



Преговори за членство во Европската унија



И Сонцето е звезда · Македонија во ЕУ
The Sun, too, is a star · Macedonia in the EU





Влада на Република Македонија
Секретаријат за европски прашања

„Преговори за членство во Европската унија“

Скопје, јануари 2009

Наслов на публикацијата:

Преговори за членство
во Европската унија

Издавач:

Секретаријат за европски прашања

Адаптација за печат:

МагнаСкен

ISBN:

978-9989-182-20-4

Тираж:

2000

CIP-Каталогизација во публикација

Народна и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје
341.171.071.51(4-672:497.7)

ПРЕГОВОРИ за членство во Европската унија.

- Скопје : Секретаријат за европски прашања, 2008. - 34 стр.

граф. прикази ; 27 цм

Содржини: Прилози

а) Европска унија - Прием во членство - Македонија

б) Македонија - Зачленување - Европска унија

COBISS.MK-ID 75152394



British Embassy
Skopje

Оваа публикација/прирачник е овозможена со поддршка од Британската амбасада, во рамките на проектот „Градење на административни капацитети за ЕУ интеграции“ Наведените мислења во оваа публикација се мислења на авторите и не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада.

The British Embassy in Skopje supported the publication of this handout. However, the content of this publication does not necessarily reflect the position or the opinions of the British Embassy



Предговор

Република Македонија од 2005 година согласно заклучоците на Европскиот совет е со статус на земја кандидат за членство во Европската унија. Определеноста на Владата за што побрза целосна интеграција во Европската унија произлегува од широката поддршка на граѓаните за овој процес и силната посветеност за забрзани и насочени реформи, неопходни за обезбедување просперитет на граѓаните на Република Македонија, кои се комплементарни со барањата за членство во ЕУ.

Темелејќи се врз широкиот општествен и политички консензус, непосредна цел на Република Македонија, како земја - кандидат е што побрзо започнување на преговорите за членство во Европската унија.

Република Македонија својата позиција во процесот на пристапувањето ја гради врз основа на политичката посветеност и исполнетите заложби кои произлегуваат од Копенхагенските критериуми, како и врз основа на континуираниот дијалог и јакнењето на партнерството со институциите на ЕУ и со земјите - членки.

Владата на Република Македонија е определена, во соработка со сите политички и општествени чинители во земјата, да ги интензивира напорите за да се овозможи донесување на одлука за отпочнување на преговорите за членство.

Република Македонија континуирано ги гради капацитетите за евроинтегративниот процес и ја изразува својата целосна политичка и административна подготвеност за активно и ефикасно учество во преговарите за членство.

Оваа брошура претставува обид одблиску да ја запознаеме јавноста со фазите на преговарачкиот процес и со механизмите според кои се водат преговорите, со надеж дека секој од нас, во својата средина, ќе го даде својот придонес кон заедничката цел - членство во ЕУ.

Ивица Боцевски





Содржина

| | |
|---|----|
| 1. Преговори за пристапување кон Европската унија..... | 7 |
| 2. Принципи на водење на преговорите од страна на Европската унија | 10 |
| 3. Фактори што влијаат врз процесот на проширувањето на Европската унија | 12 |
| 4. Институционална основа за водење на преговори..... | 13 |
| 5. Процес на водење преговори за членство во ЕУ..... | 16 |
| 6. Институционална платформа за водење на преговорите на Република Македонија | 26 |
| 7. Принципи на водење на преговорите од страна на Република Македонија | 30 |
| 8. Поимник | 32 |
| 9. Прилози | 34 |



1. Преговори за пристапување кон Европската унија

За да се разберат преговарачките односи меѓу Европската унија и земјата која пристапува, потребно е да се разберат односите кои се градат уште при самото аплицирање за членство. Како што истакнуваат многумина, не постои случај ЕУ да поканила земја да аплицира за членство. Понатаму, не само што одредена земја аплицира за членство, туку таа во натамошниот период мора да докаже и дека може да ги исполни пристапните услови. Од овој аспект, преговорите повеќе претставуваат испит на капацитетите за пристап во ЕУ, и во таа насока земјата-апликант се наоѓа во асиметрична позиција.

Во суштина процесот до отпочнувањето на преговорите е следниот-по аплицирањето за членство, ЕУ одлучува дали ќе и додели кандидатски статус на земјата апликант и дали ќе отпочне преговори за пристапување. Преговорите се отвораат само ако земјата ги исполнува Копенхагенските политички и економски критериуми, иако последните не се пречка односно-„камен на сопнување“.

По оценката дека земјата ги исполнува Копенхагенските критериуми во Avis-то (Аналитичкиот извештај) на Европската комисија (ЕК) се препорачува на земјата да и се додели статус на кандидат и да се определи датум за отпочнување преговори. Исклучок од оваа практика е Република Македонија која што доби кандидатски статус без да добие датум за преговори.

Клучни датуми на односите на Република Македонија со Европската унија

- 1995 година- Република Македонија воспостави дипломатски односи со Европската унија,
- 1996 година - потпишан е првиот билатерален договор со Унијата – Договорот за користење помош од програмата ФАРЕ.
- 1997 година - потпишан е Договор за соработка, кој беше во сила сè до 2004 година, како и Договор во врска со текстилот кој е во сила од 1998 година.
- Април 2001 година -потпишана е Спогодбата за стабилизација и асоцијација - прва од таков тип. Спогодбата стапи во сила во април 2004 година.
- 22 март 2004 година - Република Македонија поднесе барање за членство во Унијата

- 2004 година – Република Македонија ја донесе Националната стратегија за интеграција во ЕУ.
- 16 декември 2005 година- Република Македонија стекна кандидатски статус за членство во ЕУ.
- 2007 година – Република Македонија ја усвои Националната програма за усвојување на правото на Европската унија, го донесе Националниот развоен план за периодот 2007-2009 година, како и претпристапната економска програма.

Преговорите за пристапување ги карактеризираат две одделни фази, а тоа се процесот на скрининг и фактичките преговори. Според ЕК, скринингот е аналитичка оценка на степенот на усогласеноста на националното законодавството со законодавството на Унијата (acquis) и во основа е фаза која се спроведува пред преговорите. Целта на скринингот е да се претстави acquis-то на земјите- кандидатки и заедно со нив да се одреди во кои полиња можат да се појават проблеми кои ќе треба да се решат. Скринингот го спроведува ЕК и Владата на земјата-кандидат а тоа е основата за водење на претстојните преговори. Во реалноста скринингот се спроведува преку презентација на поглавјата од страна на ЕК и презентација на усогласеноста со acquis-от од страна на земјата- кандидат. Следствено на овој процес се изработува извештај врз основа на кој се оценува успешноста на исполнувањето на обврските, а земјата -кандидат поднесува преговарачко стојалиште за секое поглавје кое понатаму е инструмент за водење на преговорите.

ЕУ водена од искуствата произлезени од последното проширување, се обидува да обезбеди усогласувањето со acquis да биде направено пред започнувањето на фактичките преговори т.е. пред втората фаза, со воведување на benchmarks (одредници) за отворање на поглавјата. Одредниците се поставуваат за комплексните и за клучните поглавја. Исто така Унијата поставува и benchmarks (одредници) за затворање на поглавјата. Затворањето е само провизорно и поглавјето кое еднаш е затворено може повторно да се отвори во текот на процесот на преговори. Од таму важи правилото дека ништо не е готово додека се не е готово.

Преговорите за пристапување кон ЕУ за Комисијата и за другите учесници се уникатни од повеќе аспекти и се различни за земјите-кандидатки. Иако преговорите досега се воделе истовремено со повеќе земји и пристапот бил во голема мера унифициран, специфичностите кои произлегувале од поединечните случаи, во голема мерка ги



прави посебни. Секоја земја тргнувајќи од сопствените преференции и околности од преговорите очекува различни резултати. Но Европската унија е искусен и цврст преговарач. Флексибилноста и отстапките од страната на Унијата се минимални бидејќи се работи за идни односи кои не се односи меѓу „нас“ (земјата- кандидат) од една страна и „тие“ (ЕУ) од друга страна туку односи на идните „ние“. Всушност тоа е процес кога надворешните односи стануваат внатрешни што ги прави истите исклучително комплицирани и значајни. Дополнително отстапките подлежат на одобрување од сите постојни земји- членки што придонесува да бидат се помалку изгледни.

Затоа во суштина ова не се вистински преговори бидејќи една од страните - страната на ЕУ, не прави отстапки. Сепак квалитетната подготовка на стојалиштата придонесува кон добивањето на одобрување за транзиционен период, одредени времени дерогации и можност земјата да се прилагоди на новите состојби.

Просечната должина на преговорите изнесува од 4-6 години не земајќи ги предвид исклучоците (како на пример Турција), што претставува краток временски период. Од оваа причина како и од претходно наведените, подготовката за преговорите и квалитетните стојалиште играат значајна улога за подобрување на квалитетот на преговорите и договорените решенија за идната земја -членка.

Преговорите се голем координациски предизвик за Владата на земјата- кандидат и јавната администрација бидејќи *acquis-to* е голема компилација на квалитативно нови правни акти и не секогаш се поклопува со постоечката поделба на надлежности меѓу министерствата и специјализираните владини агенции. Дотолку повеќе што со координацијата треба да се обезбеди стратешките цели на владата да бидат соодветно преточени во преговарачки стојалишта и успешни презентирани пред ЕК. Од друга страна, со истите треба да биде запознаена и пошироката јавност –и домашната и ЕУ јавноста, и треба активно да биде инволвирана во различните подрачја.

Какви преговори ја очекуваат Македонија може да се претпостави врз основа на трендот и искуството кое произлегува од минатите рунди преговори. Извесно е засилено надгледување и строги барања за исполнување на условите, имајќи го предвид искуството на Бугарија и на Романија, а особено потешкотиите и проблемите со кои во моментот се соочува Хрватска. Понатаму, поголем број на земји - членки кои се директни учесници во преговорите; значително поголем *acquis* како и различни почетни позиции.

Во тој правец Република Македонија веќе извесно време се подготвува активно за почетокот на преговорите. Внатрешната институционална координација веќе активно се спроведува преку работните групи за усвојување на законодавството на ЕУ.

2. Принципи на водење на преговорите од страна на Европската унија

Денешниот процес на проширување на Унијата се темели врз следниве основни принципи:

- **Исполнување на политичките и на економските критериуми за влез во Европската унија.**

Политички критериуми чие исполнување се зема предвид како услов за влез во ЕУ се: владеење на правото; стабилноста на институциите и заштитата на човековите права. Тие се разгледуваат преку работата на Владата, на Парламентот, на судскиот систем, преку поседувањето на ефективен систем за борба против корупцијата, систем за заштитата на човековите права, како и исполнувањето на меѓународните обврски, вклучително и регионалната соработка.

Економски критериуми кои се земаат предвид се поседувањето на функционална пазарна економија и способноста да се издржи конкуренцијата во рамките на Унијата. Тоа се разгледува преку основите на економската политика на земјата -кандидат, макроекономската стабилност, усвојувањето на *acquis-от*, развојот на финансискиот сектор, учеството на земјата во рамките на пазарот и сл.

- **Ригорозна условеност**

Ова значи дека секое доближување и напредок на земјите кандидати за членство кон Унијата ќе биде јасно условено од завршувањето на претходно поставените реформи. Пристапувањето кон Европската унија се условува со прифаќањето на сите права и обврски кои се основа на Унијата, како и прифаќањето на институционалната рамка на Унијата, попозната како *acquis communautaire* (прилог 3). Од гледна страна на преговорите за членство, правната рамка на Унијата е поделена во 35 тематски поглавја. Прифаќањето на правото



на Европската унија не е работа за која се преговара, туку предмет на преговорите се начинот, времетраењето и условите за неговото преземање (на правото на ЕУ), како и неговото усогласување со националното законодавство.

- ***Ништо не е договорено сè додека конечно не биде договорено***
Тоа е технички принцип на водење на преговорите кој нагласува дека постои можност за повторно отворање на кое било поглавје од преговорите, без разлика што поглавјето веќе еднаш било затворено. Оваа можност постои сè до одлуката за финално затворање на преговорите.
- ***Прилагодувања на земјата кандидат***
Во принцип преговорите многу повеќе се однесуваат на прилагодувања на земјата кандидат кон Европската унија отколку на Европската унија кон земјата кандидат. За ваквиот тип преговори важи принципот на структурна асиметрија во преговарачката моќ на страните, односно тоа дека преговарачките страни немаат иста или слична преговарачка моќ. Во секој случај, се јавуваат ситуации кога земјата кандидат не е во можност да преземе или да примени определени сегменти на законодавството на Унијата, во временскиот период пред стапувањето во Унијата. Поради тоа, за време на преговорите може да се побараат транзициони периоди - временски рокови во кои земјата (која веќе станала членка на Унијата) ќе се прилагоди на односното законодавство. Во многу ретки случаи може да се одобри и исклучок од примената на одреден сегмент од правото на Унијата или попознат како дерогација. Ова би било трајно отстапување од примената на правото на Европската унија под прецизно утврдени услови (прилог 5).
- ***Обезбедување поддршка од страна на граѓаните на Европската унија за секое ново проширување***
Во основата на овој принцип лежи легитимитетот на одлуките на Европската унија, кој се изразува преку прифаќањето на одлуките од страна на нејзините граѓани.

3. Фактори што влијаат врз процесот на проширувањето на Европската унија

• Поддршката на јавноста

Постојат јасни придобивки од проширувањето на Европската унија. Тоа се изразува преку економскиот раст и стабилноста на Унијата. ЕУ настојува да ги слушне своите граѓани, нивните грижи но и настојува придобивките од проширувањето на недвосмислен начин да ѝ бидат објаснети на јавноста, со цел да се обезбеди јавна поддршка за проширувањето, почнувајќи од 2005 година, Унијата воведува „Општествен дијалог“ меѓу Унијата од една страна и земјите кандидати и потенцијални кандидати од друга страна. Оваа програма промовира соработка меѓу невладини организации, размена на студенти, студиски посети на новинари, размена меѓу организации за заштита и унапредување на правата на жените, стопански комори и слично.

Во таа насока и со цел подобрување на транспарентноста, Комисијата предвидува и извештаите од скринингот како и исполнувањето на минималните услови за затворање на преговорите за поглавјата да бидат јавно објавувани.

• Интеграциониот капацитет на Унијата

Капацитетот на Унијата за прием на нови членки се мери преку капацитетот на следниве три компоненти:

- Институциите на Европската унија;

Пред петтото проширување, со кое пристапија десет нови членки главно од поранешниот комунистички блок, беа направени институционални реформи, Овие реформи се вклопени во Договорот од Ница од 2001 година. Ова е поради тоа што на Унијата ѝ беше потребен нов институционален аранжман за таа да може да функционира подобро. Сепак, Договорот од Ница предвидува правила и процедури функционални само доколу Унијата има најмногу 27 земји членки. Договорот не предвидува адаптации на составот и функционирањето на другите институции откако Унијата би се состоела од 27 (што е исполнето) и повеќе од 27 земји членки. Поради тоа, за наредните проширувања на Унијата беше потребно да се донесат нови институционални реформи, врз основа на кои (меѓудругото) се предвидува и за секое следно проширување на Унијата да се изработи извештај со оценка на влијанието кое проширувањето ќе го има врз институциите на Унијата. Ова беше регулирано со Договорот од Лисабон од 2007 година (Прилог 2).



- Политиките на Европската унија;

Унијата има намера да го обезбеди ефективното спроведување на политиките и по новите проширувања. Поради тоа се предвидува оценка на влијанието на новите проширувања врз ефективното спроведување на политиките на Унијата.

Мерките за ефективното спроведување на политиките го опфаќаат и периодот по пристапувањето на соодветната држава во Унијата. За таа цел развиени се транзиционите периоди, дерогациите, како и техничките прилагодувања. Сето ова е со цел, во текот на преговорите, да се овозможи целосно разбирање и полесно носење на заедничките ставови- согласно одредени поглавја.

- Буџетот на Европската унија

Унијата мора да биде во состојба да го гарантира спроведувањето на нејзините политики. Поради тоа пред секое ново проширување внимателно ќе бидат испитани буџетските импликации. А тоа значи дека за секое наредно проширување, Комисијата ќе подготви анализа која ќе ги земе предвид финансиските импликации кои новото проширување ќе ги има врз буџетот на ЕУ, зголемениот економски динамизам кој тоа ќе го предизвика, како и предлог пакет од неопходни финансиски мерки.

4. Институционална основа за водење на преговори

• Совет на Европската унија

Советот има централна улога при носењето одлуки за преговарачкиот процес, напредокот на преговорите, како и одлуката за потпишување договор за стапување во членство. Тој ги носи сите поважни одлуки во врска со напредокот на преговорите.

• Европска комисија

Комисијата има многу важна улога во поглед на подготвувањето терен за одлуките на Советот на министрите на Европската унија. Во надлежност на Комисијата е и изработката на кратокорочни и долгорочни приоритети за следење на реформскиот процес на земјата кандидат за членство, како и мониторинг и оценка на нивното исполнување. Комисијата е задолжена и за воспоставување дијалог со земјите членки во однос на евентуалните проширувања.

- **Директоратот за проширување при Европската унија**

Во рамките на Европската комисија улогата на координатор на процесот на проширување и на процесот на преговори за проширување ја има Директоратот за проширување

- **Европскиот парламент**

Улогата на Парламентот е да врши мониторинг на фазите од процесот на преговарање. Парламентот дава и согласност Советот на министрите на Унијата да донесе одлука за стапување во членство на земјата кандидат.

- **Владите на земјите членки на Унијата**

Владите, преку Советот на министри на Унијата, во кој имаат свои претставници, ги носат клучните одлуки во врска со отворањето, напредокот и затворањето на преговорите. Одлуките се носат со консензус.

- **Парламентите на земјите членки**

Парламентите го ратификуваат Договорот за стапување во членство. Овој договор мора да го ратификуваат парламентите на сите земји членки.

- **Граѓаните на земјите членки на Европската унија**

Доколку се покрене таква иницијатива, или доколку тоа се бара согласно внатрешно право во соодветната држава членка, можно е преку референдум граѓаните да ја изразат својата волја во врска со евентуалното проширување на Унијата.

- **Економскиот и социјален комитет и Комитетот на регионите**

Доставуваат мислења во текот на преговорите во врска со прашањата на работната сила, деловните организации, регионалната и локалната самоуправа.



Процесот на пристапување кон Унијата



5. Процес на водење преговори за членство во ЕУ

Преговорите се билатерални и се одвиваат меѓу земјата кандидат за членство и земјите членки на Европската унија. Значи, Република Македонија нема да преговара со Европската унија како партнер од другата страна туку со земјите членки на Унијата. Се разбира дека тука, како тела на Унијата, голема улога ќе имаат Советот на министрите, Европската комисија и Европскиот парламент.

Преговорите се многу помалку политички, а многу повеќе стручни или експертски преговори, чија задача е изнаоѓање заедничка позиција за решавање на отворените прашања.

• Одлука за отворање преговори за членство со земјата кандидат (добивање датум за преговори)

Носењето одлука за добивање датум за преговори е во надлежност на Советот на министрите на Европската унија. Одлуката се носи едногласно, врз основа на предлог на претседавачот со Унијата. Претходно, потребно е да се оцени дека земјата е подготвена да добие датум за преговори.

Добивањето датум за почеток на преговори се смета за значителен успех на земјата и вообичаено се прославува. Но, почетокот на преговорите е една од најтешките фази во процесот на пристапување кон Унијата затоа што бара внимателен политички менаџмент. Тогаш јавноста и бизнис заедницата најмногу дознава за определени барања на Унијата кои можат да бидат третирани кај домашните заинтересирани страни како непопуларни и контрапродуктивни.

• Формирање на меѓувладина конференција

По добивање на конкретен датум за почеток на преговорите следува формирање на меѓувладина конференција во која членуваат две страни-државите членки на Европската унија и земјата кандидат за членство.

Страната на земјите членки на Европската унија ја претставува претседавачот со Советот на министри на Европската унија, а во неа влегуваат и министрите за надворешни работи на земјите членки. Во рамките на меѓувладината конференција, земјата кандидат ја претставува посебна делегација задолжена за преговори. Оваа делегација за преговори секогаш вклучува претставници на високо политичко ниво. Раководител на ова тело е висока политичка фигура (министер за европски прашања или министер за надворешни работи). На највисоко ниво конференцијата одржува седници вообичаено по еднаш за време на секое претседателство на Унијата, односно на секои шест месеци.



Доколку конференцијата функционира на ниво на заменици тогаш страната на Унијата ја претставуваат членовите на „COREPER“ (Комитет на постојаните претставници на Владите на земјите членки при европските заедници - амбасадори), а земјата кандидат ја претставува шефот на преговарачкиот тим, или уште попознат и како главен преговарач. Со меѓувладината конференција претседава земјата - членка која претседава со Унијата.

• Отворање на преговорите

По носењето на политичка одлука од страна на Советот на министрите на ЕУ за формално отворање на преговорите и свикувањето на билатерална меѓувладина конференција, преговорите официјално почнуваат со отворањето на првата седница на меѓувладината конференција. Отворањето на меѓувладината конференција се врши во седиштето на Советот на министри на Европската унија во Брисел (или во Луксембург доколку тоа се случи во април, јуни или октомври).

Од името на земјата кандидат пригоден говор одржува Претседателот на Владата или Претседателот на државата во зависност од уставното уредување, а од името на Европската унија пригоден говор одржува министерот за надворешни работи на земјата претседавач со Советот на министрите. Со тоа почнува официјалната работа на меѓувладината конференција во врска со пристапувањето на земјата кандидат. На првата седница се разменуваат општите ставови на Владата на земјата кандидат и на Владите на земјите членки. Кратко по отворањето на првата меѓувладина конференција вообичаено е да се направи промоција на националниот преговарачки тим и главниот преговарач на земјата кандидат пред домашната јавност. Промоцијата ја врши шефот на делегацијата задолжена за преговори. Честопати националниот преговарачки тим се зајакнува со некој искусен советник од Европската унија (на пример поранешен комесар на Европската комисија и слично).

• Формални преговори

Формалните преговори се водат преку т.н. билатерални меѓувладини конференции, со претходно наведените претставници на земјата кандидат и на земјите членки на ЕУ. На овие конференции Европската комисија има свои претставници. Методот на работа на меѓувладината конференција е одржување седници во определени временски интервали, на кои присуствуваат претставници од ресорите на Владата

задолжени за европски прашања и за надворешни работи, како и други високи владини претставници релевантни за определените ресори.

Кога меѓувладината конференција заседава на ниво на заменици на раководители, тогаш земјите членки ги претставуваат нивните постојани претставници при Европската унија во Брисел, а земјата членка главниот преговарач, но можно е во некои случаи тоа да биде и шефот на Мисијата при Европската унија.

Смислата на одржувањето на седниците на ниво на национални делегации се изразува во давањето политичка поддршка на преговарачкиот процес. Овие седници вообичаено се одржуваат по еднаш за времетраењето на секое различно претседателство на Европската унија, односно на секои шест месеци. Членовите на преговарачките тимови утврдуваат дневен ред според кој се одржуваат седниците на ниво на заменици шефови на преговарачките тимови, на пократки временски интервали. Значи, Република Македонија во преговорите почесто ќе ја претставува главниот преговарач и неговиот тим, отколку највисоките владини делегации.

• Скрининг

Скринингот е првата фаза на преговорите во која тие добиваат на интензитет и тежина. Скринингот претставува аналитички преглед и оценка на усогласеноста на националното законодавство со *acquis communautaire* на Унијата. Целта на скрининг процесот е да се утврдат постоечките разлики меѓу законодавствата на двете преговарачки страни во секое поглавје на преговорите. Овие разлики се однесуваат на постоечката состојба, додека трае процесот на скринингот. Од таквата темелна анализа зависи и оценката дали земјата е во состојба да го прифати *acquis communautaire* на Унијата, во колкава мерка и со која временска динамика. Исто така во оваа фаза од земјата кандидат се очекува да покаже дали има капацитет да го спроведе законодавството на Унијата во целост или, пак, има намера да побара преодни фази и исклучоци за определени сегменти. Искуствата покажаа дека скринингот по поглавја може да трае многу кратко, неколку недели, па дури и еден ден. Сепак, вообичаено скринингот трае околу една година.

• Скрининг листа

Европската комисија, за одредени поглавја на преговорите, може да побара од земјата кандидат да ѝ достави листа на правни прописи кои го уредуваат подрачјето - предмет на аналитички преглед. Таквата



листа содржи делови од правната рамка на Унијата, вклучувајќи го тука и т.н. „меко право“, односно пред сè определени пресуди на Судот на европските заедници. Вообичаено т.н. „скрининг листи“ ги составуваат членовите на тимовите за преговори со поддршка на надлежните тела на државната управа, како и Секретаријатот на главниот преговарач. Пред да бидат испратени во Европската комисија, скрининг листите се праќаат и до националното тело за мониторинг на преговорите. Вообичаено, скрининг листата се доставува најмалку 15 дена пред состанокот за објаснување.

• **Состанок за објаснување или објаснувачки скрининг**

На овој состанок Европската комисија на земјата кандидат ѝ ги објаснува деталите во врска со законодавството, како и имплементацијата на легислативата од поглавјето кое е предмет на скрининг. Така на пример, доколку состанокот се однесува на поглавјето 27- Животна средина, на Република Македонија ќе ѝ биде објаснето какво е законодавството на Унијата во таа област, какви стандарди се застапени и слично (прилог 4).

• **Билатерален состанок или билатерален скрининг**

На овој состанок земјата кандидат ги презентира своите законски решенија vis-à-vis соодветното законодавство на Унијата и плановите за нивното прилагодување.

На овој состанок најчесто се слушаат следниве одговори:

-Соодветниот законски акт веќе постои во законодавството на земјата кандидат;

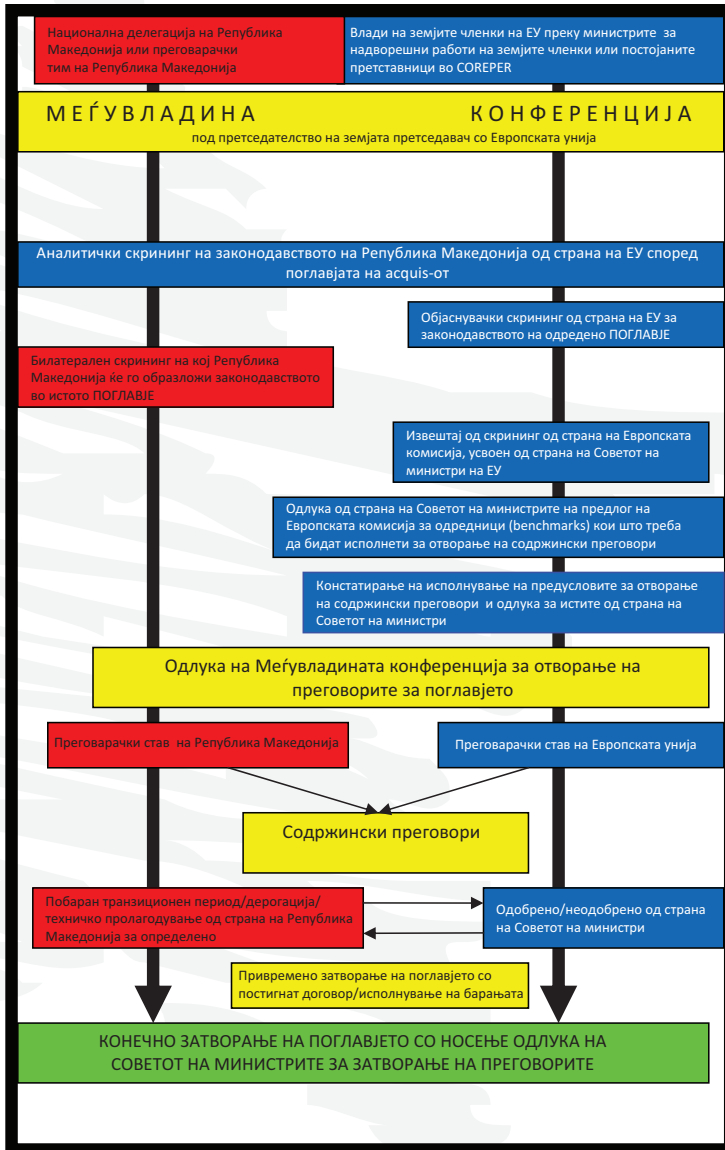
-Соодветниот законски акт ќе биде донесен и имплементиран до завршувањето на преговорите;

-Ќе има потреба од неопходно техничко усогласување на законодавството на земјата кандидат или, пак, на Унијата (можност за дерогација) (прилог 6);

-Постои потреба од понатамошни преговори за добивање транзиционен период, итн.

На овој состанок всушност се допрецизираат деталите во врска со скринингот на соодветното поглавје и се договара рамката за извештајот од извршениот скрининг.

На пример, на овој состанок Република Македонија може да одговори дека веќе ја има донесено основната легислатива за третман на отпадните води, но во процес се некои подзаконски акти, а имплементација не е целосно спроведена заради големиот обем на инвестиции.



Можност за паралелно отворање на повеќе поглавја заради скрининг и содржински преговори со што процесот на преговори се одвива побрзо во зависност од подготвеноста на земјата за преговори



- **Извештај од скрининг**

Европската комисија во консултации со земјата кандидат изработува извештај за скринингот на секое поглавје („screening report“). Овој извештај содржи информации и заклучоци на Европската унија во врска со законодавството и имплементациониот капацитет на земјата во врска со соодветното поглавје - предмет на скрининг. Извештајот содржи дел во кој се дава опис на законодавството на земјата во соодветното поглавје и неговата имплементација, потоа дел во кој се дава оценка на неговиот квалитет и најпосле дел со оценка на капацитетот за негово имплементирање во праксата.

Во однос на претходниот пример, Европската комисија во извештајот од скринингот може да наведе дека Република Македонија веќе го има донесено поголемиот дел од легислативата за животна средина, но во некои делови потребни се дополнителни напори. Така, во однос на третманот на отпадните води потребно е да се донесат повеќе специфични подзаконски акти, да се зајакне капацитетот на институциите, да се изградат повеќе пречистителни станици и слично.

- **Одредници за отворање на содржински преговори (benchmarks)**

Извештаите со резултатите од скринингот за секое поглавје поединечно ги изработува Европската комисија, во консултации со земјата кандидат за членство. Во извештајот од скринингот се дава оценка на тоа колку земјата кандидат е подготвена за прифаќање и имплементација во праксата на определени правни решенија. Ако биде проценето дека земјата кандидат не е доволно подготвена за отворање преговори во определено поглавје, Европската комисија може да препорача содржинските преговори за тоа поглавје да бидат одложени, сè додека не бидат исполнети определни минимални предуслови поставени од страна на Европската комисија. Ваквите минимум предуслови, за отворање на содржински преговори за некое поглавје, се познати како одредници („benchmarks“), а процесот како “benchmarking”.

Во однос на претходниот пример, кога станува збор за поглавјето за животната средина, како одредници за почнување преговори на предлог на Европската комисија од страна на Советот на министрите, може да биде поставено да се донесат подзаконски акти за третманот на отпадните води и да се зголеми бројот на инспектори.

• Содржински преговори

По завршувањето на аналитичкиот преглед на законодавството следува одлуката за отворање на преговорите по поединечни поглавја. Оваа одлука заеднички ја донесуваат Владите на земјите членки на Европската унија, во рамките на Советот на Европската унија. Со тоа почнува содржинската фаза на преговорите. Државата која во моментот претседава со Европската унија предава писмо со која земјата кандидат се известува за тоа каков е ставот на земјите членки во однос на подготвеноста на земјата кандидат да почне со преговори во определено поглавје. Комитетот на постојаните претставници на земјите членки на ЕУ – COREPER испраќа писмо до Владата на земјата кандидат, за таа да достави преговарачки став за определено поглавје од преговорите.

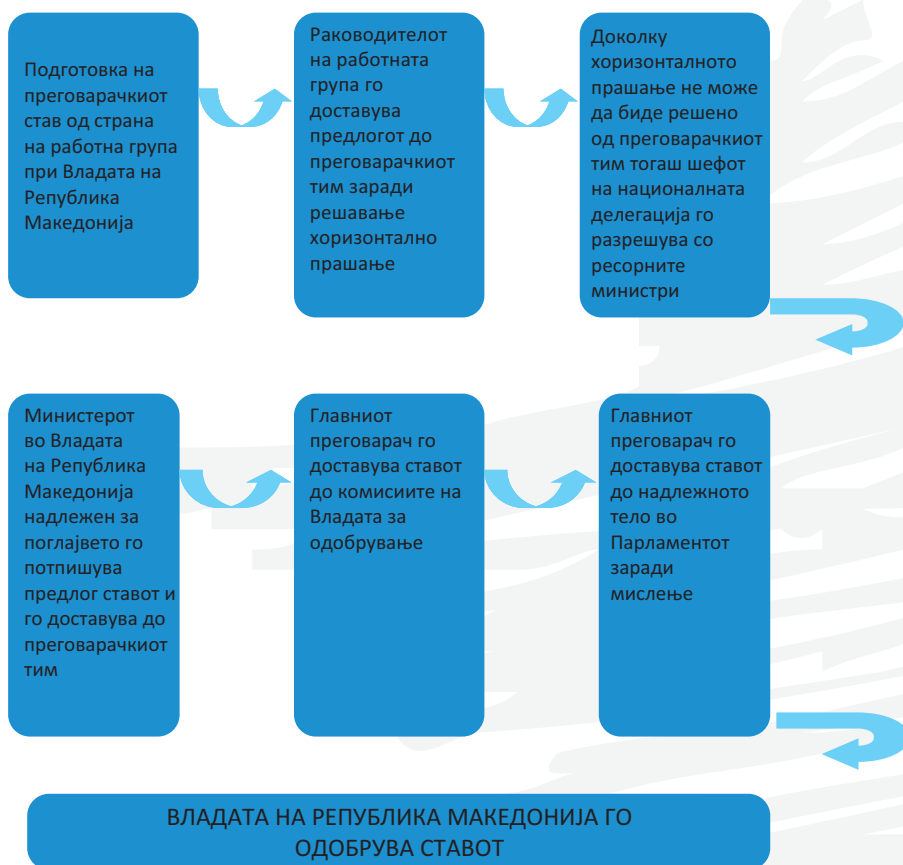
• Преговарачки ставови

Кога барањето за испраќање на преговарачки став ќе биде примено, земјата кандидат за членство испраќа преговарачки став во однос на определено поглавје¹. Содржинските преговори се водат врз основа на преговарачкиот став на Европската унија и на земјата кандидат за членство. Преговарачкиот став е официјален став на преговарачката страна по определено отворено прашање во текот на преговорите, а се изработува за секое поединечно поглавје откако ќе бидат добиени резултатите од спроведениот скрининг. Во однос на редоследот на изнесување на преговарачките ставови, него прво го изразува страната на земјата кандидат, која наведува како планира да ја преземе посочената правна регулатива и да ја спроведува во праксата. Потоа следува одговор од страна на Европската унија. (Во однос на претходниот пример, преговарачкиот став на Република Македонија може да биде барање на транзиционен период од 5 години за целосна имплементација на легислативата за третман на отпадни води поради големите инвестиции за изградба на пречистителни станици, мониторинг на водите и слично). Согласно законодавството на Европската унија, за текот на преговорите се известува Европскиот парламент, а во Република Македонија за истото треба да биде известно Собранието на Републиката. Преговарачките ставови мора да бидат усвоени од страна на Владата на Република Македонија.

¹ Кога за одредени прашања постојат разлики во усогласеноста на ставовите содржинските преговори се водат според соодветните преговарачки ставови кои ги донеле страните



Подготовка и одобрување на преговарачките ставови на РМ



• Изработка на заеднички став на Европската унија

Заедничкиот став на Европската унија во врска со скринингот на определено поглавје, го усвојува Советот на Европската унија. Ставот се носи со едногласна одлука. Нацртот на преговарачкиот став го изработува Европската комисија и го доставува до Советот. Поточно за тоа е задолжен Директоратот за проширување кој при изработката на ставот консултира експерти од Комисијата од други директорати, а може да консултира експерти и надвор од неа, а исто така ги зема предвид и интересите на заинтересираните страни. Во својот заеднички став Унијата ги вметнува и одредниците (benchmarks) кои земјата членка мора да ги исполни за

да можат преговорите по тоа поглавје да продолжат и поглавјето да биде привремено затворено.

Тие најчесто се однесуваат на усогласеноста на законодавството и резултатите од неговата примена.

Подготовка и одобрување на преговарачките ставови на ЕУ



• Затворање на отворените поглавја

Откако за одредено отворено прашање меѓу двете преговарачки страни ќе се постигне договор и ќе се исполнат условите за негово затворање, прашањето се смета за затворено. Сепак, во текот на преговорите тоа поглавје може да биде повторно отворено доколку се донесат некои нови важни прописи од страна на Унијата или, пак, земјата кандидат не ги исполни условите и обврските кои ги презела за негово затворање. Конечните одлуки околу затворањето на поглавјата ги носи Советот на министрите.

• Привремено и трајно затворање на преговорите и нацрт-договор за пристапување

Кога преговорите за сите поглавја ќе бидат привремено затворени, тогаш Советот на министрите на ЕУ носи заклучок за крај на преговорите со земјата кандидат за членство. Резултатите и заклучоците од преговорите



потоа се вградуваат во нацрт-договор за пристапување на земјата кандидат кон Унијата. Во изработката на овој документ учествуваат и земјите членки на Унијата, институциите на Унијата, како и претставници на земјата кандидат.

- **Одлука за пристапување на земјата кандидат**

Откако согласноста за нацрт-договорот ќе биде постигната и текстот ќе биде прецизиран, тогаш се пристапува кон понатамошна постапка пред институциите на земјите членки, на земјата кандидат, како и на институциите на Унијата. Пред да го потпише овој документ Европската комисија мора да даде конечно мислење кон барањето за членство на земјата кандидат. Потоа Европскиот парламент дава согласност, а Советот на Европската унија мора на крајот да донесе одлука за пристапување на земјата кандидат. Притоа одлуката мора да биде едногласна, односно донесена со консензус.

По ова се потпишува Договор за пристапување, кој го потпишуваат шефовите на земјите и Владите на земјите членки на Унијата (во зависност од политичкото уредување на земјата), како и шефот на земјата или Владата на земјата кандидат.

Откога и овој дел ќе биде завршен, Договорот се упатува на ратификација согласно уставните одредби на секоја од земјите потписнички.

- **Стапување во членство во Европската унија**

По потпишувањето на Договорот за пристапување, земјата која пристапува започнува со активности во работните тела на Советот на Европската унија и на Европскиот парламент како набљудувач. Кога Договорот ќе стапи на сила, односно ќе заврши процесот на ратификација, земјата пристапничка кон Унијата на одреден датум стапува во членство на Унијата.

Шема – Тек на преговорите за влез во членство во Унијата



6. Институционална платформа за водење на преговорите на Република Македонија

Со оглед на тоа што Република Македонија ја очекува фаза на водење преговори со Унијата за стапување во членство, Секретаријатот за европски прашања при Владата на Република Македонија подготви Институционална платформа и принципи за водење на преговорите во рамките на Унијата што ја донесе Владата на Република Македонија. Во неа свои улоги имаат националната делегација, преговачкиот тим, работните групи, Комитетот на претседатели на работните групи, главен преговарач, Секретаријатот на главниот преговарач, надлежните органи на Владата со акцент на соодветните министерства и Секретаријатот за европски прашања, Министерството за надворешни работи и Собранието на Републиката. Институционалната платформа е создадена врз основа на претходните искуства, на земјите кандидати од првиот и вториот дел на петтото проширување на Унијата (прилог 7).

• Национална делегација

Делегацијата е тело кое ја има улогата на менаџирање и водење на преговорите. Кога делегацијата функционира во најширок состав во неа влегуваат заменик-премиерот задолжен за европски прашања,



кој е и шеф на националната делегација, министерот за надворешни работи, главниот преговарач, членовите на преговарачкиот тим, како и раководителите на работните групи. Делегацијата функционира двостепено:

- **На највисоко ниво**, кога во неа се заменик-претседателот на Владата задолжен за европски прашања и министри во Владата. На ова ниво делегацијата има генерална улога во врска со осигурувањето на политичка поддршка на преговарачкиот процес. Досега вообичаена практика беше шефот на националната делегација да учествува на меѓувладината конференција по еднаш на секое ново претседателство со Советот на министри на Европската унија, односно по еднаш на секои шест месеци.

- **На ниво на преговарачки тим**. Кога делегацијата функционира на ниво на заменици тогаш таа е составена од главниот преговарач и членовите на преговарачкиот тим. Преговарачкиот тим е задолжен да ги образложува претходно споменатите преговарачки ставови пред Владата и да поднесува извештај до Владата за напредокот на преговорите. Друга важна улога на преговарачкиот тим е да остварува континуирана комуникација со јавноста и со другата преговарачка страна.

Преговарачкиот тим е составен од претставници на министерствата и на органите на Владата, на кои паѓа најголемата тежина за спроведување на преговорите. Со него раководи главниот преговарач. Улогата на главниот преговарач е да ја управува работата на преговарачкиот тим, да остварува континуирана комуникација со шефот на националната делегација, да ги презентира преговарачките ставови пред Владата и да ги води преговорите. Тој исто така обезбедува вклученост на домашните заинтересирани страни во процесот на преговарање, подготвува барања за транзиционен период во врска со имплементација на определени барања од страна на Унијата и го презема усогласувањето на разликите кои не можат да се разрешат на ниво на работни групи.

• Работни групи

Работните групи се составени од претставници на сите релевантни министерства, а треба да ја обезбедат потребната меѓуресорска координација и соработка, неопходна кога се работи за прашањата поврзани со ЕУ.

Работните групи го имаат најтешкиот дел од работата. Нивната задача е подготовка на преговарачките ставови, но исто така нивните членови имаат обврска да ги следат барањата за членство, да ги анализираат приоритетите на Република Македонија во определено поглавје, да водат сметка за вградување на приоритетите за ЕУ во буџетот и акционите планови, да подготвуваат преглед на усогласеноста на соодветното законодавство и да прават оценка на влијанието на усогласувањето на законодавството во одредено поглавје. Тие исто така имаат и одговорност да консултираат одредени релевантни страни и претставници на граѓанскиот сектор.

Работните групи за преговорите на Република Македонија првпат се формирани уште во 2001 година (по тогаш 29-те поглавја за преговори), а реструктурирани се според 35-те поглавја во 2005 година, кога е подготвена и првата верзија на Националната програма за усвојување на *acquis-ot* на ЕУ (НРАА)

- **Комитет на претседателите на работните групи**

Ова е тело со кое раководи главниот преговарач а има за цел решавање на хоризонталните прашања од работата на работните групи.

- **Собрание на Република Македонија**

Собранието е вклучено како институција за мониторинг и увид во преговарачкиот процес. Една од целите е активна вклученост на опозицијата заради обезбедување консензус и континуитет на преземените обврски. Собранието го определи Советот за евроинтеграции како тело кое го мониторира процесот на преговори. Главниот преговарач е надлежен за редовни известувања на собраниските тела за текот на преговорите и значајните прашања во текот на преговарачкиот процес. Се предвидува надлежното тело во Собранието да дава мислења за секој преговарачки став, што ќе биде значајно за конечното формулирање на ставот.

- **Секретаријат за европски прашања**

Улогата на Секретаријатот е да обезбедува стручна и административна поддршка во текот на преговарачкиот процес. Тој ќе ја врши улогата на Секретаријат на националната делегација и преговарачкиот тим. Тој исто така ја организира изработката на стратегиски документи во врска со Европската унија. Секретаријатот го управува информациониот систем во врска со преговорите за членство. Покрај другото Секретаријатот



за европски прашања при Владата ќе има особено значајна улога во преговорите за поглавјето Институции, каде што ќе се преговара за вклучувањето на македонските претставници во институциите на Унијата и поглавјето Други прашања .

- **Министерство за надворешни работи**

Ова министерство покрај значајното учество во националната делегација и преговарачкиот тим има улога да обезбедува информации во врска со ставовите на земјите членки во врска со преговорите, да извршува дипломатски активности за поддршка на преговорите, како и да координира активности на дипломатско-конзуларната мрежа во врска на преговорите. Мисијата на Република Македонија при Европската унија има задача да дава стручна, техничка и логистичка поддршка на преговарачкиот тим во Брисел, како и да обезбедува постојани контакти со Европската комисија и со нејзините Директорати.

- **Останати министерства**

Тие се надлежни за стручна помош на работните групи, како и за следење на имплементацијата на обврските кои произлегуваат од преговорите во соодветното поглавје. Освен ова тие имаат и одговорност за консултација на засегнатите страни, како и за вклучување на „ЕУ приоритетите“ во акционите планови и буџети. Надлежните министри по поглавја ја носат одговорноста за напредокот на преговорите според одреденото поглавје.

- **Вклученост на заинтересираните страни од земјата кандидат во процесот на преговорите**

Согласно претходните искуства на земјите кандидати се спроведуваат т.н. Програми за информирање на јавноста во врска со преговорите. Покрај ваква програма, со отворањето на различни поглавја од *acquis communautaire* од суштинско значење се и консултациите со соодветните засегнати страни. Одговорноста за вклученоста и информираноста на домашните организации, НВО-а, синдикати, локална самоуправа и слично, им е доверена на работните групи. Најчесто како засегнати страни, во врска со преговорите, надвор од Владата и од Парламентот, се вклучуваат здруженијата на локалните самоуправи во врска со поглавјето Регионални политики, како и економските и социјалните партнери (синдикати, здруженија на работодавци, стопански комори, здруженија на потрошувачи) за соодветните поглавја.

Во Република Македонија со цел да се засилат активностите на политичките субјекти и надлежните институции во однос на евроинтеграциите формиран е т.н. Национален совет за евроинтеграции. Советот има 17 членови. По тројца претставници имаат власта и опозицијата, потоа членови се претседателите на собраниските комисии за европски прашања и за надворешна политика, ко-претседателот на мешовитиот парламентарен комитет ЕУ - Република Македонија, како и по еден претставник од Кабинетот на претседателот на земјата, од Владата, од МАНУ, ЗЕЛС, Центарот за евроинтеграции и демократија, од Здружението на новинарите на Македонија, стопанските комори и Синдикатот.

- **Неформално ниво на комуникација во текот на преговарачкиот процес**

Покрај формалното ниво на комуникација кое се одвива во рамките на Меѓувладината конференција и меѓу преговарачкиот тим на земјата кандидат и „COREPER“, од големо значење е неформалното ниво на комуникација кое се одвива и се очекува да се одвива на различни нивоа, од експертско па до политичко и државно ниво, како и на ниво на десно и лево ориентирани политички групи. Потребно е да се искористат сите шанси за неформално лобирање на домашните страни во текот на преговарачкиот процес. А, ако се зборува за влијанието кое на преговарачкиот процес го имаат различните институции кои се поврзани со ЕУ, тогаш може да се каже дека најголемо влијание имаат владите на земјите членки, потоа доаѓаат институциите на ЕУ, а по нив индустријата, синдикатите, НВО и останатите заинтересирани страни.

7. Принципи на водење на преговорите од страна на Република Македонија

- **Сопственост.** Процесот на европска интеграција не претставува интерес или ексклузивно право само на Владата на РМ, ниту пак на политичките субјекти. Тоа е процес кој се однесува на сите граѓани на РМ.

- **Континуитет.** Имајќи предвид дека критериумите и стандардите кои Република Македонија треба да ги исполни се поставени во временски рамки, кои го надминуваат мандатот на една владејачка структура, неопходен е континуитет во спроведувањето на реформите;



- **Политички консензус.** Во процесот на пристапување во ЕУ неопходно е да се има политички консензус, како потврда дека интеграцијата на РМ во ЕУ е врвен национален приоритет;

- **Одговорност и одржливост.** Предизвиците пред сите земји-кандидати за членство се големи. Успешното пристапување во ЕУ е вистински мобилизирачки фактор кој треба да ги обедини, без исклучок, сите субјекти во земјата од кои се бара одговорно однесување;

- **Координација и усогласеност (говорење во „еден глас“).** Следејќи ги искуствата на земјите кои веќе пристапија во ЕУ, потребата за усогласени пораки од земјата во однос на врвниот приоритет станува очигледна. Со ова треба да се демонстрира дека навистина постои консензус во однос на државниот интерес на РМ - членство во ЕУ;

- **Ефективно користење на јавните ресурси.** Имајќи ја предвид сложеноста и обемноста на процесот на пристапување во ЕУ, неопходна е мобилизација на сите расположливи ресурси - човечки и финансиски.

- **Квалитет.** Успешност на процесот ќе се постигне единствено со обезбедување квалитет во сите фази од подготовките и одвивање на преговорите, а особено квалитет на преговарачките ставови. Квалитет на преговарачките ставови ќе се обезбеди и преку вклученоста и дијалогот со сите заинтересирани субјекти;

- **Транспарентност.** Токму поради фактот дека процесот на интеграција на РМ во ЕУ е процес на сите граѓани, неопходна е негова транспарентност. Потребно е континуирано запознавање на јавноста со принципите, стандардите и чекорите за нивно исполнување;

- **Комуникација.** За ефикасно и континуирано спроведување на процесот на пристапување, потребен е максимален и функционален проток на информации и сознанија;

- **Флексибилност.** Процесот за членство во ЕУ е процес подложен на постојани промени, што наметнува подготвеност и способност на институциите во РМ за соодветни и брзи реакции.

Поимник

Национална делегација. Делегацијата раководена на политичко ниво која ја претставува земјата пред Советот на ЕУ. Во практиката националната делегација е на ниво на министри и се состанува двапати годишно на меѓувладина конференција кога се презентираат плановите за текот на преговорите и се сумира дотогашниот тек на преговорите.

Преговарачки тим - на земјата кандидат е составен од членови кои се должени за работа на определени поглавја. Преговарачкиот тим ги води преговорите кога меѓувладината конференција функционира на ниво на “заменици”. Одговара пред Владата за квалитетот на преговорите и за преговарачките ставови.

Главен преговарач. Раководител на преговарачкиот тим, одговара пред Владата, ги презентира преговарачките ставови пред Владата и ја известува Владата за напредокот на преговорите.

Бенчмаркинг. Процес на поставување на одредници, (benchmarks) или минимум предуслови од страна на Европската унија, а кои треба да бидат исполнети од страна на земјата кандидат за отворање на одредено поглавје.

Можат да бидат поставени и за затворање на одредено поглавје.

Меѓувладина конференција. Конференција на која се водат преговорите. Кога конференцијата се одвива на највисоко ниво страната на земјата кандидат за членство е претставена од национална делегација, а страната на Европската унија од страна на министрите за надворешни работи. Кога Конференцијата се одвива на ниво на „заменици,“ тогаш страната на земјата кандидат за членство е претставена од преговарачкиот тим, а страната на Европската унија од постојаните претставници на земјите членки на Унијата во Брисел (COREPER).

Страни во преговорите. Во текот на преговарачкиот процес како страни во преговорите се јавуваат земјата кандидат и земјите членки на Унијата.

Поглавја на преговорите. Поглавја на *acquis communautaire*, односно законодавството на Европската унија за кои се водат преговори заради усогласување на националното законодавство со *acquis*.

Дерогација. Одобрено барање за трајно отстапување на земјата кандидат од некој правен пропис на Унијата.



Транзиционен период. Одобрен период за прилагодување на законодавството на земјата кандидат, во врска со одреден правен пропис на Унијата, по влезот во Унијата.

Скрининг. Аналитички преглед и оценка на усогласеноста на националното законодавство со *acquis communautaire* на Унијата.

Објаснувачки скрининг или состанок за објаснување. Состанок на којшто страната на Европската унија ѝ го објаснува на страната на земјата кандидат законодавството во одредено поглавје.

Билатерален скрининг. Состанок на којшто страната на земјата кандидат ѝ го објаснува на страната на Европската унија законодавството во одредено поглавје.

Држава пристапничка. Држава која официјално ги затворила преговорите за членство и ја очекува пристапувањето кон Унијата на одреден датум

Прилог 1

Инструменти на претпристапниот процес што ги применува Европската унија

Претпристапната стратегија се дефинира за секој процес на пристапување на земјата кандидат со цел подготвување за нејзино целосно членство во Унијата. Стратегијата предвидува инструменти кои треба да ѝ помогнат на земјата кандидат да ги исполни критериумите за пристапување (критериумите од Копенхаген). Инструменти на претпристапниот процес кои ги применува Европската унија се следниве:

Билатерални договори - Договори за стабилизација и асоцијација, склучени меѓу ЕУ и земјата апликант .

Политички и економски дијалог - Резултатите од овие дијалози се внесуваат и подоцна во преговорите.

Партнерство за пристапување кон Унијата - индивидуална рамка која вклучува принципи, приоритетни области како краткорочни и среднорочни приоритети, базирани на копенхагенските критериуми. Се донесува со одлука на Советот на министри на Унијата. Досега, за Република Македонија се донесени два вакви документи – Европското партнерство (јануари 2006) и Партнерството за пристапување (февруари 2008).

Национални програми за усвојување на законодавството на Европската унија (НРАА) - ги донесува земјата кандидат за да ја утврди временската рамка за транспонирање, имплементација и извршување на законодавството на ЕУ вклучувајќи ги и сите институционални прилагодувања, како и распоред на финансиските и човечките ресурси.

Учеството во ЕУ програми, агенции и комитети - им овозможува на земјите апликанти да се подготват за членството во соодветните институции и да се доближат до политиките и до инструментите на Унијата. Во ваквите институции земјите апликанти учествуваат само како набљудувачи.

Мониторинг на Комисијата - редовно следење на исполнувањето на условите за членство. Комисијата издава редовни годишни извештаи, кои вообичаено се објавуваат во ноември. Тие се структурирани врз основа на копенхагенските критериуми и опфаќаат оценки за секое поглавје од *acquis*-от.

Дијалог со граѓанското општество - инволвирање на граѓанското општество кај земјите апликанти и кај земјите членки на Унијата.

Претпристапната помош – финансиска помош со цел да се поддржат транзицијата и реформите. Овој инструмент е воведен за земјите од т.н. западен Балкан и Турција и често се среќава под англиската кратенка IPA.

Прилог 2

Измените во функционирањето на ЕУ институциите со Договорот од Лисабон од 2007 година

Се смета дека „Договорот од Лисабон“ го прави процесот на донесување одлуки повеќе демократски. Со Договорот се зголемува бројот на области, за кои Европскиот парламент ја одобрува ЕУ легислативата. Со тоа, на Европскиот парламент му се зајакнува моќта за демократска контрола и се овозможува појасна дистрибуција на моќта меѓу Унијата и земјите членки.

Стандардниот систем на гласање во Советот на министрите ќе биде „Гласање со квалифицирано мнозинство“, односно ќе биде базиран на т.н. принцип на двојно мнозинство. Одлука на Советот ќе може да се донесе со поддршка на 55% од земјите членки (во моментот 15 од 27 држави), кои во исто време ќе мора да претставуваат минимум 65% од популацијата на ЕУ.

За да се спречи доминација во носењето одлуки од страна на земјите со помногубројно население воведен е инструментот блокирачко малцинство коешто мора да биде составено од најмалку четири држави. Доколку ова малцинство не биде обезбедено, се смета дека квалификуваното мнозинство е обезбедено дури и ако критериумот за бројноста на земјите не е обезбеден.

Европскиот совет има договор ваквиот начин на одлучување да стапи на сила од 2014 година. Исто така оставена е можност во првите три години потоа, (до 2017) држава членка да побара акт да биде донесен со гласање според претходниот систем регулиран со Договорот од Ница од 2001 година..

Во секој случај ваквиот систем на гласање со квалификувано мнозинство нема да се однесува на сите подрачја, иако тие на кои ќе се применува се значајно проширени. Така, со овој систем ќе се носат одлуки во однос на климатските промени, хуманитарната помош, и енергетската сигурност. За круцијалните даночните прашања, надворешната политика, одбраната и социјалната сигурност задржано е правилото да се одлучува со консензус.

Од 2014 година за да се овозможи поефективна работа на Комисијата повеќе нема да има комесар од секоја држава, туку тие ќе доаѓаат од две-третини од вкупниот број на земјите членки на Унијата. Комесарите ќе бидат избирани по принцип на ротација за период од пет години.

Бројот на европратениците ќе биде ограничен на максимум 751 пратеник. Максимум делегати од една држава ќе може да има 96, а минимум 6.

Преку номинацијата на позицијата претседател на Европскиот совет, ќе се внесува нова функција со претседателот ќе има мандат од 2 и пол години. Тоа е направено со цел да се подобри ефикасноста во работата на Европскиот совет.

Исто така, се воведува функцијата Висок претставник на Европската унија за надворешни работи и безбедносна политика. Тој во исто време ќе биде и потпретседател на Комисијата и ќе го води Советот за надворешни односи. Ова е направено со цел да се зајакне заедничката меѓународна улога на Унијата.

Во однос на проширувањето со Договорот од Лисабон, критериумите за членство не се стриктно наведени, туку во член 49 е наведено дека „Критериуми за соодветност за членство“ кои се потврдени од Европскиот совет. Апликацијата за членство ќе се поднесува до Советот кој ќе одлучува консензуално. Земјата апликант мора да го информира Европскиот парламент и националните парламенти, но овие две претходно наведени институции немаат одлучувачка улога.

За првпат во историјата на Унијата се воведува „клаузула за излегување од членство од Унијата“. Модалитетите за тоа се дискутираат со соодветната држава, а Советот одлучува со квалификувано мнозинство. За повторно членство потребно е да се направи ново барање за членство и да се задоволат нови услови за членство.

Прилог 3

Извори на правото на Европската унија

Правото на Европската унија е составено од три извори, и тоа:

- Примарно законодавство;
- Секундарно законодавство и
- Други извори на правото и останати акти.

Примарно законодавство. Ова право ги вклучува договорите за Унијата, како и другите договори кои имаат таков статус. За ова право одлучуваат во директни преговори Владите на земјите членки. Овие договори мораат да бидат ратификувани од Парламентите на земјите членки, а процедурата за нивното менување е иста. Во оваа група влегуваат следниве договори: Договорот од Париз - 1951, Договорот од Рим - 1957, Единствениот европски акт - 1987, Договорот за Европска унија- 1992 или Договорот од Мاستрихт, Договорот од Амстердам, Договорот од Ница - 2001 и Договорот од Лисабон - 2007.

Со Договорот од Рим беше создаден нов правен поредок. Новиот правен поредок се гледаше со тоа што за првпат, надворешни и заеднички тела на земјите членки имаа обврзувачки елемент за националните институции и граѓаните на земјите членки.

Новиот правен поредок се состои од три столба:

- Првиот столб се однесува на заедничкиот пазар и слободата на движење на луѓе, стоки, услуги и капитал (уште попознати и како четирите слободи). Тој исто така вклучува заеднички пристап во земјоделството, животната средина, конкурентноста и трговската политика. Дел од него, на ниво на меѓудржавна соработка, се фискалните и монетарните прашања и државјанството;
- Вториот столб се однесува на заедничка надворешна и безбедносна политика;
- Третиот столб се однесува на внатрешните работи и правдата.

Досега најголем напредок е направен во рамките на првиот столб.

Секундарно законодавство. Секундарното законодавство се состои од:

Регулативи. Тие се обврзувачки за сите земји членки. Постојат два типа на регулативи. Првите се регулативи со *генерална примена*, кои се обврзани да ги применуваат само земјите кои се споменати во текстот. Вторите регулативи се *директно применливи* и се однесуваат на сите држави членки без исклучок и со нивното донесување тие стануваат автоматски дел од националниот правен систем;

Директиви. Тоа се правно обврзувачки за сите земји членки, но допуштаат различни модалитети за имплементација. Со директивата всушност Европската унија ѝ наложува на земјата членка нејзиниот правен поредок во соодветна област

да го прилагоди на политиката на Европската унија. Начинот на имплементација го одбира на земјата членка, но се вметнува временски лимит.

Одлуки. Одлуките се правни акти кои се обврзувачки само за оние на кои се однесуваат, односно се однесуваат на изолирани случаи. Субјектот на кој се однесува мора да биде јасно споменат во текстот. Со нив Унијата бара од одредена држава членка или друг субјект да отстапи од некој процес, да преземе права или обврски. Одлуките се разликуваат од Регулативите по тоа што немаат генерална, туку имаат индивидуална примена. Тие исто така се разликуваат од директивите по тоа што се применливи онака како што се напишани, без да се остави простор за други начини на имплементација. Одлуките честопати се применуваат во врска со договори кои ја ограничуваат конкуренцијата, државната помош, казните и принудните мерки. Регулативите, директивите и одлуките се објавуваат во Службениот весник на Унијата.

Препораки. Тие се необврзувачки инструмент со кој од страна на Европската унија се апелира споменатата страна да се однесува на одреден начин.

Мислења. Тие исто така се необврзувачки инструмент со кој се дава оценка на некоја ситуација, во рамките на Европската унија. Честопати се користат да се апелира кон некоја држава во врска со нејзини дејствија, кои ја нарушуваат конкуренцијата на заедничкиот пазар. Во некои случаи тие служат како основа за носење на правно обврзувачки акти, или се основа за судска постапка пред Судот на правдата. Вистинското значење на мислењата е политичко и морално. Смеслата на постоењето на ваков инструмент е тоа што во различни случаи и услови се применува многу тесна законска рамка, па оттука се очекува споменатата страна доброволно да се согласи со аргументите кои се наведени во мислењето.

Судска пракса. Практиката на Судот на правдата е обврзувачка во сите земји членки и исто така е важен извор на правото. Пресудите на Судот на правдата и на Судот од прва инстанца се одговор на барањата од Комисијата, националните судови или пак субјектите и граѓаните на Унијата.

Прилог 4

Поглавја од преговорите и надлежни македонски институции

| Број на поглавје | Наслов на поглавје | Надлежно министерство |
|------------------|--|--|
| 1 | Слободно движење на стоки | Министерство за економија |
| 2 | Слободно движење на работници | Министерство за труд и социјална политка |
| 3 | Право на основање и слобода на давање услуги | Министерство за економија |
| 4 | Слободно движење на капитал | Министерство за финансии |
| 5 | Јавни набавки | Министерство за финансии |
| 6 | Право на трговски друштва | Министерство за економија |
| 7 | Право на интелектуална сопственост | Министерство за економија |
| 8 | Политика на конкуренција | Комисија за заштита на конкуренцијата |
| 9 | Финансиски услуги | Министерство за финансии |
| 10 | Информатичко општество и медиуми | Министерство за транспорт и врски |
| 11 | Земјоделство и рурален развој | Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство |
| 12 | Безбедност на храна, ветерина и фитосанитарна политика | Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство |
| 13 | Рибарство | Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство |
| 14 | Транспортна политика | Министерство за транспорт и врски |
| 15 | Енергија | Министерство за економија |
| 16 | Оданочување | Министерство за финансии |
| 17 | Економска и монетарна политика | Министерство за финансии |
| 18 | Статистика | Државен завод за статистика |
| 19 | Социјална политика и вработување | Министерство за труд и социјална политика |

| | | |
|----|--|--|
| 20 | Претпријатија и индустриска политика | Министерство за економија |
| 21 | Транс-европски мрежи | Министерство за транспорт и врски |
| 22 | Регионална политика и координација на структурните инструменти | Министерство за локална самоуправа /Министерство за финансии |
| 23 | Правосудство и фундаментални права | Министерство за правда |
| 24 | Правда, слобода и безбедност | Министерство за внатрешни работи |
| 25 | Наука и истражување | Министерство за образование и наука |
| 26 | Образование и култура | Министерство за образование и наука |
| 27 | Животна средина | Министерство за животна средина и просторно планирање |
| 28 | Заштита на потрошувачите и здравствена заштита | Министерство за економија |
| 29 | Царинска унија | Министерство за финансии - Царинска управа |
| 30 | Надворешни односи | Министерство за економија |
| 31 | Надворешна, безбедносна и одбранбена политика | Министерство за надворешни работи |
| 32 | Финансиска контрола | Министерство за финансии |
| 33 | Финансиски и буџетски одредби | Министерство за финансии |
| 34 | Институции | Секретаријат за европски прашања |
| 35 | Други прашања | Секретаријат за европски прашања |

Прилог 5

Најчесто барани и одобрувани транзициони периоди или дерогации

| Наслов на поглавје | Најчесто барани и одобрувани транзициони периоди или дерогации |
|------------------------------------|---|
| Слободно движење на стоки | Транзиционен период за усогласување со правилата на ЕУ за дозволи за промет на лекови; Транзиционен период за намалување на нивото на одредени штетни состојки во некои видови прехранбени производи. |
| Слободно движење на работници | Транзиционен период од две години во кој старите членки можеа да не дозволат слободен пристап на пазарот на трудот на работници од новите земји членки; Транзиционен период од пет години во кој старите членки мораа да дозволат слободен пристап на пазарот на трудот на работници од новите земји членки; По седум години целосно укинување на бариерите за влез на работници од новите држави членки. |
| | Транзициони периоди во врска со барањето за минимум капитал за кредитните кооперативни институции; Транзиционен период во врска со нивоата на осигурување на депозитите; Транзициони периоди во врска со финансиските извештаи на банките и штедилниците; Транзициони периоди во врска со работата на инвестиционите фондови. |
| | Транзициони периоди не подолги од седум години за задржување на националната регулатива во однос на купувањето на викенд куќи и земјоделско земјиште. |
| | / |
| | Специјален механизам во врска со патентата заштита на индустриската сопственост кај лековите; Автоматско зголемување на важноста на Трговската марка на унијата и на новите земји членки, додека, пак, националната заштита на трговска марка во новите држави членки не се менува. |
| Право на интелектуална сопственост | |
| Политика на конкуренција | Транзициони периоди за отстранување на некомпатибилната државна помош за МСП, автомобилската, индустријата за челик и бродоградбата, како и за оф шор компании. |
| Финансиски услуги | / |

| | |
|--|--|
| Информатичко општество и медиуми | / |
| Земјоделство и рурален развој | Транзициони периоди во однос на големината на државните субвенции, органското производство, политиката на квалитет; Транзициони периоди за државната помош за фармерите во неразвиените подрачја. Транзициони периоди во поглед на квалитетот на производите од животинско потекло. |
| Безбедност на храна, ветерина и фитосанитарна политика | / |
| Рибарство | Дерогации за Малта и за Латвија во однос на специфичен режим на менаџмент на риболовни зони. |
| Транспортна политика | Транзициони периоди во врска; -Пристапот на пазарите на странски транспортни компании; -Опременоста на возилата со специјални уреди за ограничување на брзина; -Усогласување со димензии и тежини на возилата; -Отстранување на авионите кои не ги задоволуваат стандардите за бучава итн. |
| Енергија | Транзициони периоди во врска со минимум залихите на сурова нафта, дерегулацијата на пазарите на електрична енергија и природен гас, како и посебни одредби во врска со нуклеарните центри. |
| Оданочување | Транзициони периоди во врска со оданочувањето со повластени даночни стапки; Транзициони периоди во врска со зголемувањето на акцизните стапки за цигари и алкохол; Дерогации за производството на алкохол за производители од мал обем. |
| Економска и монетарна политика | / |
| Статистика | / |
| Социјална политика и вработување | Транзициони периоди во врска со ограничувањето на работното време во одредени сектори; Транзициони периоди во однос на имплементација на стандарди за заштита при работа. |
| Претпријатија и индустриска политика | / |
| Транс-европски мрежи | / |

| | |
|--|--|
| Регионална политика и координација на структурните инструменти | / |
| Правосудство и фундаментални права | / |
| Правда, слобода и безбедност | / |
| Наука и истражување | / |
| Образование и култура | / |
| Животна средина | Транзициони периоди во врска со складирањето и дистрибуцијата на нафта; Транзициони периоди во врска со управување со опасен отпад, транспорт на цврст отпад и рециклирање на цврст отпад; Транзиционен период и тоа за сите држави во врска со терциерен третман на отпадни води; Транзициони периоди во врска со усогласувањето на квалитетот на водата за пиење; Транзициони периоди во врска со ловот на одредени видови птици; Транзициони периоди во врска со употреба на медицинска опрема со радиоактивно зрачење; Транзициони периоди во односна интегрираната контрола на заштита од загадување од страна на индустријата, усогласување на стандардите за инцинератори за губре. |
| Заштита на потрошувачите и здравствена заштита | / |
| Царинска унија | Транзициони периоди во врска со зголемувањето на царинските стапки за увоз на текстил и алуминиум само за мал број држави. |
| Надворешни односи | / |
| Надворешна, безбедносна и одбранбена политика | / |
| Финансиска контрола | / |
| Финансиски и буџетски одредби | Одобрени буџетски компензации од страна на ЕУ за сите нови држави членки. |

До ова проширување се дискутираше за 31 поглавје, додека, пак, кај преговорите со Хрватска се воведени 35 поглавја.

Прилог 6

Барања на Словенија за транзициони периоди и дерогации

| Наслов на поглавје | Побарани транзициони периоди или дерогации |
|--|--|
| Слободно движење на стоки | Петгодишен транзиционен период во врска со пререгистрација на лекови за човечка употреба/ договорено до 31 декември 2007*. Дерогација во врска со определени опасни хемикалии/не е постигнат договор. |
| Слободно движење на работници | / |
| Право на основање и слобода на давање услуги | Три години транзиционен период за адаптација на минимум капиталните барања за прудентен менаџмент на кредитните институции. Постигнат договор за тоа до 31 декември 2005. |
| Слободно движење на капитал | Побарана и одобрена можност за Словенија да побара да ѝ биде одобрено од страна на Европската комисија да примени поригорозни мерки за заштита на пазарот на недвижности доколку се случат големи пазарни турбуленции. Тоа важи до 1 мај 2011. |
| Јавни набавки | |
| Право на трговски друштва | Не е побарано. |
| Право на интелектуална сопственост | / |
| Политика на конкуренција | / |
| Финансиски услуги | / |
| Информатичко општество и медиуми | Не е побарано. |
| Земјоделство и рурален развој | / |
| Безбедност на храна, ветерина и фитосанитарна политика | / |
| Рибарство | Не е побарано. |
| Транспортна политика | Не е побарано. |

| | |
|--|--|
| Енергија | Тригодишен транзиционен период во врска со начините на чување на сурова нафта и производи од нафта. Постигнат договор, но најдоцна до 31 декември 2005. |
| Оданочување | Две и пол години транзиционен период за усогласување на акцизите на цигари и ферментирани пијалоци. Побарана дерогација во врска со оданочувањето на производи поврзани со националниот идентитет. Постигнат договор до 31 декември 2007 Дерогација побарана во врска со симплифицираната процедура за враќање на ДДВ. Постигнат договор. |
| Економска и монетарна политика | Не е побарано. |
| Статистика | Не е побарано. |
| Социјална политика и вработување | Тригодишен транзиционен период во врска со заштитата при работа од хемиски, биолошки и физички агенци. Постигнат договор за период од три години. |
| Претпријатија и индустриска политика | Не е побарано. |
| Транс-европски мрежи | / |
| Регионална политика и координација на структурните инструменти | Не е побарано. |
| Правосудство и фундаментални права | / |
| Правда, слобода и безбедност | Не е побарано. |
| Наука и истражување | Не е побарано. |
| Образование и култура | Не е побарано. |
| Животна средина | Пет години транзиционен период во врска со квалитетот и производство на горива. Постигнат договор до 31 декември 2007. Пет години во врска со управување со отпадот. Постигнат договор и одобрено Десет години транзиционен период во врска со управување со отпадни води. Постигнат договор и одобрено. |

| | |
|--|--|
| Заштита на потрошувачите и здравствена заштита | Не е побарано. |
| Царинска унија | 10-годишен транзиционен период за регулирање на односите со некои држави од поранешна Југославија. Не е постигнат договор. |
| Надворешни односи | 10-годишен транзиционен период за регулирање на односите со некои држави од поранешна Југославија. Не е постигнат договор. |
| Надворешна, безбедносна и одбранбена политика | Не е побарано. |
| Финансиска контрола | Не е побарано. |
| Финансиски и буџетски одредби | Транзиционен период во врска со преземање обврски во рамките на ЕУ буџетот. Постигнат договор за периодот 2004-2006. |

* транзициониот период почнува да тече од влезот на Словенија во ЕУ т.е од 1 мај 2004

Прилог 7

Институционална структура за преговори на Словенија, на Унгарија, на Бугарија и на Хрватска

| | Словенија | Унгарија | Бугарија | Хрватска |
|--|---|--|---|---|
| Шеф на националната делегација | Министер за европски прашања, без ресор | Министер за надворешни работи | Министер за надворешни работи | Министер за надворешни работи и европски интеграции |
| Институција за координација на политиките | Канцеларија за европски прашања | Државен секретаријат за интеграција | Европски интеграционен совет на ниво на Владата | Министерство за надворешни работи и европски интеграции |
| Институција за координација на процесот на преговори | Канцеларија за европски прашања | Државен секретаријат за интеграција | Европски интеграционен совет на ниво на Владата/департман за европска интеграција при Владата | Посебен секретаријат |
| Институција за координација на ниво на експерти од јавната администрација | Канцеларија за европски прашања | Меѓу-министерски совет за европска интеграција | Координационен совет за подготовки за членство | Неформално тело на експертите од јавната администрација |
| Статус на главниот преговарач | Министер за европски прашања | Шеф на Мисијата при Европската Унија | Заменик-министер за надворешни работи | Амбасадор на Мисијата при Европската унија |
| Преговарачки тим | 11 преговарачи | 18 преговарачи | 12 преговарачи | 15 преговарачи |
| Помошни тела | Поткомитети по области | Тело за интеграциона стратегија | Работни групи | Секретаријат |

