

EVROPSKA KOMISIJA
Brisel
COM (2011) 668
POVERLJIVI DOKUMENT
{SEC(2011)1208}

SAOPŠTENJE EVROPSKE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I SAVETU

Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji

(Brisel, 1. mart 2012)

A. UVOD

a) Zahtev za članstvo

Srbija je podnela zahtev za članstvo u Evropskoj uniji 22. decembra 2009. godine. Nakon toga, 25. oktobra 2010. godine, Savet Evropske unije zatražio je od Komisije da podnese svoje mišljenje na ovaj zahtev, u skladu sa postupkom predviđenim članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji, u kome se navodi da „Svaka evropska zemlja koja poštuje vrednosti navedene u članu 2. i koja je posvećena promovisanju tih vrednosti, može podneti zahtev da postane član Unije. Evropski parlament i parlamenti država članica obaveštavaju se o tom zahtevu. Država koja podnosi zahtev upućuje svoj zahtev Savetu, koji odlučuje jednoglasno nakon savetovanja sa Komisijom i nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, koji odlučuje većinom glasova svojih članova. Uzimaju se u obzir kriterijumi pristupanja koje je utordio Evropski savet.“

Član 2. Ugovora predviđa sledeće: „Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kome preovladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca.“

Dva navedena člana Ugovora o Evropskoj uniji predstavljaju pravni okvir u okviru kojeg Komisija podnosi ovo Mišljenje.

Na sastanku Evropskog saveta u Feiri juna 2000. godine zaključeno je da zemlje zapadnog Balkana koje učestvuju u Procesu stabilizacije i pridruživanja predstavljaju „potencijalne kandidate“ za članstvo u EU. Evropska perspektiva ovih zemalja potvrđena je ponovo na sastanku Evropskog saveta u Solunu juna 2003. godine, usvajanjem „Solunske agende za zapadni Balkan“. Ova agenda ostaje osnov politike EU u regionu.

Na sastanku Evropskog saveta decembra 2006. godine potvrđeno je da „*budućnost zapadnog Balkana leži u Evropskoj uniji*“ i da „*napredak svake zemlje prema Evropskoj uniji zavisi od njenih aktivnosti na ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena i uslova Procesa stabilizacije i pridruživanja. Uspešno ostvarivanje obaveza koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), uključujući odredbe koje se odnose na trgovinu, jeste osnov za razmatranje bilo kog zahteva za članstvo u EU*“.

Na sastanku ministara EU i zapadnog Balkana u Sarajevu, 2. juna 2010. godine, EU je potvrdila svoju neospornu posvećenost evropskoj perspektivi zapadnog Balkana, kao i verovanje da budućnost ovih zemalja leži u Evropskoj uniji.

U skladu sa zahtevima predviđenim Ugovorom, ova procena sprovodi se kako bi se analizirao stepen ispunjenosti uslova koje je postavio Evropski savet. Juna 1993. godine, Evropski savet je u Kopenhagenu izneo sledeće zaključke:

„Do pristupanja može doći kada zemlja pokaže da je u mogućnosti da preuzme obaveze članstva, zadovoljavajući postavljene ekonomske i političke kriterijume.

Članstvo zahteva:

- da je zemlja ostvarila stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina;*
- postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i kapaciteta da se odgovori na pritisak konkurencije i tržišnih snaga iz Evropske unije;*
- sposobnost da se preuzmu obaveze članstva, uključujući posvećenost ciljevima ostvarenja političke, ekonomske i monetarne unije“.*

Kapacitet Unije da prihvati nove članove, a u isto vreme očuva postignute uspehe u evropskim integracijama, takođe predstavlja važnu komponentu procesa, u zajedničkom interesu i Unije i zemalja kandidata.

Decembra 1995. godine, u Madridu, Evropski savet osvrnuo se na potrebu „*da se stvore uslovi za postepenu, harmoničnu integraciju zemalja [u pristupanju], naročito razvojem tržišne ekonomije, prilagođavanjem administrativnih struktura i stvaranjem stabilnog ekonomskog i monetarnog okruženja*“.

Savet je 31. maja 1999. godine definisao uslove Procesa stabilizacije i pridruživanja. Ti uslovi uključuju saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (MKTJ) i regionalnu saradnju. Kao jedan od osnovnih elemenata Procesa stabilizacije i pridruživanja, ovi uslovi uvršteni su u tekst Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom, koji

se trenutno nalazi u procesu ratifikacije, kao i u tekst Prelaznog trgovinskog sporazuma, koji je stupio na snagu 1. februara 2010. godine.

Decembra 2006. godine, Evropski savet složio se da „strategija proširenja koja se zasniva na konsolidaciji, ispunjenju uslova i komunikaciji, u kombinaciji sa kapacitetom EU da integriše nove članove, predstavlja osnov za obnovljeni konsenzus o proširenju EU“.

U ovom Mišljenju Komisija procenjuje zahtev Srbije na osnovu kapaciteta zemlje da ispuni kriterijume postavljene u Kopenhagenu 1993. godine i uslove Procesu stabilizacije i pridruživanja. Takođe se procenjuje i dosadašnji ostvareni napredak Srbije u sprovođenju obaveza predviđenih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i Prelaznim trgovinskim sporazumom.

Ovo Mišljenje pripremljeno je primenom iste metodologije koja je korišćena u pripremi prethodnih Mišljenja. Komisija je organizovala jedan broj ekspertskih poseta Srbiji, koncentrišući se uglavnom na oblasti obuhvaćene političkim kriterijumima. Ovakav pristup omogućio je procenu administrativnih kapaciteta srpskih institucija i načina na koji se sprovode propisi. Taj pristup je takođe pomogao da se bolje identifikuju preostali izazovi i buduće prioritetne aktivnosti. Komisija je analizirala i trenutnu situaciju i srednjoročne mogućnosti. U svrhu objavljivanja ovog Mišljenja i bez bilo kakvog zaključivanja unapred o datumu pristupanja, srednjoročna perspektiva se definiše kao period od pet godina.

Detaljna analiza na kojoj se zasniva ovo Mišljenje nalazi se u posebnom dokumentu (*Analitički izveštaj uz Mišljenje o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj Uniji*).¹ U skladu sa obnovljenim konsenzusom o proširenju, analitički izveštaj pruža početnu procenu efekta budućeg pristupanja Srbije na neke od strateških politika EU. U kasnijim fazama pretpristupanja Komisija će izraditi detaljnu analizu uticaja na ove oblasti. Pored toga, sporazum o pristupanju Srbije EU uključice i tehnička prilagođavanja organa EU u svetlu novog Ugovora o Evropskoj uniji.

b) Odnosi između EU i Srbije

Odnosi između EU i Srbije unapređeni su od demokratskih promena 2000. godine, u prvom trenutku sa Saveznom Republikom Jugoslavijom, a kasnije, od 2003. godine pa nadalje, sa Državnom zajednicom Srbija i Crna Gora. EU je nastavila svoje odnose sa Republikom Srbijom, kao naslednikom državne zajednice, nakon što je Crna Gora postala nezavisna 2006. godine.

Srbija učestvuje u Procesu stabilizacije i pridruživanja. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)* pruža okvir za ispunjenje zajedničkih obaveza po velikom broju pitanja iz oblasti politike, trgovine i ekonomije. Potpisan je, zajedno sa *Prelaznim sporazumom o trgovini i trgovinskim*

¹ SEC(2011) 1208.

pitanjima, aprila 2008. godine. Ministri EU složili su se da SSP podnesu svojim parlamentima na ratifikaciju, a EU je donela odluku da se Prelazni trgovinski sporazum primeni odmah nakon što Savet donese zaključak da Srbija ostvaruje punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. Srbija je 1. januara 2009. godine počela sa primenom Prelaznog sporazuma. Na sastanku Saveta za inostrane poslove 14. juna 2010. godine ministri su se složili da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju podnesu svojim parlamentima na ratifikaciju. Ovaj proces je još uvek u toku. Uopšteno govoreći, Srbija je postigla uspeh u sprovođenju obaveza koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima. Kada su se javljali problemi, Srbija je primenjivala konstruktivan i transparentan pristup rešenju tih problema, kako bi ih rešila na brz i efikasan način.

Evropsko partnerstvo sa Srbijom Savet je usvojio 2004. godine, sa izmenama i dopunama u 2006. i 2008. godini.²

Od 2003. godine na ministarskom nivou održavaju se sastanci političkog dijaloga. Razgovori o strateškim programima između Evropske komisije i nadležnih organa u Srbiji odigravaju se u okviru Unapređenog stalnog dijaloga (USD) od 2003. godine. Međuparlamentarni sastanci predstavnika Evropskog parlamenta i Narodne skupštine Srbije održavaju se svake godine, od 2006. U okviru sprovođenja Prelaznog sporazuma, Odbor za sprovođenje Prelaznog sporazuma i jedan broj njegovih pododbora sastaju se svake godine, na temu unutrašnjeg tržišta, konkurencije, tranzitnog saobraćaja, trgovine, carina, poreza, poljoprivrede i ribarstva. Nekoliko sektorskih sastanaka u okviru USD-a pokriva tematske oblasti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje nisu uključene u Prelazni sporazum, kao što su energija, životna sredina, socijalna politika, pravda, sloboda i bezbednost.

Srbija učestvuje u ekonomskom dijalogu sa Komisijom i zemljama članicama EU. U okviru tog dijaloga, Srbija je predstavila novu ažuriranu verziju svog godišnjeg Ekonomskog i fiskalnog programa, u januaru 2011. godine.

Evropski savet odobrio je *liberalizaciju viznog režima* za građane Srbije koji putuju na teritoriju Šengena 19. decembra 2009. godine, nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom. Ova odluka doneta je nakon što je postignut veliki napredak u oblastima pravde, slobode i bezbednosti i nakon što su ispunjeni posebni uslovi postavljeni mapom puta za viznu liberalizaciju. Velika većina putnika poštuje pravila bezviznog režima putovanja. Kako bi se obezbedilo kontinuirano ispunjavanje ovih obaveza, nakon uvođenja vizne liberalizacije uspostavljen je mehanizam praćenja zbog povećanog broja osoba iz regiona koje traže azil. Juna 2011. godine Komisija je predstavila svoj prvi izveštaj o praćenju bezviznog režima Evropskom parlamentu i Savetu. Sporazum o readmisiji između Evropske unije i Srbije na snazi je od januara 2008. godine.

² OJ L 80, 18.3.2008, p. 46.

Srbija je potpisala Sporazum o energetske zajednici oktobra 2005. godine, a Sporazum o zajedničkom evropskom vazдушnom prostoru juna 2006.

Oktobra 2008. godine Vlada Srbije usvojila je Nacionalni program integracije Srbije u Evropsku uniju, za period 2008–2012. Revidirana i ažurirana verzija usvojena je decembra 2009. godine. Decembra 2010. godine, Vlada je usvojila Akcioni plan za ispunjenje prioriternih zadataka postavljenih Izveštajem Komisije o napretku za 2010. godinu, sa ciljem da se veći naglasak stavi na reforme i postignu dodatni rezultati pre objavljivanja ovog Mišljenja.

Srbija koristi finansijsku pomoć EU od 2001. godine. Posmatrano u celini, u periodu između 2001. i 2011. godine, EU je Srbiji uputila finansijsku pomoć u iznosu od preko dve milijarde evra u formi grantova (bespovratne pomoći za realizaciju projekata) i 5,8 milijardi evra u formi „mekih“ kredita. Od 2001. do 2006. godine, Srbija je bila korisnik EU KARDS programa pomoći u iznosu od 1,045 miliona evra. Od 2007. godine KARDS program zamenio je Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), pod kojim je Srbija dobila finansijsku pomoć u iznosu od 974 miliona evra u periodu između 2007. i 2011. godine. Pomoć pod IPA instrumentom kreirana je tako da pruži finansijsku podršku već započetim reformama, sa naglaskom na vladavini prava, izgradnji institucija, usaglašavanju zakona sa pravnim tekovinama EU (EU *acquis*), održivom ekonomskom i društvenom razvoju i podršci civilnom društvu.

Srbija učestvuje u jednom broju EU programa pod finansijskom perspektivom 2007–2013: Sedmi okvirni program istraživanja i tehnološkog razvoja (*7th Framework Programme*), PROGRESS, Program za konkurentnost i inovativnost (*Competitiveness and Innovation Programme*), Program za podršku politici informaciono-komunikacionih tehnologija (*Information and Communication Technologies Policy Support Programme*), Program kulture (*Culture Programme*), Program carina (*Customs Programme*) i *Fiscalis* program. IPA fondovi koriste se kako bi pokrili jedan deo učešća Srbije u ovim programima.

B. KRITERIJUMI ZA ČLANSTVO

1. POLITIČKI KRITERIJUMI

Ova procena zasnovana je na kopenhagenskim kriterijumima koji se odnose na stabilnost institucija kojima se garantuje demokratija, vladavina prava, zaštita ljudskih prava i zaštita prava manjina, kao i na uslovima navedenim u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

Srbija je parlamentarna *demokratija*. Njen ustavni i zakonodavni okvir u velikoj meri je usaglašen sa evropskim načelima i standardima, a njene institucije su dobro razvijene.

Srbija je posvećena ostvarenju cilja stupanja u članstvo u Evropskoj uniji i od 2008. godine sve više usmerava svoje aktivnosti ka reformama u vezi sa članstvom u EU. Vlada je unapredila neke od svojih procedura, a

parlament je, u skladu sa sadašnjim zakonodavstvom, postao mnogo delotvorniji u svojim zakonodavnim aktivnostima. Proces donošenja zakona mogao bi se dodatno unaprediti boljom pripremom i stavljanjem većeg naglaska na konsultacije sa zainteresovanim stranama. Treba dalje razviti kapacitet za obavljanje nadzorne uloge parlamenta i strateško planiranje Vlade, kao i koordinaciju i sprovođenje zakona. Srbija je uspostavila sva nezavisna regulatorna tela. Razjašnjena su pravila pod kojima parlament vrši analizu godišnjih izveštaja ovih tela, mada treba dodatno ojačati kontrolu nad sprovođenjem preporuka nezavisnih regulatornih tela. Državna administracija je, uopšteno govoreći, dobro razvijena, naročito na centralom nivou. Neophodno je u potpunosti primeniti načelo napredovanja na osnovu vrednovanja rezultata rada. Srbija je usvojila Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine i započela prenos nekih ovlašćenja na opštinski nivo.

Od 2001. godine, u Srbiji se sprovode izbori u skladu sa međunarodnim standardima. Izborni zakon nedavno je usaglašen sa evropskim standardima. Ovaj zakon predviđa da imenovanje poslanika mora da prati redosled na glasačkoj listi i ukida praksu podnošenja „blanko ostavki“, što je značilo da su poslanici davali pismenu saglasnost o ostavci strankama već na početku mandata. Ovim se omogućava slobodno korišćenje poslaničkih mandata, što je načelo koje treba vremenom u potpunosti regulisati Ustavom.

Unapređen je zakonski i institucionalni okvir *vladavine prava* u Srbiji, uključujući i borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, naročito nakon opsežnih reformipravosuđa, osnivanjem Agencije za borbu protiv korupcije i unapređenja međunarodne saradnje u krivičnim stvarima. Ovi koraci doprineli su ostvarenju početnih rezultata. Osnovni izazovi i dalje ostaju u oblasti pravosuđa, borbe protiv korupcije i borbe protiv organizovanog kriminala. Naročito je važno ojačati proaktivni pristup borbi protiv korupcije, što će kao kredibilni rezultat imati otvorene istrage i pravosnažne presude. Uspostavljen je širok okvir civilne kontrole snaga bezbednosti.

Nakon usvajanja nacionalne strategije 2006. godine, u Srbiji su pokrenute značajne reforme sudstva, koje su intenzivirane 2009. i 2010. godine. Uspostavljanjem Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, koji od aprila 2011. godine funkcionišu u svom stalnom sastavu, ojačana je nezavisnost i samoupravljanje pravosuđa. Decembra 2009. godine sproveden je postupak reizbora sudija i tužilaca, sa ciljem da se podignu profesionalni i moralni standardi. Važni propusti koji su na početku identifikovani u tom postupku sada se ispravljaju u procesu revizije, za koji postoje jasno utvrđene smernice. Ovaj proces neophodno je uspešno i transparentno završiti, u skladu sa smernicama. Kako bi se dodatno smanjio rizik vršenja političkog uticaja, neophodno je u kraćem roku sprovesti procenu i izmenu uloge koja je Ustavom data parlamentu u vezi sa izborom i razrešenjem sudija. Nekoliko koraka preduzeto je kako bi se poboljšala efikasnost sistema sudstva. Restrukturirana je mreža sudova i

smanjen njihov broj, čime je bolje raspoređen obim posla. Uspostavljen je Upravni sud i donet Zakon o izvršenju i obezbeđenju, u maju 2011. godine. Neophodno je uložiti dodatne napore kako bi se unapredilo funkcionisanje sudstva, u potpunosti iskoristile prednosti restuktuirane mreže i podigao nivo poverenja javnosti u sudski sistem. Potrebno je nastaviti sa aktivnostima na jačanju sistema za izvršenje presuda i smanjenju velikog broja neprocesuiranih slučajeva.

Uopšteno govoreći, zakonski i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije je uspostavljen u Srbiji. Formirana je Agencija za borbu protiv korupcije koja je nadležna za procenu integriteta nosilaca javnih funkcija i kontrolu finansiranja političkih stranaka. Kadrovski kapaciteti ove Agencije nedavno su povećani. Uspostavljen je unapređeni okvir za kontrolu finansiranja aktivnosti političkih stranaka i izbornih kampanja, u skladu sa evropskim standardima. Ministar pravde imenovan je za koordinatora za borbu protiv korupcije. Nadležni organi započeli su analizu i izmene stare Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije. Državna revizorska institucija počela je da igra važnu ulogu u kontroli javne potrošnje i otkrivanju neregularnosti u trošenju. Uprava carina i policija pojačale su svoju unutrašnju kontrolu, što je rezultiralo većim brojem istraženih slučajeva i presuda. Isto tako, učinjeni su koraci ka specijalizaciji policije, te je procesuiran veći broj slučajeva. Korupcija je i dalje zastupljena u mnogim oblastima i još uvek predstavlja ozbiljan problem. Kako bi se značajno unapredila borba protiv korupcije, neophodna je jača politička volja. Unapređeni kapaciteti za sprovođenje istraga i koordinacija policije je od izuzetne važnosti. Potrebno je i značajno povećavati broj sprovedenih istraga, krivičnih gonjenja i izvršnih presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima. Oblasti koje i dalje izazivaju zabrinutost jesu nadzor nad javnim nabavkama, privatizacija, prostorno planiranje i izdavanje građevinskih dozvola.

U oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, zakonski okvir izgrađen u Srbiji u velikoj meri je adekvatan, a kapaciteti su poboljšani, uključujući i kapacitete za međunarodnu saradnju. Ovim su ostvareni značajni rezultati, kao što je razbijanje velike međunarodne mreže trgovine drogom. Pranje novca i trgovina drogom i dalje su razlog za zabrinutost, i potrebno je ostvariti bolje rezultate kad je reč o istragama i presudama. Takođe treba dalje razvijati kapacitete za proaktivne i bolje koordinisane istrage i unaprediti saradnju na regionalnom i međunarodnom nivou. U okviru policije treba razviti tehničke kapacitete za sprovođenje posebnih istražnih mera, pod direktnom kontrolom sudstva.

Zakonski i strateški okvir za zaštitu *ljudskih prava i prava manjina* u Srbiji je generalno u skladu sa evropskim standardima. Ustavom se garantuje veliki broj ljudskih prava i osnovnih sloboda i prepoznaje se mogućnost podnošenja žalbe Ustavnom sudu, kao poslednjeg pravnog leka za obezbeđivanje zaštite ljudskih prava. Međutim, neophodno je unaprediti sprovođenje zakona. Ostaje da se uspostavi sistem dodatne obuke za

administraciju, policiju i sudstvo kako bi se osigurala aktivnija i doslednija primena potrebnih standarda u ovoj oblasti.

Ljudska prava se generalno poštuju u Srbiji. Zaštitnik građana i Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti igraju sve važniju ulogu u nadzoru nad radom državne administracije. Zakonski okvir za borbu protiv diskriminacije znatno je poboljšan i razvijeni su mehanizmi kojima se prati njegovo sprovođenje, što je još uvek u ranoj fazi. Nadležni organi posvećuju sve veću pažnju očuvanju slobode okupljanja i slobode udruživanja, kao i ulozi civilnog društva. Novousvojena medijska strategija ima za cilj pojašnjenje zakonske i tržišne sredine u kojoj funkcionišu mediji. Očekuje se sveobuhvatnija i proaktivnija reakcija nadležnih institucija u slučajevima pretnji i nasilja nad novinarima i medijima, koje uglavnom potiču od radikalnih grupa. Trenutno stanje ustanova za izvršenje zavodskih sankcija izaziva izuzetnu zabrinutost. Usvojeni su dugoočekivani zakon o restituciji i novi zakon o javnoj svojini. Neophodno je obezbediti transparentno i nediskriminatorno sprovođenje ovih zakona i preduzeti dalje mere kako bi se uspostavile jasne zakonske odredbe o svojinskim pravima. Komisija će pratiti sprovođenje i primenu ovih zakona.

Pravni i institucionalni okvir za očuvanje i zaštitu prava manjina uspostavljen je u Srbiji. Ustavom se garantuju posebna prava pripadnicima nacionalnih manjina, uz prava koja se garantuju svim građanima, i obezbeđuje zakonski okvir za formiranje Saveta nacionalnih manjina. Obezbeđena je politička zastupljenost manjina. Na državnom nivou, Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti aktivno vrše svoju ulogu u ovoj oblasti. Srbija je usvojila sveobuhvatnu strategiju za integraciju Roma i trenutno ostvaruje dobre rezultate u njenom sprovođenju.

Preduzete su mere aktivne socijalne inkluzije, naročito u oblasti zdravlja, obrazovanja i smeštaja. Preduzete su i mere za otklanjanje poteškoća prilikom registracije „pravno nevidljivih osoba“, čime se poboljšava njihov pristup osnovnim ljudskim pravima. Neophodna su dalja ozbiljna zalaganja i finansijski resursi kako bi se poboljšali status i socioekonomski uslovi života Roma, koji i dalje predstavljaju najranjiviju i najviše marginalizovanu manjinu, što se potvrđuje postojanjem velikog broja ilegalnih naselja. Ostaje i dalje nerešen problem velikog broja izbeglica i interno raseljenih lica, iako je u proteklim godinama postignut veliki napredak u smanjenju broja kolektivnih centara.

Uopšteno gledano, Srbija ispunjava uslove postavljene *Procesom stabilizacije i pridruživanja*. Saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju je znatno poboljšana od 2008. godine i sada se nalazi na zadovoljavajućem nivou, što je najbolje ilustrovano hapšenjem i isporučenjem u Haški tribunal Radovana Karadžića 2008. godine, kao i Ratka Mladića i Gorana Hadžića 2011. Srbija je posvećena nastavku saradnje na istom nivou. Ona aktivno učestvuje u regionalnim inicijativama i preduzela je važne korake ka pomirenju. Dogovor postignut sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Crnom Gorom u procesu potpisivanja

Sarajevske deklaracije o trajnim rešenjima pitanja izbeglica i interno raseljenih lica predstavlja veliko postignuće. Srbija je napredovala u ostvarivanju bilateralnih odnosa sa drugim zemljama u procesu proširenja, naročito sa Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom, dok i dalje nastavlja da održava dobre odnose sa susednim zemljama članicama EU. Ostaje da se reši jedan broj bilateralnih pitanja sa susedima, naročito u pogledu demarkacije granica.

Srbija ne priznaje jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova.³ Ona je zadržala svoje strukture na Kosovu i organizovala paralelne lokalne izbore u maju 2008. godine, što nije u skladu sa Rezolucijom UN 1244/1999. Na osnovu rezolucije Generalne skupštine UN, usvojene 9. septembra 2010. godine, koju su zajedno predložile Srbija i 27 zemalja članica EU, u martu je pokrenut proces dijaloga između Beograda i Prištine. Do septembra, ovaj dijalog vođen je u konstruktivnom duhu i doveo je do dogovora po nekoliko pitanja: slobodnog kretanja robe i lica, matičnih knjiga i katastra. Neophodno je u dobroj veri sprovesti do sada postignute dogovore. Potrebno je ostvariti dodatne rezultate kako bi se, u najkraćem roku, sprovela načela inkluzivne i funkcionalne regionalne saradnje i kako bi se našla održiva rešenja u pitanjima usvajanja pravnih tekovina EU u oblastima kao što su energetika i telekomunikacije. Obe strane treba da odigraju svoju ulogu u smanjenju tenzija na području severnog Kosova i u omogućavanju slobodnog kretanja ljudi i robe, što je u interesu svih ljudi u regionu.

2. EKONOMSKI KRITERIJUMI

Ova procena zasnovana je na kriterijumima iz Kopenhagena koji se odnose na postojanje *funkcionalne tržišne ekonomije*, kao i kapaciteta da se odgovori na *pritisak konkurencije* i tržišnih snaga iz Unije.

U Srbiji postoji široki politički konsenzus o osnovama tržišne ekonomije, kao i ostvarivanje rezultata u sprovođenju ekonomskih reformi. Srbija je dostigla nivo makroekonomske stabilnosti koji omogućava privrednicima da donose odluke u predvidivom okruženju. Ekonomska politika u prošloj dekadi omogućavala je stalni rast po prosečnoj stopi od 5%, postepeno smanjujući inflaciju i podižući životni standard. Međutim, globalna finansijska i ekonomska kriza otkrila je ranjivost modela rasta, koji je bio zasnovan na domaćoj tražnji finansiranoj velikim delom pozajmicama iz inostranstva, kao što je otkrila i sve veća ograničenja ekonomskih politika i nemogućnost da se adekvatno odgovori na velike spoljne šokove. U poslednje vreme učinjen je značajan napredak u jačanju finansijskog okvira i kvaliteta javnih finansija, što predstavlja osnov za prelaz na održivi i ravnomerni razvoj, zasnovan na izvozu i investicijama. Razvija se slobodno delovanje tržišnih snaga, mada sporo i neravnomerno, preko procesa privatizacije i liberalizacije trgovine i cena. Postignut je napredak u

³ Pod Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999.

omogućavanju ulaska na tržište i izlaska sa tržišta. Ostvaren je visok nivo ekonomske integracije sa EU.

Postoji jedan broj strukturnih slabosti koje još uvek negativno utiču na ekonomski razvoj. Uticaj države na ekonomiju ostaje vrlo veliki zbog usporenog napredovanja privatizacije i liberalizacije cena. Uprkos preduzetim koracima ka uspostavljanju pravne predvidivosti i otklanjanju administrativnih prepreka, poslovno okruženje ostaje opterećeno ograničenjima pravne nesigurnosti. Dugačke procedure u sudovima za donošenje sudskih odluka ruše poverenje u pravni sistem. Nedostatak konkurencije u pojedinim sektorima i značajna infrastrukturalna uska grla dodatno opterećuju ekonomski potencijal zemlje. Pre 2008. godine, strane direktne investicije bile su relativno jake, te su, nakon velikog pada tokom ekonomske krize, ponovo počele polako da se oporavljaju, ali Srbiji je potrebno da dalje unapredi svoju investicionu klimu. Uprkos skromnom ekonomskom oporavku, stopa nezaposlenosti ostaje velika, a socijalna situacija teška. Srbija mora hitno da otkloni strukturnu nefleksibilnost tržišta rada, uključujući i nesklad između potražnje i ponude kvalifikovane radne snage. Neformalna ekonomija i dalje predstavlja važan izazov.

3. MOGUĆNOST ISPUNJENJA OBAVEZA ČLANSTVA

Mogućnost Srbije da ispunji obaveze članstva u EU procenjuje se na osnovu sledećih indikatora:

- obaveza postavljenih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju;
- napretka postignutog u donošenju, sprovođenju i primeni pravnih tekovina EU (*EU acquis*).

Uopšteno gledano, Srbija sa lakoćom ispunjava obaveze predviđene Prelaznim sporazumom i poštuje obaveze koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Godine 2008. Srbija je usvojila Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju, koji predstavlja sveobuhvatan i ambiciozan plan usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u periodu od 2008. do 2012. godine. Od usvajanja programa postignut je značajan uspeh u usvajanju zakona koji su usaglašeni sa pravnim tekovinama EU, naročito u oblasti unutrašnjeg tržišta, statistike, odredaba vezanih za trgovinu, carina i poreza. Administrativni kapaciteti su dobro razvijeni, a sudstvo se nalazi u procesu značajnih reformi. Međutim, zemlja je suočena sa izazovima u sprovođenju i primeni zakona. Vremenom se očekuje da naročita i stalna pažnja bude usmerena ka borbi protiv korupcije. Zemlja će morati da uloži dalje napore kako bi ispunila obaveze članstva u srednjem roku.

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

- pravo privrednih društava;

- ribarstvo;
- oporezivanje;
- ekonomska i monetarna politika;
- statistika;
- preduzetništvo i industrijska politika;
- nauka i istraživanje;
- obrazovanje i kultura;
- carinska unija;
- ekonomski odnosi sa inostranstvom;
- spoljna, bezbednosna i odbrambena politika;
- finansijske i budžetske odredbe.

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

- slobodno kretanje robe;
- sloboda kretanja radnika;
- pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga;
- slobodno kretanje kapitala;
- javne nabavke;
- pravo intelektualne svojine;
- politika konkurencije;
- finansijske usluge;
- informaciono društvo i mediji;
- politika bezbednosti hrane, veterinarska i fitosanitarna zaštita;
- transportna politika;
- energetika;
- socijalna politika i zapošljavanje;
- transevropske mreže;
- regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata;
- zaštita potrošača i zdravlja.

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

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

- poljoprivreda i ruralni razvoj;
- pravosuđe i osnovna prava;
- pravda, sloboda i bezbednost;
- finansijska kontrola.

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

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

C. ZAKLJUČAK I PREPORUKA

U svetlu opsežnih reformi u proteklih nekoliko godina, Srbija je ostvarila veliki napredak ka ispunjenju političkih kriterijuma postavljenih na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine, kao i uslova iz Procesa stabilizacije i pridruživanja u vezi sa stabilnošću institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina. Ustavni, zakonodavni i institucionalni okvir u Srbiji u velikoj meri odgovara evropskim i međunarodnim standardima. Primenom novih zakona, Narodna skupština postala je mnogo efikasnija u svojim zakonodavnim aktivnostima. U oblasti vladavine prava postoji sveobuhvatni pravni i institucionalni okvir, uključujući i oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, gde su već postignuti početni rezultati. Pravni okvir za zaštitu ljudskih i manjinskih prava je dobro razvijen i počeo je da se primenjuje. Srbija je dostigla potpuno zadovoljavajuć nivo saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (MKTJ) i preuzima sve aktivniju ulogu u procesu pomirenja u regionu. Srbija je prihvatila dijalog sa Kosovom i učestvuje u njemu, kako bi bili poboljšani uslovi života ljudi na Kosovu, što je dovelo do postizanja nekoliko dogovora (dogovor o slobodnom kretanju ljudi i robe, o matičnim knjigama i katastru), za čije je sprovođenje Srbija preduzela početne korake.

U pogledu ekonomskih kriterijuma, Srbija je preduzela važne korake ka uspostavljanju funkcionalne tržišne ekonomije i dostigla određeni nivo makroekonomske stabilnosti uprkos globalnoj ekonomskoj i finansijskoj krizi. Međutim, dalji napori biće neophodni kako bi ekonomija bila restrukturirana, a poslovno okruženje poboljšano, naročito osnaživanjem vladavine prava i otklanjanjem birokratskih prepreka, jačanjem konkurencije i uloge privatnog sektora, kao i otklanjanjem nefleksibilnih uslova tržišta rada. Kako bi srednjoročno bila u stanju da odgovori na pritisak konkurencije i tržišnih snaga iz Evropske unije, Srbija treba da nastavi sa strukturnim reformama da bi unapredila produktivnost privrede, i stvorila poslovnu klimu koja će omogućiti porast stranih investicija.

Srbija uspešno ispunjava svoje obaveze koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Prelaznog sporazuma.

Ukoliko se nastavi proces harmonizacije propisa i učine dalji koraci kako bi se obezbedilo sprovođenje propisa, Srbija bi bila u poziciji da u srednjem roku preuzme obaveze članstva u EU u skoro svim oblastima pravnih tekovina Evropske unije. Posebnu pažnju treba posvetiti oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja, pravosuđa i osnovnih prava, pravde, slobode i bezbednosti i finansijske kontrole. Potpuna usklađenost sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena može se dostići tek dugoročno i zahteva povećani nivo investicija.

Na osnovu preliminarnih procena, pridruživanje Srbije imalo bi ograničeni sveobuhvatni uticaj na politike Evropske unije i ne bi uticalo na kapacitete Unije da održi i produbi sopstveni razvoj.

Komisija preporučuje Savetu da Srbiji dodeli status zemlje kandidata za članstvo, uzimajući u obzir do sada postignuti napredak, a uz razumevanje potrebe da se Srbija ponovo angažuje u dijalogu sa Kosovom i da ubrzano i u dobroj veri nastavi sa sprovođenjem dogovora koji su do sada postignuti.

Srbija je na dobrom putu da zadovolji političke kriterijume postavljene na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine, kao i uslove postavljene Procesom stabilizacije i pridruživanja, ukoliko se napredak reformi nastavi i pronađu praktična rešenja za problem sa Kosovom.

Stoga, Komisija daje preporuku da se sa Srbijom otvore pregovori o pristupanju Evropskoj uniji čim postigne veći napredak u ostvarenju sledećeg ključnog prioriteta:

- Dalji koraci ka normalizaciji odnosa sa Kosovom, u skladu sa uslovima procesa stabilizacije i pridruživanja, time što će se: u potpunosti poštovati načela inkluzivne regionalne saradnje; u potpunosti poštovati odredbe Sporazuma o energetske zajednici; naći rešenja za pitanje telekomunikacija i uzajamnog priznavanja diploma; u dobroj veri nastaviti sa sprovođenjem dogovora koji su do sada postignuti; i aktivno saradivati sa EULEKS-om, kako bi ova misija mogla da obavlja svoje funkcije u svim delovima Kosova.

Komisija će predstaviti izveštaj o tome kako Srbija ostvaruje navedeni prioritetni zadatak čim bude postignut dovoljni napredak u njegovom ostvarenju.

Srbiji se preporučuje da očuva postignute uspehe u reformama, kako bi nastavila da ide putem ostvarenja zahteva za članstvo, sa posebnim naglaskom na vladavini prava, i da nastavi konstruktivno učešće u regionalnoj saradnji i u jačanju bilateralnih odnosa sa susednim zemljama. Očekuje se nastavak sprovođenja Prelaznog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, od njegovog stupanja na snagu. Komisija će, preko IPA finansijskog instrumenta, nastaviti da podržava ove aktivnosti.