

PRAVNI ASPEKTI PRISTUPANJA BIH EVROPSKOJ UNIJI

Arnad Biković, MA, email: arnad.b@hotmail.com

Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku

Sažetak: U ovom radu obrađeni su pravni aspekti pristupanja Evropskoj uniji sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. Naveden je i detaljno objašnjen sam pojam Evropske unije i šta ona predstavlja. U daljem radu objašnjen je postupak nastanka Evropske unije i navedene su sve njene zemlje članice. Takodje, detaljno je objašnjen i sam postupak pristupa EU od početka pregovora o pristupu u EU do statusa države članice. Na samom kraju rada osvrćemo se na odnos naše zemlje sa EU, odnosno objašnjen je pojam BiH kao potencijalnog kandidata u članstvo EU.

Ključne riječi: Europska unija, Sporazum o pridruživanju i stabilizaciji, status zemlje članice, Reformska Agenda za BiH.

LEGAL ASPECTS OF BIH'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Abstract: This work explained the legal aspects of accession to the European Union with reference to Bosnia and Herzegovina. It is mentioned and explained in detail what the European Union mean and what it represents. Also in this work, the procedure of the European Union is explained and all its member countries are listed. Also, the EU accession process has been explained in detail since the beginning of the EU accession negotiations to the Member State. At the end of this work we look at the relationship of our country with the EU, and the concept of BiH as a potential candidate for EU membership is explained.

Key words: The European Union, The Agreement of Stabilization and Association, The status of Member States, Reform Agend for BiH.

1. UVOD

Evropska unija je zajednica 28 država, zasnovana na istim vrijednostima i ciljevima, kao što su: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države, poštovanje prava čovjeka, uključujući i lica koja pripadaju nacionalnim manjinama. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu koje karakterišu pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena.

“Ujedinjeni u različitosti” moto je današnje Evropske unije, čiji začeci se naziru još od propasti Rimskog carstva, ali sve do polovine XX-og vijeka predstavljaju ideal humanista i pacifista. Poslije Drugog svjetskog rata ideja evropskih integracija je iskristalizovana i uobličena. Razvijale su se procesima produbljivanja integracija, jačanjem nadnacionalnih i federalističkih elemenata i obuhvatanjem novih sadržaja, kao i pristupanjem novih država članica. Taj razvoj je bio dinamičan, ali postepen, i suočen s mnogim problemima čije rješenje je nalaženo u kompromisima

2. OSNIVAČKI UGOVORI

Evropske zajednice i Evropska unija su osnovane međunarodnim ugovorima, koji predstavljaju osnivačke akte i zato se nazivaju osnivačkim ugovorima. Oni čine ustavnu osnovu Unije, i na njima se zasnivaju sve njene odluke, postupci, načela, kao i pravni i

institucionalni temelji. Osnivački ugovori u užem smislu su: ugovor kojim je osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik, ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju, kao i ugovor kojim je osnovana Evropska unija. Osnivačkim ugovorima se smatraju i ugovori kojima su mijenjani i dopunjavani gore navedeni ugovori, kao i ugovori o pristupanju zajednicama, odnosno Uniji.

3. UGOVOR O PRISTUPANJU

Evropska unija se od prvobitne Zajednice šest država razvila do zajednice koja broji 28 država članica. Proširenje Evropske unije se vrši zaključivanjem ugovora o pristupanju, kojim se mijenjaju osnivački ugovori u smislu sastava institucija i donošenja odluka u tim institucijama. Do sada je zaključeno sedam takvih ugovora. Prvim proširenjem 1973.godine Zajednica sa prvobitnih šest članica raste na devet potpisivanjem Ugovora o pristupanju Velike Britanije, Irske i Danske. Drugi krug proširenja tzv. mediteransko proširenje: Grčka pristupa Evropskoj zajednici (ugovor o pristupanju stupio na snagu 01. januara 1981.godine). Treće proširenje se desilo potpisivanjem Ugovora o pristupanju Portugala i Španije (stupio na snagu 01. januara 1986.godine). Potpisivanjem Ugovora o pristupanju Austrije, Finske i Švedske (stupio na snagu 01. januara 1995.godine) izvršeno je i četvrto proširenje, koje se naziva i EFTA pridruženje (sve tri države su članice Evropskog udruženja slobodne trgovine-EFTA). Peto proširenje je izvršeno potpisivanjem Ugovora o pristupanju Kipra, Češke, Estonije, Mađarske, Letonije, Litvanije, Malte, Poljske, Slovačke i Slovenije (ugovor stupio na snagu 01. maja 2004.godine). Šestim proširenjem članice EU su postale Bugarska i Rumunija (ugovor stupio na snagu 01. januara 2007.godine). Posljednjim proširenjem 2013. godine državom članicom EU postaje Hrvatska.

4. ZAHTJEV ZA ČLANSTVO U EU

Zemlja koja želi pristupiti EU podnosi zahtjev za članstvo Savjetu EU, koji će tražiti od Evropske komisije da procijeni sposobnost zemlje podnosioca zahtjeva da ispunji uslove članstva. Ako Komisija da pozitivno mišljenje (avis) i ako se Savjet jednoglasno složi sa tim, pregovori mogu formalno početi između države kandidata i svih država članica. Zemlje kandidati moraju pokazati da će u potpunosti biti sposobne da budu članice kroz podršku njihovih građana, te političko, zakonsko i tehničko ispunjavanje zahtjevnih standarda i normi EU. Unija provodi opsežnu proceduru odobrenja pristupanja kojom se osigurava da nove članice pristupe Uniji samo onda kada su ispunile sve zahtjeve, i samo uz pristanak institucija EU i vlada država članica EU i zemlje koje se prijem tiče. Zahtjevi su navedeni sa najvećom preciznošću, u skladu sa razvojem Unije, kako bi osigurali što je moguće bolje smjernice zemljama koje žele pristupiti, ali i da Unija može nastaviti svoju dalju integraciju. Zemlje koje žele pristupiti EU mogu ići naprijed iz jedne u drugu fazu procesa samo onda kada su ispunjeni svi uslovi iz prethodne faze. Na ovaj način se podstiču reforme. Politika proširenja EU je takva da je ovaj proces pomno rukovođen, tako da obezbjeđuje u isto vrijeme, korist kako za EU tako i za zemlju koja joj želi pristupiti.

4.1 Pregovori o pristupanju

Nakon što Evropski savjet jednoglasnom odlukom odredi mandat za pregovore, pregovori o pristupu mogu početi između kandidata i svih država članica. Svaka zemlja kandidat ima

okvir za pregovore, ustanovljen od strane EU, i njim se utvrđuju opšte smjernice za pregovore o pristupanju. Takođe, instrumentom Pristupno partnerstvo se utvrđuju reforme i prilagođavanja koja zemlja kandidat mora obaviti kako bi pristupila Evropskoj uniji. Oni su usmjereni na uslove i vremenske rokove u okviru kojih se mora usvojiti, realizovati i primjeniti *acquis communautaire* (pravna stečevina EU). *Acquis* ne može biti predmet pregovora. Za kandidate je najvažnije da se saglase kako i kada će usvojiti i realizovati pravila i procedure EU, dok je za EU najvažnije da dobije garancije o datumima i učinkovitosti usklađivanja kandidata sa relevantnim dijelovima *acquis-a*. Pregovori se bave i finansijskim aranžmanima (kao što je doprinos nove članice budžetskim prihodima EU-a i očekivanog obima transfera toj članici u okviru ukupnih troškova budžeta EU-a) kao i mogućim prelaznim aranžmanima, koje mogu zahtijevati bilo države članice, bilo država kandidat.

U svrhu pregovora o pristupu *acquis* je podijeljen na sljedeća poglavlja:

1. Slobodno kretanje roba
2. Slobodno kretanje radnika
3. Pravo na osnivanje preduzeća i sloboda pružanja usluga
4. Slobodno kretanje kapitala
5. Javne nabavke
6. Pravo trgovačkih društava
7. Pravo intelektualnog vlasništva
8. Konkurencija
9. Finansijske usluge
10. Informacijsko društvo i mediji
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj
12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
13. Ribarstvo
14. Transportna politika
15. Energija
16. Porezi
17. Ekonomska i monetarna politika
18. Statistika
19. Socijalna politika i zapošljavanje
20. Poduzetništvo i industrijska politika
21. Transevropske mreže
22. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata
23. Pravosuđe i osnovna ljudska prava
24. Pravda, sloboda i sigurnost
25. Nauka i istraživanje
26. Obrazovanje i kultura
27. Okoliš
28. Zaštita potrošača i zdravlja
29. Carinska unija
30. Vanjski odnosi
31. Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika
32. Finansijska kontrola
33. Finansijske i budžetske odredbe
34. Institucije

Prije pregovora Komisija obavlja detaljnu procjenu svakog poglavlja sa svakom zemljom kandidatom, poznatu kao "pregled" (eng. screening). Ovo je procedura koja pomaže zemlji kandidatu i EU da utvrde koliko je dobro zemlja kandidat pripremljena. Komisija daje Savjetu izvještaj o pregledu svakog poglavlja i preporuke da li da pregovori o određenom poglavlju počnu ili zahtijeva da se prvo ispune određeni uslovi, tzv. minimalni preduslovi (eng. benchmarks) za početak pregovora. Ako je država kandidat dobro pripremljena, Komisija može predložiti otvaranje pregovora i postavljanje minimalnih preduslova za zatvaranje pregovora. Izrada obimne strategije prilagodbe ili akcionog plana jedan je od preduslova za otpočinjanje pregovora dok je usvajanje i praćenje realizacije ključnog zakonodavstva jedan od preduslova za zaključenje pregovora. Zemlja kandidat potom predaje pregovaračku poziciju i Savjet usvaja svoju poziciju o saglasnosti za otvaranje pregovora. Tokom cijelog procesa kroz regularne izvještaje, strategijske papire i pojašnjenje uslova za dalji napredak, Komisija redovno informiše Savjet i Evropski parlament o zemljama kandidatima. Ona nadgleda i ispunjavanje minimalnih preduslova i napredak u primjeni zakonodavstva EU-a i odgovarajućih aktivnosti. Nadgledanje se nastavlja odmah i nakon pristupa. Ovo omogućava da se pruže dodatne smjernice sada kada je zemlja preuzela obavezu članstva a pruža garanciju i postojećim državama članicama da nova država članica ispunjava uslove proizašle iz pristupa. Kako bi svoju administraciju i pravosudni sistem dovela do nivoa koji je potreban za pristupanje u EU svaka zemlja kandidat izrađuje Akcioni plan u kome definiše svoje aktivnosti. Prioriteti koji se moraju uključiti u Akcioni plan se utvrđuju kroz Pristupno ili Evropsko partnerstvo koje EU kreira za svaku zemlju kandidata. Od svake zemlje kandidata se takođe zahtijeva da napravi Državni (nacionalni) program za usvajanje *acquis*-a. To je vrlo specifičan instrument u kojem su dati detalji, vremenski okviri i troškovi za ispunjavanje svakog prioritetnog područja koje je EU definisala u Pristupnom partnerstvu.

4.2 Pretpristupna strategija

Pretpristupna strategija je osmišljena tako da pripremi državu kandidata za buduće članstvo. Ona uključuje slijedeće okvire i mehanizme:

- Evropske sporazume / Sporazume o pridruživanju / Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju;
- Pristupno partnerstvo / Evropsko partnerstvo;
- Predpristupnu pomoć
- Sufinansiranje od međunarodnih finansijskih institucija;
- Učešće u programima, agencijama i komitetima EU-a;
- Pripremu državnih programa za usvajanje *acquis*-a;
- Redovni izvještaji o napretku;
- Politički i ekonomski dijalog

4.3 Ratifikacija ugovora o pristupanju

Kada su pregovori o svim poglavljima *acquis*-a zaključeni pozitivno za obje strane, detaljni uslovi se definišu u Nacrtu ugovora o pristupu u kome se navode svi prijelazni aranžmani i rokovi kao i detalji o finansijskim aranžmanima i sve garancijske tačke ugovora. Ako Ugovor dobije podršku Savjeta Evropske unije, Evropske komisije i Evropskog parlamenta, potpisuje ga zemlja kandidat i predstavnici svih država članica, zatim se prosljeđuje na ratifikaciju državama članicama i zemlji kandidatu u skladu sa njihovim ustavnim odredbama.

4.4 Status države članice

Kada je Ugovor o pristupu potpisan, zemlja kandidat postaje "pristupna država" i ima pravo na privremene privilegije do momenta kada postaje država članica. Pristupna država može davati komentare o nacrtima prijedloga, saopštenja, preporuka i inicijativa EU i dobiva status "aktivnog posmatrača" tijela i agencija EU, i ima pravo da učestvuje u raspravama ali nema pravo glasa. Kada je proces ratifikacije zaključen, ugovor stupa na snagu dogovorenog datuma i pristupna država postaje država članica.

5. PRAVO EU

Evropska unija (EU) ima svoj pravni sistem i pravo – glavna pravila i načela utvrđena su u osnivačkim ugovorima. EU može donositi pravne i zakonodavne akte, koje države članice moraju poštovati i primjenjivati.

Dva su glavna izvora prava EU-a: **primarno pravo** i **sekundarno pravo**.

Primarno pravo uspostavljeno je ugovorima kojima se utvrđuje pravni okvir Evropske unije. Sekundarno pravo sastoji se od pravnih instrumenata koji se temelje na tim ugovorima, kao što su uredbe, direktive, odluke i sporazumi. Uz to, postoje i opća načela prava EU-a, sudska praksa koju je razvio Sud Evropske unije i međunarodno pravo. Primarno pravo smatra se hijerarhijski najvišim izvorom prava u Europskoj uniji. Ono se nalazi na vrhu evropskog pravnog poretka i sastoji se uglavnom od sljedećih ugovora:

- „osnivački” ugovori: Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o funkcioniranju Evropske unije i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju,
- protokoli i prilozi ugovorima, ugovori u pristupanju država članica Europskoj uniji i drugi ugovori.

Tim se ugovorima zajednički određuje podjela vlasti između Unije i država članica i utvrđuju se postupak donošenja odluka, ovlasti institucija EU-a te obim njihovih aktivnosti u svakom području politike.

Sekundarno pravo obuhvaća takozvane jednostrane akte i sporazume.

Jednostrani akti uglavnom su oni navedeni u članu 288. Ugovora o funkcioniranju EU-a: uredbe, direktive, odluke, mišljenja i preporuke. Uz to, postoje posebni akti koji se temelje na prethodnim ugovorima, primjerice za krivična pitanja i dalje se primjenjuju „okvirne odluke” (donesene su prije nego što je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, kad je sudska i policijska saradnja u krivičnim pitanjima imala poseban status.). Pravno obvezujući akti doneseni zakonodavnim postupkom (kao što su uredbe, direktive i okvirne odluke) nazivaju se zakonodavnim aktima ili „zakonodavstvom”.

Sporazumi obuhvaćaju: međunarodne sporazume ili konvencije koje je potpisala Zajednica ili Evropska unija s državom ili organizacijom izvan EU-a, sporazume među državama članicama i međuinstitucijske sporazume koje su sklopile različite institucije EU-a

6. BiH KAO POTENCIJALNI KANDIDAT PRISTUPA EU

Približavanje BiH Europskoj uniji usporavaju brojni privredni i politički problemi u zemlji. Ipak, zadnjih godina ostvaren je manji, ali stabilni napredak države, što uključuje i suradnju sa sudom u Haagu. Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju počeli su 2005. godine. 27. februara 2008. godine, Olli Rehn izjavio je da bi 28. Aprila 2008. godine moglo doći do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju što bi dovelo do toga da Bosna i Hercegovina početkom 2009. godine i službeno postane zemlja kandidat za ulazak u Europsku uniju. Sporazum je potpisan 16. juna 2008., do 10. februara 2011. sporazum su ratificirale sve članice EU, međutim stupanje sporazuma na snagu je odgođeno stoga što Bosna i Hercegovina nije ispunila sve prihvaćene obveze. Budući da je stanje u BiH važno za stabilnost u tom dijelu Europe, moguće je da će EU biti popustljivija u prihvaćanju ove države u članstvo u odnosu na druge.

7. BiH i EU

Strateški prioritet BiH je pristupanje EU. Osnovni pravci i aktivnosti vanjske politike BiH podrazumjevaju dalje približavanje i institucionalizaciju odnosa sa EU u skladu sa procesom stabilizacije i pridruživanja.

Aspiracija BiH za sticanjem punopravnog članstva u EU zasnovana je na širokom političkom konsenzusu. U skladu sa tim donesen je veliki broj odluka na najvišem nivou, uključujući i "Zajedničku izjavu o opredjeljenosti političkih lidera u BiH za poduzimanje neophodnih reformi u okviru procesa pristupanja BiH EU", koju su Predsjedništvo BiH i Parlamentarna skupština BiH usvojili u januaru i februaru 2015 godine.

Institucije BiH su posvećenost naše zemlje ka EU ukazale i kroz ranije donesene dokumente: Deklaracija o specijalnim odnosima s EU iz 1998. Godine, odluke Vjeća ministara BiH i Rezolucija Parlamentarne skupštine iz 1999. Godine. Potom, 2003. Godine Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zaključke prema kojima postoji potpuni politički konsenzus da je članstvo BiH u EU najveći mogući prioritet.

Perspektiva članstva u EU izuzetno je snažan poticaj za nastavak vec započetih reformi u BiH i pokretač procesa koji trebaju da ostvare stvaranje ekonomske, organizacione, pravne, i socijalne strukture sposobne za djelovanje u skladu sa EU. S ciljem ubrzavanja procesa priključivanja BiH ka EU, neophodna je aktivna uloga svih segmenata društva.

Proces evropskih integracija zahtjeva sveobuhvatno prilagođavanje politike, institucionalnog okvira i pravnog Sistema s ciljem dostizanja evropskih standarda u svim oblastima. Proces pravne harmonizacije i prihvatanja pravnih standarda podrazumjeva opsežne unutrašnje reforme, opću konsolidaciju Sistema, snažniji privredni razvoj, i intenzivnije vanjskopolitičko djelovanje u oblastima koje utiču na dinamiku odnosa BiH i EU.

U okviru napora za jačanje privrednog razvoja, a u cilju ispunjavanja Kopenhagenških kriterijuma, u maju 2014. Godine održan je Forum za prosperitet i zapošljavanje na kojem je dogovoren paket ekonomskih reformi sadržan u sporazumu za rast i zapošljavanje.

Institucije EU, kao i njene zemlje članice su u više navrata potvrdjivale neupitnost evropske perspektive za BiH. Tako je u decembru 2014. Godine, EU na osnovu britansko- njemačke inicijative za pokretanje i ubrzanje procesa evropskih integracija u BiH, službeno usvojila novi pristup EU za BiH, koji još jednom naglašava evropsku perspektivu za našu zemlju, kao i obaveze ispunjavanja kriterijuma za članstvo tokom predpristupnog procesa.

EU je prepoznala napore koje je BiH uložila i ostvarila, te je u aprilu 2015. Godine Vijeće EU predložilo stupanje na snagu sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 1.6.2015. godine. Proces stabilizacije i pridruživanja se pokazao kao djelotvoran okvir za djelovanje EU na Zapadnom Balkanu. U BiH ovaj process osnažen novim pristupom EU, i dalje ostaje okvir za provodjenje programa reformi na putu naše zemlje ka EU.

Shodno intenziviranom procesu evropskih integracija, na sjednici održanoj 23. 7. 2015. Godine Predsjedništvo BiH je usvojilo Master plan procesa integrisanja BiH u EU. Predsjedništvo BiH je konstatovalo da usvojeni Master plan predstavlja sadržajni vremenski okvir za dalje aktivnosti u vezi procesa integracije BiH u EU.

Vijeće ministara BiH je usvojilo 23.7.2015. godine usaglašeni tekst Reformske agende za BiH za period 2015-2018. Vlada Federacije BiH je 27.7.2015. godine dala saglasnost na Reformsku agendu za BiH. Dom naroda Parlamenta federacije BiH je 30.7.2015. godine usvojio Reformsku agendu za BiH za period 2015-2018. Predstavnički dom Parlamenta federacije BiH je 1.8.2015 usvojio Informaciju o reformskoj agenda za BiH za period 2015-2018. Vlada RS je 23.7.2015 godine usvojila Reformsku agendu za BiH za period 2015-2018.

Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 6.10.2015 usvojilo Akcioni plan za provedbu Reformske agende na nivou Vjeća ministara BiH. Shodno odluci Predsjedništva BiH o podnošenju zahtjeva za članstvo BiH u EU, predsjedavajući predsjedništva BiH je uručio zahtjev BiH za članstvo EU Ministru vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske, u svojstvu predstavnika države koja predsjedava Vjećem EU., dana 15. Februara 2016 godine u Briselu. Predstavnici BiH i EU parafirali su dana 18. Julu 2016 godine. Protokol uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica s jedne strane, i BiH s druge strane, da bi uzelo u obzir pristupanje Republike Hrvatske EU.

Vijeće ministara BiH je na 69. Sjednici održanoj 23.8.2016. donijelo odluku o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH. Vijeće za opće poslove EU, na sastanku održanom 20.9.2016 godine u Briselu, usvojilo je zaključke o zahtjevu BiH za članstvom u EU I odlučilo da provede postupak utvrđen članom 49. Ugovora o EU, te je u skladu s tim članom, Evropska komisija pozvana da podnese svoje mišljenje na zahtjev BiH za članstvo u EU.

8. ZAKLJUČAK

Iz svega gore navedenog, može se zaključiti da se Evropska unija iz regionalne međunarodne organizacije za ekonomsku integraciju razvila u političku strukturu sličnu federaciji, i taj razvoj i dalje traje, te da pitanje proširenja Unije predstavlja jedno od najvažnijih pitanja ovog vijeka, pa čak i milenijuma i zahtijeva brojne i velike ustavne promjene, ako ne formalne, onda bar supstancijalne.

Približavanje BiH Europskoj uniji usporavaju brojni privredni i politički problemi u zemlji. Ipak, zadnjih godina ostvaren je manji, ali stabilni napredak države. Budući da je stanje u BiH važno za stabilnost u tom dijelu Europe, moguće je da će EU biti popustljivija u prihvatanju ove države u članstvo u odnosu na druge.

9. LITERATURA

- [1] Mr. Sc. Sakib Kurtic, Selma Otuzbir (MA), doc. dr. Remzija Kadric,
- [2] „*Principi i organizacija Evropske unije*“, Travnik 2015.
- [3] Rodoljub Etinski, Sanja Đajić, Maja Stanivuković i dr., „*Osnovi prava Evropske unije*“, Novi Sad, 2010. godine;
- [4] Ugovor o Evropskoj uniji, "Službeni list EU" C83, 30.03.2010. godine;
- [5] www.parlament.ba
- [6] http://hr.wikipedia.org/wiki/Pro%C5%A1irenje_Europske_unije
- [7] <https://e-justice.europa.eu/>

