

PREGOVARAČKI PROCES HRVATSKE. POGLAVLJE 23. NOVI STANDARDI?

*Konstantino Longares Bario*¹

REZIME

Proces pridruživanja novih zemalja Evropskoj uniji sprovodi se u skladu sa vrlo specifičnim tehničkim pregovorima. Najveći deo ovog procesa ne čine diplomatski potezi dogovoreni na velikim zasedanjima i pregovaračkim sastancima, već se sprovodi na tehničkom planu, uz izvesnu nejednakost između Evropske komisije, koja predstavlja zemlje članice, i zemlje kandidata.

Hrvatska je prva od zemalja koje su, nakon raspada bivše Jugoslavije, prošle kroz građanski rat, a koja se pridružuje Uniji. U njenom slučaju, tehnički proces pregovora završen je uvođenjem novih tehničkih kriterijuma, sa praktičnijim i naprednijim uslovima. U ovom članku bavićemo se analizom tog procesa, sa stanovišta poglavlja 23 u okviru pravnih tekovina Evropske unije koje se odnosi na oblast pravde i osnovnih ljudskih prava. Hrvatska je morala da se suoči sa mnogo većim zahtevima od pukog prilagođavanja zakonima Evropske unije. Iako je to u nekim trenucima moglo da deluje kao postavljanje dodatnih uslova, ili veća oštrina u pregovorima, u praksi je ispunjenje ovih uslova dovelo do bržeg napretka u poboljšanju upravljanja zemljom, u korist svih građana. Učešće civilnog sektora i stalna kontrola spolja doveli su do veoma pozitivnih, hvale vrednih promena. Međutim, evropski lideri i njihove institucije tek treba da saopšte građanima da je to tako i da ih obaveste o stvarnim razlozima i posledicama proširenja kako bi dobili njihovu podršku koja je u zemljama članicama svakim danom sve manja.

Ključne reči: Hrvatska, Evropska unija, integracije, kandidat, pregovaranje.

Hrvatska bi mogla da postane dvadeset i osma zemlja članica Evropske unije 1. jula 2013. Njenim ulaskom u evropski klub započet je proces pristupanja Uniji zemalja bivše Jugoslavije (ako izuzemo Sloveniju) i otvaranja ovog dela Evrope, što je doprinelo prevazilaženju rana iz dva svetska rata i duge tradicije sukoba. Pored toga, u pitanju je prvo proširenje posle velikog talasa iz 2002. i 2004. godine kada su zemlje starog komunističkog bloka postale članice Unije. Od tada, EU je prošla kroz period slabosti i

¹ 5, Avenue Flechier. 78600 Maisons Laffitte. Francija; clongaresb@hotmail.com

problema demokratskog legitimiteta, što dokazuje i trenutna ekonomska kriza i teškoće u pokazivanju jedne jedinstvene volje.

U ovom članku analiziraćemo tok procesa pregovora između EU i Hrvatske, naročito u vezi sa poglavljem 23 pravnih tekovina Unije. Ovo poglavlje predstavljalo je novinu u procesu pregovora, a ispunjenje postavljenih kriterijuma bilo je od presudnog značaja za samo pristupanje. U nastavku ćemo videti kakav uticaj ovo može imati na kasnije pregovore sa ostalim zemljama bivše Jugoslavije i sa Albanijom. I na kraju, osvrnućemo se na uticaj koji je ovo imalo na zemlje članice, na njihovo političko ponašanje i na čuveni „demokratski deficit“ Unije.

Pregovori između EU i Hrvatske oko poglavlju 23. Novi pristup.

- **Početak pregovora – težak trenutak**

Pregovori između EU i Hrvatske počeli su 3. oktobra 2005, nakon komplikovanog procesa koji se završio dodeljivanjem statusa kandidata Hrvatskoj 2004. godine, i nakon što je konstatovano da zemlja u dovoljnoj meri saraduje sa Međunarodnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. Na početku procesa pregovora izvršena je revizija ili *screening* hrvatskih zakona iz svih značajnih oblasti pravnih tekovina EU. Sa tim ciljem, Evropska komisija je podelila zakone Unije u poglavlja. Nas zanima poglavlje 23 – o pravdi i osnovnim ljudskim pravima.

Hrvatska je druga zemlja bivše Jugoslavije sa kojom su vođeni pregovori nakon rata koji je okončan podelom zemlje na nekoliko republika. Slovenija je već ušla u EU, ali možemo da zaključimo da na pregovore sa njom nije uticao građanski rat koji je izbio u bivšoj Jugoslaviji, budući da u Sloveniji gotovo i nije bilo oružanih sukoba, niti je bilo pojava etničkog čišćenja ili dominacije nacionalističke struje u pitanjima od javnog značaja. U trenutku početka pregovora, Evropska komisija je upravo bila uspešno završila proces pridruživanja 11 novih država. Zemlje članice bile su zadovoljne ovim proširenjem, ali su se i pored toga javljale sumnje u neke aspekte pridruživanja i u prilagođenost ovih zemalja stvarnosti Evropske unije. Ovo proširenje, najveće u istoriji Unije, nije bilo lako. U trenutku kada je do njega došlo postojala je jaka politička volja da se prevaziđu podele istok-zapad i da se integrišu zemlje čija je ekonomija bila potpuno drugačija od postojeće u ujedinjenoj Evropi. Politika proširenja se, malo po malo, pretvorila u istinski politički napor i tehniku izuzetne složenosti. Osim toga, ta politika je uticala i na politike pojedinih sektora². Najveće i najznačajnije zemlje Evropske unije snažno su podržavale ovaj proces.

² «Sometimes impending enlargement has impelled the EU to deepen; for example, the imminent accession of the Central and Eastern European countries in the early 2000s spurred Member States to intensify integration

Jedan od nemačkih komesara, a Nemačka je ključna zemalja u ovom procesu, bio je zadužen za ovaj zadatak i odlučno se zalagao za proces proširenja. Na zasedanju Saveta Evrope 2001. godine u Nici³, institucionalne prepreke koje je proširenje podrazumevalo bile su rešene. Kao što smo već rekli, postojala je snažna politička volja da se na tom putu napreduje. Iz tog razloga je i došlo do tako velikog proširenja, a da nisu uzete u obzir razlike između ovih zemalja u pogledu njihovog stanovništva, stepena pripremljenosti, ili njihovih administrativnih kapaciteta. Tačno je da su sve ove zemlje individualno prošle kroz proces pridruživanja i sa svakom od njih su posebno vođeni pregovori, ali učinjeno je sve što je bilo neophodno kako bi sve one bile dovoljno spremne i svi problemi rešeni, iako im je u mnogim aspektima prilično progledano kroz prste kako bi se obezbedilo njihovo istovremeno pristupanje Uniji 1. maja 2004. Bilo je odloženo samo pridruživanje Bugarske i Rumunije, ali već tada je zakazan datum njihovog ulaska za januar 2007⁴.

Ovaj proces izazvao je brojne kritike onih koji su bili skeptični po pitanju pristupanja ovih zemalja i, u isto vreme, doveo je do reformi bez presedana - pravne i državne strukture ovih zemalja, kao i njihova građanska i administrativna kultura, morale su da se menjaju velikom brzinom. Pregovori sa ovim zemljama bili su usredsređeni na tehničke detalje nad kojima Evropska unija ima ekskluzivnu nadležnost u odnosu na zemlje članice. U tom smislu, najvažnije oblasti su one koje se odnose na unutrašnju trgovinu: konkurencija, spoljna trgovina, javni ugovori... Takođe je bilo napornih pregovora u svim oblastima zajedničkog zakonodavstva koje imaju veze sa finansijskom pomoći – u oblastima poljoprivrede, regionalnog razvoja ili zapošljavanja. Upravo u pregovorima oko ovih oblasti počela je da se nazire uzdržanost starih članica EU po pitanju pristupanja tako velikog broja zemalja odjednom. Političari iz starih zemalja članica su iznenada shvatili da poljoprivredne subvencije ili pomoć pri formiranju izvoznih cena neće više moći da se realizuju na isti način kada poljska ili mađarska poljoprivreda jednom postanu deo Unije, a da i ne govorimo o programima podrške zapošljavanju u regionima oslabljene industrijske proizvodnje ili o podršci regionalnim fondovima. I pored toga, Evropska komisija se svojski potrudila da pronađe rešenja i programe koji će, u izvesnoj meri, biti zadovoljavajući za sve. Savet ministara je pregovarao sa ovim zemljama sve do poslednjih detalja, uvek sa voljom da se one integrišu u EU.

in the area of justice and home affairs (immigration and internal security)». D. Dinan. Ever closer Union. An introduction to European Integration. 2005. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado.

³ «The Enlargement after Nice». Govor komesara Gintera Ferhojgena 16. januara 2001.

⁴ «In fact that commitment to both Sofia and Bucharest about membership is so solid that – at worst – one or both countries might have to wait no more than an extra twelve months to be allowed in. In reality the legal, policing and other reforms demanded of the two states are going to have to continue well after they eventually join». *Europe's Enlargement Problem. John Palmer. Maj 2006. www.opendemocracy.net*

- **Uslovi za pristupanje**

Uslov koji treba da ispune nove zemlje kako bi pristupile Uniji jeste da budu demokratske i da imaju funkcionalnu tržišnu ekonomiju. To je ustanovljeno na Savetu Evrope 1993. u Kopenhagenu, i otuda naziv „kriterijumi iz Kopenhagena“. Međutim, zakoni Evropske unije ne obuhvataju poglavlje o administrativnim kapacitetima i dobroj demokratskoj praksi njenih zemalja članica. Ne postoji jasan kriterijum o tome kada je jedna zemlja dostigla zadovoljavajući nivo harmonizacije u ovim oblastima. Nisu obuhvaćeni, takođe, ni mnogi zakoni o različitim političkim pitanjima, kao što su zakoni o izborima, o manjoj ili većoj decentralizaciji zemalja, ili o organizaciji i strukturi zakonodavne vlasti. Ove oblasti regulišu isključivo zemlje članice, u skladu sa načelom prenosa nadležnosti, i u njima ne postoji jedan „evropski standard“. Tako se kod pristupanja devet novih članica 2004. već govorilo o osnovnim problemima demokratije u ovim zemljama. Čak je 90-ih godina predlagano da se Slovačka isključi iz ove prve grupe zemalja koje zajedno pristupaju. Međutim, entuzijazam koji je budila ideja proširenja na istok, kao i podrška nekih zemalja članica, naročito Nemačke, uspele su da rasprše sumnje. Ove situacije pokazuju da procesi pridruživanja u podjednako meri zavise od pripremljenosti zemlje kandidata, kao i od spremnosti zemalja članica EU da prihvate nove članove⁵.

Uprkos svemu, sporo približavanje Rumunije i Bugarske evropskom nivou značilo je odlaganje datuma njihovog pristupanja za 2007. godinu. Postojale su sumnje u vezi sa stvarnom reformom administrativnih struktura. Takođe, postojao je strah da će, usled izuzetno niskog životnog standarda, doći do masovnog iseljavanja radnika ka zapadu Evrope. Iz tog razloga, uvedene su privremene mere koje građanima ovih zemalja ukidaju pravo na slobodno zapošljavanje u periodu od sedam godina od dana pristupanja te zemlje Uniji. Ovo je već bilo primenjeno prilikom prethodnog pridruživanja deset zemalja 2004. godine. U isto vreme, postojale su sumnje i strahovi u vezi sa stepenom usvojenih demokratskih praksi u ovim zemljama, kao i sa istinskim naporima u borbi protiv korupcije i odvajanjem moći u ovim državama.

Ne treba zaboraviti i činjenicu da je proširenje smatrano jednostavnim objašnjenjem problema sa kojima se EU suočavala od trenutka njegovog sprovođenja. Kao što navode pojedini autori,⁶ Evropska unija i njeni političari smatraju da su problemi u vezi sa usvajanjem Evropskog ustava, ili kasnije, u vezi sa Lisabonskim ugovorom, do kojih je došlo odmah nakon proširenja, rezultat reakcije javnosti na to proširenje.

⁵ *European Union conditionality and the Acquis Communautaire*. H. Grabbe. *International Political Science Review*. Jul 2002. vol. 23. Severna Irska, Ujedinjeno kraljevstvo.

⁶ *Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión* (Proširiti ili ne proširiti Uniju, pitanje nije sad). José Ignacio Torreblanca. Real Instituto Elcano. 2006. Madrid.

Silogizam da je proširenje dovelo do problema unutar Unije je pogrešan, budući da postojeći problemi nisu direktna posledica proširenja. Ovaj argument zapravo koriste oni koji se protive neprestanim proširenjima sa ideološke tačke gledišta, i koji žele da stave tačku na dalja proširenja i postave evropske granice.⁷

Sve su to imale u vidu i zemlje članice i Evropska komisija pre nove runde pregovora. Tako je na samom početku pregovora sa Hrvatskom jasno naglašeno da je neophodno istinsko usvajanje demokratskih praksi. Važno je naglasiti da su u pitanju pregovori o pristupanju zemlje koja je nakon građanskog rata imala autoritarnu vladu koja se predstavljala kao demokratska, ali koja nije poštovala manjine, niti je ispunjavala osnovne kriterijume na polju nezavisnosti sudstva ili borbe protiv korupcije. Postojala je volja da se započne novi proces pridruživanja, ali pod uslovom da se ne ponove i ne tolerišu greške koje su učinjene u slučaju Slovačke, 90-ih godina, ili u slučaju Rumunije i Bugarske, kojima je obećan datum pristupanja pre nego što su reforme zaista sprovedene.

- **Specifični uslovi za Hrvatsku**

U slučaju pridruživanja Hrvatske, proces je od samog početka bio drugačiji. Hrvatska je predala svoju kandidaturu u martu 2003, a status kandidata je dobila 2004. Međutim, zemlje članice su odbile da započnu pregovore o pristupanju sve dok se ne dokaže da zemlja u dovoljnoj meri saraduje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. Pomenuti tribunal je izdao naloge za traženje i hapšenje nekoliko pojedinaca koji su zauzimali visoke položaje u hrvatskoj Vladi i vojsci neposredno nakon sticanja nezavisnosti. To je izazvalo blokadu početka pregovora u martu 2005, sve dok general Ante Gotovina nije uhapšen, u decembru iste godine, u Španiji. Ovim je Evropska unija poslala jasnu poruku ostalim zemljama koje bi u budućnosti mogle da se kandiduju za članstvo u Uniji, a naročito Srbiji, što se kasnije i pokazalo povodom hapšenja ratnih zločinaca u toj zemlji.

Međutim, pored ove specifičnosti hrvatskog slučaja, koji je bio izazvan neposrednom ratnom prošlošću zemlje, bilo je i drugih razlika. Svi procesi pridruživanja počinju revizijom zakonodavstva zemlje kandidata. To je takozvani *screening* zakonodavstva koji se sastoji iz niza sastanaka na tehničkom nivou na kojima se analiziraju postojeći zakoni, propisi i uredbe zemlje kandidata i upoređuju sa zakonima i propisima Unije. I dok je u „tradicionalnim“ oblastima, kao što je konkurencija ili trgovina, poređenje već pravljeno prilikom prethodnih proširenja, na polju pravde i unutrašnjih pitanja *screening* je bio novina. Razlog za to leži u razvoju zakona Unije u

⁷ *¿Necesita Europa fronteras?* (Da li su Evropi potrebne granice?). J. I. Torreblanca. 2006. Revista Mediterráneo Económico. Fundación Cajamar. Almería.

ovim oblastima u prethodnom periodu, sa jedne strane, i, sa druge, u činjenici da su pregovori bili mnogo više od pukog prilagođavanja pravnih tekstova. Nakon izvršene analize zakonodavstva, stvara se tabela zakona i propisa koje treba prilagoditi. Mnoga prilagođavanja svode se na jednostavna tehnička usklađivanja postojećih uredbi i propisa. Neka druga zahtevaju uvođenje novih normi ili načina funkcionisanja ministarstava o kojima je reč. U slučaju poglavlja 23 pravnih tekovina Evropske unije, analizom su obuhvaćena i veoma delikatna pitanja, kao što je nezavisnost sudija, stepen efikasnosti u obradi nagomilanih sudskih predmeta ili postojeće mere u borbi protiv korupcije.

Nakon što je *screening* završen, Evropska komisija upućuje Savetu izveštaj o stepenu usklađenosti zemlje kandidata sa vrednostima Unije. Sledeći preporuke EK, Komitet stalnih predstavnika Evropske unije (KOREPER) odlučio je da započne pregovore sa Hrvatskom, ali je prethodno za svako poglavlje postavio niz uslova (*benchmarks*) koji su morali biti ispunjeni pre početka pregovora o tom poglavlju.

Ovo je bila velika tehnička novina u procesu pridruživanja. Nikada ranije nisu bili postavljani uslovi tog tipa. Uslovi su bili definisani na sledeći način: „Uslovi, kao novi instrumenti, imaju za cilj da skrenu pažnju zemlje kandidata na najvažnije reforme na putu potpune harmonizacije sa pravnim tekovinama Unije. Oni najčešće podrazumevaju usvajanje novih zakona, strategija, operativnih planova, kao i ispunjenje obaveza koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“.

Na ovaj način, otvaranje svakog poglavlja zavisilo je od prethodnog ispunjenja određenih uslova. Najveći deo ovih uslova nije bio zakonodavnog karaktera, već se svodio na usvajanje strateških planova ili efektivno ispunjenje obaveza proisteklih iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, potpisanog između Evropske unije i Hrvatske. Tako je Evropska unija ustanovila novi sistem pregovora koji je bio zahtevniji, ali u isto vreme je pomagao zemljama kandidatima na teškom putu ka članstvu u EU. Bio je zahtevniji jer je neke od promena bilo izuzetno teško sprovesti u periodu tranzicije, što zbog toga što su uticale na budžet i povlačile fondove prethodno namenjene drugim ciljevima, što zbog mera koje su mogle da budu nepopularne te da samim tim postoji slab politički interes da se one sprovedu u delo.

Prethodni pregovori bili su usredsređeni na prilagođavanje samoj suštini pravnih tekovina Evropske unije (pitanja tržišta i prenosa moći odlučivanja), dok su u ovim pregovorima pitanja u vezi sa vođenjem zemlje dobila veći značaj. Na ovom primeru se može videti da je napredak ka proširenju doveo do produbljanja ili unapređenja određenih politika i praksi unutar Unije.

Koji su to razlozi koji su doveli do toga? Sa jedne strane, treba imati u vidu pitanje veličine zemlje. Sa te tačke gledišta, pristupanje zemlje koja bi imala površinu, broj stanovnika i stepen industrijske razvijenosti stare Jugoslavije bi bilo komplikovano, jer bi ona predstavljala konkurenciju izvesnim sektorima proizvodnje u nekim zemljama

članicama; pridruživanje republika koje su nastale nakon raspada Jugoslavije je u tom smislu mnogo prihvatljivije. Prethodnim proširenjem obuhvaćena je Slovenija – taj dobar i bogat čak sa visokim bruto nacionalnim dohotkom i malim brojem stanovnika nije imao nikakvih problema da se prilagodi. Nakon ulaska u EU, Slovenija je među prvima uvela evro i potpisala Šengenski sporazum. To dokazuje da se pravni okvir bivših jugoslovenskih republika relativno lako usklađuje sa zakonodavstvom Unije. Hrvatska je takođe relativno mala zemlja, koja je imala nekoliko značajnih industrija, ali, naročito posle rata i u periodu Tuđmanove vlasti, nju su mnogo više karakterisale velike društvene i industrijske krize. Najsloženija pitanja u pregovorima o tradicionalnim poglavljima su pitanja u vezi sa pravom na konkurenciju, potrebom da se podele i ponovno strukturiraju industrijski sektori kao što su brodogradnja ili proizvodnja čelika, ili sa racionalizacijom državnih sektora poput železnice. U pitanju su tehnički složeni sektori za čiju je reformu teško dobiti političku podršku stanovništva. Sve zemlje koje su pristupile Evropskoj uniji morale su da izvrše industrijsku modernizaciju, umanjujući subvencije, privatizujući državne firme i deleći velike industrijske konglomerate. Političarima nije drago kada moraju to da urade, budući da ove mere najčešće vode povećanju nezaposlenosti u nekim regijama tih zemalja, dok stanovništvo često smatra da se radi o napuštanju strateških sektora što vodi gubitku glasova na sledećim izborima.

Međutim, sektori koje je najteže reformisati su oni koji se odnose na način vođenja države, kolika god ona bila. U pitanju su principi. Autoritarizam, potpomognut nacionalizmom, kao i centralizam, nepotizam, korupcija i loše administrativne prakse predstavljaju balast hrvatske administracije. Na samom početku pregovora bilo je jasno da problemi u ovim oblastima neće proisteći iz nemogućnosti usklađivanja sa pravnim okvirima Unije, već iz samog sprovođenja reformi u delo. Kultura „prijateljskih i rođaćkih veza“, naročito razvijena u posleratnom nacionalističkom periodu, dovela je do toga da građani smatraju da je mnogo važnije poznavati nekoga u administraciji ili prilikom sklapanja poslova, nego uložiti lični trud i ispuniti neophodne uslove. Po ovom principu, na važna mesta dospeli su pojedinci rukovođeni takvim stavovima, sposobni da sa sebi sličnima ispletu mrežu podrške. Međutim, zemlje Evropske unije su cenzurisale ovakvo funkcionisanje, ne želeći da prime još zemalja u svoj izabrani klub sve dok se ovakvo ponašanje ne iskoreni.

Zbog toga je tokom čitavog perioda posebno naglašavana važnost reforme javne administracije, a naročito reforme u oblasti pravde i borbe protiv korupcije.

Za Hrvatsku će ove dve administrativne i zakonodavne oblasti biti od najvećeg značaja.

Poglavlje 23 nije postojalo u prethodnim pregovorima. Njegova sadržina bila je obuhvaćena poglavljem pod nazivom „Pravda, slobode i bezbednost“. U ovim pregovorima, pitanja bezbednosti se odvajaju i posebno razmatraju u poglavlju 24.

Poglavlje 23 obuhvata četiri oblasti: pravdu, borbu protiv korupcije, osnovna ljudska prava i prava evropskih građana. Kao što smo već naveli, ispunjenje uslova za otvaranje poglavlja 23 – sprovođenje planova i strategija, kao i postizanje efektivnih rezultata, dovešće do toga da ovo bude poslednje poglavlje koje se otvara. Sa tim ciljem, Evropska komisija odlučuje da uputi ekspertske grupe koje će redovno analizirati situaciju u vezi sa pomenutim planovima i strategijama. Ta analiza neće se svoditi na to da eksperti na papiru potvrde postojanje ili nepostojanje planova, već će se skoncentrisati na postignute rezultate. Na primer, neophodno je uložiti napore kako bi se smanjio broj nerešenih sudskih slučajeva. Budući da je ovo jedan od velikih problema sudstva u mnogim evropskim zemljama, njegova osnova leži u činjenici da građani nemaju realan pristup pravdi. Nagomilavanje nerešenih slučajeva u sudovima znači i nepotrebno kašnjenje sa donošenjem odluka, i u isto vreme otvara put korupciji sa ciljem pokušaja njihovog bržeg rešavanja. Dakle, da bi uopšte mogla da započne pregovore, Hrvatska je morala da obrazloži kako planira da promeni ovu situaciju i da izbroji nerešene predmete po sudu, u određenom vremenskom periodu, te da na taj način pokaže da se bavi ovim problemom.

Konkretno, uslovi za otvaranje pregovora oko ovog poglavlja sastojali su se od usvajanja četiri akciona plana. U prvoj polovini 2008. hrvatski Sabor je usvojio strategiju borbe protiv korupcije, a Vlada je usvojila akcioni plana za njeno sprovođenje u delo. Pored toga, usvojene su strategije za reformu sudstva, akcioni plan za primenu Zakona o zaštiti manjina i akcioni plan za ubrzanje programa smeštaja manjina⁸. Evropska komisija donela je odluku o ispunjenju ovih uslova u decembru 2008. Uprkos svemu, neke od zemalja članica Unije blokirale su početak pregovora sve dok Hrvatska ne poboljša saradnju sa Tribunalom za bivšu Jugoslaviju u Hagu, gde se sudilo pojedincima koji su predstavljali narodni simbol borbe za nezavisnost. Kada je Hrvatska dokazala da je saradnja sa Tribunalom bolja, u smislu pružanja više informacija, u februaru 2010. pregovori oko poglavlja 23 mogli su da počnu.

Rezultat je bilo prihvatanje svih zakonskih mera Unije, uz zaključak da nije neophodan prelazni period ni za jednu od njih. Međutim, uprkos tome, došlo je do postavljanja uslova i za zatvaranje poglavlja. Zbog čega?

Još jednom smo se suočili sa nepoverenjem zemalja članica i sa situacijom u kojoj su pregovori o pridruživanju išli mnogo dalje od striktnih granica zakona Unije.

Uslovi za zatvaranje poglavlja bili su sledeći: aktuelizovati strategiju reforme sudstva i njen akcioni plan i obezbediti njeno sprovođenje u praksi; ojačati nezavisnost,

⁸ U periodu Tuđmanove vladavine nisu postojala prava etničkih manjina u Hrvatskoj, naročito prava pripadnika srpske nacionalnosti. Plan za obezbeđenje smeštaja predviđao je da država obezbedi smeštaj licima koja su, usled etničkih progona tokom rata, izbegla iz Hrvatske i time ostala bez svoje imovine.

odgovornost, nepristrasnost i profesionalnost sudija; poboljšati efikasnost sudstva; poboljšati način obrade slučajeva ratnih zločina na lokalnom nivou; uraditi analizu i navesti rezultate borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije na svim nivoima, uključujući korupciju na najvišem nivou i u osetljivim oblastima, kao što su javne nabavke; definisati mere pojačane prevencije u cilju borbe protiv korupcije i izbegavanja sukoba interesa; poboljšati zaštitu etničkih manjina; rešiti preostale zahteve za povratak izbeglica i unaprediti zaštitu ljudskih prava. Svemu ovome dodat je i uslov dalje saradnje sa Tribunalom u Hagu.

Uopšte uzev, ono što je došlo do izražaja tokom ovih pregovora jeste da EU, nakon iskustva sa prethodnim proširenjem, želi da uspostavi sistem pregovora koji će u većoj meri garantovati da će zemlje koje žele da uđu u EU imati pravni, administrativni i sudski okvir koji zadovoljava izvesne standarde demokratije, transparentnosti i pravde. Moglo bi se reći da su ovi standardi čak i viši od standarda koje ispunjavaju neke zemlje članice. Osim toga, imajući u vidu visok stepen korupcije u zemljama kandidatima, traži se da se donesu zakoni i preduzmu mere kako bi se stvorila takva kultura u kojoj je pojava korupcije izuzetno retka. Postavlja se pitanje u kojoj meri su ove reforme dugoročne, kao i da li će doći do promene situacije po prijemu zemlje u EU.

- **Efekti pregovora**

Ono što je potpuno jasno jeste to da će, nakon što svi ovi ciljevi budu postignuti, promene ići u korist stanovništva Hrvatske. Dokaz za to je činjenica da je civilni sektor aktivno učestvovao u čitavom procesu. Na primer, simptomatično je to što je udruženje nevladinih organizacija u februaru 2011. objavilo svoje mišljenje da EU ne treba da prizna ispunjenje ovih uslova.⁹

Kako bismo do detalja proučili način funkcionisanja ovog sistema, uzećemo za primer jednu od napolemičnijih tema iz oblasti reforme sudstva – sticanje sudijskog zvanja i obavljanje te funkcije. Kao što je poznato, ne postoje jedinstveni zakoni Evropske unije koji ovo regulišu. U nekim zemljama sudijsko zvanje stiče se nakon završenih studija prava i položenog ispita za sudije. Kada jednom postanu sudije, ostaju to do kraja života, kao državni službenici, a njihovu karijeru prati organ zadužen za kontrolu sudijskog rada koji je nezavisan od vlade te zemlje. Međutim, vlade imaju izvestan uticaj na sudije, kroz formiranje ministarstava pravde i dodelu budžeta za njegov rad. Ipak, sveukupno gledano, može se reći da je sudstvo u tim zemljama nezavisno. Ovo ponekad

⁹ «*Joint Opinion of the Croatian civil society organizations on the readiness of the Republic of Croatia for the closing of negotiations in Chapter 23 - Judiciary and Fundamental Rights*». Zagreb, 16. februar 2011. www.cesi.hr

izaziva kritike građana ili političara koji optužuju sudije da štite svoje pozicije i interese. U nekim drugim zemljama Unije zvanje sudije stiže se na drugačiji način – recimo nakon prakse u sudovima, što je slučaj u Austriji. Upravo ovakav sistem postoji i u Hrvatskoj, s obzirom da su zakoni koji su uređivali ovu oblast nasleđeni iz doba austrijske imperije a zatim, logično, menjani tokom Titove diktature, ali su u osnovi ostali isti. Predsednici tribunala su ti koji odlučuju koji diplomci imaju pravo da stiču sudsku praksu i da, kada za to dođe trenutak, steknu zvanje sudije. Bila je opšteprihvaćena činjenica da će veliki deo slobodnih mesta pripasti deci i rođacima sudija i uglednih advokata, i da neko ko nema kontakte, koliko god briljantan student bio, teško može da dođe do sudijskog zvanja. Tokom trajanja pregovora, EU je vršila pritisak da se ovaj sistem promeni. Danas, kandidati za sudije moraju da polože prijemni ispit za Pravosudnu akademiju i, ukoliko sa uspehom završe školovanje koje traje dve godine, stiču zvanje sudije. Još uvek nisu imenovane sudije iz prve generacije po ovom sistemu – sve do tada postojaće jedan hibridni sistem koji je, u svakom slučaju, bolji od prethodnog jer podrazumeva nezavisnost, stručnost i transparentne i ravnopravne kriterijume za imenovanje. I pored toga, s obzirom da još uvek nisu promenjena postojeća pravila i da su sadašnje sudije i visoki zvaničnici iz oblasti sudstva na svoje položaje došli tokom devedesetih godina (kada je sudski sistem radikalno izmenjen po kriterijumima koje su neki smatrali sektaškim i nacionalističkim), neki kritičari smatraju da se istinski značaj ovih reformi može dovesti u pitanje. Ista pitanja se postavljaju kada se govori o profesionalizaciji sudstva i većoj nezavisnosti sudija. Ostale oblasti koje su reformisane i pojačane tokom perioda pregovora bave se poboljšanjem efikasnosti sudskog sistema i obezbeđivanjem bržeg procesa suđenja, uvodeći alternativne načine rešavanja sporova i time smanjujući broj nerešenih slučajeva u sudovima. Sa tim ciljem, uložena su sredstva u informatičke sisteme i druge infrastrukture sudova, i promenjeni su zakoni o krivičnim i građanskim parnicama.

Druga velika oblast u kojoj su sprovedene reforme je oblast borbe protiv korupcije. Proces pregovora i postavljanje uslova doveli su do stvaranja programa i akcionih planova za suočavanje sa ovim problemom. Hrvatska je zemlja koja, kao i sve mediteranske zemlje sa većinskim katoličkim stanovništvom, ima izraženo lagodan i tolerantan stav prema pojavi korupcije, nepotizma i svojevoljnosti prilikom donošenja administrativnih odluka. Ako ovome dodamo postojanje krugova moći, stvorenih u vreme specifičnog socijalizma koji je Tito uveo u oblast ekonomije, nailazimo na idealnu podlogu za razvoj oligarhije i interesnih mreža koje utiču na čitavu ekonomiju i druge oblasti društvenog života. Evropska unija je pokušala da promeni ovu kulturu i usadi težnju za strogim i ispravnim postupanjem u ovim slučajevima. Sa tim ciljem, Unija je finansirala i sprovela programe koji pojačavaju osetljivost stanovništva na pojave korupcije; uvedeni su programi podrške, kao i novi načini istraživanja i procesuiranja

slučajeva korupcije. Ovaj pritisak od strane Evrope doveo je do pojave političke volje da se problem korupcije reši, i konačno, u poslednjih nekoliko godina, sprovedena su značajna istraživanja i donete odgovarajuće presude. Sve ovo navodi na zaključak da je došlo do promene pravca, ali još jednom nameće pitanje da li će sve to trajati i da li će se nastaviti istim putem i nakon eventualne promene vlasti po ulasku u EU.

Šta ovo znači ostalim zemljama bivše Jugoslavije?

Pregovori sa Hrvatskom odvijali su se prilično brzo, ali su, bez obzira na to, bili i veoma složeni. Jasno je da bi pregovori sa Srbijom mogli da idu istim putem. Slučaj Makedonije je nešto manje jasan, usled poteškoća koje ova zemlja ima da se prilagodi pravnim tekovinama Unije, kao i usled svog sukoba sa Grčkom. Slučajevi Crne Gore, Bosne i Hercegovine ili Albanije su složeniji i verovatno će procesi stabilizacije, a zatim i pregovori dugo trajati. Međutim, kao što smo već rekli, može se očekivati da se proces sa Srbijom odvija relativno brzo. U tom slučaju, verovatno će biti analizirani i, možda, prošireni zahtevi koji su postavljeni pred Hrvatsku, zavisno od prethodno ostvarenih rezultata. Drugim rečima, Evropska unija će sve više insistirati na pružanju garancija o postojanju efikasne, nezavisne i profesionalne sudske vlasti i, sa druge strane, na usvajanju mera za jednu ozbiljnu i delotvornu borbu protiv korupcije. U suštini, ovo predstavlja veliki napredak za stanovništvo zemalja kandidata, a u isto vreme pomaže Uniji da izvrši proširenje bez bojazni da će se naknadno suočiti sa ovim problemima, pod uslovom, naravno, da ove reforme potraju i da se održe i posle samog prijema zemlje u EU.

Za sada je očigledno da se proces dodeljivanja statusa kandidata i otvaranje pregovora o pristupanju sa Srbijom odvija na isti način kao i u slučaju Hrvatske. Nakon što je Srbija uhapsila i izručila nekoliko ratnih zločinaca koji su se krili na njenoj teritoriji, Evropska komisija je preporučila da joj se dodeli status kandidata, a Savet Evrope je to i učinio (ovo se odražava na nivo i obim prepristupnih fondova koje EU ulaže u zemlju).

Nešto slično onome što se događalo u pregovorima sa Hrvatskom možemo, takođe, videti i u takozvanom „strukturnom dijalogu sa Bosnom i Hercegovinom u oblasti pravde“, koji je otvoren u junu 2011. „Strukturni dijalog“ sastoji se od procesa analize i preporuka proisteklih sa bilateralnih sastanaka između EU i Bosne i Hercegovine, koji se održavaju dva puta godišnje i na kojima se analizira situacija u zakonodavstvu i poredi praksa ove zemlje sa kriterijumima i standardima Unije. Ovo je velika novina, budući da je u pitanju zemlja koja još uvek nije kandidat za članstvo, a koristi se isti pristup za podršku reformi u oblasti zakonodavstva, administrativnih praksi i građanske kulture upravljanja zemljom, i posebno u oblasti pravde. Svima je poznato da je situacija u Bosni i Hercegovini izuzetno složena, i da njena ustavna struktura neprestano dovodi do novih institucionalnih i zakonodavnih blokada. Međutim, pristup Evropske unije pokazuje da

ona uči na prethodnim greškama i da je preuzela dinamičan i proaktivan stav kako bi imala više vremena da pripremi najsloženije oblasti na putu ka članstvu u Uniji.

Uticaj ovog procesa na zemlje članice EU

Konačno, hteli bismo kratko da se osvrnemo na to koliko su zemlje članice EU upoznate sa čitavim ovim procesom. Znanje građana zemalja članica Evropske unije o procesu pridruživanja Hrvatske obrnuto je proporcionalno udaljenosti između njihovih granica. Možemo reći, bez neke naučne osnove, ali i bez straha da ćemo pogrešiti, da su građani Slovenije i Mađarske prilično dobro informisani o ovom procesu, dok su građani Italije ili Austrije jedva svesni onoga što se događa. Građani Ujedinjenog kraljevstva, Irske, Španije ili Portugala imaju veoma malo informacija o ovom procesu. Taj nedostatak informacija dovodi do stvaranja klišea i predrasuda o problemima koji mogu da iskrnsu ili o implikacijama procesa pridruživanja. Valjalo bi se upitati zašto političari naših zemalja ne informišu svoje građane o ovim temama na jedan aktivniji i potpuniji način, kao i zašto smatraju da to nije neophodno¹⁰. U suštini, proširenja su predmet ugovora o pristupanju, a ti ugovori su međunarodni. Naše vlade ih potpisuju i naši parlamenti ratifikuju a da o tome građanima ne kažu ni reč. U nekim zemljama se održavaju referendumima, koji su ponegde obavezni, i u njima je narod bolje upoznat sa ovim temama, ali u ostalim zemljama članicama to nije slučaj. Ovo je u tesnoj vezi sa „demokratskim deficitom“ od koga boluje Evropska unija. Ukoliko će proširenje biti jedna od važnijih politika Evropske unije, i ukoliko postoji želja da se ono sprovede uspešno, jasno je da i dalje moraju da se koriste uslovi i pregovori poput onih primenjenih za poglavlje 23 u slučaju Hrvatske, ali takođe je neophodno da se situacija u kojoj se nalaze zemlje kandidati, kao i čitav proces pridruživanja objasne građanima zemalja koje se već nalaze u Uniji. Na taj način bile bi izbegnute sadašnje negativne reakcije na zemlje koje su poslednje ušle u klub.

Zaključak

Pregovori o pristupanju Hrvatske koji se odnose na poglavlje 23 bili su drugačiji od pregovora iz prethodnih procesa pridruživanja. Sa svakim proširenjem, zemlje članice usvajale su sve više zajedničkih pravnih instrumenata iz ovih oblasti. Pored toga, sada se od zemalja kandidata traži više od jednostavnog ispunjenja pravnih okvira. Usvajanje

¹⁰ U mnogim oblastima delovanja Evropske unije postoji višak informacija, ali nedostatak znanja. D. Dinan. *Ever closer Union. An introduction to European Integration*. 2005. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado.

administrativne prakse i postizanje rezultata idu dalje od proste primene pravnih tekovina u strogom smislu. Ovo pada teško zemljama koje žele da uđu u Evropsku uniju. U nekima od njih, na čitav proces gleda se kao na uvredu za nacionalni identitet ili specifične odlike te zemlje. U drugima, Evropska unija ili Evropska komisija bivaju optužene za paternalizam i zadiranje u unutrašnje stvari jedne zemlje. I pored toga, ostaje činjenica da uspješno sprovođenje procesa usklađivanja donosi veliku korist građanima ovih zemalja i najčešće doprinosi njihovoj lakšoj integraciji u Evropsku uniju.

Očigledno je da će se od sada svi budući procesi pridruživanja zemalja zapadnog Balkana odvijati po ovom šablonu. Evropska unija je učila na svojim greškama, a i politička klima je takva da vodi uvođenju jednog striktnijeg i zahtevnijeg procesa za ove zemlje kada su u pitanju oblasti koje ranije nisu bile predmet pregovora, niti su regulisane zakonima Unije. Međutim, ove oblasti danas predstavljaju uslov da zemlje kandidati budu smatrane demokratskim, i stoga će se naći pod lupom.

Ono sa čim se Evropska unija, a ni njeni lideri, još uvek nisu suočili, jeste zadatak da na najbolji način objasne sve ovo svojim građanima, kao i da opovrgnu negativna mišljenja o proširenju pružanjem informacija o prethodnim proširenjima. Jer činjenica je da politika proširenja ima izuzetan značaj i da je na veoma pozitivan način uticala na evropsku izgradnju.

Bibliografija

- Dinan, Desmond. 2005. *Ever closer Union. An introduction to European Integration*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Grabbe, H. "European Union conditionality and the Acquis Communautaire". *International Political Science Review*. Julio 2002 vol. 23. Irlanda del Norte. Reino Unido.
- Torreblanca, José Ignacio. 2006. "Ampliar o no ampliar la Unión: esa no es la cuestión". Madrid: Real Instituto Elcano.
- Torreblanca, José Ignacio. 2006. "¿Necesita Europa fronteras?". Almería: Revista Mediterráneo Económico. Fundación Cajamar.
- Palmer, John. "Europe's Enlargement Problem". Mayo 2006. www.opendemocracy.net
- Verheughen, Gunter. "The Enlargement after Nice". Discurso del Comisario el 16 de enero de 2001. Comisión Europea. Bruselas.
- Joint Opinion of the Croatian civil society organizations on the readiness of the Republic of Croatia for the closing of negotiations in Chapter 23 - Judiciary and Fundamental Rights. Zagreb, 16 de Febrero de 2011. www.cesi.hr