****

**Vlada Crne Gore**

**Kabinet predsjednika**

**Kancelarija za evropske integracije**

**Informacija o novoj metodologiji pristupanja Evropskoj uniji**

Polazeći od strateške opredijeljenosti ka evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana, koja je izražena na samitu u Solunu iz 2003, a potom potvrđena u Strategiji proširenja iz februara 2018, Evropska unija je dvije godine kasnije, kroz prijedlog nove metodologije pristupanja *(Unapređenje procesa pristupanja – vjerodostojna perspektiva EU za Zapadni Balkan[[1]](#footnote-1))*, ponovo aktuelizovala ovo pitanje, s namjerom da proces pristupnih pregovora učini dinamičnijim i kredibilnijim.

U dokumentu se ističe da uprkos uspješnim reformama, poput novog pristupa vladavini prava i pomacima koje je uvela Strategija proširenja iz 2018, proces pristupanja EU mora biti **dodatno unaprijeđen** kako bi se pozabavio strukturnim slabostima u zemljama, naročito u dijelu ključnih reformskih procesa.

Jedna od ključnih novina se odnosi na formiranje tzv. tematskih klastera koji objedinjavaju više pregovaračkih poglavlja, kako bi **politički fokus zemalja kandidata bio usmjeren na ključne sektore**, ali i sankcije u slučaju nesprovođenja potrebnih reformi i ispunjavanja uslova. Pregovori o svakom od ukupno šest klastera će biti otvarani kao cjelina, nakon ispunjavanja mjerila. **Iako se u dokumentu ne navodi, Kancelariji za evropske integracije je potvrđeno od strane EK da se klasterski pristup neće primjenjivati prilikom zatvaranja poglavlja, već će se kao i do sada prilikom privremenog zatvaranja koristiti pristup po pojedinačnim poglavljima** (tj. u Komunikaciji Komisije se navodi da „svako poglavlje ima sopstvena mjerila za zatvaranje poglavlja“, što upućuje na logičan zaključak da će dinamika zatvaranja za svako poglavlje zavisiti od ispunjenja konkretnih mjerila).

U dokumentu se navodi da će pregovori o ključnim reformama biti otvarani prvi, a zatvarani poslednji, te da će napredak u ovim oblastima determinisati ukupan tok pregovora, što u suštini nije ništa novo, jer CG već pregovara po takvom modelu, koji poglavlja 23 i 24 stavlja u srž pregovaračkog procesa.

**Tabela 1. Pregled klastera i ocjena pojedinih poglavlja na statusu**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2. Unutrašnje tržište** | **3. Konkurentnost i inkluzivni rast** | **4. Zelena agenda i održiva povezanost** | **5. Resursi, poljoprivreda i kohezija** | **6. Vanjski odnosi** | **1. Temeljna poglavlja –** |
| 1 – Sloboda kretanja robe | 10 – Informatičko društvo i mediji \* | 14 – Saobraćajna politika | 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj | **30 – Vanjski odnosi\*\*** | 23 – Pravosuđe i temeljna prava |
| 2 – Sloboda kretanja radnika | 16 – Porezi | 15 – Energetika | 12 – Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika | 31 – Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika\* | 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost |
| 3 – Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga | 17 – Ekonomska i monetarna politika | 21 – Trans-evropske mreže\* | 13 – Ribarstvo |  | **Ekonomski kriterijumi** |
| 4 – Sloboda kretanja kapitala | 19 – Socijalna politika i zapošljavanje | **27 – Životna sredina i klimatske promjene** | 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata |  | **Funkcionisanje demokratskih institucija** |
| 6 – Privredno pravo\* | 20 – Preduzetništvo i industrijska politika\* |  | 33 – Finansijske i budžetske odredbe |  | **Reforma javne uprave** |
| 7 – Pravo intelektualne svojine\* | **25 – Nauka i istraživanje\*\*** |  |  |  | 5 – Javne nabavke |
| **8 – Politika konkurencije**  **(nije otvoreno)** | **26 – Obrazovanje i kultura\*\*** |  |  |  | 18 – Statistika |
| 9 – Finansijske usluge | 29 – Carinska unija |  |  |  | 32 – Finansijski nadzor |
| 28 – Zaštita potrošača i zdravlja\* |  |  |  |  |  |

Napomena: \* - procjena interne spremnosti za zatvaranje do kraja 2020; \*\* - privremeno zatvoreno poglavlje;

Nova metodologija poziva na veće liderstvo obje strane i naglašava se **da je vrijeme da se politička priroda procesa podvuče i stavi u prvi plan**, što uključuje nove mogućnosti za dijalog kroz redovne samite EU - Zapadni Balkan i intenzivnije ministarske kontakte. Fokusiraniji pristup ključnim političkim pitanjima i reformama očekivaće se i od tijela SSP-a, dok će države članice biti pozvane da sistematičnije doprinose pregovaračkom procesu, a EK će nastaviti da u formi godišnjeg paketa proširenja predlaže plan za sljedeću godinu s detaljnijim reformama, za odobrenje od strane država članica, uključujući i prijedloge korektivnih mjera.

Još jedna od promjena koju predlaže Evropska komisija jeste povezivanje napretka u sprovođenju dogovorenih reformi sa tješnjom integracijom zemalja kandidata u Evropsku uniju, njeno tržište i programe, kao i povećanju fondova i investicija.

Kako se navodi u dokumentu: „*dok napredak u reformama treba da bude nagrađivan, postoji i potreba za odlučnije mjere sankcionisanja u slučaju ozbiljne stagnacije ili nazadovanja u implementaciji reformi. Odluka o zaustavljanju ili čak preokretanju procesa treba da budu saopštene kroz godišnji izvještaj Evropske komisije*“, što do sada nikada nije bio slučaj.

U ozbiljnim slučajevima, Komisija može dati takav prijedlog u svako doba, na svoj zahtjev ili zahtjev države članice, u obezbjeđivanju brzog odgovora na situaciju kroz pojednostavljene procedure. Te mjere predviđaju mogućnost suspenzije pristupnog procesa, kao i ponovnog otvaranja zatvorenih poglavlja ili ,,resetovanje" pitanja koja moraju da budu ponovo preispitivana.

**Novitet u odnosu na postojeći model je da se prvi put navodi mogućnost umanjivanja sredstava iz fondova EU, uz izuzetak podrške civilnom društvu, u slučaju stagniranja u pregovaračkom procesu ili neispunjavanja reformskih aktivnosti.**

Evropska komisija svojim prijedlogom naglašava da u pristupnom procesu uslovi moraju biti jasni od samog početka i najavljuje njihovo definisanje kroz godišnje izvještaje za zemlje kandidate.

**U načelu, u fokusu ostaje napor da se održi dinamika i kvalitet pregovaračkog procesa i smatramo da je Nova metodologija pokrenula neka od ključnih pitanja, kao što su: kontinuitet političkog dijaloga i zajednička strateška komunikacija o evropskim vrijednostima.**

Na kraju, za Crnu Goru metodologija **u tehničkom smislu** ne donosi puno noviteta u odnosu na aktuelni model pregovaranja. Najveći novitet je mogućnost povećanja ili smanjenja pretpristupnih fondova EU u zavisnosti od napredovanja ili stagniranja države kandidata, **što treba čitati kao uvertiru za predstojeću IPA 3.**

U **političkom smislu**, ohrabruje najava veće političke uključenosti država članica i intenzivnije saradnje s državama ZB kroz održavanje redovnih samita EU-ZB, ministarskih sastanaka i međuvladinih konferencija prilikom predstavljanja godišnjih izvještaja.

U nastavku dat je tabelarni pregled **analize nove metodologije pregovora i postojećeg pregovaračkog okvira za pregovore Crne Gore sa EU**, koji je definisan na Prvoj Međuvladinoj konferenciji o pristupnim pregovorima Crne Gore sa EU, 29. juna 2012. godine u Briselu[[2]](#footnote-2).

**Tabela 2. Uporedni prikaz predloga iz nove metodologije EK i**

**aktuelnog pregovaračkog okvira Crne Gore i EU**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Elementi nove metodologije** | **Obuhvaćeno Opštom pozicijom EU za pregovore sa CG (2012)** | **Komentar/mogućnost primjene** |
| 1 | **Kriterijumi pristupanja i proces vođen zaslugama svake zemlje pojedinačno** (ostalo nepromijenjeno, ali uz pojačanu uslovljenost za AL i SM, kojima je Evropski savjet dao zeleno svjetlo za otvaranje pregovora 27. III 2020.) | Da | Primjenljivo, tačka 24 Opšte pozicije EU |
| 2 | **Podjela poglavlja po klasterima za efikasniji analitički pregled zakonodavstva** (*skrining*) | Ne | Neprimjenljivo, završena faza otvaranjem poglavlja 8 |
| 3 | **Brže otvaranje poglavlja po klasterima**, po grupama tematskih oblasti kroz klastere, na jednoj MVK | Ne | Neprimjenljivo, završena faza otvaranjem poglavlja 8 |
| 4 | Struktura tematskih poglavlja po **planiranoj dinamici otvaranja** (Temeljna poglavlja, Unutrašnje tržište, Konkurentnost i inkulzivni rast, Zelena agenda i održiva povezanost, Resursi, poljoprivreda i kohezija, Spoljni odnosi); Bolje horizontalno povezivanje pregovaračkih pozicija; Pripreme za strukturne fondove u finišu pristupnih pregovora; | Ne | Neprimjenljivo, završena faza otvaranjem poglavlja 8 |
| 5 | **Zatvaranje poglavlja:** |  |  |
|  | Nema obaveze grupnog zatvaranja, svako poglavlje se posebno cijeni da li su ispunjeni uslovi za zatvaranje | Da | Da |
|  | Svako poglavlje mora biti otvoreno najmanje godinu dana, svako poglavlje ima mjerila  (tu je najveća promjena za poglavlja 26. Obrazovanje i kultura, 25. Nauka i istraživanje, koji moraju biti otvoreni bar godinu dana) | Ne | Neprimjenljivo |
|  | **Ažuriranje mjerila** - ako pregovori duže traju ili ako se poglavlje revidira u cilju inkorporiranja novih elemenata kao što su novi propisi pravne tekovine | Da | Tačka 44 Opšte pozicije EU |
| 6 | **Veća uključenost Država članica EU (DČ) u proces:** |  |  |
|  | Učešće država članica EU na međuvladinim konferencijama i jače političko nadgledanje cijelog pregovaračkog procesa, uvođenje principa "podijeljene odgovornosti" | Da | U najvećoj mjeri sadržano u tački 18 Opšte pozicije EU |
|  | Redovni Samiti EU-ZB i intenzivni ministarski kontakti | Ne | Primjenljivo i korisno u cilju osiguranja kontinuiteta političkog dijaloga |
|  | Ekspertske misije DČ na terenu, direktni doprinosi DČ za Godišnji izvještaj EK, priprema ekspertiza, mogućnost "češće"/redovne provjere progresa u pregovorima | Ne | Već je prisutno kroz brojne ekspertske misije za čije potrebe EK angažuje eksperte DČ |
| 7 | **Još veća fokusiranost na temeljna poglavlja** |  |  |
|  | Pojačana i jasna Klauzula o balansu - vezivanje zatvaranja bilo kog poglavlja za ispunjenje privremenih mjerila u oblasti vladavine prava, **nema privremenog zatvaranja bilo kog poglavlja, prije nego se ispune privremena mjerila za poglavlja 23 i 24** | Ne | Formalno ne može važiti za poglavlja koja su već privremeno zatvorena (25, 26 i 30), međutim, CG već sada funkcioniše po ovom pravilu, koje se novom metodologijom samo formalizuje. |
|  | Klaster temeljnih prava proširen sa PP 23 i 24, još sa PP 5, PP 18 i PP 32  - **prvo otvaranje/posljednje zatvaranje:**  PP 23 - Pravosuđe i temeljna prava;  PP 24 - Pravda sloboda i bezbjednost;  PP 5 - Javne nabavke  PP 18 - Statistika  PP 32 - Finansijska kontrola | Ne | CG je i ranije neformalno skrenuta pažnja da će se poglavlje 5 tretirati zajedno s PP23 i 24 zbog praćenja prisustva korupcije u javnim nabavkama.  Dodatno, EU je u okviru temeljnih prava dodala i poglavlja 18 i 32. |
| 8 | **Proširenje "klastera" temeljnih prava sa ključnim kriterijumima pristupanja** |  |  |
|  | **Mapa puta za oblast vladavine prava**, kao početno mjerilo za pregovore u poglavljima 23 i 24 | Da | Tačke 41, 42 i 43 Opšte pozicije EU  Pripremi narednog AP za 23 i 24 CG će pristupiti dobijanjem završnih mjerila. |
|  | **Ekonomski kriterijumi** | Da | U tački 24 Opšte pozicije se napominje potreba uspostavljanja funkcionalne tržišne ekonomije, kao i sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiskom u okviru Unije. |
|  | **Funkcionisanje demokratskih institucija** (sačiniti Mapu puta za funkcionisanje demokratskih institucija) | Ne | Korisno primjeniti |
|  | **Reforma javne uprave** | Djelimično | Veza tačka 37 PP EU o administrativnim kapacitetima;  Svakako se to radi kroz donošenje nove Strategije reforme javne uprave i pripremu akcionog plana;  Takođe, od 2014. EK je reformu javne uprave predstavlja kao jedan od tri stuba politike proširenja. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 9 | **Jače nadgledanje kroz privremena tijela SSP-a, usaglašenost klastera sa radom odbora za SP:** |  |  |
|  | Da se sva SSP tijela više fokusiraju na politička pitanja i reforme | Djelimično | Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, Parlamentarni odbor za SP, Odbor za SP, Pododbori su predviđeni Opštom pozicijom EU, s tim što nova metodologija namjerava da naglasi njihovu političku dimenziju. |
| 10 | **Detaljniji, jasniji i precizniji godišnji izvještaji EK** |  |  |
|  | Veći broj indikatora i ocjena progresa mjerena učinkom na bazi indikatora | Ne | Ne zavisi od nas, ali predstavlja dobar metod rada za sve uključene strane;  Sadržaj Godišnjeg izvještaja nije striktan (prvi bio u aprilu 2002. godine) i on se povremeno unapređuje i mijenja.  Od ispunjavanja jasnih indikatora u izvještaju EK zavisiće dalje napredovanje u pregovaračkom procesu kao i, najvjerovatnije, stepen korištenja sredstava iz Ipa 3. |
|  | Tek poslije izvještaja EK izvjestan godišnji plan zakazivanja MVK i moguće otvaranje/zatvaranje |
|  | Moguće uključivanje predloga korektivnih mjera u izvještaj, a sa tim treba da se slože i države članice |
| 11 | **Pozitivna uslovljenost** |  |  |
|  | **Bliže integracije zemlje s EU**, uz rad na ubrzanoj integraciji i postepenom uvođenju individualnih politika EU, tržišta EU i programa EU, uz obezbjeđivanje jednakih uslova za sve. | Ne | Primjenljivo/saglasiti se sa primjenom svih podsticaja za zemlje koje ostvaruju progres u integracijama;  Finansijska podrška procesu pristupanja kroz Ipu III (predlog - bez fiksnih iznosa podrške po državi), uz usmjerenost na rezultate i orijentisanost na reforme. Nastavak podrške programima EU i razvoju infrastrukture. |
|  | Povećano finansiranje i investicije – uključujući posredstvom Instrumenta za pretpristupnu podršku zasnovanog na rezultatima i orjentisanog na reforme, te bližu saradnju s međunarodnim finansijskim institucijama kako bi se ta podrška iskoristila. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 12 | **NEGATIVNA USLOVLJENOST - sankcionisanje slučaja "ozbiljne ili produžene stagnacije, ili nazadovanja", što treba biti utemeljeno na znatno detaljnijem Izvještaju EK:** |  |  |
|  | Države članice mogu odlučiti da se pregovori u određenim oblastima mogu pauzirati, ili u najozbiljnijim slučajevima, u cjelosti suspendovati | Da | Tačka 23 Pregovaračke pozicije EU - slučaj suspenzije pregovora i predlaganje uslova za njihov mogući nastavak |
|  | Prethodno zatvorena poglavlja mogla bi se **ponovo otvoriti ili vratiti na početak** ako je pitanja potrebno iznova razmotriti. | Djelimično  (ne sadrži mogućnost “vraćanja na početak”) | Tačka 44, Klauzula o ažuriranju mjerila, “U slučaju kada se pregovori odvijaju u dužem vremenskom periodu, ili kada se poglavlje revidira u cilju inkorporiranja novih elemenata kao što su novi propisi pravne tekovine, postojeća mjerila će se ažurirati.”  Tačka 46 – mogućnost ponovnog otvaranja poglavlja (“U slučaju privremeno zatvorenih poglavlja, Komisija može preporučiti ponovno otvaranje pregovora, naročito ukoliko Crna Gora ne ispuni važna mjerila ili ne ispuni svoje obaveze“). |
|  | Djelokrug i intenzitet finansiranja od strane EU mogli bi se **prilagođavati smanjivanjem**, uz izuzetak podrške civilnom društvu. | Djelimično  (nije izuzeto civilno društvo) | Dijelom sadržano u tački 43, a u vezi sa oblašću vladavine prava (ali nije posebno navedeno moguće izuzeće fondova za podršku civilnom društvu); Pitanja suspenzije ili djelimične obustave ili odlaganja korišćenja sredstava pretpristupne podrške uređuju se IPA aktima za svaku Finansijsku perspektivu (Sedmogodišnji EU budžet); |
|  | **Benefiti od bliže integracije**, npr. pristupanja programima EU, jednostrane koncesije za pristup tržištu, mogli bi se **pauzirati ili povući**. | Ne | Pristupanje programima EU definiše se posebnim Memorandumima i te klauzule su tim dokumentima uključene;  Jednostrane koncesije za pristup tržištu definisane su SSP-om i tamo bi se morale prethodno uključiti, ako se povećavaju; A ako se koncesije za pristup tržištu pauziraju ili povlače, to jeste sadržano u SSP-u i može se shodno primjeniti; |

Komunikacija Komisije dobila je podršku Evropskog parlamenta, kao i Savjeta za opšte poslove, na video konferenciji 24. marta 2020. Sprovođenjem procedure usvajanja zaključaka pisanim putem, Savjet za opšte poslove u tački 3 navodi da se elementi nove metodologije mogu „smjestiti“ (odnosno **prepoznati**) unutar postojećeg pregovaračkog okvira za Crnu Goru i Srbiju, **uz saglasnost** tih zemalja kandidata. Nadalje, u tačkama 6. i 10. zaključaka, Savjet donosi odluku o otvaraju pristupnih pregovora sa Sjevernom Makedonijom i Albanijom i daje nalog Komisiji da pripremi pregovarački okvir za ove zemlje, u koji će uključiti novu metodologiju pregovora o pristupanju[[3]](#footnote-3).

Zagrebački samit EU – Zapadni Balkan održan je 6 maja 2020 u formatu video konferencije. Samit je okupio šefove država ili vlada država članica EU i lidere šest partnera Zapadnog Balkana: Albanije, Bosne i Hercegovine, Kosova, Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Srbije. Predsjednik Evropskog savjeta, Šarl Mišel predsjedavao je sastankom i zastupao Uniju, zajedno sa predsjednicom EK Ursulom fon der Lajen. Andrej Plenković, predsjednik Vlade RH, koja predsjedava Savjetom EU, Žozef Borel, visoki predstavnik za vanjske poslove i bezbjednosnu politiku, David Sasoli, predsjednik Evropskog parlamenta, predstavnici EBRD, Svjetske banke, EIB i Savjeta za regionalnu saradnju, takođe su učestvovali na sastanku. Razmijenjena su mišljenja o novoj fazi bliske saradnje za rješavanje značajnih socio-ekonomskih efekata krize COVID-19, važnosti regionalne saradnje, kao i o tome kako je najbolje upravljati sigurnosnim izazovima. U usvojenoj Političkoj deklaraciji, u 20 tačaka, 20 godina poslije prvog Zagrebačkog samita, usvojen je čitav niz važnih političkih stavova koji afirmišu evropske vrijednosti, solidarnost i saradnju kroz strateško i privilegovano partnerstvo EU i regiona. Politika proširenja, kao i nova metodologija, biće tema Savjeta i Evropskog savjeta u junu 2020. godine, poslije objavljivanja Izvještaja EK o zemljama proširenja.

\* \* \*

Od Vlade Crne Gore se očekuje da politički podrži primjenu nove metodologije pristupnih pregovora i time još jednom potvrdi svoju posvećenost procesu demokratskih i ekonomskih reformi u zemlji, koje vode punopravnom članstvu u Uniji.

Upravo zbog činjenice da je jedna od novina koju predviđa prijedlog nove metodologije da se politička priroda procesa postavi na centralno mjesto, te da se obezbijedi **snažnije političko upravljanje** i angažovanje na visokom nivou od strane država članica, potrebno je da **Crna Gora razmotri adekvatan pregovarački model koji će u punom političkom kapacitetu biti u prilici da odgovori novoj metodologiji. Konkretno, odgovornost u pregovaračkom procesu bi trebalo da se izdigne na najveći politički nivo, tj. imenovanjem direktno ministara za članove pregovaračke grupe za poglavlja u okviru njihove nadležnosti.** Na ovaj način bi se unaprijedio okvir za političko angažovanje na višem nivou i stvorile pretpostavke zaekspertski i politički dijalog na liniji između Crne Gore i država članica/Evropske unije.

\* \* \*

**Predlog zaključaka:**

1. Vlada Crne Gore je na sjednici od \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_maja 2020. godine razmotrila i usvojila Informaciju o novoj metodologiji pristupanja Evropskoj uniji;
2. Vlada je prihvatila novu metodologiju pristupih pregovora EU sa zemljama Zapadnog Balkana od 5. februara 2020. godine, u okvirima usvojene Opšte pozicije EU za pregovore sa Crnom Gorom od 29. juna 2012. godine;
3. Zadužuje se Kancelarija za evropske integracije da u što skorijem roku informiše Evropsku komisiju o donijetoj odluci Vlade.

1. 5.2.2020 COM(2020) 57 final [↑](#footnote-ref-1)
2. **Opšta pozicija EU za pregovore sa Crnom Gorom** - The Council of the EU, EUROPEAN GENERAL EU POSITION, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union (Brussels, 29 June 2012), AD 23/12, CONF-ME 2. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-23-2012-INIT/en/pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. General Affairs Council, Council conclusions, 25 March 2020; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf> [↑](#footnote-ref-3)