



Bruselj, 29.5.2019
COM(2019) 261 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Mnenje Komisije o prošnji Bosne in Hercegovine za članstvo v Evropski uniji

{SWD(2019) 222 final}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Mnenje Komisije o prošnji Bosne in Hercegovine za članstvo v Evropski uniji

A. Uvod

a) Prošnja za članstvo

Bosna in Hercegovina je 15. februarja 2016 vložila prošnjo za članstvo v Evropski uniji. Svet Evropske unije je nato 20. septembra 2016 pozval Komisijo, naj predloži mnenje o tej prošnji. To je v skladu s postopkom iz člena 49 Pogodbe o Evropski uniji, v katerem je navedeno: „Vsaka evropska država, ki spoštuje vrednote iz člena 2 in si prizadeva za njihovo spodbujanje, lahko zaprosi za članstvo v Uniji. O tej prošnji se obvestijo Evropski parlament in nacionalni parlamenti. Država prosilka naslovi prošnjo na Svet, ki o tem odloča soglasno po posvetovanju s Komisijo in po odobritvi Evropskega parlamenta, ki odloča z večino svojih članov. Upoštevajo se merila za pristop, o katerih se je dogovoril Evropski svet.“

Člen 2 Pogodbe o Evropski uniji določa: „Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.“

To mnenje Komisije je predloženo na podlagi navedenega pravnega okvira.

Evropski svet je na zasedanju v Feiri junija 2000 potrdil, da so države Zahodnega Balkana, ki sodelujejo v stabilizacijsko-pridružitvenem procesu, „potencialne kandidatke“ za članstvo v EU. Evropska perspektiva teh držav je bila potrjena na zasedanju Evropskega sveta v Solunu junija 2003, na katerem je bila sprejeta „solunska agenda za Zahodni Balkan“. Ta agenda je še vedno temelj politike EU za zadevno regijo.

Evropski svet je na zasedanju decembra 2006 obnovil zavezo EU, da je „prihodnost zahodnega Balkana v Evropski uniji“, in ponovno poudaril, da je „napredek vsake države v smeri pristopa k Evropski uniji odvisen od njenih prizadevanj za izpolnjevanje kopenhavskih meril in pogojev iz stabilizacijsko-pridružitvenega procesa. Pri obravnavanju prošenj za članstvo so za EU bistveni zadovoljivi rezultati posamezne države pri izvajanju obveznosti iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma (SPS), vključno z določbami, ki se nanašajo na trgovino.“

Komisija je v strategiji za Zahodni Balkan¹ iz februarja 2018 navedla, da bi lahko Bosna in Hercegovina „[o]b trajnem prizadevanju in sodelovanju [...] postala kandidatka za pristop“. Na vrhu EU-Zahodni Balkan, ki je potekal maja 2018 v Sofiji, so voditelji EU ponovno potrdili, da odločno podpirajo evropsko perspektivo Zahodnega Balkana, partnerice

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex:52018DC0065>.

Zahodnega Balkana pa so ponovno potrdile zavezanost tej perspektivi, ki je njihova trdna strateška izbira. Voditelji EU so se dogovorili o izjavi iz Sofije in sofijski agendi prednostnih nalog², v kateri so navedeni novi ukrepi za okrepljeno sodelovanje z državami iz te regije na ključnih področjih, kot so varnost, pravna država in migracije.

Komisija v tem mnenju ocenjuje prošnjo Bosne in Hercegovine na podlagi tega, kako je ta država zmožna izpolnjevati merila, ki jih je Evropski svet določil leta 1993 v Københavnu in leta 1995 v Madridu, zlasti v zvezi z upravno zmogljivostjo države in pogoji stabilizacijsko-pridružitvenega procesa. V mnenju se upoštevajo tudi rezultati Bosne in Hercegovine pri izpolnjevanju njenih obveznosti iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, ki je začel veljati 1. junija 2015.

Evropski svet je junija 1993 v Københavnu sklenil:

„Pristop se bo izvedel, takoj ko bo država sposobna prevzeti obveznosti članstva z izpolnitvijo zahtevanih gospodarskih in političnih meril.

Zahteve za članstvo so:

- stabilnost institucij v državi kandidatki, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice ter spoštovanje in varstvo manjšin,
- obstoj delujočega tržnega gospodarstva in sposobnost države, da se spopade s pritiski konkurence in tržnimi silami v Uniji,
- sposobnost prevzemanja obveznosti članstva, vključno s spoštovanjem ciljev politične, gospodarske in monetarne unije.“

Evropski svet je decembra 1995 na zasedanju v Madridu poudaril potrebo „po oblikovanju razmer za postopno in usklajeno pridruževanje držav [prosilk], zlasti z razvojem tržnega gospodarstva, prilagoditvijo njihovih upravnih struktur ter oblikovanjem stabilnega gospodarskega in monetarnega okolja“.

Evropski svet je decembra 2006 soglašal, da „strategija širitve, ki temelji na utrjevanju zavez, izpolnjevanju pogojev in obveščenosti, skupaj s sposobnostjo EU za vključevanje novih članic predstavlja podlago za novo soglasje o širitvi“.

Svet je 31. maja 1999 za Zahodni Balkan določil posebne pogoje v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega procesa, ki vključujejo sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo in regionalno sodelovanje. Ti pogoji so kot bistven element vključeni v stabilizacijsko-pridružitveni sporazum.

To mnenje je bilo pripravljeno na podlagi podobne metodologije kot prejšnja mnenja Komisije. Bosna in Hercegovina je v okviru vprašalnika in dodatnih vprašanj prejela skupaj 3 897 vprašanj, ki zajemajo vse politike EU. Za odgovore na 3 242 začetnih vprašanj je potrebovala štirinajst mesecev, za odgovore na 655 dodatnih vprašanj pa osem mesecev. Kljub vzpostavitvi usklajevalnega mehanizma za zadeve EU se organi niso mogli dogovoriti o predložitvi odgovorov na 22 vprašanj: eno o političnih merilih, štiri o regionalni politiki in sedemnajst o izobraževalnih politikah.

² https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf.

Komisija je v Bosno in Hercegovino napolila veliko strokovnih misij, ki so se osredotočile zlasti na področja, zajeta v političnih merilih. Upoštevala je tudi prispevke iz posvetovanj z zainteresiranimi stranmi, kot so organizacije civilne družbe, mednarodne organizacije in države članice EU. Ta pristop je Komisiji omogočil, da oceni upravne zmogljivosti institucij Bosne in Hercegovine ter način izvajanja zakonodaje. Prav tako je prispeval k boljši opredelitvi preostalih izzivov in prednostnih nalog za prihodnje ukrepanje. Komisija je v tem mnenju in priloženem analitičnem poročilu analizirala trenutno stanje ter zagotovila smernice za kratkoročno in dolgoročno obravnavo vprašanj.

Podrobna analiza, na kateri temelji to mnenje, je objavljena v *analitičnem poročilu, priloženem Mnenju o prošnji Bosne in Hercegovine za članstvo v Evropski uniji*. Analitično poročilo vsebuje prve ocene učinka prihodnjega pristopa Bosne in Hercegovine na nekaterih ključnih področjih politike. Komisija bo podrobnejše ocene učinka za ta področja politike pripravila v poznejših fazah predpristopnega procesa. Poleg tega bi bilo treba zaradi pogodbe o pristopu Bosne in Hercegovine k EU tehnično prilagoditi institucije EU glede na Pogodbo o Evropski uniji.

b) Odnosi med EU ter Bosno in Hercegovino

Odnosi med EU ter Bosno in Hercegovino so se od podpisa Splošnega okvirnega sporazuma za mir v Daytonu/Parizu leta 1995 razvijali s povečanim prizadevanjem in zagonom.

Bosna in Hercegovina sodeluje v stabilizacijsko-pridružitvenem procesu, njeni državljani pa lahko od leta 2010 brez vizumov potujejo v države schengenskega območja. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum velja od leta 2015. Država je leta 2016 zaprosila za članstvo v EU.

Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Bosno in Hercegovino ter EU je bil podpisan 16. junija 2008 v Luxembourgju skupaj z **začasnim sporazumom**, ki od 1. julija 2008 ureja trgovino in trgovinske zadeve.

Svet se je decembra 2014 dogovoril o obnovljenem pristopu k Bosni in Hercegovini ter visoko predstavnico Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednico Komisije ter komisarja za sosedsko politiko in širitvena pogajanja pozval, naj s političnimi voditelji zagotovita nepreklicno zavezo k izvedbi reform v smeri pristopa k EU. Po sporazumu na podlagi pisne zaveze s strani predsedstva Bosne in Hercegovine, njegovem podpisu s strani voditeljev 14 parlamentarnih strank in odobritvi s strani parlamentarne skupščine se je Svet strinjal z začetkom veljavnosti stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma 1. junija 2015. Z začetkom veljavnosti stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma je Bosna in Hercegovina odprla novo poglavje v svojih odnosih z EU in potrdila svojo zavezo, da si bo prizadevala za pristop k EU. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum zagotavlja okvir za vzajemne zaveze glede številnih političnih, trgovinskih in gospodarskih vprašanj ter pravno podlago za formaliziran dialog o politikah.

EU usmerja državo glede prednostnih nalog reform na poti k članstvu v EU. Dialog o politikah med Evropsko komisijo ter Bosno in Hercegovino poteka od leta 2009 v okviru začasnega sporazuma in od leta 2015 v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma³. Dialog o politikah glede pravne države poteka od leta 2011 v okviru strukturiranega dialoga o

³ Dialog o politikah med Evropsko komisijo ter Bosno in Hercegovino poteka v okviru sektorskih pododborov za: trgovino, industrijo, carino in obdavčenje; kmetijstvo in ribištvo; notranji trg in konkurenco; gospodarska in finančna vprašanja ter statistiko; inovacije, informacijsko družbo in socialno politiko; promet, okolje, energijo in regionalni razvoj; pravosodje, svobodo in varnost.

pravosodju, od leta 2016 pa v okviru pododbora stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma za pravosodje, svobodo in varnost. Od leta 2017 se sestaja tudi posebna skupina za reformo javne uprave.

Bosna in Hercegovina je razvila ustrezne upravne zmogljivosti, da zagotovi izvajanje določb stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, zlasti v zvezi z nemotenim delovanjem stabilizacijsko-pridružitvenega sveta, odbora in sektorskih pododborov. Protokol o prilagoditvi stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma zaradi upoštevanja pristopa Hrvaške k EU je začel veljati 1. oktobra 2017, potem ko se je začasno uporabljal od 1. februarja 2017.

Vendar mora Bosna in Hercegovina za izpolnitev svojih pravnih obveznosti iz sporazuma zagotoviti delovanje stabilizacijsko-pridružitvenega parlamentarnega odbora in razviti nacionalni program za sprejetje pravnega reda EU.

Parlamentarna razsežnost stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma ne deluje pravilno. Stabilizacijsko-pridružitveni parlamentarni odbor je bil ustanovljen novembra 2015 kot del organov stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, vendar ni sprejel svojega poslovnika zaradi vztrajanja nekaterih delegatov iz Bosne in Hercegovine, da je treba vključiti določbe o glasovanju na podlagi etnične pripadnosti, ki niso v skladu z evropskimi standardi. Evropski parlament kljub temu redno razpravlja in sprejema resolucije o stanju in razvoju dogodkov v zvezi s potjo Bosne in Hercegovine k članstvu v EU.

Bosna in Hercegovina sodeluje v gospodarskem dialogu s Komisijo in državami članicami EU. Komisiji vsako leto predloži srednjeročni **program gospodarskih reform**, v katerem določi načrte za okrepitev makrofiskalne stabilnosti in odpravljanje strukturnih ovir za rast. Na podlagi programa gospodarskih reform se Bosna in Hercegovina vsako leto sestane s Komisijo, državami članicami EU in vsemi drugimi državami, ki se pripravljajo na pristop, na gospodarskem in finančnem dialogu. Namen tega dialoga o ekonomskem upravljanju je pripraviti državo na njeno prihodnje sodelovanje pri usklajevanju gospodarskih politik na ravni EU, vključno s procesom evropskega semestra.

Med letoma 2015 in 2018 je Bosna in Hercegovina začela izvajati ambiciozen program reform, da bi vrnila gospodarsko rast in zagotovila priložnosti za delovna mesta. Čeprav so še vedno prisotni veliki izzivi, so izvedene reforme prispevale k izboljšanju ekonomskih kazalnikov in makroekonomskega stanja, vključno z uravnoveženimi javnimi financami in stalno gospodarsko rastjo. Vlade na vseh ravneh v državi morajo sprejeti in izvajati nov sklop ukrepov za socialno-ekonomske reforme, ki bodo v celoti usklajeni s programom gospodarskih reform in skupno dogovorjenimi političnimi smernicami.

Državljeni Bosne in Hercegovine na podlagi sklepa Sveta od novembra 2010 **potujejo** v schengensko območje **brez vizumov**. Ta sklep je bil sprejet na podlagi znatnega napredka na področju pravosodja, svobode in varnosti ter izpolnjevanja 174 posebnih pogojev iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima, kot je uvedba biometričnih potnih listov. Komisija spremlja njegovo izvajanje in o tem redno poroča. Decembra 2018 je sprejela drugo poročilo na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti⁴. Bosna in Hercegovina na splošno še naprej izpolnjuje vsa referenčna merila za liberalizacijo vizumskega režima.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1558535963503&uri=CELEX:52018DC0856>.

Bosna in Hercegovina je septembra 2006 ratificirala Pogodbo o ustanovitvi Energetske skupnosti, julija 2007 Sporazum o skupnem evropskem zračnem prostoru in aprila 2018 Pogodbo o prometni skupnosti.

Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum in njegov začasni sporazum, ki se uporabljata od leta 2008, sta omogočila postopno liberalizacijo **trgovine** in vzajemni brezcarinski dostop za večino blaga. Bosna in Hercegovina ima od leta 2000 tudi koristi od „avtonomnih trgovinskih ukrepov“. Leta 2007 je pristopila k Srednjeevropskemu sporazumu o prosti trgovini (CEFTA). Pogajanja za pristop k Svetovni trgovinski organizaciji so v zaključni fazi. Glavna trgovinska partnerica Bosne in Hercegovine je EU, sledijo pa ji države CEFTA. Raven trgovinskega povezovanja z EU je visoka. Leta 2017 je 61 % uvoza države v vrednosti 5,6 milijarde EUR izviralo iz EU (12 % iz držav CEFTA). 71 % izvoza države je bilo namenjenih v EU (15 % v države CEFTA). Trgovinski primanjkljaj države z EU je leta 2017 znašal 1,7 milijarde EUR.

EU v okviru **skupne zunanje in varnostne politike** ter **skupne varnostne in obrambne politike** v Bosni in Hercegovini mobilizira precejšnje vire. Svet je v obdobju 2002–2011 imenoval visokega predstavnika mednarodne skupnosti za posebnega predstavnika EU v Bosni in Hercegovini (PPEU). Od leta 2011 je okrepljena prisotnost, ki jo zagotavlja kombinacija urada posebnega predstavnika EU v Bosni in Hercegovini ter delegacije EU v Bosni in Hercegovini, bistvena pri obveščanju državljanov države o prednostnih nalogah EU in pri uresničevanju ciljev agende EU na ključnih področjih. EU od decembra 2004 v vojaški operaciji Evropske unije v Bosni in Hercegovini (EUFOR) Althea mobilizira sile pod vodstvom EU z izvršilnim mandatom, da se v državi zagotovi varno in stabilno okolje. Od septembra 2015 velja okvirni sporazum o sodelovanju Bosne in Hercegovine v operacijah EU za krizno upravljanje.

EU Bosni in Hercegovini zagotavlja precejšnjo **finančno pomoč**, ki je skozi leta državi omogočila, da si opomore od vojnih uničenj in da se ponovno uveljavi kot dohitevajoče gospodarstvo. Bosna in Hercegovina je v obdobju 1996–2000 prejela finančno pomoč EU v okviru programov Phare in OBNOVA. Za obdobje 2000–2007 je bila v uredbi CARDS predvidena finančna podpora, prilagojena prednostnim nalogam stabilizacijsko-pridružitvenega procesa⁵. Bosna in Hercegovina od leta 2007 prejema pomoč EU predvsem v okviru instrumenta za predpristopno pomoč. V obdobju 2007–2018 je od EU prejela 1,5 milijarde EUR, od tega približno 433 milijonov EUR iz regionalnih programov. Evropska investicijska banka je od leta 2000 odobrila posojila v višini 2,4 milijarde EUR za podporo projektom v Bosni in Hercegovini. Delegacija EU v Bosni in Hercegovini je odgovorna za izvajanje finančne pomoči EU prek neposrednega upravljanja in za zagotavljanje usklajevanja pomoči z državami članicami EU. Izvajata se programa IPA I in IPA II. Okvirni strateški dokument za Bosno in Hercegovino za obdobje 2014–2017 je bil revidiran leta 2018, da bi se vanj vključilo več dodatnih sektorjev, njegova veljavnost pa podaljšala do leta 2020⁶. Sektorske strategije so vzpostavljene za okolje, energijo, promet in razvoj podeželja ter omogočajo podporo v okviru instrumenta za predpristopno pomoč v teh sektorjih. Sprejetje strategij na ravni države, na primer za upravljanje javnih financ in zaposlovanje, ostaja ključna zahteva, da bi lahko Bosna in Hercegovina v obdobju 2018–2020 v celoti izkoristila financiranje iz instrumenta za predpristopno pomoč.

⁵ Programi Phare, OBNOVA in CARDS so bili finančni instrumenti v podporo prehodu v demokracijo in tržno gospodarstvo v Srednji in Vzhodni Evropi ter na Zahodnem Balkanu.

⁶ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-bosnia-and-herzegovina.pdf>.

Bosna in Hercegovina je postopoma razširila svoje sodelovanje v **programih EU**, ki se delno sofinancirajo s sredstvi iz instrumenta za predpristopno pomoč. Trenutno sodeluje v programih COSME, Ustvarjalna Evropa, Carina 2020, Evropa za državljane, Erasmus+, Fiscalis 2020, Obzorje 2020 in tretjem programu za ukrepe Unije na področju zdravja. Sodeluje tudi v programu **INTERREG**.

B. MERILA ZA ČLANSTVO

1. POLITIČNA MERILA

Ta ocena temelji na kopenhavskih merilih, v skladu s katerimi mora imeti država stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice ter spoštovanje in varstvo manjšin, pa tudi na pogojih stabilizacijsko-pridružitvenega procesa.

Vojna, ki je med letoma 1992 in 1995 pustošila po Bosni in Hercegovini, je za seboj pustila materialno in človeško škodo, od katere je morala država okrevati. Država je od takrat obnovila svoje institucije in gospodarsko infrastrukturo ter se pripravila na pot pristopa k EU. Bosna in Hercegovina je predana cilju članstva v Evropski uniji, kot je bilo poudarjeno v več sklepih predsedstva, in svoja zakonodajna prizadevanja vse bolj usmerja v sprejemanje reform v smeri pristopa k EU.

Bosna in Hercegovina je v skladu s svojo **ustavo**, ki je sestavni del (Priloga IV) daytonskega/pariškega Splošnega okvirnega sporazuma za mir iz leta 1995, parlamentarna demokracija, v kateri predsedstvo in svet ministrov izvajata izvršilna pooblastila, parlamentarna skupščina pa ima zakonodajne pristojnosti. Ustava zagotavlja temeljna načela demokratične države, vključno s pravno državo, svobodnimi volitvami in varstvom človekovih pravic.

Ustava določa notranjo strukturo države kot državo, ki jo sestavljata dve entiteti: Federacija Bosna in Hercegovina (sestavljena iz 10 kantonov) in Republika Srbska ter okrožje Brčko. V preambuli ustave je navedeno, da „Bošnjaki, Hrvati in Srbi kot konstitutivni narodi (v skupnosti z drugimi) ter državljani Bosne in Hercegovine“ določijo ustavo. Država se sooča s številnimi strukturnimi vprašanji, ki izhajajo iz njene zapletene institucionalne strukture, povezane s postopki na podlagi etnične pripadnosti, ki negativno vplivajo na njeno funkcionalnost.

Pristojnosti državne ravni so našteje v ustavi, ki entitetama nalaga vse druge pristojnosti. Med pristojnosti državne ravni spadajo tudi pristojnosti, ki so bile postopoma pripisane državi ali jih je država prevzela na podlagi sporazumov o prenosu, implicitnih pooblastil in prilog k mirovnim sporazumom, kot je določeno v ustavi in potrjeno s strani ustavnega sodišča. Pogosti spori o delitvi pristojnosti med državo in entitetama vplivajo na učinkovito izvajanje pristojnosti in s tem na uskladitev zakonodaje s pravnim redom EU in njegovo izvajanje v številnih poglavjih. Da bi Bosna in Hercegovina preprečila takšne sistematične spore in zagotovila učinkovito izvajanje pravnega reda EU, mora zagotoviti pravno varnost glede delitve pristojnosti med ravnmi upravljanja. Ni postopka, ki bi določal, da državna raven preprečuje in odpravlja kršitve prava EU s strani drugih ravni upravljanja, za katere bi se Bosna in Hercegovina kot celota štela za odgovorno.

Ustava vsebuje določbe na podlagi etnične pripadnosti in prebivališča, ki niso v skladu z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah. Te določbe zadevajo imenovanje, sestavo in postopke odločanja voditelja države ter izvršilnih in zakonodajnih organov, saj so nekatere volilne pravice pridržane državljanom, ki pripadajo „konstitutivnim narodom“ – Bošnjakom,

Hrvatom in Srbom. Zato so potrebne pomembne postopne reforme za zagotovitev, da lahko vsi državljani učinkovito uveljavljajo svoje politične pravice v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Sejdić-Finci.

Sestava in odločanje več upravnih organov temeljita na etničnih merilih, kar lahko vpliva na izvajanje pravnega reda EU. Pravice veta na podlagi etnične pripadnosti bi lahko vplivale tudi na delo parlamenta in zakonodajnih skupščin entitet.

Ustavno sodišče je razlagalec ustave in organ s končno pristojnostjo za odločanje o sporih glede pristojnosti med različnimi ravnmi upravljanja. Sestavljeno je iz devetih sodnikov, od katerih so trije mednarodni sodniki. Več njegovih odločitev se ne izvrši. Okrepiti je treba strokovnost in neodvisnost sodnikov ustavnega sodišča, in sicer najprej z izboljšanjem pogojev za njihovo izvolitev in postopkov imenovanja. Obravnavati je treba vprašanje mednarodnih sodnikov ustavnega sodišča. Ustavno sodišče mora imeti možnost, da pri reševanju sporov glede pristojnosti prevzame proaktivno in neodvisno vlogo. Njegovo legitimnost morajo priznati vsi organi, da se zagotovi stalna skladnost z njegovimi odločitvami.

S Prilogo X k Daytonskemu mirovnemu sporazumu je bil ustanovljen Urad visokega predstavnika (UVP) kot končni organ za razlago civilnih vidikov izvajanja mirovnega sporazuma. Dobil je obsežna pooblastila za zakonsko urejanje in odstranitev javnih uslužbencev, tako imenovana bonnska pooblastila, ki so bila nazadnje uporabljena leta 2011. Takšen obsežen mednarodni nadzor načeloma ni združljiv s suverenostjo Bosne in Hercegovine in tako s članstvom v EU. Postopek za zaprtje Urada visokega predstavnika poteka od leta 2008. Njegov izid je odvisen od številnih pogojev.

Parlament in druge zakonodajne skupščine sprejemajo zakonodajo ter izvajajo demokratični nadzor in nadzor nad izvršilno oblastjo. Pravica do kandidiranja na volitvah v dom narodov je omejena na podlagi etnične pripadnosti in prebivališča, kar je v nasprotju z evropskimi standardi. Učinkovito delovanje parlamentov ovirajo tudi pravice veta na podlagi „vitalnega nacionalnega interesa“ in glasovanje entitet, kar lahko povzroči zamude pri sprejemanju zakonodaje. Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Evropska komisija Sveta Evrope za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija) sta predložila priporočila za izboljšanje volilnega okvira in zagotovitev, da se volitve izvajajo v skladu z evropskimi standardi, vključno s preglednostjo financiranja političnih strank. Kar zadeva lokalne volitve, državljani Mostarja od leta 2008 zaradi neobstoja pravnega okvira niso mogli izvoliti občinskega sveta.

Zakonodajne skupščine na državni ravni in ravni entitet kažejo težnjo po uporabi nujnih postopkov za sprejetje zakonodaje v zvezi s pravnim redom EU, kar negativno vpliva na kakovost prilagajanja zakonodaje. Celovite ocene učinka predlagane zakonodaje pogosto niso zagotovljene in okrepiti je treba zakonodajni nadzor nad izvršilno oblastjo, vključno s spremljanjem izvajanja zakonodaje. Sodelovanje med zakonodajnimi skupščinami ter njihove zmogljivosti za ocenjevanje zakonodaje glede na pravni red EU so šibki in bi jih bilo treba prav tako znatno okrepiti, po potrebi z združevanjem virov na ravni države.

Bosna in Hercegovina ima zapleten sistem **izvršilne oblasti**, ki na splošno deluje. Zapletenost njenih institucij vodi do pomembnih vprašanj, povezanih z usklajevanjem in harmonizacijo političnih stališč države, zlasti v zvezi z usklajevanjem s pravnim redom EU in izvajanjem zakonodaje, ki izhaja iz pravnega reda EU. S 14 organi izvršilne oblasti, ki izvajajo pristojnosti, pomembne za izvajanje pravnega reda EU, Bosna in Hercegovina potrebuje bodisi precejšnja prizadevanja in znatno okrepitev zmogljivosti države na vseh ravneh bodisi

združevanje virov in zmogljivosti, da bo lahko kos obveznostim članstva v EU. To velja zlasti za raven kantonov, kjer so zmogljivosti za izpolnjevanje obveznosti članstva v EU nezadostne. Vlade so sprejele nekatere ukrepe za zagotovitev usklajevanja v zvezi z vprašanji vključevanja v EU, vključno z vzpostavitvijo usklajevalnega mehanizma za zadeve EU, ki še ni začel v celoti delovati. Zmogljivosti vlad za načrtovanje in usklajevanje politik na vseh ravneh upravljanja so še vedno nezadostne.

Treba si je močno prizadevati za uskladitev zakonodaje z načeli **reforme javne uprave** in njeno učinkovito izvajanje. Organi na vseh ravneh morajo zagotoviti politično podporo usklajevalni strukturi za reformo javne uprave in dodeliti ustrezna finančna sredstva za spodbujanje te reforme. Da bi zagotovili strokovnost javne uprave, bi bilo glede zaposlovanja, napredovanja in odpuščanja treba uskladiti zakonodajo z načeli dosežkov; izvajanje v praksi bi moralo potekati brez vmešavanja politike. Regulativni okvir in metodologija za razvoj, spremljanje in pripravo proračuna osrednje in sektorske politike na vseh ravneh nista usklajena; to je potrebno, da se zagotovi učinkovit vsedržavni pristop k oblikovanju politik. Zakonodaja in postopki niso usklajeni, sistemi elektronskega podpisa po vsej državi pa še niso interoperabilni; to je potrebno za učinkovito zagotavljanje storitev.

Sčasoma so bile na področju **sodstva** izvedene pomembne reforme, zlasti z ustanovitvijo Sodišča Bosne in Hercegovine ter enotnega samoregulativnega organa sodstva, tj. Visokega sodnega in tožilskega sveta. Sodstvo je organizirano v štiri sisteme, od katerih ima vsak svojo jurisdikcijo in notranje institucionalne strukture. Ustavni in zakonodajni okvir je nepopoln in ne zagotavlja v zadostni meri neodvisnosti, avtonomije, odgovornosti in učinkovitosti sodstva. Da bi okrepili jamstva za neodvisnost sodstva in avtonomijo tožilstva, tudi od vseh oblik politizacije in pritiskov, bi morala Visoki sodni in tožilski svet ter sistem sodišč na državni ravni dobiti izrecni ustavni status.

Revidirati bi bilo treba zakon o Visokem sodnem in tožilskem svetu, da bi bolje uredili imenovanje, ocenjevanje in disciplinske postopke članov sodstva ter zagotovili ustrezna pravna sredstva zoper končne odločitve Visokega sodnega in tožilskega sveta. Sprejeti bi bilo treba zakon o sodiščih Bosne in Hercegovine, da bi preprečili spore o pristojnosti in zagotovili potrebno pravno varnost v kazenskih zadevah.

Bosna in Hercegovina nima državnega vrhovnega sodišča. Skladnost sodne prakse med pravnimi ureditvami v državi se med najvišjimi sodnimi organi spodbuja s prostovoljnimi usklajevalnimi senati. Bosna in Hercegovina mora ustanoviti sodni organ, da bi zagotovila dosledno razlago prava in uskladitev sodne prakse, pri čemer bo v celoti zagotovljeno načelo neodvisnosti vseh sodnikov.

Boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu ovirata pomanjkljivo usklajevanje zakonodaje v državi ter šibko institucionalno sodelovanje in usklajevanje. Korupcija je zelo razširjena in vse ravni upravljanja kažejo znake politične polastitve, ki neposredno vpliva na vsakdanje življenje državljanov, zlasti na področju zdravja, izobraževanja, zaposlovanja in javnih naročil. Politični, institucionalni in pravni okvir za preprečevanje korupcije je razdrobljen in ima velike vrzeli. Organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj so razdrobljeni in dovzetni za neprimerno vmešavanje politike. Tožilci niso dovolj proaktivni. Finančne preiskave in zasegi sredstev so v veliki meri neučinkoviti. Okrepiti je treba boj proti pranju denarja. Pravnomočne obsodbe v primerih korupcije na visoki ravni so zelo redke, kazni pa niso dovolj odvračilne. Okrepiti je treba politike in ukrepe za preprečevanje nasilnega ekstremizma in boj proti terorizmu. Usklajevanje ukrepov v zvezi z migracijami med pristojnimi institucijami na vseh ravneh upravljanja je slabo. Osebe, ki iščejo mednarodno zaščito, nimajo dejanskega dostopa do azilnih postopkov.

Bosna in Hercegovina mora zlasti sprejeti in izvajati zakonodajo o navzkrižju interesov in zaščiti žvižgačev, zagotoviti učinkovito delovanje in usklajevanje protikorupcijskih organov, uskladiti zakonodajo in okrepiti zmogljivosti na področju javnih naročil, zagotoviti učinkovito medsebojno sodelovanje organov za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter njihovo sodelovanje s tožilstvi, izkazati napredek pri doseganju rezultatov proaktivnih preiskav, potrjenih obtožnic, pregonov in pravnomočnih obsodb v zvezi z organiziranim kriminalom in korupcijo, tudi na visoki ravni, ter depolitizirati in prestrukturirati javna podjetja in zagotoviti preglednost privatizacijskih procesov.

Zakonodaja in institucije na področju **temeljnih pravic** so v veliki meri vzpostavljene; v celoti bi jih bilo treba izvajati in znatno izboljšati, vključno z uskladitvijo zakonodaje v državi in njeno uskladitvijo z evropskimi standardi, krepitvijo upravnih zmogljivosti in zagotavljanjem ustreznih virov za učinkovito uveljavljanje temeljnih pravic. Na področju človekovih pravic in boja proti diskriminaciji ni vsedravnih strategij. Enakost vseh državljanov ni zagotovljena. Predpisi o nediskriminaciji in enakosti spolov obstajajo, vendar se ne izvajajo v zadostni meri, tudi v zvezi z nasiljem na podlagi spola. Ustava entitete Republike Srbske vključuje določbo o smrtni kazni, ki je v nasprotju z evropskimi standardi, država pa ni določila državnega preventivnega mehanizma proti mučenju in grdemu ravnanju. Nasilje, grožnje in politični pritiski na novinarje so zaskrbljujoči; zaščita novinarjev ter nadaljnje preiskovalno in pravosodno ukrepanje v primerih groženj novinarjem in napadov nanje sta nezadostna. Javne radiodifuzne hiše so pod političnim vplivom; njihova finančna vzdržnost je negotova. Ugodno okolje za civilno družbo še ni v celoti vzpostavljeno, vključno s svobodo zbiranja in združevanja. Organi morajo razvijati redno sodelovanje in posvetovanja z organizacijami civilne družbe. Zaščita in vključevanje ranljivih skupin še nista ustrezna, zlasti za invalide, otroke, osebe LGBTI⁷, pripadnike romske skupnosti, pripornike, migrante in prosilce za azil. Vključujoče in kakovostno izobraževanje za vse je potrebno tudi za preseganje prakse „dveh šol pod eno streho“ in za izvajanje s tem povezanih sodnih odločb.

Politično okolje še ni spodbudno za **spravo** in premagovanje zapuščine preteklosti. Politični voditelji na visoki ravni pogosto izpodbijajo ugotovljena dejstva o vojnih dogodkih in zbujajo dvome o neodvisnosti in nepristranskosti mednarodnih sodišč. Vsi akterji v Bosni in Hercegovini morajo dokazati polno sodelovanje z mednarodnimi sodišči, in sicer s priznavanjem in spoštovanjem njihovih odločitev. Revizionizem in zanikanje genocida sta v nasprotju z najbolj temeljnimi evropskimi vrednotami.

V obravnavi vojnih zločinov še vedno prihaja do sodnih zaostankov in sprejeti je treba revidirano nacionalno strategijo za vojne zločine. Bosna in Hercegovina mora bistveno izboljšati sistem pravnih sredstev za civilne žrtve vojne. Še vedno je pogrešanih približno 8 000 oseb, država pa mora prevzeti polno odgovornost za ugotavljanje njihove usode. Bosna in Hercegovina mora zagotoviti trajne rešitve za nastanitev in ukrepe vključevanja za približno 100 000 beguncev in notranje razseljenih oseb iz konflikta v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, da se dokonča proces vračanja in omogoči zaključek Priloge VII Daytonskega mirovnega sporazuma. Bosna in Hercegovina sodeluje v regionalnem stanovanjskem programu, katerega cilj je zagotoviti trajne stanovanjske rešitve za približno 74 000 beguncev in razseljenih oseb.

Bosna in Hercegovina na splošno izpolnjuje merila **stabilizacijsko-pridružitvenega procesa**, zlasti ker je dejavna na področju pobud za regionalno sodelovanje in si na splošno prizadeva ohranjati dobre sosedske odnose. Dvostranski odnosi z drugimi državami, ki se pripravljajo na

⁷ Lezbijke, geji, biseksualci, transseksualci in interseksualci.

pristop, so na splošno dobri. Bosna in Hercegovina hkrati ne priznava Kosova* in ohranja strog vizumski režim, tako da izdaja samo posamezne vizume za kratkoročno bivanje državljanom Kosova, ki imajo povabilo tuje diplomatske misije ali mednarodne organizacije, akreditirane v Bosni in Hercegovini, ali zaradi humanitarnih razlogov. V obravnavi je sprememba za normalizacijo vizumskega postopka za vse državljane Kosova. Poleg tega država še naprej izvaja dvostranski sporazum o imuniteti z Združenimi državami Amerike, ki državljane ZDA izvzema iz pristojnosti Mednarodnega kazenskega sodišča. S tem Bosna in Hercegovina ne ravna v skladu s skupnimi stališči EU o celovitosti Rimskega statuta in z zadevnim vodilnim načelom EU glede dvostranskih sporazumov o imuniteti. Država se mora uskladiti s stališčem EU.

2 GOSPODARSKA MERILA

Ta ocena temelji na kopenhavskih merilih, ki določajo, da mora država imeti **delujoče tržno gospodarstvo** in sposobnost obvladovanja **pritiskov konkurence** in tržnih sil v Uniji. Bosna in Hercegovina je še vedno na začetni stopnji vzpostavitve delujočega tržnega gospodarstva in konkurenčnosti na skupnem trgu.

Ekonomsko upravljanje ovirata visoka stopnja politizacije in pomanjkanje sodelovanja med ključnimi zainteresiranimi stranmi. To povzroča pogoste politične blokade in dolgotrajne zamude v postopku odločanja. V zvezi s tem bi bilo treba okrepiti usklajevalno vlogo fiskalnega sveta na visoki ravni. Ekonomsko upravljanje poleg tega daje prednost ohranjanju sedanjega stanja, kar nadalje upočasnjuje oblikovanje in izvajanje zapoznelih strukturnih reform. Zaradi tega je vloga države še vedno nesorazmerna, pri čemer se črpajo znatna sredstva za financiranje radodarnega zaposlovanja v javnem sektorju, neučinkovitih javnih podjetij in neučinkovitega sistema socialne varnosti. Pogoste politične blokade in posledično nizka predvidljivost za vlagatelje negativno vplivajo na poslovno okolje. To še dodatno ovirajo šibka pravna država, obsežna birokracija, korupcija ter dolgotrajni in zapleteni upravni postopki, kar je delno posledica velike razdrobljenosti notranjega trga v državi. Zaradi slabega poslovnega okolja in pomanjkljivosti v izobraževalnem sistemu države je strukturna brezposelnost zaskrbljujoče visoka, zlasti med mladimi in ranljivimi skupinami. Poleg tega je neformalna ekonomija še vedno obsežna, ustvarja nelojalno konkurenco in povzroča višje davčno breme, kot je sicer potrebno.

Kakovost izobraževanja je nezadostna. Za raziskave in razvoj se porabi malo sredstev. Kakovost fizičnega kapitala države trpi zaradi kroničnega pomanjkanja naložb in neučinkovitega izvajanja. Infrastruktura za promet in energijo ni dovolj razvita. Strukturno prilagajanje poteka počasi, delno zaradi težav in zapletov pri vzpostavljanju in ohranjanju novih podjetij v zelo razdrobljenem in spolitiziranem gospodarstvu, in sicer kljub nedavni diverzifikaciji v regionalni trgovinski strukturi države.

„Program reform“ socialno-ekonomskih ukrepov, javne uprave in pravne države, ki ga Bosna in Hercegovina izvaja od leta 2015, je med drugim omogočil oblikovanje prilagodljivejšega trga dela in boljše usklajevanje predpisov za finančni sektor z mednarodnimi standardi. Zaradi močnejše gospodarske rasti in učinkovitosti pobiranja davkov so javne finance države v veliki meri uravnotežene, kar bi pomenilo veliko priložnost za naložbe v infrastrukturo države, ki je bila dolgo časa zapostavljena, ali za začetek zmanjševanja visoke obdavčitve dela v podporo

* To poimenovanje ne posega v stališča o statusu ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

novim delovnim mestom. Od leta 2015 se gospodarstvo povečuje za 3 %, v naslednjih nekaj letih pa bi s podporno gospodarsko politiko lahko doseglo 4 %. Kljub temu ostaja gospodarska rast v državi pod potencialom in večina prebivalstva še ne čuti učinka makroekonomskih izboljšav. Eden največjih izzivov je izseljevanje mladih in delovno sposobnega prebivalstva.

Cilj smernic politike, ki so bile skupno dogovorjene v okviru procesa programa gospodarskih reform, je okrepiti makrofiskalno stabilnost in odpraviti strukturne ovire za rast. Vendar je kakovost programa, ki ga je razvila Bosna in Hercegovina, predvsem zaradi nezadostnega sodelovanja med ključnimi ministrstvi in organi na različnih ravneh znotraj države nizka, izvajanje skupno sprejetih smernic politike, ki je osrednji del procesa, pa je zelo omejeno. Po izteku „programa reform“ za obdobje 2015–2018 morajo vlade na vseh ravneh v državi sprejeti in izvajati nov sklop socialno-ekonomskih reform, ki bodo v celoti usklajene s smernicami politike, določenimi v skupnih sklepih gospodarskega in finančnega dialoga, ki temeljijo na programu gospodarskih reform Bosne in Hercegovine.

3. SPOSOBNOST PREVZEMANJA OBVEZNOSTI ČLANSTVA

Sposobnost Bosne in Hercegovine, da prevzame obveznosti članstva, je bila ocenjena na podlagi naslednjih kazalnikov:

- obveznosti iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma,
- stopnja napredka pri sprejemanju, izvajanju in izvrševanju pravnega reda EU.

Bosna in Hercegovina je na splošno dosegla prve rezultate pri izpolnjevanju svojih obveznosti iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma. Obenem številnih obveznosti iz sporazuma ni izpolnila in jih mora obravnavati prednostno. To vključuje pravilno delovanje stabilizacijsko-pridružitvenega parlamentarnega odbora.

Bosna in Hercegovina nima nacionalnega programa za sprejem pravnega reda EU. Program je pravna obveznost iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma in je bistvenega pomena za načrtovanje in racionalizacijo procesa približevanja zakonodaje države pravnemu redu EU. Upravne zmogljivosti so šibke, usklajevalne strukture za upravljanje 14 vlad države pa premalo učinkovite. Zato se Bosna in Hercegovina sooča z velikimi izzivi pri izvajanju in izvrševanju zakonodaje, ki izhajajo iz njenih ciljev vključevanja v EU. Morala si bo znatno in trajno prizadevati, da bo lahko prevzela obveznosti članstva v EU.

Nekateri upravni organi, pooblaščenici za izvajanje pravnega reda EU, kot sta svet za konkurenco in svet za državno pomoč, uporabljajo postopke odločanja na podlagi etnične pripadnosti, v katerih mora odločitev, da ta postane veljavna, podpreti vsaj en predstavnik vsakega konstitutivnega naroda. To ni združljivo niti s stabilizacijsko-pridružitvenim sporazumom niti z obveznostmi, ki izhajajo iz članstva v EU.

Posebna pozornost in znatna prizadevanja so potrebna na področjih, na katerih je Bosna in Hercegovina v **zgodnji fazi** priprav:

- prosti pretok blaga,
- pravica do ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev,
- informacijska družba in mediji,
- kmetijstvo in razvoj podeželja,
- ribištvo,
- prometna politika,

- energetika,
- ekonomska in monetarna politika,
- statistika,
- socialna politika in zaposlovanje,
- podjetniška in industrijska politika,
- regionalna politika in usklajevanje strukturnih instrumentov,
- izobraževanje in kultura,
- varstvo potrošnikov in zdravja,
- finančni nadzor.

Znatna prizadevanja so potrebna tudi na področjih, na katerih je Bosna in Hercegovina dosegla **določeno stopnjo pripravljenosti**:

- prosto gibanje delavcev,
- javna naročila,
- pravo gospodarskih družb,
- politika konkurence,
- finančne storitve,
- varnost hrane, veterinarska in fitosanitarna politika,
- obdavčenje,
- vseevropska omrežja,
- sodstvo in temeljne pravice,
- pravosodje, svoboda in varnost,
- znanost in raziskave,
- okolje in podnebne spremembe,
- carinska unija,
- zunanji odnosi,
- zunanja, varnostna in obrambna politika,
- finančne in proračunske določbe.

Bosna in Hercegovina bi morala nadaljevati s prizadevanji na področjih, na katerih je **zmerno pripravljena**:

- prosti pretok kapitala,
- pravo intelektualne lastnine.

Bosna in Hercegovina nima področij politike, na katerih bi bila **dobro pripravljena** ali bi **dobro napredovala** glede svojih zmogljivosti za izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz članstva v EU.

Na splošno so na vseh področjih politike potrebne znatne prilagoditve pravnega in institucionalnega okvira ter upravnih in izvedbenih zmogljivosti, da bi se zakonodaja uskladila s pravnim redom EU in učinkovito izvajala.

C. ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILO

Bosna in Hercegovina še ne izpolnjuje v zadostni meri meril glede stabilnosti institucij, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice ter spoštovanje in varstvo manjšin, ki jih je določil Evropski svet leta 1993 v Københavnu. V zvezi s tem si mora znatno prizadevati za zadostno izpolnjevanje teh meril, tako da okrepi svoje institucije, da bi zagotovila demokracijo, pravno državo, človekove pravice ter spoštovanje in varstvo manjšin.

Bosna in Hercegovina mora svoj ustavni okvir uskladiti z evropskimi standardi in zagotoviti funkcionalnost svojih institucij, da bodo lahko prevzele obveznosti EU. Medtem ko je decentralizirana državna struktura združljiva s članstvom v EU, bo Bosna in Hercegovina morala reformirati svoje institucije, da bodo lahko učinkovito sodelovale pri odločanju v EU ter v celoti izvajale in izvrševale pravni red EU.

Bosna in Hercegovina mora izboljšati svoj volilni okvir in delovanje sodstva. Okrepiti bi morala tudi preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala, vključno s pranjem denarja in terorizmom, ter boj proti njima, pa tudi zagotoviti učinkovito delovanje sistema za upravljanje meja ter migracijskega in azilnega sistema. Okrepiti mora varstvo temeljnih pravic vseh državljanov, vključno z zagotavljanjem ugodnega okolja za civilno družbo in spravo ter zaščito in vključevanjem ranljivih skupin. Dokončati je treba tudi bistvene korake v reformi javne uprave.

Kar zadeva gospodarska merila, je Bosna in Hercegovina dosegla določeno stopnjo makroekonomske stabilnosti. Da pa bi postala delujoče tržno gospodarstvo, kar je merilo, ki ga je določil Evropski svet leta 1993 v Københavnu, mora posebno pozornost nameniti pospežitvi postopkov odločanja in izboljšanju poslovnega okolja ter učinkovitosti in preglednosti javnega sektorja, zlasti javnih podjetij. Odpraviti bi morala ovire za pravilno delovanje tržnih mehanizmov, kot so šibka pravna država, obsežna birokracija, korupcija, dolgotrajni in prezapleteni upravni postopki ter velika razdrobljenost notranjega trga v državi. Da bi lahko Bosna in Hercegovina srednjeročno obvladovala pritiske konkurence in tržne sile v Uniji, mora posebno pozornost nameniti nizki kakovosti izobraževanja in njegovi nezadostni usmerjenosti k potrebam trga dela ter kakovosti fizičnega kapitala, kot sta nezadosten razvoj prometne in energetske infrastrukture ter počasna prilagoditev gospodarske strukture države.

Rezultate Bosne in Hercegovine pri izpolnjevanju obveznosti iz stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma je treba izboljšati, zlasti v zvezi z vzpostavitvijo parlamentarne razsežnosti sporazuma in sprejetjem nacionalnega načrta za sprejem pravnega reda EU.

Bosna in Hercegovina je na splošno na začetku glede stopnje pripravljenosti, da prevzame obveznosti članstva v EU, in mora znatno okrepiti postopek za uskladitev s pravnim redom EU ter izvajati in izvrševati s tem povezano zakonodajo. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti področjem prostega pretoka blaga, pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, informacijske družbe in medijev, kmetijstva in razvoja podeželja, ribištva, prometne politike, energetike, ekonomske in monetarne politike, statistike, socialne politike in zaposlovanja, podjetniške in industrijske politike, regionalne politike in usklajevanja strukturnih instrumentov, izobraževanja in kulture, varstva potrošnikov in zdravja ter finančnega nadzora.

Pristop Bosne in Hercegovine bi imel omejen skupni vpliv na politike Evropske unije ter ne bi prizadel sposobnosti Unije, da ohranja in pogloblja svoj lastni razvoj. Hkrati bi lahko ugotovljena vprašanja funkcionalnosti v Bosni in Hercegovini, zlasti v zvezi z notranjim postopkom odločanja ter negotovostjo in prekrivanjem med različnimi ravni upravljanja v državi glede številnih pristojnosti, negativno vplivala na postopek odločanja na ravni EU, zlasti v zvezi z zadevami, za katere je potrebno soglasje držav članic EU. Bosna in Hercegovina bi zato morala začeti postopek za obravnavo vprašanj funkcionalnosti, da bi izpolnila zahteve članstva v EU in s tem povezane obveznosti.

Komisija meni, da bi bilo treba pogajanja za pristop Bosne in Hercegovine k Evropski uniji začeti, ko bo država dosegla potrebno stopnjo skladnosti z merili za članstvo, zlasti s

københavnskimi političnimi merili, ki zahtevajo stabilnost institucij, ki zagotavljajo predvsem demokracijo in pravno državo. Bosna in Hercegovina bo morala temeljito izboljšati svoj zakonodajni in institucionalni okvir, da bo lahko izpolnila naslednje ključne prednostne naloge:

Demokracija/funkcionalnost

1. Zagotoviti, da volitve potekajo v skladu z evropskimi standardi, in sicer z izvajanjem priporočil OVSE/ODIHR in ustreznih priporočil Beneške komisije, zagotavljanjem preglednosti financiranja političnih strank ter izvedbo občinskih volitev v Mostarju.
2. Zagotoviti rezultate pri delovanju mehanizma za usklajevanje glede zadev EU na vseh ravneh, vključno z razvojem in sprejetjem nacionalnega programa za sprejem pravnega reda EU.
3. Zagotoviti pravilno delovanje stabilizacijsko-pridružitvenega parlamentarnega odbora.
4. Bistveno izboljšati institucionalni okvir, tudi na ustavni ravni, da se:
 - a) zagotovi pravna varnost glede delitve pristojnosti med različnimi ravni upravljanja;
 - b) uvede klavzula o nadomestitvi, da se državi ob pristopu omogoči začasno izvajanje pristojnosti drugih ravni upravljanja, da se preprečijo in odpravijo kršitve prava EU;
 - c) zagotovi neodvisnost sodstva, vključno z njegovo samoupravno institucijo (Visoki sodni in tožilski svet);
 - d) reformira ustavno sodišče, vključno z obravnavo vprašanja mednarodnih sodnikov, in zagotovi izvrševanje njegovih odločitev;
 - e) zagotovi pravna varnost, vključno z ustanovitvijo sodnega organa, zadolženega za zagotavljanje dosledne razlage prava po vsej Bosni in Hercegovini;
 - f) zagotovi enakost in nediskriminacija državljanov, zlasti z obravnavo sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Sejdić-Finci;
 - g) zagotovi, da vsi upravni organi, ki so pooblaščen za izvajanje pravnega reda EU, v skladu s tem pravnim redom temeljijo le na strokovnosti in odpravijo pravice veta pri sprejemanju odločitev.
5. Sprejeti konkretne ukrepe za spodbujanje okolja, ki spodbuja spravo, da bi se premagale posledice vojne.

Pravna država

6. Izboljšati delovanje sodstva s sprejetjem nove zakonodaje o visokem sodnem in tožilskem svetu ter delovanje sodišč Bosne in Hercegovine v skladu z evropskimi standardi.
7. Okrepiti preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala, vključno s pranjem denarja in terorizmom, ter boj proti njima, in sicer zlasti s:
 - a) sprejetjem in izvajanjem zakonodaje o navzkrižju interesov in zaščiti žvižgačev;
 - b) zagotavljanjem učinkovitega delovanja in usklajevanja protikorupcijskih organov;
 - c) uskladitvijo zakonodaje in krepitvijo zmogljivosti na področju javnih naročil;
 - d) zagotavljanjem učinkovitega sodelovanja med organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter s tožilstvi;

- e) izkazovanjem napredka pri doseganju rezultatov proaktivnih preiskav, potrjenih obtožnic, pregonov in pravnomočnih obsodb v zvezi z organiziranim kriminalom in korupcijo, tudi na visoki ravni;
 - f) depolitizacijo in prestrukturiranjem javnih podjetij ter zagotavljanjem preglednosti privatizacijskih procesov.
8. Zagotoviti učinkovito usklajevanje zmogljivosti za upravljanje meja in migracij na vseh ravneh ter delovanje azilnega sistema.

Temeljne pravice

9. Okrepiti varstvo pravic vseh državljanov, zlasti z zagotavljanjem izvajanja zakonodaje o nediskriminaciji in enakosti spolov.
10. Zagotoviti pravico do življenja in prepoved mučenja, zlasti z (a) odpravo sklicevanja na smrtno kazen v ustavi entitete Republike Srbske in (b) določitvijo državnega preventivnega mehanizma proti mučenju in grdemu ravnanju.
11. Zagotoviti ugodno okolje za civilno družbo, zlasti s podpiranjem evropskih standardov za svobodo združevanja in svobodo zbiranja.
12. Zagotoviti svobodo izražanja in medijev ter zaščito novinarjev, zlasti z (a) zagotavljanjem ustreznega nadaljnjega pravosodnega ukrepanja v primerih groženj novinarjem in medijskim delavcem ter nasilja nad njimi in (b) zagotavljanjem finančne vzdržnosti sistema javne radiodifuzije.
13. Izboljšati zaščito in vključevanje ranljivih skupin, zlasti invalidov, otrok, oseb LGBTI, pripadnikov romske skupnosti, pripornikov, migrantov in prosilcev za azil ter razseljenih oseb in beguncev v skladu s ciljem, da se zaključi Priloga VII k Daytonskemu mirovnemu sporazumu.

Reforma javne uprave

14. Dokončati bistvene ukrepe reforme javne uprave za izboljšanje splošnega delovanja javne uprave z zagotavljanjem strokovne in depolitizirane javne uprave ter usklajenega pristopa k oblikovanju politik na ravni države.

Komisija spodbuja Bosno in Hercegovino, naj na vseh ravneh upravljanja v skladu s smernicami politike programa gospodarskih reform sprejme in izvede ukrepe za socialno-ekonomsko reformo.

Komisija prav tako spodbuja Bosno in Hercegovino, naj ostane dejavna v regionalnem sodelovanju in krepí dvostranske odnose s sosednjimi državami, vključno s sklepanjem mejnih sporazumov in prizadevanji za trajno spravo na Zahodnem Balkanu.

Komisija Svetu priporoča, naj po oblikovanju vlad v Bosni in Hercegovini razpravlja o tem mnenju in nadaljnjih ukrepih v zvezi z zgoraj navedenimi ključnimi prednostnimi nalogami.

Komisija bo spremljala napredek Bosne in Hercegovine v institucionalnem okviru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma in bo državo še naprej finančno podpirala v okviru instrumenta za predpristopno pomoč.

Komisija bo v okviru širitvenega svežnja 2020 predstavila poročilo o Bosni in Hercegovini, ki bo vsebovalo pregled izvajanja zgoraj navedenih ključnih prednostnih nalog glede na naslednje korake države na poti v EU.