

- [6] Sadžak, M., Župljanin, S., Kolenda, D., (2016), *Korporativno upravljanje-globalna perspektiva*, Banja Luka: NUBL Banja Luka, Sveučilište Hercegovina, Mostar, SYNOPSIS d.o.o., Zagreb, SYNOPSIS d.o.o. Sarajevo.

REFORMA ZAKONODAVSTVA BOSNE I HERCEGOVINE KROZ IMPLEMENTACIJU PRAVA EVROPSKE UNIJE

Adela Mujinović, BA e-mail: adela.mujinovic@gmail.com

Tanja Skroza, BA, e-mail: tanja.ljoljic@gmail.com

Amir Mešinović, MA, e-mail: amir.mesinovic@iu-travnik.com

Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku, Bosna i Hercegovina

Sažetak: Bosna i Hercegovina je 16.06.2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, što predstavlja prvi formalni ugovorni odnos između BiH i EU. Samim potpisivanjem SSP-a Bosna i Hercegovina je preuzela obvezu postupnog usklađivanja zakonodavstva. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu 01.06.2015. godine. Svakako najkompleksniji i vremenski najzahtjevniji proces koji nam predstoji u procesu eurointegracija jeste harmonizacija zakonodavstva sa odredbama prava EU. Uspješno provedena harmonizacija zakonodavstva i provođenje usklađenih propisa su najbitniji uslov za dalje korake prema članstvu u Evropsku uniju. To je proces koji zapravo nikad ne završava i zahtjeva učešće velikog broja stručnjaka različitih profila od kojih se očekuje da poznaju domaće zakonodavstvo, tehnike pisanja domaćih propisa, kao i zakonodavstvo Evropske unije.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, EU, Sporazum, stabilizacija, harmonizacija zakonodavstva

REFORM LEGISLATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA THROUGH THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: Bosnia and Herzegovina is 16.06.2008. signed the Stabilization and Association Agreement, which is the first formal contractual relationship between BiH and the EU. With the signing of the SPP, Bosnia and Herzegovina assumed the obligation to gradually align legislation. The Stabilization and Association Agreement entered into force on 01.06.2015. Of course, the most complex and time-consuming process we are facing in the process of Euro-integration is the harmonization of legislation with EU law provisions. Successful harmonization of legislation and the implementation of harmonized regulations are the most important condition for further steps towards membership in the European Union. It is a process that never really ends up and requires the participation of a large number of professionals from different profiles expected to know domestic legislation, the techniques of writing domestic legislation, as well as European Union legislation.

Key words: Bosnia and Herzegovina, EU, Agreement, stabilization, harmonization of legislation

I UVOD

Pojam približavanja zakonodavstva podrazumijeva približavanje zakonodavstva/pravnih propisa država članica, država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja zakonodavstvu Evropske unije. Cilj približavanja zakonodavstva je reguliranje društvenih odnosa na jedinstven ili što je moguće sličniji način na nivou EU. S obzirom na stepen približavanja pravnih rješenja, može se govoriti o regulaciji na nivou Evropske unije čiji je cilj stvaranje jedinstvenog pravnog rješenja, odnosno uspostavljanje jedinstvenog pravnog sistema, te o

regulaciji koja približava pravne sisteme na teritoriji EU, tj. približava propise država članica preuzimanjem odredbi prava EU u domaće pravo. Za približavanje zakonodavstva je važan princip uzajamnog priznavanja koji omogućava da se odredbe jedne države članice primjenjuju kao ekvivalentne odredbama koje se primjenjuju u drugoj državi članici. To znači da svaka država članica priznaje zakone druge države te da se ne moraju svi sektori približavati i da u tim sektorima približavanje može biti ograničeno na ključne zahtjeve. Obavezu približavanja domaćeg zakonodavstva s propisima EU i njegovu propisnu primjenu imaju sve države članice, a ovu obavezu imaju i države kandidatkinje i države potencijalne kandidatkinje. Bosna i Hercegovina je obavezu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim propisima EU preuzela danom potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je nova, treća generacija sporazuma o pridruživanju ponuđena isključivo državama zapadnog Balkana, u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja. Sporazum se potpisuje na neodređeno vrijeme s ciljem doprinosa gospodarskoj i političkoj stabilnosti Bosne i Hercegovine. Države koje su postale države članice EU petim proširenjem su potpisale sporazume o pridruživanju (tzv. Europske sporazume). Temeljna razlika između dva navedena sporazuma je u sadržaju „evolutivne klauzule“ u SSP-u i naglašavanju regionalne suradnje na zapadnom Balkanu. Potpisivanjem SSP-a, Bosni i Hercegovini je zahvaljujući „evolutivnoj klauzuli“ potvrđen status države potencijalne kandidatkinje. To je mnogo više nego što su države potpisnice Europskog sporazuma dobile u pogledu daljnjeg pristupanja EU. Druga razlika se ogleda u regionalnoj suradnji, gdje se država potpisnica obvezuje da će potpisati bilateralne ugovore/sporazume sa zemljama procesa stabilizacije i pridruživanja i državama kandidatkinjama. SSP je sporazum „mješovitog“ karaktera, što znači da su pored Europske unije, ugovornice i sve države članice budući da SSP obuhvata područja koja nisu jedino u nadležnosti EU već spadaju i u nadležnost država članica EU.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju se sastoji od 10 glava:

- Opći principi;
- Politički dijalog;
- Regionalna suradnja;
- Slobodno kretanje robe;
- Kretanje radnika, poslovni nastan, pružanje usluga, kretanje kapitala;
- Usklađivanje prava, provođenje prava i pravila tržišnog natjecanja (konkurencije);
- Pravda, sloboda i sigurnost;
- Politike suradnje;
- Financijska suradnja;
- Institucionalne, opće i završne odredbe.³⁸⁴

Osnovni elementi SSP-a su: promovisanje slobode kretanja roba; stvaranje efikasnih institucija; razvoj tržišne ekonomije; smanjenje kriminala i korupcije; promovisanje reforme visokog obrazovanja; razvijanje demokratije, ljudskih prava, i nezavisnih medija; poboljšanje

³⁸⁴ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, sa druge strane,
http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/default.aspx?id=743&langTag=bs-BA (26. novembar 2017.)

transportne infrastrukture u region.³⁸⁵ Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina je stupila u prvi ugovorni odnos s Europskom unijom. Nakon stupanja na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Bosna i Hercegovina je za vrijeme holandskog predsjedavanja Vijećem EU podnijela formalni „zahtjev za članstvo u EU“. Nakon što je Vijeće Evropske unije pozvalo Evropsku komisiju da pripremi mišljenje o zahtjevu za članstvo, 9. decembar 2016. godine uručen je Upitnik evropske komisije.

2. Pravna stečevina Evropske unije i pregovaračka poglavlja

Pravna stečevina Evropske unije – *acquis communautaire*, je naziv koji se koristi za cjelokupno dosad akumulirano pravo Evropske unije, odnosno na 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 i uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Evropske unije. U Evropskoj uniji se osim ugovora donose četiri vrste akata i svaki od njih postaje dio pravne stečevine Evropske unije. Najvažniji akti su uredbe i direktive koje imaju obavezujuću pravnu snagu za sve države članice Evropske unije. Razlika je u tome što se u pogledu direktiva ostavlja državi članici da uređuje formu i metod provedbe, dok uredbe obavezuju države članice kako u pogledu rezultata koji se njome ostvaruju, tako i u pogledu forme i metoda provedbe samog akta. Osim ovih, postoje i odluke, koje se odnose samo na individue kojima je odluka obuhvaćena, i preporuke, koje nemaju obavezujuću, nego imaju političku snagu. U svrhu pregovora između zemalja kandidatkinja i Evropske unije, sva pravna stečevina Evropske unije je podjeljena na 35 tematska poglavlja i to: Sloboda kretanja robe; Sloboda kretanja radnika; Pravo poslovnog nastanivanja i sloboda pružanja usluga; Sloboda kretanja kapitala; Javne nabavke; Pravo trgovačkih društava; Pravo intelektualnog vlasništva; Tržišno natjecanje; Finansijske usluge; Informaciono 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; Okoliš; Zaštita potrošača i zdravlja; Carinska unija; Vanjski odnosi; Vanjska, sigurnosna i obrambena politika; Finansijski nadzor; Finansijske i budžetske odredbe; Institucije; Ostala pitanja.³⁸⁶

3. Važnost reformi u procesu pregovora o članstvu u Evropskoj uniji

Sami pregovori o članstvu u Evropskoj uniji podijeljeni su u nekoliko faza. Prva faza je analiza usklađenosti zakonodavstva države kandidatkinje sa pravnom stečevinom Evropske unije (tzv. screening). Osnovna svrha ove faze je utvrditi postojeće razlike u svakom poglavlju pregovora između zakonodavstva države kandidatkinje i pravne stečevine Evropske unije, s kojom je do trenutka pristupanja u članstvo potrebno uskladiti domaće zakonodavstvo. Od države kandidatkinje očekuje se da na temelju analize pokaže hoće li moći

³⁸⁵ S. Kurtić/S. Otuzbir/R. Kadrić, *Principi i organizacija Evropske unije*, Internacionalni univerzitet Travnik Pravni fakultet Travnik, Travnik 2015, 178.

³⁸⁶ Pregled pregovaračkih poglavlja, <http://ukljuciseu.org/bih-u-eu/pregovaracka-poglavlja/> (26. novembar 2017.)

u potpunosti prihvatiti pravnu stečevinu Europske unije u pojedinom poglavlju pregovora i uskladiti uočene razlike u zakonodavstvu, ili ima namjeru zatražiti odgovarajuća prelazna razdoblja za potpuno usklađivanje i punu provedbu. Nakon završetka analitičkoga pregleda odluku o otvaranju pregovora u pojedinom poglavlju, ovisno o ocjeni spremnosti države kandidatkinje, donose države članice u okviru Vijeća Europske unije. Otvaranjem pregovora o pojedinom poglavlju započinje sadržajna faza pregovora, tokom koje se pregovara o uslovima pod kojima će država kandidatkinja prihvatiti, primijeniti i provesti pravnu stečevinu Europske unije u tom poglavlju, uključujući prelazna razdoblja koja je eventualno zatražila država kandidatkinja. Nakon postizanja dogovora između Europske unije i države kandidatkinje o pojedinom poglavlju pregovora, uz ispunjenost preduvjeta za njegovo zatvaranje, ono se smatra privremeno zatvorenim. Formalnu odluku o tome donosi međuvladina konferencija na nivou ministara. Sve do sklapanja Ugovora o pristupanju, ako se u tom poglavlju pravne stečevine donesu bitno novi propisi ili ako država kandidatkinja ne ispunji preduvjete i obveze koje je preuzela za to poglavlje pregovora, postoji mogućnost njegovog ponovnog otvaranja. Po završetku pregovora, rezultati pregovora ugrađuju se u odredbe nacrtu Ugovora o pristupanju, u čijoj izradi sudjeluju predstavnici država članica i institucija Europske unije te predstavnici države kandidatkinje. Unifikacija prava je donešenje jedinstvenih normi materijalnog i procesnog prava sa važnošću na teritoriji jedne, odnosno više zemalja.³⁸⁷ To što Bosna i Hercegovina još uvijek nije država kandidatkinja za prijem u članstvo Evropske unije, nije razlog da se institucije ove države ne prihvate usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Evropske unije.

4. Parlamentarna skupština BiH i Evropski parlament

U cjelokupnom procesu evropskih integracija u kojima se Bosna i Hercegovina nalazi najznačajnija je uloga Parlamentarne skupštine. Rezolucijom o evropskim integracijama Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je nedvosmisleno iskazala svoje opredjeljenje i podršku cjelokupnom procesu. Saradnji sa evropskim institucijama dodatno je doprinijelo osnivanje zajedničke Komisije za evropske integracije. Primarne nadležnosti ovog organa su nadzor nad provođenjem procesa stabilizacije i pridruživanja i usklađivanje zakonodavstva sa pravom EU, analiziranje učinaka integracijske strategije za Bosnu i Hercegovinu i koordiniranje rada matičnih radnih tijela u vezi sa evropskim integracijama. U fazi implementacije obaveza preuzetih Sporazumom, Parlamentarna skupština će dalje razvijati mehanizme za nadgledanje i praćenje procesa blagovremenog i uspješnog ispunjavanja obaveza koja za našu državu proizilaze iz Sporazuma. Približavanje nacionalnog pravnog poretka zahtjevima evropskog prava podrazumijeva i značajne izmjene u vezi sa pravilima i procedurama donošenja pravnih propisa, odnosno izgradnju savremenog pravnog poretka koji će moći odgovoriti zahtjevima članstva. Prije svega treba imati na umu da se donešenjem propisa provodi prethodno definisana politika oblasti predviđenih poglavlja EU. Prilikom donošenja propisa treba da se ispoštuju sljedeći koraci: izrada i provođenje normativnog okvira za donešenje propisa zasnovanog na principu planiranja zakonodavnih aktivnosti u institucionalnom i vremenskom pogledu, te koordinaciju između izvršne i zakonodavne vlasti; izbor adekvatne politike djelovanja prije izrade propisa; uvođenje i poštivanje unificiranih

³⁸⁷ R. Kasagić, *Pravo Evropske unije*, Univerzitet u Banjoj Luci, Ekonomski fakultet Banja Luka, Banja Luka 2005, 189.

standard i prakse u pripremi i izradi nacrtu propisa; razvoj interinstitucionalne saradnje i uključenje civilnog društva i privrede.

U trenutku pristupanja EU, zakonodavstvo države kandidata mora biti u skladu sa cjelokupnom pravnom stečevinom EU. Međutim usklađivanje nacionalnog zakonodavstva ne podrazumijeva samo unošenje teksta u domaće zakone BiH. Država kandidat mora dokazati i da je sposobna primijeniti usklađene zakone tj. Osigurati potrebna sredstva i strukture za njihovo izvršenje. Zato kada govorimo o usklađivanju, mislimo na cijeli postupak provedbe pravne stečevine, od faze preuzimanja do faze izvršenja, uz upotrebu sljedećih definicija:

- Preuzimanje – pravni postupak ugrađivanja novog niza propisa u nacionalne zakone;
- Primjena – praktični koraci koje poduzimaju nadležna tijela kako bi propisi stupili na snagu i uključuje uspostavu postupka i izvršavanje odgovarajućih mjera;
- Poštivanje – čin prilagodbe i obuhvaća one radnje koje se poduzimaju u svrhu poštivanja obaveza nametnutih onima na koje se odnose propisi ili praktične mjere. Postoji razlika između primjene i poštivanja, jer se zadaci javnih tijela pri uspostavi novih postupaka razlikuju od zadataka privatnog sektora, koji će ih morati poštovati;
- Izvršenje – ova tri navedena postupka ili koraka provedbe nužan su, ali ne i dovoljan uslov za osiguravanje da spomenuta pravila donesu željene rezultate. Prema tome četvrti korak u provedbi mjerodavnih propisa je izvršenje kao čin provjere i osiguravanja ili prisile poštivanja.³⁸⁸

5. Različiti pravni akti u okviru implementacije prava EU

Termin pravni instrumenti Zajednice odnosi se na instrumente (pravne akte) koje institucije Zajednice (Evropski parlament djelujući zajedno s Vijećem EU, Vijeće EU i Evropska komisija) imaju na raspolaganju za izvršavanje svojih zadataka.³⁸⁹ Uredbe imaju opću primjenu, u cijelosti su obvezujuće i neposredno se primjenjuju. U potpunosti ih moraju poštovati oni na koje se odnose (privatne osobe, države članice i institucije Unije). Primjenjuju se direktno u svim državama članicama čim stupe na snagu i ne moraju biti prenesene u nacionalno zakonodavstvo. Uredbama se želi osigurati jedinstvena primjena prava Europske unije u svim državama članicama. Zamjenjuju nacionalne zakone koje nisu u skladu s temeljnim odredbama koje one sadrže. Direktive su u pogledu rezultata koji je potrebno postići obvezujuće za države članice kojima su upućene, ali im ostavljaju slobodu izbora oblika i metoda postizanja tog rezultata. Zakonodavac pojedine države mora donijeti akt o prijenosu u domaće zakonodavstvo čime se nacionalno zakonodavstvo usklađuje s ciljevima utvrđenima u direktivi. Naime građani imaju prava i obveze u skladu s pravnim aktom tek nakon što je donesen akt o prijenosu. Države članice imaju određenu slobodu u prenošenju direktiva čime im se omogućuje uvažavanje nacionalnih posebnosti. Prenošnje se mora izvršiti u roku utvrđenom direktivom. Prilikom prijenosa direktiva u svoja nacionalna zakonodavstva države članice vode računa o djelotvornosti prava EU u skladu s načelom lojalne saradnje. Odluke su u cijelosti obvezujuće.

³⁸⁸ Priručnik za usklađivanje propisa propisa Bosne i Hercegovine sa propisima Evropske unije, <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/uskladjivanje/default.aspx?id=3959&langTag=bs-BA> (26. novembar 2017.)

³⁸⁹ <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4798&langTag=bs-BA> (26. novembar 2017)

Odluke u kojima je određeno kome su upućene (državama članicama, fizičkim ili pravnim osobama) obvezujuće su samo za njih te se tim odlukama uređuju konkretne situacije povezane s tim državama članicama ili osobama. Pojedinaac se može pozvati na prava koja proizlaze iz odluke koja je upućena državi članici samo ako je ta država donijela akt o prijenosu. Odluke mogu biti izravno primjenjive pod istim uvjetima kao i direktive. Preporuke i mišljenja svojim primateljima ne daju nikakva prava i ne određuju nikakve obveze, ali mogu biti smjernice za tumačenje i sadržaj prava Unije.

II ZAKLJUČAK

Pretpristupni koraci Bosne i Hercegovine traju duže i u odnosu na zemlje u region. Službeni početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju SSP između Europske Unije i Bosne i Hercegovine počeo je u novembru 2005. godine, a isti je potpisan u junu 2008. godine. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Bosna i Hercegovina je stupila u prvi ugovorni odnos s Evropskom unijom. Da bi stupio na snagu, SSP je morao biti ratifikovan u parlamentima svih država članica EU i u Evropskom parlamentu, za šta je trebalo punih osam godina, jer se od BiH tražilo ispunjavanje brojnih preduslova za ratifikaciju. SSP je na snagu stupio tek u junu 2015. Tokom 2016. godine, desila su se dva važna događaja u procesu integracija. Prvi u februaru, kada je BiH podnijela formalni zahtjev za članstvo u EU, a drugi u decembru kada je tamošnjim vlastima zvanično uručen Upitnik Evropske komisije (EK) koji sadrži preko 3.200 pitanja, na koja treba odgovoriti radi procjene spremnosti zemlje za početak pregovora o prijemu. Pet zemalja okruženja upitnik je dostavilo za tačno onoliko dana koliko su za taj posao i tražile od Evropske komisije. Bosna i Hercegovina, nakon što je tražila rekordnih šest mjeseci za odgovor, probila je vlastiti rok, a odgovore, ni nakon jedanaest mjeseci nije dostavila. Iz svega gore navednog možemo zaključiti da će Bosna i Hercegovina sačekati duži vremenski period kako bi dobila status kandidata i započela postupak otvaranja proglašnja, a samim tim i implementaciju prava EU.

II LITERATURA

- [1] Kasagić R., (2005.), Pravo Evropske unije, Univerzitet u Banjoj Luci, Ekonomski fakultet Banja Luka, Banja Luka
- [2] Kurtić S., Otuzbir S., Kadrić R., (2015.), Principi i organizacija Evropske unije, Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku Pravni fakultet Travnik, Travnik
- [3] http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/default.aspx?id=743&langTag=bs-BA, (pristupljeno 26. novembar 2017.)
- [4] <http://ukljuciseu.org/bih-u-eu/pregovaracka-poglavlja/> (pristupljeno 26. novembar 2017.)
- [5] <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/uskladjivanje/default.aspx?id=3959&langTag=b-s-BA> (pristupljeno 26. novembar 2017.)
- [6] <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4798&langTag=bs-BA> (pristupljeno 26. novembra 2017.)