



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 12.10.2011
COM(2011) 668 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Mnenje Komisije o prošnji Srbije za članstvo v Evropski uniji

{SEC(2011) 1208 konč.}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Mnenje Komisije o prošnji Srbije za članstvo v Evropski uniji

A. UVOD

a) Prošnja za članstvo

Srbija je 22. decembra 2009 vložila prošnjo za članstvo v Evropski uniji. Na podlagi tega je Svet Evropske unije 25. oktobra 2010 pozval Komisijo, naj predloži mnenje o tej prošnji v skladu s postopkom iz člena 49 Pogodbe o Evropski uniji, v katerem je navedeno: „Vsaka evropska država, ki spoštuje vrednote iz člena 2 in si prizadeva za njihovo spodbujanje, lahko zaprosi za članstvo v Uniji. O tej prošnji se obvestijo Evropski parlament in nacionalni parlamenti. Država prosilka naslovi prošnjo na Svet, ki o tem odloča soglasno po posvetovanju s Komisijo in po odobritvi Evropskega parlamenta, ki odloča z večino svojih članov. Upoštevajo se merila za pristop, o katerih se je dogovoril Evropski svet“.

Člen 2 določa, da „Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških“.

Komisija na podlagi navedenega pravnega okvira predlaga svoje mnenje.

Evropski svet je na zasedanju v Feiri junija 2000 potrdil, da so države zahodnega Balkana, ki sodelujejo v stabilizacijsko-pridružitvenem procesu, „možne kandidatke“ za članstvo v EU. Evropska perspektiva teh držav je bila nadalje potrjena na zasedanju Evropskega sveta v Solunu junija 2003, na katerem je bila sprejeta „solunska agenda za države zahodnega Balkana“. Navedena agenda je še naprej temelj politike EU za zadevno regijo.

Evropski svet je na zasedanju decembra 2006 obnovil zavezo EU, „da je prihodnost zahodnega Balkana v Evropski uniji,“ in ponovil, da je „napredek vsake države v smeri pristopa k Evropski uniji odvisen od njenih prizadevanj za izpolnjevanje kopenhavnskih meril in pogojev iz stabilizacijsko-pridružitvenega procesa. Pri obravnavanju prošelj za članstvo so za EU bistveni zadovoljivi rezultati posamezne države pri izvajanju obveznosti iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma (SPS), vključno z določbami, ki se nanašajo na trgovino“. Na ministrskem srečanju EU-zahodni Balkan, ki je potekalo 2. junija 2010 v Sarajevu, je EU ponovno poudarila svojo nedvoumno zavezo evropski perspektivi zahodnega Balkana in opozorila, da je prihodnost teh držav v Evropski uniji.

V skladu z zahtevami Pogodbe se pri trenutni oceni upošteva izpolnjevanje meril za pristop, ki jih je določil Evropski svet. Ta je junija 1993 v Københavnu sklenil, da:

„se bo pristop izvedel, takoj ko bo država sposobna prevzeti obveznosti članstva z izpolnitvijo zahtevanih gospodarskih in političnih meril.

Zahteve za članstvo so:

- stabilnost institucij v državi kandidatki, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice ter spoštovanje in varstvo manjšin,
- obstoj delujočega tržnega gospodarstva in sposobnost države, da se spopade s pritiski konkurence in tržnimi silami v Uniji,
- sposobnost prevzemanja obveznosti članstva, vključno s spoštovanjem ciljev politične, gospodarske in monetarne unije“.

Pomemben dejavnik v splošnem interesu Unije in držav kandidatk je tudi sposobnost Unije, da vključi nove članice ter pri tem ohranja zagon evropskega povezovanja.

Decembra 1995 je Evropski svet na zasedanju v Madridu poudaril potrebo „po oblikovanju razmer za postopno in usklajeno pridruževanje držav [prosilk], zlasti z razvojem tržnega gospodarstva, prilagoditvijo njihovih upravnih struktur ter oblikovanjem stabilnega gospodarskega in monetarnega okolja“.

Svet je 31. maja 1999 določil pogoje stabilizacijsko-pridružitvenega procesa, ki vključujejo sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo in regionalno sodelovanje. Ti pogoji so bistven element stabilizacijsko-pridružitvenega procesa in so vključeni v stabilizacijsko-pridružitveni sporazum s Srbijo, ki je trenutno v postopku ratifikacije, ter v začasni sporazum o trgovini in trgovinskih zadevah, ki je začel veljati 1. februarja 2010.

Evropski svet je decembra 2006 soglašal, „da strategija širitve, ki temelji na utrjevanju zavez, izpolnjevanju pogojev in obveščenosti, skupaj s sposobnostjo EU za vključevanje novih članic predstavlja podlago za novo soglasje o širitvi“.

Komisija v tem mnenju proučuje prošnjo Srbije na podlagi tega, kako je ta država zmožna izpolnjevati merila, ki jih je Evropski svet določil v Københavnu leta 1993, in pogoje stabilizacijsko-pridružitvenega procesa. Obravnavani so tudi rezultati Srbije pri izpolnjevanju njenih obveznosti iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma ter začasnega sporazuma o trgovini in trgovinskih zadevah.

To mnenje je bilo pripravljeno na podlagi podobne metodologije kot prejšnja mnenja. Komisija je v Srbijo napotila več strokovnih misij, ki so se osredotočile zlasti na področja, zajeta v političnih merilih. Ta pristop je omogočil izvedbo ocene upravnih zmogljivosti srbskih institucij in načina izvajanja zakonodaje. Prav tako je prispeval k boljši opredelitvi preostalih izzivov in prednostnih nalog za prihodnje ukrepanje. Komisija je proučila trenutne razmere in tudi srednjeročna pričakovanja. Za pripravo tega mnenja in brez vnaprejšnjega predvidevanja datuma pristopa je bilo določeno srednjeročno obdobje petih let.

Podrobna analiza, na kateri temelji to mnenje, je objavljena v ločenem dokumentu (tj. poročilo o analizi, priloženo Mnenju o prošnji Srbije za članstvo v Evropski uniji)¹. V skladu z obnovljenim soglasjem o širitvi poročilo o analizi vsebuje prve ocene učinka prihodnjega pristopa Srbije na nekaterih ključnih področjih politik. Komisija bo podrobnejše ocene učinka za ta področja politik pripravila v poznejših fazah predpristopnega procesa. Poleg tega bi bilo treba zaradi pogodbe o pristopu Srbije k EU tehnično prilagoditi institucije EU glede na Pogodbo o Evropski uniji.

¹ SEC(2011) 1208.

b) Odnosi med EU in Srbijo

Odnosi med EU in Srbijo se razvijajo vse od začetka demokratičnih sprememb leta 2000, in sicer so se najprej razvijali v okviru odnosov z Zvezno republiko Jugoslavijo, od leta 2003 naprej pa z Državno skupnostjo Srbije in Črne gore. Po tem, ko je Črna gora leta 2006 postala neodvisna država, je EU še naprej razvijala odnose z Republiko Srbijo kot naslednico nekdanje državne skupnosti.

Srbija sodeluje v stabilizacijsko-pridružitvenem procesu. **Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum** s Srbijo daje okvir za številne skupne zaveze na političnem, trgovinskem in ekonomskem področju. Podpisan je bil aprila 2008, hkrati z **začasnim sporazumom** o trgovini in trgovinskih zadevah. Ministri EU so sklenili, da stabilizacijsko-pridružitveni sporazum predložijo svojim parlamentom v ratifikacijo, in EU se je zavezala, da bo začasni sporazum o trgovini in trgovinskih zadevah začela izvajati, takoj ko bo Svet odločil, da Srbija polno sodeluje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo. Srbija je začasni sporazum začela izvajati s 1. januarjem 2009, začasni sporazum pa je začel veljati 1. februarja 2010. Na zasedanju Sveta za zunanje zadeve 14. junija 2010 so se ministri odločili, da stabilizacijsko-pridružitveni sporazum predložijo svojim parlamentom v ratifikacijo. Ta postopek je še vedno v teku. Na splošno je Srbija dosegla pozitivne rezultate pri izvajanju obveznosti, ki ji jih nalagata stabilizacijsko-pridružitveni sporazum in začasni sporazum. Kadarkoli so se pojavile težave, je zavzela konstruktiven in pregleden pristop za njihovo hitro in učinkovito rešitev.

Svet je leta 2004 sprejel **Evropsko partnerstvo** s Srbijo, ki ga je nato posodobil v letih 2006 in 2008².

Od leta 2003 potekata politični dialog v okviru srečanj na ministrski ravni ter dialog o politikah med Evropsko komisijo in srbskimi organi v okviru okrepljenega stalnega dialoga. Od leta 2006 so organizirana letna medparlamentarna srečanja med predstavniki Evropskega parlamenta in srbskega parlamenta. Letno se sestajajo tudi začasni odbor, ustanovljen na podlagi začasnega sporazuma, in številni pododbori, ki obravnavajo zlasti zadeve na področju notranjega trga, konkurence, tranzitnega prometa, trgovine, carine, obdavčenja, kmetijstva in ribištva. Vsi sektorji iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, ki niso vključeni v začasni sporazum (npr. energetika, okolje, socialna politika, pravosodje, svoboda in varnost), so obravnavani na srečanjih pododborov v okviru okrepljenega stalnega partnerstva.

Srbija sodeluje v gospodarskem dialogu s Komisijo in državami članicami EU. V tem okviru je januarja 2011 predložila posodobljeni letni gospodarski in fiskalni program.

Svet je po posvetovanju z Evropskim parlamentom odobril **liberalizacijo vizumskega režima** za srbske državljane, ki se je začela uporabljati z 19. decembrom 2009. Ta odločitev je bila sprejeta na podlagi znatnega napredka na področju pravosodja, svobode in varnosti ter izpolnjevanja posebnih pogojev iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima. Predpise za potovanje brez vizumov je spoštovala velika večina potnikov. Glede na vse večje število prosilcev za azil iz zadevne regije je bil za zagotavljanje nadaljnega izvajanja zavez v obdobju po liberalizaciji vizumskega režima uveden mehanizem spremljanja. Komisija je svoje prvo poročilo o spremljanju predložila Evropskemu parlamentu in Svetu junija 2011. Sporazum o ponovnem sprejemu med Evropsko unijo in Srbijo je začel veljati januarja 2008.

² UL L 80, 18.3.2008, str. 46.

Srbija je oktobra 2005 podpisala Pogodbo o ustanovitvi Energetske skupnosti, junija 2006 pa tudi sporazum o skupnemu evropskemu zračnemu prostoru (ECAA).

Vlada Srbije je oktobra 2008 sprejela nacionalni program za vključevanje Srbije v Evropsko unijo za obdobje 2008–2012, decembra 2009 pa je sprejela revidirano in posodobljeno različico tega programa. Decembra 2010 je srbska vlada sprejela akcijski načrt za izpolnjevanje prednostnih nalog iz poročila Evropske komisije o napredku iz leta 2010, da bi prizadevanja še bolj osredotočila na program reform in dosegla dodatne rezultate v času do priprave tega mnenja.

Srbija prejema **finančno pomoč EU** od leta 2001. EU je v obdobju 2001–2011 Srbiji namenila vsega skupaj več kot 2 milijarde EUR v obliki nepovratnih sredstev in 5,8 milijarde EUR v obliki ugodnih posojil. Srbija je v obdobju 2001–2006 prejela 1 045 milijonov EUR sredstev EU v okviru programa za obnovo, razvoj in stabilizacijo (program CARDS). Leta 2007 je bi ta program nasledil instrument za predpristopno pomoč, v okviru katerega je Srbija v obdobju 2007–2011 prejela 974 milijonov EUR pomoči. Pomoč iz navedenega instrumenta je namenjena podpori reformam, ki se izvajajo v okviru procesa evropskega povezovanja, pri čemer je največji poudarek namenjen pravni državi, vzpostavljanju institucij, približevanju nacionalne zakonodaje pravnemu redu EU, trajnostnemu gospodarskemu in socialnemu razvoju ter podpori civilni družbi.

Srbija v okviru finančne perspektive za obdobje 2007–2013 polno sodeluje v številnih programih EU, in sicer v 7. okvirnem programu za raziskave in tehnološki razvoj, programu PROGRESS, programu za konkurenčnost in inovativnost, podpornemu programu za politiko informacijskih in komunikacijskih tehnologij, programu Kultura, programu Carina ter programu Fiscalis. Sredstva iz instrumenta za predpristopno pomoč se uporabljajo za pokrivanje dela stroškov sodelovanja v navedenih programih.

B. MERILA ZA ČLANSTVO

1. POLITIČNA MERILA

Ta ocena temelji na kopenhavnskih merilih, v skladu s katerimi mora imeti država stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo in človekove pravice ter spoštovanje in varstvo manjšin, pa tudi na pogojih stabilizacijsko-pridružitvenega procesa.

Srbija je država s parlamentarno **demokracijo**. Njen ustavni in zakonodajni okvir sta večinoma usklajena z evropskimi načeli in standardi, njene institucije pa so dobro razvite. Srbija je predana cilju članstva v Evropski uniji in si od leta 2008 vse močneje prizadeva za programe reform v smeri pristopa k EU. Vlada je izboljšala nekatere svoje postopke in zakonodajne dejavnosti parlamenta so v sedanjem zakonodajnem obdobju postale veliko bolj učinkovite. Zakonodajni proces bi bilo mogoče izboljšati s temeljitejšimi pripravami in večjim poudarkom na posvetovanju z zainteresiranimi stranmi. Dodatno bi bilo treba razviti zmogljivosti za parlamentarni nadzor in načrtovanje politik, usklajevanje ter izvajanje na ravni vlade. Srbija je ustanovila vse potrebne neodvisne regulativne organe. Pravila, ki urejajo parlamentarni pregled letnih poročil teh organov, so bila razjasnjena, vendar pa je treba okrepiti izvajanje ukrepov na podlagi priporočil neodvisnih regulativnih organov. Javna uprava je na splošno dobro razvita, zlasti na centralni ravni. Potrebno je celovito izvajanje

načela sistema napredovanja, ki temelji na zaslugah. Srbija je razglasila statut Vojvodine in se zavezala k prenosu nekaterih pristojnosti na občinsko raven.

Volitve v Srbiji potekajo vse od leta 2001 dosledno v skladu z mednarodnimi standardi. Volilna zakonodaja je bila pred kratkim usklajena z evropskimi standardi. Tako zdaj določa, da imenovanje poslancev parlamenta sledi vrstnemu redu iz seznamov, ki so predloženi volivcem, in tako ne omogoča več prakse „vnaprej podpisanih odstopnih izjav“, pri kateri so poslanci na začetku svojega mandata svojim strankam dajali izjave o odstopu. S tem se je utrdilo svobodno izvajanje poslanskih mandatov, to načelo pa bo treba v končni fazi v celoti vključiti v ustavo.

Pravni in institucionalni okvir **pravne države** v Srbiji, vključno z bojem proti korupciji in organiziranemu kriminalu, sta bila okrepljena, zlasti po pomembnih reformah sodstva, ustanovitvi protikorupcijske agencije in okrepitvi mednarodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Prvi rezultati so že vidni, vendar glavne izzive še vedno predstavljajo področja sodstva, boja proti korupciji in boja proti organiziranemu kriminalu. Zlasti je treba razviti proaktiven pristop v boju proti korupciji, ki bo omogočil verodostojne rezultate začetih preiskav in pravnomočnih obsodb. Uveden je bil celovit okvir civilnega nadzora nad varnostnimi silami.

Po sprejetju nacionalne strategije leta 2006 so se v Srbiji izvajale pomembne reforme sodstva, ki so se v letih 2009 in 2010 še okrepile. Neodvisnost in samouprava sta bili okrepljeni z ustanovitvijo novega visokega sodnega sveta in državnega tožilskega sveta, ki v stalnih sestavah delujeta že od aprila 2011. Decembra 2009 je bil izveden postopek ponovnega imenovanja vseh sodnikov in tožilcev, da bi se predvsem povečali njihovi strokovnost in integriteta. Začetne večje pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene v navedenem postopku, se odpravljajo v okviru revizijskega postopka, za katerega so bile pripravljene jasne smernice. Revizijski postopek se še mora ustrezno zaključiti, in sicer na pregleden način in v skladu z navedenimi smernicami. Pravočasno bo treba izvesti pregled vloge, ki je s srbsko ustavo podeljena parlamentu pri imenovanjih in razrešitvah v sodstvu, da bi se še dodatno omejilo tveganje neprimerne političnega vpliva. Za večjo učinkovitost sodnega sistema je bilo sprejetih več ukrepov. Mreža sodišč je bila reorganizirana in število sodišč zmanjšano, s čimer se je izboljšala porazdelitev delovne obremenitve. Ustanovljeno je bilo upravno sodišče in maja 2011 je bil sprejet zakon o izvrševanju sodnih odločb. Potrebni so dodatni ukrepi, da bi se izboljšalo delovanje sodstva, v celoti izkoristile prednosti reorganizirane mreže sodišč ter ne nazadnje povečalo zaupanje javnosti. Potrebna so prizadevanja za boljše izvrševanje sodnih odločb ter dodatno zmanjšanje velikega sodnega zaostanka.

Na splošno ima Srbija vzpostavljen pravni in institucionalni okvir za boj proti korupciji. Ustanovljena je bila protikorupcijska agencija, ki je pristojna za področji integritete javnih uslužbencev ter nadzora nad financiranjem političnih strank in katere viri so se pred kratkim še povečali. V skladu z evropskimi standardi je bil vzpostavljen okrepljen okvir za nadzor nad financiranjem dejavnosti političnih strank in volilnih kampanj. Minister za pravosodje je bil imenovan za koordinatorja na področju boja proti korupciji. Organi so začeli revizijo zastarele strategije in akcijskega načrta za boj proti korupciji. Državna revizijska ustanova je začela opravljati koristno vlogo pri nadzoru nad javnimi izdatki in odkrivanju nepravilnosti. Carinska uprava in policija sta okrepili svoje notranje kontrolne postopke, zaradi česar se zdaj preiskuje in kaznuje večje število zadev. Prav tako so bili sprejeti ukrepi za specializacijo organov pregona in vse več zadev je predmet pregona. Korupcija je še naprej precej razširjena na številnih področjih in pomeni resen problem. Za znatno izboljšanje učinkovitosti boja proti korupciji je bistvena močnejša politična angažiranost. Pri tem sta nepogrešljiva okrepljena

zmogljivost za preiskovanje in usklajevanje organov pregona. Rezultate na področju preiskovanja in pregona kaznivih dejanj ter pravnomočnih obsodb za kazniva dejanja v primerih korupcije na vseh ravneh je treba postopoma in znatno okrepiti. Skrb vzbujajoči so tudi nadzor nad postopki javnih naročil, privatizacija, prostorsko načrtovanje in gradbena dovoljenja.

Pravni okvir, ki ga je Srbija razvila za boj proti organiziranemu kriminalu, je na splošno ustrezen in zmogljivosti na tem področju so se izboljšale, vključno z mednarodnim sodelovanjem. Tako so bili doseženi pomembni rezultati, med njimi tudi razbitje večje mednarodne mreže tihotapcev drog. Pranje denarja in tihotapljenje drog sta med najbolj problematičnimi področji, potrebni pa so tudi boljši rezultati v smislu preiskav in obsodb. Prav tako je treba nadalje razvijati zmogljivost za večjo proaktivnost in usklajevanje pri preiskavah ter za okrepljeno sodelovanje na regionalni in mednarodni ravni. Znotraj organov pregona bi bilo treba razviti tehnično zmogljivost za posebne preiskovalne ukrepe, ki bi se izvajali pod neposrednim nadzorom sodstva.

Pravni okvir in okvir politik na področju **človekovih pravic in varstva manjšin** v Srbiji je na splošno usklajen z evropskimi standardi. Ustava zagotavlja velik razpon človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter priznava možnost vložitve ustavne pritožbe kot zadnjega pravnega sredstva za varstvo človekovih pravic. Vendar je treba izvajanje zakonodaje na tem področju okrepiti. Potrebno je nadaljnje usposabljanje uprave, policije in sodstva, da se zagotovi učinkovitejša in doslednejša uporaba standardov na tem področju.

V Srbiji se človekove pravice na splošno spoštujejo. Varuh človekovih pravic in komisar za dostop do informacij in varstvo podatkov imata vse učinkovitejšo vlogo pri nadzoru nad upravo. Pravni okvir za boj proti diskriminaciji je bil znatno izboljšan in uvedeni so bili mehanizmi za nadzor nad njegovim izvajanjem, ki se je šele dobro začelo. Srbski organi prav tako čedalje več pozornosti namenjajo zagotavljanju spoštovanja svobode zbiranja in svobode združevanja ter vlogi civilne družbe. Pred kratkim sprejeta strategija za medije je namenjena vsebinski razjasnitvi pravnega in tržnega okolja, v katerem delujejo mediji. Od ustreznih institucij se pričakujejo obsežnejši in proaktivnejši ukrepi v primerih groženj in nasilja, ki jih zoper novinarje in medije izvajajo predvsem radikalne skupine. Trenutni pogoji v zaporih so zelo zaskrbljujoči. Sprejet je bil dolgo pričakovani zakon o vračanju premoženja, pa tudi nov zakon o javni lastnini. Zagotoviti je treba pregledno in nediskriminatorno izvajanje obeh zakonov ter sprejeti dodatne ukrepe, da se v celoti zagotovi pravna jasnost na področju premoženjskih pravic. Komisija bo spremljala izvajanje in uporabo teh zakonov.

Srbija ima vzpostavljen pravni in institucionalni okvir za spoštovanje pravic manjšin in njihovo varstvo. Ustava poleg splošnih pravic za vse državljane zagotavlja tudi posebne pravice za člane narodnih manjšin in daje pravno podlago za svete nacionalnih manjšin. Politična zastopanost manjšin je zagotovljena. Na državni ravni izvršujeta svoje pristojnosti na tem področju varuh človekovih pravic in komisar za enakost. Srbija je pripravila celovito strategijo za vključevanje Romov in trenutno dosega napredek pri njenem izvajanju. Sprejeti so bili ukrepi za aktivno socialno vključevanje, zlasti na zdravstvenem, izobraževalnem in stanovanjskem področju. Pred kratkim so bili sprejeti tudi ukrepi za zmanjšanje ovir za registracijo oseb brez urejenega pravnega statusa, s čimer se bo izboljšal dostop teh oseb do osnovnih pravic. Potrebna so nadaljnja odločna prizadevanja, tudi v smislu finančnih virov, da bi se izboljšali položaj in socialno-ekonomske razmere Romov, ki so še vedno najbolj ranljiva in ob rob družbe potisnjena manjšina, kakor potrjuje tudi veliko število nezakonitih romskih naselbin. Položaj beguncev in notranje razseljenih oseb je še vedno zaskrbljujoč, čeprav je bil v zadnjih letih dosežen pomemben napredek v smislu zmanjšanja števila zbirnih centrov.

Srbija na splošno izpolnjuje merila **stabilizacijsko-pridružitvenega procesa**. Sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo se je od leta 2008 močno izboljšalo in je zdaj popolnoma zadovoljivo, kar dokazuje tudi prijetje Radovana Karadžića leta 2008 ter Ratka Mladića in Gorana Hadžića leta 2011 ter njihova predaja haaškemu sodišču. Srbija je zavezana k nadaljevanju tega sodelovanja na isti ravni. Dejavno sodeluje v regionalnih pobudah in je sprejela pomembne ukrepe za spodbujanje sprave. Zelo pomemben dosežek je sporazum, ki je bil dosežen z Bosno in Hercegovino, Hrvaško ter Črno goro v okviru procesa sprejemanja sarajevske deklaracije o trajni rešitvi begunske problematike in problematike notranje razseljenih oseb. Srbija je dosegla dober napredek v dvostranskih odnosih z drugimi državami v procesu širitve, zlasti s Hrvaško, Bosno in Hercegovino ter Črno goro, medtem pa še naprej ohranja dobre splošne odnose s sosednjimi državami, ki so članice EU. Še vedno so nerešena nekatera dvostranska vprašanja z njenimi sosedami, zlasti v zvezi z določitvijo meje.

Srbija ne priznava enostranske razglasitve neodvisnosti Kosova³. Na Kosovu ima še naprej svoje strukture in maja 2008 je organizirala vzporedne občinske nadomestne volitve, kar je v nasprotju z Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 1244/1999. Na podlagi Resolucije Generalne skupščine z dne 9. septembra 2010, ki so jo skupaj predložile Srbija in 27 držav članic EU, se je marca začel dialog med Beogradom in Prištino. Do septembra se je izvajal v na splošno konstruktivnem duhu in je omogočil sporazume o več vprašanjih, med njimi o prostem pretoku oseb in blaga, registru prebivalstva in katastru. Do danes dosežene sporazume je treba začeti izvajati v skladu z načelom dobre vere. Potrebni bodo nadaljnji rezultati za prednostno izvajanje načel vključujočega in delujočega regionalnega sodelovanja ter zagotavljanje trajnostnih rešitev za vprašanja, povezana s pravnim redom EU, v sektorjih, kot sta energetika in telekomunikacije. Vse strani morajo prispevati k umiritvi napetosti na severu Kosova ter omogočiti prost pretok oseb in blaga v dobro prebivalcev regije.

2. GOSPODARSKA MERILA

Ta ocena temelji na kopenhavskih merilih, ki določajo, da mora država imeti **delujoče tržno gospodarstvo** in sposobnost, da se spopade s **pritiski konkurence** in tržnimi silami v Uniji.

Srbija je dosegla široko politično soglasje o osnovnih načelih tržnega gospodarstva ter rezultate pri izvajanju gospodarskih reform. Dosegla je stopnjo makroekonomske stabilnosti, ki gospodarskim subjektom omogoča, da sprejemajo odločitve v predvidljivem okolju. V preteklem desetletju so gospodarske politike podpirale neprekinjeno rast, ki je v povprečju dosegala blizu 5 %, postopno zmanjšanje inflacije in splošno izboljšanje življenjskega standarda. Vendar pa je svetovna finančna in gospodarska kriza razkrila ranljivosti modela rasti, osnovanega na domačem povpraševanju, ki je bilo večinoma financirano z zadolževanjem v tujini, pa tudi posledične omejitve kombinacije politik za učinkovit odziv na negativne zunanje pretese. Pred kratkim je bil dosežen pomemben napredek v smeri krepitve finančnega okvira in kakovosti javnih financ, ki bo podprl prehod na bolj trajnostno in uravnoteženo rast, temelječo na izvozu in naložbah. Prosto delovanje tržnih sil se, čeprav počasi in neenakomerno, razvija s privatizacijo ter trgovinsko in cenovno liberalizacijo. Na področju olajšanja vstopa na trg in izstopa z njega je bil dosežen napredek. Stopnja gospodarskega povezovanja z EU je visoka.

³ V skladu z Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 1244/1999.

Še vedno so prisotne številne strukturne pomanjkljivosti, ki ovirajo gospodarsko uspešnost. Zaradi počasnega napredovanja privatizacije in liberalizacije cen je vpliv države na gospodarstvo še naprej velik. Kljub temu, da so bili sprejeti ukrepi za zagotovitev pravne predvidljivosti in zmanjšanje birokracije, je za poslovno okolje še vedno značilna pravna negotovost. Dolgotrajni postopki za izvrševanje sodnih odločb slabijo zaupanje v pravni sistem. Pomanjkanje konkurence v nekaterih sektorjih in precejšnja ozka grla v infrastrukturi dodatno omejujejo gospodarski potencial. Neposredne tuje naložbe so bile pred letom 2008 sorazmerno številne in so se po znatnem padcu med gospodarsko krizo počasi začele krepiti, vendar mora Srbija še izboljšati naložbeno okolje. Ob skromnem gospodarskem okrevanju ostaja brezposelnost velika in socialne razmere napete. Srbija mora nujno odpraviti toge strukture na trgu dela, vključno z neskladjem med povpraševanjem po kvalificirani delovni sili in njeni ponudbi. Neformalna ekonomija je še naprej velik izziv.

3. SPOSOBNOST PREVZEMA OBVEZNOSTI ČLANSTVA

Sposobnost Srbije, da prevzame obveznosti članstva, je bila ocenjena v skladu z:

obveznostmi iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma,

napredkom pri sprejemanju, izvajanju in izvrševanju pravnega reda EU.

Gledano v celoti je Srbija brez večjih težav izpolnjevala obveznosti iz začasnega sporazuma in na splošno spoštovala zaveze iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma.

Leta 2008 je sprejela nacionalni program za vključevanje v Evropsko unijo. To je celovit in daljnosežen načrt za obdobje 2008–2012, ki določa uskladitev nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU. Od tedaj je bil dosežen znaten napredek pri sprejemanju zakonodaje, ki je usklajena s pravnim redom EU, zlasti na področjih notranjega trga, statistike, določb, ki se nanašajo na trgovino, carine in obdavčenja. Upravna zmogljivost je na splošno dobro razvita in trenutno poteka temeljita prenova sodstva. Vendar pa se država sooča z izzivi na področju izvajanja in izvrševanja zakonodaje. Posebno nenehno pozornost bo treba še naprej namenjati boju proti korupciji. Srbija bo morala sprejeti dodatne ukrepe, da bi srednjeročno prevzela obveznosti članstva.

Če si bo na tem področju še naprej prizadevala, bi morala biti srednjeročno sposobna izpolniti zahteve pravnega reda na naslednjih področjih:

- pravo gospodarskih družb,
- ribištvo,
- obdavčenje,
- ekonomska in monetarna politika,
- statistika,
- podjetniška in industrijska politika,
- znanost in raziskave,

- izobraževanje in kultura,
- carinska unija,
- zunanji odnosi,
- zunanja, varnostna in obrambna politika,
- finančne in proračunske določbe.

Srbija si bo morala dodatno prizadevati, da bo svojo zakonodajo uskladila s pravnim redom EU in jo srednjeročno učinkovito izvajala na naslednjih področjih:

- prosti pretok blaga,
- prosto gibanje delavcev,
- pravica do ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev,
- prosti pretok kapitala,
- javna naročila,
- pravo intelektualne lastnine,
- politika konkurence,
- finančne storitve,
- informacijska družba in mediji,
- varnost hrane, veterinarska in fitosanitarna politika,
- prometna politika,
- energetika,
- socialna politika in zaposlovanje,
- vseevropska omrežja,
- regionalna politika in usklajevanje strukturnih instrumentov,
- varstvo potrošnikov in zdravja.

Na zgoraj navedenih področjih je treba pravni in institucionalni okvir dodatno prilagoditi ter zlasti izboljšati upravne in izvedbene zmogljivosti.

Srbija si bo morala znatno in trajno prizadevati, da bo svojo zakonodajo uskladila s pravnim redom EU in jo učinkovito srednjeročno izvajala na naslednjih področjih:

- kmetijstvo in razvoj podeželja,

- sodstvo in temeljne pravice,
- pravosodje, svoboda in varnost,
- finančni nadzor.

Na teh področjih je treba pravni in institucionalni okvir obsežno prilagoditi ter znatno izboljšati upravne in izvedbene zmogljivosti.

Na področju okolja in podnebnih sprememb bodo za uskladitev zakonodaje s pravnim redom EU in njeno učinkovito izvajanje potrebna nadaljnja usklajena in nenehna prizadevanja. Ta bi morala vključevati znatne naložbe in povečanje upravnih zmogljivosti za izvrševanje zakonodaje, da se srednjeročno doseže skladnost glede najpomembnejših vprašanj, vključno s podnebnimi spremembami. Popolno skladnost s pravnim redom EU bi bilo mogoče doseči le dolgoročno, za kar bi bile potrebne večje naložbe.

C. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Srbija je glede na obsežne reforme, izvedene v zadnjih letih, znatno napredovala pri izpolnjevanju političnih meril, ki jih je določil Evropski svet na zasedanju v Københavnu leta 1993, in sicer da mora država imeti stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo in človekove pravice ter spoštovanje in varstvo manjšin, pa tudi pogojev stabilizacijsko-pridružitvenega procesa. Ima celovit ustavni, zakonodajni in institucionalni okvir, ki na splošno ustreza evropskim in mednarodnim standardom. Zakonodajne dejavnosti parlamenta so postale veliko bolj učinkovite v sedanjem zakonodajnem obdobju. Pravni in institucionalni okvir pravne države je celovit, tudi na področju boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu, na katerem so že vidni prvi rezultati. Pravni okvir za varstvo človekovih pravic in manjšin je dobro razvit in se je začel izvajati. Srbija je dosegla popolnoma zadovoljivo raven sodelovanja z Mednarodnim kazenskim sodiščem na nekdanjo Jugoslavijo in prevzema vse bolj aktivno vlogo pri spodbujanju sprave v regiji. Pristala je na sodelovanje v dialogu s Kosovom za lajšanje življenja prebivalcev, na podlagi katerega je bilo sprejetih več sporazumov (o prostem pretoku oseb in blaga, registru prebivalstva in katastro), in sprejela prve ukrepe za njihovo izvajanje.

Kar zadeva gospodarska merila, je Srbija sprejela pomembne ukrepe za vzpostavitev delujočega tržnega gospodarstva ter kljub svetovni gospodarski in finančni krizi dosegla določeno stopnjo makroekonomske stabilnosti. Vendar pa bodo potrebna dodatna prizadevanja za prestrukturiranje gospodarstva in izboljšanje poslovnega okolja, zlasti s krepitvijo pravne države in zmanjšanjem birokracije, krepitvijo konkurence in vloge zasebnega sektorja ter odpravo togosti na trgu dela. Da bi bila Srbija srednjeročno kos konkurenčnemu pritisku in tržnim silam znotraj Unije, mora izvesti strukturne reforme za povečanje proizvodne zmogljivosti gospodarstva in ustvarjanje razmer, ki bodo pritegnile več tujih naložb.

Dosegla je pozitivne rezultate pri izvajanju svojih obveznosti iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma in začasnega sporazuma.

Če bo nadaljevala postopek usklajevanja zakonodaje ter si še naprej prizadevala za njeno izvajanje in izvrševanje, bi lahko srednjeročno prevzela obveznosti članstva na skoraj vseh področjih pravnega reda Unije. Posebno pozornost bo morala nameniti področjem kmetijstva in razvoja podeželja, sodstva in temeljnih pravic, pravosodja, svobode in varnosti ter

finančnega nadzora. Popolno skladnost s pravnim redom Unije na področju okolja in podnebnih sprememb bi lahko dosegla le dolgoročno, za kar bi bile potrebne večje naložbe.

Na podlagi predhodnih ocen bi imel pristop Srbije omejen skupen vpliv na politike Evropske unije ter ne bi prizadel sposobnosti Unije, da ohranja in pogloblja svoj lastni razvoj.

Glede na doslej doseženi napredek Srbije Komisija priporoča Svetu, naj Srbiji odobri status države kandidatke, pri čemer se razume, da bo ponovno vzpostavila dialog s Kosovom in hitro začela izvajati že dosežene sporazume v skladu z načelom dobre vere.

Srbija je na dobri poti, da zadovoljivo izpolni politična merila, ki jih je Evropski svet določil v Københavnu leta 1993, in pogoje stabilizacijsko-pridružitvenega procesa, če bo še naprej dosegala napredek in bo poiskala praktične rešitve za težave s Kosovom.

Komisija zato priporoča, da se s Srbijo začnejo pogajanja o pristopu k Evropski uniji, takoj ko bo dosegla dodaten znaten napredek pri izpolnjevanju naslednje ključne prednostne naloge:

- dodatni ukrepi za normalizacijo odnosov s Kosovom v skladu s pogoji stabilizacijsko-pridružitvenega procesa, in sicer na podlagi popolnega spoštovanja načel vključujočega regionalnega sodelovanja, popolnega spoštovanja določb Pogodbe o ustanovitvi Energetske skupnosti, iskanja rešitev na področju telekomunikacij in vzajemnega priznavanja diplom, nadaljevanja izvajanja vseh že doseženih sporazumov v skladu z načelom dobre vere ter aktivnega sodelovanja z misijo EULEX, da bi se okrepile funkcije slednje v vseh delih Kosova.

Komisija bo pripravila poročilo o tem, kako Srbija izvaja navedeno ključno prednostno nalogo, takoj ko bo slednja dosegla zadosten napredek.

Srbija je pozvana, naj ohrani zagon reform pri doseganju potrebne stopnje skladnosti z merili za članstvo, pri čemer mora posebno pozornost nameniti pravni državi, in nadaljuje konstruktivno angažiranost v regionalnem sodelovanju ter pri krepitvi dvostranskih odnosov s sosednjimi državami. Pričakuje se, da bo nadaljevala izvajanje začasnega sporazuma in izvajala stabilizacijsko-pridružitveni sporazum, ko bo ta enkrat začel veljati. Komisija bo še naprej podpirala ta prizadevanja prek finančnega instrumenta za predpristopno pomoč.