



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

Svjetlana Derajić

Uvod	3
Izjava o namjeri	3
Metodologija	4
Struktura istraživanja	4
Opis problema	5
Razmatranje uzroka problema	5
Tehnički podaci o Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine	5
Kapacitet bh. Parlamentarne skupštine da radi na pitanjima evropske integracije	6
Zajednička komisija za evropske integracije	6
Opcije politike	8
Parlamentarni standardi Evropske Unije	8
Usporedni pregled parlamentarnog rada na pitanjima evropske integracije	8
Preporuke za postepena unapređenja zakonodavnog kapaciteta	11
Bibliografija	13

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



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 demokratske programe. Od 1995 do 2002 bila je član u Vijeću Opštine Centar Sarajevo i član u Vijeću Grada Sarajava.

Lista skraćénica

- BiH - Bosna i Hercegovina
- USP - Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju
- EU – Evropska unija
- DEI - Direkcija za evropske integracije
- ZKEI - Zajednička komisija za evropske integracije
- BiH PS – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
- EK – Evropska komisija
- OHR - Ured Visokog predstavnika
- EP - Evropski parlament
- KEP – Komisija za evropske integracije



Uvod

Bosna i Hercegovina (BiH) je potpisala Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju (USP) sa Evropskom unijom (EU) 16. juna 2008. godine, i tako potvrdila svoju trajnu orijentaciju da napreduje prema integraciji u EU. Proces pridruživanja EU zahtijeva od država ispunjavanje brojnih kriterija i predpristupnih uslova definisanih u USP-u, i saplemntarnom dokumentu, Partnerstvo EU i BiH.²

Pridruženje EU je jedno od rijetkih pitanja u bosanskohercegovačkom javnom životu, u vezi s kojim postoji neupitan konsenzus u politici i u opštem javnom mnijenju.³ Istovremeno, teško je uvidjeti postojanje istinskog angažovanja, razumijevanja i predstavljanja procesa pridruženja. Konsekventno, kapacitet BiH institucija da vrše poslove koje iziskuje pridruženje u EU je i dalje slab i loše koordiniran.

Pridruženje EU je zahtjevno za svaku državu jer nameće brojna zakonodavna prilagođavanja pravnoj stečevini EU poznatoj pod nazivom *acquis commuinatuare*. Postoje hiljade direktiva i odluka koje treba da bude inkorporirane u domaće zakonodavstvo unutar zadatih rokova, što na domaće zakonodavce stavlja dodatni pritisak.

Između ostalih aktera, u ovom procesu BiH zakonodavna tijela imaju značajnu ulogu. Iako se najveći dio ovih poslova nalazi u nadležnosti BiH državnog zakonodavnog tijela, BiH Parlamentarne skupštine (PS), zakonodavni proces takođe implicira koordinaciju zakonodavnih poslova sa nižim nivoima odlučivanja, a koji su, u slučaju BiH, entitetski parlamenti koji imaju važne zakonodavne nadležnosti. Kao i u drugim zemljama tokom pridruživanja, uspjeh BiH zakonodavaca će zavistiti od njihove sposobnosti da realno cijene prednosti pridruživanja EU, kao i o njihovoj sposobnosti da odrede i predstavljaju interese države tokom pregovora o pridruživanju.⁴

Poseban fokus ovog istraživanja je usmjeren na kapacitet Zajedničke komisije za evropske integracije (ZKEI), a koja je stalna komisija PS-a zadužena da nadgleda i koordinira pitanja od značaja za pridruživanje EU.⁵ Iako je ZKEI uspostavljena prije nekoliko godina, njeno sveukupno funkcionisanje se do sada pokazalo neefektivnim. Naime, kapacitet BiH PS, kao i kapacitet ZKEI-a, predmet su ocjene godišnjih izvještaja Evropske komisije (EK) o napretku zemlje u procesu pridruživanja. Izvještaj za 2007. godinu je iznio listu nedostataka koji su uočeni u radu PS-a i posebno manjkavosti uočeni u radu ZKEI-a. Iako je izvještaj za 2008. godinu ustanovio određene napretke, još uvijek su potrebna mnoga unapređenja da bi rad ovih tijela postao efikasniji i efektivniji u vezi sa pitanjima od značaja za integraciju u EU.

Ovo istraživanje polazi od tvrdnje da BiH PS uopšte, kao niti ZKEI, nemaju dovoljan kapacitet da bi ispunile zahtjeve u vezi sa pridruživanjem u EU, a koji su im stavljeni u nadležnost. Postoje mnoge tehničke i političke smetnje koje se odražavaju na bh. parlament, a koje se pojavljuju u njenom dnevnom poslovanju. Ove smetnje ne mogu biti prevladane nastojanjima samo ZKEI-a, za njihovo prevladavanje je potreban konsensus na višem političkom nivou.

I Izjava o namjeri

Cilj ovog istraživanja je da utvrdi da li je kapacitet bh. zakonodavnog tijela dostatan za obavljanje poslova koji su mu stavljeni u nadležnost u procesu pridruživanja u EU. Ovo istraživanje se posebno bavi analizom nedostataka, kao i uzroka takvih nedostataka, koji su identifikovani u funkcionisanju ZKEI-a. Takođe su istražene manjkavosti u generalnom kapacitetu BiH PS-a, a

² Vidi Odluku Evropskog vijeća o principima, prioritetima i uslovima Partnerstva EU i BiH, COM(2007)657, Novembar 2007. godine na <http://www.eusrbih.eu/policy-docs/commission-docs/1/?cid=2124,1,1> U okviru USP, EU je uspostavila Evropsko partnerstvo sa državama zapadnog Balkana, uključujući BiH. Cilj Partnerstva je da pripremi zemlje za veću integraciju sa EU. EU je odlučila da na ove države primijeni istu metodologiju kao i za one članice koje su pristupile EU 2004. godine. Vidi na <http://www.eusrbih.eu/policy-docs/commission-docs/1/?cid=2124,1,1>, kao i Izvještaj o napretku BiH za 2007. godinu na http://www.eusrbih.eu/policy-docs/pdf/2007_nov_6-bih_progress_reports_en.pdf

³ Istraživanje Ureda Visokog predstavnika sugerise da "85% građana BiH želi evropsku perspektivu, a što je značajna podrška evropskom procesu i veoma jaka poruka za sve političke lidere u BiH," izjavio je Visoki predstavnik Lajčak prije potpisivanja USP između BiH i EU. Vidi na www.recib.ba/usr/106/scr/pregled.php?id_id=19

⁴ Vidi npr. o predpristupnom iskustvu slovenačkog parlamenta u Zajc, Drago: "Uloga slovenskog parlamenta u procesu tranzicije, prilagođavanja zakonodavstva i uclanjivanja u EU", Politička misao, Vol. XLII, 2005, br. 1, str. 111-132.

⁵ Zajednička komisija za Evropske integracije: razmatra opšta pitanja koja se tiču integracije u EU, nadzire provedbu prava i obaveza BiH koji proizilaze iz međunarodnih ugovora u pogledu članstva zemlje u Vijeću Evrope, koordinira rad radnih tijela koji se odnosi na integraciju u EU i podnosi mišljenja, preporuke i upozorenja ovim tijelima; analizira efekte integracione strategije za BiH i pravi nacрте sveobuhvatnih izvještaja; nadzire nacрте studija i prati provedbu predpristupnih i pristupnih strategija BiH; nadzire harmonizaciju zakonodavstva BiH sa *aquis communautaire*; saradaje sa BiH institucijama (naročito sa Direkcijom za evropske integracije), institucijama EU i drugim državama po pitanjima koja se tiču integracije u EU; organizuje javne rasprave o pitanjima integracije; prikuplja, arhivira i sistematski prezentuje informacije članova Komisije koje se odnose na EU; nadzire upotrebu fondova koje alocira EU; i takođe razmatra druga pitanja od značaja za integraciju u EU. (*odredbe iz Poslovnika BiH PS*) Vidi na <http://www.parlament.ba/index2.php?opcija=sadrzaj&id=22&jezik=e>

koje generiraju kašnjenja u procesu odlučivanja, kad god takva kašnjenja ugrožavaju odlučivanja o pitanjima od značaja za proces pridruživanja EU. Svrha ovakve analize je da ukaže na ona uska grla u funkcionisanju BiH PS-a i ZKEI-a koja mogu biti otklonjena bez potrebe da se prethodno mijenja ustavni aranžaman države. Čak i ako bi se usvojile izmjene Ustava države, kapacitet bh. zakonodavnog tijela se ne bi poboljšao sam po sebi. I kada bi se Ustav izmijenio, potrebno je vrijeme da se usvojene izmjene pretoče u dnevnu praksu.

II Metodologija

U istraživanju je vršena analiza odredaba Poslovnika PS i ZKEI, a kako bi se ocijenila pozicija PS-a i ZKEI-a u cjelokupnom mehanizmu odlučivanja o pitanjima od značaja za evropske integracije. Istraživanje je zasnovano na nalazima do kojih se došlo tokom intervjua sa visokim dužnosnicima ZKEI-a, državnim službenicima koji opslužuju rad ove komisije i državnim službenicima iz Direkcije za evropske integracije.⁶ Provedeno je takođe i opsežno istraživanje literature, a radi upoznavanja sa iskustvima i praksom koja je razvijena u nekoliko nacionalnih parlamenata tokom predpristupnih pregovora sa EU, kao što su slovenački, mađarski, poljski, bugarski i hrvatski parlamenti ali su istraživanjem obuhvaćene takođe i parlamentarne prakse u nekoliko starih članica EU koje su imale napredniju parlamentarnu praksu kada su otpočinjale pregovore sa EU, kao što su Austrija, Finska, Švedska, Španija, Portugal i Grčka. Ovo istraživanje predlaže niz mjera koje bi mogle biti primijenjene u parlamentarnoj praksi državnog parlamenta BiH i koje bi ojačale poziciju parlamenta kao centralnog mjesta za formulisanje politika i odlučivanja.

⁶ Direkcija za evropske integracije je tijelo u Vladi BiH (Vijeću ministara). DEI je, između ostalog, nadležna davati stručno mišljenje i pojašnjenje na nacrtu zakona da li podliježu ili ne obavezi harmonizacije sa *acqui*, kao i u kojem obimu harmonizacija treba biti izvršena. DEI održava veoma česte kontakte sa ZKEI i održava treninge i informativne sastanke o pitanjima od značaja za integraciju u EU za članove ZKEI.

Ovo istraživanje se nije bavilo suštinskim razmatranjem postojećih političkih problema u BiH, a koji se sasvim izvjesno reflektuju na funkcionisanje parlamentarnih tijela, već je fokus istraživanja stavljen na tehnički kapacitet zakonodavnih tijela zato što se u istraživanju polazi od pretpostavke da je orijentacija BiH prema evropskim integracijama neupitna. Iz ovog razloga sve preporuke imaju za cilj predložiti takva rješenja koja se kreću unutar postojećeg okvira parlamentarnog funkcionisanja u BiH, a ne predlaganje rješenja koja bi bila na jednom višem standardu parlamentarnog funkcionisanja ali bi bila neprimjenjiva i nedjelotvorna u postojećem parlamentarnom kapacitetu u BiH.

III Struktura istraživanja

Ovo istraživanje razmatra kapacitet PS-a i ZKEI-a da izvršavaju poslove koji su im stavljeni u nadležnost u predpristupnim aranžmanima sa EU. Nadalje, ova studija istražuje parlamentarne prakse koje su prihvaćene u nekoliko država tokom predpristupnih pregovora, a da bi se fokusiralo na moguća rješenja koja bi mogla biti primjenjiva u zakonodavnim tijelima BiH i koja bi, kratkoročno i srednjoročno, unaprijedila postojeći zakonodavni kapacitet. Provedeno istraživanje je u fokusu imalo parlamentarne prakse koje su razvijane i primjenjivane u nekoliko zemalja u toku predpristupnih pregovora sa EU. Ova studija ne obuhvata istraživanje parlamentarnih praksi nakon što su države dobile punopravno članstvo u EU. Naime, pred BiH je još dug put za dobijanje punopravnog članstva u EU i parlamentarne prakse koje zaživljavaju nakon što zemlja dobije status članice EU, ne bi bile od velike koristi za parlamentarno funkcionisanje u BiH, bar ne u jednom kratkoročnom razdoblju. Konačno, ovo istraživanje, u svom pretežnom dijelu, nastoji ponuditi funkcionalne i realne opcije za unapređenje efikasnosti rada bh. zakonodavnih tijela unutar postojećeg ustavnog okvira, i predlaže mjere za unapređenje nadzorne funkcije ZKEI-a u pitanjima koja su od značaja za ispunjavanje predpristupnih uslova.



Opis problema

I Razmatranje uzroka problema

Tokom predpristupnih pregovora sa EU, bh. zakonodavna tijela treba da razmatraju i usvajaju zakonodavstvo koje mora biti harmonizirano sa *acquis communautaire*, ali takođe moraju voditi računa da zakoni koji se usvajaju treba da budu dobrobit za građane BiH. Međutim, bh. parlamentarna tijela nisu u potpunosti suverena i autonomna mjesta političkog odlučivanja, i konsekvantno, ova tijela su relativno slabe i neefektivne institucije u BiH. Razvoj političkih insitucija u BiH je bio, a izvjesno je da će tako ostati i u doglednoj budućnosti, obilježen ograničenjem njihove autonomije, nadležnosti i kapaciteta. Razlog tome je što su i izvršne i zakonodavne funkcije u zemlji pod velikim, a često i direktnim, utjecajem Ureda visokog predstavnika (OHR)⁷. Posljedica ovoga stanja je da parlamentarci ne pridaju dovoljnu važnost, a niti preuzimaju zakonodavnu inicijativu u obavljanju svoje imanentne funkcije vršenja vlasti. Daljnja posljedica ovakvog stanja se ogleda u odsustvu učešća javnosti u odlučivanju, a što je u osnovi predstavničke demokratije.

Nije izgledno da se sadašnje stanje unaprijedi automatski napredovanjem u procesu ispunjavanja predpristupnih uslova pridruživanja EU. Upravo suprotno, na što ukazuju brojna istraživanja kao i politička praksa, pridruživanje EU nosi jedan rizik "deparlamentarizacije" u zemljama kandidatima za članstvo u EU.⁸ Ovaj problem je od velike važnosti za daljni razvoj demokratije u BiH. Naredni ograničavajući faktor za jačanje kapaciteta bh. parlamentarne strukture je etno-nacionalizam, a koji i dalje prožima politiku, fragmentuje politički spektar, zaglušuje političku raspravu i komplikuje institucionalnu izgradnju i djelovanje političkih struktura. Sve dok postoje etničke tenzije u bh. politici, političke organizacije i procesi će biti obilježeni suprotstavljajućim tendencijama.

Ne umanjujući sva naprijed navedena ograničenja, sasvim je izvjesno da će se sve jasnije provoditi prenos ovlasti i nadležnosti sa OHR-a i drugih međunarodnih organizacija na bosanskohercegovačke političke institucije. Kada će se ovaj proces u potpunosti okončati, nije još uvijek jasno određeno,⁹ ali potreba za snaženjem zakonodavnih kapaciteta, naročito onih na državnom nivou, a da bi oni funkcionisali kao centralni akteri u zakonodavnim procesima, od kritičnog je značaja za pripremu domaćih institucija da u potpunosti vrše svoje funkcije u cjelokupnom procesu pridruživanja EU, kao i u razvoju demokratskog sistema u zemlji.

II Tehnički podaci o Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine

BiH PS je mali parlament. Malobrojniji je čak i od slovenačkog parlamenta, koji sa 90 članova važi za najmanji parlament u EU. Čak je i kapacitet slovenačkog parlamenta izazivao bojazan da neće moći obaviti sve poslove koji su pred njega postavljeni u toku pristupnih pregovora sa EU.¹⁰ Pored nedovoljne veličine, BiH PS takođe ima problem i sa dostatnošću profesionalnih službenika. Premali je broj službenika da bi čak mogli i početi obrađivati pitanja od značaja za rad parlamentarnih komisija, a još je više nedostatan njihov broj da bi se obezbijedila individualna podrška članovima parlamenta i klubovima poslanika. Parlamentarne komisije imaju samo po jednog sekretara, koji radi poslove i administrativnog i analitičkog karaktera. Nedavno su učinjena određena unapređenja u radu PS-a koja su bar pomogla uspostavljanju specijalizovanog osoblja, a to su Ured za zakonodavstvo i Istraživački centar. Iako je Skupština izradila plan strategije razvoja i plan upošljavanja i pri tome osigurala budžet za plate tehničkog osoblja,

⁷ Na osnovu ovlaštenja iz Annexa 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, Vijeće za implementaciju mira u BiH je na svojoj sjednici 10. decembra 1997. godine, zahtijevalo od Visokog predstavnika da udalji sa pozicija funkcionere koji krše pravne obaveze i Dejtonski mirovni sporazum, kao i da nametne one zakone za koje zaključi da ih bh. zakonodavna tijela propuštaju donijeti. Ovo zakonodavno ovlaštenje nije dokinuto od 1997. godine. Vidi na http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38612

⁸ Ovo istraživanje referira na nekoliko analiza koje su istražile razvlašćivanje nacionalnih parlamenata u toku procesa integracije u EU. Jedna od takvih analiza je i 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.

⁹ U junu 2008. godine, Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira se usaglasio da odgodi zatvaranje Ureda Viskog predstavnika dok BiH ne ispunji ciljeve i uslove postavljene ranije od strane Vijeća za implementaciju mira Vidi *Communiqué of the Steering Board of the PIC of juna 2008. godine* na www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=41874

¹⁰ BiH PS ima 42 direktno izabrana člana u Predstavničkom domu, odnosno Donjem domu, dok Gornji dom, odnosno Dom naroda čini 15 članova koji su delegirani iz entitetskih parlamenata. Vidi takođe o ulozi slovenačkog parlamenta u procesu pridruživanja u EU u Vehar, Primož: "The National Assembly of the Republic of Slovenia and EU affairs before and after accession", u O'Brennan, John and Raunio, Tapio edited: "National Parliaments within the Enlarged European Union – From "victims" of integration to competitive actors?", Routledge, 2007, str. 241-254.

¹¹ Poslovnik o radu, član. 103 do člana. 125, vidi na http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_PD_-_H.pdf

¹² Ibid, član. 127.

¹³ Izvještaj o napretku za 2007. godinu je ustanovio sljedeće nedostatke u funkcionisanju BiH PS-a:

- sputan beskompromisnim i etnički orijentisanim pozicijama državnih političkih lidera;
- spore parlamentarne aktivnosti;
- neredovite sjednice Predstavničkog doma i Doma naroda;
- međuetničke razlike utiču na rad komisija;
- Komisija za Evropske integracije je veoma neaktivna, sa minimalnim utjecajem u parlamentu;
- sporo predlaganje zakona od strane Vijeća ministara;
- rotirajuće predsjedavanje PS-om podriva efikasnost;
- članovi PS-a glasaju po etničkom opredjeljenju i pod visokim uticajem grupa za pritisak;
- provode individualne interese;
- neadekvatni tehnički i ljudski kapaciteti PS-a,
- glomazne parlamentarne procedure;
- ne postoji koordinacija zakonodavnih planova između državnog i entitetskog parlamenta.

¹⁴ Evropska komisija može zaustaviti pregovore u svakom trenutku ukoliko ocijeni da formalno ispunjavanje uslova nije praćeno de facto provedbom. Vidi u Ramljak, Daria: "Signing the SAA", BiH Directorate for European Integration Bilten No. 4, November 2006 na www.dei.gov.ba

¹⁵ Vidi intervju sa Predsjedavajućim ZKEI objavljen 27. novembra 2008. godine u Dnevnom avazu.

¹⁶ Direktive su pravni akti EU koje zahtjevaju od država članica da postignu provedbu određenih ciljeva. Način na koji će takvi ciljevi biti u praksi ostvareni je prepušten na diskrecionu ocjenu svakoj državi članici. Države članice su obavezne prihvatiti direktive na dovoljno nedvosmislen i transparentan način kroz upotrebu obavezujućih mjera.

¹⁷ Vidi odredbe člana. 47 do člana 52 Poslovnika BiH PS-a, Opšte odredbe o zajedničkim komisijama, kao i odredbu člana 57. koji navodi nadležnosti ZKEI na http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_PD_-_H.pdf

planovi za 2007. i 2008. godinu tek treba da budu realizovani u smislu upošljavanja. U budžetu za 2009. godinu nije planirano upošljavanje novog tehničkog osoblja. Članovi parlamenta, s druge strane, preopterećeni su komisijskim radom jer je svaki od njih istovremeno član nekoliko komisija, neki su članovi čak u šest radnih tijela. Čak su i prostor i oprema za sekretarijat i komisije problematični. Za očekivati je da će prostor ubuduće biti manji problem, s obzirom da će veći dio Vlade, koji se do sada koristio prostorom u zgradi PS-a, biti preseljen u drugu zgradu. Zakonodavna procedura u PS-u ne otvara mnogo prostora za parlamentarnu debatu i nadzor. Vremenski okvir predviđen za donošenje zakona u PS-u je minimalno dva mjeseca¹¹, ali se mnogi zakoni dostavljaju sa zakašnjenjem ili se upućuju u hitnu proceduru¹², a čime se isključuje čak i amandmansko djelovanje na zakonske prijedloge. Nedostatnost tehničkog osoblja kao i obučenog osoblja Ureda za zakonodavstvo rezultira da se zakonski prijedlozi ne analiziraju adekvatno prije nego budu upućeni pred nadležne parlamentarne komisije.

III Kapacitet bh. Parlamentarne skupštine da radi na pitanjima evropske integracije

Izvještaji o napretku BiH u ispunjavanju predpristupnih kriterija, a koje je sačinila Evropska komisija za 2007. i 2008. godinu, identifikovali su nedostatke u kapacitetu bh. zakonodavnih tijela, kao i u kapacitetu ZKEI-a. Ovi nedostaci treba da budu otklonjeni u roku od tri do pet godina.¹³ Pristupni pregovori mogu biti zaustavljeni u slučaju neispunjavanja zahtjeva koji se postavljaju u dokumentu pod nazivom Partnersvo EU i BiH, a među kojima su i zahtjevi za unapređenje funkcionisanja PS-a i ZKEI-a.¹⁴ Neki od uočenih nedostataka ne mogu se otkloniti bez prethodnih izmjena u Ustavu zemlje. Međutim, neki od identifikovanih manjkavosti tiču se direktno tehničkog i institucionalnog kapaciteta parlamenta. Ovakve manjkavosti su naročito sljedeće:

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

U konkretnim terminima, BiH je u višegodišnjem kašnjenju u usvajanju oko četrdeset zakona, a čije usvajanje je utvrđeno u uslovima postavljenim u EU Partnerstvu. Usvajanje ovih zakona je postavljeno kao ultimativan uslov da bi zemlja mogla dalje napredovati u procesu integracije u EU. Ovaj zaostatak u zakonodavnoj aktivnosti jedna je od glavnih prepreka za dobivanje statusa zemlje kandidata za članstvo u EU, koje je planirano za 2010. godinu.¹⁵ Skupština treba da usvoji oko 1.200 direktiva EU.¹⁶ Međutim, u 2008. godini, usvojeno je samo 36 takvih zakona. Iako kritike za ovaj zakonodavni zaostatak treba prevashodno da bude adresirane na izvršnu vlast, koja nije sačinila zakonske prijedloge, treba ih adresirati i na PS koja nije koristila postojeća proceduralna sredstva da inicira ili ubrza zakonodavni rad ili da alarmira pažnju javnosti na slabosti u radu izvršne vlasti.

IV Kapacitet Zajedničke komisije za evropske integracije

U svom sadašnjem mandatu, ZKEI je konstituisana početkom 2007. godine, a nakon što je na Opštim izborima 2006. godine izabrana nova vlast u BiH. ZKEI je formirana kao stalna komisija koja broji dvanaest članova iz oba doma PS-a.¹⁷ U sastav ove komisije uključeni su predstavnici svih političkih stranaka koje djeluju u PS-u i to otprilike u proporciji sa brojem mjesta koje te stranke imaju u PS-u.

Pored pitanja od značaja za integraciju u EU, ZKEI u nadležnosti ima i pitanja koja se odnose na članstvo BiH u Vijeću Evrope. U isto vrijeme, Komisija za vanjske poslove, između ostalog,



nadležna je za pitanja koja proizilaze iz članstva BiH u Vijeću Evrope. Izgledno je da pitanja koja se tiču članstva države u Vijeću Evrope predstavljaju dodatno opterećenje za ZKEI koji svakako ima nedostatan tehnički i ljudski kapacitet da obavlja i poslove koji se tiču integracije u EU.

ZKEI je već uspostavio saradnju sa nekoliko parlamenata država članica EU kao i sa parlamentima nekoliko susjednih zemalja. Ova komisija je takođe zadužena za ostvarenje kontakata sa Evropskim parlamentom (EP) i održava godišnje sastanke sa članovima EP-a. Istraživački i analitički kapacitet PS-a je skroman i teško je očekivati da može pružiti zadovoljavajuće usluge ZKEI-u u smislu poslova analiza politika. Potrebe za analizama se do određene mjere trenutno zadovoljavaju kroz treninge koje organizuje nekolicina međunarodnih organizacija za članove ZKEI-a. Međutim, ovi treninzi nisu ni na koji način institucionalizovani i teško je dati ocjenu o njihovoj efektivnosti. Članovi ZKEI-a se žale na dupliciranja i preklapanja u programima treninga koje organizuju različite međunarodne organizacije. ZKEI je razmatrao mogućnost angažovanja vanjskih stručnjaka, ali nije učinjena nikakva konkretna mjera do sada da se takav angažman i ostvari.

Nadalje, ZKEI do sada nije poduzeo konkretne aktivnosti na uspostavljanju saradnje sa entitetskim parlamentima. Razlog za izostanak ovakve aktivnosti dijelom treba tražiti u činjenici da je do sada jedan entitetski parlament uspostavio svoju Komisiju za evropske integracije, dok bi drugi to trebalo da učini u 2009. godini.

Osnovne karakteristike trenutnog kapaciteta ZKEI-a su sljedeće:

- Još uvijek se čeka smještanje ove komisije u odgovarajuće prostorije;
- Komisiju opslužuju dva državna službenika. Službenici uglavnom obavljaju administrativne poslove, a ne poslove substantivne analize. Ne postoji "institucionalna memorija", a da se ne bi pojavljivali zastoji u radu nakon svakog izbornog ciklusa i formiranja komisije sa novoizabranim članovima. Sistematizacijom radnih mjesta predviđena je pozicija za još jednog državnog službenika, a koja do sada nije popunjena zbog dugog trajanja postupka odabira koju provodi Državna agencija za državne službenike. Pored ovoga, još jedna pozicija je predviđena sistematizacijom, ali je neizvjesno kada će postupak za upošljavanje biti pokrenut;
- Ne postoje posebni budžetski poticaji za rad ZKEI-a jer se distribucija sredstava vrši prema veličini parlamentarnih tijela, a ne prema značaju pitanja kojima se tijela bave;
- Postoji zadovoljavajuća saradnja između ZKEI-a i Direkcije za evropske integracije (DEI). DEI je vladino tijelo koje daje stručno i obavezujuće mišljenje o svakom zakonskom prijedlogu u smislu obaveznosti harmonizacije sa *acqui*;
- Biblioteka koja je uspostavljena u PS-u je zadovoljavajući resurs iako su unapređenja neophodna. Pored biblioteke, postoje i elektronski dostupne baze kojima se mogu koristiti službenici za izradu substantivnih analiza potrebnih za rad članova ove komisije. Međutim, samo jedan PC je na raspolaganju službenicima;
- Neophodan je trening uposlenika za izradu analiza politika;
- Najveći broj članova ZKEI-a nisu visko rangirani političari, i najveći broj njih nemaju utjecajne pozicije u svojim političkim strankama. Politička težina nije bez značaja u bh. okolnostima, naročito kada se ima u vidu da mnogo institucionalizovanog posla još uvijek nije urađeno. U nedostatku odgovarajućih institucija, političkim inicijativama je moguće, bar privremeno, prevazići ove nedostatke. Činjenica da stranke delegiraju manje utjecajne članove u ZKEI, ukazuje da se ovoj komisiji ne daje naročit politički značaj.

Opcije

I Parlamentarni standardi u Evropskoj uniji

Ne postoji unikatna matrica funkcionisanja i strukture parlamentarnog rada u procesu pristupanja EU. Set kriterija se uspostavlja posebno za svaku državu u dokumentu o Partnerstvu i USP-u. Na strani zemlje kandidata, očekivane dobrobiti od pridruživanja su snažan poticaj za ispunjavanje postavljenih uslova čak i u situacijama kada su takvi zahtjevi u koliziji sa drugim prioritetima države u pitanju. Parlamenti u državama članicama EU se rukovode veoma različitim standardima i djeluju u različitim uslovima. Nacionalni parlamenti su preuzimali različite prerogative u pogledu pitanja pristupanja EU: od prava da budu informisani o zakonskim prijedlozima do prava da je mišljenje parlamenta o zakonskom prijedlogu manje ili više obavezujuće.¹⁸

Najčešći je slučaj da su odredbe o ulozi parlamenta u procesu pristupanja EU uključene u ustav zemlje, a čime se naglašava značaj pristupanja EU bar na jednom simboličnom nivou. Ovo nije bio slučaj u BiH, a nije ni izgledno da bi se takav pristup ostvario bez velikih političkih potresa.

Struktura pristupnog procesa daje centralnu ulogu nacionalnoj vladi. Pregovarački proces i poslovi koje treba obaviti da bi se ispunili uslovi za članstvo prevashodno se odnose na nadležnosti izvršne vlasti. U svakoj zemlji se desilo isto, a to je da je izvršna vlast bila privilegovana u smislu političke pažnje, dostupnih resursa, kako ljudskih tako i finansijskih, u odnosu na zakonodavnu vlast. Kao i u BiH, u većini zemalja kandidata za EU, vlada je bila nadležna za pripremu i ocjenu zakonskih akata, dok je parlament služio kao mašinerija za usvajanje akata kojima se prihvatalo zakonodavstvo EU. Ipak su teoretičari koji se bave pitanjima demokratizacije pravili pretpostavke da EU ima jedan ohrabrujući efekat na razvoj demokratije kroz pritisak kojem izlaže zemlju kandidata u primjeni seta zaštite ljudskih prava i otvaranju političkog sistema. Ovo istraživanje sugerije da, iako EU ima nesumnjivi potencijalni utjecaj, treba biti oprezan u predviđanjima koliko značajno EU utiče na generalno ponašanje vlasti.¹⁹ Ovakav kompleksan posao u vezi sa predpristupnim pregovorima u BiH koincidira sa dramatičnom ekonomskom i pravnom transformacijom, a koja veoma često implicira formiranje određenih pravnih branši ispočetka. Pristupni proces zahtijeva brzi prenos velikog broja direktiva i odluka Evropske zajednice u nacionalno pravo. Sve države kandidati uvodile su neku vrstu ubrzane procedure za razmatranje u parlamentu onih pitanja koja su bila od značaja za pridruženje EU. Ovakav tehnokratski pristup znači i veoma limitiran parlamentarni angažman u procesu pridruživanja.

Većina parlamenata je osnivala svoje komisije za evropska pitanja (KEP), a koje su bile zadužene za razmatranje legislative EU, ali su se nadležnosti ovih komisija bitno razlikovale od zemlje do zemlje. Umjesto KEP-a, u većini starijih država članica EU, pitanja od značaja za EU su najčešće dodjeljivana u nadležnost postojećim komisijama za inostrane poslove, jer su i pitanja od značaja za EU bila smatrana dijelom spoljne politike države.

II Uporedni pregled parlamentarnog rada na pitanjima evropske integracije

U ovom poglavlju izložen je uporedni pregled parlamentarnih praksi koje su razvijane tokom procesa pridruživanja EU u nekoliko članica EU. Analiza obuhvata parlamentarne prakse u nekoliko država koje su postale članice EU u 2004. i 2007. godini kao što su Poljska, Slovenija, Mađarska i Bugarska, a obuhvaćena je i praksa parlamenata u nekoliko starijih članica EU, a da bi se upoznala i praksa koju su primjenjivale razvijenije parlamentarne demokratije kao

¹⁸ Vidi npr. u Wehner, Joachim: "Budget reform and legislative control in Sweden", *Journal of European Policy*, 14:2 March 2007, str. 313-332. Skandinavске zemlje: Švedska, Finska i Danska su svojim parlamentima dale značajne nadležnosti u procesu pregovaranja sa EU. Danski parlament je čak imao i snažniju ulogu nego Vlada koja je bila striktno obavezana odlukama parlamenta o postupanju u pregovorima sa EU. Vidi takođe u Zajc, Drago, str. 124, u vezi sa modelima parlamentarnih nadležnosti koje je slovenački parlament uvodio ili razmatrao da uvede tokom pregovora o pristupanju sa EU.

¹⁹ Vidi u Grabbe, Heather: "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy* 8:6 December: str. 1013-1031.



što su Austrija, Švedska, Finska i grupa južnoevropskih zemalja kao što su Španija, Portugal i Grčka. Zakonodavna iskustva u posljednje tri navedene države su interesantna za razmatranje zbog tranzicije iz diktature u demokratiju, koja se dešavala u ovim trima državama sredinom sedamdesetih godina prošlog vijeka, a dešavala se paralelno sa pridruživanjem u EU. Međutim, ovakva specifičnost u ove tri zemlje ne znači da njihovi nacionalni parlamenti nisu razvili neke tehnike i mehanizme, a da bi ustanovili sistem odgovornosti za vlade tih država.²⁰ Parlamenti u ove tri južnoevropske države bili su okarakterisani kao spori u prilagođavanju višeslojnom sistemu vlasti koji je obilježje EU. Kao i u BiH, KEP-ovi ova tri parlamenta su bili suočeni sa ograničenim resursima. Njihova snaga je uglavnom bila nedovoljna i nadležnosti su bile uglavnom post facto.²¹

Poseban fokus ovog uporednog pregleda je funkcionisanje KEP-ova kao i one parlamentarne prakse koja bi mogla biti primjenjiva u BiH odnosno na ZKEI. Najvažnije karakteristike parlamentarnog rada na pitanjima od značaja za evropske integracije prikazane su u tabeli koja slijedi:

²⁰ Vidi u Magone, Jose: "South European national parliaments and the European Union: an inconsistent reactive revival", u O'Brennan, John and Raunio, Tapio edited: "National Parliaments within the Enlarged European Union – From "victims" of integration to competitive actors?", Routledge, 2007, str. 116-131.

²¹ Ibid. str. 116-131.

Država	Bitne karakteristike parlamentarnog rada na pitanjima od značaja za evroske integracije
Poljska	<ul style="list-style-type: none"> • KEP-ovi formirani u oba parlamentarna doma; • imenovanja u KEP nisu vršena prema stručnosti, već kao «vrsta nagrade» za lidere političkih partija; • pravna regulativa EU je imala prvo čitanje u stalnim komitetima prema predmetu koji su tretirali; • parlament se koristio rezolucijama da pojača politički pritisak na vladu.
Mađarska	<ul style="list-style-type: none"> • KEP je formiran cijelu dekadu prije pridruživanja u EU; • vlada je bila obavezna podnositi godišnje izvještaje parlamentu o politici u vezi sa integracijom; • 2002. godine formirana je posebna Velika komisija; • KEP-om je rukovodio glavni pravnik, a osoblje se sastojalo od pet pravnih savjetnika, jednog koordinatora i dva sekretara, ukupno jedanaest službenika; • sekcija za EU u okviru parlamentarne biblioteke je imala šest bibliotekara, dva istraživača i jednog pravnika za pitanja prava EU, ukupno devet službenika; • odjeljenje za EU mađarskog parlamenta su činili šest savjetnika i jedan sekretar; • 1997. godine, svim parlamentarnim komisijama je naloženo da formiraju svoje potkomisije za integraciju u EU, ali je najveći broj ovih potkomisija postojao samo na papiru.
Slovenija	<ul style="list-style-type: none"> • Ustavom je regulisan odnos između izvršne i zakonodavne vlasti u pitanjima od značaja za integraciju EU; • intenzivno su korištene rezolucije da pojačaju politički pritisak na vladu; • Komitet za vanjske poslove i Komisija za evropske poslove su nadležni da službeno potvrde pregovaračke pozicije koje predloži vlada; • stalne parlamentarne komisije raspravljaju o pitanjima od značaja za EU integraciju prije nego se pitanje prosljedi na KEP; • 2002. godine parlament je uspostavio jedan formalni model komunikacije sa civilnim društvom poznat pod nazivom Forum za buduću Evropu.
Bugarska	<ul style="list-style-type: none"> • KEP je formiran 1995. godine; • sastav KEP-a odražava sastav parlamenta u smislu zastupljenosti političkih partija; • trening plan za službenike nikad nije bio uspostavljen, već samo sporadična predavanja za članove parlamenta o praksama koje su razvijene u nekim drugim parlamentima; • osnovne nelegislativne aktivnosti su bile učestvovanje u mreži parlamenta zemalja članica EU, prezentacije i protokolarni sastanci sa predstavnicima institucija EU ili na bilateralnom nivou sa članicama.
Austrija	<ul style="list-style-type: none"> • uspostavljena su dva komiteta za evropske poslove, jedan je bio Glavni komitet za EU, a drugi je bio specijalizovani ali stalni potkomitet. Oba komiteta su mogla donositi obavezujuća mišljenja; • sastav Glavnog komiteta se mijenjao zavisno od pitanja na dnevnom redu; • Gornji parlamentarni dom je mogao formirati komitet od pet članova, kojem je predsjedavao predsjedavajući stalnog potkomiteta i po jedan predstavnik svakog od parlamentarnih klubova; • Donji dom je imao svoj komitet za evropske poslove čije mišljenje nije imalo obavezujuću snagu.
Finska	<ul style="list-style-type: none"> • Ustav nalaže vladi da podnosi redovne izvještaje parlamentu u pogledu svih pitanja vezanih za EU; • Formiran je Veliki komitet koji djeluje kao KEP; • Veliki komitet ima 25 članova i 13 zamjenskih članova od kojih su mnogi veoma prominentni članovi parlamenta; • Proceduralno je napravljena razlika za raspravljanje o «U» pitanjima što su EU direktive, a «E» pitanja su EU zeleni i bijeli dokumenti. Ubrzana procedura razmatranja je usvojena za «U» pitanja; • Stalni parlamentarni komiteti raspravljaju o pitanjima iz oblasti EU u skladu sa svojim redovnim nadležnostima, a obavezni su svoje zaključke dostaviti Velikom komitetu.

Švedska	<ul style="list-style-type: none"> nadležnosti Riksdag-a u pitanjima od značaja za EU integraciju su utvrđena Riksdag zakonom, a čiji je pravni status negdje između redovnog zakona i ustava; vlada ima obavezu kontinuirano informisati Riksdag o pitanjima od značaja za EU integraciju i odgovorna je pred parlamentom za svoja postupanja u integracijskim pitanjima; vlada se mora prethodno usaglašavati sa KEP-om o stavovima koje zauzima u integracijskim pregovorima u vezi sa onim pitanjima koje KEP ocijeni kao naročito važna; svih 16 stalnih komisija prati aktivnosti koje se tiču EU unutar svojih nadležnosti; KEP čini 17 članova i 30 zamjenika, ali u praksi ne postoji razlika između ovlasti članova i zamjenika članova KEP-a.; političke partije su u KEP-u zastupljene proporcionalno svojoj zastupljenosti u parlamentu; članovi KEP-a su istovremeno članovi i nekih drugih parlamentarnih komisija.
Španija	<ul style="list-style-type: none"> KEP je ustanovljen 1985. godine, u predvečerje dobijanja punopravnog članstva u EU, odnosno u Evropsku zajednicu koja je tada postojala; KEP je bio suočen sa brojnim ograničenjima u raspoloživim resursima; KEP je održavao redovna saslušanja sa članovima vlade; velika aktivnost se odnosila na organizovanje saslušanja sa organizacijama civilnog društva; KEP je brojao oko 30 članova, a koji su bili predstavnici svih stranaka u proporciji sa njihovom zastupljenošću u parlamentu; KEP je bio zajednička komisija sa članovima iz oba parlamentarna doma; to je bila komisija bez zakonodavnih nadležnosti i davala je neobavezujuća mišljenja o aktima iz EU legislative; sastajala se u prosjeku jednom u mjesecu.
Grčka	<ul style="list-style-type: none"> KEP je uspostavljen 1990. godine, odnosno nakon što je Grčka postala članicom EU; KEP se sastojao od 31 člana, od kojih su 16 članovi Gornjeg doma, a 15 su članovi Donjeg doma; rad komisije se uglavnom svodio na organizovanje saslušanja sa ministrima iz vlade u vezi sa pitanjima od značaja za EU integraciju; komisija nema posebne ljudske i materijalne resurse, već ih dijeli sa drugim parlamentarnim komisijama.
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> KEP je angažovao univerzitete da rade analize Ugovora EZ/EU, a koje su potom objavljivane na internetu za upotrebu i upoznavanje šire javnosti.

Slično kao i u BiH, pristupni pregovori u zemljama koje su postale članice EU 2004. i 2007. godine, a isti je bio slučaj i u Španiji, Portugalu i Grčkoj, počeli su i odvijali se bez posebnog mandata i utvrđivanja zaduženja za parlament.²² Najčešće je lojalnost parlamentaraca prema vladi bila mnogo snažnija nego njihova opredijeljenost da unaprijede ulogu parlamenta u pitanjima od značaja za EU integraciju. Konsekventno tome, značajna razmjena mišljenja među političkim akterima bila je bazirana u političkim strankama, odnosno, odvijala se van zakonodavnih institucija.

²² Vidi u Gyori, Eniko: "The role of the Hungarian National Assembly in EU policy-making after accession to the Union: a mere witness or a true controller?" u O'Brennan, John and Raunio, Tapio edited: "National Parliaments within the Enlarged European Union – From "victims" of integration to competitive actors?", Routledge, 2007, str. 220-240.

Dok je uobičajena praksa u grupi zemalja članica iz 2004. godine bila da KEP-ove formiraju godinama prije dobijanja punopravnog članstva, starije članice EU su takve parlamentarne komisije formirale u predvečerje dobijanja članstva ili čak i nakon dobijanja punopravnog članstva, kao što je bio slučaj sa grčkim parlamentom. U nekoliko zemalja, kao što su Mađarska, Austrija i Finska, pored KEP-ova, formirana su i posebna parlamentarna tijela koja su sačinjavali lideri političkih grupacija. Ova tijela su funkcionisala kao efikasni forumi za postizanje političkih kompromisa, u slučajevima kada je vladi bila neophodna saglasnost i podrška opozicije. Ova opcija je predložena u ovom istraživanju kao primjenjiva u bh. parlamentarnoj praksi. Postojanje takvog tijela sa velikom političkom težinom, imalo bi potencijal da generiše raspravu na jednom visokom političkom nivou o pitanjima od značaja za EU integraciju, kao i da naglasi odgovornost ključnih političkih lidera za kompletan proces pridruživanja.

Sastav KEP-ova je takođe od značaja. Pokazalo se da je prednost ako su članovi KEP-a poznavali strane jezike. ZKEI u BiH PS-u u sadašnjem sastavu nema zadovoljavajući kapacitet u tom pogledu. Samo mali broj njegovih članova ima aktivno znanje stranih jezika, a naročito je deficitarno znanje engleskog i francuskog. Oni koji govore strane jezike i imaju stručno znanje o EU i njenom funkcionisanju još su i rjeđi. Ova situacija je slična situaciji u drugim zemljama tokom pristupnih pregovora i izgledno je mnogo teže prevladavati institucionalni deficit u know-how, odnosno nedostatak stručnosti u pitanjima funkcionisanja EU. Ovaj deficit ne može biti uskoro riješen, svakako ne prije narednih izbora, ali bi angažovanje spoljnih stručnjaka moglo pomoći u njegovom prevazilaženju.



Što se tiče nadzorne parlamentarne funkcije, širina ove nadležnosti veoma je različita između parlamenata koji su bili predmet ove studije. Međutim, bez obzira na razlike koje se pojavljuju u nadležnosti nadzorne funkcije parlamenta, KEP-ovi su redovno nadležni da u svojim raspravama zauzimaju stavove koji nisu pravno, već samo politički obavezujući, a što znači da izvršna vlast ne treba dobiti odobrenje od parlamenta za stavove koje će zauzimati u pregovorima. U Sloveniji, Austriji, Švedskoj i Finskoj, pored redovne procedure razmatranja, instrumenti kao što su interpelacije, rezolucije ili glasanje o povjerenju vladi, veoma su često korišteni mehanizmi ili je bar njihova upotreba bila najavljivana kao sredstvo pritiska na vladu. BiH PS takođe ima poslovničke odredbe koje predviđaju usvajanje rezolucija i interpelaciju, ali ovi mehanizmi do sada nisu bili korišteni.²³ Upotrebom ovakvih proceduralnih mehanizama, PS bi mogla ojačati svoju ulogu u očima javnosti kao i doprinijeti boljem razumijevanju cjelokupnog pristupnog procesa. Ovakve aktivnosti ne iziskuju nikakva dodatna sredstva.

Iako su sve zemlje tokom pristupnog procesa razvijale određene modele kontakta parlamenta prema javnosti, a da bi pojačale interes i dobile javnu podršku za integraciju u EU, portugalski i slovenački parlament su razvili donekle specifične modele. Portugalski parlament je razvio saradnju sa civilnim društvom koje je rezultirala rastućim zahtjevima javnosti za intenzivnom disperzijom informacija i konsultativnim procesom sa javnošću o razvoju EU. Tako je portugalski KEP angažovao univerzitete da rade analize Ugovora EU, a koje su potom postavljane na internet za javnu upotrebu. Na ovaj način parlament je postao istinski centralni akter u edukaciji javnosti i alternativni izvor informacija za stanovništvo. Slovenački parlament je uspostavio formalan kanal za komunikaciju sa civilnim društvom, tzv. Forum za buduću Evropu. Ova iskustva mogu se lako primijeniti u BiH PS-u i ZKEI-u. Pojačana komunikacija i saradnja sa spoljnim stručnjacima i organizacijama civilnog društva može pomoći ZKEI-u da ostvari svoje nadležnosti za prenošenje znanja o EU široj javnosti kao i da unaprijedi odnose parlamentaraca i građanstva i dobije podršku u svom radu. Budžetska ograničenja mogu biti ograničavajući faktor za ZKEI za intenzivnije angažovanje spoljnih stručnjaka kao i za učestalije kontakte sa organizacijama civilnog društva. Međutim, državni službenici iz vladinih ministarstava kao i neke stručnije i iskusnije organizacije civilnog društva mogu pomoći u organizovanju javnih saslušanja, a što bi moglo značajno umanjiti i troškove vezane za ovakve aktivnosti.

²³ Do sada je bila jedna inicijativa za usvajanje rezolucije u BiH PS-u da se ubrza procedura u parlamentu kada se radi o pitanjima od značaja za integraciju u EU. Ovu inicijativu je predložila opoziciona parlamentarna grupa i imala je za cilj da otvori prostor za veći angažman spoljnih eksperata kada takvi kapaciteti ne postoje u parlamentu. ZKEI je razmatrala ovu inicijativu u februaru 2008. godine, i iako komisija nije odbacila ovu inicijativu, rasprava o njoj je vođena na striktno proceduralnim, a ne na substancijalnim pitanjima. ZKEI je našao da prijedlog nije sačinjen u skladu sa Poslovníkom. Međutim, ZKEI je propustio da napravi ikakav substancijalan komentar po ovoj inicijativi. Vidi Zapisnik sa desete sjednice ZKEI-a, 5. februar, 2008. godine na <http://www.parlament.ba/ksjednica/2/0/150.html>

Preporuke za postupno unapređenje parlamentarnih kapaciteta

U istraživanju je razmatran cijeli niz manjkavosti u kapacitetu BiH PS-a i ZKEI-a koje se odnose na rad na pitanjima od značaja za integraciju u EU. Takođe je razmotrena praksa koju su razvili nacionalni parlamenti u nekoliko zemalja tokom predpristupnih pregovora sa EU. Iako su neke od razmatranih praksi veoma vrijedne, one nisu uvijek primjenjive u BiH PS-u niti ZKEI-u. Neke od njih bi zahtijevale prethodne izmjene Ustava BiH kao što su one prakse koje su ustanovile prioritet razmatranja pitanja od značaja za EU integraciju u parlamentarnoj proceduri u odnosu na sva druga pitanja. Takođe je neprimjenjivo unapređenje parlamentarnog kapaciteta kroz povećanje broja članova PS-a. S druge strane, zapošljavanje dodatnog broja državnih službenika, a da bi se obezbijedila bolja usluga parlamentarima nije realna bar u periodu narednih godinu ili dvije zbog budžetskih restrikcija. Iz ovih razloga, uputnije je tražiti postepena unapređenja, a koja se moraju pažljivo planirati imajući u vidu potrebe jednog dugoročnog razvoja parlamenta u perspektivi članstva u EU.

U periodu od naredne dvije godine, ZKEI treba napraviti i usvojiti svoj vlastiti razvojni plan sa pripadajućim budžetom. Da bi napravio takav plan, ZKEI treba raditi sa DEI-om koji može pružiti stručnu podršku u planiranju obima poslova koji stoje pred ovom komisijom.

Ovo istraživanje predlaže sljedeće mjere za unapređenje rada BiH PS-a i ZKEI-a:

1. ZKEI treba dobiti podršku cjelokupnog PS-a, a u smislu uspostavljanja sapsplementarnog tijela na najvišem političkom nivou po uzoru na komisije koju su uspostavljane u parlamentima Austrije, Mađarske i Finske.

Takvo tijelo, odnosno uključenje političkih vođa na najvišem nivou bavljenja pitanjima od značaja za integraciju u EU, olakšat će postizanje političkog kompromisa, ali i doprinijeti jasnijoj odgovornosti političkih rukovodstava. ZKEI treba predložiti formiranje ovakve komisije kroz rezoluciju ili interpelaciju kojom će inicirati sadržajnu plenarnu raspravu, a koja bi rezultirala formiranjem takvoga parlamentarnog tijela.

2. BiH PS treba uvesti primjenu ubrzane procedure za razmatranje i usvajanje direktiva i odluka prava EU, kako je učinjeno i u svim nacionalnim parlamentima članica.

Postojeći Poslovnik sadrži odredbe koje omogućavaju skraćenu proceduru razmatranja zakonskih prijedloga. Ovakva procedura dozvoljava ulaganje amandmana, a hitna procedura je drugi oblik skraćenog zakonskog postupka, u kojem nije dozvoljeno ulaganje amandmana. Hitna procedura je primjenjiva za one zakonske prijedloge o kojima, u smislu usvajanja prava EU, nisu dozvoljeni pregovori. S druge strane, skraćena procedura je primjerenija za one zakonske prijedloge koji se tiču usvajanja onih dijelova prava EU o kojima je moguće pregovarati.

3. Pitanja koja proizilaze iz članstva BiH Vijeću Evrope, trebaju da budu isključena iz nadležnosti ZKEI-a.

Ova pitanja predstavljaju dodatno opterećenje u radu ZKEI-a. Jasnija podjela nadležnosti bi se ostvarila ukoliko bi se cijeli set pitanja koja se odnose na obaveze koje proizilaze iz članstva zemlje u Vijeću Evrope objedinio u nadležnost Komisije za spoljne poslove, u čijoj nadležnosti su dijelom i sada.

4. ZKEI treba održavati javne rasprave o pitanjima iz svoje nadležnosti kako sa ministarstvima tako i sa organizacijama civilnog društva, kao što je urađeno u parlamentima Slovenije i Portugala.

Na ovakav način postiže se povećanje ekspertize o pitanjima od značaja za integraciju u EU u samom ZKEI-u, ali se ostvaruje i upoznavanje šire javnosti o obimu poslova koje BiH mora uraditi u predpristupnom procesu. Ovo je model koji iziskuje relativno male dodatne troškove s obzirom da resorna ministarstva treba da urede dio poslova u organizovanju ovakvih javnih rasprava. Takođe, neke od postojećih organizacija civilnog društva su dosta dobro obučene i iskusne u organizovanju javnih rasprava i one mogu sarađivati sa ZKEI-em u ovim poslovima kada god je to uputno.

5. Angažovanje spoljnih stručnjaka na izradi stručnih analiza o pitanjima od značaja za integraciju u EU treba biti uobičajen model rada kada god potrebna stručnost ne može biti obezbijeđena unutar stručnih službi parlamenta odnosno samih članova PS-a.

Iako su ovakvi angažmani relativno skupi, može se ipak razmotriti nekoliko opcija. Saradnja sa akademskom zajednicom, kao što je učinio portugalski parlament, može biti prihvatljiv primjer. U cilju sistematizovanja raspoloživih spoljnih resursa, ZKEI treba predložiti formiranje baze podataka u samoj PS o stručnjacima kao i organizacijama civilnog društva koje imaju potrebnu stručnost. Već postoje dosta solidni informaciono tehnološki resursi, tako da uspostavljanje ovakve baze podataka ne bi trebalo predstavljati preveliko dodatno finansijsko opterećenje.



6. Permanentno usavršavanje za osoblje ZKEI-a treba biti uspostavljeno i ažurirano na godišnjem nivou.

Usavršavanje osoblja je neophodno za osiguranje institucionalne memorije u ZKEI-u, tako da sa svakom promjenom članova Komsije ne nastupa diskontinuitet znanja i prakse. Ovo je svakako jedan dugoročan razvojni pristup koji zahtijeva i angažovanje finansijskih sredstava.

7. ZKEI treba koristiti rezolucije i interpelacije kao sredstva kojim pokreće parlamentarne rasprave o pitanjima od značaja za integraciju u EU.

Upotreba ovih parlamentarnih instrumenata će doprinijeti stvaranju momentuma, a da bi se proces pristupanja EU približio javnosti. Ove aktivnosti ne zahtijevaju investiranje dodatnih sredstava.

U podzaključku ovog istraživanja usmjeravamo pažnju na trend "deparlamentarizacije" koja se pojavljuje tokom procesa pridruživanja EU. Mnogi teoretičari i analitičari ukazuju na trend izvoza demokratskog deficita²⁴ iz EU u zemlje koje žele postati članice.²⁵ Parlamenti u ovom procesu redovno pokazuju slabiju snagu i autoritet nego organi izvršne vlasti, a usljed nedovoljnog kapaciteta za prijem i obradu informacija neophodnih za iniciranje zakonodavnog procesa kao i za obavljanje nadzorne funkcije nad radom izvršne vlasti. BiH PS izgleda neće biti izuzetkom od ovoga trenda. U jednoj dugoročnijoj perspektivi, marginalizacija zakonodavnih tijela ima implikacije u problemu demokratskog deficita. Ovakav trend je protivan nominalnom zalaganju EU za stabilne demokratske institucije i razvoj kredibiliteta zakonodavaca, ali je odraz problema kakav postoji i u samoj EU. Demokratski deficit u samoj EU je dobro poznat, a marginalizacija zakonodavne vlasti unutar postojećeg političkog sistema u EU je jedan od razloga formiranja Evropskog parlamenta. Ipak, i dalje postoji tendencija da EU izvozi vlastiti demokratski deficit u zemlje koje prolaze pristupni proces.

Bibliography

Anel, Katrin: "Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs", *European Law Journal*, Jul2007, Vol. 13 Issue 4, str. 487-504.

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, str. 173-195

Grabbe, Heather: "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy* 8:6 December: str. 1013-1031.

Gyori, Eniko: "The role of the Hungarian National Assembly in EU policy-making after accession to the Union: a mute witness or a true controller?" in O'Brennan, John and Raunio, Tapio edited: "National Parliaments within the Enlarged European Union - From "victims" of integration to competitive actors?", Routledge, 2007, p. 220-240.

²⁴ Termin "demokratski deficit" označava narastajuću zabrinutost da su proces odlučivanja i odgovornost odvojeni od vlade, a naročito od parlamenta u državama članicama EU, i da ne postoji prenos nadležnosti za donošenje odluka na direktno izabrane članove Evropskog parlamenta. Vidi npr. u Williams, Margit Besseney: "Exporting the Democratic Deficit", *Problems of Post-Communism*, Jan/Feb2001, Vol. 48 Issue 1, p27, 12p, 2bw; (AN 4009149)

²⁵ Vidi više o uticaju pridruživanja u EU na nacionalne parlamente u Anel, Katrin: "Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs", *European Law Journal*, Jul2007, Vol. 13 Issue 4, str. 487-504..

Hegeland, Hans and Neuhold, Christiane: "Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches", *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 6 (2002) No. 10; <http://eiop.org.at/eiop/texte/2002-010a.htm>, date of publication 26.07. 2002.

Lazowski, Adam: "The Polish Parliament and EU affairs: an effective actor or an accidental hero?" in O'Brennan, John and Raunio, Tapio edited: "National Parliaments within the Enlarged European Union - From "victims" of integration to competitive actors?", Routledge, 2007, p.203-219.

Magone, Hose: "South European national parliaments and the European Union, An inconsistent reactive revival", in O'Brennan, John and Raunio, Tapio: "National Parliaments within the Enlarged European Union – From victims of integration to competitive actors?" Routledge, 2007, p. 116-131.

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

Ramljak, Daria: "Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruženju", Bilten Direkcije za evropske integracije, br. 4, november 2006. na www.dei.gov.ba

Stoykova, Pavlina: "Parliamentary involvement in the EU accession process, the Bulgarian experience", in "National Parliaments within the enlarged European Union, from victims of integration to competitive actors?", Routledge, 2007, str.. 203-219.

Vehar, Primož: "The National Assembly of the Republic of Slovenia and EU affairs before and after accession", in O'Brennan, John and Raunio, Tapio edited: "National Parliaments within the Enlarged European Union – From "victims" of integration to competitive actors?", Routledge, 2007, str. 241-254.

Zajc, Drago: "Uloga slovenskog parlamenta u procesu tranzicije, prilagodjavanja zakonodavstva i uclanijavanja u EU", *Politička misao*, Vol. XLII, 2005, br. 1, str. 111-132.

Wehner, Joachim: "Budget reform and legislative control in Sweden", *Journal of European Policy*, 14:2 March 2007, str. 313-332

Williams, Margit Besseney: "Exporting the Democratic Deficit", *Problems of Post-Communism*, Jan/Feb2001, Vol. 48 Issue 1, p27, 12p, 2bw; (AN 4009149)

Web stranice

Zapisnik desete sjednice Zajedničke komisije za evropske integracije, 5. februar, 2008. godine na <http://www.parlament.ba/ksjednica/2/0/150.html>

The European Council's Decision on principles, priorities and conditions of the European Union and Bosnia and Herzegovina Partnership, COM(2007)657, November 2007 na <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

Zajednička komisija za evropske integracije <http://www.parlament.ba/index2.php?opcija=sad&id=22&jezik=e>

The Peace Implementation Council, the session of December 10, 1997, vidi na http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38612

The Peace Implementation Council (PIC) Steering Board, the Jun 2008 Communiqué of the Steering Board of the PIC na www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=41874

Poslovnik o radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, član 103 do člana 125, na http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_PD_-_H.pdf



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.