

Pregovaračka poglavlja Evropske unije; važnost poglavlja 23 i 24

Dajana Đurašinić

Šta nas očekuje nakon što dostavimo odgovore na upitnik Evropskoj komisiji?

Bosna i Hercegovina je 15. februara 2016.godine predala Zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji i njegovo prihvatanje je uslov za dobijanje statusa „države kandidata“¹ za članstvo u EU. Evropska komisija je prihvatila aplikaciju, te je u decembru 2016.godine evropski komesar za politiku susjedstva i pregovora o proširenju, Johannes Hahn, uručio predsjedavajućem Vijeća ministara BiH Denisu Zvizdiću Upitnik Evropske komisije, kao naredni korak na putu ka evrointegracijama. Dobijenim odgovorima iz Upitnika nastoji se ustanoviti detaljna politička, pravna, ekonomska i administrativna slika zemlje koja podnosi zahtjev za članstvo i na tom osnovu se vrši komparacija i korelacija sa pravnim i vrijednosnim sistemom u EU.

Evropska komisija prilikom dostavljanja Upitnika utvđuje rok za dostavu odgovora i za BiH je ustanovljen period od šest mjeseci, odnosno do 1. juna 2017.godine. BiH je trenutno u fazi prevođenja 3.242 odgovora na Upitnik Evropske komisije i vladajuća garnitura preudicira da će odgovori biti dostavljeni do kraja godine, iako je rok za njihovu dostavu više puta prolongiran.² Odgovornost za to se često prebacuje iz jednog dvorišta u drugo, pokazujući već poznatu neefikasnost koordinacije između različitih institucija i nivoa vlasti u državi. Međutim, EU zahtijeva od BiH da „govori jednim glasom” i da odgovori budu „pisani kao jednom rukom”, jer efikasnim mehanizmom koordinacije i dijalogom zemlja članica pokazuje spremnost za

¹ BiH je trenutno u statusu potencijalnog kandidata Evropske Unije, koji joj je dodijeljen na sastanku Evropskog vijeća u Santa Maria de Feirai 2000. godine. Dobijanjem statusa kandidata, BiH bi započela otvaranje pregovaračkih poglavlja putem kojih se u potpunosti pripremaju za članstvo u Evropskoj uniji.

² Vijeće ministara je saopštavalo javnosti da problem probijanja rokova dostave odgovora u suštini leži u nepraktičnosti i neprimijenjenosti samog mehanizma koordinacije, kao i činjenici da u procesu odgovaranja na pitanja učestvuje više od 1.000 ljudi. Kao najveći problem navodili su finalizaciju odgovora, odnosno usaglašavanje sa horizontalnim i vertikalnim nivoima vlasti, obzirom na to da se do sada odugovlačilo sa dostavljanjem odgovora na entitetskim nivoima. Takođe, probijanje zadnjih predviđenih rokova, vlast je pravdala dugotrajnim procesom prevođenja prikupljenih odgovora za koje je, kako se navodi, bilo neophodno 85 stručnih prevodilaca.

učestvovanje u kreiranju politika EU kao i sposobnost da sprovodi dogovorena pravila, standarde i zakone. Iako je činjenica da ima izuzetno komplikovanu ustavnu strukturu, BiH je daleko probila rokove dostavljanja odgovora u poređenju sa susjednim zemljama; Hrvatska je za tri mjeseca odgovorila na 4.560 pitanja, Crna Gora za pet mjeseci na 2.178, a Srbija za rekordnih 45 radnih dana odgovorila na 2.483 pitanja. Bitno je napomenuti da su u periodu čekanja da država odgovori na Upitnik, organizacije civilnog društva predstavile svoje Alternativne odgovore u avgustu 2017.godine. U odgovorima su obradili dio pitanja za koje imaju ekspertizu, što je u suštini i rezultat njihove dugogodišnje analize i rada na mnogim društvenim problemima. Na taj način su nastojali dati doprinos oficijalnim odgovorima, a istovremeno ponuditi objektivniju sliku društva, iz perspektive civilne zajednice. Obzirom da je civilno društvo to uspjele uraditi i bez finansijske podrške, poslali su snažnu poruku vlasti da je moguće završiti posao ukoliko postoji entuzijazam, međusobna saradnja i kontinuirano praćenje stanja u oblastima kojima se bave.

Dostavljanjem odgovora na osnovna i dodatna pitanja³, Evropska komisija vrši detaljnu analizu odgovora, uzimajući u obzir i sve informacije koje su ostvarili u komunikaciji sa državama članicama i njenim institucijama. Po završetku analize, Komisija priprema mišljenje o zahtjevu za članstvu i upućuje ga u formi Saopštenja Evropskom parlamentu i Vijeću EU. Vijeće EU, nakon razmatranja saopštenja, jednoglasno donosi odluku o dodjeljivanju statusa kandidata državi koja je podnijela zahtjev, te otvaranju pregovora o pristupanju sa tom državom, što na političkom nivou treba da potvrdi Evropsko vijeće. Vijeće EU može usloviti kandidaturu određenim kriterijumima ili odložiti rok otvaranja poglavlja ako tako specifična situacija nalaže i ukoliko država nije spremna za otvaranje određenih poglavlja.

Proces pristupnih pregovora

Iako nose naziv Pregovori o stupanju u članstvo EU, suštinski to predstavlja spisak uslova i pravnih normi Evropske unije koje država članica mora usaglasiti sa domaćim zakonodavstvom. Prema tome, država kandidat ne pregovara o propisima EU, nego o načinima na kojima će ih sprovesti i primijeniti. Pravna tekovina EU ili *acquis communautaire* (dalje: *acquis*) predstavlja jedan od najvažnijih principa evropskih integracija i podrazumijeva

³ Nakon dostavljenih odgovora, Evropska komisija može dostaviti i dodatna pitanja u svrhu dobijanja novih informacija ili da bi se određene nejasnoće pojasnile. Sve susjedne zemlje su nakon dostave osnovnih odgovora na Upitnik, dobile i dodatna pitanja.

obavezujuća osnovna prava i državo-pravne principe za sve zemlje koje se žele priključiti EU. To znači da *aquis* obuhvata ukupno pravno iskustvo zajednice država Evropske unije, koje uključuje primarno pravo (osnivački ugovori, međunarodni ugovori, međunarodno običajno pravo, opšti pravni principi) i sekundarno pravo (zakonodavstvo koju donose institucije EU). Takođe, u izvore prava ulaze i presude Suda pravde, opšta pravna načela, međunarodni ugovori i ostali relevantni akti (rezolucije, izjave, preporuke, smernice, zajedničke akcije, zajedničke pozicije).

Pravo Evropske Unije podjeljeno je u 35 tematskih poglavlja, te je neophodno da svaka država koja teži kandidatskom statusu i članstvu u EU, preuzme njenu pravnu tekovinu i postavi temelje za njihovu adekvatnu primjenu. Veoma je važno da se utvrdi po poglavljima, da li je domaće zakonodavstvo spremno da usvoji pravne tekovine EU i ukoliko država nije spremna da ih usvoji, može da traži tzv. prelazne periode koji bi zemlji dali dovoljno vremena za akomodaciju domaćeg zakonodavstva. Što se tiče primjera iz regona, Crna Gora je za pet godina otvorila 28 poglavlja od 33, te je tri privremeno zatvorila. Srbija je od 2015. godine, kada je otvorila prva poglavlja, otvorila 10 od 35 poglavlja, a Hrvatska je pregovarala šest godina do zatvaranja svih poglavlja i potpisivanja pristupnog ugovora. Prva faza u pregovaračkom procesu jeste screening, koji predstavlja analitičko upoređivanje domaćih zakona, poglavlje po poglavlje sa pravnim tekovinama EU. Prema tome, screening izvještaj daje zemlji kandidatu mogućnost da utvdi razlike između sopstvenih pravnih propisa i pravnih tekovina EU i da utvrdi koliko bi joj trebalo vremena da prođe određena poglavlja.

Kroz poglavlja 23 i 24 do temeljne promjene društva

Poglavlja na kojima počivaju osnovne vrijednosti EU jesu poglavlja 23 i 24. S obzirom na svoju kompleksnost, a i poučena ranijim iskustvom sa Rumunijom i Bugarskom, EU ova poglavlja otvara prva i zatvara zadnja u procesu pregovaranja. Time svakako država kandidat dobija dovoljno vremena da postavi temelje za izgradnju efikasne pravne države. Prije pregovaranja sa Hrvatskom, poglavlje 23 - Pravosuđe i osnovna prava i poglavlje 24 - Pravda, sloboda i bezbjednost su bila sadržana u jednom poglavlju - Pravosuđe i unutrašnji poslovi. Obzirom da se se ova poglavlja bave pitanjem vladavine prava, te osnovnim i temeljnim principima demokratskog društva, bilo je neophodno da se ta poglavlja razdvoje, te da se nad njima vrši monitoring tokom čitavog procesa pristupanja. Ova poglavlja su takođe bila u fokusu civilnom društvu prilikom dostavljanja Alternativnih odgovora, posebno pitanja osnovnih prava.

Ponudili su odgovore na pitanja položaja marginalizovanih grupa u BiH (žena, osoba sa invaliditetom, nacionalnih manjina, LGBT osoba, itd.), to jeste na koji način su regulisana njihova prava zakonski i institucionalno. Napredak na poljima demokratije, ljudskih prava i vladavine prava predstavljaju kamen temeljac stvarnim reformama u bosanskohercegovačkom društvu na putu ka EU.

Kao preduslov integracija poglavlje 23. podrazumijeva reformu pravosuđa, antikorupcijsku politiku, osnovna prava i prava državljana EU. Temeljna razlika između ova dva poglavlja jeste činjenica da je poglavlje 23. više obuhvata političke kriterijume, obzirom da gotovo ne sadrži pravne tekovine. Ono obuhvata preuzimanje najviših evropskih standarda u borbi protiv korupcije, zaštite ljudskih prava, zatim zaštitu ugroženih grupa od diskriminacije, posebno na osnovu roda i seksualne orijentacije. To bi takođe za građane BiH značilo nezavisno, nepolitizovano sudstvo i jednaku pravdu za sve, sistemsko rješavanje problema korupcije, te bolju zaštitu ljudskih prava. To znači da zakoni ne smiju postojati samo nominalno, nego je neophodna i njihova praktična primjena. Već po tome nam je jasno da bi otvaranje tog poglavlja za našu državu bilo od suštinskog značaja i čekao bi nas ogroman posao obzirom da su ovo problemi koji su duboko ukorijenjeni u naše društvo. Što se tiče poglavlja 24. ono obuhvata jedanaest oblasti - spoljne granice i šengenski sistem, migracije, azil, vize, policijsku saradnju, borbu protiv organizovanog kriminala, trgovine ljudima, terorizma i droga, kao i sudsku saradnju u građanskim i krivičnim stvarima i carinsku saradnju. BiH kao država članica EU bi morala da bude sposobna da zaštiti svoje granice od ilegalnih migracija i pripremi ih za Šengenski prostor. Istovremeno sve zemlje se suočavaju sa najvažnijim izazovima današnjice poput međunarodnog terorizma i organizovnog kriminala, što iziskuje izgradnju adekvatnog sigurnosnog sistema i blisku saradnju trenutnih i budućih članica EU.

Poglavlja 23 i 24 biće među najzahtevnijim za usklađivanje u pregovorima o članstvu EU i o njihovom značaju govori i činjenica da ukoliko ne bude osjetna promjena na ovim poljima i unutar ovih poglavlja, EU bi mogla da zaustavi pregovaranja i o drugim poglavljima. Proces evrointegracija je veoma složen i odvija se paralelno na nekoliko međusobno zavisnih nivoa. Na tempo pristupanja takođe utiče i način na koji preusmjeravamo i koristimo sredstava iz prepristupnih fondova EU. Sprečavanje zloupotrebe političkog uticaja, zatim depolitizacija svih institucionalnih nivoa samo su neke od krupnih promena koje će se od BiH tražiti da bi se povela borba protiv korupcije i stvorile nezavisne, djelotvorne i odgovorne institucije. Usvajanje

zakona, strategija i akcionih planova ostaje samo mrtvo slovo na papiru sve dok institucije ne spovedu preuzete obaveze. U primjeru Bugarske, Rumunije pa i Hrvatske vidjeli smo da je vrlo teško ostvariti napredak u ovim oblastima, posebno za zemlje Zapadnog Balkana. Kao proces koji neminovno očekuje našu državu, trebali bi mu pristupiti odgovornije i uz saradnju sa civilnim društvom edukovati i pripremiti javnost i predstavnike vlasti za evrointegracije. Za nas je bitno da Zapadni Balkan ostaje u interesu Evropske unije, što je i istakao predsjednik Evropske Komisije Jean-Claude Juncker, u svom godišnjem govoru u Strazburu ističući da **“Moramo održati vjerodostojnu perspektivu proširenja za Zapadni Balkan (...) Jasno je da neće biti daljeg proširenja tokom (ovog) mandata. (...) Ali nakon toga Evropska unija će biti veća od postojećih 27. članica”**.

Literatura

Nišavić M. Sanja, Đurić I.(2013), *Pregovaračka poglavlja 23 i 24: O čemu pregovaramo*, Projekat za pravnu reformu u Srbiji, Beograd

Pregled pregovaračkih poglavlja; Preuzeto sa: <http://ukljuciseu.org/bih-u-eu/pregovaracka-poglavlja/>; Datum pristupa: 10. 09. 2017.

Sinanović A. *Pregovaračka poglavlja 23. i 24. za pristup Evropskoj uniji. Zašto su toliko važna?!*; Preuzeto sa: <http://eu-monitoring.ba/pregovaracka-poglavlja-23-i-24-za-pristup-evropskoj-uniji-zasto-su-toliko-vazna/>; Datum prisupa: 13.09.2017.

Pregovori o pristupanju; Preuzeto sa:

<http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4803&langTag=bs-BA>; Datum pristupa: 15. 09.2017

Alternativni odgovori organizacija civilnog društva na pitanja Evropske komisije; Preuzeto sa: http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2017/08/Upitnik_finalna-verzija-1.pdf; Datum pristupa: 16.10. 2017.

