

**Izvešće o tijeku pregovora o
pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji
Vladimir Drobnjak, glavni pregovarač**

1. Otvaranje pregovora/prva međuvladina konferencija

Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske u Europskoj uniji formalno su započeli održavanjem prvog sastanka bilateralne međuvladine konferencije (MVK) o pristupanju između RH i država članica EU u Luksemburgu 3. listopada 2005. godine.

Na sjednici su predstavljena opća pregovaračka stajališta EU i RH.

2. Pregovaračka struktura RH

Odlukama Vlade RH iz travnja 2005. godine (NN. 49/2005 i 120/2005) osnovana su tijela za vođenje pregovora i sklapanje Ugovora o pristupanju RH Europskoj uniji, utvrđen je njihov sastav i djelokrug, te su imenovani njihovi članovi. Uspostavljena su sljedeća tijela:

- **Državno izaslanstvo RH za pregovore o pristupanju RH Europskoj uniji;**
- **Koordinacija za pregovore o pristupanju RH Europskoj uniji;**
- **Pregovaračka skupina za vođenje pregovora o pristupanju RH Europskoj uniji;**
- **Radne skupine za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora – pravne stecevine Europske unije;**
- **Ured glavnog pregovarača;**
- **Tajništvo Pregovaračke skupine.**

Struktura

- i) voditeljica Državnog izaslanstva – ministrica Kolinda Grabar - Kitarovic
- ii) zamjenik voditeljice Državnog izaslanstva i glavni pregovarač – veleposlanik Vladimir Drobnjak
- iii) zamjenici glavnog pregovarača i pregovarači – Martina Dalić i Boris Vujčić + 11 pregovarača
- iv) tajnik Pregovaračke skupine – Tamara Obradović Mazal
- v) voditelji radnih skupina – 35
- vi) 35 radnih skupina (prema poglavljima pregovora/*acquis communautaire*-a; različitog brojčanog sastava s obzirom na "težinu" i "složenost" svakog poglavlja)
- vii) Ured glavnog pregovarača – stručna i tehnička podrška gp-u
- viii) Tajništvo PS.

Za svako poglavlje pregovora **tijela državne uprave ili druga tijela**, ovisno o njihovoj nadležnosti, određena su nositeljima i su-nositeljima pojedinog poglavlja pregovora, te su

zadužena za koordinaciju sudjelovanja ostalih tijela državne uprave i drugih tijela u pružanju stručne i tehničke potpore Pregovarackoj skupini i radnim skupinama.

Nacionalni odbor je radno tijelo HS za praćenje pregovora o pristupanju RH EU. Uloga Nacionalnog odbora je nadgledanje i ocjenjivanje tijeka pregovora o pristupanju, te davanje smjernica i mišljenja o pregovarackim stajalištima RH.

2.1. Model pregovaracke strukture

U proces pregovora u Hrvatskoj uključen je velik broj ljudi iz više od 400 različitih državnih i nedržavnih ustanova, različitih sektora (javnog i privatnog), organizacija i poduzeca. Pored svih ministarstava i ostalih tijela državne uprave, u strukturu je uključeno: 40 fakulteta i obrazovnih ustanova, 10 državnih agencija, 12 zavoda, 20 instituta, 53 udruge (saveza, zajednica), 6 gospodarsko interesnih udruženja, 9 komora, 9 sindikata, 3 akademije te više od sto tvrtki.

1. Ukupan broj pozicija u svim radnim skupinama za pregovore: **2.040**
2. Ukupan broj osoba uključenih u radne skupine: **1.591**
3. Od toga broj osoba uključenih u poglavlja koja obuhvaćaju **poljoprivredu** (Poljoprivreda i ruralni razvitak, Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor, Ribarstvo i Zaštita potrošača i zdravlja) je:

Pozicija:	1.227
Osoba:	869
4. Osobe uključene u radne skupine, a koje nisu u sustavu državne uprave: **890**

Ukupan broj stručnjaka koji sudjeluju u radu 35 radnih skupina prema posljednjim podacima iznosi 1.591. Pri tome je potrebno napomenuti da su neki od njih članovi više od jedne radne skupine (iz tog se razloga pojavljuje razlika u ukupnom broju predviđenih pozicija i stvarnih članova). Od tog broja, njih 890 nije u sustavu državne uprave. Uključivanje velikog broja stručnjaka izvan sustava državne uprave bitan je čimbenik specifičnosti hrvatske pregovaracke strukture iz razloga što, pored osiguravanja veće transparentnosti procesa predstavlja i izazov u koordinaciji radom različitih sektora.

Više od polovice članova u radnim skupinama odnosi se na četiri poglavlja koja obuhvaćaju poljoprivredu (ukupno 1.227 pozicija odnosno 869 osoba). To je logična posljedica činjenice da se gotovo polovica pravne stečevine EU (*acquis*) odnosi na poljoprivredu.

Članovi RS odabrani su temeljem dva kriterija, odnosno dva osnovna strategijska cilja:

- 1) da svojim znanjem u konkretnom segmentu pregovora daju stručnu potporu voditelju RS i pregovaracima;
- 2) da prenesu iskustva i znanja stečena tijekom pregovora na ustanove (udruge, organizacije) koje predstavljaju.

Članovi radnih skupina nisu pregovaraci. Pregovore vode primarno voditelj Državnog izaslanstva, glavni pregovarac i pregovarac za pojedino poglavlje. Razgovore s EK mogu voditi voditelji radnih skupina, a prema potrebi i iznimno (nakon dogovora s voditeljem RS)

clanovi radnih skupina radi tehnickog pojašnjavanja pravne stecevine i zakonodavstva RH. Clanovi RS sudjeluju u procesu *screening*-a te u izradi nacрта prijedloga pregovarackih stajališta, uz potporu tijela državne uprave.

Cilj takve strukture, odnosno tako širokog modela nije samo kvalitetno vodenje pregovora koji trebaju biti brzi i ucinkoviti, vec i postizanje pune transparentnosti cjelokupnog procesa. U organiziranju RS namjerno smo se odlucili za velik broj ljudi. Razlozi tome bili su:

- transparentnost procesa pregovora;
- edukativnost procesa, odnosno širenje znanja i iskustva stečenog kroz pregovore;
- transponiranje procesa pregovora u najšire slojeve struke i društva u RH (primjer: predstavnik Udruge proizvođača kulena.)
- sinergijski učinak: povezivanje državnog i nedržavnog sektora

Svi su članovi RS odabrani nakon konzultacija unutar pregovarackog tima i s resornim ministarstvima. Imenovala ih je Vladina Koordinacija za pregovore. Ovaj broj nije konacan te ce se tijekom pregovora, prema potrebi, mijenjati i proširivati.

3. Proces *screening*-a

3.1 *SCREENING* – analiticki pregled i ocjena uskladenosti nacionalnog zakonodavstva države kandidatkinje s pravnom stecevinom Europske unije

Postupak *screening*-a otpočeo je odmah nakon otvaranja pregovora, a uobicajeno traje oko godinu dana. Provodi se kao priprema za sadržajne pregovore o pristupanju po pojedinim poglavljima. Rezultati *screening*-a neposredno utjecu na oblikovanje pregovarackih stajališta. Ovaj proces s jedne strane omogućava (i) državi kandidatu da se upozna s *acquis*-em i (ii) EK i državama članicama da procijene stupanj spremnosti države kandidatkinje za otvaranje pregovora u pojedinom poglavlju.

Screening se obavlja u dvije glavne faze (između dvije faze uobicajen je vremenski razmak od oko mjesec dana):

- faza objašnjavanja (*explanatory screening*) kada nadležne službe EK objašnjavaju *acquis* u pojedinom poglavlju državi kandidatkinji (ova faza može trajati od 1 dana za "lakša" poglavlja do 4 tjedna za "velika" poglavlja, kao što su primjerice poljoprivreda ili zaštita okoliša)
- bilateralni sastanci *screening*-a na kojima se očekuje detaljna prezentacija države kandidatkinje o uskladenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stecevinom EU. U vecini slucajeva EK unaprijed priprema listu pitanja za državu kandidatkinju. Sastanci omogućavaju identifikaciju potencijalnih problema u prihvacanju i provedbi *acquis*-a, o cemu ce se kasnije razgovarati u pregovorima.

Rezultat *screening*-a sadržan je u Izvješću o *screening*-u koji priprema Europska komisija, i upućuje Vijecu na odlucivanje. Države članice u okviru Vijeca odlucuju o otvaranju, odnosno, ako to smatraju potrebnim, o odredivanju mjerila (*benchmarks*) za otvaranje pregovora u pojedinom poglavlju pregovora.

3.1.1. Dosadašnji tijek *screening*-a

Do sada je obavljen **eksplanatorni screening** za sljedeća poglavlja pregovora:

1. Znanost i istraživanje (20. listopada);
2. Obrazovanje i kultura (26. listopada);
3. Javne nabave (7. studenog);
4. Tržišno natjecanje (8. – 9. studenog);
5. Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga (21. – 22. studenog);
6. Sloboda kretanja kapitala (25. studenog);
7. Poljoprivreda i ruralni razvitak (5. – 8. prosinca)

Do sada je obavljen **bilateralni screening** za sljedeća poglavlja pregovora:

1. Znanost i istraživanje (15. studenog);
2. Obrazovanje i kultura (17. studenog);
3. Javne nabave (29. studenog);
4. Tržišno natjecanje (5. – 6. prosinca)
5. Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga (15. – 16. prosinca); i
6. Sloboda kretanja kapitala (21. prosinca).

Iz dosadašnjeg je tijeka sastanaka *screening*-a razvidno da program njihovog odvijanja predstavlja kombinaciju lakših i složenijih poglavlja. Sve će se učestalije događati da će se u istom danu odvijati obje faze *screening*-a (eksplanatorna i bilateralna) za različita poglavlja pregovora. Ovome treba dodati da će se uskoro paralelno raditi na pregovaračkim stajalištima RH za poglavlja u kojima je završen bilateralni *screening*, što za pregovaračku strukturu RH i državnu upravu u cjelini predstavlja velik izazov glede poštivanja rokova za izradu potrebnih dokumenata.

Do sada je na sastanke *screening*-a u Bruxelles iz Zagreba doputovala 241 osoba. Tocni podaci po poglavljima su sljedeći:

	Poglavlja	Eksplanatorni	Bilateralni
1.	Znanost i istraživanje	27	11
2.	Obrazovanje i kultura	29	14
3.	Javne nabave	18	17
4.	Tržišno natjecanje	30	30
5.	Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga	36	27
6.	Sloboda kretanja kapitala	39	36
7.	Poljoprivreda i ruralni razvitak	62	
	Ukupno	241	135

3.1.2. Prijevod na hrvatski jezik

Tijekom sastanaka *screening*-a, slijedom našeg zahtjeva, osim u obje faze *screening*-a za poglavlja Obrazovanje i kultura, te na bilateralnom sastanku *screening*-a u poglavlju Znanost i obrazovanje, koristio se simultani prijevod na hrvatski jezik.

3.1.3. Dinamika *screening*-a za prvu polovicu sljedece godine

Sukladno programu *screening*-a do kraja lipnja sljedece godine kroz proces eksplanatornog *screening*-a proci ce ukupno 23 poglavlja, dok ce se bilateralni *screening* provesti za ukupno 19 poglavlja.

U prvih se 6 mjeseci ocekuje *screening* za sljedeca poglavlja i sljedecom dinamikom:

Sijecanj

1. Sloboda kretanja roba: eksplanatorni (16. – 20. sijecnja)
2. Pravda, sloboda i sigurnost: eksplanatorni (23. – 25. sijecnja)
3. Poljoprivreda i ruralni razvitak: bilateralni (30. sijecnja – 3. veljace)
4. Carinska unija: eksplanatorni (31. sijecnja – 1. veljace)

Veljaca

1. Pravo intelektualnog vlasništva: eksplanatorni (6. – 7. veljace)
2. Socijalna politika i zapošljavanje: eksplanatorni (8. – 10. veljace)
3. Sloboda kretanja roba: bilateralni (13. – 17. veljace)
4. Gospodarska i monetarna unija: eksplanatorni (16. – 17. veljace)
5. Pravda, sloboda i sigurnost: bilateralni (21. – 23. veljace)
6. Ribarstvo: eksplanatorni (24. veljace)
7. Pravo intelektualnog vlasništva: bilateralni (28. veljace – 1. ožujka)

Ožujak

1. Socijalna politika i zapošljavanje: bilateralni (6. – 8. ožujka)
2. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor: eksplanatorni (6. – 17. ožujka)
3. Gospodarska i monetarna unija: bilateralni (9. – 10. ožujka)
4. Carinska unija: bilateralni (15. – 16. ožujka)
5. Pravosude i temeljna ljudska prava: eksplanatorni (20. – 22. ožujka)
6. Poduzetništvo i industrijska politika: eksplanatorni (27. – 28. ožujka)
7. Ribarstvo: bilateralni (29. ožujka)
8. Financijske usluge: eksplanatorni (29. – 30. ožujka)

Travanj

1. Okoliš: eksplanatorni (3. – 11. travnja)
2. Poduzetništvo i industrijska politika: bilateralni (27. – 28. travnja)

Svibanj

1. Financijske usluge: bilateralni (4. – 5. svibnja)
2. Pravosude i temeljna ljudska prava: bilateralni (10 – 12. svibnja)
3. Energetika: eksplanatorni (15. – 17. svibnja)
4. Financijski nadzor: eksplanatorni (18. svibnja)
5. Okoliš: bilateralni (15. – 19. svibnja)
6. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor: bilateralni (29. svibnja – 7. lipnja)

Lipanj

1. Porezi: eksplanatorni (6. – 7. lipnja)
2. Zaštita potrošača i zdravlja: eksplanatorni (8. – 9. lipnja)

3.2. Dokumenti RH za potrebe bilateralnog *screening*-a

Tijekom *screening*-a, a za potrebe druge faze odnosno bilateralnog *screening*-a, radne skupine izrađuju nekoliko dokumenata:

- (i) ***screening lista*** - koja sadrži pregled usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stecevinom EU (ostaju "temeljni dokument" za potrebe bilateralnog *screening*-a)
- (ii) ***Power Point*** prezentacije vezane uz *screening* liste.
- (iii) ***Non-paper*** – s odgovorima na pitanja, ukoliko EK dostavi pitanja (dosadašnja je praksa bila razlicita, u vecem broju poglavlja RH je dobila pitanja, a u nekima nije).

Postupak usvajanja *screening* lista

Slijedom Odluke Vlade o postupku izrade i usvajanja pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske u pregovorima o pristupanju RH Europskoj uniji (15. travnja 2005.) te Zaključaka Koordinacije za pregovore o pristupanju RH EU (9. studenog 2005.), *screening* listu priprema RS pod vodstvom voditelja RS te zaduženog člana Pregovaračke skupine, a uz potporu tijela državne uprave određenog nositeljem i europskog koordinatora tog tijela. Nakon izrade, *screening* listu usvaja Pregovaračka skupina, te se ona dostavlja resornim ministrima (putem Koordinacije VRH za pregovore) na potpis, kao i Nacionalnom odboru na uvid.

Screening liste potpisuju resorni ministri čime daju suglasnost na sadržaj dokumenata koji uključuje konkretne planove, kako za usklađivanje zakonodavstva, tako i njegovu provedbu. Ovo je posebno važno u kontekstu specifičnosti hrvatske pregovaračke strukture koja pored predstavnika tijela državne uprave, obuhvaća velik broj stručnjaka izvan državnog sektora, koji u ime RH pregovaraju pojedina poglavlja pravne stecevine.

Članovi pregovaračke strukture u izradi dokumenata RH za bilateralni *screening* suoceni su s vrlo kratkim rokovim za pripremu, koji se dodatno smanjuju zbog potrebe ostavljanja dovoljno vremena za prevodenje.

4. Prva sjednica međuvladine konferencije na razini zamjenika voditelja izaslanstava/glavnih pregovarača.

Prva sjednica MVK na razini zamjenika voditelja izaslanstava/glavnih pregovarača održana je 28. studenoga 2005. godine u Bruxellesu. Na toj su sjednici usuglašena načela i proceduralni aranžmani za vođenje pristupnih pregovora te je razmotren inicijalni radni program temeljen na programu *screening*-a pojedinih poglavlja pregovora. Na sjednici su potvrđena dva važna načela pregovora:

- 1) stajališta izražena u jednom poglavlju neće utjecati na stajališta stranaka u nekom drugom poglavlju pregovora;
- 2) pregovori niti u jednom od poglavlja ne mogu se smatrati konacnima dok se ne okončaju pregovori po svim poglavljima

5. Daljnja dinamika – priprema Izvješća EK

Rezultat *screening*-a se predstavlja u okviru Izvješća o *screening*-u Europske komisije. Ono je strukturirano u 4 dijela:

- (i) opće primjedbe;
- (ii) prihvatanje *acquis*-a;
- (iii) sposobnost provedbe i
- (iv) komentari i preporuke.

Izvješće preporučuje otvaranje pojedinih poglavlja ili predlaže "mjerila" (*benchmarks*) za njihovo otvaranje (tamo gdje je to potrebno), kao i "mjerila" za zatvaranje.

"Mjerila" (*benchmarks*) za zatvaranje poglavlja i, gdje je potrebno za otvaranje mogu uključiti:

- uskladenost zakonodavstva RH s *acquis*-em;
- zadovoljavajući stupanj provedbe ključnih elemenata *acquis*-a, demonstrirajući postojanje odgovarajućih administrativnih i pravosudnih sposobnosti;
- ispunjavanje obveza iz SSP-a, posebice onih koje preslikavaju zahtjeve iz *acquis*-a, gdje je to relevantno.

Slijedom izvješća o rezultatima *screening*-a započinje priprema pregovarskih stajališta. Priprema hrvatskih pregovarskih stajališta definirana je Odlukom Vlade RH o postupku izrade i usvajanja pregovarskih stajališta RH u pregovorima o pristupanju RH EU. Zbog dobivanja na vremenu u brzini vođenja pregovora s izradom pregovarskih stajališta RH potrebno je početi nakon završenog bilateralnog sastanka *screening*-a.

6. Ciljevi RH

Tijekom austrijskog predsjedništva EU, Hrvatska ima **za cilj otvaranje pregovora u 8 poglavlja** (Znanost i istraživanje, Obrazovanje i kultura, Javne nabave, Prvo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, Sloboda kretanja kapitala, Tržišno natjecanje, Sloboda kretanja roba i Pravo intelektualnog vlasništva). Ispunjavanje tog cilja neće ovisiti samo o naporima i učinkovitosti RH, već i o stavovima EK glede mogućih "mjerila" (*benchmarks*) za otvaranje poglavlja. U slučaju da se otvaranje nekih od navedenih poglavlja veže uz konkretne uvjete, taj cilj može doći pod upitnik.

Uz to, nastojat ćemo otvoriti pregovore i u ostalim poglavljima u kojima će, zaključno s 31. ožujka, biti dovršene obje faze *screening*-a (Carinska unija, Socijalna politika i zapošljavanje, Pravda sloboda i sigurnost, Ekonomska i monetarna politika, Ribarstvo, Poljoprivreda i ruralni razvoj).

Cilj je RH provizorno zatvaranje dva poglavlja pregovora "Znanost i istraživanje", te "Obrazovanje i kultura". To su relativno „laka“ poglavlja za koja *acquis* nije suviše zahtjevan i u kojima ne očekujemo određivanje mjerila (*benchmarks*).

Za vrijeme austrijskom predsjedanja očekujemo dvije sjednice bilateralne međuvladine konferencije (jedna na razini voditelja a druga na razini zamjenika voditelja izaslanstava).

7. Glavne poruke Europske komisije u dosadašnjem tijeku pregovora

- Hrvatska mora zadržati usmjerenost na potpuno **ispunjavanje političkih kriterija** (nakon rješavanja pitanja potpune suradnje s ICTY, to su zaštita manjina, reforma pravosuđa, sloboda medija i regionalna suradnja). Dodatno od RH se očekuju rezultati i na području borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala, te rješavanja otvorenih bilateralnih pitanja sa susjedima.
- Hrvatska mora **ispunjavati svoje obaveze koje proizlaze iz provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju**. Neke od tih obaveza mogle bi biti definirane kao mjerila za otvaranje/zatvaranje pregovora u pojedinim poglavljima.
- Hrvatska treba osigurati učinkovit **sustav koordinacije** pregovora. Treba kontinuirano jacati komunikaciju i povezanost pregovaračke strukture s tijelima državne uprave.
- U pogledu **zahtjeva za prijelaznim razdobljima RH se mora usredotociti na ciljana područja**, odnosno na ona područja u kojima u trenutku pristupanja EU neće postojati dostatna razina pripremljenosti za njihovo potpuno uskladjivanje i provedbu. Prevelik broj zahtjeva može otežati pregovaračku poziciju RH. Svi zahtjevi RH u pregovorima moraju biti potkrijepljeni preciznim podacima, analizama i statističkim pokazateljima.
- Za Hrvatsku je u ovom trenutku od iznimne važnosti raditi na **jacanju administrativne i pravosudne sposobnosti za učinkovitu provedbu *acquis*-a**. EU će tijekom pregovora tražiti i pratiti ostvarene rezultate („*track record*“). Da bi RH u potpunosti ostvarila ovaj cilj morat će osigurati učinkovitost pravosuđa i kvalitetnu reformu državne uprave. EK također predlaže izradu jasnih "akcijskih planova" za preuzimanje i provedbu *acquis*-a (s preciznim vremenskim rokovima).
- Europska komisija predlaže **izradu sveobuhvatnih procjena učinaka (*impact assessments*)**, preuzimanja *acquis*-a, te slijedom toga kontinuiranu uključenost Ministarstva financija u svim fazama pregovora.
- U korištenju pred-pristupnih fondova, Hrvatska mora ostvariti maksimalnu učinkovitost jer će time dokazati svoju apsorpcijsku sposobnost za kasnije korištenje fondova EU namijenjenih državama članicama.