



**Evropski pokret**  
Srbija

## **INSTITUCIONALNI KAPACITETI ZAKONODAVNIH TELA U SRBIJI I CRNOJ GORI ZA UČEŠĆE U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA**

*Februar 2004, Beograd*

*Objavlivanje ove studije podržala je Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori.  
Stavovi i razmišljanja izneti u studiji su autorski*



ORGANIZACIJA ZA  
EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU

---

### **Evropski pokret u Srbiji**

Kralja Milana 31, 11000 Beograd

Tel/fax: 011/ 322 11 74; 322 42 02

[office@emins.org](mailto:office@emins.org)

[www.emins.org](http://www.emins.org)

# SADRŽAJ

<b>LISTA SKRAĆENICA</b> .....	3
<b>REZIME</b> .....	4
<b>UVOD</b> .....	6
<b>1. DRŽAVNA ZAJEDNICA – MOGUĆI OKVIR EVROPSKIH INTEGRACIJA?</b> 8	
1.1.    Osporena funkcionalnost?.....	8
1.2.    Institucionalna struktura .....	8
<b>2. ZAKONODAVNA TELA U PROCESU EVROPSKE INTEGRACIJE</b> .....	10
2.1.    Nerazvijeni parlamentarizam .....	10
<b>3. KOMPARATIVNA SLIKA PARLAMENTARNE PRAKSE O PITANJIMA EVROINTEGRACIJE</b> .....	12
3.1.    Slovenija.....	12
3.2.    Bugarska .....	13
3.3.    Turska .....	14
3.4.    Hrvatska.....	14
3.5.    Slovačka Republika .....	15
Zaključci .....	16
<b>4. SPOSOBNOST ZAKONODAVNIH TELA ZA INTEGRACIONE PROCESE</b> .....	17
<b>5. PREPORUKE</b> .....	24
<b>PRILOG I – PREDLOG REZOLUCIJE MINISTARSTVA SPOLJNIH POSLOVA SCG – Skupština Srbije i Crne Gore</b> .....	27
<b>PRILOG II– PREDLOG REZOLUCIJE MINISTARSTVA SPOLJNIH POSLOVA SCG – Skupština Republike Srbije</b> .....	30
<b>STRUČNI TIM EPuS-a</b> .....	33

## **LISTA SKRAĆENICA**

**EU** – EVROPSKA UNIJA

**EAR** – EVROPSKA AGENCIJA ZA REKONSTRUKCIJU

**EP** – EVROPSKI PARLAMENT

**EPuS** – EVROPSKI POKRET U SRBIJI

**CARDS** – POMOĆ ZAJEDNICE ZA OBNOVU, RAZVOJ I STABILIZACIJU

**COSAC** – CONFERENCE DES ORGANES SPECIALISES EU AFFAIRES COMMUNAUTAIRES

**NVO** – NEVLADINA ORGANIZACIJA

**OEBS** – ORGANIZACIJA ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU

**SCG** – SRBIJA I CRNA GORA

**SFRJ** – SOCIJALISTIČKA FEDERATIVNA REPUBLIKA JUGOSLAVIJA

**SDP** – SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA

**UN** – UJEDINJENE NACIJE

## REZIME

Misija OEBS-a u Srbiji i Evropski pokret u Srbiji, sa namerom da istaknu uslove koje je potrebno ispuniti za integrisanje u evropsku zajednicu kao i značaj parlamenta u ovom procesu organizovali, su seriju radionica pod nazivom “Srbija i Crna Gora na putu u evropske integracije. Zadatak za parlament?”.

Na osnovu iskustava stečenih tokom održavanja radionica pokazalo se da je neophodna izrada studije koja bi predstavljala sveobuhvatnu analizu institucionalnih kapaciteta parlamenta Srbije i Crne Gore na nivou državne zajednice i država članica za proces evropske integracije. Ova studija, kao rezultat istraživačkog rada i analize tima stručnjaka Evropskog pokreta u Srbiji, obuhvata:

- Analizu specifičnosti državne zajednice kao mogućeg okvira evropske integracije

Državna zajednica Srbija i Crna Gora sa stanovišta političkog ustrojstva i svoje funkcionalnosti predstavlja posebnu tvorevinu koja zahteva i naročit pristup procesu stabilizacije i pridruživanja EU. Sa druge strane, u obe države članice na delu je rudimentarni oblik parlamentarizma u kome dominantnu političku moć poseduju političke partije.

- Institucionalnu strukturu i kapacitet parlamenta za učešće u procesu evropske integracije

Radi efikasnog ostvarivanja nadzorne i zakonodavne uloge parlamenta i postizanja društvenog konsenzusa neophodna je i odgovarajuća institucionalna struktura – odbori za evropske integracije, koordinacija rada sva tri parlamenta, saradnja sa parlamentima u Regionu i Evropi i uključivanje civilnog sektora u proces jačanja parlamentarnih institucija.

- Komparativnu sliku parlamentarne prakse o pitanjima evrointegracije u odabranim državama

Složenost i specifičnost saradnje sa EU podrazumeva i aktivniju ulogu parlamenta u procesu evrointegracija. U ovom tekstu analizirana je uloga zakonodavnih tela zemalja koje se nalaze na različitim nivoima približavanja Evropskoj uniji: Slovenija (od 1. maja 2004. godine zemlja članica EU), Bugarska (zemlja u pregovorima za članstvo sa EU), Turska (zemlja kandidat) i Hrvatska (zemlja u procesu stabilizacije i pridruživanja EU).

Na osnovu detaljne i komparativne analize identifikovane su glavne prepreke intenzivnijem uključivanju parlamenta u proces evrointegracije i formulisane preporuke za njihovo prevazilaženje. Preporuke se tiču osnovnih uslova potrebnih za jačanje kapaciteta parlamenta i njegove uloge u procesu evropske integracije, ali pod pretpostavkom uspostavljanja normalnog parlamentarnog rada koji je do sada bio blokiran bojkotima, nedostatkom političke volje i odsustvom političkog konsenzusa.

Integralni deo studije čine i predlozi rezolucija koje je izradilo Ministarstvo spoljnih poslova državne zajednice Srbije i Crne Gore, a po ugledu na slične dokumente koji su usvajani u drugim zemljama koje se nalaze u procesu pridruživanja EU.

## UVOD

Nedavno je Savet ministara Evropske unije dao saopštenje o početku rada na Studiji o izvodljivosti za započinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju sa Državnom zajednicom Srbijom i Crnom Gorom.<sup>1</sup> Nije potrebno posebno isticati da je proces pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji pitanje nacionalnog prioriteta za Srbiju i Crnu Goru. To je verovatno jedini put koji bi Srbiji i Crnoj Gori omogućio dalji prosperitet, stabilnost i sigurnost.

Izgradnja sveobuhvatne političke platforme o ovom prioritetnom zadatku moguća je samo u širokom demokratskom dijalogu, uz uključivanje svih relevantnih političkih stranaka i uz konsultacije sa sindikatima i predstavnicima civilnog društva. U tom smislu nužno je da vladajuće koalicije u obe države članice podstaknu izgradnju opštenacionalnog političkog konsenzusa oko uključivanja u procese evropske integracije. Parlament, kao mesto gde se otelovljuje ukupna politička volja građana, trebalo bi da predstavlja ključnu instituciju u procesu evropske integracije, kako zbog svoje zakonodavne uloge, tako i zbog mogućnosti nadziranja rada vlade. Zato jak i efikasan parlament može dati odlučujući doprinos budućoj integraciji, s obzirom na to da sam proces zahteva najobuhvatnije reforme zakona. Ispunjavanje složenih uslova korpusa prava Evropske unije, *Aquis communautaire*<sup>2</sup>, gotovo da nije moguće bez jačanja kapaciteta parlamenta, njegovih odbora i ekspertskeg osoblja. Iz toga nedvosmisleno proizilazi potreba za koordinisanim akcionim planom vlada i parlamenata Srbije i Crne Gore, kao i Državne zajednice. Pred njima sada stoji jasan izazov u rešavanju čitavog niza problema organizacione i proceduralne prirode, kao i u sprovođenju donesenih odluka.

Trenutna politička situacija u Državnoj zajednici Srbiji i Crnoj Gori ukazuje na niz ozbiljnih barijera u ovom procesu – pre svega reč je o odsustvu političkog konsenzusa i nedostatku saradnje između Državne zajednice i njenih članica.

Budući da Evropska komisija smatra Državnu zajednicu za primarnog pregovarača, jasno je da je politički dogovor između njenih ključnih aktera bitan faktor za uspeh na poslu integracije.

---

<sup>1</sup> U septembru 2003. godine je započeta izrada Studije o izvodljivosti za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju S&CG. Završetak se očekuje u prvoj polovini 2004. godine.

<sup>2</sup> *Acquis communautaire* (skraćeno *Acquis*) označava zakonodavstvo Evropske unije, odnosno komunitarno pravo i pravne tekovine EU. U okviru *Acquis* sadržana su prava i obaveza zemalja članica EU. Svaka država koja ima za cilj članstvo u EU mora prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i usvojiti *acquis communautaire*.

Drugi niz problema odnosi se na političku nestabilnost u parlamentima država članica. Postizanje konsenzusa u nacionalnim parlamentima zato predstavlja ništa manji izazov.

I u jednom i u drugom slučaju zajednička izjava svih političkih partija u parlamentima o evropskoj integraciji kao primarnom cilju trebalo bi da bude odlučujući korak, jer obezbeđuje kontinuitet politike bez obzira na promene vladajućih struktura. To bi bio dokaz postojanja jasne vizije i strategije, pobeda jednog višeg nacionalnog interesa.

# **1. DRŽAVNA ZAJEDNICA – MOGUĆI OKVIR EVROPSKIH INTEGRACIJA?**

## **1.1. Osporena funkcionalnost?**

Državna zajednica Srbija i Crna Gora je svakako poseban slučaj u kontekstu evropskih integracija i posebno u procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji ( u daljem tekstu: EU). Ovo zato što ona sada nije funkcionalna država (jer nije funkcionalna federacija), već predstavlja složen oblik organizovanja bivših federalnih jedinica nekadašnje dvočlane federacije u kojoj daleko manja federalna jedinica – Crna Gora nije uspela, po sopstvenom shvatanju, da sačuva neophodnu pravnu jednakost koja bi trebalo da postoji među svim federalnim jedinicama u okviru federacije. Da li je dvočlana federacija sa velikim nesrazmerom federalnih jedinica uopšte bila moguća, drugo je pitanje. U navedenom procesu integracija doneto je samo prividno rešenje time što je, prema Ustavnoj povelji, državna zajednica jedan subjekt međunarodnog prava, s obzirom na to da je ona, a ne države članice, sposobna da sklapa međunarodne ugovore i pristupa međunarodnim organizacijama. Pošto je ugovor o stabilizaciji i pridruživanju obiman i složen, država koja želi da stekne status pridruženog člana EU mora da obavi velik broj poslova. Postoje mnoga mišljenja da je institucionalni mehanizam državne zajednice u stvari složen mehanizam permanentnog internog pregovaranja koji ne može da ostvari cilj takvog ugovora.

U okviru Državne zajednice do sada je svaka efektivna vlast bila u rukama država članica, to jest Republike Srbije i Republike Crne Gore. Iako Povelja ne pominje izričito pojam suverenosti, države članice su zadržale konačne attribute suverenosti. Uostalom, tako je bilo i pri raspadu bivše SFRJ, iako je slovila kao federacija.. Ustavna povelja polazi od dva različita i odvojena ekonomska sistema država članica i daje projekciju nastanka zajedničkog tržišta za čije su stvaranje i funkcionisanje odgovorne države članice. Istovremeno, stvaranje zajedničkog tržišta je i normativni cilj same zajednice.

## **1.2. Institucionalna struktura**

Parlament Zajednice – Skupština Srbije i Crne Gore, prema Povelji, ne donosi zakone iz ekonomske oblasti, ali trebalo bi da odlučuje o uklanjanju prepreka slobodnom kretanju ljudi, robe, usluga i kapitala. Državna zajednica ne raspolaže izvornim

prihodima, s obzirom na to da za obavljanje njenih nadležnosti finansijska sredstva obezbeđuju isključivo države članice. Takođe, organi Državne zajednice, po načinu izbora i odlučivanja kao i po ovlašćenjima kojima raspolažu, predstavljaju više zajedničke organe država članica nego samostalne organe Zajednice.

Skupština Srbije i Crne Gore se u prvom mandatu (dve godine) sastoji od delegata izabranih u skupštinama republika Srbije i Crne Gore. Posle toga poslanici bi trebalo da budu birani na neposrednim izborima po zakonima država članica. Sastav Skupštine nije paritetan (91 poslanik iz Srbije i 35 iz Crne Gore), ali za njenu odluku je potrebna većina glasova poslanika iz obe delegacije (46 iz Srbije i 18 iz Crne Gore). Deo važnih odluka zahteva prethodnu saglasnost skupština država članica. Savet ministara, zajedno sa predsednikom, koji je ujedno i predsednik Državne zajednice, ima paritetan broj članova. Karakteristično je to da ministri odbrane i spoljnih poslova imaju zamenike iz druge države članice i da nakon dve godine zamenjuju mesta. Nešto više od pola godine od njenog izbora, Skupština Državne zajednice pokazuje velike nedoumice upravo na primeru odnosa sa EU. Dokument koji je ona konačno prihvaćen početkom septembra – Akcioni plan – predviđa samo deo ukupnog procesa unutrašnje ekonomske harmonizacije, zajedničku carinsku i spoljnotrgovinsku politiku. Njime je krajnji rok potpune harmonizacije u ovim oblastima predviđen tek za tri do pet godina. Sam Akcioni plan je sačinjen u direktnim pregovorima odgovarajućih ministarstava država članica i njegova izrada, zajedno sa postupkom usvajanja, trajala je petnaest meseci. Pre nego što ga je usvojila Skupština Zajednice, taj dokument je usvojen u skupštinama država članica. Akcioni plan će biti samo jedan od predmeta ocene pripremljenosti Državne zajednice za potpisivanje ugovora o stabilizaciji i asocijaciji koju Evropska komisija treba da da u svojoj Studiji o izvodljivosti.

Teškoće dakle proizilaze iz same prirode Državne zajednice, projektovane u Ustavnoj povelji. U stvari, osnovna koncepcija Povelje jeste ta da ona predstavlja okvir međusobnog ekonomskog, pravnog i institucionalnog približavanja dve države članice, paralelno sa njihovim ispunjavanjem uslova za pridruživanje EU, od Kopenhagenskih kriterijuma<sup>3</sup> do uslova koji će biti postavljeni u Studiji o izvodljivosti. *Acqius*

---

<sup>3</sup> Na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu (1993) predsednici država ili vlada zemalja članica Evropske unije složili su se da će u članstvo EU primiti zainteresovane pridružene članice. Dogovoreno je da navedene države mogu postati punopravne članice kada ispune sledeće kriterijume: (1) stabilnost ustanova koje obezbeđuju demokratiju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i manjina, (2) postojanje delotvorne tržišne privrede, (3) sposobnost domaćih preduzeća da izdrže pritisak zajedničkog tržišta EU i (4) sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva, uključujući sprovođenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

*communautaire*, kao rezultat uspešnog istorijskog eksperimenta na zapadu evropskog kontinenta, mogao bi da posluži kao spoljašnji činilac jačanja institucija nefunkcionalne Državne zajednice. EU bi mogla da pruži pomoć u praktičnom integrisanju tih vrednosti u Zajednici preko niza harmonizacija kojima bi bile regulisane pojedine oblasti zajedničkih politika i određene institucije za njihovo sprovođenje.

## **2. ZAKONODAVNA TELA U PROCESU EVROPSKE INTEGRACIJE**

### **2.1. Nerazvijeni parlamentarizam**

Prema Ustavu Republike Srbije, kao i prema Ustavu Republike Crne Gore, skupštine su prevashodno zakonodavni organi, kao i organi koji biraju i kontrolišu rad vlade. U tom smislu, uz manje ili veće razlike, bar normativno, u obe države članice Državne zajednice na delu je parlamentarni sistem tzv. racionalizovanog parlamentarizma.

To znači da se vlade biraju i opstaju sve dotle dok imaju poverenje većine poslanika u skupštini, ali i one same mogu, ako njihove predloge prihvate predsednici republika, da skupštine raspuste i time skrate mandat narodnih poslanika. U stvarnosti, više od deceniju u obe države članice na delu je rudimentarni oblik parlamentarizma u kome dominantnu političku moć poseduju političke partije, u stvari njihovi vrhovi - najčešće same vođe tih stranaka. Od samog nastanka političkog pluralizma – 1990. godine, pa sve do današnjih dana u Crnoj Gori, a do jeseni 2000. godine i u Srbiji, dominantan politički uticaj, a time i učešće u izvršnoj vlasti, imale su političke stranke nastale transformacijom komunističke partije, uz povremene koalicije u kojima su slabiji partneri uvek bili drugi. To je bio jedan od razloga, uz opštu nerazvijenost demokratije, dugogodišnje ratne sukobe koji su pratili raspad prethodne SFRJ, izolaciju i kaznene mere UN i EU, ekonomsku i socijalnu krizu, što je u političkom životu bila prisutna dominacija izvršne vlasti nad zakonodavnom. Parlament nije bio zakonodavac koji suštinski sprovodi zakonodavni proces, predlaže, razmatra, organizuje i vodi javne debate sa željom da ubedi javnost i dominantne društvene grupe, podnosi amandmane na vladine predloge i predloge nekih drugih ovlašćenih predlagača i, na kraju, autoritativno odlučuje

o zakonima, već mnogo više izvršilac prethodno donetih odluka u partijskim vrhovima koji tvore vladu. Ogroman broj zakona u oba parlamenta usvojen je na predlog vlade, dok se predlozi zakona poslanika, njihovih klubova ili određenog broja građana mogu na prste izbrojati. U takvom parlamentarnom životu uloga poslanika opozicije svodila se često na uzaludne napore i pokušaje da se poštuju i primenjuju makar i osnovne norme i pravila ustava i dobrih parlamentarnih običaja.. Takav nerazvijeni parlamentarizam svakako nije činjenica koja može podstaći bitnije i samostalnije učešće poslanika u procesima koji treba da vode evropskim integracijama.

U društvenoj i političkoj stvarnosti opterećenoj nedostatkom bazičnog političkog konsenzusa o obliku i karakteru države, odnosno nerešenim ili odgođenim rešenjem državnog pitanja, u vremenu kada se ključni činiooci međunarodne politike još uvek pojavljuju u ulozi koja povremeno poprima oblike neskrivenih ucena ( stalne pretnje novim kaznenim merama zbog »nesaradnje« ili »nedovoljne saradnje« sa Tribunalom za bivšu SFRJ, povremene pretnje delu političke elite u Crnoj Gori krivičnim procesima u nekim zemljama EU, itd.), u nerazvijenoj unutarstranačkoj demokratiji i nedostatku transparentne unutarstranačke strukture, sa nejasnim ustavnim i zakonskim statusom narodnih poslanika, nije realno očekivati da parlamentarci mogu biti samostalniji i uticajniji faktor ozbiljnije socijalne i političke mobilizacije koja vodi snažnijem procesu približavanja EU i drugim evropskim integracijama. Taj zadatak još uvek pripada, pre svega, najznačajnijim i najuticajnijim partijskim elitama, a one se retko nalaze u skupštinama. Umesto nerealnih očekivanja, realnije bi bilo videti moguću ulogu parlamentaraca u tom procesu kao političkih činilaca čija moć nije velika, ali bez sumnje može biti značajna u dugoročnijem procesu dostizanja potrebnog društvenog konsenzusa. Jer bez njega nije ni moguća transformacija koja je uslov za evropeizaciju celog društva. U tom smislu, podjednako je važna uloga poslanika koji predstavljaju opoziciju trenutnoj vlasti, jer se na važna spoljnopolitička pitanja koja zahtevaju politički i socijalni konsenzus ili bar saglasnost svih bitnih stranaka političkog spektra, bez njihovih stranaka odgovor ne može dati.

### 3. KOMPARATIVNA SLIKA PARLAMENTARNE PRAKSE O PITANJIMA EVROINTEGRACIJE

Nacionalni parlamenti igraju vrlo važnu ulogu u procesu zakonodavnih reformi i približavanja Evropskoj uniji, i to na više načina:

- kao najviša zakonodavna tela, parlamenti usvajaju sve zakone koji obuhvataju pitanja prihvatanja *acquis communautaire*,

- parlamenti nadgledaju rad izvršnih organa, uključujući i njihove odnose (pregovore, aktivnosti, kontakte) sa institucijama EU,

- parlamenti bi trebalo da obezbede odgovarajući stepen političke i društvene podrške (što širi nacionalni konsenzus) za proces evropske integracije zemlje.

Imajući u vidu da se najveći broj aktivnosti u procesu evropske integracije odvija na nivou izvršnih organa, koji osim toga imaju i mnogo obimniji stručni aparat od zakonodavne vlasti, saradnja i integracija sa EU implicitno podstiču određenu marginalizaciju položaja zakonodavne vlasti.

Drugim rečima, "demokratski deficit", karakterističan za institucionalnu strukturu Evropske unije, prisutan je i u slučaju saradnje EU sa trećim zemljama.

Stepen učešća parlamenata u procesu evropske integracije je tim veći što je konkretna država bliža Evropskoj uniji. U ovom tekstu analiziraćemo ulogu nekih nacionalnih parlamenata koji se nalaze na različitim nivoima približavanja Uniji:

Slovenije (buduća zemlja članica), Bugarske (zemlja u pregovorima za članstvo u EU), Turske (zemlja kandidat) i Hrvatske (zemlja u procesu stabilizacije i pridruživanja EU).

#### 3.1. Slovenija

Slovenački parlament ima tradicionalno jaku ulogu u odnosu na funkcionisanje izvršnih organa, uključujući i njihovu saradnju sa Evropskom unijom, kao i veću transparentnost za javnost toga procesa. Na primer, Odbor za spoljnu politiku Parlamenta nadzirao je i pojedinačno odobravao svaku pregovaračku poziciju Vlade Slovenije u toku pregovora o proširenju.

Specijalizovana Komisija za evropska pitanja Nacionalne skupštine formirana je 1996. godine sa sledećim zadacima:

- diskusija o opštim pitanjima povezanim sa evropskom integracijom, analiza strategije integracije Slovenije i podnošenje izveštaja o tome,
- nadzor nad primenom strategije usklađivanja slovenačkog zakonodavstva sa *acquis communautaire-om*,
- koordinacija aktivnostima drugih radnih tela Parlamenta koja se bave pojedinim pitanjima evropske integracije (davanje mišljenja, preporuka, upozorenja i dr.),
- saradnja sa institucijama (u Sloveniji, EU i dr.) koje se bave pitanjima integracije, uključujući Konvent o budućnosti EU i COSAC,
- praćenje korišćenja fondova EU,
- prikupljanje informacija o EU i rad sa javnošću (debate i slično).

Komisija ima 10 članova. Među primedbama na rad i položaj Komisije navode se: mali broj članova, nedovoljna koordinacija sa Odborom za spoljnu politiku i specijalizovanim komisijama, odvojenost od Zajedničkog parlamentarnog odbora za saradnju sa EP i dr.

### **3.2. Bugarska**

Aktivnosti Nacionalne skupštine Bugarske koje se odnose na evropsku integraciju pokrivaju tri ključne oblasti: prilagođavanje/usklađivanje zakonodavstva, prilagođavanje/amandmani na Ustav, stvaranje tela i razvoj procedura za praćenje saradnje i pregovora o ulasku Bugarske u članstvo EU.

Glavno specijalizovano telo u Skupštini je Komisija za evropsku integraciju. Sačinjavaju je 24 člana, u skladu sa partijskim sastavom parlamenta. *Posebno je interesantno da Komisija odluke donosi na osnovu pune saglasnosti svih predstavljenih stranaka (jednoglasnost)*. Ovo predstavlja specifičnost rada Komisije, što odražava *potrebu za postojanjem nacionalnog konsenzusa* o pitanju evropske integracije.

Osnovni zadatci Komisije jesu zakonodavna aktivnost i nadzor nad radom izvršnih organa. Nadležnosti Komisije su sledeće:

- razmatranje predloga zakona u okviru primene Nacionalnog programa za prihvatanje *acquis communautaire* (izveštaji, preporuke, predlozi zakona), kao i davanje mišljenja o prioritetima,
- praćenje rada Saveta za evropske integracije i Vlade, kao i Saveta za koordinaciju za pripreme Bugarske za pristupanje EU (razmatranje izveštaja pregovarača i drugih izveštaja),

- razmatranje izveštaja o saradnji sa EP i COSAC, kao i rasprave zajedno sa drugim telima Skupštine o pitanjima evropske integracije.

Komisija takođe daje *mišljenje o usklađenosti predloga svih zakona koji se nalaze pred skupštinom sa *acquis communautaire*-om.*

Zakoni koji se usvajaju u Skupštini, a o kojima je Komisija za evropske integracije dala svoje mišljenje, usvajaju se po "skraćenom postupku" (urgentna procedura), tokom kojeg su debate na plenarnoj sednici samo sa po jednim predstavnikom svake od parlamentarnih grupa.

### **3.3. Turska**

U okviru turske Velike skupštine specijalizovani organ - Odbor za harmonizaciju zakona sa EU – formiran je u 2003. godini. Odbor ima 17 članova, koji učestvuju proporcionalno partijskom sastavu same Skupštine. Predsedavajući Odbora je bivši ministar inostranih poslova Turske, a svi članovi Odbora znaju strane jezike (iz kruga bivših diplomata, profesora, pravnika).

Osnovne nadležnosti Odbora su:

- praćenje razvoja procesa pristupanja Turske EU, kao i praćenje dešavanja u EU, uključujući i podnošenje izveštaja Velikoj skupštini o tome. Odbor podnosi godišnje izveštaje Velikoj skupštini;

- razmatranje kompatibilnosti predloga zakona koje podnose Vlada ili drugi članovi Skupštine u odnosu na propise EU, o čemu Odbor daje svoje mišljenje. Stav Odbora nije automatski, nego nastaje na osnovu *izričitog zahteva predsednika* Skupštine;

- aktivnosti usmerene prema domaćoj i evropskoj javnosti, kao i parlamentima zemalja EU (informisanje, lobiranje, popravljavanje imidža i sl).

Odbor odlučuje apsolutnom većinom prisutnih članova Odbora, pri čemu je za kvorum dovoljno prisustvo jedne trećine članova.

### **3.4. Hrvatska**

Hrvatski Sabor je 2001. godine izmenio svoj Poslovnik, kako bi omogućio brži proces usklađivanja zakonodavstva sa propisima EU. Tako je osnovan i Odbor za evropsku integraciju (jedan od 25 odbora u Saboru). Odbor ima predsednika,

potpredsednika i 11 članova koji predstavljaju sve parlamentarne grupe. Odbor je u periodu od 2 godine imao 25 sesija i između ostalog zadužen je za:

- praćenje procesa usklađivanja pravnog sistema Hrvatske sa pravom EU,
- praćenje saradnje Hrvatske sa Savetom Evrope,
- praćenje programa pomoći EU i njihove koordinacije u Hrvatskoj,
- saradnja i kontakti sa telima i organima u Hrvatskoj koji su isključeni u proces evrointegracije.

Prema Poslovniku Sabora, procedura usvajanja propisa koji su povezani sa procesom harmonizacije zakonodavstva pojednostavljena je (jedno umesto dva čitanja), odnosno predstavlja *urgentni postupak*.

Sabor ima značajnu ulogu i u procesu praćenja primene sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, odnosno ima mogućnost da direktno utvrđuje pozicije koje će zauzimati Vlada u okviru saveta za saradnju i drugih tela asocijacije sa EU (*ex ante* i *ex post* nadležnost).

### **3.5 Slovačka Republika**

U Slovačkoj Republici Nacionalni konvent trebalo je da posluži kao okvir za vođenje debate o pitanjima koja su vezana za buduće članstvo Slovačke Republike u Evropskoj uniji. Pored političkih stranaka, učesnici u toj debati su bili i svi ostali predstavnici javnog života Slovačke (nevladine organizacije, sindikati, profesionalna udruženja, crkva, itd). Dosadašnji rad Nacionalnog konventa je uglavnom bio posvećen pitanjima novog evropskog ustava i institucionalne reforme EU. U radu Nacionalnog konventa Slovačke Republike su učestvovali jedanaest političkih partija, predstavnici vladinih ministarstava i dvadeset šest predstavnika različitih društvenih grupa. Na tim sastancima su, kroz debatu svih relevantnih predstavnika javnog života, formulisani stavovi Slovačke Republike u vezi sa pojedinim pitanjima, koje je slovačka delegacija izložila u okviru Evropske konvencije za izradu nacrtu ustava EU.

## Zaključci

Iz navedenog pregleda prakse pojedinih parlamenata u saradnji sa EU možemo izvući sledeće zaključke i specifičnosti:

- uglavnom svi parlamenti imaju posebno, *specijalizovano telo* (odbor za evropske integracije) za praćenje usvajanja zakonodavstva koje se usklađuje sa EU, kao i za nadzor saradnje domaćih organa saradnje sa Unijom;

Ono tesno sarađuje sa odborom za spoljne odnose, kao i sa drugim specijalizovanim odborima u parlamentu;

- jedan od zadataka odbora za evropske integracije je i rad na uspostavljanju konsenzusa u domaćoj javnosti na planu evropske integracije; zbog toga, u pojedinim slučajevima, *odbor ima i specifičan način odlučivanja (jednoglasnost najvažnijih stranaka)*;
- proces usaglašavanja sa evropskim zakonodavstvom je veoma obiman, nosilac tog procesa su izvršni organi, ali je parlament vrlo značajan kada se radi o brzini usvajanja zakonodavstva, pa je stoga najčešća procedura rada na ovom planu *urgentni postupak*;
- složenost i specifičnost saradnje sa EU podrazumeva i da parlamentarni odbori raspolažu *dobrom ekspertskom podrškom od strane stručnih službi parlamenta*.

#### **4. SPOSOBNOST ZAKONODAVNIH TELA ZA INTEGRACIONE PROCESSE**

Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori je u okviru projekta pomoći parlamentima Srbije, Crne Gore i Državne zajednice u procesu integracije u EU organizovala tri radionice (ukupno 5 radnih dana) na kojima su učestvovali veliki broj uglednih stranih i domaćih zvaničnika, međunarodnih i domaćih eksperata, kao i mnogobrojni poslanici sva tri parlamenta. Tokom diskusija i zajedničkih analiza već na prvom skupu, koji je nosio naziv «Srbija i Crna Gora na putu evropske integracije. Zadatak za parlament?» (Beograd, 10-11. juli 2003), kao zajednički zaključak donesen je niz važnih preporuka. Koristimo priliku da ovde iznesemote preporuke, uz kritički komentar kakve se sve fundamentalne teškoće javljaju u ovoj fazi njihove praktične primene.

- Donošenje deklaracije o pristupanju Evropskoj uniji kao prioritetnom zadatku za parlament Državne zajednice i dva republička parlamenta (politički konsenzus – prilozi I/II)

Očigledno je da parlamenti država članica Državne zajednice Srbije i Crne Gore treba prvi da ostvare pomenuti konsenzus. U ovom trenutku za to još ne postoje uslovi, iz sledećih razloga: u Srbiji su raspisani vanredni parlamentarni izbori (28.12.2003), tako da je neophodno sačekati konstituisanje nove skupštine i vlade da bi se pokrenula ovakva inicijativa. U Crnoj Gori parlamentarna opozicija ne učestvuje u radu parlamenta, pa je stoga nemoguće postići političku saglasnost o ovom pitanju sve dok se ova situacija na neki način ne izmeni. Iako u Srbiji i Crnoj Gori ne postoji nijedna relevantna partija u političkom životu koja bi se protivila procesu integracije u EU, logično je očekivati da je potrebno dosta vremena da se postigne ovakav politički konsenzus.

- Institucionalizacija Odbora za evropske integracije u sva tri parlamenta

Poslovnici Narodne skupštine Srbije, odnosno Skupštine Crne Gore, predviđaju obavezno formiranje odbora kao “radnih tela skupština koji se obrazuju za razmatranje i pretresanje pitanja, kao i predlaganje akata i vršenje drugih poslova iz

nadležnost skupštine". Oba poslovnika predviđaju da članstvo u odborima bude srazmerno broju poslanika koji ima svaki poslanički klub. To međutim, u stvarnosti, nije uvek tako i bilo, s obzirom na to da neke političke stranke ne žele da učestvuju ili se, zbog najrazličitijih protesta, povlače iz rada u skupštinskim odborima.

Dokora nisu postojali posebni parlamentarni odbori koji bi se bavili samo pitanjima evropskih integracija nezavisno od opštih pitanja spoljne politike. To se promenilo tokom 2003. godine jer su obe skupštine predvidele stalne odbore za ta pitanja. Tako je Narodna skupština Republike Srbije, na Osmoj sednici Prvog redovnog zasedanja u 2003. godini, održanoj 30. maja 2003. godine, dopunila svoj Poslovnik i predvidela formiranje Odbora za evropske integracije. Njegova nadležnost je da razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima Evropske unije i Saveta Evrope. Predviđeno je da taj Odbor razmatra planove, programe, izveštaje i informacije o postupku stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, da prati realizaciju strategije pridruživanja i predlaže mere i pokreće inicijative za ubrzavanje realizacije strategije pridruživanja u okviru nadležnosti Skupštine, da predlaže mere za uspostavljanje nacionalnog sporazuma o strategiji pridruživanja evropskim integracijama i da razvija međunarodnu saradnju sa odborima parlamenta drugih zemalja, sa ciljem boljeg razumevanja procesa pridruživanja i integracije u Evropsku uniju. Odbor bi trebalo da ima 15 poslanika, ali zbog problema koji su nastali u radu Narodne skupštine usled sve nestabilnije Vladine većine, odbor nije ni konstituisan do sredine novembra, kada je Skupština, na predlog Vlade, raspuštena. Slično je i sa istovetnim, novopredviđenim odborom u Skupštini Crne Gore, čiji sastav još nije određen.

Parlament Državne zajednice, usled opštepoznatih problema koji postoje u njegovom funkcionisanju (više je sednica odloženo zbog nedostatka kvoruma potrebnog za njegov rad i odlučivanje nego što ih je održano), nije još ni doneo poslovnik o svom radu, iako je konstituisan u februaru ove godine, već radi po privremenom poslovniku. Stoga i nije konstituisan odbor za evropska pitanja.

Inače, u svim skupštinskim poslovnicima, kako onom u Srbiji, odnosno Crnoj Gori, tako i u privremenom poslovniku Skupštine Državne zajednice, predlog zakona, pre razmatranja na sednici samog parlamenta, razmatra nadležni odbor koji može u svom izveštaju predložiti parlamentu da usvoji predlog zakona u celini, da ga usvoji u tekstu izmenjenom u odnosu na tekst koji je podneo predlagač ili da ga uopšte ne usvoji. U tom smislu će biti značajno posmatrati rad predviđenih odbora za evropske integracije u sva

tri parlamenta, kada budu konstituisani i uticati na njega. Trebalo bi da u njima budu zastupljeni poslanici iz svih relevantnih političkih stranaka zbog same prirode njihovih zadataka i važnosti poslova. Donošenje bilo kakve obavezujuće i delotvorne deklaracije ili rezolucije o spremnosti da se evropskim integracijama zaista i pristupi neće imati efekta ako iza toga ne stanu relevantni faktori, kako u izvršnoj vlasti, tako i u parlamentarnoj opoziciji.

Odbori za evropske integracije u parlamentu Državne zajednice i parlamentima država članica treba da budu najobavešteniji delovi zakonodavnih tela o ciljevima i statusu u procesu evropskih integracija, kao i da kontrolišu rad odnosnih vlada, jer izvršna vlast, po logici stvari, a posebno u zemljama u tzv. tranziciji, teži da «monopoliše» sva značajnija spoljnopolitička pitanja. Kod nas je to, kao je to napred rečeno, naročito izraženo zbog strukturne slabosti i nesamostalnosti zakonodavnih organa. To je posebno važno u navedenom procesu koji pretpostavlja najširu političku ali i socijalnu podršku za stvaranje nacionalnog konsenzusa i potrebe da se javnosti objasni značaj EU i evropskih integracija uopšte. Parlament je, osim toga, i samostalan nosilac međuparlamentarne spoljnopolitičke saradnje u koju isto tako treba da budu uključeni poslanici iz svih relevantnih poslaničkih klubova, jer je važno da dobiju saznanja i pravovremena obaveštenja o Evropi i o njenim integracionim strukturama. Nužnost da poslanici iz raznih, pa i u mnogo čemu suprotstavljenih političkih stranaka i programa, budu informisani javlja se kao neophodnost svakog procesa koji ima za cilj saradnju i uključivanje u evropske integracione procese.

Premda poslanici u sva tri parlamenta prihvataju neophodnost osnivanja odbora za evropske integracije, iz pomenutih razloga do toga još nije došlo.

S obzirom na to da je bitno da u odboru za evropske integracije uzmu učešća sve relevantne političke partije, sama opstrukcija rada parlamenta od strane opozicionih poslanika čini formiranje odbora nemogućim. U parlamentu Republike Srbije, nakon njegovog konstituisanja, biće moguće formiranje ovog odbora. Na nivou parlamenta Državne zajednice takođe se mora sačekati novi sastav poslanika iz Srbije, da bi počeo proces oblikovanja ovog odbora. U procesu konstituisanja ovih odbora razrešiće se i ostali zahtevi koji se postavljaju u vezi sa njihovim radom:

- a) definisanje poslova i strategija odbora za evropske integracije
- b) izbor članstva u odborima za evropske integracije
- c) obezbeđenje resursa za rad odbora za evropske integracije

Članovi sva tri parlamenta koji su prisustvovali radnim sastancima pod pokroviteljstvom OEBS-a (jul, novembar 2003) iskazali su potrebu za obukom što većeg broja poslanika u vezi sa pitanjima evropskih integracija, institucija EU, procesa harmonizacije zakonskih akata, modaliteta pregovaranja u procesu stabilizacije i asocijacije i sl. Opšti je zaključak da većina poslanika ne poseduje adekvatna znanja o procesu integracije koji je na dnevnom redu. Jedan od rezultata sprovedenih radnih sastanaka jeste i to da sami poslanici nisu dobro informisani ni o tekućem radu vladinih tela na procesima integracije, njihovoj opremljenosti i tekućim delatnostima, obukama koje su u toku i slično.

- Efikasna koordinacija između sva tri parlamenta

Nedvosmislen je utisak koji proizilazi iz izjava poslanika sva tri parlamenta da Državna zajednica za sada više koči nego što pospešuje procese integracije u EU. Argumenti za ovakav stav su sledeći: Niti u Srbiji niti u Crnoj Gori ne postoji jasan politički konsenzus o svrsishodnosti ovakve političke zajednice. Drugo, pet ministarstava koje Ustavna povelja predviđa nije dovoljno za efikasno funkcionisanje ove državne zajednice. Treće, i za ovu nalaizu možda najznačajnije, parlamenti država članica i parlament Državne zajednice praktično ne sarađuju. Ako se zna da je formalna pregovaračka strana sa institucijama EU Državna zajednica, a ne parlamenti i vlade država članica, onda se tok budućih pregovora i ispunjavanja postavljenih standarda dodatno komplikuje. Tu se, shodno ubedljivoj konstataciji o nepostojanju neophodne koordinacije između tri parlamenta, pojavljuje jedan veliki praktični problem. Države članice treba prvo da međusobno harmonizuje vlastite zakone, da bi zatim pristupile njihovoj harmonizaciji sa zakonima EU. S obzirom na karakter država članica, njihovu veličinu, ekonomske i političke interese, ta harmonizacija će ići teško i sporo, čime se faktički odugovlači ionako komplikovan proces harmonizacije zakona sa zakonima EU.

Očigledno je pomanjkanje entuzijazma u radu parlamenta Državne zajednice. Neosporni dokazi za to jesu nepostojanje poslovnika o radu parlamenta, često odlaganje zasedanja zbog nepostojanja kvoruma i sl.

Na osnovu ankete sprovedene među poslanicima učesnicima radionica znatan broj poslanika je izjavio da smatra da bi i Srbija i Crna Gora bolje napredovala u procesu pridruživanja ako bi to radile odvojeno.

- Izgradnja institucionalnih kapaciteta državne zajednice za ubrzano ulazak u procese evropske integracije

U okviru Državne zajednice SCG postoje dva institucionalna tela koja se neposredno bave evropskim integracijama: Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje EU i Savet za evropske integracije Srbije i Crne Gore. Kancelarija za evropsku integraciju SCG završila je prvi segment obuke poslanika i administracije na kojoj su razmatrana opšta pitanja u vezi sa funkcionisanjem EU, kao i odnosi Državne zajednice i EU. U nastavku obuke teme će biti tehnike pregovaranja sa EU kao i moderne administrativne veštine.

U okviru Ministarstva za ekonomske veze sa inostranstvom Republike Srbije radi Sektor za evropske integracije. Ovaj sektor je koordinišuće telo procesa evropskih integracija na nivou Republike Srbije. Dosadašnja priprema za proces stabilizacije i pridruživanja ogleda se u usvajanju Akcionog plana i strategije o pridruživanju na nivou Srbije. Akcioni plan je godišnji dokument i treba da se kompletira do kraja 2004. godine: on sadrži 50 ključnih zakona iz oblasti ekonomskih reformi i standarda, politike javnih nabavki, poreskog i radnog zakonodavstva, poljoprivrede, osiguranja i dr. Svi doneseni zakoni na nivou Republike moraju sadržati izjavu o usklađenosti sa zakonima EU.

Pod pokroviteljstvom EAR i u saradnji sa pojedinim vladama država članica EU obučeno je 120 službenika da bi mogli da se bave budućim procesom pridruživanja.

U okviru Ministarstva za ekonomske veze sa inostranstvom i evropsku integraciju Republike Crne Gore formirano je Odeljenja za evropske integracije. Njegove nadležnosti su poslovi izrade strategije integracije, usklađivanje zakona sa zakonima EU i obuka za procese pregovaranja sa EU.

Postojanje tri paralelne institucije za sprovođenje integracije potvrđuje da ne samo da institucije Državne zajednice nemaju precizirane ingerencije u ovom procesu, nego da obe članice Zajednice imaju mnogo veće poverenje u vlastite nego u zajedničke institucije. Studija izvodljivosti na kojoj radi Evropska komisija, po mišljenju eksperata, kasni zbog sporog procesa harmonizacije zakona između država članica. Po mišljenju Nikole Jovanovića (Sektor za evropske integracije, Republika Srbija) do sada su, zbog nepostojanja jednog kompetentnog pregovarača, izgubljene dve godine za sticanje statusa kandidata u procesu stabilizacije i asocijacije. Takođe su tačne ocene da ne postoji dobra

koordinacija u procesu donošenja novih zakona, da ministarstva rade ad hoc i da nema razvijenog sistematskog okvira niti preciznog vremenskog rasporeda.

- Uključivanje civilnog sektora u procese jačanja kapaciteta parlamentarnih institucija u procesu integracije

U ovim procesima očekuje se velika uloga nevladinog sektora: Tri su ključna segmenta gde je potrebno koristiti usluge civilnog sektora:

- a) Pisanje novih zakona, korišćenje ekspertske baze NVO i kontakata sa stranim ekspertima. Očito je da ministarstva nemaju dovoljno kompetentnih pravnika koji poznaju zakone EU.
- b) Obuka parlamentarnih poslanika i administrativnog osoblja.
- c) Podizanje javne svesti putem kampanje o značaju procesa integracije u EU.

Preporuka je da nevladin sektor mora boljom koordinacijom i podelom posla sprovesti pomenute aktivnosti. Za sada se kampanja odvija sporadično i nekoordinisano.

- Permanentni kontakt zakonodavnih tela sa medijima

Mediji neuporedivo više pažnje poklanjaju stranačkim nadmetanjima i političkim aferama nego značaju procesa integracije, zadacima koji iz toga proizilaze, kao i troškovima. Stoga Vlada i parlamenti moraju početi sa koordinisanom, osmišljenom i permanentnom akcijom u tom pravcu. U tom smislu trebalo bi formirati jedan kompetentan tim novinara s kojim bi se održavali stalni brifinzi.

- Uspostavljanje stalne interparlamentarne saradnje sa zemljama u regionu Zapadnog Balkana

S obzirom na to da je interes svih zemalja u Balkanskom regionu da u isto ili približno isto vreme stupe u Evropsku uniju, izuzetno je važno da se međuparlamentarna saradnja odvija što intenzivnije. Zato države koje su ostvarile veći stepen napretka u procesu stabilizacije i pridruživanja imaju interesa da svojim iskustvom pomognu one države koje još nisu daleko odmakle. Pored međudržavnih ugovora o slobodnom protoku roba, ljudi i ideja, poželjno je da parlamenti što čvršće sarađuju, da uspostave

maksimalnu koordinaciju i efikasan sistem međusobnog informisanja o delatnostima koje su u toku. Kao primere dobre međususedske saradnje naveli bismo uzajamne posete poslanika albanskog i srpskog parlamenta (jun i septembar 2003) u organizaciji Evropskog pokreta, u okviru projekta „Zakonodavstvo i građani“ East-West Parliamentary Practice Project-a koji funkcioniše u okviru programa Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope. Slični primeri dobre međuparlamentarne saradnje u Regionu su i uzajamne posete poslanika i nevladinih eksperata Republike Crne Gore i Bugarske (jun i decembar 2003) u okviru Programa parlamentarne saradnje (CEDEM). Ovaj tip kontakata postoji, ali je potrebno njihovo intenziviranje. U tom smislu poželjno bi bilo organizovati periodične susrete koncentrisanih delegacija svih parlamenata u Regionu.

## **5. PREPORUKE**

Pod pretpostavkom da su ispunjeni neophodni uslovi, odnosno da su sve tri skupštine počele sa radom (da se Skupština Državne zajednice SCG aktivira makar u rudimentarnom obliku, Skupština Crne Gore deblokira i Skupština Srbije formira nakon izbora), preporuke su sledeće:

### **1. Konstituisanje odbora za evropske integracije u sva tri parlamenta**

- Obezbediti zastupljenost svih partija koje imaju poslaničke grupe u odboru;
- Poželjna je stručnost članova odbora (znanje stranih jezika, poznavanje prava) i posvećenost evropskim integracijama.

### **2. Stvaranje uslova za efikasan rad odbora za evropske integracije**

- Obezbediti dugoročnu ekspertsku i tehničku podršku odborima;
- Ekspertska podrška parlamentima ne mora da potiče iz postojećih stručnih službi već se mogu angažovati kompetentni eksperti koji nisu zaposleni u skupštinama, ali su vezani za rad odbora
- Sadašnji sastav stručnih službi sva tri parlamenta nema dovoljno potencijala da udovolji kriterijumima rada koji su potrebni za evropske integracije. Neophodna je dodatna i permanentna obuka zaposlenih u stručnim službama parlamenata kao i zapošljavanje mladih stručnjaka;
- Izvršna vlast mora imati drugačiji odnos prema odborima za evropske integracije – redovno izveštavanje (jednom mesečno) odbora od strane kompetentnih predstavnika izvršnih vlasti koji se bave procesom pridruživanja EU;
- Nadzor nad načinima korišćenja fondova i tehničke pomoći (prvenstveno program CARDS) koju EU pruža vladama Srbije i Crne Gore.

### **3. Koordinacija rada odbora za evropske integracije**

- Ustanoviti redovne, kvartalne sastanke odbora za evropske integracije sva tri parlamenta radi razmene informacija i međusobne koordinacije

#### **4. Usvajanje deklaracije/rezolucije za pridruživanje EU**

- Usvajanje deklaracije/rezolucije u cilju stvaranja nacionalnog i političkog konsenzusa u Srbiji i Crnoj Gori, a prema modelu rezolucije Ministarstva spoljnih poslova Srbije i Crne Gore koji se nalazi u prilogu ove studije.

#### **5. Uključivanje civilnog sektora**

- Parlament bi trebalo da održava regularne kontakte sa svim relevantnim grupama (akademske institucije, zaposleni, poslodavci, društvene interesne grupe i nevladine organizacije), koje izražavaju različite potrebe i mišljenja društva po pitanju evropskih integracija.

Po pitanju stvaranja socijalnog konsenzusa postoje dva predloga:

- Evropski pokret u Srbiji se, na osnovu iskustva Slovačke Republike, zalaže za osnivanje Nacionalnog konventa, na nivou država članica, u kome bi bili zastupljeni predstavnici civilnog društva, univerziteta, crkve, instituta i dr. uz predstavnike vladajuće koalicije radi stvaranja socijalnog konsenzusa oko uključivanja Srbije i Crne Gore u EU kao nacionalnog prioriteta i ubrzanja procesa evropske integracije. Ovako ustanovljen nacionalni konvent, kao jedno savetodavno telo, olakšao bi formulaciju stavova Državne zajednice prema institucijama EU kao i interesa Državne zajednice u vezi sa pitanjem zajedničkih politika EU. Na taj način bi se učvrstio legitimitet, a samim tim i poboljšala pregovaračka pozicija državne delegacije u pregovorima sa EU. Nacionalni konvent bi se formirao na osnovu zakona donetih u skupštinama Republike Srbije i Republike Crne Gore kojima bi se propisali njegove nadležnosti, način rada, sastav i finansiranje. (Videti poglavlje .3.6 Iskustvo Slovačke Republike)
- Drugi predlog je da se organizuje stalna konferencija civilnog društva o evropskim integracijama, kojom bi koordinirao EpuS i čijim sastancima bi prisustvovali i izabrani politički predstavnici koji učestvuju u pregovorima sa EU.

#### **6. Kontakt sa medijima**

- Osposobljavanje parlamentarnih informativnih službi da permanentno i profesionalno informišu javnost o svim aktivnostima zakonodavnih tela u procesu evrointegracije.

## **7. Intenziviranje međuparlamentarne saradnje**

- U skladu sa zaključcima Samita u Solunu<sup>4</sup> neophodno je intenziviranje saradnje sa parlamentima u Regionu, uz podršku NVO kada je to potrebno, kao i saradnje zakonodavnih tela sa Evropskim parlamentom i parlamentima država članica EU.

---

<sup>4</sup> Na Samitu u Solunu (19-21 jun 2003) Evropski savet je prihvatio predloge Evropske komisije o načinima podrške zemljama zapadnog Balkana u procesu njihove buduće integracije u Evropsku uniju. Konkretno mere podrške EU zemljama zapadnog Balkana su predstavljene u dokumentu "Solunska agenda za zapadni Balkan."

# **PRILOG I – PREDLOG REZOLUCIJE MINISTARSTVA SPOLJNIH POSLOVA SCG – Skupština Srbije i Crne Gore**

## **SKUPŠTINA SRBIJE I CRNE GORE**

Imajući u vidu usvajanje Ustavne povelje Državne zajednice Srbije i Crne Gore, kojim su odnosi između dve republike postavljeni na nove osnove i koja u preambuli predviđa, kao jedan od ciljeva Zajednice, "uključenje u evropske strukture, a naročito u Evropsku uniju",

Pozdravljajući istorijske odluke Evropskog saveta iz Kopenhagena i Evropske konferencije u Atini, da se Evropska unija proširi do 2004. godine sa deset novih članica, čime će Unija postepeno prerasti u panevropsku integraciju,

Imajući u vidu odredbe Ugovora o osnivanju Evropske unije, kojim se predviđa da "svaka evropska država može da zatraži da postane članica Evropske unije", kao i odluku Evropskog saveta iz Feire, kojom je naznačeno da sve zemlje Jugoistočne Evrope predstavljaju "potencijalne kandidate za članstvo" u Evropskoj uniji,

Imajući u vidu nastojanje Srbije i Crne Gore da ostvari ekonomski napredak u uslovima demokratije, kao i da unapredi uslove života i rada svakog građanina, poštovanje prava, ljudska i manjinska prava, saradnju sa susedima u skladu sa evropskim vrednostima i standardima

Skupština Srbije i Crne Gore usvaja sledeću

### **REZOLUCIJU**

Skupština Srbije i Crne Gore:

1. Pozdravlja proces evropske integracije koji ima za cilj da u okviru Evropske unije u dogledno vreme uključi ceo Region Jugoistočne Evrope, uključujući Srbiju i Crnu Goru

2. Izražava uverenje da prijem Srbije i Crne Gore u punopravno članstvo Saveta Evrope predstavlja još jedan korak ka integraciji naše zemlje u evropske strukture;

3. Izražava punu saglasnost svih demokratskih političkih činilaca zastupljenih u Skupštini Srbije i Crne Gore da pruže pun doprinos u naporima Srbije i Crne Gore da se ispune kriterijumi iz Kopenhagena neophodni za ulazak u Evropsku uniju, kao i politički i ekonomski preduslovi za ubrzanje procesa pridruživanja Evropskoj uniji. U tom smislu, Skupština izražava punu opredeljenost da deluje u cilju ostvarivanja svih preduslova za podnošenje zvanične kandidature za članstvo u Evropsku uniju, kao dugoročnog društvenog, državnog i političkog cilja Srbije i Crne Gore;

4. Izražava punu spremnost da se ispune svi neophodni preduslovi potrebni za ubrzanu integraciju u Evropsku uniju, uključujući poštovanje prava čoveka i manjinskih prava, ispunjenje međunarodnih obaveza Srbije i Crne Gore, saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju u Hagu, unapređenje saradnje sa susednim i zemljama Regiona.

5. Zalaže se za što efikasniji rad zajedničkih organa Srbije i Crne Gore i formiranje svih neophodnih institucija, kao i preduzimanje mera za jačanje saradnje sa Evropskom unijom. U tom smislu, poziva organe Republike Srbije i Republike Crne Gore da u saradnji sa nadležnim telima Državne zajednice Srbije i Crne Gore do kraja aprila 2003. godine usvoje Akcioni plan harmonizacije zajedničkog tržišta Srbije i Crne Gore, kako bi bio nastavljen i ubrzan proces približavanja Evropskoj uniji. Posebno naglašava potrebu brzog zaključenja Sporazuma o trgovini tekstilnim proizvodima sa Evropskom unijom, kao prvog koraka u procesu uspostavljanja ugovornih odnosa Evropske unije sa Srbijom i Crnom Gorom;

6. Poziva organe Državne zajednice Srbije i Crne Gore da u saradnji sa republičkim organima preuzmu sve neophodne mere i akcije kako bi tokom 2003. godine bili ostvareni uslovi za otpočinjanje pregovora o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji. Skupština Srbije i Crne Gore izražava spremnost da u ovom procesu pruži svoj puni doprinos;

7. Naglašava potrebu ubrzane harmonizacije propisa Srbije i Crne Gore sa zakonodavstvom Evropske unije. U tom smislu, obavezuje organe Srbije i Crne Gore da uspostave odgovarajuću koordinaciju. U ovom kontekstu, Skupština ukazuje na potrebu

usklađivanja propisa i mera u Srbiji i Crnoj Gori sa preporukama "Konsultativne radne grupe SRJ-EU", kao i sa drugim preporukama evropskih institucija, poput preporuka iz godišnjeg izveštaja za 2003. godinu o Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropske komisije;

8. Traži od državnih organa Srbije i Crne Gore da posebnu pažnju u narednom periodu posvete sledećim merama:

- Usvajanju strategije ubrzanog približavanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji,
- Usvajanju programa mera harmonizacije prava Srbije i Crne Gore sa zakonodavstvom Evropske unije u narednoj godini,
- Promociji interesa, ciljeva i pozitivne slike Srbije i Crne Gore u državama članicama Evropske unije, a posebno u strukturama Evropske unije,
- Širenju evropskih vrednosti i upoznavanju sa ciljevima i značajem ulaska u Evropsku uniju u javnosti Srbije i Crne Gore;

9. Skupština Srbije i Crne Gore poziva Skupštinu Republike Srbije i Skupštinu Republike Crne Gore da se pridruže ciljevima ove rezolucije;

10. Tekst ove rezolucije će biti dostavljen Evropskom parlamentu, Evropskoj komisiji, Savetu ministara Evropske unije, kao i državama članicama Evropske unije.

U Beogradu, aprila 2003. godine

## **PRILOG II– PREDLOG REZOLUCIJE MINISTARSTVA SPOLJNIH POSLOVA SCG – Skupština Republike Srbije**

### **SKUPŠTINA REPUBLIKE SRBIJE**

Imajući u vidu usvajanje Ustavne povelje Državne zajednice Srbije i Crne Gore, kojim su odnosi između dve republike postavljeni na nove osnove i koja u preambuli predviđa, kao jedan od ciljeva Zajednice, "uključenje u evropske strukture, a naročito u Evropsku uniju",

Pozdravljajući istorijsku odluku Evropskog saveta iz Kopenhagena, da se Evropska unija proširi do 2004. godine sa deset novih članica, čime će Unija postepeno prerasti u panevropsku integraciju,

Imajući u vidu odredbe Ugovora o osnivanju Evropske unije, kojim se predviđa da "svaka evropska država može postati član Evropske unije" (videti citat), kao i odluku Evropskog saveta iz Feire, kojom je naznačeno da sve zemlje Jugoistočne Evrope predstavljaju "potencijalne kandidate za članstvo" u Evropskoj uniji,

Imajući u vidu nastojanje Republike Srbije da ostvari ekonomski napredak u uslovima demokratije, kao i da unapredi uslove života i rada svakog građanina, poštovanje prava, ljudska i manjinska prava, saradnju sa susedima u skladu sa evropskim vrednostima i standardima

Skupština Republike Srbije usvaja sledeću

### **REZOLUCIJU**

Skupština Republike Srbije

1. Pozdravlja proces evropske integracije koji ima za cilj da u okviru Evropske unije u dogledno vreme uključi ceo Region Jugoistočne Evrope, uključujući Srbiju i Crnu Goru.

2. Izražava očekivanje da će Savet Evrope što pre prihvatiti Srbiju i Crnu Goru kao punopravnog člana ove organizacije, što predstavlja još jedan korak ka integraciji naše zemlje u evropske strukture;

3. Izražava punu saglasnost svih demokratskih političkih činilaca zastupljenih u Skupštini Republike Srbije da pruže pun doprinos u naporima Republike Srbije da se ispune kriterijumi iz Kopenhagena neophodni za ulazak u Evropsku uniju, kao i politički i ekonomski preduslovi za ubrzanje procesa pridruživanja Evropskoj uniji. U tom smislu, Skupština izražava punu opredeljenost da deluje u cilju ostvarivanja svih preduslova za podnošenje zvanične kandidature za članstvo u Evropsku uniju, kao dugoročnog društvenog, državnog i političkog cilja Republike Srbije;

4. Zalaže se za što brže konstituisanje zajedničkih organa Srbije i Crne Gore i formiranje svih neophodnih institucija, kao i preduzimanje mera za jačanje saradnje sa Evropskom unijom. U tom smislu, obavezuje organe Republike Srbije da u saradnji sa ostalim nadležnim telima do meseca marta 2003. godine usvoji Akcioni plan harmonizacije zajedničkog tržišta Srbije i Crne Gore, kako bi bio nastavljen i ubrzan proces približavanja Evropskoj uniji. Posebno naglašava potrebu brzog zaključenja Sporazuma o trgovini tekstilom i tekstilnim proizvodima sa Evropskom unijom, kao prvog koraka u procesu uspostavljanja ugovornih odnosa Evropske unije sa Srbijom i Crnom Gorom;

5. Poziva buduće organe Državne zajednice Srbije i Crne Gore da u saradnji sa republičkim organima preduzmu sve neophodne mere i akcije kako bi još u toku prve polovine 2003. godine bili ostvareni uslovi za otpočinjanje pregovora o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, kako bi Sporazum mogao biti potpisan do kraja te godine. Skupština Republike Srbije izražava spremnost da u ovom procesu pruži svoj puni doprinos;

6. Naglašava potrebu ubrzane harmonizacije propisa Srbije i Crne Gore sa zakonodavstvom Evropske unije. U tom smislu, obavezuje organe Republike Srbije da uspostave odgovarajuću koordinaciju;

U ovom kontekstu, Skupština ukazuje na potrebu usklađivanja propisa i mera u Srbiji i Crnoj Gori sa preporukama "Konsultativne radne grupe SRJ-EU", kao i sa drugim preporukama evropskih institucija;

7. Traži od državnih organa Srbije i Crne Gore, kao i od organa Republike Srbije da posebnu pažnju u narednom periodu posvete sledećim merama:

- Usvajanju strategije ubrzanog približavanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji,
- Usvajanju programa mera harmonizacije prava Srbije i Crne Gore sa zakonodavstvom Evropske unije u narednoj godini,
- Promociji interesa, ciljeva i pozitivne slike Srbije i Crne Gore u državama članicama Evropske unije, a posebno u strukturama Evropske unije,
- Širenju evropskih vrednosti i upoznavanju sa ciljevima i značajem ulaska u Evropsku uniju u javnosti Srbije i Crne Gore;

8. Skupština Republike Srbije poziva Skupštinu Republike Crne Gore i Skupštinu Srbije i Crne Gore da se pridruže ciljevima ove rezolucije;

9. Tekst ove rezolucije će biti dostavljen Evropskom parlamentu, Evropskoj komisiji, Savetu ministara Evropske unije, kao i državama članicama Evropske unije.

U Beogradu, aprila 2003. godine

## STRUČNI TIM EPuS-a

### Autori priloga:



dr Dragan Lakićević, Podpredsednik Evropskog pokreta u Srbiji



dr Duško Lopandić, Podpredsednik Evropskog pokreta u Srbiji



Aleksandar Simić, Sudija Saveznog ustavnog suda

### Urednik studije:

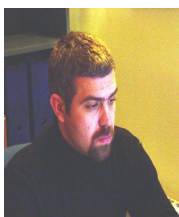


mr. Danijel Pantić, Generalni sekretar Evropskog pokreta u Srbiji,

### Asistenti istraživači:



Maja Bobić, Koordinator lokalnih veća, Evropski pokret u Srbiji



Ivan Knežević, Asistent Istraživač, Evropski pokret u Srbiji

## Radionice: Srbija i Crna Gora na putu evropskih integracija: Zadatak za parlament?



Nj.E. Ambasador Misije OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori, Mauricio Masari se obraća poslanicima skupština Državne zajednice, Republike Srbije i Republike Crne Gore

