

POTVRDA SPREMNOSTI ZA ČLANSTVO U EU

Dragan Đurić

Comparing to the previous waves of enlargement, the current negotiations on the EU accession bring more novelties. The most important characteristic of this process – benchmark – implies setting the conditions which need to be fulfilled in order to obtain the right to each further step. There is also a newly introduced possibility of the suspension of negotiations and the continuation of the process monitoring even after a temporary closure of negotiations on some chapter. Defining of the accession date can no longer be expected before the completion of all negotiations.

Crna Gora je 15. decembra prošle godine dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji i očekuje da će do kraja ove godine EU definisati i datum početka pregovora o pristupanju EU. Završetak tih pregovora bi jednog dana trebalo da se ozvaniči potpisivanjem međunarodnog ugovora između Evropske unije (i njenih država članica) i Crne Gore – Ugovora o pristupanju. Tada bi Crna Gora postala država pristupnica, a nakon završenog procesa ratifikacije tog ugovora i država članica EU.

Mnogo je izazova i prepreka na ovako pojednostavljeno opisanom putu do članstva. Među prvima su aktivnosti na ispunjavanju sedam prioritetnih uslova postavljenih u Mišljenju Evropske komisije, koje je objavljeno 9. novembra prošle godine. Radi se o uslovima koje treba ispuniti da bi se dobio datum početka pregovora.

Komisija, naime, smatra da bi se pregovori o pristupanju Evropskoj uniji mogli otvoriti onda kada Crna Gora postigne

„zadovoljavajući nivo usaglašenosti sa kriterijumima članstva, naročito sa kopenhaškim političkim kriterijumima kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje garantuju vladavinu prava“. U tom smislu, Evropska komisija je definisala sljedećih sedam ključnih prioriteta:

„Unapređenje izbornog zakonodavnog okvira u skladu sa preporukama Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS) i Venecijanske komisije; jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine.

Dovršavanje suštinskih koraka u reformi državne uprave uključujući izmjene Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o državnim službenicima i namještenicima, i jačanje Uprave za kadrove i Državne revizorske institucije u cilju unapređenja profesionalnosti i depolitizacije državne uprave i jačanje transparentnog i na zaslugama zasnovanog pristupa u postavljenjima i unapređenjima.

Jačanje vladavine prava, posebno kroz depolitizovano i na zaslugama zasnovano postavljanje članova tužilačkih i sudskih savjeta, i državnih tužilaca, kao i kroz jačanje nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca.

Unapređenje antikorupcijskog pravnog okvira i sprovođenje vladine Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcionog plana; Uspostavljanje čvrstog mehanizma za praćenje rezultata u oblasti istraga, gonjenja i pravosnažnih sudskih presuda, na svim nivoima.

Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala koja se zasniva na procjeni prijatnji, proaktivnim istragama; pojačana saradnja sa regionalnim i partnerima iz EU; efikasna obrada kriminalističkih obavještajnih podataka i povećanje kapaciteta za sprovođenje zakona i koordinaciju. Razvoj čvrstog mehanizma za praćenje rezultata u ovoj oblasti.

Unapređenje medijskih sloboda, naročito usklađivanjem sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu klevete i jačanje saradnje sa organizacijama civilnog društva;

Sprovođenje propisa i politika zaštite od diskriminacije u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, garantovanje pravnog statusa raseljenim licima, posebno Romima, Aškalijama i Egipćanima, i poštovanje njihovih prava. Ovo će uključiti i usvajanje i sprovođenje održive strategije za zatvaranje kampa Konik.“¹

Radi ostvarivanja ovih prioriteta Vlada je usvojila poseban Akcioni plan podijeljen na devet poglavlja. (Jedno poglavlje je sačinila Skupština, na koju se odnosi prvi prioritet iz Mišljenja.) Ovaj akcioni plan sadrži ukupno 33 oblasti, a oni treba da se ostvare sa čak 151 aktivnosti. O ostvarivanju Akcionog plana svakog mjeseca se podnose izvještaji Vladi, dok se slanje cjelovitih izvještaja Briselu planira u maju i septembru. Inače, prvi mjesečni izvještaj je stao na 136 strana teksta. Sve to se čini u nadi da će novi godišnji izvještaj EK o napretku, vjerovatno početkom oktobra, dati preporuku o utvrđivanju skorog datuma za početak pregovora.

Postavljanje navedenih uslova u Mišljenju EK upućuje na novu praksu koja je razvijena u politici proširenja EU. Na temelju prethodnog iskustva i lekcija koje su u međuvremenu naučene, Evropska unija prilagođava tok pregovaračkog procesa kako bi izbjegla greške uočene u ranijim talasim proširenja, prije svega onom posljednjem – tzv. istorijskom proširenju. Politika uslovljavanja na taj način dobija nove dimenzije i značaj.² Ona se posebno odlikava u novim karakteristikama procesa pregovora o pristupanju EU.

¹ Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji, (SEC(2010) 1334), str. 10.

² Politika uslovljavanja se definiše „kao proces razmjene između EU i države kandidata u kojem EU nudi realističnu perspektivu članstva, ako zemlja potencijalni kandidat implementira širok spektar domaćih reformi“. Više o tome u Steunenberga, Bernard i Dimitrova, Antoaneta. Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality, European Integration Online Paper, Vol. 11 (2007), str. 3.

Korisna iskustva

Zbog toga je cilj ovog teksta da bliže objasni osnovne karakteristike toka i sadržaja procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Pri tome će se značajno koristiti primjeri iz najsvježijeg pregovaračkog procesa o pristupanju EU. S obzirom da aktuelni tok pregovora Hrvatske predstavlja dragocjeni izvor dodatnih korisnih lekcija u pripremi Crne Gore za dalji tok pristupanja EU, analiza najnovijih iskustava sa pregovorima o pristupanju EU može da pomogne pravovremenim pripremama Crne Gore za novu fazu procesa evropskih integracija.³

Aktuelni pregovori o pristupanju EU odvijaju se i sa Turskom i Islandom. Istina, i Makedonija je još od 9. decembra 2005. godine država kandidat, ali zbog niza razloga, a najvažniji je sukob sa Grčkom oko naziva države, ona još nije otpočela pregovore. Island je otpočeo pregovore u julu prošle godine, ali treba imati u vidu da je ova država još od 1994. godine dio Evropskog ekonomskog prostora i da zbog toga odavno u potpunosti primjenjuje sav komunitarni *acquis* koji se odnosi na unutrašnje tržište EU, što joj, naravno, značajno olakšava formalni proces pregovora o članstvu. Iskustvo Turske, iako se radi o državi koja je gotovo stotinu puta veća od Crne Gore, takođe, treba imati u vidu. Turska je članstvo u tadašnjoj Evropskoj zajednici zatražila još 1987. godine, ali je odbijena 1998. godine. Ipak, status kandidata za članstvo u EU je dobila 1999. godine, a pregovore je otpočela u oktobru 2005. godine.

Hrvatska je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU potpisala 2001. godine, a zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji podnijela 21. februara 2003. godine. U aprilu 2004. godine

³ Naravno, ova iskustva su korisna i drugim državama koje su podnijele zahtjev za članstvo: Albanija (28. aprila 2009. godine) i Srbija (22. decembra 2009. godine).

Evropska komisija je donijela pozitivno mišljenje o tom zahtjevu (*avis*), pa je 18. juna iste godine Hrvatska dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Nakon devet mjeseci, u martu 2005. godine, Savjet EU je usvojio Pregovarački okvir za pregovore sa Hrvatskom, a pregovori su formalno otpočeli 3. oktobra 2005. godine održavanjem prve sjednice međuvladine konferencije. Zatvaranjem dva poglavlja - Poljoprivreda i ruralni razvoj i Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata - Hrvatska je krajem aprila zatvorila 30 od ukupno 35 poglavlja u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji. Ostaje joj da zatvori još pet poglavlja. Aktuelni plan Hrvatske je da čitav proces pregovora dovrši do kraja predsjedavanja Mađarske EU, tj. u prvoj plovini ove godine.⁴

Acquis Evropske unije

Za potrebe pregovora o pristupanju *acquis* je podijeljen u 35 tematskih poglavlja, s tim što se pregovara o 33. O posljednja dva poglavlja: „Institucije“ i „Ostalo“, kratko rečeno, nema pregovora. Treba imati u vidu da je Lisabonskim ugovorom EU dobila status pravnog lica i da je ukinuta njena ranija podjela na tri stuba, te da su članice nekadašnje Evropske zajednice sada integrisane u Uniju. To znači da se i komunitarno pravo (*Acquis Communautaire*) koje je predstavljalo zajedničke pravne tekovine Evropskih zajednica pretvara u pravo EU, odnosno EU *acquis*. Sve u svemu, *acquis* obuhvata skup prava i obaveza, tj. svih važćih ugovora i pravnih dokumenata država članica i institucija

⁴ Trajanje pregovora zavisi od nivoa spremnosti države kandidata, ali i od složenosti poglavlja o kojem se raspravlja, pa je zbog toga nemoguće unaprijed predvidjeti dužinu trajanja pregovora o nekom konkretnom poglavlju ili ukupno. Iskustva država članica to potvrđuju, Malti i Kipru je trebalo 13 godina da završe pregovore sa EU, dok je Finska taj posao završila za samo 2 godine i 8 mjeseci.

Evropskih zajednica i Evropske unije. A države koje žele da pristupe Uniji, moraju ga u potpunosti prihvatiti i sa njim uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo. U vrijeme ranijih talasa proširenja *acquis* je bio podijeljen u 31 poglavlje, a danas u 35.⁵

Slijedi kratki pregled sadržaja poglavlja *acquis*-a, koja su istovremeno poglavlja pregovora o pristupanju EU:

1. Slobodno kretanje robe

Ovo poglavlje se odnosi na slobodnu trgovinu robama na unutrašnjem tržištu EU. Regulisano je brojnim direktivama tzv. „starog pristupa“ (koje se odnose na precizne specifikacije proizvoda) i tzv. „novog pristupa“ (koje se odnosi na opšte zahtjeve za proizvode). Ovo poglavlje podrazumijeva i značajne administrativne kapacitete za primjenu pravila EU u oblastima infrastrukture kvaliteta, procjene usklađenosti, akreditacije, metrologije i nadzora nad tržištem.

2. Slobodno kretanje radnika

Odnosi se na pravo građana jedne države članice da rade u drugoj državi članici EU. Radnici migranti imaju ista prava kao i domaći radnici u pogledu uslova rada, socijalnih i poreskih prava. Poglavlje takođe pokriva i oblast koordinacije nacionalnih sistema socijalnog osiguranja za radnike i članove njihovih porodica koji se sele iz jedne u drugu državu članicu Unije.

3. Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga

Pravo osnivanja preduzeća u bilo kojoj državi članici i sloboda pružanja prekograničnih usluga ne smiju biti sprečavani nacionalnim zakonodavstvom. Poglavlje se tiče i uzajamnog

⁵ Do povećanja broja poglavlja *acquis*-a je došlo tako što su neka ranija poglavlja zbog prevelikog obima razdvojena na po dva nova poglavlja. Ove promjene su, uglavnom, ostvarene u oblastima koje pokrivaju unutrašnje tržište EU.

priznavanja kvalifikacija i diploma između država članica. Važnu oblast predstavljaju prekogranične i poštanske usluge, a tzv. Bolkenštajnova direktiva o uslugama je poseban izazov, ne samo za države koje pristupaju EU, već i za njene stare države članice.

4. Slobodno kretanje kapitala

Države članice moraju ukinuti ograničenja kretanja kapitala kako unutar EU, tako i između država članica i trećih zemalja. U sklopu ovog poglavlja pokriveno je sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma i borba protiv finansijskog kriminala.

5. Javne nabavke

Evropsko pravo u oblasti javnih nabavki uključuje opšta načela transparentnosti, jednakog postupanja, slobodne konkurencije i nediskriminacije. Za implementaciju ovih pravila potrebne su specijalizovane institucije sa jakim kapacitetima.

6. Privredno pravo

Ovo poglavlje pokriva pravila o osnivanju, registraciji, spajanju i podjeli trgovačkih društava, kao i pravila finansijskog izvještavanja. Tu je i oblast revizije.

7. Pravo intelektualne svojine

Prava intelektualne svojine se odnose na zaštitu autorskih i srodnih prava. Primjenjuju se na zaštitu baza podataka, optičkih diskova i računarskih programa, na satelitske i kablovske emitere. U oblasti industrijske svojine odnosi se na pravnu zaštitu patenata, žiga i dizajna. Pokrivena je i oblast farmaceutskih proizvoda.

8. Politika konkurencije

Tiče se antitrust politike i ograničavanja konkurencije na unutrašnjem tržištu EU, kao i nadzora nad državnom pomoći. Pojednostavljeno rečeno, radi se o pravilima koja se neposredno primjenjuju u cijeloj Uniji, pri čemu ih države članice sprovode.

9. Finansijske usluge

Ovo poglavlje *acquis*-a se odnosi na pravila u vezi aktivnosti finansijskih ustanova u oblasti bankarstva, osiguranja, dodatnih penzija i tržišta vrijednosnim papirima.

10. Informaciono društvo i mediji

Poglavlje se tiče pravila o elektronskoj komunikaciji, o uslugama u oblasti informacionog društva - elektronske trgovine, audiovizualnih usluga i slično. Tu je i poznata direktiva o Televiziji bez granica koja se odnosi na slobodno emitovanje televizijskog programa unutar EU.

11. Poljoprivreda i ruralni razvoj

Najkraće rečeno, ovo poglavlje se odnosi na pravila uspostavljena radi funkcionisanja zajedničke poljoprivredne politike i ruralnog razvoja. Podrazumijeva i osnivanje komplikovanih i skupih administrativnih struktura.

12. Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika

Ovo poglavlje propisuje higijenska pravila za proizvodnju prehrambenih proizvoda, veterinarska pravila za očuvanje zdravlja životinja, njihovu dobrobit i sigurnost prehrambenih proizvoda životinjskoga porijekla na unutrašnjem tržištu EU. Tu je oblast fitosanitarnih pravila koja obuhvata kvalitet sjemena, materijale za zaštitu biljaka, štetne organizme, životinjsku hranu itd.

13. Ribarstvo

Ova oblast podrazumijeva pravila o nadzoru nad tržištem u oblasti ribarstva, kao i o administrativnim strukturama vezanim za upravljanje resursima i brodovima, inspekcijsku kontrolu i kontrolu državne pomoći.

14. Saobraćajna politika

Odnosi se na poboljšanje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta u sektorima drumskog, željezničkog, vazdušnog i pomorskog transporta. Tiče se tehničkih i bezbjednosnih standarda, kontrole državne pomoći i liberalizacije tržišta saobraćaja u EU.

15. Energetika

Obuhvata pitanja energije na unutrašnjem tržištu, znači konkurencije i državne pomoći u ovoj oblasti, pitanja sigurnosti nabavki energije i zaštite životne sredine uz promovisanje obnovljivih izvora energije. Tu je i oblast nuklearne energije i zaštite od zračenja.

16. Oporezivanje

Poglavlje obuhvata direktne i indirektne poreze. Države članice se moraju pridržavati načela evropskog Kodeksa ponašanja pri oporezivanju preduzeća i, naravno, moraju osigurati potrebne kapacitete za sprovođenje zakonodavstva uključujući veze sa IT sistemima EU u ovoj oblasti.

17. Ekonomska i monetarna politika

Ovo poglavlje se, prije svega, odnosi na pravila o radu centralnih banaka u državama članicama, kao i na procedure usvajanja eura tj. učešća u Ekonomskoj i monetarnoj uniji.

18. Statistika

Statistička infrastruktura treba da se zasniva na načelima nepristranosti, pouzdanosti, transparentnosti, povjerljivosti ličnih podataka i širenja službene statistike. Nacionalni zavodi za statistiku moraju biti oslonac za metodologiju, klasifikaciju i postupke za prikupljanje podataka u raznim oblastima, od makroekonomije, preko demografske i socijalne statistike, do statistike poljoprivrede.

19. Socijalna politika i zapošljavanje

Odnosi se na minimalne standarde u oblasti radnog prava, jednakosti, zdravlja i zaštite na radu, nediskriminacije, socijalnog dijaloga na evropskom nivou, kao i politike zapošljavanja, socijalne uključenosti i socijalne zaštite.

20. Preduzetnička i industrijska politika

Industrijska politika EU je usmjerena ka poboljšavanju konkurentnosti ekonomije i stvaranju uslova pogodnih za otvaranje novih poduzeća i za investiciona ulaganja. Posebno se odnosi na poboljšanje ukupnog poslovnog okruženja u kojem rade mala i srednja poduzeća, što podrazumijeva i odgovarajuće administrativne kapacitete.

21. Transevropske mreže

Ovo poglavlje obuhvata politike u oblasti infrastrukture saobraćaja, telekomunikacija i energije. Pravila u ovoj oblasti su usmjerena ka potpunijem iskorištavanju mogućnosti unutrašnjeg tržišta kako bi se doprinijelo ekonomskom rastu i stvaranju novih radnih mjesta u EU.

22. Regionalne politike i koordinacija strukturalnih instrumenata

Ova pravna oblast se tiče programa i aktivnosti finansiranih preko evropskih Strukturnih fondova i Kohezionog fonda. Odnosi se i na institucionalni okvir i odgovarajuće administrativne kapacitete neophodne za sprovođenje, nadzor i evaluaciju aktivnosti kojima se ostvaruje politika ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije EU.

23. Pravosuđe i osnovna prava

Odnosi se na Uniju kao prostor slobode, bezbjednosti i pravde. Tiče se nezavisnosti pravosuđa, vladavine prava i borbe protiv korupcije. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora,

sve važniji segment se odnosi na ostvarivanje Povelje EU o osnovnim pravima.

24. Pravda, sloboda i bezbjednost

Odnosi se na pitanja granične kontrole, viza, migracija, azila, policijske saradnje, borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma, saradnje u oblasti droga, carinske saradnje, pravosudne saradnje itd. Tu je i tzv. Šengenski *acquis*.

25. Nauka i istraživanje

Poglavlje se prevashodno odnosi na postojanje potrebnih uslova za efikasno učešće država članica u okvirnim programima Unije. Znači, na potrebne kapacitete u oblasti istraživanja i tehnološkog razvoja.

26. Obrazovanje i kultura

Poglavlje definiše okvir za saradnju država članica u politikama obrazovanja i kulture i postizanju zajedničkih ciljeva na nivou EU putem Otvorenog metoda koordinacije. Države članice treba da ustanove pravni, administrativni i finansijski okvir i potrebne kapacitete za učešće u raznim programima EU u ovoj oblasti.

27. Životna sredina

Vrlo složeno poglavlje koje obuhvata više od dvije stotine većih pravnih akata koji se tiču kvaliteta vode i vazduha, upravljanja otpadom, zaštite prirode, kontrole industrijskih zagađenja i upravljanja rizikom, hemikalija i genetski modifikovanih organizama, buke i šuma. Sprovođenje *acquis*-a u ovoj oblasti traži vrlo velika finansijska ulaganja, kao i dobro opremljene upravne strukture.

28. Zdravstvena zaštita i zaštita potrošača

I ovo poglavlje je proizašlo iz građenja unutrašnjeg tržišta EU. Odnosi se na zaštitu potrošača i obuhvata bezbjednost proizvoda

i zaštitu interesa potrošača u mnogobrojnim oblastima. Ovo poglavlje obuhvata i posebna obavezujuća pravila u oblasti zdravstva.

29. Carinska unija

Najkraće rečeno, poglavlje se odnosi na Carinski kodeks EU i kombinovanu nomenklaturu roba, zajedničku carinsku tarifu i odredbe o klasifikaciji tarifa, tarifnih kvota itd.

30. Spoljni odnosi

Zakonodavstvo EU u ovoj oblasti je nastalo iz multilateralnih i bilateralnih trgovačkih obaveza EU. Obuhvata i obaveze država članica za učešće u razvojnim i humanitarnim politikama EU.

31. Spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika

Zajednička spoljna i bezbjednosna politika i evropska bezbjednosna i odbrambena politika se sastoji od mekog *acquis*-a. Države članice moraju sprovesti politički dijalog unutar okvira ove politike, učestvovati u aktivnostima EU i primjenjivati dogovorene sankcije i restriktivne mjere.

32. Finansijska kontrola

Acquis se u ovom poglavlju odnosi na prihvatanje međunarodno dogovorenih i unutar EU usaglašenih načela, standarda i metoda za unutrašnju finansijsku kontrolu u javnom sektoru, uključujući i trošenje fondova EU.

33. Finansijske i budžetske odredbe

Ovo poglavlje se tiče resursa potrebnih za finansiranje budžeta EU, uglavnom doprinosa država članica po osnovu carina i akciza, po osnovu PDV-a i po osnovu bruto domaćeg proizvoda.

34. Institucije

O ovom poglavlju nema pregovora. Ono se tiče institucionalnih i proceduralnih pravila unutar EU. Državi koja postane članica

EU treba omogućiti jednaku zastupljenost u institucijama EU i u procesu donošenja odluka, npr. glasačka prava, pravo na službeni jezik itd.

35. Ostalo

Ovo poglavlje uključuje eventualna pitanja koja se mogu pojaviti tokom pregovora, a koja nijesu pokrivena bilo kojim drugim pregovaračkim poglavljem. Otuda se ovo poglavlje definiše na kraju pregovaračkog procesa.

Pravna osnova pregovora

Pregovori o pristupanju su ustvari pregovori o uslovima pod kojima država kandidat pristupa Evropskoj uniji. Stupanje u članstvo uslovljeno je prihvatanjem svih prava i obaveza na kojima se zasniva EU i njen institucionalni okvir tj. *acquis*-a. Cio proces evropskih integracija, a pogotovo pregovori o pristupanju usmjereni su ka tome da se država koja želi da postane članica EU za to osposobi pravno, institucionalno i ekonomski kako bi i sama Unija mogla nesmetano da funkcioniše nakon proširenja.

Zapravo, da se otkloni mogućnost bilo kakve mistifikacije, država kandidat ne pregovara o *acquis*-u Evropske unije, nego o uslovima i načinu njegovog preuzimanja i primjene. Zbog toga se pregovori o pristupanju EU i ne smatraju klasičnim pregovorima, već procesom prilagođavanja države kandidata vrijednosnom, pravnom, ekonomskom i ukupnom društvenom sistemu razvijenom u Evropskoj uniji.

Pregovori o pristupanju Uniji se vode u sklopu bilateralne međuvladine konferencije na kojoj učestvuju predstavnici država članica EU, s jedne strane, i predstavnici države kandidata za članstvo, s druge.⁶ Na konferenciji učestvuju i predstavnici

⁶ Međuvladina konferencija označava pregovore među vladama država članica Evropske unije. Najčešće radi izmjene ili dopune Osnivačkih ugovora Evropske unije. Isti naziv se koristi i za okvir u kojem se vode pregovori

Evropske komisije. Sjednice međuvladine konferencije održavaju se protokolarno jednom tokom trajanja šestomjesečnog mandata svakog predsjedavanja EU.⁷ Znači, dva puta godišnje.

Pravna osnova pristupanju Uniji nalazi se u članu 49 Ugovora o EU, u kome piše: „Svaka evropska država koja poštuje vrijednosti iz člana 2 i koja je posvećena njihovoj afirmaciji može podnijeti zahjev da postane članica Unije...“ A u članu 2, na koji se poziva član 49, piše: „Unija se zasniva na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kome preovlađuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.“⁸

Da podsjetimo, u ranijem ugovoru iz Nice (u članu 6) govorilo se o „načelima“ EU, a sada se u Lisabonskom ugovoru govori o „vrijednostima“, pri čemu je lista ovih vrijednosti (ranijih načela) proširena: dodate su ljudsko dostojanstvo i jednakost. U tom smislu, definisanje vrijednosti, odnosno sveukupnog vrijednosnog sistema, odnosno korpusa vrijednosti EU, može predstavljati dodatne obaveze državama koje se nalaze na putu ka

između država članica i države kandidata o pristupanju Evropskoj uniji, s tim što se tada radi o bilateralnoj međuvladinoj konferenciji.

⁷ Nakon Mađarskog predsjedavanja EU do jula 2011. godine slijedi šestomjesečno predsjedavanje Unijom od strane Poljske, a onda, tokom prve polovine 2012. godine, slijedi predsjedavanje Danske.

⁸ Radi se o članovima aktuelnog Lisabonskog ugovora, koji je usvojen u decembru 2007. godine, a stupio na snagu 1. decembra 2009. godine. On se sastoji iz dva dijela. Prvi dio sadrži izmjene i dopune Ugovora o Evropskoj uniji, a drugi izmjene i dopune Ugovora o Evropskoj zajednici, koji se sada naziva Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (Treaty on the functioning of the European union). Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora prestale su da postoje evropske zajednice, a Evropska unija je dobila status pravnog lica.

članstvu u EU. Primjera radi, čitavo jedno poglavlje Povelje EU o osnovnim pravima koja je od Lisabonskog ugovora sastavni dio *acquis*-a, tiče se jednakosti, a član 22 se odnosi na zabranu diskriminacije.

U slučaju Crne Gore jedan od prioritetnih zadataka definisanih u Mišljenju EK se tiče upravo antidiskriminacije. Ovaj prioritet se u Crnoj Gori doživljava kao zadatak usmjeren na zatvaranje kampa Konik, ali ne treba zaboraviti na prethodnu rečenicu u istoj alineji koja insistira na „sprovođenju propisa i politika zaštite od diskriminacije u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima...“ Može se, dakle, zaključiti da će briga o lisabonskim vrijednostima EU predstavljati dodatne obaveze državama u procesu pristupanja.

Podrazumijeva se da je država kandidat dužna da do ulaska u članstvo preuzme ukupni pravni poredak Evropske unije, tj. da harmonizuje svoje nacionalno zakonodavstvo sa *acquis*-em. Ali, ne samo to, već i da se osposobi za efikasnu primjenu, ili, kako se to moderno kaže, implementaciju tog zakonodavstva. Ako država kandidat zbog opravdanih razloga ne može u potpunosti da prihvati, primijeni i sprovede *acquis* u pojedinom poglavlju pregovora, onda ona može zatražiti tzv. tranzicioni ili prijelazni period. Potrebno je pojasniti ovaj termin „zatražiti“. U ovom slučaju, kada se zatraži tranzicioni period, to znači da se temeljno objasni njegova neophodnost, sa ciljem da se u to ubijede sve države članice EU. Radi se o dodatnom vremenu neophodnom za potpuno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva i prakse sa određenom oblašću u konkretnom poglavlju *acquis*-a nakon pristupanja u članstvo EU. Da ne bude zabune u vezi sa ovom “slobodom pregovora”, da bi uopšte mogli biti zatraženi tranzicioni periodi, oni moraju biti ograničeni i oročeni, pri čemu ne smiju narušavati slobodu i principe jedinstvenog unutrašnjeg tržišta Unije. Takođe, tranzicioni mehanizmi mogu biti zatraženi tek pošto država koja pregovara dokaže izuzetno velike troškove

prilagođavanja u datom roku ili ugroženost vitalnih nacionalnih interesa. A da bi se ovi tranzicioni mehanizmi zaista i odobrili, oni moraju biti praćeni jasnim planovima implementacije sa preciznim rokovima.⁹

Inače, u izuzetno rijetkim slučajevima državama kandidatima su bila odobrena i izuzeća (derogacije), tj. trajna odstupanja od primjene pravnog poretka Unije u određenoj oblasti.

Što se Crne Gore tiče, već se u Mišljenju EK ukazuje da u poglavlju *acquis*-a Zaštita životne sredine Crna Gora mora da uloži daljnje koordinirane i značajne napore radi usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa *acquis*-em, kao i da su za sprovođenje zakonodavstva neophodne znatne investicije i jačanje ukupnih administrativnih kapaciteta. Komisija zaključuje da se potpuna usklađenost sa *acquis*-em može ostvariti samo u dužem roku i uz povećanje nivoa investicija. U prevodu, EK je već dala preliminarnu ocjenu da će Crna Gora moći da traži tranzicioni period u ovom poglavlju.

S druge strane, tranzicioni periodi za primjenu *acquis*-a mogu se dogovoriti i u interesu Evropske unije. Najpoznatiji primjer za to je vezan za ograničavanje slobode kretanja i zapošljavanja radnika iz novih država članica. U istoriji proširenja EU prelazni period za slobodno kretanje radnika tradicionalno se pojavljuje kao uslov za nove države članice. Na primjer, Grčka je imala tranzicioni period od šest godina za kretanje svojih radnika, koji su u tom vremenu imali obavezu posjedovanja radne i boravišne dozvole, isto kao i nedržavljeni EU. Sličan prelazni period bio je određen i za Španiju i Portugaliju - u trajanju od sedam godina. Tokom tog perioda radnicima iz tih zemalja je bio ograničen slobodan pristup zapošljavanju, a sloboda kretanja je

⁹ Često su, primjera radi, države centralne i istočne Evrope u prethodnom talasu proširenja tražile tranzicione perioda koji su se odnosili na zabranu prodaje njihovog poljoprivrednog zemljišta.

postepeno ostvarivana. Istorija proširenja EU je dokazala neutemeljenost strahova da će nakon proširenja doći do velikih migracija radnika iz novih siromašnijih država članica na tržišta rada dotadašnjih članica Unije. Usprkos tome, EU i dalje redovno postavlja zahtjev za prelaznim periodom za slobodno kretanje radnika iz novih država članica. I tokom posljednjeg proširenja EU nove države članice su pristale na tranzicioni period za kretanje svojih radnika unutar Unije. Gotovo identično iskustvo ima i Hrvatska. Na osnovu toga može se zaključiti da će se i u budućim pregovorima Crne Gore o članstvu u EU pojaviti slični zahtjevi. Ovaj ustaljeni tranzicioni aranžman, najsažetije rečeno, obuhvata period od najviše sedam godina različitih ograničenja slobode zapošljavanja radnika iz nove države članice u starim državama članicama. Primjera radi, prilikom posljednjeg, tzv. „istorijskog“ proširenja samo su tri stare države članice EU - Velika Britanija, Irska i Švedska - otvorile svoja tržišta rada za radnike iz deset novih zemalja Evropske unije. Ostalih 12 vlada je uvelo različite oblike ograničenja, koja su ostale na snazi do 1. maja ove godine, a u slučaju Bugarske i Rumunije do 1. januara 2014. godine

Tok pregovora

Pregovori o pristupanju formalno počinju nakon političke odluke Evropskog savjeta o otvaranju pregovora i sazivanju bilateralne međuvladine konferencije o pristupanju. Na prvoj sjednici međuvladine konferencije između država članica EU i države kandidata razmijene se opšte pregovaračke pozicije Evropske unije i države kandidata.

Sa stanovišta države kandidata prethodno treba obaviti niz pripremnih koraka. Potrebno je uspostaviti pregovaračku strukturu, definisati pregovaračku platformu tj. mandat pregovaračkog tima, uspostaviti timove za svako pregovaračko poglavlje

itd. Takođe, treba definisati nove koordinacione mehanizme u Vladi neohodne za vođenje ovog posla, odnosno ove faze procesa evropskih integracija. Potrebno je usaglasiti način na koji će Parlament biti uključen u proces, metod uključivanja stručnjaka van Vlade i šire javnosti u pregovarački proces, kao i mnoga druga pitanja.

Nakon formalnog otvaranja pregovora slijedi faza analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva države kandidata sa pravnim poretkom Evropske unije, poznatija kao *screening* (skrining). Osnovni cilj *screening*-a je da se u svakom poglavlju pregovora utvrde postojeće razlike između zakonodavstva države kandidata i *acquis*-a Evropske unije, a od države kandidata se očekuje da pokaže da li će moći u cijelosti prihvatiti *acquis* i njegovu implementaciju u pojedinom poglavlju pregovora i da li će moći na vrijeme uskladiti eventualno uočene razlike u svom i evropskom zakonodavstvu. Država treba da kaže, pojednostavljeno rečeno, da li namjerava da zatraži odgovarajuće tranzicione periode za potpuno usklađivanje zakonodavstva u pojedinom poglavlju i za njegovo sprovođenje. Na početku tok procesa za svako pojedinačno poglavlje Evropska komisija državi kandidatu dostavlja popise pravnih propisa koji uređuju poglavlje *acquis*-a čija se usklađenost ocjenjuje. Popisi sadrže sve pravne akte i relevantne presude Evropskog suda pravde. Taj dio procesa, kojim EK prezentira sadržaj jednog poglavlja naziva se eksplanatorni ili multilateralni *screening*. Nakon toga institucije u državi kandidati imaju, po pravilu, vrlo malo vremena (od jedne do tri nedjelje) da pripreme popunjene *screening* liste, tj da prezentiraju nivo usklađenosti sopstvenog nacionalnog zakonodavstva sa *acquis*-em u tom pregovaračkom poglavlju. Taj dio procesa naziva se bilateralni *screening*.

Screening se organizuje posebno za svako poglavlje pregovora, znači za 33 poglavlja, pošto se o poglavljima „Institucije“

i „Ostalo“ ne pregovara. U zavisnosti od veličine *acquis*-a u nekom poglavlju, screening može trajati od jednoga dana do nekoliko sedmica. Ukupan postupak *screening*-a, pokazuju dosadašnja iskustva, može da traje oko godinu. U slučaju Hrvatske, pregovori su zvanično otvoreni 3. oktobra 2005. godine, a screening je otpočeo 20. oktobra iste godine (sa poglavljem 25 – Nauka i istraživanje) i završio 17-18 oktobra 2006. godine (sa poglavljem 23 – Pravosuđe i osnovna prava). U slučaju Turske *screening* proces je trajao od oktobra 2005. godine do oktobra 2006. godine i Turska je do sada otpočela pregovore u 13 poglavlja, a u jednom (Nauka i istraživanje) ih privremeno zatvorila.

Posljednja etapa *screening* procesa znači da Evropska komisija uz konsultacije s državom kandidatom definiše izvještaj o *screeningu* za svako poglavlje (*Screening report*) i dostavlja ga državama članicama i državi kandidatu. (Tačnije, Komisija državi kandidatu dostavlja uvodni i opšti dio izvještaja, dok specifične ocjene i preporuke dijeli samo sa državama članicama EU.) U tom izvještaju Evropska komisija daje svoju ocjenu spremnosti države kandidata za prihvatanje i sprovođenje *acquis*-a, kao i preporuku za otvaranje sadržajnih pregovora o pojedinom pregovaračkom poglavlju. Tada se od države kandidata traži da podnese svoju pregovaračku poziciju, a EK u saradnji sa državama članicama priprema zajedničku EU poziciju (*EU Common Position*), koju usvaja Savjet.

Ukoliko, pak, EK procijeni da država kandidat nije dovoljno spremna za otvaranje pregovora u pojedinom poglavlju, ona onda ne preporučuje otvaranje sadržajnih pregovora, već predlaže da prije otvaranja pregovora u tom poglavlju budu ispunjeni određeni minimalni preduslovi. Oni se mogu odnositi na usklađenost zakonodavstva i rezultate u njegovoj primjeni, odgovarajuće administrativne ili pravosudne kapacitete, na ispunjavanje obaveza iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju itd.

Uvođenje *benchmarks*-a (benčmarks)¹⁰ je još jedna novina u pregovorima o pristupanju EU koja je uvedena u sklopu aktuelnih pregovora EU sa Hrvatskom i Turskom. Što se Crne Gore tiče, ona se na njih počela privikavati već samim dobijanjem mišljenja EK. Naime famoznih sedam prioriteta EU koje Crna Gora treba da ispuni kako bi dobila datum za otpočinjanje pregovora nije ništa drugo do *benchmark*. Ispunjavanje postavljenih kriterijum, odnosno preduslova (*benchmarks*) omogućava ulazak u narednu fazu procesa. Tako će biti i sa budućim pregovorima. Znači, prije no što se otvore pregovori o konkretnom poglavlju, država kandidat je dužna da pokaže da je ostvarila definisane preduslove (*opening benchmarks*). Isto važi i za zatvaranje pregovora o nekom poglavlju, s tim što se u tom slučaju radi o uslovima za zatvaranje pregovora, tj. o *closing benchmarks*. Sve to, naravno, dodatno komplikuje proces pregovora, usporava ih i, objektivno gledano, čini ih komplikovanim za državu kandidata. No, istovremeno, uvođenje *benchmarks*-a pomaže da država kandidat predstavi Uniji, odnosno njenim državama članicama i ukupnoj svojoj i evropskoj javnosti, jasne indikatore svojih uspjeha.

Hrvatska je, primjera radi, dobila set od 23 *benchmarks*-a vezana za otvaranje pregovora o 11 poglavlja *acquis*-a. Ispunjavanje tih preduslova trajalo je čak do četiri godine. Primera radi, u poglavlju osam – Politika konkurencije – Hrvatska je u junu 2006. godine dobila četiri *benchmarks*-a, čije ispunjenje je verifikovano tek u martu 2010. godine. Što se preduslova za zatvaranje pregovora o pojedinim poglavljima tiče, Hrvatska je dobila čak 104 *closing benchmarks* koja su se odnosila na 31 poglavlje. U vrijeme pisanja ovog teksta, u aprilu 2011. godine, najveći dio ovih *benchmarks*-a je već dobio pozitivnu verifikaciju. Da li će Hrvatska uspjeti da završi pregovore

¹⁰ Benchmarking se, inače, kao termin, koristi da bi ukazao na indikatore napretka, predstavlja standard na osnovu kojeg se ocjenjuju postignuti rezultati ili ostvarivanje postavljenih ciljeva ili zadataka.

do kraja mađarskog predsjedavanja, kako zvanično planira, zavisi prevashodno od uspjeha u ispunjavanju uslova datih u preostalim *benchmarks*-ima.

Da se vratimo na tok pregovora. Sadržaj pregovora se zasniva na pomenutim pregovaračkim platformama ili pozicijama kako Evropske unije tako i države kandidata. Pregovaračke pozicije se pripremaju za svako poglavlje pregovora pojedinačno, a na osnovu rezultata *screeninga*.

Kontinuirani nadzor nad reformama

Kada se ispune uslovi za zatvaranje pregovora o nekom poglavlju, pregovori se smatraju samo privremeno zatvorenim. Radi se o pravilu da ništa nije do kraja ispregovrano dok se sve ne ispregovara. S obzirom da EU redovno donosi nove propise, odnosno da postoji mogućnost da naknadni monitoring procesa pokaže da država kandidat ne ispunjava preduslove i obaveze koje je preuzela, uvijek treba računati na mogućnost ponovnog otvaranja pregovora o bilo kojem već privremeno zatvorenom poglavlju. I tako sve dok se ne potpiše ugovor o pristupanju.

Tokom čitavog procesa pregovora o pristupanju Evropska komisija kontinuirano prati i nadzire napredak države kandidata u ispunjavanju kriterijuma za članstvo i ostvarivanju obaveza koje je preuzela u pojedinim poglavljima pregovora. Ne treba zaboraviti da država kandidat dobija tzv. pristupno partnerstvo (*Accession Partnership*) koje treba da ostvari. Radi se unaprijeđenoj verziji evropskog partnerstva, znači, unilateralnom evropskom dokumentu koji sadrži set preporuka državi kandidatu usmjerenih na osnaživanje procesa evropskih integracija.¹¹ Komisija o aktivnostima države kandidata na ispunjavanju kriterijuma za članstvo redovno informiše Savjet Evropske unije i Evropski parlament. Takođe, Evropska komisija redovno podnosi

¹¹ Ove preporuke su podijeljene na kratkoročne (odnose se na period od jedne do dvije godine) i na srednjoročne (tiču se perioda od 3-4 godine).

godišnje izvještaje o napretku države kandidata u procesu pristupanja (*Progress Reports*). Naravno, i država kandidat je dužna da redovno pruža informacije o napretku u harmonizaciji zakonodavstva, njegovoj implementaciji, jačanju administrativnih sposobnosti itd.

U slučaju da se u državi kandidatu utvrde ozbiljna i stalna kršenja načela slobode i demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno vladavine prava, na prijedlog Evropske komisije Savjet EU može odlučiti da privremeno obustavi pregovore i da definiše uslove za njihov nastavak. U slučaju Hrvatske to se desilo dva puta, prvi put je odložen početak pregovora zbog izostanka hapšenja generala Gotovine, odnosno saradnje sa Haškim tribunalom, a drugi put zbog problema na granici sa Slovenijom. I Turska je, zbog saradnje sa turskim dijelom Kipra, u decembru 2006. godine imala probleme sa privremenim obustavljanjem toka pregovora o pristupanju EU.

Inače, po svemu sudeći, najkomplikovanije poglavlje za pregovore će vjerovatno biti poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljne slobode. U njemu se kombinuju politički, pravni i administrativni kriterijumi za članstvo u EU. Ovo poglavlje je vezano za unapređivanje sistema koje, ne samo u Crnoj Gori, karakterišu brojne slabosti – politizacija pravosuđa, neefikasna borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, problemi sa poštovanjem osnovnih ljudskih prava, prava manjina, neefikasne aktivnosti na povratku izbjeglica, spora depolitizacija i profesionalizacija javne uprave, nedovoljna regionalna saradnja itd. Upravo zbog toga može se očekivati da će EU iskoristavati pregovarački proces da dodatno motiviše države sa kojima pregovara za dalje reforme u ovim oblastima.

Kada se zaključe pregovori po svim poglavljima, rezultati pregovora se ugrađuju u odredbe nacrta ugovora o pristupanju. Tada se definiše se i datum pristupanja, a država kandidat dobija status države pristupnice. Evropski savjet donosi jednoglasnu odluku o prihvatanju ugovora o pristupanju, uz saglasnost Evropskog parlamenta. Ugovor o pristupanju potpisuju predstavnici svih država članica EU i države pristupnice, koji se

onda upućuje se na postupak ratifikacije u skladu sa ustavnim odredbama svake od država. Instrumenti o ratifikaciji ugovora o pristupanju u EU podnose se Evropskom savjetu. Već u tom periodu država pristupnica počinje učestvovati u radu tijela Savjeta Evropske unije i Evropskoga parlamenta kao aktivni posmatrač.¹² Da bi ugovor o pristupanju stupio na snagu, treba da bude ratifikovan u parlamentima država članica i države pristupnice. Do sada je većina država pristupnica sprovodila i referendum na kojima su građani donosili konačne odluke o ulasku tih država u članstvo Evropske unije. Inače, instrumenti ratifikacije pristupnih ugovora čuvaju se u vladi Italije.

Dakle, u odnosu na prethodne talase proširenja, aktuelni pregovori o pristupanju EU donose više novina. Uveden je, već objašnjeni *benchmark*. Unesena je mogućnosti suspenzije (koja je primijenjena u slučajevima Hrvatske i Turske), a tu je i nastava monitoringa procesa nakon privremenog zatvaranja pregovora o nekom poglavlju. Takođe, novina je i to što se više ne može očekivati definisanje datuma pristupanja prije no što se završe svi pregovori.¹³ Znači, nema više nikakvih unaprijed datih garancija o članstvu ili datumu učlanjenja. U samoj EU se sve to zajedno, kao i mnogo toga drugog što ne staje u ovako sužen obim teksta, smatra unapređenjem kvaliteta procesa proširenja. Inače, i sam Ugovor iz Lisabona je uveo određene izmjene u procedure pristupanja novih država članica. O zahtjevu za članstvo se sada izvještavaju Evropski parlament i parlamenti država članica, a Evropski parlament, sada većinom, umjesto kao ranije apsolutnom većinom, daje pristanak na proširenje.

Sve u svemu, pregovori o pristupanju su veoma zahtjevan zadatak koji sadrži političke, pravne, ekonomske i administrativne aspekte. Njihovo uspješno vođenje zahtijeva strateški pristup i

¹² Što znači da ima mogućnost da učestvuje na sjednicama institucija EU, da iznosi stavove, ali ne i da glasa.

¹³ EU je svojevremeno (2002. godine) obećala Turskoj datum dobijanja statusa kandidata, a slične obaveze je preuzela i sa (preranim) definisanjem datuma za pristupanje Bugarske i Rumunije.

pravovremeno uspostavljanje efikasnih koordinativnih mehanizama u administraciji, za koju se podrazumijeva da je visoko kompetentna i dodatno motivisana. Sam proces pregovora je vrlo težak test za administrativne kapacitete države koja teži članstvu u EU. U Hrvatskoj je, primjera radi, u koordinativni mehanizam za proces pregovaranja uključeno oko tri hiljade službenika i eksperata van sistema državne uprave. U Crnoj Gori otprilike toliko ljudi ukupno radi u vladinim institucijama. Problem administrativnih kapaciteta crnogorske državne uprave se, inače, konstantno ponavlja u svim godišnjim izvještajima Evropske komisije. S obzirom da je Crna Gora najmanja država u procesu pristupanja EU, da je ujedno i najmlađa država, bez prave tradicije državne uprave suverene države, da ima, uporedo gledano, najmanju administraciju, ocjene Brisela o nedovoljnim administrativnim kapacitetima i slaboj državnoj upravi su sasvim razumljive. Upravo zbog toga je značaj adekvatnih kapaciteta za pregovore sa EU još više izražen.

No, ne treba mistifikovati stvari. Crnogorska vlada je već tokom izrade Nacionalnog programa integracija i još više tokom odgovaranja na upitnik EK razradila koordinacioni mehanizam sastavljen od 35 radnih grupa i taj mehanizam treba logično nadograditi za proces pregovora. Bitno je na vrijeme početi poslove vezane za uspostavljanje i dodatno osposobljavanje odgovarajućih struktura za pregovore. Jer, ne radi se samo o formiranju posebnih multisektorski sastavljenih pregovaračkih grupa po poglavljima *acquis*-a, već i o njihovom dodatnom osposobljavanju i obučavanju za nove izazove sa kojima će se suočavati. Međutim, treba imati u vidu da je odliv kadra iz državne uprave sve veći problem. One strukture koje su se nedavno uspješno suočile sa izazovima odgovora na upitnik EK gotovo da više ne postoje u izvornom obliku i sastavu. Zbog toga se ne smije odlagati posao na uspostavljanju i osposobljavanju adekvatnih administrativnih struktura za pregovore sa EU. Odlaganje priprema pregovaračkih struktura može negativno uticati na administrativne kapacitete države za dalji tok procesa evropskih integracija.