



Evropski pokret
Srbija



ISTRAŽIVAČKI CENTAR
SLOVAČKE ASOCIACIJE ZA SPOLJNU POLITIKU

INSTITUCIONALNI KAPACITETI SCG ZA EVROPSKU INTEGRACIJU

UPOREDNA STUDIJA SCG I SLOVAČKE I PRILOZI SA KONFERENCIJE



*Evropski pokret
Srbija*



Istraživački centar Slovačke
asocijacije za spoljnu politiku

INSTITUCIONALNI KAPACITETI SCG ZA EVROPSKU INTEGRACIJU

**Uporedna studija SCG i Slovačke
i prilozi sa konferencije**

Uredili:
Jelica Minić
Ivan Knežević

Beograd, maj 2006.

Autori: dr Jelica Minić, mr Ivan Knežević, mr Danijel Pantić, dr Predrag Bublik, Eva Ponomarenkova, Josep M. Lloveras, dr Tanja Mišćević, dr Aleksander Duleba, Goran Svilanović, dr Vladimir Bilčik, prof. dr Radovan Vukadinović, Milorad Ivanović, Miljenko Dereta

Redaktori: dr Jelica Minić i mr Ivan Knežević

Izdavač:

Evropski pokret u Srbiji

Beograd, Kralja Milana 31/II

Tel: (381) 11 322 11 74

Fax: (381) 11 322 42 02

E-mail: office@emins.org

Web: http://www.emins.org

Za izdavača:

Mr Danijel Pantić

Lektor i korektor:

Nina Lopandić

Tehnički urednik:

Nebojša Milenković

Ilustracija na koricama:

Marko Zakovski

Slog i prelom:

Slobodan Blagojević

Štampa:

„MATEX“, Beograd

Tiraž:

600 primeraka

ISBN 86-82391-17-1

Knjiga je štampana u okviru projekta Fostering Public Debate on the EU in Serbia and Montenegro. Fellows Across Border Program koji je podržan od strane Fonda Bratislava – Beograd u okviru zvanične razvojne pomoći Republike Slovačke Srbiji i Crnoj Gori

SADRŽAJ

1. Uvod.....	5
2. Institucionalni kapaciteti Srbije i državne zajednice SCG za evropsku integraciju <i>dr Jelica Minić i mr Ivan Knežević</i>	9
3. Uloga institucija u procesu evropske integracije Slovačke – razgovori sa neposrednim akterima <i>Pripremili: dr Jelica Minić i mr Ivan Knežević</i>	29
4. Politički menadžment ulaska u Evropsku uniju: recepcija primera dobre prakse Republike Slovačke u Republici Srbiji <i>mr Danijel Pantić</i>	38
5. Uoči otvaranja pregovora sa EU – značaj slovačkog iskustva <i>dr Predrag Bubalo</i>	47
6. Evropski put Slovačke – poruke za SCG <i>Eva Ponomarenkova</i>	50
7. Različita iskustva na istom putu ka EU <i>Ambasador Josep M. Lloveras</i>	53
8. Pripreme Srbije za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju <i>dr Tanja Mišćević</i>	56
9. Nacionalni Konvent o Evropskoj uniji u Slovačkoj <i>dr Aleksander Duleba</i>	61
10. Regionalni pristup EU i značaj regionalne saradnje <i>Goran Svilanović</i>	66
11. Slovačka i nekoliko lekcija iz pregovora o pristupanju Evropskoj uniji <i>dr Vladimir Bilčik</i>	72
12. Izazovi primene propisa usklađenih sa <i>acquis communautaire</i> <i>Prof. dr Radovan Vukadinović</i>	79
13. Prilagođavanje politika u domenu viznog režima i regionalnog razvoja u toku pregovora sa EU <i>Ambasador Milorad Ivanović</i>	83
14. Uloga civilnog sektora u procesima evropskih integracija <i>Miljenko Dereta</i>	87
15. Uloga nevladinih organizacija u društvenim promenama i evropskoj integraciji Srbije <i>dr Jelica Minić</i>	91

UVOD

Članstvo u Evropskoj uniji je za Srbiju i Crnu Goru spoljnopolitički i reformski prioritet. Evropska unija je svim zemljama koje su ušle u nju, ili su danas kandidati, ili su potencijalni kandidati, obezbedila pravac i kolosek za reforme, omogućavajući da se izbegnu skupa i nepotrebna lutanja. Približavanje EU je ključni orijentir nezavisno od trenutka kada će se u nju ući. S druge strane, niko ne očekuje da se odmah, i u potpunosti, primene evropski standardi u svim oblastima. To je nemoguće iz više razloga. I druge zemlje koje su ulazile u Evropsku uniju, kako u prethodnim rundama proširenja, tako i 2004. godine, imale su dug period priprema za ulazak (većina centralnoevropskih zemalja preko 10 godina), tokom koga su fazno, uz višestruka prilagođavanja, uvedeni i primenjivani zakoni i institucionalne promene u određenim oblastima. Dakle, radi se o procesu koji dugo traje, traži ozbiljne pripreme, ozbiljnu podršku i partnerstva i stalni proces učenja.

Jedno od uspešnih partnerstava u procesu evropske integracije je saradnja SCG sa Slovačkom, koja se intenzivno odvija više od šest godina. U prvim koracima saradnje glavnu ulogu su igrale nevladine organizacije, da bi se kasnije uključili i drugi najrelevantniji akteri (političke stranke, administracije, lokalne uprave, javne institucije itd). Tako je i konferencija „Slovačka i Srbija i Crna Gora – razmena iskustava na putu ka EU“, održana 10. juna 2005. godine, organizovana zahvaljujući saradnji dve nevladine organizacije – Evropskog pokreta u Srbiji i Slovačke asocijacije za spoljnu politiku. Ona predstavlja rezultat uspešne saradnje dve nevladine organizacije, ali i ukupnog nevladinog sektora dve zemlje. Konferencija je, naime, deo projekta „Unapređenje javne debate o EU u Srbiji i Crnoj Gori“, koji ima za cilj prenošenje brojnih korisnih iskustava Slovačke u procesu evropske integracije na vladine, nevladine i druge organizacije koje u tom procesu učestvuju, kao i obaveštavanje šire javnosti o načinu angažovanja različitih institucija i organizacija u promovisanju i pripremanju evropske budućnosti.

I tokom ove dvodnevne konferencije, pokazalo se da višegodišnja bliska saradnja dve zemlje nije slučajnost. Naime, postoje brojne političke, socijalne, ekonomske, kao i institucionalne sličnosti koje olakšavaju bolje razumevanje i omogućavaju takvu razmenu iskustava, koja za našu stranu čini proces učenja jednostavnijim. Određene sličnosti u istorijskom kontekstu iz nedavne prošlosti takođe ukazuju da

slični problemi mogu imati i bezbolnija rešenja – raspad federalnih država, politički režimi koje ne prihvata međunarodna zajednica, manjinska pitanja itd. S druge strane, slučaj Slovačke pokazuje i da se zadata putanja ka evropskim i evroatlantskim integracijama može, i pored prvobitnog zaostajanja, preći brže i uspešnije ukoliko postoji politička volja i odgovarajuća međunarodna podrška. U pripremnim istraživanjima za ovu konferenciju, najvažnije slovačke institucije nesebično su podelile svoje iskustvo na putu ka Evropskoj uniji, sa svim uspesima i teškoćama, zakonskim i institucionalnim lutanjima i prilagođavanjima, načinima povezivanja sa partnerima iz zemalja članica EU i samih evropskih institucija, mehanizmima zastupanja sopstvenih interesa uoči i nakon pristupanja u maju 2004. godine.

Odluka Slovačke da 1999. godine, koja se može smatrati izuzetno teškim periodom za SCG, pokrene Bratislavski proces, bila je veoma značajna za našu zemlju i za pripremanje političkih promena koje su se desile u narednoj, 2000. godini. Ali, istovremeno, ona je profilisala Slovačku kao značajnog međunarodnog aktera – jednu malu zemlju, koja nije ni moćna ni bogata, ali zemlju koja je izvršila značajan uticaj u jednom kriznom regionu, kao što je bio region Zapadnog Balkana, u zemlji koja je predstavljala središte krize. Slovačka je, preko Bratislavskog procesa, zaista odigrala važnu političku ulogu u promenama u Srbiji u tom periodu i to ne samo preko pomoći u povezivanju svih važnih aktera promena, nego i u obezbeđivanju međunarodne podrške i u podizanju poverenja u međunarodnoj zajednici da su takve promene zaista moguće. Mnogi politički akteri u Srbiji duguju partnerima iz Slovačke nimalo zanemarivi deo svog političkog uspeha u ostvarenim promenama u zemlji. Ovaj primer uloge malih zemalja u međunarodnim odnosima sigurno može biti korišćen u savremenim analizama međunarodnih odnosa kao jedna nesumnjivo „uspešna priča“. Slovačka sa tom politikom očigledno nastavlja i u slučaju Ukrajine, locirajući Zapadni Balkan i Ukrajinu kao svoje spoljno političke prioritete. Evidentno je, i na osnovu događaja u Ukrajini, da je Slovačka ponovo odigrala važnu ulogu, što nesumnjivo utiče i na dalji porast njenog međunarodnog ugleda (na primer, članstvo u Savetu bezbednosti kao predstavnik centralnoevropskih zemalja). Slovačka je delovala na osnovu sopstvenih iskustava, distancirajući se od jedne uske optike u kojoj smo svi samo zatočenici sopstvene političke situacije, bez kapaciteta za neko šire sagledavanje i delovanje. Drugim rečima, radi se o principu preuzimanja dela odgovornosti za zbivanja u neposrednom ili širem okruženju, jer bez mira, stabilnosti i prosperiteta na toj ravni, teško da bilo koja pojedinačna zemlja može da računa da ih ostvari okružena teškim problemima i hroničnom nestabilnošću. I to je samo po sebi poruka zemljama regiona, pa i Srbiji i Crnoj Gori, da u najmanju ruku region mora biti onaj minimum na horizontu sagledavanja sopstvene pozicije, bez koga je teško ostvariti održive promene.

Odluka Slovačke vlade da dobro iskustvo Bratislavskog procesa nastavi osnivanjem Fonda Bratislava – Beograd, koji podržava brojne i raznolike projekte u SCG u kojima se pojavljuju partneri iz dve zemlje, predstavlja novu etapu u građenju čvrstih bilateralnih veza, u kojima posebnu i važnu ulogu igra slovačka manjina, sa svojim konstruktivnim angažmanom u političkom, kulturnom i proevropskom profilisanju demokratske Srbije. Konferencija „Slovačka i Srbija i Crna Gora – razmena iskustava na putu ka EU“ i istraživački projekt čiji je ona deo, podržana je iz Fonda Bratislava – Beograd. Konferenciji je prethodilo istraživanje tima Evropskog pokreta u Srbiji „Uloga institucija u procesu evropske integracije Slovačke“, koje je obavljeno tokom studijske posete Slovačkoj u decembru 2004. godine. Ovo istraživanje je u velikoj meri poslužilo kao putokaz za dalja istraživanja u SCG. Tako je nakon održavanja konferencije, obavljeno paralelno istraživanje u Srbiji i SCG „Ocena institucionalnih kapaciteta Republike Srbije i SCG za evropsku integraciju“. Ova dva istraživanja predstavljaju ključne priloge u zborniku koji se nalazi pred čitaocem, uz 12 priloga sa konferencije. U prilogima je obuhvaćen širi spektar pitanja od uloge institucija i unapređivanja njihovog kapaciteta. Razmatrane su mogućnosti korišćenja slovačkog iskustva uoči otvaranja pregovora SCG o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, tok priprema za pregovore u Srbiji, značaj regionalnog pristupa EU i regionalne saradnje, izazovi primene *acquis communautaire*, prilagođavanje politike u domenu viznog režima, uloga civilnog sektora u procesima evropske integracije i dr.

Prilikom izrade studije o institucionalnim kapacitetima za evropsku integraciju Srbije, pored intervjua sa nadležnim predstavnicima administracije i parlamenta Srbije i SCG, kao i eksperata iz oblasti pravosuđa¹, korišćeni su i nalazi Evropske komisije u dokumentima koji su usvojeni uoči² i nakon³ početka pregovora sa SCG,

1 Jela Baćović, direktorka Kancelarije Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, Tanja Mišćević, direktorka Kancelarije Vlade Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji, Gordana Lazarević, pomoćnik ministra i rukovodilac Sektora za razvojnu pomoć i donacije u Ministarstvu za ekonomske odnose sa inostranstvom Republike Srbije, Oliver Dulić, predsednik Odbora za evropske integracije Skupštine državne zajednice Srbija i Crna Gora, Ksenija Milivojević, predsednica Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije, Goran Gvozdenović, zamenik direktora Generalne direkcije za Evropsku uniju i Ljiljana Borovčanin, direktorka Direkcije za institucije Evropske unije u Ministarstva spoljnih poslova Srbije i Crne Gore, Đorđe Staničić, generalni sekretar Stalne konferencije gradova i opština, Vesna Rakić Vodinelić, direktorka Instituta za uporedno pravo.

2 *Report on the Preparedness of Serbia and Montenegro to Negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, Commission Staff Working Paper, Commission of the European Communities, SEC (2005) 478 final, Brussels, 12.04.2005.

3 *Odluka saveta o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom, uključujući Kosovo prema Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1244 od 10. juna 1999.* COM(2005) 558, Brisel, 9 novembar 2005. (zvanični prevod).

kao i ocene date u „Nacionalnoj strategiji za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji“⁴. Korišćeni su, takođe, i ostali dokumenti koji su značajni za razumevanje promena koje su se dešavale: izveštaji kancelarija za pridruživanje, odbora za evropske integracije, Stalne konferencije gradova, službeni glasnici i poslovnice itd. Nalazi o institucionalnim kapacitetima Srbije i državne zajednice SCG, dobijeni iz različitih izvora, u velikoj meri su se poklopili.

Osnovna poruka čitavog projekta, koja je istovremeno i njegov glavni nalaz jeste da uprkos svim ograničenjima i teškoćama političke, socijalne i ekonomske prirode, uprkos teškim konstitucionalnim i statusnim izazovima u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, raste broj onih koji rade u administraciji, parlamentima, sudstvu, lokalnoj upravi, civilnom društvu i drugim institucijama i organizacijama, koji osvajaju ključna znanja o evropskoj integraciji, koji ta znanja primenjuju i koji međusobno sve uspešnije sarađuju u formalnim i neformalnim okvirima.

Paralele sa Slovačkom, ali i sa drugim zemljama koje su upravo ušle u EU, ili su na njenom pragu, mogu biti od velike koristi i poslužiti kao važan putokaz, što brojni i raznoliki projekti (kancelarije za pridruživanje, parlamenti, lokalne uprave, civilno društvo, ali i postavljanje mostova) podržani u okviru Fonda Bratislava – Beograd već pokazuju. Evropski pokret u Srbiji zahvaljuje svom partneru Slovačkoj asocijaciji za spoljnu politiku na suštinskoj pomoći i podršci u sprovođenju ovog značajnog projekta.

Jelica Minić

4 *Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*, Kancelarija Vlade Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd, Maj 2005.

Institucionalni kapaciteti Srbije i državne zajednice SCG za evropsku integraciju

1. Uvod

Institucionalni kapacitet za pridruživanje Evropskoj uniji je jedan od najznačajnijih kriterija za ocenu spremnosti neke zemlje za unapređivanje njenog statusa u procesu evropske integracije. Ispunjavanje kriterija iz Kopenhagena se u sva tri svoja segmenta odnosi na unapređivanje institucionalnih kapaciteta, kako u domenu garantovanja demokratije, vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava, tako i u izgradnji funkcionalne tržišne privrede i kapaciteta da se prihvate obaveze koje proističu iz punopravnog članstva. Stoga je razumljivo da ocena institucionalnih kapaciteta za evropsku integraciju predstavlja važan deo *Nacionalne strategije Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*. Detaljno se analiziraju institucije izvršne vlasti i pravosuđa, dok je analiza zakonodavne vlasti uglavnom posredna.

U pomenutoj strategiji se konstatuje da „aparatus javne uprave Srbije, u svom nasleđenom, danas preovlađujućem stanju, nije spreman da sprovede brojne odluke državnih institucija i organa iz oblasti politike pridruživanja“⁵.

S druge strane, u Izveštaju Komisije o spremnosti Srbije i Crne Gore za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Evropskom unijom⁶, konstatuje se da postoji dovoljna spremnost da se pregovori otpočnu. Istovremeno, ocenjuje se da postoje strukturne slabosti u funkcionisanju parlamenata i izvršnih organa vlasti, mada je u tim oblastima ostvaren napredak. Smatra se da je reforma javne administracije tek na početku i da su administrativni kapaciteti, generalno uzev, niski. Mada, ocenjuje se da obe republike ulažu napore da pokrenu reforme javne administracije kroz brojne zakonodavne aktivnosti. Za Srbiju se, konstatuje da postoji bazični kapacitet za bavljenje evropskom integracijom, a posebno pregovorima o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, mada se smatra da je taj kapacitet neravnomerno raspoređen po različitim nivoima i granama administracije. Ukazuje se da se moraju osnažiti i administrativne i vladine i parlamentarne strukture koje se bave procesom evropske integracije, kako bi se na sistematičniji način osigurala usklađenost zakonodavstva sa evropskim normama.

* dr Jelica Minić, viši savetnik u Evropskom pokretu u Srbiji i mr Ivan Knežević, istraživač na projektima u Evropskom pokretu u Srbiji

⁵ *Nacionalna strategija*, op. cit. str. 262.

⁶ *Report on the Preparedness*, op. cit. str. 28.

Naglašava se da se moraju izvršiti ustavna prilagođavanja, u skladu sa evropskim standardima, kako na nivou Državne zajednice tako i u dve republike, kako bi se ustanovila jasna podela nadležnosti. Od sve tri administracije se traži da koordiniraju svoje napore kako bi što bolje iskoristile dvostruki kolosek u pregovorima o SSP. Od obe republike se traži da se obavežu da će podržavati pravne i ekonomske reforme i jačati administrativne kapacitete, pre svega u oblastima konkurencije, zaštite intelektualne svojine, javnih nabavki, carina i poreza (budući da su ove oblasti najbitnije za strukturu SSP u kojoj dominiraju pitanja unapređivanja pravnog i institucionalnog okvira za trgovinu). Takođe se u prvi plan ističe i potreba unapređivanja statistike i elektronskog poslovanja, što samo po sebi predstavlja bitan deo infrastrukture za potrebe javne administracije.

Ono što posebno interesuje pregovarače iz Brisela su pravosuđe i unutrašnji poslovi (Sud Državne zajednice, vize, azil, migracije, integrisano upravljanje granicama, borba protiv organizovanog kriminala, pranja novca i korupcije). Stanje u ovoj oblasti utiče na opštu sliku zemlje, spremnost stranih investitora za ozbiljnija ulaganja i, najzad, utiče na bezbednost spoljnih granica same EU, budući da se Srbija i Crna Gora direktno graniči sa zemljama članicama i budućim članicama (Mađarska, Italija – sa pomorskom granicom, Bugarska i Rumunija).

Reforma javne uprave u Srbiji započela je u posebnom segmentu decentralizacije, donošenjem dva zakona početkom 2002. godine (Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine i Zakona o lokalnoj samoupravi), ali je u oblasti centralne uprave proces dugo bio praktično zaustavljen. *Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji*, koja pored pregleda zatečenog stanja sadrži osnovne ciljeve i principe reforme, ključne oblasti reforme, institucionalni okvir i Akcioni plan za njeno sprovođenje, usvojena je tek krajem 2004. godine⁷.

„...*Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave* predviđa proces ostvarivanja uslova za efikasno sprovođenje projektovanog zakonskog okvira. Reč je o stalnom praćenju, analizi i evaluaciji efekata novog zakonskog uređenja, novom sistemu upravljanja ljudskim resursima, uvođenju novih informacionih tehnologija i razvoju kontrolnih mehanizama delovanja sistema državne uprave. Ostvarivanje ovih uslova dostizanja nove, moderne i racionalne uprave predviđeno je do 2008. godine. To vreme koicidira sa predviđenim početkom pregovora o pristupanju naše zemlje Evropskoj uniji uz očekivanje da se Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpiše tokom 2006. godine. Ovo je značajno, budući da će stanje državne uprave u Srbiji (kao i u Crnoj Gori i na nivou Državne zajednice) biti važan parametar za pregovore o pristupanju“⁸.

7 *Nacionalna strategija*, op. cit. str. 264.

8 *Nacionalna strategija*, op. cit. str. 271.

Strateško upravljanje reformom državne uprave u Srbiji povereno je Savetu za reformu državne uprave, na čijem čelu je predsednik Vlade. Na operativnom nivou, upravljanje i koordinacija celokupnog procesa reforme državne uprave poverena je Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

U dokumentu Evropskog saveta o ispunjavanju obaveza SCG u okviru Evropskog partnerstva⁹ na srednji rok se očekuje dalje jačanje odeljenja za evropsku integraciju po sektorskim ministarstvima i donošenje zakona o javnoj administraciji. Očekuje se primena mera za razvoj ljudskih resursa u javnoj službi. Takođe, očekuje se jačanje kapaciteta javne administracije na nivou vlade (za utvrđivanje politike i međuministarsku koordinaciju) i lokalne samouprave, kao i uspostavljanje centralizovanog sistema za lična primanja zaposlenih. Posebno se naglašava potreba jačanja kapaciteta u procesu donošenja ekonomske politike. Usvajanje i primena reformi u domenu decentralizacije javne uprave treba da obezbedi bolju samoodrživost lokalnih uprava, prema viđenju Evropske komisije, koje je usvojeno na Evropskom savetu.

U narednim poglavljima ovog istraživanja analiziraju se administrativne strukture na svim nivoima (Državna zajednica, Republika Srbija¹⁰ i lokalne zajednice), koje su uključene u proces evropske integracije, njihovo funkcionisanje i ostvareni napredak, odgovarajuće parlamentarne strukture i, najzad, pravosuđe koje je odgovorno kako za pripremu i predlaganje brojnih zakona, tako i za sprovođenje i primenu ukupne pravne regulative i svih uvedenih promena u procesu pridruživanja, a potom i pristupanja EU.

2. Funkcionisanje administrativne strukture na poslovima evropske integracije

Na poslovima koordinacije pregovora o uspostavljanju institucionalnih odnosa Srbije i Crne Gore i Evropske unije, u Državnoj zajednici je uspostavljena složena struktura na dva nivoa: nivo Državne zajednice i nivo republika, pri čemu se akteri evropskih poslova u dve republike donekle razlikuju. Pri tome, postoje tri subjekta evropskih integracija, a to su državna zajednica SCG i republike Srbija i Crna Gora. Ova tri subjekta su i akteri pregovaračkog procesa, priprema za pregovore i koordinacije pregovaračkog procesa, kao i predviđeni potpisnici Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁹ *Odluka saveta o principima, prioritetima i uslovima*, op. cit. str. 19.

¹⁰ Iz objektivnih razloga (definisana struktura, vremenski i budžetski okvir studije i organizacioni i istraživački kapaciteti) nisu obuhvaćene odgovarajuće strukture u Republici Crnoj Gori, koje se bave procesom evropske integracije.

Na nivou Državne zajednice glavna uloga je poverena Ministarstvu za međunarodne ekonomske odnose koje, prema Ustavnoj povelji Srbije i Crne Gore, ima nadeležnost zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uz koordinaciju sa državama članicama. Operativni deo poslova u oblasti integracije i koordinacije obavlja Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, koja je istovremeno i administrativna služba ključnog političkog organa za evropsku integraciju na nivou Državne zajednice, Saveta Srbije i Crne Gore za evropske integracije.

Za razliku od većine novih članica EU i zemalja kandidata, posebno onih koje nisu imale posebna Ministarstva za evropsku integraciju, Ministarstvo spoljnih poslova Srbije i Crne Gore i njegov Generalni direktorat za Evropsku uniju nemaju centralno mesto u ovim poslovima. Dosadašnja uloga ovog ministarstva u pripremanju za pridruživanje Evropskoj uniji sastojala se u stručnoj podršci u pribavljanju, obradi i diseminaciji neophodnih informacija, i pomoći drugim delovima administracije u preliminarnom utvrđivanju vremenskog okvira i pregovaračkih tehnika i procedura u komunikaciji sa Evropskom komisijom, a u delu koji ide preko Ministarstva spoljnih poslova i pripremi neophodne dokumentacije vezane za politički segment sporazuma.

Na nivou Republike Srbije ključni politički organ odgovoran za evropske poslove je Savet za evropske integracije Vlade Srbije, a poslovi evropskih integracija su u nadležnosti potpredsednika Vlade Srbije. Operativni organ za sve aktivnosti vezane za ovu nadležnost Vlade je Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji. Uspeh rada Kancelarije u najvećoj meri je uslovljen opštim političkim kapacitetom Srbije koji je potrebno neprestano jačati tokom procesa pridruživanja.

Od 2003. godine u ministarstvima započinje formiranje jedinica za evropske integracije, odnosno organizovanje poslova iz oblasti evropskih integracija u okviru drugih organizacionih oblika, u zavisnosti od prirode poslova koji se obavljaju u ministarstvima i obaveza koje ministarstva imaju u oblasti evropskih integracija. U cilju unapređenja rada u ovoj oblasti neophodno je dalje stručno i kadrovsko jačanje. Naročito je važno istaći da je, za valjano obavljanje poslova evropskih integracija, značajno da se ovim jedinicama obezbedi politički kredibilna pozicija u okviru unutrašnjih organizacionih procedura (prisustvo kolegijumima ministarstva, predlaganje mera, učešće u kreiranju politike ministarstva, pripremanje godišnjih radnih planova ministarstva). Koordinacija resornih ministarstava i Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji na poslovima evropskih integracija obavlja se kroz Komisiju za koordinaciju procesa pristupanja Evropskoj uniji. Komisija se redovno sastaje i okuplja načelnike odeljenja pri ministarstvima koji se bave evropskom integracijom, uz često učešće pomoćnika ministara. Ovo koordinaciono telo pred-

stavlja deo strukture koordinacije unutar administracije, uz neposredne konsultacije glavnih operativnih aktera procesa, pri čemu se hijerarhijska vertikalna nadopunjuje horizontalnim usaglašavanjima (privreda, finansije, makroekonomska politika, manjinski problemi, ekologija, statistika i dr).

Na nivou Crne Gore najšire nadležnosti u poslovima evropskih integracija ima Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije. Ograničeno učešće u ovim poslovima ostvaruje Ministarstvo inostranih poslova Crne Gore, koje je zaduženo za politički dijalog. U toku je formiranje jedinica za evropske integracije u drugim ministarstvima Vlade Crne Gore.

2.1. Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji

Kancelarija SCG za pridruživanje EU je primarni kanal direktne komunikacije sa Evropskom komisijom u pripremi i koordinaciji pregovaračkog procesa vezanog za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, što je bila njena uloga i tokom rada Konsultativne radne grupe u periodu 2001-2002. godine i Unapređenog stalnog dijaloga tokom 2003-2005. godine. Kancelarija priprema, koordinira i organizuje pregovore državne zajednice SCG sa Evropskom komisijom i obezbeđuje kompletnu logističku podršku za njihovo nesmetano odvijanje. U Kancelariji su zaposlena 23 saradnika i još 5 saradnika po ugovoru.

Oblasti za koje je nadležna državna zajednica SCG u pregovorima sa EU su:

- Preambula, opšta načela, politički dijalog, institucionalne, prelazne i završne odredbe,
- Vize, azil, migracije i integrisano upravljanje granicama,
- Usklađivanje zakonodavstva.

Rad prve dve Radne grupe koordinira Ministarstvo spoljnih poslova, a rad treće grupe Kancelarija SCG za pridruživanje EU. Pored toga, obaveza Kancelarije bila je i koordinacija izbora članova radnih grupa i podnošenje predloga na osnovu koga je Savet ministara doneo odluku o njihovim imenovanjima, čime je formirana prateća struktura međuresorskih Radnih grupa, koje podržavaju rad glavnog Pregovaračkog tima državne zajednice Srbija i Crna Gora. I glavni Pregovarački tim i međuresorske radne grupe počeli su formalno sa radom u avgustu 2005. godine nakon objavljivanja odluka o njihovom osnivanju.

Pregovarački tim državne zajednice SCG ima sledeći sastav:

- Vuk Drašković, ministar spoljnih poslova SCG, glavni pregovarač;
- Predrag Ivanović, ministar za međunarodne ekonomske odnose SCG, zamjenik glavnog pregovarača;
- Rasim Ljajić, ministar za manjinska i ljudska prava državne zajednice SCG;

- Miroljub Labus, šef pregovaračkog tima i podpredsednik Vlade Republike Srbije;
- Gordana Đurović, šef pregovaračkog tima i ministar za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije Crne Gore;
- Jela Baćović, sekretar, direktorka Kancelarije SCG za pridruživanje EU.

Pored zadatka da stručno obavlja administrativne poslove za sve učesnike pregovora na nivou Državne zajednice, Kancelarija koordinira saradnju SCG sa Evropskom agencijom za životnu sredinu, kao fokalna tačka u SCG, a u saradnji sa nadležnom kancelarijom, tj. Ministarstvom u dve republike i aktivnosti vezane za projekt TWINNING, koji je namenjen unapređivanju upravnih kapaciteta, putem tehničke pomoći koju obezbeđuju države članice EU, kao i države koje imaju status kandidata.

Kancelarija, takođe, ima zadatak da obezbedi prevođenje relevantnih publikacija EU za sadašnju fazu pregovora. Do sada je prevedeno 2170 stranica pravnih akata EU (*acquis communautaire*), kao i priručnik za prevođenje ovih akata¹¹.

2.2. Ministarstvo spoljnih poslova Srbije i Crne Gore

Za razliku od većine drugih zemalja koje su prošle, ili prolaze, kroz proces pridruživanja i pristupanja EU, u Srbiji i Crnoj Gori Ministarstvo spoljnih poslova nema tako značajnu ulogu u procesu evropskih integracija. Glavni razlozi leže u specifičnosti državne zajednice Srbija i Crna Gora i, takozvanom, dvostrukom koleseku pridruživanja za Srbiju i Crnu Goru. Naime, državna zajednica SCG, kao subjekat međunarodnog prava, ima moć potpisivanja ugovora, ali i dve republike članice takođe imaju moć potpisivanja ugovora u okviru svojih nadležnosti, na osnovu Ustavne povelje.

Državna zajednica je nadležna za SSP u oblasti međunarodne političke saradnje, međunarodnih obaveza koje nisu iz ekonomskog domena (na primer, saradnja sa Međunarodnim sudom za bivšu Jugoslaviju – Haškim tribunalom, regionalne inicijative, sistem UN, OEBS i sl), ljudskih i manjinskih prava i regionalne saradnje. Osim toga, Državna zajednica je odgovorna za oblast odbrane, koja je povezana sa poštovanjem političkih kriterijuma u procesu stabilizacije i pridruživanja Uniji.

Kao što je navedeno, glavni pregovarač Srbije i Crne Gore je Ministar spoljnih poslova SCG. Generalni direktorat za Evropsku uniju Ministarstva spoljnih poslova SCG predstavlja praktično servis glavnog pregovarača SCG. Ogroman problem

11 Videti www.feio.sv.gov.yu

u radu Generalnog direktorata predstavlja nepostojanje formalnih mehanizama koordinacije sa ostalim institucijama koje su angažovane u procesu pregovora sa EU. Kapaciteti MSP-a za međunarodno lobiranje preko diplomatske mreže i u saradnji sa drugim državnim institucijama su takođe veoma ograničeni. Mada je Misija SCG pri Evropskoj komisiji značajno ojačala, postoji problem dvosmerne komunikacije i absorpcionih kapaciteta skupština, resornih ministarstava i drugih institucija, kao i njihovog kapaciteta da lobiraju u okviru svojih međunarodnih kontakata i nadležnosti. To se odnosi i na političke stranke i na druge aktere kao što su organizacije civilnog društva ili stručne institucije koje su, u novim članicama EU, igrale važnu ulogu u pripremama za pristupanje EU i kontaktima sa telima EU i bilateralnim partnerima.

Kao što je navedeno, Ministarstvo spoljnih poslova SCG igra važnu ulogu u političkom dijalogu (glavne pripreme se odvijaju u Generalnom direktoratu za EU), budući da institucije Državne zajednice vode računa o poštovanju preuzetih međunarodnih obaveza, uključujući Dejtonski sporazum, razvoj regionalne i dobrosusedske saradnje (sporazumi sa susedima o slobodnoj trgovini, prekogranična saradnja, borba protiv organizovanog kriminala, šverca i ilegalne trgovine ljudima, saradnja pravosudnih organa, upravljanje granicama, zaštita prirodne sredine, ali i deo međunarodne saradnje u oblasti transporta i energetike).

2.3. Kancelarija Republike Srbije za pridruživanje EU

Kancelarija Republike Srbije za pridruživanje EU osnovana je, uredbom Vlade, u martu 2004. godine. Ona danas ima 32 zaposlena, a do kraja 2006. godine bi trebalo da se tim saradnika poveća na 52. Rad Kancelarije je organizovan po odeljenjima i to (Odeljenje za koordinaciju procesa usklađivanja propisa sa propisima Evropske unije, Odeljenje za institucionalnu dogradnju i obuku, Odeljenje za koordinaciju procesa pridruživanja EU i analizu ekonomskih aspekata pridruživanja, Odsek za komunikacione poslove i odnose sa evropskim institucijama, Odsek za prevođenje i Odeljenje za opšte i pravne poslove).

Prethodno su aktivnosti vezane za rad Konsultativne radne grupe i Unapređenog stalnog dijaloga koordinirane preko Sektora za evropske integracije unutar Ministarstva za ekonomske odnose sa inostranstvom Republike Srbije, u okviru koga i dalje radi Sektor za razvojnu pomoć i donacije, preko koga se koordinira kompletna pomoć EU, zemalja članica, kao i drugih međunarodnih organizacija i bilateralnih donatora. Ova funkcija administracije će se morati bitno ojačati sa gašenjem Evropske agencije za rekonstrukciju, koje se predviđa 2008. godine i preuzimanjem koordinacije novog Instrumenta za predpristupnu pomoć od Delegacije Evropske komisije u SCG, početkom 2007. godine.

U Kancelariji za pridruživanje EU Republike Srbije konstatuje se da su institucionalni kapaciteti za pregovore sa EU o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) zadovoljavajući. U 6 radnih grupa koje su pripremale platformu Vlade Republike Srbije imenovane su osobe od stručnog, operativnog i političkog kapaciteta neophodnog da bi se obiman rad na izradi platforme uspešno i u roku priveo kraju. Konačno, ocenu o pripremljenosti srpskog pregovaračkog tima iznela je Evropska komisija tokom prve zvanične runde pregovora održane 7. novembra 2005. godine, pohvalivši delegaciju Srbije u pogledu informisanosti, delotvornosti obavljenog posla i ponuđenih konstruktivnih rešenja. Nakon utvrđivanja polaznih osnova Vlade Republike Srbije za pregovore sa EU, koordinacija i rad su nastavljeni na konkretnom predlogu teksta sporazuma koji je Evropska komisija dostavila pred održavanje zvanične runde pregovora. Najrelevantniji indikator posedovanja kapaciteta za pregovore, nalazi se u činjenici da je Vlada blagovremeno utvrdila stav o svim bitnim pitanjima koja proističu iz SSP, kao i da su takvi stavovi pravno-tehnički pretočeni u predlog teksta SSP.

Međuministarska saradnja i koordinacija obezbeđeni su kroz redovne sastanke pregovaračkih timova, radnih grupa, kao i kroz pravovremenu razmenu informacija i dokumenata posredstvom drugih vidova komunikacije. Radne grupe su činili predstavnici ministarstava Vlade Republike Srbije u čijem se delokrugu nalazi sprovođenje obaveza koje će proisticati iz SSP. U pripremi svih dokumenata za koje je nadležna Državna zajednica učestvovali su i predstavnici republičkih vlada. Koordinacija sa Vladom Republike Crne Gore i njenim Ministarstvom za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije može se takođe oceniti kao veoma dobra. U pripremu platforme bili su uključeni i predstavnici Privredne komore Srbije i Narodne skupštine Republike Srbije.

Do sada nijedan sektor administracije nije ispoljio očigledan nedostatak kapaciteta za pregovore. Budući da su pregovori sa Evropskom komisijom na početku, nije ni bilo moguće opsežnije oceniti pregovarački kapacitet Vlade i njenih ministarstava. Sa druge strane, Evropska komisija u zvaničnim dokumentima ne ulazi u detaljne ocene kapaciteta za pregovore, kao što to nije činila ni prilikom objavljivanja tzv. Studije izvodljivosti, u kojoj su ocenjivane sposobnosti za preuzimanje obaveza koje proističu iz Evropskog partnerstva i početnih faza pregovora o SSP.

Što se tiče kapaciteta za preuzimanje obaveza u procesu evropskih integracija, stav Kancelarije se u velikoj meri poklapa sa stavom Evropske komisije. Osnovne kapacitete Republika Srbija poseduje, ali to svakako nije dovoljno. Neophodno je njihovo dalje kadrovsko, institucionalno i finansijsko jačanje. Osnovni nedostatak je, u prvom redu, nedovoljan broj zaposlenih u nekim organizacionim jedinicama za evropske integracije. Pored nekoliko razloga koji se mogu navesti kao objašnjenja,

njenje, najznačajniji je da je teško zaposliti mlade i obrazovane stručnjake spremne da rade za veoma skromnu nadoknadu.

Postoji veliki broj programa za podršku razvoju institucionalnih kapaciteta. Između ostalih radi se o programu TWINNING za jačanje institucionalnih kapaciteta javne uprave, a sve više se koristi i program TAIEX. Do danas je u Srbiji obuku o EU prošlo preko 2.000 državnih službenika, uz podršku stranih vlada i međunarodnih fondacija. U pripremi je Akcioni plan za jačanje institucionalne sposobnosti za preuzimanje obaveza u procesu evropskih integracija. Pripremu ovog plana koordiniraju Kancelarija za pridruživanje EU i Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, a u njegovoj izradi učestvuje veliki broj ministarstava i posebnih organizacija.

Kancelarija za pridruživanje EU ima odličnu saradnju sa Evropskom komisijom (pomoć stiže prvenstveno preko programa CARDS), svim državama članicama EU, a pomoć u jačanju upravnih kapaciteta pristize i od država koje nisu članice EU (Norveška, SAD, Švajcarska, Japan itd). Svaka od njih je u velikoj meri pomogla jačanje administrativnih kapaciteta. Programi jačanja kapaciteta i obuke sa vladama Kraljevine Holandije, Savezne Republike Nemačke i Republike Francuske traju od samih organizacionih početaka evropskih integracija u Srbiji. Nije moguće ne istaći podršku Velike Britanije, Španije, Švedske, Finske, Austrije, Belgije itd. Takođe, u red država sa kojima Kancelarija ostvaruje redovnu saradnju na planu jačanja upravnih kapaciteta su i nove članice EU (Slovenija, Mađarska, Slovačka, Češka), kao i kandidati za članstvo (Hrvatska i Makedonija).

Kancelarija ima dobru saradnju sa skupštinskim Odborom za evropske integracije, a potpisan je i memorandum o saradnji sa 54 nevladine organizacije u Srbiji. Saradnja sa lokalnim samoupravama se odvija u okviru kampanje *Evropa kuca na tvoja vrata* i preko Stalne konferencije gradova i opština.

2.4. Lokalne samouprave

Institucionalni kapacitet lokalnih samouprava, prvenstveno zaposlenih u gradskim i opštinskim službama, se u poslednjih pet godina značajno povećao uz evidentnu zainteresovanost za saradnju sa partnerima iz EU. Neposredni izbori za gradonačelnike su imali za rezultat veće osećanje odgovornosti prema biračima, nezavisno od stranačke pripadnosti. Ali je, takođe, u mnogim opštinama/gradovima znatno otežana saradnja gradonačelnika/predsednika opština sa gradskim i/ili opštinskim skupštinama (zbog složenih koalicionih aranžmana), teško se donosi i primenjuje budžet, teško usklađuje kadrovska politika u javnim ustanovama i preduzećima i sl, što ne doprinosi njihovom bržem osposobljavanju za poslove evropske integracije.

U izvesnom broju opština, gde je ostvaren kontinuitet davanjem novog mandata predsednicima opština koji su već bili na čelu lokalnih samouprava, znatno su povećane investicione mogućnosti i priliv investicija (na primer, Zrenjanin, Čačak, Užice, Subotica, Vranje, Mladenovac, Vračar, Stari Grad, Novi Beograd i dr), što je podrazumevalo i njihovu uspešniju međunarodnu saradnju.

U Stalnoj konferenciji gradova i opština (SKGO) sprovodi se opsežna edukacija zaposlenih i odbornika, kao i članova opštinskih veća, za šta je interes naročito porastao nakon uvođenja programa prekogranične saradnje koje podržava Evropska komisija, kao i EXCHANGE programa, u okviru koga se razvijaju partnerstva sa opštinama iz EU i zajednički formulišu projekti. Opštinski timovi pripremaju i sprovode projekte po važećoj metodologiji u EU. Na lokalnom nivou se uči o fondovima EU, povećano je razumevanje programa i projekata iz te oblasti, poredi se sa iskustvima opština s druge strane granice, javljaju se nove ideje i formulišu zajednički projekti. Sledeći potrebe i interesovanje svojih članica SKGO je osnovala Edukacioni centar za opštine pri čemu su u izboru programa i odabiru partnerskih organizacija pomogli švedska SIDA, UNDP i nemački GTZ. U brojnim projektima SKGO javljaju se i drugi partneri, kao što je Norveška, Švajcarska i dr. U SKGO danas radi 38 zaposlenih na oko 18 projekata (modernizacija komunikacija u opštinama, uvođenje GIS sistema, socijalna politika, strategija smanjivanja siromaštva, održivi razvoj, javne nabavke, pristup informacijama, edukacija i dr), dok je 2000. godine bilo svega 6 zaposlenih.

Etički kodeks za lokalne funkcionere po preporuci Saveta Evrope usvojen je u 140 opština.

Donošenje strateških dokumenata na lokalnom nivou, kao što je, na primer, LEAP, ovladavanje metodologijom i načinom njegove izrade, podrazumevajući uključivanje svih lokalnih aktera, znatno utiču na jačanje institucionalnih kapaciteta. Sličnu funkciju ima i primena na lokalnom nivou Strategije za smanjenje siromaštva i njihovo upoznavanje sa milenijumskim ciljevima.

Stalna konferencija gradova i opština je izmenila svoj statut i uvela funkcionalnu regionalizaciju, kako bi se mogli rešavati problemi regionalnih deponija, prečišćavanja voda, vodovoda, zdravstvenih i obrazovnih centara. Time je operativno uveden drugi nivo lokalne vlasti, dok čisto administrativno postoje okruzi, koji obezbeđuju funkcionisanje države na lokalnom nivou preko načelnika okruga koji su poverenici Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Odsustvo zadovoljavajućih ustavnih i pravnih rešenja, parališe mnoge razvojne aktivnosti opština i gradova. Tako se, na primer, procenjuje da je nepostojanje Zakona o imovini lokalnih samouprava dovelo do gubitaka od 1,3 mlrd EUR za opštine i gradove u periodu 1995-2005. godine. Očekuje se da će zakon biti donet u 2006. godini, u skladu sa dosadašnjim dogovorima sa Vladom Srbije.

Prema najavama u Vladi Srbije, usaglašeni su i drugi prioriteti kao što su: Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o glavnom gradu, kao i revizija Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o lokalnim izborima. Opšta je saglasnost da je koncept lokalne samouprave u važećem Ustavu Srbije prevaziđen i da se u tekstu novog ustava to mora ispraviti u skladu sa zahtevima lokalnih uprava i evropskim standardima.

U ukupnoj institucionalnoj strukturi koja se bavi procesom evropske integracije, može se zaključiti da je SKGO, mada organizacija nevladinog karaktera (asocijacija lokalnih zajednica), jedan od najuspešnijih promotera saradnje sa evropskim mrežama, organizacijama, institucijama i programima za lokalne zajednice, kao i konkretnih priprema za evropsku integraciju. Među brojnim primerima treba svakako pomenuti uključivanje u projekte kao što su Susedski programi koji su instrument pomoći Evropske komisije, EXCHANGE, programi bratimljenja gradova, NALAS, Lokalni akcioni ekološki planovi (LEAP), lokalni programe za borbu protiv siromaštva, projekti vezani za Koncept održivog razvoja i upravljanja, Savet evropskih opština i regiona (CEMR), Mreža asocijacija lokalnih vlasti centralne i istočne Evrope, Mreža evropskih gradova posvećena energetskej efikasnosti, Lokalno i regionalno informaciono društvo, BISe proces, Balkanska i crnomorska regionalna komisija, regionalni OKTOPUS program Saveta Evrope za borbu protiv organizovanog kriminala itd¹².

Širokim uključivanjem u rad nadležnih tela i programa Saveta Evrope, Evropske komisije i nezavisnih horizontalnih mreža evropskih gradova i opština, SKGO je načinio suštinski prodor u otvaranju prema Evropi i, istovremeno, podizanju kapaciteta lokalnih samouprava za evropsku integraciju. Međunarodni skupovi, projekti, seminari, obuka u zemlji i inostranstvu su deo redovnih aktivnosti SKGO, pri čemu je ostvarena odlična saradnja sa vladinim, nevladinim i ekspertskim organizacijama i međunarodnim partnerima.

Imajući u vidu da postoje vladina Agencija za razvoj lokalne infrastrukture, Agencija za reciklažu Republike Srbije, lokalna mreža u okviru Regionalnog centra za prirodnu sredinu (REC), udruženje komunalnih preduzeća KOMDEL, kao i brojni namenski programi EAR-a, OEBS-a, UNDP-a i drugih međunarodnih organizacija i bilateralnih donatora, može se konstatovati da je postavljen dobar institucionalni okvir u ovoj oblasti, koji se oslanja na Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Preostaje da se obezbedi odgovarajući ustavni okvir za neophodnu decentralizaciju političkog i društvenog sistema, kako bi se poboljšala efika-

12 Videti opširnije u *Izveštaju o aktivnosti Stalne konferencije gradova i opština u periodu između XXXIV i XXXV skupštine (decembar 2004 – decembar 2005. godine)*, SKGO, Beograd, 5. decembar 2005.

snost uprave na lokalnom nivou, sa najneposrednijim efektima na dalje uključivanje u evropske programe saradnje i pomoći i evropsku integraciju SCG.

3. Parlamentarne strukture za podršku procesu evropske integracije

3.1. Odbor za evropske integracije Skupštine SCG

Parlament Državne zajednice ustanovljen je, u sadašnjem sastavu delegiranih poslanika iz dve republičke skupštine, u martu 2003. godine i ima ograničene zakonodavne kompetencije. One se uglavnom odnose na uspostavljanje drugih institucija Državne zajednice, na odbranu, ratifikaciju međunarodnih sporazuma i neke aspekte internog tržišta, pravosuđa i unutrašnjih poslova Srbije i Crne Gore. Zakonodavne aktivnosti su spore zbog političkih i proceduralnih razloga. Od svog osnivanja, 2003. godine, kao Skupštine Srbije i Crne Gore, ova institucija je usvojila 20 zakonskih akata i ratifikovala određeni broj međunarodnih sporazuma i konvencija. Mada je unapređena saradnja sa Savetom ministara Državne zajednice, nema veće komunikacije sa javnošću¹³.

U maju 2004. godine, Skupština Srbije i Crne Gore je, nakon kratkotrajnog rada Odbora za evropske integracije u prethodnom skupštinskom sastavu, usvojila Poslovnik i osnovala 11 skupštinskih odbora. Tako je ponovo formiran Odbor za evropske integracije od 14 članova.

Odbor za evropske integracije ima sledeće nadležnosti:

- „razmatra predloge zakona i drugih akata iz oblasti koje se odnose na političke odnose i saradnju sa evropskim organizacijama i asocijacijama i njihovim organima i telima o pitanjima iz nadležnosti Srbije i Crne Gore;
- razmatra pitanja praćenja ostvarivanja programa i dinamike te saradnje;
- razmatra pitanja praćenja usaglašenosti predloga zakona sa pravnom regulativom evropskih organizacija i asocijacija, kao i pitanja u vezi sa obavljanjem kontrole Skupštine nad radom Saveta ministara i druga pitanja iz te oblasti“.¹⁴

U junu 2005. godine, formirana je Radna grupa za pomoć u radu Odbora za evropske integracije sa zadatkom da prati kompletno zakonodavstvo koje se tiče nadležnosti Skupštine SCG, odnosno usklađenosti zakona koji se donose u Skupštini SCG sa evropskim zakonodavstvom. Ova radna grupa je sastavljena od zaposlenih u Skupštini SCG od kojih je većina prošla kroz specijalizovane obuke iz oblasti EU i aktivno učestvuje u aktivnostima Skupštine vezanim za proces evropskih integracija.

13 *Report on the Preparedness*, op. cit. str. 6.

14 *Poslovnik o radu Skupštine Srbije i Crne Gore*, usvojen na sednici Skupštine SCG od 4. maja 2004. godine.

Članovi Odbora za evropske integracije učestvovali su na više seminara i imali prilike da se upoznaju sa dosadašnjim i daljim aktivnostima u Procesu stabilizacije i pridruživanja, kao i aktivnostima i planovima organa EU u navedenom procesu. Imajući u vidu iskazanu spremnost Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu, OEBS-a i Evropske komisije u okviru TAIEX programa za pružanje konkretne pomoći Skupštini SCG i Odboru za evropske integracije, Odbor za evropske integracije sačinio je listu predloga mogućih vidova saradnje.

Jedna od najvažnijih aktivnost Odbora za evropske integracije bila je izrada Rezolucije o pridruživanju državne zajednice Srbija i Crna Gora Evropskoj uniji koja je nakon dužeg usaglašavanja usvojena na sednici održanoj 29. juna 2005. godine. Uz to, uvedena je praksa, nakon donošenja rezolucija o pridruživanju EU u sva tri parlamenta, da se Odbori za evropske integracije, ali i skupštinski sastavi, obaveštavaju o toku pregovora sa EU.

Na inicijativu Odbora, 19. maja 2005. godine, održan je sastanak u vezi uvođenja mehanizma izjave usklađenosti zakonodavstva SCG sa *acquis communautaire*. Sastanku su prisustvovali predstavnici administracije iz Skupštine SCG, Saveta ministara i Kancelarije SCG za pridruživanje Evropskoj uniji. Na sastanku je zaključeno da bi obavezu dostavljanja izjave o usklađenosti što pre trebalo zakonski utvrditi. To podrazumeva i promenu Poslovnika Saveta ministra i Poslovnika Skupštine SCG u delu koji se odnosi na stepen obaveznosti davanja ove izjave. Takođe, zaključeno je da je neophodno kadrovsko usavršavanje, edukacija i povećanje kapaciteta stručnih službi Skupštine SCG radi njenog osposobljavanja za davanje izjave o usklađenosti.

Odbor za evropske integracije je, u okviru međunarodne parlamentarne saradnje, uzeo aktivno učešće u Konferenciji parlamentarnih komisija za evropske integracije država u procesu stabilizacije i pridruživanja Jugoistočne Evrope 16. juna 2005. godine u Sarajevu, kada je formiran COSAP – „Mini COSAS“¹⁵.

Mada je glavni sagovornik Evropskog parlamenta Skupština SCG, neformalni razgovori se vode i sa predstavnicima parlamenta Srbije, Crne Gore i Kosova. Otpočinjanje parlamentarnog dijaloga sa Evropskim parlamentom je tri puta odlagano da bi, krajem 2005. godine, napokon otpočeo dolaskom u posetu Skupštini SCG delegacije Evropskog parlamenta.

Imajući u vidu početak pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Odbor za evropske integracije će imati sve značajniju ulogu u tim pregovorima i to u oblastima od isključive nadležnosti državne zajednice Srbija i Crna Gora.

15 Prema informaciji stručne službe Odbora za evropske integracije Skupštine SCG.

3.2. Odbor za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije

U parlamentu Srbije se svih prethodnih godina nakon promena u 2000. godini, ogledala politička nestabilnost i nepoštovanje usvojenih procedura. Ipak, zakonodavna aktivnost se ubrzala u 2004. i 2005. godini. Povećana je aktivnost skupštinskih odbora ali, budući da Skupština nije imala odgovarajuću službu za stručnu pomoć radu skupštinskih odbora, nije bilo obezbeđeno dovoljno praćenje usaglašenosti novih zakona sa EU.¹⁶

Odbor za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije je osnovan krajem 2003. godine, a otpočeo je sa radom u februaru 2004. godine. Nadležnosti Odbora su definisane poslovníkom Narodne skupštine Republike Srbije (čl. 69) po kome Odbor „razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima Evropske unije i Saveta Evrope“¹⁷. Takođe, Odbor za evropske integracije „razmatra planove, programe, izveštaje i informacije o postupku stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, prati realizaciju strategije pridruživanja i predlaže mere i pokreće inicijative za ubrzavanje realizacije strategije pridruživanja u okviru nadležnosti Narodne skupštine, predlaže mere za uspostavljanje opšteg, nacionalnog sporazuma o strategiji pridruživanja evropskim integracijama i razvija međunarodnu saradnju sa odborima parlamenata drugih zemalja u cilju boljeg razumevanja procesa pridruživanja i integracije u Evropsku uniju“¹⁸.

U skladu sa definisanim nadležnostima, Odbor je veoma aktivan u oblasti razmatranja zakonskih rešenja definisanih akcionim planom za ispunjavanje prioriteta definisanih Evropskim partnerstvom. Takođe, Odbor je podstakao izradu, a zatim i razmatrao tekst Nacionalne strategije za pridruživanje Srbije EU. Rezolucija o pridruživanju Srbije EU je možda najznačajniji dokument koji je izradio Odbor za evropske integracije uvodeći, pored ostalog, i redovno kvartalnu obavezu Vlade da izveštava Skupštinu Srbije o toku procesa integracije. Ova Rezolucija je usvojena u Narodnoj skupštini Republike Srbije 13. oktobra 2004. godine.

U oblasti međunarodne saradnje Odbor za evropske integracije je uspostavio saradnju sa odborima za evropske poslove, ili evropsku integraciju parlamenata Slovačke, Češke i Hrvatske. Bitno je istaći da Odbor za evropske integracije nema direktnih kontakata sa Evropskim parlamentom, sa kojim direktno saraduje Odbor za evropske integracije Skupštine SCG.

U svom radu Odbor za evropske integracije tesno saraduje sa Odborom za inostrane poslove. Predstavnici Odbora za evropske integracije redovno učestvuju na sastancima Unapređenog stalnog dijaloga SCG-EU. Na kraju treba istaći da je

16 *Report on the Preparedness*, op. cit. str. 7.

17 Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije, prečišćen teks, Beograd, jun 2005.

18 Ibid.

predsednik Odbora za evropske integracije član Saveta za evropske integracije Republike Srbije kao i Komisije za koordinaciju procesa pristupanja EU.

Odbor za evropske integracije broji 15 članova, a još troje saradnika je angažovano u stručnoj službi odbora. Važan napredak je ostvaren osnivanjem posebnog Odeljenja za usklađivanje domaćeg sa evropskim zakonodavstvom, u januaru 2006. godine,¹⁹ u kome će u početku bilo angažovano pet stručnih saradnika. Od međunarodnih organizacija najviše je bila angažovana misija OEBS-a i to u oblasti unapređenja institucionalnih kapaciteta parlamenta i odbora. U bliskoj budućnosti se očekuje i otpočinjanje implementacije projekta Saveta Evrope za unapređenje institucionalnih kapaciteta parlamenta. Iako je TAIEX program otvoren za SCG, Odbor za evropske integracije još uvek ne koristi u punoj meri ovu vrstu tehničke pomoći.

4. Pravosuđe: priprema i primena novog pravnog i institucionalnog okvira

U državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, dve republike imaju nezavisne pravne sisteme. Njihova saradnja u oblasti pravosuđa zasniva se na međusobnom priznavanju sudskih odluka, a jedina zajednička institucija je Sud Državne zajednice. Dve republike su juna 2004. godine potpisale Memorandum o razumevanju, koji podrazumeva bolju razmenu informacija i koordinaciju u različitim oblastima. Uz to, jedna od važnijih promena u sudstvu je prenošenje nadležnosti sa vojnih na civilne sudove od 1. januara 2005. godine na osnovu odluka sva tri parlamenta.

Za pravosuđe u Srbiji se ocenjuje da je u ozbiljnoj krizi i da se nalazi pod velikim političkim pritiskom. Nezavisnost sudstva je dovedena nekoliko puta u pitanje, naročito postavljenjima i smenama tužilaca, koje su se odvijale na osnovu političkih uticaja²⁰. Ono ni danas nije dostiglo potrebni stepen nezavisnosti, što je tipično za sva tranziciona društva, u kojima je pravosuđe dugo zavisilo od izvršne i stranačke vlasti.

U domenu pravosuđa nije napravljen neophodni pravni diskontinuitet. Tokom devedesetih godina, nadograđivao se autoritarni pravni poredak koji nije suštinski reformisan, tako da postoje brojne pravne praznine, kao i raskorak u odnosu na druge zemlje u okruženju – posebno sa stanovišta pravne zaštite građana. Rokovi za promene zakona u ovoj oblasti se stalno produžavaju. Takozvano tranzicijsko pravo, koje treba da otkloni nepravde prethodnog sistema (negiranje ljudskih prava, nacionalizacija, politička suđenja, lustracija), nije dobilo maha.

19 *Evropski forum*, dodatak nedeljnika *Vreme*, vol.4, no.1, Januar 2006, str. 14.

20 *Report on the Preparedness*, op. cit. str. 38.

U aprilu 2004. godine Vlada Republike Srbije je formirala telo – Komisiju za reformu pravosuđa, čiji je dokument *Osnovi strategije reforme pravosuđa* Vlada usvojila. Navedenim dokumentom su označeni strateški ciljevi reforme pravosuđa. Oni tek treba da budu detaljno razrađeni, na čemu radi pomenuta komisija.

Pored opšte pravosudne strategije, na kojoj su radili državni organi i njihovi funkcioneri, 2004. godine objavljeni su *Osnovi strategije reforme sudstva* Društva sudija Srbije. Opšti cilj koji treba postići je nezavisno, nepristrasno, efikasno i odgovorno sudstvo, kao garant vladavine prava.

Protekli petogodišnji period su ipak obeležile brojne zakonodavne aktivnosti koje će poboljšati nezavisnost i funkcionalnost pravosuđa²¹. Doneto je više zakona koji su bitni za sprovođenje pravosudnih odluka i efikasniju administraciju u pravosuđu. Usvojeni su: Zakon o Visokom savetu pravosuđa, Zakon o sudijama, Zakon o sudovima, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o izvršnom postupku, Zakon o parničnom postupku, Zakon o posredovanju – medijaciji, Zakon o preduzeću, Zakon o stečaju, Zakon o registru preduzeća i Agenciji za registraciju preduzeća, Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova itd. Takođe su u pripremi za donošenje Kriminalni kodeks, Zakon o izvršenju kaznenog postupka, Zakon o maloletnim prestupnicima i Zakon o zaštićenom svedoku (Zakon o zaštiti učesnika u sudskom postupku).

U 2003. godini, u Srbiji su doneti posebni zakoni o ratnim zločinima, imenovan je Specijalni tužilac za ratne zločine, obezbeđeni su posebni uslovi za suđenja, a u pripremi su i posebne policijske snage i zatvorski uslovi. U toku su suđenja za ratne zločine i donete su presude, ali uglavnom za niže oficire. Parlament je usvojio i amandman Zakona o ratnim zločinima vezan za pristup dokumentaciji. Ali, saradnja sa policijom je pod velikim političkim pritiskom.

Visoki savet pravosuđa (VSP) uveden je u zakonodavstvo Republike Srbije 2001. godine²². Ovo telo ne donosi konačne i obavezujuće odluke o pitanjima izbora, zaposlenja, napredovanja i prestanka sudske funkcije. Njegova uloga je savetodavne prirode i ograničena je na predlaganje. Koncept nezavisnog i autonomnog radnog pravosudnog tela, koje bi bilo nadležno za izbor, napredovanje i razrešenje sudija, još uvek nije sproveden u potpunosti. Od prvog uvođenja ovog tela do danas, pravila o njegovom sastavu i nadležnosti menjana su kako izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu pravosuđa, tako i čestim izmenama Zakona o sudijama.

Javne tužioce i njihove zamenike bira Narodna skupština, takođe na predlog Visokog saveta pravosuđa. Posebna pravila važe za specijalne tužioce za organizovani kriminal i za specijalne tužioce za ratne zločine.

21 Ibid.

22 *Nacionalna strategija*, op. cit. str. 34.

Sudstvo u Srbiji je preopterećeno i neefikasno²³. Među uzrocima takvog stanja u prvi plan izbijaju neprilagođenost propisa koji regulišu strukturu i način rada sudova. U pravosuđu je neophodno sprovesti racionalizaciju²⁴, imajući u vidu veliki broj zaposlenih i budžetska ograničenja. Ogroman broj zaostalih sudskih slučajeva i spore procedure, kao i slučajevi korupcije, posebno su kritični u Trgovinskom sudu u Beogradu, koji je centar za privredne i kompanijske sporove. Prosečna dužina rešavanja sporova prelazi 4 godine, a broj ročišta je više od 5. Generalno, primena zakona je mnogo veći problem od njihovog donošenja i promene.

U Srbiji nije predviđena posebna obuka za sudije i druga lica koja se bave poslovima upravljanja i organizovanja rada u sudovima, pa nije retka pojava lošeg vođenja ovih poslova. Uz to, sudovi su veoma loše opremljeni u tehničkom pogledu, pa još uvek nisu stvoreni uslovi za uspešno administrativno poslovanje sudova u skladu sa međunarodnim standardima.

Pravosudno obrazovanje i pravosudna praksa su zanemareni na domaćim pravnim fakultetima, tako da se očekuje da obrazovnu ulogu te vrste preuzme država, odnosno Visoki savet pravosuđa, što on danas još uvek ne radi. U 2002. godini je osnovan Pravosudni centar, nevladina organizacija koja organizuje kurseve iz novih oblasti u pravosuđu. Deo obuke obavlja i Beogradski centar za ljudska prava, kao i Društvo sudija Srbije. Veliki broj sudija je prošao kurseve ovih organizacija, ali je očigledno da je nevladin sektor preuzeo na sebe najveći deo posla. Javljaju se, takođe, i novi privatni fakulteti kao konkurencija državnim, gde se, takođe, organizuje alternativna obuka. Obuka sudija se danas odvija uglavnom na *ad hoc* bazi, zavisno od individualnog interesovanja sudija, a Ministarstvo pravosuđa i Vrhovni sud nemaju kontrolu nad programima obuke.

Obavezna trajna obuka sudija, tužilaca i sudskog stručnog osoblja je jedan od glavnih instrumenata reformi što, takođe, mora biti zasnovano na odgovarajućoj zakonskoj osnovi. Institucionalizovanje stalnog stručnog usavršavanja sudija i periodičnih provera stručnosti zadovoljiće uslov personalne kompetentnosti. Preporučljivo je organizovati ovakvu proveru pre početka racionalizacije sudstva u Srbiji.

Vlada Republike Srbije je, u martu 2005. godine, usvojila treći godišnji Akcioni plan za usklađivanje domaćih sa propisima EU, kojim je predviđeno usklađivanje 44 zakona bilo donošenje novih ili izmenom postojećih zakona²⁵. Evaluacija zakonskih predloga sa stanovišta primene *acquis communautaire* nije sistemski re-

23 Prema Osnovama strategije reforme pravosuđa u Srbiji, osnovni problemi sudova su: opterećenost, neefikasnost u administraciji i vođenju sporova, sporo izvršenje odluka, nedovoljna koordinacija sa drugim pravosudnim institucijama, loši uslovi rada i niske zarade, odliv kvalifikovanih kadrova.

24 U Srbiji ima 134 opštinska, 30 okružnih, 17 prvostepenih trgovinskih sudova i 1 Viši trgovinski sud, kao i Vrhovni sud Srbije. Ima ukupno 2600 sudija.

25 *Nacionalna strategija*, op. cit. str. 188.

šena. Nacrti zakona idu uglavnom Saveznom ministarstvu pravde, dok samo 2-3% ovih nacрта stiže do Instituta za uporedno pravo. Evaluaciju danas daju sama ministarstva koja prave predloge zakona. Kancelarije za pridruživanje EU, koje rade na nivou Državne zajednice ili Srbije, odnosno Ministarstvo za ekonomske odnose s inostranstvom i evropske integracije u Crnoj Gori, nisu se osposobili da rade takvu evaluaciju, kao ni nadležni skupštinski odbori. Institut za uporedno pravo radio je na prevođenju kapitalne literature za pravnu harmonizaciju sa EU u periodu 2002-2004. godine.

Uvođenje novih zakona po raznim oblastima je prilično neravnomerno, a neki zakoni predstavljaju teško primenjive kompilacije različitih pravnih praksi (na primer, Zakon o stečaju, gde su kombinovani nemački i hrvatski zakoni, dok je drugi deo zakona po američkom modelu). Dakle, mnogi novodoneti zakoni moraće se u daljoj praksi menjati, popravljati i pojednostavljivati.

Na srednji rok se očekuje dalje prilagođavanje strategije reformi u pravosuđu, posebno u domenu postavljanja i trajanja mandata sudija i nezavisnosti tužilaca. Neophodno je stvoriti informacionu mrežu koja bi povezala sva tužilaštva na svim nivoima²⁶. Važan aspekt reformi je osiguravanje primene sudskih odluka. Takođe, očekuje se jačanje kapaciteta u domaćem sudstvu radi suđenja ratnim zločincima, uz puno poštovanje međunarodnih obaveza i u saradnji sa Haškim tribunalom. Očekuje se i puna primena Konvencije UN o borbi protiv organizovanog kriminala.

5. Zaključne napomene

Kako bi se mogle izneti zaključne ocene o institucionalnoj spremnosti Srbije i državne zajednice SCG za proces evropske integracije i razmotriti dalje unapređivanje institucija u angažovanju na tim poslovima, moraju se pomenuti i objektivne teškoće koje takav napredak otežavaju, kao i ocene Evropske komisije nakon otpočinjanja pregovora o SSP.

Jedan od nesumnjivih problema u pripremama za evropsku integraciju je sam karakter državne zajednice SCG. Mada Ustavna povelja, kojom je ona konstituisana, predviđa da se aktivnosti na tom nivou koordiniraju preko Ministarstva za međunarodne ekonomske odnose, mehanizmi koordinacije nisu definisani. Uvođenje dvostrukog koloseka za pregovore sa EU je uspostavilo jasnije definisanu strukturu na dva nivoa sa tri učesnika (Državna zajednica, Srbija i Crna Gora), koja treba da premosti vremenski period dok se odnosi između Srbije i Crne Gore ne regulišu na trajnijim osnovama. To podrazumeva tri moguća scenarija za budućnost: funkcio-

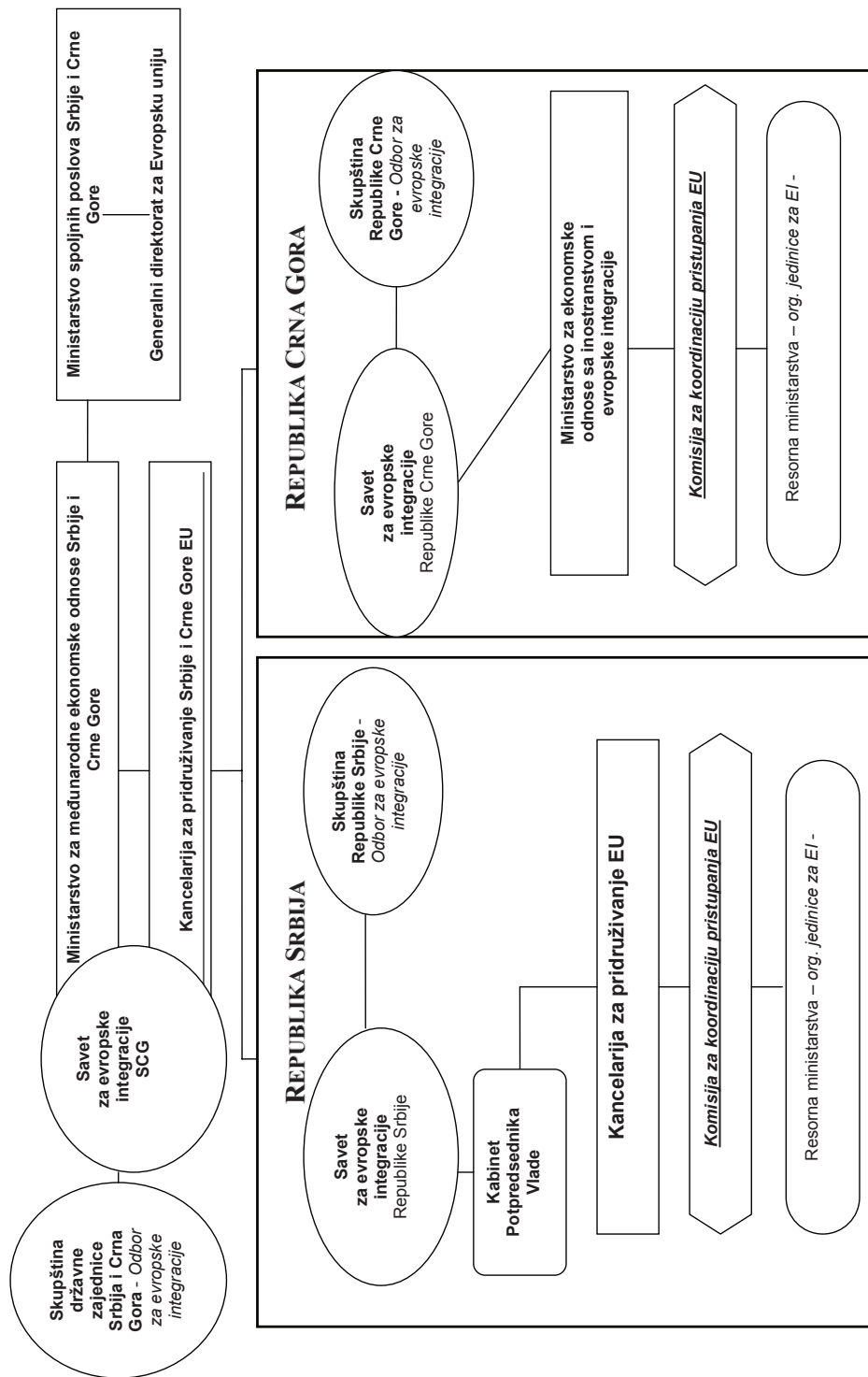
26 *Report on the Preparedness*, op. cit. str. 38.

nalnu i čvršće povezanu zajedničku državu, Savez nezavisnih država i dve nezavisne države, bez ikakvih institucionalnih veza. Svaka od ovih opcija podrazumeva promenu pregovaračke konstelacije i mehanizama, bilo u pravcu potpune podele ili jasnijeg strukturiranja i koordinacije. To znači da bi se strukture koje danas vode proces integracije sa EU uspostavile prema drugačijim modelima, koji bi bili bliži praksi ostalih država u regionu (povećana, pa čak i vodeća, uloga Ministarstva spoljnih poslova, ili formiranje posebnog Ministarstva za evropske integracije unutar zajedničke, ili unutar dve odvojene države).

Uprkos ovim navedenim ograničenjima u pripremama, i nakon otpočinjanja tehničkih i političkih pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, predstavnici Evropske komisije su bili zadovoljni tehničkim nivoom priprema i samih pregovora, naglašavajući da je ispoljeni kapacitet vrlo blizak kandidatima, pa čak i nekim novim članicama tokom pregovora koji su svojevremeno vođeni. Evidentan je veliki napredak u tehnologiji pregovaranja, tako da se o većini pitanja vodio veoma konkretan dijalog o tome kako rešiti probleme, a ne da li ih uopšte rešavati. Ovaj pozitivni pomak se objašnjava formiranjem unapređene pregovaračke strukture, ali i postojanjem dvostrukog koloseka gde nema međusobnog ometanja Srbije i Crne Gore, mada ni mehanizam dvostrukog koloseka nema formalne mehanizme koordinacije.

Očigledno, dalje odvijanje pregovora sa EU, kao i sam proces evropske integracije, zavisice, u prvom redu, od političke volje učesnika u SCG da ispune sve neophodne uslove, prvenstveno preuzete međunarodne obaveze, ali i obaveze koje proističu iz potrebe brzih reformi i usklađivanja sa pravnim nasleđem Evropske unije. Iskustva drugih zemalja, koje su već prošle istu putanju, ukazuju da je politička volja u svim fazama bila presudna i da je od nje zavisio i tempo unapređivanja institucionalnih kapaciteta za evropsku integraciju. Čak i skromno iskustvo u SCG vezano za javne debate o rezolucijama o pridruživanju Evropskoj uniji u sva tri parlamenta ukazuje na ogroman značaj takve debate za jačanje političke spremnosti, bolje obaveštavanje javnosti i mobilisanje neposrednih aktera u procesu evropske integracije.

Srbija i Crna Gora - Evropske integracije



Uloga institucija u procesu evropske integracije Slovačke – razgovori sa neposrednim akterima

1. Vrhovni sud Slovačke

Prvi sastanak (6. decembra 2004. godine) predstavnici Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS-a) su imali sa *dr Semanom*, sudijom Vrhovnog suda Slovačke, koji je u svom izlaganju ukratko predstavio organizaciju i funkcionisanje pravosudnog sistema Slovačke Republike.

U Slovačkoj postoje tri sudske instance: 50 okružnih sudova (prvostepeni sudski proces), 8 regionalnih sudova (razmatranje žalbenih postupaka) i vrhovni sud. Ustavni sud je najviša sudska instanca. U pravosuđu ima oko 1200 sudija.

2002. godine je osnovana nova institucija - *Pravosudni savet*, koji ima 18 članova (8 predstavnika biraju sve slovačke sudije među sobom, 3 bira parlament, 3 bira Vlada, 3 imenuje predsednik). Savetom predsedava predsednik Ustavnog suda.

Pravosudni savet je osnovan sa ciljem da se obezbedi veća samostalnost i nezavisnost sudstva i preuzeo je većinu funkcija Ministarstva pravde u oblasti nadzorne politike, disciplinske aktivnosti i edukacije sudija i tužilaca. Sve sudije postavlja predsednik Republike a na predlog Pravosudnog saveta. Međutim, predsednike i potpredsednike okružnih i regionalnih sudova postavlja Ministarstvo pravde, koje kao izvršni organ vlasti može u ovoj oblasti zadržati neželjeni politički uticaj.

U konstituisanju Pravosudnog saveta korišćena su i iskustva Francuske i Grčke. Projekat je bio podržan iz PHARE programa. U prvom koraku su bile obuhvaćene samo sudije, da bi se u sledećem koraku, putem amandmana, u nadležnost Pravosudnog saveta bili uključeni i javni tužioci. Budući da sudije više ne bira ministarstvo ili parlament, nego predsednik Republike na predlog Pravosudnog saveta, neposredan efekat je veća nezavisnost sudstva.

Obuka sudija za evropsku integraciju počela je 1996. godine. Prve sudije su tada prošle kroz četvorosemestralne studije o evropskom pravu. Do sada je kroz te programe obuke prošla većina sudija u Slovačkoj. U septembru 2004. godine osnovana je Pravosudna akademija (po francuskom modelu), kako bi se institucionalizovalo neophodno obrazovanje sudija i javnih tužilaca.

* dr Jelica Minić, viši savetnik u Evropskom pokretu u Srbiji i mr Ivan Knežević, istraživač na projektima u Evropskom pokretu u Srbiji

U novoosnovane institucije spada i Specijalni sud za najteže zločine, organizovani kriminal i prekršaje konstitucionalnih organa. Sudije ovog suda bira Pravosudni savet. Pravosudni savet imenuje i kandidate za članove Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava.

Izvor tenzija oko Pravosudnog saveta bio je disciplinski postupak koji ovaj savet primenjuje. Primedbe su, takođe, da nema dovoljno kompetencija, jer ima samo pravo da diskutuje o budžetu za pravosuđe bez mandata da donosi odluke, kao i da nema ingerencije u postavljanju predsednika i potpredsednika okružnih i regionalnih sudova. Smatra se da bi Pravosudni savet trebalo da ima sopstvenu infrastrukturu (personalnu i finansijsku), budući da je njegovo uspostavljanje određeno Ustavom Republike Slovačke.

Pored gore navedenih institucija postoji i Legislativni savet Vlade koga čini 20 članova i čija uloga je da kontrolišu sve predloge zakona koji idu u parlament na usvajanje.

Inače, u Slovačkoj se stalno inoviraju zakoni u skladu s pravnim nasleđem i standardima EU. Svake godine se dopunjava, putem amandmana, oko 400 zakona u parlamentu, što uz brojne uredbe čini pravno prilagođavanje kontinuiranim procesom.

2. Asocijacije gradova i opština Slovačke Republike

Nakon toga, predstavnici EPuS-a su imali sastanak sa gospodinom *Jozefom Mrvom*, predsednikom Asocijacije gradova i opština Slovačke Republike. Gospodin Mrva je predstavnicima EPuS-a ukratko predstavio aktivnosti Asocijacije u procesu evropskih integracija. U Slovačkoj Republici ima 2700 opština i 135 gradova, a pre tri godine je izvršena i podela na 8 regiona. Reformom lokalne samouprave lokalnim zajednicama je dodeljeno 300 novih kompetencija ali je, zbog nedostatka novca i kvalitetnih kadrova, to samo stvorilo probleme u funkcionisanju lokalnih samouprava.

Asocijacija je imala aktivnu ulogu u pripremi lokalnih zajednica za članstvo u EU. Pre pristupanja Slovačke EU, Asocijacija je aktivno saradivala sa predstavnicima lokalnih zajednica iz zemalja članica EU, zemalja kandidata za članstvo u EU, kao i susednih zemalja. U procesu evropskih integracija Asocijacija je vršila diseminaciju informacija o smernicama i direktivama EU koje se odnose na funkcionisanje lokalne samouprave i to u raznim oblastima (komunalne delatnosti, zemljište, upravljanje otpadom itd). Na taj način Asocijacija je imala ulogu medijatora između raznih ministarstava i svojih članova.

Na pitanje kakvo je njihovo iskustvo sa korišćenjem predpristupnih fondova EU (ISPA, SAPARD, PHARE) gospodin Mrva je odgovorio da njihovo iskustvo

nije bilo baš sasvim pozitivno i to iz više razloga. Kao prvo, poslove oko EU fondova su radila razna ministarstva i to vrlo neefikasno, jer nisu pravovremeno proučavane informacije lokalnim zajednicama tako da one nisu imale vremena da naprave projekat i apliciraju. Drugi problem je bio taj što je prilikom apliciranja bilo neophodno finansijsko učešće lokalnih zajednica, što u velikom broju slučajeva one nisu mogle da obezbede.

Treći problem je bio nepripremljenost države za učešće u predpristupnim fondovima u smislu da nisu bili razgraničeni vlasnički odnosi između države i lokalnih zajednica, zatim nedostajale su neophodne studije o razvoju putne mreže, vodovoda, kanalizacije, zaštite životne sredine itd. Svi ovi faktori su uticali da su lokalne zajednice nedovoljno koristile EU fondove.

Najduže se koristio PHARE program i to u periodu od 5 godina, dok su ISPA i SAPARD koristili 3,5 godine. U okviru ISPA fonda država je koristila $\frac{3}{4}$ a $\frac{1}{4}$ lokalne zajednice.

3. Parlament Republike Slovačke

Drugog dana posete (7. decembra 2004. godine) delegacija EPuS-a je imala razgovor sa *Evom Kičinovom*, direktorkom Sektora za evropske poslove u Parlamentu Slovačke i *Jozefom Banašem*, poslanikom vladajuće koalicije u Parlamentu Slovačke. Narednog dana (8. decembra 2004. godine), obavljen je razgovor i sa *Olgom Marčakovom*, sekretarom Odbora za evropske integracije u Parlamentu Slovačke u periodu 1996-2004. godine. Sa svim sagovornicima tema razgovora je bila uloga Parlamenta i Odbora za evropske integracije u procesu priključenja Evropskoj uniji.

U procesu priključenja Parlament je imao značajnu ulogu u harmonizaciji domaćeg zakonodavstva. Međutim, prema rečima Eve Kičínove, najveći posao u procesu priključenja je obavila Vlada Slovačke. Ministarstvo spoljnih poslova je bilo zaduženo da priprema poziciju Slovačke oko svih pregovaračkih pitanja. Zbog kašnjenja u procesu priključenja, u odnosu na ostale zemlje kandidate, zakonom je uveden mehanizam za ubrzanje ovog procesa, koji je Vladi omogućavao da pojedine direktive i odluke EU unese u nacionalno zakonodavstvo putem dekreta, bez prethodnog izglasavanja u Parlamentu. Parlament je ove odluke naknadno potvrđivao. Slovački parlament je, takođe, preuzeo najveći broj zakona, regulativa i direktiva u prevodu na češki jezik i dao im pravosnažni karakter, čime su ostvarene višestruke uštede, pre svega u vremenu.

Sa ulaskom Slovačke u EU promenjena je i uloga Parlamenta u odnosu na Vladu, budući da sada i jedna i druga institucija funkcionišu u okviru EU. U cilju efikasne koordinacije Vlade i Parlamenta nakon učlanjenja, sagovornici su preporu-

čili usvajanje britanskog, ili modela skandinavskih zemalja sa jakom parlamentarnom kontrolom. Imajući u vidu da je proces donošenja odluka u EU ustvari kontinuiran proces pregovaranja, ukoliko se desi da Parlament daje obavezujuću odluku Vladi, slovački predstavnik u Briselu nema manevaski prostor za pregovaranje.

Slovačka je potpisala Evropski sporazum 1993. godine. Odbor za evropske integracije Parlamenta Slovačke je osnovan 1996. godine i funkcionisao je do aprila 2004. godine kada je, neposredno pred pristupanje Slovačke EU, raspušten. Odbor se sastojao od 14 članova iz svih parlamentarnih partija. Kao administrativno osoblje bile su angažovane 4 osobe. Njegova glavna uloga je bila kontrola procesa priključivanja EU koji je vodila izvršna vlast. Odbor je reagovao samo u slučajevima kada je bilo nekih problema u poštovanju dogovorenih rokova za usvajanje delova *acquis communautaire* po pojedinim poglavljima, a na osnovu godišnjeg plana Vlade. Svakog četvrtka, od 13-14 časova, svi ministri su imali obavezu da odgovaraju na poslanička pitanja, što je Parlamentu omogućavalo da ima pun uvid u rad Vlade.

U procesu harmonizacije zakonodavstva Slovačke sa zakonodavstvom EU, Odbor za evropske integracije nije imao neku posebnu ulogu budući da su u ovaj proces bili uključeni svi skupštinski Odbori. Značajnu ulogu je imalo Odeljenje za aproksimaciju zakonodavstva u kome je bilo angažovano 15 zaposlenih. Odbor za evropske integracije je vršio kontrolu trošenja sredstava iz predpristupnih fondova EU. Pored toga, na sednice Odbora su pozivani ambasadori zemalja članica EU, koje su u tom momentu predsedavale EU, kako bi informisali članove odbora o prioritetima predsedavanja.

Nakon raspuštanja Odbora njegovu ulogu je preuzeo Nacionalni konvent Slovačke Republike (predstavnicima nevladinih organizacija, crkve, izvršne vlasti, parlamenta i dr), koji je imao važan doprinos u formulisanju stavova Slovačke Republike prilikom izrade nacrtu Evropskog ustava. Septembra 2004. godine osnovan je Odbor za evropske poslove koji broji 11 članova i u okviru koga je stalno zaposleno 8 eksperata. Njegova uloga je sada vezana za učešće Slovačke u mehanizmima odlučivanja i donošenja zakona na nivou EU.

U okviru Parlamenta postoji i Institut sa 15 zaposlenih koji rade na istraživačkim poslovima vezanim za EU, a za potrebe Parlamenta i poslanika. Što se tiče obuke poslanika i administrativnog osoblja o EU i procesu integracije, u okviru PHARE programa su postojala sredstva koja su korišćena za programe obuke parlamentaraca i osoblja zaposlenog u administraciji Parlamenta. Takođe su, veoma aktivno, koristili tehničku pomoć preko TAIEX programa EU. U okviru međunarodne saradnje, osnovan je i zajednički Odbor predstavnika Parlamenta Slovačke i Evropskog parlamenta, u okviru koga su domaći poslanici imali mogućnost razmene iskustava sa kolegama iz zemalja članica EU.

4. Ministarstvo spoljnih poslova Slovačke Republike

Na sastanku (7. decembra 2004. godine) sa gospodinom *Pšenicom*, zamenikom šefa kancelarije Ministarstva spoljnih poslova Slovačke Republike, tema razgovora je bio proces priključenja Slovačke Republike EU i uloga Ministarstva spoljnih poslova u tom procesu.

Prema rečima gospodina Pšenice, glavnu ulogu u procesu priključenja Slovačke EU, naročito u početnom periodu, imalo je Ministarstvo spoljnih poslova, čiji je pritisak na druge institucije bio ključan i na nivou obezbeđivanja nesmetanih komunikacija i međunarodnih sporazuma. Pregovore sa predstavnicima EU je vodio glavni pregovarač – državni sekretar za odnose sa EU pri Ministarstvu spoljnih poslova, dok je zamenik premijera Slovačke bio zadužen za organizovanje procesa unutar Slovačke. Sve ambasade u zemljama članicama EU imale su u opisu aktivnosti tzv. „poslove sa poglavljima“ (*chapter business*), čija je uloga bila da lobiraju za unapređenje političkog statusa Slovačke i pribavljaju ocene i savete oko procesa pregovaranja o pojedinim poglavljima *acquis communautaire* i generalno.

Kancelarija zamenika premijera je bila organizovana u dva odeljenja: jedno odeljenje se bavilo harmonizacijom zakonodavstva, a drugo fondovima EU. U okviru svakog ministarstva su postojala odeljenja za evropsku integraciju. Na čitavom poslu priključenja EU, u slovačkom Ministarstvu spoljnih poslova, od ukupno 1000 zaposlenih u zemlji i inostranstvu, aktivno je bilo angažovano u procesu direktnih pregovora oko 25 ljudi iz 3 odeljenja. Najuzi nacionalni pregovarački tim je inače brojao oko 30-40 ljudi iz više institucija. Nisu imali ekspertske pregovaračke timove. Posmatrano po poglavljima, najteži su bili pregovori u okviru poglavlja o poljoprivredi, dok su delovi *acquis communautaire*, koji se odnose na zajedničku bezbednosnu politiku, usvojeni i pre zadatog roka. Od poglavlja na kojima je EU bila najrigoroznija, gospodin Pšenica je izdvojio poglavlje Jedininstvenog tržišta u okviru koga nisu dozvoljeni tranzicioni periodi, već su delovi *acquis-a*, koji se odnose na to poglavlje, morali biti usvojeni u tačno utvrđenim rokovima.

Što se tiče međunarodne i regionalne saradnje, gospodin Pšenica je naglasio da je Slovačka aktivno saradivala sa zemljama Višegradske grupe (Mađarska, Češka, Poljska i Slovačka), koje su im veoma pomogle u procesu priključenja. Sastanci u okviru ove regionalne grupacije su bili održavani ne samo na nivou ministarstava spoljnih poslova, već i među ostalim resornim ministarstvima. Među članicama EU sa kojima su saradivali u procesu priključenja, Slovačka je najveću pomoć dobila od Holandije i nordijskih zemalja. Budući da je implementacija usvojenih pravnih tekovina imala i značajne finansijske implikacije dobijena pomoć je bila značajna i u tom domenu.

Na polju promocije evropskih integracija u samoj Slovačkoj i inostranstvu, po rečima gospodina Pšenice, posao nije bio dovoljno dobro odrađen. Strategija komunikacije je usvojena tek 2000. godine dok su prema inostranstvu, pored diplomatskih predstavništava, određenu ulogu imali i Instituti Slovačke za promociju nacionalne kulture. Veoma je važno da se kreira jedna zaokružena komunikaciona strategija prema stanovništvu, a druga prema zemljama članicama EU. Inače, u PR aktivnostima su učestvovali kako državni sekretar, u svojstvu glavnog pregovarača, i sve nadležne službe u MSP, tako i podpredsednik Vlade i sam premijer. Na svoj način je deo PR aktivnosti pokrivao i Parlament, preko Odbora za evropske integracije (saradnja sa stranim parlamentima, parlamentarni „sat za pitanja“, poruke domaćoj javnosti). Angažovane su, putem javnog tendera, i neke agencije za informisanje javnosti i vođena je predpristupna kampanja za informisanje javnosti. Na Referendumu o priključenju EU 2003. godine, u Slovačkoj je podrška integraciji bila veoma visoka – oko 70%.

Trećeg dana studijske posete (8. decembra 2004. godine), delegacija EPuS-a je imala sastanak sa gospodinom *Františekom Ružičkom*, direktorom Direkcije za evropske poslove Ministarstva spoljnih poslova Slovačke Republike. Po rečima gospodina Ružičke, konkurencija između zemalja kandidata za članstvo u EU i strah da će ostati «crna rupa» u Centralnoj Evropi bili su faktori koji su uticali na ubrzanje procesa evropskih integracija u Slovačkoj.

Pre početka usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU neophodno je imati dobar snimak stanja u domaćoj legislativi kako bi proces mogao da ide ubrzanim tokom. Edukacija kadrova u državnoj administraciji je ključna u procesu ubrzanog priključenja EU. Što se tiče pregovora sa predstavnicima EU u okviru pojedinih poglavlja, glavnu ulogu imaju argumenti i način na koji se oni prezentuju. Za definisanje kvalitetnih argumenata ključna je dobra priprema glavnog pregovarača i dobra koordinacija sa (u slučaju Slovačke) zamenikom premijera koji je bio zadužen za sprovođenje dogovorenog unutar zemlje.

Najosetljivija pitanja u pregovorima su bila: energija, prirodna sredina, pravosuđe i unutrašnji poslovi i poljoprivreda. Komisija je davala predloge za postupak prilagođavanja a zemlje kandidati su odgovarale sa svojim prioritetima. Može se očekivati da će, sudeći po aktuelnoj politici Komisije prema Hrvatskoj i Turskoj, političko uslovljavanje za zemlje Zapadnog Balkana biti tvrđe (primer Haga i zahteva da se političkim sredstvima i na demokratski način reše odnosi Srbije i Crne Gore), što se odnosi i na implementaciju *acquis*-a, kontrolu njegove primene, približavanje u zakonodavnoj oblasti, uvođenje mogućnosti suspenzije pregovora. Ipak, EU ima veliki interes za ostvarivanje stabilnosti, rasta i demokratije na Zapadnom Balkanu, što bi proces integracije zemalja regiona (pod pretpostavkom ispu-

njavanja političkih uslova) moglo učiniti bržim od procesa integracije nekih zemalja koje su već u pregovorima o članstvu.

Gospodin Ružička je istakao da su Zapadni Balkan i Ukrajina danas glavni spoljnopolitički prioriteti Slovačke (budući da su EU pitanja sada deo interne politike). Izneo je, takođe, niz primera kako se stvaraju interesne koalicije unutar institucija EU, pre svega Evropskog parlamenta, koje su promenljiva konstelacija, zavisno od konkretnog pitanja. Takođe, naglasio je da su po pravilu „domaći političari mnogo veći što su udaljeniji od Brisela, a da što mu postaju bliži, postaju sve manji“.

Na sastanku sa gospodinom *Martenom*, iz Odeljenja za analizu i planiranje Ministarstva spoljnih poslova Slovačke Republike, bilo je najviše reči o ustavnim promenama kao delu priprema Slovačke za evropske integracije. U okviru ustavnih promena najznačajnija su dva amandmana i to: amandman kojim je ustanovljen mehanizam za ratifikaciju Ugovora o osnivanju EU i amandman kojim je Vladi dozvoljeno da određene pravne tekovine implementira putem dekreta bez prethodnog izjašnjavanja parlamenta, a u cilju ubrzavanja procesa harmonizacije zakonodavstva Slovačke sa pravnim tekovinama EU.

5. Odeljenje za evropske poslove pri Kancelariji Vlade Republike Slovačke

Poslednjeg dana studijske posete (9. decembra 2004. godine) delegacija EPuS-a je imala sastanak sa gospođom *Silviom Matušovom*, direktorkom Odeljenja za evropske poslove Kancelarije Vlade Slovačke Republike. Gospođa Matušova je ukratko izložila hronologiju Slovačkog priključenja EU.

Slovačka Republika je zvaničnu aplikaciju za članstvo u EU podnela 1995. godine, nakon dve godine priprema posle potpisivanja Evropskog sporazuma o pridruživanju 1993. godine. Najznačajnija godina, sa aspekta priključenja EU, bila je 1996. godina kada je imenovan zamenik premijera zadužen za EU integracije. Zbog političkih kriterijuma proces priključenja je tekao sporo sve do 1998. godine, kada je na izborima izabran novi parlament i Vlada koji su kao jedini prioritet imali evropske integracije. Zbog nezadovoljavajućeg ispunjavanja političkih kriterijuma pregovori za članstvo su počeli tek 2000. godine i završeni su u septembru 2002. godine. Slovačka je obavila pregovore o pristupanju EU za 3 godine, za razliku od drugih kandidata kojima je trebalo 5 godina.

Gospođa Matušova je naglasila ulogu diplomatije i demokratizacije u prvoj fazi pregovora sa EU, da bi u drugoj fazi dominantnu ulogu dobili tehnike i tehnologije pregovaranja, građenje i jačanje institucija, širenje pregovaračke i implementacione strukture i legislativne aktivnosti i pravosuđe. Sagovornica je naglasila značaj

stabilnosti i kontinuiteta pregovaračke strukture i ključnu ulogu glavnog pregovarača, državnog sekretara Fiegela, u organizaciji i upravljanju pregovaračkim procesom. Da bi se sprečio gubitak „institucionalne memorije“ u stalnim promenama u strukturama državne službe u zavisnosti od promena političke konstelacije na vlasti, Slovačka je donela Zakon o javnim službama, koji je omogućio veću stabilnost, nezavisnost i integritet administracije. Po rečima gospođe Matušove, u ovom procesu konsolidacije administracije imali su značajnu pomoć od OECD-a (SIGMA), koji je izradio studiju o javnim službama i dao odgovarajuće preporuke²⁷. Političke nominacije idu samo do nivoa generalnog direktora (ili, na primer, generalnog sekretara nekog ministarstva) koji ne podležu političkim promenama.

Gospođa Matušova je naglasila spremnost Vlade Republike Slovačke, i nje-ne kancelarije posebno, da u skladu sa dogovorom sa Kancelarijom za evropske integracije pri Vladi Republike Srbije i Odborom za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije obezbede obuku javnih službenika u Srbiji, uz podršku slovačkog Fonda Bratislava – Beograd, koji je namenjen tehničkoj pomoći ovakve vrste.

6. Kabinet Predsednika Vlade

Na sastanku sa gospodinom *Milanom Ježovicom*, savetnikom premijera Slovačke za spoljnu politiku, bilo je reči o političkoj i ekonomskoj situaciji u Srbiji i Crnoj Gori i Zapadnom Balkanu, kao i perspektivama zemalja regiona u procesu evropskih integracija. Predstavnici Evropskog pokreta su istakli da jedan od problema predstavlja strog vizni režim koji EU primenjuje prema građanima Srbije i Crne Gore. Gospodin Ježovica je obećao da će Slovačka u skladu sa svojim mogućnostima učiniti sve da bi se takvo stanje u bliskoj budućnosti promenilo.

U daljem razgovoru gospodin Ježovica je delegaciju EPuS-a upoznao sa reformom poreskog sistema (uvedena jedinstvena poreska stopa od 19%), kojim Slovačka Vlada nastoji da privuče veći broj inostranih investitora. Strategija Slovačke u oblasti privlačenja stranih direktnih investicija se zasniva na tri ključne oblasti: a) atraktivni porezi; b) stabilno poslovno okruženje; c) striktna primena zakona.

7. Konsultantska firma Euro Funds

Na sastanku sa predstavnicima konsultantske firme Euro Funds gospodin *Andrej Vrsanski*, menadžer Euro Funds-a, predstavio je aktivnosti i razvojne planove kompanije. Glavne aktivnosti Euro Funds su pružanje usluga konsaltinga i organi-

27 Videti veb stranicu Kancelarije za javne službe www.upss.sk

zovanje treninga za firme, javne ustanove i lokalne zajednice o tome kako da apliciraju na razne fondove EU. Što se tiče razvojnih planova kompanije u bliskoj budućnosti, zainteresovani su za širenje poslovanja u zemljama Zapadnog Balkana, pa im je u tom cilju potreban partner u Srbiji i Crnoj Gori.

Politički menadžment ulaska u Evropsku uniju: receptija primera dobre prakse Republike Slovačke u Republici Srbiji

U ovom radu analiziraju se pojedine temeljne političke i konstitucionalne kategorije, bitne za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji uz primenu komparacije sa iskustvom Republike Slovačke, kao nove članice EU, u slučajevima gde je to primereno.

1. Analiza stanja

Državna zajednica Srbija i Crna Gora predstavlja zemlju lociranu u regionu Zapadnog Balkana koja je, od strane EU, označena kao potencijalni kandidat za članstvo na samitu, održanom u junu 2003. godine, u Solunu.

Kao takva ona se, zajedno sa Bosnom i Hercegovinom, nalazi na samom začelju procesa evropskih integracija država iz ovog regiona koji se bliže opisuje kao bivša SFR Jugoslavija bez Slovenije, a sa Albanijom. Naime, dok su Hrvatska i Makedonija kandidati za članstvo u EU, Albanija je uspešno okončala pregovore o stabilizaciji i pridruživanju, državna zajednica Srbija i Crna Gora se nalazi u fazi pregovora, slično kao i Bosna i Hercegovina.

Kašnjenje se u velikoj meri može pripisati nedefinisanim državnopravnim statusu, koji je izazvao i odstupanje od principa na osnovu kojih Evropska komisija pregovara o stupanju u ugovorne odnose sa trećim državama samo sa jednom ovlašćenom stranom. Evropska unija ne samo da je bila aktivno uključena u transformaciju bivše Savezne Republike Jugoslavije u državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, već je promovisala i princip dvostrukog koloseka u postupku pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, koji u suštini priznaje postojanje dva odvojena i nesinhronizovana pravna poretka na teritoriji državne zajednice Srbija i Crna Gora.

U vreme nastanka ovog teksta, državna zajednica Srbija i Crna Gora se nalazi u procesu pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom komisijom i, sem Sporazuma o trgovini tekstilnim proizvodima²⁸ koji reguliše ovu specifičnu oblast, ne postoje drugi ugovorni odnosi sa Evropskom unijom koji bi omogućili značajnije i svestranije unapređenje saradnje.

* mr Danijel Pantić, generalni sekretar Evropskog pokreta u Srbiji

28 Sporazum je zaključen sa Republikom Srbijom.

2. Evropska unija prima u članstvo države

Republika Srbija nije samostalna suverena država, već predstavlja jednu od dve države članice entiteta pod nazivom državna zajednica Srbija i Crna Gora koji je ustanovljen krajem 2003. godine usvajanjem Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora, čime je bivša Savezna Republika Jugoslavija, kao pravna naslednica SFRJ, transformisana u specifičan federalni entitet sa mnogim konfederalnim svojstvima, koji u globalnim i istorijskim okvirima predstavlja sasvim neuobičajen oblik državnog uređenja. državna zajednica Srbija i Crna Gora nema svojstva funkcionalne suverene države u pogledu svoje unutrašnje institucionalne strukture, što podrazumeva i dva neintegrisana pravna poretka, bez mehanizama za njihovo međusobno usklađivanje, čak ni u pitanjima, esencijalnim za integraciju sa EU, kao što je unutrašnje (jedinstveno) tržište.

Pri tom, republike članice – Srbija i Crna Gora nemaju međunarodnopravni subjektivitet, te se odnosi sa međunarodnim organizacijama i trećim državama uspostavljaju putem organa Državne zajednice. Ministarstvo spoljnih poslova u ovom pogledu predstavlja svojevrstni „interfejs“ između država članica, odnosno njihovih spoljnih politika i međunarodne zajednice. Republika Crna Gora je uspostavila i svoje posebno Ministarstvo inostranih poslova, za šta ne postoji pandan na srpskoj strani.

Iz međunarodnopravnog subjektiviteta državne zajednice Srbija i Crna Gora proizilazi, po prirodi stvari, i njen kapacitet da stupa u relacije na međunarodnom planu, uključujući i prihvatanje pravnih obaveza.

Stoga je Državna zajednica subjekt koji, dok god postoji, predstavlja suveren okvir za Republiku Srbiju i Republiku Crnu Goru kao države članice, za učešće u procesima evropskih integracija. Drugim rečima, državna zajednica Srbija i Crna Gora pregovara o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, sa ciljem uspostavljanja ugovornih odnosa sa EU, iako se pregovarački tim sastoji od timova Republike Srbije i Republike Crne Gore i same Državne zajednice.

U komparativnoj praksi nije poznat slučaj postojanja ovakvog entiteta na tlu evropskog kontinenta, niti možemo pronaći sličan primer kada su u pitanju postkomunističke države iz centralne i istočne Evrope koje su primljene u EU u maju 2004. godine, a sa kojima Srbija može da se poredi.

Kada je reč o slovačkom iskustvu ono se često kvalifikuje kao diplomatski i promišljen dogovor dve demokratski legitimisane političke elite kojim je okončano postojanje dvočlane federacije bez stvaranja kriznih situacija, što je vodilo stvaranju dve unitarne države koje su aktivno i efikasno učestvovala u procesima uključivanja u EU sa uspešnim ishodom u formi punopravnog članstva. Republika Slovačka je kao siromašnija i manja članica bivše federacije bila suočena, pre svega, sa

problemima redefinisanja i regulisanja odnosa sa susednim državama koji su često bili opterećeni problemima zaštite prava manjina i ekonomske konkurencije u regionu Centralne Evrope.

3. Glavne odlike političke situacije u Republici Srbiji i implikacije na unapređenje kvaliteta odnosa sa EU

Tranzicija u Srbiji je dvojaka – od rata ka miru i od komunističkog u demokratski sistem. Glavna vodilja političke elite, koja uz značajne napore uspeva da upravlja procesom demokratske tranzicije, je program reformi utemeljen na uverenju da je logično i prirodno mesto Srbije u „evropskoj porodici naroda“ sa svim implikacijama u pogledu unutrašnjeg preobražaja zemlje koje punopravno članstvo u Evropskoj uniji podrazumeva. Ono što jeste srpska specifičnost je činjenica da pravi politički konsenzus oko modernizacijskog programa, koji članstvo u EU podrazumeva, ne postoji. Nesporno je da evropsku tranziciju Srbije podržava demokratska većina. Međutim, politička opozicija demokratskom preobražaju Srbije u pravcu pristupanja EU je značajna i dobro organizovana. Ova opozicija oličena, pre svega, u Srpskoj radikalnoj stranci, uspeva da ometa i usporava neophodne zakonodavne i druge reforme kako na centralnom, tako i lokalnom nivou obavljanja javnih poslova.

U pogledu razvoja demokratske prakse i socijalne kohezije potrebno je istaći da u Srbiji nije dovršeno četiri procesa, važnih za njeno puno osposobljavanje za buduće pregovore oko pristupanja EU. Proces stabilizacije i pridruživanja biće moguće okončati uz ispunjenje samo jednog od njih, koji se neposredno odnosi na suočavanje sa odgovornošću za ratne zločine počinjene tokom devedesetih na prostoru bivše SFRJ.

Naime, za razliku od ostalih postkomunističkih država centralne i istočne Evrope, koje su postale članice EU, u Srbiji nisu sprovedeni, odnosno završeni, sledeći krucijalni politički procesi:

- određivanje teritorijalnog elementa države i njene jurisdikcije - koje se manifestuje kao status Kosova,
- donošenje novog, demokratskog Ustava,
- saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, i
- sprovođenje lustracije.

Bez adekvatnih političkih odgovora na istorijske izazove, koje pred srpsku demokratiju i dalje postavlja nasleđe Miloševićevog doba, Srbija ne može da očekuje jednostavan i efikasan pristup evropskim strukturama, kao ni prosperitetnu budućnost.

Sem navedenih procesa i restitucija svojine nad nepokretnostima, oduzetim nakon 1945. godine, takođe predstavlja ozbiljan, nezavršen posao koji su druge države centralne i istočne Evrope rešavale već u prvim godinama tranzicije.

Problem političkog menadžmenta procesa pridruživanja i pristupanja EU leži u potencijalnom izostanku, odnosno nedostatku, političke podrške za sprovođenje opisanih transformacionih procesa.

3.1. Rešavanje statusa Kosova ili određivanje domašaja jurisdikcije Republike Srbije

Pitanje Kosova je specifičan i težak problem za Republiku Srbiju. Evropske integracije mogu da pomognu, odnosno olakšaju, procese koji vode unapređenju kvaliteta odnosa između Beograda i Prištine. Ove odnose posmatramo u kontekstu opredeljenja statusa Kosova, u okvirima aktuelnog pregovaračkog procesa koji je u toku, sa očekivanim završetkom krajem ove godine.

Brisel nikada nije imao za partnera državu koja stremi članstvu u Uniji, a čija je jurisdikcija suspendovana nakon rata sa NATO paktom i oružanog ustanka lokalnog stanovništva na delu njene teritorije, nakon čega je uvedena međunarodna uprava (protektorat).

Bez ulaženja u detaljniju analizu ovog problema valja istaći da održivo i pravično rešenje statusa neće biti moguće bez aktivnog učešća Evropske unije u upravljanju Kosovom, kao i stvaranjem uslova za razvoj lokalne ekonomije i unapređenje slobodnih tokova ljudi, roba i kapitala sa Srbijom. Dakle, uloga Brisela je presudna kako u promovisanju i implementaciji principa slobode kretanja unutar Kosova i između Kosova i okolnih teritorija, tako i u pogledu otvaranja jasne evropske perspektive za uključivanje Srbije i celokupnog Zapadnog Balkana, bez izuzetaka, u Evropsku uniju.

Stoga, vitalni interesi Srbije leže u što čvršćoj saradnji sa EU, u kontekstu procesa određivanja statusa Kosova i paralelno, unapređenja kvaliteta života pripadnika svih etničkih zajednica na tom području.

3.2. Saradnja sa Haškim tribunalom

„Saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju je međunarodna obaveza Srbije i Crne Gore kao članice UN i kao potpisnika Dejtonskog/Pariškog sporazuma. To je, takođe, obaveza preuzeta po pristupanju Savetu Evrope, kao i sastavni deo političkih uslova EU u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja“.²⁹

29 Citat iz: *Izveštaj o spremnosti Srbije i Crne Gore za pregovore o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom*, str. 11, radni papir Komisije, Brisel 12.04.2005. godine

U ovom radu samo ćemo da notiramo da je puna saradnja sa Haškim tribunalom uslov bez koga nije moguće zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao ni pristupanje Partnerstvu za mir, uključujući dalje faze procesa evropske integracije Srbije i Crne Gore. O kvalitetu saradnje zaključke donosi Evropska komisija, pošto sasluša ocene nadležnih predstavnika suda, odnosno tužilaštva Haškog tribunala.

Posle više od pet godina nakon demokratskih promena u Srbiji uspešan završetak saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju označen je kao jedan od političkih prioriteta Vlade, dok Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o pridruživanju Evropskoj uniji³⁰ poziva na ispunjenje preuzetih međunarodnih obaveza Republike Srbije u kontekstu privođenja pravdi lica osumnjičenih za ratne zločine na teritoriji bivše SFRJ.

Uprkos izraženoj političkoj volji, izostanak adekvatnih rezultata u saradnji sa Haškim tribunalom nosi sa sobom opasnost od prekida pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

3.3. Donošenje novog Ustava Republike Srbije

Važeći Ustav donela je jednopartijska, komunistička Skupština 1990. godine tokom vladavine Slobodana Miloševića, te najviši pravni akt predstavlja realnu prepreku reformama u većini oblasti, uključujući proces harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.

Uz realni nedostatak konsenzusa demokratskih političkih snaga da nakon oktobra 2000. godine zatečeni Ustav proglaše nelegitimnim i donesu novi najviši pravni akt u Skupštini Srbije, ušlo se u dugotrajne debate o proceduri koja bi se smatrala adekvatnom za izmenu Ustava, u dijapazonu predloženih rešenja od izbora za Ustavotvornu skupštinu do proste većine u postojećem sazivu Narodne skupštine Republike Srbije.

Pravni poredak zasnovan na Ustavu SR Jugoslavije, odnosno okvirima datim Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora, oko čijeg daljeg postojanja u trenutku nastajanja ovog teksta stoji nepoznanica u obliku referenduma o nezavisnosti u manjoj državi članici, realno su bile, odnosno jesu, ograničavajući faktor za donošenje novog Ustava u Republici Srbiji.

Nakon crnogorskog referenduma, koji je zakazan za 21. maj 2006. godine, izostanak donošenja novog Ustava biće teško opravdati bilo čime sem prozaičnim i partikularnim interesima političkih partija u očekivanju novih izbora.

30 Sl. glasnik Republike Srbije, br. 112/2004

Republika Srbija će morati da sebe iznutra opredeli kao demokratsku i efikasnu državnu strukturu, kako u slučaju prestanka postojanja okvira državne zajednice Srbija i Crna Gora, što implicira punu suverenost Republike Srbije na teritoriji koju efektivno pokriva svojom jurisdikcijom, tako i redefinisanjem Ustavne povelje u pravcu konsolidacije i jačanja administrativnih struktura svojstvenih državama sa federalnim oblikom državnog uređenja, koji su neizostavno potrebni za efikasno vođenje procesa pristupanja EU, u slučaju opstanka Državne zajednice. Usuđujemo se da primetimo da bi, u potonjem slučaju, geneza ka federaciji sa dve republike članice, kao što su Srbija i Crna Gora, bila veoma neuobičajeno rešenje u istoriji evropskog federalizma, imajući u vidu demografske i ekonomske parametre koji karakterišu ove dve države, kao i genezu njihovih međusobnih odnosa tokom XX veka.

Da li će Srbija moći da baštini do sada postignute rezultate u sprovođenju pregovora o stabilizaciji i pridruživanju sa EU i u slučaju prestanka postojanja državne zajednice Srbija i Crna Gora? Ovo je akutno političko pitanje i diplomatski signali govore o tome da će Brisel poštovati pozicije i rezultate koje su dve republike postigle, pregovarajući na dva koloseka, u slučaju crnogorske i, implicitno izvedeno, srpske nezavisnosti.

3.4. Izostanak lustracije

Lustracija, koja podrazumeva da lica koja su kršila ljudska prava ne mogu da se određeni vremenski period kandiduju za obavljanje javnih funkcija u Srbiji, nije sprovedena, iako je Zakon koji reguliše ovu oblast donet još 2003. godine.

Izostanak lustracije omogućio je funkcionerima političkih grupacija, koje su učestvovala u vršenju vlasti tokom devedesetih godina prošlog veka kada je i dolazilo do značajnog kršenja ljudskih prava delovanjem vladinih struktura, da i dalje budu aktivni u političkom životu i da, kao svoju temeljnu spoljnopolitičku platformu, istaknu izolacionizam i otklon od procesa evropskih integracija.

4. (Ne)postojanje političkog konsenzusa oko pristupanja u Evropsku uniju

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je većinskim glasanjem, a ne putem konsenzusa, Rezoluciju o pridruživanju EU, u drugoj polovini 2004. godine, nakon višemesečne pripreme u Radnoj grupi koju je formirao parlamentarni Odbor za evropske integracije.

Sadržina ovog dokumenta, koji možemo smatrati prelomnom tačkom od koje nema povratka na staro stanje, politički je veoma značajna jer najviše zakonodavno

telo potvrđuje da je ubrzani ulazak države u punopravno članstvo u Evropskoj uniji strateški nacionalni cilj. Uz to, Rezolucija obavezuje Vladu da kvartalno izveštava Skupštinu (Odbor za evropske integracije) o napretku u pregovorima o pridruživanju sa EU, kao što poziva i na stvaranje šireg, društvenog konsenzusa o ovom procesu, uz participaciju socijalnih partnera, verskih zajednica, kao i predstavnika civilnog društva.

U pripremi Rezolucije učešće su uzeli predstavnici svih parlamentarnih političkih grupacija, uz izostanak Srpske radikalne stranke, koja je u plenarnom zasjedanju glasala protiv ovog dokumenta, uz uzdržane socijaliste. Drugim rečima, potvrdilo se da značajan broj narodnih poslanika u sadašnjem sazivu Narodne skupštine ne podržava koncept Srbije kao punopravne članice Evropske unije, uz ispunjenje ključnih preduslova koje ovo članstvo podrazumeva, te da o ovom pitanju ne postoji politički konsenzus.

Pri tom, istraživači javnog mnjenja konstatuju da građani Srbije od demokratskih promena (oktobar 2000. godine) do danas pružaju konstantnu dvotrećinsku ili veću podršku ideji ulaska Srbije u EU. Sa druge strane, ka Srpskoj radikalnoj stranci gravitira oko jedne trećine od ukupnog broja birača, koje možemo da okarakterišemo kao srpske „*Euroskeptike*“.

Studija o izvodljivosti EU, kojom je ozvaničen početak pregovora o stabilizaciji i pridruživanju, sadrži odredbe po kojima postoji nedovoljan stepen zastupljenosti konsultativnih procedura između vladinih tela i socijalnih partnera prilikom pripreme novih zakonskih predloga. Drugim rečima, transponovanje pravnih tekovina EU u unutrašnji pravni poredak, iako je postalo noseća odlika zakonodavnog procesa, često je opterećeno nedovoljnom i/ili neadekvatnom pripremom u pogledu informisanja zainteresovanih strana, što rezultira u otežanoj implementaciji novih ili promenjenih propisa. Stvaranje socijalnog konsenzusa oko ideje evropske integracije Srbije sastoji se u dobroj meri u otvorenoj javnoj raspravi i pravovremenim konsultacijama sa zainteresovanim stranama u pogledu kvaliteta pojedinih zakonodavnih predloga.

5. Vremenski okviri i promene unutar institucionalnih struktura Evropske unije

Često je u domaćoj javnosti, sasvim opravdano, isticano da je Evropska unija „pokretna meta“ za države koje imaju aspiracije ka članstvu u ovoj nadnacionalnoj strukturi.

EU je danas organizacija sa 25 država članica, sa složenom administrativnom strukturom koja se uhodava nakon velikog proširenja iz maja 2004. godine. Osnovano je pretpostaviti da će, pre nego Srbija bude spremna za članstvo, EU

narasti na 28 država članica, pošto će se proširiti na Rumuniju, Bugarsku i Hrvatsku.

Tako će biti stvorena situacija da će najmanje 28 država odlučivati o prijemu Srbije u članstvo Evropske unije, što svakako neće biti jednostavan proces. Štaviše, slovačko iskustvo svedoči o tome da, kada dođe do pregovora o pristupanju, država kandidat, u suštini, pregovora sa državama članicama. Pregovori se u tom smislu ispoljavaju kao skup bilateralnih procesa koji se odvijaju paralelno sa glavnim i formalnim tokom pregovora sa predstavnicima Evropske komisije.

Na drugoj strani, u domenu unutrašnje politike, proces pridruživanja i sledstveno, u mnogo većoj meri, proces pristupanja EU, predstavljaju usaglašavanje političkih pozicija oko pojedinih reformskih zahvata unutar države, što se manifestuje kao zakonodavno transponovanje pravnih tekovina Unije u unutrašnji pravni poredak.

Ukoliko govorimo o potrebnom vremenu za uključivanje u EU valja imati na umu da je Čehoslovačka započela pregovore o, takozvanom, Evropskom sporazumu 1990. godine. Ovaj sporazum (koji je po svojoj prirodi sličan Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju) stupio je na snagu pre nego što se Čehoslovačka raspala. Republici Slovačkoj, dakle, bilo je potrebno četrnaest godina od potpisivanja Evropskog sporazuma sa bivšom Čehoslovačkom, odnosno jedanaest godina od sticanja nezavisnosti, do pristupanja Evropskoj uniji u 2004. godini.

Optimistički bi bilo zaključiti (imajući u vidu otvorena pitanja poput statusa Kosova i saradnje sa Haškim tribunalom), da će po analogiji sa Slovačkom, Srbija biti spremna za članstvo u EU u 2017, jedanaest godina nakon 2006, godine, kada će biti opredeljena sudbina zajedničke države sa Crnom Gorom.

Ne treba posebno isticati da će dolaženje do saglasnosti 28 ili više zainteresovanih (i formalno ovlašćenih) strana za naše članstvo u EU biti složeno i da će zahtevati veoma velike i sinhronizovane diplomatske napore, što implicira da je nužno dodatno osposobljavanje Ministarstva spoljnih poslova. U svemu tome, lobiranje usmereno prema uticajnim državama članicama je od ključne važnosti. Drugim rečima, bez zadobijanja naklonosti nekoliko uticajnih „članova kluba“, koji mogu zastupati interese kandidata unutar struktura Evropske unije, proces pristupanja se dodatno usporava.

6. Zaključna razmatranja

U tradiciji analize primenjene politike na ovom mestu ćemo radije izneti niz preporuka upućenih donosiocima političkih odluka, nego što bi težili ka apstraktnim zaključcima, akademskog tipa.

Pregovori o pridruživanju, i potom pristupanju, predstavljaju test efikasnosti političkog menadžmenta pre nego test legitimnosti, jednom pošto se formira neophodan konsenzus oko ulaska u proces evropskih integracija.

Primer Slovačke svedoči, kao i aktuelni slučajevi Bugarske i Rumunije koje se nalaze pred ulaskom u Evropsku uniju, da je od ekonomskog razvoja važniji politički proces usaglašavanja oko ključnih reformskih poteza na unutrašnjepolitičkom planu, koji pre svega podrazumevaju recepciju pravnih tekovina Unije u sistemu zakonodavstva.

Preporuke koje se odnose na predstojeći period (do kraja 2007):

- Puna i nedvosmislena saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

- Puno poštovanje ishoda referenduma o samostalnosti Crne Gore, uz preduzimanje konstruktivnih političkih mera u pogledu implikacija koje budu proizašle iz izjašnjavanja građana u manjoj državi članici Državne zajednice.

- Zauzimanje politički realnih stavova oko budućnosti Državne zajednice, imajući u vidu proklamovani strateški cilj ulaska u EU. Nužno je osmisliti korake u pravcu osmišljavanja državno-pravne samostalnosti Republike Srbije što, na prvom mestu, podrazumeva donošenje novog Ustava nakon crnogorskog referenduma.

- Saradnja sa međunarodnom zajednicom u pregovorima oko statusa Kosova kako bi se teritorijalni element državnosti upotpunio u dogledno vreme i jasno definisala jurisdikcija Republike Srbije, a time i prava i odgovornosti građana koji žive na njenoj teritoriji.

- Usaglašavanje nacionalnih interesa sa interesima EU u pravcu podrške promociji i implementaciji evropskih principa slobode kretanja ljudi, roba i kapitala, u prostoru koji obuhvata države i druge entitete u Jugoistočnoj Evropi, uz isticanje naših prioriteta, što se na prvom mestu odnosi na ukidanje viznog režima za građane Srbije, kada su u pitanju države Šengenskog sporazuma.

- Saradnja Vlade sa Skupštinom, socijalnim partnerima, nevladinim organizacijama, verskim zajednicama, kao i lokalnim samoupravama, u pravcu stvaranja i održavanja nacionalnog konsenzusa oko procesa evropske integracije.

- Osmišljavanje diplomatske strategije unapređenja imidža države i lobiranje na bilateranoj osnovi, uz podršku zainteresovanih partnera koje, pre svega, vidimo u državama Centralne Evrope, u pravcu promocije srpskih interesa u Briselu, odnosno efikasnom uključivanju u procese pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji.

Uoči otvaranja pregovora sa EU – značaj slovačkog iskustva

Poštovane dame i gospodo,

danas građani u Srbiji i Crnoj Gori mogu jasno da vide da će se njihove nade za stabilnošću i prosperitetom ostvariti u Evropi. Danas, u najširem smislu, postoji konsenzus o tome da se kroz vladavinu prava, izgradnju stabilnih, demokratskih institucija, ekonomsko povezivanje i napredovanje ka integraciji u Evropsku uniju, jedino može ići napred.

Ova konferencija dolazi u pravom trenutku, kada se naša zemlja sprema da otpočne veliki posao pregovora o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Zato je iskustvo Republike Slovačke na njenom putu ka punopravnom članstvu u EU za nas više nego dragoceno i dobrodošlo.

Želim da iskoristim i ovu priliku da svim učesnicima konferencije, kao i javnosti, ukažem na postojanje opšteg društvenog konsenzusa u našoj zemlji, da moramo zajedničkim snagama i snažnim i ubrzanim tempom nastaviti proces evropskih integracija, kao i da postoji spremnost prilagođavanja i prihvatanja standarda Evropske unije.

U prilog tome govori da je Vlada Republike Srbije, 31. marta 2005. godine, usvojila Akcioni plan za harmonizaciju zakona sa propisima EU koji će, uz ostale promene u oblasti privrede, pokrenuti i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. U procesu harmonizacije veoma važnu ulogu će imati Skupština sa svojim zakonodavnim aktivnostima. Uskoro će biti završena Nacionalna strategija za pridruživanje Evropskoj uniji, koja predstavlja pandan Studiji o izvodljivosti.

Dozvolite mi da, kao ministar privrede u Vladi Republike Srbije, napomenem nekoliko činjenica koje govore o značaju integracionog iskustva Republike Slovačke za Srbiju i Crnu Goru:

- Iskustvo u stvaranju efikasnog zakonodavstva, kao što se navodi u prošlogodišnjem izveštaju Svetske banke o uslovima poslovanja, koji pokazuje da su zemlje poput Slovačke najviše napredovale u pojednostavljenju procedura pokretanja novih firmi i našle načina da osnaže prava svojine, kao i da olakšaju način na koji poslovni ljudi dolaze do neophodnih sredstava. Jednom rečju, napravila je najviše reformskih koraka u izgradnji poslovne klime poželjne za investitore.

* dr Predrag Bubalo, ministar privrede u Vladi Republike Srbije

- Za Srbiju je posebno podsticajan primer privlačenja investitora u automobilskoj industriji, kao i u izgradnji industrijskih parkova, o čemu i Vlada Srbije priprema predlog zakona.

- Važno je uočiti koji su to zakonski i institucionalni mehanizmi, koji su anulirali kašnjenje Slovačke u procesu priključenja, u odnosu na ostale tadašnje zemlje kandidate, i uspešno ostvarili proces integracije do kraja. Slovačka je obavila pregovore o pristupanju EU za 3 godine, za razliku od drugih kandidata kojima je trebalo 5 godina.

- Takođe, iskustvo korišćenja predpristupnih fondova Evropske unije, u cilju maksimiziranja njihove primene, kao što su ISPA, SAPARD i FARE programi.

- Uspostavljanje međunarodne i regionalne saradnje, posebno iskustvo Višegradske grupe (Mađarska, Češka, Poljska, Slovačka), koja je doprinela ubrzanju procesa priključenja. Zato bih želeo da podsetim na značaj Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, koji predstavlja širok okvir za ostvarivanje političkog i ekonomskog napretka ove regije, što je rezultiralo stvaranjem zone slobodne trgovine koja ima potencijal da privuče najkrupnije strane investicije, a ima i za cilj unapređenje nacionalnih ekonomija, kao i da pomogne bržu integraciju čitavog regiona u Evropsku uniju. Reč je o Albaniji, Bosni i Hercegovini, Bugarskoj, Hrvatskoj, Makedoniji, Moldaviji, Rumuniji i Srbiji i Crnoj Gori, koje su na putu stvaranja atraktivnog bescarinskog tržišta.

- Zatim razumevanje i usvajanje uloge konsenzusa u odlučivanju, jer proces donošenja odluka u Evropskoj uniji je, u stvari, kontinuiran proces pregovaranja.

Svi ovi primeri potvrđuju da naše opredeljenje mora biti utemeljeno na iskustvima zemalja kojima pripada i Slovačka, čiji su dinamičan privredni uspon i uspešna tranzicija stimulisani kvalitetnim rešenjima u zakonodavnom okviru i opšte prisutne saglasnosti da „kvalitet državnih propisa u sferi privrede kao i institucija koje se staraju o njihovoj primeni predstavlja veoma značajan faktor za prosperitet jedne zemlje“.

Naravno, moramo biti svesni da priključenje Evropskoj uniji ima svoju cenu, koja u početku može biti veća, da bi vremenom počeli da pristižu očekivani i povoljniji rezultati. Svi dobro znamo da je naša situacija komplikovana i teža u poređenju sa većinom zemalja sa istom evropskom orijentacijom.

Mnogo posla je pred nama, to znamo, ali danas dobro znamo i koji su ciljevi Srbije, znamo kojim putem idemo i sigurno znamo da ćemo taj posao zajednički dobro obaviti. U periodu koji je pred nama moramo da uložimo još veći trud i da radimo još više kako bismo podigli privredu, Srbiju pravno uredili i pokazali da smo u svemu ravnopravan deo Evrope.

Pozitivna Studija izvodljivosti, što je prvi formalni korak u procesu pristupanja Evropskoj uniji, je važan rezultat našeg zajedničkog rada u vođenju zemlje u pravcu evropskih integracija.

Najvažniji cilj Vlade Srbije i srpskog društva jeste da se modernizuje ekonomija, podigne životni standard, da država i njene institucije budu stabilne i da se državna zajednica Srbija i Crna Gora integriše u Evropsku uniju radi postizanja cilja – ostvarivanja zajedničkih vrednosti svih evropskih naroda – mira, bezbednosti, slobode, blagostanja i demokratije.

Ono što mora biti najvažnija poruka ove konferencije je da, kada postoji saglasnost svih društvenih činilica, proces pristupanja Evropskoj uniji može biti i brži nego što ponekad mislimo.

I na kraju moram spomenuti još jedan podatak, a to je da je danas najveći izvoznik u Srbiji – kompanija JU ES Stil koja je iz Sjedinjenih Država upravo preko Slovačke, iz Košica, stigla u smederevski Sartid. Želeo bih da to ne bude samo jedna zgodna ilustracija za ovu konferenciju, nego uvod u niz poteza kao u Slovačkoj, koji će se i okončati na istovetan način. Prijemom Srbije i Crne Gore u Evropsku uniju. Hvala.

Evropski put Slovačke – poruke za SCG

Poštovani prisutni, dame i gospodo,

Dozvolite mi da se pridružim, sa nekoliko reči, ostalim učesnicima panela o ovoj važnoj, ali i veoma širokoj temi.

Značaj procesa stabilizacije i pridruživanja, kako iz perspektive stabilizacije države, tako i celog regiona, kao i značaj nedavno dobijene Studije izvodljivosti, kao prve formalne potvrde odnosa između Srbije i Crne Gore i EU, nema ni potrebe naglašavati. To su uradili i mnogi pre mene, ili prošlih nedelja, ili na ovoj konferenciji. Podjednako je značajan predstojeći period Procesu stabilizacije i pridruživanja – pripreme za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i naredni proces pregovora na putu ka EU.

Signali o pripremljenosti države i o postignutom društvenom konsenzusu o usmeravanju države ka EU su sve jači i dokaz toga je dobijanje, već pomenute, pozitivne Studije izvodljivosti o počecima pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Srbija i Crna Gora je, na žalost, u prošlosti izgubila puno vremena, nije važno da li sopstvenom krivicom ili ne, ali to ne bi sada trebalo sebi da dozvoli.

Slovačka je pre nekoliko godina bila u sličnoj poziciji, kada je morala da shvati svoje greške i, kako se kaže, «zapne iz petnih žila», da dostigne propušteno. Izgleda, kao da se ovo dogodilo «ovde i sada». Praktično u hodu država bi trebalo da reši nekoliko ozbiljnih pitanja, kao što je pitanje pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, pitanja zajedničke države Srbije i Crne Gore, kao i mnoga druga otvorena pitanja. U tome je možda položaj Srbije i Crne Gore u okviru procesa integracije još teži nego što je bio naš. Ali na tom putu ni jedna država, koja se na njega, uputi nije sama.

Evropska komisija, sa svojim glavnim instrumentom kao što je Proces stabilizacije i pridruživanja, kao i države članice EU, uvek su spremne da pomognu, isto kao što su pomagali i nama. Uprkos tome što ne postoji jedinstven dobar model za integraciju država u EU, pa je svaka nova država članica EU prošla svoj poseban put, naša iskustva iz tog procesa će vama biti od pomoći, jer ima određenih sličnosti i mi ćemo ova iskustva sa vama rado podeliti.

Put Slovačke, kao što znate, nije bio uvek jednostavan i direktan. Posle izbora, 1994. godine, na vlast je došla garnitura koja je ugrozila demokratski proces koji

* Eva Ponomarenkova, otpravnica poslova u Ambasadi Slovačke Republike u SCG

se pozitivno razvijao, kao i proces tranzicije u našem društvu, što je kao posledicu imalo kočenje procesa integracije u evroatlantske strukture i međunarodnu izolaciju Slovačke. U svom stavu u odgovoru na zahtev Slovačke za članstvo u EU, iz 1997. godine, Evropska komisija je konstatovala da Slovačka ne ispunjava, na zadovoljavajući način, političke kriterijume koje je ustanovio Evropski savet u Kopenhagenu. Slovačka je bila, zbog neispunjavanja političkih kriterijuma, izostavljena iz procesa integracija. Slovačka je bila autsajder srednje Evrope – nazvana je i «crnom rupom na karti Evrope» - možda vas ovo na nešto podseća.

Međutim, zahvaljujući takođe nevladinom sektoru, medijima i želji građana da žive u slobodnoj demokratskoj državi u ujedinjenoj Evropi, preokrenut je ovaj nepovoljan razvoj. Posle izbora 1998. godine na vlast su došli politički subjekti koji su svojom politikom reformi dobili priznanje i poverenje inostranstva. I Evropska unija je pozitivno ocenila postignute političke promene. Slovačka je najzad uspešno završila svoj pregovarački put nakon 34 meseca, zajedno sa državama koje su započele pregovore dve godine ranije.

Kroz ceo period pripreme i sam proces pregovora o ulasku Slovačke u EU, integracioni proces je ujedinio dve linije: stručnu i političku. Ovde bi rado stala i naglasila da je veoma značajno biti svestan činjenice da su ova dva procesa paralelna i teško je zamisliti jedan bez drugog. Stručni proces će teško napredovati bez političke volje ali, na drugoj strani, samo politička volja, bez stručne podrške, je za napredak u procesu evropske integracije jednostavno nedovoljna. Važno je započeti proces transformacije društva, da neprekidno napreduje uprkos teškim periodima i političkim promenama koje se mogu desiti u državi. Ovakav je bio i slučaj sa Slovačkom. Uprkos tome što su politički procesi u državi bili neprihvatljivi, ekspertski posao na sistematskim promenama se nastavio, mada usporenim tempom. Ovo je omogućilo brži nastup Slovačke posle političkih promena 1998. godine i ubrzalo proces pristupanja. To nisu bile nikakve olakšice, ili prečice, odobrene od strane EU, nego dobra priprema i enormna energija uložena u proces transformacije društva. Zato je važno nikada se ne zaustaviti, nego nastaviti na započetoj putu.

Pregovori Slovačke Republike sa Evropskom unijom krenuli su od toga da je učestvovanje u integracionom procesu prioritetni interes Slovačke. Integracija je bila u znatnoj meri odgovor na potrebne privredne i socijalne reforme, na potrebu povećanja bezbednosti, ali i razvoja regiona i unapređenja životne sredine. I to su, dozvolite mi da tvrdim, isti izazovi i za vaše društvo, koji daju smisao vašim integracionim nastojanjima bez obzira na unutrašnje probleme koje momentalno rešava EU. Ove reforme bile bi neophodne, i bezbednosni izazovi bili bi prisutni, i da nema integracionih zalaganja i od toga treba krenuti.

Za vreme procesa pristupanja naši predstavnici su mogli da se oslone na dugogodišnju podršku građana od čak 60% do 70%. Održavanje ovog prointegracij-

skog stava političkih stranaka i celog društva je bilo važan deo procesa pristupanja. Iz tog razloga se redovno ostvarivala otvorena komunikacija o svim aspektima integracije posredstvom medija i sa širom javnošću. Zato što integracija nije samo zadatak Vlade, ili političara, već se dotiče celog društva.

Ceo proces pregovora u Slovačkoj bio je koncipiran kao veoma otvoren i transparentan. Ogroman obim komunikacija kod kuće i u inostranstvu učinili su nevladini akteri (NVO) – ekonomska i trgovinska udruženja i komore, stručne organizacije, predstavnici mesne i regionalne samouprave, kulture. Nevladin sektor ima veliku ulogu u procesu stvaranja javnog mnjenja i pripremi svih segmenata društva na, ni malo lakom, putu integracije. To je važno i zbog prihvatanja svih rezultata pregovora i kasnijih teškoća vezanih za ulazak u Uniju. Proces ima svoju društvenu i socijalnu dimenziju koja je u SCG, imajući u vidu njenu složenu prošlost i potrebe pomirenja sa njom, još važnija nego što bi se moglo činiti na prvi pogled.

Proces pristupanja je izuzetno veliko opterećenje za administraciju države. Zato je potrebno što pre, i u dovoljnom broju, pripremiti adekvatne administrativne i prevodilačke kapacitete, razvijati sposobnost stručnjaka da rade sa stranim, najčešće engleskim tekstovima i razjasniti organizaciju pregovora. U praksi to znači da je potrebno imati dovoljan broj stručnjaka, koji će biti sposobni da redovno pregovaraju sa svojim partnerima na službenim jezicima Unije.

Upravo na tom pravcu su dva projekta Kancelarije za evropske integracije, koje bi trebalo u kraćem roku realizovati uz finansijsku pomoć iz vladinog fonda Bratislava-Beograd u okviru slovačke razvojne pomoći. Radi se o pripremi prevodilačkih kapaciteta i stručnih kapaciteta za nekoliko ministarstava. I drugi projekti iz ove oblasti će sigurno slediti.

Kao što se vidi, ovde govorimo o jednom veoma obimnom i ozbiljnom poslu, koji mora da postane prioritet za sve delove društva. Bez toga je uspeh tog ogromnog poduhvata nezamisliv.

Ima i gledišta da treba pronaći neki drugi put, da mora da postoje prečice za brži ulazak u EU. Članstvo u EU je zasnovano na vrlo konkretnim kvantifikovanim uslovima, koji samo mogu biti ispunjeni u potpunosti ili ne. Bez kompromisa, bez prečica. Punopravno članstvo pretpostavlja punopravno prihvatanje obaveza. Tako je bilo i u slučaju Slovačke, kao što sam gore navela.

Srbiju i Crnu Goru čeka dug i težak put. U tome mogu da Vam budu od pomoći iskustva Slovačke i mi ćemo ova iskustva sa Vama rado podeliti. Hvala na pažnji.

Različita iskustva na istom putu ka EU

U potpunosti delim mišljenje koje je danas izraženo da je ova konferencija organizovana u pravo vreme i korisna. Često se govori da postoji samo jedan put ka Evropi, posebno ka Evropskoj uniji, i da nema prečica na tom putu. Ipak, možemo prihvatiti činjenicu da je taj put relativno širok, što omogućava različite brzine i različite individualne putanje. Zato smatram da je veoma važno i korisno iskoristiti iskustva zemalja članica, koje su nedavno bile zemlje kandidati. Njihova uspešna putanja ka Evropskoj uniji može biti inspiracija i putokaz.

Svrha mog današnjeg kratkog uvoda nije da objašnjavam kako je Slovačka uspela u tom nastojanju, zato što naši slovački prijatelji to znaju mnogo bolje i oni će svakako razmeniti svoja iskustva. Ja ne nameravam da govorim o tome kako bi Srbija i Crna Gora trebalo da nastave svoj put ka Evropskoj uniji, jer jedino Srbija i Crna Gora mogu da odluče kako će to da urade.

Ja jedino mogu da podelim neka lična iskustva, budući da sam imao privilegiju i zadovoljstvo da nekoliko godina provedem u Odseku za Slovačku u Evropskoj komisiji u Briselu. Nadam se da ovo može biti korisno za stimulisanje debate i obezbeđivanje plodne osnove za nastavak ove značajne konferencije.

Trebalo bi podsetiti da je Slovačka imala ranu evropsku perspektivu. Ona je već 1993. godine potpisala Evropski sporazum, koji je ekvivalent Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji Srbija i Crna Gora pripremaju za pregovore. Slovačka je podnela zahtev za status kandidata 1995. godine, ali je on kasnije bio odbijen zato što je Evropska komisija dala negativno mišljenje, procenjujući da Slovačka nije u dovoljnoj meri izvršila usklađivanja sa Kopenhagenskim kriterijumima za pristupanje, te zato pregovori nisu mogli da počnu.

Prisetimo se razloga za ovu negativnu ocenu. Prvobitno je bilo procenjeno da politički kriterijumi nisu usklađeni. Slovačka je imala izabranog predsednika, u to vreme je to bio V. Mečjar, ali iako je imala, formalno rečeno, demokratski sistem, u stvarnosti njene demokratske institucije nisu funkcionisale prema standardima koji su traženi od budućih članica Evropske unije. Takođe, bilo je problema u pogledu prava manjina. Što se tiče ekonomije, Komisija je u svom izveštaju procenila da u Slovačkoj ne funkcioniše tržišna ekonomija na način koji je propisan Kopenhagenskim kriterijumima.

Ovo odbijanje jasno pokazuje da se put ka pristupanju Evropskoj uniji ne može uzeti zdravo za gotovo, nazadovanja i preokreti su mogući. Zbog toga je po-

* Ambasador Josep M. Lloveras, šef Delegacije Evropske komisije u Srbiji i Crnoj Gori

treban kontinuirani napor i održivi napredak. U tom pogledu posebno ohrabruje izjava ministra Bubala da je srpska vlada istrajna u nameri da ovaj proces učini nepovratnim.

Situacija u Slovačkoj je 1998. godine je bila takva da su Republika Češka, Poljska i Mađarska trebalo da ostvare brz napredak, što se i dogodilo, a Slovačka je prema svim očekivanjima trebalo da zaostaje. Tada smo mogli da se suočimo sa situacijom da u centru budućeg proširenja Unije ostane neka vrsta crne rupe.

Kao što se svi sećamo, preokret se desio 1998. godine, kada je demokratskim izborima nastao veliki preokret na slovačkoj političkoj sceni i kada je formirana nova koalicija od strane gospodina Dzurinde, kao novog premijera. Istovremeno, održani su i predsednički izbori i nove mogućnosti su se široko otvorile. Voleo bih da podsetim na neke od karakteristika procesa koji je potom usledio.

Na političkom polju formirana je koalicija okupljena oko cilja što brže evropske integracije. Različite političke stranke su se dogovorile da prevaziđu svoje razlike radi postizanja zajedničkog cilja: bržeg kretanja ka Evropi. Ovakva politička volja i konsezus političkih partija dobili su podršku slovačkog naroda.

Sa ekonomske strane, postojala je volja da se postigne brza makroekonomska stabilizacija i da se ne odlaže za kasniji trenutak, da se pozabavi problemom «burazerskog kapitalizma», tj. da se uvede transparentnost u upravljanje privredom.

U domenu socijalnog razvoja, važno je istaći da je postojalo veoma jako, dobro ujedinjeno civilno društvo. Ono je imalo krovnu organizaciju i igralo je veoma važnu ulogu u negovanju političkih reformi, favorizujući evropsku ideju za koju su mobilisali mlade ljude.

Gledajući sa praktične strane kako je proces sproveden, nekoliko tačaka treba zapamtiti. Prvo, postojao je kapacitet da se prepozna tema i da se za nju čak nađe i jedna reč oko koje bi se svi ujedinili, a to je: sustići Evropu. Cilj Slovačke je, u to vreme, najvećim delom bio sustići Češku Republiku. Treba podsetiti da je Evrpski sporazum bio potpisan od strane Čehoslovačke i da slovački narod nije mogao da shvati zašto su morali da napreduju sporije nego njihova češka braća, koja su lagano ostvarivala napredak. Sustizanje Češke je tako probudilo kreativnost i ujedinilo pozitivnu energiju.

Postojao je praktičan pristup da se komplikovana pitanja rešavaju ranije u procesu, i to jedno za drugim i što je pre moguće, da se na daljem putu ne bi pojavila kao smetnja. Ustanovljena je Radna grupa na visokom nivou, specijalno formirana da koordinira taj proces. To je omogućilo da se atmosfera nepoverenja pretvori u uzajamno poverenje i da se proces nastavi na vrlo pragmatičan način. Trebalo bi napomenuti da je čovek koji je bio glavni pregovarač, gospodin Jan Figel, sada jedan od Komesara u Briselu.

Kao što možete videti, ovaj značajan ciklus bio je okončan u vrlo kratkom periodu. Izbori su održani 1998. godine, pozitivna Studija o izvodljivosti sa promenjenim mišljenjem Komisije stigla je 1999. godine, a pristupanje je sprovedeno u rekordnom vremenu, u 2004. godini.

Kao zaključak, želeo bih da izrazim svoj osećaj da je slovački pristup procesu pristupanja EU dovoljno sveobuhvatan primer. Ne možemo sa sigurnošću da tvrdimo koji je pravi put za Srbiju i Crnu Goru, s obzirom da jedino ona sama može da pronađe taj put. Evropska komisija i države članice samo mogu da joj olakšaju taj proces. Ipak, nadam se da će ovaj seminar pružiti jedinstvenu priliku da se istraži korisnost i relevantnost slovačkog primera za ostvarivanje sopstvenog puta Srbije i Crne Gore ka EU.

Pripreme Srbije za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju

Svoje današnje izlaganje sam koncipirala u tri tačke. Jedna od vrlo bitnih stvari sa kojom bih započela jeste pitanje gde se trenutno nalazimo? U kakvim mi to uslovima započinjemo pregovore za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju? Ovde je važno podvući da se i koncept i forma pregovaranja značajno razlikuju od procesa pristupanja u članstvo EU.

Drugo pitanje, o kome bih takođe nešto rekla, jeste zapravo šta mi to radimo tehnički u ovom poslu da bi spremni dočekali otpočinjanje pregovora, nadamo se, u oktobru 2005. godine?

Treće, i poslednje, pitanje jeste konkretan odgovor na temu ovog panela, a to je: šta vidimo kao izazove?

Što se tiče uslova u kojima započinjemo pregovore o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, može se reći da se nalazimo na začelju među zemljama Zapadnog Balkana, gde je neophodno ubrzanje procesa. I to ne na način da uporno tražimo izbegavanje obaveza koje nam slede, već na način da se sami organizujemo da posao bude efikasnije završen. Mislim da je do sada bilo dosta nedoumica oko termina ubrzanje toka integracije. Mislim da i naši novinari ne znaju previše kada pišu o ovim stvarima. Naime, imali smo pitanje na jednoj našoj raspravi sa novinarima šta znači zapravo ubrzanje? To upravo znači sledeće: ne otpis obaveza, ne otpis kriterijuma, već pomoć, svaka moguća pomoć od strane EU, od strane zemalja članica EU našem procesu evropske integracije. Mi možemo da koristimo ovu pomoć, koja nije samo finansijska i koja, naravno, uvek dobro dođe. Tehnička pomoć, pre svega pomoć koju pruža program TWINNING, TAIEX kancelarija i prenos iskustava ovoga tipa, veoma je značajna. Pre svega zato što je ovo škola u kojoj je dozvoljeno prepisivanje. Prepisivanje se čak nagrađuje, jer vam omogućava da budete brži i efikasniji u ostvarivanju svih svojih obaveza. Naravno, treba voditi računa da se iskustva prilagode, imajući u vidu karakteristike i specifičnosti pojedinih zemalja. Usled spleta okolnosti koje su dovele do kašnjenja u procesu približavanja EU, Srbija se nalazi u mnogo boljoj poziciji nego one zemlje koje su pre nas ušle u proces, jer imamo od koga da učimo i čija iskustva, zapravo, da pratimo.

* dr Tanja Mišćević, direktorka Kancelarije Vlade Republike Srbije za pridruživanje EU

Što se tiče Vlade Republike Srbije i Kancelarije za pridruživanje EU, prva stvar koju nakon Studije o izvodljivosti radimo jeste konačno ustanovljavanje radnih grupa. Na sednici Vlade Republike Srbije, od 9. juna 2005. godine, konačno je ustanovljeno 6 pregovaračkih radnih grupa. Jedan deo pregovaračke strukture je pripremljen ranije. U februaru 2005. godine je ustanovljen glavni pregovarački tim na čijem čelu se, u svojstvu glavnog pregovarača, nalazi gospodin Miroljub Labus. Osnovni zadatak 6 pregovaračkih radnih grupa jeste da pripreme pregovaračke pozicije za otpočinjanje pregovora. Pri formiranju radnih grupa pratili smo iskustva naših suseda, kao i država koje su ranije ušle u pregovore, ne samo za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, već i Evropskih sporazuma. Iskustva su različita – raspon se kreće od 20 radnih grupa do 4-5. Mi smo se odlučili za 6 radnih grupa.

Kada govorimo o tipu radnih grupa dolazimo do ključne razlike između pridruživanja i pristupanja EU. U ovom momentu tema naših pregovora jeste liberalizacija trgovine. To znači otvaranje naših granica i izjednačavanje trgovinskih režima između Srbije i EU. To znači da je veći deo Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zapravo jedan sporazum o ustanovljavanju zone slobodne trgovine, plus prateći elementi kao što su politički dijalog i harmonizacija prava. Harmonizacija ili usklađivanje prava zapravo znači usklađivanje pravnih propisa, ne u 29, 31 ili 36 oblasti kako je najavio gospodin Oli Ren nedavno, već usklađivanje u oblastima koja se odnose na pitanje funkcionisanja jedinstvenog tržišta, odnosno na pitanja koja su nužno vezana za liberalizaciju trgovine sa EU. Time je naš posao ograničen, ali i manjeg obima. Time mi zapravo počinjemo jednu tehničku raspravu sa EU ulazeći u to potpuno svesni da nemamo previše manevarskog prostora.

Za to postoji nekoliko razloga. Prvo, forma sporazuma je poznata. Do sada su zaključena dva sporazuma ovoga tipa i od takve forme se neće previše odstupati. Drugi razlog jeste činjenica što su standardi EU isti standardi za sve treće države, a mi smo treća država čak i kada zaključimo Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Treći razlog jeste taj što zapravo EU ne može dati nama više povlastica nego što daje drugim državama sa kojima zaključuje ovakve i slične sporazume. Imajući to u vidu, formirane su i naše radne grupe. Jedna od tih radnih grupa, radna grupa za liberalizaciju kretanja roba, već je počela sa raspravama na temu: Šta su naše pregovaračke pozicije? Kako su oni to radili? Vrlo jednostavno. Iščitali su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa jedne strane, sa druge strane naše pravne propise koji se odnose na slobodu kretanja roba i došli do varijante A i varijante B koje će biti predložene pregovaračkom timu u razgovorima sa Evropskom komisijom. Zašto su nama jako važne pregovaračke grupe? Glavni pregovarač i glavni pregovarački tim su ključne osobe za tehničko sprovođenje samih pregovora. Međutim, oni ništa ne mogu uraditi bez te podrške koju najpre pružaju radne grupe, a zatim i ministarstva

u celosti. Dakle, ni radne grupe ne mogu uraditi preveliki posao, a da pri tome ne konsultuju nadležna ministarstva. Ovakav pristup pregovorima izgleda kao piramida. U bazi te piramide, ne umanjujući njihov značaj, nalaze se ministarstva i stručne službe Vlade Republike Srbije.

Pregovaračke radne grupe su: RG za robe, RG za usluge, RG za poljoprivredu, RG za slobodu kretanja kapitala i finansijsku saradnju i dve radne grupe koje su i srpske, ali su i deo jednog šireg koncepta saradnje na nivou Državne zajednice. Reč je o RG za preambulu i politički dijalog i RG za harmonizaciju i prelazne i završne odredbe.

Sledeća vrlo važna stvar, koja je istovremeno i element priprema za pregovore tako da je ne odvajamo od konstituisanja radnih grupa, jeste priprema za naredni sastanak Unapređenog stalnog dijaloga (USD). Osnovni zadatak ovih sastanaka jeste upoznavanje sa stanjem i davanje sugestija i saveta kako efikasnije to urediti sa standardima EU. Zašto ga ne odvajamo od priprema za pregovore? Zato što se od predhodnog sastanka Unapređenog stalnog dijaloga format samog USD malo izmenio. Ovo su sada stručne rasprave na precizne, i unapred definisane, teme. U tom smislu ove rasprave mogu poslužiti kao elemenat naše pripreme za pregovore i u toku samih pregovora. Na sastanku USD, u julu 2005. godine, definisane su tri teme: poljoprivreda, trgovina i carine. Pored toga, sastanak na temu pravosuđa i unutrašnjih poslova je unapred zakazan za 23. i 24. jun 2005. godine.

Treći segment naših priprema jeste, takozvani, novi popis stanja. Novi popis našeg sadašnjeg stanja podrazumeva nove unose u Akcioni plan za ostvarivanje prioriteta iz Evropskog partnerstva i nove unose koje treba proslediti Komisiji u njihovoj pripremi za godišnji izveštaj o procesu stabilizacije i pridruživanja. Na ovaj način dobijamo konkretniju sliku u ispunjavanju naših konkretnih obaveza iz Evropskog partnerstva prema EU.

Četvrti elemenat naše pripreme jesu konkretni razgovori sa Evropskom komisijom, u Beogradu i u Briselu. Naime, delegacija Vlade Republike Srbije se sprema da upravo o tehničkim elementima za pripreme za pregovore razgovara sa zvaničnicima Evropske komisije krajem ovog i početkom narednog meseca u Briselu. Na tim razgovorima ćemo nastojati da rešimo neki od izazova koji stoje pred nama u procesu pregovaranja.

Šta mi vidimo kao izazove u procesu pregovaranja? Sa jedne strane vidimo izazove sa strane EU i to, pre svega, zbog neuspeha referenduma o Evropskom ustavu u Francuskoj i Holandiji, a sa druge strane to je dvostruki kolosek u pristupanju EU koji važi za Srbiju i Crnu Goru.

Što se tiče neuspeha referenduma o Evropskom ustavu, iako su postojale bojazni da će neka zemlja članica odbaciti predlog ustava, svi su se nadali da to neće biti Francuska, jer to onda dodatno komplikuje stvari. Kakav efekat to ima na bu-

duće proširenje EU i na Srbiju i Crnu Goru? Na našu sreću nalazimo se na početku procesa, dakle nalazimo se u momentu kada treba da pregovaramo o sporazumu o liberalizaciji trgovine. To bavljenje EU samom sobom nam u ovom momentu ne može smetati, jer kada bi se zaustavio naš proces pregovaranja za zaključivanje ovog sporazuma, onda bi poruka EU bila da njih u ovom momentu Zapadni Balkan i reformski procesi u regionu ne zanimaju, što naravno da ne može biti slučaj. Dakle bavljenje EU samom sobom je zapravo neophodno. Suviše dugo je EU zaboravljala da se pozabavi sobom ili je bila neuspešna u tome. Suviše dugo je EU funkcionisala bez vizije svoje budućnosti, a ta vizija budućnosti ne podrazumeva samo produbljavanje integracije, već i proširenje EU kao takve. Ti procesi su uporedni procesi za koje EU mora da nađe zajednički odgovor. Da li će nama smetati što se EU bavi sama sobom? Ne, naprotiv, jer će EU u tom procesu, kao što je rekao Vim Kok još 2003. godine, posmatrati proširenje kao katalizator što je ona poprilično zaboravila da uradi poslednjih godina. Moj stav kao istrživača EU, a i kao osobe koja tehnički radi ovaj posao, jeste da Srbiju i Crnu Goru ovakva situacija neće zaustaviti u pregovorima za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Članstvo u EU je već druga priča koja je trenutno mnogo interesantnija za Tursku i Hrvatsku.

Što se tiče izazova dvostrukog koloseka koji se primenjuje na Srbiju i Crnu Goru, izneću samo nekoliko napomena. Kada je dvostruki kolosek postao nešto što je EU prihvatila i, zapravo, priznala realnost na terenu u drugoj polovini prošle godine, onda su se mnogi, koji se bave EU, pitali šta dvostruki kolosek sadrži. Ne malo stvari je danas potpuno precizno u pogledu toga šta dvostruki kolosek kao takav sadrži. Prihvatanje Evropskog partnerstva koje priznaje dvostruki kolosek i, posebno, Sporazuma o trgovini tekstilom koji je direktan i konkretan izraz postojanja dvostrukog koloseka, su stvari učinili jasnijim. Dvostruki kolosek otvara pitanje upravljanja politikom, ali i tehničkim delom dvostrukog koloseka. U našem slučaju upravljanje politikom u dvostrukom koloseku podrazumeva pitanje dodatne potrebe definisanja nadležnosti. Naročito u onim oblastima u kojima se i u Studiji o izvodljivosti konstatuje da nadležnost nije precizno definisana. To su neka pitanja koja do sada nisu bila konkretnije otvarana u razgovorima između Srbije i Crne Gore ali, podsećam, ova pitanja neće biti otvarana ni u pregovorima za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju dok ih mi interno ne otvorimo. Zbog toga je postalo jako važno da se ovakva rasprava i konkretno započne.

Drugi segment jeste tehnički segmenat, a to je kako će izgledati pregovori dvostrukog koloseka. Znamo kako će izgledati sporazum, barem se nadamo da znamo, a to znači jedan sporazum u ime Državne zajednice sa dva odvojena aneksa - jedan za Srbiju i jedan za Crnu Goru. Svaki od aneksa će imati svoje dodatne anekse u odnosu na liberalizaciju. Dakle, jedan vrlo komplikovan sporazum kao takav i to znamo u startu. Kako će se odvijati pregovori tehnički? U ovom momentu ne

znamo baš previše tehničkih detalja, ali to nam daje mogućnost da i sami predložimo kako to treba da izgleda. Da li po principu pregovora sa MMF-om i drugim međunarodnim institucijama, ili drugačija matrica, ostaje da se vidi. Čini mi se da je i EU raspoložena da predložimo neki od modela i tu nam se pruža mogućnost proaktivnosti. Međutim, to otvara i neka dodatna pitanja. Osim pitanja u koliko krugova pregovora ćemo se naći, što zavisi pre svega od nas i naše spremnosti, otvara se i pitanje eventualnog zadržavanja, odnosno usporavanja procesa. Ono je konkretno vezano za sve tri strane u pregovorima, a to znači i za Evropsku komisiju i za Državnu zajednicu i za obe članice Državne zajednice. Ne ulazeći u sumnju da će Evropska komisija pripremiti sebe i svoje ljude za ove pregovore, moja dilema je šta ako neka pitanja, koja se budu otvarala tokom pregovora, budu lakše raspravljana i razmatrana u Srbiji, a sporije u Crnoj Gori ili obrnuto. Recimo pitanje poljoprivrede, za koji Crna Gora ima objektivno mnogo manji interes nego Srbija. Dakle, to je jedno od pitanja iz domena dvostrukog koloseka. Da li će Crna Gora biti prinuđena da čeka da Srbija završi svoj tehnički deo pregovora da bi nastavila svoj deo pregovora po drugim oblastima, ili će moći da radi druga pitanja koja su za nju mnogo komplikovanija nego što su za Srbiju. To je nešto što u ovom momentu ne znamo da kažemo, a dosta je značajno jer može da usporava proces. Naravno, jedno od pitanja koje može da bude potencijalni problem za usporavanje procesa pregovora jeste pitanje referenduma u Crnoj Gori i tu dolazimo na češko-slovački model.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Slovačkoj Odgovor na izazov „demokratski deficit u Evropskoj uniji“ i osnaživanje mogućnosti zemlje da deluje kao članica EU

Već neko vreme Evropska unija se bori sa takozvanim „demokratskim deficitom“. Među građanima država članica Evropske unije prisutan je relativno snažan osećaj isključenosti iz procesa stvaranja politike na evropskom nivou. Neuspeli referendumi o Ustavu EU u Francuskoj i Holandiji i, naročito, argumenti koje su protivnici Ustava iznosili u javnoj raspravi pokazali su narastajuće javno nepoverenje i u institucije EU i u dalje produbljavaње integracije EU. Kako šira javnost u zemljama članicama opaža, „demokratski deficit institucija EU“ predstavlja izazov sa kojim se EU mora suočiti kako bi nastavila neophodne institucionalne reforme.

Prvo, običnom građaninu nije jednostavno da razume kako Evropska unija funkcioniše uzimajući u obzir i kompleksnu institucionalnu strukturu i procedure pri donošenju odluka. Iskustvo slovačkog članstva u EU pokazuje da „deficit informacija u EU“ predstavlja i uzrok i deo njenog „demokratskog deficita“, viđenog od strane šire javnosti. Drugo, opšta predstava građana je da je administracija u Briselu prilično udaljena od svakodnevnog života. Nacionalne vlade u zemljama članicama uživaju veće poverenje svojih građana što pomaže objašnjenju kako građani percipiraju političku legitimnost u sadašnjoj Evropskoj uniji. Ovo je reakcija javnosti na samu činjenicu da EU jeste, i biće, u predvidljivoj budućnosti, na raspolaganju pre svega kao Unija nacionalnih država, u kojoj nacionalne vlade jesu, i biće, ključni činioci.

Dakle, odgovor na demokratski deficit EU treba prvo potražiti na nacionalnom nivou. Drugim rečima, što više agenda EU postaje deo nacionalne političke rasprave, bolji su uslovi za odstranjivanje demokratskog deficita u bilo kojoj državi članici. Povratna reakcija javnosti na agendu EU je od prvorazrednog političkog značaja za bilo koju demokratsku vladu budući da unapređuje, na evropskom nivou, rad vlade u ostvarivanju nacionalnih interesa u okviru institucija Unije podjednako koliko naglašava „domaći“ politički legitimitet u očima građana. Uopšteno govoreći, što je vlada otvorenija za javnu raspravu po pitanjima vezanim za članstvo zemlje u EU to građani manje opažaju demokratski deficit EU.

Konačno, pristupanje Slovačke Evropskoj uniji nije označilo kraj opšte nacionalne diskusije o pitanjima EU koja je vlada razmatrala tokom predpristupnog

* dr Aleksander Duleba, direktor Istraživačkog centra Slovačke asocijacije za spoljnu politiku

procesa sa namerom da dobije javnu podršku za članstvo u EU. Upravo suprotno, kao članica unije, Slovačka je suočena sa potrebom da izradi nacionalne stavove i formuliše svoje nacionalne interese i da efektivno deluje u okviru institucionalnog poretka EU. Slovačko iskustvo pokazuje da agenda člana zahteva opštenacionalnu evropsku debatu čak i više nego u procesu predpristupanja.

Sva pomenuta razmatranja ukazuju da postoji opšte slaganje oko potrebe da se obezbedi i razvije mehanizam koji bi omogućio jednu kontinuiranu javnu debatu po pitanjima Evropske unije u Slovačkoj. SASP je u saradnji sa Kancelarijom Vlade i Ministarstvom spoljnih poslova došao na ideju da oformi jedan diskusioni forum na nacionalnom nivou pod imenom *Nacionalni konvent o Evropskoj uniji*, koji bi služio poput otvorene platforme za profesionalnu i fokusiranu debatu po pitanjima EU uključivši nacionalne učesnike zainteresovane kako za process planiranja politike, tako i za process stvaranja politike vezane za EU.

1. Uvod

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Slovačkoj nastavlja aktivnosti originalne *Nacionalne konvencije o budućnosti Evrope*, čije su se osnivačke sesije odigrale maja 2001. godine. Tokom tri godine svog postojanja održano je osam sesija. Konvenciju je osmislilo Ministarstvo spoljnih poslova Republike Slovačke kao odgovor na Samit u Nici (decembra 2000. godine) koji je formulisao zahtev da se zemlje kandidati za članstvo aktivno uključe u debatu o institucionalnoj reformi i budućnosti Evropske unije.

Konvencija je prerasla u prvu institucionalnu platformu u Slovačkoj za opšte društvenu diskusiju o EU, u kojoj su učestvovali predstavnici svih značajnih oblasti javnog života – političkih partija, izvršne vlasti, parlamenta, nevladinih organizacija, religijskih zajednica, interesnih grupa, lokalnih vlasti, ekonomske i kulturne sfere. Ona je značajno doprinela oblikovanju slovačke pozicije predstavljenu u okviru delokruga Evropske konvencije, koja je pripremila prvu verziju Ustava EU pre Međuvladine konferencije.

2. Novi koncept

U nastojanju da prati razvoj EU, ali pre svega zbog uvažavanja novih izazova koji su u vezi sa članstvom u Evropskoj uniji nakon 1. maja 2004. godine, uočeno je da postoji potreba da se aktivnosti Nacionalne konvencije o budućnosti Evrope obnove. Novi concept Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (u nastavku - NKEU), koji se primenjivao od početka 2004. godine, skicira svoju ambicioznu agendu u sledećih pet tačaka:

1. Obezbediti institucionalnu podršku za opšte nacionalnu debatu o EU uključivši šire predstavljanje najvažnijih oblasti javnog života;
2. Stvoriti platformu za razvoj zajedničkih „nacionalnih pozicija“ o posebnim pitanjima koja se tiču zajedničke i sektorske politike i institucijama Unije;
3. Obezbediti regularnu, ažurnu i objektivnu informaciju za slovačku javnost u vezi sa posledicama pristupanja EU, institucijama EU i zajedničkim politikama Unije;
4. Jačati legitimnost slovačke pozicije u institucijama Evropske unije kada se predstavljaju nacionalni interesi Slovačke; i
5. Jačati regionalnu dimenziju javne debate o EU.

Da bi bili postignuti ovi ciljevi, bilo je neophodno proširiti fokus diskusije u Nacionalnoj konvenciji i napraviti neke institucionalne promene. Ključne aktivnosti NKEU-a sadrže se u radu specijalizovanih, tematski fokusiranih radnih grupa. Međutim, NKEU se sastaje i na Plenarnim sednicama dva puta godišnje.

3. Institucionalni okvir i aktivnosti

3.1. Plenarne sednice

Plenarne sednice u NKEU se bave strateškim pitanjima, na primer: delovanje i razvoj institucija EU. NKEU se sastaje na Plenarnim sednicama dva puta godišnje. Na sednicama NKEU-a postoji predsedavanje. Njeni članovi su imenovani po službenoj dužnosti (zamenik ministra za evropske integracije, ljudska prava i manjine, ministar spoljnih poslova Republike Slovačke, predsedavajući Komiteta za evropske integracije Nacionalnog saveta Republike Slovačke, predsedavajući Komiteta za spoljne poslove Nacionalnog saveta Republike Slovačke, predsedavajući Odbora direktora SASP-a, predsednik Asocijacije privrednika, predstavnik Asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti). Najvažniji princip institucionalnog okvira NKEU je partnerstvo između državnih i nedržavnih predstavnika. Na plenarnim sednicama, lideri radnih grupa podnose izveštaj o svojim aktivnostima i agendi.

3.2. Zasedanja radnih grupa

Radne grupe su zasnovane na profesionalnim interesima učesnika; one se sastaju odvojeno i fokusiraju se na specifične teme. Svaka od jedanaest radnih grupa se sastaje najmanje četiri puta godišnje, od kojih se najmanje tri sastanaka održavaju van glavnog grada. Konsultacije i glasanje u radnim grupama vode dva kopredsedavajuća: predstavnik državnog sektora (iz nadležnog ministarstva ili državne

agencije), predstavnik nedržavnog sektora (privatni sektor, lokalna vlast, NVO-i, univerzitet itd). Članovi radnih grupa biraju oba kopredsedavajuća.

U okviru NKEU ustanovljeno je sledećih jedanaest radnih grupa:

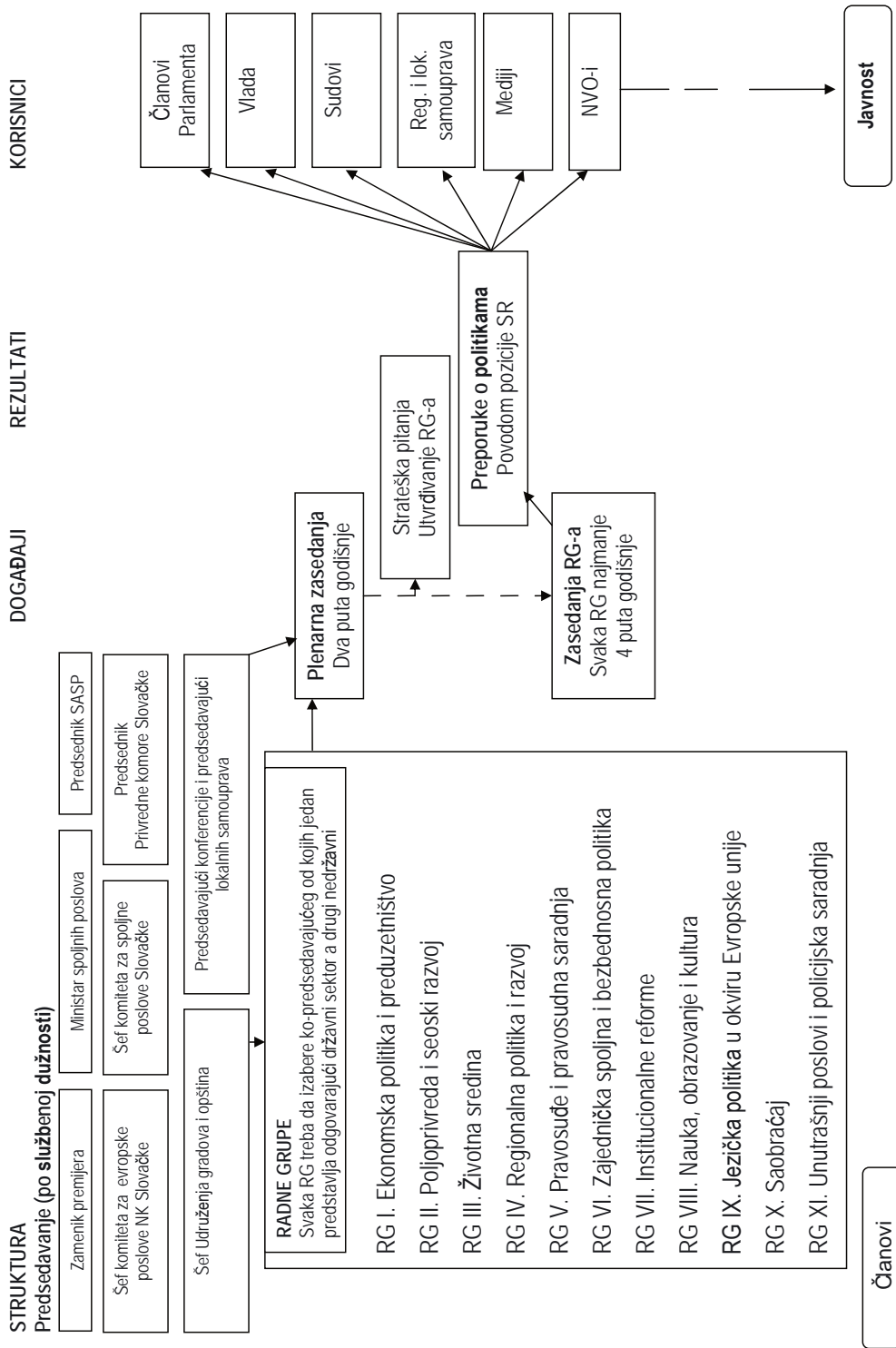
- RG I. Ekonomska politika i preduzetništvo
- RG II. Poljoprivreda i seoski razvoj
- RG III. Životna sredina
- RG IV. Regionalna politika i regionalni razvoj
- RG V. Pravosuđe i pravosudna saradnja
- RG VI. Zajednička spoljna i bezbednosna politika
- RG VII. Institucionalne reforme
- RG VIII. Nauka, obrazovanje, kultura
- RG IX. Jezička politika u okviru Evropske unije
- RG X. Saobraćaj
- RG XI. Unutrašnji poslovi i policijska saradnja

U toku 2001-2003. godine svi sastanci prvobitne Nacionalnog konventa su bili održavani jedino u Bratislavi. Jedna četvrtina sastanaka NKEU-a, od 2004. godine, se održava izvan Bratislave – u središtima regiona i drugim lokalnim centrima. Predstavnici nacionalnih i regionalnih medija su pozvani da prisustvuju svim sastancima. Postoji pravilo da se sazove konferencija za štampu nakon svakog zasedanja – plenarnog ili radne grupe.³¹

Da sumiram, projekat NKEU je jedinstven po svojoj strukturi, svi ključni segmenti slovačkog društva su predstavljeni – izvršna i zakonodavna odeljenja, privatni sektor, nevladine organizacije, lokalna vlast, mediji i javnost. Drugim rečima, to je jedinstven pokušaj da se institucionalizuje stalna, koherentna i neprestana, tematski strukturisana, debata između administracije, političara, eksperata i javnosti. Rezultat projekta je set političkih preporuka koje su radne grupe NKEU-a sačinile za slovačku vladu i njihove predstavnike odgovorne za definisanje nacionalnih stavova po pitanjima vezanim za zajedničke i sektorske politike u okviru Evropske unije. NKEU je postala veoma važna platforma kako za odgovor na izazov demokratskog deficita Evropske unije u Slovačkoj, tako i za osnaživanje mogućnosti zemlje da deluje kao članica EU.

31 Zaključci sa sastanka su dostupni na www.eurokonvent.sk/dokumenty/en.aspx?lang=en

NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI U SLOVAČKOJ



Regionalni pristup EU i značaj regionalne saradnje

Veliko mi je zadovoljstvo što sa vama mogu da podelim nekoliko ideja o trenutku u kojem se naša zemlja nalazi i o perspektivama koje su pred njom otvorene u narednih nekoliko godina, a u vezi sa priključivanjem Evropskoj uniji. Zahvaljujem se predsedavajućem kao i gospodinu ministru, a naročito gospodinu ambasadoru, zbog insistiranja na jednoj sličnosti koju bi ustvari tek želeli da razvijemo sa Slovačkom, a to je njen veliki uspeh u tome da objedini sav demokratski, politički, kulturni, sav javni potencijal u svojoj zemlji oko ideje pridruživanja EU. U tom smislu želim posebno da se zahvalim i da čestitam Evropskom pokretu u Srbiji upravo zbog napora koje u prethodnih nekoliko godina, i u ovoj posebno, ulagao, i još uvek ulaže, da okupi sav potencijal u našoj zemlji oko pridruživanja EU. Želim da vam čestitam na uspehu koji ste postigli okupljajući veliki deo parlamentarnih stranaka u Srbiji oko te ideje, kada ste podneli Rezoluciju o evropskoj budućnosti Srbije. Žao mi je, naravno, što i druge stranke u parlamentu, koje su relevantne i koje su deo i naše političke prošlosti, a možda će biti deo i naše političke budućnosti, nisu smogle snage da prevaziđu neke prepreke koje su u ovom trenutku imale u vezi sa tom Rezolucijom, ali se nadam da će u narednih nekoliko godina i te prepreke biti otklonjene i da ćemo imati zaista potpuni konsenzus svih relevantnih političkih stranaka u zemlji oko ideje pridruživanja EU.

Nisam siguran da li ćemo možda morati da učimo iz još nekih od slovačkih iskustava. Jedno od takvih je upravo pomenuo gospodin ambasador. Ukoliko referendum u Crnoj Gori bude, možda ćemo učiti o mogućnosti da se u jednom državnom okviru potpiše jedan ugovor a da se put pridruživanja EU nastavi u drugom državnom okviru. I to je slovačko iskustvo. O tom potom. U ovom trenutku je još uvek naš primarni zadatak da okupimo sve u zemlji oko tog jednog cilja za koji ja zaista mislim da je ključni nacionalni interes, a to je ubrzati pridruživanje naše zemlje EU. Ima razloga da delimo iskustva sa Slovačkom i neke ideje su ovde već rečene, ja samo hoću da iskoristim priliku da se baš kao i predsedavajući zahvalim na saradnji koju smo imali sa relevantnim političkim faktorima u Slovačkoj i pre promena u našoj zemlji 2000. godine, i koju imamo do danas, jer smatram da je bila vrlo korisna i da nam je pomogla da dođemo do tačke do koje smo došli.

Ipak, ne bih želeo da danas govorim a da ne pomenem jedno suočavanje sa stvarnošću koje se dogodilo pre nekoliko nedelja, a to je prilično velika većina gra-

* Goran Svilanović, predsedavajući Prvog radnog stola Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu

dana Francuske koja je rekla *ne* ovakvom evropskom ustavu i zatim bila praćena jednako ubedljivom većinom u Holandiji. U tom smislu su okolnosti u kojima mi danas razgovaramo o ubrzavanju pridruživanja Srbije i Crne Gore EU dosta drugačije nego one u kojima je o tome pregovarala Slovačka ili druge zemlje koje su u 2004. godini postale članice EU. Ja prosto ne bih želeo da potcenim činjenicu da se Evropa preispituje. Verovatno će rezultat tog preispitivanja da bude i da se ona menja, ali mi moramo da poštujemo taj apel građana jednog dela evropskih zemalja za koje smatram da su vrlo ugledne, vrlo uticajne, i da taj apel ne može da bude tek tako ignorisan, tek tako ostavljen u stranu. Očigledno je da postoji potreba među građanima EU da preispitaju ideju o sopstvenom identitetu, o sopstvenoj veličini i o svojoj budućnosti i o onome šta žele da ostvare. Želeo bih da istaknem dve stvari: jedna je to preispitivanje unutar EU, a druga su preispitivanja koje naše društvo ima upravo ovih dana i verovatno će u narednih nekoliko godina morati samo da iznese sa sobom. Kada je u pitanju evropska budućnost ja sam veoma veliki optimista i ja verujem da će Srbija i Crna Gora naći svoje mesto u EU i da od te ideje nema razloga ni u jednom trenutku da odustanemo već samo da ubrzamo napore koje činimo, jer se svako zaostajanje pokazalo kao zaostajanje sa veoma teškim posledicama. Neki zastoji koje smo mi iz unutrašnje političkih razloga činili, sada u ovim okolnostima, posle evropskih referenduma, zaista imaju jedan drugi izgled i, kako bih rekao, umnožavaju se godine koje smo propustili upravo zbog promena koje nisu samo naše promene, jer i drugi se menjaju i drugi se preispituju.

Naša politička scena je u prethodnih nekoliko godina bila pod senkom tri velike političke teme: jedna je bilo pitanje konsenzusa u društvu oko saradnje sa sudom u Hagu, ispunjavanja naših obaveza prema žrtvama, moralnih obaveza, naših obaveza prema sopstvenoj javnosti, kojoj je trebalo saopštiti teške istine, i naših međunarodnih obaveza; druga tako velika tema koja je i danas aktuelna je, naravno, pitanje rešavanja statusa Kosova i unapređenje ukupnog stanja, da bi svi koji tamo žive mogli da žive u miru i da se zaista ide ka suštinskom pomirenju i stabilizaciji situacije i, naravno, pitanje koje sam već pomenuo a to je pitanje odnosa između Srbije i Crne Gore. Međutim, izvan tri ovako velike teme je ova tema o kojoj mi danas razgovaramo a to je pridruživanje naše zemlje EU i savladavanje svega onoga što imamo na putu pridruživanja EU. Ja bih hteo da čestitam Vladi Republike Srbije i da istaknem da je u vezi sa prvom temom, koju sam pomenuo, napravila napredak u nekoliko poslednjih meseci i omogućila da se veći broj optuženih za teške zločine nađe u Hagu i da sada mogu da uđu u sudsku proceduru. Imam veliko očekivanje od svojih kolega poslanika da će i Rezolucija, o kojoj se danas razgovara, takođe ispuniti očekivanja političke javnosti u Srbiji i izvan Srbije i da će to biti rezolucija koja će najiskrenije, u ime ključne političke institucije u Srbiji, osuditi zločine koji su počinjeni u procesu raspada prethodne Jugoslavije. To bi bila dva krupna kora-

ka koja bi zajedno sa onim što je ministar Bubalo maločas najavio, a to je sledeći sad jedan pozitivan korak, jedan pogled u budućnost, kompletiralo odlučnost srpske političke javnosti da zakorači ka EU. I to je upravo ovaj plan o tome kako da naša zemlja dođe do EU koji je ministar maločas najavio, jer verujem da to upravo kompletira ovu sliku, tako da na jedan način pokidamo konce koji nas još uvek vežu za neraščišćena pitanja iz prošlosti i stvarno se okrenemo samo onoj temi za koju su vezana najveća očekivanja građana naše zemlje, a to je da nešto više nego do sada, nešto brže nego do sada, uradimo u nastojanju da zemlja dođe do članstva u EU. Govorim i o prethodnim i o ovoj vladi.

Ima razmišljanja o tome da je jedan od velikih rezultata Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu upravo unapređenje regionalne saradnje, i o tome je i ministar maločas pričao. To jeste jedan rezultat i meni se čini, koliko god veliki i značajan, još uvek nedovoljan za potrebe regiona u kojem živimo. Činjenica je da se region jugoistočne Evrope menja ubrzano posle ulaska Rumunije i Bugarske u NATO i određivanja datuma za članstvo u EU. Ove dve zemlje su danas svega godinu i po dana udaljene od EU. Ukoliko ne bude ozbiljnih zastoja, posle velikih koraka koje je na tom putu napravila Hrvatska, mi ćemo verovatno sve više govoriti o Zapadnom Balkanu a sve manje o jugoistočnoj Evropi, imajući u vidu upravo evropsku perspektivu ove tri zemlje za koju ja verujem da je izvesna i da će doći veoma ubrzano. Otuda bih voleo da se razmišljanja o regionalnoj saradnji sve više prenesu na razmišljanja o regionalnom pristupu. To bi bila moja poruka i našim evropskim prijateljima jer mislim da bi takav pristup omogućio dodatno ubrzavanje, ne samo na putu pridruživanja ovih zemalja, nego i u rešavanju problema ovih zemalja koje još uvek nisu razrešeni u jednom delu. To su neka statusna pitanja i pitanja funkcionisanja država. Imam u vidu i funkcionisanje BiH i ozbiljnu diskusiju koja u tom društvu postoji o novom Ustavu i o potrebi da taj Ustav reflektuje njenu federalnu strukturu ali da je učini jednostavnijom i funkcionalnijom. Imam u vidu potrebu da se napredak koji je Makedonija napravila u prethodnih nekoliko godina na putu pridruživanja EU, upravo pošavši od Ohridskog sporazuma, dodatno ubrza i učini efikasnijim stalnim pregovaranjem sa EU i stalnim rešavanjem zaostataka etničkih tenzija. Imam, naravno, u vidu i nastojanje da se funkcionisanje Srbije i Crne Gore posle Beogradskog sporazuma učini efikasnijim bilo da zajednica bude funkcionalna, bilo da se donesu druge statusne odluke koje će omogućiti ubrzanije pridruživanje i Srbije i Crne Gore. U tom smislu, podršku očekujem od onih koji su nama ključni partneri na ovom putu, a to je Evropska komisija i to su zemlje članice EU.

Kopenhagenski kriterijumi su vrlo precizno definisani i oni su poznati onima koji su ovde danas prisutni. U izvesnoj meri poznati su i našoj javnosti i ja znam da ono što u ovom trenutku govorim o regionalnom pristupu u suštini znači, na izvestan način, minimiziranje punog značenja Kopenhagenskih kriterijuma. Uprkos

tome ja se zalažem baš za to, za omogućavanje ubrzanog zajedničkog starta zemalja sada Zapadnog Balkana u narednih nekoliko godina pošto se ovi problemi razreše, jer bi to promenilo političku i ukupnu sliku na Zapadnom Balkanu. Tranzicioni pesimizam je pojava koja je prisutna i u našoj zemlji, prisutna je i u drugim zemljama. Ona ima svoje razloge. Jedan od razloga je preveliko očekivanje građana da će svaka naredna vlada suštinski da promeni njihovu ekonomsku i socijalnu situaciju, a u stvari se radi o potrebi da se ta situacija sa godinama menja i ne može za jednu ili dve godine da se suštinski izmeni. To dovodi do toga da građani najčešće glasaju sa *ne* svaki put glasaju protiv vlade, u nastojanju da neko drugi dođe i da ubrzanije rešava te probleme. Na drugoj strani je vlada koja je, takođe, suočena sa vrlo definisanim programom od strane „bretonvudskih institucija“ (MMF i Svetske banke) i sa vrlo definisanim i dobro utemeljenim putem od strane Evropske komisije, kao ključnog partnera na putu pridruživanja. U suštini se slika ponavlja, građani i dalje očekuju ubrzane i suštinske promene, a susreću se sa dobro utabanom stazom i treba samo tu stazu odlučnije prohodati.

Moj je apel da se još jednom razmisli o tome da se regionalno pristupi zemljama Zapadnog Balkana i u izvesnom smislu omekšaju Kopenhagenski kriterijumi. Znam da to govorim u trenutku kad se EU preispituje i u tom smislu je taj trenutak vrlo specifičan, težak, teško je upitati takav apel prestonicama i široj evropskoj javnosti. Istovremeno, očekujem i da proces stabilizacije i pridruživanja, kao ključni mehanizam koji je doveo desetak zemalja u punopravno članstvo u EU, bude izmenjen i da bude učinjen složenijim, možda težim, da se taj put učini možda i dužim, za svaku od ovih zemalja o kojima govorim, uključujući i našu zemlju. Dakle, ako sam rekao Kopenhagen minus, onda sam izgovorio stabilizacija i pridruživanje plus. Onaj element koji bih očekivao da bude uključen u proces pridruživanja, zbog čega govorim da će možda biti komplikovaniji pa i duži put, to je element izgradnje funkcionalnih država, kao neophodan element da bi te države sutra mogle da funkcionišu unutar jednog šireg okvira kakav je EU. Mislim da je to element koji je od ključne važnosti za ovih nekoliko zemalja čija sam imena pomenuo, a pomenuću ih ponovo. Govorim o Albaniji, Makedoniji, BiH, SCG, u tom kontekstu naravno i o Kosovu, u trenutku u kojem njegov status bude definisan. Očekujem da će taj put trajati. U tom smislu inicijative koje u ovom trenutku dolaze za ubrzano rešavanje nekih problema, možda dolaze u jedan dosta nezgodan čas. Na taj način gledam i na jučerašnju posetu podsekretara iz američke administracije, koji dolazi sa novom inicijativom o Kosovu, u trenutku u kojem imamo najavu pada nemačke vlade i moguće vanredne izbore, imamo tek oborenu i novoizabranu, ali slabu, francusku vladu, imamo britansku vladu posle izbora ali u preispitivanju evropske budućnosti. Tako teški problemi, kao sto je Kosovo, ne mogu da se rešavaju bez vodeće uloge EU. U tom smislu ovaj moj drugi apel da je, kada se radi o tim pitanji-

ma, od neobične važnosti evroatlantsko partnerstvo a to znači puna saradnja između ključnih zemalja članica EU, kao i EU kao takve, sa partnerima preko Atlantika, da bi se zaista odgovorno moglo ući u ovaj proces rešavanja statusnih pitanja, kao što je kosovsko ili neka druga. Rešavati ova pitanja izvan evropske perspektive, to je nešto što smatram veoma lošim scenarijem i otuda se i ovom prilikom još jednom obraćam partnerima u EU da preuzmu odgovornost da zajedno sa nama omoguće punu stabilizaciju prilika na Balkanu i puno uključivanje ovog regiona u evropski okvir u periodu koji će trajati godinama, možda deset, petnaest ili dvadeset, ali koji će biti prilagođen svakoj od ovih zemalja. Zato kada govorim o zajedničkom startu pregovora, govorim i o tome da bi svaka od ovih zemalja trebalo da traži svoj put i u skladu sa svojim mogućnostima postane članica EU.

U ovom procesu, koji sam ja možda malo zasenčio komentarišući stanje unutar EU i unutar nekih vrlo važnih članica, trebalo bi apelovati za povećanu ulogu Saveta Evrope i Pakta stabilnosti i drugih koji mogu da premoste ovaj period od naredne 2-3 godine koji ja vidim kao period preispitivanja unutar EU o njenoj budućnosti. Savet Evrope je tu i mi smo svi njegovi članovi i treba ga ohrabriti da u ovom trenutku preuzme, možda i vodeću, ulogu dok neke od odluka koje čekamo ne budu donete unutar EU. Tako vidim i ulogu Pakta stabilnosti u čije ime govorim, ali Pakt stabilnosti apeluje na još jednu stranu a to su zemlje kojima je namenjen, koje bi trebalo da učine više prihvatajući odgovornost za projekte koji su započeti pre više godina. Konkretno hoću da kažem da ima više centara koji su formirani nekoliko godina unazad. Upravo je iz Beča u Zagreb prenet Regionalni centar za obrazovanje, pre manje od godinu dana je formiran Centar za migracije, azilante, izbeglice u Skoplju. SECI centar za borbu protiv organizovanog kriminala odavno funkcioniše u Bukureštu. Postoje i drugi centri koji su u prethodnih nekoliko godina osnivani u okviru inicijativa koje su dolazile iz regiona i iz EU i bile oblikovane kroz Pakt stabilnosti. Najčešće su sve ove institucije bile finansirane od strane EU, odnosno zemalja prijatelja Pakta. Možda je vreme da zemlje jugoistočne Evrope, koje su u jednom trenutku iskazale zainteresovanost za uspostavljanje ovih centara, tu zainteresovanost sada pokažu tako što će i finansijski i politički preuzeti odgovornost za njihovo dalje funkcionisanje. To je stvarna budućnost. Ukoliko tog interesa ne bude teško je zamisliti da će EU biti stalni izvor finansiranja ovakvih projekata, ukoliko se ne pokaže stvarna zainteresovanost od strane zemalja kojima je ovo namenjeno. Ne radi se o velikim sredstvima, radi se samo o prikazivanju volje da se na regionalnom nivou prihvati viši nivo odgovornosti da bi i drugi napravili taj korak ka punopravnom članstvu u EU.

Evo, ja bih želeo da u ovom trenutku zastanem i samo da kažem da je prethodnih pet godina od promena u Srbiji, tadašnja Jugoslavija, sada SCG, napravila neke korake ka članstvu u EU. U tom smislu bih pomenuo članstvo u Savetu

Evrope, pozitivnu Studiju o izvodljivosti, kompletiranje saradnje sa sudom u Hagu i novu perspektivu koju donosi Nacionalna strategija za pridruživanje EU. I dalje su godine pred nama i menjaće se vlade u tom procesu i biće potrebno partnerstvo svih koji nose demokratski politički potencijal u Srbiji i u Crnoj Gori. Imam u vidu političke stranke, bez obzira da li su u vladi ili izvan vlade, imam u vidu i one koji nisu podržali Rezoluciju o evropskoj budućnosti Srbije, imam u vidu sve političke faktore u zemlji i, posebno, nevladin sektor koji je do sada imao ogromnu i vrlo konstruktivnu ulogu i u procesu promena i u procesu koji je sledio i procesu koji danas traje. Želeo bih da pozovem na to partnerstvo jer put i iskušenja kroz koja mi moramo da prođemo, od Haga, Kosova preko Crne Gore, još uvek su pred nama sa neizvesnim završecima. Biće nam potrebno da jedni sa drugima saradujemo i biće nam potrebno da zajednički zatražimo pomoć naših partnera u regionu, i od naših partnera u EU, da bismo ostvarili taj cilj koji je Slovačka, ulaskom u EU, ostvarila i to po jednom veoma ubrzanom scenariju, ali upravo kao rezultat saradnje svih koji nose demokratski i politički potencijal u zemlji. Nadam se da će upravo to da se dogodi u našoj zemlji i verujem u sve one koji su okupljeni oko ideje EU kao zajedničke ideje koja prevazilazi granice i okuplja sve narode Evrope. Hvala vam.

Slovačka i nekoliko lekcija iz pregovora o pristupanju Evropskoj uniji

Kao analitičar, pažljivo sam posmatrao tok slovačkih pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Kasnije sam, takođe, učestvovao u nedavnim pokušajima Evropske unije da reformiše svoje institucije kao savetnik Jana Figela, jednog od slovačkih predstavnika u Konvenciji o budućnosti Evrope. Zasnovano na ovom iskustvu pokušaću da istaknem, u nekoliko crtica, ono što vidim kao ključni izazov pregovora sa Evropskom unijom na osnovu slovačke putanje ka članstvu u EU. Usredsrediću se na dva pitanja. Prvo, menadžment politike, koji smatram verovatno ključnim izazovom za pregovore i predstavlja bitan unutrašnji izazov. Ne samo što treba da dopuni tehničku stranu pregovora nego je, u stvari, osnovni preduslov za započinjanje bilo kakvih ekspertskih razgovora o pristupanju. Drugo, govoriću o menadžmentu tehničke strane pregovora. Naposletku, želeo bih da sumiram stvarna ograničenja mogućih lekcija iz slovačkog iskustva za sledeću rundu proširenja u svetlu skorašnjih događaja koji su se desili u EU.

Nastaviću izlaganje o prvom pitanju, nazvanom politički menadžment. Kao što sam rekao, ovo pitanje vidim kao ključni problem. Pregovori o pristupanju EU su manje direktni razgovori između zvaničnih političara iz zemalja kandidata, institucija EU i država članica EU. Mnogo su više unutrašnji pregovori sa svakom zemljom posebno i u okviru EU. To je ono što smo naučili u Slovačkoj, i to smo učili na teži način jer nam je, zbog stanja u politici, trebalo više vremena da dođemo do pregovaračkog stola nego inače.

Koja su moja brza zapažanja iz iskustva slovačkog menadžmenta ili nemanadžmenta unutrašnje politike, kada govorimo o uspešnim pregovorima sa EU?

Prvo, za pregovore je potrebno vreme. Bivša Čehoslovačka je započela pregovore o, takozvanom, Evropskom sporazumu 1990. godine, slično onom sporazumu o kojem Srbija i Crna Gora treba da pregovaraju – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Ovaj Evropski sporazum je stupio na snagu pre nego što se Čehoslovačka raspala. Trebalo nam je četrnaest godina od potpisivanja Evropskog sporazuma sa bivšom Čehoslovačkom do slovačkog pristupanja Evropskoj uniji 2004. godine. Znači, potrebno je dosta vremena da bi se pristupilo i zato svaka sporna domaća politička praksa može na kraju biti veoma skupa na račun uspešnog menadžmenta kompletnog procesa pristupanja.

* Vladimir Bilčík, Istraživački centar Slovačke asocijacije za spoljnu politiku

Drugo zapažanje je da je potrebno ponovo i uspešno urediti državu nakon odvajanja od većeg entiteta. Nakon odvajanja od Češke Republike, ovo je bio veliki izazov za Slovačku kako zbog obaveza koje smo preuzeli kao zemlja sukcesor, tako i zbog potrebe vođenja administrativnog menadžmenta nove države. Slovačka, zaista, nije imala bilo kakvo iskustvo samostalnog upravljanja državom, pa je postojao veliki izazov izgraditi kako političku elitu, tako i administrativni kapacitet da bi se sproveli ključni javni poslovi.

Treće, Slovačka se suočila sa najvažnijim izazovom – da razmrsi odnose sa najbližim susedima novostvorene države 1993. godine. Osim Češke Republike, za koju se na kraju ispostavilo da je bila lak slučaj, mnogo teži je bio odnos sa južnim susedom Mađarskom, posebno zbog određenih zaostavština iz prošlosti, ali i zbog prisustva prilično velike mađarske manjine u južnoj Slovačkoj. Rešenje ovog bilateralnog odnosa je oduzelo određeno vreme sve dok se zemlje članice EU nisu usaglasile da je klima povoljna za započinjanje pregovora stručnjaka. Ukratko, za političko rešenje je potrebno nekoliko godina. Kada je slovačko–mađarski bilateralni ugovor potpisan 1995. godine, sve dok se krajem devedesetih nije promenila politička klima u Slovačkoj, jedan broj specifičnih odredbi koje su bile u vezi sa prirodom slovačko–mađarskih odnosa nisu stupile na snagu. Esencijalni problem sa kojim se Slovačka suočila je da je, iako je od samog konstituisanja 1993. godine uvek tvrdila da želi da pristupi i NATO-u i EU, postojao veliki raskorak između reči i dela.

Ovo je bila posebno karakteristika koalicione vlade u Slovačkoj za vreme premijera Vladimira Mečijara u periodu 1994-1998. godine. Stvarni problemi, odnosno ostaci tog perioda, obuhvatili su nerešene zločine, za koje se sumnjalo da su i državne vlasti umešane, i upražnjeno mesto predsednika Slovačke, što je potrajalo čitavih godinu dana i što je stvorilo institucionalni debalans u unutrašnjoj politici. Takođe, Mečijareva vlada je ignorisala nekoliko važnih odluka Ustavnog suda. Sve zajedno, postojao je veliki znak pitanja povodom prirode demokratskih institucija u zemlji. Takođe, postojalo je pitanje tretiranja mađarske nacionalne manjine u slovačkom javnom životu. Ovo pitanje je obuhvatalo dva aspekta. Jedan je bilo učestvovanje mađarskih političkih snaga u politici, što se dogodilo nakon izbora 1998. godine, od kada koalicija mađarskih partija učestvuje u vladi. Ovo je bitno ublažilo tenzije između manjinskog i većinskog stanovništva. Drugi izazov je bio usvajanje zakona o upotrebi jezika manjina u Slovačkoj. Ovo se desilo u junu 1999. godine, opet nakon političkih promena iz jeseni 1998. godine.

Ključna lekcija iz upravljanja pripremama za tehničke aspekte pregovora je da ekonomski razvoj zaista nije ključ za ulazak u EU. Upravo je politika najvažnija. Nakon svega, u izveštaju Evropske komisije iz 1997. godine, koji je kasnije

Evropski savet usvojio na Samitu u Luksemburgu, ocenjeno je da Slovačka u ekonomskoj komparativnoj analizi sa drugim zemljama kandidatima napreduje dobro. Pokazalo se da su ključ za naše napredovanje bile promene u unutrašnjoj politici i razvoju. Jedan od preduslova za uspešan preokret je da je, nakon izbora 1998. godine, postojao širi politički konsenzus o članstvu u EU, ne samo na rečima već i na delu. To je važilo ne samo za vladajuću koaliciju, već i za opozicione snage u slovačkom parlamentu koji je izglasao opšte prihvaćenu rezoluciju 2001. godine, koja je jasno podržala cilj Slovačke da uđe u EU kao strateški cilj slovačke spoljne politike. Ova rezolucija je zaista zapečatila uspeh političke odlučnosti Slovačke za članstvo u EU. Svi domaći politički problemi, sve prepirke među partijama u vladi i opoziciji postale su sporedne u odnosu na cilj postizanja članstva u EU. Ovako je slovačka strana upravljala politikom.

Kakva je bila Evropska unija u devedesetim? Mislim da вреди razmišljati o tome zbog pitanja kakvi su evropski poslovi danas i šta oni znače za buduća proširenja. EU ima zemlje članice kao glavne donosioce odluka za svako buduće proširenje. Osnovni uslov za uspešno proširenje u prošlosti, kada je Slovačka pokušala da pristupi, bio je pristanak petnaest zemalja članica. Dolaženje do saglasnosti između petnaest zemalja nije lako. Stoga, dolaženje do saglasnosti između dvadeset pet zemalja u budućnosti neće biti nimalo lakše. Trebalo je dosta vremena da se EU obaveže da će se proširiti na post-komunističku Evropu. Kada smo se pojavili nakon revolucija i promena političkih režima u post-komunističkoj Evropi 1989. godine, nije nas čekala spremljena poruka od zemalja članica EU da nas spremno žele primiti. Naprotiv, ova obaveza je nastala nakon osam godina i konačno je potvrđena tek 1997. godine na famoznom Samitu u Luksemburgu koji je pozvao prvih pet post-komunističkih zemalja, plus Kipar, da započnu pregovore o pristupanju po posebnim uslovima za ulazak u EU.

U devedesetim su prvobitno postojala bar tri pravca mišljenja o tome šta raditi sa post-komunističkim zemljama. Jedno je bilo: da se ne proširujemo uopšte, to je previše, ne možemo to izdržati, post-komunistička Evropa je previše različita, oni se ne mogu spojiti sa nama. Drugo mišljenje je bilo: treba da imamo ograničenije proširenje kako po pitanju obima tako i broja. Ovo je bilo mišljenje koje je zagovarao kancelar Kol i predsednik Miteran. U osnovi, njihova poruka je glasila: hajde da primimo Višegradske zemlje i hajde da im damo ograničen uticaj po pitanjima EU. Ali ne treba potpuno otvoriti osetljive oblasti zajedničkog tržišta, hajde da ne otvorimo potpuno tržište rada. Ovo je bilo rešenje za parcijalno proširenje, što je bila strategija prepoznatljiva u retorici nekih evropskih lidera već neko vreme. Tek je na Samitu 1997. godine rešeno pitanje u jednom mahu i u osnovi je određena sudbina politike proširenja EU. To je proces koji se temelji na principu da oni koji su unutar EU određuju zahteve a oni koji su izvan EU pokušavaju da ispune te zahteve. Ovaj

proces je dao mogućnost Slovačkoj da sustigne svoje post-komunističke susede nakon političkih promena u Slovačkoj krajem devedesetih.

Mislim da je takođe dobro i za Srbiju i Crnu Goru i Zapadni Balkan kao region što ove zemlje imaju eksplicitno obećanje EU da će jednoga dana ući u EU. Slovačka nije imala to obećanje. Po nekim mišljenjima važeća politika proširenja i njena dinamika proizašla je iz činjenice da se još 1997. godine Evropska unija obavezala na politiku proširenja koja se temelji na zahtevima i procenama pre nego na prihvatanju određenih zemalja geostrateški ili nasumice. Mislim da je ovo obavezivanje veoma važno jer je veoma teško to zaobići, naročito kada ste imali petnaest zemalja za stolom Evropske unije a sada ih je dvadeset pet.

Jedan od problema sa kojim se suočila Evropska unija devedesetih godina, a prisutan je i danas je da, pored proširenja, EU izlazi na kraj sa svakodnevnim obavezama i, zaista, pored procesa širenja ona je mnogo više zabrinuta za proces produblјivanja evropskih integracija. Devedesetih smo imali relativno neuspešan pokušaj produblјivanja u Amsterdamu kada su države članice EU usvojile Ugovor iz Amsterdama, koji je u svakom slučaju napravio samo kozmetičke promene po pitanju vlade EU. Tek je Ugovor iz Nice, usvojen nakon četiri dana najdužeg Samita EU, prokrčio put za institucionalno uključivanje dvanaest zemalja u proširenu Evropsku uniju. Dakle, dok god je igra proširenja u toku postoji veliki izazov za EU da usvoji i ispuni ono što često zaboravljamo: takozvani poslednji kopenhagenski kriterijum. Naime, svako sledeće proširenje ne sme potkopati sposobnost EU da obavlja svoje poslove. Evropska unija ponekad zaboravlja ovaj uslov, ali on jeste i ostaje ključan.

Na kraju, na strani EU, kada je reč o političkom menadžmentu, stoji pitanje budžeta EU. Slovačka je čekala na Sporazum o budžetu u Agendi 2000. Napokon smo ga dobili u Berlinu 1999. godine. To nije bio najbolji sporazum ali smo ga barem dobili. Nadam se da ćemo za aktuelnu rundu proširenja imati sporazum o budućem budžetu koji će odgovarati potrebama koje zahteva situacija na Zapadnom Balkanu.

Kada govorimo o tehničkim aspektima pregovaranja, želim ponovo da naglasim da je stanje u politici bio najznačajniji preduslov da se dođe do pregovaračkog stola između Slovačke i zemalja članica EU i evropskih institucija. Ipak, kada se dve strane susretnu, kada počnu pravi pregovori o o evropskom zakonodavstvu i poglavlјima koja se tiču *acquis*-a, napredak ka sporazumu o ovim tehničkim detalјima zavisi od tehničkih pregovora Slovačke i EU. Po nekim mišljenjima, pregovori su pre vežba efikasnosti nego legitimnosti. Ono što se jasno vidi iz slovačkog iskustva je da je to bila vežba u kojoj je dominantnu ulogu imala izvršna vlast i, zapravo, ne toliko vlada kao celina, već više određeni administrativni odelјci u okviru izvršne vlasti. U slučaju Slovačke ovi administrativni odelјci bili su koncentrisani

u okviru Ministarstva spoljnih poslova gde je bio glavni pregovarač kao koordinator pregovora o pristupanju, sa svojim malim kompaktnim timom ljudi, koji su komunicirali i koordinirali sa drugim ministarstvima. Što je efikasniji sastav tima bolje ćete delovati u okviru ovog tehničkog aspekta ispunjavanja obaveze usvajanja *acquis-a* – ovo izgleda kao jednostavna lekcija Slovačke. Ovo je, takođe, razlog zašto smo uspeli da završimo pregovore u roku od tri godine.

Šta je na kraju mera uspeha? Tehnički pregovori sa EU su dosadan posao i mada imate glavnog pregovarača on obično ima malu pregovaračku moć. O čemu se pregovara? Radi se o obavezi zemlje da usvoji pravila i norme EU što je pre moguće i to najbezbolnije kako za EU, tako i za domaću javnost i domaće strukture. U odnosu na naša merila uspeha, morali smo da prihvatimo obaveze povodom nekih velikih pitanja kao što je zatvaranje nuklearne elektrane u Jahovskim Bohunicama ali smo, takođe, morali da se obavežemo da prihvatamo kompatibilne evropske zakone, koji danas sadrže više od 80.000 stranica. Najvažnije je to što smo morali da se obavežemo u kom roku ćemo implementirati te zakone.

Mi smo danas u Evropskoj uniji ali još uvek ispunjavamo naše obaveze i pomno nas posmatraju Evropska komisija i ostale zemlje članice EU. Slovačka dobro radi ovaj posao. Nakon godinu dana od pristupanja u EU, protiv nas se ne vodi ni jedan postupak pred Evropskim sudom pravde zbog neispunjavanja obaveza. Zato, ovaj proces nameće pritisak iako je on tehnički izvršen od strane male grupe ljudi. Vršiti se pritisak na celokupne strukture i na celokupno društvo. Slovačka za sada uspeva.

Mnogo važnija lekcija koju smo naučili iz našeg iskustva je snalaženje u tehničkim aspektima uspešnog ostvarivanja našeg ulaska u EU. To je zato što smo kasno seli za pregovarački sto. Zato smo bili u mogućnosti da iskoristimo iskustvo naših suseda. Češka Republika, jezički veoma bliska, prevela je evropske zakone i zato smo bili u poziciji da ih prevedemo mnogo brže. Takođe, konsultacije sa Višegradskom grupom su bile veoma korisne za politički aspekt procesa. Ove konsultacije osnažile su argumente za pristupanje Slovačke EU zajedno sa višegradskim zemljama zbog praktičnih razloga, kao što je mnogo kompaktnija Šengenska zona u budućnosti ili tehnički aspekti, jer su Česi, Poljaci i Mađari započeli pregovore još 1998. godine. Mislim da je to važna lekcija za buduće proširenje: koristite svoje komšije koliko god možete.

Na kraju morate ubediti javnost. Slovački lideri su na kraju imali lak zadatak zbog svih problema koje smo imali kod kuće sredinom devedesetih. Slovačka javnost je zapravo pokazala najviši pozitivni rezultat na poslednjem referendumu za ulazak u EU – oko 93% od 52% glasačkog tela koje je uzelo učešće na referendumu 2003. godine podržalo je ulazak Slovačke u EU. Zbog toga su vlada i zemlja dobile veliku saglasnost da nastave put ka članstvu u EU.

Kakva je bila strana EU u tehničkim aspektima pregovora? Jedna od ključnih lekcija koju smo savladali je da Evropska komisija, iako ponekad stavljena po strani od država članica kada se pregovara o pristupanju, ima ključnu ulogu. Ona je važan posrednik između zemalja članica i potencijalnih članova, u našem slučaju Slovačke i drugih zemalja kandidata. Ona je, takođe, medijator. Može biti i prijatelj i kritičar jer je u interesu Komisije da pristupanje bude uspešno. Po nekim shvatanjima, Komisija je često bila na mestu vozača na putu proširenja. Bila je prisutna i u Slovačkoj, pišući redovne izveštaje o našem napretku ka članstvu u EU.

Drugo, ono što smo naučili iz našeg iskustva je da kada dođe do pregovora, vi pregovarate sa zemljama članicama. Rekao bih da postoje tri vrste tema koje su zemlje članice donele za pregovarački sto. Prvo, fokusirale su se na posebne agende, koje su od velikog političkog značaja u konkretnoj zemlji. Uzmimo, na primer, zatvaranje nuklearne elektrane. Austrija je postavljala ovo pitanje više puta. Drugo pitanje je bilo, na primer, politika konkurencije. Subvencije za Volkswagen, fabriku izvan Bratislave, su postale osetljivo pitanje u slučaju Slovačke. Španci su blokirali zatvaranje poglavlja o politici konkurencije sa Slovačkom tokom nekoliko nedelja jer su želeli da imaju garanciju da to neće uticati negativno na fabriku Seat u Španiji. Dakle, postoje pitanja od velikog političkog značaja, koja se odnose pojedinačno na zemlje članice i na njima treba raditi. Treba se suočiti sa svakom državom članicom koristeći Komisiju kao svog saveznika imajući u vidu pravila i norme EU. Drugo, postoje teme u horizontalnoj ravni. Iskreno, kada se radi o horizontalnim temama nije bilo mnogo prostora za pregovaranje jer su one najosetljivije za većinu država članica EU. Ovde mislim posebno na četiri slobode. Sloboda kretanja ljudi je verovatno najosetljivije pitanje. Sloboda kretanja robe i kapitala je bila dogovorena. U osnovi je trebalo prihvatiti sporazum dogovoren između zemalja članica da u periodu od sedam godina nakon ulaska u EU, tržište rada EU neće biti otvoreno u potpunosti. Ovo bi pažljivo pratila i ocenjivala Evropska komisija. Konačno postavlja se i pitanje novca. I o ovome se pregovara samo u okviru plana koji je odredila EU. U našem slučaju to je bio Sporazum o budžetu iz 1999. godine o finansijskom okviru za period 2000-2006. godine. To je bio, takozvani, «berlinski plafon» koji je zapečatio mogućnost za pregovaranje koju su Slovačka i druge zemlje kandidati imale. Kako smo kasnije ustanovili, zemlje kandidati nisu mogle da formiraju jedinstveni front već je svaka zemlja posebno pregovarala o sopstvenim uslovima sa zemljama članicama EU u okviru datih granica. Ispostavilo se da je prostor za ove pregovore bio sužen.

Na kraju su zemlje članice i Evropski parlament morali da odobre ulazak i tu je Slovačka dobro odradila akciju lobiranja i pronalaženja prijatelja u EU. Neke druge zemlje su imale više teškoća po ovom pitanju i više je pitanja bilo postavljeno, posebno u Evropskom parlamentu, ali to je nešto sa čim morate da računate

kada dođe na red faza ratifikovanja ugovora o pristupanju. Ovo će se uspešno završiti samo ako imate prijatelje u državama članicama EU, ali i u Evropskom parlamentu.

Dozvolite mi da zaključim uz nekoliko zapažanja o ograničenjima koja smo, u Slovačkoj, naučili iz našeg iskustva iz pregovora sa EU. Prvo, svaka zemlja pregovara na osnovu svojih zasluga i svaka zemlja ima svoje probleme. Zato slovačko iskustvo ne može biti prosto iskopirano. Ali ima aspekata koji mogu biti interesantni i za druge. Imali smo, takođe, jedinstveni problem sa državom, koji smo uspešno rešili razdvajanjem Čehoslovačke mirnim putem, brzo i bez ikakvih posledica za naš budući status. Pravi problem je bila unutrašnja politika. Želim, takođe, da naglasim da je svaka runda proširenja različita. Mi smo se konsultovali sa Šveđanima, Austrijancima i Fincima šta su oni uradili u njihovom proširenju 1995. godine. Nešto je bilo korisno ali nije bilo jednostavno zbog stepena njihove prethodne integracije sa Evropskom zajednicom koji je bio mnogo viši od našeg. U tom smislu naše iskustvo može biti mnogo korisnije u budućnosti za region Zapadnog Balkana. Moram reći da se, gledano napred ka budućem proširenju, nalazimo u određenom post-hladnoratovskom zamoru i jaz između EU i onih izvan nje je sve veći. Međutim, mi imamo osam post-komunističkih zemalja u okviru EU i u tom smislu je Hladni rat završen. Postoji potpuno novo igralište od 25 igrača, što je bolje nego 15, gde svaki od njih ima pravo glasa, uključujući Slovačku, za stolom Evropskog saveta. Ipak, EU ostaje pokretna meta i mi se krećemo napred i zato pominjem da je jaz između onih unutar i onih izvan sve veći. Već hrvatski izgledi za pregovore o pristupanju ukazuju da će Hrvati morati da pregovaraju o većem broju poglavlja. Mi smo imali 29 suštinskih poglavlja, Hrvati će imati više od 30. Ne znam koliko će poglavlja biti u budućim pregovorima kada dođe vreme za, na primer, Srbiju i Crnu Goru. Dakle, to je nešto što treba imati na umu.

Konačno, kada govorimo o pitanjima koja su postavljena povodom ratifikacione krize Ustava EU, reći ću da EU prolazi kroz određeni period konsolidacije i verujem da je važno istaći dve primedbe. Prvo, zemlje članice EU treba da ovo prihvate kao šansu. Ovo je poruka koja dolazi iz Slovačke i sigurno bi mogla biti poruka slovačkog političkog vođstva u trenutcima koji dolaze. Ja vidim sledeće proširenje EU kao zajednički projekat koji može biti uspešan. Ipak, jedna od lekcija iz ratifikacione krize u Holandiji i Francuskoj je da će i proširenje, takođe, biti teško i biće većih zahteva kako na strani članica EU, tako i na strani država kandidata, a pregovori će biti sve samo ne jednostavni. Ali proces treba da napreduje, i napredovaće, i to je ono što je važno.

Izazovi primene propisa usklađenih sa *acquis communautaire*

Jedan od uslova koje je, tzv. Kopenhagenskim uslovima, Evropska unija postavila pred treće države za pridruživanje i, kasnije, članstvo odnosi se na usklađivanje domaćih propisa sa pravom EU ili komunitarnim pravom. Ovaj uslov je u kopenhagenskim kriterijumima određen u širem smislu kao obaveza treće države da preuzme obaveze koje proizilaze iz članstva uključujući i prihvatanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije u skladu sa komunitarnim *acquis*.

Acquis communautaire ili skraćeno „*acquis*“ označava pravne tekovine EU čiju suštinu čini komunitarno pravo, kao pravo Evropskih zajednica, ali i skup prava i obaveza zemalja članica EU. Otuda se pod njim ne podrazumeva samo pravo u užem smislu reči (kao skup pravnih propisa u formalnom smislu), već su ovim pojmom obuhvaćeni i sadržaj, načela i politički ciljevi osnivačkih ugovora, zakonodavstvo usvojeno primenom osnivačkih ugovora i shvatanje Suda pravde Evropskih zajednica izraženo u presudama u, takozvanim, vodećim slučajevima, deklaracije i rezolucije koje je usvojila EU, mere koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, mere koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove, međunarodni ugovori koje je sklopila EU, kao i ugovori između zemalja članica na području delovanja EU.

Zbog navedenih razlika koje postoje u obimu i sadržini navedenih pojmova (komunitarnog prava i pravnih tekovina) moguće je da u praksi trećih država nastanu izvesne dileme, koje smo u ovom radu označili kao izazove, kako u postupku harmonizacije ili usklađivanja domaćih propisa, tako u postupku njihove primene ili implementacije. Pri tome, ove dileme mogu da izazovu ozbiljne posledice ne samo u jednom od kopenhagenskih uslova, niti ih je moguće svesti samo na pravne, već se odražavaju na shvatanje ukupnog procesa pridruživanja i kasnijeg pristupanja, odnosno članstva u Evropskoj uniji. Ovo zbog toga što se unutrašnji pravni propisi, u meri u kojoj se smatraju usklađenim sa pravnim tekovinama Evropske unije, ne odražavaju samo i izolovano pravna dostignuća, već u istoj meri odražavaju stepen postignutog političkog konsenzusa i stepen ekonomske prihvatljivosti ili podnošljivosti domaće privrede da se transformišu i prilagodi uslovima koji vladaju na unutrašnjem tržištu Evropske unije, pa i stepen sposobnosti domaće administra-

* Prof. dr Radovan D. Vukadinović, direktor Centra za pravo Evropske unije

cije da doprinese njihovom pravilnom shvatanju i sprovođenju. U tom smislu stepen usklađenosti domaćeg pravnog sistema sa pravnim tekovinama Evropske unije na sublimirani način izražava ukupnu spremnost domaće države da bude pridruženi ili punopravni član Evropske unije. Pri tome se ova spremnost može posmatrati kao deklarativna i politička u fazi donošenja formalno usklađenih domaćih propisa i kao realna faza kroz stepen adekvatnog sprovođenja tako usklađenih propisa.

Ocena političke spremnosti se praktično svodi na odgovor na pitanje dokle se u ovom momentu u Srbiji i Crnoj Gori stiglo u procesu usklađivanja ili harmonizacije domaćih propisa sa pravom EU i sa *acquis communautaire*. U odgovoru na ovo pitanje valja podsetiti da su Srbija i Crna Gora poslu usklađivanja pristupile dobrovoljno i znatno ranije nego što je proces stabilizacije i pridruživanja lansiran kao pravno politička platforma za zemlje Zapadnog Balkana. Ovom poslu je prvi put zvanično pristupila, još daleke 1996. godine, tadašnja Savezna vlada premijera Kontića i u tom cilju je bila formirana Komisija za harmonizaciju. Međutim, iako se krenulo na vreme, posao harmonizacije nije, ni do 2000. godine, ni kasnije, rađen na sistematski i na organizovan način koji je podrazumevao koordinaciju i usmeravanje iz jednog centra. Ovaj vrlo odgovorni i složeni posao su radile uglavnom nevladine organizacije ili paradržavne organizacije koje su, po prirodi stvari i ovlašćenja, to radile najčešće u formi kritičkih zapažanja ili do faze izrade nacрта pojedinih propisa. U ovom pogledu ističem kao pionirski projekat Instituta za uporedno pravo iz Beograda, u toku 2002. i 2003. godine, koji je rezultirao u više knjiga u kojima su navedeni domaći propisi podobni za harmonizaciju, propisi EU sa kojima bi trebalo vršiti usklađivanje sa preliminarnom ocenom usklađenosti i predloženim rokovima za usklađivanje. Stanje je, donekle, izmenjeno u toku 2003. godine kada je po prvi put ovaj posao „podržavljen“ donošenjem Akcionog plana harmonizacije domaćih propisa na nivou Državne zajednice i Akcionog plana harmonizacije ekonomskih sistema Srbije i Crne Gore. Period od 2000. godine karakteriše i osnivanje većeg broja službi ili drugih organizacionih oblika u okviru pojedinih ministarstava koja su i formalno bila zadužena za usklađivanje domaćih propisa.

Bez obzira što između navedenih organizacija i službi nije postojala dovoljna koordinacija, ostvareni su značajni rezultati – kako u broju donetih ili izmenjenih propisa, tako i u njihovom kvalitetu merenom stepenom usklađenosti sa pravom EU. Iz takve ocene bi logično sledio i zaključak da su u istoj meri uspešno sprovedene i društvene, političke i ekonomske reforme jer su one odražene u donetim ili izmenjenim propisima. Međutim, pošto to nije tako, jer se inače ne bismo našli na poslednjem mestu među državama Zapadnog Balkana u procesu pregovora sa EU (doduše zajedno sa BiH), onda se mora preispitati prethodna ocena o uspešnoj i podomakloj harmonizaciji ili se razlozi moraju tražiti na drugoj strani. U tom cilju je dalja analiza procesa harmonizacije razdvojena na formalni i suštinski aspekt.

U formalnom smislu, prethodni zaključak se temelji na velikom broju donetih propisa od kojih se, samo primera radi, mogu navesti propisi iz oblasti prava trgovačkih društava: Zakon o trgovačkim društvima, Zakon o registrima i Registru, Zakon o stranim ulaganjima, investicionim fondovima, izmene Zakona o hartijama od vrednosti, komplet zakona iz prava intelektualne svojine. Značajan broj propisa je usklađen i iz sfere javnog prava: kao što su oni iz oblasti prava medija, zaštite manjina i slično. Ako se rešenja iz navedenih propisa uporede sa onima iz prava EU može se zaključiti da su ona uglavnom, ili u potpunosti, ili dobrim delom usklađena, ili potpuno ista kao i ona u državama članicama EU. Uostalom, u brojnim oblastima koja su regulisana komunitarnim uputstvima (*directives*) ni od država članica se ne zahteva potpuna uniformnost. Što znači da razlog zaostajanja u procesu pridruživanja ne bi trebalo tražiti u stepenu usklađenosti domaćih propisa.

I tako se dolazi do ključne teze, a to je da se mora praviti razlika između procesa usklađivanja i procesa sprovođenja i da se u tome mora tražiti odgovor na postavljenu dilemu. Ova dva procesa se razlikuju i vremenski i sadržinski. U vremenskom smislu proces usklađivanja se završava u tzv. formalnoj fazi, tj. donošenjem i objavljivanjem u normativnom smislu usklađenih domaćih propisa sa pravom EU. Proces njihove primene ili implementacije se može posmatrati ili kao nastavak prvog procesa ili, u suštinskom smislu, kao ostvarivanje konkretnih ekonomskih, političkih ili društvenih ciljeva, odnosno kao sprovođenje reformi. Ako se ova dva procesa tako posmatraju, onda harmonizacija nije sama sebi cilj, niti se posao može zaustaviti na objavljivanju domaćih propisa u službenim glasilima. Uspešnost harmonizacije se mora, dakle, meriti stepenom ostvarivanja poželjnih ciljeva i to prema kriterijumima EU. I tu dolazimo do ključne teze ili izazova koji se sastoji u sledećem pitanju. Ako su Srbija i Crna Gora relativno daleko odmakle u harmonizaciji svojih propisa, kako objasniti činjenicu da je tek nedavno dobijena pozitivna Studija o izvodljivosti i da se nalaze tek na početku otvaranja pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Pojednostavljeni odgovor bi mogao da glasi: zbog toga što se formalno usklađeni propisi ne primenjuju na pravi način. Razloge tome bi trebalo tražiti u najmanje dve stvari: ili u nepovoljnoj političkoj klimi, što se u ovom radu ostavlja po strani, ili u nepotpunom razumevanju procesa usklađivanja ili njegovom nedosmišljenom konceptu. Ovo nerazumevanje se sastoji u tome što nije dovoljno jasno uočena razlika između modela koji su služili kao uzori u procesu usklađivanja domaćih propisa sa pravom EU i modela koji se mora imati ispred sebe kod sprovođenja takvih propisa. Prvi model je označen kao pravo EU, a drugi je obuhvaćen pojmom komunitarno nasleđe. Otuda je moguće da se, u meri u kojoj se pojmovi prava EU i komunitarnih tekovina razlikuju, u istoj meri pojavi nesklad između stanja formalne usklađenosti i stvarnih rezultata. Ovo zbog toga što komunitarno pravo, kao i nacionalna prava, nisu pravno perfektni sistemi, pa se

mora tumačiti znatno šire u skladu sa političkim principima i sudskom praksom. Dobar primer u tom smislu predstavlja pojam „mera istog dejstva kao kvantitativna ograničenja“. Njegovo pravo značenje se ne može naći ni u Ugovoru o osnivanju, ni u aktima sekundarnog zakonodavstva, već ga je odredio tek Sud pravde oslušujući i uvažavajući stanje u kome se nalaze integracioni procesi između država članica, pa je u skladu sa tim preuzeo ulogu projektovanja budućeg razvoja ovog dela intrakomunitarne trgovine.

Ako se na kraju ova razmišljanja svedu na objašnjenje navedene razlike između stanja u kome se nalazi Državna zajednica u pregovorima sa EU i utiska da su domaći pravni propisi po stepenu usklađenosti daleko iznad toga, objašnjenje bi trebalo tražiti u potrebi za novim ili drugačijim tumačenjem usklađenih domaćih propisa. Da bi se postiglo udruženo ili sinergično dejstvo harmonizacije potrebno je obezbediti neophodne i povoljne uslove da se formalno usklađeni unutrašnji propisi tumače ne samo u skladu sa pravom EU, nego i u skladu sa *acquis communautaire*, što zahteva stručno osposobljene i stvarno nezavisne sudije i sudove, kao i profesionalni činovnički aparat.

Prilagođavanje politika u domenu viznog režima i regionalnog razvoja u toku pregovora sa EU

1. Uvod

Vizni sistem jedne zemlje ima dva osnovna elementa: vizni režim i mehanizam izdavanja viza.

Vizni režim je sastavni deo spoljne politike države kojim ona štiti, odnosno promovise, svoje interese u odnosima sa drugim državama, tako što utvrđuje uslove pod kojima će državljani drugih zemalja moći da ulaze i borave na njenoj teritoriji. On tako predstavlja, u užem smislu, i deo politike države kojom se štite njeni interesi u oblasti kontrole legalnih i nelegalnih migracija. Projektujući kroz svoju spoljnu politiku svoj međunarodnopravni subjektivitet država može imati samo jedan vizni režim, koji je podržan jedinstvenim mehanizmom izdavanja viza.

Mehanizam izdavanja viza je funkcionalna celina u kojoj zakonom ovlašćeni organi, u propisanom postupku, donose odluke o tome da li, i pod kojim uslovima, stranac može ući na teritoriju države.

Smatrao sam korisnim da se na samom početku učine neophodna načelna preciziranja jer, na žalost, čak ni na ovom planu u Srbiji i Crnoj Gori danas nema potpune saglasnosti.

2. Pripremna faza

Srbija i Crna Gora se nalaze u pripremnoj fazi za otpočinjanje pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Već i u toj fazi je potrebno izvršiti odgovarajuće pripreme kako bi se stvorili uslovi da se u toku vođenja pregovora sa Evropskom unijom, na jedinstven i efikasan način, vrši prilagođavanje politike u domenu viznog sistema države i njegovo usglađivanje sa dinamikom pregovaranja.

U ovom momentu nije moguće govoriti o tome kako bi se stvorili uslovi da se u toku vođenja pregovora sa Evropskom unijom, na jedinstven i efikasan način,

* Ambasador Milorad Ivanović, koordinator za Šengen i vizni sistem u Ministarstvu spoljnih poslova Srbije i Crne Gore

vrši prilagođavanje politike u domenu viznog sistema države i njegovo usklađivanje sa dinamikom pregovaranja.

U ovom momentu nije moguće govoriti o tome kako će izgledati pojedine faze procesa pregovaranja u ovoj oblasti, jer će to umnogome zavisiti od uslova i dinamike pregovora i u drugim oblastima, od zahteva partnera iz EU, stanja administrativnih kapaciteta i finansijske podrške sa kojom SCG može računati u procesima reformi u oblasti viznog sistema, sistema azila, oblasti migracija i na planu integrisanog upravljanja granicama, kao i uspešnosti uspostavljanja efikasne koordinacije među nadležnim organima i institucijama u zemlji.

Bez obzira na sve nepoznanice, Srbija i Crna Gora, u svojim pripremama za pregovore sa Evropskom unijom u oblasti viznog sistema, treba da se rukovodi osnovnim principima koji su sadržani u Evropskom partnerstvu i Studiji o izvodljivosti, a koje su predstavnici Evropske unije nedvosmisleno saopštili, u više navrata, tokom procesa Unapređenog dijaloga EU-SCG i u drugim prilikama. Naime, o pitanjima migracija, azila, viza i integrisanog upravljanja granicama koja se mogu svrstati pod problemsku celinu sa naslovom „Kontrola i suzbijanje nelegalnih migracija“, Evropska unija će sa Srbijom i Crnom Gorom pregovarati po principu „jednog koloseka“. To praktično znači da se od Srbije i Crne Gore očekuje jedan stav po svakom pitanju o kom se pregovara, a ne dva ili više. Kako će pregovarački tim Srbije i Crne Gore izgledati i kako će se predhodno harmonizovati stavovi kako bi se došlo do jedinstvenog stava, Evropska unija ne sugerše. Međutim, ono što nedvosmisleno proizilazi iz navedenog stava naših budućih pregovaračkih partnera je: ukoliko Srbija i Crna Gora ne bude imala jedinstvenu pregovaračku poziciju, pregovori se u ovoj oblasti neće voditi.

Posledice nevođenja pregovora u oblasti problematike kontrole migracija najdirektnije bi osetili građani Srbije i Crne Gore, tako što bi se na neodređeno vreme odložili bilo kakvi izgledi za svrstavanje SCG na tzv. «belu» Šengensku listu.

Iz navedenih razloga, najprioriteniji zadatak u fazi priprema za otpočinjanje pregovora u oblastima migracija, azila, viza i integrisanog upravljanja granicama je da se uspostavi efikasan i funkcionalan mehanizam koordinacije svih organa i institucija u Srbiji i Crnoj Gori, kako na nivou Državne zajednice tako i država članica koje su, na bilo koji način, povezane sa ovom problematikom. Kako će taj mehanizam izgledati, stvar je odluke vlada na oba nivoa. Bitno je da taj mehanizam obezbeđuje dve osnovne funkcije:

- funkciju pregovaranja i
- funkciju usmeravanja procesa reformi u skladu sa standardima Evropske unije.

Funkcija pregovaranja bi trebalo da obezbedi:

- da se u svakoj oblasti, relevantnoj za vođenje pregovora, sagleda aktuelno stanje, da se ono uporedi sa standardima EU i da se na osnovu toga pripremi platforma za vođenje pregovora;
- harmonizaciju različitih stavova u jedan stav koji će se saopštavati pregovaračima EU;
- da se stavovi, koji će biti proizvod procesa pregovaranja, na najefikasniji način transformišu u smernice procesa reformi pored onih, već utvrđenih, u nacionalnoj strategiji za ove oblasti.

Funkcija usmeravanja procesa reformi u skladu sa standardima Evropske unije treba da obezbedi da ljudi angažovani u procesu pregovaranja imaju direktan uvid u stanje procesa reformi u datoj oblasti, u svakom momentu. S obzirom na ograničenost ljudskih resursa, bilo bi najracionalnije ako bi tim koji vodi pregovore bio ujedno i tim koji bi usmeravao i nadgledao proces sprovođenja reformi.

3. Aktivnosti Ministarstva spoljnih poslova

Polazeći od svojih nadležnosti, Ministarstvo spoljnih poslova Srbije i Crne Gore radilo je na postepenom stvaranju uslova za otpočinjanje pregovaračkog procesa sa Evropskom unijom u oblasti azila, migracija, viza i integrisanog upravljanja granicama, ali je dalo i svoj konkretan doprinos i u procesu reformi u nekim od tih oblasti:

- tokom 2004. godine u Ministarstvu spoljnih poslova je sačinjen nacrt Zakona o azilu SCG koji je, kroz međuresorske radne grupe, usaglašen da bi u martu 2005. godine bio usvojen;
- na inicijativu Ministarstva spoljnih poslova, Savet ministara SCG doneo je potrebne zaključke u cilju stvaranja prvog mehanizma koordinacije između nadležnih organa Državne zajednice i organa država članica u cilju rada na stvaranju novog viznog sistema SCG usklađenog sa standardima EU;
- na osnovu tih zaključaka je, 22. aprila 2005. godine, u Ministarstvu spoljnih poslova konstituisana, i počela sa radom, Međuresorska radna grupa za vizni sistem SCG, čiji plan rada ima za cilj pripremu svih relevantnih propisa iz ove oblasti, u potpunosti zasnovanih na standardima EU, kao i modela informacionog sistema koji će činiti jezgro tog sistema. Takođe će se raditi na pripremi potrebnih rešenja za novu sigurnu viznu nalepnicu i novi pasoš;
- stručnjaci iz Ministarstva spoljnih poslova, u saradnji sa predstavnikom ICMPD-a, pripremili su nacrt zakona o viznom sistemu SCG koji je odmah preveden na engleski jezik kako bi mogao da posluži u daljem radu za konsultaciju sa ekspertima EU;

- u cilju adekvatne pripreme novog informacionog sistema u oblasti viza ostvarena je saradnja sa Austrijom, Bugarskom, Mađarskom i Nemačkom, radi korišćenja iskustava tih država u procesu pripreme našeg sistema, koji će u svemu biti usklađen sa standardima Evropske unije;

- Ministarstvo spoljnih poslova nastoji da, od samog početka rada na novom viznom sistemu, obezbedi promptnu i punu informisanost EU o svemu što se preduzima, što će imati odgovarajući efekat kroz podizanje interesovanja u EU za naše aktivnosti, ali i pružanje odgovarajuće podrške;

- vode se razgovori sa predstavnicima Evropske agencije za rekonstrukciju u cilju dobijanja podrške za finansiranje projekata novog informacionog sistema u oblasti viza;

- Ministarstvo spoljnih poslova nastoji da afirmiše i regionalnu dimenziju procesa približavanja EU kroz podsticanje aktivnosti u okviru MARRI Regionalnog foruma, čiji je SCG predsedavajući u toku 2005. godine, kao i kroz aktivnosti MARRI regionalnog centra u Skoplju koji ima za cilj da podrži aktivnosti regionalnog karaktera u oblastima azila, migracija, viza i kontrole granica. U svim dosadašnjim kontaktima sa partnerima iz EU u navedenim oblastima, regionalni aspekt približavanja je, sa njihove strane, naglašavan tako da mu je pridavan gotovo istovetan značaj koji u tom procesu imaju aktivnosti na nacionalnom planu.

Uloga civilnog sektora u procesima evropskih integracija

Događaj kome prisustvujemo je izuzetan trenutak jer je nastavak dugotrajnog procesa. Naime, govori se jako mnogo o saradnji civilnog sektora, civilnog društva i država i vlada dve zemlje i ja tim povodom želim da podsetim da je zapravo ova bliskost i ova intenzivna saradnja Slovačke i Srbije započela u civilnom sektoru.

Naime, 1998. godine, odmah posle objavljivanja rezultata izbora u Slovačkoj, nekoliko predstavnika nevladinih organizacija, koji su učestvovali u kampanji za izlaznost na izbore, već je bila u Srbiji i dogovarala se sa nevladinim organizacijama Srbije na koji način se pripremiti za prve sledeće izbore i za promenu režima ovde. Ta saradnja se intenzivirala do 2000. godine i iz saradnje civilnih sektora je potekla inicijativa kojom se Slovačka vlada zapravo angažovala da pomogne opoziciji u Srbiji da uspostavi neposredan kontakt sa Evropskim institucijama, kojima ona tada nije imala pristup. Iz tih kontakata je proisteklo i ono što se naziva Bratislavski proces, gde se kroz niz sastanaka u Srbiji formirala koalicija između opozicionih partija i civilnog društva sa zajedničkim ciljem da promeni režim.

Kao krajnji rezultat te saradnje, koja je započela posetom jedne male grupe ljudi, nastao i Fond Bratislava – Beograd. Ja mislim da je ovo izuzetno važno istaći, zato što nam to govori o tome na koji način saradnja između civilnog društva i politike može da se uspešno odvija.

Naša saradnja se nastavlja i danas i postoji mreža NVO koja je uspostavljena početkom 2000. godine, koja se zove Centralno-istočna mreža građana, koja se bavi participacijom građana. Mreža, koja je započela kao saradnja postkomunističkih zemalja u tranziciji, danas obuhvata 17 zemalja, od Estonije do Gruzije. U međuvremenu se situacija bitno promenila. Ono što su svojevremeno bile zemlje u tranziciji, sada su zemlje članice EU (četiri od njih), tri su kandidati, ostale su se približile Evropi, a neke nikad neće biti u Evropi, kao recimo Rusija. To je novi most koji se gradi u civilnom sektoru koji, između ostalog, ima za cilj razmenu iskustava koja svima nama, koji još nismo u Evropskoj uniji, treba da pomogne da joj što lakše i bezbolnije pristupimo. Ovom prilikom je važno reći da je to bila jedna od inicijativa koja je opet potekla iz Bratislave i iz Beograda i ta mreža je registrovana u Slovačkoj.

* Miljenko Dereta, izvršni direktor Građanskih inicijativa

Kao primer koliko smo uspeli da promenimo odnos države prema nevladinom sektoru govori činjenica da je, na predlog Evropskog pokreta u Srbiji i Građanskih inicijativa, gospodin Pavel Demeš dobio orden predsednika Srbije i Crne Gore. Ja ne znam nikoga iz civilnog društva u Srbiji ko je od ove države dobio bilo kakvo priznanje.

Želeo bih da iznesem kako ja vidim ulogu civilnog društva u procesima evropskih integracija. Postojala je uspešna saradnja uz redovne konsultacije oko procesa integracije i u Srbiji i na nivou Srbije i Crne Gore. Nevladine organizacije su bile aktivno uključene, a to najčešće nije slučaj u odnosima države i NVO. Moram da kažem da ja lično prema Strategiji imam zazor, zato što u Srbiji i Crnoj Gori od papira do implementacije postoji dug put. Navešću primer koji je u ovom trenutku veoma aktuelan. Srbija je nedavno donela Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji je po meni bazičan zakon za stvaranje demokratske atmosfere. Taj zakon se ne može primenjivati, i ne primenjuje se, zato što država nije obezbedila poverniku sobu u kojoj bi sedeo, nije mu obezbedila stručnjake, nije mu obezbedila telefon, nije informisala javnost o tom zakonu i nije informisala one delove državnog aparata koji su dužni da pribavljaju i pružaju informacije građanima. Dakle, ništa nije urađeno osim što je napisan zakon. Prema tome, kada se govori o EU, kada se govori o čuvenih 80.000 stranica zakona, ja mislim da je to prosto prikrivanje pravih namera i plašenje javnosti tim birokratskim okvirom, jer se izbegava nešto što je suština a to je da će, osim države, osim ekonomije, u EU ući i građani, i to građani onakvi kakvi su danas u Srbiji, dakle potpuno nesprenni.

Neko je nedavno rekao – srećom imamo 10 godina da se za to pripremimo. Kad to kažem, ne mislim samo da treba obrazovati prevodioce, njih imamo. Treba obrazovati političare koji će umeti da misle evropski, treba obrazovati građane koji će umeti da funkcionišu u EU kao ravnopravni onima koje će tamo zateći. Po meni bi to značilo da reforma obrazovanja, koja je bila zaustavljena, a koja se sada polako ponovo pokreće, mora u sebe da uključi i evropski aspekt u sve segmente obrazovanja. Profesori, nastavnici, studenti i učenici treba više da uče o Evropi, da više uče o standardima koji tamo postoje. Oni koji danas pođu u osnovnu školu za nekih 10 godina će glasati na referendumu o Evropi. Ako ih dobro ne pripremimo ne znam kako će glasati.

Moram da kažem da postoje primeri intenzivne saradnje na ostvarenju tog cilja, na primer, sa Odborom za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije. Takođe, smatram da je veoma važno što postoji saradnja sa Stalnom konferencijom gradova i opština, dakle sa lokalnim nivoom, gde se vrlo intenzivno radi na obuci lokalne administracije i pripremi za drugačiju komunikaciju unutar društva, drugačiju komunikaciju između države i građana. Ono što jeste problem u komunikaciji, pre svega države sa svojim društvenim okruženjem, sa svojim gra-

đanima, jeste - ne nedostatak informacija, već višak pogrešnih informacija, nerazumljivih informacija, zbunjujućih informacija, a za neke i zastrašujućih informacija. Tu naravno postoje i kontradiktorne informacije, koje proizilaze upravo iz nepostojanja političkog konsenzusa oko evropskih integracija. Naime, oni koji su protiv integracija su vrlo lako našli poruke koje građani odlično razumeju, jer u njima prepoznaju svoj svakodnevni život. Mislim da je jedna od najštetnijih poruka ikada upućena javnosti u Srbiji došla iz Radikalne stranke kada je rečeno da „niko njima neće zabraniti da peku rakiju kao što su pekli i njihovi dedovi“. Prema tome, dok mi dođemo dotle da raspravljamo o čuvenom krastavcu, ja mogu da zamislim šta će se u glavama ljudi na selu događati: „ko će da menja naš krastavac, koji je oduvek imao neki nagib, ne znam ni ja kakav, ali je srpski sigurno“. Tu borba postaje neravnopravna, jer je jako teško pronaći poruku koja će individualizovati interes svakog građanina da uđe u Evropu.

Izazovi su mnogi jer danas više ne postoji sigurnost ni među građanima, ni u institucijama, da ćemo mi zaista biti primljeni u EU. Svi o tome govore, ali neka-ko se sve odvija na način koji iz dana u dan integraciju u Evropsku uniju otežava i odlaže. Ne samo zbog toga što su Francuska i Holandija rekle *ne* po pitanju Ustava pa je počelo preispitivanje u Evropi, nego i zato što je Francuska uvela jedno novo pravilo, a to je da će se ubuduće o svakom novom priključenju odlučivati na referendumu. Tako Francuska svaki put može svakome iznova reći *ne*. Već sama ta činjenica prilično obeshrabruje mnoge, pa i mene, koji zdušno radimo na evropskim integracijama.

Ono što još uvek ne postoji u prostoru politike je konsenzus oko evropskih integracija. Takav konsenzus u velikoj meri postoji u okviru civilnog društva. Civilno društvo ne samo da je proevropski orijentisano nego je ono, na izvestan način, odavno u Evropi jer je sa evropskim institucijama sarađivalo čak i u vreme potpune izolacije zemlje. Ono što se pojavljuje kao problem jeste da je, u procesu pristupa evropskim fondovima, civilni sektor u Srbiji već potpuno u Evropi. Naime, naše lokalne organizacije moraju da zadovolje sve standarde kao i evropske organizacije. Te standarde u našem civilnom društvu može da zadovolji izuzetno mali broj organizacija i to stvara ozbiljan problem i raslojavanje unutar sektora.

Mi smo nedavno imali epizodu koja je obeshrabrila mnogo ljudi iz civilnog sektora, a to je da je na jedan poziv za projekte koji je trebao da se rešava ovde u Beogradu, dakle lokalno, umesto odgovora koji su projekti odabrani, stigla informacija da je zbog „internih proceduralnih razloga“ konkurs poništen. Dakle, Evropa je na papiru pokazala želju da uloži milion evra u civilni sektor u Srbiji, ali to je ostalo na papiru i mi sad ne znamo na koji način da pomognemo evropskim institucijama da te svoje „unutrašnje proceduralne probleme“ reše. Kako da im pomognemo da nama namenjeni fondovi postanu pristupačni?

Drugi problem vidim u vremenskoj dimenziji procesa integracija, a to je da nama ovde integracija u Evropu izgleda tako daleko da naprosto svaki dnevni problem izgleda važniji. Mi živimo u državi koja je iz perioda totalne letargije ušla u period u kojem se misli od danas do sutra, u kojem se misli od sata do sata, misli se o preživljavanju i fizičkom i materijalnom i, naprosto, mi u sebi više nemamo neophodni mehanizam planiranja, dugoročnog sagledavanja stvari. Mislim da to u velikoj meri otežava našu komunikaciju i u velikoj meri usporava ceo proces, jer svi kažu „aha, dobro, to je za deset godina, pusti sad, kad dođe vreme o tome ćemo misliti“. Ja moram da ukažem da je danas ovde oko nas veliki broj praznih stolica koje su još juče bile pune onih koji čine deo javnosti koja je zainteresovana za ovu tematiku. Oni su danas imali važnija posla. Ja ih uopšte zbog toga ne krivim, ali to je naša realnost i sa tim treba računati.

Ono što je, takođe, velika opasnost u ovom procesu, posebno u sferi civilnog društva, jeste da se u ovom trenutku civilno društvo u Srbiji nalazi u ozbiljnoj tranziciji koja prerasta u ozbiljnu krizu. Naime, tačno je da mi sarađujemo sa državom, tačno je da ona koristi izuzetno visoke kapacitete, ljudske resurse koji postoje u civilnom sektoru u kome je prosek obrazovanja dakako viši, i to daleko viši, nego u mnogim drugim institucijama, ali mi to radimo na dobrovoljnoj osnovi kao savesni građani, zato što civilni sektor zapravo nema pristup budžetima ni države Srbije, ni lokalnim budžetima (ili veoma malo), ni naravno budžetima Srbije i Crne Gore. Dobro je da smo u tom pogledu barem podeljeni. Naime, Vojvodina je u tom smislu otišla neuporedivo dalje i ima svoj fond za civilni sektor dok ga ostatak Srbije nema. Mi smo nedavno pravili istraživanje o situaciji u nevladinom sektoru u Srbiji i ti rezultati su najblaže rečeno zabrinjavajući, zato što (samo ću jedan podatak navesti da vas ne bih time zamarao) 65% nevladinih organizacija Srbije nema finansiranje za ovu godinu. Prosečna dužina projekata je 3-6 meseci, znači i oni koji imaju, imaju to vrlo kratkoročno. Dakle, u ovom trenutku je civilni sektor u nekoj vrsti kolapsa i ukoliko se ne uspostavi saradnja između nas i države, koja bi u ovom trenutku trebalo da pomogne nevladin sektor, mi nećemo biti u mogućnosti da pomognemo procesu evropskih integracija. Hvala.

Uloga nevladinih organizacija u društvenim promenama i evropskoj integraciji Srbije

1. Uvod

U poslednjih nekoliko meseci u Srbiji su objavljena dva veoma značajna istraživanja o civilnom društvu, tj. ulozi i položaju nevladinih organizacija. Prvo istraživanje, „Političke podele u Srbiji u kontekstu civilnog društva“, objavio je CESID (Centar za slobodne izbore i demokratiju), a drugo, „NVO sektor u Srbiji“, Građanske inicijative. I jedno i drugo istraživanje ukazuju na ogroman društveni značaj nevladinog sektora u političkoj, socijalnoj, pa i ekonomskoj stabilizaciji Srbije, unapređivanju njenog međunarodnog položaja i podsticanju reformi.

Mada su, na prvi pogled, nevladine organizacije stalna meta kritika i napada, dubinska istraživanja javnog mnjenja, samog sektora, kao i donatora koji ga podržavaju, pokazuju drugačiju sliku. Prvo, danas je poverenje građana u nevladine organizacije sve izraženije i premašilo je poverenje u političke stranke. Drugo, glavne funkcije nevladinog sektora su edukacija, rešavanje socijalnih problema, afirmisanje i zaštita ljudskih i manjinskih prava, podrška reformama državnih institucija i unapređenju javnih politika, izgradnja lokalne zajednice i zaštita prirodne sredine, ali i promocija preduzetništva, regionalne i međunarodne saradnje. Treće, nevladine organizacije su sve ozbiljniji partner različitim instancama vlasti. To partnerstvo je vidljivo i na nivou državne zajednice SCG, ali je još izraženije na nivou republičke, pokrajinske i lokalne vlasti i to kako zakonodavne, tako i izvršne i sudske vlasti. Četvrto, preko 60% donatora koji finansiraju projekte nevladinih organizacija imaju direktnu programsku saradnju i sa državnim institucijama. Peto, nevladin sektor zapošljava na povremenoj, ili stalnoj osnovi, rastući broj građana i donosi državi poreske i devizne prihode koji nisu zanemarivi.

U Rezoluciji o stanju regionalne integracije na Zapadnom Balkanu, Evropski parlament je, u februaru 2005. godine, izneo mišljenje da su „razvoj i podrška autentičnom civilnom društvu neophodan činilac jačanja demokratskih institucija i utiranja puta za pomirenje sukobljenih strana“. Imajući u vidu istaknutu ulogu nevladinih organizacija u unapređivanju saradnje, poverenja i pomirenja u regionu (briga o izbeglicama, saradnja u otkrivanju i osudi ratnih zločina, prekogranič-

* dr Jelica Minić, viši savetnik u Evropskom pokretu u Srbiji

na saradnja, regionalne mreže različitih specijalizovanih nevladinih organizacija u zaštiti prirodne sredine, promociji biznisa, kulturi, analizama i istraživanjima itd) potreba da se podrži ovaj sektor je danas jedan od argumenata za slobodu kretanja ljudi ne samo među susedima, nego i prema EU. Aktivisti civilnog društva su sa studentima, stručnjacima, poslovnim ljudima i delom političke elite danas glavni promoteri evropske integracije u našoj zemlji i svi zajedno nesumnjivi dobitnici od uključivanja u evropske i evroatlantske strukture.

U Studiji o izvodljivosti se konstatuje da je u našoj zemlji razvijeno civilno društvo. Nevladine organizacije su i u Srbiji i u Crnoj Gori i na nivou Državne zajednice odigrale bitnu ulogu u donošenju parlamentarnih rezolucija i deklaracije o pridruživanju Evropskoj uniji. Veliki deo međunarodne aktivnosti, koji se odvija u vidu analiza, istraživanja, međunarodnih konferencija, seminara i odgovarajućih publikacija u raznim oblastima, odvija se uz pomoć nevladinog sektora. Mnogi važni međunarodni skupovi, uključujući i ministarske, koje je organizovala državna administracija, ne bi bili mogući bez ekspertize i drugih vidova podrške nevladinog sektora. Mnoge politike reformskog karaktera, kao i njihova primena u državnoj administraciji i drugim državnim i javnim institucijama inicirane su, popularisane i podržane u nevladinom sektoru.

U nevladinim organizacijama je vrlo visok obrazovni nivo. Solidna je i njihova tehnička opremljenost. Zato ne čudi da se u njima prate važni tokovi u svetu, u domenima kojima se one bave. Zato nevladine organizacije često raspolažu vrlo kvalitetnim informacijama i ekspertizom koje, na neprofitnoj osnovi, ustupaju za javnu upotrebu. Ogroman kvantum znanja o Evropskoj uniji, integracionim procesima i pripremama za korišćenje evropskih programa obezbedile su nevladine organizacije. One su obučile sve one koji su bili zainteresovani, uključujući ljude iz administracije, naročito na lokalnom nivou, da u odgovarajućoj formi učestvuju na brojnim konkursima za dobijanje sredstava od evropskih institucija i drugih donatora. Spektar takvih projekata je veoma širok: zaštita prirodne sredine, zaštita ljudskih i manjinskih prava, pomoć osobama sa invaliditetom, pomoć izbeglicama, pomoć razvoju male privrede, edukacija, prekogranična saradnja, razvoj institucija i drugi.

Nevladine organizacije su u velikoj meri doprinele demokratskim promenama u zemlji i njenom predstavljanju u svetu na novi način. Drugim rečima, one doprinose građenju novog imidža, nove predstave o našoj zemlji, kao otvorenoj, demokratskoj, sa slobodom delovanja različitih društvenih aktera. Na žalost, tek nakon pet godina od demokratskih promena očekuje se da će nevladine organizacije konačno dobiti međunarodno usklađeni pravni okvir za svoje delovanje. Može se očekivati da će u narednom periodu, posebno sa otvaranjem pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, ekspertiza, mobilnost i ra-

sprostranjenost nevladinih organizacija biti još značajniji, kao neophodna podrška i komplementarna delatnost u odnosu na ono čime će se baviti državne institucije.

Edukacija, informativne kampanje, lobiranje u zemlji i inostranstvu, nalaženje puteva za povećani pristup raspoloživim fondovima i onima koji će se tek otvarati, su usluge kojima nevladin sektor osnažuje aktivnosti javnih institucija i državne administracije. Ali, nevladin sektor u tome ostaje i kao kontrolni mehanizam za praćenje brzine i kvaliteta procesa približavanja Evropskoj uniji, kao svojevrsno „oko javnosti“. Država, koja danas finansijski ne podržava nevladin sektor, koji inače ima budžetsku podršku u većini evropskih zemalja, imaće jake razloge da takvu politiku preispita. Lokalne vlasti su u tom pogledu znatno ispred državne administracije, a poboljšava se i saradnja sa poslovnim sektorom, koji pokazuje veću spremnost za „korporativnu filantropiju“, tj. veće angažovanje u rešavanju socijalnih, ekoloških i drugih problema u zajednicama u kojima obavljaju svoju delatnost.

Ukratko, uloga nevladinih organizacija u pripremama za pridruživanje i pristupanje Evropskoj uniji nesumnjivo je značajna, i u narednim godinama će neizbežno biti još izraženija, jer se uvećava i obim posla i broj angažovanih društvenih aktera. Možda će se samo menjati prioriteti u njihovom delovanju zavisno od toka procesa integracije.

2. Uloga Evropskog pokreta u Srbiji

Pokušaću, na primeru Evropskog pokreta, da dam par napomena šta je to u čemu smo se u jednom kratkom jednogodišnjem periodu angažovali i taj angažman se sve više pojačava. Evropski pokret je izuzetno uspešno sarađivao sa parlamentima u izradi i donošenju rezolucije o pridruživanju EU. Zatim, organizovane su javne debate oko pitanja koja su u suštini glavna pitanja za lobiranje naše zemlje i za stvaranje lobističkog saveza sa najugroženijim zemljama Zapadnog Balkana. Naši glavni partneri u tom poslu, na Zapadnom Balkanu, su BiH i Albanija i, do daljnjeg, Makedonija. To su zemlje sa kojima danas moramo zajedno da lobiramo i da se zajednički organizujemo. Koja su to pitanja oko kojih možemo da lobiramo zajednički, gde nam je svaka podrška od zemalja iz bližeg i šireg susedstva, kao što su Slovačka, Austrija, Grčka i druge, bitna? Pre svega pitanje o kome smo već govorili, a to je pitanje kako ove tri zemlje dovesti u situaciju da i one na isti način, kao i zemlje kandidati, koriste instrumente predpristupne pomoći. Mi smo sada apsolutno defavorizovani, jer ćemo imati mogućnost da koristimo samo dva od ukupno pet raspoloživih instrumenata, koji su nedovoljni da nam obezbede odgovarajuću brzinu priprema za EU. Dakle, bitno je dobijanje mogućnosti da se koriste svih pet instrumenata u okviru predpristupne pomoći EU.

Drugo pitanje je pitanje viza, koje smo više puta pomenuli. To pitanje ima i simbolički i suštinski značaj i preko projekata kao što je putovanje 100 studenata u EU, uz pomoć austrijske vlade, nastojimo da probijemo psihološku barijeru i kod nas i u EU. Projekt sa stotinu studenata koji su išli uz gratis vize Austrije u šengenske zemlje EU bio je uspешan, pa bi bilo dobro da preraste u regionalni projekt koji bi pomogao mladoj generaciji koja je bez ikakve svoje krivice najviše kažnjena izolacijom regiona.

Treće pitanje je pitanje edukacije, to je apsolutno suštinsko pitanje i mi smo kao država to pitanje kandidovali u okviru Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu. Stavljanje fokusa i prioriteta na edukaciju, od 25 internih programa EU, koji su otvoreni za našu zemlju i za zemlje Zapadnog Balkana, 8 se odnose na oblast edukacije. Znači trećina internih programa EU koji se za nas otvaraju su programi iz oblasti edukacije. Zato se treba odgovarajuće organizovati, i oko podrške edukaciji mladih se u mnogim domenima treba organizovati na regionalnom nivou. Dakle, imamo ta tri pitanja gde moramo da se pripremimo da radimo zajedno sa drugima i da zajednički zastupamo interese i BiH i Albanije i Makedonije, kao i oni naše. To bi istovremeno podrazumevalo razvijanje sposobnosti da brinemo i o drugima koji su ugroženi isto kao mi.

Najzad, htela bih da napomenem da Evropski pokret u Srbiji ima, kao i niz drugih nevladinih organizacija, izuzetno razuđenu saradnju sa velikim brojem ciljnih grupa koje su ovde bile tokom debate pomenute. Mada smo veoma usmereni na građane generalno, imamo veoma razvijenu saradnju i sa demokratskim političkim strankama, sa parlamentarcima, sa drugim nevladinim organizacijama. Imamo razvijenu saradnju i sa predstavnicima biznisa, pojedinačno i preko udruženja i komora. Evropski pokret u Srbiji je jedna od retkih organizacija koja, od svog osnivanja 1992. godine, ima značajnu podršku biznisa, što znači da smo uspeli da nađemo ključ za prepoznavanje interesa. To znači da biznis prepoznaje da Evropski pokret u Srbiji zastupa i otvara prostor za njegove dugoročne interese – otvaranje ka EU.

Evropski pokret ima veoma razvijenu saradnju sa lokalnim zajednicama, gde igra ulogu onih koji razvijaju javne debate. Zajedno sa predstavnicima parlamenta, u lokalnim zajednicama su organizovane debate o konsenzusu oko evropske integracije, zatim se organizuju redovne debate o spoljnoj politici naše zemlje preko Foruma za međunarodne odnose, organizujemo edukaciju, pripremu lokalnih zajednica za korišćenje evropskih programa i evropskih fondova itd. Dakle, radi se o vrlo razuđenoj aktivnosti u lokalnim zajednicama.

Sarađujemo sa nizom ministarstava. Oko evropskih programa za lokalne zajednice sarađujemo sa Kancelarijom Vlade Republike Srbije za pridruživanje EU, sa Ministarstvom za ekonomske odnose sa inostranstvom, sa Ministarstvom spoljnih poslova, sa raznim vladinim agencijama, sa Stalnom konferencijom gradova i

opština, sa drugim nevladinim organizacijama. Napravili smo kompletnu strukturu sa kojom zajedno nastupamo u lokalnim zajednicama, i ta struktura veoma dobro funkcioniše. Mi, takođe, saradujemo i sa Ministarstvom obrazovanja oko uvođenja nekih potpuno novih programa u obrazovni sistem. Imamo jedan program oko razvoja preduzetništva za mlade, što je uvođenje potpuno nove priče u naše škole. Time se širi građansko obrazovanje, na čemu rade Građanske inicijative. Uvodi se i projekt *Evropa u školi*, na čemu radi Evropski pokret u Srbiji. Dakle ta ciljna grupa, mladi i njihovo obrazovanje, za nas je višestruko značajna, oko nje se veoma angažujemo i smatramo da je to jedna od ključnih ciljnih grupa.

Verujemo da organizujući ovakve susrete i debate, kao što je ova konferencija, otvaramo prostor za nove akcije, nove projekte i nova partnerstva i savezništva sa svim institucijama, ciljnim grupama i mrežama o kojima je bilo reči, što je jedan od veoma važnih kanala otvaranja naše zemlje ka Evropi i uključivanja u procese saradnje koji se u njoj odvijaju. Bez obzira na probleme u institucionalnoj sferi, budući da još uvek nemamo institucionalne odnose sa EU, ona je otvorila niz horizontalnih i sektorskih kanala za integrisanje i uključivanje naše zemlje i sve te horizontalne i sektorske mogućnosti treba iskoristiti na najbolji mogući način. U tom pogledu, jedna ovakva konferencija je sigurno važan input i verujem da ćemo sa kolegama iz Slovačke uspešno raditi i na artikulisanju novih projekata i na artikulisanju njihove dalje podrške. Nadamo se da njihova buduća, kao i dosadašnja, podrška u približavanju naše zemlje ne samo EU, nego i evroatlantskim integracijama, neće izostati ni u narednom periodu. Želim da im se ovom prilikom još jednom zahvalim i istaknem da je za nas ovo jedno izuzetno i novo iskustvo iz koga smo mnogo naučili. Verujem da ćemo i mi biti u situaciji da pomognemo drugim zemljama koje imaju probleme i koje se nalaze u teškoćama u kakvim smo se nalazili i u kakvim se još uvek nalazimo – da ćemo i mi biti u stanju da drugima pomognemo kao što su oni pomogli nama.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341. 217. 04 (4 - 672EU) (082)
341. 217. 02 (4 - 672EU : 497. 11+497. 16) (082)
341. 176 (4 - 672EU) (082)
339. 923 : 061. 1EU (082)
330. 341 / . 342 (4 - 672EU) (082)

INSTITUCIONALNI kapaciteti SCG za
evropsku integraciju : uporedna studija SCG
i Slovačke i prilozi sa konferencije /
[autori Jelica Minić . . . et al.] ; uredila
Jelica Minić. – Београд : Европски покрет у
Србији, 2006 (Београд : Matex). – 90
str. ; 24 cm

Na врху насл. стр. : Slovačka asocijacija za
spoljnu politiku. – Podatak o autorima
preuzet iz kolofona. – Tiraž 600. –
Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 86-82391-17-1

1. Минић, Јелица

а) Европска унија – Чланство – Зборници б)
Европска унија – Придруживање – Србија и
Црна Гора – Зборници с) Регионална сарадња
- Европска унија – Зборници д) Европа -
Интеграција – Зборници
COBISS.SR - ID 130741516