



Uloga bosanskohercegovačkog zakonodavnog tijela u procesu pridruživanja Evropskoj uniji: “Euro-opredjeljenost i euro-kapacitet Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine”¹

Svjetlana Derajić

“Euro-kapacitet” bosanskohercegovačkog zakonodavnog tijela

U ovom sažetku, namjera je predstaviti neke od najznačajnijih dijelova opsežnije studije koja je imala za cilj istražiti kapacitet Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PS) i njene Zajedničke komisije za evropske integracije (ZKEI) da obavljaju cijeli niz poslova koji su stavljeni u nadležnost zakonodavnom tijelu u toku predpristupnih pregovora sa Evropskom unijom (EU). Ova studija je podržana od strane Fondacije Otvoreno društvo BiH. Studija se zasniva na intervjuima koju su obavljani sa nekoliko dužnosnika i državnim službenicima iz ZKEI i Direkcije za evropske integracije (DEI), analizom Poslovnika oba doma PS, Poslovnika njenih radnih tijela, i zapisnika sa sjednica ZKEI. Takođe, studija se zasniva na nalazima koju su rezultat opsežnog istraživanja literature koja obrađuje parlamentarnu praksu u nekoliko zemalja članica EU, a koja se razvila tokom predpristupnih pregovora sa EU u tim državama.

Istražena su sljedeća pitanja: 1) unutrašnji kapacitet PS - kako bosanskohercegovački parlament radi na pitanjima od značaja za integraciju u EU; 2) integrativni kapacitet PS - kapacitet PS da kreira nacionalni interes između suprotstavljenih interesa koji se javljaju u vezi sa pitanjima u toku predpristupnih pregovora; 3) vanjski kapacitet PS - kako PS može mobilisati jednu širu podršku za uspješan pristup EU.

Prelomni trenutak

Bosna i Hercegovina (BiH) je potpisala Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju sa EU (USP) 16 juna 2008 godine i na taj način potvrdila svoju trajnu orijentaciju da napreduje na putu integracije u EU. Zakonodavno tijelo BiH ima značajnu ulogu u prilagođavanju velikog broja domaćih zakona sa pravnom stečevinom EU poznatom pod nazivom *acqui communitaire*. Ovaj kompleksni zadatak koincidira sa jednom gotovo dramatičnom ekonomskom i pravnom transformacijom u BiH. Potrebno je obaviti veoma obiman zakonodavni posao, a veoma često je potrebno stvarati određene grane prave ispočetka.

Poseban fokus ova studija stavlja na kapacitet ZKEI, odnosno stalne komisije PS u čiju nadležnost su stavljeni poslovi monitoringa i koordinacije pitanja od značaja za integraciju u EU u PS. Izvještaji Evropske komisije (EK) o napretku BiH u ispunjavanju predpristupnih kriterija za članstvo u EU za 2007 i 2008 godinu identifikovali su manjkavosti u kapacitetu PS, kao i manjkavosti u radu ZKEI. Ove manjkavosti trebaju biti otklonjene u jednom srednjoročnom periodu, odnosno u roku tri do pet godina. Neke od mjera potrebnih za otklanjanje konstatovanih manjkavosti iziskivale bi kompleksni postupak izmjena u Ustavu zemlje, ali neke od potrebnih mjera su isključivo tehničke prirode i odnose se na institucionalni kapacitet zakonodavne strukture u BiH. To se naročito odnosi na sljedeće manjkavosti:

- neadekvatni tehnički i ljudski kapaciteti PS-a, i prekomplikovana procedura; i
- ZKEI je uglavnom neaktivna sa minimalnim utjecajem u parlamentu.

U intervjuu za Dnevni avaz od 27 novembra 2008 godine, Predsjedavajući ZKEI je, između

Sažetak

Pristupanje Evropskoj uniji je među onim rijetkim pitanjima u Bosni i Hercegovini o kojima postoji nesumnjivi konsenzus. Ovo pitanje je najveći prioritet za zakonodavno tijelo države, ali još uvijek izostaje njegova djelotvorna posvećenost radu na zadacima koje ovakva orijentacija iziskuje. Postoji veoma očigledna neusaglašenost između “Euro-opredjeljenosti” i “Euro-kapaciteta” državnog parlamenta. Ovakva situacija se takođe veoma snažno odražava i na funkcionisanje Zajedničke komisije za evropske integracije (ZKEI), čiji je uticaj u Parlamentarnoj skupštini Evropska komisija ocijenila kao minimalan. Međutim, ovakva situacija nije izuzetak obzirom da je “deparlamentarizacija” trend prisutan u najvećem broju sadašnjih članica Evropske unije, a parlamenti su razvijali različite metode u svojoj praksi kako bi svoju ulogu tokom predpristupnih pregovora učinili produktivnijom. Ova studija je istražila prakse nekoliko nacionalnih parlamenata zemalja članica Evropske unije i predlaže mjere koje su primjenjive u radu Zajedničke komisije za evropske integracije u sadašnjem važećem pravnom okviru rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

¹ Dio naslova: “Euro-opredjeljenost vs. euro-kapacitet”, je pozajmljen iz teksta Agh, Attila: “The EU Accession and ECE Parliament: A Hungarian Approach”, German Policy Study, October 1, 2001

ostalog, rekao da sadašnji zaostatak u usvajanju zakonodavstva koje se odnosi na pitanja od značaja za integraciju u EU će biti među osnovnim preprekama za BiH za dobivanje statusa zemlje kandidata 2010 godine.

PS treba da usvoji zakonodavstvo koje se odnosi na oko 1.200 EU direktiva. Međutim, u 2008 godini usvojeno je samo 36 takvih zakona.

Kritike za ovakav zakonodavni zaostatak se prevažno trebaju uputiti Vladi BiH koja je propustila sačiniti zakonske prijedloge i uputiti ih u parlamentarnu proceduru ali parlament također može biti kritikovan za neupotrebljavanje postojećih poslovnih mehanizama, a da bi inicirali ili ubrzali zakonodavni rad ili kojima bi alarmirali javno mnijenje i ukazao na slabosti u radu Vlade.

Unutrašnji kapacitet parlamenta

PS je mali parlament, manji čak i od slovenačkog parlamenta koji broji 90 članova, a čija veličina je svojevremeno stvarala sumnje u dostatnost njegovog kapaciteta za obavljanje poslova koji su proizlazili iz pristupnih pregovora sa EU. Pored nedovoljne veličine, PS također nije adekvatno osposobljena brojem službenika. Naime, svaka komisija ima samo po jednog sekretara koji obavlja poslove i administrativnog i stručno-analitičkog karaktera. Iako je PS usvojio svoju strategiju i sistematizaciju radnih mjesta, a postoji i budžetsko odobrenje za plate tehničkog osoblja, nisu realizovana nova upošljavanja za 2007 i 2008 godinu, a novo upošljavanje nije uopšte predviđeno u budžetu za 2009 godinu. Dodatan problem je da su i sami parlamentarci opterećeni istovremenim učešćem u radu u nekoliko komisija, neki od članova parlamenta imaju istovremena zaduženja u čak šest komisija. Ovome treba dodati da sekretari komisija i same komisije često nemaju čak ni najosnovnije prostorije za svoj rad, kao ni opremu, a ni znanje korištenja opreme informacionih tehnologija. Za očekivati je da će prostor u budućnosti biti manje problematičan za PS jer se najveći dio organa izvršne vlasti preseljava u renoviranu zgradu.

Kakva je «Euro-opredjeljenost» Parlamenta?

Kao i najveći broj parlamenata zemalja članica EU u toku pristupnih pregovora, i PS je formirao stalnu komisiju zaduženu za pitanja od značaja

za integraciju u EU, odnosno ZKEI. Ova komisija je zajedničko i stalno radno tijelo oba Doma PS i ima dvanaest članova. U sastav ove komisije ulaze sve stranke koje učestvuju u radu PS i to približno proporcionalno njihovoj brojnoj zastupljenosti u PS.

Pored pitanja od značaja za integraciju u EU, ZKEI je nadležan da razmatra i pitanja koja proizilaze iz članstva države u Vijeću Evrope. Nadležnost po ovim pitanjima dodatno opterećuju rad ZKEI koja svakako nema dostatan tehnički kapacitet niti da obavlja samo one poslove koji proizilaze iz predpristupnih pregovora sa EU. Komisija u prosjeku održava sjednice jednom mjesечно. Većina članova ove komisije ne govori aktivno strane jezike što je dodatna slabost uz skromne tehničke i ljudske resurse koji stoje na raspolaganju ovom tijelu. Anagažman spoljnih eksperata je razmatran od strane ove komisije u nekoliko navrata ali do sada nije ništa konkretno bilo poduzamano u ovom pravcu. Razlog za neangažovanje vanjskih eksperata dijelom leži i u nedovoljnim budžetskim sredstvima koja se inače u PS raspoređuju prema veličini nekog radnog tijela, a da se pri tome ne uzima dovoljno u obzir strateški interes za rad nekog od tijela.

Takođe treba dodati da većina članova ZKEI nisu viskorangirani političari. Politički ugled nije bez značaja u BiH okolnostima jer još uvijek postoji mnogo nedovršenog posla na institucionalizovanju. U nedostatku postojanja adekvatnih institucija, politički vođene inicijative mogu bar privremeno popuniti takve praznine. Činjenica da političke stranke delegiraju svoje slabije uticajne članove u ZKEI takođe svjedoči o tome da glavni politički akteri ne smatraju ovu komisiju značajnom.

Parlamentarni standardi Evropske unije

Ne postoji unikatna matrica funkcionisanja i strukture parlamentarnog rada u procesu pristupanja EU. Nacionalni parlamenti članica EU su preuzimali različite nadležnosti u pogledu pitanja koja su bila od značaja za integraciju u EU: od prava da budu informisani o prijedlozima zakona u vezi sa pitanjima od značaja za integraciju do prava da parlament daje mišljenje na zakonske prijedloge koje je moglo biti više ili manje obavezujuće za vladu. U najvećem broju slučajeva, uloga par-



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijedjenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 48 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.



lamenta u pitanjima od značaja za integraciju u EU je bila regulisana odredbama nacionalnih ustava, a što je naglašavalo značaj pitanja integracije bar na jedan simboličan način. Ovakav pristup do sada nije bio upotrijebljen u BiH, a ne izgleda ni da bi mogao biti primjenjen bez izazivanja velikih političkih nesporazuma.

Proces pridruživanja iziskuje brzi prenos velikog broj komunitarnih direktiva i odluka u nacionalno zakonodavstvo. Sve zemlje kandidati su uvodile neke oblike urgentne procedure za razmatranje i usvajanje u parlamentu pitanja od značaja za integraciju u EU.

Uporedni pregled parlamentarne prakse u razmatranju pitanja od značaja za integraciju u EU

U toku izrade ove studije istražene su parlamentarne prakse u onim zemljama koje su postale članice EU u 2004 i 2007 godini kao što su Poljska, Slovenija, Mađarska i Bugarska ali su istražene i prakse nekoliko starijih članica EU, a da bi se izvršio uvid u napredniju demokratsku parlamentarnu praksu zemalja kao što su Austrija, Švedska, Finska i grupa južnoevropskih zemalja kao što su Španija, Portugal i Grčka. Naročito naglasak ovog istraživanja je na funkcionisanju parlamentarnih komisija za pitanja od značaja za integraciju u EU (KEP) i one prakse koje su primjenjive u BiH PS i ZKEI. Cjelovita verzija studije, na koju ovaj sažetak upućuje,

sadrži sveobuhvatnu i detaljnu analizu primjenjene parlamentarne prakse u deset navedenih članica EU. U ovom sažetku navedene su samo osnovne karakteristike parlamentarnog rada na pitanjima od značaja za integraciju u EU. Uporedni prikaz je, na jedan veoma sažet način, prikazan u sljedećoj tabeli:

Preporuke: Postepene, a ne prelomne promjene u parlamentarnoj praksi

BiH PS i ZKEI trebaju raditi na postepenim promjenama u svojoj praksi, a u smislu prevladavanja postejećih institucionalnih manjkavosti. Ova studija predlaže sljedeći red prioriteta u poduzimanju mjera za unaprijeđenje rada PS i ZKEI:

1. PS treba usvojiti ubrzanu proceduru za razmatranje i usvajanje EU zakonodavstva slijedeći primjer svih parlamenata zemalja članica EU.

Postojeći Poslovnik predviđa skraćenu proceduru u kojoj je moguće ulagati amandmane, a takođe je predviđena i hitna procedura u kojem slučaju se amandmani ne mogu ulagati. Smatramo da hitna procedura treba biti korištena za one dijelove EU zakonodavstva oko kojih zemlja ne može voditi pregovore. Na ovaj način bi se prepоловило vrijeme za usvajanje ovakvih zakona u odnosu na redovnu proceduru.

2. Pitanja koja se odnose na članstvo države u Vijeću Evrope trebaju biti isključena iz nadležnosti ZKEI.

Faktor	Država									
	Poljska	Mađarska	Bugarska	Slovenija	Austrija	Finska	Švedska	Španija	Grčka	Portugal
1. Ustav određuje odnos između izvršne i zakonodavne vlasti u pogledu pitanja od značaja za integraciju u EU;	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
2. zakoni koji se odnose na EU zakonodavstvo imaju prvo čitanje u sektoralnim parlamentarnim komisijama;	✓	✓		✓	✓	✓	✓			
3. parlament koristi rezolucije da izvrši politički pritisak na vladu;	✓			✓						✓
4. parlament održava redovna saslušanja o pitanjima od značaja za integraciju u EU;		✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
5. političke stranke su proporcionalno zastupljene u komisijama za evropska pitanja;	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. politički lideri su uključeni u rad Velike komisije za evropska pitanja;		✓			✓	✓				
7. parlament je uspostavio formu komunikacije sa civilnim društvom;				✓						✓
8. urgentna procedura za EU zakonodavstvo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓



Svjetlana Derajić

je diplomirani pravnik Pravnog fakulteta u Sarajevu, a ima zvanje i Magistra Evropskih studija Univerziteta iz Bolognje i Univerziteta u Sarajevu. Radila je na brojnim programima u BiH koji su podržavali demokratski i socijalni razvoj u zemlji, a koje je finansirala i implementirala međunarodna zajednica od 1995 godine. Učestvovala je i na nekoliko evaluacija EU projekata. Od 2003. godine, uposlenik je Misije USAID u BiH u Odjelu za demokratke programe. Od 1995 do 2002 bila je član u Vijeću Opštine Centar Sarajevo i član u Vijeću Grada Sarajeva.

Ova pitanja predstavljaju dodatno opterećenje u radu ZKEI. Jasnija podjela nadležnosti između parlamentarnih komisija bi se postigla ukoliko se pitanja vezana za Vijeće Evrope u cijelosti predaju u nadležnost Komisije za vanjsku politiku.

3. ZKEI treba održavati javna saslušanja o EU pitanjima sa ministarstvima i organizacijama civilnog društva kao što je bila praksa slovenačkog i portugalskog parlamenta.

Na ovaj način postiže se bolje upoznavanje o EU pitanjima članova ZKEI i njenih službenika kao i upoznavanje šire javnosti sa obimom poslova koje je potrebno obavljati u toku pristupnoga procesa. Ova mjera ne iziskuje značajne dodatne troškove obzirom da službenici iz resornih ministarstava trebaju pomoći u organizaciji javnih saslušanja. Pored ovoga, postoje i neke organizacije civilnog društva koje su već iskusne u organizovanju javnih saslušanja i koje po potrebi mogu saradivati sa ZKEI.

4. ZKEI treba napraviti plan za kontinuirano profesionalno unaprijeđenje svoga osoblja i ovakve planove ažurirati jednom godišnje.

Od ogromne je važnosti profesionalno unaprijeđenje službenika, a u cilju osiguranja institucionalne memorije koja će biti nezavisna od personalnih sposobnosti samih članova ZKEI. Ova mjera jeste dugoročno orjentisana i zahtjeva angažovanje značajnijih sredstava.

5. Angažovanje spoljnih stručnjaka za izradu stručnih analiza o EU pitanjima je neophodno u svim slučajevima kada potreban nivo stručnosti ne postoji u samom parlamentu.

Iako je ova mjera relativno skupa, ipak, nekoliko mogućnosti treba biti razmotreno. Saradnja sa akademskom zajednicom, kao što je uradio portugalski parlament, treba biti razmotrena kao mogućnost. U cilju sistematizovanja spoljnih resursa. ZKEI treba inicirati uspostavljanje parlamentarne baze podataka o relevantnim stručnjacima i organizacijama civilnog društva u oblasti EU integracija. Parlament već raspolaže solidnim resursima informacionih tehnologija tako da ni uspostavljanje ovakve baze podataka ne bi trebalo predstavljati značajno, dodatno budžetsko opterećenje.

6. ZKEI treba koristiti rezolucije i interpelacije kao sredstva podsticaja za intenziviranje parlamentarne rasprave o EU pitanjima.

Ovi parlamentarni mehanizmi bi ulogu PS u procesu EU integracija napravili mnogo vidljivijom, a doprinijeli bi i većem razumjevanju cijeloga procesa od strane šire javnosti. Primjena ovih mjera ne iziskuje dodatna sredstva.

7. ZKEI treba dobiti podršku od cijele PS u svome radu, a njezin rad treba biti dopunjen formiranjem parlamentarnog tijela na visokom političkom nivou kao što je bio slučaj u austrijskom, mađarskom i finskom parlamentu.

Takvo tijelo, odnosno uključivanje političkih lidera u rukovođenje odlučivanjem o EU pitanjima bi umnogome olakšalo postizanje političkog kompromisa ali i povećalo njihovu odgovornost za cijeli proces. ZKEI treba inicirati formiranje takvog tijela kroz rezoluciju ili interpelaciju koja bi bila razmatrana i usvojena na plenarnoj parlamentarnoj sjednici.

Referentni izvori

Anel, Katrin: "Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs", European Law Journal, Jul2007, Vol. 13 Issue 4, p487-504.

Beetham, David: "Parliament and Democracy in the Twenty-First Century", Inter-Parliamentary Union, 2006, <http://www.ipu.org/english/handbks.htm>

Duina, Francesco and Oliver, Michael J.: "National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?", European Law Journal, March 2005, Vol 11 No2, pp 173-195

O'Brennan, John and Raunio, Tapio edited: "National Parliaments within the Enlarged European Union - From "victims" of integration to competitive actors?", Routledge, 2007,

The European Council's Decision on principles, priorities and conditions of the European Union and Bosnia and Herzegovina Partnership, COM(2007)657, November 2007 at <http://www.eusrbih.eu/policy-docs/commission-docs/1/?cid=2124,1,1>

Bosnia and Herzegovina Progress Reports at <http://www.eusrbih.eu/policy-docs/commission-docs/1/?cid=2124,1,1>, and http://www.eusrbih.eu/policy-docs/pdf/2007_nov_6-bih_progress_reports_en.pdf