

VLADAVINA PRAVA U POLITICI PRIJEMA U EVROPSKU UNIJU

Aleksandar Andrija Pejović

The rule of law has emerged as an extremely important theme when it comes to the obligations of candidate countries in the negotiation process. Scarcely a day passes without the rule of law and European obligations being a topic in the media. All institutions dealing with judiciary, internal affairs, fundamental rights and security are involved in thorough changes and reforms required by the process of integration in the European Union.

This paper treats the issues of one of the most important European policies since its establishment in the seventies, following its development through practical work, but also primary sources of the European law i.e. a number of fundamental European treaties. The paper provides an overview of ideas that led the European Union to develop the New Approach in negotiating the rule of law, as well as a comparative analysis of an outline of negotiations and special arrangements for some of the current Member States of the EU. Finally, special attention has been paid to concrete examples of Montenegro's negotiations based on the New Approach, either through an elaborated system of benchmarks as well as through certain institutional and legal solutions created on the basis of this approach.

Evropska unija se tokom proteklih šezdeset godina razvijala i mijenjala u skladu s unutrašnjim prilikama, ali i širim vanjskim uticajima. Vladavina prava, odnosno pravosuđe i unutrašnji poslovi nijesu figurirali među prvim politikama Unije i imali su skroman početak tokom sedamdesetih i devedesetih godina, sve dok kroz ugovore iz Mاستrihta i Amsterdama nijesu dobili na značaju. Velikim proširenjem iz 2004. i kasnijim iskustvima s ulascima Bugarske, Rumunije i Hrvatske, vladavina prava je,

osim značaja u unutrašnjoj politici EU, dobila istaknuto mjesto i u politici proširenja. Tako je početkom druge decenije XXI vijeka razvijen novi pristup u pregovaranju sa zemljama kandidatima, kojima je napredak u 23. i 24. poglavlju postao preduslov, odnosno indikator sveukupnog napretka u pregovaranju.

Prvi nosilac novog pristupa je postala Crna Gora, koja je otvorila pregovore sredinom 2012. U skladu s ranijim iskustvima i značajem koji ova politika ima, može se ustvrditi da je novi pristup postao najefikasnije oruđe Evropske unije za temeljite promjene i reforme kroz koje prolaze zemlje koje pregovaraju. I ne samo to, vladavina prava kroz svoj razvoj unutar evropskih politika, ali i time što je postala centralno mjesto u pregovorima za članstvo, sve više dobija na značaju u odnosima između institucija EU i zemalja članica. Iako je teško sagledati sve važne odrednice ovog procesa koji teče pred našim očima, vidljivi su prvi rezultati i promjene koje on donosi.

Istorijat značaja vladavine prava od početaka EU do danas

„Unija je jedinstvena konstrukcija jer nije vezana silom zajedničke vojske ili policije, nego isključivo snagom vladavine prava; ona je zajednica zasnovana na vladavini prava. Vladavina prava znači sistem u kojem niko, nijedna vlada, nijedan javni zvaničnik, niti dominantna kompanija, nije iznad zakona. To znači jednakost pred zakonom. Vladavina prava znači pošten i pravičan postupak. To znači garanciju da zakoni ne mogu biti zloupotrijebljeni ili naknadno mijenjani. Vladavina prava znači da pravdu sprovodi nezavisno sudstvo koje djeluje nepristrasno. Konačno, to znači sistem u kojem se pravda ne samo sprovodi, nego se jasno vidi kako se ona sprovodi, tako da svi građani vjeruju sistemu da će im pravda biti zagarantovana.“¹

Komesarka za pravosuđe Vivijen Reding

¹ Govor komesarke za pravosuđe EU Vivijen Reding u Centru za studije evropske politike u Briselu, Viviane Reding, *The EU and the Rule of Law* –

Ideja Evropske unije se nakon Drugog svjetskog rata razvijala iz mnogih razloga, stremljenja, predstava o potrebama evropskog kontinenta i želja da se ne ponove dva svjetska rata. Ove ideje su išle od idealizma, federalizma do pukog ekonomskog interesa na kojem bi bio zasnovan zdrav odnos članica sistema. Ipak, u samim počecima Evropske unije ideja izgradnje zajednice temeljene na poštovanju jednakih principa pravne države nije bila u potpunosti prisutna. Odnosno, ako je ideja vladavine prava i bila prisutna, nije imala dovoljno pobornika da se u prvih dvadeset godina postojanja EU izbori za svoje mjesto među politikama tadašnjih zajednica. U članu 2. Ugovora koji sadrži Statut Evropske zajednice iz 1953. stoji: „doprinos zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u državama članicama“², ali će proći dosta vremena dok ova oblast u okviru vladavine prava ne dobije tako značajno mjesto kao što ga ima danas.

Vladavina prava ima mnoštvo definicija, ali ovaj termin koji smo preuzeli iz engleskog (za razliku od užeg francuskog ili njemačkog „pravna država“) je, najkraće rečeno, nastao od latinskog izraza *imperium legum* – imperija, vladavina prava odnosno zakona, a ne ljudi³. Pored toga, različitost shvatanja vladavine prava polazi od ustavnog prava („gde podrazumeva podložnost države, tj. državnih organa, objektivnom pravu, isto kao i pojedinca“), preko liberalno-demokratskog shvatanja (kao „filozofska kategorija koja ima univerzalno i vječito važenje“) ili onih koji smatraju da vladavina prava jeste „vladavina pozitivnopravnog

What next?, 3. septembar 2013. g, 4, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm

² Branko M. Rakić, *Za Evropu je potrebno vreme*, Pravni fakultet, Beograd, 2009, 155.

³ Flora A. N. J. Goudappel, Ernst M. H. Hirsch Ballin, *Democracy and Rule of Law in the European Union*, Asser Press, Rotterdam 2016, 5.

poretka određenih svojstava“⁴, do toga da je ona „politički ili moralni princip, čija sadržina zavisi od političkih stavova, nacionalnih granica i vremenskih razdoblja“⁵. V. Reding je upravo u gorenavedenom govoru dala suptilno gledanje mnogih, ali ne i svih, država članica EU na to što zaista vladavina prava danas predstavlja. Ovaj citat, zapravo, predstavlja način na koji danas Evropska komisija, pored stava u odnosu na države članice, gleda i na oblast vladavine prava u dijalogu s državama kandidatima za članstvo u EU, odnosno na prava, obaveze i očekivanja u procesu pregovaranja.

Postupna promjena evropske politike prema današnjem značaju vladavine prava je nastupila sedamdesetih godina kad su načinjeni prvi koraci tadašnjih devet zemalja članica da se okupe na međuvladinom nivou, kako bi se razmjenjivale informacije i ideje među zvaničnicima zaduženim za pravdu i unutrašnje poslove. Tako je prvi forum za saradnju, nazvan Trevi⁶, zvanično uspostavljen odlukom Evropskog savjeta na sastanku u Rimu 1. i 2. decembra 1975. godine. Ipak, Trevi nije imao ni sekretarijat, ni sjedište i oslanjao se isključivo na rotirajuću trojku predsjedavajućih EU⁷. Ono što je počelo kao ideja i odgovor na problem sve izraženijeg terorizma početkom sedamdesetih godina⁸ i potrebu da se bliže razmjenjuju infor-

⁴ Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Justinijan, Beograd, 2006, 603-607.

⁵ Radomir D. Lukić, Budimir P. Košutić, *Uvod u pravo*, Pravni fakultet, Beograd, 2007. 219.

⁶ Naziv je dobila po fontani Trevi u Rimu, u čijoj se blizini prvi skup ove grupe održao.

⁷ John D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*, Lynne Rienner Publisher, London 2003, 31-32.

⁸ Posebno se ističu teroristički akti na Olimpijadi u Minhenu 1972. godine, ali i pojačano djelovanje IRA-e, baskijskih grupa, Crvenih brigada u Italiji i Njemačkoj ili 17. novembra u Grčkoj.

macije o trgovini drogom, u narednih petnaestak godina je polako dobijalo rutinu i postajalo uobičajenija forma saradnje među evropskim zemljama, uključujući i tri nove mediteranske države članice. I pored činjenice da je uslijedilo formiranje niza drugih grupa i sistema, kao što su Grupa Rodos, Grupa GAM, Grupa 92, Sistem za primjenu carinskih režima, itd⁹, trebalo je pričekati pad Berlinskog zida, početak devedesetih godina i novo buđenje evropske ideje, kako bi se ova saradnja unaprijedila kroz ugovorni mehanizam, čime je dobila zamajac za pre-takanje u pravu evropsku politiku.

Značajne novine u ovoj oblasti je donio Ugovor iz Mاستrihta koji je potpisan februara 1992, a stupio na snagu naredne godine. Njime su konačno unijete odredbe saradnje u pravosuđu i unutrašnjim poslovima u jedan evropski ugovor. Tako je u poglavlju 6 – Odredbe o saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova Ugovor iz Mاستrihta, kroz članove K1 do K9¹⁰ uspostavio takozvani III stub s devet politika: azil, eksterne granice, imigracija, ilegalne droge, međunarodne prevare, sudska saradnja u građanskim stvarima, sudska saradnja u krivičnim stvarima, carinska saradnja i policijska saradnja.

Ugovor iz Amsterdama, koji je potpisan 2. oktobra 1997. godine i stupio na snagu 1. maja 1999. godine, je uspostavio nove mehanizme i značajno je unaprijedio način na koji se EU bori protiv rastućih izazova koje su donijeli zajedničko tržište, ukidanje granica unutar šengenskog prostora, nestabilnosti

⁹ Željko Nikač, *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta - Europol i Interpol*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 2003, 144-145.

¹⁰ Ugovor o Evropskoj uniji (Mاستriht) – *Traité sur l'Union européenne*, signé à Mاستriht le 7 février 1992, *Journal Officiel des Communautés européennes*, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=FR>

post-sovjetske ere i potrebe da se na idejama ujedinjenja kontinenta ide u što dublje unutrašnje integracije. Amsterdamski ugovor je tako transferisao skoro polovinu podoblasti pravosuđa iz III u I stub, te su tako polja kao što su: vize, azil i migracije prešle u nadležnost Evropske komisije i Evropskog parlamenta izvan mogućnosti da neka od zemalja članica blokira dalje produblјivanje saradnje¹¹. Ovaj Ugovor je ustanovio i Savjet ministara pravde i unutrašnjih poslova onako kako ih danas poznajemo.

Konačno, Ugovor iz Nice, kao i Lisabonski ugovor su dovršili proces ukidanja posebnih stubova i ujedinjenje evropskih politika u najvećem dijelu u okviru nove preraspodjele nadležnosti pri čemu je oblast pravde, slobode i bezbjednosti uglavnom prešla u nadležnost Evropske komisije i Evropskog parlamenta, tamo gdje to nije drukčije regulisano. Lisabon je posebno ojačao institucije koje dotad nijesu bile u ugovorima, kao što je pozicija *Europol*-a, *Eurojust*-a i *Eurodac*-a, ali i konačne odluke da se Povelja temeljnih prava nađe u najvažnijem pravnom aktu Evropske unije.

Današnja Unija se nalazi upravo pred izazovima koji udaraju na same temelje postignutog jedinstva u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Kriza šengenske zone, neučinkovitost azilskog sistema, kao i teroristički napadi u Parizu i Briselu su doveli do pojačane potrebe da se dalje izgrađuje pravna tekovina i produblјuje saradnja u pravosuđu i unutrašnjim poslovima. Tako je vanredni Savjet ministara pravde i unutrašnjih poslova donio odluku da se već u aprilu 2016. godine usvoji direktiva o raz-

¹¹ Radni dokument Evropskog parlamenta, Brisel 2000; Andrea Subhan (ed), *The Impact of the Amsterdam Treaty on Justice and Home Affairs Issues*, Brussels, 2000, dostupno na:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2000/228145/IPO_L-LIBE_ET\(2000\)228145_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2000/228145/IPO_L-LIBE_ET(2000)228145_EN.pdf)

mjeni podataka o imenima putnika, da se dovrši zakonodavstvo o borbi protiv terorizma, sistematski kontrolišu šengenske granice, unaprijedi šengenski vizni sistem i poboljša razmjena informacija sa zemljama u evropskom susjedstvu (uključujući Zapadni Balkan)¹².

Budućnost cjelokupnog sistema vladavine prava je, stoga, nemoguće egzaktno prognozirati. Moguće je da će u narednim godinama doći do jačanja određenih politika koje su upravo sad pred velikim izazovima, posebno u oblastima kao što su azil, bezbjednost granica i hiper-terorizam¹³, ali i da će pravosuđe biti pod većim fokusom. Stoga, za svaku zemlju koja pregovara članstvo u Uniji, 23. i 24. poglavlje predstavljaju pokretnu metu i izuzetno osjetljivu oblast, koja ne podliježe samo tehničkim zahtjevima, nego i sagledavanju političkih kretanja i mogućih reperkusija.

Proširenje Evropske unije i vladavina prava

Kopenhagenski kriterijumi su postavili vladavinu prava kao jedan od zahtjeva za sticanje članstva pored drugih kriterijuma

¹² Joint statement of EU Ministers for Justice and Home Affairs and representatives of EU institutions on the terrorist attacks in Brussels on 22 March 2016, dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-in-brussels-on-22-march/>

¹³ Ovu frazu je upotrebio francuski premijer Manuel Vals u svom govoru na Minhenskoj bezbjednosnoj konferenciji 13. februara 2016. godine, kako bi označio sve češće probleme s kojima se Evropa sreće. Discours de Manuel VALLS, Premier ministre Au Forum de Munich sur les politiques de défense – dostupno na: http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2016/02/20160213_discours_de_manuel_valls_premier_ministre_-_conference_securite_a_munich.pdf

kao što su „stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, ljudska prava i poštovanje i zaštita manjina“¹⁴. Ipak, za vrijeme pregovaranja dvanaest zemalja krajem devedesetih godina to nije bio primarno mjerilo u odnosu na koje se procjenjivao ukupan napredak zemlje u pregovorima. Politička odluka i ideali ujedinjena kontinenta su držali primat nad tehnikom i standardima, ili kako Toni Džad piše: „U javnosti, političari i rukovodioci u Briselu su insistirali da i dalje žele proširenje Unije na istok onda kad se za to stvore uslovi. Nezvanično su bili mnogo iskreniji. Kao što je jedan stariji zvaničnik Evropske komisije primijetio sredinom devedesetih „ovdje niko nije ozbiljan kad je u pitanju proširenje“¹⁵. Dakle, iako su se zemlje koje su se pridružile nakon Savjeta u Kopenhagenu morale pridržavati brojnih pravila, grupno pregovaranje i paket pristup su prevladali prilikom odlučivanja o proširenju EU na deset novih država članica 2004. godine. Jednako tako, kopenhagenski kriterijumi su u značajnoj mjeri tumačeni u skladu s političkim momentom i jedino je Slovačka bila primorana da duže čeka na otvaranje pregovora pod Mečijarovom vladom. Konačno, kad je došlo do dogovora da deset zemalja postanu članice 2004. godine, vladavina prava je bila i dalje u razvoju i prelasku u nadležnosti evropskih institucija, šengenska zona je funkcionisala bez problema, a kompleksnosti sistema koji će nastajati narednih godina još nijesu predstavljale značajan problem. Osim toga, stare zemlje članice EU su vjerovala da je proširenje apsolutno transformisalo nekadašnje socijalističke zemlje u države demokratije i vladavine prava.

¹⁴ Zaključci Predsjedništva, Evropski Savjet u Kopenhagenu, 21-22. juna 1993. g.; dostupno na:

http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

¹⁵ Tony Judt, *Postwar – A History of Europe since 1945*, The Penguin Press, New York, 2005, 702.

Od velikog proširenja iz 2004. godine pregovori su vođeni na različite načine. Pregovori s Bugarskom i Rumunijom do 2007. godine su već bili nastavak ustaljene dinamike, odnosno nijesu strukturno i institucionalno donijeli neke novine. Ovim dvijema državama su jednostavno dodijeljene dodatne tri godine da nadoknade zaostatke u odnosu na ostalih deset novopridošlih članica. Hrvatska je, s druge strane, morala proći kroz individualne pristupne pregovore s Briselom. Turska ima svoju posebnu priču vezanu za pregovore s EU, dok je Island imao kratak, ali veoma različit način pregovaranja u odnosu na druge zemlje kandidate, što nije imalo realnog uticaja na promjene u paketu proširenja za zemlje Balkana.

Bugarska i Rumunija su ipak u Evropsku uniju ušle sa specifičnim pristupom vladavini prava, tj. uz Mehanizam saradnje i verifikacije. Ovaj novi prilaz pregovaranju i davanja na značaju vladavini prava se ustanovio decembra 2006. Odlukom o uspostavljanju mehanizma saradnje i verifikacije o napretku Rumunije, kako bi se ispunila specifična mjerila u oblasti reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije¹⁶, kao i istom takvom odlukom za Bugarsku¹⁷, Evropska komisija je uvela značajan instrument koji je na snazi već deset godina i

¹⁶ Odluka (2006f) o uspostavljanju mehanizma saradnje i verifikacije o napretku Rumunije kako bi se ispunila specifična mjerila u oblasti reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije; 6569 final, 13. decembar 2006. godine, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_en.pdf

¹⁷ Odluka (2006b) o uspostavljanju mehanizma saradnje i verifikacije o napretku Bugarske kako bi se ispunila specifična mjerila u oblasti reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije; 6570 final, 13. decembar 2006, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bulgaria/bg_accompanying_measures_1206_en.pdf

koji ove dvije zemlje članice EU onemogućava da ostvare puna prava kad je u pitanju pristup šengenskoj zoni, i politički ih smješta u drukčiji red članica. Mehanizam u članu 6. Odluke predviđa čak da Komisija ima pravo primijeniti sigurnosne mehanizme, kao što su suspenzija obaveza država članica da priznaju ili izvrše, na način koji je predstavljen u pravu Zajednice, sudske presude i odluke, kao što je evropski nalog za hapšenje, što je i navedeno kao opcija u članovima 37 i 38 Protokola o uslovima i aranžmanima za pristup Republike Bugarske i Rumunije Evropskoj uniji¹⁸. Ovaj poseban aranžman obilježava status Bugarske i Rumunije već godinama i tek je nedavno predsjednik EK Žan-Klod Juncker najavio mogućnost da se Rumunija, za koju važi da ima bolji progres u vladavini prava, razdvoji od Bugarske i ranije završi s postojećim mehanizmom¹⁹. U svakom slučaju, vladavina prava će i dalje ostati pod nadzorom evropskih institucija kad su u pitanju dvije članice iz prethodnog proširenja u okviru posebne politike uslovljavanja.

Na drugoj strani, Hrvatska je morala proći kroz razrađeniji sistem provjere i ravnoteže odrednica u pregovorima s obzirom da su upravo na primjeru Hrvatske prvi put uvedena mjerila tokom pregovora sa EU. Prvo je Evropska komisija u

¹⁸ Protocol concerning the conditions and arrangements for admission of the republic of Bulgaria and Romania to the European Union; dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2005.157.01.0029.01.ENG&toc=OJ:L:2005:157:FULL

¹⁹ Izjava predsjednika Junkera nakon sastanka s premijerom Rumunije Dačićanom Čološem, 16. februara 2016. godine u Briselu; dostupno na: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/juncker-romania-can-see-its-monitoring-lifted-before-bulgaria/>

svojoj Strategiji proširenja za 2004. u tački 3.2. gdje se govori o pregovaračkom okviru za Hrvatsku predložila Savjetu uvođenje „mjerila za privremeno zatvaranje svakog poglavlja prije nego što se samo poglavlje otvori. Ova mjerila će se odnositi na zakonodavno usklađivanje ili na zadovoljavajući rezultat u primjeni“, i istovremeno navela da će „Komisija preporučiti suspenziju pregovora u slučaju ozbiljnog i trajnog kršenja principa slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i vladavine prava na kojima je zasnovana Unija. Savjet će o toj preporuci moći odlučivati na osnovu kvalifikovane većine država članica“²⁰. Ove preporuke je Savjet već u decembru 2004. i prihvatio i mjerila su uvedena u sve pregovaračke okvire (turski, islandski, crnogorski i srpski) koji su nastupili nakon hrvatskog otvaranja pregovora. Time se uspostavio strukturiraniji i rigorozniji sistem nadzora i analize kvaliteta reformi i usklađivanja nego ikad ranije. Ipak, sam fokus na vladavinu prava, odnosno 23. i 24. poglavlje je došao tek kasnije u posljednjoj fazi pregovora s Hrvatskom, što Evropskoj komisiji i državama članicama nije ostavilo dovoljno vremena da provjere stanje u praksi i uvjere se da je Zagreb zaista ispunio sve zadatke kako bi pristupio EU. Upravo ta činjenica je dovela do saglasnosti među Komisijom i državama članicama da je potrebno drukčije urediti način pregovaranja kad su u pitanju dva poglavlja vladavine prava.

²⁰ Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament – Strategy Paper of the European Commission on progress in the enlargement process {SEC(2004) 1199, 1200} /*COM/2004/0657 final */, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0657>

Novi pristup u pregovaranju vladavine prava na konkretnim primjerima

„Poštovanje vladavine prava, demokratskih principa i ljudskih prava je i dalje u fokusu procesa proširenja. Jačanje vladavine prava poboljšava sposobnost za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, čime ima direktne koristi za građane, kao i za napredak u primjeni ljudskih prava i demokratskih standarda i sloboda“.²¹

Komesar za politiku proširenja i ESP Štefan File i irska ministarka za Evropu Lusinda Krejton

Ove riječi predsjedavajuće EU i komesara za proširenje su došle upravo u godini kad je Hrvatska bila pred punopravnim članstvom u EU, a nova balkanska zemlja otpočinjala prva otvaranja i zatvaranja poglavlja. Kad je Crna Gora otvorila pregovore sredinom 2012. godine, Evropska unija je uradila sve kako bi novi pristup u pregovaranju bio pažljivo osmišljen i razrađen mehanizam koordinacije. Savjet je u svojim zaključcima od 5. decembra 2011. godine podvukao da „su jačanje vladavine prava i reforma javne uprave od suštinske važnosti za zemlje proširenja kako bi se približile EU i kako bi kasnije u potpunosti mogle odgovoriti na obaveze iz članstva. Iskustvo stečeno iz pregovora s Hrvatskom će se iskoristiti kako bi doprinijelo budućim pregovorima, posebno u odnosu na poglavlja o pravosuđu i temeljnim pravima, kao i pravdi, slobodi i bezbjednosti. Savjet je pozitivno ocijenio predlog Komisije

²¹ Joint article by Irish Minister of State for European Affairs Lucinda Creighton and Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy Štefan Füle); dostupno na: <http://www.delme.europa.eu/code/navigate.php?Id=2396>

za novi pristup ovim poglavljima i očekuje da izradi svoju poziciju prema novom pristupu u budućim pregovoračkim okvirima²². Sam pristup je predvidio podršku u vidu dodatnih incijativa, ali i korektivne mjere, u slučaju da to bude potrebno.

U praksi je to značilo da će vladavina prava biti srce pristupnog procesa tokom cijelog perioda od otvaranja do zatvaranja pregovora. Generalna pozicija EU za pregovore s Crnom Gorom je uzela u obzir vremensko iskustvo iz pregovora s Hrvatskom posebno u odnosu na pregovaranje poglavlja o pravosuđu, temeljnim pravima i pravdi, slobodi i bezbjednosti. Iz tog razloga, odlučeno je da rad na oba poglavlja počne dovoljno rano u toku pregovora kako bi se osiguralo dovoljno vremena da se donese neophodno zakonodavstvo, izgrade institucije i ostvare solidni mjerljivi rezultati u primjeni prije nego se pregovori završe²³. Istovremeno, Opšta pregovaračka pozicija Crne Gore naglašava značaj oblasti vladavine prava, kao i novi pristup, u odnosu na cjelokupni pregovarački proces. Izražena je potpuna posvećenost da se odgovori na usklađivanje, implementaciju i ostvarivanje rezultata u okviru 23. i 24. poglavlja²⁴.

²² Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process 3132nd GENERAL AFFAIRS Council meeting Brussels, 5 December 2011, član 4; dostupno na:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf

²³ Generalna pregovaračka pozicija EU za Ministarski sastanak kojim se otvara Međuvladina konferencija o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Brisel, 29. juna 2012. godine, član 6, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_mn_framedoc_en.pdf

²⁴ Generalna pozicija Vlade Crne Gore za Ministarski sastanak kojim se otvara Međuvladina konferencija o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Brisel, 29. juna 2012. godine, član 16.

Novi pristup je donio još jedan važan mehanizam koji se ogleda u mogućnosti korištenja tzv. klauzule sveobuhvatne ravnoteže u napretku između vladavine prava i svih preostalih poglavlja kao preduslova za sveukupno napredovanje u pregovorima. Tako, ista Generalna pregovaračka pozicija EU predviđa da će se uspostaviti mehanizam koji će obezbijediti sveukupnu ravnotežu u napretku u pregovorima između 23. i 24. poglavlja i svih drugih poglavlja, što u praksi znači da, ako se ocijeni da napredak u ovim važnim poglavljinama bude značajno zaostajao za drugim pregovorima, EU može zadržati svoje preporuke da se otvore i/ili zatvore druga pregovaračka poglavlja, i da preduzme mjere kako bi se debalans otklonio. Ovu inicijativu može pokrenuti ili sama Evropska komisija ili jedna trećina država članica može podnijeti predlog da se pokrene pomenuta klauzula. Ovaj mehanizam još nijednom nije pokrenut ni u slučaju pregovora Crne Gore, ni Srbije. Ono što je zanimljivo je da je Srbija, pored već pomenuta dva pregovaračka poglavlja vladavine prava (23. i 24.), u okviru novog pristupa dobila i 35. poglavlje (odnosi s Prištinom) kao indikator ujednačenog napretka prema članstvu²⁵.

U praksi novi pristup zapravo služi kao platforma za mjerenje napretka kroz koji prolazi cijeli pregovarački proces. U crnogorskom slučaju to znači da nakon što je zemlja otvorila i privremeno zatvorila dva poglavlja (25. Nauka i istraživanje u decembru 2012. godine i 26. Kultura i obrazovanje u aprilu 2013. godine) nije bilo dalje moguće otvarati ili zatvarati nova poglavlja prije nego što se ispune početna mjerila za otvaranje 23. i 24. poglavlja.

Crnogorski tim za pregovore je sve od završetka skrininga za vladavinu prava maja 2012. godine radio na pripremi otvaranja poglavlja tako što su pripremljeni akcioni planovi za oba poglavlja, koje je Vlada usvojila 27. juna 2013. godine. Ovo je otvorilo put da se pripremi i održi međuvladina konferencija za

²⁵ Generalna pregovaračka pozicija EU za Ministarski sastanak kojim se otvara Međuvladina konferencija o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januara 2014. godine; član 12, dostupno na:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/neg_frame.PDF

otvaranje poglavlja vezanih za vladavinu prava 18. decembra 2013. godine. Tom prilikom Crna Gora je dobila ukupno 83 privremena mjerila: 45 mjerila za poglavlje 23 i 38 za poglavlje 24, što je više od svih početnih i završnih mjerila koja su dosad dobijena u procesu pregovora Hrvatske. Srbija još nije otvorila ova dva poglavlja iako je usvojila akcione planove i ispunila dodatni zahtjev da Vlada usvoji i Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Za očekivati je da će i Srbija dobiti sličan, ako ne i veći broj privremenih mjerila.

Ova mjerila privremene prirode su prvi put primijenjena i dodijeljena u pregovaračkom procesu Crnoj Gori kako bi se Evropskoj komisiji i zemljama članicama omogućilo da pomnije prate napredak na srednjoročnoj osnovi, prije nego što se kandidatu dodijele završna mjerila na osnovu kojih će moći zatvoriti poglavlje. Mjerila su raznovrsna i kreću se od onih koja govore o zakonodavnom radu, preko institucionalnih kapaciteta do inicijalnog bilansa ostvarenih rezultata. Tako, npr. jedno od osnovnih mjerila u 23. poglavlju kaže: „Crna Gora sprovodi ustavne promjene u skladu s preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima i najboljim praksama. Shodno tome, Crna Gora treba da usvoji podustavno zakonodavstvo“²⁶. Na ovome se vidi opseg očekivanih izmjena zakonodavstva koje EU očekuje od kandidata, pa makar se radilo i o najvišem pravnom aktu. Zatim, takođe u 23. poglavlju, EU je iskazala očekivanje da: „Crna Gora uspostavi novu agenciju za antikorupciju s jasno definisanim mandatom i efektivnim nadležnostima. Ova agencija treba da pokaže proaktivan stav, da ima neophodnu nezavisnost, dovoljno resursa uključujući i zapošljavanje na osnovu zasluga, kao i obučeno osoblje, te treba da bude dobro povezana s drugim relevantnim institucijama (i njihovima bazama podataka). Crna Gora osigurava da imenovanje šefa agencije za antikorupciju bude transparentno, obavljeno na

²⁶ Zajednička pozicija Evropske unije za 23. pregovaračko poglavlje Pravosuđe i temeljna prava, strana 17; dostupno na: <http://www.eu.me/mn/23/23-dokumenti>.

osnovu zasluga i objektivnih kriterijuma uključujući i stručne sposobnosti“²⁷. Na ovom primjeru se vide očekivanja od kandidata da, takođe, i institucionalno reguliše oblast djelovanja, odnosno osnivanja novih tijela za unapređenje rada na vladavini prava. Konačno, treći nivo mjerila se odnosi na sam inicijalni bilans praktičnih rezultata kojim se pokazuje uspješnost sistema, pa tako: „Crna Gora obezbjeđuje početni bilans ostvarenih rezultata uspješne obrade zahtjeva za međunarodnu pravosudnu saradnju i primjene bilateralnih sporazuma o pravosudnoj saradnji sa ostalim državama u regionu“²⁸.

Sve ovo govori o tome koliko su privremena mjerila detaljna, kompleksna i zahtjevna i koliko njihovo ostvarivanje kroz strateškijske dokumente Vlade zahtijeva vremena, kadra i energije. Sami akcioni planovi Crne Gore imaju više od 700 veoma detaljnih aktivnosti i mjera koje su predviđene kako bi se poboljšala situacija u oblasti vladavine prava. Preko 300 osoba u okviru 50 institucija u Crnoj Gori je odgovorno za nesmetanu implementaciju mjera i aktivnosti iz akcionih planova. Njih koordinira 25 koordinatora koji dalje prate njihov rad u radnim grupama za ova dva poglavlja. Savjet za vladavinu prava je odgovoran za ukupnu koordinaciju u implementaciji planova dok u krajnjem stadijumu Vlada preuzima odgovornost za ispunjenje ciljeva. Ove aktivnosti mogu okvirno biti podijeljene na zakonodavstvo, institucije i mjerljive rezultate. U okviru prve oblasti, mjere se odnose na pripremu, izradu nacrtu i donošenje zakona i podzakonskih akata. To predstavlja prvi i najvažniji sloj rada u oblasti vladavine prava koji obezbjeđuje platformu za sveukupni napredak u druge dvije oblasti. Dosad je kroz ovaj pristup Crna Gora donijela više od 50 zakona i stotine pravnih akata koji se odnose na oba

²⁷ Zajednička pozicija Evropske unije za 23. pregovaračko poglavlje Pravosuđe i temeljna prava, strana 20.

²⁸ Zajednička pozicija Evropske unije za 24. pregovaračko poglavlje Pravda, sloboda i bezbjednost, strana 21; dostupno na: <http://www.eu.me/mn/24/23-dokumenti-2>.

poglavlja u cilju usaglašavanja svog sistema, ne samo s pravnom tekovinom EU, nego i s najboljim standardima i praksom nekih država članica EU i međunarodnih organizacija.

Pored toga, izgradnja institucija predstavlja veoma važan dio ukupnih mjera. Cijeli niz aktivnosti je doveo do bolje pripremljenosti institucija da rade s novim pravnim instrumentima i standardima putem obuka, seminara, edukativnih programa, studijskih posjeta itd. Jedan broj mjera ima za cilj zapošljavanje novih službenika u širokom spektru institucija, ali možda je najvažnije uspostavljanje potpuno novih institucija koje će se baviti organizovanim kriminalom i korupcijom, kao što je novo Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju, čije je formiranje započelo stupanjem na snagu Zakona o specijalnom tužilaštvu²⁹ 3. marta 2015.

Napokon, kruna napora u oblasti vladavine prava su inicijalni mjerljivi rezultati koje Crna Gora mora uspostaviti kroz pristupni proces. Praktični rezultati koje zemlja postigne u ovoj oblasti imaju najveći uticaj na cjelokupno razumijevanje napretka koji je zemlja učinila kako bi pokazala svoju riješenost da postigne potrebne standarde u vladavini prava. Za očekivati je da će završna mjerila za 23. i 24. poglavlje u najvećoj mjeri biti zasnovana na kreiranju uvjerljivog bilansa rezultata. Ipak, imajući u vidu da se radi o živom procesu, ostaje nam da dalje pratimo i sagledavamo stanje u praksi kako bismo vidjeli dalji razvoj odnosa EU i zemalja kandidata u ovoj oblasti.

Zaključak

Vladavina prava je tokom proteklih preko četrdeset godina razvoja unutar kompleksne sheme evropskih politika dosegla veoma visoko mjesto i kad su u pitanju zemlje članice, ali i posebno kandidati. Od veoma skromnih početaka u okviru radnih grupa koje su samo služile za skromnu razmjenu informacija,

²⁹ Zakon o specijalnom tužilaštvu Crne Gore, dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B0B63F6AE-FBA3-4CA3-A51C-61D046A0916C%7D>

danas se došlo do razrađenog i razuđenog pula pravne tekovine koja se svakodnevno razvija. Istina je da je pravna tekovina, posebno u 23. poglavlju i dalje u sferi tzv. „mekog prava“, kao i da se i dalje koriste instrumenti i standardi drugih međunarodnih i evropskih organizacija i institucija, kao i dobre prakse u nekim državama članicama, u skladu s procjenama eksperata; ali za očekivati je da Evropska unija ide putem daljeg razvoja svojih politika u ovoj oblasti. Konkretni izazovi i rizici su, kao i mnogo puta dosad, uvijek EU tjerali na nove kreativne mehanizme kako bi dalje promovisala dublju unutrašnju integraciju. Tako i trenutne krize šengenske zone, azila, nepoštovanja ljudskih prava i generalno onoga što je zamišljeno kao evropski standard, pa makar to ni ne bilo kodifikovano kroz pravnu tekovinu, čine da Evropska unija iznalazi rješenja.

S druge strane, novi pristup, kreiran nakon godina iskustva u pregovorima s kandidatima, pokazao se kao vodeći princip u pregovaranju i indikator balansa unutar procesa. Posljednja Strategija proširenja Junkerove komisije je istakla „pozitivan razvoj u oblasti vladavine prava, posebno kad su u pitanju zakonodavni okviri i institucionalne strukture. U Crnoj Gori, na primjer, dobar napredak je postignut u ovom dijelu nakon otvaranja pregovora.“³⁰ U slučaju Crne Gore, novi pristup se pokazao kao visoko uspješan mehanizam. To je omogućilo zemlji da krene naprijed tokom pristupnih priprema i da stigne blizu faze ispunjavanja privremenih mjerila, nakon čega će biti u mogućnosti da dobije završna mjerila kako bi se fokusirala na posljednju fazu pristupanja u oblasti vladavine prava. Uspjeh u oblasti vladavine prava u pregovorima nije samo uspjeh zemlje kandidata nego i uspjeh EU i njenih politika. Prema tome, novi pristup najbolje pokazuje kako se EU može prilagoditi novim izazovima i okolnostima i stvoriti funkcionalne i uspješne pristupe u cilju postizanja rješenja i rezultata.

³⁰ EU Enlargement Strategy, November 2015, strana 5, dostupno na adresi: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf