



Praktična politika Slaba koordinacija u procesu usklađivanja / harmonizacije zakonodavstva BiH sa Acquis Communautaire: glavni uzrok sporog procesa evropskih integracija

Nebojša Kuruzović i Slađana Jagodić Čerketa

Sažetak

Prošlo je skoro dvije godine od potpisivanja SSP-a, a najkompleksniji posao u procesu evropskih integracija, usklađivanje našeg pravnog sistema sa propisima EU, ne napreduje. Ovaj zastoj uzrokovan je, prije svega, slabom koordinacijom između različitih nivoa vlasti uslijed složenosti samog unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine (BiH), kao i još uvijek prisutnih političkih tenzija iz proteklog rata koji onemogućavaju konsenzus tri konstitutivna naroda BiH oko važnih pitanja u vezi sa budućnošću njihove države. Glavni cilj ove praktične politike je ukazati na presudan uticaj **nedostatka koordinacije** na proces usklađivanja, a samim tim i na brzinu evropskih integracija BiH, te izvršiti identifikaciju i analizu glavnih prepreka. Takođe, želimo ukazati na mogućnosti za poboljšanje koordinacije različitih nivoa vlasti u BiH, te uz primjere dobre prakse iz zemalja Evropske unije (EU) koje imaju složeno državno uređenje slično BiH, predložiti mjere za prevazilaženje ovog problema i ubrzanja procesa usklađivanja našeg zakonodavstva i pristupanja BiH EU.

SADRŽAJ

1 Uvod	2
2 Opis problema	3
2.1. Identifikacija koordinacije kao jednog od ključnih problema sporih EU integracija	3
2.2. Posljedice nedostatka koordinacije	5
2.3. Analiza uzroka nedostatka koordinacije	6
2.4. Primjeri dobre prakse rješavanja problema u federalnim državama: Njemačkoj i Belgiji	10
2.4.1. Njemačka: sporazum između federalne države i saveznih država	10
2.4.2. Belgija: finansijske sankcije za neizvršavanje EU obaveza	12
3 Raspoložive praktičnopolitičke opcije	14
3.1 Opcija 0: Ostaviti postojeće stanje	14
3.2 Opcija 1: Jedno tijelo na nivou države koje će određivati u čijoj nadležnosti je preuzimanje	14
3.3 Opcija 2: Okvirni zakoni na nivou BiH	15
3.4 Opcija 3: Sporazum između države i entiteta sa predviđenim sankcijama za neizvršenje preuzetih obaveza	16
4 Zaključci i preporuke	18
5 Bibliografija	19

1 Uvod

Obaveza usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske zajednice (aki kominter - *acquis communautaire*) **jedan je od tri takozvana Kopenhagenska kriterijuma za članstvo u EU**¹. Da bi država postala članica EU mora imati u potpunosti usklađeno zakonodavstvo u svakom od 35 poglavlja prava EU, koja trenutno obuhvataju oko 10.000 propisa ili oko 100.000 stranica Službenog glasnika EU. Od brzine pravnog usklađivanja zavisi brzina cjelokupne evropske integracije. Napredak u usklađivanju ne mjeri se samo nabranjem spiska donijetih usaglašenih propisa, već i dokazivanjem da se oni u potpunosti i dosljedno primjenjuju, što je osnov za ocjenu spremnosti za prelazak u status države kandidata za punopravno članstvo u EU.²

¹ Zaključci predsjedništva Evropskog vijeća, Kopenhagen 21-22. jun 1993.godine

² Osnovni prikaz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Sarajevo, Direkcija za evropske integracije BiH, 2008.

³ Vidjeti: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i njihovih država članica u BiH

⁴ Euroimpuls, Radio-televizija BiH
rtsp://195.222.52.149:7070/rtv/televizija/euroimpulsplus08072009.rm

⁵ Euroimpuls, Radio-televizija BiH
rtsp://195.222.52.149:7070/rtv/televizija/euroimpulsplus08072009.rm

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), članom 70.³, BiH je preuzela obavezu usklađivanja svog zakonodavstva koja, u prvoj fazi, podrazumijeva usklađenost osnovnih elemenata *acquisa* koji se odnose na unutrašnje tržište kao i na druge oblasti u vezi sa trgovinom.

Ilustracije radi, prema Sektoru za usklađivanje pravnog sistema Direkcije za evropske integracije (DEI), potrebno je 1159 propisa EU ugraditi u naše zakonodavstvo u ovoj prvoj fazi.⁴ U kasnijoj fazi BiH će se fokusirati na preostale dijelove *acquisa*. Prema gore pomenutom Sektoru DEI-a, samo u okviru oblasti poljoprivrede, koja spada u ovu kasniju fazu, identifikovano je 1080 propisa EU sa kojima je potrebno uskladiti naše propise.⁵ Član 8. SSP-a predviđa da će se pridruživanje provoditi postupno i u potpunosti ostvariti u prelaznom periodu od najviše šest godina.

S obzirom na spor tempo ispunjavanja preuzetih obaveza u skoro dvije protekle godine, postavlja se pitanje da li je samo potpisivanje Sporazuma rezultat (pogrešne) procjene EU da bi se na taj način mogao dati podsticaj reformskim zahvatima, a ne naše stvarne spremnosti?! Trenutno stanje u Bosni i Hercegovini, u kojem proces EU integracija nije strateški osmišljen i vođen, te niko za njega nije odgovoran, na našu veliku žalost, govori upravo u prilog gore navedenoj tezi.

Na osnovu prioriteta koji su proizašli iz zaključivanja SSP-a, kao i prioriteta definisanih Evropskim partnerstvom, **BiH se, između ostalog, obavezala izraditi svoj Državni program usvajanja *acquisa* (NPAA)**. Svrha ovog Programa je zamišljena da omogući uvid u trenutni stepen usklađenosti zakonodavstva, mehanizme i aktivnosti koji se planiraju u daljnjem usklađivanju zakonodavstva, kao i potpuni pregled planiranih zakonodavnih aktivnosti. Ovaj program je izuzetno važan, jer prilikom usklađivanja sa propisima EU neophodno je voditi računa o nivou razvoja ekonomije i društva BiH, iz razloga što je sadašnje pravo EU nastalo na visoko razvijenom tržištu koje funkcioniše već pola vijeka. Momentalno prenošenje svih rješenja iz sistema EU bilo bi kontraproduktivno, jer bi nas stavilo pred izbor: da poštujemo zakone koji bi doveli do veoma negativnih efekata po našu privredu ili da ne poštujemo sopstveni zakon. Zbog toga je potrebno određivati prioritete koji će donijeti pozitivne rezultate, omogućujući privredi i cijelom društvu da lakše prihvati neminovne, nepopularne mjere i neizbježne finansijske troškove u procesu evropske integracije. **Taj Program do današnjeg dana nije donesen, a nema ni naznaka da će biti donesen u skorije vrijeme. S obzirom na rok od 6 godina, od čega je prošlo skoro dvije godine od potpisivanja SSP-a, a da se konkretno i planski nije ništa uradilo.** Kad su rokovi u pitanju, ne poštujemo ni one koje postavimo sami sebi niti one koje nam postavljaju drugi. To se najbolje vidi na primjeru Akcionih planova za sprovođenje Evropskog partnerstva i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Dvije trećine rokova koje smo



postavili sami sebi nismo ispoštovali, a velika je vjerovatnoća da ćemo probiti i one krajnje koje je postavila Evropska unija. Tek kada je EU, sredinom 2009. godine, donijela odluku da se Bosna i Hercegovina ne uvrsti na listu zemalja kojima će biti ukinut vizni režim, proces je donekle dinamizovan, ali samo u tom segmentu i opet nedovoljno.⁶ Pitanje koje logično slijedi jeste: ko je odgovoran za ovakvo stanje i kakvu sankciju je trebao da pretrpi? U našem slučaju, na žalost, nema odgovornih.

BiH u najkraćem roku mora izvršiti unutrašnju harmonizaciju zakonskih propisa, i iz razloga, kako bi dobila što veća finansijska sredstva iz pristupnih fondova EU. Ukoliko se to ne shvati ozbiljno, BiH bi mogla doživjeti sudbinu, npr. Bugarske koja je iskoristila samo 30 odsto sredstava fondova koje je za njih predvidjela EU.⁷

Kriterijumi za članstvo, takođe, zahtijevaju da država mora stvoriti uslove za svoje pristupanje putem prilagođavanja i povećanja efikasnosti svojih institucionalnih struktura tzv. Madridski kriterijum.⁸

U tom svjetlu neophodno je ponovo sagledati državno uređenje BiH te raspodjelu nadležnosti na pojedinim nivoima da bi se moglo utvrditi šta ko treba da uradi i ko snosi odgovornost u slučaju ne izvršavanja preuzetih obaveza.

Takođe, uslijed evropskih integracija i harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU biće neophodno mijenjati Ustav BiH kao i entitetske Ustave u oblasti prenosa suvereniteta i primata prava EU nad domaćim zakonima, kao i pitanja direktne primjene i direktnog efekta prava Unije. To će biti veoma bolan proces pošto je vjerovatno da se te promjene neće moći odvojiti od ostalih ustavnih reformi koje predstavljaju kamen spoticanja u BiH.

Proces usklađivanja zakonodavstva prije svega zahtijeva tijesnu međuinstitucionalnu saradnju na horizontalnom i vertikalnom nivou koja nije prisutna u BiH.

Ovo istraživanje ima namjeru da identifikuje ključne probleme koje su u vezi sa koordinacijom između različitih nivoa vlasti u BiH, čiji nedostatak usporava usklađivanje pravnih propisa BiH i samim tim ometa evropske integracije BiH, te predloži mjere za prevazilaženje ovog problema.

2 Opis problema

2.1. Identifikacija koordinacije kao jednog od ključnih problema sporih EU integracija

Dobra vertikalna i horizontalna koordinacija je bila ključna pretpostavka za uspješno usvajanje *acquisa* u svim članicama EU, a naročito u državama koje imaju složeno uređenje.

Članstvo u Evropskoj Uniji povećava pritisak na vlade zemalja članica da obezbijede efikasnu koordinaciju. Širina i povećanje nadležnosti Evropske Unije u važnim oblastima, kao i kompleksan način donošenja odluka u EU, tjera vlade zemalja članica da udvostruče svoje koordinacione napore.

Efikasnost sistema za koordinaciju na EU nivou mjeri se na bazi četiri Wrightova kriterijuma efikasnosti: a) procjena novog EU propisa i njegovog uticaja na nacionalnom nivou; b) oblikovanje

⁶ Bosanskohercegovački nezavisni news magazin BH dani, broj 648, 13.11.2009., Političari su spori, ali zato loši, Anda Čović, stručni savjetnik u Direkciji za evropske integracije BiH http://www.bhdani.com/default.asp?kat=txt&broj_id=648&tekst_rb=9

⁷ Medijski izvještaj Direkcije za evropske integracije BiH, Sedmični pregled o evropskim integracijama prema izvještavanju štampanih medija u BiH, broj 128, 29.11.-08.12.2007. godine

⁸ Zaključci predsjedništva Evropskog savjeta, Madrid 15-16. decembar 1995.godine

EU političkog dnevnog reda i iskorištenje dostupnih resursa u Briselu; c) glatka i brza transpozicija propisa EU u nacionalni propis; d) implementacija i monitoring primjene EU propisa u praksi. Ovi kriterijumi će biti korišteni prilikom razmatranja zahtjeva BiH za članstvom u EU.

Problem koordinacije je naročito izražen u državama koje imaju federalno državno uređenje, kao što je situacija u BiH (dva entiteta i tri konstitutivna naroda). Međutim, u BiH ovaj problem dodatno pogoršavaju i nacionalistička retorika političkih predstavnika vlasti i komplikovan proces donošenja odluka.

Problem loše koordinacije u BiH identifikovan je i u radnim dokumentima zvaničnika i komisija EU.

„Sveukupno gledano, Bosna i Hercegovina je postigla ograničeni napredak na uspostavljanju funkcionalnijih i djelotvornijih struktura vlasti na državnom nivou u cilju ispunjenja obaveza u pogledu evropskih integracija. Nedostatak resursa, **nedostatak koordinacije**, nacionalne tenzije i unutrašnji konflikti i dalje odlažu reforme. Kada je u pitanju usvajanje i sprovođenje zakona efikasnost entiteta nije ujednačena.“⁹

⁹ Strategija proširenja i ključni izazovi 2008.-2009. (COM(2008)647), Brisel, Komisija EZ, 05.11.2008

„Osigurati strukturiranu i institucionaliziranu koordinaciju između države i entiteta uspostavljanjem funkcionalnih mehanizama za koordinaciju između države i entiteta na političkom, zakonodavnom i tehničkom nivou“.¹⁰

¹⁰ Evropsko partnerstvo sa BiH u 2007. (2008/211/EC), Brisel, Komisija EZ, 18.2.2008.

„Rascjepkano vođenje politike između države i entiteta i dalje predstavlja glavnu prepreku efikasnom radu državnog nivoa vlasti. Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije, koji je uspostavljen da uskladi državne i entitetske planove, nema djelotvornu ulogu i rijetko se sastaje. **Koordinacija između različitih nivoa vlasti je minimalna** i u velikoj mjeri zavisi od ličnih i partijskih interesa. Vijeće ministara je održavalo tematske sjednice posvećene evropskim integracijama. Zbog svojih ograničenih ovlasti Vijeće ministara je povremeno izostavljano iz pregovora o reformama koje su vodili lideri političkih stranaka.“¹¹

¹¹ Izvještaj o napretku BiH u 2009. godini, SEC (2009)1338 final, Brisel, Komisija EZ, 14.10.2009.

I zvaničnici iz BiH ukazuju na neophodnost poboljšanja koordinacije:

¹² Europlus, broj 10, oktobar 2009. godine, Sarajevo

Novoimenovani direktor Nevenka Savić ističe, u svom intervjuu za Bilten Direkcije za evropske integracije BiH Europlus,¹² da **posebnu pažnju treba posvetiti jačanju** administrativnih kapaciteta i **mehanizama unutrašnje koordinacije u BiH** u svrhu sprovođenja i praćenja Sporazuma, kao i uključivanju svih relevantnih javnih i privatnih subjekata. Podjela nadležnosti između države i entiteta ne bi trebalo da bude prepreka adekvatnom i blagovremenom sprovođenju obaveza. Savićeva smatra da je usklađivanje propisa i standarda BiH sa propisima i standardima EU ključna pretpostavka za napredovanje BiH u procesu evropskih integracija.

Poboljšanje vertikalne i horizontalne koordinacije u procesu preuzimanja *acquisa* ima još veći značaj u BiH zbog sljedećih razloga:

Podjela nadležnosti između države i entiteta koje pokriva *acquis*

BiH treba da prilagodi svoje zakonodavstvo sa 10.000 propisa ili oko 100.000 stranica *acquisa* koje je podijeljeno u 35 poglavlja. Sa druge strane, BiH je složena država. Ustav BiH¹³ jasno propisuje nadležnosti koje pripadaju državnom nivou, dok sve ostale pripadaju entitetima. Treba napomenuti da je posljednjih godina aktivan proces prenosa nadležnosti sa nižih nivoa na držav-

¹³ Vidi Ustav BiH



ni, ali je značajan broj nadležnosti koje pokriva *acquis* i dalje ostao na nivou entiteta. Bez tijesne saradnje i koordinacije vladinih institucija, na oba nivoa, koje rade na pripremama zakona nije moguće sveobuhvatno i usaglašeno preuzimanje *acquisa* na nivou cijele BiH.

Neusaglašenost propisa i nepostojanje saradnje unutar BiH

Iako ne postoji usaglašen Državni program usvajanja *acquisa*, državni nivo, entiteti i Brčko distrikt počeli su sa ovim procesom i napravili svoj institucionalni okvir.

Slijedeće institucije su zadužene da kordiniraju ovaj proces ali svaka za svoj nivo vlasti: Direkcija za evropske integracije BiH, Odjeljenje za harmonizaciju propisa RS sa propisima EU u okviru Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Vlade Republike Srpske, Odsjek za evropske integracije Vlade Brčko Distrikta te Ured Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU, koje vrše horizontalnu koordinaciju i monitoring usklađivanja.

Svaki od ovih nivoa samostalno određuje svoje prioritete i metodologiju usklađivanja. Vertikalna koordinacija između ovih institucija je veoma slaba.

2.2. Posljedice nedostatka koordinacije

Ova nekoordinacija ima dalekosežne praktične posljedice.

Prvo, da bi dala pozitivno mišljenje Evropska komisija traži usaglašenost propisa na cijeloj teritoriji BiH, a ne samo na njenim pojedinim djelovima.

Drugo, gledajući sa pravno-tehničke strane teško je usaglašavati zakone na različitim nivoima koji su imali različitu metodologiju u preuzimanju *acquisa*. U praksi to znači da morate imati koordiniran pristup kad preuzimate direktive iz pojedinih oblasti tj. šta će se preuzimati krovnim zakonom na državnom nivou, šta entitetskim zakonima koji implemintiraju krovni zakon, a šta podzakonskim aktima. Trenutno u BiH ne postoji koordinacija po ovom pitanju što izaziva pravni haos.

Treće su praktično sigurnosno-ekonomske posljedice po građane. Kao praktičan primjer navešćemo preuzimanje *acquisa* iz oblasti hemikalija. Zakonodavstvo EU koje definiše ovu materiju¹⁴ u Republici Srpskoj je u značajnoj mjeri preuzeto kroz Zakon o hemikalijama¹⁵ i Zakon o biocidima¹⁶. Na nivou BiH ne postoji zakon koji reguliše ovu materiju, a na nivou drugog entiteta, FBiH, još uvijek je na snazi zakonska regulativa preuzeta iz bivše SFRJ koja ne obezbjeđuje tražene standarde koji su u primjeni ne samo u EU već i u zemljama u okruženju. Sve ovo ima za posljedicu haos na tržištu pri uvozu i potrošnji opasnih hemikalija, a što takođe proizvodi opasnost za zdravlje ljudi i štetan uticaj na životnu sredinu. Jedan od bitnih dokumenata proizašlih iz ovih zakona su i Liste hemikalija čiji je uvoz i upotreba zabranjen i ograničen za određene namjene. Kako FBiH nema regulisanu tu materiju, na njenu teritoriju se uvoze zabranjene hemikalije i nesmetano distribuišu na tržište RS. Da bi se hemikalije stavile na tržište, registracija istih iziskuje i značajna sredstava u pripremi zakonom propisane dokumentacije kojom se procjenjuje opasnost i bezbjednost hemikalija. Neravnopravan odnos u obavezama pravnih subjekata u entitetima stvara revolt i nezadovoljstvo pa izgleda da se kažnjavaju oni koji rade na harmonizaciji.

¹⁴ Uredba br.1907/2006 (REACH), Evropskog Parlamenta i Vijeća od 18.12.2006. godine,
Uredba br.1272/2008 (CLP), Evropskog Parlamenta i Vijeća od 16.12.2008. godine,
Direktiva br. 98/8/EZ, Evropskog Parlamenta i Vijeća od 16. 02. 1998. godine o biocidima

¹⁵ Službeni glasnik RS, broj 25/09

¹⁶ Službeni glasnik RS, broj 37/09

2.3. Analiza uzroka nedostatka koordinacije

Vidjeli smo da je nedostatak koordinacije jedan od ključnih problema u procesu usklađivanja. Ali zašto je to tako? Koji su glavni uzroci nekoordinacije?

Da li su ti uzroci institucionalne, pravne, tehničke, kadrovske ili političke prirode ili je uzrok nepostojanje jasnog nacionalnog programa usklađivanja?

Analiziraćemo ukratko svaki od njih.

¹⁷ Direkcija za evropske integracije BiH, Odjeljenje za harmonizaciju propisa RS sa propisima EU u okviru Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Vlade Republike Srpske, Odsjek za evropske integracije Vlade Brčko distrikta, te Ured Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU

Postojeći **institucionalni okvir** je u potpunosti dovoljan da obezbijedi uspješnu koordinaciju. Kako na državnom, tako i na entitetskom i nivou Distrikta Brčko postoje institucije koje su zadužene da vrše horizontalnu koordinaciju i monitoring procesa preuzimanja *acquisa*.¹⁷

U vertikalnoj koordinaciji između ovih institucija bilo je određenih poteškoća. Različito se gleda na ulogu Direkcije za evropske integracije BiH koja bi trebala biti centralno koordinaciono tijelo. „Predstavnicima Federacije BiH zagovaraju koordinaciju koja bi bila što više centralizovana u centralnom koordinirajućem tijelu s ciljem preuzimanja ingerencija nižih nivoa i da ta institucija misli za druge. Sa druge strane predstavnici Republike Srpske žele da ta centralna institucija bude puki sakupljač odrađenog posla u entitetima. Ni jedna ni druga opcija nije dobra jer ja koordinaciju vidim u aktivnom pristupu centralne institucije u svim pitanjima uz veliko učešće nižih nivoa. Prema predstavnicima nižih nivoa, podrška od strane Direkcije za evropske integracije je nedovoljna. DEI bi trebalo da bude glavni pokretač procesa i da ima ključnu ulogu u koordinaciji, a to često nije slučaj.”¹⁸

¹⁸ Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energije i rudarstva RS

Jasno je da je DEI imala poteškoća u radu u proteklom periodu. Nažalost, zbog suprostavljenih političkih retorika, mjesto direktora Direkcije za evropske integracije je bilo upražnjeno skoro godinu dana. Prema važećim propisima funkcija koordinacije je isključiva nadležnost Direkcije. „Međutim, Direkcija već godinama provodi politiku „non-interference“. Taj pristup se vremenom pretvorio u klasično nemiješanje u svoj vlastiti posao koje za posljedicu ima „proizvodnju“ potpuno sterilizovanih dokumenata, lišenih bilo kakve sugestije, konstruktivne primjedbe ili kritike. Institucija čija je uloga zamišljena da daje impuls i osigurava dovoljno informacija da se pravilno utvrdi pravac kretanja prema EU svedena je na nivo pukog prosljeđivača pošte koja dolazi iz Evropske komisije, pri tome se strogo uzdržavajući od komentara iste. Teško da će se u skoroj budućnosti, uz ovakvo stanje na političkoj sceni BiH, uz nefunkcionalnost Vijeća ministara BiH, trenutna uloga Direkcije značajnije promijeniti.”¹⁹

¹⁹ Bosanskohercegovački nezavisni news magazin BH dani, broj 648, 13.11.2009., Političari su spori, ali zato loši, Anda Ćosić, stručni savjetnik u Direkciji za evropske integracije BiH http://www.bhdani.com/default.asp?kat=txt&broj_id=648&tekst_rb=9

Niži nivoi vlasti upućuju kritike ka DEI da ne pruža dovoljno informacija niti stručnu podršku:

„Nismo zadovoljni sa ostvarenim nivoom saradnje sa Direkcijom za evropske integracije BiH. Saradnju je potrebno poboljšati, naročito u području blagovremenog obavještanja o obukama koje, uz pomoć međunarodnih organizacija, organizuje DEI.”²⁰

²⁰ Izvod iz intervjua sa Radmilom Dragišić, načelnikom Odjeljenja za harmonizaciju propisa RS sa propisima EU u okviru Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Vlade Republike Srpske

„DEI nije imao dovoljne inicijative u rješavanju ključnog problema, a to je donošenje Nacionalnog programa usklađivanja. Jasno je da je DEI imao veliki problem oko imenovanja direktora, ali ovo je posao koji ne može da čeka.”²¹

²¹ Izvod iz intervjua sa Ilijom Stojanović, šefa Odsjeka za evropske integracije Brčko Distrikta

„Smatram da su entiteti na neki način prepušteni sami sebi. Ključni problem je nedonošenje Nacionalnog programa usklađivanja, u čijoj izradi bi bili uključeni entiteti. Postoji donekle podrška u organizovanju seminara i pomoć oko apliciranja na TAIEX.”²²

²² Izvod iz intervjua sa Enisom Pazalja, pomoćnikom direktora Ureda Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU



“Uloga DEI u procesu postaje sve slabija, sve inertnija i sve manje jasna.”²³

Takođe, **pravni okvir** za koordinaciju je relativno zadovoljavajući. Naime, svi nivoi vlasti su donijeli odluke kojim se obezbjeđuje horizontalna koordinacija.²⁴

Odlukama su obavezani svi predlagači normativnih akata da se tokom cijelog procesa izrade normativnog akta brinu o obavezi usaglašavanja sa propisima EU.

Takođe se uvodi i proceduralna obaveza da prilikom pripreme nacrtu i prijedloga akata predlagači sačine Upporedni prikaz o usklađenosti nacrtu, odnosno prijedloga normativnog akta sa *acquis communautaire* (uporedni prikaz usklađenosti član po član domaćeg propisa sa članom po članom relevantnog propisa EU) i da kao rezultat daju ovjerenu Izjavu o usklađenosti nacrtu, odnosno prijedloga normativnog akta sa *acquis communautaire*-om (sa primarnim, sekundarnim i ostalim izvorima prava EU).

Oba pomenuta instrumenta i procedure su usklađene sa zemljama okruženja.

Odlukom Savjeta ministara o formiranju radnih grupa daje se mogućnost za vertikalnu koordinaciju. Cilj donošenja Odluke od strane Savjeta ministara bio je angažovanje stručnjaka iz institucija Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta BiH, kao i nezavisnih eksperata i nevladinih organizacija na izradi propisa koji bi se od samog početka usklađivali sa odredbama *acquis communautaire*-a. Međutim, radne grupe nisu profunkcionisale do današnjeg dana.

„Postoji solidan pravni okvir za harmonizaciju i koordinaciju u ovoj oblasti. Donesene su neophodne odluke, uputstva i rješenja o imenovanju mješovitih radnih grupa, itd. Ali osnovni problem ovih dokumenata je u tome što, kako je vrijeme odmicalo, su se sve manje primjenjivali u praksi. Posljedica ovoga je da je proces sve više gubio na ozbiljnosti. Ionako trom administracija je u tome našla alibi po logici da dokumenti koji se već duže ne primjenjuju nisu više ni obavezujući.”²⁵

Nepostojanje **Nacionalnog programa preuzimanja *acquisa*** uveliko otežava proces koordinacije jer nije jasno definisano koje se direktive preuzimaju, koje su nadležne institucije za njihovo preuzimanje i koji su rokovi.

“Ne postoji jedinstveni strateški dokument, Nacionalni program preuzimanja *acquisa* (NPAA), nejasno da li zbog nedostatka političke volje ili zbog nedostatka stručnih osoba na ključnim pozicijama za upravljanje procesom evropskih integracija.”²⁶

Savjet ministara BiH je na 10. tematskoj sjednici, održanoj 21.7.2009. godine, na prijedlog Direkcije za evropske integracije, razmotrio i usvojio Program prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za sprovođenje Evropskog partnerstva i Privremenog sporazuma u kome je predvidjelo koji zakoni bi se trebalo donijeti s ciljem ispunjavanja obaveza iz SSP-a i koje institucije su nadležne za to. Međutim, apsurdno je da se usvojeni Program u drugoj polovini 2009. godini odnosi na prioritete za 2008. i 2009. godinu. Iako još nije izrađen izvještaj sa podacima koliko je planiranih zakona usvojeno na svim nivoima Bosne i Hercegovine, možemo konstatovati da Program nije ispunjen ni na BiH nivou ni u entitetima. Da bi se ovaj proces pomakao sa mrtve tačke i da bi se prvo napravio, a kasnije i implementirao kvalitetan Program preuzimanja *acquisa*, neophodna je daleko bolja saradnja i koordinacija između vladinih institucija na svim nivoima. Međutim, treba napomenuti da njegovo usvajanje samo po sebi neće dovesti do ubrzanja procesa ukoliko ne bude postojala politička volja.

²³ Izvod iz anketiranja članova Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju

²⁴ Odluka o procedurama u procesu usklađivanja zakonodavstva BiH sa *acquis communautaire*, „Službeni glasnik BiH”, broj 44/03 Odluka o postupku i načinu usklađivanja zakonodavstva Republike Srpske sa zakonodavstvom Evropske unije”, „Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 81/07 Odluka o procedurama u postupku usklađivanja propisa Brčko Distrikta BiH sa *Acquis Communautaire*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, broj 25/09 Uredba o Uredu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske Unije, „Službene novine Federacije BiH”, broj 44/07

²⁵ Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva RS

²⁶ Izvod iz anketiranja članova Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju

²⁷ Izvod iz intervjua sa Radmilom Dragišić, načelnikom Odjeljenja za harmonizaciju propisa RS sa propisima EU u okviru Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Vlade Republike Srpske

²⁸ Izvod iz intervjua sa Enisom Pazalja, pomoćnikom direktora Ureda Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU

Jedan od velikih **tehničkih problema** prilikom harmonizacije propisa, te koordinacije istog procesa, je i nedostatak službenog prevoda *acquis communautaire*.

„Iako je DEI odgovorna za organizaciju, realizaciju i koordinaciju procesa pripreme prevoda zakona u BiH, do sada u tom segmentu nije mnogo urađeno.“²⁷

„Ključni problem je prevod *acquisa*. Ne znamo šta da kažemo ljudima u ministarstvima kako da rješavaju problem prevoda: da li da zapošljavaju prevodioca, da li su prevodi do kojih dolaze nezvaničnim kanalima prihvatljivi, da li je znanje engleskog jezika od strane zaposlenih državnih službenika dovoljno stručno da oni prevode iste.“²⁸

Kadrovski potencijal Bosne i Hercegovine u ispunjavanja obaveza EU integracija je nedovoljan te su kadrovi slabo obučeni na svim nivoima vlasti. Državne službenike u organima uprave, na svim nivoima vlasti, karakteriše nedovoljno poznavanje samog procesa EU integracija i obaveza koji iz njega proizilaze, nedovoljno poznavanje stranih jezika, zakonodavstva EU, procedura prilikom usklađivanja zakonodavstva, upravljanja IPA fondovima i dr.

„Mislim da nemamo, ni na jednom nivou vlasti, kritičnu masu osposobljenih kadrova za preuzimanje regulative EU. Populacija koja je nosilac u državnom sektoru su službenici koji su sa 10, 15, 20, 25 godina radnog staža, dakle predratni službenici uz izuzetak do 10% na državnom nivou, na entitetskom 5%, a na kantonalnom ni 2%. To je populacija koja nije koristila u svom radu engleski jezik, a da ne govorim o njemačkom i francuskom jeziku. Generacija koja je bilo poprilično tehnički neosposobljena, ali takođe generacija koja nije stekla znanja između 1992. do 1997. godine, koja nije naučila ništa o strukturi EU, načinu rada EU komisije, a naročito o metodama i tehnikama preuzimanja direktiva EU. Ti kadrovi su bili uključeni u aktivnosti vezane za pridruženje, međutim nije došlo do osposobljavanja institucija niti primanja mlađeg kadra koji bi u prvom trenutku bio logistička i sinergijska podrška, a kasnije nosioci cijelog procesa. U principu ta struktura državnih službenika, koji su trenutno nosioci odgovornosti, nije spremna da preuzme ovaj proces u punom kapacitetu.“²⁹

²⁹ Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva RS

³⁰ Izvod iz intervjua sa Enisom Pazalja, pomoćnikom direktora Ureda Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU

„Mislim da je trenutni kadar, koji radi na ovim poslovima, istrošen i da ne može se nositi sa kvalitetno sa ovim procesom. Većina ih radi ustaljeno, bez inicijative, mehanički i shavataju ovaj posao olako. Nema ljudi na ključnim pozicijama koji žele da se posvete ovom poslu. Potrebno je zapošljavati mlađe ljude, profilisati ih za ove poslove te forsirati ih slanjem na obuke.“³⁰

„Nažalost, odluke o formiranju odjeljenja pri ministarstvima i republičkim institucijama nisu ispoštovane i najčešće jedan službenik radi na tim poslovima. Radi se ad hoc, po potrebi i ne postoji kontinuitet. Prilikom izrade programa rada ne uzimaju se u obzir obaveze harmonizacije pravnih propisa i obaveze SSP-a i prioriteta Evropskog partnerstva.

Takođe, u procesu izrade propisa, harmonizacija se shvata samo kao obaveza izrade izjave o usklađenosti i uporednog prikaza kao propisanih dokumenata. Najčešće se „harmonizacija“ radi nakon izrade propisa i tada se traži bilo koji *acquis* da bi se ova obaveza „zadovoljila“.“³¹

³¹ Izvod iz anketiranja članova Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju

Iako su i država i entiteti, novim zakonskim rješenjima, pokušali da doprinesu stabilnosti profesionalnog kadra i depolitizaciji istog, još uvijek se ključne figure u izvršnoj vlasti, na svim nivoima, imenuju prema stranačkoj podobnosti uz vođenje računa da se ispoštuje nacionalna struktura. U većini slučajeva, jedini potreban uslov koji ovi kadrovi zadovolje je diploma formalnog obrazovanja, najčešće bez dovoljnog stručnog iskustva u traženoj oblasti, liderskih i organizacionih sposobnosti.

„Najefikasnije rješenje za ove probleme je adekvatna reforma državne uprave, ali mislim da ona nije uspjela i da iz situacije zagovaranja stručnih državnih službenika koji bi trebali biti nosioci cijelog procesa, mi smo, ipak, došli u situaciju politizacije državnih službenika. Lično mislim da bi bilo mnogo efikasnije priznati da je nivo pomoćnika ministarstava političkog ranga, čime bi omogućili da niži sloj, mislim na načelnike, stručne savjetnike i šefove odsjeka, preuzmu proces.“³²

³² Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva RS



BiH ne raspolaže sa bazom podataka o kadrovima, a bez kadrovskog planiranja i razvoja teško da će se ovaj kompleksan proces moći odraditi blagovremeno i kvalitetno. U BiH nedostaje kultura timskog rada, koncept učenja tokom cijelog života, te koncept individualne odgovornosti. Takođe, u BiH je, od početka građanskog rata pa do sada, prisutan eksterni (odlazak u inostranstvo) i interni (zapošljavanje u međunarodnim organizacijama) odliv mozgova. Ni sistem formalnog obrazovanja još uvijek nije prilagođen zahtjevima za produkciju kadrova koji imaju potrebna znanja iz EU integracija. Nismo dovoljno iskoristili ni mogućnosti koje su nam nudile međunarodne organizacije i institucije za obuku i usavršavanje, a naše sopstvene mogućnosti da obezbijedimo iste su bile veoma skromne. Zastoj uslijed svjetske ekonomske krize se odrazio i na smanjenje raspoloživih finansijskih sredstava za obuke. Često se dogodi apsurdna situacija da postoje obuke i mogućnosti za usavršavanje koje su u potpunosti finansijski pokrivene od strane organizatora, ali da zbog nedostatka novca za dnevnice službenici ne dobijaju saglasnost da idu na iste, iako su čak oni ti koji insistiraju na odlasku. Treba naglasiti da kadrovi koji su imenovani u tijela za sprovođenje SSP-a, uopšte nisu novčano nagrađeni. Njihove radne kolege, koje se nalaze na istim pozicijama, primaju istu platu kao i oni, koji su imenovani u ta tijela, a time su im date puno veće radne obaveze. Takav pristup djeluje destimulativno na imenovane kadrove da tim aktivnostima posvete svoje znanje, trud i vrijeme.

Dolazimo i do faktora koji je najvjerovatnije ključan za uspješnu koordinaciju i ubravanje procesa usklađivanja, a to je **politička volja**.

Rezultati ankete sa članovima Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju su političku volju označili kao najveći problem koji onemogućuje bolju koordinaciju i brži tempo preuzimanja *acquisa*.

“Političke strukture se samo deklarativno izjašnjavaju za evropske integracije dok se u praksi to negira. Nije izvršena sveobuhvatna reforma uprave jer su još uvijek ostali antagonizmi iz rata. Svako pitanje se posmatra kroz tri različita interesa. Sa jedne strane Bošnjaci zagovaraju apsolutnu centralizaciju, Srbi izrazitu decentralizaciju, a Hrvati žele jačanje centralnog nivoa vlasti i prije svega kantonalnog, da bi na njemu ostvarili svoj nacionalni interes.”³³

U opštoj ocjeni stanja u Bosni i Hercegovini konstatuje se da “iako je sprovođenje Privremenog sporazuma u cjelini bilo zadovoljavajuće, napredak zemlje u dostizanju ključnih reformi je ostao vrlo ograničen. Domaća politička klima se pogoršala, a prepreke kvalitetnom funkcionisanju institucija, kao i zapaljiva retorika su se nastavile”.³⁴ Apeluje se na hitno ubrzanje ključnih reformi!!! Ovi sukobi su imali za posljedicu usporavanje procesa evropskih integracija i smanjen obim donošenja ključnih zakona.

Izveštaj Evropske komisije o napretku BiH za 2009. godinu kaže:

„Glavne političke vođe u oba entiteta često osporavaju ustavne elemente uspostavljene dejtonsko-pariškim mirovnim sporazumom, te je napredak u sprovođenju reformi vezanih za EU ograničen. Ne postoji dovoljan konsenzus o glavnim reformskim prioritetima, a bilo je i pokušaja da se promijene ranije dogovorene reforme. Neophodna je zajednička vizija o pravcu kretanja zemlje kako bi institucije funkcionisale dobro, kako bi se stvorile funkcionalnije i efikasnije strukture u državi i kako bi se o međunarodnim pitanjima i pitanjima vezanim za Evropsku uniju govorilo jednim glasom.”

Politički sukobi očigledno imaju negativan uticaj i na rad mješovitih tijela koja su formirana sa ciljem ispunjavanja obaveza predviđenih SSP-om. Ovo se možda najbolje vidi iz primjera rada

³³ Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva RS

³⁴ Bosanskohercegovački nezavisni news magazin BH dani, broj 647, 06.11.2009., Pravac-slijepi kolosijek, Anđa Čosić, stručni savjetnik u Direkciji za evropske integracije BiH http://www.bhdani.com/default.asp?kat=txt&broj_id=647&tekst_rb=14

³⁵ Članovi Privremenog Pododborna za unutrašnje tržište i konkurenciju su imenovani iz sljedećih institucija BiH: Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa; Ministarstvo pravde; Konkurencijski savjet; Institut za intelektualno vlasništvo; Institut za mjeriteljstvo; Institut za akreditovanje; Institut za standarde; Agencija za javne nabavke; Agencija za sigurnost hrane; Savez udruženja za zaštitu potrošača; Ministarstvo finansija FBiH; Ministarstvo finansija RS; Ministarstvo trgovine FBiH; Ministarstvo trgovine i turizma RS; Ministarstvo energije, rudarstva i industrije FBiH; Ministarstvo privrede, energetike i razvoja RS; Ministarstvo zdravlja FBiH; Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS; Ministarstvo obrazovanja i nauke FBiH; Ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta FBiH; Ministarstvo nauke i tehnologije RS; Odjel za privredni razvoj Vlade BD; Odjel za stručne i administrativne poslove Vlade BD.

³⁶ Izvod iz anketiranja članova Pododborna za unutrašnje tržište i konkurenciju

³⁷ Izvod iz anketiranja članova Pododborna za unutrašnje tržište i konkurenciju

³⁸ Bosanskohercegovački nezavisni news magazin BH dani, broj 648, 13.11.2009., Političari su spori, ali zato loši, Anđa Čosić, stručni savjetnik u Direkciji za evropske integracije BiH http://www.bhdani.com/default.asp?kat=txt&broj_id=648&tekst_rb=9

Pododborna za unutrašnje tržište i konkurenciju koji bi trebao biti i najagilniji s obzirom da ta oblast ima prioritet u EU integracijama BiH. Članovi³⁵ ovog pododborna su, prema anketi koju smo uradili sa njima, izjavili da većina članova nije nikada dobila niti poziv za sastanak ovog pododborna niti zna da li se on ikada sastao.

„Iako sam imenovana kao član ovog Pododborna niti jedan poziv nisam imala do sada, bilo da je to poziv za sastanak ili nekakav upitnik ili bilo šta drugo. Iskreno sam razočarana.“³⁶

„Pododbor je imao jedan sastanak u aprilu 2009.godine, poprilično haotičnog rada sa jasno diferenciranim stranama: Evropska komisija, BiH organi vlasti, entitetska ministarstva. Djelovalo je kao sastanak tri strane. Zapisnik je dostavljen nakon osam mjeseci, na engleskom jeziku suprotno Poslovniku o radu i ponižavajuće za BiH stranu!!! Radna grupa za unutrašnje tržište i konkurenciju nije radila nakon sastanka, nemamo kontakte i saradnju, faktički nema rada do pripreme za drugi sastanak u aprilu 2010.godine. Radne grupe nemaju svoju funkciju do sastanka Pododborna i nefunkcionalne su u ovakvom obliku.“³⁷

Politička situacija je izrazito nepovoljna, ali je isto tako činjenica da nisu sve reformske obaveze politički sporne i da, ukoliko se reorganizujemo i promijenimo pristup, možemo činiti pomake čak i u ovakvim okolnostima. Dokaz da politika nije jedini faktor zastoja jeste i činjenica da smo u periodu od tri mjeseca nakon objave da nećemo dobiti bezvizni režim usvojili više reformskih zakona nego za godinu dana prije toga.³⁸

Svi se slažu da rješenje za bolju koordinaciju i bržu harmonizaciju mora prije svega uključivati političku podršku ključnih subjekata.

2.4. Primjeri dobre prakse rješavanja problema u federalnim državama: Njemačkoj i Belgiji

Bosna i Hercegovina nije jedina država koja ima federalni oblik uređenja države, a koja ima problem uspostavljanja efikasne i funkcionalne saradnje i koordinacije između različitih nivoa vlasti. U nastavku dajemo *case* studije Njemačke i Belgije, federalnih država članica Evropske Unije, u svjetlu razmatranja rješenja koja su implementirana u procesu usklađivanja njihovog nacionalnog zakonodavstva sa EU legislativom i EU integracija.

Razlog navođenja primjera Njemačke i Belgije je činjenica da su obe države federalne sa visokim stepenom decentralizacije i morale suočiti sa problemom malih kapaciteta i neefikasnošću svojih sistema za koordinaciju. U nastavku ćemo izložiti upotrebu dva mehanizma za poboljšanje vertikalne koordinacije, a koji bi se uz određene modifikacije mogli primjeniti u BiH. Ti mehanizmi su: sporazum između različitih nivoa vlasti i sankcije za nivo vlasti zbog nepreuzimanja *acquisa*.

2.4.1. Njemačka: sporazum između federalne države i saveznih država

Njemačka je federalna republika koja se sastoji od 16 konstitutivnih država. Svaka od njih ima svoj ustav, vladu, parlament, zakonodavstvo i administraciju, a većina i ustavni sud, dakle slično kao i BiH čiji entiteti imaju kompletnu državnu infrastrukturu.

Njemački ustav propisuje da su savezne države pod ustavnom obavezom da implementiraju EU zakonodavstvo ako im je Ustavom data nadležnost za ta pitanja.



Njemačka je problem EU pitanja rješila putem zaključivanja sljedeća tri dokumenta: Sporazum o saradnji između federalne države i saveznih država (u oblasti evropskih pitanja³⁹), Sporazum o saradnji između federalne vlade i parlamenta⁴⁰ i Sporazum između federalne vlade i vlada saveznih država.⁴¹

Sporazum o saradnji između federalne države i saveznih država počinje sa preambulom u kojoj federalna vlada i vlade saveznih zemalja naglašavaju da su posvećene cilju ujedinjene Evrope i njenog razvoja na bazi ugovora kojima je EU osnovana. Na osnovu tijesne međusobne saradnje i povjerenja, federalna država i zemlje članice su se ovom prilikom, u cilju provođenja odredbi ovog sporazuma, složile oko sljedećeg:

I Informisanja gornjeg doma njemačkog parlamenta - Bundesrata,

koji je sačinjen od predstavnika saveznih država, od strane federalne vlade na najefikasniji način u odgovarajućem vremenu u vezi taksativno nabrojanih EU dokumenata, a koji bi mogli da budu od interesa za savezne države.

II Prethodne konsultacije

sa predstavnicima saveznih država od strane resornog federalnog ministarstva u vezi sa utvrđivanjem nacionalnog stava u pregovaračkom procesu oko nacionalnog zakonodavstva koji su u nadležnosti donošenja i/ili sprovođenja od strane saveznih država.

III Mišljenje gornjeg doma njemačkog parlamenta - Bundesrata

Federalna vlada ima obavezu da obavijestava Bundesrat oko dnevnih redova Evropskog savjeta kad se odlučuje o svim projektima koji su od interesa za savezne države da bi Bundesrat dostavio svoja stajališta oko istih.

IV Uključenost predstavnika saveznih zemalja u proces pregovaranja sa institucijama EU

Federalna vlada ima obavezu da obavijestava Bundesrat o vremenu, mjestu i dnevnom redu održavanja sastanaka sa predstavnicima institucija EU. Bundesrat ima pravo da se prijavi za prisustvo na takvim aktivnostima, kao što su formalna saslušanja, konsultacije i ekspertske diskusije. Bundesrat će obavijestiti federalnu vladu koga, kao predstavnika savezne zemlje, šalje na takve sastanke. Nova verzija člana 23. njemačkog ustava dozvoljava da savezne države nastupaju u Savjetu ministara EU kao njemački predstavnici kada je u pitanju njihova ekskluzivna nadležnost u određenoj oblasti. Ovo direktno učesće saveznih država u spoljnoj prezentaciji Njemačke u evropskim pitanjima je omogućeno kroz amandman na član 146. Mاستrihtskog ugovora, a koji dozvoljava ministrima saveznih država da djeluju kao predstavnici Federalne Republike Njemačke u Savjetu ministara EU. Dakle, predstavnici saveznih država su članovi njemačke delegacije i uzimaju riječ u diskusijama samo kad su u pitanju teme od njihovog interesa.

V Postupak pred evropskim sudovima

Federalna vlada ima obavezu da dostavi na uvid Bundesratu sve raspoložive informacije i dokumente u vezi sa slučajevima koji se vode pred Evropskim sudom pravde, a savezne države su dužne da daju svoje detaljno mišljenje o predmetu spora.

VI Saradnja između glavnog predstavnika i predstavništava saveznih država u Briselu
Iako su prema članu 32 njemačkog ustava vanjski poslovi isključiva nadležnost federalnog nivoa, savezne države su postupno povećavale svoju mogućnost da se i njihov

³⁹ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG), BGBl 1993 I S. 313.

⁴⁰ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundestag und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG), BGBl 1993 I S. 311.

⁴¹ Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU in Ausführung von Paragraph 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU, Bundesanzeiger No. 226 of 1993, p. 10425; supplemented by the Vereinbarung of 8 June 1998 in order to deal in future with framework decisions of Art. 43(2) (b) TEU as adopted in Amsterdam.

glas čuje u procesu pravljenja evropskog zakonodavstva. Tokom pregovora oko Rimskog ugovora, savezne države i federalna vlada su se dogovorile oko uspostavljanja institucije posmatrača saveznih država, koji je stacioniran i u Berlinu i u Briselu, da bi obezbijedili informacije iz prve ruke za svoje države. Kao odgovor na ekspanziju evropske legislative stupanjem na snagu SEA (The Single European Act), savezne države su otvorile kancelarije za informacije u Briselu između 1985. i 1987. godine. Federalna vlada je dužna da pruži svu neophodnu podršku radu predstavništava saveznih država u Briselu preko svog glavnog predstavnika i ambasade.

Federalna vlada i vlade saveznih zemalja su u obavezi da osiguraju sve institucionalne i organizacione kapacitete tako da Federalna Republika Njemačka može efikasno djelovati i pregovarati na nivou EU na fleksibilan način.

Iz svega navedenog vidimo da se konstitutivne jedinice federalne države mogu izboriti da se i njihov glas čuje u vezi sa EU pitanjima, kao i da imaju određen stepen samostalnosti u nastupanju u EU institucijama, pod uslovom da djeluju u zajedničkom interesu države. Treba konstatovati i da je takav sistem Evropa prihvatila kroz primjer Njemačke. Takođe, vidimo pozitivan primjer sklapanja sporazuma između nivoa vlasti federalne države kojima se dogovara uređenje odnosa, budućih djelovanja i načina donošenja odluka po pitanju EU. Ovakvi ugovori na primjeru BiH bi pokazali spremnost za kompromisnim rješenjima te jasno uspostavili pravila ponašanja entitetskih i državnih nivoa vlasti u BiH po EU pitanjima.

2.4.2. Belgija: finansijske sankcije za neizvršavanje EU obaveza

⁴² Graver H.P., 'National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy' ARENA Working Papers WP 02/17

⁴³ Com 2001 428 final p.25

"Uticaj EU pravila zavisi od nastojanja i kapaciteta zemalja članica da osiguraju da su ta pravila ugrađena i primjenjena efektivno, u potpunosti i na vrijeme." (Graver)⁴²

Ova izjava Evropske komisije iz Bjele knjige na temu upravljanja⁴³ bavi se problemom implementacije EU zakonodavstva u zemljama članicama. Deficit u implementaciji predstavlja pravi problem za postizanje efikasnosti Evropske legislative. Među zemljama koje imaju ozbiljan deficit u implementaciji, nalazi se i Belgija.

U Belgiji se tokom dugog procesa (25 godina) ustavnih reformi postiglo federalno uređenje. U okviru njih veliki dio nadležnosti je prebačen na belgijske konstitutivne jedinice, njihove vlade i parlamente.

Takođe, federalnim državama je dato pravo da zaključuju međunarodne sporazume. Ove nove institucije mogu djelovati nezavisno od institucija federalne države. Na primjer, zakon federalne države ne može da bude promijenjen federalnim zakonom. Ovaj jedinstveni sistem prouzrokuje ozbiljne posljedice na evropskom nivou.

Formirano je šest konstitutivnih podržavnih jedinica: Flamanska, Frankofona i Njemačka zajednica i Flamanska, Valonska regija i Regija glavnog grada Brisela. Svaka od ovih jedinica ima svoj direktno izabrani parlament, vladu i ministarstva. Nadležnosti regiona su povezane sa teritorijalnim pitanjima te problemima u vezi sa regionalnim ekonomskim razvojem, zapošljavanjem, industrijskim restruktuisanjem, zaštitom prirodne sredine, prostornim planiranjem, građevinskim dozvolama, izgradnjom saobraćajne infrastrukture, saobraćaje, poljoprivredom i promocijom izvoza. Nadležnosti zajednica su personalna pitanja: kultura, jezik, obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita i pitanja porodice.



Gore navedeno ukazuje na to da je državno uređenje Belgije još kompleksnije nego što je to slučaj sa BiH, te da se proces ustavnih reformi u Belgiji, koja je EU pristupila kao centralizovano uređena država, odvijao u dugom periodu tokom članstva u EU. Proces dogovaranja između konstitutivnih naroda Belgije nije opstruisan u procesu traženja rješenja koja odgovaraju njihovim potrebama. Sve vrijeme podržana su kompromisna rješenja, ma kakva ona bila, kako bi se očuvala država, te se nisu favorizovali interesi jedne strane u cilju postizanja ravnopravnosti i jednakosti prava, i samim tim se spriječilo traženje drugih nedemokratskih metoda za rješavanje postojećih problema. Šteta što narodi u BiH ne razmišljaju na isti način, te predstavnici međunarodne zajednice u BiH ne sprovode istu politiku nemješanja i podržavanja kompromisa.

U cilju da se spriječi da ova široka autonomija preraste u konflikte, organizovan je veliki broj zaštitnih mehanizama:

1. Senat služi kao posredničko tijelo između federalnih organa vlasti i konstitutivnih jedinica koje predstavljaju senatori zajednica;
2. Senat nudi savjete u slučaju sukoba interesa između federalnih institucija;
3. ugovori o saradnji (=ugovori o politikama/sporazumi) su mogući između federalne vlade, zajednica i regiona;
4. Arbitrani sud nadzire poštovanje podjele nadležnosti, te ima pravo da poništi zakone i odluke u slučaju prekoračenja povjerenih nadležnosti.

Moramo konstatovati da bi slična rješenja zaštitnih mehanizama bila dobro došla i u BiH.

Usljed nepostojanja hijerarhije između federalnog nivoa vlasti i nivoa vlasti konstitutivnih jedinica, federalna vlada nije u mogućnosti da prisili konstitutivne jedinice da implementiraju evropske direktive. Drugim riječima, u nekoliko sudskih slučajeva (Evropska komisija protiv Belgije) sugeriše se⁴⁴ da postoje dilema, u jednu ruku, poštovanja principa supsidijarnosti i autonomije federalne države i, u drugu ruku, efikasnosti i pune implementacije evropskog zakonodavstva u federalnoj državi.

Prema Izvještajima Komisije o rezultatima implementacije, Belgija je bila među posljednjima prema učinku početkom 1992. godine, sa procentom transpozicije od 73.6% u odnosu na EU prosjek od 77.2%.⁴⁵

U cilju suočavanja sa ovim poteškoćama pri implementaciji Belgijanci su sproveli važne reforme. U prošlim dekadama, Belgija je prošla dubok proces federalizacije svoje države sa velikim posljedicama koje se tiču načina na koji država koristi svoja prava te ispunjava obaveze u kontekstu Evropske unije⁴⁶. Najvažnije reforme koje su imale posljedice na implementaciju EU zakonodavstva su sprovedene unutar još šire reforme: ustavnih promjena iz 1993. godine.

U prošlom vremenu, Evropski sud pravde federalnu je državu Belgiju proglasio odgovornom za kršenje evropskog zakonodavstva od strane belgijskih zajednica i regiona. Ova presuda se odnosila i na neimplementaciju EU mjera kao i na nepreduzimanje akcija da bi se ista izvršila. Federalna država Belgija je, dakle u velikom broju slučajeva osuđena od Evropskog suda pravde jer jedna ili više njenih konstitutivnih jedinica nisu preduzeli potrebne mjere za pitanja koja potpadaju pod njihovu ekskluzivnu nadležnost. Iz ovoga možemo zaključiti da će i BiH u slučaju loše harmonizacije zakonodavstva od strane jednog ili oba njena entiteta biti osuđena i sankcionisana od strane Evropskog suda bez obzira što se radi o pitanjima koja spadaju pod nadležnost entiteta.

⁴⁴ Vidjeti: Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, 19 March 1998, *European Court reports 1998*, str. I-05063 Case C-323/96 i Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, 5 May 1998, *European Court reports 1998*, str. I-04291 Case C-343/97

⁴⁵ Hooghe, L (1995), 'Belgian Federalism and the European Community', u Jones and Keating (eds.), *The European Union and the Regions*, str.135-165.

⁴⁶ Andersen, C., 'European Union Policy-making and National Institutions - The Case of Belgium' in Svein S.Andersen and Kjell A.Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?* (London: Sage, 1996), str.83-100.

U cilju pronalazjenja rješenja za ovaj problem, ustavne reforme iz 1993. godine su uvele mehanizam eventualnih finansijskih sankcija za neodgovorne konstitutivne jedinice od strane belgijskog federalnog nivoa vlasti.

Kao rezultat ove važne reforme belgijski učinak implementacije se poboljšao. Prema izvještajima Komisije (kako smo spomenuli ranije) početkom 1992. godine Belgija je bila na samom dnu liste sa transpozicijskim procentom od 73.6% u odnosu na EU prosjek od 77.2%. Početkom februara 1993. Belgija se premjestila u bolju polovinu zemalja, sa prosjekom od 85.5% u odnosu na EU prosjek od 80%⁴⁷.

⁴⁷ Hooghe, L (1995), 'Belgian Federalism and the European Community', in Jones and Keating (eds.), *The European Union and the Regions*, str.135-165.

Da zaključimo, Belgija je uspjela naći institucionalne odgovore kako da stvori liderstvo u formi kooperativnog federalizma kao i da poboljša svoje rezultate u implementaciji EU zakonodavstva. Smatramo da BiH može dosta toga pozitivnog da nauči od Belgije: spremnost na kompromis, ravnopravnost konstitutivnih naroda, demokratski proces ustavnih reformi te odlučnost u ispunjavanju EU obaveza.

3 Raspoložive praktičnopolitičke opcije

3.1 Opcija 0: Ostaviti postojeće stanje

Ukoliko se ništa ne učini proces harmonizacije će biti spor i u potpunosti anarhičan. Trenutni tempo harmonizacije sigurno je nedovoljan za ispunjavanja rokova iz SSP-a. Svaki nivo vlasti će vršiti harmonizaciju svojim tempom i metodologijom bez značajnije usaglašenosti sa ostalim nivoima. BiH će dobijati negativne ocjene za ovaj proces jer EU ocjenjuje usklađenost za čitavu BiH, a ne samo za njene djelove. Ovo znači da jedan nivo BiH može imati i usklađenost i do 100 %, drugi da ima nizak nivo usklađenosti, a ocjena će na kraju biti negativna. Takođe, izvjesne su i ekonomske i sigurnosne posljedice. Ako jedan nivo BiH uvodi određene standarde to pooštrava uslove poslovanja. Posljedica je da će određene kompanije vršiti preregistraciju i prijavljivati se u dio BiH koji nije uveo strožije EU standarde, a biće im dostupno tržište čitave BiH. Time se diskriminišu kompanije iz djela BiH koji je vršio usklađivanje. Takođe, ovo može imati naročite sigurnosne posljedice kod standarda koji se tiču zdravlja ljudi i zaštite životne sredine što smo pokazali na primjeru preuzimanja direktiva iz oblasti hemikalija.

3.2 Opcija 1: Jedno tijelo na nivou države koje će određivati u čijoj nadležnosti je preuzimanje

Ovaj model predviđa formiranje jednog tijela na državnom nivou (alternativno može se formirati kancelarija pri već postojećem tijelu) koje bi na osnovu Programa preuzimanja određivalo koji nivo vlasti je nadležan za preuzimanje koje direktive, a u skladu sa Ustavom. Takođe, ovo tijelo bi vodilo računa o rokovima i vršilo bi monitoring procesa. Ono bi davalo ocjenu o usklađenosti svih zakona. Samo usklađivanje bi vršila resorna državna i entitetska ministarstva zavisno od nadležnosti.

Prednost ovoga modela je u tome što bi se izbjegle rasprave oko toga ko je nadležan za preuzimanje određenih direktiva jer bi to odlučivalo jedno centralno tijelo. Takođe, sa jednog mjesta bi se vršio monitoring i koordinisao proces što bi dovelo do povećanja efikasnosti u radu. Prvi prigovor ovom modelu je pitanje da li se formiranjem ovoga modela na neki način ulazi u nadležnosti sudske vlasti koja je jedina mjerodavna da daje ocjene u slučaju sukoba nadležnosti između različitih nivoa vlasti.



Dalje, postavlja se pitanje koja institucija bi imala autoritet da radi ovaj posao i koji mehanizmi bi joj bili na raspolaganju da implementira svoje odluke.

Na kraju, možda i najvažniji prigovor, ova institucija bi teško mogla biti nepristrasna i ne bi se mogla oduprijeti političkim pritiscima.

„Odluke koje bi donosila ta institucija bi uglavnom zavisile od toga da li se na njenom čelu nalazi Bošnjak, Srbin ili Hrvat i iz koje političke partije dolazi. Ovo je u potpunosti očigledno iz primjera koje imamo u radu većine institucija na državnom nivou.“⁴⁸

⁴⁸ Izvod iz intervjua sa Ilijom Stojanović, šefa Odsjeka za evropske integracije Brčko Distrikta

„Ova institucija bi mogla biti nezavisna ako bi imala podršku međunarodnih organizacija i ako bi zaposleni bili dobro plaćeni. Bez podrške međunarodnih organizacija dugoročno ovaj model ne bi bio održiv.“⁴⁹

⁴⁹ Izvod iz intervjua sa Enisom Pazalja, pomoćnikom direktora Ureda Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU

Takođe očigledno je da bi zagovornici decentralizacije imali rezervu prema ovakvom rješenju. „Ovo rješenje je opcija koju gura bošnjačka strana i ona je krajnje centralizovana. Ovako rješenje bi moglo biti samo nametnuto jer je sigurno da ne bi bilo prihvaćeno od strane Republike Srpske a ni od pojedinih kantonalnih struktura.“⁵⁰

⁵⁰ Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva RS

Postoji mogućnost da se ovaj model nametne od strane međunarodne zajednice preko OHR-a. Ovo nije dugoročno održivo rješenje jer ne postoji dugoročan mehanizam da se ono implementira i održi, a posljedica bi bila još i veća. Došlo bi do radikalizacije situacije. Na ovo ukazuje i posljednja odluka OHR koja je nametnula rješenje kojim se produžuje mandat stranim sudijama i tužiocima, a reakcija je bila Zaključak Narodne Skupštine Republike Srpske koji upućuje da će se o tom pitanju u Republici Srpskoj raspisati referendum. Sa druge strane, ne postoji uspješna koordinacija koja je zasnovana na nametnutim rješenjima, jer jedan od uslova za punu EU integraciju BiH je i zatvaranje OHR. Postavlja se pitanje ko će insistirati na ovom modelu kad se OHR zatvori.

3.3 Opcija 2: Okvirni zakoni na nivou BiH

Jedno od mogućih rješenja je model u kome bi se usklađivanje vršilo donošenjem okvirnih zakona na nivou BiH, a koji bi preuzimali glavne smjernice direktiva. Niži nivoi vlasti bi donosili svoje zakone (u skladu sa svojim nadležnostima), a koji bi bili u skladu sa okvirnim zakonima i preuzimali bi dijelove direktive koji nisu preuzeti okvirnim zakonom. Ovim bi se omogućila jednoobraznost u preuzimanju, a ubrzao bi se i sam tempo preuzimanja. Okvirni zakoni bi se donosili na jednom mjestu, a niži nivoi vlasti bi bili stimulisani da donesu svoje implementirajuće zakone kako bi se zakon ostvario u praksi.

Ovaj model ima nekoliko nedostataka.

Prvo, većina oblasti koje pokriva *acquis* je prema Ustavu u nadležnosti entiteta, a ne u nadležnosti BiH. Donošenjem okvirnih zakona ulazilo bi se u nadležnosti koje pripadaju entitetima.

„Mislim da ovaj model nije ostvariv u nekim oblastima zbog ustavnih nadležnosti. Vjerovatno bi se dozvolila neka odstupanja u nekim oblastima koje se preklapaju, ali suštinska rješenja trebaju biti u skladu sa ustavnim nadležnostima.“⁵¹

⁵¹ Izvod iz intervjua sa Enisom Pazalja, pomoćnikom direktora Ureda Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU

Ključni nedostatak ovog modela je to što su jako male šanse da on dobije podršku svih nivoa vlasti. Donošenjem okvirnih zakona došlo bi do realne mogućnosti prenosa dijela nadležnosti sa

entiteta na centralni nivo čemu se Republika Srpska kategorično protivi. Ovaj stav je, bezbroj puta, iznesen u svim njenim institucijama. Treba imati na umu da entiteti imaju Ustavom zagarantovane mehanizme kojima mogu blokirati procese koji se protive nacionalnim interesima jednog od tri konstitutivna naroda.

Takođe, Parlamentarna skupština se pokazala kao nefunkcionalna i neefikasna u 2009. godini jer nije donijela veliki broj zakona koji su bili ključni za nastavak EU integracija. „Model donošenja okvirnih zakona bi mogao biti prihvatljiv pod uslovom da se u samom okvirnom zakonu jasno definiše šta je u nadležnosti kog nivoa i ko je odgovoran za implementaciju. Moje iskustvo u radu, na okvirnim zakonima poput Zakona o spoljnotrgovinskoj politici, Zakona o stranim ulaganjima, Zakona o carinskoj politici, itd. govori da se uvijek javljao problem što su oni donošeni u atmosferi zagovornika visoke centralizacije sa jedne i značajne decentralizacije sa druge strane. Oni koji žele centralizaciju htjeli su da sve moguće stave u zakon, a pobornici decentralizacije su tražili da to bude prazna ljuštura. Ni jedno ni drugo nije vodilo preuzimanju direktiva i uređenju oblasti, već je u fokusu bio sukob oko nadležnosti.”⁵²

⁵² Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva RS

3.4 Opcija 3: Sporazum između države i entiteta sa predviđenim sankcijama za neizvršenje preuzetih obaveza

Model koji bi mogao ubrzati proces harmonizacije i dovesti do dugoročnog održivog rješenja je sporazum između države i nižih nivoa vlasti oko preuzimanja *acquisa*. Sporazum bi mogao imati širu dimenziju od samog preuzimanja i mogao bi obuhvatiti sva pitanja u vezi sa EU integracijama. Sličan sporazum postoji u Njemačkoj. Naime, federalna država je sklopila sporazum sa saveznim državama koji definiše mehanizme koordinacije i ulogu svih nivoa u evropskim pitanjima (vidi u *case study* Njemačka).

Preuzimanje bi se sprovodilo na osnovu sporazuma koji bi potpisali entiteti sa državom. Ovaj sporazum bi jasno definisao mehanizme koordinacije i međusobne obaveze u procesu usklađivanja između državnog nivoa i nižih nivoa vlasti. Takođe, njime bi se definisale i sankcije koje bi usljedile za one koji ne poštuju rokove i usaglašenu metodologiju. Sporazum bi pratilo donošenje Programa usklađivanja (alternativno to može biti i aneks samog sporazuma) što je obaveza iz člana 70. SSP.

Model ima nekoliko prednosti.

Potpisivanjem sporazuma bi se manifestovala i politička spremnost vlada da ubrzaju proces usklađivanja. Ovo istraživanje je pokazalo da je upravo nedostatak političke volje jedan od ključnih uzroka sporog i nekoordinisanog procesa preuzimanja *acquisa*. Jasno bi se definisali mehanizmi koordinacije i uloga svih nivoa vlasti. Što je možda i najvažnije, svi nivoi vlasti bi pristali na sankcije za nepoštovanje obaveza u procesu usklađivanja. Poboljšala bi se funkcionalnost institucija i sankcionisali bi se oni koji djeluju destruktivno, a to je i jedan od najvažnijih zahtjeva EU za nastavak integracija BiH.

Prednost modela je i u tome što pruža sigurnost za djelovanje svih nivoa vlasti u skladu sa njihovim ustavnim nadležnostima. Ova činjenica bi mogla biti ključna za prihvatanje ovog modela od strane zagovornika decentralizacije, tj. onih koji brane nadležnosti nižih nivoa vlasti.

Sa druge strane, zagovornici centralizacije mogli bi vidjeti korist jer ovaj model u značajnoj mjeri smanjuje rizik da centralna vlast (bez svoje krivice) snosi sankcije zbog neodgovornosti nižih nivoa vlasti. Takvi primjeri postoje u EU. U prošlosti je EU sud pravde federalnu državu Belgiju



proglasio odgovornom za kršenje evropskog zakonodavstva od strane belgijskih zajednica i regiona. Ova presuda se odnosila i na neimplementaciju EU mjera, kao i na nepreduzimanje akcija da bi se izvršile pojedine direktive. Federalna država Belgija je, dakle u velikom broju slučajeva osuđena od Evropskog suda pravde jer jedna ili više njenih konstitutivnih jedinica nije preduzela potrebne mjere za pitanja koja potpadaju pod njihovu ekskluzivnu nadležnost (vidi *case study* Belgija). Iz ovoga možemo zaključiti da će i BiH u slučaju loše harmonizacije zakonodavstva od strane jednog ili oba njena entiteta biti osuđena i sankcionisana od strane Evropskog suda bez obzira što se radilo o pitanjima koja spadaju pod nadležnost entiteta. Ova činjenica bi mogla natjerati zagovornike centralizacije da podrže sporazum između države i entiteta u kome bi se jasno utvrdila odgovornost svih nivoa i sankcije za neodgovorne.

Model ima i dugoročnu dimenziju jer će biti osnova za institucionalno djelovanje u narednim fazama pregovora, a i kad BiH postane članica EU. I u tim fazama će se zahtijevati koordinacija i funkcionalnost institucija svih nivoa s ciljem ispunjavanja obaveza. Kao članica BiH će imati priliku da učestvuje u procesu kreiranja EU zakonodavstva i u taj proces će se morati uključiti svi nivoi vlasti, čak će predstavnici nižih nivoa moći učestvovati u radu određenih institucija EU.

Možda i najvažnije, očigledno je da je ovaj model na neki način kompromis i najprihvatljiviji za sve strane u BiH. Na ovo ukazuje i činjenica da je model najbolje ocijenjen prilikom intervjua sa predstavnicima institucija na BiH, entitetskom nivou i Brčko distriktu koje koordiniraju proces harmonizacije. Takođe, ovaj model je najbolje ocijenjen i u anketi koja je rađena sa članovima Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju. Pored modela koji uključuje sporazum između države i entiteta ispitanicima su bila ponuđena još četiri modela koja su uključivali i gore navedene opcije 0, 1 i 2.

Tri su moguće dileme oko ovog modela.

Prvo, upitno je koliko konkretan bi mogao biti ovaj sporazum tj. do kog nivoa detalja bi se u njemu moglo ići. Logično bi bilo da on bude potpisan od strane Savjeta ministara i vlada entiteta i Brčko distrikta tj. od strane njihovih premijera. Uzimajući u obzir politički rang osoba koje bi potpisivale taj sporazum teško da bi on mogao ulaziti u detalje. Sa druge strane, načelni stavovi u njemu bi mogli dovesti do problema u implementaciji jer bi svaka strana mogla odredbe tumačiti u skladu sa svojim interesima.

“Pretpostavka za uspjeh bilo kojeg modela koordinacije je postojanje političke volje glavnih subjekata, a to ovaj model sadrži. Želim da naglasim da je jako bitno što ovaj sporazum predviđa značajan stepen konkretizacije. Mi smo imali već ovakve vidove sporazuma između države i entiteta, npr. kod uređenja elektroprenosa, gdje je ishodište svih aktivnosti na državnom nivou bio sporazum sa entitetima. Dobra strana toga je da su se svi držali dogovora iz sporazuma u narednom periodu. Loša strana je činjenica da sporazum nije u dovoljnoj mjeri razradio sva pitanja tako da u praksi nailazimo na probleme.”⁵³

⁵³ Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva RS

Drugo, zašto potpisivati sporazum kad već postoji Odluka Savjeta ministara kojom se formiraju radne grupe koje uključuju predstavnike svih nivoa i koji će raditi na kreiranju Programa usklađivanja i samim tim definisati i model koordinacije. Istina je da Odluka postoji, ali takođe je i činjenica da se ista neprimjenjuje. Većina radnih grupa nije se niti jednom sastala, a prošle su skoro dvije godine. Ako neka radna grupa radi neko vrijeme bez rezultata onda možemo sumnjati da ona nema suštinsku političku podršku. Ali ako se ona i ne sastane duže od godinu dana, onda možemo biti sigurni u to.

Treći dilema se tiče kakva bi sankcija mogla da se ugovori i ko bi bio nadležan za njeno izvršenje. Postoji više mogućih sankcija. Novčana bi vjerovatno bila najdjelotvornija. Što se tiče nadležnosti oko izvršenja, BiH ima sudsku vlast i samim tim bi se pokazalo da li je pravna država ili ne. U svakom slučaju ove detalje treba prepustiti samim ugovornim stranama, a sam izbor rješenja će pokazati njihovu stvarnu spremnost da obave ovaj težak posao. Takođe, u Evropi već postoje primjeri u kojima su dogovorene sankcije za onaj nivo vlasti koji ne ispunjava svoje obaveze u oblasti preuzimanja *acquisa*. Belgija je, s ciljem ubrzanja procesa harmonizacije, predvidjela sankcije za nivo vlasti koje ne poštuju rokove (vidi u case study Belgija).

Zaključci i preporuke

Proces preuzimanja *acquis communautaire* u BiH ne ide zadovoljavajućim tempom. Evidentna je horizontalna i vertikalna nekoordinacija državnog i nižih nivoa u ovom procesu. Ovo dovodi do pravno-ekonomskih i sigurnosnih posljedica po građane u čitavoj BiH. Jedan od ključnih uzroka nekoordinacije je nedostatak političke volje i nepostojanje jasno utvrđenih i dugoročno održivih mehanizama koordinacije prihvaćenih od ključnih institucija u procesu usklađivanja. Pored navedenog, zabrinjavajuće je što usklađivanje nije prepoznato kao prioritet u radu vlada kako na državnom tako i na nižim nivoima.

S ciljem ujednačenog i ubrzanog usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa *acquis* preporučujemo:

- Podići svijest vladinih institucija i političkih partija o usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa *acquis* kao prioritetom u procesu evropskih integracija;
- Pod hitno usvojiti Nacionalni program usklađivanja koji će jasno definisati prioritete u preuzimanju izvora *acquisa* i tempo njihovog preuzimanja;
- Hitno pristupiti obezbijedivanju prevoda *acquis communautaire*;
- Jasno definisati jedinstvenu metodologiju preuzimanja i mehanizme vertikalne i horizontalne koordinacije u ovom procesu;
- Razmotriti mogućnost potpisivanja Sporazuma između Savjeta ministara, entitetskih vlada i Vlade Distrikta Brčko kojim bi se jasno definisali mehanizmi koordinacije u procesu preuzimanja *acquis*, te utvrdio tempo harmonizacije i stepen odgovornosti svih nivoa vlasti. Nacionalni program usklađivanja bi mogao biti sastavni dio ovog sporazuma. Preporuka je da ovaj sporazum bude što konkretniji kako bi se izbjegli problemi u njegovoj implementaciji. Takođe, trebalo bi razmotriti mogućnost da sastavni dio sporazuma bude i sankcija za one nivo vlasti koji se ne pridržavaju svojih obaveza i utvrđenih rokova;
- U sklopu razgovora o ustavnim promjenama u BiH treba kandidovati pitanje eventualnih ustavnih promjena s ciljem omogućavanja buduće neposredne primjene *Acquisa*;
- Izvršiti zapošljavanje i popunjavanje institucija državne uprave službenicima koji će isključivo raditi na poslovima harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa *acquis communautaire*;
- Organizovati kontinuirane obuke za državne službenike iz oblasti usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa *Acquis*;
- Formirati efikasan sistem stimulisanja i nagrađivanja kadrova koji rade na ispunjavanju obaveza iz SSP-a;
- Raditi dalje na depolitizaciji državne uprave, naročito po pitanju rukovodećih radnih mjesta koje su povezane sa ispunjavanjem obaveza iz SSP-a;
- U naučno-nastavne planove visokoškolskih ustanova BiH uvrstiti predmete iz oblasti EU integracija.



Bibliografija

1. Strategija proširenja i ključni izazovi 2008.-2009.(COM(2008)647), Brisel, Komisija EZ, 05.11.2008.
2. Izvještaj o napretku BiH u 2009. godini, SEC (2009)1338 final, Brisel, Komisija EZ, 14.10.2009.
3. Izvještaj o napretku BiH u 2008.godini, SEC (2008)2693 final, Brisel, Komisija EZ, 05.11.2008.
4. Evropsko partnerstvo sa BiH u 2007, (2008/211/EC), Brisel, Komisija EZ, 18.2.2008.
5. Osnovni prikaz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Sarajevo, Direkcija za evropske integracije BiH, 2008.
6. Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz dokumenta Evropsko partnerstvo sa BiH, Sarajevo, Direkcija za evropske integracije BiH, 2008.
7. Priručnik za usklađivanje propisa BiH sa propisima EU, Sarajevo, Direkcija za evropske integracije BiH, 2005.
8. Medijski izvještaj Direkcije za evropske integracije BiH, Sedmični pregled o evropskim integracijama prema izvještavanju štampanih medija u BiH, broj 128, 29.11.-08.12.2007. godine
9. Direkcija za evropske integracije BiH - <http://www.dei.gov.ba>
10. European Union Law - <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>
Uredba br.1907/2006 (REACH), Evropskog Parlamenta i Vijeća od 18.12.2006.godine,
Uredba br.1272/2008 (CLP), Evropskog Parlamenta i Vijeća od 16.12.2008. godine,
Direktiva br. 98/8/EZ, Evropskog Parlamenta i Vijeća od 16. 02. 1998. godine o biocidima
11. Ustav BiH
12. Odluka o procedurama u procesu usklađivanja zakonodavstva BiH sa *acquis communautaire*, „Službeni glasnik BiH“ broj 44/03
13. Odluka o postupku i načinu usklađivanja zakonodavstva Republike Srpske sa zakonodavstvom Evropske unije“, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 81/07
14. Odluka o procedurama u postupku usklađivanja propisa Brčko Distrikta BiH sa *Acquis Communautaire*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 25/09
15. Uredba o Uredu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske Unije, „Službene novine Federacije BiH“, broj 44/07
16. Euroimpuls, Radio-televizija BiH
<rtsp://195.222.52.149:7070/rtv/televizija/euroimpulsplus08072009.rm>
17. Bosanskohercegovački nezavisni news magazin BH dani, broj 648, 13.11.2009., Političari su spori, ali zato loši, Anđa Ćosić, stručni savjetnik u Direkciji za evropske integracije BiH http://www.bhdani.com/default.asp?kat=txt&broj_id=648&tekst_rb=9
18. Bosanskohercegovački nezavisni news magazin BH dani, broj 647, 06.11.2009., Pravač-slijepi kolosijek, Anđa Ćosić, stručni savjetnik u Direkciji za evropske integracije BiH http://www.bhdani.com/default.asp?kat=txt&broj_id=647&tekst_rb=14
19. Europlus, broj 10, oktobar 2009. godine, Sarajevo
20. Hooghe, L (1995), 'Belgian Federalism and the European Community', in Jones and Keating (eds.), *The European Union and the Regions*, pp.135-165.
21. Andersen, C., 'European Union Policy-making and National Institutions - The Case of Belgium' in Svein S.Andersen and Kjell A.Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?* (London: Sage, 1996), pp.83-100.
22. Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium 19 March 1998 *European Court reports 1998 Page I-05063 Case C-323/96*



Nebojša Kuruzović je rođen u Banjaluci 1980 godine. Završio je Pravni fakultet u Banjaluci a trenutno pohađa postdiplom-

ski studiji iz oblasti političkog menadžmenta na Univerzitetu za Poslovni inženjering i menadžment Banjaluka. Zaposlen je u Ministarstvu za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske gdje radi na poslovima usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa propisima EU. Takođe, ima više od deset godina iskustva u radu u NVO sektoru i preko 150 radnih dana kao konsultant i trener u oblasti jačanja kapaciteta NVO.



Sladjana Jagodić Čerketa je rođena 21.11.1982. godine u Banjaluci. Po zanimanju diplomirani eko-

nomista, radi u Ministarstvu za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Vlade Republike Srpske. Angažovana je na poslovima ekonomskog analitičara za procjenu uticaja propisa. Radila je za USAID SPIRA na projektu Giljotina propisa u Republici Srpskoj. Tokom posljednje dvije godine je obučavana od strane Međunarodne finansijske korporacije, članice Svjetske banke, o regulatornoj reformi, procjeni uticaja propisa te primjeni kvantitativnih metoda za procjenu troškova i koristi koju donosi uvođenje nove, izmjena i ukidanje stare regulative. Pohađa postdiplomske studije na Ekonomskom fakultetu Banjaluka, smjer Finansijski menadžment.

23. Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium 5 May 1998 *European Court reports 1998 Page i-04291 Case C-343/97*
24. Graver H.P., 'National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy' ARENA Working Papers WP 02/17 www.arena.uio.no/publications/wp02_17.htm
25. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG), BGBl 1993 I S. 313
26. Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU in Ausführung von Paragraph 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU, Bundesanzeiger No. 226 of 1993, p. 10425



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživa-nje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 63 istraživača.