

Bazina Crnokić, S.

PROCES PRISTUPANJA EUROPSKOJ UNIJI KAO OKVIR ZA DEMOKRATIZACIJU, S POSEBNIM OSVRTOM NA PROCES STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA

Sažetak: Opći uvjeti za pristupanje novih članica Europskoj uniji sadržani su u članku 49. Ugovora o EU. Taj se članak također poziva na članak 2. istog Ugovora, što znači da je uz teritorijalnu povezanost s Europom potrebno da država poštuje načela poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Isti članak navodi i formalne zahtjeve za pristupanje, kao što je zahtjev za članstvo, mišljenje Komisije i ostalo. Europsko vijeće dodatno je formaliziralo kriterije za pristupanje u Kopenhagenu 1993. godine u okviru priprema za nadolazeće proširenje na istok, kao tri skupine kriterija, u smislu političkih i ekonomskih uvjeta i usvajanja pravne stečevine. U članku će biti analiziran proces pristupanja u smislu materijalnih uvjeta, kao okvir za reforme institucija unutar demokratskog i ustavnopravnog sustava, uzimajući u obzir posebnosti procesa stabilizacije i pridruživanja, ponajviše na proteklom iskustvu Republike Hrvatske, a budućim izazovima integracijskog procesa Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: proces pristupanja, kriteriji iz Kopenhagena, demokratizacija, proces stabilizacije i pridruživanja.

Podatci o autorici: dr. sc. Bazina Crnokić S.[anja], Predsjedništvo BiH, Ured hrvatskog člana Predsjedništva, Maršala Tita 16, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, sanja.bazina@predsjednistvobih.ba

THE EU ACCESSION PROCESS AS A FRAMEWORK FOR DEMOCRATIZATION WITH SPECIAL REGARD TO THE STABILIZATION AND ASSOCIATION PROCESS

Abstract: The general requirements for the accession of new members to the European Union are contained in Article 49 of the EU Treaty. This article also refers to Article 2 of the same Treaty, which means that, in addition to the territorial connection with Europe, the country must respect the principles of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including minority rights. The same article also mentions formal requests for accession, such as the application for membership, the Commission's opinion and the like. The European Council further formalized the Copenhagen accession criteria in 1993 as a part of preparations for the upcoming enlargement to the east, as three groups of criteria, in terms of political and economic conditions and the adoption of the acquis. This article will analyze the process of accession in terms of material conditions, as a framework for institutional reforms within the democratic and constitutional legal system, taking into account the particularities of the Stabilization and Association process, considering the past experience of the Republic of Croatia and the future challenges of the integration process of Bosnia and Herzegovina.

Keywords: accession process, Copenhagen criteria, democratization, Stabilization and Association process.

About the Author: Bazina Crnokić S.[anja], Ph. D., Presidency of Bosnia and Herzegovina, Cabinet of the Croat Member of BiH Presidency, Maršala Tita 16, 71 000 Sarajevo, Bosnia & Herzegovina, sanja.bazina@predsjednistvobih.ba

1. Uvod

Od osnutka Europske unije, mnoge su se države pridružile ovoj nadnacionalnoj organizaciji. Kroz mnoga proširenja Europska je unija postala značajna organizacija europske regije. Države osnivači izvornih europskih zajednica bili su samo Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska. Danas Europska unija broji 28 država članica. Ovaj broj govori dovoljno o atraktivnosti EU za sve europske države. S vremenom je EU postala više nego samo konfederacija država. S pravom se može reći da se Unija danas razvila u politički smjer. Europski narod u EU je vidio nadu za boljim životnim standardom, snažnim gospodarstvom i uspješnim upravljanjem kriznim situacijama. Ugovori o osnivanju Europskih zajednica i Ugovor o Europskoj uniji, koji je kasnije stupio na snagu, nazivaju se ograničenim otvorenim ugovorima¹, što znači da osim članova utemeljitelja, i druge države imaju priliku da se pridruže zajednici. Međutim, Europska unija je regionalna nadnacionalna organizacija, koja je u načelu rezervirana za države koje su u barem dijelu svog teritorija u Europi. Preambula Ugovora o EZ-u već izražava želju država članica da obogate Zajednicu s drugim članovima². Međutim, primanje novih država podložno je brojnim uvjetima. Otvaranje EU zemljama pristupnicama bilo je stoga dugotrajni proces koji se odvijavao u nekoliko faza. S druge strane, potencijalne države članice moraju ispunjavati formalne i materijalne zahtjeve koji zadaju određeni standard u domaćem pravnom poretku. Pregovori o pristupanju s novim državama članicama uvijek su teži od očekivanog. No prije svega, sama Zajednica mora stvoriti prikladnu osnovu za prihvaćanje novih država. Kako bi se olakšalo pravilno funkcioniranje proširene Unije, bilo je potrebno stalno produbljivati proces integracije. Proširenje je i dalje glavni izazov za Europsku uniju. Uspješno članstvo zahtijeva mnogo napora za zemlje pristupnice, kao i za Europsku uniju i postojeće članice. Sam proces je zahtjevan i podijeljen je u nekoliko faza. Složenost procesa proširenja je i sasvim razumljiva, s obzirom da je izvorna zajednica zamišljena za šest članova, a danas joj je cilj imati preko trideset članova. Pristupanje dakle ne bi trebalo dovesti do integracijskih zastoja i negativno utjecati na sposobnost Unije da djeluje. Stoga se moraju učiniti značajni naponi i Unije, ali i novih država, kako bi svi podjednako dosegli zajedničke vrijednosti i standarde. Da bi postale kompatibilne sa Unijom, zemlje pristupnice moraju doseći određenu razinu tržišnog gospodarstva, vladavine zakona, demokracije i pluralne tolerancije. Kroz nekoliko prošlih runda pristupanja novih članica, sve su prepreke uspješno prevladane te je formirana snažna, sveobuhvatna zajednica od 28 država. U procesima revizije na temelju proširenja promijenili su se ugovori o osnivanju, koji su omogućili pristup dosadašnjim novim članicama, ali istodobno otvorili jasan put budućim proširenjima.

¹ FISCHER, Peter/ KÖCK, Heribert Franz/ KAROLLUS, Margit Maria, *Europarecht*, 2002, S.366

²

2. Materijalni preduvjeti za pristupanje

2.1. Spremnost potencijalne države članice

Opći uvjeti za pristupanje novih članova sadržani su u članku 49. Ugovora o Europskoj uniji. Budući da svako pristupanje nove države mora biti utvrđeno kao promjena ugovora u materijalnom smislu, čl. 49 primjenjuje se u odnosu na članak 48 Ugovora o EU kao *lex specialis*.³ Ovaj članak govori o načelima koje svaka zemlja pristupnica mora poštovati, prije svega načela demokracije, slobode, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavine prava. Isti članak spominje i formalne zahtjeve za pristupanje, kao što su zahtjev za članstvo, mišljenje Komisije i ostalo. Od Ugovora iz Maastrichta, proces pristupanja standardiziran je kako bi se članstvo istovremeno dobilo u Europskoj uniji umjesto prijašnjeg zasebnog članstva u tri tadašnje europske zajednice.

Prema tekstu članka 49. Ugovora o EU, svaka europska država može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. Ova formulacija ograničava integraciju na europski kontinent. Ipak, države koje su samo djelomično smještene u Europi ili one čiji su kulturni i tradicionalni aspekti dio europskog naslijeđa, već su dobijali od Unije priznati status kandidata ili članstva.

Uz ove odlučujuće kriterije, "članak o pristupanju" sadrži i pozivanje na članak 2. Ugovora o Europskoj uniji. Uz teritorijalnu povezanost s Europom, potrebno je da država poštuje načela slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, koje čine temeljne vrijednosti osnivanja i funkcioniranja Europske unije i njenih zemalja članica. Europsko vijeće prvi put je definiralo jasne kriterije za pristupanje u Kopenhagenu 1993. godine u okviru priprema za nadolazeće proširenje na istok. Prema kriterijima iz Kopenhagena⁴ postoje tri skupine kriterija koji moraju biti ispunjeni za uspješno pridruživanje. To su nekoliko političkih i gospodarskih uvjeta i usvajanje pravne stečevine Europske unije ili *acquis communautaire*. Zemlja kandidatkinja mora imati stabilne institucije unutar demokratskog i ustavnog pravnog sustava. Treba poštovati ljudska prava i temeljne slobode, kako su ona regulirana posebno Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te ona koja proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija zemalja članica. Domaće institucije dakle moraju biti u stanju jamčiti učinkovitu zaštitu tih prava. Europska unija pri procjenama ispunjenja kriterija ne zadovoljava se formalnim ispunjenjem političkih kriterija zemlje kandidata. Umjesto toga, ispituje se stvarno funkcioniranje demokracije i provedba ljudskih prava u praksi.⁵ Ne manje važni su gospodarski kriteriji koje država kandidatkinja mora ispuniti. Ovi zahtjevi su funkcionalno tržišno gospodarstvo i sposobnost države da se nosi s konkurentskim pritiskom i tržišnim silama unutar Unije⁶ Sve spomenute mjere imeju za cilj poboljšati radne i životne uvjete te veći izbor u prometu sigurnim robama i uslugama, ali i cjelokupnom povećanju životnog standarda. Razvoj i jačanje gospodarskih odnosa država kandidatkinja s državama članicama u konačnici će doprinijeti lakšoj i bržoj integraciji. Potencijalna država članica nadalje mora biti u mogućnosti preuzeti cijelu pravnu stečevinu

3 HAILBRONNER, Kay/ WILMS, Heinrich, *Recht der Europäischen Union, Kommentare, Band 1*, 2009, EUV 1, Art 49, S. 8.

4 *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Kopenhagen*, 21-22. Juni 1993, dostupno na: www.european-council.europa.eu

5 WIEHLER, Frank (Hrsg.), *Die Erweiterung der Europäischen Union - Eine Herausforderung*, Textsammlung „Agenda 2000“, 1998, S. 62.

6 *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Kopenhagen*, 21-22. Juni 1993, dostupno na: www.european-council.europa.eu

EU. U tom smislu pojavljuje se pojam "acquis communautaire", koji sam nije definiran u Ugovoru o Europskoj uniji.

Pravna stečevina uključuje svakako sve osnivačke ugovore te cjelokupno sekundarno pravo.⁷ Prema Komisiji, taj pojam obuhvaća sadržaj, načela i političke ciljeve Ugovora, sekundarno zakonodavstvo i sudsku praksu Suda EU, deklaracije i rezolucije Unije, međunarodne instrumente, sporazume između država članica o aktivnostima Unije, Ekonomskoj i monetarnoj uniji, razvoju Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, policijsku i pravosudnu suradnja u kaznenim stvarima, i uklanjanju granica u Europi.⁸ Sve navedene kriterije, osim sudjelovanja u Ekonomskoj i monetarnoj uniji, kandidat za članstvo mora ispuniti do trenutka pristupanja, osim ako su dogovoreni prijelazni rokovi. Otvaranje pristupnih pregovora ovisi o procjeni sposobnosti zemlje kandidata.⁹

2.2. Spremnost Europske unije za prihvaćanje novih članica

Mogućnost pristupanja nove države Uniji ne ovisi u potpunosti o njenoj spremnosti. Na strani domaćina, potrebne su također prilagodbe kako bi se omogućio nesmetan rad i funkcioniranje zajednice s većim brojem članica. Stoga postoji dodatni kriterij u okviru procesa pristupanja na koji potencijalna država članica nema utjecaja, te stoga njegovo ispunjenje ovisi o Uniji, njezinim institucijama i državama članicama. Reforme unutar Unije se trebaju dakle promatrati kao logična posljedica širenja, jer današnja sveobuhvatna Unija donijela je svoje prva pravila funkcioniranja kao zajednica od šest članica osnivača. Na sastanku šefova država u Kopenhagenu ovaj se aspekt prvi put spominje kao jedan od uvjeta pristupanja i kao dio kriterija iz Kopenhagena. Kada budu primljeni novi članovi, Unija mora biti u stanju zadržati zamah europske integracije. Ovo je važan aspekt procesa proširenja kako za kandidata tako i za Uniju¹⁰. Kapacitet da apsorbira ili održava zamah u stvarnosti zahtijeva promjene u smislu institucionalnih reformi i individualnih politika kao što je poljoprivredna politika ili financiranje slabijih država članica iz regionalnih i strukturnih fondova Zajednice. Inovacije u odnosu na europske institucije trebale su osigurati punu sposobnost Unije da djeluje, uključujući povećanje članstva.

Gore opisani preduvjeti za pristup jasno pokazuju koliko je dug i zahtijevan put jedne države prema njenoj potpunoj europskoj integraciji. Neizostavan kriterij svakog zemljopisnog proširenja je usko vezan za političko produblivanje Unije. Svakom kvantitativnom razvoju Unije kroz prijam novih članica mora dakle prethoditi kvalitativni razvoj, a prije svega, korekcija institucija. Pomoću nekoliko revizijskih ugovora nužno se uzimaju u obzir potrebne promjene, čime se postavljaju temelji za već postojeća i buduća proširenja.

7 HAILBRONNER, Kay/ WILMS, Heinrich, *Recht der Europäischen Union, Kommentare*, Band 1, 2009, EUV 1, Art 49, S.8.

8 GROEBEN, Hans/ THIESING, Jochen/ EHLERMANN, Claus-Dieter (Hrsg.), *Kommentar zum EU- /EG-Vertrag*, Band 5, 1997. S.5/1164.

9 HERRNFELD, Hans-Holger u: SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.), *EU- Kommentar 2000*, Art 49 EUV, S. 217.

10 Schlussfolgerungen des Vorsitizes, *Europäischer Rat Kopenhagen*, 21-22. Juni 1993, S.13. dostupno na: www.european-council.europa.eu

3. Formalni uvjeti procesa pristupanja

3.1. Zahtjev za članstvo

Pristupni proces započinje podnošenjem zahtjeva za članstvo od strane potencijalne zemlje kandidata. Podnošenjem prijave za pristup EU, jedna zemlja službeno se prijavljuje za status kandidata za ulazak u Europsku uniju. Zemlja pristupnica oslanja se na članak 49. Ugovora o EU, koji navodi da svaka europska država može podnijeti zahtjev za prijam u EU uz uvjet poštivanja europskih načela. To je formalni korak ka europskim integracijama, ali prije toga, država, prema već spomenutim materijalnim kriterijima, mora biti spremna postati član zajednice. Zahtjev za pristup mora biti upućen Europskom vijeću kao neformalna, jednostrana izjava namjere. Podnositelj zahtjeva za pristup stoga se u početku suočava sa zatvorenom Unijom, iako postupak završava sklapanjem ugovora o pristupanju sa svim državama članicama.¹¹ Zbog zahtjeva za pristupanje, službeno će se pokrenuti postupak pristupanja, čiji daljnji razvoj ovisi o institucijama uključenim u postupak, država članica i samoj zemlji kandidatkinji.

3.2. Od podnošenja zahtjeva za članstvo do otvaranja pregovora

Daljnji tijek postupka nije točno uređen u članku o pristupanju. Čl. 49 Ugovora o EU sadrži samo grubi opis postupka, o tome tko i kako donosi odluku o pristupanju. Pojednostavljeni postupak se tako prepuštene pregovaračkim strankama. Na taj način mogu se razmotriti specifični aspekti svakog konkretnog procesa pridruživanja i to kako to zahtijeva Unija ili država kandidatkinja. Nakon podnošenja prijave, opcije pristupanja bit će ispitane prvenstveno od strane Vijeća.¹²

Slijedom toga, Vijeće je povjerava Komisiji pripremu prethodnog mišljenja o zahtjevu za pristup. Iako ovaj zadatak nije eksplicitno reguliran od strane Komisije, ona je dio svakog postupka pristupanja. Primarna svrha ove prakse je uključivanje Komisije u postupak što je ranije moguće.¹³ Ovo tijelo ponovno razmatra sve uvjete za pristupanje, tj. političku, ekonomsku i pravnu spremnost kandidata za pristup. Na temelju postojećih činjenica i stanja u zemlji koja pristupa, Europska komisija mora ispitati jesu li ispunjeni osnovni uvjeti za prijam te države. Nakon toga, predmet pregovora može se lakše i preciznije odrediti. Ispitivanje otkriva zadovoljavajuća područja, ali i one koje treba poboljšati. Stoga se mora ispitati koliko su visoke šanse za prijem, na temelju postojećih standarda u pojedinoj državi pristupnici. Konkretno, kakve korake ili promjene odgovarajuća država mora učiniti kako bi se u konačnici pridružila Europskoj uniji. Rezultat revizije Komisije je mišljenje u kojem se kandidat smatra potpuno spremnim, djelomično ispremnim ili nespremnim za status kandidata.¹⁴ Međutim, privremeno mišljenje Komisije nema obvezujući učinak na Vijeće koje u konačnici odlučuje o otvaranju pregovora s državom kandidatkinjom. Komisija ipak ima određeni utjecaj na odluku Vijeća, budući da Vijeće mora uzeti u obzir navedeno mišljenje.¹⁵

11 MENG, Werner u: GROEBEN, Hans/ SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar, Band 1, 2003, S.542.

12 MENG, Werner u: GROEBEN/ SCHWARZE, 2003, Art 49 EUV, S. 543.

13 HAILBRONNER/ WILMS, 2009, EUV 1, Art 49, S.6

14 FISCHER/KÖCK/ KAROLLUS; 2002, S.367.

15 MENG, Werner u: GROEBEN/ SCHWARZE, 2003, Art 49 EUV, S. 543.

3.3. Pregovori o pristupanju

Pregovori o pridruživanju središnja su točka čitavog procesa. Pregovori pripremaju zemlju kandidatkinju za pristup Europskoj uniji. Svrha pregovora je stoga podizanje pravnog statusa zemalja kandidata na europsku razinu, čime se olakšava integracija tih zemalja. Pregovori o pristupanju su, dakle, složen proces koji uključuje države članice i institucije Europske unije i koji se odvija na političkoj i tehničkoj razini u svim područjima koja su obuhvaćena pravnom stečevinom.¹⁶ Vremenski rok početka pregovora o pristupanju ovisi izravno o odlukama dviju spomenutih europskih institucija. Svako proširenje zahtijeva pažljivo razmatranje prednosti i nedostataka novog članstva, kako od strane države kandidatkinje, tako i od strane postojećih članica i same Unije. Iz navedenog slijedi da su pristupni pregovori, kao ključni element procesa pristupanja, izravno ovisni o situaciji i rješavanju postojećih problema u državi podnositeljici zahtjeva.

3.4. Zaključivanje Ugovora o pristupanju

Kada su završene najvažnije etape pregovora o pristupanju ili su sva poglavlja zaključena, slijedi potpisivanje Ugovora o pristupanju. Rezultat pregovora je nacrt Ugovora o pristupanju koji je dogovoren između Europskog vijeća i države kandidatkinje. Ugovor o pristupanju je instrument koji proširuje važenje Ugovora i ostalih akata Europske unije na novu državu članicu. Novi pristupni ugovor također će biti obuhvaćen pravilima koja proizlaze iz originalnih ugovora. One se, primjerice, odnose na prava i obveze država članica, nadležnost institucija itd. Isto vrijedi i za pitanja koja nisu izričito regulirana u pristupnom ugovoru, kao što su prava i obveze građana EU ili službena dužnost institucija. Također, uvijek je potrebno prilagoditi se okolnostima u određenoj zemlji pristupnici, ali to se razlikuje u svakom pojedinom slučaju. U tu svrhu, svaki ugovor o pristupanju sadrži i pojedinačne ovlasti. One služe za dopunu ili provedbu zakonodavstva, posebno u slučajevima gdje postoji pregovarački problem koji se nije uspio riješiti tijekom pregovora pa su postavljeni određeni prijelazni rokovi. Načelo ravnopravnosti između država članica i načelo preuzimanja smatraju se temeljima za cijeli proces pristupanja i stoga imaju središnju ulogu u sklapanju ugovora o pristupanju, međutim svaki pojedini pristup uključuje manje promjene i može odstupati od tih načela prema potrebama specifičnih izazova u svakoj zemlji kandidatkinji.

4. Proces stabilizacije i pridruživanja - nova regionalna politika

Mehanizmi Regionalnog pristupa nisu pokrenuli značajnije promjene u zemljama zapadnog Balkana. Isti cilj Unija je slijedila u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja.¹⁷ To je bila modifikacija bivšeg Regionalnog pristupa koji se pokazao nedovoljno fleksibilan i dinamičan da bi se učinkovito artikulirala politika Unije i uspostavili dugoročni odnosi sa zemljama regije.

Nova politika u obliku Procesu stabilizacije i pridruživanja ponudila je veći stupanj institucionalizacije odnosa EU i potencijalnih novih članica i nekoliko instrumenata financijske

¹⁶

¹⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Länder Südosteuropas – Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Bundesrepublik Jugoslawien, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien und Albanien, KOM/99/0235 endg. vom 25.06.1999.

potpore. Novi pristup nudio je priliku za razvijanje postojećih gospodarskih i trgovinskih odnosa sa Unijom i unutar same regije putem novih instrumenata pomoći u demokratizaciji, razvoju civilnog društva, izgradnji institucija i jačanju suradnje u različitim područjima, kao što su pravosuđe i unutarnji poslovi, razvoj regionalnog dijaloga i što je najvažnije, zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.¹⁸ Proces stabilizacije i pridruživanja je stoga bio mnogo jači, proaktivniji i mnogo širi od regionalnog pristupa. Europska politika, u odnosu na zemlje zapadnog Balkana, postupno se razvila iz slabe regionalne strategije do strateškog pristupa s mogućnošću budućeg članstva.

4.1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao dio primarnog prava Unije, donio je promjenu odnosa između zemalja regije i Unije. Ovaj instrument uspostavlja jasno definiranu pravnu osnovu za odnose između EU i države podnositeljice zahtjeva.¹⁹ Za potencijalnog kandidata imaju dvostruku ulogu. S jedne strane, sporazum je međunarodni ugovor, sklopljen na temelju nadležnosti Unije, koji uređuju međusobna prava i obveze između ugovornih strana. S druge strane, kroz SSP istovremeno, zemlja poencijalna kandidatkinja prelazi iz dobrovoljne faze u fazu obveznog usklađivanja zakonodavstva.²⁰ Sklapanjem SSP-a s Unijom stvara se čvrsta ugovorna osnova za provedbu obveza koje proizlaze iz procesa pridruživanja. Država je stoga obvezna prilagoditi nacionalno pravo pravnoj stečevini Europske unije. Međutim, ta obveza nije strogo formulirana. Umjesto toga, ona je izrečena u obliku nemjere.²¹ SSP ipak, u slučaju neuspjeha provođenja zadanih reformi sadrži određene mogućnosti sankcioniranja. Ulazak u EU, kao glavni cilj svake zemlje partnera se može postići samo ako je usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU doseglo zahtijevanu razinu, kroz process stabilizacije i pridruživanja te kroz proces pristupnih pregovora.²²

4.2. Republika Hrvatska u procesu stabilizacije i pridruživanja

Nakon što su pregovori, koji su trajali samo šest mjeseci, uspješno završeni, zaključen je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i njenih zemalja članica s jedne strane i Republike Hrvatske s druge strane. Ovo je bio prvi ugovorni odnos Hrvatske s EU.²³ Sporazum je potpisan u Luxembourggu 29. listopada 2001. godine od strane hrvatskog premijera i ministara vanjskih poslova država članica i povjerenika EU za vanjske poslove. U trenutku potpisivanja, privremeni sporazum stupio je na snagu, jer je stupanje na snagu SSP-a su-

18 Analiza razvoja principa uslovljenosti EU, Direkcija za europske integracije Vijeća ministara BiH, 2010, S. 20.

19 RÖTTING, Michael, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, 2009, S. 17.

20 HADZIKADUNIC, Emir, BiH na putu ka Europskoj Uniji - Pregovori o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju - Korak naprijed, nazad dva Direkcija za europske integracije Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, 2006, S. 8.

21 Članak. 69 stavak. 1 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njenih zemalja članica. (Vorschlag für einen Beschluss des Rates und der Kommission über den Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Kroatien/* KOM/2001/0371 endg. - AVC 2001/0149 *//ABl. C 332E vom 27.11.2001, S. 2-22);,Die Vertragsparteien anerkennen die Bedeutung der Harmonisierung der bestehenden kroatischen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht. Kroatien wird sich bemühen, eine schrittweise Harmonisierung der bestehenden und künftigen Rechtsvorschriften zum Besitzstand, sicherzustellen. "

22 RAINER, Arnold, Aspekte der Rechtsabgleichung innerhalb der EU, in den Kandidatenstaaten und in Drittstaaten, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 44, 3-4/2007, S. 398.

23 Bilten Europa, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske, br.16, lipanj 2001, S.1.

kladno uobičajenoj proceduri uvjetovano ratifikacijom u Hrvatskom saboru, parlamentima država članica i Europskom parlamentu²⁴. Stupanje na snagu Privremenog sporazuma aktiviralo je pravila o trgovini i transportu u okviru SSP-a. Kao takav, privremeni sporazum ostaje na snazi sve dok se ne završi ratifikacija SSP-a u svim spomenutim parlamentima. Sklapanjem sporazuma prvi put uspostavljeni su ugovorni odnosi Hrvatske s Europskom unijom te je započela institucionalizacija ovih odnosa. Prvenstveni cilj sporazuma jesta doprinos političkoj i gospodarskoj stabilnosti Hrvatske i uspostava bliskih i dugoročnih odnosa između stranaka. SSP je sklopljen na neodređeno vrijeme i trebao bi omogućiti učinkovitu pripremu za ostvarivanje punopravnog članstva Hrvatske u Uniji. Potpisivanjem sporazuma Hrvatska se obvezala provesti posebne reforme koje će njeno cjelokupno društvo približiti europskim standardima. Obveze se odnose prvenstveno na zadovoljavanje politički utvrđenih kriterija, gospodarske prilagodbe, harmonizaciju hrvatskog zakonodavstva s pravnim naslijeđem Unije, jačanje administrativnih kapaciteta, koji trebaju adekvatno pratiti provedbu reformi, informiranja hrvatske javnosti o procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.²⁵ Stoga je zadaća Republike Hrvatske bila pronaći najbolji način ispunjavanja navedenih obveza i njihova učinkovita realizacija. Samo na taj način mogla je nastaviti svoj strateški cilj i naposljetku zaraditi punopravno članstvo u EU.

Republika Hrvatska provela je uspješno i prije zaključivanja SSP-a, određene pripreme od značaja za njegovu učinkovitu provedbu. Dana 18. listopada 2000. godine, deset dana prije potpisivanja, hrvatska je Vlada usvojila plan provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovaj dokument pripremila je Ministarstvo europskih integracija u suradnji s tijelima državne uprave. To je bio operativni dokument koji određuje mjere za uspješnu provedbu SSP-a, a određivao je koje reforme konkretno trebaju biti implementirane, tko je odgovoran za pojedine provedbe i unutar kojeg vremenskog roka obveze moraju biti ispunjene. Plan implementacije, kao jedan od najvažnijih i temeljnih dokumenata vezanih za SSP-a, sadržavao je 338 različitih mjera u svim područjima koje obuhvaća reformski proces u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja.²⁶ Također, od značaja je i Odluka o mjerama u postupku usklađivanja zakonodavstva, prema kojoj su organi državne uprave obvezni izraditi izjavu o sukladnosti zakonodavstva s relevantnim europskim zakonodavstvom, istovremeno s nacrtom zakona²⁷. Valja spomenuti i Komunikacijsku strategiju, usvojenu od strane Vlade u svrhu informiranja javnosti o približavanju Republike Hrvatske europskim integracijama.²⁸ Svakako, jedan od najvažnijih dokumenata u procesu integracije bila je i odluka Sabora Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, koja je potvrdila članstvo u ovoj nadnacionalnoj organizaciji kao dugoročni strateški cilj Republike Hrvatske.²⁹ Nakon što su navedeni osnovni dokumenti, usvojeni od strane najviših zakonodavnih i izvršnih tijela, stupili na snagu, moglo se započeti realizacijom konkretnih obveza iz SSP-a.

24 Bilten Europa, Ministarstvo vanjskih poslova I europskih integracija Republike Hrvatske, br. 17, rujan, 2001, S.1. i Proposal for a Council decision on the conclusion and the provisional application of an Interim Agreement between the European Community, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, COM (2001) 429 final.

25 RUDOLF, Davorin/ VRDOLJAK, Ivana, Europska unija i Republika Hrvatska, ADRIAS, Vol. 12, 2005, S. 188

26 Bilten Europa, Ministarstvo vanjskih poslova I europskih integracija Republike Hrvatske, br. 18, rujan 2001, S.3. i Plan provedbe sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, sjednica Vlade Republike Hrvatske održana 18.10.2001., dostupno na: www.mvpei.hr.

27 Odluka o mjerama u postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s *acquis communautaire*, sjednica Vlade Republike Hrvatske održana 21. 07. 2001., dostupno na: www.mvpei.hr

28 Bilten Europa, Ministarstvo vanjskih poslova I europskih integracija Republike Hrvatske br. 18, rujan 2001, S.3.

29 Rezolucija o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Narodne Novine 153/2002. od 20.12.2002.

5. Zaključak

Sukladno već navedenoj proceduri prema članku 49 Ugovora o EU i Bosna i Hercegovina podnijela je zahtjev za članstvo u Europskoj uniji 15. veljače 2016. No, odnosi BiH i EU sežu mnogo dalje u protekle godine, formalno u 2008. godinu kada je potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao prvi ugovorni odnos. Isti je stupio na snagu 2015. godine, nakon pokrenutog obnovljenog pristupa za BiH od strane EU, ali i postignutog određenog napretka BiH kao potencijalnog kandidata. Vidljivo je stoga da i samo stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, unatoč njegovom formalnom zaključenju, može biti uvjetovano ispunjavanjem unaprijed zadanih kriterija od strane zemlje potencijalnog kandidata. Dakle i prije formalnog izjašnjavanja određene zemlje o namjeri članstva u ovoj supranacionalnoj organizaciji, u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, odnosi se eventualnim kasnijim članicama temelje se na ispunjavanju unaprijed postavljenih kriterija. Polazište konkretnih uvjeta za svaku zemlju naravno čine već više puta spomenuti Kriteriji iz Kopenhagena, a koji opet sa svoje strane vrijednosno vežu za usvajanje i provedbu općih načela i vrijednosti EU, kao prvenstvenog uvjeta budućeg članstva. Posebnu vezu potrebno je naglasiti u smislu političkih kriterija, čijim su ispunjavanjem dalje uvjetovane ostale skupine ekonomskih kriterija i onih potrebnih za preuzimanje pravne stečevine EU. Sam Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između BiH, EU i njenih zemalja članica, kao opće principe naglašava poštivanje demokratskih principa i ljudskih prava kao osnovu za unutarnje i vanjske politike strana, a koji čine bitne elemente ovog sporazuma. Na temelju navedenih formaliziranih kriterija i primjerima zemalja procesa stabilizacije i pridruživanja, da se zaključiti kako su proces stabilizacije i pridruživanja i proces formalnog pristupanja, koji započinje predavanjem zahtjeva za članstvo, proceduralno i pravno odvojeni procesi, ali čiji se materijalni kriteriji za napredak u oba procesa, preklapaju i odgovaraju grupiranim Kriterijima iz Kopenhagena. Također, teorija uvjetovanosti od strane EU, karakterizira u potpunosti oba procesa, prema kojoj svaka zemlja ostvaruje napredak sukladno postignutim rezultatima, u okviru unaprijed postavljenih obveza. Pored ovog temeljnog principa, Unija zadržava pravo da u oba procesa, iznova zahtijeva od zemalja kandidata ili potencijalnog kandidata ispunjenje dodatnih uvjeta, koji su vezani za specifičnosti svake države. Tako institucije EU kroz svoje akte posvećene europskoj integraciji Bosne i Hercegovine konstantno nadograđuju neophodne reformske korake u cilju ostvarivanja vrijednosti na kojima se temelji sama Unija, u smislu transformacije Bosne i Hercegovine u učinkovitu, uključivu i funkcionalnu državu, utemeljenu na vladavini prava, koja će jamčiti jednakost i demokratsu zastupljenost svih njezinih konstitutivnih naroda i građana, pozivajući na uvođenje promjena, uključujući i reformu izbornog zakona, a uzimajući u obzir načela izražena u svojim ranijim rezolucijama, uključujući načela federalizma, decentralizacije i legitimnog predstavljanja, pozivajući se pri tomu na relevantne presude kako Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, tako i Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine. Na ovaj način jasno je pokazano kako će Bosna i Hercegovina kroz svoj integracijski put morati pronaći modele za potpunu i učinkovitu provedbu svih općih načela i vrijednosti, koje jamči Europska unija i njene zemlje članice, ali i provoditi sve pojedine reforme, kako one općenite, koje važe za sve zemlje u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja, tako pronalaziti rješenja i za one brojne sopstvene specifične izazove.

Literatura

- [1] Analiza razvoja principa uslovljenosti EU, Direkcija za europske integracije Vijeća ministara BiH, 2010.
- [2] FISCHER, Peter/ KÖCK, Heribert Franz/ KAROLLUS, Margit Maria, Europarecht, 2002.
- [3] GROEBEN, Hans/ SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar, Band 1, 2003.
- [4] GROEBEN, Hans/ THIESING, Jochen/ EHLERMANN, Claus-Dieter (Hrsg.), Kommentar zum EU- /EG-Vertrag, Band 5, 1997.
- [5] HADZIKADUNIC, Emir, BiH na putu ka Europskoj Uniji - Pregovori o sporazumu o stabilizaciji i pridruivanju - Korak naprijed, nazad dva Direkcija za europske integracije Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, 2006.
- [6] HAILBRONNER, Kay/ WILMS, Heinrich, Recht der Europäischen Union, Kommentare, Band 1, 2009.
- [7] RAINER, Arnold, Aspekte der Rechtsabgleichung innerhalb der EU, in den Kandidatenstaaten und in Drittstaaten, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 44, 3-4/2007.
- [18] RÖTTING, Michael, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, 2009.
- [19] RUDOLF, Davorin/ VRDOLJAK, Ivana, Europska unija i Republika Hrvatska, ADRIAS, Vol. 12, 2005.
- [20] SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.), EU- Kommentar 2000.
- [21] WIEHLER, Frank (Hrsg.), Die Erweiterung der Europäischen Union - Eine Herausforderung, Textsammlung „Agenda 2000“, 1998.
- [22] Bilten Europa, Ministarstvo vanjskih poslova I europskih integracija Republike Hrvatske, br.16. lipanj 2001.
- [23] Bilten Europa, Ministarstvo vanjskih poslova I europskih integracija Republike Hrvatske, br. 17. rujan 2001.
- [24] Bilten Europa, Ministarstvo vanjskih poslova I europskih integracija Republike Hrvatske, br.18. rujan 2001.
- [25] Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Länder Südosteuropas - Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Bundesrepublik Jugoslawien, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien und Albanien, KOM/99/0235 endg. vom 25.06.1999.
- [26] Odluka o mjerama u postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s *acquis communautaire*, sjednica Vlade Republike Hrvatske održana 21. 07. 2001., dostupno na: www.mvpei.hr
- [27] Plan provedbe sporazuma o stabilizaciji i pridruivanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, sjednica Vlade Republike Hrvatske održana 18.10.2001., dostupno na: www.mvpei.hr
- [28] Proposal for a Council decision on the conclusion and the provisional application of an Interim Agreement between the European Community, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, COM (2001) 429 final.
- [29] Rezolucija o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji, Narodne Novine 153/2002. od 20.12.2002.

- [30] Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Kopenhagen, 21-22. Juni 1993, dostupno na: www.european-council.europa.eu
- [31] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njenih zemalja članica. (Vorschlag für einen Beschluss des Rates und der Kommission über den Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Kroatien/* KOM/2001/0371 endg. - AVC 2001/0149 *//ABl. C 332E vom 27.11.2001.