

Kapaciteti administracije NSRS u procesu pridruživanja Srbije EU



Veljko Racković
Viši savetnik u odeljenju
za Evropske integracije NSRS

Sve države kandidati za članstvo, provibitno u Evropsku ekonomsku zajednicu, a nakon toga u EU, prošle su kroz svoje, specifične procese integracija. Svako proširenje je imalo svoje karakteristike i pravila, koja su se u sledećem krugu revidirala. Proces EU integracija Srbija je drugačiji od procesa integracija prethodnih kandidata, ali u velikoj meri i uporediv sa iskustvima dosadašnjih proširenja. Iako je proces pristupnog prilagođavanja EU u nadležnosti izvršne vlasti, uloga Skupštine u tom procesu ima svoje posebno mesto.

Parlamenti država kandidata su tokom procesa EU integracija imali sličnu ulogu, iako su organizacioni i politički modeli bili drugačiji od slučaja do slučaja. Njihove aktivnosti se uglavnom svode na usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU (EU Acquiem), saradnju sa Evropskim parlamentom, saradnju sa parlamentima država članica, država kandidata/potencijalnih kandidata za članstvo u EU, kao i praćenje i nadzor procesa stabilizacije i pridruživanja i samog pregovaračkog procesa.

U Narodnoj skupštini Republike Srbije je 2003. godine osnovan Odbor za evropske integracije, a 13. oktobra 2004. godine NSRS je usvojila Rezoluciju o pridruživanju EU, kojom u tački 4. predviđa da je Narodna skupština preuzela obavezu da usklađivanje zakonodavstva dobije prioritet u radu, uključujući i uvođenje posebnih procedura za poboljšanje efikasnosti tog procesa.

Samim tim se javila potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta parlamenta u toj oblasti. Iz tog razloga je Narodna skupština početkom 2006. godine, uz pomoć Misije OEBS-a u Srbiji, formirala Kancelariju za usklađivanje propisa, u kojoj su zaposleni pravnici i ekonomisti sa odgovarajućim profesionalnim iskustvom, obrazovanjem i aktivnim znanjem zvaničnih jezika EU. Nakon što je rasformirana Državna zajednica Srbija i Crna Gora, u julu iste godine je formirano Odeljenje za evropske integracije, u koje su integrisane službe Kancelarije za usklađivanje propisa i služba Odbora za evropske integracije Narodne skupštine.

Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa EU Acquis

Na osnovu člana 64. Poslovnika Narodne skupštine, u delokrug Odbora za evropske integracije spada i razmatranje predloga zakona i drugih opštih akata sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima Evropske unije i Saveta Evrope, i davanje prethodnog mišljenja o opravdanosti skraćenog postupka.

Pored Poslovnika, pravni akt koji reguliše pitanje pravne usklađenosti sa pravom EU je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je potpisan 29. aprila 2008. godine stupio je na snagu 2013. godine. Članom 72. SSP-a propisano je da će Srbija nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Zajednice i da će obezbediti da važeće i buduće zakonodavstvo biti pravilno primenjeno i sprovedeno. Propisano je da će usklađivanje započeti na dan potpisivanja SSP-a i da će se ostvariti na osnovu programa dogovorenog između Evropske komisije i Republike Srbije, koji će definisati i načine praćenja sprovođenja usklađivanja zakonodavstva.

Da bi proces harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa EU acqijem bio jasniji, mora se krenuti od samog pokretanja zakonodavnog procesa. Prema Ustavu Republike Srbije, ovlašćeni predlagači zakona su narodni poslanici, Vlada, Skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. U slučaju kad se kao ovlašćeni predlagač zakona pojavljuje Vlada, proces harmonizacije nacionalnog zakonodavstva se sprovodi na tri nivoa. Prvi nivo je resorno ministarstvo koje izrađuje nacrt zakona zajedno sa Izjavom o usklađenosti, kao i Tabelom o usklađenosti. Takav predlog zakona se dostavlja Ministarstvu za evropske integracije na Mišljenje, a nakon toga ga Vlada usvaja kao predlog zakona i šalje Skupštinu Srbije, gde ga razmatra Odbor za evropske integracije i tad se primenjuje pomenuti član 64. Poslovnika o radu NSRS.

U slučaju kada su predlagači zakona narodni poslanici, ne sprovodi se pomenuti postupak, već je za ovaj segment zadužena stručna služba Parlamenta. Zaposleni u Odeljenju za evropske integracije NSRS izrađuju Izjavu o usklađenosti, a ukoliko postoji potreba i Tabelu usklađenosti. Tabela usklađenosti predstavlja tabelarni prikaz podudarnosti odredaba predloga nacionalnog propisa sa sekundarnim izvorima prava EU. Te poslove izvršavaju pravnici iz Odeljenju za evropske integracije NSRS koji moraju posedovati znanje iz oblasti prava i politika EU, kao i obavezno znanje engleskog jezika, a po potrebi, još jednog od zvaničnih jezika EU. Tokom izrade Tabele usklađenosti, kad se kontroliše stepen usklađenosti predloga zakona sa odgovarajućim pravnim aktom EU, postoji mogućnost da pravna formulacija na engleskom jeziku, tj. njeni određeni delovi ne bude dovoljno jasni. Zbog toga je izuzetno korisno poznavanje još jednog od jezika EU, kako bi se ta formulacija uporedila na oba jezika i na taj način otklonila nejasnoća.

Kontrola i nadzor nad procesom stabilizacije i pridruživanja kao i pregovaračkog procesa

Stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 1. septembra 2013. godine, Srbija je započela je sa ispunjavanjem novih obaveza koje nisu bile sadržane u Prelaznom trgovinskom sporazumu, poput fazne liberalizacije pristupa javnim nabavkama dveju strana, pristupa tržištu nekretnina, zaštite od diskriminacije legalno zaposlenih državljana Srbije u državama EU, zaštite od diskriminacije u poslovanju privrednih društava dve strane, kao i dalje usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa propisima EU.

Stupanjem na snagu SSP-a je predviđeno i formiranje novih tela. Na izvršnom nivou to su Savet za stabilizaciju i pridruživanje, koji je zadužen je za praćenje sprovođenja Sporazuma na najvišem političkom nivou i Odbor za stabilizaciju i pridruživanje koji pomaže u radu Savetu za stabilizaciju i pridruživanje.

Na zakonodavnom nivou je predviđeno formiranje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje (POSP) EU i Srbije, koji čine poslanici Narodne skupštine i poslanici Evropskog parlamenta. Kako je utvrđeno u članu 125. SSP-a, cilj osnivanja POSP-a je razmatranja svih aspekata odnosa između Srbije i Evropske unije i svih važnih političkih i ekonomskih pitanja u procesu evropskih integracija Srbije, naročito u sprovođenju samog Sporazuma.

Odbor se sastoji od podjednako broja članova Narodne skupštine i Evropskog parlamenta i sastaje se najmanje dva puta godišnje. Do sada je održano 11. sastanaka POSP-a. Prvi konstitutivni sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje Evropske unije i Srbije održan je 15. novembra 2013. godine u Beogradu. Na kraju svakog sastanka i rasprave o pitanjima sa dnevnog reda usvaja se Deklaracija i preporuke, koje se upućuju Savetu za stabilizaciju i pridruživanje, kao i relevantnim institucijama Srbije i Evropske unije. U sprovođenju svih pomenutih aktivnosti, stručnu pomoć članovima Parlamentarnog odbora, u pripremi i analizi dokumenata, ali i u logističkom sprovođenju aktivnosti pruža sekretar Delegacije Narodne skupštine u Parlamentarnom odboru za stabilizaciju i pridruživanje i ostali zaposleni u Odeljenju za evropske integracije NSRS.

Što se tiče pregovaračkog procesa, kao njegov početak je označen 21. januar 2014. godine, kad je u Briselu održana prva Međuvladina konferencija između Republike Srbije i EU. Mesec dana pre toga, NSRS je usvojila Rezoluciju o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Rezolucijom je propisano da je Odbor za evropske integracije radno telo Narodne skupštine koje će, u saradnji sa predsednikom Narodne skupštine, koordinirati proces praćenja predloga zakona o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Vlada je obavezana da dostavlja Odboru za evropske integracije izveštaj o rezultatima bilateralnog skrippinga za svako pregovaračko poglavlje.

Pre utvrđivanja svake pregovaračke pozicije za pojedino poglavlje, Vlada dostavlja predlog pregovaračke pozicije Odboru za evropske integracije. Ovaj predlog pregovaračke pozicije razmatraju Odbor za EU integracije i Odbor u čijem je delokrugu pitanje iz odgovarajuće pregovaračke pozicije.

Odbor u čijem je delokrugu pitanje iz odgovarajuće pregovaračke pozicije nakon razmatranja dostavlja Izveštaj Odboru za evropske integracije.

Odbor za evropske integracije daje mišljenje i preporuke prilikom usvajanja pregovaračke pozicije, a Vlada RS je dužna da ih razmotri.

Pre razmatranja predloga pregovaračke pozicije Odbor za evropske integracije obavezno razmatra predloge, priloge i preporuke predstavnika civilnog društva, odnosno Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji. Inače, Odbor za evropske integracije razmatra i tromesečne izveštaje o aktuelnom stanju u procesu pregovora sa Evropskom unijom, koje podnose član Vlade zadužen za evropske integracije i šef Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Za sve ove, prilično zahtevne profesionalne zadatke, narodnim poslanicima je neophodna stručna podrška od strane sekretara Odbora za evropske integracije, kao i ostalih zaposlenih u Odeljenju za evropske integracije. Stručnu službu u Odeljenju čine diplomirani pravnici, politikolozi, ekonomisti i filolozi.

Međuparlamentarna saradnja

NSRS ima veoma razvijenu saradnju sa Evropskim parlamentom i sa parlamentima država članica i država kandidata/potencijalnih kandidata za članstvo u EU. Saradnja predstavnika NSRS i Evropskog parlamenta je uspostavljena još 2004. godine, u formi redovnih godišnjih sastanaka Interparlamentarnog dijaloga. Saradnja dva Parlamenta u tom obliku je trajala do stupanja na snagu SSP-a, kad je formiran POSP, čime je ta saradnja podignuta na viši institucionalni nivo.

Važno je pomenuti i godišnju posetu izvestilaca Evropskog parlamenta za Srbiju koja se sprovodi u cilju priprema izveštaja u formi rezolucije, čiji tekst predlaže izvestilac Evropskog parlamenta za Srbiju.

Tada svu stručnu i logističku pomoć delegaciji Izvestioca EP za Srbiju pružaju zaposleni u Odeljenju za evropske integracije. Stručna služba Odeljenja za evropske integracije takođe priprema članove Odbora za evropske inetracije NSRS za učestvovanje u radu Konferencija odbora za evropske integracije/poslove zemalja učesnica Procesu stabilizacije i pridruživanja Jugoistočne Evrope (COSAP) kao i Konferencije odbora za evropske poslove parlamenata država članica Evropske unije (COSAC).

Odeljenje za evropske integracije intezivno saraduje i sa Direktoratom za saradnju sa nacionalnim parlamentima Evropskog parlamenta u čijoj je nadležnosti, između ostalog, i organizovanje seminara, konferencija i okruglih stolova za poslanike i službenike nacionalnih parlamenata država članica i država kandidata.

Bilateralna saradnja sa parlamentima država članica i država kandidata /potencijalnih kandidata za članstvo u EU je takođe veoma razvijena. Međusobna saradnja nacionalnih parlamenata je važna za razmenu iskustava sa parlamentima država članica, kao i za približavanje ideje Evropske unije građanima Srbije.

U periodu od 2006. do 2014. godine, zbog uporedivih političkih iskustava u samom integrativnom procesu, od posebnog značaja za službu NSRS bila je saradnja i razmena iskustava sa Parlamentom Slovačke. Takođe je značajna saradnja sa Parlamentom Grčke, posebno u svetlu činjenice da je NSRS bila korisnik Tvining projekta "Jačanje kapaciteta NSRS u procesu evropskih integracija", u okviru kojeg je dobijena ekspertska pomoć iz Parlamenta Grčke. Tvining projekat je trajao od januara 2013. godine do kraja oktobra 2014. godine. U formulisanju projektne ideje, kao i u realizaciji tvining projekta, značajan doprinos su dali zaposleni u Odeljenju za evropske inetracije, kao i zaposleni u ostalim odeljenjima NSRS.

Zaposleni u Odeljenju za evropske integracije NSRS poseduju odgovarajuće iskustvo i stručno znanje iz oblasti prava i politika EU i govore, pored engleskog jezika, i francuski, nemački, italijanski i španski jezik. Najveći deo njih je imao priliku da se dodatno usavršava kroz stručne prakse u Evropskom parlamentu, Nemačkom Bundestagu i Austrijskom parlamentu. Oni, naravno, obavljaju sve poslove u skladu sa principima stručnosti, profesionalizma, efikasnosti i političke neutralnosti. Specifičnost rada zaposlenih u službi NSRS u odnosu na zaposlene u izvršnoj grani vlasti je u tome što stručno saraduju kako sa političkim predstavnicima parlamentarne većine, tako i sa političkim predstavnicima opozicije.

S obzirom na dinamiku procesa evropskih integracija, stručna služba Parlamenta u ovom trenutku uspeva da ogovori na sve zahteve iz oblasti EU poslova. Uzimajući u obzir da će u fazama koje slede stepen integracija biti podignut na viši nivo, od krucijalne je važnosti da se za poslove iz domena evropskih integracija obuče i uključe i zaposleni u ostalim odborima NSRS, van Odeljenja za evropske integracije, budući da je cilj da se evropski poslovi u jednom trenutku u budućnosti ne posmatraju više kao nešto iz domena međunarodne saradnje, već kao unutrašnje političko pitanje. Međutim, evropske integracije su dvosmerni put i njihovo krajnje ishodište ne zavisi samo od izražene političke volje i spremnosti država kandidata koja je ključna, već i od strane političkih elita država članica i njihovih planova i vizija buduće reformisane strukture EU.