

*Драгољуб Тодић*

*Институт за међународну политику и привреду, Београд.*

## **ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ\***

### **Сажетак**

*Питање односа између чланства у Европској унији (ЕУ) и националних специфичности и интереса, односно могућности и потреба за уважавање националних интереса општи је оквир анализе. Као индикатори таквих могућности могу се узимати различити критеријуми, као што су: 1) карактер и садржај прописа ЕУ (до које мере омогућавају уважавање националних специфичности), 2) услови за чланство у ЕУ (да ли се критеријумима за чланство у ЕУ питање уважавања националних интереса поставља као услов, право или обавеза), 3) пракса уговарања прелазних рокова при закључивању уговора о придруживању (до које мере се она разликује од државе до државе у зависности од нивоа економске развијености и стања у одређеној области, итд). У посебном делу рада анализира се питање на који начин и до које мере постојећи процес креирања политика и усвајања прописа у Републици Србији (РС) препознаје категорију „национални интерес“. Као конститутивни елемент појма „национални интерес“, узимају се специфичности стања у РС и, сходно томе, постојање обавезе њиховог уважавања у процесу креирања и спровођења националних политика, односно припреме и усвајања прописа. Анализирају се прописи РС којима се регулише поступак припреме и усвајања стратешких докумената, односно прописи*

\* Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (број 179029) који финансира Министарства просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије, за период 2011–2015. године.

*који регулишу поступак припреме и усвајања прописа. Посебно се анализира део те процедуре који се односи на усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ (анализа ефеката прописа, учешће јавности, итд). Аутор закључује да процес придруживања ЕУ омогућава само до извесне мере уважавање неких националних специфичности држава које приступају овој организацији. Међутим, истовремено се констатује да у случају РС процес усклађивања прописа са прописима ЕУ не обезбеђује услове за уважавање специфичних околности и препознавање „националних интереса“.*

*Кључне речи: национални интереси, Република Србија, Европска унија, придруживање, законодавни поступак, усклађивање прописа, анализа ефеката прописа, табела усклађености прописа, трошкови примене прописа, учешће јавности.*

## *1. НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ И КАРАКТЕР И САДРЖАЈ ПРОПИСА*

**Д**а национални интереси представљају један од кључних појмова два савремених међународних односа и чинилац који детерминише динамику процеса у међународној заједници вероватно (бар за потребе овог чланка) не би требало посебно доказивати. Они се често сматрају основом функционисања савременог поретка, а динамика међународних односа резултанта је бројних фактора који на различите начине условљавају могућности пројекције и остваривања националних интереса појединачне државе. Међутим, начин како се национални интереси формулишу, без обзира како их конкретније дефинисали, задире у саму суштину функционисања институција политичког и правног система једне државе. То може бити резултат различитих околности специфичних за сваку државу појединачно. Законодавна процедура, тј. поступак усвајања прописа и стратешких докумената у једној држави може да указује на однос према питању начина разумевања националних интереса (и „националних интереса“) у једној држави.<sup>1)</sup> То нарочито постаје битно у интегративним процесима који су снажно подстакнути и који подразумевају чланство државе у међународним организа-

---

1) Слична анализа би могла да се направи у односу на процесе креирања политике и доношења одлука у оквиру међународних организација. Значај такве расправе проистиче из могућих закључака о начину како се национални интереси сваке појединачне државе, као субјекта међународних односа, обликују у коначно усвојене одлуке појединих међународних организација и других тела међународног карактера.

цијама са јаким обавезама које из тога проистичу. Интегративни процеси који подразумевају значајне промене у државама које у њима учествују, и прилагођавање стања у свакој од њих пројектованим циљевима организација у које се државе учлањују, имају за последице значајне и, по правилу дугорочне промене у друштвеном и привредном ткиву држава које учествују у таквим процесима. Европска унија (ЕУ), са свим својим карактеристикама једне специфичне организације која све више личи на (кон)федеративну државу, један је пример промена које чланство у таквој организацији може да подразумева за сваку појединачну државу. Изразито сложен карактер политичког и правног система ове организације у расправи о националним интересима отвара бројна и врло специфична питања.<sup>2)</sup>

У случају Републике Србије (РС) чланство у ЕУ је проглашено од стране власти стратешким циљем и без посебног испитивања расположења јавности.<sup>3)</sup> Ако се пође од претпоставке легитимности коришћења механизма посредне демократије и за тако крупне одлуке, вероватно би се, поједностављено говорећи, могло сматрати да тако дефинисани циљеви стварно представљају национални интерес (или „национални интерес“). Ово без обзира како теоријски дефинисали овај појам. У прилог томе говори и чињеница да више од десет година након усвајања Резолуције, чланство РС у ЕУ, као крајњи циљ, изгледа није спорно међу највећим политичким странкама. Наравно, утемељеност таквог закључка и приступа могла би да се детаљније процењује.

Други елемент ове расправе је повезан са сложености идеје националног интереса.<sup>4)</sup> У сваком случају она је сложенија од оно-

---

2) У која се аутор овог текста не упушта због ограниченог простора. За основу расправе се узима „национални интерес“ из угла могућности државе кандидата да га препозна и специфично изрази у процесу придруживања ЕУ.

3) Видети: Резолуцију о придруживању Европској унији коју је Народна скупштина Републике Србије усвојила 14. октобра 2004, године. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/RS48-04.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/RS48-04.pdf). (4.7.2014). У овом раду се не улази у расправу о нужности, оправданости, потреби, сложености, итд. уласка РС у ЕУ. За неке назнаке видети, нпр. Мирјана Радојчић, „Србија и Европска унија – етика једног међународно-политичког односа“, *Српска политичка мисао*, 4/2011, стр. 153–168; Миломир Степић, „Геополитичност ширења Европске уније и положај Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2010. стр. 17–42; Момчило Суботић, „Србија и Европска унија“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2010. стр. 43–66.

4) Због ширине, слојевитости и нејасноћа које су повезане са појмом „нација“ (пре свега у међународном праву и међународним односима) и социолошким смислом појма „интереси“, аутор сматра да је о „националним интересима“ могуће расправљати само теоријски и то на нивоу перцепције идеје као такве. То захтева претходни договор о

га што сугерише једноставна дихотомија коју McCabe разматра у оквиру односа између моралних принципа и интереса нације. На моралне аспекте расправе о националним интересима указују и други аутори. Да би се утврдила «релевантност просуђивања рационалности и моралности у спољнополитичком одлучивању, неопходно је дати вредносно неутралну дефиницију «националног интереса». Иако Oppenheim сматра да је бесмислено просуђивати о моралности националног интереса као таквог, морални судови остају релевантни у политици и циљевима који се односе на национални интерес.<sup>5)</sup> Али, релативизација садржаја појма национални интерес није условљена само његовим везама са моралним аспектима политике. Без обзира што се на национални интерес често указује у међународном контексту, идеја «националног интереса» има посебну димензију у унутрашњој политици, ако је уопште ова два аспекта расправе могуће јасније раздвојити. Ово из различитих разлога укључујући и околности због којих интереси једне нације могу бити угрожени од стране других нација (или унутар саме нације) на различите начине, укључујући и пропуштање да се предузму одговарајући поступци.<sup>6)</sup> Тзв. социјални конструктивизам којем, у „концептуализацији националног интереса“, прибегава Weldes, вишеструко релативизује идеју „националног интереса“ свдећи га на питање интерпретације.<sup>7)</sup>

Ипак, кључним елементом који замагљује објективност расправе о „националним интересима“ могле би се сматрати дилеме које проистичу из карактера и динамике класних односа у једном друштву, односно манипулације овим односима у контексту националних интереса и вредности. У аналогiji са теоријом друштвених класа и класних интереса идентификација и праћење појединих елемената интереса кроз призму „националних“ критеријума изгледа још нејасније, па препознавање нормативних рефлекса „националног“ често остаје као једини поузданији (или „поузданији“) начин њихове идентификације. Карактер и садржај прописа једне наднационалне организације (или федеративно/конфереди-

---

прецизно дефинисаној методологији и одабир одговарајућег теоријског оквира расправе.

- 5) Felix Oppenheim, “Foreign Policy, Rationality and Morality”, *Ratio Juris*. Vol. 15 No. 1 March 2002, pp. 1–15.
- 6) DavidMcCabe, “The idea of the national interest”, *The Philosophical Forum*, Volume XXX, No. 2, June 1999, pp. 91, 92.
- 7) Jutta Weldes, “Constructing National Interests”, *European Journal of International Relations*, 1996, Vol. 2(3), pp. 275-318.

ративне државе) каква је Европска унија (ЕУ) на специфичан начин такав приступ чине неопходнијим, али и мање поузданијим. Иако се у литератури могу пронаћи различите расправе у вези са дефинисањем садржаја појма „национални интерес“ поједини теоријски и практични аргументи подупиру тезу о томе да њихова артикулација у нормама једног правног поретка може имати своје препознатљиве елементе „по природи ствари“. Међутим, сложеност препознавања и сагледавања „националног интереса“ у формалним нормама једног правног система повезана је са другим околностима (историјски контекст, врста политичког система, карактер друштвено-економских и власничких односа, итд). Овоме би, свакако, требало додати и културолошке и моралне димензије једног друштва, укључујући и друге елементе националног идентитета, као и чиниоце који условљавају постојање раскорака између нормативног и стварног.<sup>8)</sup>

Посебно питање представља смисао, карактер и достигнути ниво развоја прописа ЕУ, као правне баштине према којој се морају усагласити унутрашњи прописи појединих држава кандидата за чланство. За директиве (*directives*) се очекује да, као најбројнији извор секундарног права ЕУ, обезбеђују државама чланицама одговарајући ниво флексибилности. Наравно, садржај прописа ЕУ као подручје трагања за „националним“ елементима подразумева уважавање бројних ширих специфичности правног поретка ЕУ у целини, без којих се не могу разумети ни појединачна решења у конкретним областима, без обзира да ли имају форму директиве као извора права. То значи да се морају имати у виду циљеви организације у целини, вредности за које се организација залаже, начини и предвиђени инструменти за њихово остваривање, итд. Отуда изградња правних норми којима се установљавају слични, или у значајној мери исти елементи система, изгледа релативно очекивана. Код уредби (*regulations*) као извора права, ситуација је нешто другачија, будући да се захтева њихова потпуна примена без могућности држава чланица да прописане захтеве прилагођавају националним специфичностима. Међутим, како је број уредби у односу на укупан број секундарних извора права неупоредиво мањи, то се овако крут карактер обавеза из ових извора права у укупним обавезама држава чланица до извесне мере релативизује. С друге стране,

8) Када се ради о утицају националног идентитета на ЕУ интеграције видети, нпр. Sean Careu, "Undivided Loyalties Is National Identity an Obstacle to European Integration?", *European Union Politics* [1465-1165(2002)12]3:4] Vol. 3 (4), pp. 387-413.

ако се за основу узму, нпр. системски прописи у неким областима у којима ЕУ има најразвијеније норме и највећа очекивања, релативно се јасно уочавају елементи система који се успоставља увођењем прописа ЕУ у правни поредак државе кандидата. Ово чак иако је преовлађујућа форма преноса норми ЕУ у национални правни поредак „директива“. Већ на први поглед је јасно, да основна нормативна инфраструктура одговарајућих националних прописа изгледа релативно униформно. На пример, анализа три закона којима се регулише област управљања водним ресурсима (као системским прописима) у три државе (Република Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина) и пет правних система (Република Србија, Црна Гора, и у оквиру Босне и Херцеговине Република Српска, Федерација Босне и Херцеговина и Брчко дистрикт Босна и Херцеговина) релативно јасно показује постојање заједничких елемената у кључним деловима система који проистиче из Оквирне директиве о водама и другим прописима ЕУ (обавеза стратешког планирања и формалног усвајања стратешких докумената, формално прокламовани принципи управљања водним ресурсима, примена економских инструмената, установљавање и примена система дозвола, сагласности, итд, мониторинг, информациони систем, итд). Сличан закључак се намеће и анализом националних прописа којим се транспонују прописи ЕУ у национални правни систем у другим областима, као што су управљање отпадом, заштита природе, итд.

## *2. УСЛОВИ ЗА ЧЛАНСТВО*

Чланство у Европској унији (ЕУ), слично као и у случају неких других међународних организација, претпоставља испуњавање одређених услова прописаних оснивачким актима организације и одлукама надлежних органа. Када се на општи начин говори о условима за приступање обично се указује на значај тзв. Копенхашких критеријума (1993) где се говори о три услова. Први се односи на стабилност институција које треба да гарантују демократију, владавину права, људска права и заштиту мањина и он се означава као „политички“. Други критеријум се тиче функционисања тржишне привреде и капацитета да се земља кандидат укључи у конкуренцију и тржиште ЕУ („економски“). Трећим условом се тражи од државе кандидата способност да преузме и ефективно спроводи обавезе из чланства, укључујући и приврженост политичкој, економској и монетарној унији. Критеријуми из Копенхагена су по-

тврђени на састанку Европског савета у Мадриду 1995. г., када је додат још један услов: усвајање *Acquis Communautaire* (правне тековине ЕУ) и његова примена путем делотворних административних и правосудних структура („правни“). Истовремено, од ЕУ се очекује да буде способна да интегрише нове чланице. За државе западног Балкана додатни услови су дефинисани у оквиру процеса „стабилизације и придруживања“ и односе се на регионалну сарадњу и добросуседске односе.

Иначе, према одредбама члана 49. Уговора о Европској унији „свака европска држава која поштује вредности из члана 2. и која се труди да их унапређује, може поднети захтев за чланство у ЕУ.“ О том захтеву обавештава се Европски парламент и национални парламенти. Држава која подноси захтев, исти упућује Савету, који одлучује једногласно (након саветовања са Комисијом и уз претходни пристанак Европског парламента, који одлучује већином својих чланова). Узимају се у обзир услови прихватљивости које је усагласио Европски савет. Услови пријема у чланство и прилагођавање Уговорима на којима је заснована Унија који су потребни ради пријема, утврђују се споразумом између држава чланица и државе која је поднела захтев (члан 49. став 2). Будући да се услови пријема „утврђују споразумом између држава чланица и државе која је поднела захтев,“ то уговорне стране појединачно имају извесне могућности да дефинише своју позицију у односу на нека питања која се тичу чланства у ЕУ и обавезе које из тога произилазе. Споразуми о приступању ЕУ, који су до сада закључивани, показују различита решења у погледу „услова и времена потребног за прилагођавање државе кандидата, спровођење и поштовање свих важећих прописа ЕУ.“ Очекује се да држава кандидат постигне договор о свим прописима ЕУ из 35 различитих области (поглавља), затим о финансијским аранжманима (нпр. у вези са доприносом ЕУ буџету) као и прелазним условима.

### ***3. ПРЕЛАЗНЕ МЕРЕ (РОКОВИ) КАО ИНСТРУМЕНТ ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ МОГУЋНОСТИ (И ИНТЕРЕСА) СА ПОЛИТИКОМ И ПРОПИСИМА ЕУ***

Због значајних разлика у нивоу економске развијености и других специфичности доследна примена прописа и остваривање дефинисаних циљева једним делом су суочени са различитим тешкоћама. За земље које тек приступају ЕУ питање примене про-

писа ЕУ представља, или може да представља, посебан проблем. „Повратак Европи“ значајног дела нових чланица значио је и радикалну економску и политичку трансформацију бивших комунистичких система као и огромне трошкове. Ширина и радикалност ових (или очекиваних) промена потврђени су у једном делу примера неких држава које су примљене у чланство ЕУ у последња три проширења. Неке државе чији се ниво развијености и специфичне карактеристике у неким областима значајно разликују од очекиваних (просечних) европских, суочене су са озбиљним изазовима у стварању услова за поштовање прописа ЕУ. Отуда на улогу прелазних рокова треба посматрати као механизам који новопримљеним чланицама треба да обезбеди додатно време за изградњу капацитета и достизање циљева ЕУ у областима у којима се уговарају прелазни рокови, односно рокови.

У својој досадашњој пракси проширивања, Европска унија (раније Европска заједница) је са новим државама чланицама закључила укупно седам уговора о приступању и то: 1972, 1979, 1985, 1994, 2003, 2005. и 2012. године. Сви они садрже различите одредбе којима се врши прилагођавање оснивачких аката организације чињеници да се организација проширује, укључујући и одредбе којима се прописују различите прелазне мере. Тако, на пример, IV део Акта о условима приступању и прилагођавању уговорима, као део Уговора о приступању Европским заједницама које су потписале Краљевина Данска, Ирска, Краљевина Норвешка и Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске (1972), посвећен је прелазним мерама.<sup>9)</sup> Прелазни рокови су предвиђени за следеће области: слободно кретање роба (Наслов I, члан 31-49), пољопривреду (Наслов II, члан 50-97), рибарство (члан 98-103) и друге области под чиме су обухваћене мере у области ветерине (члан 104-106). Наслов III се односи на спољне односе (чланови 108-116), Наслов IV на асоцијацију прекоморских држава и територија (члан 117-119), Наслов V на кретање капитала (члан 120-126), Наслов VI на финансијске аспекте (члан 127-132) и Наслов VII на остала питања (члан 133-138). Прелазне мере су уговориле и Хеленска Република (друго проширење, 1979), затим Краљевина Шпанија и Република Португал (треће проширење), па након тога,

---

9) Видети: Documents concerning the accession to the european communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the kingdom of Norway and the united kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *OJ L* 73, 27.3.1972, p. 20-46.



Краљевина Норвешка, Република Аустрија, Република Финска и Краљевина Шведска (1994).

Анализа показује да су државе које су приступиле ЕУ у последња три проширења уговориле прелазне рокове у 16 главних области. Основне области су: слобода кретања лица; слобода кретања робе; слобода пружања услуга; слобода кретања капитала; политика конкуренције; пољопривреда (ветеринарска и фитосанитарна заштита); безбедност хране; рибарство; транспорт; порези; слобода, сигурност, правда; социјална политика и запошљавање; енергетика; телекомуникације и информационе технологије; животна средина (квалитет ваздуха, управљање отпадом, управљање водама, индустријско загађење и управљање ризиком, заштита природе, нуклеарна безбедност, климатске промене) и царинска унија. У оквиру неколико области поједина питања су груписана на различите подобласти према начину како се поједини прописи ЕУ групишу.

Различит је број области за које су поједине државе уговарале прелазне рокове. Анализа показује да је највећи број прелазних мера уговорен за Румунију и то укупно 205, на другом месту је Пољска са укупно уговорене 194 прелазне мере и на трећем месту по бројности уговорених прелазних мера налази се Бугарска са укупно 118 прелазних мера. Најмањи број прелазних мера уговорено је за Чешку, укупно 33 мере, иза које следи Кипар са укупно уговорених 37 мера. За неке области су уговорени прелазни рокови од стране свих држава, док су за неке области само неке државе уговориле прелазне рокове. Свих 13 држава које су приступиле ЕУ у последња три циклуса проширења уговориле су прелазне рокове у три области: пољопривреда, порези и животна средина. У другој групи за које је прелазне рокове уговорило по 12 држава су три области и то: слобода кретања лица (за Кипар није уговорена ни једна прелазна мера из ове области), слобода кретања капитала (за Малту није уговорена ни једна прелазна мера из ове области), транспорт (за Словенију није уговорена ни једна прелазна мера из ове области).<sup>10)</sup>

Дакле, када се говори о прелазним мерама, односно роковима, може се констатовати да они, начелно говорећи, могу бити оквир

---

10) За шире видети: Драгољуб Тодић, Владимир Грбић, Мирослав Антевски, *Придруживање Европској унији и одрживи развој*, Београд, Институт за међународну политику и привреду, 2014.

за изражавање националних интереса и специфичности држава кандидата, односно чланица ЕУ у појединим областима. Међутим, начин креирања националних политика, односно припреме и усвајања прописа, заједно са правилима која се односе на припрему и вођење преговора о чланству, могу бити чинилац који значајно детерминише квалитет артикулације националних интереса. Постојање прелазни мера, односно рокова не мора бити (само по себи) гаранција препознавања националних специфичности и интереса у преговарачком процесу. Отуда, ради испитивања могућности препознавања и уважавања националних интереса, постоји потреба сагледавања елемената законодавне процедуре државе кандидата.

#### *4. МЕСТО НАЦИОНАЛНИХ ИНТЕРЕСА У ПРОЦЕСУ КРЕИРАЊА И УСВАЈАЊА ПОЛИТИКА И УСАГЛАШАВАЊА НАЦИОНАЛНИХ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕУ*

Усаглашавање националне политике и прописа (као манифестног елемента политике) у држави кандидату за чланство у Европској унији (ЕУ) сматра се једним од кључних елемената у процесу њених европских интеграција. Процес креирања и усвајања политика у РС, ако се он посматра са становишта поступка припреме и усвајања стратешких докумената (стратегичка, планова, програма, итд), дефинисан је сетом прописа који регулишу рад државне управе.<sup>11)</sup> Значај начина како се припремају и усвајају стратешки документи посматра се са становишта одговора на питање како се овим поступком обезбеђује гарантовање изражавања и уважавања националних интереса у области за коју се доноси стратешки документ, односно усваја пропис.

У расправи о месту националних интереса у процесу усклађивања националних прописа са прописима ЕУ би требало, најпре,

---

11) Трбало би имати у виду да је у РС у последњих десетак година (уз образложење да је то потребно ради усаглашавања националних политика са политиком ЕУ) усвојено преко сто различитих стратегија или стратешких докумената са неким другим сличним називом, различитог нивоа општости и примењивости у пракси. Неким од општих проблема сматра се питање међусобне усаглашености појединих стратешких докумената, њихова примењивост и реалност у односу на околности које постоје у РС. Последњим изменама Закона о министарствима („Сл.гл. РС, бр. 44/14) формирано је посебно тело (Републички секретаријат за јавне политике) у чију је надлежност стављено, између осталог, и обезбеђивање усклађености предлога стратешких докумената којима се утврђују јавне политике и нацрта закона са усвојеним стратешким документима којима се утврђују јавне политике, у поступку њиховог доношења.

констатовати чињеницу да прописи који регулишу усклађивање националних прописа са прописима ЕУ, односно којима се регулише законодавна процедура, не садрже никакве експлицитне знаке о „националним интересима“.<sup>12)</sup> Покушај да се елементи од значаја за „националне интересе“ посредно препознају упућује нас на потребу да се сагледају све одредбе којима се регулише процес припреме и доношења прописа у целини, независно до тога да ли он има за свој крајњи циљ усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ.<sup>13)</sup>

Усклађивање националних прописа са прописима ЕУ представља једну од основних компоненти процеса придруживања.<sup>14)</sup> „На свом путу ка приступању, Србија ће морати да настави да улаже напоре у усклађивање свог законодавства са правним тековинама ЕУ и да обезбеди потпуно спровођење кључних реформи и прописа, ...“<sup>15)</sup> Обавеза усклађивања националних прописа са прописима ЕУ дефинисана је Споразумом о стабилизацији и придруживању (ССП) („Сл. гласник РС“, бр. 83/2008) који већ у члану 1. прописује, између осталог, да је циљ придруживања Србије Европској унији „подржавање напора Србије да развија привредну и међународну сарадњу, између осталог, и кроз усклађивање свог зако-

---

12) Више прописа регулише поједине аспекте законодавне процедуре у РС: Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010), Пословник Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14), Пословник Народне скупштине РС („Службени гласник РС“, бр. 52/10), Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник РС“, бр. 21/10), Упутство за попуњавање табеле усклађености прописа са Образцем табеле усклађености прописа и Образцем изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније и упутством за попуњавање, Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС“, бр. 9/10), Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 38/09), итд.

13) Овде се сада полази и од такве могућности. Међутим, не сме се губити из вида да припрема и усвајање прописа у РС, због већ отпочетих преговора о чланству у ЕУ, увек у себи подразумева и елемент који се односи на усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ.

14) Може бити интересантно да се, када се дефинише надлежност појединих министарстава Републике Србије у Закону о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14) користи формулација „усклађивање прописа са правом Европске уније“. У случају Црне Горе за ове потребе се користи формулација „усклађивање домаћих прописа из оквира своје надлежности са правним поретком Европске уније“ (Уредба о организацији и начину рада државне управе (“Службени лист ЦГ“, бр. 5/2012, 25/2012, 61/2012, 20/2013, 17/2014).

15) *Општа позиција ЕУ*, Састанак на нивоу министара на ком се отвара међувладина конференција о приступању Србије Европској унији, 2014. т. 14. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracki\\_okvir.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf). (9.2.2014).

нодавства са законодавством Заједнице“.<sup>16)</sup>Обавеза је експлицитно прописана чланом 72. ССП којим се Србија обавезала да ће „... настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице. Осим тога, „Србија ће обезбедити“ да важеће и будуће законодавство буде „правилно примењено и спроведено“ као и да ће „... усклађивање ... почети на дан потписивања Споразума и постепено ће се проширивати на све елементе правних тековина ...”

Анализа ефеката прописа, инструмент који би требало да обезбеди неку врсту сагледавања могућег утицаја неког прописа (пре његовог доношења), у правном систему РС постоји (у последњих неколико година). Међутим, њено место у систему није јасно дефинисано па у примени постоје недоследности, због чега су и ефекти примене сужени и до извесне мере компромитовани. Анализа досадашње праксе припреме прописа показује да се анализа ефеката закона једним делом своди на давање начелних и типских одговора без стварне и прецизније анализе ефеката закона који се предлаже.<sup>17)</sup> У односу на „*Regulatory Impact Analysis*“ (РИА) недостаје детаљна анализа могућих ефеката закона, а нарочито приме-

---

16) При тумачењу смисла овако формулисаног циља требало би имати у виду и друге циљеве прописане у овом члану и то: подржавање напора Србије у јачању демократије и владавине права; допринос политичкој, привредној и институционалној стабилности у Србији, као и стабилизацији региона; обезбеђивање одговарајућег оквира за политички дијалог, омогућавајући развој блиских политичких веза између страна; подржавање напора Србије да заврши транзицију у функционалну тржишну привреду; унапређивање складних економских односа и постепено стварање зоне слободне трговине између Заједнице и Србије; подстицање регионалне сарадње у свим областима обухваћеним овим споразумом.

17) У вези са овим може се поставити и питање улоге Савета за регулаторну реформу. Нпр. у мишљењу овог тела које се односи на образложење Нацрта закона о амбалажи и амбалажном отпаду од 20.1.2009. године се констатује да образложење „садржи делимичну анализу ефеката“ а Закон је (пored тога што садржи само „делимичну“ анализу ефеката) током те године усвојен у Народној скупштини. Видети: <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Misljenje%20na%20obrazlozenje%20Nacrta%20zakona%20o%20ambalazi%20i%20ambalaznom%20otpadu.pdf>. У мишљењу о образложењу Нацрта закона о измени и допуни Закона о управљању отпадом од 13. марта 2012. године Канцеларија „подсећа обрађивача прописа да је ... требало да предочи квантитативне процене на основу којих би се могло сагледати колико оптерећење привреди, нарочито малим и средњим предузећима, представља овакво законско решење.“ Ипак, Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката закона је на крају констатовала да образложење нацрта закона садржи анализу ефеката закона „у складу са чланом 40. Пословника Владе“. Видети: <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Misljenje%20na%20obrazlozenje%20Nacrta%20zakona%20o%20izmeni%20i%20dopuni%20Zakona%20o%20upravljaju%20otpadom.pdf>. (20.10.2013).

на овог инструмента у односу на подзаконске прописе и стратешке документе.<sup>18)</sup>

Једним од спорних елемената се може сматрати и могућност која је остављена предлагачу закона да уопште не достави анализу ефеката закона (чак ни такву анализу каква се тренутно примењује).<sup>19)</sup> Иако предлагач закона у тим ситуацијама има обавезу да то „посебно образложи“ може се поставити питање каквог значаја то образложење има са становишта квалитета законског предлога, односно могућности да се контролишу разлози због којих предлагач процењује да не треба да приложи анализу ефеката закона.<sup>20)</sup> Посебан проблем представља пракса усвајања прописа по хитном поступку.

Један од елемената за сагледавање могућности за уважавање извесних националних интереса у процесу усаглашавања стратешких циљева и националних прописа са стратешким циљевима и прописима ЕУ представља питање реалне процене трошкова реформе система у одређеној области. Ово због чињенице да реформа система у појединим областима може бити изузетно сложена из различитих разлога међу којима се, углавном, околности ниског нивоа економске развијености и застареле привредне структуре појављују као основно образложење. Један од таквих примера је и област климатских промена где се подразумева примена синхронизованих мера у различитим секторима. Огромни трошкови које примена мера носи са собом, сагледавање реалних могућности да

18) За искуства Европске комисије видети нпр: Impact Assessment, Accompanying the document, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators as regards the placing on the market of portable batteries and accumulators containing cadmium intended for use in cordless power tools (Процену утицаја Предлога за измене и допуне Директиве 2006/66/ЕЦ о батеријама и акумулаторима и отпадним батеријама и акумулаторима) (Brussels, 26.3.2012, SWD (2012) 66 final, [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2012/swd\\_2012\\_0066\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2012/swd_2012_0066_en.pdf)). У случају Америчке агенције за животну средину видети нпр. *Regulatory Impact Analysis for the Proposed Revisions to the National Ambient Air Quality Standards for Particulate Matter*, US EPA-452/R-12-003. June 2012, [http://www.epa.gov/ttnecas1/regdata/RIAs/PMRIACombinedFile\\_Bookmarked.pdf](http://www.epa.gov/ttnecas1/regdata/RIAs/PMRIACombinedFile_Bookmarked.pdf); Или пример из Ирске: *Regulatory Impact Analysis on Proposed Legislation to Increase Levies on Plastic Shopping Bags and Certain Waste Facilities*, AP EnvEcon Limited, Dublin, 2008. <http://www.environ.ie/en/Legislation/Environment/Waste/WasteManagement/FileDownload,21599,en.pdf>. (9.11.203). Хрватска је донела посебан закон који регулише ова питања.

19) За неке аспекте, када су у питању закони о потврђивању међународних уговора, видети код: Драгољуб Тодић, „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања“, *Међународна политика*, бр. 4/2013, стр.5-19.

20) Изменама Пословника Владе из 2013. године (Сл. гласник РС, бр. 30/2013) нису извршене измене у делу који се односи на анализу ефеката прописа.

држава кандидат за чланство у ЕУ достигне пожељан ниво усклађивања националних циљева са циљевима ЕУ представља једно од претходних питања. Постојеће слабости законодавне процедуре у РС упућују на закључак да изазови и препреке које стоје на том путу најчешће нису реално сагледане на начин да се сагледају што реалније трошкови предложених промена. Трошкови реформе система, тј. примене прописа ЕУ нарочито су значајни у појединим привредним секторима. За илустрацију се може навести чињеница да у изради Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године (Предлог), предлагач није имао обавезу да изради анализу ефеката овог документа (чак ни анализу ефеката у релативно поједностављеној форми у којој се она тренутно ради и на чију примену се може упутити више замерки).<sup>21)</sup> Дакле, није потребна израда анализе ефеката документа за чије спровођење ће у периоду до 2030. године, према подацима из истог документа, бити потребно 14.366 милијарди евра.<sup>22)</sup> Област животне средине има неколико специфичности условљеним чињеницом да трошкови у овој области задиру у различите привредне секторе и није их једноставно исказати. Процењује се да 83% од укупних трошкова апроксимације (10,6 милијарди евра) отпада на пет директива које се односе на управљање комуналним отпадним водама (91/271/ЕЕЦ), воду за пиће (98/83/ЕЦ), нитрате (91/676/ЕЕЦ), чврсти комунални отпад, амбалажу (94/62/ЕЦ), отпад од електричне и електронске опреме (2002/96/ЕЦ), отпадне батерије (2002/95/ЕЦ) и велика постројења за сагоревање (2001/80/ЕЦ).<sup>23)</sup>

Тумачење садржаја и места „националних интереса“ може се повезати и са могућности, односно квалитетом учешћа јавности у процесу креирања политика и припреми и усвајању прописа. У теоријском смислу значај јавности за процес креирања политика и припрему и усвајање прописа има своје дубље корене и шире значење иако се то питање, најчешће, поједностављено своди на техничка питања повезана са обавештавањем јавности и прикупљањем мишљења појединаца и организација цивилног друштва о неком документу, пропису, идеји, итд. Отуда се учешће јавности у креирању политика и њиховој операционализацији у норме неких

---

21) Видети тачку V Образложења уз Предлог Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, 15.1.2014. стр. 17.

22) *Ибид.* стр. 17.

23) *Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију*, Влада Републике Србије Београд, 2011. стр. 12-13.

прописа узима као нека врста претпоставке квалитета идеја које се претачу у стратешке циљеве, односно систем норми, њихове спроводивости и резултата. У том контексту се национални интерес доводи у вези са постојаности и чврстином система вредности и прогреса у целини и као таквих.

Постојећи систем усклађивања националних политика и прописа са политикама и прописима ЕУ не гарантује квалитетно учешће јавности, из неколико разлога. Најпре, према решењима садржаним у Пословнику Владе учешће јавности није обавезно за неке врсте аката које Влада усваја у контексту процеса европских интеграција. Припрема и доношење подзаконских аката у пракси је показала различите проблеме (од непоштовања законом прописаних рокова, преко праксе широког регулисања различитих питања подзаконским прописом чиме се може да утуче и на суштину законских решења, до одсуства учешћа заинтересованих субјеката у процесу припреме и усвајања подзаконских аката, итд). Потом, процедура учешћа јавности се своди, највећим делом, на формално организовање јавне расправе, без чврстих гаранција квалитета саме процедуре која би требало да обезбеди и стварно учешће грађана и партнерски однос предлагача прописа и заинтересоване јавности. Отуда, препознавање и индентификација националних интереса, без обзира како их тачно дефинисали, остаје већим делом у сфери релативно произвољних процена предлагача стратешких докумената, односно прописа.

## ЛИТЕРАТУРА

### А) Документи и прописи

- Documents concerning the accession to the European communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the kingdom of Norway and the united kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *OJ L 73*, 27.3.1972, p. 20-46.
- *Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију*, Влада Републике Србије Београд, 2011.
- *Општа позиција ЕУ*, Састанак на нивоу министара на ком се отвара међувладина конференција о приступању Србије Европској унији, 2014. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracki\\_okvir.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf). (9.2.2014).
- *Предлог Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. Године са пројекцијама до 2030. године*, 15.1.2014.

- *Regulatory Impact Analysis for the Proposed Revisions to the National Ambient Air Quality Standards for Particulate Matter*, US EPA-452/R-12-003. June 2012, [http://www.epa.gov/ttnecas1/regdata/RIAs/PMRIACombinedFile\\_Bookmarked.pdf](http://www.epa.gov/ttnecas1/regdata/RIAs/PMRIACombinedFile_Bookmarked.pdf). (7.3.2014).
  - *Regulatory Impact Analysis on Proposed Legislation to Increase Levies on Plastic Shopping Bags and Certain Waste Facilities*, AP EnvEcon Limited, Dublin, 2008. <http://www.environ.ie/en/Legislation/Environment/Waste/WasteManagement/FileDownload,21599,en.pdf>. (7.3.2014).
  - Резолуција о придруживању Европској унији коју је Народна скупштина Републике Србије усвојила 14. октобра 2004, године. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/RS48-04.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/RS48-04.pdf). (4.7.2014).
  - Уредба о организацији и начину рада државне управе (“Службени лист ЦГ”, бр. 5/2012, 25/2012, 61/2012, 20/2013, 17/2014).
  - Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010),
  - Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14)
  - Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, бр. 9/10)
  - Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 38/09)
  - Пословник Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14)
  - Пословник Народне скупштине РС („Службени гласник РС”, бр. 52/10)
  - Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник РС”, бр. 21/10),
- Б) Ауторски текстови
- Bobić Maја, Todić Dragoljub, „National“ and „Supranational“ in the EU accession process and harmonisation of national regulations with EU regulations (Example of regulations in the field of environment), in Thematic Proceeding: Petrović, P., Radaković, M., (Eds) *National and European Identity in the Process of European Integration* (International Conference, Belgrade, 28-29 June 2012), Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2013. pp. 97-110.
  - McCabe David, The idea of the national interest, *The Philosophical Forum*, Volume XXX, No. 2, June 1999, pp. 91, 92.
  - Oppenheim, Felix. Foreign Policy, Rationality and Morality, *Ratio Juris*. Vol. 15 No. 1 March 2002, pp. 1-15.
  - Радојчић Мирјана, Србија и Европска унија – етика једног међународно-политичког односа, *Српска политичка мисао*, 4/2011, стр. 153-168;



- Степић Миломир, Геополитичност ширења Европске уније и положај Србије, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2010. стр. 17-42;
- Суботић Момчило, Србија и Европска унија, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2010. стр. 43-66.
- CareuSean, Undivided Loyalties Is National Identity an Obstacle to European Integration? *European Union Politics* [1465-1165(200212)3:4] Vol. 3 (4), pp. 387–413.
- Тодић Драгољуб, Грбић Владимир, Антевски Мирослав, *Придруживање Европској унији и одрживи развој*, Београд, Институт за међународну политику и привреду, 2014.
- Тодић Драгољуб, „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања”, *Међународна политика*, бр. 4/2013, стр.5-19.
- Welds Jutta, Constructing National Interests, *European Journal of International Relations*, 1996, Vol. 2(3), pp. 275-318.

*Dragoljub Todić*

## EUROPEAN INTEGRATIONS AND THE NATIONAL INTERESTS

### Resume

*The question of the relationship between membership in the European Union (EU) and national specificities and interests, i.e. the possibility and the need to respect the national interests, is the general framework of the analysis. As indicators of such opportunities different criteria could be taken into account, such as: a) the nature and the content of some of the EU legislation (to what extent do those allow the acknowledgment of national specificities), b) the conditions for EU membership (whether the national interests are perceived as a condition, right or obligation in accordance to the criteria for EU membership), c) the practice of contracting transitional deadlines for concluding the Association Agreement (the extent to which it differs from country to country depending on the level of economic development and the situation in certain areas, etc.). The separate part of the paper analyzes the question of how and to what extent the existing process of policy and adoption of the regulations in the Republic of Serbia (RS) recognizes the category of “the national interest”. The constitutive element of the concept of “the national interest” is the specific situation in the RS and, consequently, the existence of its obligation to respect the process of creating and implementing national policies, and the preparation and*

*adoption of regulations. The analysis examines RS regulations governing the process of preparation and adoption of strategic documents, i.e. the regulations governing the process of preparation and adoption of regulations. The analysis is in particular concerned with the procedures related to the harmonization of national legislation with EU regulations (regulatory impact assessment, public participation, etc). The author concludes that the EU accession process allows only to a certain extent national specificities to be taken into account. However, it also notes that in the case of the RS, the process of the alignment with EU rules does not provide the conditions for the recognition of specific circumstances and “national interests”.*

*Key words: national interests, the Republic of Serbia, the European Union, EU, the legislative process, the harmonization of legislation, regulatory impact assessment, table compliance regulations, the costs of the implementation of rules, public participation.*