



Bruxelles, 29.5.2019.  
COM(2019) 261 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**  
**Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji**

{SWD(2019) 222 final}

## KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

### Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji

#### A. Uvod

##### a) Zahtjev za članstvo

Bosna i Hercegovina podnijela je svoj zahtjev za članstvo u Europskoj uniji 15. veljače 2016. Vijeće Europske unije pozvalo je Komisiju 20. rujna 2016. da preda mišljenje o tom zahtjevu. To je u skladu s postupkom utvrđenim u članku 49. Ugovora o Europskoj uniji, u kojem se navodi sljedeće: „Svaka europska država koja poštuje vrijednosti iz članka 2. i koja se obvezuje promicati ih, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. O tom se zahtjevu obavješćuju Europski parlament i nacionalni parlamenti. Država podnositeljica zahtjeva svoj zahtjev upućuje Vijeću, koje odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Komisijom i nakon dobivene suglasnosti Europskog parlamenta, koji odlučuje većinom svojih članova. Uzimaju se u obzir uvjeti prihvatljivosti koje je dogovorilo Europsko vijeće.”

U članku 2. Ugovora o Europskoj uniji navodi se: „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.”

To je pravni okvir u kojem Komisija podnosi ovo Mišljenje.

Europsko vijeće u Feiri u lipnju 2000. potvrdilo je da su zemlje zapadnog Balkana koje sudjeluju u procesu stabilizacije i pridruživanja „potencijalni kandidati” za članstvo u EU-u. Europsku perspektivu tih zemalja potvrdilo je Europsko vijeće u Solunu u lipnju 2003., koje je podržalo „Solunski program za zapadni Balkan”. Taj je program i dalje temelj politike koju EU vodi prema toj regiji.

Europsko vijeće ponovno je u prosincu 2006. izrazilo svoju predanost ideji „da je budućnost zapadnog Balkana u Europskoj uniji” i ponovilo da „napredak svake zemlje u približavanju Europskoj uniji ovisi o njezinim pojedinačnim naporima u usklađivanju s kriterijima iz Kopenhagena i uvjetima u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja. Zadovoljavajući rezultati provedbe obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), uključujući odredbe povezane s trgovinom, osnovni su element za razmatranje zahtjeva za članstvo u EU-u.”

U Strategiji za zapadni Balkan iz veljače 2018.<sup>1</sup> Komisija je izjavila: „Uz stalne napore i angažman Bosna i Hercegovina mogla bi postati kandidatkinja za pristupanje.” Na sastanku na vrhu EU-a i zemalja zapadnog Balkana, održanom u Sofiji u svibnju 2018., čelnici EU-a

---

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

potvrdili su svoju neupitnu potporu europskoj perspektivi zapadnog Balkana, a partneri sa zapadnog Balkana svoju predanost europskoj perspektivi kao svoj čvrst strateški izbor. Čelnici EU-a postigli su dogovor o Izjavi iz Sofije i Programu prioriteta iz Sofije<sup>2</sup>, u kojima se navode nove mjere za pojačanu suradnju s regijom u ključnim područjima kao što su sigurnost, vladavina prava i migracije.

U ovom Mišljenju Komisija ocjenjuje zahtjev Bosne i Hercegovine na temelju njezine sposobnosti da ispuni kriterije koje je utvrdilo Europsko vijeće u Kopenhagenu 1993. te u Madridu 1995., posebno u pogledu administrativnih kapaciteta te zemlje i uvjeta procesa stabilizacije i pridruživanja. U Mišljenju se uzimaju u obzir i rezultati Bosne i Hercegovine u provedbi obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji je stupio na snagu 1. lipnja 2015.

Europsko vijeće je u lipnju 1993. u Kopenhagenu zaključilo:

„Do pristupanja će doći čim zemlja bude mogla preuzeti obveze članstva ispunjavanjem potrebnih gospodarskih i političkih uvjeta.

Za članstvo se traži:

- da je zemlja kandidatkinja postigla stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina,
- postojanje funkcionalnog tržišnog gospodarstva te kapacitet za suočavanje s pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar Unije,
- sposobnost preuzimanja obveza članstva, uključujući prihvaćanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.”

U prosincu 1995. u Madridu Europsko vijeće pozvalo se na potrebu „stvaranja uvjeta za postupnu, usklađenu integraciju zemalja [podnositeljica zahtjeva], i to ponajprije razvojem tržišnog gospodarstva, prilagodbom njihova upravnog ustrojstva te stvaranjem stabilnog ekonomskog i monetarnog okruženja”.

U prosincu 2006. Europsko vijeće složilo se da „strategija proširenja temeljena na konsolidaciji, uvjetovanosti i komunikaciji u kombinaciji s kapacitetom EU-a da integrira nove članove i dalje čini osnovu za novi konsenzus o proširenju” .

Vijeće je 31. svibnja 1999. utvrdilo posebne uvjete za zapadni Balkan u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP). Oni uključuju suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju i regionalnu suradnju. Ti su uvjeti ključna sastavnica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Ovo je Mišljenje pripremljeno na temelju metodologije slične onoj koja je primijenjena u prethodnim mišljenjima Komisije. U okviru upitnika i dodatnih pitanja Bosna i Hercegovina primila je ukupno 3 897 pitanja, koja obuhvaćaju sve politike EU-a. Trebalo joj je 14 mjeseci za odgovor na prvotna 3 242 pitanja i osam mjeseci za 655 dodatnih pitanja. Unatoč tome što je uspostavljen mehanizam za koordinaciju u pitanjima EU-a, nadležna tijela nisu se mogla dogovoriti o odgovorima na 22 pitanja: jedno pitanje o političkim kriterijima, četiri pitanja o regionalnoj politici i 17 o obrazovnim politikama.

---

<sup>2</sup> [https://www.consilium.europa.eu/media/34788/sofia-declaration\\_hr.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34788/sofia-declaration_hr.pdf)

Komisija je organizirala brojne misije stručnjaka u Bosni i Hercegovini s posebnim naglaskom na područjima obuhvaćenima političkim kriterijima. Komisija je uzela u obzir i rezultate savjetovanja s dionicima kao što su organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije i države članice EU-a. Taj je pristup Komisiji omogućio da ocijeni administrativni kapacitet institucija Bosne i Hercegovine i način na koji se zakonodavstvo provodi. Pridonio je i tome da se lakše prepoznaju preostali izazovi i odrede prioritete za buduće djelovanje. Komisija je u ovom Mišljenju i popratnom analitičkom izvješću analizirala trenutačno stanje i pružila smjernice za kratkoročno i dugoročno rješavanje problema.

Detaljna analiza na kojoj se temelji ovo Mišljenje sadržana je u Analitičkom izvješću uz Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji (*Analytical Report accompanying the Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*). U Analitičkom izvješću navedene su početne procjene učinka budućeg pristupanja Bosne i Hercegovine u nekim ključnim područjima politike. Komisija će provesti detaljnije procjene učinka za ta područja politike u kasnijim fazama prepristupnog procesa. Osim toga, ugovor o pristupanju Bosne i Hercegovine EU-u uključivao bi tehničku prilagodbu institucija EU-a u s obzirom na Ugovor o Europskoj uniji.

#### **b) Odnosi između EU-a i Bosne i Hercegovine**

Odnosi između EU-a i Bosne i Hercegovine razvili su se uz veći angažman i zamah od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Daytonu/Parizu 1995.

Bosna i Hercegovina sudjeluje u procesu stabilizacije i pridruživanja i njezini građani od 2010. putuju u zemlje schengenskog područja bez vize. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju na snazi je od 2015. Zemlja je 2016. podnijela zahtjev za članstvo u EU-u.

**Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** između Bosne i Hercegovine i EU-a potpisan je 16. lipnja 2008. u Luxembourgu uz **Privremeni sporazum** kojim se od 1. srpnja 2008. uređuje trgovina i pitanja povezana s trgovinom.

Vijeće se u prosincu 2014. složilo s obnovljenim pristupom Bosni i Hercegovini te je pozvalo Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i povjerenika za susjedsku politiku i pregovore o proširenju da surađuju s političkim čelnicima kako bi se oni neopozivo obvezali na provedbu reformi uoči pristupanja EU-u. Vijeće se složilo s tim da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupi na snagu 1. lipnja 2015. nakon što se predsjednik Bosne i Hercegovine u pisanom obliku obvezao na poštovanje sporazuma te su ga potpisali čelnici 14 parlamentarnih stranaka i odobrila ga je Parlamentarna skupština. Stupanjem na snagu SSP-a za Bosnu i Hercegovinu otvorilo se novo poglavlje u odnosima s EU-om i potvrdila njezina predanost pristupanju EU-u. SSP pruža okvir za uzajamno obvezivanje u cijelom nizu političkih, trgovinskih i ekonomskih pitanja te pravnu osnovu za formalizirani dijalog o politikama.

EU Bosni i Hercegovini daje smjernice o prioritetima reformi na njezinu putu ka članstvu u EU-u. Dijalog o politikama između Europske komisije i Bosne i Hercegovine od 2009. odvija se u okviru Privremenog sporazuma, a od 2015. u okviru SSP-a<sup>3</sup>. Dijalog o vladavini prava

---

<sup>3</sup> Dijalog o politikama između Europske komisije i Bosne i Hercegovine odvija se u okviru sektorskih pododbora za: trgovinu, industriju, carinu i oporezivanje; poljoprivredu i ribarstvo; unutarnje tržište i tržišno natjecanje; ekonomska i financijska pitanja i statistiku; inovacije, informacijsko društvo i socijalnu politiku; promet, okoliš, energetiku i regionalni razvoj; pravdu, slobodu i sigurnost.

odvija se od 2011. u kontekstu „strukturiranog dijaloga o pravosuđu”, a od 2016. u okviru pododbora SSP-a za pravdu, slobodu i sigurnost. Od 2017. sastaje se i posebna skupina za reformu javne uprave.

Bosna i Hercegovina razvila je odgovarajuće administrativne kapacitete kako bi osigurala provedbu odredaba SSP-a, posebno za neometan rad Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, Odbora i sektorskih pododbora. Protokol za prilagodbu SSP-a kako bi se uzelo u obzir pristupanje Hrvatske EU-u stupio je na snagu 1. listopada 2017., nakon što se privremeno primjenjivao od 1. veljače 2017.

Međutim, kako bi ispunila svoje pravne obveze u okviru Sporazuma, Bosna i Hercegovina treba osigurati funkcioniranje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje te izraditi nacionalni program za usvajanje pravne stečevine EU-a.

Parlamentarna dimenzija SSP-a ne funkcionira pravilno. Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje osnovan je u studenome 2015. u okviru tijela SSP-a, ali nije donio svoj poslovnik jer su neki od izaslanika iz Bosne i Hercegovine ustrajali na uključivanju odredaba o etničkom glasovanju, koje nije u skladu s europskim standardima. Unatoč tome Europski parlament redovito raspravlja i donosi rezolucije o stanju i napretku na putu Bosne i Hercegovine prema EU-u.

Bosna i Hercegovina sudjeluje u ekonomskom dijalogu s Komisijom i državama članicama EU-a. Svake godine Komisiji podnosi srednjoročni **program gospodarskih reformi** (ERP) s planovima za jačanje makrofiskalne stabilnosti i uklanjanje strukturnih prepreka rastu. Na temelju ERP-a Bosna i Hercegovina sastaje se svake godine s Komisijom, državama članicama EU-a i svim ostalim zemljama proširenja u okviru ekonomskog i financijskog dijaloga. Cilj je tog dijaloga o gospodarskom upravljanju pripremiti zemlju za njezino buduće sudjelovanje u koordinaciji ekonomske politike EU-a, uključujući postupak europskog semestra.

U razdoblju od 2015. do 2018. Bosna i Hercegovina počela je s ambicioznim „programom reformi” za gospodarski rast i otvaranje radnih mjesta. Iako je pred njom još dug put, provedene reforme pridonijele su poboljšanju gospodarskih pokazatelja i makroekonomskoj situaciji, uključujući uravnotežene javne financije i stabilan gospodarski rast. Vlade na svim razinama u zemlji moraju se dogovoriti o novom skupu mjera socioekonomske reforme i provoditi ga, u potpunosti u skladu s ERP-om i s dogovorenim smjernicama politike.

Nakon odluke Vijeća građani Bosne i Hercegovine od studenoga 2010. **putuju** u schengensko područje **bez vize**. Ta se odluka temeljila na znatnom napretku u području pravde, slobode i sigurnosti te ispunjavanju 174 posebna uvjeta utvrđena u planu za liberalizaciju viznog režima, kao što je uvođenje biometrijskih putovnica. Komisija redovito prati njegovu provedbu i izvješćuje o njoj. Komisija je u prosincu 2018. izradila drugo izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza<sup>4</sup>. Općenito, Bosna i Hercegovina i dalje zadovoljava mjerila za liberalizaciju viznog režima.

Bosna i Hercegovina ratificirala je Ugovor o Energetskoj zajednici u rujnu 2006., Sporazum o Europskom zajedničkom zračnom prostoru u srpnju 2007. i Ugovor o Prometnoj zajednici u travnju 2018.

---

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

SSP i njegov Privremeni sporazum, u primjeni od 2008., omogućili su postupnu liberalizaciju **trgovine** i uzajamni bescarinski pristup za većinu robe. Bosna i Hercegovina od 2000. ostvaruje korist i od „autonomnih trgovinskih mjera”. Srednjoeuropski ugovor o slobodnoj trgovini (CEFTA) potpisala je 2007. Pregovori o njezinu pristupanju Svjetskoj trgovinskoj organizaciji u završnoj su fazi. EU je glavni trgovinski partner Bosne i Hercegovine, a slijede ga zemlje CEFTA-e. Trgovinska integracija s EU-om na visokoj je razini. U Bosni i Hercegovini je 2017. čak 61 % uvoza u vrijednosti od 5,6 milijardi EUR bilo podrijetlom iz EU-a (12 % iz zemalja CEFTA-e), izvoz u EU iznosio je 71 % (15 % u zemlje CEFTA-e), a trgovinski deficit s EU-om te je godine iznosio 1,7 milijardi EUR.

EU raspoređuje znatna sredstva u Bosni i Hercegovini u okviru **zajedničke vanjske i sigurnosne politike** te **zajedničke sigurnosne i obrambene politike**. Vijeće je od 2002. do 2011. imenovalo međunarodnog visokog predstavnika kao posebnog predstavnika EU-a u Bosni i Hercegovini (PPEU). Pojačana prisutnost koju osigurava kombinirani Ured posebnog predstavnika EU-a u Bosni i Hercegovini i Delegacija EU-a u Bosni i Hercegovini od 2011. ključna je u prenošenju prioriteta EU-a građanima te zemlje i u provedbi ciljeva programa EU-a u ključnim područjima. EU, s izvršnom ovlasti da osigura sigurno i zaštićeno okruženje u zemlji, od prosinca 2004. u njoj provodi vojnu operaciju snaga pod vodstvom Europske unije (EUFOR) Altheu. Okvirni sporazum o sudjelovanju Bosne i Hercegovine u operacijama EU-a za upravljanje krizama na snazi je od rujna 2015.

EU pruža znatnu **financijsku pomoć** Bosni i Hercegovini, koja joj je tijekom godina omogućila da se oporavi od ratnog razaranja i da obnovi svoje sustižuće gospodarstvo. Bosna i Hercegovina je od 1996. do 2000. primala financijsku pomoć EU-a u okviru programa Phare i OBNOVA. Uredbom CARDS od 2000. do 2007. bila je predviđena financijska potpora prilagođena prioritetima procesa stabilizacije i pridruživanja<sup>5</sup>. Od 2007. EU Bosni i Hercegovini pomaže uglavnom u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA). Bosna i Hercegovina je od 2007. do 2018. od EU-a primila 1,5 milijardi EUR, od čega su prema procjenama 433 milijuna EUR iz regionalnih programa. Europska investicijska banka od 2000. dodijelila je 2,4 milijardi EUR u zajmovima za potporu projektima u Bosni i Hercegovini. Delegacija EU-a u Bosni i Hercegovini odgovorna je za provedbu financijske pomoći EU-a u okviru izravnog upravljanja te za koordinaciju pomoći s državama članicama EU-a. U tijeku je provedba programa IPA I i IPA II. Okvirni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2014.–2017. revidiran je 2018. kako bi obuhvatio nekoliko dodatnih sektora i razdoblje do 2020.<sup>6</sup> Sektorske strategije uspostavljene su za okoliš, energetiku, promet i ruralni razvoj, što je omogućilo potporu u okviru programa IPA u tim sektorima. Donošenje strategija na razini cijele zemlje, primjerice za upravljanje javnim financijama i zapošljavanje, i dalje je ključni zahtjev koji Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi potpuno iskoristila sredstva IPA-e u razdoblju 2018.–2020.

Bosna i Hercegovina postupno je proširila svoje sudjelovanje na **programe EU-a**, što je djelomično sufinancirano sredstvima instrumenta IPA-e. Trenutačno sudjeluje u programima: COSME, Kreativna Europa, Carina 2020., Europa za građane, Erasmus+, Fiscalis 2020., Obzor 2020. i u trećem Programu djelovanja Unije u području zdravlja. Bosna i Hercegovina sudjeluje i u programu **INTERREG**.

---

<sup>5</sup> Programi Phare, OBNOVA i CARDS financijski su instrumenti za potporu tranziciji prema demokraciji i tržišnom gospodarstvu u srednjoistočnoj Europi i na zapadnom Balkanu.

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

## B. KRITERIJI ZA ČLANSTVO

### 1. POLITIČKI KRITERIJI

Ova se procjena temelji na kriterijima iz Kopenhagena za stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina, kao i na uvjetima procesa stabilizacije i pridruživanja.

Rat koji je od 1992. do 1995. harao Bosnom i Hercegovinom ostavio je posljedice materijalnog razaranja i ljudskog gubitka, od kojih se zemlja morala oporaviti. Ona otad rekonstruira svoje institucije i gospodarsku infrastrukturu te se priprema za početak pristupanja EU-u. Bosna i Hercegovina predana je cilju da postane članicom Europske unije, kako je više puta naglašeno u brojnim odlukama Predsjedništva, te sve više usmjerava svoj zakonodavni rad prema donošenju reformi s ciljem pristupanja EU-u.

Kako je utvrđeno njezinim **Ustavom**, koji je sastavni dio (Prilog IV.) Općeg okvirnog sporazuma za mir iz Dayton/Pariza iz 1995., Bosna i Hercegovina je parlamentarna demokracija u kojoj Predsjedništvo i Vijeće ministara imaju izvršne ovlasti, a Parlamentarna skupština zakonodavne ovlasti. Ustavom se jamče temeljna načela demokratske države, uključujući vladavinu prava, slobodne izbore i zaštitu ljudskih prava.

Ustavom se utvrđuje unutarnja struktura zemlje kao države koja se sastoji od dvaju entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine (koju čini 10 kantona) i Republike Srpske, kao i Brčko Distrikta. U Preambuli Ustava navodi se da „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine” utvrđuju Ustav. Zemlja se suočava s nizom strukturnih problema koji proizlaze iz njezina složenog institucionalnog ustroja, zajedno s postupcima povezanim s etničkom pripadnošću koji negativno utječu na njezinu funkcionalnost.

Nadležnosti na razini države navedene su u Ustavu, koji entitetima pripisuje sve druge ovlasti. Nadležnosti na razini države uključuju i ovlasti koje su državi postupno pripisane ili koje je država preuzela na temelju sporazuma o prijenosu, implicitnih ovlasti i priloga mirovnim sporazumima, kako je predviđeno Ustavom, a potvrdio ih je Ustavni sud. Česti sporovi o raspodjeli nadležnosti između države i entiteta utječu na djelotvorno izvršavanje tih nadležnosti, a time i na usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom i njegovu provedbu u brojnim poglavljima. Kako bi se spriječili takvi sustavni sporovi i osigurala djelotvorna provedba pravne stečevine, Bosna i Hercegovina treba osigurati pravnu sigurnost u podjeli nadležnosti među razinama vlasti. Ne postoji postupak kojim bi se na državnoj razini mogle sprečavati i uklanjati ozbiljne povrede prava EU-a na drugim razinama vlasti za koje bi Bosna i Hercegovina bila odgovorna kao cjelovita država.

Ustav sadržava odredbe koje se temelje na etničkom podrijetlu i boravištu koje nisu u skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima. To se odnosi na imenovanje, sastav i postupke odlučivanja čelnika države i izvršnih i zakonodavnih tijela jer određena biračka prava imaju samo građani koji pripadaju „konstitutivnim narodima” – Bošnjacima, Hrvatima i Srbima. Stoga su potrebne znatne dodatne reforme kako bi se osiguralo da svi građani mogu djelotvorno ostvarivati svoja politička prava, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*.

Sastav i odlučivanje nekoliko administrativnih tijela temelje se na etničkim kriterijima, što može utjecati na provedbu pravne stečevine EU-a. Uz to, pravo veta na etničkoj osnovi moglo bi utjecati na rad parlamenta i zakonodavnih skupština entiteta.

Ustavni sud je tumač Ustava i vrhovno tijelo nadležno za sukobe nadležnosti između različitih razina vlasti. Od devet sudaca tri su međunarodna suca. Nekoliko odluka tog suda i dalje se ne provodi. Treba ojačati profesionalnost i neovisnost sudaca Ustavnog suda, počevši od poboljšanja njihovih kriterija prihvatljivosti i postupaka imenovanja. Treba riješiti pitanje međunarodnih sudaca u Ustavnom sudu. Ustavni sud mora moći preuzeti proaktivnu i neovisnu ulogu u rješavanju sukoba nadležnosti. Sva tijela moraju priznati njegov legitimitet kako bi se osiguralo stalno poštovanje njegovih odluka.

U Prilogu X. Mirovnom sporazumu iz Daytona osnovan je Ured međunarodnog visokog predstavnika kao vrhovno tijelo za tumačenje civilnih aspekata provedbe mirovnog sporazuma. Ured međunarodnog visokog predstavnika otad je dobio široke ovlasti za donošenje dekreta zakona i izuzimanje javnih dužnosnika, poznate kao „bonske ovlasti”, koje su zadnji put iskorištene 2011. Takav opsežan međunarodni nadzor u načelu je nespojiv sa suverenitetom Bosne i Hercegovine, a time i s članstvom u EU-u. Od 2008. u tijeku je postupak zatvaranja Ureda međunarodnog visokog predstavnika, a njegov ishod ovisi o nizu uvjeta.

**Parlament** i druge zakonodavne skupštine donose zakone i vrše demokratsku kontrolu i nadzor izvršne vlasti. Pravo kandidature na izborima za Zastupnički dom ograničava se na temelju etničke pripadnosti i boravišta, čime se krše europski standardi. Uz to, veto zbog „vitalnog nacionalnog interesa” i glasanje u entitetima utječu na djelotvorno funkcioniranje parlamenata, što bi moglo uzrokovati odgodu donošenja zakonodavstva. Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) i Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) Vijeća Europe dostavili su preporuke za poboljšanje izbornog okvira i provođenje izbora u skladu s europskim standardima, uključujući transparentnost financiranja političkih stranaka. Kad je riječ o lokalnim izborima, zbog nepostojanja pravnog okvira građani Mostara od 2008. ne mogu izabrati općinsko vijeće.

Može se primijetiti da su zakonodavne skupštine na razini države i entiteta sklone primjenjivati hitne postupke za donošenje zakonodavstva u vezi s pravnom stečevinom, a to negativno utječe na kvalitetu usklađivanja zakonodavstva. Često nisu osigurane opsežne procjene učinka predloženog zakonodavstva te treba ojačati zakonodavni nadzor izvršnih tijela, uključujući praćenje provedbe zakonodavstva. Suradnja među zakonodavnim skupštinama i njihovi kapaciteti za ocjenjivanje zakonodavstva u odnosu na pravnu stečevinu EU-a slabi su i trebalo bi ih znatno poboljšati, ako je potrebno udruživanjem resursa na razini cijele zemlje.

Bosna i Hercegovina ima složen sustav **izvršne vlasti** koji u načelu funkcionira. Složenost institucija dovodi do znatnih problema povezanih s koordinacijom i usklađivanjem političkih stajališta te zemlje, posebno u usklađivanju i provedbi zakonodavstva koje proizlazi iz pravne stečevine EU-a. Budući da 14 dužnosnika u zemlji ima nadležnosti relevantne za provedbu pravne stečevine EU-a, potrebno je uložiti mnogo truda da se ojačaju njezini kapaciteti na svim razinama ili objediniti resurse i kapacitete kako bi se Bosna i Hercegovina mogla nositi s obvezama članstva u EU-u. To se posebno odnosi na razinu kantona, na kojoj su kapaciteti za ispunjavanje obveza članstva u EU-u nedostadni. Vlade su poduzele neke mjere kako bi osigurale koordinaciju u pitanjima integracije u EU, među ostalim uspostavom mehanizma za



koordinaciju u pitanjima EU-a, koji tek treba u potpunosti početi djelovati. Kapaciteti vlada za planiranje i koordinaciju politika na svim razinama vlasti još su uvijek nedostatni.

Potrebno je još mnogo zalaganja da se osigura usklađenost zakonodavstva s načelima **reforme javne uprave** i njegova djelotvorna provedba. Vlasti na svim razinama moraju osigurati političku potporu koordinacijskoj strukturi za reformu javne uprave i dodijeliti odgovarajuća financijska sredstva za promicanje te reforme. Kako bi se osigurala profesionalna javna služba, zakonodavstvo bi trebalo uskladiti s načelima zaslužnosti za zapošljavanje, promicanje i otpuštanje, a njegova bi praktična provedba trebala biti oslobođena od političkog uplitanja. Nisu usklađeni regulatorni okvir i metodologija za izradu i praćenje središnje i sektorske politike te izradu proračuna za njih na svim razinama, a to je potrebno kako bi se osigurao djelotvoran pristup donošenju politika na razini zemlje. Zakonodavstvo i postupci nisu usklađeni i sustavi e-potpisa diljem zemlje još nisu interoperabilni, a to je potrebno za djelotvorno pružanje usluga.

S vremenom su provedene važne reforme u području **pravosuđa**, posebno osnivanjem Suda Bosne i Hercegovine te jedinstvenog samoregulatornog pravosudnog tijela Visokog sudskog i tužilačkog vijeća. Pravosuđe je organizirano u četiri sustava, od kojih svaki ima vlastitu nadležnost i unutarnje institucionalne strukture. Ustavni i zakonodavni okvir nepotpuni su i nedovoljno jamče neovisnost, autonomiju, odgovornost i učinkovitost pravosuđa. Kako bi se ojačala jamstva neovisnosti pravosuđa i tužiteljske autonomije, među ostalim od svih oblika politizacije i pritisaka, Visoko sudsko i tužilačko vijeće te sustav sudova na državnoj razini trebali bi imati izričit ustavni status.

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću trebalo bi revidirati kako bi se bolje regulirali imenovanje, ocjenjivanje i stegovni postupci pravosudnog osoblja te kako bi se osigurala odgovarajuća pravna sredstva protiv konačnih odluka Visokog sudskog i tužilačkog vijeća. Kako bi se spriječili sukobi nadležnosti i osigurala potrebna pravna sigurnost u kaznenim stvarima, trebalo bi donijeti zakon o sudovima u Bosni i Hercegovini.

Bosna i Hercegovina nema vrhovni sud na državnoj razini. Dosljednost sudske prakse u svim pravnim porecima u zemlji promiče se u okviru dobrovoljnih panela za usklađivanje među najvišim sudskim instancama. Naposljetku, Bosna i Hercegovina treba osnovati pravosudno tijelo kako bi osigurala dosljedno tumačenje zakona i usklađivanje sudske prakse, a ujedno zajamčiti načelo neovisnosti svih sudaca.

**Borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala** otežava nedostatak usklađenosti zakonodavstva u cijeloj zemlji te slaba institucionalna suradnja i koordinacija. Korupcija je široko rasprostranjena i sve razine vlasti pokazuju znakove zarobljavanja države koje izravno utječe na svakodnevni život građana, osobito u pitanjima zdravlja, obrazovanja, zapošljavanja i javne nabave. Politički, institucionalni i pravni okvir za sprečavanje korupcije rascjepkan je i ima znatne nedostatke. Agencije za kazneni progon rascjepkane su i nezaštićene od neprimjerenog političkog uplitanja. Tužitelji nisu dovoljno proaktivni. Financijske istrage i zapljene imovine u velikoj su mjeri nedjelotvorne. Treba pojačati borbu protiv pranja novca. Pravomoćne presude u slučajevima korupcije na visokoj razini vrlo su rijetke i sankcije nisu dovoljno odvraćajuće. Potrebno je ojačati politike i mjere za sprečavanje nasilnog ekstremizma i borbu protiv terorizma. Slaba je koordinacija mjera povezanih s migracijama među nadležnim institucijama na svim razinama vlasti. Osobe koje traže međunarodnu zaštitu ne mogu stvarno pristupiti postupcima azila.

Bosna i Hercegovina posebice treba donijeti i provoditi zakonodavstvo o sukobu interesa i zaštiti zviždača, osigurati djelotvorno funkcioniranje i koordinaciju tijela za borbu protiv

korupcije, uskladiti zakonodavstvo i ojačati kapacitete za javnu nabavu, osigurati djelotvornu suradnju među tijelima kaznenog progona i s uredima tužitelja, pokazati napredak u postizanju rezultata proaktivnih istraga, potvrđenih optužnica, kaznenog progona i pravomoćnih presuda protiv organiziranog kriminala i korupcije, pa i na visokoj razini, depolitizirati i restrukturirati javna poduzeća te osigurati transparentnost procesa privatizacije.

Zakonodavstvo i institucije za **temeljna prava** uglavnom su uspostavljeni; trebalo bi ih u potpunosti provesti i znatno poboljšati, među ostalim usklađivanjem zakonodavstva na razini države i s europskim standardima, jačanjem administrativnih kapaciteta i osiguravanjem odgovarajućih sredstava za djelotvorno provođenje temeljnih prava. Ne postoje strategije o ljudskim pravima i antidiskriminaciji na razini države. Nije osigurana jednakost svih građana. Zakoni o nediskriminaciji i o rodnoj ravnopravnosti uspostavljeni su, ali se nedovoljno provode, među ostalim i oni protiv rodno uvjetovanog nasilja. Ustav Republike Srpske uključuje odredbu o smrtnoj kazni, protivnu europskim standardima, a nije određen ni nacionalni preventivni mehanizam za borbu protiv mučenja i zlostavljanja. Nasilje, prijetnje i politički pritisak na novinare razlog su za zabrinutost; zaštita novinara te provođenje istraga i sudskih postupaka povezanih s prijetnjama novinarima i napadima na njih neprimjereni su. Javne radiotelevizijske kuće podliježu političkom utjecaju; njihova je financijska održivost nesigurna. Poticajno okruženje za civilno društvo još nije potpuno uspostavljeno, među ostalim u pogledu slobode okupljanja i udruživanja. Nadležna tijela moraju razvijati redovitu suradnju i savjetovanja s organizacijama civilnog društva. Zaštita i uključivanje ranjivih skupina još uvijek nije odgovarajuća, posebno za osobe s invaliditetom, djecu, pripadnike zajednice LGBTI<sup>7</sup>, pripadnike romske zajednice, zadržane osobe, migrante i tražitelje azila. Potrebno je i uključivo i kvalitetno obrazovanje za sve kako bi se napustila praksa „dviju škola pod jednim krovom” i kako bi se izvršile povezane sudske presude.

Političko okruženje još uvijek nije pogodno za **pomirenje** i prevladavanje ostavštine prošlosti. Politički vođe na visokoj razini često osporavaju utvrđene činjenice o ratnim događajima te dovode u pitanje neovisnost i nepristranost međunarodnih sudova. Svi dionici u Bosni i Hercegovini trebaju dokazati da u potpunosti surađuju s međunarodnim sudovima priznavanjem i poštovanjem njihovih odluka. Revizionizam i poricanje genocida u suprotnosti su s temeljnim europskim vrijednostima.

Nastavljaju se nagomilavati predmeti povezani s procesuiranjem ratnih zločina te je potrebno donijeti revidiranu nacionalnu strategiju za ratne zločine. Bosna i Hercegovina treba znatno poboljšati sustav pravne zaštite za civilne žrtve rata. Još je uvijek približno 8 000 nestalih osoba, a zemlja mora preuzeti punu odgovornost za utvrđivanje njihove sudbine. Uz to, mora pružiti trajna rješenja u pogledu smještaja i mjera integracije za otprilike 100 000 izbjeglica i interno raseljenih osoba iz sukoba tijekom 1990-ih kako bi se dovršio proces povratka i omogućilo zaključivanje Priloga VII. Mirovnog sporazumu iz Dayton. Bosna i Hercegovina sudjeluje u regionalnom programu stambenog zbrinjavanja u cilju pružanja trajnih stambenih rješenja za otprilike 74 000 izbjeglica i raseljenih osoba.

Bosna i Hercegovina u načelu je usklađena s **procesom stabilizacije i pridruživanja**, prije svega jer aktivno sudjeluje u inicijativama za regionalnu suradnju i općenito nastoji održati dobrosusjedske odnose. Bilateralni odnosi s drugim zemljama proširenja općenito su dobri. Bosna i Hercegovina istodobno ne priznaje Kosovo i zadržava strogi vizni režim izdavanjem samo pojedinačnih kratkoročnih viza građanima Kosova koji imaju poziv strane diplomatske misije ili međunarodne organizacije akreditirane u Bosni i Hercegovini ili iz humanitarnih

---

<sup>7</sup> Lezbijke, homoseksualci, biseksualne, transrodne i interseksualne osobe.

razloga. U tijeku je izmjena za normalizaciju postupka izdavanja viza za sve građane Kosova. Osim toga, zemlja održava bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama kojim se državljanima SAD-a odobrava izuzeće iz nadležnosti Međunarodnog kaznenog suda. Zbog toga Bosna i Hercegovina nije u skladu sa zajedničkim stajalištima EU-a o integritetu Rimskog statuta i s povezanim vodećim načelom EU-a o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Treba se uskladiti sa stajalištem EU-a.

## 2. GOSPODARSKI KRITERIJI

Ova se procjena temelji na kriterijima iz Kopenhagena povezanim s postojanjem **funkcionalnog tržišnog gospodarstva** te kapacitetom za suočavanje s **pritiskom konkurencije** i tržišnim silama unutar Unije. Bosna i Hercegovina još je uvijek u ranoj fazi uspostavljanja funkcionalnog tržišnog gospodarstva i konkurentnosti na zajedničkom tržištu.

Gospodarsko upravljanje otežano je visokim stupanjem politizacije i nedostatkom suradnje među ključnim dionicima. To dovodi do čestih političkih zastoja i velikih kašnjenja u postupku donošenja odluka. U tom bi pogledu trebalo ojačati koordinacijsku ulogu Fiskalnog vijeća na visokoj razini. Nadalje, u gospodarskom upravljanju daje se prednost zadržavanju *statusa quo*, što dodatno usporava oblikovanje i provedbu zakašnjelih strukturnih reformi. Kao rezultat toga, uloga države i dalje je nerazmjerna jer troši znatna sredstva za financiranje prekomjernog zapošljavanja u javnom sektoru, neučinkovitih javnih poduzeća i neučinkovitog sustava socijalne sigurnosti. Česti politički zastoji koji rezultiraju slabom predvidljivošću za ulagače negativno utječu na poslovno okruženje. To je stanje dodatno otežano slabom vladavinom prava, znatnom birokracijom, korupcijom te dugotrajnim i složenim administrativnim postupcima, što je djelomično rezultat velike rascjepkanosti unutarnjeg tržišta. Zbog lošeg poslovnog okruženja i nedostataka u obrazovnom sustavu strukturna je nezaposlenost zabrinjavajuće visoka, posebno među mladima i ranjivim skupinama. Nadalje, znatna je prisutnost sive ekonomije, koja dovodi do nepoštenog tržišnog natjecanja i većeg poreznog opterećenja nego što bi inače bilo potrebno.

Kvaliteta obrazovanja nije odgovarajuća. Niska je potrošnja na istraživanje i razvoj. Kvalitetu fizičkog kapitala u zemlji određuju kronično nedovoljna ulaganja i neučinkovita provedba. Infrastruktura za promet i energiju nije dovoljno razvijena. Spora strukturna prilagodba unatoč nedavnoj diversifikaciji u strukturi regionalne trgovine djelomično odražava poteškoće i složenost osnivanja i održavanja novih poduzeća u vrlo rascjepkanom i politiziranom gospodarstvu.

„Program reformi” socioekonomskih mjera, reforme povezane s javnom upravom i vladavinom prava koje je Bosna i Hercegovina provodila od 2015. omogućio je, među ostalim, stvaranje fleksibilnijeg tržišta rada i bolje usklađivanje pravila financijskog sektora s međunarodnim standardima. Zahvaljujući snažnijem gospodarskom rastu i učinkovitosti ubiranja poreza javne financije zemlje u velikoj su mjeri uravnotežene, što bi bila dobra prilika za ulaganje u dugo zanemarivanu infrastrukturu, odnosno za smanjenje visokog oporezivanja rada u korist otvaranja novih radnih mjesta. Od 2015. rast gospodarstva iznosi 3 %, a u sljedećih bi nekoliko godina s poticajnom gospodarskom politikom mogao dosegnuti 4 %. Bez obzira na to, gospodarski rast zemlje i dalje je ispod svojeg potencijala, a većina

---

\* Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244 (1999) i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

stanovništva tek treba osjetiti učinak makroekonomskih poboljšanja. Iseljavanje mladih i radno sposobnog stanovništva jedan je od gorućih problema.

Političke smjernice koje su zajednički dogovorene u okviru Programa gospodarskih reformi usmjerene su na jačanje makrofiskalne stabilnosti i uklanjanje strukturnih prepreka rastu. Međutim, zbog nedovoljne suradnje među ključnim ministarstvima i tijelima na različitim razinama unutar zemlje, kvaliteta programa koji je Bosna i Hercegovina izradila niska je te je vrlo ograničena provedba zajednički donesenih smjernica politike, a to je ključni dio procesa. Nakon isteka razdoblja za „Program reformi” 2015.–2018. vlade na svim razinama u zemlji trebaju se dogovoriti o novom skupu socioekonomskih reformi i provesti ga, potpuno u skladu s političkim smjernicama utvrđenima u zajedničkim zaključcima ekonomskog i financijskog dijaloga utemeljenima na Programu gospodarskih reformi Bosne i Hercegovine.

### 3. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBVEZA ČLANSTVA

Sposobnost Bosne i Hercegovine da preuzme obveze članstva procijenjena je na temelju sljedećih pokazatelja:

- obveza utvrđenih u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju,
- napretka u usvajanju, provedbi i izvršenju pravne stečevine EU-a.

Općenito, Bosna i Hercegovina ostvarila je početne rezultate svojih obveza u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, nije ispunila niz obveza iz Sporazuma te joj njihovo ispunjavanje treba biti prioritet. To uključuje pravilno funkcioniranje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.

Bosna i Hercegovina nema nacionalni program za usvajanje pravne stečevine EU-a. Taj je program pravna obveza u okviru SSP-a te je ključan za planiranje i racionalizaciju procesa pravnog usklađivanja s EU-om diljem zemlje. Administrativni kapaciteti su slabi i nemaju djelotvornu koordinacijsku strukturu za upravljanje vladama zemlje kojih ima 14. Kao posljedica toga, Bosna i Hercegovina ima velikih poteškoća u provedbi i izvršavanju zakonodavstva koje proizlazi iz njezinih ciljeva integracije u EU. Potrebno je mnogo kontinuiranog rada da bi bila spremna preuzeti obveze članstva u EU-u.

Određena upravna tijela sa zadaćom da provode pravnu stečevinu EU-a, kao što je Konkurencijsko vijeće i Državno vijeće za državnu potporu, funkcioniraju na temelju etničkih postupaka donošenja odluka, u kojima najmanje jedan predstavnik svakog konstitutivnog naroda mora podržati odluku da ona bude valjana. To nije u skladu sa SSP-om ni s obvezama koje donosi članstvo u EU-u.

Treba posvetiti posebnu pozornost i uložiti mnogo truda u područjima u kojima je Bosna i Hercegovina u **ranoj fazi** priprema, a to su:

- slobodno kretanje robe,
- sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga,
- informacijsko društvo i mediji,
- poljoprivreda i ruralni razvoj,
- ribarstvo,
- prometna politika,
- energetika,
- ekonomska i monetarna politika,
- statistika,

- socijalna politika i zapošljavanje,
- poduzetništvo i industrijska politika,
- regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata,
- obrazovanje i kultura,
- zaštita potrošača i zdravlja,
- financijska kontrola.

Mnogo je rada još potrebno i u područjima u kojima Bosna i Hercegovina ima **određenu razinu pripremljenosti**, a to su:

- sloboda kretanja radnika,
- javna nabava,
- pravo trgovačkih društava,
- politika tržišnog natjecanja,
- financijske usluge,
- sigurnost hrane te veterinarska i fitosanitarna politika,
- oporezivanje,
- transeuropske mreže,
- pravosuđe i temeljna prava,
- pravda, sloboda i sigurnost,
- znanost i istraživanje,
- okoliš i klimatske promjene,
- carinska unija,
- vanjski odnosi,
- vanjska, sigurnosna i obrambena politika,
- financijske i proračunske odredbe.

Bosna i Hercegovina trebala bi nastaviti s radom u područjima u kojima je **umjereno pripremljena**, a to su:

- slobodno kretanje kapitala i
- pravo intelektualnog vlasništva.

Bosna i Hercegovina ni u jednom području politike nema **dobru razinu pripremljenosti** niti je **uznapredovala** u pogledu kapaciteta za preuzimanje obveza koje proizlaze iz članstva u EU-u.

Općenito, potrebne su znatne prilagodbe pravnog i institucionalnog okvira te administrativnih i provedbenih kapaciteta u svim područjima politike da se zakonodavstvo uskladi s pravnom stečevinom EU-a i djelotvorno provede.

### **C. ZAKLJUČAK I PREPORUKA**

Bosna i Hercegovina još uvijek ne ispunjava dovoljno kriterije koje je 1993. utvrdilo Europsko vijeće u Kopenhagenu i koji se odnose na stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina. U tom pogledu zemlja mora uložiti znatne napore kako bi u dovoljnoj mjeri ispunila te kriterije jačanjem institucija u cilju jamčenja demokracije, vladavine prava, ljudskih prava te poštovanja i zaštite manjina. Bosna i Hercegovina mora uskladiti svoj ustavni okvir s europskim standardima i osigurati funkcionalnost svojih institucija kako bi mogla preuzeti obveze EU-a. Iako je decentralizirana državna struktura kompatibilna s članstvom u EU-u, Bosna i Hercegovina morat će provesti reformu svojih institucija kako bi mogla djelotvorno sudjelovati u

donošenju odluka EU-a te u potpunosti provesti i izvršavati pravnu stečevinu.

Treba poboljšati svoj izborni okvir i funkcioniranje pravosuđa. Usto, trebala bi ojačati sprečavanje i borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, uključujući pranje novca i terorizam, te osigurati djelotvorno upravljanje granicama te funkcioniranje migracijskog sustava i sustava azila. Treba pojačati zaštitu temeljnih prava svih građana, među ostalim osiguravanjem poticajnog okruženja za civilno društvo i pomirenje te zaštitom i uključivanjem ranjivih skupina. Treba dovršiti i ključne korake u reformi javne uprave.

Kad je riječ o gospodarskim kriterijima, Bosna i Hercegovina postigla je određeni stupanj makroekonomske stabilnosti. Međutim, kako bi ostvarila napredak u funkcioniranju tržišnog gospodarstva, kriteriju koji je 1993. utvrdilo Europsko vijeće u Kopenhagenu, Bosna i Hercegovina mora posvetiti posebnu pozornost ubrzanju postupaka donošenja odluka i poboljšanju poslovnog okruženja, kao i učinkovitosti i transparentnosti javnog sektora, posebno javnih poduzeća. Trebala bi ukloniti prepreke pravilnom funkcioniranju tržišnih mehanizama, kao što su slaba vladavina prava, znatna birokracija, korupcija, dugotrajni i pretjerano složeni administrativni postupci te velika rascjepkanost unutarnjeg tržišta. Kako bi se srednjoročno mogla nositi s pritiskom konkurencije i tržišnim silama u Uniji, Bosna i Hercegovina treba obratiti posebnu pozornost na slabu kvalitetu obrazovanja i nedovoljnu usmjerenost obrazovanja na potrebe tržišta rada, kvalitetu fizičkog kapitala, kao što je nedovoljan razvoj prometne i energetske infrastrukture, i sporu prilagodbu svoje gospodarske strukture.

Potrebno je poboljšati rezultate koje je Bosna i Hercegovina ostvarila u provedbi svojih obveza u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, posebno u vezi s utvrđivanjem parlamentarne dimenzije Sporazuma i donošenjem nacionalnog plana za usvajanje pravne stečevine EU-a.

Bosna i Hercegovina općenito je u ranoj fazi u pogledu svoje spremnosti na preuzimanje obveza članstva u EU-u te treba znatno ubrzati postupak usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a i provedbe i izvršavanja povezanog zakonodavstva. Posebnu pozornost treba posvetiti područjima slobodnog kretanja robe, prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, informacijskog društva i medija, poljoprivrede i ruralnog razvoja, ribarstva, prometne politike, energetike, ekonomske i monetarne politike, statistike, socijalne politike i zapošljavanja, poduzetništva i industrijske politike, regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata, obrazovanja i kulture, zaštite potrošača i zdravlja te financijske kontrole.

Pristupanje Bosne i Hercegovine imalo bi ograničen opći učinak na politike Europske unije i ne bi utjecalo na sposobnost Unije da održava i jača vlastiti razvoj. Istodobno, utvrđeni problemi povezani s funkcionalnošću u Bosni i Hercegovini, posebno kad je riječ o unutarnjem postupku donošenja odluka, kao i nesigurnost i preklapanja nadležnosti među različitim razinama vlasti mogle bi negativno utjecati na postupak donošenja odluka na razini EU-a, naročito kad je riječ o pitanjima koja zahtijevaju jednoglasnost država članica EU-a. Bosna i Hercegovina trebala bi stoga raditi na rješavanju problema povezanih s funkcionalnošću kako bi bila u skladu sa zahtjevima EU-a za članstvo te bi trebala preuzeti s tim povezane obveze.

Komisija smatra da bi pregovore o pristupanju Europskoj uniji trebalo otvoriti s Bosnom i Hercegovinom kad dosegne potreban stupanj usklađenosti s kriterijima za članstvo, a posebno s političkim kriterijima iz Kopenhagena kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje jamče ponajprije demokraciju i vladavinu prava. Bosna i Hercegovina morat će znatno poboljšati

svoj zakonodavni i institucionalni okvir kako bi mogla ostvariti sljedeće ključne prioritete:

#### *Demokracija/funkcionalnost*

1. Osigurati da se izbori provode u skladu s europskim standardima provedbom preporuka OESS-a/ODIHR-a i odgovarajućih preporuka Venecijanske komisije, uz transparentnost financiranja političkih stranaka i održavanje lokalnih izbora u Mostaru.
2. Osigurati rezultate na svim razinama funkcioniranja mehanizama za koordinaciju u pitanjima EU-a, uključujući izradu i donošenje nacionalnog programa za usvajanje pravne stečevine EU-a.
3. Osigurati pravilno funkcioniranje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.
4. Znatno poboljšati institucionalni okvir, među ostalim na ustavnoj razini:
  - a) kako bi se osigurala pravna sigurnost u pogledu podjele nadležnosti među svim razinama vlasti;
  - b) kako bi se uvela klauzula o zamjeni kojom bi se državi pri pristupanju omogućilo privremeno izvršavanje nadležnosti drugih razina vlasti radi sprečavanja i uklanjanja povreda prava EU-a;
  - c) kako bi se zajamčila neovisnost pravosuđa, uključujući njegovu instituciju za samoupravljanje (Visoko sudsko i tužilačko vijeće);
  - d) kako bi se reformirao Ustavni sud, uključujući rješavanje pitanja međunarodnih sudaca, i osigurala provedba njegovih odluka;
  - e) kako bi se zajamčila pravna sigurnost, među ostalim osnivanjem pravosudnog tijela kojem je povjereno dosljedno tumačenje zakona u cijeloj Bosni i Hercegovini;
  - f) kako bi se osigurala jednakost i nediskriminacija građana, posebno uzimajući u obzir sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*;
  - g) kako bi se osiguralo da se sva upravna tijela sa zadaćom da provode pravnu stečevinu temelje samo na stručnosti i da ukinu pravo veta pri donošenju odluka, u skladu s pravnom stečevinom.
5. Poduzeti konkretne mjere sa svrhom promicanja okruženja pogodnog za pomirenje kako bi se prevladale posljedice rata.

#### *Vladavina prava*

6. Poboljšati funkcioniranje pravosuđa donošenjem novog zakonodavstva o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću te sudovima Bosne i Hercegovine u skladu s europskim standardima.
7. Jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, uključujući pranje novca i terorizam, posebno:
  - a) donošenjem i provođenjem zakonodavstva o sukobu interesa i zaštiti zviždača;
  - b) osiguravanjem djelotvornog funkcioniranja i koordinacije tijela za borbu protiv korupcije;
  - c) usklađivanjem zakonodavstva i jačanjem kapaciteta u području javne nabave;

- d) osiguravanjem djelotvorne suradnje među tijelima za kazneni progon i s uredima tužitelja;
  - e) pokazivanjem napretka u postizanju rezultata proaktivnih istraga, potvrđenih optužnica, kaznenog progona i pravomoćnih presuda protiv organiziranog kriminala i korupcije, među ostalim na visokoj razini;
  - f) depolitiziranjem i restrukturiranjem javnih poduzeća te osiguravanjem transparentnosti procesa privatizacije.
8. Osigurati djelotvornu koordinaciju kapaciteta za upravljanje granicama i za upravljanje migracijama na svim razinama te osigurati funkcioniranje sustava azila.

#### *Temeljna prava*

9. Jačati zaštitu prava svih građana, posebno osiguravanjem provedbe zakonodavstva o nediskriminaciji i rodnoj ravnopravnosti.
10. Osigurati pravo na život i zabranu mučenja, posebno a) ukidanjem upućivanja na smrtnu kaznu u ustavu Republike Srpske i b) određivanjem nacionalnog preventivnog mehanizma za borbu protiv mučenja i zlostavljanja.
11. Osigurati poticajno okruženje za civilno društvo, posebno poštovanjem europskih standarda o slobodi udruživanja i slobodi okupljanja.
12. Jamčiti slobodu izražavanja i medija te zaštitu novinara, posebno a) osiguravanjem odgovarajućeg pravosudnog praćenja slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i medijskim djelatnicima te (b) osiguravanjem financijske održivosti javnog radiotelevizijskog sustava.
13. Poboljšati zaštitu i uključivanje ranjivih skupina, posebno osoba s invaliditetom, djece, pripadnika zajednice LGBTI, pripadnika romske zajednice, zadržanih osoba, migranata i tražitelja azila te raseljenih osoba i izbjeglica, u skladu s ciljem zaključivanja Priloga VII. Mirovnom sporazumu iz Daytonu.

#### *Reforma javne uprave*

14. Dovođiti ključne mjere reforme javne uprave usmjerene na poboljšanje cjelokupnog funkcioniranja javne uprave osiguravanjem stručne i depolitizirane državne službe te usklađenog pristupa donošenju politika na razini cijele zemlje.

Komisija potiče sve razine vlasti Bosne i Hercegovine da se dogovore o novom skupu mjera socioekonomske reforme i provedu ih u skladu sa smjernicama za politiku ERP-a.

Usto, Komisija potiče Bosnu i Hercegovinu da nastavi sudjelovati u regionalnoj suradnji i jačati bilateralne odnose sa susjednim zemljama, među ostalim sklapanjem graničnih sporazuma i u težnji trajnom pomirenju na zapadnom Balkanu.

Komisija preporučuje Vijeću da raspravi o ovom Mišljenju i daljnjim događajima u pogledu ključnih prioriteta nakon osnivanja vlada u Bosni i Hercegovini.

Komisija će pratiti napredak Bosne i Hercegovine u institucionalnom okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te će joj nastaviti pružati financijsku potporu u okviru Instrumenta pretprijetne pomoći.

Komisija će podnijeti izvješće o Bosni i Hercegovini kao dio paketa za proširenje za 2020., u kojem će se preispitati provedba prethodno navedenih ključnih prioriteta uzimajući u obzir



sljedeće korake te zemlje na putu prema EU-u.