

Процес преговарања са Европском унијом

Након политичке одлуке Европског савета о датуму почетка преговора они започињу одржавањем Међувладине конференције којој присуствују представници влада држава чланица ЕУ, Европске комисије и државе кандидата. Преговори се воде у оквиру Међувладине конференције у оквиру 35 преговарачких поглавља. Преговарачке стране у преговорима о приступању чине, са једне стране, институције ЕУ и државе чланице, а са друге држава кандидат.

Након формалног отварања преговора следи фаза аналитичкога прегледа и оцене усклађености националног законодавства државе кандидата с правном тековином Европске уније познатија као *screening* (скрининг). Једна од основних сврха скрининга јесте утврђивање разлике која постоји, у сваком од преговарачких поглавља, између законодавства државе кандидата и правних тековина ЕУ.

Након анализе правних тековина ЕУ од државе кандидата се очекује да покаже **хоће ли моћи у целини да прихвати правну тековину ЕУ у одређеном поглављу и усклади уочене разлике у законодавству или има намеру да затражи одређене прелазне периоде како би употпуности ускладила и применила законодавство.**

Преговори о приступању су, у ствари, у највећем обиму преговори о роковима за примену. Већ на самом почетку преговора, ЕУ по правилу истиче да прелазни периоди неће бити дозвољени у погледу времена неопходног за:

- усклађивање законодавства
- усвајање општих аката у конкретној политици ЕУ
- битне ставке које се односе на слободу тржишта и функционисање тржишта ЕУ.

Сваки евентуални прелазни период у примени неког прописа **мора бити временски ограниченог домашаја и праћен прецизним планом за његову пуну примену који сачињава држава кандидат.** Овим планом потребно је дефинисати рокове, и то не само крајњи рок, већ и временске међустанице, до остваривања коначног циља, а то је потпуно усаглашавање се правним тековинама ЕУ у конкретној области. Прелазни периоди се најчешће траже у оним областима за која су неопходна позамашна инфраструктурна прилагођавања (самим тиме неопходно је време и финансијска средства).

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

У *screeningu* на страни ЕУ учествују представници Европске комисије, а из државе кандидата чланови радних група за припрему преговора по појединим преговарачким поглављима представници институција и тела државне управе. *Screening* се спроводи посебно за свако од преговарачких поглавља и његово трајање по поглављу зависи од обима и количини правне тековине у датом поглављу и може трајати од једног дана до неколико недеља, док целокупан поступак *screening*-а траје око годину дана.

Европска комисија, за нека одређена преговарачка поглавља, може држави кандидату да достави списак правних прописа који уређују подручја чија се усклађеност оцењује. Списак садржи делове правне тековине за наведено поглавље као и остале акте, тзв. меко право (*soft law*), у првом реду релевантне пресуде Суда правде Европске уније.

Током скрининга, а у циљу што бољег дефинисања преговарачких позиција у оквиру различитих поглавља, чланови сваке од преговарачких група попуњавају тзв. скрининг листе. Скрининг листе се након попуњавања потврђују у оквиру постојеће преговарачке структуре државе кандидата.

Након консултација са државом кандидатом Европска комисија израђује Извештај о скринингу (*Screening report*) за свако од поглавља правне тековине ЕУ.

Извештај о *screening*-у

Извештаје о резултатима *skringinga* за свако преговарачко поглавље, који се упућују државама чланицама и држави кандидату, израђује **Европска комисија** уз сталне консултације са државом кандидатом.

Европска комисија у извештајима даје своју оцену спремности државе кандидата за прихватање и примену правних тековина, али и препоруку за отварање суштинских преговора о поједином преговарачком поглављу. На основу извештаја о скринингу, уколико је то неопходно, Европска комисија за одређена преговарачка поглавља дефинише **почетна мерила** (*Opening Benchmarks*) која је неопходно претходно остварити да би дошло до отварања конкретног поглаваља за преговоре. Мерила могу бити ревидирана или допуњена, нарочито у случајевима када држава дуго преговара, а у међувремену ЕУ усвоји нове прописе у тој области.

Почетна мерила најчешће представљају:

- препоруке за усвајање стратешких и акционих планова;
- усвајање одређених законских и подзаконских аката;
- усвајање уговорних обавеза са ЕУ, и
- успостављање или унапређење одређених административних и институционалних капацитета.

Преговарачке позиције

Након завршетка аналитичког прегледа одлуку о **отварању преговора** у поједином поглављу, зависно од оцене спремности државе кандидата, **доносе државе чланице у оквиру Савета ЕУ**. Отварањем преговора о поједином поглављу започињу преговори о садржају унутар којих се преговара о условима под којима ће држава кандидата прихватити, применити и спровести правну тековину ЕУ у том поглављу, укључујући прелазне периоде која је евентуално затражила држава кандидат.

Преговори о садржају унутар сваког од преговарачких поглавља воде се на основу преговарачких позиција Европске уније и државе кандидата, а која се израђују за свако појединачно преговарачко поглавље након резултата аналитичког прегледа.

Преговарачку позицију прва представља држава кандидат и у њему објашњава на који начин намерава преузети и примењивати правну тековину ЕУ у поједином поглављу, уз опис административне способности.

Преговарачке позиције државе кандидата се усвајају унутар уређене преговарачке структуре сваке од земља у процесу, док се заједничка преговарачка позиција Европске уније доноси једногласно унутар Савета ЕУ на основу нацрта преговарачке позиције коју припрема и предлаже Европска комисија, имајући у виду преговарачку позицију државе кандидата.

О преговарачким позицијама ЕУ и држава кандидат расправљају и преговарају на **седницама међувладине конференције**, уз које се паралелно одржавају редовне **консултације и преговори на стручном нивоу** између представника Европске комисије и државе кандидата у циљу превазилажења и отклањања евентуалних проблема.

Након постизања договора између ЕУ и државе кандидата о поједином преговарачком поглављу, уз испуњеност предуслова за његово затварање, оно се **привремено затвара**, а формалну одлуку о томе доноси међувладина конференција на министарском нивоу. Све до склапања Уговора о приступању, ако се у том поглављу правне тековине донесу битно нови прописи или ако држава кандидат не испуни предуслове и обавезе које је преузела за то преговарачко поглавље, **постоји могућност његовог поновног отварања**.

Ступање у пуноправно чланство

Када се преговори привремено затворе у свим поглављима, Европски савет у својим закључцима обележава завршетак преговора с државом кандидатом. Резултати преговора се затим укључују у одредбе нацрта Уговора о приступању, у чијој изради учествују представници држава чланица и институција Европске уније, те представници државе кандидата.

Након постизања договора између Европске уније и државе кандидаткиње о тексту нацрта Уговора о приступању текст се упућује у одговарајући поступак у институцијама и државама чланицама Европске уније и држави кандидату.

На основу нацрта Уговора, а пре његовог потписивања, Европска комисија мора донети коначно мишљење о захтеву за чланство државе кандидата, Европски парламент треба да да сагласност, а Савет на крају да донесе једногласну одлуку о прихватању нове државе чланице и њеног захтева за чланство.