



Brisel, 29.05.2019.
COM(2019) 261 final

SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji

SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji

A. UVOD

a) Zahtjev za članstvo

Bosna i Hercegovina je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji 15. februara 2016. godine. Nakon toga, 20. septembra 2016. godine, Vijeće Evropske unije pozvalo je Komisiju da podnese svoje mišljenje o ovom zahtjevu. Ovo je u skladu sa postupkom utvrđenim članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji, u kome se navodi da „*Svaka evropska država koja poštuje vrijednosti navedene u članu 2. i koja je posvećena njihovom promovisanju, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. Evropski parlament i parlamenti država članica obavještavaju se o tom zahtjevu. Država koja podnosi zahtjev upućuje ga Vijeću, koje odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Komisijom i nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, koji odlučuje većinom glasova svojih članova. U obzir se uzimaju kriteriji pristupanja koje je utvrdilo Evropsko vijeće.*”

Član 2. Ugovora o Evropskoj uniji navodi da se „*Unija zasniva na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kojem preovladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca.*”

Ovo je pravni okvir u okviru kojeg Komisija podnosi svoje Mišljenje.

Evropsko vijeće je u Feiri u junu 2000. godine zaključilo da su zemlje zapadnog Balkana koje učestvuju u Procesu stabilizacije i pridruživanja „*potencijalni kandidati*” za članstvo u EU. Evropska perspektiva ovih zemalja potvrđena je na sastanku Evropskog vijeća u Solunu u junu 2003. godine, usvajanjem „*Solunske agende za zapadni Balkan*“. Ova agenda ostaje kamen temeljac politike EU prema regionu.

Evropsko vijeće je u decembru 2006. godine potvrdilo posvećenost EU tome da „*je budućnost zapadnog Balkana u Evropskoj uniji*” i ponovilo da „*napredak svake zemlje prema Evropskoj uniji zavisi od individualnih napora na ispunjavanju kriterija iz Kopenhagena i uslova Procesa stabilizacije i pridruživanja. Zadovoljavajući rezultati zemlje u provođenju obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), uključujući odredbe koje se odnose na trgovinu, ključni je element za EU da razmotri bilo koji zahtjev za članstvo.*”

U Strategiji za zapadni Balkan iz februara 2018. godine¹, Komisija je navela da bi „*uz stalni napor i angažman Bosna i Hercegovina mogla postati kandidat za članstvo*“. Na samitu EU i zapadnog Balkana, koji je održan u Sofiji u maju 2018. godine, lideri EU potvrdili su svoju nedvosmisleni podršku evropskoj perspektivi zapadnog Balkana, a partneri zapadnog Balkana su ponovili da su opredijeljeni za ovu perspektivu koja predstavlja njihov strateški izbor. Lideri EU su usaglasili Deklaraciju iz Sofije i Agendu prioriteta iz Sofije², u kojima su navedene nove

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

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

mjere za pojačanu saradnju sa regionom u ključnim oblastima kao što su sigurnost, vladavina prava i migracije.

U ovom Mišljenju, Komisija ocjenjuje zahtjev Bosne i Hercegovine na osnovu sposobnosti zemlje da ispunji kriterije koje je Evropsko vijeće postavilo u Kopenhagenu 1993. godine i u Madridu 1995. godine, posebno u pogledu administrativnih kapaciteta zemlje i uslova Procesu stabilizacije i pridruživanja. U Mišljenju su takođe uzeti u obzir dosadašnji rezultati Bosne i Hercegovine u ispunjavanju obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je stupio na snagu 1. juna 2015. godine.

Evropsko vijeće je u Kopenhagenu u junu 1993. godine zaključilo sljedeće:

„Do pristupanja će doći kada zemlja bude u stanju da preuzme obaveze članstva ispunjavanjem potrebnih ekonomskih i političkih uslova.

Članstvo zahtijeva:

- da zemlja kandidat postigne stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;*
- postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i sposobnost da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar Unije;*
- sposobnost preuzimanja obaveza članstva, uključujući poštivanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.”*

U decembru 1995. godine, u Madridu, Evropsko vijeće se osvrnulo na potrebu *„da se stvore uslovi za postepenu, harmoničnu integraciju zemalja [podnosilaca zahtjeva za članstvo], posebno razvojem tržišne ekonomije, prilagođavanjem administrativnih struktura i stvaranjem stabilnog ekonomskog i monetarnog okruženja.”*

U decembru 2006. godine, Evropsko vijeće se složilo da *„strategija proširenja zasnovana na konsolidaciji, uslovima i komunikaciji, u kombinaciji sa kapacitetom EU za integraciju novih članica, predstavlja osnov za obnovljeni konsenzus o proširenju“.*

Vijeće je 31. maja 1999. godine za zapadni Balkan utvrdilo posebne uslove u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP). Ti uslovi uključuju saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i regionalnu saradnju i uvršteni su u SSP kao njegov osnovni element.

Ovo mišljenje je pripremljeno prema istoj metodologiji korištenoj u prethodnim mišljenjima Komisije. U okviru Upitnika i njegovih dodatnih pitanja, Bosna i Hercegovina je dobila ukupno 3 897 pitanja koja obuhvataju sve politike EU. Državi je trebalo 14 mjeseci da odgovori na prva 3 242 pitanja i 8 mjeseci da odgovori na 655 pitanja. Uprkos uspostavljenom mehanizmu koordinacije za pitanja koja se tiču EU, vlasti se nisu mogle dogovoriti da dostave odgovore na 22 pitanja: jedno iz političkih kriterija, četiri iz regionalne politike i 17 iz politike obrazovanja.

Komisija je organizovala veliki broj ekspertskih misija u Bosni i Hercegovini sa posebnim osvrtom na oblasti koje obuhvataju politički kriteriji. Komisija je takođe uzela u obzir doprinose dobijene konsultacijama sa zainteresovanim stranama kao što su organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije i države članice EU. Ovakav pristup omogućio je Komisiji da ocijeni administrativne kapacitete institucija Bosne i Hercegovine i način na koji se propisi provode. Ovakav pristup je također pomogao da se bolje identifikuju preostali izazovi i prioriteti za

buduće djelovanje. U ovom Mišljenju i pratećem analitičkom izvještaju, Komisija je analizirala trenutnu situaciju i dala smjernice za rješavanje pitanja u kratkom roku, kao i dugoročno.

Detaljna analiza na kojoj je zasnovano ovo Mišljenje sadržana je u *Analitičkom izvještaju koji se nalazi u prilogu Mišljenja o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*. U Analitičkom izvještaju su navedene početne procjene uticaja budućeg pristupanja Bosne i Hercegovine u nekim ključnim područjima strateških politika. Komisija će izraditi detaljniju procjenu uticaja za ova područja politike u kasnijim fazama procesa pristupanja. Pored toga, sporazum o pristupanju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji uključuje i tehničko prilagođavanje institucija EU u svjetlu Ugovora o Evropskoj uniji.

b) Odnosi između EU i Bosne i Hercegovine

Odnosi između EU i Bosne i Hercegovine se od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Daytonu/Parizu 1995. godine razvijaju uz povećan angažman i intenzitet.

Bosna i Hercegovina učestvuje u Procesu stabilizacije i pridruživanja, a njeni državljani koriste mogućnost bezviznog putovanja u zemlje Šengena od 2010. godine. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je na snazi od 2015. godine. Bosna i Hercegovina je 2016. podnijela zahtjev za članstvo u EU.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i EU je potpisan 16.6.2008. u Luksemburgu, zajedno sa **Privremenim sporazumom**, kojim se od 01.07.2008. reguliše trgovina i pitanja vezana za trgovinu.

U decembru 2014. Godine, Vijeće je dogovorilo obnovljeni pristup Bosni i Hercegovini, te pozvalo Visoku predstavnicu Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku /Potpredsjednika i Komesara za politiku susjedstva i pregovore o proširenju da se angažuju sa političkim liderima kako bi osigurali njihovu neopozivu obavezu u pogledu provođenja reformi usmjerenih ka pristupanju EU. Nakon dogovora o pismenom izrazu opredjeljenja Predsjedništva Bosne i Hercegovine da radi na navedenim reformama, te nakon što su ga potpisali lideri 14 parlamentarnih stranaka i podržala Parlamentarna skupština, Vijeće je dalo saglasnost za stupanje na snagu SSP-a, koje se desilo 1.6.2015. godine. Stupanjem na snagu SSP-a, Bosna i Hercegovina je otvorila novo poglavlje u svojim odnosima sa EU i potvrdila svoju opredijeljenost pristupanju EU. SSP-om se pruža okvir za ispunjenje međusobnih obaveza u pogledu širokog opsega političkih, trgovinskih i ekonomskih pitanja, kao i pravni osnov za formalni dijalog o politikama djelovanja.

EU pruža smjernice organima vlasti u zemlji u pogledu reformskih prioriteta na putu zemlje ka članstvu u EU. Dijalog o politikama djelovanja između Evropske komisije i Bosne i Hercegovine se odvija od 2009. godine u skladu sa Privremenim sporazumom, a od 2015. u skladu sa SSP-om³. Dijalog o politikama djelovanja u pogledu vladavine prava se od 2011. godine odvija u kontekstu Strukturiranog dijaloga o pravosuđu, a od 2016. u okviru Pododbora SSP-a o pravdi, slobodi i sigurnosti. Od 2017. godine se sastaje i posebna grupa za reformu javne uprave.

Bosna i Hercegovina je razvila odgovarajuće administrativne kapacitete za osiguravanje provedbe odredbi SSP-a, a naročito u pogledu neometanog rada Vijeća za stabilizaciju i

³ Dijalog o politikama djelovanja između Evropske komisije i Bosne i Hercegovine odvija se u okviru sektorskih pododbora za: trgovinu, industriju, carinu i oporezivanje; poljoprivredu i ribarstvo; unutarne tržište i konkurenciju; ekonomska i finansijska pitanja i statistiku; inovacije, informacijsko društvo i socijalnu politiku; transport, životnu sredinu, energiju i regionalni razvoj; te pravdu, slobodu i sigurnost.

pridruživanje, Odbora za stabilizaciju i pridruživanje i sektorskih pododbora. Protokol o adaptaciji SSP-a kako bi se uzelo u obzir pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji stupio je na snagu 1.10.2017. godine, nakon što je bio u privremenoj primjeni od 1.2.2017.

Međutim, da bi ispunila svoje pravne obaveze po Sporazumu, Bosna i Hercegovina mora osigurati funkcionisanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje i izraditi državni program za usvajanje *acquis*-a EU.

Parlamentarna dimenzija SSP-a ne funkcionira pravilno. Iako je Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC) osnovan u novembru 2015. godine kao tijelo u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Odbor nije usvojio svoj poslovnik jer su neki delegati iz BiH insistirali da se uvrste odredbe o etničkom načelu glasanja, što nije u skladu sa evropskim standardima. Uprkos tome, Evropski parlament redovno raspravlja i usvaja rezolucije o situaciji i događanjima u pogledu puta Bosne i Hercegovine ka članstvu u EU.

Bosna i Hercegovina učestvuje u ekonomskom dijalogu sa Komisijom i državama članicama EU. Svake godine država Evropskoj komisiji podnosi srednjoročni **Program ekonomskih reformi** (PER), u kojem se navode planovi za jačanje makro-fiskalne stabilnosti i otklanjanje strukturnih prepreka za rast. Na osnovu PER-a, predstavnici Bosne i Hercegovine se svake godine na Ekonomskom i finansijskom dijalogu sastaju sa predstavnicima Komisije, država članica EU i svih drugih država u procesu proširenja. Smisao tog dijaloga o ekonomskom upravljanju je da se država pripremi za buduće učestvovanje u koordinaciji ekonomske politike EU, uključujući i proces Evropskog semestra.

U periodu od 2015. do 2018. godine, Bosna i Hercegovina je radila na ambicioznoj „reformskoj agenda”, usmjerenoj ka povratu ekonomskog rasta i prilika za zapošljavanje. Iako još uvijek postoje značajni izazovi, poduzetim reformama se doprinijelo poboljšanju ekonomskih pokazatelja i makroekonomske situacije, uključujući izbalansirane javne finansije i stabilan ekonomski rast. Potrebno je postići dogovor o novom setu mjera socio-ekonomske reforme, te osigurati njihovu provedbu od strane vlasti na svim nivoima u BiH, u potpunom skladu sa PER i dogovorenim smjernicama za politike djelovanja.

Nakon odluke Vijeća, državljani Bosne i Hercegovine od novembra 2010. godine uživaju u mogućnostima **beviznog putovanja** u područje Šengena. Ova odluka zasnovana je na značajnom napretku u oblasti pravde, slobode i sigurnosti, te ispunjavanju 174 posebna uslova navedena u mapi puta za viznu liberalizaciju, kao što je uvođenje biometrijskih pasoša. Komisija prati i redovno izvještava o provedbi ove odluke. Komisija je u decembru 2018. godine usvojila svoj drugi izvještaj u sklopu mehanizma za ukidanje viza⁴. Sveukupno gledajući, Bosna i Hercegovina i dalje ispunjava sve kriterije za liberalizaciju viza.

Bosna i Hercegovina je ratificirala Ugovor o energetske zajednici u septembru 2006., Sporazum o evropskom zajedničkom zračnom prostoru u julu 2007. i Ugovor o osnivanju Prometne zajednice u aprilu 2018. godine.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i njegov Privremeni sporazum, koji se primjenjuju od 2008., omogućili su postepenu liberalizaciju **trgovine** i uzajamni bescarinski pristup za većinu proizvoda. Od 2000. godine, Bosna i Hercegovina također koristi i „autonome trgovinske mjere”. Bosna i Hercegovina je 2007. godine pristupila Srednjoevropskom sporazumu o slobodnoj trgovini (CEFTA). Pregovori za pristupanje Svjetskoj trgovinskoj organizaciji su u završnoj fazi. EU je glavni trgovinski partner Bosne i Hercegovine, a slijede je zemlje CEFTA-

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

e. Trgovinska integracija sa EU je na visokom nivou. U 2017. godini, 61% uvoza u BiH u vrijednosti od 5,6 milijardi eura odnosilo se na uvoz iz EU (12% iz zemalja CEFTA-e). Što se tiče izvoza, izvoz u EU iznosio je 71% (15% u zemlje CEFTA-e). Trgovinski deficit BiH sa EU u 2017. godini iznosio je 1,7 milijardi eura.

Evropska unija izdvaja značajna sredstva za Bosnu i Hercegovinu u okviru **zajedničke vanjske i sigurnosne politike i zajedničke sigurnosne i odbrambene politike**. Od 2002. do 2011. godine, Vijeće je imenovalo Visokog predstavnika međunarodne zajednice kao Specijalnog predstavnika EU u Bosni i Hercegovini (EUSR). Od 2011. godine, pojačano prisustvo koje postoji zahvaljujući Uredu specijalnog predstavnika Evropske unije u Bosni i Hercegovini i Delegaciji EU u Bosni i Hercegovini od suštinske je važnosti za informiranje građana o prioritetima Evropske unije i za provedbu ciljeva EU u ključnim oblastima. Od decembra 2004. EU je rasporedila Snage Evropske unije u Bosni i Hercegovini (EUFOR) u okviru vojne operacije Althea s izvršnim mandatom kako bi osigurala zaštićeno i sigurno okruženje u zemlji. Okvirni sporazum o sudjelovanju Bosne i Hercegovine u operacijama EU za upravljanje krizama postoji od septembra 2015. godine.

EU pruža značajnu **financijsku pomoć** Bosni i Hercegovini, koja je tokom godina omogućila zemlji da se oporavi od ratnog razaranja i da ekonomija zemlje ponovo počne hvatati korak sa ostalima. Od 1996. do 2000. Godine, Bosna i Hercegovina je dobila financijsku pomoć EU u okviru programa Phare i OBNOVA. Od 2000. do 2007. Godine, uredbom CARDS predviđena je financijska pomoć prilagođena prioritetima procesa stabilizacije i pridruživanja.⁵ Od 2007. Godine, Bosna i Hercegovina koristi pomoć EU uglavnom u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA). U periodu od 2007. do 2018. Godine, Bosna i Hercegovina je dobila 1,5 milijardi eura od EU, a od toga, po procjenama, 433 miliona eura iz regionalnih programa. Od 2000. Godine, Evropska investicijska banka dodijelila je 2,4 milijarde eura zajmova za podršku projektima u Bosni i Hercegovini. Delegacija EU u Bosni i Hercegovini odgovorna je za provedbu financijske pomoći EU putem direktnog upravljanja, kao i za osiguranje koordinacije pomoći s državama članicama EU. U toku je provedba programa IPA I i IPA II. Indikativni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu za period 2014. - 2017. revidiran je 2018. godine kako bi uključio nekoliko dodatnih sektora i bio produžen do 2020. godine⁶. Sektorske strategije su izrađene za okoliš, energiju, transport i ruralni razvoj, što je omogućilo podršku iz programa IPA tim sektorima. Usvajanje cjelodržavnih strategija, kao što su one u oblasti upravljanja javnim finansijama i zapošljavanja, ostaje ključni uslov za Bosnu i Hercegovinu da u potpunosti iskoristi sredstva iz IPA fondova u periodu 2018.-2020.

Bosna i Hercegovina je postepeno proširila svoje sudjelovanje u **programima EU**, što je djelimično sufinansirano putem IPA fondova. Bosna i Hercegovina trenutno sudjeluje u programima COSME, Kreativna Evropa (Creative Europe), Carine 2020 (Customs 2020), Evropa za građane (Europe for Citizens), Erasmus +, Fiscalis 2020, Horizon 2020. i Treći zdravstveni program (Third Programme) za djelovanje Unije u području zdravstva. Bosna i Hercegovina također sudjeluje u programu INTERREG.

⁵ Programi Phare, OBNOVA i CARDS su bili financijski instrumenti za podršku tranziciji prema demokraciji i tržišnoj ekonomiji u srednjoistočnoj Evropi i na zapadnom Balkanu.

⁶ <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 procjena zasnovana je na kriterijima iz Kopenhagena koji se odnose na stabilnost institucija kojima se garantuje demokratija, vladavina prava, zaštita ljudskih prava i prava manjina, kao i na uslovima iz procesa stabilizacije i pridruživanja.

Rat koji je razorio Bosnu i Hercegovinu od 1992. do 1995. ostavio je tragove u vidu materijalne štete i ljudskih gubitaka od kojih se zemlja morala oporaviti. Od tog vremena, BiH je ponovo uspostavila svoje institucije i obnovila ekonomsku infrastrukturu i pripremila se da krene putem evropskih integracija. Bosna i Hercegovina je predana svom cilju članstva u Evropskoj uniji, što je više puta ponovljeno u odlukama Predsjedništva, te je uložila mnogo napora na usvajanju propisa koji donose reforme s ciljem pridruživanja EU.

Kao što je utvrđeno u **Ustavu**, koji je sastavni dio (Aneks IV) Dejtonskog/Pariškog opšteg okvirnog sporazuma za mir (GFAP) iz 1995. godine, Bosna i Hercegovina je parlamentarna demokratija u kojoj izvršnu vlast čine Predsjedništvo i Vijeće ministara, a zakonodavnu Parlamentarna skupština. Ustav garantuje osnovne principe demokratske države, uključujući vladavinu prava, slobodne izbore i zaštitu ljudskih prava.

Ustavom je utvrđena unutrašnja struktura zemlje kao države koja se sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine (koja se sastoji od 10 kantona), Republike Srpske i Brčko Distrikta. U preambuli ustava se navodi da „Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima) i građani Bosne i Hercegovine” utvrđuju Ustav BiH. Zemlja se suočava sa nizom strukturalnih pitanja koja proizilaze iz složene institucionalne strukture, što skupa sa postupcima vezanim za etničku pripadnost negativno utiče na njeno funkcionisanje.

U Ustavu su pobrojane nadležnosti na državnom nivou, čime su sve ostale nadležnosti pripale entitetima. Nadležnosti na državnom nivou uključuju i ovlaštenja koja su državi postepeno dodjeljivana ili ih je ona preuzela na osnovu sporazuma o prenosu, impliciranih ovlaštenja i aneksa mirovnih sporazuma, kako je predviđeno Ustavom i kako je potvrdio Ustavni sud. Česti sporovi o podjeli nadležnosti između države i entiteta utiču na djelotvorno provođenje tih nadležnosti, a time i na usklađivanje zakonodavstva s *acquis*-em i njegovu primjenu u velikom broju poglavlja. Kako bi se spriječili takvi sustavni sporovi i osiguralo efikasno provođenje *acquis*-a, potrebno je da Bosna i Hercegovina obezbijedi pravnu sigurnost u pogledu podjele nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Ne postoji postupak koji omogućava državnom nivou da spriječi i ukloni povrede prava EU od strane drugih nivoa vlasti za koje bi cijela Bosna i Hercegovina bila odgovorna.

Ustav sadrži odredbe zasnovane na nacionalnoj pripadnosti i prebivalištu koje nisu u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. To su odredbe koje se odnose na imenovanje, sastav i postupke odlučivanja šefa države i izvršnih i zakonodavnih tijela, budući da su određena izborna prava rezervisana za građane koji pripadaju „konstitutivnim narodima“ - Bošnjacima, Hrvatima i Srbima. Stoga su potrebne značajne dodatne reforme kako bi se osiguralo da svi građani mogu ostvarivati svoja politička prava, u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava (ECtHR) u predmetu Sejdić-Finci.

Sastav pojedinih upravnih tijela i donošenje njihovih odluka zasniva se na kriterijima nacionalne pripadnosti, što dovodi u pitanje provođenje *acquis*-a EU. Pravo veta zasnovano na

nacionalnoj pripadnosti takođe može da utiče na rad Parlamenta i zakonodavnih skupština entiteta.

Ustavni sud je tumač Ustava i zadnja instanca kada je riječ o sukobu nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Od devet sudija Ustavnog suda tri su međunarodna suca. Neke odluke Ustavnog suda i dalje se ne provode. Profesionalnost i nezavisnost sudija Ustavnog suda treba ojačati, počevši od unapređenja kriterija za njihov izbor i postupaka imenovanja. Potrebno je riješiti pitanje međunarodnih sudija u Ustavnom sudu. Ustavni sud treba biti u stanju da preuzme proaktivnu i nezavisnu ulogu u rješavanju sukoba nadležnosti. Legitimnost Ustavnog suda mora biti priznata od strane svih vlasti, kako bi se osiguralo trajno poštivanje njegovih odluka.

Aneksom X Dejtonskog mirovnog sporazuma uspostavljen je Ured međunarodnog visokog predstavnika (OHR) kao vrhovnog autoriteta za tumačenje civilnih aspekata provođenja mirovnog sporazuma. Od tada su OHR-u dodijeljena šira ovlaštenja za donošenje zakona i smjenu javnih zvaničnika, poznata kao „bonske ovlasti”, a koja su posljednji put korištena 2011. godine. Ovakva ekstenzivna međunarodna supervizija u principu nije u skladu sa suverenitetom Bosne i Hercegovine, a time ni sa članstvom u EU. Proces zatvaranja OHR-a traje od 2008. godine. Ishod ovog procesa zavisi od niza uslova.

Parlament i druge zakonodavne skupštine usvajaju zakone i vrše demokratsku kontrolu i nadzor izvršne vlasti. Pravo kandidature na izborima za Dom naroda ograničeno je na osnovu etničke pripadnosti i prebivališta, što je u suprotnosti sa evropskim standardima. Veto koji se zasniva na „zaštiti vitalnog nacionalnog interesa“ i entitetsko glasanje takođe utiču na djelotvorno funkcionisanje parlamenata uz rizike od kašnjenja u donošenju zakona. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) i Evropska komisija za demokratiju kroz pravo Vijeća Evrope (Venecijanska komisija) dali su preporuke za poboljšanje izbornog okvira i preporuke o tome kako osigurati da se izbori provode u skladu sa evropskim standardima, te preporuke o transparentnosti finansiranja političkih stranaka. Što se tiče lokalnih izbora, zbog nedostatka pravnog okvira građani Mostara ne mogu izabrati općinsko vijeće od 2008. godine.

Zakonodavne skupštine na državnom i entitetskom nivou pokazuju tendenciju korištenja hitnih postupaka za donošenje zakona koji se odnose na *acquis*, što negativno utiče na kvalitet usklađivanja zakonodavstva. Često ne postoje sveobuhvatne procjene uticaja predloženih propisa, a potrebno je unaprijediti i zakonodavni nadzor nad onima koji provode zakone, kao i praćenje provedbe zakona. Saradnja između zakonodavnih skupština, te njihovi kapaciteti za procjenu zakonodavstva u odnosu na *acquis* EU su slabi i takođe bi trebali biti značajno poboljšani, po potrebi kroz udruživanje resursa u cijeloj zemlji.

Bosna i Hercegovina ima složen sistem **izvršne vlasti** koji uglavnom funkcionira. Složena institucionalna struktura dovodi do otvaranja značajnih pitanja koja se odnose na koordinaciju i usklađivanje stajališta u pogledu politike zemlje, posebno po pitanju usklađivanja i provedbe propisa koji proizlaze iz *acquis*-a EU. Imajući u vidu da 14 rukovodilaca u BiH ima nadležnosti koje su povezane sa provedbom *acquis*-a EU, potrebno je uložiti značajne napore i u velikoj mjeri ojačati kapacitete zemlje na svim nivoima ili objediniti resurse i kapacitete kako bi se Bosna i Hercegovina mogla nositi sa obavezama u pogledu članstva u EU. Ovo je posebno izraženo na kantonalnom nivou gdje su nedostatni kapaciteti za ispunjavanje obaveza za članstvo. Vlade su preduzele određene korake kako bi se osigurala koordinacija u pitanjima evropskih integracija, uključujući uspostavljanje mehanizma koordinacije procesa evropskih integracija, koji još ne funkcionira u potpunosti. Kapaciteti vlasti za planiranje politike i koordinaciju na svim nivoima vlasti i dalje su nedostatni.

Potrebno je uložiti velike napore kako bi se osiguralo usklađivanje propisa s načelima **reformne javne uprave** (RJU), kao i efikasna provedba. Vlasti na svim nivoima trebaju osigurati političku podršku sistemu koordinacije reforme javne uprave, kao i adekvatna finansijska sredstva za njeno promoviranje. Kako bi se osigurala profesionalna državna služba, u propise je potrebno ugraditi načela zasluga prilikom zapošljavanja, napredovanja i otpuštanja. Primjena propisa u praksi treba biti oslobođena od političkog uplitanja. Regulatorni okvir i metodologija za izradu centralne i sektorskih politika, praćenje i usvajanje budžeta nisu usklađeni na svim nivoima vlasti. Ovo je neophodno uskladiti kako bi se osigurao djelotvoran pristup u kreiranju politike u cijeloj zemlji. Propisi i procedure nisu usklađeni, a sistemi e-potpisa još uvijek nisu interoperabilni u cijeloj zemlji, što je potrebno za efikasno pružanje usluga.

Vremenom su provedene važne reforme u oblasti **pravosuđa**, posebno kroz osnivanje Suda Bosne i Hercegovine i samoregulatornog pravosudnog tijela, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV). Sudstvo je organizirano u četiri sistema od kojih svaki ima svoje nadležnosti i unutrašnje institucionalne strukture. Ustavni i zakonodavni okvir je nepotpun i ne garantira u dovoljnoj mjeri nezavisnost, samostalnost, odgovornost i efikasnost pravosuđa. U cilju jačanja garancija nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva, između ostalog i od svih oblika politizacije i pritisaka, VSTV i sudski sistem na državnom nivou treba imati eksplicitan ustavni status.

Zakon o VSTV-u treba revidirati kako bi se bolje regulirala imenovanja i ocjenjivanje rada članova pravosuđa i disciplinski postupci protiv njih, te osigurali odgovarajući pravni lijekovi protiv pravosnažnih odluka VSTV-a. Potrebno je usvojiti Zakon o sudovima u Bosni i Hercegovini u cilju sprečavanja sukoba nadležnosti i osiguranja neophodne pravne sigurnosti u krivičnim stvarima.

Bosna i Hercegovina nema vrhovni sud na državnom nivou. Dosljednost sudske prakse između pravnih sistema u zemlji unapređuju, na dobrovoljnoj osnovi, paneli za ujednačavanje sudske prakse među najvišim sudskim instancama. Na koncu, Bosna i Hercegovina treba uspostaviti pravosudno tijelo koje će osigurati dosljedno tumačenje zakona i ujednačavanje sudske prakse, a pri tom u potpunosti osigurati princip nezavisnosti svih sudaca.

Borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala ometaju nedovoljno usklađeni propisi u zemlji i slaba institucionalna saradnja i koordinacija. Raširena je korupcija i svi nivoi vlasti pokazuju znakove da su pod kontrolom politike, što izravno utiče na svakodnevni život građana, posebno u oblastima zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja i javnih nabavki. Okvir strateške politike, te institucionalni i pravni okvir za sprečavanje korupcije su fragmentirani i imaju značajne nedostatke. Agencije za provođenje zakona su fragmentirane i podložne neprimjerenom političkom uplitanju. Tužiocima nisu dovoljno proaktivni. Finansijske istrage i zapljena imovine su uglavnom neefikasni. Potrebno je intenzivirati borbu protiv pranja novca. Pravomoćne osuđujuće presude u predmetima korupcije na visokom nivou su vrlo rijetke i sankcije nemaju adekvatan preventivni učinak. Potrebno je intenzivirati aktivnosti za sprečavanje nasilnog ekstremizma i ojačati politike i mjere borbe protiv terorizma. Koordinacija po pitanju migracija između nadležnih institucija na svim nivoima vlasti je loša. Osobe koje traže međunarodnu zaštitu nemaju odgovarajući pristup kada su u pitanju procedure za dobijanje azila.

Bosna i Hercegovina treba, posebice, usvojiti i provesti propise o sukobu interesa i zaštitu prijavitelja korupcije (uzbunjivača), osigurati učinkovito funkcioniranje i koordinaciju tijela za borbu protiv korupcije, uskladiti propise i ojačati kapacitete za javne nabavke, osigurati efikasnu saradnju između agencija za provođenje zakona i tužilaštava, pokazati napredak u ostvarivanju rezultata proaktivnih istraga, potvrđenih optužnica, kaznenih progona i

pravosnažnih osuđujućih presuda u predmetima organiziranog kriminala i korupcije, uključujući i one na visokom nivou, te depolitizirati i restrukturirati javna preduzeća i osigurati transparentnost procesa privatizacije.

Zakonodavni i institucionalni okviri koji se odnose na **osnovna prava** su uglavnom uspostavljeni, i potrebno ih je u cijelosti provesti i u značajnoj mjeri unaprijediti usklađivanjem zakonodavstva unutar zemlje te usklađivanjem domaćeg zakonodavstva s evropskim standardima, kroz jačanje administrativnih kapaciteta i osiguranje odgovarajućih sredstava za efikasnu provedbu osnovnih prava. Ne postoje cjelodržavne strategije o ljudskim pravima i o zabrani diskriminacije. Nije osigurana jednakost svih građana. Zakoni o zabrani diskriminacije i o ravnopravnosti polova su na snazi, ali se u dovoljnoj mjeri ne provode što uključuje i rodno zasnovano nasilje. U Ustavu Republike Srpske se nalazi odredba o smrtnoj kazni koja je u suprotnosti s evropskim standardima, te zemlja nije uspostavila nacionalni mehanizam za sprječavanje torture i zlostavljanja. Razlog za zabrinutost predstavljaju nasilje, prijetnje i politički pritisak usmjeren prema novinarima. Zaštita novinara te istražne i sudske mjere vezane za prijetnje i napade upućene novinarima su nedovoljne. Javni emiteri su pod političkim utjecajem, a njihova finansijska održivost je neizvjesna. Još uvijek ne postoji u cijelosti povoljno okruženje za civilno društvo što uključuje i slobodu okupljanja i udruživanja. Vlasti moraju uspostaviti redovnu saradnju i konsultacije s organizacijama civilnog društva. Zaštita i uključenost ranjivih grupa još uvijek nisu na odgovarajućem nivou što se posebno odnosi na osobe s invaliditetom, djecu, LGBTI osobe,⁷ pripadnike romske zajednice, pritvorenike, migrante i tražitelje azila. Također je neophodno osigurati inkluzivno i kvalitetno obrazovanje za sve kako bi se prevazišla praksa „dvije škole pod jednim krovom” i provele odgovarajuće sudske presude.

Političko okruženje još uvijek ne doprinosi **pomirenju** i prevazilaženju događaja iz prošlosti. Visokorangirani politički lideri često osporavaju utvrđene činjenice o događajima iz rata, te izazivaju sumnje u neovisnost i nepristranost međunarodnih sudova. Svi akteri u Bosni i Hercegovini moraju pokazati da u potpunosti surađuju s međunarodnim sudovima priznavanjem i poštivanjem njihovih odluka. Revizionizam i negiranje genocida su u suprotnosti s najosnovnijim evropskim vrijednostima.

Još uvijek postoje neriješeni predmeti ratnih zločina, te je potrebno usvojiti revidiranu državnu strategiju za rad na predmetima ratnih zločina. Bosna i Hercegovina treba značajno unaprijediti sistem zaštite civilnih žrtava rata. Još uvijek se ne zna za oko 8 000 nestalih osoba i BiH treba preuzeti punu odgovornost za utvrđivanje njihove sudbine. Bosna i Hercegovina mora osigurati trajna rješenja za smještaj i mjere integracije za oko 100 000 izbjeglica i interno raseljenih osoba u sukobima iz devedesetih godina, kako bi završila proces povratka i omogućila zatvaranje Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma. Bosna i Hercegovina sudjeluje u Regionalnom programu stambenog zbrinjavanja kako bi trajno stambeno zbrinula oko 74 000 izbjeglica i raseljenih osoba.

Bosna i Hercegovina se uglavnom pridržava **Procesa stabilizacije i pridruživanja**, posebno kroz preuzimanje aktivne ulogu u inicijativama regionalne saradnje i općenito nastojeći održati dobrosusjedske odnose. Bilateralni odnosi s drugim zemljama iz procesa proširenja su općenito dobri. Istovremeno, Bosna i Hercegovina ne priznaje Kosovo* i zadržava strogi vizni režim, izdajući pojedinačne kratkoročne vize za građane Kosova koji dolaze u posjetu na poziv stranih diplomatskih misija ili međunarodnih organizacija akreditiranih u Bosni i Hercegovini, ili iz

⁷ Lezbejke, gejevi, biseksualci, transrodne i interseksualne osobe

*Ova oznaka ne dovodi u pitanje stajališta o statusu i u skladu je sa UNSCR 1244/1999 i sa mišljenjem Međunarodnog suda o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

humanitarnih razloga. Nisu usvojene izmjene i dopune koje se tiču normalizacije viznog postupka za sve građane Kosova. Također, Bosna i Hercegovina još uvijek ima bilateralni sporazum sa Sjedinjenim Američkim Državama o imunitetu, kojim se američki državljani izuzimaju od jurisdikcije Međunarodnog krivičnog suda. Na taj način, Bosna i Hercegovina ne poštuje Zajednički stav EU o integritetu Rimskog statuta kao ni ključne principe EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Zemlja treba da postigne usklađenost sa stavom EU.

2. EKONOMSKI KRITERIJI

Ova ocjena je napravljena na temelju Kriterija iz Kopenhagena koji se odnose na postojanje **funkcionalne tržišne ekonomije**, kao i sposobnosti suočavanja sa **konkurentskim pritiskom** i tržišnim snagama unutar Unije. Bosna i Hercegovina je još uvijek u ranoj fazi uspostavljanja funkcionalne tržišne ekonomije i svoje konkurentnosti unutar zajedničkog tržišta.

Ekonomsko upravljanje je otežano visokim stepenom politizacije i nedostatkom saradnje između ključnih aktera. To dovodi do čestih političkih zastoja i dugotrajnih kašnjenja u procesu donošenja odluka. S tim u vezi, trebalo bi ojačati koordinacijsku ulogu na visokom nivou koju ima Fiskalno vijeće. Nadalje, ekonomsko upravljanje daje prednost održavanju statusa quo, što dodatno usporava formulisanje i provođenje odavno potrebnih strukturnih reformi. Kao rezultat toga, uloga države je i dalje neproporcionalna i apsorbuje značajna sredstva za finansiranje pretjeranog zapošljavanja u javnom sektoru, neefikasna javna preduzeća i neefikasan sistem socijalne sigurnosti. Česti politički zastoji i niska predvidljivost za investitore, kao njihov rezultat, negativno utiču na poslovno okruženje. Ovo je dodatno otežano slabom vladavinom prava, obimnom birokratijom, korupcijom i dugotrajnim i složenim upravnim postupcima, što je djelimično rezultat visokog stepena rascjepkanosti unutrašnjeg tržišta zemlje. Kao rezultat lošeg poslovnog okruženja i slabosti u obrazovnom sistemu zemlje, strukturna nezaposlenost je zabrinjavajuće visoka, posebno među mladima i ugroženim grupama. Pored toga, neformalna ekonomija je i dalje značajnog obima i stvara nelojalnu konkurenciju i dovodi do većeg poreskog opterećenja nego što je inače potrebno.

Kvalitet obrazovanja je neadekvatan. Potrošnja na istraživanja i razvoj je niska. Kvalitet fizičkog kapitala u zemlji je narušen hroničnim pomanjkanjem ulaganja i neefikasnom realizacijom. Infrastruktura za transport i energiju je nedovoljno razvijena. Brzina strukturnog prilagođavanja je spora, što djelimično odražava složenost i teškoće u uspostavljanju i održavanju novih preduzeća u izrazito rascjepkanoj i politizovanoj ekonomiji, uprkos nedavnoj diverzifikaciji regionalne trgovinske strukture zemlje.

„Reformska agenda“ socijalno-ekonomskih mjera, reforme javne uprave i vladavine prava, koje Bosna i Hercegovina provodi od 2015. godine, između ostalog, je omogućila stvaranje fleksibilnijeg tržišta rada i bolje usklađivanje propisa koji regulišu finansijski sektor sa međunarodnim standardima. Zbog snažnijeg ekonomskog rasta i efikasnosti prikupljanja poreza, javne finansije u zemlji su u velikoj mjeri uravnotežene, što bi pružilo sjajnu priliku za ulaganje u infrastrukturu zemlje koja je dugo zapuštena ili za početak smanjenje visokog oporezivanja rada u cilju podrške novim radnim mjestima. Od 2015. godine ekonomija je porasla za 3%, što bi uz podršku ekonomske politike moglo da dostigne 4% u narednih nekoliko godina. Ipak, ekonomski rast zemlje ostaje ispod potencijala, a uticaj makroekonomskih poboljšanja još uvijek nije osjetila većina stanovništva. Iseljavanje mladih i radno sposobnog stanovništva je jedan od izazova koje najhitnije treba rješavati.

Smjernice za politike koje su zajednički dogovorene u okviru Programa ekonomskih reformi imaju za cilj jačanje makrofiskalne stabilnosti i rješavanje strukturnih prepreka rastu ekonomije.

Međutim, uglavnom kao rezultat nedovoljne saradnje između ključnih ministarstava i tijela na različitim nivoima unutar zemlje, kvalitet programa koji je razvila Bosna i Hercegovina je nizak i postoji vrlo ograničena implementacija zajednički usvojenih smjernica za politike, koje su centralni dio procesa. Nakon isteka „Reformske agende“ za period 2015-2018. godine, vlade na svim nivoima vlasti treba da dogovore i provedu novi set socijalno-ekonomskih reformi, koji bi bio potpuno usklađen sa smjernicama za politike koje su utvrđene u zajedničkim zaključcima donesenim u ekonomskom i finansijskom dijalogu zasnovanom na Programu ekonomskih reformi Bosne i Hercegovine.

3. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA KOJE PROISTIČU IZ ČLANSTVA U EU

Sposobnost Bosne i Hercegovine da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u EU ocijenjena je na osnovu sljedećih pokazatelja:

- obaveze utvrđene Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju;
- stepena napretka u usvajanju, provođenju i primjeni *acquis*-a EU.

Sveukupno gledano, Bosna i Hercegovina je ostvarila dobre početne rezultate u pogledu obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U isto vrijeme, nije ispunila niz obaveza iz Sporazuma i mora ih priritetno ispuniti. Ovo uključuje pravilno funkcionisanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.

Bosna i Hercegovina nema nacionalni program za usvajanje *acquisa*. Program je zakonska obaveza prema SSP-u i od suštinskog je značaja za planiranje i pojednostavljenje procesa usklađivanja zakonodavstva EU u cijeloj zemlji. Administrativni kapaciteti su slabi i nedostaju efikasne koordinacione strukture za upravljanje 14 vlada u zemlji. Kao posljedica toga, Bosna i Hercegovina se suočava sa značajnim izazovima u provođenju i primjeni zakonodavstva koji proizlaze iz ciljeva integracije u EU. Potrebni su značajni i održivi naponi da bi zemlja mogla preuzeti obaveze koje proističu iz članstva u EU.

Neka upravna tijela kojima je povjerena implementacija *acquisa*, kao što su Konkurencijsko vijeće i Vijeće za državnu pomoć, funkcionišu na osnovu procedura donošenja odluka po etničkom principu, u kojima najmanje jedan predstavnik iz svakog konstitutivnog naroda treba da podrži odluku do bi bila validna. Ovo nije u skladu ni sa SSP-om niti sa obavezama koje proizilaze iz članstva u EU.

Posebna pažnja i značajni naponi su potrebni u područjima u kojima se Bosna i Hercegovina nalazi u **ranog fazi** pripremljenosti:

- slobodno kretanje robe,
- pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga,
- informaciono društvo i mediji,
- poljoprivreda i ruralni razvoj,
- ribarstvo,
- transportna politika,
- energetika,
- ekonomska i monetarna politika,
- statistika,
- socijalna politika i zapošljavanje,
- preduzetništvo i industrijska politika,
- regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata,
- obrazovanje i kultura,

- zaštita potrošača i zdravlja,
- finansijska kontrola.

Značajni naponi su također potrebni u područjima gdje Bosna i Hercegovina ima **određeni nivo pripremljenosti**:

- sloboda kretanja radnika,
- javne nabavke,
- pravo privrednih društava,
- konkurencijska politika,
- finansijske usluge,
- sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika,
- oporezivanje,
- transevropske mreže,
- pravosuđe i osnovna prava,
- pravda, sloboda i sigurnost,
- nauka i istraživanje,
- životna sredina i klimatske promjene,
- carinska unija,
- vanjski odnosi,
- vanjska, sigurnosna i odbrambena politika,
- finansijske i budžetske odredbe.

Bosna i Hercegovina bi trebala nastaviti napore u područjima u kojima je zemlja **umjereno pripremljena**:

- Slobodno kretanje kapitala
- Pravo intelektualnog vlasništva.

Bosna i Hercegovina nema oblasti politike u kojima zemlja ima **dobar nivo pripremljenosti** ili je **dobro napredovala** u pogledu svojih kapaciteta da preuzme obaveze koje proizilaze iz članstva u EU.

Sveukupno, potrebno je značajno prilagođavanje pravnog i institucionalnog okvira i upravnih i izvršnih kapaciteta u svim oblastima politika kako bi se zakonodavstvo uskladilo sa *acquis*-em i kako bi se efikasno primijenilo.

C. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Bosna i Hercegovina i dalje ne zadovoljava u dovoljnoj mjeri kriterije koje se odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina, a koje je Evropsko vijeće postavilo u Kopenhagenu 1993. godine. S tim u vezi, zemlja mora uložiti znatne napore kako bi u dovoljnoj mjeri ispunila te kriterije putem jačanja institucija kako bi se garantovala demokratija, vladavina prava, ljudska prava i poštivanje i zaštita manjina. Bosna i Hercegovina mora uskladiti svoj ustavni okvir s evropskim standardima i osigurati funkcionalnost svojih institucija kako bi bila u stanju preuzeti obaveze EU. Iako je decentralizirana struktura države u skladu s članstvom u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina će morati reformirati svoje institucije kako bi mogla efikasno učestvovati u donošenju odluka na nivou EU i u potpunosti provoditi i primijeniti *acquis*.

Bosna i Hercegovina mora poboljšati svoj izborni okvir i funkcionisanje pravosuđa. Također bi trebalo jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, uključujući i borbu

protiv pranja novca i terorizma, i osigurati efikasno funkcionisanje sistema upravljanja granicama, migracijama i azilom. Potrebno je intenzivirati zaštitu osnovnih prava svih građana, uključujući i osiguravanje povoljnog okruženja za civilno društvo i pomirenje te zaštitu i uključivanje ranjivih grupa. Također je potrebno završiti bitne ključne korake u reformi javne uprave.

Kada su u pitanju ekonomski kriteriji, Bosna i Hercegovina je postigla određeni stepen makroekonomske stabilnosti. Međutim, kako bi se krenulo ka uspostavljanju funkcionalne tržišne ekonomije, što je kriterij koje je postavilo Evropsko vijeće u Kopenhagenu 1993. godine, potrebno je da Bosna i Hercegovina posveti posebnu pažnju ubrzavanju postupaka donošenja odluka i poboljšanju poslovnog okruženja kao i efikasnosti i transparentnosti javnog sektora, a posebno javnih preduzeća. Potrebno je da zemlja radi na rješavanju prepreka za pravilno funkcionisanje tržišnih mehanizama kao što su slaba vladavina prava, obimna birokratija, korupcija, dugotrajni i pretjerano složeni upravni postupci i velika rascjepkanost unutrašnjeg tržišta zemlje. Kako bi se srednjoročno mogla nositi s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije, potrebno je da Bosna i Hercegovina posveti posebnu pažnju niskoj kvaliteti obrazovanja i nedovoljnoj usmjerenosti na potrebe tržišta rada, kao što su nedovoljan razvoj transportne i energetske infrastrukture i sporo prilagođavanje ekonomske strukture zemlje.

Potrebno je poboljšati rezultate Bosne i Hercegovine u provedbi obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, posebno u pogledu uspostavljanja parlamentarne dimenzije Sporazuma i usvajanjem nacionalnog plana za usvajanje *acquis-a*.

Bosna i Hercegovina je općenito u ranoj fazi kada je u pitanju nivo spremnosti da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u EU i potrebno je značajno ubrzati proces usklađivanja s *acquis-em* te provesti i primijeniti odgovarajuće zakonodavstvo. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti područjima slobodnog kretanja roba, pravu poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga, informacionom društvu i medijima, poljoprivredi i ruralnom razvoju, ribarstvu, transportnoj politici, energetici, ekonomskoj i monetarnoj politici, statistici, socijalnoj politici i zapošljavanju, poduzetništvu i industrijskoj politici, regionalnoj politici i koordinaciji strukturnih instrumenata, obrazovanju i kulturi, zaštiti potrošača i zdravlja i finansijskoj kontroli.

Pristupanje Bosne i Hercegovine imalo bi ograničen ukupan utjecaj na politike Evropske unije i ne bi utjecalo na sposobnost Unije da održava i produbljuje svoj razvoj. Istovremeno, identificirana pitanja funkcionalnosti unutar Bosne i Hercegovine, posebno ona koja se tiču unutrašnjeg procesa donošenja odluka, kao i nesigurnost i preklapanja između različitih nivoa vlasti u zemlji u odnosu na niz nadležnosti, mogu negativno uticati na proces donošenja odluka u EU, posebno u vezi s pitanjima koja zahtijevaju jednoglasno odlučivanje među zemljama članicama EU. Stoga bi Bosna i Hercegovina trebala započeti proces rješavanja pitanja funkcionalnosti kako bi se ispunili zahtjevi za članstvo u EU i preuzele odgovarajuće obaveze.

Evropska komisija smatra da bi se pregovori za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji trebali otvoriti kada zemlja postigne potreban stepen usklađenosti s kriterijima za članstvo, a posebno sa političkim kriterijima iz Kopenhagena kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje naročito garantiraju demokratiju i vladavinu prava. Bosna i Hercegovina će morati temeljito poboljšati svoj zakonodavni i institucionalni okvir kako bi se osiguralo ispunjavanje sljedećih ključnih prioriteta:

Demokratija / Funkcionisanje

1. Osigurati da se izbori provode u skladu s evropskim standardima tako što će provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije, osigurati transparentnost finansiranja političkih stranaka i održati lokalne izbore u Mostaru,
2. Osigurati vidljive rezultate kada je u pitanju funkcionisanje mehanizma koordinacije o pitanjima koja se odnose na EU na svim nivoima, uključujući i pripremu i usvajanje nacionalnog programa za usvajanje *acquis*-a,
3. Osigurati pravilno funkcionisanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje,
4. Temeljno unaprijediti institucionalni okvir, uključujući i na ustavnom nivou, kako bi se:
 - a) osigurala pravna sigurnost u smislu podjele nadležnosti između nivoa vlasti;
 - b) uvela klauzula o zamjeni kako bi se državi nakon pristupanja omogućilo privremeno ostvarivanje nadležnosti drugih nivoa vlasti radi sprečavanja i otklanjanja povreda prava EU;
 - c) garantovala nezavisnost pravosuđa, uključujući i njegovu samostalnu instituciju (VSTV);
 - d) reformisao Ustavni sud, uključujući i rješavanje pitanja međunarodnih sudija i osiguralo provođenje njegovih odluka;
 - e) garantovala pravna sigurnost, uključujući i putem uspostave pravosudnog tijela kojem bi bilo povjereno da osigura dosljedno tumačenje prava u cijeloj Bosni i Hercegovini;
 - f) osigurala jednakost i nediskriminacija građana, posebno postupanje prema presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci*;
 - g) osiguralo da su svi organi uprave zaduženi za provedbu *acquis*-a zasnovani isključivo na profesionalizmu i da se ukloni pravo veta u procesu donošenja odluka, u skladu s *acquis*-em.
5. Poduzeti konkretne korake na unapređenju okruženja pogodnog za pomirenje kako bi se prevazišlo naslijeđe rata.

Vladavina prava

6. Unaprijediti funkcionisanje pravosuđa kroz usvajanje novih zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću i sudovima BiH u skladu sa evropskim standardima.
7. Jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, uključujući i protiv pranja novca i terorizma, prvenstveno putem:
 - a) usvajanja i provođenja propisa o sukobu interesa i zaštiti uzbunjivača;
 - b) osiguravanja djelotvornog funkcionisanja i koordinacije tijela za borbu protiv korupcije;
 - c) usklađivanja zakonodavstva i jačanje kapaciteta za javne nabavke;
 - d) osiguravanja efikasne saradnje između tijela za provođenje zakona i sa tužilaštvima;
 - e) demonstriranja napretka u ostvarivanju rezultata proaktivnih istraga, potvrđenih optužnica, kaznenih progona i pravosnažnih osuđujućih presuda u predmetima organiziranog kriminala i korupcije, uključujući i one na visokom nivou;

- f) depolitizacije i restrukturiranja javnih preduzeća i osiguravanja transparentnosti procesa privatizacije.
- 8. Osigurati efikasnu koordinaciju upravljanja granicama i kapacitetima za upravljanje migracijama na svim nivoima i osigurati funkcinisanje sistema azila.

Osnovna prava

- 9. Jačati zaštitu prava svih građana, posebno osiguravanjem provedbe zakona o nediskriminaciji i o rodnoj ravnopravnosti.
- 10. Osigurati pravo na život i zabranu mučenja, posebno (a) ukidanjem upućivanja na smrtnu kaznu u Ustavu Republike Srpske i (b) imenovanjem nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja i nečovječnog postupanja.
- 11. Osigurati poticajno okruženje za civilno društvo, posebno poštujući evropske standarde o slobodi udruživanja i slobodi okupljanja.
- 12. Garantovati slobodu izražavanja i medija i zaštitu novinara, posebno putem (a) osiguranja odgovarajućeg sudskog procesuiranja predmeta prijetnji i upotrebe nasilja nad novinarima i medijskim radnicima, i (b) osiguravanja finansijske održivosti sistema javnih RTV servisa.
- 13. Unaprijediti zaštitu i inkluziju ranjivih grupa, posebno osoba sa invaliditetom, djece, LGBTI osoba, pripadnika romske zajednice, pritvorenika, migranata i tražilaca azila, kao i raseljenih lica i izbjeglica u cilju zatvaranja Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Reforma javne uprave

- 14. Završiti neophodne korake u reformi javne uprave s ciljem unapređenja sveukupnog funkcionisanja javne uprave osiguravanjem profesionalne i depolitizirane državne službe i koordiniranim pristupom u kreiranju politika u cijeloj državi.

Komisija podstiče BiH, na svim nivima vlasti, da usaglas i realizuje socio-ekonomske reformske mjere, u skladu sa strateškim smjericama Programa ekonomskih reformi.

Komisija također poziva BiH da nastavi regionalnu saradnju i jačanje bilateralnih odnosa sa susjednim državama, uključujući i kroz sklapanje sporazuma o granici i zalaganjem za trajno pomirenje na zapadnom Balkanu.

Komisija preporučuje Vijeću da razmotri ovo Mišljenje i da preduzme aktivnosti u vezi sa gore navedenim ključnim prioritetima nakon formiranja vlasti u BiH.

Komisija će pratiti napredak BiH unutar institucionalnog okvira Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i nastaviti će pružati finansijsku podršku BiH u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć.

Komisija će podnijeti izvještaj o BiH kao dio Paketa proširenja 2020. godine u kojem će se analizirati provedba gore navedenih ključnih prioriteta u svjetlu narednih koraka BiH na putu ka EU.