

КОМИСИЈА ЕВРОПСКИХ ЗАЈЕДНИЦА
У Бриселу, 12.04.2005. године
СОМ (2005) 476 коначни текст

САОПШТЕЊЕ КОМИСИЈЕ
о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о Споразуму о стабилизацији и
придруживању са Европском унијом

Превод:

Министарство за економске односе са иностранством
и европске интеграције Републике Црне Горе

Канцеларија за придруживање Европској унији Републике Србије

Ауторизација и редакција превода:

Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији

1. Увод

Процес стабилизације и придруживања (ПСП), који је на Солунском самиту у јуну 2003. године потврђен као политички оквир Европске уније према земљама југоисточне Европе у периоду пре приступања, предвиђа успостављање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП).

Ово Саопштење, засновано на закључцима који су изнети у радној верзији документа Комисије [SEC(2005) 478], садржи процену напретка Србије и Црне Горе у погледу испуњавања политичких и економских критеријума ССП-а и оспособљавања за адекватно вођење преговора, односно касније успешну примену оваквог споразума.

2. Односи између Европске уније и Србије и Црне Горе

Између Европске уније и Србије и Црне Горе тренутно не постоје никакви уговорни односи. Након пада Милошевићевог режима у октобру 2000. године, Србија и Црна Гора (раније Савезна Република Југославија – СРЈ) била је корисник различитих инструмената ПСП-а, у облику аутономних трговинских мера које су обухватале скоро све производе, као и значајну финансијску помоћ. Као што је потврђено на Солунском самиту, Србија и Црна Гора је потенцијални кандидат за чланство у ЕУ.

Током протеклих година, ЕУ је пружала савете кроз Консултативну радну групу ЕУ-СРЈ, а након ње кроз Унапређени стални дијалог (УСД). УСД тренутно прати и руководи реформама на основу Европског партнерства које је Савет министара ЕУ усвојио у јуну 2004. године и на основу одговарајућег Плана за спровођење који су власти Србије и Црне Горе окончале у децембру 2004. године.

У СРЈ су у периоду 2002-2003. године спроведене темељне уставне реформе које су довеле до усвајања Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора 4. фебруара 2003. године¹. Акциони план за стварање јединствене спољнотрговинске политике и неометаног унутрашњег тржишта усвојен је у лето 2003. године. Усвајање ових основних докумената омогућило је Комисији да започне рад на нацрту Студије изводљивости. Међутим, покушаји да се постигне минималан ниво заједничке трговинске политике и интеграција унутрашњег тржишта нису дали жељене резултате. Због озбиљног кашњења у спровођењу Уставне повеље и Акционог плана о трговини и унутрашњем тржишту, као и озбиљних пропуста у испуњавању међународних обавеза СЦГ, није било могуће дати оцену о могућности почетка преговора о ССП-у.

¹ Државну заједницу чине две државе чланице: Република Србија и Република Црна Гора. У овом Саопштењу, појмови република/републике и републички односе се на Републику Србију и Републику Црну Гору као државе чланице државне заједнице Србија и Црна Гора.

У циљу превазилажења трајног застоја насталог услед проблема са уставним устројством и убрзања напретка Србије и Црне Горе према ЕУ, Комисија је у јулу 2004. године предложила модел «двоструког колосека» који је у октобру 2004. године усвојен од стране Савета министара ЕУ и политичких лидера СЦГ.

3 Уставна и правна питања

3.1 Модел двоструког колосека у процесу стабилизације и придруживања

Државна заједница Србија и Црна Гора је **субјекат међународног права** и као таква има овлашћења за закључивање уговора. Две републике чланице такође **имају овлашћења за закључивање уговора** у оквиру својих надлежности. Уставна повеља садржи правила о **подели надлежности** између државне заједнице и две државе чланице. На основу информација које су власти пружиле у погледу постојеће ситуације, Комисија је закључила да су надлежности распоређене на следећи начин: Државна заједница је надлежна за ССП у области међународне политичке сарадње, неекономских међународних обавеза (као што је сарадња са Међународним судом за бившу Југославију), људска и мањинска права и регионална сарадња. Осим тога, Државна заједница је одговорна за област одбране, која је повезана са поштовањем политичких критеријума ПСП-а. Остале политике, посебно трговинска, царинска, економска и фискална, као и секторске политике попут пољопривреде, енергетике и саобраћаја, животне средине, електронских комуникација, аудиовизуелне политике, полиције и судства, у надлежности су одговарајућих органа република чланица. Међутим, неке законодавне надлежности и административне структуре, као што су права интелектуалне својине, стандардизација и сертификација, остају у надлежности Државне заједнице. Осим тога, области правосуђа и унутрашњих послова Државна заједница има законодавну надлежност, али су за спровођење надлежне републике чланице.

Двоструки колосек одговара овој компликованој институционалној структури. У закључцима од 11. октобра 2004. године, **Савет** је изразио своју “подршку моделу двоструког колосека, који подразумева један Споразум о стабилизацији и придруживању, а одвојене преговоре са републикама у областима трговине, привреде и вероватно другим секторским политикама. Савет је потврдио да се залаже за јачање државне заједнице Србија и Црна Гора засноване на Уставној повељи.”

Стога ће **Споразум о стабилизацији и придруживању** са Србијом и Црном Гором обухватити питања надлежности Државне заједнице и области из републичких надлежности. Преговараће се са Државном заједницом, односно републикама, према подели надлежности која је горе изнета. ССП ће у целини представљати јединствени инструмент који ће закључити Државна заједница и републике у складу са својим надлежностима. Овај приступ ће омогућити Заједници и њеним државама чланицама да уђу у адекватне уговорне односе са Србијом и Црном Гором, уз помоћ јасног идентификовања права и обавеза надлежних власти, у потпуности поштујући Државну заједницу у смислу Уставне повеље.

Приступ двоструког колосека не мења обавезе надлежних власти да поступају у складу са **политичким и економским критеријумима** Процеса стабилизације и придруживања, посебно у погледу међународних обавеза.

Модел двоструког колосека не прејудуцира **будућност Државне заједнице**. Уставна повеља садржи клаузулу по којој свака од република има право на излазак из Државне заједнице. Ова клаузула јасно наводи и временску одредницу: одговарајући поступак се може покренути тек по истеку три године од усвајања Повеље у фебруару 2003. године. О оваквом изласку из заједнице се одлучује путем референдума који се расписује у републици која се позива на ову клаузулу. Постојање овакве опције није само по себи препрека за напредак ка уговорним односима са Србијом и Црном Гором у оквиру двоструког колосека. За то ће, међутим, бити неопходан један конструктиван став и снажна политичка воља свих страна како би се Србији и Црној Гори обезбедили одговарајући капацитети за преговоре и успостављање уговорних односа са ЕУ.

3.2 Тренутни статус Косова

Тренутни статус Косова поставља специфична правна питања у погледу ССП-а са Србијом и Црном Гором. Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН (1999) установљено је *“присуство међународних цивилних снага на Косову како би се обезбедила привремена управа за Косово по којој народ Косова може да ужива знатну аутономију у оквиру Савезне Републике Југославије, и које ће обезбедити прелазну управу кроз оснивање и надгледање развоја привремених демократских институција самоуправе”*. Све законодавне, извршне и судске надлежности власти СРЈ, а сада Србије и Црне Горе, у случају Косова су тиме суспендоване. Србија и Црна Гора стога не може да преузме међународне обавезе којима се обухвата Косово у складу са Резолуцијом 1244. Резолуција 1244 у исто време формално потврђује и тежње ка суверенитету и територијалном интегритету Савезне Републике Југославије (сада Србије и Црне Горе).

ССП са Србијом и Црном Гором мора да буде у складу са Резолуцијом 1244. Ово значи да ССП са Србијом и Црном Гором не сме да прејудуцира будући статус Косова.

Осим тога, тренутни правни положај Косова не треба да представља сметњу за напредак Србије и Црне Горе у оквиру Процеса стабилизације и придруживања уколико Србија и Црна Гора испуни друге потребне услове за такав напредак.

Из горе наведеног следи да ССП са Србијом и Црном Гором у постојећим условима не може да обухвата Косово. Због тога Студија изводљивости не износи процену ситуације на Косову.

Без обзира на закључивање ССП-а са Србијом и Црном Гором, Косово ће и даље имати користи од различитих инструмената ПСП-а. Косово је тренутно укључено у

разне основне елементе ПСП-а (трговински преференцијали, помоћ ЕК и дијалог о реформама).

4. Процена

4.1 Политички критеријуми

Функционисање демократских институција и поштовање владавине права у Србији и Црној Гори је побољшано, иако је овај напредак био прилично спор и у неким случајевима непотпун због наслеђа прошлог режима.

У последње време је учињен одређени напредак у погледу уставне и правне сигурности, али још увек постоје одређени изазови у том смислу. Посебно битан помак представља недавни споразум о ревидирању Уставне повеље у делу који се односи на директне парламентарне изборе у Државној заједници. Функционисање скупштина и извршних власти се побољшало, али још увек су под утицајем структуралних слабости.

У обе републике се улажу велики напори за покретање реформе управе кроз интензивне законодавне активности. Међутим, спровођење ове реформе је још увек у повоју. Ниво административних капацитета је и даље генерално веома низак. У Србији постоје кључни капацитети за бављење европским интеграцијама и преговарање о ССП-у, иако су они неравномерно распоређени по различитим нивоима и гранама управе. Упркос напорима да се ојачају структуре за европску интеграцију, на ове капацитете у Црној Гори негативно утиче недостатак људских ресурса у управи. На нивоу Државне заједнице, административне капацитете посебно спутава недостатак стабилних буџетских алокација. Реформа војске се наставља, али још увек треба доста учинити како би се обезбедила ефикасна демократска контрола.

Поштовање људских и мањинских права је генерално значајно побољшано током протеклих година, али су потребни даљи значајни кораци како на нивоу законодавства, тако и у погледу спровођења. Приступање Савету Европе 2003. године и ратификација његових кључних инструмената у погледу људских права представљају велики помак, али још увек постоје одређене тешкоће у примени, посебно у погледу Канцеларије владиног представника у Европском суду за људска права и надлежности Суда Државне заједнице. У погледу поштовања мањинских права учињен је одређени напредак, али повремено ипак долази до инцидената. Неопходно је спровести свеобухватне активности у погледу решавања лошег поступања полиције. Незнатан напредак је учињен у вези са истрагом злочина почињених за време претходног режима. Слобода говора се углавном поштује, али и даље постоје ограничења за независне медије. Не постоје никакви закони који регулишу дискриминацију, а на свим нивоима је потребно основати и ојачати институције за заштиту људских права, као што је Омбудсман.

Што се тиче поштовања **Резолуције 1244 Савета безбедности УН на Косову**, конструктивно учешће Београда у решавању питања Косова допринеће побољшању европске перспективе Србије и Црне Горе, док би опструкција могла да се претвори у препреку.

Србија и Црна Гора је недавно учинила знатан напредак у испуњавању међународних обавеза у погледу **сарадње са Хашким трибуналом** након једног периода у коме је сарадња била непотпуна. Нема више застоја због спорог процеса ослобађања сведока од обавезе чувања државне тајне. Знатно је побољшана слобода приступа документима, иако овај процес понекад и даље ометају неки делови администрације и војска. Током протеклих месеци, знатан број оптужених је пребачен у Хаг.

Генерално, политички критеријуми су у овој фази довољно испуњени за отпочињање преговора о ССП-у.

4.2. Економски критеријуми

У погледу макроекономске стабилизације учињен је велики напредак, захваљујући адекватнијој фискалној политици у комбинацији са релативно рестриктивном монтераном политиком. Упркос недавном повећању, инфлација је значајно смањена, што је повратило поверење у домаћу валуту и банкарски систем и обезбедило боље окружење за инвестиције и пораст од краја 2002. године. Важне структурне реформе су спроведене. У области јавних финансија, уведена су већа фискална транспарантност и модерна буџетска правила, јачајући контролу расхода и унапређујући општи оквир пореске политике. Успостављен је погодан правни и институционални оквир за приватизацију друштвених и државних предузећа. Услови уласка и изласка са тржишта за предузећа су знатно унапређени и извршена је основна либерализација у погледу цена, трговине и девизног курса. Предузети су и кључни кораци у развоју финансијског сектора, укључујући реформу сектора банкарства и јачање регулисања и контроле тог сектора.

Ипак, макроекономска стабилност још увек није постигнута у задовољавајућој мери. Пораст инфлације у Србији је у последње време био убрзан, а дефицит текућег биланса је знатно порастао од 2000. до 2004. године, изазивајући озбиљну забринутост у погледу његове одрживости. Спољни дуг је релативно висок, а растуће обавезе сервисирања дуга и даље ће представљати терет за платни биланс у држави. Стога, буџетска ограничења и даље остају од круцијалне важности, праћена даљим фискалним прилагођавањем у односу на нове расходне приоритете који су у вези са трошковима реструктурирања и важним јавним инвестицијама. Ово захтева даље пажљиво одређивање приоритета потрошње, а нарочито боље распоређивање социјалних давања и рационализацију државне управе. Даљи напредак у легализацији сиве економије олакшао би фискалну консолидацију кроз проширење пореске базе. Међутим, фискална политика треба да буде потпомогнута јачањем извозног сектора. Ово захтева даље унапређење пословног окружења, реструктурирање и приватизацију великих предузећа, као и повећање

конкурентности индустрије Србије и Црне Горе. Ово захтева нове подстицаје и у Србији и у Црној Гори. Процес приступања СТО ће захтевати и додатне реформе и довести до мултилатералне либерализације трговине. Осим тога, потребно је окончати приватизацију банкарског и небанкарског финансијског сектора како би се поспешео развој финансијског сектора.

Дакле, Србија и Црна Гора је спровела **критичну масу почетних реформи за успостављање функционалне тржишне привреде** у релативно кратком року. Међутим, неопходни су интензивни додатни напори за стабилизацију, који су садржани у програму ММФ-а, као и структурне реформе како би се преостала отворена питања третирајући начин.

4.3. Способност преузимања обавеза које проистичу из ССП-а

Државна заједница Србија и Црна Гора и њене две републике учиниле су напредак у спровођењу приоритета из Европског партнерства и требало би да буду у позицији да либерализују кретање робе, радника, услуга и капитала са Европском унијом, могуће са различитом динамиком либерализације. И Србија и Црна Гора су се укључиле у трговинску либерализацију са својим суседима.

Преговори и спровођење прилично захтевних обавеза у оквиру ССП-а представљаће велики изазов. С обзиром на обимну билатералну трговину, ССП ће захтевати и од Србије и од Црне Горе да испуне значајне обавезе - пошто ни једна није чланица СТО - у политичком, административном и финансијском смислу. Процес билатералне либерализације трговине са ЕЗ захтеваће даље напоре у погледу структуралних реформи, како би се ојачали капацитети обе републике да се одупру конкурентским притисцима који проистичу из ССП-а, да унапреде извоз и смање дефицит текућег биланса. Један од кључних елемената за разматрање у овом смислу јесте да обе републике поседују неопходне капацитете за стандарде и за сертификацију како би трговале са ЕУ. Две републике ће такође морати да се постарају да домаћи привредни чиниоци схвате и прихвате циљ трговинске либерализације.

И Србија и Црна Гора морају да докажу да су способне да наставе са испуњавањем својих обавеза да спроведу реформу и либерализацију регионалне трговине како би могле да функционишу као поуздан дугорочни партнер у спровођењу ССП-а. Посебно би требало да поштују обавезе и процедуре које су установљене у Споразумима о слободној трговини (ССТ), као и да буду у могућности да поштују клаузулу о “мировању” у складу са аутономним трговинским мерама Заједнице.

Србија, а нарочито Црна Гора, мораће да унапреде капацитете за вођење три одвојена процеса преговарања паралелно, тј. ССП, процес приступања СТО и регионални процес даљег развоја ССТ-а. Обе републике ће такође морати да

установе снажне механизме за консултације како би се домаћи актери укључили у процес.

Биће неопходни стални напори за **унапређење законодавних и административних капацитета** у свим областима будућег Споразума.

Обе републике би требало да наставе са стварањем услова за слободно кретања робе, услуга, људи и капитала на српском и црногорском тржишту и да избегавају стварање нових препрека. У том контексту, две републичке централне банке ће морати да финализују споразум о потпуно оперативном систему **кореспондентских рачуна** како би обезбедиле слободан платни промет у оквиру Државне заједнице.

Након усвајања новог законодавства о **правима интелектуалне својине**, Србија и Црна Гора мора да усвоји и примени свеобухватну стратегију, како би адекватно спроводила законе и штитила права интелектуалне својине. Србија, а посебно Црна Гора, треба да учини напоре да створи транспарентне и отворене **процедуре јавних набавки**, које ће обезбедити равноправне и недискриминаторне услове конкуренције за снабдеваче из ЕУ. У области **конкуренције**, обе републике треба да усвоје законодавне и административне оквире укључујући антимонополско законодавство, спајања (мерцере), државну помоћ, либерализацију и државне монополе. Обе републике треба да наставе са јачањем административних капацитета за потпуну примену споразума у области **царина** (укључујући правила о пореклу робе) и **пореза**, како би се подигао ниво прикупљених јавних прихода и компензовали ефекти Споразума на ниво њихових царинских оптерећења. Државна заједница Србија и Црна Гора, као и државе чланице, треба значајно да ојачају институционалне капацитете у области **статистике**. Политика сектора **електронских комуникација** треба додатно да се развије у смислу либерализације. Осим тога, у погледу **саобраћаја и енергетике**, Србија и Црна Гора треба да обезбеде међуповезаност (интерконекцију) и оперативну сарадњу (интероперабилност) у оквиру одговарајућих инфраструктура, и да спроведу своје обавезе у оквиру Уговора о енергетској заједници југоисточне Европе.

У области **правосуђа и унутрашњих послова**, оснивање Суда Државне заједнице и ограничавање војног правосуђа представљају позитивне напретке које треба да прати ефикасно спровођење. У погледу виза, азила, миграције и интегрисане контроле граница, конкретно дефинисање надлежности између Државне заједнице и република и даље је проблематично упркос недавном напретку. Иако је реформа судства започета у обе републике, независност и ефикасност судства је и даље слаба. Полицијске и безбедносне службе су такође области у којима се одавно очекују законодавне и административне реформе. Борба против организованог криминала, прања новца и корупције, који представљају озбиљне претње владавини права, још увек је у почетној фази.

5. Општи закључак

После пада Милошевићевог режима, Србија и Црна Гора је значајно напредовала у политичким и економским критеријумима ПСП-а и у развоју капацитета за преговарање и спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању. Процес реформи је међутим и даље веома нестабилан, нарочито због наслеђа из претходног режима.

Европска комисија сматра да је **Србија и Црна Гора довољно спремна за преговоре о ССП-у**. Комисија због тога предлаже Савету да започне преговоре и, у складу с тим, ће представити нацрт мандата.

Међутим, Србија и Црна Гора треба да на одржив начин настави припреме за преговоре као што је наведено у овом саопштењу. Републике Србија и Црна Гора треба, пре свега, да доставе Комисији јасан опис својих трговинских режима уз пуно поштовање клаузуле о мировању у оквиру аутономних трговинских мера. Описани нивои трговинске заштите представљаће основу за преговоре о динамици либерализације.

У циљу постизања напретка кроз различите фазе процеса, како пре тако и у току преговора, Србија и Црна Гора **мора да настави сарадњу са Хашким Тарибуналом**, и да постигне потпуну сарадњу без одлагања.

Осим тога, Комисија такође сматра да Државна заједница и две републике треба да наставе са спровођењем приоритета Европског партнерства кроз свој Акциони план.

Комисија ће наставити са пажљивим праћењем напретка који остварује Србија и Црна Гора, који ће бити оцењен у Годишњем извештају о ПСП-у, а који ће бити објављен на јесен 2005. године.

Темпо којим се нека земља приближава ЕУ зависи углавном од брзине усвајања и спровођења неопходних реформи. Непрекидна усмереност власти ка европској интеграцији је стога кључ за одрживост овог процеса.

Током наредних месеци, у складу са Европским партнерством, власти треба да усмере посебну пажњу и учине знатан напредак у следећим областима које су од нарочите важности за ССП:

- У погледу **уставних питања**, истоветно схватање Уставне повеље од стране власти Државне заједнице и републичких власти, а посебно заједничка сагласност око **поделе надлежности**, које је предвиђено Уставном повељом, треба да буде праћено доследним и конструктивним спровођењем. Државна заједница и две републике треба додатно да координирају напоре како би у потпуности реализовале користи од модела двоструког колосека у преговорима о ССП-у.

Ревизија устава две републике треба да се спроведе несметано и у складу са европским стандардима.

- Ојачати демократско функционисање **скупштина и извршних власти**. Ревизија одредби Уставне повеље, које се односе на **директне парламентарне изборе** на нивоу **Државне заједнице**, треба да буде усвојена без одлагања. Потребно је ојачати улогу **структура за европску интеграцију на нивоу државне управе, владе и скупштина**, како би се систематски обезбедила усклађеност законодавства са нормама ЕУ.

- У области **људских права** и заштите **мањина**, потребно је учинити заједничке напоре, нарочито у погледу проблема интерно расељених лица и избеглица, у складу са обавезама преузетим при приступању Савету Европе.

- Улагати трајне напоре за реформу **државне управе** како би се обезбедила буџетска одрживост и развила стабилна, стручна и независна државна управа, а нарочито у Црној Гори. Обе републике морају да се у потпуности посвете спровођењу **правних и економских реформи** и јачању **административних капацитета**, нарочито у области конкуренције, права интелектуалне својине, јавних набавки, царине и пореза. Обе републике треба одлучно да спроведу реформу судства, као и полиције и служби безбедности. Потребно је интензивирати борбу против организованог криминала и корупције, како би она дала конкретне резултате.

- Постоји потреба за додатним појашњавањем и артикулисањем надлежности у пракси између Државне заједнице и република у одређеном броју области, укључујући права интелектуалне својине, стандардизацију, визни режим, азил, миграцију и интегрисано управљање границом.

Уколико Комисија у било ком тренутку закључи да власти Државне заједнице или република чланица нису испуниле своје обавезе и да се нису на задовољавајући начин позабавиле питањима која су наведена у овом Саопштењу, она ће предложити Савету да обустави преговоре.

Како би се дао подстрек напорима које чини Србија и Црна Гора пре званичног почетка преговора и током процеса преговора, Комисија ће додатно интензивирати разговоре са властима у контексту «Унапређеног сталног дијалога», а посебно кроз успостављање секторских група. Комисија ће такође пружити подстрек овом процесу кроз свој програм финансијске помоћи.