

Жељко П. Мојсиловић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

ПРЕГОВАРАЧКИ КАПАЦИТЕТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ

Сажетак

У раду се разматрају преговарачки капацитети Републике Србије у процесу приступања Европској унији, односно, шта је све Србија урадила у досадашњим фазама и какве су јој могућности да испуни све захтеве који се пред њу постављају. Србија је постала део Процеса стабилизације и придруживања у октобру 2000. године, а први обавезујући однос Србије са ЕУ је наступио 2008. потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) и Прелазног трговинског споразума. Након што је Србија у децембру 2009. године поднела захтев за стицање статуса кандидата, Европски савет је у новембру 2010. дао мандат Европској комисији да се изјасни о том захтеву. Комисија је препоручила Савету да Србији додели статус земље кандидата за чланство, узимајући у обзир до сада постигнути напредак. На самиту Европског савета 28. јуна 2013. године донета је одлука о отварању преговора о чланству Србије у Европској унији. Зелено светло добијено у Бриселу било је знак за интензивирање припрема за свеобухватан, озбиљан, вишегодишњи преговарачки процес који би Србију требало да приближи, а потом и доведе до чланства у ЕУ. Процес припрема одвија се у Бриселу и Београду уз редовну комуникацију и појачану сарадњу радних група и тимова који су укључени у преговарачки процес. У раду ће се напоменути и поједина искуства Хрватске и Црне Горе које су прешле делове пута које Србију тек чекају.

Кључне речи: процес придруживања, преговарање, европске интеграције, Европска унија, Европска комисија

Србија жели да постане чланица Европске уније и налази се на том путу. Сваки нови талас проширења је све сложенији и прате га додатна условљавања и нови критеријуми које државе, потенцијални кандидати, треба да испуне. Хрватска, као последња држава која је постала члан, прошла је кроз најзахтевнији процес преговора, а Европска унија ће стечена искуства користити и у преговорима који следе са будућим чланицама, укључујући и Србију. Уговором о Европској унији (Лисабонски уговор) дефинисано је која држава може постати чланица Уније, које све услове треба да испуни и које вредности треба да поштује.¹⁾

Начин на који држава може да постане чланица Европске уније је дефинисан чланом 49 Уговора о Европској унији који гласи: „Свака европска држава која поштује вредности наведене у члану 2. и посвећена је њиховом промовисању може да поднесе захтев за чланство у Унији. О овом захтеву обавештавају се Европски парламент и национални парламенти. Држава која подноси захтев за чланство упућује тај захтев Савету, који одлучује једногласно, након консултовања са Комисијом и након добијања сагласности Европског парламента, дате већином гласова његових чланова. Узимају се у обзир услови за приступање који су договорени у Европском савету. Услови пријема и прилагођавања Уговорима на којима се заснива Унија, а који произилазе из пријема, предмет су споразума између држава чланица и државе која је поднела захтев за чланство. Тај споразум се подноси на потврђивање свим државама уговорницама, у складу са њиховим уставним правилима“.

Улога Европског савета је да дефинише начела и смернице и да одлучује о заједничким стратешким интересима и циљевима Европске уније на подручју заједничке спољне и безбедносне политике, као и на другим подручјима спољног деловања.²⁾ Европски савет у Копенхагену је у јуну 1993. као одговор на жеље држава источне и централне Европе за чланство у Европској унији поставио политичке, правне и економске критеријуме који се морају испунити како би држава постала чланица. Као додатни критеријум Европски савет се указао на потребу да се створе услови за постепену, хармоничну интеграцију земаља у приступању, развојем тржишне економије, прилагођавањем административних структура и стварањем стабилног економског и монетарног окружења. Неопходно је да свака држава кандидат има развијен административни

1) Уговор о Европској унији, потписан 13. децембра 2007. године у Лисабону, а ступио на снагу 1. децембра 2009. године након ратификације у свим земљама чланицама Европске уније.

2) Члан 22. Уговора о Европској унији

капацитет за спровођење свих усвојених мера. Развој административних капацитета обухвата и реформу службеничког система, као предуслова за приступање европским процесима и успешну примену европских политика. Под појмом административних капацитета се најчешће подразумева постојање кохерентних институција и организационих административних структура, као и професионализам у раду државне управе.³⁾

Европска унија је 1999. године отворила Процес стабилизације и придруживања за државе западног Балкана.⁴⁾ Након промена 2000. године и Србија је постала део тог процеса. Савет Европске уније је након тога дефинисао нове услове за државе у Процесу стабилизације и придруживања који укључују и сарадњу са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију и регионалну сарадњу.⁵⁾

Главни део процеса приступања усмерен је на испуњавање критеријума за чланство. То подразумева спровођење унутрашњих реформи и достизање европских стандарда, усклађивање законодавства и изградњу потребних административних капацитета. Преговарање, потписивање, ратификација, ступање на снагу и спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању у функцији су наведених реформи.

1. ПРЕГОВОРИ О ПРИСТУПАЊУ

Преговори о ступању у чланство Европске уније подразумевају одређивање услова под којима ће држава кандидат прихватити и спровести правне тековине Европске уније и договарање о евентуалним прелазним роковима и изузећима. Услов за ступање у

3) Зорица Вукашиновић Радојичић, *Европски службенички системи*, КПА, Београд, 2014, стр. 33.

4) Западни Балкан се у терминологији ЕУ користи као одредница за шест држава југоисточне Европе: Албанију, Босну и Херцеговину, Македонију, Србију, Хрватску и Црну Гору. Овај термин појавио се у тренутку када је постављено питање нове стратегије приступања наведених држава ЕУ и утврђивања јасне разлике у односу на остале државе југоисточне Европе које су тада имале статус државе кандидата за чланство (Бугарска и Румунија).

5) Процес стабилизације и придруживања (ПСП) назив је целовитог стратешког приступа Европске уније земљама западног Балкана. ПСП подразумева успостављање уговорних односа између државе потписнице и ЕУ у области трговине, царина, помоћи намењене унапређивању административних капацитета итд. Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) представља главни инструмент ПСП. Споразуми су прилагођени околностима у одређеној држави, а временски оквир за потписивање уговора зависи од тренутка када су преговори започети и њиховог трајања, односно од динамике испуњавања одређених услова.

чланство је прихватање свих права и обавеза на којима се заснива Европска унија као и институционалног оквира. Правне тековине Европске уније су подељене у 35 преговарачких поглавља. Даном ступања у чланство држава треба да буде способна да у потпуности примени правне тековине Европске уније. Уколико, неким случајем, постоје оправдани разлози због којих их није могуће у пуној мери применити у одређеном поглављу, могуће је да држава кандидат тражи прелазне рокове или изузећа од примене. Прелазни рокови подразумевају додатно време након чланства које је потребно тој држави да у некој области у потпуности примени правне тековине Европске уније, а рок је временски и садржински ограничен и не сме да утиче на унутрашње тржиште. Изузећа од примене подразумевају трајно одступање од правних тековина Европске уније и до сада су ретко коришћена.

Поучена ранијим искуством ширења Уније, Европска комисија је увела нов инструмент како би детаљније анализирала постигнут напредак - мерила за отварање преговора и мерила за затварање преговора.

Мерила за отварање преговора (*opening benchmarks*) постављају се за већину поглавља, односно за она за која ЕУ оцени да држава још увек није спремна за отварање преговора. Углавном су се та мерила односила на усвајање одређених стратегија, акционих планова, закона или формирање потребних институција за спровођење, али и испуњавање обавеза које произлазе из Споразума о стабилизацији и придруживању.⁶⁾ Хрватској су у децембру 2007. представљена мерила за отварање, а она је потребне документе усвојила у року од шест месеци и доставила их Европској комисији, која их је позитивно оценила у децембру 2008. Поједине државе чланице у Савету, и поред тога, нису прихватале испуњеност мерила па је процес деблокиран тек 2010. године. По досадашњој пракси, документи за испуњавање мерила могу се израдити у року од шест месеци, али је бар још толико потребно за њихову верификацију.

Мерила за затварање преговора (*closing benchmarks*) се односе на ефикасно усклађивање са правним тековинама Европске уније, јачање административних капацитета, али и на ефикасну примену која се огледа кроз доказе о спровођењу. Хрватској је за

6) Хрватској су у поглављу 23 била три мерила за отварање преговора која су укључивала доношење пет стратешких докумената - ревидирати Акциони план за реформу правосуђа, ревидирати Национални програм за сузбијање корупције, план за спровођење Уставног закона о правима националних мањина и спровођење стамбеног збрињавања избеглица.

нека поглавља било потребно око годину дана за испуњавање критеријума за затварање, а за сва остала поглавља око две године. Као што предвиђа и Преговарачки оквир за Црну Гору за поглавља 23 и 24, може се очекивати да ће и у случају Србије и осталих будућих држава чланица, бити уведена и прелазна мерила (*interim benchmarks*) која ће додатно допринети квалитету реформи и њиховом мониторингу. Ова мерила су неопходна и држави кандидату како би на време почела са припремама за будуће чланство и у што ранијој фази показала спремност за примену свих потребних прописа и стандарда. Кључни елеменат у читавом процесу и даље је доследна примена Споразума о стабилизацији и придруживању.⁷⁾

На искуству досадашњих проширења Европска унија је закључила да је значај преговарачких поглавља која се односе на правосуђе, основна права, правду, слободу и безбедност, велики и да су она најзначајнија ради остваривања унутрашње сигурности у ЕУ, а значајно је и за грађане држава које приступају. У проширењима која су била 2004. и 2007. године, пријемом држава источне и централне Европе у Европску унију, ова питања су се преговарала у једном поглављу које је носило назив Правосуђе и унутрашњи послови, а тек је у току преговора са Хрватском ова област подељена на две целине и тачно су дефинисана питања која се разматрају по одређеним поглављима (поглавље 23 и 24).⁸⁾

2. ФАЗЕ ПРЕГОВАРАЧКОГ ПРОЦЕСА

Након политичке одлуке коју доноси Европски савет, преговори формално почињу сазивањем и одржавањем међувладине конференције.⁹⁾ Међувладину конференцију чине представници влада држава чланица Европске уније, са једне стране и државе кандидата, са друге стране, а на њој се размењују преговарачки оквири. Преговори се одвијају у оквиру поменуто међувладине конференције, при чему се на нивоу представника одржавају два састанка годишње, а на нивоу заменика представника по договору. Фазе преговарачког процеса су: скрининг, преговори о 35 поглавља, потписивање Уговора о приступању, референдум у држави

7) Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, 8, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 152.

8) Ивана Ђурић, *Преговарачка поглавља 23 и 24: о чему преговарамо*, ГИЗ, Београд, 2013, стр. 50.

9) Живорад Ковачевић, *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 431.

која приступа, ратификација Европског парламента и свих држава чланица ЕУ и ступање у чланство ЕУ.¹⁰⁾

Скрининг – Преговарачки процес почиње аналитичким прегледом - скринингом (*screening*) као фазом која претходи отварању преговора. Скрининг законодавства и функционисања целокупног система се одвија у три фазе: експланаторни скрининг, билатерални скрининг и извештај о скринингу. Циљ ове фазе је да се уоче разлике између правних прописа државе кандидата и правних тековина Европске уније. Скрининг се спроводи за свако преговарачко поглавље посебно и дужина његовог укупног трајања зависи од сложености правних тековина у одређеном поглављу. У случају Хрватске процес скрининга је трајао више од две године.

У првој фази процеса скрининга који се назива експланаторним, Европска комисија представља правне тековине Европске уније подељене у преговарачка поглавља. У фази билатералног скрининга, држава кандидат износи властиту оцену степена усклађености домаћих прописа са правним тековинама које је Европска комисија представила на експланаторном скринингу и даје оквирне планове за даљу хармонизацију, све до пуноправног чланства. Ова фаза скрининга држави кандидату, у овом случају Србији, омогућава да процени за која ће питања тражити изузећа или прелазне рокове. Анализа коју пружа скрининг је оцена стања и оцена спремности државе кандидата за отварање преговора у сваком појединачном поглављу.

Трећа фаза у поступку скрининга је израда извештаја о скринингу за свако преговарачко поглавље посебно. Извештаје припрема Европска комисија, која у њима даје пресек стања и оцену спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачких поглавља. Извештаји о скринингу се шаљу државама чланицама Европске уније и држави кандидату.

Отварање преговора – Након пресека стања током скрининга, Европска унија доноси одлуку о отварању преговора у поједином поглављу или дефинише мерила која треба претходно да буду испуњена. Одлуку о отварању поглавља државе чланице доносе једногласно на основу предлога Европске комисије.¹¹⁾ Циљ преговора је да се утврди на који начин ће држава кандидат да пренесе

10) Ивана Ђурић, *Преговарачка поглавља 23 и 24: о чему преговарамо*, ГИЗ, Београд, 2013, стр. 16.

11) Европска комисија и Србија почеле су 25. септембра 2013. године праћење примене правне тековине ЕУ – аналитичко испитивање, по поглављима, примене целокупног законодавства ЕУ. Као и у суседној Црној Гори, овај процес започео је Поглављем 23 и 24 – правда, слобода и безбедност.

и примени правне тековине ЕУ у одређеном поглављу. Преговори се воде на основу преговарачких позиција ЕУ и државе кандидата, које се припремају за свако преговарачко поглавље посебно, на основу резултата скрининга. Европски савет разматра извештаје о скринингу, процењује у којој мери је држава кандидат у сваком поглављу спремна у погледу усклађености прописа и њиховог спровођења, и затим је позива да достави своју преговарачку позицију за одређено поглавље. Држава кандидат доставља преговарачку позицију са захтевима да тражи додатно време које ће јој бити потребно за усклађивање прописа са правним тековинама ЕУ.¹²⁾ Савет одлуку о отварању одређеног поглавља доноси једногласно, као и Заједничку позицију ЕУ која садржи мерила за затварање преговора. Хрватска је у мерилима за затварање поглавља 23 добила њих шест у којима се тражило праћење резултата.¹³⁾ Хрватској је за мерила за затварање преговора требало око годину дана за једноставнија поглавља, а око две године за већину поглавља.

Затварање преговора – За привремено затварање поглавља је потребно да држава кандидат испуни мерила за затварање преговора и то на предлог Европске комисије, а уз једногласну одлуку држава чланица. Све до потписивања Уговора о приступању постоји могућност поновног отварања неког од поглавља за случај да држава кандидат донесе нове прописе који се битно разликују или се не испуне преузете обавезе. Европска комисије континуирано надгледа свако привремено затворено поглавље да не би дошло до промена. Током преговора Европска комисија извештава Савет о испуњавању преузетих обавеза државе кандидата по преговарачким поглављима, а такође спрема и редовне годишње извештаје о напретку државе у процесу приступања. О току преговора редовно се извештава и Европски парламент. Након што се сва преговарачка поглавља привремено затворе, Европски савет једногласно одлучује о затварању преговора, а затим се приступа изради Уговора о приступању.

Уговор о приступању – Нацрт Уговора о приступању израђују представници држава чланица, државе кандидата и институција Европске уније, а он садржи све што је договорено у току прего-

12) *Преговарачка поглавља – 35 корака ка Европској унији*, Информациони центар ЕУ у Београду, Београд, 2014, стр. 12.

13) Мерила за затварање поглавља 23 у Хрватској: резултати у именовану судија и државних тужилаца на темељу објективних и транспарентних критеријума, затим резултати при истрази, процесуирању и пресуђивању предмета организованог криминала и корупције, али и ратних злочина, примена у пракси Закона о сузбијању дискриминације, новог Закона о казненом поступку и новог Закона о парничном поступку, као и праћење резултата превенције корупције.

вора.¹⁴⁾ Кад је текст усаглашен потребно је да буде преведен на све службене језике Европске уније, а њих сада има 24. Пре потписивања Уговора о приступању, Европска комисија даје Мишљење о чланству и завршетку преговора, на које Европски парламент мора да да сагласност, а Савет једногласно одлучи о прихватању нове државе чланице. Потом следи свечаност потписивања Уговора о приступању. Након потписивања, Уговор о приступању пролази процес ратификације у парламентима свих држава чланица, Европском парламенту и у парламенту приступајуће државе. По правилу, држава која приступа пре саме ратификације организује референдум о чланству. Тек након што све државе чланице и Европски парламент ратификују Уговор, држава кандидат постаје чланица Европске уније и то тачно на дан који је унапред одређен.

3. КЉУЧНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ СРБИЈЕ И ЊИХОВА УЛОГА У ПРЕГОВАРАЧКОМ ПРОЦЕСУ

Уз повремене осцилације, нарочито од 2006. године, Србија је успела да већину постављених рокова за правно усклађивање националног законодавства са правом Европске уније испуни.¹⁵⁾ Узимајући у обзир најбољу праксу држава које су недавно постале чланице, али и величину и способност српске администрације, Влада Србије је још 2008. године установила координациони механизам за европске интеграције. Ова структура обухвата Координационо тело, Стручну групу и 35 подгрупа подељених према одговарајућим поглављима правних тековина. Сва ова тела координирају процес приступања и имала су одлучујућу улогу у припреми израде одговора на Упитник за стицање статуса кандидата, као и при изради Националног програма интеграције.¹⁶⁾ Структура која учествује у процесу је флексибилно постављена, тако да је могуће у рад укључити и друге појединце за које председавајући процени да могу да допринесу раду у одређеној области. Координационо тело је састављено од министара у чијој је претежној надлежности одређена област европских интеграција и хармонизација

14) У случају Хрватске за ову фазу процеса, односно, од тренутка затварања преговора до свечаности потписивања протекло је нешто више од пет месеци.

15) Блажо М. Радовић, „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније и Србија након уговора из Лисабона“, у *Годишњак бр. 6*, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 354.

16) Национални програм интеграције је био први свеобухватни плански документ за правну хармонизацију након кога је уследио и Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ.

са правним тековинама ЕУ. Тренутно га чине 12 министара, а председава премијер.¹⁷⁾

Стручном групом председава директор Канцеларије за европске интеграције, а чине је председавајући 35 подгрупа, државни секретари оних институција који не председавају, а значајно је да буду представљени у структури која учествује у процесу хармонизације. Тридесет и пет подгрупа чине основу за усклађивање законодавства и за све активности у области европских интеграција. Радом подгрупа руководи она институција која има претежну надлежност за питања која покривају правне тековине ЕУ у тој области. Подгрупе су прављене са намером да осликавају будућа преговарачка поглавља и да институције координирају заједнички рад тамо где имају надлежност.

Подгрупу за Правосуђе и основна права води Министарство правде и државне управе и осим њих у раду те подгрупе учествују и Министарство унутрашњих послова, Министарство спољних послова, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Министарство одбране, Министарство културе и информисања, Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања, Министарство здравља, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство финансија и привреде, Агенција за борбу против корупције, Комесаријат за избеглице, Канцеларија за људска и мањинска права, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Републички секретаријат за законодавство и Канцеларија за европске интеграције.

Подгрупу за Правду, слободу и безбедност води Министарство унутрашњих послова, а осим чланова те институције учествују у раду и Министарство правде и државне управе, Министарство спољних послова, Министарство финансија и привреде, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство здравља, Министарство одбране, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Безбедносноинформативна агенција, Комесаријат за избеглице, Републичко јавно тужилаштво, Агенција за борбу против корупције, Републички секретаријат за законодавство и Канцеларија за европске интеграције. Важно је нагласити да је постојећа координациона структура основа за формирање преговарачке структуре и да ће значајно помоћи потребама преговарачког процеса.

17) У сваком саставу овог тела су били Министри правде и унутрашњих послова.

Мисија Србије при ЕУ у Бриселу има посебно место у комуникацији између Београда и Брисела на техничком, али и политичком нивоу. Мисија својим радом у значајној мери може да олакша посао преговарачком тиму, како системским праћењем развоја правних тековина, тако и праћењем расправа које се у Бриселу воде у вези са приступним преговорима.

Канцеларија за европске интеграције као координатор европских интеграција има значајну улогу у преговарачком процесу, али ће тежиште посла бити на самим преговарачима и радним групама које ће водити овај процес, а пре свега припремајући преговарачке позиције и обављајући сву комуникацију са другом страном. Преговори се отварају првим састанком Међувладине конференције коју чине представници Влада држава чланица ЕУ и представници Владе Србије. То је највише тело на коме се обично потврђују све одлуке. Све одлуке о отварању и затварању појединих преговарачких поглавља доносе се и потврђују на међувладиним конференцијама, па је потребно да Србију на тим састанцима представља висока државна делегација. Састав делегације је веома важан јер он показује озбиљност и заинтересованост земље кандидата за сам процес.

Поред институција и стручних група за процес преговора су значајни и многи појединци као што су: премијер, министар за европске интеграције, министар спољних послова, вођа преговарачког тима и сл.

Улога премијера у овом процесу је веома значајна. Премијер доноси кључне политичке одлуке и од његовог односа са званичницима у Бриселу зависе многе активности које ће Европска унија у одређеним фазама предузимати. Посматрајући понашање и однос актуелног премијера према високим званичницима ЕУ, у тренутној друштвенополитичкој ситуацији, могуће је да он лично утиче на убрзавање процеса приступања Србије Европској унији.

Министар задужен за европске интеграције има веома значајан задатак координације процеса усклађивања прописа, решавања домаћих проблема везаних за приступање ЕУ, помоћ вођи преговарачког тима у односима са другим министрима и премијером и сл. Адекватна особа на месту министра задуженог за европске интеграције може много да утиче на сам процес, а нарочито на неопходне унутрашње промене.

Министар спољних послова има задатак да увеже све ресурсе Србије у виду мреже дипломатско-конзуларних представништва и усмери њихове активности ка јединственом циљу - пружању дипломатске подршке широком спектру питања везаних за приступање Европској унији.

Код вођења преговора веома је битан *Вођа преговарачког тима*, као и састав преговарачког тима. Важно је и да се користи монолитни модел преговарачког тима у коме сви чланови тима јединствено делују да обезбеде истоветне интересе и говоре једним гласом.¹⁸⁾ Србија је формирала преговарачки тим на чијем челу је Тања Мишчевић, особа која ће водити преговоре на техничком нивоу, а преговарачки тим ће бити задужен за сва преговарачка поглавља, уз поделу посла која ће бити прецизно дефинисана. Њихов задатак је и хоризонтални преглед целог процеса, тестирање могућих решења у Бриселу, представљање Србије државама чланицама и сл.

4. КАПАЦИТЕТИ СРБИЈЕ ЗА НАСТАВАК ПРЕГОВАРАЧКОГ ПРОЦЕСА

Приступање Европској унији је сложен процес који се паралелно одвија на неколико међусобно зависних нивоа. С једне стране, то је Процес стабилизације и придруживања, а с друге стране су приступни преговори. На улазак државе у ЕУ одражавају се догађаји на националном и на међународном плану. На националном, то је пре свега снага унутрашњих реформи која може у знатној мери да допринесе и брзини преговарачког процеса. То је управо и део приступног процеса на који Србија може најлакше и највише да утиче. С обзиром да Србија не може у потпуности да контролише међународно окружење, она своју позицију ипак може да ојача изградњом добрих билатералних односа са државама чланицама, и да на тај начин ублажи евентуалне негативне процесе. Тај пример имамо у последњих неколико месеци у којима Србија одржава добре билатералне односе са више страна које имају међусобне сукобе (САД, ЕУ, Русија везано за ситуацију у Украјини).

И поред тога, очигледно је да Србија касни у процесу европских интеграција. У процес је ушла као последња и током претходних петнаестак година непрестано се суочавала са значајним унутрашњим политичким проблемима, који су утицали на то да иако поседује капацитете, не може да крене брже ка чланству у ЕУ. Велики терет за Србију свих ових година била су и статусна питања (формирање државне заједнице, нефункционалност тих односа, питање статуса Косова и Метохије) која је одузела и доста времена и политичких капацитета за процес европских интеграција. Иако је доста времена изгубљено потребно је да се то вре-

18) Жељко Мојсиловић, „Дипломатско преговарање у функцији спољне политике државе“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 3/2011, стр. 233.

ме некако надокнади. Према оцени Европске комисије Србија има административне капацитете способне за имплементацију ССП.¹⁹⁾ Те административне структуре воде преговоре па морају имати посебну структуру, знања и способности, а политичке елите морају у потпуности стати иза договора са Европском унијом (што подразумева одређена знања и способности, али и политичку вољу). Додашња искуства држава које су раније прошле овај пут показује да ће Унија увек позитивно одговорити и бити отворена према оној држави која добро ради свој посао на испуњавању критеријума и разуме да тај посао ради управо себе ради, што Србија треба да искористи.

Од земаља које приступају Европској унији се очекује да испуне све услове и буду спремне за пуноправно чланство. Међутим, и сама Унија треба да буде спремна за пријем нових чланица. Што се тиче строгих критеријума за приступање, најпре се мора узети у обзир чињеница да се обим усвојених прописа, у односу на који треба ускладити домаће законодавства, повећавао током времена. Европска унија је током деведесетих година у просеку доносила преко 120 прописа годишње, узимајући у обзир само уредбе и упутства, а не убрајајући одлуке којих је било много више.²⁰⁾ Да би ово испратила Србија је донела Национални програм интеграције Србије у Европску унију, а затим и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније. Испуњеност Националног програма интеграције је у периоду од 1. јула 2008. до 31. децембра 2012. била 88%, с обзиром да је од 1.172 планиране мере усвојено 1.030. Од тога је било предвиђено усвајање 243 закона, а усвојено је 201, што представља 83% испуњености плана.²¹⁾ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније представља наставак Националног програма за интеграцију и обезбеђује континуитет процеса усклађивања законодавства. За сада државни апарат прати реализацију ових програма и усмерава своје активности у складу са њима.

Ефикасност капацитета државне управе у испуњавању обавеза у процесу приступања ЕУ и добра координација у раду тела која учествују у том процесу (Савет за европске интеграције, Координационо тело за процес приступања ЕУ са својом Стручном групом и подгрупам, као и њихова сарадња са Народном скупштином

19) Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 187.

20) Сајмон Хикс, *Политички систем Европске Уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 88.

21) *Буквар европских интеграција*, пето измењено и допуњено издање, Влада Републике Србије, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2013, стр. 26.

и Одбором за европске интеграције) нису у потпуности праћени резултатима на пољу комуникацијских активности о процесу приступања ЕУ. До скоро нису постојале целисходно дефинисане и усклађене поруке у наступима државних званичника, координација у комуникацијским активностима, јединствена платформа за комуникацију/информисање јавности о процесу приступања, што је умањивало значај наведене објективно позитивне слике о капацитетима државне управе за процес приступања ЕУ. Капацитети постоје, али њихов рад треба ускладити у процесу планирања и управљања спровођењем комуникацијских активности.²²⁾ Са тим циљем је 2012. године израђена Стратегија комуникације Владе Републике Србије о процесу приступања Републике Србије Европској унији.

Србија у овим преговорима треба да користи систем либералне теорије међувладиних односа чије је кључно становиште да процес европских интеграција јача моћ државе тако што повећава ефикасност међудржавног преговарања, услед постојања заједничког преговарачког форума и процедура за доношење одлука, али и јача аутономију националних политичких лидера у односу на домаће друштвене учеснике.²³⁾ Кроз овакав систем расте и унутрашња подршка процесима реформи без које је много теже испунити све обавезе које Србији стоје на путу.

У процесу приступања Европској унији поставља се питање националних интереса Србије. Достизање и заштита националних интереса се везује за стање безбедности државе и нације, а национална безбедност управо подразумева несметано достизање, уживање и развој националних вредности и извесност реализовања националних интереса, одсуство претњи по националне вредности и интересе, као и одсуство страха да ће бити угрожени.²⁴⁾ С обзиром да је заштита националних вредности и остваривање националних интереса у надлежности националног система безбедности, држава се у том погледу ослања на потенцијале своје моћи.²⁵⁾ Још увек ни једна држава чланица Европске уније није спремна да на Уни-

22) Стратегија комуникације Владе Републике Србије о процесу приступања Републике Србије Европској унији, Влада Републике Србије, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2012, стр. 12.

23) Дејана Вукчевић: „Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2011, стр. 327.

24) Саша Мијалковић, Жељко Никач: „Заштита националних интереса Републике Србије у процесу европских интеграција“, *Српска политичка мисао*, 4/2012, Београд, 2012, стр. 273.

25) Више у – Радослав Гаџиновић: *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.

ју пренесе свој суверенитет у области безбедности. Институције Европске уније из области безбедности и одбране представљају органе координације међу државама чланицама и није ни на помолу стварање заједничке европске војске, безбедносних служби, полиције, нити било ког другог органа безбедности који би припадао Европској унији. Поред тога, већина држава чланица Европске уније је уједно и чланица НАТО и своју безбедност више везују за ту организацију него за Европску унију. Већина политичких чинилаца и део стручне јавности у Србији противи се прикључењу НАТО, што безбедносну интеграцију Србије Европској унији чини сложенијом него што је био случај са другим државама које су постале чланице Европске уније. Ипак, Србија је, у области безбедности, створила услове за приступање Европској унији, пошто постоји адекватан правни оквир за ангажовање наших снага одбране и других снага у оквиру заједничких операција Европске уније. Поред тога, на плану унутрашње безбедности, безбедности граница, полицијским процедурама за сарадњу и размену информација, Србија је испунила све стандарде и са пуним правом се може рећи да је по том питању чак испред неких пуноправних чланица Европске уније.²⁶⁾

Да би садашњи напори дали још боље резултате потребно је наставити развијати висококвалитетну преговарачку структуру, остварити позитивну синергију и унети потпуно нову вредност у целокупан поступак. У Србији је стварање структура за управљање процесом европских интеграција започело након Самита у Солуну, када је државама западног Балкана понуђена јасна европска перспектива. Многа министарства су у том периоду започела пројекте за развој капацитета и усклађивање са правним тековинама ЕУ.²⁷⁾ Развој капацитета за управљање процесом европских интеграција је 2005. године Европска комисија оценила као довољан за отпочињање преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Тада је основан Савет за европске интеграције, успостављено Координационо тело за процес приступања Европској унији, као и Стручна група Координационог тела. Важан корак у институционализацији овог процеса представља и формирање Одбора за европске интеграције Скупштине Републике Србије. Централна институција за координацију и управљање процесом европских

26) Зоран Драгишић, „Процес европских интеграција и национална безбедност Србије“, *Српска политичка мисао*, 2/2013, Београд, 2013, стр. 184.

27) Министарство науке Србије и Правни факултет Универзитета у Београду од 2005. године заједнички раде на пројекту „Правни капацитети Србије за европске интеграције“. Више у: Стеван Лилић, *Правни капацитети Србије за европске интеграције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.

интеграција је Канцеларија за европске интеграције, која обавља стручне, административне и оперативне послове и послове за потребе Владе који су повезани са координацијом интеграција. Осим Канцеларије за европске интеграције као централне институције на нивоу Владе, у органима државне управе основане су Јединице за европске интеграције, које обезбеђују да сви органи буду на адекватан начин укључени у активности из њиховог делокруга које се односе на процес придруживања. Са јединицама у којима се обављају послови европских интеграција, Канцеларија остварује интензивну сарадњу на хоризонталном и вертикалном нивоу. У неким министарствима, послови европских интеграција се обављају у оквиру јединица које се баве међународном сарадњом, док у другим капацитети ових јединица нису довољни за обављање све захтевнијих послова европских интеграција. Стога је неопходно јачање капацитета јединица за европске интеграције у свим органима државне управе, кроз интензивно стручно усавршавање и развој запослених у њима. Такође, неопходно је формалноправно уредити механизме координације и сарадње структура за управљање процесима европских интеграција и реформе управе и обезбедити њихову повезаност и интегрисаност, пошто ови комплексни процеси углавном зависе од иницијативе и способности руководиоца и службеника у органима.²⁸⁾

Све наведено указује да Србија има капацитете да убрза преговарачки процес, развије систем и административне структуре и прилагоди се правилима које је Европска унија поставила пред земље кандидате за чланство. Потребно је наставити развијати свест људи и ангажовати најбоље кадрове које Србија има да буду водећи у свим структурама које учествују у процесу.

ЛИТЕРАТУРА

- Буквар европских интеграција*, пето измењено и допуњено издање, Влада Републике Србије, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2013.
- Вукашиновић Радојичић, Зорица: *Европски службенички системи*, КПА, Београд, 2014.
- Вукчевић, Дејана: „Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2011.
- Гађиновић, Радослав: *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.

28) Зорица Вукашиновић Радојичић, *Европски службенички системи*, КПА, Београд, 2014, стр. 243.

- Драгишић, Зоран: „Процес европских интеграција и национална безбедност Србије“, *Српска политичка мисао*, Београд, 2/2013.
- Ђурић, Ивана: *Преговарачка поглавља 23 и 24: о чему преговарамо?*, ГИЗ, Београд, 2013.
- Ковачевић, Живорад: *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004.
- Лилић, Стеван: *Правни капацитети Србије за европске интеграције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.
- Мијалковић, Саша, Никач, Жељко: „Заштита националних интереса Републике Србије у процесу европских интеграција“, *Српска политичка мисао*, Београд, 4/2012.
- Мишчевић, Тања: *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Мојсиловић, Жељко: „Дипломатско преговарање у функцији спољне политике државе“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 3/2011.
- Преговарачка поглавља – 35 корака ка Европској унији*, Информациони центар ЕУ у Београду, Београд, 2014.
- Радовић, М. Благо: „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније и Србија након уговора из Лисабона“, *Годишњак бр. 6*, Факултет политичких наука, Београд, 2011.
- Стратегија комуникације Владе Републике Србије о процесу приступања Републике Србије Европској унији, Влада Републике Србије, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2012.
- Хикс, Сајмон: *Политички систем Европске Уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

Zeljko P. Mojsilovic

NEGOTIATING CAPACITIES OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE PROCESS OF EU ACCESSION

Resume

It is obvious that Serbia is late in EU integration process. It entered it among last countries, and during past 15 years Serbia was constantly facing significant internal political problems influencing the way towards EU membership, although it has capacities. Serbia entered Stabilization and Association Process in October 2000, and first binding relation with EU was established in 2008 with the signing of Stabilization and Association Agreement and the Interim Agreement on Trade and Trade - Related Matters. After Serbia applied for EU membership as candidate in December 2009, European Council gave mandate to the European Commission in November 2010 take position on this application. Commission recommended the Council to grant the candidate status for membership, taking into account the progress achieved so far. At the European Council Summit held on June 28, 2013, it was decided

to open negotiation process for EU membership. With periodic oscillations, particularly since 2006 Serbia managed to fulfill most of the deadlines for harmonization of national legislation with the EU legislation. In 2008, Serbian Government established coordination mechanism for EU integration. This structure includes Coordination body, Expert Group and 35 sub-groups divided in accordance with relevant chapters of the *acquis*. All of these bodies coordinate accession process and played decisive role in preparation of answers for the Questionnaire for candidate status, as well in development of National Integration Program. The Coordination body is composed of Ministers mainly in charge of certain areas of European integration and harmonization with EU *acquis*. Beside the central institution at Governmental level – European Integration Office, Units for European Integrations are established within state administration authorities in order to provide that all state bodies are adequately included in association process activities related to their competencies. For this reason it is necessary to strengthen capacities of the Units for European Integrations in all state administration authorities by intensive advanced training and professional development. It is, also, necessary to formalize and legalize mechanisms for coordination and cooperation between structures managing process of European integrations and management reforms; and, provide their interconnectivity and integration due to the fact that all of these complex processes depend mostly on initiative and capability of managers and employees in state authorities. All above mentioned indicate that Serbia has capacity to speed up the negotiation process, develop system and administration structures and adapt to rules and regulations posted to candidate countries by the EU. It is necessary to continue with awareness raising and engaging best human recourses that Serbia has in order to enable them to be leading in all structures that are participating in the process.

Key words: accession process, negotiations, European integrations, European Union, European Commission

* Овај рад је примљен 17. јула 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 03. септембра 2014. године.