

Др Душко Глодић¹

Регионална школа за јавну управу – *ReSPA*

ПОЛИТИКА ИНТЕГРИСАЊА У ЕВРОПСКУ УНИЈУ И ТРАНСФОРМАЦИЈА ПРАВНОГ СИСТЕМА ДРЖАВА КАНДИДАТА/ ПОТЕНЦИЈАЛНИХ КАНДИДАТА

*Усклађивање правног система државе кандидата/потенцијалног кандидата за чланство у Европској унији са *acquis-ем* Европске уније, односно њеним правним системом, представља једну од кључних активности која је предмет оцјене испуњености услова за приступање овој регионалној међународној организацији. Интеграционистичка политичка оријентација државе кандидата/потенцијалног кандидата представља фактор који генерише процес трансформисања њеног правног система ради његовог усклађивања са *acquis-ем* Европске уније.*

*Политика интегрисања, будући да је заснована на интеракцији више субјеката: државе кандидата/потенцијалног кандидата, са једне стране, и Европске уније и њених држава чланица, са друге стране, има најмање двије димензије. Прва је национална димензија државе кандидата/потенцијалног кандидата и означава се као приступна политика, а друга се димензија остварује на нивоу Европске уније кроз њену политику проширења. Рад разматра утицај ових политика на трансформацију правног система државе кандидата/потенцијалног кандидата и констатује да интеграционистичко политичко одређење предетерминише вољни елемент правностварајуће дјелатности државе кандидата/потенцијалног кандидата потребом преузимања правних рјешења из *acquis-а* Европске уније.*

Кључне ријечи: *Acquis* Европске уније; Право Европске уније; Усклађивање правног система; Политика проширења; Програм интегрисања; Међународне организације; Регионалне интеграције.

Душко Глодић, *duskoglodic@yahoo.com*.

¹ У раду су изнесени лични ставови аутора, а не институције у којој је запослен.

1. УВОД

Да би нека држава постала чланица Европске уније, потребно је да изврши суштинско политичко, економско, правно и административно прилагођавање. Онај сегмент прилагођавања на којем се државе кандидати и потенцијални кандидати ангажују уз значајно улагање материјалних и људских ресурса јесте прилагођавање њиховог правног система правном систему Европске уније, односно усклађивање њихових прописа са *acquis*-ем Европске уније.

Овај рад има за циљ да размотри међусобни однос између политике интегрисања, као политичког оквира који дефинише проширење Европске уније, односно присаједињење нове државе чланице, с једне стране, и трансформације правног система државе кандидата/потенцијалног кандидата који овај процес има за последицу, с друге стране. Надаље, овај рад нема за амбицију, нити то омогућава његова природа, дужина и сврха, да анализира и изводи закључке у погледу конкретних начина и домашаја усклађивања права са *acquis*-ем Европске уније, већ има за циљ да сагледа начин на који интеграционистичко политичко одређење интерферира са потребном изградњом и иновацијом правног система. У раду на првом мјесту разматрамо политику интегрисања у Европску унију, а затим представљамо на које начине ова доводи до трансформације правног система државе кандидата/потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ.

2. ПОЛИТИКА ИНТЕГРИСАЊА У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Приступање Европској унији је поступак у којем судјелују, с једне стране, државе чланице ЕУ и Европска унија, док се с друге стране налази држава која тежи чланству у ЕУ. Стога, политика интегрисања у Европску унију има два аспекта: с једне стране, ова политика представља политику проширења Европске уније, док се са аспекта државе кандидата/потенцијалног кандидата може идентификовати као приступна политика.

2.1. Политика проширења Европске уније

Правни основ за проширење Европске уније утврђен је у чл. 49 Уговора о Европској унији, који предвиђа да свака европска држава која поштује вриједности из чл. 2 овог Уговора може затражити да постане чланица Европске уније и којим је оквирно дефинисан поступак прије-

ма нових држава чланица.¹ Ова одредба надаље предвиђа да ће се дефинисати критеријуми које је потребно да државе кандидати испуне, те да ће услови приступања бити уређени у међународном уговору који се закључује са државама чланицама. Дакле, чл. 49 Уговора о Европској унији поставља контуре политике проширења која се искристалисала као посебна политика ЕУ према државама које могу постати чланице Уније. Ова одредба оснивачког уговора је разрађена у другим документима Европске уније.² Постављање услова за стицање чланства у некој међународној организацији одраз је уобичајене праксе да државе које су основале једну међународну организацију одлучују о пријему нових чланова од којих могу захтијевати задовољавање одређених критеријума.³ Зависно од природе, циљева и врсте ове организације, ови критеријуми варирају.

Европска комисија је у документу *Стратегија проширења и главни изазови 2014–2015*. истакла да политика проширења и даље доприноси миру, безбједности и просперитету у Европи, те да има трансформативно дејство на државе у процесу проширења. Надаље, политика проширења доприноси политичком и економском јачању саме Европске уније.⁴ Из овог документа се види званично поимање Европске комисије да политика проширења има двосмјерно дејство јер утиче и на државе које приступају Унији и на саму ЕУ.

Политика проширења би, у теоретском смислу, требало да доведе до европеизације држава кандидата/потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ. Тај теоријски концепт значи да „политичка, социјална и економска

¹ Члан 49 Уговора о Европској унији гласи: „Свака европска држава која поштује вриједности наведене у чл. 2 и која се обавезе да их промовише може поднијети захтјев да постане чланица Уније. Европски парламент и национални парламенти се обавјештавају о овом захтјеву. Држава апликант упућује свој захтјев Савјету, који одлучује једногласно након консултовања са Комисијом и након што добије пристанак Европског парламента, који одлучује већином својих чланова. Услови прихватљивости које је договорио Европски савјет узимају се у обзир. Услови пријема и прилагођавања уговорима на којима се заснива Унија, до којих такав пријем доводи, предмет су договора између држава чланица и државе апликанта. Овај споразум ће ратификовати све државе уговорнице у складу са својим уставним одредбама.“ – *Traité sur l'Union européenne, Version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne*, FR, C 115/1, 9. 5. 2008.

² О поступку остваривања политике проширења, шире вид. код: Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, 168–171.

³ P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international publique*, 8^{ème} édition, LGDJ, Paris 2009, 652.

⁴ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15*, COM(2014) 700 final, Brussels, 8. 10. 2014, 18.

кретања ЕУ постају дио логике домаћег дискурса, идентитета, политичких структура и јавних политика.⁴⁵ Осим овога, може се констатовати да политика проширења има и значајну геополитичку и геостратешку димензију.⁶

Оквирни критеријуми за пријем неке државе у ЕУ дефинисани су у јуну 1993. године на састанку Европског савјета у Копенхагену, те се стога називају Конпенхагенски критеријуми и обухватају три сегмента: политички, економски и правни.⁷ Приликом одржавања самита у Мадриду 1995. године, дефинисан је и додатни Мадридски критеријум, који захтијева од држава кандидата да проведу реформу јавне управе.⁸ Ови критеријуми су од круцијалног значаја за процјену спремности неке државе да постане чланица ЕУ, али су постављени веома широко и апстрактно и не пружају једноставну могућност да се врши конкретна оцјена испуњености потребних услова.⁹

Копенхагенски критеријуми, у својој суштини, представљају начела и за њих је тешко рећи да се ради о некој конкретној правној обавези, већ је ријеч о апстрактним обавезама које свој конкретни садржај попримају зависно од дате ситуације у којој се тумаче и у којој се оцјењује њихова испуњеност.¹⁰ Консеквентно, остаје значајан простор за слободу интерпретације, не само са правног, већ и са политичког аспекта, о томе да ли одређена држава кандидат/потенцијални кандидат испуњава ове критеријуме. Титулари ове слободе су стручне службе ЕУ (Европска комисија) које оцјењују прогрес државе у процесу интегрисања, али и

⁵ L. Demetropoulou, “Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe“, *Southeast European Politics*, Vol. III, No. 2–3, November 2002, 89.

⁶ Геополитичка димензија надилази интерес да се постигне проширење територије и повећање демографске базе Европске уније. Осим ових интереса, она има за циљ и да се остваре виши циљеви миротворачке природе, тако што ће се сваки оружани конфликт између чланица Уније учинити не само правно недозвољеним, него и фактички немогућим и економски неоправданим. – Вид. шире: Y. Lacoste, *Géopolitique – la longue histoire d’aujourd’hui*, Larousse 2006, 91–92.

⁷ *Accession Criteria*, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm, 20. 9. 2014. Значај Копенхагенских критеријума експлицитно се истиче у преговарачком оквиру за све државе кандидате. – Вид. Conference on Accession to the European Union, Serbia, General EU Position, Negotiating Framework, AD 1/14, CONF – RS 1, Brussels, 9. 1. 2014, 8.

⁸ B. Steunberg, A. Dimitrova, “Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality“, *European Integration online Papers*, Vol. 11, 2007, 4.

⁹ H. Grabbe, K. Hughes, *Enlarging the EU Eastwards*, The Royal Institute of International Affairs, London 1998, 30.

¹⁰ E. Šarčević, „Bosna i Hercegovina i proturječnosti procesa evropskih integracija (ustavnopravni pogled)“, *Bosna i Hercegovina i proturječnosti procesa EU integracija*, Heinrich Böll Stiftung, Sarajevo 2008, 30.

доносиоци политичких одлука – Европски савјет, Савјет министара и, у одређеној мјери, Европски парламент.

Када су у питању државе Западног Балкана, ЕУ је развила посебан приступ према овим државама, који би требало да омогући рафинирано вођење политике проширења. Тако, конципиран је процес стабилизације и придруживања који подразумева широк приступ и обухвата спектар питања од политичког и демократског уређења, економских и административних и институционалних реформи, па до унапређења регионалне сарадње.¹¹ Овај нови приступ у политици проширења имао је за циљ да увођењем категорије *потенцијалних кандидата* успостави ближи однос између ЕУ и држава у питању, те да створи основ за оснажен степен посвећености процесу интегрисања на обје стране.¹²

Правни инструментариј политике проширења огледа се у закључивању међународних уговора са државама кандидатима/потенцијалним кандидатима. Прије отварања приступних преговора, закључује се споразум о придруживању у форми мјешовитог уговора, који треба да припреми државу кандидата за интегрисање у унутрашње тржиште Уније и уговорно обавезе ову државу на преузимање појединих сегмената правних тековина ЕУ. Након приступних преговора, услови чланства уређују се приступним уговором који има карактер примарног извора права Европске уније, који се закључује између државе приступнице (државе кандидата која је успјешно окончала приступне преговоре) и држава чланица Уније, али у чијем преговарању активно учествује Европска комисија.¹³

¹¹ L. Demetropoulou, 95.

¹² M. Cremona, “Enlargement: A Successful Instrument of Foreign Policy?“, *European Union Law for the Twenty-First Century* (eds. T. Tridimas, P. Nebbia), Hart Publishing, Oxford 2004, 401–402. Вид. *Presidency Conclusions*, Santa Maria de Feira European Council, 19 and 20 June 2000, pt. 66–68. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms-data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm>, 15. 10. 2014.

¹³ L. Dubouis, C. Blumann, *Droit matériel de l’Union européenne*, Montchrestien, Paris 2006, 623–626. Политика проширења добија свој правни израз у одговарајућем међународном уговору који се закључује између државе која приступа, с једне стране, и држава чланица ЕУ, с друге стране. Овај инструмент се назива приступни уговор и има правну снагу оснивачких уговора ЕУ. Уз приступни уговор, закључује се и акт о приступању, који садржи прецизне услове приступања нове државе чланице, затим дефинише транзиционе периоде за провођење појединих поглавља *acquis*-а и евентуално утврђује дерогације у погледу примјене појединих одредаба права ЕУ. Битно је истаћи да овај документ уређује и све евентуалне институционалне измјене унутар ЕУ потребне да би се чланство нове државе чланице учинило оперативним. По потреби, закључује се и већи број протокола и анекса који садрже специфичне одредбе. – Вид. шире: M. Diez de Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, Economica, Paris 2002, 564. Приступање неке државе Европској унији, формално посматрано, представља преговарање, закључивање и провођење једног међународног уговора – приступног уговора. Међутим, битна посебност

Имајући у виду наведено, можемо сумирати да се политика проширења базира на претприступном процесу, унутар којег се развијају инструменти којима се проводи мониторинг испуњавања дефинисаних услова и критерија и реализовања евентуално преузетих обавеза које треба да задовољи држава кандидат за чланство. Сврха ове политике је да државу кандидата преобрази у државу чланицу ЕУ.¹⁴

2.2. Политика приступања државе кандидата/ потенцијалног кандидата у ЕУ

С обзиром на то да се од државе кандидата/потенцијалног кандидата захтијева да испуни постављене услове и задовољи дефинисане критеријуме, као и да одговори свим обавезама из претприступног и приступног процеса, ова држава има потребу да, са своје стране, развије посебну приступну политику, односно политику и стратегију интегрисања у ЕУ. Приступна политика представља одговор на обавезе које су дефинисане европском политиком проширења. Процес приступања Европској унији пред државу поставља као императив велики број законодавних прилагођавања и административних реформи. У основи приступне политике државе кандидата/потенцијалног кандидата налази се интеграционистичко политичко опредјељење, без којег не би било могуће провести велики број реформи.¹⁵

У пракси међународног организовања, генерално посматрано, довољно је да нека држава која приступа међународној организацији прихвати оснивачки уговор те организације и да евентуално приступи одређеном броју међународних инструмената које су закључиле чланице те организације, да изврши релативно ограничено усклађивање својих политика фокусираних на ограничен број сектора обухваћених задацима и циљевима организације у питању, те да прилагоди одређени број релевантних правних аката.¹⁶ За разлику од овог обрасца дјеловања, у

овог уговора је да практично искључује примјену резерве као инструмента међународног уговорног права јер је један од императива прихватање *acquis-a* у свом тоталитету. Истина, одређено ублажавање овог стриктног правила могуће је уз примјену прелазних периода за примјену одређених дијелова правног система ЕУ у новој држави чланици и уз веома ограничену, скоро непостојећу, могућност дерогација појединих одредаба прописа ЕУ. – Вид. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Presses Universitaire de France, Paris 2001, 57.

¹⁴ Вид. шире: М. Cremona, 397–398.

¹⁵ S. Blockmans, “Impact of EU Accession on the Role of (Potential) Candidate Countries’ Executives“, *The Impact of EU Accession on The Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries, Hopes and Fears* (eds. A. Kellermann et al.), TMC Asser Press, The Hague 2006, 292.

¹⁶ Теорија је, генерално, на становишту да је приступање некој међународној организацији, по правилу, подложно одређеним условима. Најбитнији услови су да ентитет који

случају приступања Европској унији, с обзиром на широк обим њених надлежности и велики број секторских политика о којима се одлучује на нивоу ЕУ,¹⁷ држава кандидат/потенцијални кандидат мора да изврши системску и обимну измјену свог правног система, која има своју квантитативну, али и квалитативну димензију, што сасвим оправдано можемо означити као његову трансформацију. Да би се ово реализовало, потребно је да се дефинише и афирмише јасна политичка оријентација која ће се преточити у стратешке и планске документе на основу којих се остварује конкретно дјеловање законодавне и извршне власти и цјелисходно поступање органа управе.

Први корак у развоју приступне политике државе кандидата/потенцијалног кандидата представља усвајање и потврда политичког одређења за приступање Унији, тј. интеграционистичке политичке оријентације, путем посебних политичких инструмената, најчешће усвајањем резолуција и декларација од стране законодавних органа. У овим политичким документима, приступање Европској унији одређује се као стратешки циљ државе и главни циљ њене спољне политике.¹⁸

жели да приступи међународној организацији има статус независне државе, а да надлежне институције међународне организације у питању донесу одлуку о прихватљивости ове државе. О стицању статуса члана међународне организације, шире вид.: M. Diez de Velasco Vallejo, 60–65.

¹⁷ Упор. са члановима 3 до 6 Уговора о функционисању Европске уније у којима су утврђене области искључиве, подијелене, допунске и координирајуће надлежности Европске уније. Вид. *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne, C 83/47, FR, 30. 3. 2010.*

¹⁸ Као примјере наводимо сљедеће: Парламентарна скупштина БиХ је 2008. години у својој резолуцији констатовала: „Парламентара скупштина БиХ једногласна је у оцјени да је пуноправно чланство у Европској унији стратешки циљ државне политике Босне и Херцеговине и главни дио њене спољнополитичке стратегије.“ – Резолуција о убрзавању процеса приступања Босне и Херцеговине у чланство Европске уније, *Службени гласник БиХ*, бр. 27/08. На сличан начин је Сабор Републике Хрватске утврдио да је „улазак Републике Хрватске у пуноправно чланство у Европској унији стратешки национални циљ којем ће у даљем дјеловању Хрватски сабор давати пуну и сталну потпору.“ – Резолуција о приступању Републике Хрватске Европској унији, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1250&sec=-1064&dm=2>, 21. 10. 2014. У сличном документу, Народна скупштина Републике Србије, утврђујући да је чланство у ЕУ стратешки и национални циљ, потврђује спремност „да испуни све неопходне предуслове потребне за убрзану интеграцију у Европску унију.“ – Резолуција о придруживању Европској унији, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 112/04. Скупштина Црне Горе је идентично политичко и стратешко одређење утврдила у Декларацији о придруживању Европској унији, *Службени лист Црне Горе*, бр. 36/05.

Теорија слично опажа и у вези са држава централне и источне Европе, које су такође учлањење у ЕУ означиле као најважнији циљ спољне политике и питање од националног интереса. – Упор: J. Pířbáň, “From ‘Which Rule of Law?’ to ‘The Rule of Which Law?’: Post-Communist Experiences of European Legal Integration“, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 1, 2009, 347.

Надаље, овим политичким актима утврђује се подршка законодавне власти убрзаном усклађивању правног система државе у процесу европских интеграција са *acquis*-ем Европске уније и задужује се извршна власт да предузме све потребне мјере за провођење усклађивања. Тако је, нпр. Парламентарна скупштина БиХ изразила „своју подршку и залагање да се поступак усклађивања босанскохерцеговачког законодавства са правном тековином Европске уније (*acquis communautaire*) убрза у наредним годинама.“¹⁹ Према томе, законодавни органи држава које настоје да приступе Европској унији, у политичком документу примарног значаја, осим што утврђују да је за њих чланство у ЕУ стратешки национални циљ, изражавају спремност да испуне потребне услове постављене од стране ЕУ и да испуне утврђене критеријуме, укључујући и усклађивање домаћих прописа са правним тековинама ЕУ. Дакле, интеграционистичка политичка оријентација државе кандидата/потенцијалног кандидата, која представља политичко одређење државе у питању, представља примарни фактор који генерише процес трансформисања њеног правног система ради његовог усклађивања са *acquis*-ем Европске уније, које је акцесорне природе, али је значајно као инструмент реализације политике интегрисања. Политичка одлука доводи до цјелокупног преусмјеравања дјеловања законодавне и извршне власти, као и управног апарата, с циљем задовољавања критеријума утврђених од стране ЕУ, а ради остваривања интеграционистичког политичког циља.

На административном плану прилагођавања правног система, ова политичка оријентација операционализује се кроз израду, усвајање, провођење и надзор над провођењем националних планова за преузимање *acquis*-а, односно планова интегрисања у ЕУ.²⁰ Најважнији међу овим документима, који се генерички означавају као *National Programme for the Adoption of the Acquis (NPAА)*, дефинишу конкретне модалитете,

¹⁹ Тачка 4 Резолуције о убрзавању процеса приступања Босне и Херцеговине у чланство Европске уније, *Службени гласник БиХ*, бр. 27/08. Сличне констатације у којима се усклађивање прописа одређује као политички циљ, садржане су у: тачки 4 Резолуције о придруживању Европској унији, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 112/04 и у тачки 3 Декларације о придруживању Европској унији, *Службени лист Црне Горе*, бр. 36/05.

²⁰ Вид.: Национални програм за интеграцију Црне Горе у ЕУ, Подгорица 2008, http://www.mvpei.gov.me/rubrike/GD-za-evropske-poslove/Vazni-dokumenti/Nacionalni_program_za_integraciju_Crne_Gore_u_EU, 20. 9. 2014; Program Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stecevine Europske unije za 2011. godinu, Zagreb prosinac 2010, http://www.mvep.hr/files/file/2014/11-Program_2011.pdf, 2. 10. 2014; Канцеларија за европске интеграције Републике Србије, Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, јул 2014, http://seio.gov.rs/upload/-documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2014_2018.pdf, 2. 10. 2014.

смјернице и задатке, с циљем провођења обавеза из закључених споразума о придруживању, а у случају држава Западног Балкана ријеч је о споразуму о стабилизацији и придруживању, и осталих потребних критерија и стандарда за приступање ЕУ. Овај документ има вишеструку намјену. Треба да омогући органима извршне власти да планирају реализацију претприступних обавеза, утврде правце политичке и економске реформе, транспонују и примијене релевантне одредбе права ЕУ, идентификују правце реформе јавне управе, те да предвиде потребна финансијска средства за провођење ових циљева. Битно је истаћи да је остваривање сваке од мјера садржаних у овом програму временски одређено.²¹

3. ТРАНСФОРМАЦИЈА ПРАВНОГ СИСТЕМА

Трансформација правног система која је узрокована приступном политиком и која предстваља једно од подручја њеног испољавања, може се посматрати на два нивоа. Ова трансформација се манифестује кроз усклађивање прописа као свеобухватну правностварајућу дјелатност која доводи до предодређености правностварајуће дјелатности приступном политиком.

3.1. Усклађивање прописа као свеобухватна правностварајућа дјелатност органа државе кандидата/потенцијалног кандидата

Кључна одредница правног система који се развија унутар ЕУ и који покрива различита подручја друштвене и економске стварности и примјењује се унутар држава чланица са различитим правним традицијама јесте потреба униформности његовог дјеловања. Ово јединство у примјени постиже се кроз остварење принципа интеграције.²² Надаље, у условима глобализације, ЕУ се афирмисала као један од најактивнијих креатора правила која се у великој мјери разматрају од стране других међународних организација и трећих држава, због чега се она и назива *нормативном силом*.²³ Стога је испуњавање трећег Копенхагенског критеријума – преузимање *acquis*-а и приступање циљевима политичке, економске и монетарне Уније, најтежи захтјев који је потребно задовољити за стицање чланства у ЕУ. Суштина овог критеријума,

²¹ Вид.: S. Blockmans, 297; Т. Џапета, D. Mihelin, S. Rodin, “Croatia“, *The Impact of EU Accession on The Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries, Hopes and Fears* (eds. A. Kellermann et al.), TMC Asser Press, The Hague 2006, 96–99.

²² D. Simon, 83.

²³ Вид. J.-L. Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne – Texte consolidé intégral des traités, Explications et commentaires*, Guliano éditeur, Paris 2008, 134–136.

који Европска комисија најдоследније прати и процјењује, јесте преузимање цјелокупног правног система ЕУ до момента приступања.²⁴ Усклађивање са правом ЕУ у претприступном процесу постало је један од кључних политичких циљева државе кандидата/потенцијалног кандидата. Ова политичка обавеза из процеса приступања добија правну димензију закључивањем споразума о приступању (европски споразуми за државе Средње и Источне Европе, односно споразуми о стабилизацији и придруживању за државе Западног Балкана).²⁵

У контексту интегрисања у ЕУ и испуњавања претприступних обавеза, усклађивање прописа са становишта државе кандидата/потенцијалног кандидата може се дефинисати као једностранни процес у којем трећа држава преузима страни правни систем (у чијем стварању нема могућности да учествује) у свој национални (унутрашњи) правни систем.²⁶ Државе кандидати/потенцијални кандидати преузимају правна рјешења која су настала у страном правном систему ради реализације своје приступне политике.

Процес приступања захтијева не само политичку посвећеност испуњавању постављених критерија, већ и успостављање потребних административних капацитета за провођење конкретних планова за реализацију приступних критеријума и осталих пратећих обавеза. Ови административни капацитети одражавају се у успостављању одређеног централног координационог тијела у држави кандидату/потенцијалном кандидату, као и већег броја интеринституционалних тијела, најчешће названих радне групе, које треба да учествују у изради појединих законодавних и осталих правних аката, као и да пруже стручну подршку процесу преговора.²⁷

Прилагођавање правног система државе кандидата/потенцијалног кандидата одвија се не само на нивоу закона и других прописа, већ и на плану уставних одредаба. Тако, потребно је извршити измјене устава, тзв. *европеизацију устава*, као највишег правног акта, на начин да се омогући пренос надлежности, у неким теоретским схватањима и суверених права, са државе чланице на међународну организацију, односно ЕУ *in concreto*.²⁸ Паралелно овом изазову, постоји и потреба да се

²⁴ Н. Grabbe, К. Hughes, 50.

²⁵ Ј. Přebáň, 348. Као примјер ове обавезе, вид. чл. 70 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Босне и Херцеговине, с друге стране, *Службени гласник БиХ – Међународни уговори*, бр. 10/08.

²⁶ А. Lazowski, *Adaptation of the Polish legal system to European Union law: Selected aspects*, Working paper No. 45, Sussex European Institute, 8.

²⁷ S. Blockmans, 293–294.

²⁸ Вид.: А. Albi, “Impact of European Integration on National Constitutions and

у уставима утврди и положај права ЕУ у националном (унутрашњем) правном систему, односно однос између права Уније и унутрашњег права државе чланице.²⁹ Ради се о отварању устава према праву Европске уније, а то фактички значи отварање и самог унутрашњег права према праву неке међународне организације, што је Европска унија у датом случају. Поједини аутори квалификују овакав потез уставотворне власти „као *нужност или знак политичке мудрости*“.³⁰ Процес усклађивања је значајно израженији у домену закона и подзаконских аката. У том смислу, проводи се вишегодишња активност измјене постојећих и усвајања нових аката који треба да буду усклађени са уредбама, директивама и одлукама које доносе институције ЕУ, као и да одражавају основне поставке секторских политика које су изражене у осталим актима ЕУ.³¹

3.2. Предодређеност правностварајуће дјелатности државе кандидата/ потенцијалног кандидата изворима *acquis*-а Европске уније

Након што држава кандидат/потенцијални кандидат донесе одговарајућу политичку одлуку да свој правни систем усклађује са правом ЕУ, отвара се питање у којој мјери је њена правностварајућа дјелатност/способност предодређена приступном политиком у контексту реализовања уставотворних, законодавних и осталих регулаторних овлашћења. Наиме, држава кандидат/потенцијални кандидат, усвајањем одговарајућег програма преузимања *acquis*-а, своје правностварајуће дјеловање, прво на политичком, а ако потпише међународни уговор који је обавезује на хармонизацију прописа са правом ЕУ, и на правном плану, подређује правном оквиру Уније у мјери у којој је одређено питање које је предмет нормирања регулисано *acquis*-ем. Самим тим, држава у питању, не само на политичком, већ и на правном нивоу, одустаје од слободног вршења својих правностварајућих овлашћења у материјалном смислу тако што ова овлашћења проводи на начин и у мјери која је потребна за преузимање *acquis*-а ЕУ.

Поставља се питање на који начин усклађивање домаћег права са *acquis*-ем утиче на правностварајућа овлашћења државе кандидата/

Parliaments“, *The Impact of EU Accession on The Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries, Hopes and Fears* (eds. A. Kellermann et al.), TMC Asser Press, The Hague 2006, 243–248; V. Constantinesco, S. Pierre-Caps, *Droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris 2007, 262–264.

²⁹ Вид. А. Albi, 248–251.

³⁰ Е. Šarčević, 30.

³¹ Д. Глодић, „Утицај процеса европских интеграција на изградњу правног система Босне и Херцеговине,“ *Нова српска политичка мисао* 3-4/2010, 75–92.

потенцијалног кандидата, односно како то доводи до трансформације правног система и уобичајене динамике његовог функционисања и дјеловања у датој друштвеној стварности. Да бисмо одговорили на ово питање, потребно је да се осврнемо на теоретско одређење правног акта као психичког акта свог доносиоца који представља изјаву, односно манифестацију воље (разума) доносиоца на правно релевантан начин.³² Код ствараоца правног акта приликом преузимања правног рјешења из права ЕУ, већ је предодређена садржина правног акта и самим тим предетерминисана његова воља, као психички елемент правног акта, садржином конкретне норме права ЕУ са којом се усклађивање врши. На тај начин се може закључити да суштинско обиљежје правног поретка, а такође и правног система, да аутономно одређује начин свог настака, у процедуралном смислу – поступак усвајања, али такође и у материјалном (садржинском) смислу,³³ у контексту усклађивања са правом ЕУ бива измијењено и трансформисано на тај начин што је усвајањем политичке одлуке за интегрисање у ЕУ искључена ова аутономија, ако не толико у процедуралном, али свакако у материјалном смислу, у погледу оних питања која су уређена нормама *acquis*-а ЕУ. Правностварајућа воља доносиоца правног акта је у погледу садржине правног акта практично супституисана вољом доносиоца одређеног прописа ЕУ. Исто важи и за извршну власт и доносиоце осталих аката из њихове надлежности. Сходно овоме, намеће се закључак да интеграциона политика државе кандидата/потенцијалног кандидата за директну последицу на нормативном плану има предодређивање правностварајућег сегмента суверенитета неке државе на начин да се правностварајућа дјелатност подреди преузимању *acquis*-а у национални правни систем.

Наиме, парламент, као представничко тијело народа у демократским уређењима, има за основну улогу законодавна (легислативна) овлашћења. Захваљујући овој функцији, парламент као носилац законодавне власти усваја прописе којима изворно уређује друштвене односе у држави.³⁴ Класик правне теорије Леон Диги дефинисао је закон у материјалном смислу као „*акт којим држава формулише правило објективног права или ствара правила, организује институције одређене да обезбиједи примјену правила објективног права.*“³⁵ Преузимањем *acquis*-а, с циљем провођења приступне политике, држава ово овлашћење моди-

³² Шире вид.: Р. Д. Лукић, Б. П. Кошуткић, Д. М. Митровић, *Увод у право*, Службени лист, Београд 2000, 358–359.

³³ *Ibid.*, 361–362.

³⁴ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Дванаесто осавременењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, 277.

³⁵ L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 4^{ème} édition, reprint Edition Panthéon-Assas, Paris 2007, 92.

фикује, истина добровољно и засновано на демократској одлуци. Политичка одлука да се држава интегрише у ЕУ на генералан и апстрактан начин предодређује сваку наредну правностварајућу активност и тиме утиче на развој правног система.

Узимајући у обзир обим *acquis*-а као корпуса различитих правних норми и извора права, као и трајања и планирања усклађивања прописа са *acquis*-ем, можемо констатовати да преузимање *acquis*-а превазилази обичну рецепцију правних рјешења насталих у неком другом правном систему.

Преузимањем *acquis*-а, држава кандидат/потенцијални кандидат кроз преузимање правних рјешења индиректно имплементира и друштвене односе настале и регулисане у ЕУ у своју друштвено-политичку и социо-економску стварност која не мора нужно да буде подударна са друштвеним односима који постоје у ЕУ. На овај начин, трансформисањем правног система генерише се и измјена друштвене стварности државе у питању и можда некритичног генерисања неких друштвених односа који се у тој држави нормалним током ствари не би нужно развијали на дати начин.³⁶

Било би неисправно заузети негативно вриједносно одређење према горњој констатацији јер је обезбијеђена демократска контрола у претприступном процесу, односно одговарајућа улога народног представништва у процесу приступања ЕУ. Ово се показује кроз улогу парламената у заузимању интеграционистичке политичке оријентације, затим и кроз усвајање прописа, ратификацију или давање сагласности за ратификацију споразума о придруживању који утврђују међународну обавезу хармонизације домаћих прописа са *acquis*-ем, као и кроз парламентарне расправе о питањима од значаја за процес европског интегрисања.³⁷ Овај вид демократске контроле је неспоран и свакако присутан у процесу који и сам има демократску подршку.

4. ЗАКЉУЧАК

Усклађивање правног система са правом ЕУ је једна од најважнијих активности у оквиру испуњавања претприступних обавеза. Држава кандидат/потенцијални кандидат, ради одговора на обавезе детерминисане европском политиком проширења, развија своју приступну или интеграциону политику. Суштина ове политике је дефинисање чланства у ЕУ као националног стратешког циља, уз истовремено политичко прихватање обавезе усклађивања правног система. У раду смо показали

³⁶ Вид. сличне закључке код: S. Blockmans, 299–300.

³⁷ A. Albi, 259.

на који начин реализација ове свеобухватне, дуготрајне и комплексне обавезе доводи не само до модификовања, већ и до суштинске трансформације правног система, утичући на правностварајуће овлашћење државе у питању. Наиме, вољни елемент доносиоца неког правног акта, који би требало да је потпуно аутономан у свом формирању, у контексту реализације претприступне политике, подређен је *acquis*-у у смислу садржине и конкретног правног рјешења које се преузима. Законодавна агенда је предодређена самим прописима ЕУ и потребом да се они преузимају у унутрашње право, што се врши у складу са одговарајућим планским документом – НРАА. На тај начин, правностварајућа дјелатност у смислу креирања конкретне правне норме предодређена је нормама права ЕУ. Демократска подршка овом процесу обезбијеђена је учешћем парламената у дефинисању интеграционистичке политичке оријентације.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Albi, Anneli, “Impact of European Integration on National Constitutions and Parliaments”, *The Impact of EU Accession on The Legal Orders of New EU Member States and (Pre)Candidate Countries, Hopes and Fears* (eds. A. Kellermann et al.), TMC Asser Press, The Hague 2006;
2. Blockmans, Steven, “Impact of EU Accession on the Role of (Potential) Candidate Countries’ Executives”, *The Impact of EU Accession on The Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries, Hopes and Fears* (eds. A. Kellermann et al.), TMC Asser Press, The Hague 2006;
3. Constantinesco, Vlad, Pierre-Caps, Stéphane, *Droit constitutionnel*, 3^e édition mise à jour, Presses Universitaires de France, Paris 2007;
4. Cremona, Marise, “Enlargement: A Successful Instrument of Foreign Policy?“, *European Union Law for the Twenty-First Century* (eds. T. Tridimas, P. Nebbia), Hart Publishing, Oxford 2004;
5. Ćapeta, Tamara, Mihelin, Dario, Rodin, Siniša, “Croatia“, *The Impact of EU Accession on The Legal Orders of New EU Member States and (Pre-)Candidate Countries, Hopes and Fears* (eds. A. Kellermann et al.), TMC Asser Press, The Hague 2006;
6. Daillier, Patrick, Forteau, Mathias, Pellet, Alain, *Droit international publique*, 8^{ème} édition, LGDJ, Paris 2009;
7. Demetropoulou, Leeda, “Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe“, *Southeast European Politics*, Vol. III, No. 2–3, November 2002;

8. Diez de Velasco Vallejo, Manuel, *Les organisations internationales*, Economica, Paris 2002;
9. Dubouis, Louis, Blumann, Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, 4^e édition, Montchrestien, Paris 2006;
10. Duguit, Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, 4^{ème} édition, reprint Edition Panthéon-Assas, Paris 2007;
11. Глодић, Душко, „Утицај процеса европских интеграција на изградњу правног система Босне и Херцеговине“, *Нова српска политичка мисао* 3-4/2010;
12. Grabbe, Heather, Hughes, Kirsty, *Enlarging the EU Eastwards*, The Royal Institute of International Affairs, London 1998;
13. Кошутић, Будимир, Ракић, Бранко, Милисављевић Бојан, *Увод у право Европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012;
14. Lacoste, Yves, *Géopolitique – la longue histoire d'aujourd'hui*, Larousse 2006;
15. Lazowski, Adam, *Adaptation of the Polish legal system to European Union law: Selected aspects*, Working paper No. 45, Sussex European Institute;
16. Лукић, Радомир Д., Кошутић, Будимир П., Митровић, Драган М., *Увод у право*, Службени лист, Београд 2000;
17. Марковић, Рагко, *Уставно право и политичке институције*, Дванаесто осавремењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008;
18. Přibáň, Jiří, “From ‘Which Rule of Law?’ to ‘The Rule of Which Law’: Post-Communist Experiences of European Legal Integration“, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 1, 2009;
19. Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le Traité de Lisbonne – Texte consolidé intégral des traités, Explications et commentaires*, Guliano éditeur, Paris 2008;
20. Simon, Denys, *Le système juridique communautaire*, (3^e édition), Presses Universitaires de France, Paris 2001;
21. Steunberg, Bernard, Dimitrova Antoaneta, “Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality“, *European Integration online Papers*, Vol. 11, 2007;
22. Šarčević, Edin, „Bosna i Hercegovina i proturječnosti procesa evropskih integracija (ustavnopravni pogled)“, *Bosna i Hercegovina i proturječnosti procesa EU integracija*, Heinrich Böll Stiftung, Sarajevo 2008.

Правни прописи и службени документи

1. Conference on Accession to the European Union, Serbia, General EU Position, Negotiating Framework, AD 1/14, CONF – RS 1, Brussels, 9. 1. 2014;

2. Декларација о придруживању Европској унији, *Службени лист Црне Горе*, бр. 36/05;
3. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15*, COM(2014) 700 final, Brussels, 8. 10. 2014;
4. Канцеларија за европске интеграције Републике Србије, Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, јул 2014, http://seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npa/NPAA_2014_2018.pdf;
5. Национални програм за интеграцију Црне Горе у ЕУ, Подгорица 2008, http://www.mvpei.gov.me/rubrike/GD-za-evropske-poslove/Vazni-dokumenti/Nacionalni_program_za_integraciju_Crne_Gore_u_EU;
6. Program Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za 2011. godinu, Zagreb prosinac 2010. http://www.mvep.hr/files/file/2014/11-Program_2011.pdf;
7. Presidency Conclusions, Santa Maria de Feira European Council, 19 and 20 June 2000, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm;
8. Резолуција о убрзавању процеса приступања Босне и Херцеговине у чланство Европске уније, *Службени гласник БиХ*, бр. 27/08;
9. Резолуција о приступању Републике Хрватске Европској унији, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1250&sec=1064&dm=2>;
10. Резолуција о придруживању Европској унији, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 112/04;
11. Traité sur l'Union européenne, Version consolidée, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, C 115/1, 9. 5. 2008;
12. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Version consolidée, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 83/47, FR, 30. 3. 2010.

Duško Glodić, LL.D.

Regional School of Public Administration

THE INTEGRATION POLICY TO THE EUROPEAN UNION AND TRANSFORMATION OF LEGAL SYSTEM OF CANDIDATE/ POTENTIAL CANDIDATE COUNTRIES

Summary

The harmonization of legal system of a candidate/potential candidate country with the EU legal system is one of key activities taken into account while assessing fulfillment of EU accession criteria. The integrationist political orientation of a candidate/potential candidate country represents a factor leading to transformation of its legal system with a view of aligning it to the EU Acquis. The integration policy is based on interaction among a number of subjects: a candidate/potential candidate country, on the one hand, and the EU and its Member States, on the other hand, and it implies at least two dimensions. The first dimension is the national dimension of the integration policy developed by the candidate/potential candidate country's authorities. This dimension is reflected by the national accession policy. The second dimension is developed by the EU institutions and reflects its enlargement policy as defined in the founding treaties of the EU and its institutional practice. The article explains political and legal tools for implementation of these policies. Particular attention is paid to political documents establishing integrationist political orientation and programming documents used for conduct and monitoring of the harmonization process adopted by the candidate/potential candidate countries.

The article discusses influence of the integration policy on the legal system of a candidate/potential candidate country, emphasizing that the integrationist political orientation pre-determines the will related element (subjective element) of the law creating activity. This pre-determination is done in such a way that relevant authorities of a candidate/potential candidate country, while exercising their law-creating competencies, follow normative solutions contained in the EU Acquis in order to transpose them into the municipal legal system. Due to the obligation to transpose the Acquis into the municipal legal system, the will of a national law-maker is made subject to the EU legal system and the choice of a normative approach can be made only within the Acquis. The article argues that this point is central in the transformation of a candidate/potential candidate country's legal system and its internal dynamics.

Key words: *Acquis of the EU; EU Law; Harmonization of the legal system; Enlargement policy; Integration programme; International organizations; Regional organizations.*