

**Pregled nadležnosti –
pregovaračka poglavlja 23 i 24**

Sarajevo, jun 2015.

Postizanje dogovora o uspostavi efikasnog mehanizma koordinacije predstavlja veliki izazov za novoformirane vlasti nakon zvaničnog stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Bosne i Hercegovine. Mehanizam koordinacije u kontekstu evropskog donošenja odluka podrazumijeva promovisanje jedinstvene politike i prevenciju nekonzistentnosti, odnosno unutardržavno usklađivanje različitih mišljenja kako bi se zajednički stav mogao zastupati tokom pregovora s Evropskom unijom. Potreba za mehanizmom koordinacije istaknuta je i u proširenim Kopenhagenskim kriterijima, odnosno u institucionalnom kriterijumu, koji između ostalog podrazumijeva efikasnost institucija da usvajaju pravne propise EU, te da iste provode u praksi.

Kompleksna ustavna struktura Bosne i Hercegovine nadležnosti za usvajanje pravne stečevine EU (*acquis communautaire*) disperzirala je između različitih nivoa vlasti. Samo u zakonodavnoj vlasti postoji 14 neovisnih institucija (Parlamentarna skupština BiH, Parlament FBiH, Narodna Skupština RS, kantonalne skupštine, te Skupština Brčko distrikta BiH), koje imaju svoju ulogu i nadležnost u donošenju legislative iz podijeljene i komplementarne nadležnosti EU. Upravo ovakav decentralizovan ustavni sistem predstavlja presedan i za Evropsku uniju, koja po prvi put u svojoj historiji ima državu potencijalnog kandidata sa tako složenim političkim sistemom.. Kako bi preduprijedila nemile događaje poput onih vezanih za raspodjelu IPA fondova za 2011. godinu, Evropska unija sa pravom insistira na efikasnom uvezivanju različitih nivoa vlasti u BiH po vertikalnoj liniji, odnosno komuniciranju jednim glasom sa *Briselom*.

U namjeri da damo doprinos konstruktivnoj raspravi u cilju iznalaženja mogućeg i održivog rješenja za postizanje političkog dogovora o usvajanju mehanizma koordinacije, Centar za sigurnosne studije sačinio je analizu dva pregovaračka poglavlja EU *acquis communautaire* (Poglavlje 23 'Pravosuđe i osnovna prava' i Poglavlje 24 'Pravda, sloboda i sigurnost') kako bi ukazao na nadležnosti različitih nivoa vlasti u implementaciji obaveza iz navedenih pregovaračkih poglavlja. Ne ulazeći u razloge zašto institucije vlasti ili političke partije u dosadašnjem periodu nisu našle za shodno da sačine detaljnu analizu svih 35 pregovaračkih poglavlja kako bi imale kredibilan i dokumentovano utemeljen osnov za zastupanje svojih prijedloga tokom pregovaranja, smatramo da presjek analize ova dva pregovaračka poglavlja može u određenoj mjeri predstavljati i omjer nadležnosti nivoa vlasti za cjelokupan pregovarački proces. Naravno, ovim proizvoljnim zaključkom ne želimo ni u najmanjoj mjeri pružiti alibi nadležnim institucijama vlasti koje za ovako značajan politički

dogovor nisu omogućile nosiocima vlasti u BiH da raspolazu kvalitetnim informacijama prije donošenja odluke koja treba omogućiti građanima da što prije počnu uživati prednosti i blagodati koje donosi integrisanje u Evropsku uniju.

Sveobuhvatnom analizom postojećih ustava u BiH, zakona o ministarstvima i drugim organima uprave u postojećim vladama, te pojedinih zakona koji svojim odredbama zadiru u ustavno pravnu materiju, došli smo do sljedećih rezultata¹:

1. Nadležnost države - 100% (izvori: Ustav BiH, zakoni kojima su prenešene nadležnosti na nivo BiH ali nisu postali dio Ustava BiH, te Zakon o Vijeću ministara BiH koji definiše nadležnost Direkcije za evropske integracije, da između ostalog usklađuje aktivnosti organa i institucija u BiH i koordinira provođenje odluka ovih organa u odnosu na sve aktivnosti potrebne za evropske integracije).

2. Nadležnost entiteta i Brčko distrikta BiH – 75.76% (izvori: Ustavi FBiH, Ustav RS, Zakon o Vladi RS, Zakon o Vladi FBiH, Status Brčko distrikta BiH, Zakon o Vladi Brčko distrikta)

3. Nadležnost kantona – 72.72% (izvori: ustavi kantona, zakoni o vladama kantona)

Kvantifikacijom nadležnosti po pojedinačnim poglavljima, dolazimo do podataka da u poglavlju 23 državni nivo ima 100% nadležnosti, entiteti i Brčko distrikt BiH 86.96%, a kantoni 82.6% nadležnosti. U poglavlju 24 državni nivo ima 100% nadležnosti a ostali nivoi vlasti 50%.

U cilju dodatnog pojašnjenja napomenuli bi da se analizirana poglavlja nalaze na samoj listi prioriteta EU u pregovorima sa državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU, što je u slučaju BiH vidljivo i kroz pokretanje strukturiranog dijaloga o pravosuđu između EU i BiH. Država kandidat se obavezuje da će tokom pregovora za članstvo u EU ispuniti obaveze i usaglasiti svoju legislativu u opsegu ova dva

¹ U skladu sa pozitivnim pravnim propisima nadležnosti FBiH i kantona bi trebale biti veće za 3,13% jer ustavi nisu izmjenjeni po pitanju azila, koje je državna nadležnost, ali i dalje se nalazi u Ustavu FBiH kao podijeljena nadležnost FBiH i kantona. Također se nalazi kao podijeljena nadležnost u Ustavima HNK, TK, ZDK, KS, USK i SBK.

pregovaračka poglavlja, a u praksi to znači usaglašavanje sa odredbama na osnovu kojih smo i sačinili ovu analizu.

Poglavlje 23 tiče se nezavisnosti pravosuđa, nepristrasnosti pravosuđa, profesionalnošću i stručnošću pravosuđa, učinkovitosti pravosuđa, pristupu pravosuđu, borbe protiv korupcije, prava građana Evropske Unije, te osnovnih prava (zabrana mučenja i zlostavljanja; zatvorski sistem; sloboda izražavanja i medija; sloboda okupljanja i udruživanja; sloboda mišljenja; savjesti i vjeroispovjesti; prava žena i ravnopravnost spolova; prava djece; socijalno ugrožene osobe i/ili osobe s invaliditetom; antidiskriminacijska politika; imovinska prava; poštivanje i zaštita manjina i kulturnih prava; zaštita podataka).

Migracije, azil, vize, vanjske granice i Schengen, pravosudna saradnja u građanskim i kriminalnim pitanjima, organizacija policije i borba protiv organiziranog kriminala, borba protiv terorizma, saradnja u području droga, te carinska saradnja, su politike koje se nalaze u poglavlju 24.

Nadamo se da će predmetna analiza, koja ujedno predstavlja i izraz zainteresovanosti građana i civilnog društva za prevazilaženje postojećeg stanja i ubrzavanje aktivnosti na putu evropskih integracija, poslužiti nadležnim zvaničnicima i institucijama u što bržem postizanju kvalitetnog dogovora o mehanizmu koordinacije.

*Centar za sigurnosne studije
Centre for Security Studies*

*Branilaca Sarajeva 13/I,
71 000 Sarajevo
Tel: +387 33 262 455 / 262 456
Fax: +387 33 223 250
e-mail: info@css.ba
www.css.ba*