



Sporazum između države i entiteta – najbolje rješenje za prilagođavanje BiH zakonodavstva EU propisima

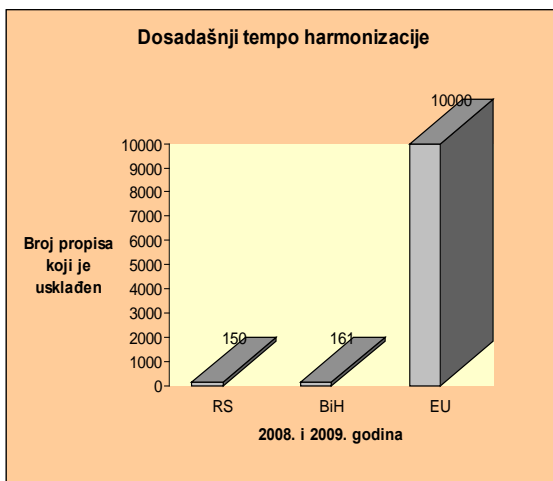
Nebojša Kuruzović i Slađana Jagodić Čerketa

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. Ova nekoordinacija ima dalekosežne praktične posljedice.

acquisa. U praksi to znači da morate imati koordinisan pristup kad preuzimate direktive iz pojedinih oblasti tj. šta će se preuzimati krovnim zakonom na državnom nivou, šta entitetskim zakonima koji implementiraju 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 materiju¹ u Republici Srpskoj je u značajnoj mjeri preuzeto kroz Zakon o hemikalijama² i Zakon o biocidima³. 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. Posljedica ovoga je haos na tržištu pri uvozu i potrošnji opasnih hemikalija, a što takođe proizvodi opasnost po zdravlje ljudi i štetan uticaj na životnu sredinu. Jedan od bitnih dokumenata proizašlih iz ovih zakona su i Liste hemikalija čiji su uvoz i upotreba zabranjeni i ograničeni 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 sredstva 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.

Četvrto, nekoordinacija u procesu harmonizacije usporava brzinu ukupnih EU integracija BiH. Posljedica je propuštanje prilike da se aplicira na određene EU fondove.



Graf 1. prikazuje broj propisa EU sa kojima treba vršiti usklađivanje i broj propisa u BiH i RS koji su do sada usklađivani. Jasno je da je vrh ledenog brijega samo zagreban, a da je potrošena 1/3 vremena predviđena SSP-om.

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

¹ 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

² Službeni glasnik RS, broj 25/09

³ Službeni glasnik RS, broj 37/09

	Otvorene/neotvorene IPA komponente	2007	2008	2009	2010	2011
Bosna i Hercegovina	Pomoć za tranziciju i izgradnju institucija	58.136.394	69.854.783	83.892.254	100.688.099	102.681.861
	Prekogranična saradnja	3.963.606	4.945.217	5.207.746	5.311.901	5.418.139
	Regionalni razvoj	7.400.000	12.300.000	20.800.000	29.400.000	35.000.000
	Razvoj ljudskih resursa	3.200.000	6.000.000	7.100.000	8.400.000	9.400.000
	Ruralni razvoj	2.100.000	6.700.000	10.200.000	12.500.000	14.000.000
	Na raspolaganju	62.100.000	74.800.000	89.100.000	106.000.000	108.100.000
	Izgubljena sredstva	12.700.000	25.000.000	38.100.000	50.300.000	58.400.000

Tabela 1. pokazuje koliko potencijalne pomoći BiH gubi, a koja je na raspolaganju Makedoniji koja ima približnu veličinu i broj stanovnika, ali je, za razliku od BiH, dobila status kandidata. Crvenom bojom su označeni fondovi po godinama koje BiH propušta.

“Svako pitanje se gleda kroz prizmu nacionalnih sukoba i sukoba na nivou suprostavljenih stavova oko centralizacije i decenjalizacije.”⁴

⁴ Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva RS

“Pododbor je imao jedan sastanak u aprilu 2009. godine, poprilično haotičnog rada sa jasno diferenciranim stranama: Evropska komisija, BiH organi vlasti, entitetska ministarstva. Djelovao 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 Pododboru i nefunkcionalne su u ovakvom obliku.”⁵

⁵ Izvod iz anketiranja članova Pododboru za unutrašnje tržište i konkurenciju

Analiza uzroka nedostatka koordinacije

Ovo istraživanje je pokazalo da su politički sukobi ključni uzroci problema sporog procesa harmonizacije kao i nepostojanje dokumenta koji bi jasno definisao koje odgovoran za preuzimanje direktiva i u kom roku. Nizak nivo saradnje između institucija nadležnih za koordinisanje harmonizacije, te nedovoljni kapaciteti administracije pogoršavaju situaciju.

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

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 Pododboru za unutrašnje tržište i konkurenciju koji bi trebao biti i najagilniji s obzirom da ta oblast ima prioritet u procesu usklađivanja. Članovi ovog pododboru su, prema anketi koju smo uradili sa njima, izjavili da većina članova nije nikada dobila ni poziv za sastanak ovog pododboru niti zna da li se on ikada sastao.

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

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. 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.

Savjet ministara BiH je još 2005. godine formirao mješovite radne grupe za izradu ovog plana, ali se stvari nisu pomakle sa mrtve tačke.

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.⁶

⁶ Direkcija za evropske integracije BiH, Odjeljenje za harmonizaciju propisa RS sa propisima EU u okviru Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Vlade Republike Srbije, Odsjek za evropske integracije Vlade Brčko distrikta, te Ured Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU



U vertikalnoj koordinaciji između ovih institucija bilo je određenih poteškoća. 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.

“DEI bi trebalo da bude glavni pokretač procesa i da ima ključnu ulogu u koordinaciji, a to često nije slučaj.”⁷

⁷ Izvod iz intervjua sa Branislavom Žugićem, savjetnikom u Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva RS

Niži nivoi vlasti upućuju kritike ka DEI-u 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.”⁸

⁸ 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

“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.”⁹

⁹ Izvod iz intervjua sa Enisom Pazalja, pomoćnikom direktora Ureda Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU

Drugi problem u vezi sa radom institucija je činjenica da **usklađivanje nije prepoznato kao prioritet u radu administracije**. Harmonizacija se radi u skladu sa pojedinačnim programima rada vlada u BiH, a ne kao sistematično i unaprijed organizovan proces.

“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”.¹⁰

¹⁰ Izvod iz anketiranja članova Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju

Sporazum između države i entiteta sa predviđenim sankcijama za neizvršenje 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 vezi sa evropskim pitanjima. 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 uslijedile 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. Što je možda i najvažnije, svi nivoi vlasti bi pristali na sankcije za nepoštovanje



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

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 ekonomista, 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 postdiplomsku studiju na Ekonomskom fakultetu Banjaluka, smjer Finansijski menadžment.

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 postdiplomsku studiju na Ekonomskom fakultetu Banjaluka, smjer Finansijski menadžment.

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 su u njihovoj ekskluzivnoj nadležnosti. 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 u Brčko distriktu koje koordinišu proces harmonizacije. Takođe, ovaj model je najbolje ocijenjen i u anketi koja je rađena sa članovima Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju.



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 istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 63 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.