

HARMONIZACIJA PRAVNIH PROPISA BIH S LEGISLATIVOM EVROPSKE UNIJE

MA Amira Delić, email: d_amira_nt@hotmail.com
Akademik prof. dr. Dragan Golijan, email: d.golijan@teol.net
Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku, Bosna i Hercegovina

Sažetak: Usklađivanje domaćeg sa evropskim zakonodavstvom predstavlja najveći izazov za BiH u procesu integracija u EU i jedan je od mnogobrojnih kriterija koje BiH treba ispuniti s ciljem pridruživanja EU. Proces pravne harmonizacije i prihvatanja evropskih standarda podrazumijeva sveobuhvatne unutrašnje reforme, opšti oporavak sistema, snažniji ekonomski razvoj i intenzivnije vanjsko-političko djelovanje. BiH na svome putu ka članstvu u EU mora uskladiti svoje zakonodavstvo sa 100 000 stranica propisa pravne stečevine EU. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU nije prosto prepisivanje zakona, već podrazumijeva njegovo prilagođavanje lokalnim uslovima. Odredbama Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, BiH je preuzela obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa EU legislativom. Složenost pravnog sistema Bosne i Hercegovine ističe se kao jedan od temeljnih izazova u procesu harmonizacije. Kao izraz spremnosti zemlje da ispuni obaveze i odgovori na izazove integracije u EU vlade država potencijalnih kandidatkinja donose i usvajaju Program integrisanja kojim se određuju i detaljno razrađuju ciljevi i zadaci u približavanju Evropskoj uniji, razrađuju politike, reforme i mjere za njihovo provođenje. BiH je jedina zemlja koja na svom evropskom putu nije izradila Program integracija. U procesu integracije BiH i približavanje članstvu u EU-u u cjelini, ključna uloga pripada Direkcija za evropske integracije BiH kao stalnom tijelo Vijeća ministara BiH.

Ključne riječi: harmonizacija pravnih propisa, pravna stečevina (acquis communautaire), evropske integracije, Bosna i Hercegovina, Direkcija za evropske integracije

HARMONIZATION OF BIH LEGAL REGULATIONS WITH EU LEGISLATION

Abstract: Harmonisation of national legislation with the *acquis communautaire* is the biggest challenge for BiH in the EU integration process and it is one of the many criteria that Bosnia and Herzegovina needs to fulfill in order to become a member of the EU. The process of legal harmonization and acceptance of European standards implies comprehensive internal reforms, general system recovery, stronger economic development and more intensive foreign-political action. Bosnia and Herzegovina on its way to EU membership must align its legislation with 100,000 pages of *acquis*. Harmonization of national legislation with EU legislation is not simply a transcription of laws, it implies its adaptation to local conditions. Under the terms of the Stabilization and Association Agreement, Bosnia and Herzegovina has undertaken an obligation to align national legislation with EU *acquis*. One of the fundamental challenges in the process of harmonization is the complexity of the legal system of Bosnia and Herzegovina. As an expression of the readiness of the country to fulfill its obligations and to respond to the challenges of EU integration, the governments of the potential candidate adopt an Integration Program, which defines and elaborates in detail the goals and tasks in approaching the European Union, elaborates policies, reforms and measures for their implementation. Bosnia and Herzegovina is the only country that has not developed the Integration Program on its European path. In the process of integration and approximation to EU membership as a whole, the key role belongs to the Directorate for European Integration of Bosnia and Herzegovina as a permanent body of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina

Key words: harmonization of legal regulations, *acquis communautaire*, European integration, Bosnia and Herzegovina, Directorate for European Integration

1. Uvod

U procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, postoje mnogobrojni kriteriji koje naša država treba ispuniti kako bi došla do konačnog cilja – najprije sticanja statusa kandidatkinje, a potom i samog članstva u Evropskoj uniji. Između ostalog potrebno je pristupiti usvajanju pravne stečevine Evropske unije. Usklađivanje domaćeg sa evropskim zakonodavstvom predstavlja najveći izazov za BiH u procesu integracija u EU. Uspješna harmonizacija zakonodavstva i primjena usklađenih propisa su najbitniji uslov za dalje korake prema članstvu u Evropsku uniju. Bosna i Hercegovina je 16. juna 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, što predstavlja prvi formalni ugovorni odnos između BiH i EU. Potpisivanjem SSP-a, Bosna i Hercegovina je preuzela obavezu postepenog usklađivanja zakonodavstva. SSP je stupio na snagu 1. juna. 2015. godine. Proces harmonizacije bh. zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU predstavlja najkompleksniji i vremenski najzahtjevniji proces koji nam predstoji u procesu eurointegracija, ali i proces koji iziskuje dodatne troškove. To je proces koji zapravo nikad ne završava zbog činjenice da se *acquis communautaire*⁹² stalno razvija, te zahtjeva učešće velikog broja stručnjaka različitih profila od kojih se očekuje da poznaju domaće zakonodavstvo, tehnike pisanja domaćih propisa, kao i zakonodavstvo Evropske unije. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU nije prosto prepisivanje zakona, već podrazumijeva njegovo prilagođavanje lokalnim uslovima. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju BiH se prvenstveno obavezala uskladiti zakonodavne odredbe koje se odnose na oblast unutrašnjeg tržišta i trgovinu, a kasnije i ostale dijelove *acquis-a*. Kao jedan od temeljnih izazova u procesu harmonizacije ističe se složenost pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Naime, veliki broj propisa Evropske unije je u mjerodavnosti entiteta (po nekim statistikama čak 70%), što govori u prilog činjenici da se radi o veoma zahtjevnom i dugotrajnom procesu, posebno za entitete koji su dužni preuzeti veliki broj propisa Evropske unije. Usklađivanje zakonodavstva predstavlja ne samo preuzimanje dijelova *acquis-a* u domaće zakone, nego primjenu takvih usklađenih propisa na način da se građanima garantuje pravna sigurnost. Taj je aspekt u Bosni i Hercegovini posebno bitan jer se jedan pravni akt EU potencijalno može preuzeti u jedan ili više propisa na jednom ili više nivoa vlasti.

Nosioci procesa usklađivanja na nivou Federacije Bosne i Hercegovine su resorna federalna ministarstva, i to svako u okviru svoje mjerodavnosti. Ministarstva su dužna, uz svaki propis koji se usklađuje sa propisima Evropske unije, pored teksta propisa dostaviti i odgovarajuće tabele, na temelju kojih Direkcija za evropske integracije ocjenjuje da li je i u kojoj mjeri određeni propis usklađen sa propisima Evropske unije.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine ne postoji zvanična baza podataka putem koje bi se moglo utvrditi koji je tačan broj propisa koji su preuzeti iz propisa Evropske unije. Međutim, usklađivanje se na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i do sada vršilo postepno, u skladu sa preuzetim obavezama i prioritetima.

Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine postoje određene oblasti u kojima Federacija ima isključivu mjerodavnost, ali također i oblasti u kojima federalna vlast i kantoni mjerodavnost ostvaruju zajednički ili odvojeno, ili se mjerodavnost ostvaruje od strane

⁹² Termin *acquis communautaire* francuskoga je podrijetla i tumači se kao sveukupno pravno naslijeđe Evropske zajednice. Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora više se ne koristi riječ *communautaire* u značenju Zajednice.

kantona uz koordinaciju federalne vlasti. Također, prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine kantoni imaju sve mjerodavnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, iz čega proizilazi složenost preuzimanja propisa Evropske unije na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno prije svega podjele *acquis communautaire*-a i njegovog preuzimanja u nacionalno zakonodavstvo.

Proces usklađivanja propisa Republike Srpske sa pravnom stečevinom Evropske unije otpočeo je još 2007. godine. Kroz proces usklađivanja prošlo je od 2007. godine do danas preko 1500 zakona i drugih propisa. Kao koordinirajuće tijelo za ovaj proces određeno je Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju, a unutar svakog resornog ministarstva određene su osobe zadužene za harmonizaciju propisa. Postupak usklađivanja propisa Republike Srpske sa EU *acquis*-om uređen je Odlukom Vlade o postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Srpske sa pravnom tekovinom Evropske unije i pravnim aktima Savjeta Evrope⁹³ iz 2011. godine. Sastavni dio Odluke čini Metodologija usklađivanja zakonodavstva Republike Srpske sa pravnom stečevinom Evropske unije, čiji je cilj da pruži neophodnu pomoć obrađivačima i predlagačima propisa pri transponovanju propisa Unije u domaći pravni sistem, te da posluži i kao usmjeravajuće sredstvo za rješavanje problema koji proizilaze iz procesa usklađivanja zakonodavstva.

Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju prati provođenje Odluke, te izvještava Vladu Republike Srpske i Narodnu skupštinu Republike Srpske o najznačajnijim rezultatima koji su ostvareni u oblasti transpozicije pravne stečevine EU i pravnih akata Savjeta Evrope, kao i o svim uočenim problemima u postupku usklađivanja zakonodavstva.

2. *Acquis communautaire*

Jedan od temeljnih pravnih i političkih načela evropskih integracija jeste *acquis communautaire*. Obuhvata skup pravnih normi i sudskih odluka koje obavezuju sve zemlje članice Evropske unije. Svaka država koja želi pristupiti u Evropsku uniju mora prihvatiti osnivačke ugovore i druge sadržaje izvedene iz ugovora, te uskladiti svoje zakonodavstvo sa pravnom stečevinom Evropske unije. Pravna stečevina zapravo predstavlja akumulaciju cjelokupnog prava Evropske unije od njenog osnivanja pa sve do danas. Pravni okvir EU čine⁹⁴:

- a) Primarno zakonodavstvo – osnivački ugovori i ugovori o pristupanju novih članica EU;
- b) Međunarodno pravo, međunarodno običajno pravo i opšta pravna načela EU;
- c) Sekundarno zakonodavstvo;
- d) Sudska praksa Suda EU;
- e) Pregovaračke, političke i druge obaveze što su ih preuzele države članice.

Sekundarno zakonodavstvo čine pravni akti koje usvajaju institucije EU, u skladu sa nadležnostima koje su im dodijeljene Ugovorom o funkcionisanju EU, a obuhvata *uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja*. Za razliku od uredbi, direktiva i odluka koje su

⁹³ Službeni glasnik RS, broj 46/11

⁹⁴ Fleschner, S, Grubešić, N, Šabanović, A , *Priručnik za izradu obrazloženja pravnih propisa*, Sarajevo: "Dobra knjiga" d.o.o , 2013, str. 25.

pravno obavezujući akti, preporuke i mišljenja nemaju obavezujuću snagu. Uredbe obavezuju države članice kako u pogledu rezultata koji se njom ostvaruju, tako i u pogledu forme i metoda provedbe samog akta. Direktive su obavezujuće u pogledu rezultata koje treba postići, ali državama članicama ostavljaju slobodu izbora oblika i načina njihove primjene, što je karakteristika koja ih čini različitim od uredbi. Odluke se upućuju konkretnoj državi članici, pravnoj ili fizičkoj osobi i odnose se samo na individue kojima je odluka obuhvaćena. Preporuke i mišljenja su pravno neobavezujući akti, koje sudovi uzimaju u obzir pri razmatranju odluka u pojedinim predmetima, posebno ako pomažu u tumačenju drugih nacionalnih propisa ili propisa EU.

U svrhu pregovora između zemalja kandidatkinja i Evropske unije, sva pravna stečevina Evropske unije je podijeljena na tematska poglavlja. Za peto proširenje Evropske unije (10 članica koje su pristupile 2004. godine), cjelokupna pravna stečevina bila je podijeljena na 31 poglavlje. Za pregovore o pristupanju Bosne i Hercegovine, te ostalih država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja, pravna stečevina je podijeljena na 35 poglavlja. Tih 35 poglavlja odnose se na sljedeće:⁹⁵ sloboda kretanja roba, sloboda kretanja radnika, pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga, sloboda kretanja kapitala, javne nabavke, pravo trgovačkih društava, pravo intelektualnog vlasništva, tržišno natjecanje, finansijske usluge, informacijsko društvo i mediji, poljoprivreda i ruralni razvitak, sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor, ribarstvo, saobraćajna politika, energetika, porezi, ekonomska i monetarna unija, statistika, socijalna politika i zapošljavanje, preduzetništvo i industrijska politika, trans-evropske mreže, regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, pravosuđe i temeljna ljudska prava, pravda, sloboda i sigurnost, nauka i istraživanje, obrazovanje i kultura, životna sredina, zaštita potrošača i zdravlja, carinska unija, vanjski odnosi, vanjska, sigurnosna i odbrambena politika, finansijski nadzor, finansijske i budžetske odredbe, institucije, ostala pitanja.

Vlade zemalja potencijalnih kandidata i pridruženih članica Evropske unije, kao izraz spremnosti zemlje da ispuní obaveze i odgovori na izazove integracije u EU, donose i usvajaju Program integrisanja. Radi se o strategijskom dokumentu kojim se određuju i detaljno razrađuju ciljevi i zadaci u približavanju Evropskoj uniji. Njim se utvrđuju plan ispunjavanja kriterija za članstvo i plan usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije. Možemo ga okarakterisati kao temeljno uputstvo za sve nivoe uprave i planer harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. Detaljno razrađuju politike, reforme i mjere za njihovo provođenje, a može sadržavati i projekciju budžeta za provođenje Programa. BiH je jedina zemlja koja teži da se pridruži Evropskoj uniji, a koja nema Nacionalni program integracija, što za posljedicu ima nepostojanje Programa preuzimanja pravne stečevine EU (NPAA).

3. Usklađivanje, metode, tehnike i instrumenti usklađivanja zakonodavstva

U procesu integracije BiH i približavanja članstvu u EU-u u cjelini, ključna uloga pripada Direkciji za evropske integracije BiH (DEI). DEI je uspostavljena kao stalno tijelo Vijeća ministara BiH čija je uloga, prava, obveze i nadležnosti u procesu integracije definisani postojećim materijalnim i formalnim propisima⁹⁶. Ova institucija pod nazivom Direkcija za

⁹⁵ https://hr.wikipedia.org/wiki/Pravna_ste%C4%8Devina_Europske_unije

⁹⁶ Zakon o Vijeću ministara BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08), član 23., Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave, "Službeni glasnik BiH", br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04,

evropske integracije BiH postoji od marta 2003. godine. U periodu 2001/2002. DEI je bila posebno ministarstvo – Ministarstvo za evropske integracije Vijeća ministara BiH. Direkcija pruža stručnu i tehničku podršku u vezi evropskih integracija i neposredno je odgovorna predsjedavajućem Vijeća ministara BiH. Nadležnosti DEI-e su⁹⁷:

- Koordinacija aktivnosti na usklađivanju pravnog sistema BiH s pravom EU;
- Provjera usklađenosti nacrtu zakona koji su usklađeni sa zakonodavstvom EU;
- Koordinacija i praćenje provedbe odluka koje su usvojili institucije i tijela uprave BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH u pogledu svih mjera potrebnih u procesu evropskih integracija;
- Učešće u pravnim aktivnostima ili u izradi nacrtu zakona i smjernica koje se odnose na aktivnosti preduzete u procesu evropskih integracija;
- Djelovanje u svojstvu glavnog operativnog partnera institucija EU-a u PSP-u;
- Uspostava i održavanje funkcionalne saradnje s ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH kao i s entitetskim vladama o pitanjima strategije i politike integracija, pravne harmonizacije i koordinacije pomoći.

Proces evropskih integracija zahtijeva sveobuhvatno prilagođavanje politika, institucionalnog okvira i pravnog sistema radi dostizanja evropskih standarda u svim oblastima. Proces pravne harmonizacije i prihvatanja evropskih standarda podrazumijeva sveobuhvatne unutrašnje reforme, opšti oporavak sistema, snažniji ekonomski razvoj i intenzivnije vanjsko-političko djelovanje u područjima koja utiču na dinamiku odnosa Bosne i Hercegovine i Evropske unije. Bosna i Hercegovina na svome putu ka članstvu u Evropskoj uniji mora uskladiti svoje zakonodavstvo sa 100 000 stranica propisa pravne stečevine EU-a. Direkcija za evropske integracije (DEI) koordinira svim aktivnostima u vezi sa usklađivanjem. Svi predlagači pravnih propisa u BiH prije upućivanja normativnog akta na razmatranje Vijeću ministara BiH dužni da ga dostave Direkciji kako bi se utvrdio stepen usaglašenosti sa *Acquis communautaire*.

Harmonizacija, odnosno usklađivanje zakonodavstva podrazumijeva jedinstveno ujednačavanje zakona, drugih propisa i administrativnih odredbi država članica s *acquis-em* u svrhu uređivanja društvenih odnosa na nivou cijele EU. Razlike u zakonodavstvima država članica otklanjaju se *unifikacijom, usklađivanjem i koordinacijom*.

Unifikacijom se uspostavlja jedinstveni pravni režim, pri čemu nacionalne propise zamjenjuju propisi EU u onim područjima u kojima EU ima isključivu nadležnost. Glavni instrumenti koji se koriste za unifikaciju su uredbe.

Usklađivanje predstavlja proces usklađivanja zakonodavstva država članica sa ciljevima koji su utvrđeni direktivama Evropske unije. To podrazumijeva obavezu preuzimanja i ugrađivanja odgovarajućih odredbi mjerodavne direktive u nacionalno zakonodavstvo.

Koordinacija proizlazi iz određenih pravnih akata EU-a kojima se propisuje koordinacija aktivnosti i razmjena informacija, kao i sklapanje sporazuma između država članica o određenim pitanjima.

45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09, član 18.; Odluka o Direkciji za evropske integracije, „Službeni glasnik BiH“, broj 41/03, članovi II. i III.; Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH, „Službeni glasnik BiH“, broj 22/03, član 6. stav 3, član 12 a, član 31 f

⁹⁷Priručnik za usklađivanje propisa Bosne i Hercegovine sa propisima Evropske unije, <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/uskladjivanje/default.aspx?id=3959&langTag=bs-BA>

Odluka o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom stečevinom Evropske unije⁹⁸, obavezuje obrađivače propisa i Direkciju za evropske integracije da u cijelosti prate proces usklađivanja, od izrade propisa do faze usvajanja i ulaganja amandmana propisa u zakonodavnim tijelima. Cilj koji se ostvaruje donošenjem ove odluke je osiguravanje preduvsova za vršenje pravilnog usklađivanja zakonodavstva BiH s pravnom stečevinom EU, praćenje procesa usklađivanja i izvještavanje o usklađenosti propisa, kao i dosljedna upotreba stručnih termina prilikom prevođenja propisa BiH na engleski jezik. Odlukom je utvrđena obaveza izrade instrumenata za usklađivanje u postupku izrade nacrt/prijedloga propisa kojim se usklađuje zakonodavstvo Bosne i Hercegovine s pravnom stečevinom (acquis) Evropske unije. Instrumenti za usklađivanje zakonodavstva BiH s pravnom stečevinom EU su:

- Tabela usklađenosti, i
- Izjava o usklađenosti.

Za navođenje stepena usklađenosti propisa sa pravnom stečevinom EU koriste se sljedeće oznake⁹⁹:

- Potpuno usklađeno,
- Djelimično usklađeno,
- Neusklađeno,
- Neprenosivo.

U ispunjavanju obaveze tokom postupka usklađivanja, Bosna i Hercegovina je dužna usklađivati zakonodavstvo kako s direktivama, tako i sa uredbama, te drugim mjerodavnim odlukama zakonodavnog karaktera. Neophodno je spomenuti da je prijemom u Vijeće Evrope, 24. aprila 2002. godine, prihvatila visoke vrijednosti koje ovo tijelo promoviše u oblasti zaštite ljudskih prava, parlamentarne demokratije, vladavine prava i izgradnje svijesti o evropskom identitetu, na osnovu čega je obavezna usklađivati svoje zakonodavstvo i s dokumentima Vijeća Evrope. Pravni dokumenti koje donosi Vijeće Evrope su konvencije, koje su od ključne važnosti za pravnu saradnju država članica u oblastima osnovnih prava i sudske saradnje.

Negativnom i pozitivnom harmonizacijom ostvaruje se *usklađivanje prava*. Negativna harmonizacija podrazumijeva striktno propisane zabrane, sadržane u Lisabonskom ugovoru¹⁰⁰ i drugim pravnim aktima EU, kao što su: ukidanje svih tarifnih i količinskih ograničenja u trgovini, zabrana carina na uvoz i izvoz, zabrana bilo kakve vrste diskriminacije (po osnovi spola, rasnog ili etničkog porijekla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja). Pozitivna harmonizacija je postupak usklađivanja kroz donošenje i primjenu pravnih akata ili mjera harmonizacije. Kao najvažniji načini pravnog usklađivanja javljaju su maksimalna i minimalna harmonizacija, te načelo uzajamnog priznavanja. Maksimalna

⁹⁸ Službeni glasnik BiH, broj 75/16

⁹⁹ Odluka o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom stečevinom Evropske unije, Službeni glasnik BiH, broj 75/16, Aneks I, Instrumenti za usklađivanje – odjeljak F

¹⁰⁰ Lisabonski ugovor (također i Reformski ugovor), puni naziv Ugovor iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, je međunarodni ugovor koji je potpisan u Lisabonu 13. decembra 2007. godine s ciljem rješavanja pitanja daljeg institucionalnog funkcionisanja Evropske unije. Ugovor je stupio na snagu 1. decembra 2009., nakon što je prošao proces ratifikacije u svim državama članicama EU.

harmonizacija predstavlja detaljno i potpuno uređivanje određenoga područja (propisi o hrani, proizvodima opasnim za život i zdravlje ljudi, kozmetičkim i farmaceutskim proizvodima). Minimalnom harmonizacijom se uspostavlja minimum pravnog uređivanja, što omogućava državama članicama propisivanje strožijih standarda od standarda propisanih pravnim aktima EU (propisi o zaštiti potrošača i zaštiti životne sredine). Primjena načina uzajamnog priznavanja podrazumijeva da jedna država članica priznaje propise druge države članice. Primjeri uzajamnog priznavanja su područja slobode kretanja roba, slobode kretanja radnika i dr.

Postoje tri glavne *tehnike* usklađivanja:

- Transpozicija (doslovno preuzimanje) - podrazumijeva prepisivanje propisa EU u nacionalno zakonodavstvo, doslovno, od riječi do riječi. Transpozicijom se osigurava potpuno i ispravno ispunjavanje nametnutih obaveza što može rezultirati upotrebom terminologije koja je nepoznata ili ne odgovara terminologiji u nacionalnom pravnom sistemu.
- Preformulacija – podrazumijeva preuzimanje suštine obaveze koja proizilazi iz direktive i omogućava i izostavljanje onih dijelova teksta koji nisu mjerodavni, te ostavlja slobodu državama članicama EU da postupaju u skladu s nacionalnim pravom.
- Referiranje (upućivanje) - samo u slučajevima kada su direktive veoma precizne i kada se odnose na tehnička pitanja. Podrazumijeva navođenje odredbi određenog propisa u aneksima domaćih propisa.

4. Tehnička pomoć Evropske komisije pri usklađivanju zakona – TAIEX

TAIEX je skraćenica za tehničku pomoć i razmjenu informacija jedinice Opšte uprave za proširenje u Komisiji. Cilj TAIEX-a je da novim državama članicama, državama kandidatima i državama Zapadnog Balkana, pruži kratkoročnu tehničku pomoć u svrhu približavanja, primjene i provođenja EU legislative.

Postoje tri osnovna oblika pomoći koje se pružaju u okviru TAIEX-a:

- Tematski seminari o specifičnim pitanjima prava EU i njegove implementacije,
- Ciljane studijske posjete institucijama EU ili organizovanje radionica,
- TAIEX Progress Editor.

TAIEX progress editor je softverski program koji je kreiran kao sredstvo za razmjenu informacija o EU legislativi i nacionalnim programima donesenim u postupku usklađivanja zakonodavstva, s ciljem da se državama korisnicima osigura baza podataka zakonodavstva EU radi olakšavanja procesa usklađivanja i monitoringa napretka.

U ovom programu podaci su sadržani u tri kategorije:

- Mjere EU (legislatura EU),
- Nacionalne mjere (propisi kojima se vrši usklađivanje)
- Prevodi EU legislative.

Program se smatra korisnim kako za Komisiju EU, tako i za države korisnice.

5. Značaj *acquis*-a u procesu pregovora o članstvu u Evropskoj uniji

Potpisivanjem SSP-a BiH je stupila u ugovorni odnos s EU-om, kojim je preuzela niz obaveza s ciljem dobijanja statusa kandidata za članstvo i započinjanja pregovora o pristupanju EU.

Odredbama člana 70. SSP-a propisana je obaveza usklađivanja postojećeg i budućeg zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU.

2011. Vijeće ministara BiH je usvojilo Odluku o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom stečevinom Evropske unije¹⁰¹, kojom se objašnjavaju značaj i uloga instrumenata za usklađivanje. Prije svega, na temelju uporednog prikaza utvrđuje se:

- Stvarni stepen usklađenosti propisa,
- Prati se proces usklađivanja zakonodavstva BiH, i
- Stvara se osnova za uspostavu potrebne baze podataka o usklađenim propisima.

Uporedni prikaz ima posebnu ulogu i u budućem postupku tzv. *screening*-a, odnosno procjeni usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU koji provode Evropska komisija i država kandidatkinja za članstvo u EU. Procjena usklađenosti predstavlja osnov za bilateralne pregovore, a pozitivna ocjena o ispunjavanju pravnog kriterija za pristupanje EU olakšava postupak i doprinosi boljoj pripremljenosti institucija BiH za pregovarački postupak.

Screening se provodi zasebno za svako poglavlje pregovora, a njegovo trajanje po pojedinom poglavlju zavisi o obimu i količini pravne stečevine. Otvaranjem pregovora o pojedinom poglavlju započinje sadržajna faza pregovora, tokom koje se pregovara o uslovima pod kojim će država kandidatkinja prihvatiti, primijeniti i provesti pravnu stečevinu Evropske unije u tom poglavlju.

6. Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine

Evropska komisija redovno izvještava Vijeće Evropske unije i Evropski parlament o napretku koji postignu zemlje regiona Zapadnog Balkana u procesu evropskih integracija, pri tome cijeneći ispunjenost kriterija iz Kopenhagena (Kopenhagenski kriteriji)¹⁰² i uslova iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. Sadržaj Izvještaja obuhvata kratak opis odnosa države potencijalne kandidatkinje i Evropske unije, analizu stanja u toj državi u pogledu političkih i ekonomskih kriterija za članstvo i analizu sposobnosti države da provodi evropske standarde, odnosno da postepeno usklađuje svoje zakonodavstvo i politike sa *acquis*-om u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Napredak se mjeri na osnovu donesenih odluka, usvojenih zakona i provedenih mjera.

Posljednji Izvještaj¹⁰³ Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu objavljen je 9.11.2016. godine, a odnosi se na period od oktobra 2015. godine do septembra 2016. godine.

U Izvještaju Evropske komisije (EK) još jednom je navedeno da nije bilo napretka u implementaciji odluke Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) u slučajevima “Sejdić i

¹⁰¹ Službeni glasnik BiH“, broj 23/11;

¹⁰² Kopenhagenski kriteriji (en. Copenhagen criteria) su pravila koja definišu koja je zemlja podobna pridružiti se Evropskoj uniji. 1993. godine, nakon zahtjeva bivših komunističkih zemalja za članstvom u EU, Evropsko vijeće donijelo je tri glavna kriterija koje države kandidatkinje moraju zadovoljiti ako žele postati članicama: ekonomski, politički i pravni kriteriji.

¹⁰³ Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2016,

http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17656&langTag=bs-BA

Finci¹⁰⁴ i "Zorić protiv BiH"¹⁰⁵, te da je Ustav BiH i dalje diskriminatoran, kako su pokazale odluke ECHR u navedenim slučajevima, te i u slučaju "Pilav"¹⁰⁶. Potrebno je više raditi na rješavanju pitanja ljudskih prava i manjina. Određeni napredak je postignut, posebno sa usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije. Međutim jos je potrebno značajno unaprijediti strateški, pravni i institucionalni okvir, kao i okvir za strateške politike po pitanju poštivanja ljudskih prava. Izvještaj stavlja naglasak na poboljšanu međusobnu saradnju parlamenata, te konstatuje da je postignut napredak u usvajanju legislative kojom se ispunjavaju prioriteti proistekli iz Reformske agende. U pogledu funkcionisanja izvršne vlasti, Izvještaj pozitivno ocjenjuje kontinuitet u radu na Reformskoj agendi, efikasnu saradnju državnog i entitetskih nivoa na njenom ispunjavanju, usvajanje Akcionog plana za njenu implementaciju, te usvajanje dokumenata u skladu sa reformskim prioritetima. U odnosu na rad Ustavnog suda konstatovan je problema neprovođenja odluka Ustavnog suda. Izvještaj Evropske komisije konstatuje određeni napredak u zakonskom okviru za finansiranje organizacija civilnog društva i razvoju mehanizama za saradnju institucija sa civilnim društvom, uz napomenu da i dalje ne postoji jedinstveni okvir za efikasnu saradnju i potpuna transparentnost finansiranja. U ocjeni reformi javne uprave ističe se da se javni budžeti i dalje usvajaju netransparentno, bez učešća građana/ki i bez adekvatnog izvještavanja o izvršavanju budžeta. Pozitivno je ocijenjeno to što su budžeti za 2016. godinu usvojeni na vrijeme (osim u Brčko Distriktu), zanemarujući činjenicu da su usvojeni u hitnoj proceduri. Evropska komisija je ocijenila i dalje prisutstvo političkih pritisaka na pravosuđe, ali konkretan slučaj nije pomenut. Prema Izvještaju, pravosudni sistem Bosne i Hercegovine je dostigao određeni nivo pripremljenosti, te je postignut određeni napredak u pogledu odgovornosti i integritetu, s tim da Akcioni plan za provedbu strategije reforme sektora pravde za period 2014-2018. tek treba usvojiti. Iako je formalno došlo do usvajanja određenih akata iz oblasti borbe protiv korupcije, ipak nije bilo istinskog napretka u ovoj oblasti. Evropska komisija je dala i niz preporuka za poboljšanje aktivnosti s ciljem sticanja članstva EU.

7. Zaključak

Državne institucije BiH će morati svoje zakone uskladiti sa zakonima EU. Nosioци uspostavljanja novih zakonskih odredbi moraju biti upravo državne institucije. EU je postavila prioritet da se u BiH provedu reforme u oblastima državne uprave, sudstva, policije, vojske i obrazovanja. Ključne ustavne i zakonske promjene se odnose prije svega na ljudska prava. Sadašnji Ustav BiH omogućava kršenje ljudskih prava i sloboda, posebno u pogledu izbora članova Predsjedništva BiH i izbora članova Doma naroda Parlamenta BiH. Ukupne obaveze u oblasti ustavnih reformi i zakonodavstva ukazuju na nužnost usvajanja raznih zakona, uredbi i propisa s ciljem da BiH harmonizuje svoj pravni sistem sa pravnim uređenjem EU u raznim oblastima od trgovine, intelektualnog vlasništva, konkurencije, javnih

¹⁰⁴ Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06 Evropskog suda za ljudska prava) je naziv sudskog predmeta koji je vođen od 2006-09. pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, po tužbi Derve Sejdića i Jakoba Fincija, protiv Bosne i Hercegovine, a koji su kao pripadnici nacionalnih manjina bili onemogućeni da budu birani u Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Dom naroda Bosne i Hercegovine.

¹⁰⁵ Azra Zorić se na povredu ljudskih prava žalila jer, iako je članica Socijaldemokratske partije, ne može biti izabrana u Dom naroda BiH ukoliko se ne izjasni kao pripadnica nekog konstitutivnog naroda.

¹⁰⁶ Dr. Ilijaz Pilav, kao hirurđ u Srebrenici 2006. godine, nije se mogao kandidovati na opštim izborima za člana Predsjedništva BiH iz Republike Srpske, jer na to imaju pravo samo Srbi iz ovog entiteta, kao što to, ekskluzivno, pravo imaju Bošnjaci i Hrvati u Federaciji. Kada je iscrpio sve mogućnosti zaštite vlastitog izbornog prava u BiH, obratio se sudu u Strazburu.

nabavki, eliminisanja svih oblika diskriminacije i dr. Izradom i implementacijom Programa integracije bi se efikasno stavila tačka na brojne političke „sukobe“ o nadležnostima između države i entiteta, kao i između federalnih i kantonalnih organa.

Literatura

Knjige:

- [1] Čengić, E, (2010), *Bosna i Hercegovina-put ka Evropskoj uniji*, Sarajevo: BH MOST;
- [2] Džombić, IJ, (2012), *Evropske inicijative i institucije*, Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung;
- [3] Fleschner, S/Grubešić, N/Šabanović, A, (2013), *Priručnik za izradu obrazloženja pravnih propisa*, Sarajevo: “Dobra knjiga” d.o.o.;
- [4] Kasapović, M, (2005), *Bosna i Hercegovina – podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb: Kasapović, M, (2005), *Bosna i Hercegovina – podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb.
- [5] Latinović, Đ./Kapetanović A, (2005) *Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Evropske unije*, Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung;
- [6] Mintas-Hodak, Lj, (2010), *Europska unija*, Zagreb: Mate d.o.o;
- [7] Penev, S, et al, (2010), *Unapređenje procesa reformi ekonomskog zakonodavstva u zemljama Zapadnog Balkana*, Beograd: OECD Investment Compact for South East Europe, Ekonomski institut Beograd, German Organisation for Technical Cooperation (GTZ) GmbH;
- [8] Vukadinović, R, (2006), *Pravo Evropske unije*, Kragujevac: Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta

Interenet:

- [1] Alternativni izvještaj za BiH 2016: Politički kriteriji ,evropska%20unija%20-%20konferencija%201/HRP_alternativni-izvjestaj_BOS_12.07.2016.-web.pdf
- [2] Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Saopštenje o politici proširenja EU za 2016. godinu, Izvjestaj%20o%20BiH%20za%202016.-Brisel-23.11.16.-B.pdf,
- [3] Komparativni pregled „Izveštaja Evropske komisije za BiH za 2016. godinu“ i „Alternativnog izvještaja za BiH 2016“, Inicijative za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine, <http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2016/11/Komparativni-pregled-Izve%C5%A1taja-EK-i-APR-za-2016.pdf>
- [4] Odluka o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom Evropske unije, Službeni glasnik BiH, broj 75/16, <http://sllist.ba/glasnik/2016/broj75/broj075.pdf>
- [5] Priručnik za usklađivanje propisa Bosne i Hercegovine sa propisima Evropske unije, <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/uskladjivanje/default.aspx?id=3959&langTag=b-s-BA>
- [6] TAIEX, http://dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_uskladjivanje/default.aspx?id=16398&langTaghr-HR