistemu mora biti pretočena u nacionalno zakonodavstvo putem zakona, a ne recimo uredbe Vlade). Direktive nisu obavezujuće u svojoj celokupnosti, već samo u cilju koji mora da se dostigne.

¹⁰ Smatramo da je ovaj izraz neadekvatno izabran kao prevod reči *regulation* jer može pogrešno uputiti na tip akta koji donosi Vlada kao podzakonski akt a Uredba (regulation) koju donosi Unija može biti upoređen jedino sa zakonom (*prim. autora*).

Odluke (decision)

Može se najlakše uporediti sa rešenjem koje se donosi u upravnom postupku kojim se rešava o pravu ili obavezi nekog individualnog pravnog ili fizičkog lica. Tipičan akt koji donosi Komisija u oblasti kontrole poštovanja prava konkurencije ili kontrole dodele državne pomoći. Ima direktnu snagu, znači 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.

Neobavezujući pravni akti

Preporuke i mišljenja

Efekat im je isti tj. nemaju obavezujuću pravnu snagu. Ipak imaju zakonodavnu vrednost, zato što su države obavezne da u budućnosti prilikom donošenja zakona, te zakone prave u duhu ovih mišljenja i preporuka, a nacionalni sudovi su, prilikom donošenja presuda iz nadležnosti EU, dužni da uzmu u obzir njihov sadržaj kao smernicu prilikom odlučivanja u konkretnom slučaju. Takođe, organi EU koji su doneli smernice i mišljenja će se u svom u budućem radu ponašati u skladu sa tim aktima koja su sami usvojili, čime se postiže viši nivo pravne sigurnosti.





EVROPSKA UNIJA I ZAPADNI BALKAN



REGIONALNI PRISTUP PREMA JUGOISTOČNOJ EVROPI

Okončanje četvorogodišnjih građanskih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije (1991-1995), zaključenjem Dejtonsko/Pariskog i Erdutskog sporazuma, otvorilo je prostor za formulisanje sveobuhvatnog političkog pristupa kojim je Evropska unija nastojala da doprinese političkoj i bezbednosnoj stabilizaciji, ekonomskom razvoju i unapređenju regionalne saradnje u Jugoistočnoj Evropi. Osnovno obeležje ovog političkog pristupa koji nosi naziv *Regionalni pristup* ogleda se u mogućnosti unapređenja političkih i ekonomskih odnosa između država jugoistočne Evrope i Evropske unije uz pretpostavku ispunjenja odgovarajućih opštih i specifičnih preduslova. Kao opšti uslovi, koji se odnose na sve države ovog regiona, navedeni su **razvoj demokratije i vladavine prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sprovođenje ekonomskih reformi**. Ovi uslovi su izvedeni iz dobro poznatih kriterijuma iz Kopenhagena koje je Evropski savet formulisao 1993. godine s namerom da precizira kriterijume koje mora da ispuni svaka država ukoliko želi da pristupi Evropskoj uniji. Reč je o:

- političkim kriterijumima (postojanje stabilnih institucija kojima se garantuje demokratija i vladavine prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava),
- ekonomskim kriterijumima (postojanje funkcionalne tržišne privrede sposobne da izdrži konkurenciju na tržištu EU) i
- pravnim kriterijumima koji se ogledaju u sposobnosti države da u potpunosti preuzme i poštuje obaveze koje proističu iz članstva u EU uključujući i ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije (usvajanje pravnih tekovina EU i postojanje administrativnih i pravosudnih kapaciteta za njihovo sprovođenje i primenu).

Uzimajući međutim u obzir regionalne specifičnosti, pored pomenutih uslova, unapređenje odnosa sa EU uslovljeno je i **unapređenjem regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa** kao i **poštovanjem međunarodnih obaveza proisteklih iz mirovnih sporazuma** pri čemu je poseban naglasak stavljen na obavezu oličenu u punoj saradnji sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu (Bosna i Hercegovina, Hrvatska i SR Jugoslavija). Zauzvrat, Evropska unija je omogućila ovim državama uspostavljanje sadržajnijih ekonomskih i trgovinskih odnosa kroz sistem autonomnih trgovinskih povlastica (mera) čime je omogućen plasman svih industrijskih i poljoprivrednih proizvoda koji vode poreklo iz ovih država na njeno tržište bez carinskih i gotovo svih kvantitativnih i drugih ograničenja. Dodatno, Evropska unija je omogućila ovim državama da uživaju značajnu finansijsku podršku kroz programe PHARE i OBNOVA čime su obezbeđivana značajna sredstva za rekonstrukciju, povratak izbeglih i raseljenih lica, unapređenje ekonomskog razvoja i regionalne ekonomske saradnje. Poseban aspekt ove politike ogledao se u mogućnosti uspostavljanja ugovornih odnosa zaključenjem Sporazuma o saradnji i trgovini.

PROCES STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA

Reforma Evropske unije i priprema za nastupajuće proširenje, uz više nego nepovoljne prilike u regionu usled sukoba na Kosovu i Metohiji, uticali su na krajnje skromne rezultate

Regionalnog pristupa i pored velikih očekivanja. Na potrebu unapređenja postojeće politike, uticalo je i saznanje da EU mora otvoriti jasnu evropsku perspektivu državama jugoistočne Evrope (perspektivu članstva) i razviti pristup koji će uvažiti individualni napredak ovih država na njihovom putu u EU. Stoga je maja 1999. godine Evropska komisija promovisala **Proces stabilizacije i pridruživanja** kao inovirani politički okvir za unapređenje odnosa između država zapadnog Balkana i EU. Proces stabilizacije i pridruživanja reafirmiše ciljeve dotadašnje politike EU pri čemu se pored *mira i stabilnosti, demokratije i vladavine prava, poštovanja ljudskih i manjinskih prava, ekonomskog prosperiteta i unapređenja regionalne saradnje* sada nastoji učiniti izvesnijom *evropska perspektiva* ovog regiona. Drugim rečima, pored *stabilizacije* otvara se i perspektiva *pridruživanja, a potom, i pristupanja EU*.

Kako se ovi ciljevi ne mogu ostvariti samo unapređenjem bilateralnih odnosa Evropske unije i država zapadnog Balkana već i unapređenjem saradnje u regionu, Proces stabilizacije i pridruživanja čine dve podjednako važne i međusobno uslovljene dimenzije - *bilateralna i regionalna*. Inovirajući politički pristup, a polazeći od regionalnih i individualnih specifičnosti, Evropska unija je definisala nekoliko instrumenata kojim nastoji da postigne prethodno pomenute ciljeve. Reč je o:

- Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP);
- unapređenju ekonomskih i trgovinskih odnosa (kroz sistem autonomnih trgovinskih mera i regionalnu zonu slobodne trgovine);
- finansijskoj i tehničkoj pomoći (PHARE i OBNOVA);
- unapređenju pomoći za razvoj demokratije, civilnog društva, obrazovanja i izgradnju institucija;
- unapređenju saradnje u brojnim oblastima poput saradnje u oblasti unutrašnji poslova i pravosuđa;
- unapređenju političkog dijaloga naročito na regionalnoj osnovi i
- podsticanju regionalne saradnje podržavanjem Pakta stabilnosti za JIE, Procesu saradnje u JIE i drugih regionalnih inicijativa.

U odnosu na instrumente Regionalnog pristupa iz koga je proistekao, Proces stabilizacije i pridruživanja donosi jedan kvalitativno novi element u politiku Evropske unije. Reč je o *sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju* koji predstavlja novu vrstu ugovornog odnosa sa Evropskom unijom, kojim se u zamenu za ispunjenje odgovarajućih preduslova, nudi izvesnija evropska perspektiva državama zapadnog Balkana.

Ipak, suštinski doprinos uspehu ovog inoviranog političkog pristupa dale su političke promene u regionu, odnosno Hrvatskoj i Srbiji/SR Jugoslaviji tokom 2000. godine. Ove promene, omogućile su ne samo normalizaciju i unapređenje odnosa ovih država sa EU već i unapređenje regionalnih odnosa i saradnje. Na ovaj način u obe dimenzije Procesu stabilizacije i pridruživanja, bilateralnoj i regionalnoj, stvoreni su ključni preduslovi da evropska perspektiva ovog regiona postane realna.

Juna 2000. god. održan samit šefova država ili vlada država članica Evropske unije u Santa Maria da Feiri (Portugalija) na kome je EU potvrdila svoju rešenost da doprinese potpunoj integraciji Zapadnog Balkana u evropske, političke i ekonomske tokove kroz Proces stabilizacije i pridruživanja. Tom prilikom, države ovog regiona su dobile status potencijalnih kandidata za članstvo u EU, koji se naknadno potvrđuje sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju.

Ove političke promene praćene su daljim jačanjem politike EU prema ovom regionu koje se ogleda u daljem proširenju i unapređenju autonomnih trgovinskih mera koje su posle 2000. godine omogućile značajno unapređenje ekonomskih i trgovinskih odnosa sa EU. Evropska unija je razvila novi instrument finansijske i tehničke podrške, program **CARDS** u ukupnom iznosu od 4,65 milijardi evra i pokrenula poseban **politički forum** koji se ogleda u održavanju samita šefova država ili vlada država članica EU i država zapadnog Balkana. Prvi takav samit održan je u Zagrebu novembra 2000. a drugi u Solunu juna 2003. godine.

Izmena prilika u regionu i državama zapadnog Balkana tokom 2000, 2001. i 2002. uslovia je i izmenu prioriteta u politici Evropske unije. Oslanjajući se na iskustva stečena u odnosima sa državama centralne i istočne Evrope, Evropska komisija je ispitala načine i sredstva za dalje unapređenje politike prema Zapadnom Balkanu a njeni predlozi su dobili jasnu podršku na samitu koji je održan u Solunu juna 2003. godine. Ovaj samit je predstavljao snažan podsticaj za države zapadnog Balkana jer je na njemu kao nikada do tada reafirmisana evropska perspektiva država ovog regiona i potvrđeno da će njihovo približavanje EU zavisiti od ispunjavanja kriterijuma iz Kopenhagena i uslova definisanih u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Doneta je odluka da se kao novi instrument za podsticanje i usmeravanje reformskih procesa u ovim državama uvede **evropsko partnerstvo** kojim se formulišu prioriteti, odnosno kratkoročne (od jedne do dve godine) i srednjeročne (od tri do četiri godine) političke, ekonomske, institucionalno-pravne i dr. reforme koje ove države moraju sprovesti na njihovom putu ka EU. Takođe, omogućeno je učesće ovih država u **twinning**, **TAIEX** i drugim **programima EU** koji su do tada bili otvoreni samo za države kandidate. Twining (*twinning*) program predstavlja sredstvo dugoročne tehničke podrške u cilju podizanja nivoa institucionalnih/ administrativnih sposobnosti a **TAIEX** program kao važan instrument u procesu usklađivanja zakonodavstva ovih država sa pravnim tekovinama EU.

Tabela 3. Razvoj politike Evropske unije prema državama zapadnog Balkana

Regionalni pristup 1996/7.	Proces stabilizacije i pridruživanja 1999.	Unapređeni Proces stabilizacije i pridruživanja 2003.
sporazum o saradnji i trgovini	sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
autonomni trgovinski preferencijali (ATP)	autonomne trgovinske mere (ATM)	autonomne trgovinske mere (ATM)
finansijska i tehnička pomoć PHARE i OBNOVA	finansijska i tehnička pomoć PHARE i OBNOVA	finansijska i tehnička pomoć CARDS, od 2007. IPA, twinning, TAIEX
regionalna saradnja	regionalna saradnja	politički forum EU - ZB
		evropska partnerstva
		regionalna saradnja

Za Evropsku uniju, Proces stabilizacije i pridruživanja predstavlja *središte politike* prema susednom regionu i politički okvir za unapređenje odnosa između država zapadnog Balkana i Evropske unije. Njime se promovišu vrednosti, čijim usvajanjem, pomenute države obezbeđuju punu integraciju u evropske, političke i ekonomske tokove, odnosno prijem u Evropsku uniju. Samim tim, Proces stabilizacije i pridruživanja predstavlja i *put u Evropsku uniju* čiju samo prvu, ali neizbežnu, etapu predstavlja *pridruživanje* a drugu *pristupanje Evropskoj uniji*. Svaka od ovih etapa sastoji se iz nekoliko faza, pri čemu prelazak u narednu zavisi od ispunjenosti pomenutih kriterijuma odnosno brzine sprovođenja reformskih procesa i okončava se zaključivanjem i sprovođenjem odgovarajućeg sporazuma. U prvom slučaju, sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju a u drugom sporazuma o pristupanju EU.

Pridruživanje pretpostavlja:

1. održavanje sastanaka Konsultativne radne grupe,
2. izradu pozitivne Studije izvodljivosti,
3. pregovore i zaključivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i
4. sprovođenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Pristupanje podrazumeva:

1. upućivanje zahteva za prijem u Evropsku uniju,
2. dobijanje statusa kandidata,
3. pregovore i zaključivanje sporazuma o pristupanju EU i
4. članstvo u Evropskoj uniji stupanjem na snagu pomenutog sporazuma.

Od država zapadnog Balkana, najviše je na ovom putu postigla Hrvatska koja je 3. oktobra 2005. otpočela pregovore o sporazumu o pristupanju EU dok Makedonija, u statusu kandidata za prijem u EU, očekuje određivanje datuma za njihov početak. S druge strane, zahtev za prijem u Evropsku uniju su podnele Crna Gora u decembru 2008. godine, Albanija u aprilu 2009.

godine, Srbija u decembru 2009. godine, dok Bosna i Hercegovina to tek treba da učini pošto je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju juna 2008. godine.

Tabela 4. Put u Evropsku uniju

	proces pridruživanja					proces pristupanja				
	Sastanci KRG	Studija izvodljivosti	Početak pregovora	Potpisivanje PS/SSP	Stupanje na snagu PS/SSP	Zahtev za članstvo u EU	Dobijanje statusa kandidata	Početak pregovora	Potpisivanje sporazuma	Članstvo u EU
Albanija	novembar 2000.	jun 2001.	januar 2003.	jun 2006.	decembar 2006. / april 2009.	april 2009.				
BJR Makedonija		jun 1999.	mart 2000.	april 2001.	jun 2001. / april 2004.	mart 2004.	decembar 2005.			
Bosna i Hercegovina	1998	novembar 2003.	novembar 2005.	jun 2008.	jul 2008.					
Srbija	jul 2001.	april 2005.	oktobar 2005.	april 2008.	decembar 2009.	decembar 2009.				
Hrvatska	februar 2000.	maj 2000.	novembar 2000.	oktobar 2001.	januar 2002. / februar 2005.	februar 2003.	jun 2004.	oktobar 2005.		
Crna Gora	jul 2001.	april 2005.	oktobar 2005.	oktobar 2007.	januar 2008. / maj 2010.	decembar 2008.				

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona Evropska unija je dobila status pravnog lica što će joj omogućiti da zaključuje međunarodne sporazume sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija onda kada je to predviđeno Ugovorom ili kada su takvi sporazumi pretpostavka ostvarivanja ciljeva definisanih njenim politikama. Kako je ovaj status EU dobila tek 1. decembra 2009. godine, međunarodne sporazume su do tada u njeno ime zaključivale Evropske zajednice, u domenu koji je u njihovim eksplicitnim nadležnostima i države članice u svim ostalim domenima.

U skladu sa njihovim ugovornim kapacitetom u oblasti ekonomije, postoje tri vrste sporazuma koje su Evropske zajednice, sa ili bez država članica, mogle zaključiti sa trećim državama. Prvu vrstu predstavlja **Sporazum o trgovini**, koji potpisuje samo EZ i koji definiše isključivo trgovinsku razmenu (trgovinu, carine, kvote itd) i kao takav ne vodi ka članstvu u EU. Ovakav Sporazum je potpisala SFRJ 1970. i 1973. godine. Zanimljiv je podatak da je Španija potpisala Sporazum o trgovini sa EZ iste godine kada i SFRJ, s tom razlikom što je Španija postala članica EU 1986. godine. Drugu vrstu predstavlja **Sporazum o saradnji i trgovini**, koji potpisuju EZ i države članice i koji pored definisanja trgovinskih odnosa uređuje i druge oblike saradnje (ekonomija, industrija, tehnička i naučna saradnja, transport itd). Ovakve sporazume sa EU imaju države Mediterana (Alžir, Maroko, Tunis, Izrael, Jordan...), sve države bivšeg SSSR (uključujući Belorusiju) i Mongolija, a 1980. godine ga je potpisala i SFRJ. Ovi sporazumi takođe ne vode ka članstvu u EU. U ovu grupu sporazuma spada i Sporazum o strateškoj saradnji koji

je Rusija zaključila sa Evropskom unijom 1997. godine, a koji je istekao 2008. godine. Poslednju treću vrstu predstavlja **Sporazum o pridruživanju** zaključen na osnovu člana 310. Ugovora o osnivanju EZ. Reč je o takvoj vrsti sporazuma koji se sklapa sa Evropskim zajednicama i njihovim državama članicama i kojim se uspostavlja čvrste ekonomske i političke veze između ugovornih strana. Time se među ugovornim partnerima uspostavlja odnos pridruživanja, najpovlašćeniji odnos koji prema Evropskoj uniji (EU) može imati država koja nije njena članica. Pravno govoreći ovim sporazumom se ne garantuje članstvo u EU državi koja ga potpisuje (sa izuzetkom Turske koja je ovaj sporazum potpisala 1963. godine), ali je politički gledano ovaj sporazum prva stepenica ka članstvu u EU.

Mora se naglasiti da ne postoje rokovi za stupanje u članstvo i da status pridružene države može ostati za dugi niz godina, što primer Turske najbolje oslikava. Brzina pristupanja EU zavisi isključivo od brzine i efikasnosti reformi koje sprovodi država koja želi da postane članica EU. Sporazum o pridruživanju su do sada sa EU potpisale, Grčka 1961, Turska 1963, Malta 1970, Kipar 1972, sve države istočne i centralne Evrope koje su postale članice EU 2004. godine i 2007. godine (njihovi sporazumi o pridruživanju su se zvali „Evropski sporazumi“) i sve države zapadnog Balkana.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je nastavak evolucije sporazuma o pridruživanju koje EU potpisuje sa treći državama i materijalno je najrazrađeniji u poređenju sa svojim prethodnicima. SSP predstavlja poseban oblik sporazuma o pridruživanju kojim se kreira osnov za unapređenje odnosa i uspostavlja „najviši oblik saradnje“ između država obuhvaćenih Procesom stabilizacije i pridruživanja i Evropske unije. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju između država zapadnog Balkana i EU potvrđuju njenu spremnost da doprinese punoj integraciji ovih država u evropske, političke i ekonomske tokove, pri čemu se kao uslovi za članstvo navode kriterijumi iz Kopenhagena, uslovi Procesu stabilizacije i pridruživanja odnosno sprovođenje Sporazuma, s posebnim naglaskom na odredbe o regionalnoj saradnji.

Kako je SSP tipski sporazum, svaki od ovih sporazuma ima vrlo sličnu 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 odnosno zajedničke i jednostrane deklaracije.

Prostim 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. Sporazum predviđa i obrazovanje posebne institucionalne strukture odnosno organa za pridruživanje u kojima su na paritetnoj osnovi zastupljene ugovorne strane.

Budući da se ovim Sporazumima doprinosi uspostavljanju i jačanju stabilnog evropskog poretka zasnovanog na Evropskoj uniji, politička, ekonomska i institucionalna stabilizacija država zapadnog Balkana odnosno regiona u celini jedan je od ključnih ciljeva Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Postizanje ovog cilja, pretpostavlja demokratizaciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, reformu državne uprave i izgradnju institucija, unapređenje saradnje u ekonomskim i drugim oblastima poput pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Naziv sporazuma međutim sugerise da je njegovo težište ne samo na stabilizaciji već i na pridruživanju koje predstavlja takav oblik saradnje koja se postepeno intenzivira i u potpunosti realizuje (ostvaruje) po isteku prelaznog perioda koji je predviđen Sporazumom. Pridruživanjem se:

- unapređuju politički odnosi između ugovornih strana kreiranjem odgovarajućeg institucionalnog okvira za politički dijalog;
- podstiču reformski procesi u funkciji uspostavljanja konkurentne tržišne privrede i razvoja skladnih ekonomskih odnosa i saradnje, s perspektivom uspostavljanja zone slobodne trgovine i
- podstiče regionalna saradnja.

Svaki od ovih Sporazuma predviđa uspostavljanje zone slobodne trgovine između ugovornih partnera. Naime, stupanjem na snagu ovih Sporazuma ukidaju se sve carine, količinska ograničenja, kao i mere sa istim dejstvom na uvoz industrijskih i poljoprivrednih proizvoda u EU. Od ovakvog režima razmene odstupa se samo u slučaju jednog broja poljoprivrednih proizvoda poput šećera, vina ili junetine gde su utvrđene godišnje kvote. Takođe, sporazumima se ukidaju carine, količinska ograničenja, kao i mere sa istim dejstvom na uvoz u države zapadnog Balkana ali tako da se odgovarajućim aneksima ovih sporazuma odstupa od pune liberalizacije, budući da se carine na industrijske, poljoprivredne i prerađene poljoprivredne proizvode postepeno smanjuju do isteka utvrđenog prelaznog perioda.

Do stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, trgovinski odnosi između ugovornih partnera će se zasnivati na Prelaznim sporazumima. Reč je o sporazumima koji su zaključeni kada i Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju kako bi se omogućilo brže sprovođenje onih delova ovog sporazuma koji se nalaze u isključivoj nadležnosti Evropske zajednice (slobodan protok roba tj. industrijskih, poljoprivrednih i prerađenih poljoprivrednih proizvoda, zaštitne mere, carine, konkurencija, intelektualna, industrijska i komercijalna svojina). Za razliku od Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju stupanje na snagu Prelaznih sporazuma ne zahteva i ratifikaciju država članica EU pa je tako npr. Privremeni sporazum sa

Makedonijom stupio na snagu juna 2001. godine a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju aprila 2004. godine.

Iskustvo država iz centralne i istočne Evrope koje su tokom devedesetih godina zaključile sporazume o pridruživanju i država iz okruženja koje su zaključile Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju pokazuje brojne pozitivne efekte. Sporazum omogućava slobodan pristup tržištu EU od 490 miliona potrošača i u tom smislu podstiče značajne investicije, naročito u izvozni sektor. Ovde treba navesti da je od ukupno 12 milijardi evra investicija u Srbiju za period 2000-2008. godine 7,5 milijardi iz država članica EU. Rast investicija dovodi ne samo do povećanja njegove produktivnosti i zaposlenosti već i postepenog prenosa znanja i tehnologija kao i savremenog pristupa u organizaciji i upravljanju poslovnim i proizvodnim procesima. Na ovaj način, direktno se utiče na povećanje konkurentnosti i prisustvo naših kompanija i proizvoda na tržištu EU. Povećanje investicija i zaposlenosti praćeno je i povećanjem fiskalnih prihoda čime se kompenzuju carinski gubici nastali zbog postepenog smanjenja carinskih stopa. Efekte ovih procesa osetiće i sami potrošači usled povećane konkurencije, koja će uticati ne samo na smanjenja cena već i povećanje kvaliteta samih proizvoda. Prisustvo stranih kompanija uticaće i na ubrzanje procesa restrukturiranja manje konkurentnih domaćih kompanija i usvajanja savremenih poslovnih i proizvodnih procesa. Na ovaj način, ovi sporazumi predstavljaju snažno sredstvo za dalje sprovođenje, usmeravanje i ubrzanje ne samo političkih već i ekonomskih reformi na prostoru zapadnog Balkana.

EKONOMSKA SARADNJA

Autonomne trgovinske mere

Budući da se države zapadnog Balkana u proteklih devet godina suočavaju sa veoma zahtevnim i sveobuhvatnim tranzicionim i reformskim procesima od uspešnosti njihovog sprovođenja zavisi ne samo njihova već i regionalna stabilnost, ekonomski i socijalni razvoj i prosperitet. Jedna od prvih mera koju je EU uvela u nameri da pomogne ovim državama ogleda se u stavljanju ovih država na listu korisnica autonomnih trgovinskih mera (ATM) i otvaranju svog tržišta za slobodan plasman njihovih poljoprivrednih i industrijskih proizvoda. Otvarajući svoje tržište (do kraja 2010. godine), EU je doprinela povećanju spoljnotrgovinske razmene, kreiranju atraktivnog privrednog ambijenta za investiranje u region i povećanju konkurentnost njihovih privreda. Iako su u izvesnim oblastima kvantitativna ograničenja ostala, EU je svih ovih godina zadržala status najvažnijeg spoljnotrgovinskog partnera, tako da je 2008. godine 69,7% ukupnog izvoza i 66,3% ukupnog uvoza država zapadnog Balkana realizovano u razmeni sa EU.

Uživanje ovih povlastica uslovljeno je intenziviranjem ekonomskih reformi i unapređenjem regionalne saradnje. Pored ovih, kao uslovi se navode i uzdržavanje od uvođenja novih carina, kvantitativnih i drugih ograničenja na uvoz iz EU, te saradnja na smanjenju rizika od raznih oblika pronevera. Ukoliko se preduzmu aktivnosti koje nisu u skladu sa navedenim uslovima može doći do ograničenja ili suspenzije povlastica. Upravo iz tih razloga, Evropska komisija

je najpre na tri meseca a zatim u dva navrata na po šest meseci (jul 2003. i januar 2004.) suspendovala povlašćeni tretman koji je Srbija uživala u pogledu izvoza šećera na tržište EU. Suspenzija je objašnjena nedostacima u sistemu izdavanja sertifikata o poreklu roba (šećera) i primeni pravila o kontroli porekla usled čega je došlo do zloupotreba i naglog povećanja izvoza šećera na tržište EU.

Efekti preferencijalnog tretmana u slučaju država zapadnog Balkana su više nego pozitivni. Za razliku od 2003. kada je u EU izvezeno robe u vrednosti od 6.784 miliona, taj iznos je 2004. povećan na 8.071 miliona, 2005. na 9.003 miliona, 2006. na 11.573 miliona, 2007. na 13.340 miliona evra a 2008. na 13.927 miliona evra.

Tabela 5. Trgovinska razmena Evropska unija - Zapadni Balkan u milionima evra

Godina	Uvoz u EU	Promena u %	Udeo u ukupnom uvozu EU	Izvoz iz EU	Promena u %	Udeo u ukupnom izvozu EU	Bilans	Uvoz+ izvoz
2004	8,071	19.0	0.8	20,553	14.2	2.2	12,482	28,624
2005	9,003	11.5	0.8	21,584	5.0	2.1	12,581	30,587
2006	11,573	28.5	0.9	25,211	16.8	2.2	13,638	36,783
2007	13,340	15.3	0.9	29,368	16.5	2.4	16,028	42,708
2008	13,927	4.4	0.9	33,027	12.5	2.5	19,101	46,954

Izvor: Eurostat

Za razliku od Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Makedonije koje su korisnice ovog sistema postale 1997, Srbija/SRJ je na celoj svojoj teritoriji postala korisnica autonomnih trgovinskih mera novembra 2000. godine budući da ovaj tretman Kosovo i Metohija uživa od 1999. godine. Na ovaj način, i Srbiji je omogućen plasman najvećeg broja industrijskih i poljoprivrednih proizvoda na tržište EU bez carinskih, kvantitativnih ili drugih ograničenja što je proteklih godina dovelo do progresivnog rasta izvoza na tržište EU.

Za razliku od 2001. kada je u EU izvezeno robe u vrednosti od 1.037 miliona evra, taj iznos je 2002. povećan na 1.214 miliona, 2003. na 1.204 miliona, 2004. na 1.457 miliona, 2005. na 1.939 miliona, 2006. na 2.681 miliona evra, 2007. na 3.603 miliona, 2008. na 4.028 miliona evra i 2009. na 3.196 miliona evra. Iako su u izvesnim oblastima kvantitativna ograničenja ostala, EU je zadržala status najvažnijeg spoljnotrgovinskog partnera, budući da se više od 54% ukupnog izvoza odnosno uvoza realizuje u razmeni s njom.

Tabela 6. Trgovinska razmena Evropska unija - Srbija u milionima evra

Godina	Izvoz	Indeks	Uvoz	Indeks	Bilans	Odnos izvoz uvozu u %
2001	1,104	121	2,740	123	-1,636	40.29
2002	1,305	118	3,530	129	-2,225	36.97
2003	1,316	100	3,842	109	-2,526	34.25
2004	1,604	122	5,000	130	-3,396	32.08
2005	2,116	132	4,577	92	-2,461	46.23
2006	2,962	139	5,696	125	-2,734	52
2007	3,603	123	7,437	131	-3,834	48.45
2008	4,028	112	8,243	111	-4,215	48.87
2009	3,196	79	6,528	79	-3,332	48.96

Izvor: Republički zavod za statistiku

Sporazumi o slobodnoj trgovini u Jugoistočnoj Evropi

Pored otvaranja svog tržišta za plasman proizvoda koji su poreklom sa prostora zapadnog Balkana, EU je pružila podršku liberalizaciji trgovinske razmene na prostoru jugoistočne Evrope prvenstveno kroz zaključenje niza bilateralnih a zatim i zaključenje jedinstvenog sporazuma kojim se stvara zona slobodne trgovine na ovom prostoru. Naime, pod okriljem Pakta stabilnosti u JIE u Briselu je juna 2001. godine potpisan Memorandum o razumevanju o liberalizaciji i unapređenju trgovinskih uslova kojim se kreira pravni okvir za unapređenje regionalne trgovinske saradnje i potvrđuje važnost liberalizacije trgovine za ekonomski razvoj i stabilnost regiona. Potpisnice Memoranduma su Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Srbija/SRJ, Hrvatska, Bugarska i Rumunija. Nešto kasnije, njima se priključila i Moldavija.

Prvenstveni cilj ovog Memoranduma se ogleda u kompletiranju mreže sporazuma o slobodnoj trgovini u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije (STO) i obavezama svake države potpisnice prema EU. Postizanje ovog cilja podrazumevalo je kako prilagođavanje postojećih i nastavak pregovora u cilju zaključivanja novih sporazuma o slobodnoj trgovini, tako i uzdržavanje od uvođenja novih restriktivnih mera, ukidanje kvantitativnih uvozno-izvoznih ograničenja i postojećih uvozno-izvoznih dažbina.

U skladu sa preuzetim obavezama Srbija/SCG je tokom 2003. i 2004. pristupila prilagođavanju i sklapanju Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Makedonijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Albanijom, Bugarskom, Rumunijom i Moldavijom. Stupanjem na snagu ovih sporazuma, kreirane su okolnosti koje dovode do toga da se oko 90% razmene odvija bez ikakvih ograničenja, dok se na preostalim 10% ona progresivno smanjuje u prelaznom periodu od šest godina.

Formiranje mreže dvostranih sporazuma prethodilo je pregovorima o jednom višestranom sporazumu kojim se uspostavlja zona slobodne trgovine u Jugoistočnoj Evropi. Posle višemesečnih pregovora vođenih u okviru Pakta stabilnosti u JIE i uz podršku Evropske komisije, u Bukureštu je 19. decembra 2006. potpisan Sporazum o slobodnoj trgovini u Jugoistočnoj Evropi, poznatiji pod nazivom CEFTA 2006. Reč je o sporazumu koji bi trebalo da

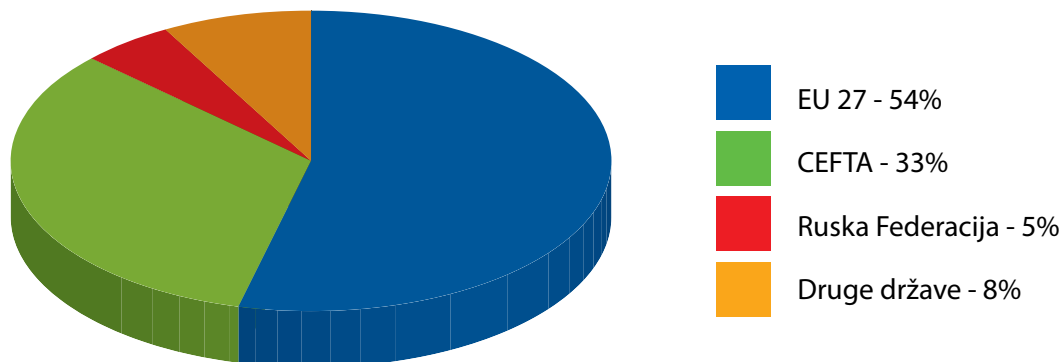
unapredi ekonomske i trgovinske odnose, podstakne konkurenciju i privuče direktne investicije u region a shodno tome poveća političku i ekonomsku stabilnost država ovog regiona. Ovaj Sporazum, pored regulisanja robne razmene, reguliše i pružanje usluga a sadrži i odredbe koje se odnose na oblast intelektualne svojine, konkurenciju, državnu pomoć, javne nabavke, tehničke propise i standarde, pravila o poreklu i podsticanje investicija.

Značaj ovog sporazuma za Srbiju proizilazi iz činjenice da se preko 33% njenog izvoza realizuje na ovom tržištu, na kome se ostvaruju i značajni suficiti u spoljnotrgovinskoj razmeni (posebno u odnosima sa Crnom Gorom, Bosnom i Hercegovinom i Makedonijom). Ratifikacijom Sporazuma 24. septembra 2007. Srbija se uključila u proces uspostavljanja zone slobodne trgovine u JIE sa značajnim tržišnim i razvojnim potencijalom od oko 25 miliona potrošača.

Tabela 7. Trgovinska razmena između Srbije i najvažnijih partnera u milionima evra



Tabela 8. Izvoz Srbije po grupacijama za 2009. godinu



FINANSIJSKA I TEHNIČKA POMOĆ EU

Instrument za pretpristupnu pomoć

Zahtevnost i sveobuhvatnost tranzicionih i reformskih procesa nesumnjivo predstavlja posebno iskušenje za države zapadnog Balkana uzimajući u obzir pre svega izuzetno nisku polaznu osnovu, ograničene finansijske i ljudske resurse. U tom smislu, EU je proteklih godina pružila značajnu finansijsku i tehničku pomoć ovim državama i regionu u celini stvarajući pretpostavke za njihovo efikasno i efektivno sprovođenje.

Osnovni instrument finansijske podrške u periodu od 2000-2006. godine bio je program CARDS „težak“ 4,65 milijardi evra. Prvenstveni cilj ovog programa je bio da podupre učešće država zapadnog Balkana u Procesu stabilizacije i pridruživanja kroz finansiranje projekata koji doprinose rekonstrukciji i stabilizaciji regiona, sprovođenju pravnih i institucionalnih reformi, ekonomskom razvoju i smanjenju socijalnih razlika, podsticanju obrazovanja i stručnog usavršavanja te unapređenju regionalne saradnje. Srbija je kroz program CARDS primila finansijsku i tehničku pomoć u ukupnom iznosu od 1,25 milijardi evra od čega je najveći deo usmeren u energetske sektor (415 miliona evra), reformu državne uprave i lokalnu samoupravu (183 miliona evra), zdravstvo (92 miliona), poljoprivredu (80 miliona) itd.

Od 2007. godine državama zapadnog Balkana i Turskoj na raspolaganju je novi jedinstveni instrument finansijske podrške - *Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA)* - koji je zamenio do tada prisutne programe - PHARE, ISPA, SAPARD, Pretpristupni instrument za Tursku i CARDS. Strateški cilj ovog instrumenta je da podupre reformske aktivnosti ovih država, bilo kao potencijalnih kandidata ili kandidata za članstvo u EU, na njihovom putu u EU.

Ukupna finansijska pomoć u iznosu od 11,468 milijardi evra za period 2007-2013. je usmerena na jačanje demokratskih institucija i vladavine prava, zaštitu ljudskih i manjinskih prava, jačanje rodne ravnopravnosti i nediskriminacije, reformu državne uprave uključujući uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU, sprovođenje ekonomskih reformi, razvoj civilnog društva te unapređenje regionalne i prekogranične saradnje. Pored ovako opšte definisanih ciljeva, u slučaju država kandidata, IPA će se usmeriti i na usvajanje i sprovođenje pravnih tekovina EU te razvoj sposobnosti za upravljanje i sprovođenje poljoprivredne i kohezione 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.

Ova pomoć se plasira kroz pet komponenti:

1. pomoć u tranziciji i izgradnji institucija;
2. prekogranična saradnja;
3. regionalni razvoj;
4. razvoj ljudskih resursa i
5. ruralni razvoj.

Iako je formiran kao jedinstven i koherentan instrument podrške, IPA pravi razliku između država korisnica te za razliku od država kandidata koje imaju akreditovan decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU i kojima se pomoć pruža kroz svih pet komponenti, državama potencijalnim kandidatima i državama kandidatima koje nemaju akreditovan decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU pomoć se upućuje samo kroz prve dve.

Praveći ovu razliku, Evropska unija nastoji da stimuliše države korisnice da ubrzaju reformske aktivnosti koje ih vode ka statusu kandidata a samim tim i većem iznosu sredstava koja

su neophodna za nastavak i ubrzanje reformskih aktivnosti. Takođe, uspostavljanjem decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU, kreiraju se okolnosti koje državama kandidatima omogućavaju da odmah po prijemu u EU na efikasan i efektivan način koriste sve raspoložive fondove koji su od suštinskog značaja za njihov dalji ekonomski i socijalni razvoj poput Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog socijalnog fonda, Kohezionog fonda i Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj.

Pretpristupna pomoć se pruža na osnovu odgovarajućeg strateško-političkog, pravnog, finansijskog i programskog okvira. U tom smislu, podrška će biti usmerena na realizaciju onih prioriteta koji su definisani strategijom proširenja EU, pristupnim ili evropskim partnerstvima u zavisnosti od statusa korisnika pomoći i odgovarajućim izveštajima o napretku u procesu pristupanja EU. Naime, Evropska komisija svakog novembra predstavlja strategiju proširenja EU u kojoj se opisuje trenutno stanje u procesu proširenja EU s kratkim presekom stanja, prioritetima i najvećim izazovima u državama koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja EU. Ovaj presek stanja, izvodi se na osnovu redovnih godišnjih izveštaja u kojima Evropska komisija pruža detaljan pregled aktivnosti preduzetih u državama zapadnog Balkana i Turskoj i na taj način daje pregled dostignuća ostvarenih u protekloj godini. Na osnovu tako definisanog stanja, EU formuliše evropska ili pristupna partnerstva kojima se definiše lista opštih i sektorskih, kratkoročnih i srednjeročnih prioriteta, pri čemu se kao referentni okvir uzimaju kriterijumi za pristupanje EU.

S obzirom na ovako definisan okvir, Evropska komisija predstavlja dokument pod nazivom Višegodišnji indikativni finansijski okvir kojim se određuje indikativni iznos ukupne finansijske pomoći kao i iznos pomoći za svaku državu korisnicu a prema njemu, i višegodišnje indikativne planske dokumente za svaku državu pojedinačno. Tako je Evropska komisija oktobra 2009. godine predstavila *Višegodišnji indikativni finansijski okvir za 2011-2013.* kojim je između ostalog predviđeno da svaka država korisnica treba da dobije iznos koji nije manji od iznosa koje su ove države dobile 2006. godine kroz program CARDS kao i da sve države zapadnog Balkana do 2010. godine dostignu 23 evra po glavi stanovnika koliko je iznosio prosek za period 2004-2006. Takođe, Evropska komisija je utvrdila i da će pomoć za države zapadnog Balkana koje imaju status kandidata (trenutno Makedonija i Hrvatska) već 2008. godine biti preko 30 evra po glavi stanovnika.

Kako se, međutim, Višegodišnji indikativni finansijski okvir revidira na godišnjem nivou, pomenuti iznosi su indikativnog karaktera i shodno tome podložni promeni. Promena statusa države korisnice u procesu evropskih integracija (potencijalni kandidat ili kandidat), dinamika reformskih procesa u svakoj državi korisnici, njihove potrebe odnosno apsorpcioni kapaciteti mogu uticati na povećanje utvrđenog iznosa pomoći.

S druge strane, Višegodišnji indikativni planski dokumenti identifikuju ključne oblasti delovanja, ciljeve i prioritete, očekivane rezultate, vremenski okvir i indikativne iznose pomoći. Oni će poslužiti kao osnov za sprovođenje procesa programiranja jednogodišnjih nacionalnih IPA programa, koji sadrže listu projekata, oblasti u kojima će se oni realizovati i konkretne iznose finansijske pomoći. Tako je Evropska komisija pripremila Višegodišnji indikativni planski dokument 2009-2011 za Republiku Srbiju identifikujući ključne oblasti delovanja, ciljeve

i prioritete, očekivane rezultate i indikativni iznos pomoći za Republiku Srbiju. Ovi ciljevi i prioriteti grupisani su u četiri ključne oblasti koje odgovaraju kriterijumima za pristupanje EU. Tako, u prvu spadaju *politički zahtevi* koji obuhvataju jačanje demokratskih institucija i vladavine prava, reformu državne uprave i lokalne samouprave, unapređenje budžetskog i sistema finansijskog upravljanja i kontrole itd. U drugu oblast spadaju *ekonomski zahtevi* među kojima se izdvajaju zapošljavanje, socijalna inkluzija, obrazovanje, preduzetništvo, restrukturiranje, privatizacija, itd. U treću oblast spadaju *evropski standardi* među kojima se navodi jačanje kapaciteta za povećanje dobiti od trgovinskih sporazuma poput sporazuma o slobodnoj trgovini u JIE ili članstva u Svetskoj trgovinskoj organizaciji, jačanje kapaciteta za razvoj i sprovođenje sektorskih politika i strategija u skladu sa evropskim standardima u brojnim oblastima poput poljoprivrede, životne sredine, transporta, energetike itd. Poslednja, četvrta oblast, obuhvata prekograničnu saradnju koja se odnosi na prekograničnu infrastrukturu, ekonomsku saradnju, turizam, poljoprivredu i ruralni razvoj, zaštita životne sredine, javnog zdravlja, prevenciju i borbu protiv organizovanog kriminala, saradnju u oblasti kulture, obrazovanja i istraživanja itd.

Polazeći od ovako definisanih prioriteta i ciljeva, pristupa se procesu programiranja odnosno izradi (nacrt) predloga projekata od strane relevantnih državnih organa i institucija koji će biti finansirani iz prve IPA komponente – pomoć u tranziciji i institucionalna izgradnja. Ovi (nacrti) predloga projekata se potom kroz dvokružni sistem (u prvom krugu do 150% a u drugom do 120% alociranih sredstava za datu godinu) ocenjuju od strane Grupe za ocenu projekata koje čine predstavnici kabineta potpredsednika Vlade za evropske integracije, Ministarstva finansija i Kancelarije za evropske integracije i dostavljaju Komisiji za programiranje i upravljanje fondovima EU i razvojnom pomoći na odobrenje ili izmene i Delegaciji EU na mišljenje. Konačnu odluku o projektima koji će biti finansirani iz prve IPA komponente donosi Evropska komisija usvajanjem nacionalnog IPA programa.

Po usvajanju ovog programa pristupa se potpisivanju Finansijskog sporazuma između Evropske komisije i Vlade Srbije čime se omogućava početak njihovog sprovođenja odnosno sprovođenja projekata koji su njime obuhvaćeni. Tako je Vlada Srbije sa Evropskom komisijom proteklih godina potpisala nekoliko finansijskih sporazuma od kojih je poslednji Finansijski sporazum potpisan 25. maja 2010. godine kojim je omogućeno sprovođenje 26 projekata obuhvaćenih nacionalnim IPA programom za 2010. godinu u iznosu od 174 miliona evra među kojima se naročito ističu Program podrške izgradnji lokalne infrastrukture u iznosu od preko 41 miliona evra od čega iz IPA obezbeđeno preko 31 miliona evra i Program podrške južnoj i jugozapadnoj Srbiji u iznosu od 15 miliona od čega iz IPA 13,5 miliona evra.

Srbiji je dostupna pomoć i iz druge IPA komponente, kroz koju se obezbeđuje podrška za unapređenje prekogranične odnosno transnacionalne i međuregionalne saradnje. Ova saradnja treba da doprinese unapređenju sveukupnih odnosa između susednih država i stabilizaciji regionalnih prilika kroz održivi društveni i ekonomski razvoj, rešavanje zajedničkih problema u pograničnom pojasu, efikasno upravljanje granicama i unapređenje odnosa između lokalnih zajednica.

Saradnja između susednih država zasniva se na odgovarajućim višegodišnjim programima

prekogranične, transnacionalne ili međuregionalne saradnje koji između ostalog sadrže područje obuhvaćeno programom, pregled i analizu ekonomskih, socijalnih i drugih okolnosti, listu prioriteta i mera koje će biti podržane, okvirni budžet programa odnosno finansijski iznos po godinama/prioritetima, strukture neophodne za upravljanje ovim programima i postupak njegovog sprovođenja.

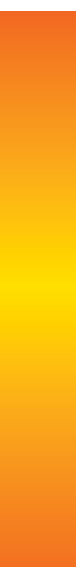
Pogranična područja Republike Srbije obuhvaćena su programima prekogranične saradnje sa Mađarskom, Rumunijom, Bugarskom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom. U okviru ovih programa sva neprofitna pravna lica, registrovana na području obuhvaćenom konkretnim programom, u saradnji sa najmanje jednim partnerom iz susedne zemlje, mogu biti predlagači projekata. Tako se kao predlagači projekata mogu pojaviti:

- organi vlasti na lokalnom i regionalnom nivou,
- regionalne i lokalne razvojne agencije,
- privredne komore i udruženja privrednika,
- obrazovne i istraživačke ustanove i
- organizacije civilnog društva i udruženja građana.

Pored navedenih šest programa prekogranične saradnje, Srbija učestvuje i u programu transnacionalne saradnje Jugoistočna Evropa odnosno programu međuregionalne saradnje Jadranski program (u delu koji se odnosi na istraživanje i inovacije i institucionalnu saradnju).

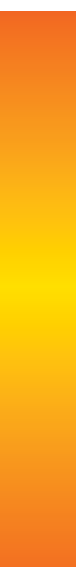
Tabela 9. Izvod iz Višegodišnjeg indikativnog finansijskog okvira 2011-2013.

Srbija	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Pomoć u tranziciji i institucionalna izgradnja	181,496,352	179,441,314	182,551,643	186,206,679	189,956,810	193,801,948	203,101,005
Prekogranična saradnja	8,203,648	11,458,686	12,248,357	11,751,753	11,922,790	12,097,244	11,630,694
UKUPNO	189,700,000	190,900,000	194,800,000	197,958,432	201,879,600	205,899,192	214,731,699





EVROPSKA UNIJA I SRBIJA



Petooktobarskim promenama i učešćem Srbije na samitu koji je novembra 2000. godine okupio šefove država i vlada država članica Evropske unije i zapadnog Balkana u Zagrebu, označen je početak normalizacije odnosa između Srbije i EU. Deklaracija koja je izdata tom prilikom potvrđuje evropsku perspektivu država koje su obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja, kao i status potencijalnih kandidata koje su ove države dobile na samitu u Santa Maria da Feiri juna 2000. godine. 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 ovog regiona, odvijati uporedo sa unapređenjem regionalne saradnje. Takođe, 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.

Konsultativna radna grupa SRJ-EU, kao radno-tehničko telo, koje je okupljalo stručna lica u brojnim oblastima iz Srbije/SRJ i Evropske komisije u periodu od jula 2001. do jula 2002. godine, održala je pet sastanaka, na kojima su razmatrani tekući opštedruštveni i sektorski reformski procesi i njihova usaglašenost sa evropskim, političkim i ekonomskim kriterijumima. Osnovni rezultat ovih sastanaka ogleda se u Zajedničkim preporukama kojima se dalje usmeravaju reformski procesi u Srbiji/SRJ i obezbeđuje njen dalji napredak na putu ka EU.

Zajedničku Konsultativnu radnu grupu SRJ-EU je jula 2003. nasledio **Unapređeni stalni dijalog** kao primereniji okvir za politički i tehnički dijalog između predstavnika Srbije/SCG i Evropske komisije (EK). U proteklom periodu održano je na desetine plenarnih i sektorskih (tematskih) sastanaka čime se obezbeđuje stalno praćenje reformskih procesa u Republici Srbiji. Zaključke i ocene o dinamici i pravcu tih reformskih procesa, Evropska komisija predstavlja svakog novembra objavljujući godišnji izveštaj o napretku Srbije u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Polazeći od tako ocenjenog napretka ali i procenjenih mogućnosti, Evropska komisija od 2004. godine predlaže, a Savet ministara usvaja, dokument pod nazivom Evropsko partnerstvo kojim se definišu kratkoročni (jedna do dve godine) i srednjeročni prioriteti (tri do četiri godine) čime Evropska unija neposredno usmerava i određuje dinamiku političkih, ekonomskih, pravnih i institucionalnih reformskih aktivnosti.

Raspravljajući o konkretnim merama koje treba preduzeti i usvajajući Zajedničke preporuke Konsultativna radna grupa SRJ-EU nije doprinela samo usmeravanju reformskih procesa u skladu sa evropskim standardima već je pružila i potrebne informacije Evropskoj komisiji za izradu Studije izvodljivosti početka pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. **Studija izvodljivosti** predstavlja dokument kojim Evropska komisija na detaljan način ispituje stepen, do tada sprovedenih, i 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 značajno su odložili objavljivanje ovog dokumenta. Odsustvo dogovora

između država članica 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 trgovinskog i carinskog sistema, Srbija i Crna Gora 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 zajednica će nastaviti da daje bescarinski tretman tekstilnim proizvodima koji vode poreklo iz Srbije, dok će se carinske stope za proizvode koji vode poreklo iz Evropske zajednice postepeno smanjivati u tranzicionom periodu od tri godine.

Dvostruki kolosek u procesu evropske integracije SCG i uspostavljanje pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu, te Sporazum o izmenama Ustavne povelje (kojim je produžen mandat poslanika u Skupštini SCG) omogućili su objavljivanje *Izveštaja o spremnosti SCG za pregovore o zaključivanju SSP sa Evropskom unijom* 12. aprila 2005. godine. Izveštaj na detaljan način predstavlja stepen do tada sprovedenih reformi i sposobnost njihovog daljeg sprovođenja u funkciji razvoja sposobnosti za pregovore i preuzimanje obaveza koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Polazeći od Izveštaja, Evropska komisija je u svom *Saopštenju o spremnosti Srbije i Crne Gore za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom* pozitivno ocenila napredak učinjen u SCG i njenim državama članicama predloživši Savetu ministara početak pregovora. Tom prilikom ona je ponovila neophodnost nastavka saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu i sprovođenja prioriteta određenih Evropskim partnerstvom.

Nedugo zatim, 3. oktobra 2005., Savet ministara je usvojio mandat za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju ovlastivši Evropsku komisiju da iste i započne. Donoseći odluku o početku pregovora, Savet ministara je još jednom naglasio da će dinamika pregovora i zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja 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 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 timove za pregovore sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i imenovalе 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. Pored pripremanja predloga pregovaračkih pozicija, zadatak ovih radnih grupa ogledao se i u pružanju stručne pomoći pregovaračkom timu tokom samih pregovora. Ove radne grupe pripremile su pregovaračke pozicije koje su Vlada Republike Srbije, Vlada Crne Gore i Savet ministara SCG usvojili u jesen 2005. godine.

Formiranjem tri pregovaračka tima i usvajanjem tri platforme za pregovore o zaključivanju SSP u okviru SCG u potpunosti je otvoren prostor za početak pregovora. Zvanična ceremonija njihovog otvaranja održana je 10. oktobra 2005. godine, a prva zvanična runda pregovora je održana 7. novembra 2005. godine. Tom prilikom se pregovaralo o tekstu preambule i članu 1. odnosno poglavljima SSP koji nose sledeće naslove: opšta načela, politički dijalog, regionalna saradnja, politike saradnje i finansijska saradnja. Nedugo zatim, od 20. do 21. decembra 2005. godine, održana je i prva tehnička runda pregovora kada se po prvi put pregovaralo o slobodnom protoku roba i politikama saradnje o kojima je već bilo reči tokom prve zvanične runde pregovora. Drugog dana, pregovarački timovi Srbije i Crne Gore su u okviru dvostrukog koloseka odvojeno pregovarali o dinamici liberalizacije trgovine industrijskim, poljoprivrednim, prerađenim poljoprivrednim i ribljim proizvodima. Druga tehnička runda pregovora održana je od 22. do 23. februara 2005. tokom koje se pregovaralo o poslovnom nastanjanju, pružanju usluga i kretanju kapitala, odnosno usklađivanju i sprovođenju zakona, te slobodnom prometu roba i politikama saradnje. Druga zvanična runda pregovora održana je 5. aprila 2005. i tom prilikom je urađena svojevrsna rekapitulacija onoga što je postignuto tokom prve zvanične i dve tehničke runde pregovora. Takođe, razgovaralo se i o slobodnom kretanju radnika i završnim odredbama SSP.

I pored svih očekivanja da bi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju mogao biti potpisan u drugoj polovini 2006. do toga nije došlo. Naime, zbog „nepotpune saradnje“ sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu, Evropska komisija je 3. maja 2006. otkazala („called-off“) treću tehničku rundu pregovora zakazanu za 11. maj 2006. godine iskazavši svoju rešenost da pregovore nastavi kada ova saradnja bude u potpunosti uspostavljena, a ovakvu odluku podržao je Savet ministara EU.

Nedugo zatim, Skupština Crne Gore je 3. juna polazeći od rezultata referenduma o državno-pravnom statusu Crne Gore usvojila Deklaraciju nezavisnosti. 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 ministara EU 24. jula 2006. godine usvojio izmenjeni mandat za pregovore o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom.

Nakon jedanaestomesečne pauze, pregovori su obnovljeni održavanjem treće tehničke runde pregovora. Naime, napredak ostvaren u saradnji sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu omogućio je nastavak pregovora 13. juna 2007. Ovom prilikom razgovaralo se o preambuli, političkom dijalogu, regionalnoj saradnji, zatim naslovu VII koji se odnosi na pravdu, slobodu i bezbednost, kao i institucionalne, opšte i završne odredbe. Četvrta tehnička runda pregovora održana je od 12. do 13. jula 2007. kada se razgovaralo o industrijskim i poljoprivrednim koncesijama, rokovima za preduzimanje zaštitnih mera za poljoprivredu i ribarstvo, zaštitnoj klauzuli i klauzuli o nestašici, državnim monopolima, javnim preduzećima i elektronskim komunikacijama. Poslednja, peta tehnička runda pregovora, održana je 10. septembra i tada se razgovaralo 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 tokom ove runde

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.

Ciljevi sporazuma o pridruživanju, pa samim tim i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, su pre svega postepeno razvijanje zone slobodne trgovine između ugovornih strana, 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 treće 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 ekonomskim tokovima. Pored navedenih ciljeva svojstvenih svim sporazumima o pridruživanju, sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju imaju još jednu bitnu ulogu, a to je stabilizacija regiona zapadnog Balkana kao postkonfliktnog područja i jačanje regionalne saradnje.

Ciljevi pridruživanja su definisani članom 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Odnose se na podržavanje napora Srbije u jačanju demokratije i vladavine prava, doprinosa političkoj, privrednoj i institucionalnoj stabilnosti u Srbiji, kao i stabilizaciji regiona, obezbeđivanja odgovarajućeg okvira za politički dijalog (omogućavajući razvoj bliskih političkih veza između strana) i razvijanje privredne i međunarodne saradnje kroz, između ostalog, i usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Članom 1 se takođe podržavaju napori Srbije da dovrši tranzicioni proces uspostavljanja funkcionalne tržišne privrede, kao i da unapredi skladne ekonomske odnose i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine između Zajednice i Srbije i da podstakne regionalnu saradnju u svim oblastima obuhvaćenim ovim Sporazumom.

Najbitniji politički element Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja jeste što ovim sporazumom Srbija dobija status države pridružene Evropskoj uniji i po prvi put, kao nezavisna država, ulazi u sveobuhvatan ugovorni odnos sa Evropskom unijom u kome su obaveze dvostrane i jasno definisane. Status pridružene države je status najbližih veza sa EU koji država nečlanica može imati. Dobijanje takvog statusa označava 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 nadležnosti Vlade i Narodne banke 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 i otvaranje novih radnih mesta. Sam tekst Sporazuma ne navodi izričito 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 težnje 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.

Budući da je Srbiji do kraja 2010. godine omogućen bescarinski izvoz skoro svih proizvoda na tržište EU neophodno je da se stvore pretpostavke za dalje korišćenje ovih povlastica i unapređenje ekonomskih i trgovinskih odnosa. 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 gotovo pola milijarde potrošača, budući da momentom stupanja na snagu Prelaznog sporazuma uz SSP, EU ukida carine i kvote za robu iz Srbije, sa manjim izuzecima. Sa druge strane, Srbija će fazno, a najkasnije u prelaznom periodu od šest godina, od dana stupanja na snagu Prelaznog sporazuma, uz SSP ukinuti carine na industrijsku robu i za oko 75% carina na poljoprivrednu robu poreklom iz EU.¹¹ Ovaj prelazni period znači da će šeste godine od dana stupanja na snagu Prelaznog sporazuma carina biti potpuno ukinuta, iako Srbija može izvršiti liberalizaciju i u kraćem roku ako proceni da je to svrsishodno.

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

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.

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 određenim zajedničkim procedurama neopodnim za primenu ovog Sporazuma, i to:

11) Ukidanje carine za preostalih 25% poljoprivrednih proizvoda će biti predmet pregovora o članstvu Srbije u EU.

1. Aneks I (član 21) – Koncesije Srbije na industrijske proizvode poreklom iz Evropske zajednice;
2. Aneks II (član 26) – Definicija proizvoda od junetine „baby beef“;
3. Aneks III (član 27) – Koncesije Srbije na poljoprivredne proizvode;
4. Aneks IV (član 29) – Koncesije Evropske zajednice za srpske riblje proizvode;
5. Aneks V (član 30) – Koncesije Srbije na ribu i riblje proizvode;
6. Aneks VI (član 52) – Pravo osnivanja privrednog društva: „Finansijske usluge“, (ne stupa na snagu sa Prelaznim sporazumom);
7. Aneks VII (član 75) – Pravo intelektualne, industrijske i komercijalne svojine;
 1. Protokol 1 (član 25) – Trgovina prerađenim poljoprivrednim proizvodima;
 2. Protokol 2 (član 28) – Vina i alkoholna pića,
 3. Protokol 3 (član 44) – Definicija pojma „proizvodi sa poreklom“ i metodi administrativne saradnje;
 4. Protokol 4 (član 61) – Kopneni transport, (samo određeni članovi stupaju na snagu sa Prelaznim sporazumom);
 5. Protokol 5 (član 73) – Državna pomoć industriji čelika;
 6. Protokol 6 (član 99) – Uzajamna administrativna pomoć u carinskim pitanjima;
 7. Protokol 7 (član 129) – Rešavanje sporova.

Budući da SSP u ime Evropske unije potpisuju Evropske zajednice i sve države članice, procedura njegovog stupanja na snagu je vrlo komplikovana i dugo traje. Ovo je posledica činjenice da sve potpisnice moraju da ga ratifikuju (Evropske zajednice, 27 država članica EU i Srbija) što ponekad traje i do tri godine.

Da bi se prevazišla ovako složena i dugotrajna procedura, iz SSP se, na osnovu člana 139. SSP, „uzimaju“ delovi koji su u nadležnosti Evropske zajednice (ceo Naslov 4, slobodan protok robe, sa odgovarajućim protokolima i aneksima, i deo Naslova 6, usklađivanje zakonodavstva, odredbe o konkurenciji i državnoj pomoći (članovi 73 i 74) i zaštiti prava intelektualne svojine (član 75) sa odgovarajućim protokolima i aneksima) i od njih se formira tzv. Prelazni sporazum (PS) (*Interim agreement*), za čije stupanje na snagu nije potrebna ratifikacija država članica, već samo Evropske zajednice i Srbije. Ovaj sporazum 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. Prelazni sporazum Srbije i EZ je potpisan 29. aprila, kada i SSP, i njime je predviđeno da liberalizacija trgovine otpočne 1. jula 2008. godine i završi se 1. januara 2013. godine.

Prelazni sporazum (PS) prestaje da važi od momenta stupanja SSP na snagu, kada SSP preuzima sve dalje obaveze i prava 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.

Tabela 10. Delovi i ciljevi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

opšta načela	navode načela na kojima će se zasnivati unutrašnja i spoljna politika ugovornih strana a koja čine osnovne elemente ovog Sporazuma; reč je o načelima demokratije i vladavine prava, poštovanju ljudskih i manjinskih prava, načelima međunarodnog prava i tržišne ekonomije itd; Takođe, precizira se period u kome će se u potpunosti ostvariti pridruživanje između ugovornih strana;
politički dijalog	puna integracija u zajednicu demokratskih država i postepeno približavanje Evropskoj uniji; unapređenje regionalne saradnje i razvoj dobrosusedskih odnosa; približavanje stavova ugovornih strana o međunarodnim pitanjima i pitanjima koja su od značaja za stabilnost i bezbednost u Evropi;
regionalna saradnja	mir, stabilnost i razvoj dobrosusedskih odnosa između ostalog i zaključivanjem dvostranih sporazuma o regionalnoj saradnji čiji su glavni elementi politički dijalog, uspostavljanje zone slobodne trgovine, uzajamne koncesije u oblastima kretanja radnika, prava osnivanja i registracije preduzeća, pružanja usluga, tekućih plaćanja i kretanja kapitala;
slobodno kretanje roba	ukidaju se sve carine, količinska ograničenja, kao i mere sa sličnim dejstvom na uvoz proizvoda u EU (osim jednog broja tekstilnih, poljoprivrednih i proizvoda od čelika); takođe, ukidaju se carine i količinska ograničenja na uvoz iz EU ali tako da se carine na jedan broj industrijskih i poljoprivrednih proizvoda postepeno smanjuju do isteka prelaznog perioda;
kretanje radnika, osnivanje preduzeća, pružanje usluga, kapital;	reguliše postupanje prema radnicima (i članovima porodice) i zabrana svake diskriminacije u pogledu radnih uslova, nagrađivanja ili otpuštanja; regulisanje pravnog položaja i zabrana svake diskriminacije u pogledu osnivanja preduzeća i obavljanja privrednih aktivnosti; odobravanje svih transfera i tekućih plaćanja u konvertibilnoj valuti, slobodno kretanje kapitala u obliku direktnih ulaganja i njegov povratak;
usklađivanje pravnih propisa, njihovo sprovođenje i pravila konkurencije	usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u brojnim oblastima počev od konkurencije i državne pomoći, zaštite i sprovođenja prava intelektualne, industrijske i trgovačke svojine, javnih nabavki; usklađivanje tehničkih propisa u oblastima standardizacije, metrologije, akreditacije i ocene kvaliteta. Predviđa se i saradnja u funkciji usklađivanja standarda za zaštitu potrošača;
pravda, sloboda i bezbednost	međusobne konsultacije i koordinacija između ugovornih strana uključujući i administrativno-tehničku pomoć u oblastima kretanja ljudi (vize, granična kontrola, azil i migracija, sprečavanje i kontrola ilegalne imigracije, readmisija) i sprečavanja i suzbijanja kriminalnih aktivnosti (trgovina ljudima, korupcija, pranje i falsifikovanje novca, ilegalna trgovina oružjem i narkoticima, terorizam)
politike saradnje	predviđa se saradnja u oblastima privredne politike, statistike, bankarstva, osiguranja i drugih finansijskih usluga, malih i srednjih preduzeća, turizma, carina, poreske i socijalne politike, poljoprivredne i poljoprivredno-industrijske politike, kulture, obrazovanja, nauke, tehnologije, istraživanja, razmene informacija, transporta, energetike, zaštite životne sredine, itd.
finansijska saradnja	u svojim brojnim aspektima i modalitetima, finansijska saradnja doprinosi političkim, ekonomskim i institucionalnim reformama pridružene države odnosno njenom napretku kroz Proces stabilizacije i pridruživanja i to prvenstveno kroz usklađivanje pravnih propisa i izgradnju institucija za njihovu implementaciju;
institucionalne, opšte i završne odredbe	obrazuje se odgovarajuća institucionalna struktura koju čine tri organa: Savet za stabilizaciju i pridruživanje koji donosi odgovarajuće odluke i preporuke čime doprinosi primeni odnosno ostvarivanju ciljeva ovog sporazuma; Odbor za stabilizaciju i pridruživanje i Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje;

Prelazni sporazum uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 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 sada 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 izrišito rečeno da će Srbija jednog dana postati članica Evropske unije. Potpisivanjem SSP Srbija takve garancije nije dobila, iako je Srbija iznela takav predlog u toku pregovora za zaključenje SSP. Međutim, u tom trenutku 2006. godine, EU je taj 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 Prelaznog sporazuma od 1. jula 2008. godine do 8. decembra 2009. godine¹² nalazila u jedinstvenoj situaciji, nezabeleženoj u procesu proširenja Evropske unije. Iako su 29. aprila 2008. godine potpisani i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni sporazum, koji je trebalo privremeno da se primenjuje od 1. jula 2008. godine, i pre nego što su ga ugovorne strane ratifikovale, Evropska zajednica je Zaključkom Saveta ministara, a na insistiranje Holandije, odlučila da ne počne da primenjuje Prelazni sporazum, dok Srbija ne dostigne punu saradnju sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu. Ne ulazeći u analizu te odluke EU, Srbija je time došla u vanpravnu situaciju da postoji ugovor koji nije suspendovan, što jeste mogućnost po tekstu samog sporazuma, ali koji se ne primenjuje usled jednostrane odluke Evropske zajednice. Takva odluka je dovela do praktičnih posledica po primenu sporazuma, tj. na stvaranje zone slobodne trgovine. Po tekstu Prelaznog sporazuma, 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 Prelaznog sporazuma, proces liberalizacije trgovine nije otpočeo. I pored toga, Vlada Srbije je donela Odluku o početku primene Prelaznog sporazuma od 1. januara 2009. godine, prema dinamici predviđenoj Sporazumom.¹³

Sporazumom je predviđeno stvaranje zone slobodne trgovine između EZ i Srbije. Predviđeno je 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.

12) Tada je EU počela da primenjuje PS sa Srbijom, i njegova primena je ušla u normalne tokove

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

Sa druge strane, Srbija je preuzela obavezu da ukine sve carine, količinska ograničenja, kao i mere sa istim dejstvom na uvoz u Srbiju robu iz Evropske unije. Od ovog pravila su predviđeni izuzetci koji su definisani odgovarajućim aneksima ovog sporazuma, budući da se carine na industrijske i poljoprivredne proizvode postepeno smanjuju do isteka utvrđenog prelaznog perioda od šest godina. S tim u vezi, 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. Definicija zaštićenih proizvoda je negativno postavljena, što znači da je opšte pravilo da Srbija ukida carine, a od pravila postoje izuzetci koji su podeljeni u tri grupe i izlistani u Aneksu I uz Sporazum. Za industrijske proizvode su uvedene različite kategorije proizvoda koji se nalaze na režimu zaštite: *osetljivi, vrlo osetljivi i najosetljiviji osetljivi*. Ove kategorije obuhvataju one srpske proizvode za koje se može očekivati da u toku prelaznog roka dostignu konkurentski nivo sa Evropskom unijom. U prvom danu 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.

Tabela 11. Pregled liste proizvoda

	Broj Tarifnih linija	% od ind. pr. CT	Uvoz iz EU 2006g. u 000 EUR	% od ukupnog uvoza ind. pr.	Prosečna carinska stopa u %
NEOSETLJIVI	3,832	58.4	2,076,290	46.25	1.84
OSETLJIVI - lista A	755	11.51	625,422	13.93	5.64
VEOMA OSETLJIVI - lista B	1,361	20.74	1,254,884	27.95	9.31
NAJOSETLJIVIJI - lista V	614	9.36	532,484	11.86	15.72
Ukupno	6,562	100	4,489,080	100	5.13

Tabela 12. Dinamika liberalizacije

Lista	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
A – osetljivi proizvodi	70%*	40%	0%	0%	0%	0%
B – veoma osetljivi proizvodi	80%	60%	40%	20%	0%	0%
C – najosetljiviji proizvodi	85%	70%	55%	40%	20%	0%

Poljoprivredni proizvodi su podeljeni u četiri grupe proizvoda o kojima su vođeni posebni pregovori: primarni poljoprivredni proizvodi, prerađeni poljoprivredni proizvodi, ribe i riblji proizvodi i vina i alkoholna pića. Zbog velikog strateškog značaja, u slučaju poljoprivrednih proizvoda, uvedena je, za sve šetiri prethodno navedene grupe, pored kategorija navedenih za industrijske proizvode, i kategorija *posebno osetljivih proizvoda* za koje se uopšte ne vrši liberalizacija ili se ne vrši u potpunosti. U ovu kategoriju proizvoda spadaju paradajz, slatka paprika, šljive, jabuke, mleko i mlečni proizvodi, meso i mesni proizvodi, duvan itd. Za ove proizvode, koji predstavljaju oko 23,5% svih poljoprivrednih proizvoda, će i nakon protoka prelaznog roka od 6 godina ostati određeni stepen carinske zaštite, a ukidanje će biti predmet pregovora o članstvu Srbije u EU.

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 je zadužen za praćenje sprovođenja Sporazuma na najvišem političkom nivou. Sastav čine predstavnici Evropske komisije i Saveta Evropske unije sa strane EU i ministri u Vladi Srbije. Osnovno zaduženje Saveta je da rešava otvorena pitanja nastala u toku sprovođenja Sporazuma. Savet donosi Odluke i Preporuke. Odluke Saveta su obavezujuće za obe strane, koje će morati da preduzmu mere neophodne za njihovo sprovođenje i objave ih u svojim službenim listovima. Savetom za stabilizaciju i pridruživanje će, naizmenično, predsedavati predstavnik Evropske zajednice i predstavnik Srbije, u skladu sa odredbama koje će biti utvrđene Poslovnikom o radu Saveta. Sva pitanja i sporovi koji se pokrenu u sklopu sprovođenja SSP će biti izneti pred Savet. U slučaju da određeni spor ne može biti razrešen u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje, biće pokrenut mehanizam za rešavanje sporova, definisan Protokolom 7.
2. Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, pomaže u radu Savetu za stabilizaciju i pridruživanje. Odbor je sastavljen od predstavnika Saveta Evropske unije i predstavnika Evropske komisije, s jedne strane, i predstavnika Vlade Srbije, s druge strane na nivou eksperata. 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 će formirati sedam pododbora sa jasnim zaduženjima za praćenje i konsultacije u specifičnim oblastima. U okviru ovih pododbora razmatraće se sva tehnička i ekspertska pitanja i biće pripremane sve odluke koje će kasnije usvajati Savet za stabilizaciju i pridruživanje, odnosno, Odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Biće formirani sledeći pododbori:
 - I. pododbor za trgovinu, industriju, 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, i
 - VII. pododbor za transport, životnu sredinu, energetiku i regionalni razvoj.
3. Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje formira se kao forum u kome će se poslanici Narodne skupštine Republike Srbije i Evropskog parlamenta sastajati i razmenjivati mišljenja. Ovim putem Narodna skupština će imati jaču i direktnu vezu 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. Parlamentarnim odborom za stabilizaciju i pridruživanje naizmenično predsedavaju član Evropskog parlamenta i narodni poslanik Narodne skupštine Republike Srbije. Svrha Parlamentarnog odbora jeste parlamentarna kontrola celog procesa i davanja demokratskog legitimiteta putem upoznavanja Narodne skupštine sa svim elementima procesa.

Budući da prvo na snagu stupa Prelazni sporazum, o njegovom sprovođenju će voditi računa Odbor za praćenje Prelaznog sporazuma (*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 na snagu SSP postojaće sledeći pododbori:

- I. pododbor za trgovinu, industriju, 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. transport.

Nakon stupanja na snagu SSP biće formirani i ostali pododbori.

Naredni korak, nakon početka primene Prelaznog sporazuma, je podnošenje zahteva za prijem u članstvo tj. 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 kako je sposobna da ispravno i potpuno sprovodi obaveze iz Prelaznog sporazuma. Za dokaz o ispravnom sprovođenju Prelaznog sporazuma neophodno je najmanje da se sporazum sprovodi godinu dana. Tako se formira takozvani dokaz primene sporazuma ili *track-record*.

Budući da je Prelazni sporazum bio zamrznut, za pribavljanje dokaza o primeni sporazuma, Srbiji bi bilo potrebno najmanje godinu dana od trenutka njegovog odmrzavanja. Kao što je već naglašeno, da bi uštedela vreme, i kako godinu i po dana od dana zamrzavanja i neprimenjivanja Prelaznog sporazuma od strane EU ne bi bilo potpuno izgubljeno za proces

evropske integracije Srbije, Vlada Srbije je odlučila da od 1. januara 2009. godine počne sa primenom Prelaznog sporazuma, iako ga EU nije primenjivala. Odluka o primeni Prelaznog sporazuma obuhvatala je sve obaveze koje proističu iz njega, tj:

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

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

U cilju sprovođenja odluke o početku primene Prelaznog sporazuma, 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, Zakon o zaštiti topografija integrisanih kola i Zakon o autorskom i srodnim pravima.

Na sastanku Saveta ministara, održanog 7. decembra 2009. godine, Evropska unija je donela odluku da se otpočne sa primenom Prelaznog sporazuma i da se taj sporazum ratifikuje. Evropska unija je Prelazni sporazum počela da primenjuje od 8. decembra 2009. godine, a sam PS je stupio na snagu 1. februara 2010. godine. Bitno je napomenuti da se svi rokovi u PS/ SSP računaju po kalendarskim godinama, tako da je vrlo bitno što su i Srbija i EU počele da primenjuju PS u toku 2009. godine. Bez obzira što je između ova dva početka primenjivanja SP prošlo više od 11 meseci, od 1. januara 2010. godine i Srbija i EU su u drugoj godini primene PS, čime se anulira ta razlika i čime PS konačno ulazi u pravno regulisanu situaciju.

Sa druge strane, po prvi put, Evropska unija sa početkom primene PS nije počela i ratifikaciju SSP, budući da je, opet na insistiranje Holandije, odluka o početku ratifikacije odložena za sastanak Saveta ministara 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. Proces ratifikacije neće uticati na praktične, ekonomske, odnose dve strane ali će pokazati posvećenost daljem unapređivanju, pre svega političkih, odnosa EU i Srbije.

Pregovori o viznim olakšicama i readmisiji

Pored pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija je, paralelno, pregovarala još dva sporazuma sa Evropskom zajednicom. Naime, na predlog Evropske komisije, u novembru 2006. godine, Savet ministara EU je usvojio mandate za pregovore o sporazumima o viznim olakšicama i sporazumima o readmisiji sa Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom, Crnom Gorom i Srbijom, kao i mandat za pregovore o sporazumu o viznim olakšicama sa Albanijom, koja već ima zaključen sporazum o readmisiji. Pregovori su zvanično otpočeli 30. novembra 2006. godine.

Cilj ovih pregovora se ogledao u postizanju sporazuma koji bi olakšao uspostavljanje neposrednih kontakata između ljudi kao preduslov za jačanje i razvoj sveukupnih ekonomskih, naučnih, kulturnih i drugih odnosa između ugovornih strana. Međutim, kako je dobijanje viznih olakšica uslovljeno usvajanjem i primenom jasnih pravila u 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 i predstavljaju prvi korak ka uspostavljanju bezviznog režima. Prvim se pojednostavljuje procedura i smanjuju izdatci za izdavanje viza, preciziraju kategorije osoba koje imaju pravo za dobijanje 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 nastanjanja na teritoriji bilo koje države članice Evropske unije ili Srbije. Stupanjem na snagu ovih sporazuma 1. januara 2008. godine učinjen je prvi, veoma važan, korak do pune liberalizacije viznog režima sa EU.

Dijalog o viznoj liberalizaciji sa EU je otvoren 30. januara 2008. godine, iako je još 19. jula 2007. godine Vlada formirala Radnu grupu za koordinaciju rada na ispunjavanju okvirnih kriterijuma za liberalizaciju viznog režima EU ka Republici Srbiji, čiji je zadatak bio i pripremanje plana aktivnosti za rad nadležnih organa na ispunjavanju ovih kriterijuma. S druge strane, 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, a koja je Srbiji predstavljena u maju 2008. godine.

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

- bezbednost dokumenata,
- ilegalne migracije, uključujući readmisiju,
- javni red i bezbednost i
- pitanja spoljnih odnosa i osnovnih prava.

Brzina kretanja ka liberalizaciji viznog režima zavisila je isključivo od napretka koji bi svaka zemlja postigla 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 koju Savet usvaja kvalifikovanom većinom, na osnovu predloga Komisije i nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom.

Stoga je u proteklom periodu, u više navrata, Srbiju posećivale ekspertske misije, uz učešće predstavnika Evropske komisije i država članica EU, sa zadatkom da detaljnije analiziraju i sagledaju stanje u Srbiji u četiri ranije definisane oblasti. U okviru svake grupe pitanja pažnja je posvećena pre svega na:

Grupa 1 - Bezbednost dokumenata:

- Bezbednost i procedura izdavanja dokumenata neophodnih za izdavanje biometrijskog pasoša,
- Bezbednost i procedura izdavanja biometrijskih pasoša i ličnih dokumenata¹⁴.

Grupa 2 - Ilegalne migracije, uključujući readmisiju:

- Upravljanje granicom,
- Upravljanje migracijama, uključujući politiku azila.

Grupa 3 - Javni red i bezbednost:

- Borba protiv organizovanog kriminala (uključujući saradnju nadležnih službi na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou, borbu protiv trgovine ljudima, droge i oduzimanje imovine stečene kriminalom),
- Borba protiv korupcije.

Grupa 4 - Spoljni odnosi i osnovna prava:

- Sloboda kretanja, pristup ličnim dokumentima, zaštita manjina.

Polazeći od izveštaja ovih misija, 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 rok do 90 dana za državljane Srbije, Crne Gore i Makedonije, čime je efektivno ukinut vizni režim za građane Srbije, nakon 18 godina postojanja.

14) U cilju ispunjavanja kriterijuma o bezbednosti dokumenata, MUP Republike Srbije je do novembra 2009. godine izdao 1.250.000 najsavremenijih biometrijskih pasoša

The background of the image is a stylized, monochromatic silhouette of a city skyline. The colors transition from a deep purple at the bottom to a bright pink at the top. The skyline features various architectural elements such as domes, spires, and rectangular buildings, rendered in a simplified, graphic style. The text is centered over this background.

**OD POTPISIVANJA SPORAZUMA O
STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU
DO ČLANSTVA**



Od nastanka Evropske ekonomske zajednice (1958. godine), Evropska unija je u konstantnom stanju proširenja. Do sada je bilo pet talasa proširenja. Godine 1973. članice su postale Velika Britanija, Irska i Danska, 1981. godine Grčka, 1986. godine Španija i Portugalija, 1990. godine je došlo do ujedinjenja Nemačke i *de facto* ulaska bivše Nemačke Demokratske Republike u EU, 1995. godine Austrija, Švedska i Finska, 2004. godine osam istočnoevropskih država (Estonija, Letonija, Litvanija, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska i Slovenija) i dve mediteranske (Malta i Kipar), a 2007. godine Rumunija i Bugarska, čime je Evropska unija dostigla sadašnje članstvo od 27 država. Zahvaljujući dugoj tradiciji, sam proces proširenja je vrlo dobro razrađen i faze su vrlo jasno definisane sa jasnim obavezama u svakoj od njih.

Put nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju se sastoji od nekoliko faza. Dužina trajanja svake pojedinačne faze zavisi isključivo od napretka država u sprovođenju reformi i od uspeha u sprovođenju obaveza preuzetih potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. 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 ima Evropski savet, budući da se pregovori o članstvu vode prvenstveno sa državama članicama, u okviru međuvladine konferencije, a ne sa Evropskom komisijom.

Prvi korak nakon potpisivanja SSP, jeste podnošenje zvaničnog zahteva za članstvo u EU, pozivajući se na član 49. Ugovora o osnivanju Evropske unije. Ovaj zahtev se podnosi Savetu ministara EU, tačnije predsedavajućem Saveta ministara. 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, najbolji trenutak je bio moment potpisivanja SSP, 29. aprila 2008. godine, što slučaj Slovenije potvrđuje, ali je usled nedostatka političkog konsenzusa u Srbiji čak i po pitanju potpisivanja samog SSP, takav scenario 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.

Zahtev za prijem u članstvo Evropske unije se podnosi Savetu ministara, 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 ministara Evropske unije, 14. juna 2010. godine, doneta je odluka da Evropska unija započne sa ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom. Do sada je 11 država EU ratifikovalo SSP: Španija, Malta, Bugarska, Italija, Slovačka, Kipar, Luksemburg, Mađarska, Austrija, Slovenija i Estonija.

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.

da Komisija izradi i dostavi Srbiji tzv. „Upitnik“. U slučaju da Savet ministara smatra da je zahtev za članstvo preuranjen ili da nema 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. Savet ministara EU je 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.

Upitnik sadrži nekoliko hiljada pitanja koja pokrivaju celokupno funkcionisanje jedne države, naravno u oblastima koje su pokrivena nadležnostima same EU. Dobijanjem odgovora na ova pitanja Evropska komisija dobija potpunu sliku o stanju u državi, tj. napretku reformi, i o spremnosti njene administracije da uspešno vodi i zaključi pregovore o Sporazumu o pristupanju Evropskoj uniji. Odgovaranje na Upitnik traje oko 6 do 12 meseci, a ponekada i duže, u zavisnosti od administrativnog kapaciteta državne uprave. U cilju pripreme za odgovaranje na Upitnik koji je dostavljen Srbiji novembra 2010. godine, Vlada Srbije je početkom 2010. godine obavila aktivnosti na pripremi odgovora, po uzoru na upitnike koje su dobile Albanija i Crna Gora.

Nakon dostavljanja odgovora i njihove analize u njenim službama, Evropska komisija izdaje Mišljenje (tzv. „Avis“) o spremnosti da se državi koja se prijavljuje za članstvo odobri status države kandidata i upućuje odgovarajuću preporuku Evropskom savetu. 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 ministara doneo odluku o otpočinjanju pregovora o članstvu sa Grčkom. U većini slučajeva, rok za dobijanje Mišljenja traje oko godinu dana, mada može da traje i duže od toga.

Svoje Mišljenje i preporuku Evropska komisija upućuje Evropskom savetu, koji donosi konačnu odluku o odobravanju statusa kandidata za članstvo u EU, nakon što je dobio saglasnost Evropskog parlamenta. Nakon što Evropski savet usvoji pozitivnu preporuku Komisije, Evropski savet saziva bilateralnu međuvladinu konferenciju između država članica Evropske unije, sa jedne strane, i države koja je podnela zahtev za članstvo u EU, sa druge strane, na kojoj država dobija zvanični status kandidata za članstvo u EU. 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 i Makedonije sa dobijanjem statusa kandidata to pokazuju.

Zakazivanjem datuma početka pregovora počinju pripreme za njihovo vođenje. Ulaskom u Evropsku uniju država prihvata da se na njenoj teritoriji sprovode pravila koja važe na teritoriji ostatka Evropske unije i pravne tekovine Evropske unije 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. Pregovori traju dok se EU i država kandidat ne dogovore oko uslova pod kojima će dotična država postati članica, tj. oko prelaznih perioda nakon kojih će se za tu državu primenjivati opšti režim koji važi za ostale države članice EU.

Sa razvojem prava EU i sa povećanjem broja članica, mogućnost dobijanja trajnih izuzetaka od 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. Pregovori se vode u okviru 35 pregovaračkih poglavlja pravnih tekovina EU, koje su organizovane po sledećim oblastima:

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.

Pregovori o članstvu u EU traju proseku od 3 do 7 godina, što opet zavisi od sposobnosti države da u toku pregovora usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU ali se mora naglasiti da ne postoji vremensko ograničenje koliko mogu trajati pregovori. Praksa dosadašnjih pregovora koje je vodila EU govori da se prvo otvaraju lakša poglavlja, poput poglavlja nauke i istraživanje (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).

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 procesa usvajanja propisa na sprovođenje i sudsku kontrolu sprovođenja 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 (*acquis communautaire*).

S druge strane, koristeći se upravo ovim iskustvom Srbija je izvršila neophodne administrativne pripreme. Naime, Vlada Srbije je tokom 2008-2009. godine pripremila Nacionalni program za integraciju u EU (NPI) kao dokument koji predstavlja strateški plan reformskih aktivnosti u Republici Srbiji čijim efikasnim sprovođenjem ona postaje spremna za članstvo do kraja 2012. godine. Važno je napomenuti da dokument ove vrste pripremaju države koje imaju status kandidata i ovim dokumentom se spremaju za predstojeće pregovore o članstvu, definišući njime svoju početnu pregovaračku poziciju. Usvajanjem ovog dokumenta, Srbija je pokazala spremnost za vođenje pregovora o članstvu i za ubrzanje procesa integracije u EU. Takođe, u cilju izrade ovog dokumenta, Srbija je formirala 35 međuresornih radnih grupa sa jasnim zaduženjima i podelom nadležnosti, koje će, osim što su korišćene za izradu NPI činiti ekspertske deo budućeg tima za pregovore o članstvu u EU.

Pored promene fokusa Evropske komisije sa faze usvajanja na fazu sprovođenja propisa, ona je u pregovorima sa Hrvatskom (što će važiti i za druge države zapadnog Balkana) uvela novi princip za otvaranje pregovora u jednoj oblasti. To podrazumeva uvođenje tzv. merila (kriterijuma) za otvaranje pregovora (eng. „*benchmarks*“). Merila za otvaranje predstavljaju preduslov koji država mora da ispuni kako bi jedno poglavlje uopšte bilo otvoreno, tj. uslov da se uopšte uđe u pregovore u jednoj oblasti *acquis*. Ta merila su uglavnom zakoni ili drugi pravni akti (podzakonski akti, strategije ili akcioni planovi...) koje država mora da usvoji. Merila za zatvaranje predstavljaju spisak propisa koje država u toku pregovora mora da usvoji kako bi se poglavlje okvirno zatvorilo. Okvirno zatvorena poglavlja mogu biti ponovo otvorena i pregovarana u kasnijim fazama pregovora. 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“.

Nakon zaključenja pregovora, potpisuje se Sporazum o pristupanju Evropskoj uniji, koji mora biti ratifikovan od strane Narodne skupštine, parlamenata svih država članica EU u trenutku ulaska (u slučaju Srbije verovatno će to biti 28 ili 29 država¹⁵) 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. 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) čime dobija mogućnost da izrazi svoj stav u procesu donošenja odluka odnosno mogućnost da dalje usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU usvojenim nakon potpisivanja Sporazuma o pristupanju EU.

15) Island je podneo zahtev za prijem u članstvo Evropske unije, jula 2008. godine. Budući da je Island, preko članstva u Evropskom ekonomskom prostoru, *de facto* već članica EU u mnogim oblastima i da će morati da pregovora samo nekoliko poglavlja pravnih tekovina EU razumno je očekivati da postati član EU pre Srbije pod uslovom da Islandani glasaju za članstvo na referendumu.

Lista korisnih internet adresa

http://europa.eu/index_en.htm

EVROPSKA UNIJA

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>

UGOVOR O EVROPSKOJ UNIJI - KONSOLIDOVANA VERZIJA

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_en.htm

INSTITUCIJE EU

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=551&lang=EN>

EVROPSKI SAVET I SAVET MINISTARA

http://eur-lex.europa.eu/RECH_legislation.do?ihmlang=en

BAZA PRAVNIH PROPISA EVROPSKE UNIJE

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

EVROPSKA KOMISIJA

www.europarl.europa.eu

EVROPSKI PARLAMENT

www.curia.europa.eu

SUD PRAVDE EVROPSKE UNIJE

www.ebrd.org

EVROPSKA BANKA ZA OBNOVU I RAZVOJ

www.eib.europa.eu

EVROPSKA INVESTICIONA BANKA

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

GENERALNI DIREKTORAT ZA PROŠIRENJE I SUSEDSKU POLITIKU

<http://www.europa.org.rs/code/navigate.php?id=2>

DELEGACIJA EVROPSKE UNIJE U SRBIJI

www.seio.gov.rs

KANCELARIJA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

<http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/index.aspx>

INFORMACIONI SISTEM - ISDAKON

http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/financial-assistance/index_en.htm?id=prel#library

FINANSIJSKA POMOĆ EU

http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/CBC/NP_Default.aspx

PROGRAMI PREKOGRANIČNE SARADNJE U KOJIMA UČESTVUJE SRBIJA

http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm

TWINNING PROGRAM

<http://taiex.ec.europa.eu/>

TAIEX PROGRAM

<http://www.sigmaweb.org>

SIGMA PROGRAM

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

061.1EU(035)
341.217.02(4-672EU:497.11)(0.35)
341.176(4-672EU)(0.35)

БУДИМИР, Бранко, 1976-
Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji / [autori Branko Budimir, Vladimir Međak].
– Beograd : ISAC fond, 2010 (Beograd : Colorgrafx). – 67 str. : ilustr. ; 30 cm.
– (Edicija Vodiči)

Podatak o autorima preuzet iz kolofona.
– Napomene uz tekst.

ISBN 978 – 86 – 86383 – 3 – 6
1. Међак, Владимир, 1976- [аутор]
а) Европска унија – Придруживање – Србија – Приручници
COBISS.SR – ID 180324876