

*Елвира Ковач\**

*Народна скупштина Републике Србије*

*Андријана Лазаревић\*\**

*Институт за политичке студије, Београд*

**УЛОГА И ЗНАЧАЈ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ  
И ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ  
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ\*\*\***

**Сажетак**

Процес преговора за чланство у Европској унији подразумева учешће великог броја институција Европске уније, али и држава кандидата за чланство. Овај рад има за циљ да укаже на значај и улогу Народна скупштина Републике Србије у процесу европских интеграција, са посебним фокусом на две најзначајније функције и у контексту приступања: контролне и законодавне. У другом делу рада разматра се рад Одбора за европске интеграције и значај који има у процесу преговора за чланство. Последњи део рада биће посвећен прегледу сарадње Народне скупштине и Европског парламента, али и значају и могућностима које пружа парламентарна дипломатија са посебним освртом на две иницијативе, COSAC-а и COSAP-а, које представљају погодне оквире за промовисање интереса Србије на

\* Имејл-адреса: kovacselvira1982@gmail.com.

Ауторка је потпредседница Народне скупштине Републике Србије и председница Одбора за европске интеграције.

\*\* Имејл-адреса: andrijana.lazarevic@ips.ac.rs.

\*\*\* Овај чланак је настао као резултат научноистраживачког рада у оквру Института за политичке студије који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

европском и регионалном нивоу. Ауторке су става да, узевши у обзир тренутну ситуацију у којој се налази политика проширења ЕУ, али и растући значај који имају, не само Европски парламент већ и парламенти држава чланица током читавог процеса приступања, парламентарна дипломатија у процесу ЕУ интеграција отвара простор за политички дијалог и разматрање различитих питања од значаја за процес европских интеграција Републике Србије.

**Кључне речи:** Народна скупштина, европске интеграције, ЕУ, преговори за чланство, парламентарна дипломатија, COSAP, COSAC

## УВОД

Чланство у Европској унији је стратешки циљ Републике Србије који истовремено представља и средство помоћу којег Србија треба да модернизује свој правни, економски и институционални систем. Одлука Европског савета од 28. јуна 2013. године о почетку приступних преговора са Републиком Србијом и сазивање Прве Међувладине конференције отворило је ново поглавље у односима Републике Србије и Европске уније.

Датум окончања преговора и ступање у чланство директно зависи од способности држава кандидата да испуне све приступне обавезе. Основни услови за приступања јесу усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*), али и постојање функционалних демократских институција и владавине права. Капацитети и рад Народне скупштине Републике Србије у том контексту, од изузетног су значаја.

Улога националних парламената држава кандидата за чланство у ЕУ знатно се променила током последње две деценије и у складу је са настојањем да се ојача улога Европског парламента у том процесу. Док су пре 1990-их парламенти били махом неефикасни и незаинтересовани за питања европских интеграција, током последње деценије 20-ог века парламенти почињу више да се интересују за европска питања, успостављају одборе за европске интеграције и почињу да контролишу напредак Владе у процесу европских интеграција (Raunio 2009 citirano u: Lončar 2012, 223).

Овај рад има за циљ да осветли улогу и механизме које поседују Народна скупштина Републике Србије, а који су на располагању народним посланицима за убрзање процеса приступања Србије ЕУ. Посебно важан аспект рада је парламентарна дипломатија кроз коју се олакшава процес приближавања Европској унији, у сарадњи пре свега са државама региона, државама чланицама Европске уније, парламентарним скупштинама европских и међународних организација и Европским парламентом. То се односи и на оне земље у којима Србија нема дипломатска представништва, а које су изузетно значајне у процесу преговарања какве су нпр. Балтичке земље.

Европске интеграције су посебно допринеле развоју различитих форми интерпарламентарне сарадње, које су омогућиле размену искустава и знања међу посланицима различитих држава, што је посебно допринело развоју надзорне улоге парламената. Предмет овог рада биће и такве две форме парламентарне сарадње у којима учествује Србија а које су познате као COSAC i COSAP.

## **ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ**

Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Надлежност Народне скупштине утврђена је чланом 99. Устава Републике Србије. Народну скупштину чини 250 народних посланика, које су грађани изабрали на слободним и непосредним изборима да их представљају, доносе законе у њиховом интересу и контролишу органе извршне власти у спровођењу тих закона, односно да врше надлежност утврђену Уставом Републике Србије.

У оквиру своје надлежности, Народна скупштина врши: представничку, законодавну, изборну и надзорну функцију (ZNS 2010, чл. 7). У овом раду посебна пажња биће посвећена законодавној и контролној функцији које су од посебног значаја за процес приступања Србије ЕУ.

### **Надзорна функција и процес приступања ЕУ**

Укупни надзор над радом извршне власти који врши Народна скупштина укључује и надзор над радом Владе у приступним преговорима и целокупном процесу европских интеграција Србије, будући да је Влада одговорна за вођење политике, укључујући и преговоре (Međak 2020, 4).

За процес надзора преговора о приступања, битни механизми на располагању Народној скупштини јесу *информисање одбора о раду министарства* (у овом случају посебно важног Министарства за европске интеграције) и *усвајање завршних рачуна Владе Србије*.

Када говоримо о информисању одбора о раду министарства, министар има обавезу да једном у три месеца поднесе информацију о раду министарства надлежном одбору Народне скупштине (Poslovník Narodne skupštine, član 229). На седници одбора, на којој се информација разматра, чланови надлежног одбора и овлашћени представник посланичке групе, која нема члана у том одбору, могу да постављају питања министру. По завршетку расправе, одбор доноси закључке о чему подноси извештај Народној скупштини.

Усвајање завршних рачуна је још један механизам за контролу владе и предмет сталних критика у домену надзора над радом Владе Србије истакнутих у Извештајима Европске комисије о напретку Србије. Влада Србије је децембра 2019. године, на Деветој седници редовног јесењег заседања усвојила све завршне рачуне за период 2002–2018. године. У децембру 2020. године, на Шестој седници другог редовног заседања усвојен је завршни рачун за 2019. годину. Усвојени су и закључци надлежних одбора поводом разматрања извештаја независних регулаторних тела. Први пут икада, на Деветој седници другог редовног заседања на пленарној седници је расправљано о Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије и усвојени су закључци предложени од стране народних посланика, председнице и чланова Одбора за европске интеграције.

Када говоримо о надзору над процесом приступања ЕУ, уочава се да извештај о спровођењу НПАА<sup>1</sup> (од усвајања у марту 2018. године) Народној скупштини ниједном није представљао министар за европске интеграције, а последњи

<sup>1</sup> Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) осликава детаљне планове у вези са свим обавезама које Србија треба да реализује како би испунила критеријуме за чланство у ЕУ.

извештај (у фебруару 2020. године) представили су саветници министра.

Још један од механизма контроле предвиђен је Резолуцијом о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији. Овим документом Скупштина је обавезала Владу да подноси Народној скупштини извештај о току преговора о приступању Републике Србије Европској унији два пута годишње, односно по завршетку шестомесечног циклуса председавања Саветом Европске уније (Rezoluciju o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji 2013, tačka 23).

У последњем Извештају о напретку Републике Србије за 2020. годину Европска комисија је у делу који се односи на рад Народне скупштине навела да је „потребно појачати контролну улогу над извршном влашћу, појачати ефикасност, независност и транспарентност парламента, као и да је потребно наставити посвећеност међустраничком дијалогу између власти и опозиције, који је у току 2019. и почетком 2020. године вођен уз посредовање Европског парламента” (Evropska komisija 2020).

### **Законодавна функција и процес приступања ЕУ**

Усклађивање националног правног система са правним тековинама Европске уније је законска обавеза Републике Србије, почев од 10. септембра 2008. године, када је Народна скупштина ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), који је потписан 29. априла 2008. између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању Србија се обавезала на постепено усклађивање законодавства са правним тековинама ЕУ, као и њихову доследну примену. Овај процес захтева структурирану координацију са Владом Републике Србије, која је задужена за израду предлога закона у којима утврђује степен усклађености предложених законских решења са правним тековинама Европске уније.

Поштујући ову одредбу, Србија је већ у октобру 2008. усвојила Национални програм за интеграцију Републике

Србије у Европску унију (НПИ), којим су планиране законодавне активности како би Србија до краја 2012. године, што је могуће више ускладила своје законодавство са правним тековинама ЕУ. У наставку овог процеса Влада Србије је у фебруару 2013. године усвојила Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) за период 2013–2016, затим НПАА за период 2014–2018. Тренутно је на снази трећи ревидирани НПАА, усвојен 1. марта 2018. године, за период 2018–2021. године.

Пословник Народне скупштине уређује и обавезу усклађивања предлога закона са европским прописима. Према члану 151. став 4 Пословника, предлагач је у обавези да уз предлог закона достави изјаву да је предлог усклађен с прописима Европске уније, или да не постоји обавеза усклађивања, или да закон није могуће ускладити с прописима Европске уније, и табелу о усклађености предлога закона с прописима Европске уније. Ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа са прописима Европске уније, Пословник омогућава и доношење закона по хитном поступку и скраћеном поступку, али се скраћени поступак никада није користио, а доношење закона по хитном поступку драстично смањило у овом, XII сазиву. Неколико година уназад, једна од главних примедби на рад Народне скупштине био је и проценат донесених закона по хитном поступку. У последњем Извештају Европске комисије, примећен је и напредак у тој области, јер је проценат закона донетих на овај начин смањен са 44% на 9% (Европска комисија 2020). У периоду од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2020. године, Народна скупштина је донела 133 закона, од чега 12 по хитном поступку (9%) и 121 по редовном поступку (91%). У периоду од 1. јануара 2021. године до 31. марта 2021. године, Народна скупштина је донела 21 закон. Сви закони су донети по редовном поступку.

Сваког уторка у 9 часова одржава се састанак Колегијума Народне скупштине на ком присуствују председник Народне скупштине, председници посланичких група, потпредседници Народне скупштине и генерални секретар. На Колегијуму се разматра план рада Народне скупштине две недеље унапред, и у складу са чланом 86. Пословника, седнице Народне скупштине се сазивају најмање седам дана пре дана одређеног за почетак седнице. На Колегијуму

се разговара о дневном реду наредне седнице, при чему се води рачуна да су испуњени услови да предлог закона буде разматран по редовном поступку, што подразумева да се налази у скупштинској процедури најмање 15 дана од момента подношења.

## **НАДЛЕЖНОСТИ, РАД И ЗНАЧАЈ ОДБОРА ЗА ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ**

Парламентарни одбори постали су неопходан инструмент у функционисању парламента и остваривању његових функција, па се у теорији чак и квалификују као „суштински органи парламентарног рада” (Presse Universitaires de France 1966, 114, 116 citirano u: Nikolić 2016, 319).

У том контексту закључујемо да је Одбор за европске интеграције суштински орган парламентарног рада у процесу преговара за чланство Србије у ЕУ.

Одбор за европске интеграције установљен је изменама Пословника Народне скупштине од 30. маја 2003. године. Надлежност Одбора за европске интеграције прописана је у члану 64. Пословника Народне скупштине. Одбор има 17 чланова и 17 заменика (Narodna skupština Republike Sbiје).

Функције одбора за европске интеграције су:

- разматра предлоге закона и других општих аката са становишта њихове прилагођености прописима Европске уније и Савета Европе, и о томе извештава Народну скупштину;
- разматра планове, програме, извештаје и информације о поступку стабилизације и придруживања Европској унији, прати реализацију стратегије придруживања, предлаже мере и покреће иницијативе за убрзавање реализације стратегије придруживања у оквиру надлежности Народне скупштине, предлаже мере за успостављање општег, националног споразума о придруживању Србије европским институцијама;
- развија сарадњу с одборима парламената других земаља, државама чланицама ЕУ и државама у региону, као и са институцијама

Европске уније, Европским парламентом, Саветом ЕУ и Европском комисијом;

- даје претходно мишљење о оправданости скраћеног поступка у случајевима кад је неопходно ради усклађивања прописа са правним тековинама ЕУ. Ово се у пракси до сада никада није десило.

Напредак Републике Србије у приступним преговорима са Европском унијом је предмет редовног праћења од стране Народне скупштине Републике Србије, дефинисан Резолуцијом Народне скупштине о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији, усвојеном 16. децембра 2013. године. Одбор за европске интеграције је на седници одржаној 4. јуна 2014. године донео Одлуку о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Овом Резолуцијом Народна скупштина је потврдила да је стратешки циљ Републике Србије у преговорима о приступању стицање чланства у Европској унији у најкраћем року и да ће својим активним деловањем допринети успешном вођењу преговора и што скоријем окончању. Резолуцијом је наглашена важност сарадње Народне скупштине и Владе Републике Србије, која је надлежна да води и координира процес преговора о приступању, како би у најкраћем року били испуњени сви потребни политички, економски, правни и институционални критеријуми за чланство у Европској унији. Резолуцијом се наглашава неопходност да се у процес праћења преговора о приступању укључе одбори Народне скупштине Републике Србије у чијем делокругу су питања из одговарајућих преговарачких позиција, док ће Одбор за европске интеграције имати централну улогу у координацији свих активности.

Седници Одбора за европске интеграције, на којој се разматра предлог преговарачке позиције, присуствују овлашћени представник Владе, председник преговарачке групе и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији. Одбор за европске интеграције даје мишљење и/или доноси препоруке о предлогу преговарачке позиције. Влада разматра мишљење и препоруке Одбора за европске интеграције приликом



усвајања преговарачке позиције и обавештава Одбор о усвојеној преговарачкој позицији.

Посебном Одлуком Одбора за европске интеграције уређује се поступак разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији на седници Одбора за европске интеграције и одбора у чијем су делокругу питања из одговарајуће преговарачке позиције.

Одбор за европске интеграције, у процесу преговора сарађује са организацијама цивилног друштва, које су окупљене у Националном конвенту о Европској унији, којим координира Европски покрет у Србији. Национални конвент о Европској унији је успостављен као тело за посебну сарадњу Народне скупштине Републике Србије и цивилног друштва у процесу приступних преговора, у складу са добром праксом стратешке сарадње цивилног друштва са највишим законодавним телом у земљи и изабраним представницима грађана, која је успостављена Резолуцијом Народне скупштине из 2004. године и потврђена Резолуцијом из 2013. године.

Резолуцијом је такође предвиђено да члан Владе задужен за европске интеграције и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији подносе тромесечне извештаје Одбору за европске интеграције, а на захтев Одбора и чешће, о актуелном стању у процесу преговора са Европском унијом. Влада подноси Народној скупштини извештај о току преговора о приступању Републике Србије Европској унији два пута годишње, односно по завршетку шестомесечног циклуса председавања Саветом Европске уније, који се разматра на седници Народне скупштине.

Влада Републике Србије квартално подноси Извештај о спровођењу Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), који се редовно разматра на седницама Одбора за европске интеграције, о чему Одбор подноси извештај Народној скупштини. Испуњавање НПАА за 2018. годину и три квартала 2019. године је на нивоу од 49%, будући да је од 440 укупно планираних мера (закона и подзаконских аката) усвојено њих 215. На нивоу усвајања закона, НПАА је испуњен 41% јер је усвојено свега 44 од 108 планираних закона (Меџак 2020, 11).

## МЕЂУНАРОДНА И РЕГИОНАЛНА САРАДЊА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

### Сарадња Народне скупштине и Европског парламента

Међународна сарадња Народне скупштине Републике Србије регулисана је члановима 59–61. Закона о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине. Према члану 59. Закона о Народној скупштини, Народна скупштина остварује међународну сарадњу у оквирима својих надлежности у циљу очувања и развоја мира, добросуседских односа и равноправне сарадње са свим народима и државама света.

Народна скупштина може да оствари регионалну сарадњу „упућивањем сталних делегација у парламентарне скупштине међународних организација; разменом делегација са међународним организацијама; учешћем народних посланика на конференцијама и саветовањима; кроз интерпарламентарни дијалог и друге облике сарадње са Европским парламентом; кроз покретање и учешће на заједничким пројектима са представничким телима других држава, парламентарним скупштинама и међународним организацијама; упућивањем делегације Народне скупштине, председника Народне скупштине или појединих народних посланика у посете представничким телима других држава и пријемом делегација представничких тела других држава; разменом информација, других материјала и публикација, као и путем других облика сарадње са представничким телима других држава. Састав сталних делегација утврђује Народна скупштина, а састав других делегација и циљеве и задатке посете делегације Народне скупштине утврђује председник Народне скупштине или надлежни одбор Народне скупштине” (Закон о Народној скупштини, чл. 60). У Народној скупштини се могу образовати посланичке групе пријатељства за унапређење односа и сарадње с представничким телима појединих држава, на принципу добровољности (Закон о Народној скупштини, чл. 61).

Сарадња Народне скупштине Републике Србије са Европским парламентом подигнута је на виши институционални ниво успостављањем Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање Европска унија – Србија (ПОСП) 2013. године, када је ступио на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању између

Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.

Према члану 12. ССП-а, политички дијалог на парламентарном нивоу се одвија у оквиру Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање који чине посланици Народне скупштине и посланици Европског парламента (SSP 2013). Овај заједнички одбор Народне скупштине и Европског парламента састоји се од подједнаког броја (по 15) чланова Народне скупштине и Европског парламента, и састаје се најмање два пута годишње. На крају сваког састанка и расправе о питањима са дневног реда, усваја се Декларација и препоруке које се упућују Савету за стабилизацију и придруживање, као и званичним институцијама Републике Србије и Европске уније.

Поред годишњег Извештаја о напретку Србије који усваја Европска комисија, Европски парламент усваја извештај у форми резолуције, чији текст предлаже извештач Европског парламента за Србију. Резолуције Европског парламента немају обавезујући карактер, али служе као важне политичке смернице земљама које се налазе у процесу европских интеграција као и земљама чланицама ЕУ.

Сарадња са Европским парламентом одвија се и кроз неформалну групу „Пријатељи Србије”, која је основана у септембру 2010. године.

Сарадња Народне скупштине Републике Србије са Европским парламентом одвија се и кроз учешће посланика и запослених у раду конференција намењених члановима парламента Западног Балкана и Турске, које се неколико пута годишње одржавају у Бриселу, или у неком од парламента региона, на теме од важности за процес европских интеграција.

Од 2013. године, службеници Народне скупштине учествују у програму стажирања у Европском парламенту.

### **Активности у области регионалне сарадње – COSAP**

Чланови Одбора за европске интеграције и других одбора Народне скупштине Републике Србије учествују у регионалним активностима, јачајући сарадњу на свим нивоима у региону, што је један од најважнијих политичких критеријума, као и један од спољнополитичких приоритета земаља у процесу европских интеграција.

Народна скупштина Републике Србије и Одбор за европске интеграције, учествују у бројним регионалним активностима и регионалним пројектима у области европских интеграција. Регионална сарадња се реализује кроз активности сталне делегације у Парламентарној скупштини Процеса сарадње у југоисточној Европи (ПС ПСЈИЕ)<sup>2</sup>, сарадњи са Регионалним саветом за сарадњу (RCC), кроз учешће у раду Конференције одбора за европске интеграције земаља учесница процеса стабилизације и придруживања Југоисточне Европе (COSAP), као и кроз билатералне односе са парламентима земаља у региону.

Одбори за европске интеграције парламената у региону делују у форми Конференције одбора за европске интеграције, земаља учесница Процеса стабилизације и придруживања југоисточне Европе (COSAP). Конференција представља форум за редовну размену мишљења која се односе на Процес стабилизације и придруживања, програм учлањивања у ЕУ земаља у процесу, као и процес проширења ЕУ. COSAP је основан у Сарајеву јуна 2005. године као резултат закључака Солунског самита 2003. године, и односи се на сарадњу парламентарних одбора за европске интеграције у региону. Конципиран је као форум који има за циљ промовисање основних унутрашњих реформи на основу заједничке тежње ка интеграцији у ЕУ. На састанку у Сарајеву усвојена су правила процедуре према којима Конференција има ротирајуће председавање и састаје се два пута годишње да разматра актуелна питања у вези са Процесом стабилизације и придруживања и проширењем ЕУ, а уведена је и Тројка (бивши, актуелни и будући председавајући) као формат деловања. Земље чланице председавају по абecedном реду. Конференција може упутити своје документе парламентима земаља чланица Конференције, Европском парламенту, COSAC-у, институцијама Европске уније и другим телима ако одлучи. На крају сваког састанка се усваја заједничка изјава. До сада је одржано 16 COSAP конференција.

2 Парламентарна скупштина Процеса сарадње у југоисточној Европи је успостављена 10. маја 2014. године и представља институционализацију дугогодишње парламентарне сарадње дванаест земаља учесница Процеса сарадње у југоисточној Европи. У раду ПС ЈИЕ у својству пуноправних чланова учествује дванаест земаља: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Црна Гора, Грчка, Хрватска, Северна Македонија, Молдавија, Румунија, Србија, Словенија и Турска. Република Србија се укључила у пуном капацитету у активности ПС ЈИЕ на Самиту у Скопљу одржаном у октобру 2000. године

Одбор за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије учествује у својству посматрача на конференцијама одбора за европске послове из парламената земаља чланица ЕУ.

### **Конференција одбора за европске послове парламената земаља чланица ЕУ (COSAC)**

У мају 1989. године, на иницијативу Француске, Конференција председника парламента одлучила је у Мадриду да успостави конференцију одбора за европске послове (*The Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC)*), са циљем да ојача улогу националних парламената у систему ЕУ, а да се при томе додатно не оптерети процес одлучивања. Прва конференција одржана је 16. и 17. новембра 1989. у Паризу. COSAC је једини форум за међупарламентарну сарадњу у Европској унији, признат Уговором о Европској унији, који је први пут укључен у протокол Амстердамског споразума, који је ступио на снагу 1. маја 1999.

COSAC<sup>3</sup> је састављен од чланова одбора за европске послове националних парламената и посланика Европског парламента. Основан је 1989. године и до данас је претрпео знатне измене. COSAC је до ступања на снагу Уговора из Лисабона имао примарно технички карактер. Сада, тиме што се повећава значај националних парламената доминантно добија политички карактер. На састанцима се сада много више говори о политичким догађајима и спољнополитичким активностима.

Састанци COSAC-а обично се одржавају у главном граду државе која председава Саветом Европске уније. У оквиру једног полугодишњег председавања организују се састанак председавајућих одбора за европске послове и пленарни састанак COSAC-а. Припремни састанак председавајућих одбора за европске послове и представника Европског парламента одржава се пред сваки Пленарни састанак COSAC-а, у договору са председавајућом Тројком.

3 COSAC је акроним који је изведен из француског назива *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* (што у буквалном преводу значи: Конференција која је специјализована за послове заједнице). Више: The platform for EU Interparliamentary Exchange, EU Speakers Page (europa.eu).

Свака делегација се састоји од два члана парламента.

Пленарни састанак COSAC–а одржава се током сваког председавања Саветом Европске уније и обично у главном граду државе која председава Саветом ЕУ. Шест представника из сваке државе чланице може присуствовати конференцији, укључујући и Европски парламент, нарочито потпредседнике који су одговорни за односе са националним парламентима. Поред тога и земље кандидати могу да присуствују са три посматрача. Датум следећег састанка утврђује се и објављује најкасније на дан претходног састанка.

Састанке сазива Парламент Председништва. COSAC-ом председава Одбор за питања ЕУ, уз помоћ Секретаријата COSAC-а. Секретаријат COSAC-а се састоји од службеника из парламената председничке Тројке и једног сталног члана. Тројку председавања COSAC-ом чине делегације националног парламента Председништва, парламената претходног и следећег председништва и Европског парламента. Нацрт дневног реда за сваки састанак саставља Одбор за питања ЕУ. Делегације такође могу предложити дневни ред. Предмет дневног реда усклађен је са улогом COSAC-а у обезбеђивању размене информација и размене најбољих пракси између парламената Европске уније, посебно обраћајући пажњу на честа питања контроле парламента. Пре последњег пленарног заседања сваке године, делегације указују на теме које ће предложити за дискусију следеће године. На основу предлога председничке Тројке, сваки састанак одређује свој коначни дневни ред.

Делегације могу предложити коментаре на завршни документ пленарног заседања са политичким порукама. Углавном се широким консензусом већина коментара усвоји. Свака делегација има два гласа. Једном усвојен, коментар ће бити објављен у Службеном листу Европске уније, што доводи COSAC у посебан положај, јер се то не дешава на осталим међупарламентарним састанцима ЕУ.

Ако COSAC одлучи да усвоји закључак, нацрт ће припремити председничка Тројка, а делегације ће моћи да га коментаришу. Коначни документи биће послати националним парламентима, Европском парламенту, Европском Савету и Европској комисији.

Документи COSAC-а израђени су на енглеском и француском, а енглески и француски су главни језици, поред језика државе која председава. На пленарној седници,

парламент у држави у којој се одржава седница, пружа симултано превођење на све службене језике ЕУ.

Парламенти државе кандидата позивају се да у својству посматрача присуствују пленарним и састанцима председавајућих COSAC-а, међу којима је и Република Србија, као држава која има статус кандидата за чланство ЕУ. Иако Србија нема право гласа, она има могућност да лобира и утиче на коначну верзију „заједничке изјаве” Конференције.

Сви предлози аката послати су директно парламентима, који имају право на образложено мишљење. Уколико одређени број парламената (трећина) у року од осам недеља исказе противљење одређеном предлогу, он се може изменити, тј. послати Комисији на ревизију или повући из процедуре. У оквиру ове процедуре назване „жути картон”, парламенти имају право контроле над поделом надлежности на европском нивоу у случају када се ти послови могу боље обављати на националном, регионалном или локалном нивоу (контрола над спровођењем принципа супсидијарности). Тиме се поставља дилема да ли је потребно усвајање додатног акта и спречава се неконтролисано ширење ЕУ надлежности. Да би се усвојио став да је повређен принцип супсидијарности за област слободе, безбедности и правде потребно је да се о томе изјасни четвртина националних парламента, док је за друга питања потребна трећина.

Конференција такође промовише размену информација и најбољих пракси између националних парламената и Европског парламента, укључујући њихове посебне комитете. Поред тога, Конференција може организовати међупарламентарне конференције ради разговора о одређеним питањима, посебно заједничкој спољној и безбедносној политици, укључујући заједничку безбедносну и одбрамбену политику.

Од тренутка добијања статуса кандидата за чланство у ЕУ 1. марта 2012. године Народна скупштина Републике Србије се позива на састанке у оквиру парламентарне димензије шестомесечног председавања неке државе чланице Саветом ЕУ. Чланови Одбора за европске интеграције НСРС редовно учествују на састанцима председавајућих као и на пленарним састанцима COSAC, што је од велике важности за европске интеграције Републике Србије<sup>4</sup>.

4 За више информација о учешћу Србије у састанцима COSAC-а погледати сајт Народне скупштине: Народна скупштина Републике Србије | Претрага (parlament.gov.rs); Narodna skupština Republike Srbije 2020.

Наредни састанак у оквиру COSAC-а биће одржан од 31. маја до 1. јуна 2021. у Лисабону у оквиру Португалског председавања Савету ЕУ. Делегација Одбора за европске интеграције Народне скупштине Републике Србије ће узети активно учешће.

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Интеграција у Европску унију је континуирано један од главних спољнополитичких приоритета Републике Србије и њено стратешко опредељење. То је један од оних процеса који ужива подршку већине грађана, према истраживањима јавног мњења то је у Србији преко 50 одсто (Delegација Европске уније и Republici Србији 2020), а у новом сазиву Народне скупштине све посланичке групе подржавају европске интеграције Србије у ЕУ.

Народна скупштина Републике Србије, са аспекта своје надлежности као највиши законодавни орган земље кандидата пружа пуну подршку процесу евроинтеграција. Улога парламентарног доприноса процесима евроинтеграција највећим делом се огледа у законодавној сфери - путем хармонизације законодавства, надзорној функцији - усвајањем преговарачких позиција, као и представничкој функцији парламента - приближавања процеса европских интеграција грађанима да би неопходним реформама постигли најшири консензус.

Сматрамо да наставак политике проширења не сме бити доведен у питање иако се Европска унија данас суочава са највећим изазовима од свог оснивања. То истичемо посебно имајући у виду да се сама Европска унија непрекидно развијала превазилажењем криза, координацијом политика и изналажењем нових начина и праваца деловања, а процес проширења је текао паралелно.

Народна скупштина и Влада стога имају задатак да непрекидно потврђују приврженост Републике Србије изградњи демократског друштва, заснованог на владавини права и поштовању људских и мањинских права, принципима тржишне економије, као и изградњи делотворних државних институција у складу са критеријумима за приступање Европској унији.



Реформа нашег друштва неодвојива је од процеса европских интеграција а напредак у реформама требало би да прати и напредак на путу интеграција. Циљ није и не треба да буде само пуко отварање преговарачких поглавља, већ је циљ достизање стандарда и њихово затварање.

Приближавање идеје јаке и уједињене Европске уније грађанима је најважнији задатак националних парламената који су услед своје кључне позиције у демократским друштвима у сталном дијалогу са грађанима.

Посебно важан аспект рада националних парламената је парламентарна дипломатија, која отвара простор за политички дијалог и разматрање различитих питања и из процеса европских интеграција. Кроз парламентарну дипломатију се олакшава процес приближавања Европској унији, у сарадњи пре свега са државама региона, државама чланицама Европске уније, парламентарним скупштинама европских и међународних организација и наравно, Европским парламентом.

Стога деловање националног парламента ка грађанима али и ка другим заинтересованим странама, попут чланица Уније које још увек нису исказале своју политичку подршку чланству Србије у ЕУ треба да буде главни фокус рада посланика и парламента у настојању да убрзају пут Србије ка ЕУ.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Delegacija Evropske Unije u Srbiji. „Snažna podrška za pristupanje EU među građanima Srbije, pokazuje decembarska anketa kompanije Ninamedia za Delegaciju EU u Srbiji.” Poslednji pristup: 25. april 2021. <https://europa.rs/snazna-podrskaza-pristupanje-eu-medju-gradjanima-srbije-pokazuje-decembarska-anketa-kompanije-ninamedia-za-delegaciju-eu-u-srbiji/>.
- Evropska komisija. 2020. *Republika Srbija Izveštaj za 2020. godinu*. Poslednji pristup 25. mart 2021. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/serbia\\_report\\_2020\\_SR.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf).
- Ministarstvo za evropske integracije RS. 2013. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*. Poslednji pristup 4. april 2021. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_prevod\\_sa\\_anexima.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf).
- Nikolić, Oliver. 2016. ”Zakonodavni postupak u Narodnoj skupštini Republike Srbije i evropske integracije.” *Srpska politička misao* 54 (4): 315–330. doi.org/10.22182/spm.5442016.17.
- Narodna skupština Republike Srbije. „Odbor za evropske integracije.” Poslednji pristup: 24. april 2021. Народна скупштина Републике Србије | Одбори (parlament.gov.rs).
- Narodna skupština Republike Srbije. 2020. „Održan virtuelni KOSAK sastanak u okviru nemačkog predsedavanja Savetu EU.” 11. januar 2021. Народна скупштина Републике Србије | Активности Народне скупштине (parlament.gov.rs).
- Lončar, Jelena. 2012. „Uticaj međunarodnih aktera na rad Narodne skupštine Republike Srbije” U *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, ur. Slaviša Orlović, Ilija Vujačić, Saša Gavrić i Sonja Tomović, 223–235. Beograd, Sarajevo, Podgorica: Sarajevski otvoreni centar i Čigoja štampa.
- Međak, Vladimir. 2020. *Uloga i rad Narodne skupštine Republike Srbije u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji*. Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) i Otvoreni parlament.

Rezoluciju o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, „Službeni glasnik RS”, br. 112/2013.

Poslovnik Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS”, br. 20/2012 - prečišćen tekst.

The platform for EU Interparliamentary Exchange. COSAC. Poslednji pristup 24. april 2021. <https://ipexl.secure.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju [SSP]. 2013. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_prevod\\_sa\\_anexima.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf).

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06.

Zakon o Narodnoj skupštini [ZNS], „Službeni glasnik RS”, br. 9/2010.

**Elvira Kovač\***

*National Assembly of the Republic of Serbia*

**Andrijana Lazarević\*\***

*Institute for Political Studies, Belgrade*

## **THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF THE NATIONAL ASSEMBLY AND PARLIAMENTARY DIPLOMACY IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

### **Resume**

Serbia filed for EU membership after the Stabilization and Association Agreement was confirmed by the European Parliament in 2011, and it was granted candidate status on March 1, 2012. The first intergovernmental conference between Serbia and the EU was held in Brussels on January 21, 2014, marking the beginning of accession negotiations at the political level.

The process of negotiations for membership in the European Union implies the participation of a large number of institutions of the European Union and the candidate countries. This paper aims to point out the importance and role of the National Assembly of the Republic of Serbia in the process of European integration, with a special focus on the two most important functions in the context of accession: control and legislative. The second part of the paper discusses the work of the Committee on European Integration and the importance it has in the process of membership negotiations. The last part of the paper will be dedicated to reviewing the cooperation between the National Assembly and the European Parliament, but also the importance and opportunities provided by parliamentary diplomacy with special reference to two initiatives,

---

\* E-mail address: kovacselvira1982@gmail.com.

The author is the Vice President of the National Assembly of the Republic of Serbia and the President of the Committee for European Integration of the National Assembly of the Republic of Serbia.

\*\* E-mail address: andrijana.lazarevic@ips.ac.rs.

COSAC and COSAP, which are suitable frameworks for promoting Serbia's interests at European and regional level. The authors are of the opinion that, taking into account the current situation of EU enlargement policy, but also the growing importance of not only the European Parliament but also the parliaments of the member states throughout the accession process, parliamentary diplomacy in the EU integration process opens space for political dialogue and consideration of various issues of importance for the process of European integration of the Republic of Serbia.

**Keywords:** National Assembly, European integration, EU negotiations, parliamentary diplomacy, COSAP, COSAC

---

\* Овај рад је примљен 23. априла 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 19. маја 2021. године.