

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

# PRAVNA MISAO

---

**7 – 8**

srpanj – kolovoz / juli – august  
Sarajevo 2023.

**Izdavač:**

BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
FEDERALNO MINISTARSTVO PRAVDE  
ZAVOD ZA JAVNU UPRAVU  
*www.fmp.gov.ba*

Časopis "PRAVNA MISAO" upisan je u evidenciju javnih glasila u Ministarstvu obrazovanja, nauke, kulture i sporta, pod brojem 727 od 23.10.1997. godine.

**Glavna i odgovorna urednica:** prof. em. dr. Hajrija SIJERČIĆ-ČOLIĆ

**Izvršna urednica:** Bojana TODORVIĆ

**Redakcija časopisa:**

doc. dr. sc. Enver IŠERIĆ, prof. dr. sc. Alena JURIĆ, prof. dr. Mirko PEJANOVIĆ,  
prof. dr. Meliha POVLAKIĆ, Krešimir ZUBAK

**Produkcija:** Federalno ministarstvo pravde

**Štampa:** "Štamparija Fojnica" d.d.

**Za štampariju:** Šehzija Buljina

**DTP:** Federalno ministarstvo pravde

**Grafičko rješenje:** Ice-net d.o.o. Sarajevo

**Tiraž:** 50 primjeraka

Časopis izlazi dvomjesečno.

ISSN 0555-0092
----------------

<b>GODIŠNJA PRETPLATA:</b>	Za organe i organizacije na teritoriji BiH	120,00 KM
	Za pojedince	100,00 KM
	Za studente i neposlene	50,00 KM
	Za inostranstvo	200,00 KM

**UPLATU UPUTITI NA:** Federalno ministarstvo financija/finansija  
Union Banka dd Sarajevo  
Transakcijski račun: 102-050-00001066-98  
Budžetska organizacija: 1501001  
Vrsta prihoda: 722597  
Općina: 077

**ADRESA REDAKCIJE:** Federalno ministarstvo pravde  
Zavod za javnu upravu  
Sarajevo, Ul. Valtera Perića 15  
Tel.: +387 33 203 918, fax: 668 956  
Email: Pravna.Misao@fmp.gov.ba

ID 4200785450004
------------------

Časopis "Pravna misao" indeksira se u bazi Legal Source (EBSCOhost)  
i uvršten je u Ulrichweb Global Serials Directory

## SADRŽAJ

<b>Uvodna riječ glavne urednice .....</b>	<b>5</b>
<b>PREDGOVOR</b>	
Darija Ramljak            Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, kako naprijed? .....	9
<b>IZVORNI ZNANSTVENI RAD</b>	
Mirko Pejanović            Geopolitičke promjene u Evropi i svijetu i mogućnost ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju .....	22
Jasminka Gradašćević-Sijerčić      Transpozicija direktiva Evropske unije u oblasti radnih odnosa u zakonodavstvu Federacije BiH .....	40
Lada Sadiković            Obaveza usaglašavanja Ustava Bosne i Hercegovine s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima u procesu pridruživanja Evropskoj uniji .....	71
Elmir Sadiković            Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata .....	96
<b>PRETHODNO SAOPĆENJE</b>	
Amina Nikolajev            Pregovaračko poglavlje 27 i Bosna i Hercegovina .....	118
Nedžma Džananović      „Zasebni domeni” u vanjskim politikama kandidata Lejla Ramić Mesihović      u procesu pregovaranja za punopravno Jasmin Hasić                članstvo u Evropskoj uniji .....	145
<b>PRIKAZ</b>	
Dino Kovačević            Seminar „Kandidatski status i europeizacija prava u Bosni i Hercegovini“ .....	170
<b>Upute za autore .....</b>	<b>176</b>

## CONTENTS

**Foreword of the Editor-in-Chief** ..... 5

### INTRODUCTION

Darija Ramljak      How to proceed with the integration  
of Bosnia and Herzegovina into the European Union? ..... 9

### ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE

Mirko Pejanović      Geopolitical changes in Europe and the World  
and the possibility of accelerating the integration  
of Bosnia and Herzegovina into the European Union ..... 22

Jasminka  
Gradašćević -Sijerčić      Transposition of European Union's directives  
on labour relations into Federation  
of Bosnia and Herzegovina legislation ..... 40

Lada Sadiković      The obligation to harmonise the Constitution  
of Bosnia and Herzegovina with the European  
Convention on Human Rights in the process of  
joining the European Union ..... 71

Elmir Sadiković      Chapter 22 – Regional policy  
and coordination of structural instruments ..... 96

### PRELIMINARY COMMUNICATION

Amina Nikolajev      Negotiating Chapter 27 and Bosnia and Herzegovina ..... 118

Nedžma Džananović      "Separate domains" in the candidate countries' foreign  
Lejla Ramić Mesihović      policies during the negotiation process for  
Jasmin Hasić      full European Union's membership ..... 145

### OVERVIEW

Dino Kovačević      Conference "Candidacy status and Europeanization  
of law in Bosnia and Herzegovina"  
(May 12-14, 2023, Ravno) ..... 170

**Instructions for Authors** ..... 176

## UVODNA RIJEČ GLAVNE UREDNICE

Poštovane čitateljice i poštovani čitatelji!

U ovom tematskom broju Pravne misli objavljeni su radovi koji su posvećeni kandidatskom statusu Bosne i Hercegovine (BiH) i njenoj integraciji u Evropsku uniju (EU). Naime, Redakcija časopisa je na svojoj 9. sjednici, koja je održana 7. marta 2023. godine, jednoglasno prihvatila prijedlog akademika prof. dr. Mirka Pejanovića o pripremi tematskog broja vezanog za evropske integracije i preuzimanje pravne stečevine EU u zakonodavni sistem BiH. Redakcija je uputila veći broj poziva za pripremu radova iz različitih oblasti, a sadržaj ovog dvobroja potvrđuje zainteresovanost autora i autorica za istraživanja posvećena kandidatskom statusu, otvaranju pristupnih pregovora, perspektivama članstva te ispunjavanju mnogobrojnih uslova koji nas čekaju.

Prve stranice posvećene su integraciji BiH u EU u svjetlu pitanja: kako naprijed? (predgovor). U traženju odgovora na istaknuto pitanje naglašava se da je prošlo nešto više od pola godine kako je BiH dobila status države kandidatkinje, te preko četiri kako smo dobili Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu za članstvo (tzv. Avis). Mišljenjem je definisano 14 ključnih prioriteta kao pretpostavka za otvaranje pristupnih pregovora. U Predgovoru se, između ostalog, naglašava da smo kandidaturom dobili jasnu poruku da perspektiva članstva za BiH ostaje vjerodostojna, te da kandidatski status dodatno obvezuje našu državu na ispunjavanje svih uslova i zadataka koji proizlaze iz Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Težište članaka pod naslovom „Geopolitičke promjene u Evropi i svijetu i mogućnost ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju“ (izvorni naučni rad) je integracija BiH u EU kao historijski proces izgradnje države, a u okviru geopolitičkog okvira uspostavljenog Dejtonskim mirovnim sporazumom. Od 1998. godine kada počinje tehnički i politički dijalog BiH i EU protekle su 24 godine. U tim godinama provedeno je više reformi te se proces integracije odvijao uspješno do 2008. godine kada je potpisan Sporazum o

pridruživanju i stabilizaciji sa EU. Nakon dužeg čekanja tokom 2015. ratifikovan je ovaj Sporazum od svih članica EU, a početkom 2019. BiH je dobila mišljenje sa 14 uslova za sticanje statusa kandidata za članstvo u EU. Geopolitička kretanja u Evropi u posljednje dvije godine dovela su do oblikovanja novog odnosa institucija EU prema dobijanju kandidatskog statusa. Nakon sticanja statusa kandidata za članstvo u EU (u decembru 2022) BiH stoji pred izazovom da ubrza proces integracije i spriječi opasnosti ruskog uticaja na RS, a time i na prostor cijele države.

Direktive EU u oblasti radnih odnosa, kao glavno sredstvo približavanja radnopravnih sistema država članica, u svjetlu obaveze BiH da postepeno usklađuje svoje radno zakonodavstvo predstavljaju glavni predmet analiza u radu pod naslovom „Transpozicija direktiva Evropske unije u oblasti radnih odnosa u zakonodavstvu Federacije BiH“ (izvorni naučni rad). U tom pravcu sagledavaju se karakteristike razvoja i položaja radnog prava u državama članicama EU u 21. vijeku kroz prizmu pravnog osnova za donošenje regulative u oblasti radnih odnosa te metoda transpozicija direktiva. Pored navedenog, analizira se obaveza usklađivanja zakonodavstva BiH s pravnom stečevinom EU s težištem na procjeni rješenja u Zakonu o radu Federacije BiH u svjetlu donesenih direktiva i njegove usklađenosti sa standardima utvrđenim u direktivama vezanim za individualne radne odnose i uslove rada. Autorica zaključuje da se radno zakonodavstvo Federacije BiH treba kontinuirano usklađivati s pravnim redom EU u oblasti uslova rada i zapošljavanja.

U članku pod naslovom „Obaveza usaglašavanja Ustava Bosne i Hercegovine s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima u procesu pridruživanja Evropskoj uniji“ (izvorni naučni rad) autorica se bavi Evropskom konvencijom o ljudskim pravima kao najvažnijim evropskim ugovorom za zaštitu ljudskih prava, te njenim položajem u Aneksu 4 Ustava BiH. U radu se analizira da li je i u kojoj mjeri BiH uskladila svoj Ustav s odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima: od ratifikacije Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, prijema u Vijeće Evrope i obaveze postupanja po svim presudama Evropskog suda za ljudska prava u skladu sa članom 46. Konvencije do odobravanja kandidatskog statusa za punopravno članstvo u EU. Zaključno se iznosi mišljenje da BiH još uvijek nije izvršila prihvaćene obaveze te da je u budućim aktivnostima, a u cilju njenog napretka i prijema u EU, neophodno izvršiti tražena usaglašavanja. To je put kako bi BiH

usvojila temeljne evropske standarde i principe i postala savremena, demokratska, pravna, ekonomska i socijalna država, koja bi se mogla nositi sa svim izazovima koje donosi članstvo u EU.

Regionalna politika kao politika ekonomske i socijalne kohezije je jedna od najznačajnijih zajedničkih politika EU. O tome se govori u članku pod naslovom „Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata“ (izvorni naučni rad). U izlaganjima se naglašava da će u osnovi zahtjeva EU prema BiH biti uspostavljanje efikasnog i transparentnog sistema za upravljanje EU fondovima. Autor zaključuje da BiH u institucionalnom i zakonodavnom smislu nije spremna za otvaranje pregovaračkog poglavlja 22 jer je jedina zemlja kandidat za članstvo u EU koja nema uspostavljene statističke regije i koja nema državnu strategiju regionalnog razvoja usaglašenu s ciljevima regionalnog razvoja EU. Zato se u članku navode obaveze koje očekuju BiH u pregovorima s EU kako bi se stvorile temeljne institucionalne pretpostavke za otvaranje pregovora oko spomenutog poglavlja. Među njima se posebno ističe formiranje ministarstva za evropske integracije i ministarstva za regionalni razvoj i apsorpciju EU fondova.

Članak pod naslovom „Pregovaračko poglavlje 27 i Bosna i Hercegovina“ (prethodno saopštenje) fokusiran je na usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU koje se odnosi na pitanja okoliša i klimatskih promjena. S obzirom na nedovoljnu usklađenost okolišnih propisa na horizontalnom i vertikalnom nivou u BiH te podijeljenu nadležnost između administrativnih jedinica, proces usklađivanja s okolišnim zakonodavstvom EU je dosta neujednačen, što potvrđuju i izvještaji Evropske komisije o BiH. U radu se daje osvrt na razvoj odnosa između BiH i EU, te, oslanjajući se na Izvještaj Evropske komisije za 2022. godinu, daje pregled napretka koji je BiH do sada postigla u pogledu poglavlja 27 i usklađivanja s pravnim redom EU. Autorica zaključuje da u kontekstu usklađivanja bh. okolišnog zakonodavstva s poglavljem 27 dostupni podaci ukazuju na neodgovarajući i nedovoljan napredak, te nizak nivo ispunjenosti preuzetih obaveza u kontekstu usklađivanja bh. zakonodavstva s okolišnim *acquis-em* EU.

Prethodno saopštenje pod naslovom „Zasebni domeni“ u vanjskim politikama kandidata u procesu pregovaranja za punopravno članstvo u Evropskoj uniji“ posvećeno je prirodi procesa pristupanja EU i odnosima sa zemljama aspiranata za punopravno članstvo. Naime, praksa je pokazala da su zemlje koje aktivno rade na pristupanju EU redovno pod većim pritiskom i

podložne većem stepenu očekivanja u području usaglašavanja s vanjskopolitičkim odlukama EU nego same države članice. Usklađivanje s pravnom stečevinom EU, a posebno s instrumentima zajedničke vanjske i sigurnosne politike pretprijetni su zahtjevi koji se postavljaju za članstvo. Međutim, u međunarodnim okolnostima u kojima se stavovi EU vrlo često razlikuju od stavova 'konkurentskih sila' (poput Rusije, Kine ili SAD), potreba za zaštitom 'zasebnih domena' u nekim zemljama Zapadnog Balkana postaje sve jača. U principu, države Zapadnog Balkana usklađuju svoje vanjskopolitičke stavove s vanjskopolitičkim stavovima EU na temelju „konvergencije ideja” i strategije usmjerene na traženje konsenzusa.

U sadržaj tematskog broja uvršten je i prikaz Seminar „Kandidatski status i europeizacija prava u Bosni i Hercegovini” koji je organiziran od strane Univerziteta u Sarajevu – Pravnog fakulteta i Fondacije Konrad Adenauer – Predstavništvo u BiH, uz podršku Delegacije EU u BiH.

Zaključujući uvodnu riječ treba istaknuti da skup kriterija, uslova i zahtjeva koji se postavljaju pred BiH u procesu integracije u EU nije malen, te da imperativi dolaze iz različitih izvora: iz pravnog reda EU, strožijeg pristupa EU u rješavanju pitanja njenog proširenja, iskustva stečenog u ranije relizovanim procesima pridruživanja itd. Sve te zahtjeve treba ostvarivati, zato se nadamo da će ovaj tematski broj doprinijeti boljem razumijevanju aktuelnih problema i potreba te unaprijediti raspravu o društveno-ekonomskim, političkim, socijalnim, zakonodavnim i drugim neophodnim koracima usmjerenim na integraciju BiH u krug država članica EU.

Glavna i odgovorna urednica  
Prof. em. dr. Hajrija Sijerčić-Čolić



# INTEGRACIJA BOSNE I HERCEGOVINE U EUROPSKU UNIJU, KAKO NAPRIJED?

predgovor

Darija Ramljak\*

Prošlo je nešto više od pola godine kako je Bosna i Hercegovina dobila status države kandidatkinje, a nešto preko četiri godine kako smo dobili Mišljenje Europske komisije o našem zahtjevu za članstvo, tzv *Avis*, u kojem je definirano 14 ključnih prioriteta<sup>1</sup>, kao pretpostavku za otvaranje pristupnih pregovora<sup>2</sup>. Postavlja se pitanje što smo to konkretno dobili kandidatskim statusom. Jasno je da je suštinski korak otvaranje pristupnih pregovora, međutim s kandidaturom smo dobili jasnu poruku da perspektiva članstva za Bosnu i Hercegovinu ostaje vjerodostojna, i da je vraćen fokus Europske unije na Bosnu i Hercegovinu. Naravno kandidatski status dodatno obvezuje našu državu na ispunjavanje svih uvjeta i zadataka koji proizlaze iz Procesa stabilizacije i pridruživanja.

Hitne zadaće pred nama su postavljene u okviru „Paketa proširenja“ iz listopada 2022., najvažnijeg seta dokumenta za proces proširenja, koji godišnje objavljuje Europska komisija. Tada je preporučeno da Bosna i Hercegovina dobije status države kandidatkinje, te je u tom kontekstu Europska komisija izdvojila osam odabranih<sup>3</sup> od postojećih 14 ključnih prioriteta<sup>4</sup>. U ovom trenutku se moramo posvetiti usvajanju novih zakona o

---

\* Pomoćnica direktora, Sektor za strategiju i politike integracija, Direkcija za europske integracije Vijeća ministara BiH

<sup>1</sup> Pogledati Prilog 1

<sup>2</sup> PRIOPĆENJE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU (Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (Bruxelles, 29.05.2019. COM(2019) 261 final)

<sup>3</sup> Pogledati Prilog 2

<sup>4</sup> PRIOPĆENJE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Priopćenje o politici proširenja EU-a za 2022. (Bruxelles, 12.10.2022. COM(2022) 528 final)

Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću i sudovima uvažavajući europske standarde, zakonu o sprečavanju sukoba interesa. Moramo poduzeti korake na jačanju prevencije i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala. Nadalje moramo osigurati efikasnu koordinaciju upravljanja granicom, te kapacitete upravljanja migracijama, kao i funkcioniranje sistema azila. Također, moramo stvoriti zakonodavni okvir za uspostavu nacionalnog preventivnog mehanizma protiv mučenja i zlostavljanja. Posebnu pozornost moramo posvetiti slobodi izražavanja i medija te zaštititi novinara. Osmi odabrani prioritet se odnosi na rezultate i funkcioniranje mehanizma koordinacije u procesu europskih integracija na svim razinama i izradu državnog programa za usvajanje *acquis*<sup>5</sup>-a, u našem slučaju dokument nazvan Program integriranja Bosne i Hercegovine u Europsku uniju.

Realizacija ovih izdvojenih prioriteta iz prošlogodišnjeg Izvješća za Bosnu i Hercegovinu, će uveliko odrediti “ton” ocjena narednog izvješća koji očekujemo najesen. Međutim, kako 14 ključnih prioriteta, pa tako i osam “odabranih” nikako ne predstavlja sve ono što Bosna i Hercegovina treba uraditi kako bi pristupila Europskoj uniji. Ovi prioriteti se prvenstveno odnose na politički kriterij, mada i pored njih ima mnoštvo zadataka u okviru ovog kriterija.

---

<sup>5</sup> *Acquis* (aquis ili prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora *acquis communautaire*) jeste pravna tečevina Evropske unije, a predstavlja skup zajedničkih prava i obaveza za države članice EU. *Acquis* se stalno razvija i obuhvata: sadržaj, principe i političke ciljeve ugovorâ; zakonodavstvo doneseno u primjeni ugovorâ i sudsku praksu Suda Evropske unije; deklaracije i rezolucije koje je donijela EU; mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku; mjere koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove; međunarodne sporazume koje je sklopila EU i sporazume koje su međusobno sklopile države EU u oblasti aktivnosti EU. Države koje žele postati članice EU obavezne su prihvatiti pravnu tečevinu prije pristupanja i biti sposobne da je provode. Odstupanja od pravne tečevine odobravaju se samo u vanrednim okolnostima. Uslovi i način prihvatanja i provođenja *acquis*-a sadržaj su pregovora o članstvu u EU, a utvrđuju se ugovorom o pristupanju u EU. Pravni akti EU su u bazi podataka EUR-Lex razvrstani u 20 poglavlja, a za potrebe pregovora o članstvu pravni akti EU se razvrstavaju u 35 poglavlja. (Vidjeti: EUR-Lex i Pregovaračka poglavlja).

Izvor; Direkcija za europske integracije 2020, “Pojmovnik europskih integracija”, dostupno na [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/1pojmovnik-evropskih-integracija\\_1602233179.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/1pojmovnik-evropskih-integracija_1602233179.pdf)

Kako bi napredovala i konačno pristupila Europskoj uniji, Bosna i Hercegovina mora ispuniti kriterije za članstvo u cjelini, kako Kopenhavske<sup>6</sup>, tako i Madridski kriterij<sup>7</sup>. Tako da zadaci pred nama obuhvaćaju značajno više područja po pregovaračkim poglavljima. Posebno treba istaći Analitičko izvješće<sup>8</sup> i Mišljenje o zahtjevu za članstvo od 29. 5. 2019. Iako dokument nije

---

<sup>6</sup> KRITERIJI IZ KOPENHAGENA (COPENHAGEN CRITERIA CRITÈRES DE COPENHAGUE) Kriterije iz Kopenhagena mora ispuniti svaka država koja želi postati članica Evropske unije. Na sastanku u Kopenhagenu u junu 1993. godine lideri EU postavili su tri kriterija koje svaka država kandidatkinja mora ispuniti ako želi postati članica EU, i to: politički, ekonomski i pravni kriteriji. Politički znači da država mora imati stabilne institucije koje garantiraju demokratiju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina. Drugi, ekonomski kriteriji podrazumijevaju postojanje djelotvorne tržišne privrede i sposobnost tržišnih aktera da se nose s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonitostima unutar EU. Treći, pravni kriteriji, odnose se na preuzimanje pravne tečevine EU, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije. Ovi kriteriji dopunjeni su Madridskim kriterijem prema kojem svaka država koja pretendira na članstvo u EU mora imati javnu upravu sposobnu za primjenu propisa EU (vidjeti: Madridski kriterij). Uz navedene kriterije važan je i „apsorpcijski kapacitet EU“, odnosno sposobnost EU da prihvati nove države članice.

Izvor; Direkcija za europske integracije 2020, “Pojmovnik europskih integracija”, dostupno na [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/1pojmovnik-evropskih-integracija\\_1602233179.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/1pojmovnik-evropskih-integracija_1602233179.pdf)

<sup>7</sup> KRITERIJ IZ MADRIDA MADRID CRITERIA CRITÈRES DE MADRID Kriterij iz Madrida jedan je od uslova za članstvo u EU, postavljen na sastanku Evropskog vijeća u Madridu 1995. godine, nakon uspostavljanja Kriterija iz Kopenhagena (vidjeti: Kriteriji iz Kopenhagena). Riječ je o kriteriju za članstvo u EU koji se odnosi na prilagođavanje administrativne strukture s ciljem stvaranja uslova za postupnu i skladnu integraciju. Podrazumijeva jačanje administrativne sposobnosti i stvaranje efikasnog državnog sistema uprave za provođenje pravne tečevine (acquisa) i drugih obaveza koje proizlaze iz članstva u EU. Kriterij iz Madrida naziva se još administrativni kriterij.

Izvor; Direkcija za europske integracije 2020, “Pojmovnik europskih integracija”, dostupno na [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/1pojmovnik-evropskih-integracija\\_1602233179.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/1pojmovnik-evropskih-integracija_1602233179.pdf)

<sup>8</sup> Radni dokument Komisije. Analitičko izvješće u prilog dokumentu PRIOPĆENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU (Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji (Bruxelles, 29.05.2019. COM(2019) 261 final) (Bruxelles, 29.05.2019. COM(2019) SWD (2019) 222 final)

nov, shvaćamo njegovu bitnost, ne samo u pogledu 14 ključnih nego i svih onih 115 kratkoročnih prioriteta koji još uvijek nisu u cijelosti realizirani. Nadalje, izvore zadataka pred Bosnom i Hercegovinom imamo u preporukama iz Izvješća o BiH iz listopada 2022., kao i svih onih preporuka koje dobivamo od Europske unije putem sastanaka tijela za provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju<sup>9</sup>. Ovdje ističem nekoliko bitnih zadataka na kojima treba intenzivno raditi. Prvo, izrada Programa ekonomskih reformi, kao jednog od temeljnih dokumenata u ovom procesu. Nadalje, treba se posvetiti svim onim uvjetima iz „Zelenog plana“ i „Povezivosti“ kao ključnim sektorskim politikama u EU, a što je naročito aktualizirano globalnim geopolitičkim dešavanjima te je Gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan pripremljen u tu svrhu i financira se iz instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA III). Postoji još mnogo drugih aktualnih uvjeta kao što je usklađivanje s vanjskom i sigurnosnom politikom EU, izrada cjelodržavne strategije regionalnog razvoja, jačanje kapaciteta Uprave za neizravno oporezivanje u cilju efikasne provedbe carinskog zakonodavstva, usvajanje master plana za izradu nacionalnih računa Bosne i Hercegovine, izrada i usvajanje strategije zapošljavanja na razini entiteta i cjelodržavne strategije zapošljavanja<sup>10</sup>.

Pored zadaća pred nama neophodno je osvrnuti se i na realizirano. Koliko god nam se činilo da do sada nismo dovoljno brzo napredovali, rezultata ima u mnogim područjima od davno uspostavljenog bezviznog režima, uvođenja PDV sustava do postupnog ispunjavanja uvjeta za izvoz u zemlje Europske unije pojedinih proizvoda animalnog porijekla.

Trenutno su u fokusu sve aktivnosti koji se tiču 14/8 prioriteta jer ti uvjeti predstavljaju najvažnije zadatke i ključni su za prelazak u narednu fazu pristupanja EU.

Kako bi se adresirao cjeloviti *acquis* i sve preporuke koje je Europska komisija dostavila Bosni i Hercegovini započet je rad na Programu integriranja Bosne i Hercegovine u Europsku uniju još u svibnju 2020. Izrada državnog programa za usvajanje *acquis*-a, u našem slučaju Programa integriranja, je i

---

<sup>9</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine - Međunarodni ugovori broj 10/08, 1/17, 8/17)

<sup>10</sup> Za konkretne primjere uvjeta iz prošlogodišnjeg Izvješća o napretku pogledati Prilog 3

ključni prioritet iz Mišljenja o zahtjevu BiH za članstvo. Treba istaći da je to ugovorna obveza po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, konkretno njegovu Članku 70. Kroz rad na Programu integriranja Bosna i Hercegovina se priprema za cjelovito preuzimanje pravne stečevine EU - *acquis*-a. Rad na Programu integriranja se temelji na zaključcima Kolegija za europske integracije i odvija se unutar tijela “mehanizma koordinacije”<sup>11</sup>. Rad na ovom iznimno bitnom dokumentu bio je zaustavljen iz političkih razloga u ljeto 2021., te ponovno pokrenut u jesen 2022. Radeći na ovom dokumentu ključnom za BiH, po prvi put imamo uvid što su sve razine vlasti radile, naime koji su sve propisi usklađivani s *acquis*-em. Nadalje, po završenom zadatku dobit ćemo odgovor na pitanje što, tko i kada treba uraditi u ispunjavanju svih zadataka na europskom putu. Za razliku od drugih zemalja, koje su prilikom rada na ovom dokumentu odgovarale samo na ova tri pitanja, u ovom procesu ćemo po prvi put institucionalizirano sistematizirati naša dugotrajna neriješena politička pitanja u vidu spornih pitanja. Kako je proces izuzetno složen, a u slučaju Bosne i Hercegovine i naročito osjetljiv, sasvim je jasno da nije jednostavan i traje duže nego u drugim zemljama.

Završetkom ovog bitnog posla dajemo odgovor na pitanje “Kako naprijed?”. Temeljem Programa integriranja imat ćemo dobar osnov za praćenje napretka europskih integracija na svim razinama, kako državna uprava i donositelji odluka, tako Europska komisija, nevladin sektor i akademska zajednica. Napominjem da se konkretan napredak mjeri ispunjavanjem preporuka Europske komisije, a posebno usvajanjem propisa koji se usklađuju sa pravnom stečevinom EU – *acquis*-em te uspostavom sustava i kapaciteta za njihovu provedbu.

Uvijek treba imati u vidu da u konačnici Europska komisija procjenjuje koliko smo uradili i jesmo li zadovoljili postavljene uvjete, odnosno pojedinačne zahtjeve pravnih akata EU.

Praksa je pokazala da je proces pristupanja izuzetno uključiv. Donositelji odluka osiguravaju političku odgovornost, državni službenici su odgovorni za provedbu odluka u okviru svojih resora. Značaj nevladinog sektora, strukovnih organizacija, poslovnih subjekata i akademske zajednice je bitan kako bi donesena rješenja bila održiva.

---

<sup>11</sup> Odluka o sustavu koordinacije procesa europskih integracija u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 72/16, 35/18)

## **Prilog 1**

### **Izvadak iz dokumenta:**

PRIOPĆENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU  
(Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine  
za članstvo u Evropskoj uniji)  
(Bruxelles, 29.05.2019. COM(2019) 261 final)

### **14 KLJUČNIH PRIORITETA**

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;
    - o garantovala pravna sigurnost, uključujući i putem uspostave pravosudnog tijela kojem bi bilo povjereno da osigura dosljedno tumačenje prava u cijeloj Bosni i Hercegovini;
  - e) osigurala jednakost i nediskriminacija građana, posebno postupanje prema presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci*;
  - f) 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 izražavanje 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.



## **Prilog 2**

### **Izvadak iz dokumenta:**

PRIOPĆENJE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,  
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA  
Priopćenje o politici proširenja EU za 2022.  
(Bruxelles, 12.10.2022. COM(2022) 528 final)

Komisija stoga preporučuje Vijeću da Bosni i Hercegovini dodijeli status zemlje kandidatkinje pod uvjetom da:

- prioritetno usvoji izmjene i dopune važećeg Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću koje se odnose na integritet,
- usvoji novi zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću i novi zakon o sudovima u Bosni i Hercegovini,
- usvoji zakon o sprečavanju sukoba interesa,
- preduzme snažne korake na jačanju prevencije i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala,
- odlučno unaprijedi rad na osiguravanju efikasne koordinacije upravljanja granicom i kapacitete za upravljanje migracijama na svim nivoima, te da osigura funkcionisanje sistema azila,
- osigura zabranu mučenja, posebno kroz uspostavu nacionalnog preventivnog mehanizma protiv mučenja i zlostavljanja;
- osigura slobodu izražavanja, slobodu medija i zaštitu novinara, posebno kroz odgovarajuće sudsko postupanje u slučajevima prijetnji i nasilja nad novinarima i medijskim radnicima,
- ostvari vidljive rezultate u pogledu funkcionisanja mehanizma koordinacije o pitanjima koja se tiču EU na svim nivoima, kroz izradu i usvajanje državnog programa za usvajanje *acquisa* EU,

Komisija je spremna da nastavi podržavati napore Bosne i Hercegovine na njenom evropskom putu daljim uključivanjem u politički dijalog i uspostavom političkog foruma na visokom nivou za praćenje realizacije navedenih koraka te izvještavanje o daljem napretku na terenu. Ispunjavanje 14 ključnih prioriteta će omogućiti Komisiji da da preporuku za otvaranje pregovora o pristupanju EU sa Bosnom i Hercegovinom.

### Prilog 3

#### Izvadak iz dokumenta:

RADNI DOKUMENT OSOBLJA KOMISIJE

Izvješće o Bosni i Hercegovini za 2022

*uz dokument*

PRIOPĆENJE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,  
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA  
(Bruxelles, 12.10.2022., SWD(2022) 336 final)

#### **Poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje**

*Pravila EU u pogledu socijalnih pitanja obuhvataju minimalne standarde u oblastima radnog prava, jednakosti, zdravlja i sigurnosti na radu, te zabranu diskriminacije. Također se promovira socijalni dijalog na evropskom nivou.*

Bosna i Hercegovina je postigla **određeni nivo pripremljenosti** u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. U ovoj oblasti, postignut je **ograničeni napredak**. Treba rješavati ozbiljne izazove po pitanju zapošljavanja, socijalne inkluzije i zaštite, te smanjenja siromaštva, posebno u vezi sa koordinacijom između nadležnih institucija širom zemlje. Poduzeti su koraci za jačanje i promovisanje socijalnog dijaloga, koji treba dodatno unaprijediti na svim nivoima vlasti u cilju zaključenja kolektivnih ugovora. Prošlogodišnje preporuke nisu realizovane i ostaju na snazi.

U narednoj godini, Bosna i Hercegovina bi posebno trebala:

- izraditi i usvojiti strategije zapošljavanja na nivou entiteta i cjelodržavnu strategiju zapošljavanja kao okvir strateške politike, uz osiguranje dodatnih kapaciteta za provedbu i praćenje;
- izraditi Plan provedbe Garancije za mlade u skladu sa modelom i smjernicama EU;
- uvesti jedinstveni minimalni nivo naknada za porodiljni dopust i zaštitu u cijeloj zemlji, počevši od usklađivanja definicija porodiljnog, očinskog i roditeljskog dopusta.

#### **Poglavlje 22**

##### **- Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata**

Regionalna politika je glavni instrument EU za ulaganje u održiv i inkluzivan ekonomski rast. Države članice snose odgovornost za njeno provođenje, što iziskuje odgovarajuće administrativne kapacitete i dobro finansijsko upravljanje izradom i realizacijom projekata.

Bosna i Hercegovina je i dalje u **ranoj fazi pripremljenosti** u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. Postignut je **ograničen napredak** usvajanjem cjelodržavne strategije upravljanja javnim finansijama krajem juna i ratifikacijom IPA III okvirnog sporazuma o partnerstvu u augustu. Prošlogodišnje preporuke i dalje ostaju da važe.

U narednoj godini, Bosna i Hercegovina posebno treba da:

- počne pripremati cjelodržavnu strategiju regionalnog razvoja;
- poboljša planiranje javnih ulaganja, sačini jedinstveni listu prioriternih infrastrukturnih projekata u svim relevantnim sektorima i osigura podršku Državnog investicionog odbora i redovno ažuriranje liste;
- postigne sporazum o modalitetima koordinacije za djelotvorno korištenje pretpristupnih fondova uz poštivanje funkcija državnog IPA koordinatora, kao što je to predviđeno IPA II Okvirnim sporazumom IPA II i Okvirnim sporazumom o finansijskom partnerstvu IPA III.

### **Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava**

*Osnovne vrijednosti EU uključuju vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. Djelotvoran (nezavisan, kvalitetan i efikasan) pravosudni sistem i učinkovita borba protiv korupcije su od izuzetne važnosti, kao i poštovanje osnovnih prava u zakonima i praksi.* Bosna i Hercegovina je dostigla **određeni nivo pripremljenosti** za provođenje *acquisa* EU i evropskih standarda u ovoj oblasti. Tokom izvještajnog perioda **nije postignut napredak**. Vlasti i pravosuđe preduzeli su ograničene mjere kako bi odgovorili na nalaze iz Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava (Pribeov izvještaj)<sup>12</sup>. Loše funkcionisanje pravosudnog sistema građane i dalje onemogućava u ostvarivanju njihovih prava i podriva borbu protiv korupcije. Pokazatelji korupcije su dodatno pogoršani, a svi nivoi vlasti pokazuju znakove političke zarobljenosti, što direktno utiče na svakodnevni život građana. Nastavljeno je selektivno i netransparentno krivično gonjenje i prateći sudski postupci u predmetima u vezi s korupcijom, što je uticalo na javnost, poslovne subjekte i investitore. Kada su u pitanju osnovna prava, potrebne su značajne reforme kako bi se osiguralo da svi građani budu u mogućnosti da učinkovito ostvaruju svoja politička prava, čime bi ustavnopravni okvir zemlje bio usklađen sa sudskom praksom ESLJP u predmetu *Sejdić-Finci*.

---

<sup>12</sup> <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>

## Rad pravosuđa

Bosna i Hercegovina je u **ranj fazi / dostigla je određeni nivo pripremljenosti** u oblasti pravosuđa. **Nije postignut napredak** u ispunjavanju ključnog prioriteta br. 6. iz Mišljenja, koji se odnosi na funkcionisanje pravosuđa. Prošlogodišnje preporuke nisu provedene. U maju 2022. godine, Parlament je odbacio izmjene i dopune zakona usmjerene na uspostavljanja sistema za provjeru imovinskih kartona sudija, tužilaca i članova VSTV-a, što ukazuje na nedostatak istinske političke opredijeljenosti za vladavinu prava i napredak Bosne i Hercegovine na putu ka EU. Uprkos kašnjenjima zbog političke blokade, Privremena istražna komisija Predstavničkog doma za utvrđivanje stanja u pravosuđu objavila je svoje nalaze u junu 2022. godine. Stalni i očiti znaci pogoršanja i dalje zahtijevaju hitne mjere na jačanju integriteta i vraćanju povjerenja javnosti u pravosuđe. Tokom perioda izvještavanja, glavni tužilac Bosne i Hercegovine i glavni tužilac Republike Srpske smijenjeni su sa tih funkcija zbog disciplinskih prekršaja. Zakonodavna inicijativa za formiranje posebnog sudskog i tužilačkog vijeće u Republici Srpskoj predstavljala bi kršenje ustavnopravnog poretka i dalje ugrožavanje nezavisnost pravosuđa, što bi bilo jasno nazadovanje u pogledu ključnih prioriteta iz Mišljenja, te je kao takvu treba nedvosmisleno odbaciti.

U narednoj godini, Bosna i Hercegovina posebno treba da:

- usvoji novu strategiju za reformu sektora pravde i djelotvorno provede Revidiranu državnu strategiju za rad na predmetima ratnih zločina, posebno kroz imenovanje nadzornog tijela;
- hitno ponovo uputi u parlamentarnu proceduru i usvoji izmjene i dopune Zakona o VSTV-u koje se odnose na integritet, kojima se, između ostalog, uspostavlja kredibilan i rigorozan sistem provjere imovinskih kartona sudija i tužilaca, te nosilaca pravosudnih funkcija;
- finalizira novi nacrt zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću i Zakona o sudovima Bosne i Hercegovine, u skladu sa evropskim standardima, i zatraži mišljenje Venecijanske komisije;
- dosljedno primjenjuje prakse imenovanja zasnovane na stručnosti, pri čemu kriterij koji se odnosi na nacionalnu pripadnost neće imati prevagu, te osigura primjenu kriterija kvaliteta u ocjeni rada.

## Poglavlje 27 – Okoliš i klimatske promjene

*EU promoviše snažne klimatske mjere, održivi razvoj i zaštitu životne sredine. Pravo EU sadrži odredbe koje se odnose na klimatske promjene, kvalitet vode i zraka, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, industrijsko zagađenje, hemikalije, buku i civilnu zaštitu.*

Bosna i Hercegovina je u **ranj fazi pripreme** / postigla je **određeni nivo pripremljenosti** u oblasti okoliša i klimatskih promjena. Ostvaren je **ograničen napredak** u izvještajnom periodu, uglavnom na entitetskom nivou, bez usklađivanja u cijeloj zemlji. Zemlja treba osigurati ravnomjeran, usklađen i dosljedan cjelodržavni pristup strateškom planiranju i usklađivanju s *acquisem* EU na svim nivoima vlasti. Prilikom strateškog planiranja i usklađivanja s *acquisem* EU, zemlja treba da osigura ravnomjeran, usklađen i dosljedan pristup u cijeloj zemlji. Bosna i Hercegovina je značajno poboljšala kapacitete svog sistema civilne zaštite i u septembru 2022. godine postala je zemlja učesnica Mehanizma civilne zaštite Unije. Preporuke iz prošle godine nisu dovoljno primijenjene i ostaju na snazi.

U narednoj godini, Bosna i Hercegovina posebno treba:

- provesti cjelodržavnu strategiju usklađivanja propisa s *acquisem* EU u oblasti zaštite okoliša, i pripremiti i usvojiti Strategiju zaštite okoliša;
- hitno formalizovati procedure imenovanja i funkcije nacionalnih kontakt osoba za Bosnu i Hercegovinu za provedbu svih konvencija o okolišu koje je Bosna i Hercegovina potpisala;
- nastaviti sa provedbom Pariškog sporazuma uspostavljanjem politika i mjera za ostvarenje ažuriranog nacionalno utvrđenog doprinosa (NDC-a), usvojiti i provesti revidiranu Strategiju prilagođavanja na klimatske promjene i niskoemisionog razvoja i usvojiti integrisani nacionalni energetske i klimatski plan u skladu sa preporukom Energetske zajednice.

# GEOPOLITIČKE PROMJENE U EVROPI I SVIJETU I MOGUĆNOST UBRZANJA INTEGRACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U EVROPSKU UNIJU

izvorni znanstveni rad

911.3:327(4-672EU:497.6)

Mirko Pejanović\*

## Sažetak

Preokret u opstojnosti države Bosne i Hercegovine nastao je potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine. Dejtonskim mirovnim sporazumom uspostavljen je geopolitički okvir za izgradnju mira u Bosni i Hercegovini i odvijanje procesa integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO savez.

Proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju odvijao se uspješno do 2008. godine kada je potpisan Sporazum o pridruživanju i stabilizaciji s Evropskom unijom. Nakon dužeg čekanja na sprovođenje Sporazuma o pridruživanju i stabilizaciji dvije uticajne evropske države: Savezna Republika Njemačka i Velika Britanija su svojom inicijativom prekinule zastoju u integracijskom procesu Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Tokom 2015. godine ratifikovan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju od svih članica Evropske unije.

Početak 2019. godine Bosna i Hercegovina je dobila mišljenje sa 14 uslova za sticanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Cijeli mandatni period Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine u vremenu 2018–2022. godine protekao je bez novih koraka u ispunjavanju 14 uslova za kandidatski status Bosne i Hercegovine.

Nakon intervencije Ruske Federacije u februaru 2022. godine na Ukrajinu nastaju nove geopolitičke okolnosti za mir na Zapadnom Balkanu i Evropi. Geopolitička kretanja u Evropi dovela su do oblikovanja novog odnosa institucija Evropske unije prema dobijanju kandidatskog statusa za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Taj novi odnos institucija Evropske unije uslovljen geopolitičkim promjenama potvrđen je odlukom Vijeća u decembru 2022. godine da se Bosni i Hercegovini dodijeli status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.

Nakon sticanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji Bosna i Hercegovina stoji pred izazovom da ubrza proces integracije u Evropsku uniju i spriječi opasnosti ruskog uticaja na Republiku Srpsku i time i na Bosnu i Hercegovinu.

## Ključne riječi

Evropska unija, Bosna i Hercegovina, geopolitičke promjene u Evropi, Ruska Federacija: invazija na Ukrajinu, pretpostavke ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju

\* Akademik Mirko Pejanović, potpredsjednik Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

## 1. Bosna i Hercegovina i geopolitički okvir Dejtonskog mirovnog sporazuma

Nakon troipogodišnjeg rata od 1992. do 1995. godine u Bosni i Hercegovini je zaustavljen rat. Rat je 1992. godine započeo kao agresija vojnih snaga Miloševićevog režima: Jugoslovenske narodne armije, paravojnih snaga iz Srbije i paravojnih snaga koje su formirane od strane Srpske demokratske stranke. Do septembra 1992. godine agresorske snage su pod svoju kontrolu stavile 70 posto teritorije Republike Bosne i Hercegovine. U izvođenju agresije Miloševićevog autoritarnog režima na Bosnu i Hercegovinu izvršena je vojna opsada Sarajeva kao glavnog grada i nasilno protjerivanje Bošnjaka i Hrvata sa prostora Istočne Bosne, Posavine, Bosanske krajine i Istočne Hercegovine. Više od milion stanovnika je pomjereno sa svojih vjekovnih mjesta življenja. Otpor agresiji pružile su građanske patriotske snage pod rukovodstvom Ratnog predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine. U aprilu mjesecu 1992. godine Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine je formiralo Armiju Republike Bosne i Hercegovine koja će uspostaviti linije odbrane i vojnom snagom braniti suverenitet, integritet i multietničko biće Bosne i Hercegovine.

Nakon Vašingtonskog mirovnog sporazuma na početku 1994. godine zaustavljen je vojni sukob između Bošnjaka i Hrvata. Time je bitno promijenjen odnos vojnih snaga u Bosni i Hercegovini.

Sjedinjene Američke Države su uložile svoju moć, svoj uticaj u svijetu kao i svoj prestiž u međunarodnoj zajednici i pokazale liderstvo u pripremi Dejtonskog mirovnog sporazuma tokom ljeta i jeseni 1995. godine. Administracija Sjedinjenih Američkih država je za vođenje pregovora imenovala svog specijalnog predstavnika Richarda Holbrookea.<sup>1</sup>

U pregovorima za postizanje mirovnog rješenja u Bosni i Hercegovini pošlo se od Plana Kontrolne grupe.<sup>2</sup> Unutar Kontaktne grupe koju čine vodeće

---

<sup>1</sup> Specijalni predstavnik predsjednika Sjedinjenih Američkih Država za pregovore o postizanju mirovnog rješenja za Bosnu i Hercegovinu bio je američki diplomata Richard Holbrooke.

<sup>2</sup> Kontaktnu grupu činile su vodeće svjetske sile, članice Vijeća sigurnosti: Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Francuska, Ruska Federacija. Članica Kontaktne grupe je i Savezna Republika Njemačka. Zemlje članice Kontaktne grupe su usvojile mirovni plan koji će postati osnova za pripremu Dejtonskog mirovnog sporazuma na temelju konsenzusa vodećih svjetskih sila.

svjetske sile postignut je konsenzus da se mirovno rješenje gradi na konceptu razdvajanja vojnih snaga: Armije Republike Bosne i Hercegovine s Hrvatskim vijećem odbrane, na jednoj strani i Vojske Republike srpskog naroda, na drugoj strani. Tako je izvedeno i rješenje unutrašnjeg ustrojstva Bosne i Hercegovine sa dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine u obuhvatu 51 posto teritorije Bosne i Hercegovine i Republika srpskog naroda u obuhvatu 49 posto teritorije Bosne i Hercegovine.

Unutar Dejtonskog mirovnog sporazuma, oblikovan je i Ustav Bosne i Hercegovine. Ovim ustavom je uspostavljeno ustavno-političko i teritorijalno ustrojstvo sa dva entiteta i institucijama države Bosne i Hercegovine: Parlament, Predsjedništvo države, Vijeće ministara, Ustavni sud i Centralna banka.

Nakon što je završena arbitraža za grad Brčko u postdejtonskom vremenu Distrikt Brčko je postao sastavni dio teritorijalnog ustrojstva države Bosne i Hercegovine.<sup>3</sup> Tako je dejtonsko ustrojstvo države Bosne i Hercegovine, zbog dominacije etničkog momenta u ispoljavanju političkih interesa, učinilo državu Bosnu i Hercegovinu nefunkcionalnom. Država Bosna i Hercegovina uz pomoć međunarodne zajednice i bonskih ovlasti visokog predstavnika međunarodne zajednice transformiše se i razvija unutar istorijskog procesa integracije u Evropsku uniju.<sup>4</sup> Radi se o tome da je Bosna i Hercegovina, na osnovi Dejtonskog mirovnog sporazuma, dobila geopolitički okvir za izgradnju mira i integraciju u euroatlantske institucije: Evropsku uniju i NATO savez. U tom kontekstu se javlja istorijska posebnost Dejtonskog mirovnog sporazuma jer je provođenje sporazuma osigurano snagom institucija međunarodne zajednice i institucijama bosanskohercegovačke demokratske vlasti te uz primjenu bonskih ovlasti visokog predstavnika i međunarodne zajednice. Odgovornost za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma ima Upravni odbor za implementaciju mira.<sup>5</sup> Zahvaljujući civilnim i

---

<sup>3</sup> Grad Brčko je u okviru arbitraže u postdejtonskom vremenu 1998. godine dobio status Distrikta, koji je vezan za državu Bosnu i Hercegovinu.

<sup>4</sup> Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju predstavlja provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma i ostvarivanje strateškog opredjeljenja države Bosne i Hercegovine da postane članica Evropske unije.

<sup>5</sup> Od 2010. godine Ruska Federacija, kao članica Upravnog odbora za implementaciju mira sve manje učestvuje u gradnji konsenzusa ovog važnog tijela za izgradnju mira u Bosni i Hercegovini. Ambasador Ruske Federacije izdvaja mišljenje i daje potporu Miloradu Dodiku koji zagovara politiku secesije Republike Srpske iz Bosne i Hercegovine.



vojnim snagama međunarodne zajednice Bosna i Hercegovina je postigla napredak u razvoju svojih demokratskih institucija. Od 1996. godine se uspješno provode parlamentarni izbori na lokalnom, kantonalnom, entitetskom i državnom nivou. Provedene su mnoge reforme koje su omogućile da država Bosna i Hercegovina uspostavi i izgradi preko 70 državnih institucija. Među tim institucijama su Državna granična služba, Oružane snage, Ministarstvo odbrane, Vijeće ministara sa devet ministarstava, Uprava za indirektno oporezivanje, Sud Bosne i Hercegovine, Obavještajno-sigurnosna služba (OSA), Agencija za istrage i zaštitu (SIPA), Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, Agencija za zaštitu ličnih podataka, Agencija za statistiku, Direkcija za evropske integracije i druge agencije. Za većinu ovih institucija zakonska osnova je osigurana privremenim odlukama visokog predstavnika međunarodne zajednice, a najviše za vrijeme kada je visoki predstavnik međunarodne zajednice bio Paddy Ashdown, diplomata Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije (2002–2006). Djelovanje i moć institucija države Bosne i Hercegovine i dalje je ograničeno zbog nepostojanja konsenzusa vladajućih stranaka o državnom razvoju Bosne i Hercegovine u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma javlja se u istorijskoj perspektivi kao dovršenje integracije Bosne i Hercegovine u članstvo Evropske unije i NATO savez. U literaturi se to smatra dovršenjem internacionalizacije bosanskog pitanja. Pod tim se podrazumijeva istorijski proces u kome će država Bosna i Hercegovina usvojiti evropske standarde za organizaciju i funkcionisanje pravne države. Zapravo radi se o onom istorijskom vremenu kada će Bosna i Hercegovina kao članica Evropske unije postati stabilna i ekonomski prosperitetna država. Tada će političke silnice zasnovane na nacionalnim i etničkim podjelama biti dokinute i otići u istorijsku prošlost.

Budućnost države Bosne i Hercegovine opredijeljena je postizanjem članstva u Evropskoj uniji. Za takav cilj postoji konstantna opredijeljenost građana Bosne i Hercegovine.

## **2. Geneza procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju**

Za Bosnu i Hercegovinu proces integracije u Evropsku uniju i NATO savez ima prevashodno geopolitičko značenje. Dobijanjem članstva u

Evropskoj uniji i NATO savezu Bosna i Hercegovina će postići svoju unutrašnju integraciju i stabilnost u ekonomskom razvoju. Osim toga, Bosna i Hercegovina bi izgradila bitna svojstva pravne države koja štiti univerzalna ljudska prava i svoj državni integritet i suverenitet. U tom kontekstu istorijski projekt integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju predstavlja strateški interes građana Bosne i Hercegovine, jer omogućuje uspostavu stabilnog i trajnog mira.<sup>6</sup>

Proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju otpočeo je 1998. godine kada je uspostavljeno Konsultativno radno tijelo (Consultative Task Force-CTF) kao forma za odvijanje tehničkog i političkog dijaloga između Bosne i Hercegovine i Evropske unije. Kasnije se taj dijalog odvijao u okviru Mape puta prema Evropskoj uniji. Na ovaj način Evropska unija putem institucije specijalnog predstavnika Evropske unije, a koja je uspostavljena Dejtonskim mirovnim sporazumom, politički i tehnički pomaže postratnu obnovu Bosne i Hercegovine, te izgradnju njenih demokratskih institucija i usvajanje evropskih standarda za uključivanje Bosne i Hercegovine u evropski integracijski proces.

Odnos Evropske unije prema Bosni i Hercegovini i njenoj budućnosti u članstvu Evropske unije, institucije Evropske unije su potvrdile time što su od 1996. do 2018. godine uložile preko 3,5 milijardi eura u obnovu i razvoj Bosne i Hercegovine. Ova finansijska potpora Evropske unije omogućila je poslijeratnu obnovu infrastrukture, reformu javne uprave i vladavinu prava. Skoro da „nema regije u Bosni i Hercegovini u kojoj Evropska unija nije finansirala obnovu komunalne infrastrukture, obnovu obrazovanih ustanova, obnovu objekata zdravstvene zaštite, kao i razvoj malih i srednjih preduzeća.<sup>7</sup> U martu 2000. godine Evropska unija je objavila Mapu puta kao odgovor na zahtjeve Bosne i Hercegovine za početak pregovora o stabilizaciji i pridruživanju. Mapa puta je bila podijeljena na političke, ekonomske mjere i mjere koje se odnose na demokratiju, vladavinu zakona i ljudska prava. Unutar političkih mjera usvojena su tri zakona bitna za funkcionisanje države Bosne i

---

<sup>6</sup> Vidi šire: Mirko Pejanović: Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO savez kao pretpostavka za učvršćenje mira i stabilnog političkog razvoja države Bosne i Hercegovine, u knjizi: *Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću*, University Press, Sarajevo 2021, str. 198.

<sup>7</sup> Vidi: Mirko Pejanović: Geneza odvijanja procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju 1998–2018, u knjizi: *Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću*, University Press, Sarajevo 2021, str. 205.

Hercegovine, to su: Izborni zakon, Zakon o državnoj službi i Zakon o državnoj graničnoj službi. U okviru ekonomskih mjera, ukinut je Zavod za platni promet. Potom su ukinute trgovinske barijere između entiteta. Uspostavljen je i Institut Bosne i Hercegovine za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo te Institut za akreditaciju. Donesena su i tri zakona: Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o konkurenciji i Zakon o stranim direktnim ulaganjima.

Mjere vezane za demokratiju, vladavinu zakona i ljudska prava odnosile su se na donošenje imovinskog zakona, poboljšanje uslova za održivi povratak, uspostavljanje institucije za ljudska prava - ombudsmena i donošenje Zakona o sudskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakona o sudu i sudskoj službi Republike Srpske. Nakon pozitivne ocjene Evropske komisije 2003. godine o napretku u 16 oblasti uslijedilo je odobrenje Vijeća Evropske unije u novembru 2005. godine za otvaranje pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Zvanični pregovori između Evropske unije i Bosne i Hercegovine započeli su u januaru 2006. godine. Dva mjeseca poslije započetih pregovora, Evropska komisija je dalji nastavak pregovora usloвила time što se oni neće nastaviti dok se ne postigne napredak u reformi policije.

Nakon što je Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u junu 2008. godine usvojio dva zakonska prijedloga o reformi policije, „Bosni i Hercegovini je omogućeno potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, čime je Bosna i Hercegovina ušla u ugovorni odnos s Evropskom unijom“.<sup>8</sup> Nužno je podcrtati da su pregovori o reformi policije trajali četiri godine i da su završeni prihvatanjem kompromisnog rješenja. Umjesto uspostavljanja jedinstvenog lanca komandovanja i budžeta, uvedena je na nivou države Direkcija za koordinaciju policijskih agencija. Dogovoreno je da se cjelovita reforma policije izvede u okviru ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini.

Poslije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nastale su teškoće u proceduri njegove ratifikacije u institucijama Evropske unije. Teškoće su nastale krajem 2009. godine kada je Evropski sud za ljudska prava donio presudu protiv države Bosne i Hercegovine u predmetu Sejdić - Finci. Presudom je država Bosna i Hercegovina obavezana da amandmanima na

---

<sup>8</sup> Vidi: Mirko Pejanović: Geneza odvijanja procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju 1998–2018, u knjizi: *Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću*, University Press, Sarajevo 2021, str. 206.

Ustav Bosne i Hercegovine ukine diskriminaciju etničkih manjina u pravu da biraju i da budu birani u državno Predsjedništvo i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Donošenje amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine nije imalo konsenzus vladajućih stranaka u dužem vremenskom trajanju. Zbog toga je Vijeće Evropske unije odlučilo da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Evropske komisije „čeka svoju primjenu i realizaciju sve dok se ne postigne implementacija presude Evropskog suda za ljudska prava u presudi Sejdić - Finci.“<sup>9</sup>

Implementacija presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić - Finci nije uslijedila u mandatnom periodu Parlamenta Bosne i Hercegovine od 2010. do 2014. godine. Provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić - Finci nije uslijedilo ni u mandatu Parlamentarne skupštine u periodu od 2014. do 2018. godine kao ni u mandatu od 2018. do 2022. godine.

Aktivnosti u odnosu na provođenje presude Suda za ljudska prava odložene su nakon što je došlo do britansko-njemačke inicijative 2015. godine. Ovom inicijativom, koju su prihvatile sve članice Evropske unije ustanovljeno je polazište da se reforme političkog karaktera za šta ne postoji konsenzus u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, odlože za buduće vrijeme. Na ovoj osnovi primjena presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić - Finci nije više jedan od uslova za stavljanje na snagu sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Tako je 2015. godine „započela realizacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i time nastavljen proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.“<sup>10</sup>

Od 2008. godine kada je potpisan Sporazum o pridruživanju i stabilizaciji između Bosne i Hercegovine i Evropske unije, pa do 2015. godine proteklo je sedam godina zastoja u odvijanju evropskog integracijskog procesa.

Na temelju provođenja dokumenata pod nazivom *Reformska agenda* tokom 2016. godine podnesen je zahtjev za članstvo u Evropsku uniju. Vijeće Evropske unije je zahtjev ocijenilo kredibilnim i u decembru 2016. godine „uručilo Bosni i Hercegovini upitnik sa 3.242 pitanja.“<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid., str. 207.

<sup>10</sup> Vidi: Mirko Pejanović: Geneza odvijanja procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju 1998–2018, u knjizi: *Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću*, University Press, Sarajevo 2021, str. 207.

<sup>11</sup> Ibid.

Urađeni odgovori na postavljena pitanja u Upitniku omogućili su „Evropskoj komisiji da u maju 2019. godine objavi Mišljenje sa 14 prioriteta.“<sup>12</sup> Tih četrnaest prioriteta predstavljaju sveobuhvatnu mapu puta za reforme u daljem odvijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u evropsku uniju. Realizacija mape sa 14 prioriteta predstavlja uslove za dobijanje statusa kandidata za članstvo u Evropsku uniju.

### **3. Zastoj u odvijanju integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju u vremenu 2019–2022**

U mandatnom periodu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine od 2018. Do 2022. godine dolazi do zastoja u odvijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Parlamentarna većina u tom periodu koju su činile Stranka demokratske akcije, Savez nezavisnih socijaldemokrata i Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine nisu imale koalicioni sporazum niti javno proglašeni program za realizaciju tog sporazuma. Partneri u vršenju vlasti bili su složni samo u podijeli mjesta u državnim resorima. Prioriteti iz Mišljenja Evropske komisije ostali su na periferiji sve do 28. aprila 2020. godine. Tada je na redovnoj sjednici Predsjedništva Bosne i Hercegovine obavljena rasprava o realizaciji 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije. Formirana je politička radna grupa koja ima zadatak da inicira izradu Akcionog plana za realizaciju 14 prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije.

Sastav političke radne grupe čine članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predsjedavajući Vijeća ministara sa zamjenicima i članovi kolegija oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ovom sjednicom Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je prekinulo skoro trogodišnji zastoj bavljenja institucija države Bosne i Hercegovine odvijanjem procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Vijeće ministara nije pripremalo zakone kojim se implementiraju prioriteti iz Mišljenja Evropske komisije i sve je bilo na čekanju. Samo je postignut, nakon dužeg pregovaranja, Sporazum o izborima u Mostaru između Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine i Stranke demokratske akcije. Taj sporazum je otklonio prepreke za provođenje parlamentarnih izbora 2022. godine. Politička grupa koja je formirana na sjednici Predsjedništva, nije se sastajala i nije postigla

---

<sup>12</sup> Ibid.

nikakve rezultate. Namjesto međustranačke saradnje i aktivnosti na provođenju 14 prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije, uslijedile su tokom cijele 2021. godine i u prvoj polovini 2022. godine političke konfrontacije. Te konfrontacije su dolazile zbog pokušaja rukovodstva Saveza nezavisnih socijaldemokrata i Narodne skupštine Republike Srpske da protivustavno preuzimaju nadležnosti institucija države Bosne i Hercegovine u oblasti indirektnog oporezivanja, pravosuđa, odbrane i drugim oblastima. Takve aktivnosti Narodne skupštine Republike Srpske dovele su do blokade rada institucija države Bosne i Hercegovine. Uslijed toga je političko i ekonomsko stanje u Bosni i Hercegovini bilo 2021. godine bitno pogoršano. Cilj je bio stvoriti zakonsku osnovu za secesiju Republike Srpske iz Bosne i Hercegovine. Ovim neustavnim i nezakonitim pokušajima Narodne skupštine Republike Srpske bilo je dovedeno u pitanje funkcionisanje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predsjedništva Bosne i Hercegovine i Vijeća ministara. Bilo je dužih perioda bez održavanja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Zbog toga je izostala zakonodavna aktivnost Parlamenta Bosne i Hercegovine u vremenu 2018–2022. Samim tim izostala je aktivnost na provođenju 14 prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije o uslovima koje treba ispuniti Bosna i Hercegovina do sticanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.

Radi se o tome da je rukovodstvo Saveza nezavisnih socijaldemokrata u liderstvu Milorada Dodika postalo produžena ruka politike Ruske Federacije na prostoru Republike Srpske kao dijela Bosne i Hercegovine. „Pokušaj ove stranke da tokom 2021. i 2022. godine blokira institucije države Bosne i Hercegovine doveo je do destabilizacije u razvoju bosanskohercegovačkog društva.“<sup>13</sup> I ne samo to, u velikoj mjeri je bilo pogoršano stanje sigurnosti u Bosni i Hercegovini. Misija EUFOR-a, kao mirovnih vojnih snaga Evropske unije je brojčano proširena tokom 2021. godine kako bi se prevenirala nepovoljna kretanja u sferi opšte bezbjednosti građana.

---

<sup>13</sup> Vidi: Mirko Pejanović: Bosna i Hercegovina-30 godina od sticanja nezavisnosti, UMHIS, Sarajevo 2023, str. 13.

#### **4. Nova geopolitička kretanja u Evropi i promjena odnosa institucija Evropske unije prema Bosni i Hercegovini**

Radikalne promjene u geopolitičkim odnosima u Evropi i svijetu nastale su invazijom Ruske Federacije na Ukrajinu kao suverenu državu. Ova invazija donijela je nesagledive posljedice za mir u Evropi i šire u svijetu. Uništavaju se gradovi Ukrajine i njena infrastruktura. Građani su zbog granatiranja gradova izloženi masovnom stradanju. Nametanje vojne sile Ruske Federacije i državnog hegemonizma urušava međunarodni poredak u pogledu nepovredivosti državnog suvereniteta i međunarodno priznatih državnih granica. Ekonomija u evropskim državama bilježi recesiju. Većina građana, uslijed porasta inflacije strahuje od siromaštva.

Zemlje Evropske unije su izgradile čvrsto jedinstvo u pružanju otpora agresiji Ruske Federacije na nezavisnu državu Ukrajinu. Ruskoj Federaciji su uvedene sankcije. Ukrajini se pruža pomoć i u oružju da odbrani svoju zemlju.

I pored ujedinjenosti zemalja Evropske unije u pružanju otpora ruskoj velikodržavnoj agresiji na Ukrajinu, „ruski uticaj i dalje postoji u zemljama Zapadnog Balkana. Srbija je izbjegla uvesti sankcije Rusiji zbog invazije na Ukrajinu. Član Predsjedništva Bosne i Hercegovine Milorad Dodik odlazi kod Putina i otvoreno podržava njegovu autoritarnu politiku.“<sup>14</sup> Početkom 2023. godine Milorad Dodik u ulozi tek izabranog predsjednika Republike Srpske, dodjeljuje visoko priznanje Vladimiru Putinu. Time pokazuje da u potpunosti podržava agresivnu velikodržavnu politiku jednog autoritarnog vođe kakav je Vladimir Putin, predsjednik Ruske Federacije. Milorad Dodik, i sam, u svemu, autoritarni despot, traži uzor u Putinu i slijedi njegovu politiku. Takvo antievropsko i antibosanskohercegovačko držanje Milorada Dodika ugrožava temelje demokratije ne samo u Bosni i Hercegovini već i u Evropskoj uniji. Njegove antiustavne aktivnosti i aktivnosti protiv mira u Bosni i Hercegovini zavređuju širu akciju demokratskih slobodoljubivih snaga kako bi se poduzele mjere za zaustavljanje destruktivne politike Milorada Dodika prema državi Bosni i Hercegovini i prema Evropskoj uniji.

Lideri zemalja Evropske unije su, unutar vođenja jedinstvenog otpora prema ruskoj invaziji na Ukrajinu, došli do stanovišta da je potrebno učiniti

---

<sup>14</sup> Mirko Pejanović: Bosna i Hercegovina-30 godina od sticanja nezavisnosti, UMHS, Sarajevo 2023, str. 161.

zaokret prema Bosni i Hercegovini u pogledu njenog dobijanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Imajući u vidu opasnosti od širenja ruskog uticaja na zemlje Zapadnog Balkana, i u tom kontekstu na Bosnu i Hercegovinu, Vijeće Evropske unije je u decembru 2022. godine donijelo odluku o dodjeli Bosni i Hercegovini statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Pri tome se Evropsko vijeće rukovalo geopolitičkim razlozima kojima se želi prevenirati dalji uticaj Ruske Federacije na prostoru Bosne i Hercegovine.<sup>15</sup>

Status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji koje je dobila Bosna i Hercegovina ima veliki značaj za dalje odvijanje evropskog integracijskog procesa. Zbog realne opasnosti da će se geopolitički odnosi u Evropi i dalje usložnjavati, zbog ruske invazije na Ukrajinu, postavlja se pitanje da li se i koliko može ubrzati proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Geopolitički razlozi upućuju na nužnost ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, a to znači, prelazak na završnu fazu integracije. Radi se o nužnosti pregovora o otvorenim poglavljima. Ispunjavanje uslova koji slijede, na temelju pregovora o otvorenim poglavljima, država Bosna i Hercegovina će graditi svoj novi zakonodavni sistem preuzimanjem evropske pravne stečevine. U preuzimanju evropskih standarda u ekonomiji i politici, Bosna i Hercegovina će ući u brojne reforme, a među njima i u ustavnu reformu.

## **5. Pretpostavke za ubrzanje integracije u Evropsku uniju**

U istorijskom razvoju svoje državnosti Bosna i Hercegovina je na kraju 20. stoljeća, a to je nakon referendumu građana 29. februara i 1. marta 1992. godine stekla suverenost i nezavisnost. Nije imala istorijske sreće da u miru razvija svoju ekonomiju i kulturu kao suverena država. Bila je izložena vojnoj agresiji Miloševićevog režima. Građani su samoorganizovanjem i putem svojih ustavnih institucija, organizovali otpor i odbranu integriteta i multietničkog bića Bosne i Hercegovine. Glavni institucionalni nosioci organizacije i vođenja

---

<sup>15</sup> U nastojanju da Bosna i Hercegovina dobije status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji posebnu aktivnost ispoljila je Republika Slovenija i njena ministrica vanjskih poslova, Tanja Fajon. Vidi: *Oslobođenje* od 15. 11. 2022. godine.



odbrane bili su Ratno predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine i Armija Republike Bosne i Hercegovine. Na temelju volje za odbranu državne suverenosti Bosne i Hercegovine i liderstva Sjedinjenih Američkih Država u vođenju pregovora rat je 1995. godine zaustavljen Dejtonskim mirovnim sporazumom.

Izgradnja bosanskohercegovačke države u postdejtonskom vremenu odvija se uz veliku političku, pravnu i finansijsku pomoć zemalja svijeta i zemalja Evropske unije. Sve se to izvodi angažovanjem Visokog predstavnika međunarodne zajednice koga imenuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija na osnovi odredbi Dejtonskog mirovnog sporazuma. Važna institucija provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma je i specijalni predstavnik Evropske unije u Bosni i Hercegovini. Njegova uloga je primarno usmjerena na ostvarivanje istorijskog projekta integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Budući da integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju ima strateško značenje za interese građana da žive u miru i ekonomskom napretku postavlja se pitanje koje su to društvene pretpostavke koje omogućuju ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Od više pretpostavki moguće je izdvojiti ove:

- Geopolitičke pretpostavke;
- Kulturološke pretpostavke;
- Ustavno-zakonske i institucionalne pretpostavke;
- Volja građana kao pretpostavka za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Geopolitičke pretpostavke za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju proističu iz globalnog geopolitičkog okvira izgradnje mira u Bosni i Hercegovini na osnovi Dejtonskog mirovnog sporazuma. Provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma usmjerava budućnost države Bosne i Hercegovine ka postizanju članstva i u Evropskoj uniji i u NATO savezu. U prve dvije decenije 21. stoljeća razvija se povoljan geopolitički okvir za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Ali na početku treće decenije 21. stoljeća radikalno se mijenjaju geopolitički odnosi u Evropi i svijetu zbog agresije Ruske Federacije na nezavisnu državu Ukrajinu. Kako bi se spriječilo dalje širenje ruskog uticaja na Republiku Srpsku, kao dio Bosne i Hercegovine nužno je mijenjati odnos institucija Evropske unije prema ubrzanju integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Evropska unija ima institucionalnu polugu da pruža tehničku, političku i materijalnu pomoć državi Bosni i

Hercegovini da u ubrzanom toku usvaja evropske standarde i Evropsku pravnu stečevinu. To je moguće postići uspostavljanjem jedinstvene agende specijalnog predstavnika Evropske unije i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Odgovornost za provođenje reformi obavezuje sve institucije vlasti da zajedno sa specijalnim predstavnikom Evropske unije dovedu do uspješne realizacije Reformske agende. Nijedna država među državama Zapadnog Balkana nema kao Bosna i Hercegovina specijalnog predstavnika Evropske unije koji ima ulogu da pruža pomoć u odvijanju procesa integracije i sticanje članstva u Evropskoj uniji. Bosna i Hercegovina je u vremenu rata: 1992–1995. godine imala velika stradanja civila uključujući i genocid nad Bošnjacima u Srebrenici. Uz geopolitičke postojeće i etički razlozi da zemlje Evropske unije pruže daleko veću podršku i pomoć da Bosna i Hercegovina postane članica Evropske unije do početka 30-ih godina 21. stoljeća.

Kulturološke pretpostavke znače sve ono što Bosnu i Hercegovinu geografski i kulturološki čini zemljom Evrope. Bosna i Hercegovina egzistira u središtu Zapadnog Balkana kao istorijska zemlja, kao prirodno-geografska cjelina i zemlja sa specifičnom multietničkom, multikulturalnom i multireligijskom strukturom. Od svoje srednjovjekovne državne samostalnosti Bosna i Hercegovina od 1463. godine egzistira preko četiri vijeka unutar Otomanskog Carstva, ali uvijek u svojoj teritorijalnoj cjelovitosti. Tokom austrougarske uprave nad Bosnom i Hercegovinom od 1878. do 1918. godine Bosna i Hercegovina prolazi kroz zasebnu modernizaciju. Bio je to zapravo period evropeizacije Bosne i Hercegovine što je provodilo moćno Austro-Ugarsko carstvo. U dvije Jugoslavije Bosna i Hercegovina je od 1918. do 1990. godine, a naročito u Titovoj Jugoslaviji od 1945. do 1990. godine postigla zlatno doba u svom ekonomskom i kulturnom razvoju.

U okviru sistema obrazovanja Bosna i Hercegovina podigla je nove generacije obrazovanih građana za rad u privredi i društvenim službama. I prije rata u Bosni i Hercegovini 1992. godine brojni građani su 60-ih godina 20. stoljeća radili u zemljama Evropske unije: Njemačkoj, Austriji, Švedskoj i drugim zemljama. Prema relevantnim uvidima o građanima Bosne i Hercegovine, vidljivo je da su vrlo cijenjeni radnici na evropskom tržištu. U postdejtonskom i postratnom periodu preko 400.000 radno sposobnih stanovnika Bosne i Hercegovine emigriralo je, radi zaposlenja, u razvijene zemlje Evropske unije. Oni se vrlo uspješno integrišu u društvene tokove i postaju cijenjeni građani.

Evropska kulturološka svojstva građana Bosne i Hercegovine, kao i želja da njihova zemlja Bosna i Hercegovina postane članica Evropske unije, snažno

potvrđuje da država Bosna i Hercegovina ima kulturološku pretpostavku da ubrzano postane članica Evropske unije.

Ustavno-zakonske i institucionalne pretpostavke odnose se na mogućnost ugradnje Evropske klauzule u Ustav Bosne i Hercegovine. Na ovaj način bi se Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine uvela u poziciju da ubrzano usvaja zakone kojim se preuzima evropska pravna stečevina u zakonski sistem Bosne i Hercegovine. Uz uvođene evropske klauzule u odredbe Ustava, sve su postsocijalističke zemlje: Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska, Slovenija i Hrvatska godišnje u svojim parlamentima usvajale više desetina zakona i tako ubrzano usvojile evropsku pravnu stečevinu i sticale uslove za prijem u članstvo Evropske unije.

Volja građana kao jedna od pretpostavki za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju ogleda se u tome da 75 posto građana Bosne i Hercegovine iskazuje želju da njihova zemlja ubrzano postane članica Evropske unije. U postdejtonskom vremenu već je skoro pola miliona građana Bosne i Hercegovine svoju životnu egzistenciju pronašlo u zemljama Evropske unije. Tako bosanskohercegovački građani iz cijele Bosne i Hercegovine postaju Evropljani. Radi se o tome da i njihova država institucionalno postane članica Evropske unije. Izgradnjom moderne saobraćajne infrastrukture te slobodne kretnje, rada, kapitala i usluga omogućit će se građanima da žive i rade po svom izboru na širokom evropskom tržištu.

## **6. Rezime**

Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju javlja se kao istorijski proces izgradnje države a u okviru geopolitičkog okvira uspostavljenog Dejtonskim mirovnim sporazumom. Evropski integracijski proces omogućuje unutrašnju integraciju Bosne i Hercegovine.

Od 1998. godine kada počinje tehnički i politički dijalog Bosne i Hercegovine i Evropske unije proteklo je 24 godine. U tim godinama Bosna i Hercegovina je provela više reformi i došla do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom 2008. godine.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju nije mogao stupiti na snagu do 2015. godine zbog neprovođenja odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić - Finci.

Posredstvom britansko-njemačke inicijative, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine i Evropske unije je ratifikovan od svih

država članica Evropske unije. Usvojena je Reformska agenda i Bosna i Hercegovina je 2016. godine aplicirala za članstvo. Zatim je ispunila upitnik sa 3.242 pitanja. Aplikacija je ocijenjena kredibilnom i uslijedio je odgovor Evropske unije u maju 2019. godine. Evropska komisija je uspostavila Mišljenje sa 14 prioriternih pitanja koja valja kroz reforme realizovati kako bi Bosna i Hercegovina dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.

Umjesto međustranačkog razumijevanja uslijedilo je političko sukobljavanje vladajućih stranaka u mandatu Parlamentarne skupštine od 2018. do 2022. godine.

Tokom 2021. i 2022. godine Savez nezavisnih socijaldemokrata, s njihovim liderom Miloradom Dodikom započeo je aktivnost blokade institucija države Bosne i Hercegovine. Narodna skupština Republike Srpske je započela nezakonito i jednostrano odlučivati o prenošenju nadležnosti s institucija države Bosne i Hercegovine na Republiku Srpsku. Sve je to dovelo do destabilizacije političkog i sigurnosnog stanja u Bosni i Hercegovini. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je odbio nezakonite i neustavne zakone Narodne skupštine Republike Srpske. U rukovodstvu Republike Srpske je sve više prihvatatan uticaj Putinove Ruske Federacije. To su nove opasnosti za provođenje evroatlantskih integracija.

Kada je u februaru 2022. godine Ruska Federacija izvršila invaziju na suverenu Ukrajinu nastali su novi geopolitički odnosi u Evropi i svijetu. Rukovodstvo Republike Srpske i dalje podržava agresivnu i velikodržavnu politiku Vladimira Putina.

Do preokreta u pogledu odvijanja procesa integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju dolazi u decembru 2022. godine. Tada zemlje članice Evropske unije donose odluku o dodijeli statusa kandidata Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. Odluka je donesena na osnovi geopolitičkih razloga. Postoji jedinstvo zemalja članica Evropske unije da ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju može prevenirati dalji ruski uticaj na Republiku Srpsku kao dio Bosne i Hercegovine.

U tim novim geopolitičkim kretanjima u Evropi postavlja se pitanje kako ubrzati dalji proces integracije Bosne i Hercegovine kroz otvaranje pregovora o članstvu unutar otvorenih poglavlja.

Kao moguće pretpostavke za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju izdvajaju se: geopolitičke i kulturološke pretpostavke. Zatim slijede ustavno-zakonske i institucionalne pretpostavke. Važna pretpostavka je i volja 75 posto građana da njihova zemlja postane članica Evropske unije.

Najvažniji koraci u ubrzanju integracije Bosne i Hercegovine je donošenje Reformske agende specijalnog predstavnika Evropske unije koja će biti istovjetna za specijalnog predstavnika Evropske unije i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Sljedeći, važan drugi korak je usvajanje Evropske klauzule, kroz izmjenu Ustava Bosne i Hercegovine čime će se stvoriti institucionalni preduslovi za ubrzano donošenje zakona kojim se preuzima evropska pravna stečevina u zakonodavni sistem Bosne i Hercegovine.

### **Literatura:**

1. Mirko Pejanović: Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO savez kao pretpostavka za učvršćenje mira i stabilnog političkog razvoja države Bosne i Hercegovine, u knjizi: *Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću*, University Press, Sarajevo 2021.
2. Mirko Pejanović: Geneza odvijanja procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju 1998–2018, u knjizi: *Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću*, University Press, Sarajevo 2021.
3. Mirko Pejanović: Bosna i Hercegovina - 30 godina od sticanja nezavisnosti, Udruženje za modernu historiju Sarajevo, Sarajevo 2023.
4. Nezavisne novine *Oslobođenje* od 15. 11. 2022. godine.

# **GEOPOLITICAL CHANGES IN EUROPE AND THE WORLD AND THE POSSIBILITY OF ACCELERATING THE INTEGRATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA INTO THE EUROPEAN UNION**

## **Abstract**

The integration of Bosnia and Herzegovina into the European Union appears to be a historical process of statehood within the geopolitical framework established by the Dayton Peace Agreement. The European integration process enables the internal integration of Bosnia and Herzegovina.

It has been 24 years since 1998, when the technical and political dialogue between Bosnia and Herzegovina and the European Union began. In those years, Bosnia and Herzegovina implemented several reforms and signed the Stabilization and Association Agreement with the European Union in 2008.

The Stabilization and Association Agreement could not take effect until 2015 due to the non-implementation of the decision of the European Court of Human Rights in the Sejdić-Finci case.

Through the British-German initiative, the Agreement on the Stabilization and Association of Bosnia and Herzegovina and the European Union was ratified by all member states of the European Union. The Reform Agenda was adopted, Bosnia and Herzegovina applied for membership in 2016, and the questionnaire with 3,242 questions was filed subsequently. The application was assessed as credible, and a response from the European Union followed in May 2019. The European Commission established an Opinion with 14 priority issues that should be implemented through reforms in order for Bosnia and Herzegovina to obtain the status of a candidate for membership in the European Union.

Instead of inter-party understanding, political confrontation between the ruling parties followed the mandate of the Parliamentary Assembly from 2018 to 2022.

During 2021 and 2022, the Alliance of Independent Social Democrats, with their leader Milorad Dodik, began the activity of blocking the institutions of the State of Bosnia and Herzegovina. The National Assembly of the Republika Srpska has started illegally and unilaterally deciding on the transfer of jurisdiction from the institutions of the State of Bosnia and Herzegovina to the Republika Srpska. All this led to the destabilization of the political and

security situation in Bosnia and Herzegovina. The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina rejected the illegal and unconstitutional laws of the National Assembly of Republika Srpska. Under the leadership of Republika Srpska, the influence of Putin's Russian Federation is increasingly accepted. These are new dangers for the implementation of Euro-Atlantic integration.

When the Russian Federation invaded sovereign Ukraine in February 2022, new geopolitical relations arose in Europe and the World. The leadership of Republika Srpska continues to support Vladimir Putin's aggressive and big-state policy.

A turning point in the process of integrating Bosnia and Herzegovina into the European Union will occur in December 2022. Then the member States of the European Union make a decision on the granting of candidate status to Bosnia and Herzegovina for membership in the European Union. The decision was based on geopolitical reasons. There is unity among the European Union member states that accelerating the integration of Bosnia and Herzegovina into the European Union can prevent further Russian influence on Republika Srpska as part of Bosnia and Herzegovina.

In these new geopolitical movements in Europe, the question arises as to how to speed up the further integration process of Bosnia and Herzegovina through the opening of membership negotiations within the Open Chapters.

Geopolitical and cultural assumptions stand out as possible assumptions for speeding Bosnia and Herzegovina's integration into the European Union. After that, the constitutional, legal, and institutional follow. One critical assumption is that 75% of citizens want their country to join the European Union. The adoption of the Special Representative of the European Union's Reform Agenda, which will be the same for the Special Representative of the European Union and the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, is the most important step in accelerating Bosnia and Herzegovina's integration.

The next important step is the adoption of the European clause through the amendment of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, which will create the institutional preconditions for the accelerated adoption of the law incorporating the European legal acquisition into the legislative system of Bosnia and Herzegovina.

### **Key words**

European Union, Bosnia and Herzegovina, geopolitical changes in Europe, the Russian Federation: invasion of Ukraine, assumptions for accelerating the integration of Bosnia and Herzegovina into the European Union

# TRANSPOZICIJA DIREKTIVA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI RADNIH ODNOSA U ZAKONODAVSTVU FEDERACIJE BIH

izvorni znanstveni rad

UDK 349.2(4-672EU:497.6)

Jasminka Gradašević-Sijerčić\*

## Sažetak

Direktive Evropske unije u oblasti radnih odnosa, kao glavno sredstvo približavanja radnopravnih sistema država članica, predstavljaju glavni predmet analiza u ovom radu u svjetlu obaveze Bosne i Hercegovine da postepeno usklađuje svoje radno zakonodavstvo u oblasti uvjeta rada, zdravlja i sigurnosti na radu te jednakih mogućnosti. U prvom dijelu, nakon uvoda koji daje naznake karakteristika razvoja radnog prava u pravnom sistemu i državama članicama Evropske unije, analizira se položaj radnog prava u Evropskoj uniji u 21. stoljeću kroz prizmu pravnog osnova za donošenje regulative u oblasti radnih odnosa te metoda transpozicija direktiva. Drugi dio, obuhvata analizu obaveza usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom stečevinom Evropske unije s težištem na procjeni rješenja u Zakonu o radu Federacije BiH u svjetlu donesenih direktiva i njegove usklađenosti sa standardima utvrđenim u direktivama vezanim za individualne radne odnose odnosno pojedine institute u pogledu uvjeta rada.

Argumenti korišteni u radu doveli su do zaključka da bez obzira na postignuto, u radnom zakonodavstvu Federacije BiH slijedi provedba još velikog broja pravnih normi kao i kontinuirano usklađivanje s stvorenim i budućim pravom EU u oblasti uvjeta rada i zapošljavanja.

## Ključne riječi

radno pravo EU, koncept fleksigurnosti, zakon o radu, direktive, uvjeti rada

---

\* Redovna profesorica na Univerzitetu u Sarajevu – Pravni fakultet



## 1. Uvod

Radno zakonodavstvo / pravo je samostalna pravna grana čija je temeljna svrha reguliranje odnosa u zavisnom, subordiniranom radu tj. ekonomski ovisnom radu. S obzirom da je rad pravni objekt radnog zakonodavstva, posebno je važno stalno naznačavati da rad nije roba, da se ne smije promatrati samo kao roba ili predmet razmjene odnosno da se radom ne trguje. Svaki rad, u sebi treba nositi elemente socijalne sigurnosti, sigurnosti koja je vezana i za periode izostanka tako i nastavka zaposlenosti. U tom smislu, zadatak radnog prava je i upravljanje i koordinacija nastojanja za uspostavom socijalne sigurnosti. Drugačije rečeno, uloga radnog prava u nacionalnome, nadnacionalnom ali i globaliziranom okruženju je korektivna zbog uspostavljanja ravnoteže između socijalne sigurnosti s ekonomskim outputom odnosno ispravljanja tržišnih deficita. Radno pravo svojom regulativom predstavlja i sistem upravljanja tržištem i na kapitalu zasnovanoj ekonomiji te je u svakodnevnicima neophodno upravo radi uspostavljanja funkcionalnog tržišta rada te ekonomskog napretka svih aktera na tržištu rada<sup>1</sup>. U odnosu na izvore, može se podijeliti na: a) heteronomno radno zakonodavstvo vezano za državne propise, b) autonomno radno zakonodavstvo vezano za opće akte poslodavačkih subjekata i kolektivne ugovore i c) međunarodno radno zakonodavstvo vezano za normativnu djelatnost univerzalnih i regionalnih međunarodnih organizacija. Pri tome, radno zakonodavstvo ne čini samo suma heteronomnih i autonomnih odredbi i pravila s obzirom da su odredbe sistema radnog zakonodavstva međusobno povezane kroz nekoliko temeljnih načela/principa koji predstavljaju okvire za sistemski stvaranje i implementiranje odredbi radnog zakonodavstva. Najvažniji strukturni principi suvremenog radnog zakonodavstva vezuju se za: načelo slobode rada; načelo jednakosti u mogućnosti i tretmanu na radu i u vezi s radom; načelo povoljnosti (*in favorem laboratoris*) i načelo tripartizma. Ovi principi obrazuju pravnu osnovu suvremenog radnog zakonodavstva – konkretiziraju temeljni konsenzus u pogledu ljudskih prava na radu i /ili u vezi s radom.

Na tlu Evrope, radno pravo je vezano prije svega za zakonodavne aktivnosti država, s obzirom na paradigmu radnog prava oslonjenu na obrazac

---

<sup>1</sup> Deakin, S., 2001. Social Rights and the Market in: U. Mückenberger, ed. Manifesto Social Europe. Bruxelles: European Trade Union Institute.str.18

da je pojedinac - radnik ekonomski slabija strana u radnim odnosima. Naime, državnim zaštitnim radnim zakonodavstvom poništavaju se negativni aspekti slobode ugovaranja u kontekstu radnih odnosa zbog nejednakosti radnika kao strane individualnog radnog odnosa ako bi se dosljedno primjenjivala samo načela obligacionog prava. Zaštitnički stav prema radniku kao slabijoj strani u radnom odnosu tradicionalno je evropsko objašnjenje pojave i postojanja radnog prava kao samostalne pravne discipline. Radnicima su osigurana prava državnom intervencijom, u pravilu, mnogo više i češće nego autonomnim dogovaranjem sindikata i poslodavaca.

Razvoj radnog zakonodavstva u pravnom sistemu i državama članicama Evropske unije (dalje: EU) može se sagledati na nekoliko razina.

Prva razina, mikro razina vezana je za ostvarivanje individualnih i kolektivnih prava na radu i/ili u vezi s radom unutar poslodavačkog subjekta, gdje praksa suda EU, ima veliki uticaj na ostvarivanje i zaštitu prava iz radnih odnosa.

Druga, mezo razina uključuje zakonske promjene donesene od strane institucija EU koje utiču i mijenjaju radno zakonodavstvo u državama članicama.

Na trećoj, makro razini utiče se na okvir radnog zakonodavstva, konkretnije na pravac razvoja ovog pravog područja u budućnosti<sup>2</sup>.

S obzirom da na razini EU socijalna pravna stečevina podupire i nadopunjuje djelovanje država članica, makro razina je svojevrsni katalizator za djelovanja država članica u oblasti radnih odnosa, budući da zaštita vezana za uvjete rada je međusobno čvrsto uvezana s rješenjima u nacionalnom zakonodavstvu.

---

<sup>2</sup> Od prvih izvještaja o fleksibilizaciji Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj iz 1983. i 1986. godine koji su evidentirali promjene u infrastrukturi industrijskih i radnih odnosa te naglasili potrebu reformiranja radnog zakonodavstva, fleksibilizacija je imala zagovornike i u međunarodnim finansijskim institucijama poput Svjetske banke, Međunarodni monetarni fondu te u Svjetska trgovinska organizacija. Njihovo je stajalište da je fleksibilizacija radnih odnosa jedan od osnovnih mehanizama promjene tržišta u uvjetima ekonomske krize.

vidjeti: OECD, 1983. The Crisis of the Welfare State. Paris: OECD; OECD, 1986. The Employment Outlook. Paris: OECD.

## 2. Radno pravo u pravnom sistemu Evropske unije u 21. stoljeću

Radno pravo se početkom 21. stoljeća, nakon dužeg perioda, našlo na dnevnom redu EU predstavljanjem Zelene knjige Evropske komisije (dalje: Komisija) o „*Modernizaciji radnog prava za suočavanje s izazovima 21. stoljeća*” u novembru 2006<sup>3</sup>. i Priopćenja Komisije Vijeću, Evropskom parlamentu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija s naslovom „*Prema zajedničkim načelima fleksigurnosti: više i bolja radna mjesta kroz fleksibilnost i sigurnost*” u junu 2007.godine.

Potreba za modernizacijom radnog prava u državama članicama oslonjena je na četiri razloga: a) evropska i međunarodna ekonomska integracija; b) razvoj novih tehnologija, posebno u informacijskim i komunikacijskim područjima; c) demografsko starenje evropskih društava, koje dovodi u opasnost održivost sistema socijalne sigurnosti; i d) razvoj segmentiranih tržišta rada u mnogim državama, gdje istodobno postoje i relativno zaštićeni i nezaštićeni radnici.

Nakon dugog razdoblja stagnacije u izgradnji socijalne Evrope, dokumenti Komisije zaslužni su za promicanje promišljanja socijalnih prava i evropskog socijalnog modela u kontekstu proširene EU. Koncept fleksigurnosti kao okvir za razvoj radnog prava težio je i na razini EU i nacionalnim razinama omogućiti tržištu rada da postane fleksibilnije uz maksimiziranje sigurnosti radnika<sup>4</sup> imajući u vidu izazove u vezi s jazom

---

<sup>3</sup> Commission Green Paper of 22 November 2006 entitled "Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century" [COM(2006) 708

<sup>4</sup> Pozadina pristupa fleksigurnosti koji slijedi Evropska komisija temelji se na sljedećim naznakama: - nove vrste ugovornih aranžmana izvan rada s punim radnim vremenom sve su uobičajenije diljem EU; - učinci globalizacije i demografskog starenja na evropskim tržištima rada; - jaz između onih koji traže posao vezan za nestandardne ugovorne aranžmane (tzv. outsajderi) i onih na stalnim poslovima s punim radnim vremenom (insajderi). Ovaj jaz naznačava da bi se moglo pojaviti dvoslojno tržište rada podijeljeno između stalno zaposlenih "insajdera" i "outsajdera", uključujući i nezaposlene i odvojene od tržišta rada, kao i nesigurno i neformalno zaposlene. Pojava sivog područja u kojem osnovna prava na zapošljavanje ili socijalna zaštita mogu biti značajno smanjena, stvara situaciju neizvjesnosti u vezi s budućim izgledima za zapošljavanje i utiče na ključne izbore u privatnom sferi datih pojedinaca.

između postojećih pravnih okvira i stvarnosti tržišta rada. Na taj način, fleksigurnost se definirala kao integrirana strategija za povećanje fleksibilnosti i sigurnosti na tržištu rada uz zajednička načela. Zajednička načela fleksigurnosti uključuju:

- a) ravnotežu između prava i odgovornosti za poslodavce, radnike, tražitelje posla i javne vlasti;
- b) prilagodbu posebnim okolnostima, tržištima rada i industrijskim odnosima država članica;
- c) smanjenje jaza između insajdera i outsajdera na tržištu rada;
- d) fleksibilnost pri zapošljavanju i otpuštanju popraćenu sigurnim prijelazima s posla na posao;
- e) podršku ravnopravnosti spolova kao i pružanje jednakih mogućnosti migrantima, mladim, invalidima i starijim radnicima;
- f) klimu povjerenja i dijaloga između javnih vlasti i socijalnih partnera;
- g) pravednu raspodjela troškova i koristi.

Zelena knjiga navodi da agenda fleksigurnosti podržava tržište rada koje je pravednije, osjetljivije i inkluzivnije te doprinosi konkurentnosti Evrope. Istovremeno, političke komponente pristupa fleksigurnosti uključuju: cjeloživotno učenje; aktivne politike tržišta rada; fleksibilnija pravila socijalne sigurnosti za radnike koji mijenjaju posao ili privremeno napuštaju tržište rada. Zelena knjiga razrađuje i koncept ekonomski ovisnog rada, kako bi se uveo red u sivo područje između radnog i trgovačkog prava, između zavisnog i samostalnog rada; otvarajući pitanja: kako različite vrste ugovornih odnosa, zajedno s pravima iz radnog odnosa primjeniti na sve radnike, na koji način olakšati otvaranje radnih mjesta i pomoći pristupu na tržište rada te kako bi se novi fleksibilniji oblici rada mogli kombinirati s minimalnim socijalnim pravima za sve radnike.

## **2.1. Položaj radnog prava u pravnom sistemu Evropske unije**

Kao posljedica ekonomske dimenzije integracionih procesa, osnovna karakteristika položaja radnog prava u pravnom sistemu EU vezana je za partikularnost. Konkretnije, radno pravo u pravnom sistemu EU usmjereno je na samo pojedine institute i kategorije radnog prava što ima za posljedicu nesimetričnost i nepotpunost u odnosu na nacionalna zakonodavstva država članica. Središnja tačka položaja radnog prava, kao i drugih pravnih područja, u pravnom sistemu EU vezana je za prvenstvo primjene/nadređenosti prava

EU. Prema primatu primjene, pravo EU ima prednost nad pravima svih država članica s obzirom na obavezu osiguravanja jedinstva, funkcioniranje i učinkovitost prava EU. Uključuje primarno i sekundarno pravo. Prvenstvo primjene prava EU obavezuje nacionalne sudove da nacionalno pravo tumače u skladu s pravom EU. Tumačenje nacionalnog prava koje je suprotno pravu EU u konačnici predstavlja kršenje relevantne odredbe Ugovora o Evropskoj uniji (dalje: UEU)<sup>5</sup> ili Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (dalje: UFEU). Prvenstvo primjene odnosi se na bilo koji primarni izvor, uključujući i nepisane zakone. To je posebno važno s obzirom na temeljna prava, koja je razvio Sud EU kao opća pravna načela proizašla iz ustavnih tradicija država članica, te prvenstvo primjene odnosi se na cijelo nacionalno pravo, uključujući ustavno pravo.<sup>6</sup> Dakle, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, učinci načela nadređenosti prava EU obavezuju sva tijela države članice, a nacionalni sudovi su dužni tumačiti nacionalno pravo u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa zahtjevima prava EU ili na vlastitu inicijativu, izuzeti iz primjene svaku odredbu nacionalnog zakonodavstva koju nije moguće tumačiti na taj način. U slučaju dokazane povrede UEU načelom nadređenosti prava EU zahtijeva se da sud koji je uputio zahtjev izuzme iz primjene predmetne odredbe, bilo da su one zakonodavne ili ustavne prirode.<sup>7</sup>

Sekundarni izvori prava EU su akti institucija EU. Evropski parlament, djelujući zajedno s Vijećem, te Vijeće i Komisija donose: uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Direktive su, u skladu sa članom 288. UFEU obavezujuće za svaku državu članicu na koju se odnose iz aspekta rezultata koji treba ostvariti, ali se prepušta domaćim institucijama da izaberu formu i metod transpozicije<sup>8</sup>. Za razliku od uredbi, direktive ne zamjenjuju nacionalne

---

<sup>5</sup> Prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, Službeni list Evropske unije (2016/C 202/01). U daljem tekstu oznaka za Službeni list Evropske unije: SL EU

<sup>6</sup> Tokom 2021. godine Sud EU je u više navrata odlučivao o pitanjima koja se odnose na temeljne vrijednosti EU propisane u članu 2. UEU.  
vidjeti: Godišnji izvještaj Suda EU, 2021. Pravosudna aktivnost, str. 20 - 38

<sup>7</sup> Presuda od 18. maja 2021. (veliko vijeće), Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393

<sup>8</sup> Osnovne metode transpozicije su: 1. metod posredne transpozicije, 2. metod neposredne transpozicije (riječ po riječ), 3. metod upućivanja (reference to), 4. metod individualne transpozicije, 5. metod globalne transpozicije.

pravne norme pravnom normom EU, nego se radi o posebnom obliku stvaranja prava (transpozicija) koji se sastoji u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s pravom EU.

Direktive su najmoćniji pravni alat jer zahtijevaju da prije svega budu prevedene u nacionalno pravo, a zatim da budu primjenjene.<sup>9</sup> Primarni izvori ne sadrže odredbe o tome šta se podrazumijeva pod pravilnom transpozicijom direktiva. Rješenje u tom pogledu, u određenoj mjeri, nudi: „meko pravo“, jurisprudencija Suda EU te godišnji izvještaji Komisije o primjeni prava EU u državama članicama. Međutim, država članica nije u potpunosti slobodana da izabere vrstu domaće pravno obavezujuće mjere, već treba da transponuje direktivu pravnim instrumentom koji je iste pravne snage kao onaj koji se koristi u sličnim situacijama u datoj državi.

Metod transpozicije direktiva<sup>10</sup>, kao i forma, te sredstva izvršenja, prepušteni su državama članicama ali transpozicija direktiva je uvjet za efektivno sprovođenje evropske politike. Iako država članica može odlučivati o načinu primjene direktive, ona nema pravo da na osnovu diskrecione ocjene

---

<sup>9</sup> F. Duina, Explaining Legal Implementation in the European Union, *International Journal of the Sociology of Law*, 25, 1997, pp.155–180. 10.1006/ijsl.1997.0039.

Vidjeti potpunije: N. Misita, *Uvod u pravo Evropske unije*, Sarajevo, 2019. str. 289-296

<sup>10</sup> Vidjeti:

- Transposition Guidance, How to Implement European Directives Effectively, februar 2018. godine. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/682752/eu-transposition-guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/682752/eu-transposition-guidance.pdf)

- R. Vukadinović, Neka otvorena pitanja usklađivanja domaćeg prava s pravom EU, u: Bendeovski, Trajan (ur.), Galev, Gale (ur.), Kambovski, Vlado (ur.), *Metodi za harmonizacija na nacionalnoto zakonodavstvo sa pravoto na Evropska unija: zbornik od naučnata rasprava održana vo Skopje na 2 april 2008 godina: kniga 2*, Skopje: Makedonska akademija na naukite i umetnostite, Skopje 2008, 39-56

- The production process of EU directives and their transposition into national law - additional considerations reviewing “Observing Eurolects. Corpus analysis of linguistic variation in EU law”, *Das eJournal der Europäischen Rechtslinguistik (ERL) Universität zu Köln*, 24.11.2019. <https://kups.ub.uni-koeln.de/10314/1/heinemann-2019-directives-transposition-review-eurolects.pdf>

dovodi u pitanje principe i politiku utvrđenu u direktivi – države moraju uskladiti svoje pravo s ciljevima direktive.<sup>11</sup> Pošto je državama ostavljena sloboda u pogledu izbora načina njihove realizacije, direktive su veoma pogodan i adaptibilan instrument za usklađivanje propisa u određenoj oblasti u kontekstu sprovođenja složenih zakonodavnih promjena obzirom da stvaranje prava nije istovjetno u svim državama članicama. Ukratno, direktiva može biti transponovana: donošenjem novog zakona, izmjenama postojećih zakona, te usvajanjem ili izmjenama podzakonskih propisa. Brzina transpozicije zavisi od izbora akta posredstvom kojeg će se direktiva prenijeti u nacionalni pravni sistem. U praksi, s jedne strane direktive mogu ostavljati nacionalnom zakonodavcu širok prostor za izradu dodatnih politika ili s druge strane, može se raditi o direktivama koje su veoma detaljne i ne ostavljaju sadržajno skoro nikakav izbor, već samo onaj formalne prirode. Dakle, direktive pred države članice postavljaju zadatak da, posredstvom instrumenata domaćeg, odnosno nacionalnog prava, u jasno definisanom vremenskom okviru obezbijede njihovu implementaciju i to na način koji će podrazumijevati realizaciju cilja i svrhe direktive onako kako je to predvidio evropski zakonodavac.

## **2. 2. Pravni osnov regulative u oblasti radnih odnosa u Evropskoj uniji**

Okvir za regulativu u oblasti radnih odnosa u pravnom sistemu EU vezan je za rješenja u članu 153. UFEU. Oslonom na ciljeve vezane za: promicanje zapošljavanja, poboljšanje životnih i radnih uvjeta, odgovarajuću socijalnu zaštitu, socijalni dijalog, razvoj ljudskih potencijala u smislu trajne visoke stope zaposlenosti i borbe protiv isključenosti, utvrđeno je da EU podupire i dopunjuje djelatnost država članica u slijedećim područjima: (a) poboljšavanju posebno radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika; (b) radnim uvjetima; (c) socijalnoj sigurnosti i socijalnoj zaštiti radnika; (d) zaštiti po prestanku ugovora o radu; (e) obavještanju radnika i savjetovanju s njima; (f) zastupanju i kolektivnoj odbrani interesa radnika i poslodavaca, uključujući suodlučivanje, (g) uvjetima zapošljavanja za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području EU; (h) integriranju osoba isključenih s tržišta rada, (i) jednakosti muškaraca i žena u pogledu

---

<sup>11</sup> G. Monaghan/P. McGovern, Emissions Trading and Renewables EU Directives of Principles of Implementation, Spring, 2010

mogućnosti na tržištu rada i postupanja na radnom mjestu; (j) borbi protiv društvene isključenosti; (k) modernizaciji sistema socijalne zaštite.

Zbog pravne prirode, direktive su putem minimalnih standarda, glavno sredstvo približavanja radnopravnih sistema država članica. Pravna stečevina EU u oblasti radnih odnosa upravo putem direktiva utvrđuje minimalne standarde vezane za uvjete rada i zapošljavanja. U tom smislu, direktivama se utvrđuju standardi vezani za : sadržaj ugovora o radu, radni odnos na određeno vrijeme , radni odnos s nepunim radnim vremenom, rad putem agencija za privremeno zapošljavanje, sigurnost i zdravlje na radu radnika u atipičnim oblicima radnog odnosa, zaštita mladih osoba na radu, radno vrijeme , sektorsko radno vrijeme, upućivanje radnika, stečaj poslodavca, prijenos preduzeća, sudjelovanja radnika u kontekstu odlučivanja o pravima i obavezama na radu i/ili u vezi s radom (okvir za informiranje i savjetovanje radnika) , masovno otpuštanje i otpremnine, ravnoteža između poslovnog i privatnog života roditelja, pravni status i uvjeti rada pomoraca itd.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Radi se o slijedećim direktivama:

- Direktiva (EU) 2015/1794 Evropskog parlamenta i Vijeća od 6. 10. 2015. o izmjeni direktiva 2008/94/EZ, 2009/38/EZ i 2002/14/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća te direktiva Vijeća 98/59/EZ i 2001/23/EZ u pogledu pomoraca (značajano za EPP) (SL EU L 263, 8. 10. 2015.)
- Direktiva (EU) 2019/1152 Evropskog parlamenta i Vijeća od 20. 6. 2019. o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u EU (SL EU L 186, 11. 7. 2019.)
- Direktiva (EU) 2019/1158 Evropskog parlamenta i Vijeća od 20. 6. 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi i o stavljanju van snage Direktive Vijeća 2010/18/EU (SL EU L 188, 12. 7. 2019.)
- – Direktiva 2002/14/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. 3. 2002. o uspostavljanju općeg okvira za obavještanje i savjetovanje s radnicima u EU (SL EU L 80, 23. 3. 2002.)
- Direktiva 2002/73/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. 9. 2002., kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva Vijeća 76/2007/EZ o primjeni načela ravnopravnosti muškaraca i žena s obzirom na mogućnost zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i napredovanja te na radne uvjete (SL, L 269, 5. 10. 2002.)
- Direktiva 2003/88/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 4. 11. 2003. o određenim aspektima organizacije radnog vremena (SL EU L 299, 18. 11. 2003.)
- Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. 7. 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka) (SL EU L 204, 26. 7. 2006.)



Pored direktiva kao osnovnog instrumenta ostvarivanja EU pravne stečevine u oblasti radnih odnosa veliki značaj ima i otvorena metoda koordinacije posebno u području socijalne sigurnosti te evropski socijalni dijalog.

- 
- Direktiva 2008/104/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 19. 11. 2008. o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje (SL EU L 327, 5. 12. 2008.)
  - Direktiva Vijeća 1999/70/EZ od 28. 6. 1999. o okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme zaključenog od strane ETUC-a, UNICEA-a i CEEP-a (SL EU L 175, 10. 7. 1999.)
  - Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. 11. 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL EU L 303, 2.12.. 2000.)
  - Direktiva Vijeća 2001/23/EZ od 12. 3. 2001. o približavanju prava država članica u vezi sa zaštitom prava radnika u slučaju prijenosa poduzeća, tvrtki ili dijelova poduzeća ili tvrtki (SL EU L 82, 22. 3. 2001.)
  - Direktiva Vijeća 2010/18/EU od 8. 3. 2010., kojom se implementira Okvirni sporazum o roditeljskom dopustu, kojeg su zaključili BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC i kojom se dopunjuje Direktiva Vijeća 96/34/EC (SL EU L 68, 18. 3. 2010.)
  - Direktiva Vijeća 91/383/EEZ od 25. 6. 1991. o dopunama mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu radnika u radnom odnosu na određeno vrijeme ili privremenom radnom odnosu (SL EU L 206, 29. 7. 1991.).
  - Direktiva Vijeća 92/85/EEZ od 19. 10. 1992. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje (deseta pojedinačna direktiva u smislu člana 16. st. 1. Direktive 89/391/EEZ) (SL EU L 348, 28. 11. 1992.)
  - Direktiva Vijeća 94/33/EZ od 22.10. 1994. o zaštiti mladih ljudi na radu (SL L 216, 20. 8. 1994.), izmjenjena Direktivom 2014/27/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o izmjeni direktiva Vijeća 92/58/EEZ, 92/85/EEZ, 94/33/EZ, 98/24/EZ i Direktive 2004/37/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća kako bi se uskladile s Uredbom (EZ) br. 1272/2008 o razvrstavanju, označavanju i pakiranju tvari i smjesa (SL EU L 65, 5. 3. 2014.)
  - Direktiva Vijeća 97/81/EZ od 15. 11. 1997. o okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC (SL EU L 014, 20. 1. 1998.)
  - Direktiva Vijeća 98/59/EZ od 20. 7. 1998. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na kolektivni višak zaposlenika (SL EU L 225, 12. 8. 1998.)
  - Direktiva Vijeća 91/533/EEZ od 14. 10. 1991. o obavezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos (SL EU L 288, 18. 10. 1991.)

### 3. Bosna i Hercegovina i usklađivanje s pravnom stečevinom Evropske unije

Razvoj odnosa između Bosne i Hercegovine i EU u 2023. godini obilježen je statusom države kandidatkinje. Konkretnije, Bosna i Hercegovina (dalje: BiH) podnijela je zahtjev za članstvo u EU u februaru 2016., a status države kandidatkinje dodijeljen joj je u decembru 2022. pod uvjetom da poduzme preporučene korake kako bi se ojačala vladavina prava, borba protiv korupcije i organiziranog kriminala, upravljanje migracijama i temeljna prava.

Obaveza usklađivanja zakonodavstva BiH s pravnom stečevinom EU započela je danom potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njenih država članica (dalje: SSP)<sup>13</sup>. Konkretnije, na osnovu SSP, BiH je preuzela obavezu postepenog usklađivanja svog postojećeg i budućeg zakonodavstva s pravnom stečevinom EU kao i obavezu primjene i provođenja postojećeg i budućeg zakonodavstva<sup>14</sup>.

Prema odredbi člana 77. SSP-a (Uvjeti rada i jednake mogućnosti) BiH postepeno će usklađivati svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom Zajednice u oblasti uvjeta rada, naročito zdravlja i sigurnosti na radu, te jednakih mogućnosti. Zavisno od predmeta reguliranja, ustavnih i zakonskih nadležnosti, jedan pravni akt EU može se preuzeti u jedan ili više propisa. Bez obzira na to kojim propisom se preuzima pravni akt EU, mora se ispoštovati zahtjev usklađenosti u odnosu na pravni akt EU. To znači da se preuzimanje pravne stečevine EU treba vršiti na koordiniran i usklađen način, odnosno propisi kojima se preuzima isti pravni akt EU trebaju biti usklađeni na jednak način i u istom obimu.

Pravila EU u oblasti radnih odnosa uključuju minimalne standarde vezane za: uvjete rada, jednakost, zdravlje i sigurnost na radu, nediskriminaciju te socijalni dijalog oslonom na slobodu kretanja radnika.

---

<sup>13</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane potpisan je u Luksemburgu 16. juna 2008. godine, a stupio je na snagu 1. juna 2015. godine, "Službeni glasnik BiH" - Međunarodni ugovori", broj 10/08

<sup>14</sup> Bosna i Hercegovina je započela izradu Programa integriranja u EU u oktobru 2020. godine. Program integriranja utvrđuje planove na godišnjoj ili višegodišnjoj osnovi, a može sadržavati i projekciju budžeta za provođenje programa.

Sloboda kretanja radnika jedna je od četiri sloboda koje su zajamčene i primarnim i sekundarnim zakonodavstvom EU<sup>15</sup>.

U odnosu na slobodu kretanja radnika<sup>16</sup> u kontekstu pristupa tržištu rada, zakonodavstvo u BiH ne pravi razliku između radnika EU i državljana zemalja nečlanica. Da bi radili u Bosni i Hercegovini, građanin EU mora dobiti radnu dozvolu i ispuniti određene uvjete, uz nekoliko izuzetaka predviđenih Zakonom o strancima<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Načelo slobodnog kretanja radnika sadržano je u čl.45. UFEU i do 1993.godine je bilo vezano za ekonomski aktivne osobe (tj. zaposlene osobe i tražitelje posla). Ugovor iz Maastrichta dao je novi život pravilima EU o slobodnom kretanju osoba učvršćujući čl. 20. pravo na državljanstvo EU, a čl. 21. pravo svim građanima EU i članovima njihovih porodica slobodnu kretanja i boravak unutar EU. Ove odredbe treba razumijevati u kontekstu općeg načela nediskriminacije na temelju državljanstva sadržanog u čl. 18. UFEU i čl. 21. st. 2. Povelje o temeljnim pravima EU. Sekundarnim zakonodavstvom utvrđena su detaljnija pravila za reguliranje slobodnog kretanja. U tom smislu: Direktiva (EZ) br. 2004/38 o pravima građana Unije i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i borave unutar područja država članica. Ova Direktiva kodificira prethodno zakonodavstvo koje se zasebno bavilo različitim kategorijama građana EU. Za radnike je posebno bitna Uredba (EU) br. 492/2011 koja zamjenjuje Uredbu (EZ) br. 1612/68): Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union

<sup>16</sup> U pravnoj stečevini EU ne postoji direktiva koja utvrđuje pojam radnika već se taj pojam tumači u okviru drugih pravnih područja kao što su područje slobode kretanja radnika, kolektivno otkazivanje, jednake plaće muškaraca i žena, rad preko agencija za privremeno zapošljavanje itd. Područje slobode kretanja radnika najčešće se tumači kroz primjenu čl. 45. UFEU koji glasi: 1. Sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije. 2. Ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja. 3. Podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ta sloboda podrazumijeva pravo na: prihvaćanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje; slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu; boravak u državi članici radi zapošljavanja u skladu s odredbama koje uređuju zapošljavanje državljana te države utvrđenih zakonom i ostalim propisima; ostanak na državnom području države članice nakon prestanka zaposlenja u toj državi, pod uvjetima sadržanima u uredbama koje sastavlja Komisija.

<sup>17</sup> Službeni glasnik BiH", br. 88/2015 i 34/2021

### 3. 1. Zakon o radu FBiH u svjetlu direktiva Evropske unije

Rekodificiranje ili reforma radnog zakonodavstva u Federaciji BiH započela je krajem 20. stoljeća. Prvi reformski Zakon o radu Federacije BiH donesen je u novembru 1999. godine.<sup>18</sup> Ovaj zakon izmijenjen je i dopunjen dva puta: Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu<sup>19</sup> u augustu 2000. godine kada je napravljena revizija izvornog teksta odnosno više od jedne trećine odredbi je izmijenjeno i dopunjeno (55. članova) i Zakonom o izmjenama Zakona o radu koji je donesen u martu 2003. godine<sup>20</sup> s izmjenom tri člana.

Reforma radnog zakonodavstva u Federaciji BiH, a na temelju njenog ustavnog uređenja, krenula je od: sistema radnih odnosa prilagođenog posebnom obliku samoupravnog socijalizma, individualnih radnih odnosa uređenih po službeničkom obrascu bez postojanja individualnih ugovora o radu, nerazvijenog kolektivnog organiziranja i kolektivnog pregovaranja, nepostojanja pravno uređenog prava na štrajk, visoke stabilnosti zaposlenja („jednom zaposlen zauvijek zaposlen“), nemogućnosti individualnog otkazivanja osim u slučaju teških povreda radnih dužnosti, složenog i relativno centraliziranog sistema određivanja plaća (lični dohodak, povećano učešće u raspodjeli sredstava za lične dohotke, naknade ličnog dohotka, zajamčeni lični dohodak, sredstva za zajedničku potrošnju).

Prvi Zakon o radu Federacije BiH sa svoje dvije izmjene, donio je relativno sažeto uređenje individualnih i kolektivnih radnih odnosa (ukupno 151. član), što je dijelom imalo za posljedicu nejasnost, nepotpunost i nepreciznost odredbi, napuštanje statusne u korist ugovorne koncepcije radnih odnosa, prve odredbe o zabrani diskriminacije, uređivanje sadržaja pisanog oblika ugovora o radu u skladu s Direktivom 91/533/EEZ, uređanje prestanaka ugovora o radu u skladu s odredbama Konvencije 158 MOR-a, dio prava na radu i/ili u vezi s radom (radno vrijeme, porođajno odsustvo) zadržan je na razini rješenja iz socijalizma, uređeno je pravo radnika i poslodavaca na organiziranje, kolektivno pregovaranje, pravo na štrajk, zatim pravo na učešće zaposlenika u odlučivanju (vijeće zaposlenika) te je stvorena i zakonska osnova za tripartitnu saradnju vlasti, poslodavaca i sindikata u Ekonomsko-socijalnom vijeću.

<sup>18</sup>Službene. novine Federacije BiH“, broj 43/99

<sup>19</sup>Službene. novine Federacije BiH“, broj 32/00

<sup>20</sup>Službene. novine Federacije BiH“, broj 29/03

Kao posebni zakoni u provedbi Zakona o radu u FBiH doneseni su: Zakon o zapošljavanju stranaca 1999. godine<sup>21</sup> koji je prestao da važi donošenjem 2012. godine novog Zakona o zapošljavanju stranaca<sup>22</sup>, Zakon o štrajku<sup>23</sup>, Zakon o vijeću zaposlenika.<sup>24</sup> Zaključen je Opći kolektivni ugovor za teritoriju Federacije BiH u 2000-te. godine<sup>25</sup> koji je prestao da važi donošenjem Općeg kolektivnog ugovora za teritoriju Federacije BiH iz 2005. godine<sup>26</sup>, te granski kolektivni ugovori.

Reformu radnog zakonodavstva pratile su i važne zakonske intervencije vezane za donošenje: a) Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH<sup>27</sup>, Zakona o zabrani diskriminacije u BiH,<sup>28</sup> Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu<sup>29</sup>, te b) ratificiranje revidirane Evropske socijalna povelje, ratificiranje je više od 10 konvencija MoR-a, i to: Konvencija br. 144 o tripartitnim konsultacijama, 1976.; Konvencija br. 94 o radnim klauzulama (javni ugovori), 1949.; Konvencija br. 151 o radnim odnosima (javni sektor), 1978./na snazi od 31. marta 2016. godine; Konvencija br. 154 o kolektivnom pregovaranju, 1981.; Konvencija br. 174 o prevenciji velikih industrijskih nesreća, 1993.; Konvencija br. 175 o nepunom radnom vremenu, 1994.; Konvencija br. 176 o sigurnosti i zdravlju u rudnicima, 1995.; Konvencija br. 177 o radu kod kuće, 1996.; Konvencija br. 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje, 1997.; Konvencija br. 183 o zaštiti materinstva, 2000.; Konvencija br. 184 o sigurnosti i zdravlju u poljoprivredi, 2001.; Konvencija br. 185 o identifikacijskim ispravama pomoraca (revidirana), 2003.; Konvencija o radu pomoraca, MLC, 2006.; Konvencija br. 187 o promotivnom okviru za sigurnost i zdravlje, 2006.

Nakon više od deset godina primjene Zakona o radu iz 1999. godine, bilo je neophodno izvršiti izmjene i dopune odnosno donijeti novi zakon, posebno u odnosu na obaveze iz novoratifiranih međunarodnih izvora iz oblasti radnih odnosa, s kojim je ovaj zakon u vertikalnoj i horizontalnoj

---

<sup>21</sup> Službene. novine Federacije BiH“, broj 8/99

<sup>22</sup> Službene. novine Federacije BiH“, broj 111/12

<sup>23</sup> Službene. novine Federacije BiH“, broj 14/00),

<sup>24</sup> Službene.. novine Federacije BiH“, broj 38/04

<sup>25</sup> Službene. novine Federacije BiH“, broj 19/00

<sup>26</sup> .Službene. novine Federacije BiH“, br. 54/05 i 62/08

<sup>27</sup> Službeni glasnik BiH“, broj 16/03,

<sup>28</sup> Službeni glasnik BiH“, broj 59/09

<sup>29</sup> Službeni glasnik BiH“, br. 36/08 i 87/12

uvjetovanosti. Istovremeno, bilo je nužno posebnu pažnju posvetiti otvorenim i neriješenim pitanjima njegove primjene u praksi, jer su mnoge odredbe zbog nepreciznosti, nepotpunosti i nedorečenosti izazivale velike dvojbe o načinu primjene.

Rad na donošenju novog Zakona o radu u Federaciji BiH započeo je 2008. godine. U prednacrtu novoga Zakona o radu, između ostalog, predložena su rješenja koja imaju za cilj prevenciju i zaštitu od svakog oblika diskriminacije svih zaposlenih osoba, kao i osoba koje traže zaposlenje, a u cilju usklađivanja s odredbama donesenih Zakona o ravnopravnosti spolova i Zabrani diskriminacije. Predloženo je preciznije i jasnije reguliranja pojedinih pitanja, a uvedeni su i novi instituti koji nisu bili regulirani: uvjeti za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i poslodavaca, te detaljnije uređivanje pitanja inspeksijskog nadzora, s ciljem preventivnog djelovanja i efikasnijeg suzbijanja rada na crno. Predviđena je mogućnost zaključivanja ugovora o radu van prostorija poslodavca (kod kuće radnika), odredbe o pravu na godišnji odmor su izmijenjene i dopunjene, odredbe koje se odnose na porođajno odsustvo su pretrpjele određene dorade, odredbe kojima se uređuje pitanje kolektivnih ugovora i kolektivnog pregovaranja (npr. trajanje kolektivnog ugovora na određeno vrijeme, istek roka na koji je zaključen i sl.) preciznije su definirane i usklađene s odredbama koje se odnose na utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavca.

Nacrt novog Zakona o radu utvrđen je u decembru 2011. godine, a Vlada Federacije BiH u novembru 2012. godine, utvrdila je Prijedlog zakona o radu, koji je prije upućivanja u parlamentarnu proceduru dostavljen Ekonomsko-socijalnom vijeću za teritoriju Federacije BiH na još jedno razmatranje, s ciljem da socijalni partneri pokušaju usaglasiti stavove u vezi s nekim „spornim rješenjima“<sup>30</sup> Socijalni partneri su zatražili da se o ponuđenom tekstu obave dodatne konsultacije, ali se nisu izjasnili o tom prijedlogu, što je imalo za posljedicu da su početkom 2013. godine zaustavljeni daljni pregovori i rad na utvrđivanju konačnog teksta Zakona o radu<sup>31</sup>. Nakon proteka više od dvije

---

<sup>30</sup> Posebno u vezi s rješenjima u čl. 182. Prijedloga koji regulira usklađivanje kolektivnih ugovora s odredbama novog Zakona o radu i prestanka njihove primjene u slučaju da to izostane u roku od jedne godine.

<sup>31</sup> 2013. godine, u strukturalnim uvjetima za odobravanje nove tranše Stand-by aranžmana, MMF je naveo da Federacija BiH i Republika Srpska moraju usvojiti nove Zakone o radu do decembra 2013. godine. Iako su u Pismu namjere vlasti oba entiteta tada pristale na ovaj uvjet, nijedna vlada nije uoči izborne godine

godine, jedna od mjera koju je Vlada Federacije BiH pripremila u okviru Reformske agende bila je i donošenje novog Zakona o radu. U julu 2015. godine Vlada je utvrdila Prijedlog zakona o radu, a Zakon o radu je usvojio Parlament Federacije BiH na sjednici Predstavničkog doma 31. 7. 2015. godine i na sjednici Doma naroda od 30. 7. 2015. godine<sup>32</sup>.

Usvajanje Zakona o radu iz 2015. godine pratio je veliki otpor i žestoke polemike<sup>33</sup>. Predstavnici rada su, u pravilu, smatrali da ovaj zakon predstavlja veliki korak nazad, dok su zagovornici naznačavali da je to obaveza u okviru zacrtanih reformi te da zakon predstavlja okvir za uspješnije zapošljavanje odnosno efikasnije poslovanje. Promatranje problema fleksibilizacije radnog zakonodavstva iz perspektive i poslodavaca i sindikata potvrđuje stav da se u BiH, ali i u drugim državama, ista stvar može procjenjivati i biti viđena u mnogome potpuno drugačije, a da istovremeno svaka perspektiva ostaje valjana. Drugim riječima, može se konstatirati kako su opravdani i zahtjevi poslodavaca za povećanjem fleksibilnosti, kao i zahtjevi sindikata za očuvanjem sigurnosti. Polaznu tačku u traganju za rješenjima prihvatljivim i za poslodavce i za sindikate predstavlja analiza njihovih interesa. Poslodavci

---

željela ozbiljnije ući u ovaj proces, za koji je od početka bilo jasno da će izazvati nezadovoljstvo sindikalnih udruženja. Početkom novog mandata, entitetske vlade su mu se vratile na najgori mogući način: netransparentno, kroz hitne postupke i uz marginaliziranje principa socijalnog dijaloga

<sup>32</sup> Službene novine Federacije BiH", broj 62/15

<sup>33</sup> Dijalog Vlade Federacije BiH, Udruženja poslodavaca FBiH i sindikata o novom Zakonu o radu je nastavljen početkom jula 2015. Ekonomsko socijalno vijeće FBiH se sastajalo skoro svakodnevno, sve dok sindikati nisu zatražili da se precizno utvrdi dinamika pregovaranja. Vlada FBiH objavila da je na 16. sjednici, održanoj 23.07.2015. godine utvrdila Prijedlog Zakona o radu, iako o njemu nije postignut dogovor socijalnih partnera. 27.07.2015. zakazana je 4. vanredna sjednica Doma naroda Parlamenta FBiH za 30. juli 2015, i pored najava sindikata da će održati proteste ukoliko se bude glasalo o ovako usvojenom prijedlogu zakona. Sjednica je održana, a prijedlog je usvojen i pored protesta nekoliko hiljada radnika/ca pred zgradom parlamenta. Istog dana zakazana je i 7. vanredna sjednica Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, koja je održana 31.07.2015. Prijedlog je usvojen i u PD PFBiH, po hitnom postupku, uz burne proteste opozicionih stranaka koje su tražile da se prijedlog skinе s dnevnog reda zbog kršenja Poslovnika. Hitni postupak usvajanja zakona, naime, nalaže da se prijedlozi zakona moraju dostaviti 14 dana prije razmatranja na sjednici, dok je novi Zakon o radu Predstavničkom domu upućen večer uoči sjednice.

su logično zainteresirani i podržavaju fleksibilizaciju tržišta rada. Interesi sindikata vezani su za zaštitu ekonomske, a preko toga i socijalne sigurnosti svojih članova, prije svega kroz zahtjeve vezane za sigurnost zaposlenja i pravo na dostojanstven rad.

Odlučujući o zahtjevu grupe delegata Doma naroda Parlamenta Federacije BiH<sup>34</sup>, Ustavni sud Federacije BiH je doneo presudu da je Zakon o radu iz 2015.godine donijet suprotno Poslovniku Doma naroda Federacije BiH i Ustavu Federacije BiH, te je vraćen u fazu predlaganja tog zakona u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH<sup>35</sup>.

Zakon o radu stavljen je ponovo na dnevni red sjednice Doma naroda koja je održana 31. marta 2016. godine, kada je i usvojen u istom tekstu kao i u augustu 2015. godine<sup>36</sup>. Zakon o radu iz 2016.godine je do danas imao dvije izmjene i dopune, i to: 2018.godine<sup>37</sup> i 2022.godine<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Zahtjev za ocjenu ustavnosti procedure usvajanja zakona upućen je Ustavnom sudu FBiH 27.10.2015, od strane 17 delegata iz DF, SDP i NS u Domu naroda PFBiH.

<sup>35</sup> Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U-29/15, od 17. februara 2016. godine, objavljena "Službene novine Federacije BiH", broj 20/16 i 24/16,

<sup>36</sup> „Službene novine Federacije BiH“, broj 26/2016 od 06.04.2016.godine, a stupio je na snagu 14.aprila 2016.godine

<sup>37</sup> Službene novine Federacije BiH“, broj 89/2018.

Prema obrazloženju Prijedloga izmjena i dopuna Zakona o radu, izmjene i dopune postojećeg Zakon o radu vezane su za efikasnije implementiranje u poslovni ambijent Federacije BiH i omogućavanje što pravičnije i efikasnije zaštite prava radnika, te olakšavanje i ubrzavanje procesa kolektivnog pregovaranja i onemogućavanje eventualnih zloupotreba. Izmjeno je i dopunjeno 15.članova.

vidjeti: Prijedlog za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu po skraćenom postupku, [http://parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri\\_2017/Prijedlog%20Zakona%20o%20izmjenama%20i%20dopunama%20Zakona%20o%20radu%20-bosanski%20jezik.pdf](http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2017/Prijedlog%20Zakona%20o%20izmjenama%20i%20dopunama%20Zakona%20o%20radu%20-bosanski%20jezik.pdf)

<sup>38</sup> Službene novine Federacije BiH“, broj 44/2022. Presudom Ustavnog suda Federacije BiH broj: U-16/18 od 26.02.2020. godine (“Službene novine Federacije BiH“, broj: 23/20), utvrđeno je da član 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu (“Sl. novine Federacije BiH“, broj: 89/18), nije u saglasnosti s Ustavom Federacije BiH. Navedenom odredbom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu izvršena je izmjena člana 114. st. (1) i



### 3. 2. Usklađenost Zakona o radu s pravnom stečevinom Evropske unije

U članu 31. Povelje EU o temeljnim pravima<sup>39</sup> određeno je da svaki radnik ima pravo na radne uvjete kojima se čuvaju njegovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo, na ograničenje maksimalnog trajanja radnog vremena, na dnevni i sedmični odmor te na plaćeni godišnji odmor. Petim načelom Evropskog stupa socijalnih prava<sup>40</sup>, predviđeno je da bez obzira na vrstu i

---

(3) osnovnog teksta Zakona o radu, a koja se odnosi na zaštitu prava iz radnog odnosa, i to na način da je u stavu (1) umjesto riječi “može”, predviđeno da je radnik “dužan” obratiti se poslodavcu u propisanom roku ukoliko smatra da mu je povrijeđeno neko pravo iz radnog odnosa. Također, izvršena je i izmjena stava (3) navedene odredbe, na način da je predviđeno da radnik ne može zahtijevati zaštitu povrijeđenog prava pred nadležnim sudom ako prethodno poslodavcu nije podnio zahtjev “osim u slučaju otkaza ugovora o radu u skladu sa ovim zakonom”, umjesto “u slučaju zahtjeva radnika za naknadu štete ili drugo novčano potraživanje iz radnog odnosa”, kako je bilo predviđeno osnovnim tekstom. U presudi je istaknuto da je navedenom izmjenom člana 114. Zakona o radu, pravo radnika na slobodan pristup sudu ograničeno, s obzirom da se primjenom navedene odredbe na radnika stavlja nesrazmjeran teret u postupcima utvrđivanja prava iz radnog odnosa. U izmjenama Zakona o radu iz 2022. godine, odredba člana 114. st. (1) i (3) predviđena je u istom tekstu u kojem su navedene odredbe bile predviđene i u osnovnom tekstu Zakona o radu.

<sup>39</sup> Službeni list EU 2016/C 202/02

<sup>40</sup> Evropski parlament, Vijeće i Komisija proglasili su 17. novembra 2017. na sastanku na vrhu za pravedno zapošljavanje i rast, u Göteborgu u Švedskoj, evropski stup socijalnih prava. U okviru tog stupa utvrđeno je 20 ključnih načela i prava kojima će se podupirati pravedna i funkcionalna tržišta rada. Evropskim stupom socijalnih prava potvrđuju se neka od prava koja su već sadržana u pravnoj stečevini EU a dodaju se i nova načela koja se odnose na izazove koji proizlaze iz društvenog, tehnološkog i ekonomskog razvoja. Cilj je dopuniti prava navođenjem niza temeljnih načela koja bi trebala postati zajednička državama članicama u njihovu pristupu pitanjima zapošljavanja i socijalnoj politici, s posebnim naglaskom na problematiku s kojom se suočava Evropa. Za ta načela i prava potrebno je usvojiti odgovarajuće mjere ili zakonodavstvo. Uspostava evropskog stupa socijalnih prava zajednička je politička obaveza i odgovornost svih država članica koje ova prava trebaju provoditi u skladu s nacionalnim specifičnostima ali u u suradnji s institucijama EU, socijalnim partnerima. Na razini EU evropski stup socijalnih

trajanje radnog odnosa radnici imaju pravo na pravedno i ravnopravno postupanje u pogledu radnih uvjeta, pristup socijalnoj zaštiti i osposobljavanju te da treba: a) poticati prijelaz na oblike zaposlenja na neodređeno vrijeme; b) osigurati potrebnu fleksibilnost za poslodavce kako bi se mogli brzo prilagoditi promjenama u ekonomskim okolnostima; c) poticati inovativne oblike zaposlenja kojima se osiguravaju kvalitetni radni uvjeti, d) poticati poduzetništvo i samozapošljavanje, e) olakšavati profesionalnu mobilnost i f) sprečavati radne odnose koji vode do nesigurnih radnih uvjeta, što uključuje zabranu zlouporabe nestandardnih ugovora odnosno da bi probni rad trebao biti razumnog trajanja.

Važeći Zakon o radu Federacije BiH je *lex generalis* propis o radu s obzirom da se po načelu supsidijariteta primjenjuje u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim propisima/zakonom.

U odnosu na pravnu stečevinu EU, u rješenjima Zakona o radu od dana njegova donošenja, preuzimani su standardi vezani za uvjete rada iz direktiva te je harmoniziranje na području radnog zakonodavstva Federacije BiH započelo već 1999. godine transformiranjem pojedinih direktiva u njegova rješenja. Ipak, važno je naznačiti da je u narednom periodu u području radnog zakonodavstva Federacije BiH imperativ provedba stvorenog prava, vodeći računa da: a) direktive u radno zakonodavstvo unose dosta promjena posebno u odnosu na definiciju pojmova, kategorija i instituta<sup>41</sup> i b) postavljeni standardi mogu biti samo viši i zahtjevniji<sup>42</sup>

---

prava ne podrazumijeva veće ovlasti od onih dodijeljenih primarnim izvorima. Dvadeset prava i načela razvrstana su u tri kategorije: jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, pravedni radni uvjeti te socijalna zaštita i uključenost.

<sup>41</sup> U svojoj praksi Sud EU utvrdio je kriterije za određivanje statusa radnika. Pri provedbi direktiva trebalo bi uzeti u obzir tumačenje tih kriterija od strane Suda. Utvrđivanje postojanja radnog odnosa trebalo bi se temeljiti na činjenicama koje se odnose na stvarno obavljanje rada, a ne na tome kako stranke opisuju svoj odnos.

vidjeti: presude Suda EU: Deborah Lawrie-Blum protiv Savezne zemlje Baden-Württemberg, C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284; Union Syndicale Solidaires Isère protiv premijera i ostalih, C-428/09, ECLI: EU:C:2010:612; Ender Balkaya protiv Kiesel Abbruch- und Recycling Technik GmbH, C-229/14, ECLI:EU:C:2015:455; FNV Kunsten Informatie en Media protiv Nizozemske, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411; Betriebsrat der Ruhrländklinik gGmbH protiv Ruhrländklinik gGmbH, C-216/15, ECLI:EU:C:2016:883.

<sup>42</sup> Učur, Đ. M. (2009). Implementiranje direktiva Europske unije u radno zakonodavstvo Republike Hrvatske., Radno pravo.11/09, str. 3-11,

Zakon o radu Federacije BiH je svojim rješenjima većim dijelom usklađen s direktivama EU koje su donesene s ciljem približavanja (usklađivanja) zakona država članica u oblasti: primjene zabrane diskriminacije, načela jednakih plaća za muškarce i žene, ravnopravnosti muškaraca i žena s obzirom na mogućnost zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i radne uvjete, obavezi poslodavaca da obavijesti radnika o uvjetima koji se primjenjuju na radni odnos, aspektima organizacije radnog vremena, teretu dokaza u slučaju diskriminacije, o kolektivnom otkazivanju radnika, radnom odnosu na određeno vrijeme, zaštiti radnika u slučaju statusnih promjena poslodavca, općeg okvira za informiranje i savjetovanje.

Istovremeno, imajući u vidu radne standarde koji proističu iz ratifikovanih konvencija Međunarodne organizacije rada<sup>43</sup> odnosno radne standarde iz 83 konvencije koje je ratificirala BiH, od kojih je 65 na snazi<sup>44</sup>, u radnom zakonodavstvu Federacije BiH implementirana je obaveza vezana i za njihovu provedbu i zaštitu minimuma prava.

Konkretnije, radno zakonodavstvo je usklađivano s konvencijama MOR-a, ali i s direktivama EU u oblasti jednakosti, uvjeta rada i zaštite na radu<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Od svog osnivanja 1919.godine, Međunarodna organizacija rada razvija i održava sistem međunarodnih standarda rada s ciljem promicanja dostojanstvenog rada u uvjetima slobode, jednakosti, sigurnosti i dostojanstva. U današnjoj globaliziranoj ekonomiji, međunarodni radni standardi bitna su komponenta međunarodnog okvira za osiguravanje ravnoteže između ekonomskih realnosti i socijalne sigurnosti. Međunarodnim radnim standardima utvrđeni su okviri vezani za: slobodu udruživanja, kolektivno pregovaranje, prinudni rad, dječji rad, jednakost mogućnosti i tretmana, tripartitno savjetovanje, administracija rada/inspekcija rada, politika zapošljavanja, profesionalno usmjeravanje i osposobljavanje, sigurnost zaposlenja, plaće, radno vrijeme, zaštita i zdravlje na radu, zaštita materinstva, radnici kod kuće, migranti radnici, pomorci, ribari, lučki radnici posebne kategorije radnika

Vidjeti: Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization, International Labour Office, Geneva, 2019

<sup>44</sup>[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102704](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102704)

<sup>45</sup> Zakon o zaštiti na radu, donesen u novembru 2020.godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 79/2020) u odredbi člana 2 (Preuzimanje pravnih akata Evropske unije) utvrđuje : „Ovim zakonom se u pravni poredak Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) preuzima Direktiva Vijeća

U daljem dijelu, analiza osnovnih rješenja Zakona o radu u svjetlu zaštite dostojanstvenog rada i uvjeta rada.

### **3. 2. 1. Uvjeti rada u svjetlu direktiva Evropske unije i Zakon o radu**

Zabrana diskriminacije u Zakonu o radu u skladu s ciljevima Direktive 2006/54/EZ o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada<sup>46</sup> vezana je za zabranu izravne i neizravne diskriminacija na osnovu pravom zaštićenih osnova<sup>47</sup> u odnosu na: a) uvjete za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla, b) uvjete rada i sva prava iz radnog odnosa, c) obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje, d) napredovanje u poslu i e) otkazivanje ugovora o radu. Uznemiravanje i spolno uznemiravanje kao suprotnost načelu jednakog postupanja muškaraca i žena predstavlja diskriminaciju, a u kontekstu Direktive 2006/54/EZ predstavlja diskriminaciju na temelju spola ne samo na radnom mjestu, već i kod zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i napredovanja.

---

89/391/EEZ od 12. juna 1989. godine o uvođenju mjera za podsticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu.

Direktiva Vijeća 89/391/EEZ je Okvirna direktiva i temelj za donošenje pojedinačnih direktiva kojima se uređuju mjere zaštite i bezbjednosti od rizika na radu.

<sup>46</sup> Zbog značajnih promjena u cilju jasnoće glavnih odredaba iz: Direktive Vijeća 76/207/EEZ od 9. 2. 1976. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pogledu pristupa zapošljavanju, strukovnom osposobljavanju i napredovanju te uvjeta rada, Direktive Vijeća 86/378/EEZ od 24. 7. 1986. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u sistemima strukovnih socijalnih osiguranja, Direktive Vijeća 75/117/EEZ od 10. 2.1975. o usklađivanju zakonodavstava država članica o primjeni načela jednakih plaća za muškarce i žene, te Direktive Vijeća 97/80/EZ od 15.12. 1997. o teretu dokaza kod diskriminacije na temelju spola, uzimajući u obzir određene trendove koji proizlaze iz sudske prakse Suda EU, došlo je objedinjavanjem glavnih odredaba iz ovog područja u jednom tekstu-SL EU L 204, 26. 7. 2006.-preinaka

<sup>47</sup> U skladu sa čl. 8. st.(1) ZOR-a zabranjena je diskriminacija radnika kao i lica koja traže zaposlenje s obzirom na: spol, spolno opredjeljenje, bračno stanje, porodične obaveze, starost, invalidnost, trudnoću, jezik, vjeru, političko i drugo mišljenje, nacionalnu pripadnost, socijalno porijeklo, imovno stanje, rođenje, rasu, boju kože, članstvo ili nečlanstvo u političkim strankama i sindikatima, zdravstveni status, ili neko drugo lično svojstvo.

Zakonom o radu se definira da se ugovor o radu sklapa na neodređeno ili određeno vrijeme, bez utvrđivanja izuzetaka za zaključivanje ugovora o radu na određeno vrijeme s ciljem fleksibilnosti zapošljavanja. Zakon o radu propisuje pisanu formu ugovora o radu te obavezni sadržaj što je usklađeno s ciljevima iz Direktive Vijeća 91/533/EEZ o obavezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos<sup>48</sup> imajući u vidu postavljeni cilj da svaki radnik mora dobiti ispravu koja sadrži podatke o bitnim uvjetima njegovog ugovora o radu ili radnog odnosa.

Institut radnog vremena je reguliran, djelimično u skladu s Direktivom 2003/88/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća o određenim vidovima organizacije radnog vremena<sup>49</sup> te s Direktivom Vijeća 97/81/EZ o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom, koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC<sup>50</sup>. U tom smislu, definiran je pojam radnog vremena, propisano je najduže trajanje punog radnog vremena, predviđena je mogućnost sklapanja ugovora o radu u nepunom radnom vremenu. Normirane su pretpostavke i postupak za skraćivanje radnog vremena, koje se izjednačuje s punim radnim vremenom te prekovremeni rad. Normiran je noćni rad, a uzimajući u obzir Direktivu Vijeća 94/33/EZ<sup>51</sup> od 22. juna 1994. o zaštiti mladih ljudi na radu, posebno je određeno trajanje noćnog rada za maloljetnike. Nije definiran pojam noćnog radnika, smjenskog radnika niti obaveze poslodavca prema noćnim i smjenskim radnicima u kontekstu Direktive 2003/88/EZ.

Zakon o radu ne regulira zaštitu radnika zaposlenih kod organizacija za privremeno zapošljavanje u kontekstu Direktive 2008/104/EZ<sup>52</sup> čiji je cilj usklađivanje zakonodavstva država članica u pogledu rada preko organizacija / agencija za privremeno zapošljavanje i poboljšavanje kvaliteta zapošljavanja osiguravanjem primjene načela jednakog postupanja, te prepoznavanjem

---

<sup>48</sup> SLEUL 288, 18. 10. 1991.

<sup>49</sup> SLEUL 299, 18. 11. 2003.

<sup>50</sup> SLEUL 14, 20. 1. 1998.

<sup>51</sup> SLEUL 216, 20. 8. 1994. izmijenjena Direktivom 2014/27/EU od 26. 2. 2014. o izmjeni direktiva Vijeća 92/58/EEZ, 92/85/EEZ, 94/33/EZ, 98/24/EZ i Direktive 2004/37/EZ kako bi se uskladile s Uredbom (EZ) br. 1272/2008 o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa, SL L 65, 5. 3. 2014.

<sup>52</sup> SLEUL 327/9, 5. 12. 2008. str. 282

organizacija za privremeno zapošljavanje kao poslodavaca.<sup>53</sup> Agencije za privremeno zapošljavanje u svjetlu naznačene Direktive su poslodavci koji na temelju ugovora o ustupanju radnika, ustupaju radnika drugom poslodavcu za privremeno obavljanje poslova. Ustupljeni radnik je radnik kojeg agencija zapošljava radi ustupanja korisniku. Rad radnika posredovanjem agencija se temelji na trostranom odnosu: agencija - korisnik - radnik, pri čemu je agencija poslodavac. Odnos između agencije i korisnika se uređuje ugovorom o ustupanju radnika koji je temelj za rad radnika kod korisnika.

Propisana je zabrana nejednakog postupanja prema trudnicama, te zaštita zdravlja trudnica, žene koja je rodila i žene koja doji dijete u svjetlu Direktive Vijeća 92/85/EEZ o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje (deseta pojedinačna direktiva u smislu čl.16. st. 1. Direktive 89/391/EEZ)<sup>54</sup>

S ciljem usklađivanja s Direktivom 2003/88/EZ o određenim vidovima organizacije radnog vremena, propisano je pravo radnika na godišnji odmor za svaku kalendarsku godinu u trajanju od najmanje 20 radnih dana, za maloljetne radnike i radnike koji rade na poslovima na kojima, uz primjenu

---

<sup>53</sup> Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u Federaciji BiH („Sužbene novine Federacije BiH“, br. 41/01, 22/05, 9/08) utvrđuje u čl. 26.st. (2-3) da poslove posredovanja u zapošljavanju mogu obavljati i druge pravne osobe/privatne agencije te da će Vlada Federacije BiH svojim propisom utvrditi uvjete i način osnivanja privatnih agencija.

Uredbom o privatnim agencijama za posredovanje u zapošljavanju utvrđeni su uvjeti i način obavljanja djelatnosti posredovanja u zapošljavanju privatnih agencija („Sl. novine Federacije BiH“, br. 28/09, 43/11 i 36/18.). Posredovanje u zapošljavanju ovom Uredbom se definira kroz sve radnje i mjere poduzete u svrhu povezivanja nezaposlene osobe koja traži posao, kao i osobe koja traži promjenu posla, s poslodavcem kojem je potreban radnik radi zaključivanja ugovora o radu ili zaključivanja ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova. Poslovi koje privatne agencije mogu obavljati su: (1) posredovanje u zapošljavanju; (2) savjetovanje i informiranje poslodavaca i nezaposlenih osoba o mogućnostima zapošljavanja; (3) organiziranje osposobljavanja i obrazovanja nezaposlenih osoba; (4) profesionalno usmjeravanje, informiranje i savjetovanje stručnih kadrova i razvoj metoda za profesionalno usmjeravanje. Ove odredbe ne definiraju mogućnosti poslova privremenog zapošljavanja radnika .Pri tome, BiH je ratifikovala Konvenciju broj 181 MOR-a kojom se definira rad agencija za privremeno zapošljavanje.

<sup>54</sup> SLEUL 348, 28. 11. 1992.

mjera zaštite na radu, nije moguće otkloniti štetne uticaje, pravo na godišnji odmor propisuje se u trajanju od najmanje 24 radna dana, odnosno i duže od 30 dana prema prirodi posla i uvjetima rada.

Institut kolektivnog otkaza reguliran je u svjetlu Direktive Vijeća 98/59/EZ o usklađivanju pravnih propisa država članica o kolektivnom otkazu viška radnika, čiji je smisao usmjeren na sudjelovanje predstavnika radnika u postupku kolektivnog otkazivanja s ciljem umanjavanja ili sprečavanja posljedica otkazivanja ugovora o radu. Uvedena je obaveza poslodavca da izrađuje program zbrinjavanja viška radnika odnosno obaveza konsultiranja s vijećem zaposlenika / sindikatom.

Institut prenošenja ugovora o radu u slučaju promjene poslodavca je reguliran s ciljem usklađivanja s Direktivom Vijeća 2001/23/EZ o približavanju prava država članica u vezi sa zaštitom prava radnika u slučaju prijenosa poduzeća, tvrtki ili dijelova poduzeća. Normirano je kada može doći do prenošenja ugovora o radu na novog poslodavca, zadržavanje prava radnika čiji je ugovor prenesen, dužnosti poslodavca-prethodnika u slučaju prenošenja radnikovih ugovora, te primjena kolektivnog ugovora koji se primjenjivao u vrijeme promjene poslodavca. Dakle, institut kolektivnog otkazivanja reguliran u cilju očuvanja kontinuiteta radnog odnosa i svih prava radnika po prenesenom ugovoru o radu, uz zabranu otkazivanja ugovora o radu zbog prijenosa ugovora.

Zakon o radu ne regulira mogućnost dodatnog rada radnika koji je zaposlen i radi u punom radnom vremenu kod jednog poslodavca odnosno radi u nepunom radnom vremenu kod više poslodavaca u kontekstu Direktive (EU) 2019/1152 Evropskog parlamenta i Vijeća od 20. juna 2019. godine o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u EU.<sup>55</sup> Prema članu 9. ove Direktive poslodavac ne zabranjuje radniku zapošljavanje kod drugih poslodavaca, izvan rasporeda rada utvrđenog s tim poslodavcem, niti zbog toga nepovoljno postupa prema radniku. Ograničenja mogu biti isključivo oslonjena na objektivne razloge, kao što su zdravlje i sigurnost, zaštita poslovne povjerljivosti, integritet javne službe ili sprečavanje sukoba interesa.

Zakon o radu kao i mnogi drugi zakoni o radu,<sup>56</sup> ne regulira rad koji se obavlja korištenjem digitalnih radnih platformi, odnosno ne uređuje status

---

<sup>55</sup> SLEUL 186, 11. 7. 2019.

<sup>56</sup> Odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 151/2022) prate sadržaj direktive

digitalne radne platforme kao ni prava i radne uvjete kada takav rad obavljaju druge fizičke osobe te prava i odgovornosti digitalnih radnih platformi radi osiguranja transparentnog rada. Odredbe o radu putem digitalnih radnih platformi mogu biti regulirane i posebnim propisom nakon što bude objavljena direktiva EU o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi, jer je u pitanju novi oblik organizacije rada.

## **Zaključak**

Izvori pravnog sistema EU imaju veliki uticaj na radno zakonodavstvo i primjenu prava kako u državama članicama tako i u svim državama na tlu Evrope. EU posljednjih godina sve više percipira pravna područja koja trebaju harmonizaciju i donosi odgovarajuće propise, te je sve teže razumjeti nacionalno pravo odvojeno od evropskih zahtjeva.

Pravna stečevina EU u oblasti socijalne politike i zapošljavanja vezana je za minimalne standarde harmoniziranja radnog zakonodavstva, jednake mogućnosti te zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu. Države članice učestvuju u procesima EU u oblasti politike zapošljavanja, socijalnog uključivanja i socijalne zaštite, a socijalni partneri u socijalnom dijalogu na evropskom nivou. Evropski socijalni fond je glavni finansijski instrument kojim EU podržava sprovođenje strategije zapošljavanja te doprinosi naporima za socijalno uključivanje.

U oblasti radnog zakonodavstva uređena su pitanja u vezi s pravima radnika i njihovom zaštitom u pogledu: pravednih i transparentnih uvjeta rada, kolektivnog otkazivanja, stečaja i preseljenja poslovanja, prava radnika da budu informisani i konsultovani o pitanjima koja se odnose na njihov rad, kao i pravila koja se odnose na radno vrijeme, zaštitu na radu oslonom na

---

Evropskog parlamenta i Vijeća o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi. Na prijedlog Komisije EU ova direktiva je još u redovnom zakonodavnom postupku, odnosno razmatra se na nacionalnim parlamentima država članica. Cilj je da omogućiti poštovanje temeljnih prava i načela u poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi, postavljajući minimalne standarde u pogledu radnih uvjeta i radničkih prava u državama EU. Omogućava poslodavcima potrebnu fleksibilnost i prilagodbu ekonomskim promjenama, a radnicima pravo na pravedno i jednako postupanje u pogledu radnih uvjeta, pristupa socijalnoj zaštiti i osposobljavanju. Riječ je o važnim izazovima na tržištu rada koje je donijela digitalna transformacija.

vidjeti: Iva Bjelinski Radić, Radnopravni aspekti rada preko digitalnih platformi, Pravni fakultet, Zagreb, 2022



načela: jednakosti u mogućnostima i tretmanu, zaštiti načela jednaka plaća za rad jednake vrijednosti, zabrani diskriminacije po bilo kojoj osnovi i jačanju socijalnog dijaloga. Uveden je model fleksigurnosti, koji označava kombinaciju sigurnosti zapošljavanja i socijalne sigurnosti. Pristupanjem EU, usvajaju se standardi na kojima se zasnivaju radni odnosi i socijalni dijalog između predstavnika radnika i poslodavaca, u cilju zaštite radnika, ali i povećanju konkurentnosti. Posebno se insistira na socijalnoj odgovornosti poslodavaca/poslovnih subjekta kroz uključivanje socijalnih i ekoloških problema u poslovne strategije.

U skladu s Kopenhagenskim i Madridskim kriterijumima EU, u državama koje pretenduju da se pridruže EU kao što je Bosna i Hercegovina (dalje: BiH), usklađivanje propisa predstavlja jedinstvenu obavezu prihvaćenu potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno, u skladu sa Zakonom o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora<sup>57</sup> kojim je reguliran postupak zaključivanja međunarodnih ugovora te obaveze vlasti u BiH u izvršenju obaveza preuzetih potpisivanjem međunarodnih ugovora nalazimo osnov za preuzetu obavezu usklađivanja. Predsjedništvo BiH, uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH, je nadležno za ratifikaciju međunarodnih ugovora u ime BiH. Po pitanju izvršenja međunarodnih ugovora, ovaj zakon navodi da je za ispunjenje obaveza koje proističu iz međunarodnih ugovora odgovoran Vijeće ministara BiH. Vijeće ministara BiH ispunjava ove obaveze putem tijela javne vlasti, bez obzira da li su takva tijela uspostavljena zakonima na nivou BiH ili na nivou entiteta i BD BiH. Dakle, izvršavanje međunarodnih ugovornih obaveza nastalih potpisivanjem međunarodnih ugovora od strane BiH, uključujući i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja pravnu obavezu svih nivoa vlasti u BiH.

Proces pridruživanja i pristupanja EU, iz perspektive radnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini (dalje: BiH) predstavlja proces koji se sastoji od tri međusobno povezana segmenta: a) transpozicije pravne stečevine EU u oblasti radnog prava u pravne sisteme: Federacije BiH, Republike Srpske, Brčko distrikta BiH te institucija BiH; b) provedbe propisa koji prenose pravnu stečevinu EU u ovoj oblasti, c) stvaranje izvršnih mehanizama putem kojih će se osigurati poštovanje usklađenih propisa posebno u kontekstu autonomnih općih akata.

---

<sup>57</sup> Službeni glasnik BiH, br.29/2000, 32/2013

Za usklađivanje radnog zakonodavstva Federacije BiH s pravnom stečevinom EU najznačajnije su direktive. Postupak usklađivanja / preuzimanja direktiva u pretpristupnom razdoblju isti je kao i u uvjetima članstva, te prijedlozi zakona koji se usklađuje s direktivama u prilogu imaju ispunjenu tabela usklađenosti i izjava o usklađenosti. U radnom zakonodavstvu Federacije BiH obuhvaćeni su najvažniji strukturni principi suvremenog radnog zakonodavstva vezani za: načelo slobode rada; načelo jednakosti u mogućnosti i tretmanu na radu i u vezi s radom; načelo povoljnosti i načelo tripartizma odnosno usklađeno je s osnovnim načelima utvrđenim u izvorima pravnog sistema EU u ovoj oblasti.

Zakon o radu Federacije BiH je svojim rješenjima većim dijelom usklađen sa direktivama EU koje su donesene s ciljem usklađivanja zakona država članica u oblasti: primjene zabrane diskriminacije, načela jednakih plaća za muškarce i žene, ravnopravnosti muškaraca i žena s obzirom na mogućnost zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i radne uvjete, obavezi poslodavaca da obavijesti radnika o uvjetima koji se primjenjuju na radni odnos, aspektima organizacije radnog vremena, teretu dokaza u slučaju diskriminacije, o kolektivnom otkazivanju radnika, radnom odnosu na određeno vrijeme, zaštiti radnika u slučaju statusnih promjena poslodavca, općeg okvira za informiranje i savjetovanje.

Ipak, bez obzira na postignuto, slijedi provedba velikog broja pravnih normi te kontinuirano usklađivanje s propisima i stvorenog i budućeg prava EU u oblasti uvjeta rada i zapošljavanja. Evropska pravna stečevina se kontinuirano razvija, te se i nacionalni propisi moraju s njom stalno usklađivati.

## **Literatura**

- Bjelinski Radić Iva, Radnopravni aspekti rada preko digitalnih platformi, Pravni fakultet, Zagreb, 2022
- Commission Green Paper of 22 November 2006 entitled "Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century" [COM(2006) 708
- Deakin, S., 2001. Social Rights and the Market in: U. Mückenberger, ed. Manifesto Social Europe. Bruxelles: European Trade Union Institute
- F. Duina, Explaining Legal Implementation in the European Union, International Journal of the Sociology of Law, 25, 1997,

- G. Monaghan/P. McGovern, Emissions Trading and Renewables EU Directives of Principles of Implementation, Spring, 2010
- Godišnji izvještaj Suda EU 2021. Pravosudna aktivnost
- ILO, Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization, International Labour Office, Geneva, 2019
- Misita N. Uvod u pravo Evropske unije, Sarajevo, 2019,
- OECD, 1983. The Crisis of the Welfare State. Paris: OECD; OECD, 1986. The Employment Outlook. Paris: OECD.
- R. Vukadinović, Neka otvorena pitanja usklađivanja domaćeg prava s pravom EU, u: Bendeovski, Trajan (ur.), Galev, Gale (ur.), Kambovski, Vlado (ur.), Metodi za harmonizacija na nacionalnoto zakonodavstvo sa pravoto na Evropska unija: zbornik od naučnata rasprava održana vo Skopje na 2 april 2008 godina: kniga 2, Skopje: Makedonska akademija na naukite i umetnostite, Skopje 2008, 39-56
- The production process of EU directives and their transposition into national law - additional considerations reviewing “Observing Eurolects. Corpus analysis of linguistic variation in EU law”, Das eJournal der Europäischen Rechtslinguistik (ERL) Universität zu Köln, 24.11.2019.
- Transposition Guidance, How to Implement European Directives Effectively, februar 2018.
- Učur, Đ. M. (2009). Implementiranje direktiva Europske unije u radno zakonodavstvo Republike Hrvatske, Radno pravo.11/09,

## **Pravni izvori**

- Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. 7. 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka) (SL EU L 204, 26. 7. 2006.)
- Direktiva Vijeća 1999/70/EZ od 28. 6. 1999. o okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme zaključenog od strane ETUC-a, UNICEA-a i CEEP-a (SL EU L 175, 10. 7. 1999.)
- Direktiva Vijeća 2001/23/EZ od 12. 3. 2001. o približavanju prava država članica u vezi sa zaštitom prava radnika u slučaju prijenosa poduzeća, tvrtki ili dijelova poduzeća ili tvrtki (SL EU L 82, 22. 3. 2001.)

- Direktiva (EU) 2019/1152 Evropskog parlamenta i Vijeća od 20. 6. 2019. o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u EU (SL EU L 186, 11. 7. 2019.)
- Direktiva (EU) 2019/1158 Evropskog parlamenta i Vijeća od 20. 6. 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi i o stavljanju van snage Direktive Vijeća 2010/18/EU (SL EU L 188, 12. 7. 2019.).
- Direktiva 2002/14/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. 3. 2002. o uspostavljanju općeg okvira za obavještanje i savjetovanje s radnicima u EU (SL EU L 80, 23. 3. 2002.)
- Direktiva 2002/73/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. 9. 2002., kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva Vijeća 76/2007/EZ o primjeni načela ravnopravnosti muškaraca i žena s obzirom na mogućnost zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i napredovanja te na radne uvjete (SL EU L 269, 5. 10. 2002.)
- Direktiva 2003/88/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 4. 11. 2003. o određenim aspektima organizacije radnog vremena (SL EU L 299, 18. 11. 2003.)
- Direktiva 2008/104/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 19. 11. 2008. o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje (SL EU L 327, 5. 12. 2008.)
- Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. 11. 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL EU L 303, 2. 12. 2000.)
- Direktiva Vijeća 2010/18/EU od 8. 3. 2010., kojom se implementira Okvirni sporazum o roditeljskom dopustu, koji su zaključili BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC i kojom se dopunjuje Direktiva Vijeća 96/34/EC (SL EU L 68, 18. 3. 2010.)
- Direktiva Vijeća 91/383/EEZ od 25. 6. 1991. o dopunama mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu radnika u radnom odnosu na određeno vrijeme ili privremenom radnom odnosu (SL EU L 206, 29. 7. 1991.).
- Direktiva Vijeća 91/533/EEZ od 14. 10. 1991. o obavezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos (SL EU L 288, 18. 10. 1991.)
- Direktiva Vijeća 92/85/EEZ od 19. 10. 1992. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su

- nedavno rodile ili doje (deseta pojedinačna direktiva u smislu člana 16. st. 1. Direktive 89/391/EEZ) (SL EU L 348, 28. 11. 1992.)
- Direktiva Vijeća 94/33/EZ od 22.10. 1994. o zaštiti mladih ljudi na radu (SL L 216, 20. 8. 1994.), izmjenjena Direktivom 2014/27/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o izmjeni direktiva Vijeća 92/58/EEZ, 92/85/EEZ, 94/33/EZ, 98/24/EZ i Direktive 2004/37/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća kako bi se uskladile s Uredbom (EZ) br. 1272/2008 o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa (SL EU L 65, 5. 3. 2014.)
  - Direktiva Vijeća 97/81/EZ od 15. 11.1997. o okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC (SL EU L 014, 20. 1. 1998.)
  - Direktiva Vijeća 98/59/EZ od 20. 7. 1998. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na kolektivni višak zaposlenika (SL EU L 225, 12. 8. 1998.)
  - Direktiva (EU) 2015/1794 Evropskog parlamenta i Vijeća od 6. 10. 2015. o izmjeni direktiva 2008/94/EZ, 2009/38/EZ i 2002/14/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća te direktiva Vijeća 98/59/EZ i 2001/23/EZ u pogledu pomoraca (značajano za EPP) (SL EU L 263, 8. 10. 2015.)
  - Odluka o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom stečevinom Evropske unije, "Službeni glasnik BiH", br. 75/16 i 2/18
  - Povelja EU o temeljnim pravima, SL EU 2016/C 202/02
  - Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Evropske unije , SL EU 2016/C 202/01
  - Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 41/01, 22/05, 9/08)
  - Zakon o radu („Službene novine Federacije BiH“, broj 26/2016, 89/2018, 44/2022)
  - Zakon o radu („Službene novine Federacije BiH“, br. 43/99, 32/00, 29/03)
  - Zakon o radu („Službene novine Federacije BiH“, broj 62/15)
  - Zakon o zaštiti na radu („Službene novine Federacije BiH“, broj 79/2020)
  - Zakonom o strancima („Službeni glasnik BiH", br. 88/2015 i 34/2021)

# TRANSPOSITION OF EU DIRECTIVES ON LABOUR RELATIONS INTO FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA LEGISLATION

## Abstract

In light of Bosnia and Herzegovina's obligation to gradually harmonize its labour legislation in areas such as working conditions, health and safety at work, and equal opportunities, directives of the European Union in the field of labour relations, as the main means of convergence of the member states' labour law systems, are the main subject of analysis in this paper.

After an introduction outlining the highlights of the development of labour law in the legal system and EU member states, the paper examines the position of labour law in the European Union in the 21st century through the lens of the legal basis for adopting regulations in the field of labour relations and the methods for directive transposition.

The second part includes an analysis of obligations to harmonize Bosnia and Herzegovina's legislation with the EU's *acquis communautaire*, with a focus on solutions of the Labour Law of the Federation of Bosnia and Herzegovina in light of the adopted directives and its compliance with the standards established therein, which relate to individual labour relations, that is, respective institutes related to working conditions.

The paper's arguments led to the conclusion that, regardless of what was accomplished, the Federation of BiH's labour legislation still has to apply a number of legal principles. It also necessitates ongoing compliance with present and future EU legislation on working conditions and employment.

## Key words

EU labour law, flexicurity concept, labour law, directives, working conditions

# OBAVEZA USAGLAŠAVANJA USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE S EVROPSKOM KONVENCIJOM O LJUDSKIM PRAVIMA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI

izvorni znanstveni rad

UDK 342.4(497.6):341.24(4)  
341.24(4-672EU:497.6)

Lada Sadiković\*

## Sažetak

Rad se bavi Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koja je najvažniji evropski ugovor za zaštitu ljudskih prava, i njenim položajem u Aneksu 4 – Ustava Bosne i Hercegovine, čiji član II(2) nalaže direktnu primjenu u BiH i prioritet nad svakim drugim pravom. U radu se analizira da li je i u kojoj mjeri BiH uskladila svoj Ustav s odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima, od ratifikacije Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, prijema u Vijeće Evrope i obaveze povinovnanja svim presudama Evropskog suda za ljudska prava u skladu sa čl. 46. Konvencije do odobravanja kandidatskog statusa za punopravno članstvo u Evropskoj uniji. Zaključno se iznosi mišljenje, da BiH još uvijek nije izvršila prihvaćene obaveze te da je u daljnjem slijedu događaja, u cilju njenog napretka i prijema u Evropsku uniju, neophodno izvršiti spomenuto usaglašavanje, kako bi Bosna i Hercegovina usvojila temeljne evropske standarde i principe i postala savremena, demokratska, pravna, ekonomska i socijalna država, koja bi se mogla nositi sa svim izazovima koje donosi članstvo u EU.

## Ključne riječi

Ustav BiH, Evropska konvencija o ljudskim pravima, Vijeće Evrope, Evropski sud za ljudska prava, ustavne promjene

\* Redovna profesorica na Univerzitetu u Sarajevu - Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije

## Uvod

Evropska konvencija o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) je jedan od najvažnijih dokumenata o ljudskim pravima i ključni je instrument Vijeća Evrope i evropskih integracija (u daljnjem tekstu: VE). Nastala je 1950. godine pozivajući se tada na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima iz 1948. godine, s primarnim ciljem 'jačanja jedinstva' između država članica VE upravo na temelju 'očuvanja i daljnjeg provođenja ljudskih prava i osnovnih sloboda'<sup>1</sup>. Najznačajniji dokumenti koji su bili prethodnica EKLJP i koji su svjedočili tzv. izbornim pravima čovjeka su bili, između ostalog, Magna Carta iz 1215. godine, Deklaracija o nezavisnosti Sjedinjenih Američkih Država iz 1776. godine i francuska Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, dok je EKLJP dokument, koji je 'preduzeo prve korake ka zajedničkom sprovođenju određenih prava navedenih u Univerzalnoj deklaraciji'.

EKLJP je suštinski dokument, koji ne samo da nabroja ljudska prava i slobode nego uspostavlja posebnu kolektivnu zaštitu istih i stvara obavezu državama da prihvate naddržavne institucije koje vrše sistematsku kontrolu ostvarivanja prihvaćenih obaveza. Upravo je zaštita osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda 1950. godine bila prihvaćeni način, da se poslije Drugog svjetskog rata postigne veće jedinstvo među državama članicama kao glavni cilj nastanka VE. Važna karakteristika EKLJP je objektivni karakter zaštite ljudskih prava, koji se, prije svega, ogleda u obavezi države da izvrši zaštitu ljudskih prava bez obzira na to, da li druge države potpisnice postupaju suprotno<sup>2</sup>. EKLJP je predstavljala veliku prekretnicu u međunarodnom pravu jer se po prvi put kao ravnopravni akteri spora pojavljuju i država i pojedinac u cilju zaštite pojedinca od samovolje države i njene vlasti.

Sastavljena je iz tri dijela i u prvom dijelu (I) jamči svim licima pod jurisdikcijom države osnovna ljudska prava i temeljne slobode<sup>3</sup>. Drugim dijelom (II) je uspostavljen Sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) koji nadgleda, da li države članice poštuju preuzete obaveze, dok treći dio (III)

---

<sup>1</sup> Preambula Evropske konvencije o ljudskim pravima iz 1950. godine

<sup>2</sup> No. 788/60, Austria v. Italy, decision of 11 January 1961, Yearbook 4, p. 116 (This was particularly so in cases where the obligations in question had been assumed in a treaty, the Convention, whose guarantees affected "the public order of Europe".)

<sup>3</sup> Čl. 1 EKLJP



sadrži 'razne odredbe'.<sup>4</sup> ESLJP, koji je u proteklih više od šezdeset godina prakse stvorio bogatu jurisprudenciju, dodatno dokazuje, da je EKLJP izrazito dinamičan i evolutivan dokument pa se stoga naziva „*living instrument*“. U pogledu ESLJP značajno su izmijenjeni 'uvjeti prihvatljivosti' pa je rok za uzimanje predmeta u postupak od strane ESLJP sada četiri mjeseca (umjesto ranijih šest mjeseci)<sup>5</sup>, dok ESLJP neće postupati po pojedinačnoj predstavi ako podnositelj zahtjeva nije pretrpio 'značajnu štetu'<sup>6</sup>.

Prava i slobode koje se jamče EKLJP su pretežno građansko-politička prava, iako je u više navrata dopunjena pravima ekonomsko-socijalnog karaktera, kao što su to zaštita imovine i pravo na obrazovanje te određenim procesnim pitanjima. U tom smislu, EKLJP je dodatno proširena sa šesnaest protokola, četrnaest je u potpunosti ratificirano, dok su Protokoli br. 15. i 16. još uvijek u fazi potpisivanja.<sup>7</sup> Preambula EKLJP se izmijenila Protokolom br. 15. (2021) i direktno se odnosi na načelo supsidijarnosti i princip polja slobodne procjene. Dva su protokola već ranije izvršila vrlo važne reforme evropskog sistema zaštite ljudskih prava, i to Protokol br. 11 (1998), kojim je izvršena racionalizacija temeljnih instrumenata zaštite ljudskih prava i Protokol br. 14. (2004), kojim se uvodi dodatna institucija 'sudije pojedinca' u cilju povećanja efikasnosti ESLJP.<sup>8</sup>

## **Status Evropske konvencije o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini kao međunarodnog ugovora u odnosu na nacionalno pravo**

Država BiH je EKLJP počela direktno primjenjivati potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (u daljnjem tekstu: DMS). Aneks 4 DMS, koji je istovremeno i Ustav BiH, sadrži odredbu II(2) koja nalaže direktnu primjenu EKLJP i njen prioritet nad svakim drugim pravom<sup>9</sup>. Posebno se mora istaći, da

<sup>4</sup> EKLJP sadrži u Dijelu III upite Generalnom sekretaru(čl. 52), osiguranje postojećih ljudskih prava (čl. 53), ovlaštenja Komiteta ministara (čl. 54), isključenje drugih načina za rješavanje spora (čl. 55), Teritorijalna primjena (čl. 56), Rezerve (čl. 57), Otkazivanje (čl. 58), Potpis i ratifikacija (čl. 59)

<sup>5</sup> Član 35. par. 1 EKLJP

<sup>6</sup> Član 35. par. 3(b) EKLJP

<sup>7</sup> Vidjeti o tome na: [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int);

<sup>8</sup> „Član 27. EKLJP

<sup>9</sup> II(2) International standards – „The rights and freedoms set forth in the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental

DMS nikada u proteklih dvadeset i osam godina nije zvanično preveden a službena verzija je dostupna samo na engleskom i francuskom jeziku<sup>10</sup>. VE je, neposredno nakon završetka rata (1992-1995) i ratifikacije DMS izdvojilo finansijska sredstva za 'neslužbeni prijevod' Aneksa 4 – Ustava BiH, za koji prvi visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH K. Bilt u predgovoru prijevoda navodi, da „tekstovi na bosanski, srpski i hrvatski jezik nemaju isti oficijelni status“, ali da su to „dobri radni dokumenti“ jer je „pravni stručnjak iz Sarajeva pregledao ove tekstove i vjeruje da svaki od njih predstavlja tačan prijevod s engleskog.“<sup>11</sup> Tako je u prijevodu K. Bildta član II(2) Aneksa 4 – Ustava BiH preveden kao prioritet EKLJP nad svakim drugim zakonom a ne pravom kao što je napisano u engleskoj i francuskoj verziji DMS. Upravo je navedeni prijevod doveo do pogrešnog tumačenja statusa EKLJP u BiH, iako samo jezička forma nije smjela i trebala biti prepreka za primjenu EKLJP u BiH.

Evropska komisija za demokraciju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) je također ustvrdila, da Aneks 4 – Ustav BiH nema demokratski legitimitet jer je donesen kao dio DMS te predstavlja „jedinствен slučaj ustava koji nije nikad objavljen na službenim jezicima države o kojoj je riječ, nego je usaglašen i objavljen na stranom, engleskom jeziku.“<sup>12</sup> Venecijanska komisija navodi nekoliko scenarija kada se radi o statusu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i to, kada određeni ustavi vrlo precizno navode prednost međunarodnih ugovora nad domaćim pravom (Bolivija, Kolumbija, Gvatemala i Peru), prednost kada su u proturječnosti s domaćim pravom (Bugarska), i poseban slučaj Bosne i Hercegovine, gdje je „Ustav taj koji utvrđuje nadustavni status međunarodnog ugovora (*supra-constitutional status of international treaty*), ali je Ustav sam po sebi dio međunarodnog ugovora Dejtonskog sporazuma“.<sup>13</sup>

---

Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.“

<sup>10</sup> Vidi o tome OHR u Bosni i Hercegovini, <http://www.ohr.int/dejtonski-mirovni-sporazum>;

<sup>11</sup> Bilt K., Office of the High Representative, Bosna i Hercegovina: Ustav, Uvod: Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, str. 7

<sup>12</sup> Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, Presuda od 22. 12. 2009, str. 3

<sup>13</sup> European commission for democracy through law (Venice commission, 2014), Report on the implementation of international human rights treaties in domestic law and the role of courts, CDL-AD(2014)036, par. 26, str. 11

Pojedini autori navode, da EKLJP ima i „nadustavnu važnost“ te da samim tim ESLJP postaje „kreator evropskih ustavnih standarda“<sup>14</sup>. Drugi smatraju, da je EKLJP „iznad svih pravnih normi domaćeg prava i međunarodnog prava koje je inkorporirano u domaći pravni poredak (...) i da saglasno načelu primata, norme Konvencije su stavljene u rang ustavnih načela po kojima se upravlja ukupno funkcionisanje domaćeg pravnog poretka“<sup>15</sup>. Dok su treći mišljenja, da “neki ustavi pripisuju EKLJP ustavni rang, kao što je to u Albaniji, Austriji, Bosni i Hercegovini, Holandiji (najmonističnijoj državi na svetu) i Norveškoj”<sup>16</sup>. Obrazlažući ustavni položaj EKLJP u BiH kroz presudu ESLJP Sejdić i Finci protiv BiH (2009) Omejec J. zaključuje, da je ESLJP prihvatio ispitivati da li je država članica VE i potpisnica EKLJP odgovorna za neusaglašenost Ustava sa EKLJP u posebnim okolnostima, s obzirom da se radi o Aneksu 4 – Ustavu BiH koji je dodatak DMS te navodi da „se time ipak otvorilo i pitanje opće dopustivosti ispitivanja suglasnosti s Konvencijom samih nacionalnih ustava država stranaka, neovisno o pravnom položaju Konvencije u njihovim domaćim pravnim poredcima.“<sup>17</sup> Iako je naučna i druga javnost u BiH u većoj mjeri prihvatila navedeni neoficijelni prijevod K. Bilta posebno čl. II(2) Aneksa 4 – Ustava BIH, veći broj autora kao što su to Sadiković Ć.<sup>18</sup>,

---

<sup>14</sup> Duška Šain (2014), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu, *Pravni vijesnik*, god 30, br. 3-4, 2014, <https://hrcak.srce.hr/file/198083>; str. 80

<sup>15</sup> Nole M, Kamber K., Liaki V. i Bošković Husanović B, (2021), Aire Centar, Ka djelotvornijoj primjeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava na nacionalnom nivou, Aire Centar, [https://www.pravosudje.me/static/vrhs/doc/Ka\\_djelotvornijoj\\_primjeni\\_Evropske\\_konvencije\\_za\\_zastitu\\_ljudskih\\_prava\\_na\\_nacionalnom\\_nivou.pdf](https://www.pravosudje.me/static/vrhs/doc/Ka_djelotvornijoj_primjeni_Evropske_konvencije_za_zastitu_ljudskih_prava_na_nacionalnom_nivou.pdf); str. 88

<sup>16</sup> Alessia, Cozzi, Athanassia, Sykiotou, Dagmara, Rajska, Ivana, Krstić, Maria, Filatova, Nikolina, Katić, Petra, Bard – Károly Bárd, i Stephanie Bourgeois (2016), *Uporedni prikaz primene Evropske konvencije o ljudskim pravima na nacionalnom nivou*, Savet Evrope, Beograd 2016, <https://rm.coe.int/16807030db>; str. 10

<sup>17</sup> Omejec, Jasna (2013), *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava, Strasbourški acqui, Novi Informator, Zagreb*, str. 57

<sup>18</sup> Sadiković, Ć., (2003) *Ustav BiH i Evropska konvencija – usklađivanje Ustava BiH s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, godina XLVI, 2003, str. 460;*

Vehabović F.<sup>19</sup>, Sadiković L.<sup>20</sup>, i Živanović M. i saradnici, već su mnogo ranije, čak i prije ESLJP u presudi Sejdić i Finci iz 2009. godine ustvrdili, da EKLJP „ima prioritet nad svakim drugim pravom“<sup>21</sup>. Pošto je EKLJP direktno ugrađena u Ustav BiH kroz DMS (čl. II(2)), pojedini autori smatraju, da je za inkorporaciju međunarodnih sporazuma u nacionalno pravo dovoljna čak i samo „interpretativna elaboracija.“<sup>22</sup>

## **Ratifikacija Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini 1995. godine**

Obaveza usklađivanja Aneksa 4 – Ustava BiH sa EKLJP je državi BiH nametnuta u nekoliko navrata. Prvi put je to bilo potpisivanjem DMS 1995. godine, kada se EKLJP počela direktno primjenjivati u BiH bez obzira na činjenicu da BiH još uvijek nije bila članica VE i potpisnica EKLJP<sup>23</sup>. Pravni osnov za direktnu primjenu EKLJP i njen prioritet nad svakim drugim pravom naveden je u Preporuci Vijeća ministara VE Parlamentarnoj skupštini VE o ustanovljenju mehanizma o zaštiti ljudskih prava u evropskim državama koje nisu članice VE<sup>24</sup>. Analizirajući odredbe Aneksa 4 – Ustava BiH može se zaključiti, da je BiH demokratska i pravna država koja poštuje temeljna ljudska prava i slobode kao tri ključne evropske vrijednosti na kojima se temelje VE, EU i Sjevernoatlantska organizacija (NATO). Navedene vrijednosti predstavljaju, između ostalog, najveće dostignuće modernih evropskih ali i svjetskih država. Upravo je BiH 1995. godine imala jedinstvenu priliku, da

---

<sup>19</sup> Vehabović F. (2006), Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ACIPS, str. 24

<sup>20</sup> Sadiković L. (2010), *Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, str. 8

<sup>21</sup> Živanović, Miroslav ur. (2009), *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2008: pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava s ispitivanjem javnog mnijenja*, ekspertni tim saradnika Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 31-32

<sup>22</sup> Bartole, Sergio (2022), *The Internationalisation of Constitutional Law, a View from the Venice Commission*, Hart Publishing, str. 44

<sup>23</sup> Član II(2) International Standards, Anex 4 – the Constitution of Bosnia and Herzegovina

<sup>24</sup> Haller G., (2006) *Incorporation of human rights treaties into domestic law prior to their ratification*, in *The status of international treaties on human rights*, Council of Europe Publishing, str. 105

temeljem čl. II(2) Ustava, i prije prijema u VE i ratificiranja EKLJP, započne proces usaglašavanja svog Ustava sa EKLJP te na taj način izgradi modernu, funkcionalnu, socijalnu, demokratsku i pravnu državu sa snažnim demokratskim institucijama. To je, poslije prijema BiH u VE bio i direktni zahtjev velikog broja rezolucija PSVE upućenih BiH („*Strenghtening of democratic institutions*“), kako bi se BiH mogla nositi sa brojnim poteškoćama savremenog doba. Istovremeno, entiteti su se Aneksom 4 - Ustavom BiH obavezali, da u roku od tri mjeseca, što znači krajem marta mjeseca 1996. godine, amandmanskim postupkom izmijene svoje ustave.<sup>25</sup> Očigledno je, da do današnjeg dana nije bilo niti volje niti snage da se navedena ustavna obaveza izvrši, iako bi ona, zapravo, značila „reafirmaciju društvenog tkiva i državnog demokratskog sistema Bosne i Hercegovine.“<sup>26</sup>

Direktna primjena EKLJP kao međunarodnog ugovora koji je i sam, kroz čl. II(2) Aneksa 4 – Ustava BiH stupio na snagu ratifikacijom drugog međunarodnog ugovora – DMS, je poseban slučaj u svijetu. Bosna i Hercegovina je tako prema članu I(2) Ustava BiH trebala biti „pravna država“ a ne, kako to K. Bildt u nezvaničnom prijevodu navodi, država „koja funkcioniра u skladu sa zakonom“<sup>27</sup>. Uostalom, u Ustavima Evrope koje je sakupila Venecijanska komisija nema niti jedna država koja ne funkcioniра u skladu sa zakonom i većinski se koristi izraz „rule of law“<sup>28</sup>, pa je glavni cilj Venecijanske komisije bio, da se „utvrdi jedinstvena definicija izraza '*rule of law*', što bi pomoglo međunarodnim organizacijama i, kako domaćim tako i međunarodnim sudovima, u tumačenju i primjeni ove temeljne vrijednosti.“<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Član XII(2) Aneksa 4 – Ustava BiH: „U roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će amandmanskim postupkom izmijeniti svoje ustave da bi se osigurala saglasnost sa ovim Ustavom u skladu sa članom III, stav 3, tačka (b).“

<sup>26</sup> Sadiković, Ćazim (2001), Šta sve podrazumijeva usaglašavanje entitetskih ustava sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Ljudska prava, broj 1-2, godina 2, Sarajevo, str. 117

<sup>27</sup> Član I(2) Democratic principles, „Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections.“

<sup>28</sup> Constitutions of Europe (2004), Texts collected by the Council of Europe Venice Commission, Volume 1 and 2, Martinus Nijhoff Publishers, np. Albanija, str. 2, Preambula Ustava par. 2; Hrvatska, str. 404, čl. II(3) Ustava i sl.

<sup>29</sup> Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), CDL-AD(2011)003rev, Izvještaj o vladavini prava, par. 3

Pri tome je potrebno naglasiti, da *'Rule of law'*, kao jedna od ključnih vrijednosti na kojima je EU utemeljena<sup>30</sup>, nije uvijek sinonim za različite prijevode kao što su to, između ostalog, funkcioniranje u skladu sa zakonom ili još manje vladavina zakona.<sup>31</sup>

## **Prijem Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope 2002. godine**

Bosna i Hercegovina se drugi put obavezala na usklađivanje svog Ustava sa EKLJP kada je 24. aprila 2002. godine postala punopravna članica VE, a 12. jula 2002. ratifikovala EKLJP u bosanskohercegovačkom parlamentu<sup>32</sup>. VE je već na početku, kao najveću vrijednost ustvrdilo, da su EKLJP i njeni protokoli ugrađeni u Ustav neposredno primjenljivi u BiH<sup>33</sup>, iz čega proizilazi, da je BiH već danom ratifikacije DMS i direktnom primjenom EKLJP mogla i trebala uskladiti Aneks 4 – Ustav BiH sa EKLJP. Osnov za članstvo u VE je član 3. Statuta VE, koji propisuje, da svaka država članica VE mora biti demokratska i pravna država koja poštuje temeljna ljudska prava i slobode<sup>34</sup>. Potpisujući Statut VE BiH je prihvatila član 3. a VE zaključilo, da je BiH „sposobna i voljna“ izvršiti sve postprijemne obaveze<sup>35</sup>. Ovdje se već postavlja iznimno važno pitanje, zašto VE već prethodno nije tražilo od BiH, da izvrši neophodne izmjene, pogotovo ustavne promjene prije zvaničnog prijema države u navedenu organizaciju, kako su to uradili sa drugim državama članicama VE? Pitanje izmjene ustava je

---

<sup>30</sup> Article 2 of the Treaty on European Union

<sup>31</sup> Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), CDL-AD(2011)003rev, Izvještaj o vladavini prava, par. 4 – „Iako je terminologija slična, važno je napomenuti na samom početku da „vladavina prava“ nije uvijek sinonim za „Rechtsstaat“, „Estado de Direito“ ili „Etat de Droit“ (niti za pojam koji koristi Vijeće Evrope: „preeminence du droit“). Nije sinonim ni za ruski pojam „vladavinu zakona“ (verkhovenstvo zakona) niti za „pravovoe gosudarstvo (pravna država).“

<sup>32</sup> Status ratificiranih konvencija od strane Bosne i Hercegovine, vidi o tome: <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-member-states-of-the-council-of-europe?module=treaties-full-list-signature&CodePays=BOS&CodeSignatureEnum=&DateStatus=04-23-2023&CodeMatiere=>

<sup>33</sup> Član 3. Mišljenja br. 234 (2002), Bosnia and Herzegovina's application for membership of the Council of Europe

<sup>34</sup> Član 3. Statuta Vijeća Evrope

<sup>35</sup> Čl. 18. Mišljenja, Bosnia and Herzegovina's application for membership of the Council of Europe, Opinion 234 (2002)

uvijek bilo nacionalno pitanje, dok je danas, u eri evropskih integracija, to postalo „evropsko pitanje, u pogledu standarda demokracije, vladavine prava i ljudskih prava.“<sup>36</sup>

Bosna i Hercegovina je, shodno navedenom, sve nedostatke trebala i morala otkloniti prije samog članstva u VE, a posebno zato što „u nekim slučajevima, međunarodni uticaj može biti takav, da kontrola nad oba procesa i suština ustavne reforme budu u rukama međunarodnih aktera (np. Bosna i Hercegovina, Irak i Sudan).“<sup>37</sup> S obzirom da je Venecijanska komisija ustvrdila, da „iako je formalno pravo na inicijativu uvijek isključivo na nacionalnim političkim akterima, inicijativa, zapravo, može doći iz inostranstva“<sup>38</sup> navodeći upravo BiH kao primjer. Zašto onda inicijativa za ustavne promjene i usaglašavanje Aneksa 4 – Ustava BiH sa EKLJP nije došla iz inostranstva, pravovremeno, što bi značilo prije članstva u VE i svih presuda Evropskog suda za ljudska prava, iako je samo od ratifikacije DMS do prijema u VE prošlo sedam godina? Izmjena Aneksa 4 – Ustava BiH i njegovo usaglašavanje sa EKLJP obaveza je, ne samo zbog otklanjanja svih odredbi koje nisu u saglasnosti sa EKLJP nego upućuje na činjenicu, „da su u skorije vrijeme u mnogim zemljama proces evropske integracije, kao i osnovna pravila i principi koje su ustvrdili evropski sudovi i organizacije, poslužili ne samo kao posebna inspiracija, već i kao neposredna pokretačka snaga za nacionalne ustavne reforme.“<sup>39</sup>

PSVE je BiH prilikom prijema u VE (2002) smatrala pravnom državom koja poštuje ljudska prava i spremna je nastaviti demokratske procese s ciljem usklađivanja bosanskohercegovačkog zakonodavstva i prakse s principima i standardima VE. Međutim, istovremeno je BiH upozorila, da „kontinuirano ispituje kompatibilnost zakonodavstva sa EKLJP“<sup>40</sup> i obavezala, da „u roku od godine dana uz pomoć Evropske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije) razmotri legislativu o izborima u svjetlu standarda Vijeća Evrope, te je revidira gdje je to potrebno“<sup>41</sup>. Do današnjeg dana BiH nije

---

<sup>36</sup> European commission for democracy through law (Venice commission) Report on constitutional amendment, CDL-AD(2010)001, par. 34

<sup>37</sup> Venice commission, CDL-AD(2010)001, ibidem par. 34

<sup>38</sup> Venice commission, CDL-AD(2010)001, ibidem, par. 34

<sup>39</sup> Venice commission, CDL-AD(2010)001, ibidem, par. 24

<sup>40</sup> Čl. 14.iii.c. Mišljenja br. 234 (2002), Bosnia and Herzegovina's application for membership of the Council of Europe

<sup>41</sup> Čl. 14.iv.b Mišljenja br. 234 (2002), ibidem

učinila ništa kako bi preuzela temeljne evropske vrijednosti i principe i ugradila ih u svoje pravo, iako je PSVE precizno obavezala vlasti BiH, da „najkasnije do oktobra 2010. godine izrade i usvoje novi ustav.“<sup>42</sup> Ostaju, međutim, otvorena pitanja, prvo, zašto je BiH došla u situaciju da kroz DMS dobije Ustav koji je u brojnim odredbama suprotan EKLJP, i drugo, ako je već ratifikacijom međunarodnog mirovnog sporazuma (DMS) dobila takav ustav, zašto veliki broj nadležnih međunarodnih institucija BiH nije pružio potrebnu pomoć, da kroz direktnu primjenu EKLJP i prioritet nad svakim drugim pravom izvrši nametnuti zahtjev? Također ostaje nejasno, da li je i EU i pored VE, kao potpisnik DMS, mogla u proteklih dvadeset i osam godina, pomoći BiH na pravi način, da se Ustav BiH i njeno zakonodavstvo dovedu u sklad sa EKLJP?

## **Bosna i Hercegovina i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom**

Bosna i Hercegovina se potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU iz 2008. godine (u daljnjem tekstu: SSP) također obavezala, da će ispuniti sve obaveze koje iz SSP-a proizilaze. Prema SSP-u BiH se već u Preambuli zajedno sa svim drugim državama članicama EU opredijelila za poštovanje ljudskih prava i vladavinu prava (u engleskoj verziji *rule of law*), dok je u prvom poglavlju SSP-a vidljivo, da su temelj unutrašnje i vanjske politike kako BiH tako i članica EU poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava, koja se oslanjaju na nama već poznate dokumente, kao što su to Opća deklaracija o ljudskim pravima, EKLJP, Helsinški završni akt, Pariška povelja za novu Evropu, poštovanje načela međunarodnog prava, vladavine prava i tržišne ekonomije.<sup>43</sup> SSP-om se BiH obavezala da će poduzeti sve potrebne mjere u cilju postizanja funkcionalnosti i održivosti državnih institucija, kako bi kvalitetno zaštitila ljudska prava i temeljne slobode, „uključujući prema potrebi postizanje dogovora i donošenje izmjena Ustava

---

<sup>42</sup> Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Ustavne reforme u Bosni i Hercegovini, Rezolucija 1513(2006), par. 20

<sup>43</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, potpisan je u Luksemburgu 16.06.2008. godine, a stupio na snagu 1.6.2015. godine, Preambula par. 5; Glava I, Opća načela, Član 2.



BiH<sup>44</sup>, bez kojih nije moguće izvršiti usklađivanje Aneksa 4 – Ustava BiH sa EKLJP. BiH je SSP obavezao, da izmijeni izborno zakonodavstvo u vezi s članovima Predsjedništva Bosne i Hercegovine i brojem delegata Doma naroda kako bi se osigurala puna usklađenost sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i postprijemnim obavezama prema Vijeću Evrope, tj. „usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa EKLJP.“<sup>45</sup>

Visoki predstavnik P. Ashdown se 2004. godine obratio Venecijanskoj komisiji izričito naglašavajući, da „ukoliko BiH želi da uđe u EU i NATO, ona će morati biti krajnje funkcionalna država i ništa manje od toga“ te da postoji samo jedan izbor s kojim se svi moramo suočiti a to je „da se zadrži sadašnji ustav i snose ekonomske, socijalne i političke posljedice, ili da se izvrše ustavne promjene i tako BiH učini stabilnom, funkcionalnom i prosperitetnom državom unutar Evropske unije.“<sup>46</sup> I dalje nema odgovora na pitanje, zašto visoki predstavnik tada, kao konačni tumač civilnog dijela DMS, iako je i sam ustvrdio da BiH ne može napredovati prema EU bez izmjena Aneksa 4 – Ustava BiH, nije iskoristio mehanizme koje pruža Aneks 10 DMS, uključujući „rješenje bilo kakvih poteškoća koje nastanu provedbom civilnog rješenja“, ili formiranjem „Zajedničke civilne komisije“ u BiH te drugih „zajedničkih civilnih komisija na lokalnom nivou“?<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Odluka Evropskog vijeća od 18. veljače 2008. o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu s Bosnom i Hercegovinom i stavljanju izvan snage Odluke 2006/55/EZ (2008/211/EZ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0211>; str. 162

<sup>45</sup> Odluka Evropskog vijeća od 18. veljače 2008. o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu s Bosnom i Hercegovinom, *Ibidem*, str. 169

<sup>46</sup> European commission for democracy through law (Venice commission), CDL-PV(2004)003, 60th Plenary session (Venice, 8-9 October 2004) Session report [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-PV\(2004\)003-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-PV(2004)003-E.aspx); str. 18

<sup>47</sup> The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 10 – Agreement for Civilian Implementation, par. Čl. II(d), Čl. II(par. 2), čl. V

## Obaveza povinovanja Bosne i Hercegovine presudama Evropskog suda za ljudska prava

ESLJP u presudama Sejdić i Finci iz 2009; Zornić iz 2014; Pilav iz 2016 i drugim protiv BiH, ustvrdio je treći put obavezu usaglašavanja Aneksa 4 – Ustava BiH sa EKLJP te zaključio, da BiH nije izvršila obavezu zaštite ljudskih prava i sloboda svim licima pod svojom jurisdikcijom, iako se članom 46. EKLJP na to obavezala. Statut VE također obavezuje državu BiH da poštuje tri glavne zajedničke vrijednosti VE i EU, navodeći, da svaka članica VE mora biti demokratska i pravna država koja poštuje ljudska prava.<sup>48</sup> Istovremeno, VE može isključiti državu iz njenog članstva ukoliko dođe do kršenja navedenih vrijednosti.<sup>49</sup>

U slučaju BiH, radi se upravo o odredbama Aneksa 4 – Ustava BiH kod izbora za člana Predsjedništva BiH<sup>50</sup>, Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH<sup>51</sup>, te predsjedavajućeg Predstavničkog i Doma naroda BiH i njihovih zamjenika<sup>52</sup>, koje direktno dovode do ugrožavanja temeljnog principa jednakosti građana u aktivnom biračkom pravu. Prvo na način, da samo pripadnici konstitutivnih naroda (*constitutive peoples*)<sup>53</sup> Bošnjaka, Hrvata i Srba mogu biti birani za obavljanje tih funkcija, sprječavajući na taj način sve ostale pripadnike nacionalnih manjina.<sup>54</sup> I drugo, Bošnjaci, Srbi i Hrvati kao

---

<sup>48</sup> Član 3 Statuta Vijeća Evrope

<sup>49</sup> Član 8. Statuta Vijeća Evrope

<sup>50</sup> Član V Aneksa 4 – Ustava BiH

<sup>51</sup> Član IV Aneksa 4 – Ustava BiH

<sup>52</sup> Član IV(3)b Aneksa 4 - Ustava BiH

<sup>53</sup> Joseph Marko upozorava, da “postoji velika jezička zbrka koju stvara činjenica da ne postoji službeni, odnosno 'autentičan' prevod engleskog teksta Dejtonskog sporazuma i svi prevodi na BHS jezike se razlikuju”. Vidjeti šire na: <https://balkans.aljazeera.net teme/2022/5/10/kako-je-termin-konstitutivni-pobjedio-konsituyente>; Međutim, u radu se koristi riječ “konstituent” izričito zbog značenja same riječi. Vidjeti šire <https://www.kontekst.io/hrvatski/konstituent>.

<sup>54</sup> Albanci, Crnogorci, Česi, Italijani, Jevreji, Mađari, Makedonci, Njemci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci i Ukrajinci Izvještaj Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerema na provođenju načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina (2003), str. 27, te Nacionalne manjine u BiH Izvještaj Vijeća nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine o položaju nacionalnih manjina 2010.-2015., str. 1

predstavnicima konstitutivnih naroda se mogu kandidovati na izborima samo ako imaju „adekvatno“ (op. aut.) prebivalište na dijelu teritorije iz koje dolaze<sup>55</sup>. U tom smislu dr. Ilijaz Pilav kao Bošnjak sa prebivalištem u entitetu Republika Srpska mogao se kandidovati za Predsjedništvo BiH samo ukoliko promijeni mjesto prebivališta i preseli u entitet Federaciju BiH, jer se kao Bošnjak kandidirao za srpskog člana Predsjedništva koji se bira isključivo s teritorije entiteta Republike Srpske<sup>56</sup>. Na isti način je tretiran i Svetozar Pudarić, koji se kao Srbin kandidirao za člana Predsjedništva BiH sa prebivalištem u entitetu Federacije BiH gdje se biraju jedan Bošnjak i jedan Hrvat<sup>57</sup>. I sa aspekta pasivnog biračkog prava može se glasati samo sa teritorija gdje žive oni koji biraju.

Venecijanska komisija je još 2005. godine, prije presuda ESLJP ustanovila, da spomenute odredbe nisu saglasne EKLJP i drugim međunarodnim standardima<sup>58</sup>, smatrajući dodatno, da „identitet interesa na ovaj način pod etničkom dominacijom ometa razvoj šireg osjećaja pripadnosti naciji“ (državi op. aut.).<sup>59</sup> ESLJP je stoga zaključio, da su „na nivou države uvedeni mehanizmi podjele vlasti, koji onemogućavaju usvajanje odluka protiv volje predstavnika bilo kojeg 'konstitutivnog naroda'“.<sup>60</sup> To se odnosi na veto za zaštitu vitalnog interesa, entitetski veto, dvodomnu skupštinu koja i u Predstavničkom domu i u Domu naroda predstavlja 'konstitutivne narode' kao i kolektivno Predsjedništvo od tri člana, od koji je jedan Bošnjak i jedan Hrvat iz entiteta Federacije BiH i jedan Srbin iz entiteta Republike Srpske. ESLJP je zaključio, da BiH nije izvršila post-prijemne obaveze prema članstvu u VE i nije uskladila odredbe Aneksa 4 – Ustava BiH sa EKLJP u pogledu izbora članova

---

<sup>55</sup> Presude Evropskog suda za ljudska prava Pilav protiv Bosne i Hercegovine (2016) i Pudarić protiv Bosne i Hercegovine (2020)

<sup>56</sup> Presuda Evropskog suda za ljudska prava Pilav protiv Bosne i Hercegovine od 9.6.2016. godine, par. 34

<sup>57</sup> Presuda Pudarić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 55799/18) od 8.12.2020.

<sup>58</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, čl. 25 i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995. godine, član 4

<sup>59</sup> Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika*, CDL-AD(2005)004 od 11.03.2005., par. 69

<sup>60</sup> Presuda Evropskog suda za ljudska prava Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, *Ibidem*, str. 4

Predsjedništva BiH i delegata Doma naroda Bosne i Hercegovine, iako je kao 'tužena strana' svojevrijedno pristala da to uradi u određenom vremenskom roku.<sup>61</sup> Konačno je i Evropska komisija zaključila, da „Ustav sadrži odredbe zasnovane na nacionalnoj pripadnosti i prebivalištu koje nisu u skladu sa EKLJP.“<sup>62</sup>

Presuda Zornić protiv BiH (2014) u kojoj se aplikantica Azra Zornić izjasnila kao građanka BiH a ne pripadnica jednog od tri konstitutivna naroda, kojoj nije bilo dozvoljeno da se kandidira kao građanka BiH, ogolila je stanje u BiH do krajnjih granica. Dok se aplikantica Zornić upućuje od strane BiH da izabere jednu od tri etničke pripadnosti kako bi se mogla kandidirati za člana Predsjedništva BiH<sup>63</sup>, ESLJP smatra, da povreda EKLJP „ne predstavlja samo otežavajuću okolnost kada je riječ o odgovornosti države prema Konvenciji zbog postojećeg ili ranijeg stanja stvari, već također ugrožava buduću učinkovitost mehanizma Konvencije.“<sup>64</sup> Ako je BiH ugrozila čitav mehanizam EKLJP, ostaje neodgovoreno i pitanje, pa zašto sada, kada nije ugrožena samo BiH nego i buduća učinkovitost samog mehanizma EKLJP, nije poduzeto ništa da se takva situacija ispravi i dovede u red? Sve što je poduzeto, jeste, donošenje tri privremene rezolucije Komiteta ministara i više preporuka i rezolucija Parlamentarne skupština VE<sup>65</sup>, u kojima se, opet, od teško oslabljene države BiH zahtijeva, da samostalno uskladi Aneks 4 – Ustav BiH sa EKLJP, iako građani BiH nisu ni na koji, a najmanje demokratski način, učestvovali u donošenju svog Ustava.

Iako su efikasna 'direktna primjena' EKLJP na nacionalnom nivou i vrlo važno daljnje nadgledanje presuda i odluka ESLJP od posebnog značaja, kako za čitavu Evropu tako i za BiH, sve evropske države (46 država članica VE)

---

<sup>61</sup> Presuda Evropskog suda za ljudska prava Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine od 22. 12. 2009. godine, str. 33-34

<sup>62</sup> Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 29. 5. 2019., COM(2019)261, str. 6

<sup>63</sup> Presuda Evropskog suda za ljudska prava Zornić protiv Bosne i Hercegovine od 15.7.2014. godine, par. 25

<sup>64</sup> Presuda Evropskog suda za ljudska prava Zornić protiv Bosne i Hercegovine od 15.7.2014. godine, par. 40

<sup>65</sup> Vidi o tome: Komitet ministara Vijeća Evrope CM/ResDH(2011)291, CM/ResDH(2012)233; i CM/ResDH(2013)259; CM/ResDH(2021)427; Rezolucije PSVE 1701(2010); 1725(2010); 1855(2012); te preporuka br. 2025(2013)

postupaju u skladu sa različitim pravnim sistemima i ne primjenjuju EKLJP na isti način. Države članice su u boljoj poziciji i imaju primarnu odgovornost za zaštitu ljudskih prava, dok ESLJP uzimajući u obzir princip 'polja slobodne procjene' (*margin of appreciation*) nadgleda, da li su odluke država u skladu sa EKLJP. Evropski sistem zaštite ljudskih prava već desetljeće prolazi kroz određene reformske procese koji se bave nadzorom i izvršenjem presuda ESLJP, a počeli su na konferencijama u Interlakenu (2010), Izmiru (2011), Brighton-u (2012), Oslu (2014), Brussels-u (2015) i Kopenhagenu (2018). U Memorandumu ESLJP iz 2023. godine se navodi, da je pred ESLJP u Strasbourgu preko sedamdeset i pet hiljada predstavki koje su na čekanju te da se „ne smije izgubiti iz vida, u ovom kritičnom trenutku evropske historije, specijalna uloga Konvencije kao ugovora kolektivnog sprovođenja ljudskih prava i temeljnih sloboda i naše duboke odgovornosti, da budućim generacijama predamo jedinstveni međunarodni mehanizam zaštite.“<sup>66</sup>

Više je nego očito da sve države VE ulažu velike napore, da se izvršavanjem presuda ESLJP postigne što veće 'unificirano sprovođenje EKLJP', a za BiH posebno važno ostaje pitanje djelotvornih mehanizama koji bi povećali učinkovitost ESLJP.<sup>67</sup> Presude ESLJP se, više nego očito moraju sprovesti i samo je pitanje trenutka za BiH kada će se to dogoditi. Komitet ministara VE u martu 2023. godine ponovno je podsjetio državu BiH na sve preuzete obaveze, posebno po članu 46. EKLJP, te pozvao BiH da promijeni Ustav i Izborni zakon, upozorivši, da su do danas izbori u BiH održani četiri puta u skladu sa diskriminatornim odredbama za koje je ESLJP utvrdio da su suprotne EKLJP.<sup>68</sup>

Važno je navesti, da je Komitet ministara već više puta stavio na raspolaganje BiH Venecijansku komisiju, najviši savjetodavni organ VE, da „svim raspoloživim sredstvima pomogne vlasti BiH u ispunjavanju njenih

---

<sup>66</sup> Memorandum of the European Court of Human Rights Strasbourg, 20 March 2023 Fourth Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, p. 34

<sup>67</sup> Vidi šire o tome: Omejec, Jasna (2013), *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava, Strasbourški acqui*, Novi Informator, Zagreb, str. 135-154

<sup>68</sup> Committee of Ministers, 1459th meeting, 7-9 March 2023 (DH) H46-36 Sejdić and Finčić group v. Bosnia and Herzegovina (Application No. 27996/06) Supervision of the execution of the European Court's judgments Reference document CM/Notes/1459/H46-36, p. 2-3.

obaveza prema čl. 46. Konvencije.<sup>69</sup> S obzirom da su građani BiH po osnovu prihvaćene ugovorne obaveze u pogledu presuda ESLJP do danas platili preko „2,5 miliona eura, te više od 10 miliona eura po osnovu nagodbi i unilateralnih deklaracija“<sup>70</sup>, i dalje ostaje otvoreno pitanje, zašto vlasti BiH nisu do sada zvanično tražile pomoć i sva raspoloživa sredstva od Venecijanske komisije koja su nam 'očigledno' na raspolaganju, i zašto sama Venecijanska komisija nije u proteklih dvadeset i osam godina, iako je to jedna od njenih nadležnosti, napisala novi moderan evropski Ustav za BiH, kakvog sve države članice VE već imaju?

## **Kandidatski status Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji**

Zahtjev za članstvo u EU naša zemlja je podnijela 15. 2. 2016. godine. Prema propisanoj proceduri člana 49. Ugovora o EU u odnosu na čl. 2, svaka država mora poštivati zajedničke vrijednosti EU, među kojima se, između ostalog, ponovno navodi poštivanje ljudskih prava.<sup>71</sup> Evropska komisija je ocijenila zahtjev BiH na temelju Kriterija iz Kopenhagena (1993) gdje svaka država koja želi postati članicom EU, pored ekonomskih uvjeta, mora imati stabilne i jake institucije (*strengthening of democratic institutions*) koje će svim njenim građanima osigurati demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina. Posebno su važni administrativni Kriteriji iz Madrida (1995) koji obuhvataju razvoj tržišne ekonomije i osposobljavanje države, da se uspješno nosi sa svim zahtjevima stabilnog kako ekonomskog tako i monetarnog tržišta.

Dok Evropska komisija ponovno upozorava BiH da sprovede sve potrebne dodatne reforme kako bi usklađivanjem Aneksa 4 – Ustava BiH sa EKLJP osigurala svim licima pod svojom jurisdikcijom ostvarivanje političkih prava, „sastav pojedinih upravnih tijela i donošenje njihovih odluka zasniva se na kriterijima nacionalne pripadnosti, što dovodi u pitanje provođenje *acquis-*

<sup>69</sup> Committee of Ministers, 1459th meeting, 7-9 March 2023 (DH) H46-36 Sejdčić and Finci group v. Bosnia and Herzegovina (Application No. 27996/06) Supervision of the execution of the European Court's judgments Reference document CM/Notes/1459/H46-36, p. 6

<sup>70</sup> Kurt, Senka, Interview, BiH do sada platila više od 12,5 miliona eura zbog kršenja ljudskih prava, 14.06.2021., <https://interview.ba/2021/06/14/kako-smo-u-bih-pristali-da-jedni-imaju-vise-prava-nego-drugi/>

<sup>71</sup> Član 2. Ugovora o Evropskoj uniji“

a EU.<sup>72</sup> Evropska komisija stoga naglašava, da „BiH mora uskladiti svoj ustavni okvir s evropskim standardima i osigurati funkcionalnost svojih institucija kako bi bila u stanju preuzeti obaveze EU“ (...) te će „morati reformirati svoje institucije kako bi mogla efikasno učestvovati u donošenju odluka na nivou EU i u potpunosti provoditi i primijeniti *acquis*“<sup>73</sup> uz četrnaest zadatih prioriteta (Kriterija iz Kopenhagena za članstvo u VE op. aut.).

Pitanje funkcionalnosti države je jedno od najvažnijih, pa se s pravom pitamo, na koji će način BiH sprovesti tražene reforme, kada već dvadeset i osam godina nije bila u stanju izvršiti niti jednu, kako u odnosu na postprijemne obaveze prema VE tako i one koje zahtijeva članstvo u EU. Stoga se ovdje pozivamo na čl. 20(2) Rezolucije 1513 VE koja je već 2006. godine upozorila, da BiH nema efikasne i racionalne procedure za donošenje odluka, već ih tek treba uspostaviti, ali pod uvjetom, da to bude na moderan i demokratski način u skladu s evropskim standardima i praksama, a ne po principu uključivanja predstavnika sva tri konstitutivna naroda u sve donesene odluke.

Situacija bez presedana je svakako i ocjena Venecijanske komisije iz 2005. godine, koja kaže da je u pogledu EU „nezamislivo da bi Bosna i Hercegovina mogla sa sadašnjim ustavnim aranžmanima ostvariti stvarni napredak.“<sup>74</sup> Pa kako je onda moguće tražiti od BiH, da s istim ustavnim aranžmanima iz 1995. godine, dvadeset i osam godina poslije, ostvari napredak i izvrši nametnute obaveze u vidu četrnaest prioriteta koje podrazumijeva članstvo u EU? Ne ulazeći u pitanje same (ne)sposobnosti ili (ne)htijenja domaćih vršilaca vlasti da izvrše deblokadu ustavnih aranžmana i pokrenu proces reformi, pitamo se, ipak, da li su neku značajniju ulogu u pogledu pomoći kod prilagođavanja ustavnih aranžmana evropskim standardima što uključuje i EKLJP, mogli i trebali do sada već ostvariti visoki

---

<sup>72</sup> *Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*, Brisel, 29.05.2019., COM(2019)261, str. 6 „Pravo veta zasnovano na nacionalnoj pripadnosti takođe može da utiče na rad Parlamenta i zakonodavnih skupština entiteta.“

<sup>73</sup> *Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*, Brisel, 29.05.2019., COM(2019)261, str. 12

<sup>74</sup> Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, CDL-AD(2005)004 od 11.03.2005., par. 26

predstavnik međunarodne zajednice sa ovlaštenjima iz Aneksa 10 DMS (1995), Delegacija EU u BiH (2009) i njen Specijalni predstavnik (2011), Ured VE u BiH (1996), OSCE (1996) i ostale prisutne međunarodne organizacije?

I pored svega, 15.12. 2022. godine Vijeće za opće poslove EU je potvrdilo prijedlog Evropske komisije i BiH dodijelilo status kandidata za članstvo u EU, uprkos činjenici da BiH nije ostvarila niti jednu od previđenih reformi. Ovakav potez se može shvatiti na dva načina, i to, da je EU uslijed trenutnih geopolitičkih okolnosti donijela odluku o dodjeljivanju kandidatskog statusa BiH uz određeni plan o nadgledanju izvršenja nametnutih obaveza koji, svakako, podrazumijeva korištenje instrumenata koji EU stoje na raspolaganju, kako uz privlačenje finansijskih fondova tako i primjene određenih korekcija i sankcija, što bi bilo izrazito povoljno za BiH.

I drugo, da je kandidatski status dodijeljen BiH s punom sviješću da se suštinski ništa neće i ne može, barem u kratkoročnom smislu promijeniti, navodeći kao primjer brojne države iz regiona koje su u kandidatskom statusu i dan danas, kao Turska dvadeset i dvije godine, Sjeverna Makedonija sedamnaest godina, te Srbija, Albanija i Crna Gora dvanaest godina.<sup>75</sup> Aktuelni visoki predstavnik C. Smidt je povodom dodjeljivanja kandidatskog statusa BiH naveo, da „očekuje od domaćih aktera da iskoriste postignuti zamah i to na najbolji način“<sup>76</sup>, iako se i dalje, i pored svega navedenog, još niko ne bavi temeljnim evropskim standardima, koji za jedan tako krupan korak, podrazumijevaju, minimum, usklađivanje Aneksa 4 – Ustava BiH sa EKLJP.

Iako obaveza usaglašavanja Aneksa 4 – Ustava BiH ostaje nepromijenjena, ulaskom u EU obaveze države u pogledu zaštite ljudskih prava se, svakako, proširuju i usložnjavaju. Svaka država koja postaje članicom EU mora poštivati prava i obaveze koje proizilaze iz EKLJP ali i Povelje o temeljnim pravima EU. Protokol br. 14 EKLJP je umetanjem novog par. br. 2 u čl. 59 stvorio pravnu osnovu za pristupanje EU EKLJP.<sup>77</sup> Ugovor o EU iz 2009. godine u čl. 6(2) navodi da Unija pristupa EKLJP te da „to pristupanje ne utiče na nadležnosti Unije utvrđene ugovorima.“<sup>78</sup> Na taj način otvaraju se brojna

---

<sup>75</sup> Aljazeera, 15.12.2022. Šta za BiH znači kandidatski status?

<sup>76</sup> Schmidt: Kandidatski status je poticaj za stabilnost BiH, očekujemo potpuni angažman bh. Političara, , Oslobođenje, 10.03.2023.

<sup>77</sup> EKLJP izmijenjena Protokolom br. 14 kojim čl. 59(2) glasi: „Evropska unija može pristupiti ovoj Konvenciji.“

<sup>78</sup> Ugovor iz Lisabona, 2009, čl. VI(2)



suštinska pitanja, poput „razjašnjenja i razgraničenja pravnog odnosa između osnovnih prava zajamčenih Poveljom EU o osnovnim pravima, koju primjenjuje Sud pravde EU, i onih koje štiti Konvencija“.<sup>79</sup>

Nakon konačnog pristupanja EU EKLJP „ovaj međunarodni instrument će u potpunosti biti integrisan u pravo ove organizacije, pa se može očekivati, da će EKLJP imati isti status kao i ostali izvori prava EU, te da će se uniformno primjenjivati u svim državama članicama po principu primata, makar u slučajevima koji se tiču prava EU.“<sup>80</sup> EU je Ugovoru iz Lisabona dodala i Protokol br. 8. koji se upravo odnosi na čl. 6(2) Ugovora o EU o pristupanju EU EKLJP.<sup>81</sup> Posljednji Izvještaj iz 2021. godine *Ad hoc* pregovaračke grupe (47+1) o pristupu EU EKLJP, na kojem su bili i predstavnici BiH, navodi u tačkama 3. i 4., da se raspravljalo upravo po pitanju „prijedloga o specifičnim mehanizmima postupka EU pred ESLJP i prijedlozima podnesenim na načelu međusobnog povjerenja između država članica EU.“<sup>82</sup> Temeljna ljudska prava i slobode su „dio primarnog unijskog prava, no o njima treba govoriti i kao bitnom elementu „konstitucionalizacije“ unijskog pravnog poretka“<sup>83</sup>

## Zaključak

EKLJP koja je ratifikacijom DMS i Aneksa 4 – Ustava BiH postala direktno primjenljiva i koja nakon svih presuda ESLJP u BiH neosporno ima prioritet nad svakim drugim pravom, mogla je i trebala biti 'kamen temeljac', kako

---

<sup>79</sup> Mole N, Kamber, Liaki V, Bošković Husanović B, (2021), Aire Centar, Ka djelotvornijoj primjeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava na nacionalnom nivou, str. 13

<sup>80</sup> Krstić, Ivana i Čučković, Bojana (2016), Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja i zaštite ljudskih prava u Evropi, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LXIV, 2/2016, str. 74

<sup>81</sup> Vidjeti šire o tome, Omejec, Jasna (2013), *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava, Strasbourški acqui*, Novi Informator, Zagreb, str. 122-134.

<sup>82</sup> Vidi o tome: Council of Europe, 47+1(2021)R12, 10 december 2021, 12 th meeting of the CDDH ad hoc negotiation group (“47+1”) on the Accession of the European union to the European convention on human rights, Meeting report

<sup>83</sup> Misita, Neveko (2019), Uvod u pravo Evropske unije, treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo, str. 274

zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda, tako i BiH kao pravne i demokratske države. Obaveza usaglašavanja Aneksa 4 – Ustava BiH sa EKLJP pretpostavljala je kompletnu izmjenu svih onih nedemokratskih odredbi, koje već dvadeset i osam godina sprječavaju državu BiH, da svim svojim građanima omogući upravo ona prava, koja potvrđuju stvarnu političku demokraciju. S obzirom, da je EKLJP ključni dokument evropskog javnog poretka, usaglašavanje ne samo Aneksa 4 – Ustava BiH sa EKLJP nego i cjelokupnog pravnog poretka, uključujući tu entitete, kantone i općine, značilo bi konkretno prihvatanje temeljnih evropskih standarda i principa, čime bi se BiH osposobila, da samostalno izvršava svoje regionalne i međunarodne obaveze.

BiH je više puta imala, ne samo priliku nego i direktno nametnutu obavezu da usaglasi svoj Ustav sa EKLJP, počevši od ratifikacije DMS i prijema u VE do presuda ESLJP i odobravanja kandidatskog statusa. Usaglašavanje Ustava BiH sa EKLJP izašlo je iz sfere nacionalnog i postalo pitanje evropskih standarda i principa, posebno demokracije, vladavine prava i ljudskih prava. Upravo je navedeni proces trebao biti posebna inspiracija i pokretačka snaga ne samo za BiH nego i za visokog predstavnika, Vijeće ministara VE i ESLJP, da ne dopuste daljnje nazadovanje BiH i spriječe, da njeni građani snose ekonomske, socijalne, političke i sve druge posljedice navedenog stanja.

Posebno je važno, da cjelokupni proces usaglašavanja obuhvati i preuzme sve one evropske standarde i principe koje je EKLJP svojom direktnom primjenom unijela u bosanskohercegovački ustavno-pravni sistem. BiH ne može i neće napredovati bez izvršavanja svih preostalih obaveza koje proizilaze iz samog članstva u VE, bez obzira da li se one nazivaju postprijemnim, ugovornim ili prioritetnim obavezama. Samo, ukoliko BiH kroz direktnu primjenu EKLJP i njen prioritet nad svakim drugim pravom u dovoljnoj mjeri ojača svoje institucije, izvršavajući pri tome i presude ESLJP, može postati savremena, demokratska, pravna, ekonomska i socijalna država, koja bi se mogla nositi, kako s izazovima koje donosi članstvo u EU, tako i sa svim poteškoćama modernog doba.

## Literatura

- Alessia, Cozzi, Athanassia, Sykiotou , Dagmara, Rajska, Ivana, Krstić, Maria, Filatova, Nikolina, Katić, Petra, Bard – Károly Bárd, i Stephanie Bourgeois (2016), Uperedni prikaz primene Evropske konvencije o ljudskim pravima na nacionalnom nivou, Savet Evrope, Beograd 2016, <https://rm.coe.int/16807030db>; str. 10
- Aljazeera, 15.12.2022. Šta za BiH znači kandidatski status?, <https://balkans.aljazeera.net teme/2022/12/15/sta-za-bih-znaci-kandidatski-status>;
- Austria v. Italy, decision of 11 January 1961, No. 788/60, Yearbook 4, p. 116
- Bartole, Sergio (2022), The Internationalisation of Constitutional Law, a View from the Venice Commission, Hart Publishing, str. 44
- Bilt K., Office of the High Representative, Bosna i Hercegovina: Ustav, Uvod: Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, str. 7
- Committe of Ministers CM/ResDH(2011)291, CM/ResDH(2012)233; CM/ResDH(2013)259; CM/ResDH(2021)427;
- Committee of legal advisers on public international law (CAHDI, 2000), expression of consent by states to be bound by a treaty, analytical report and country reports, CAHDI (2000)13, <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-member-states-of-the-council-of-europe?module=treaties-full-list-signature&CodePays=BOS&CodeSignatureEnum=&DateStatus=04-23-2023&CodeMatiere=>, str. 225-227
- Committee of Ministers, 1459th meeting, 7-9 March 2023 (DH) H46-36 Sejdić and Finci group v. Bosnia and Herzegovina (Application No. 27996/06) Supervision of the execution of the European Court's judgments Reference document CM/Notes/1459/H46-36, p. 2; p. 3; <https://rm.coe.int/0900001680aa6d08>;
- Constitutions of Europe (2004), Texts collected by the Council of Europe Venice Commission, Volume 1 and 2, Martinus Nijhoff Publishers,
- Copenhagen Declaration, The High Level Conference meeting in Copenhagen on 12 and 13 April 2018, [https://www.echr.coe.int/Documents/Copenhagen\\_Declaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Copenhagen_Declaration_ENG.pdf);
- Council of Europe, 47+1(2021)R12, 10 december 2021, 12 th meeting of the CDDH ad hoc negotiation group (“47+1”) on the Accession of the

European union to the European convention on human rights, Meeting report

European commission for democracy through law (Venice commission 2014), CDL-AD(2014)036, Report on the Implementation of international human rights treaties in domestic law and the role of courts, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)036-e); str. 25

European commission for democracy through law (Venice commission), CDL-PV(2004)003, 60th Plenary session (Venice, 8-9 October 2004) Session report [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-PV\(2004\)003-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-PV(2004)003-E.aspx); str. 18

European commission for democracy through law (Venice commission, 2014), *Report on the implementation of international human rights treaties in domestic law and the role of courts*, CDL-AD(2014)036, par. 26

Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, CDL-AD(2005)004 od 11.03.2005., par. 69

Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), CDL-AD(2011)003rev, Izveštaj o vladavini prava, par. 4

Haller G., (2006) Incorporation of human rights treaties into domestic law prior to their ratification, in *The status of international treaties on human rights*, Council of Europe Publishing, str. 105

High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights Brighton Declaration, The High Level Conference meeting at Brighton on 19 and 20 April 2012 at the initiative of the United Kingdom Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, [https://www.echr.coe.int/documents/2012\\_brighton\\_finaldeclaration\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/2012_brighton_finaldeclaration_eng.pdf);

High-level Conference on the “Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility” Brussels Declaration 27 March 2015, [https://www.echr.coe.int/documents/brussels\\_declaration\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/brussels_declaration_eng.pdf);

[https://www.pravosudje.me/static//vrhs/doc/Ka\\_djelotvornijoj\\_primjeni\\_Evropske\\_konvencije\\_za\\_zastitu\\_ljudskih\\_prava\\_na\\_nacionalnom\\_nivou.pdf](https://www.pravosudje.me/static//vrhs/doc/Ka_djelotvornijoj_primjeni_Evropske_konvencije_za_zastitu_ljudskih_prava_na_nacionalnom_nivou.pdf); str. 88

Krstić, Ivana i Čučković, Bojana (2016), *Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima kao vid unapređenja i zaštite ljudskih*

- prava u Evropi, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LXIV, 2/2016, str. 74
- Kurt, Senka, Interview, BiH do sada platila više od 12,5 miliona eura zbog kršenja ljudskih prava, 14.06.2021., <https://interview.ba/2021/06/14/kako-smo-u-bih-pristali-da-jedni-imaju-vise-prava-nego-drugi/>
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, čl. 25
- Memorandum of the European Court of Human Rights Strasbourg, 20 March 2023 Fourth Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, [https://www.echr.coe.int/Documents/Memorandum\\_Summit\\_Reykjavik\\_2023\\_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/Documents/Memorandum_Summit_Reykjavik_2023_ENG.PDF)
- Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 29.05.2019., COM(2019)261, str. 6
- Mole N, Kamber, Liaki V, Bošković Husanović B, (2021), Aire Centar, Ka djelotvornijoj primjeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava na nacionalnom nivou, Aire Centar
- Odluka Vijeća od 18. veljače 2008. o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Evropskom partnerstvu s Bosnom i Hercegovinom i stavljanju izvan snage Odluke 2006/55/EZ (2008/211/EZ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0211>; str. 162
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995. godine, član 4
- Omejec, Jasna (2013), *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acqui, Novi Informator, Zagreb, str. 57*
- Parliamentary Assembly of Council of Europe, Resolutions* 1701(2010); 1725(2010); 1855(2012); Recommendation No. 2025(2013)
- Sadiković L. (2010), Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, str. 8
- Sadiković, Ć., (2003) *Ustav BiH i Evropska konvencija – usklađivanje Ustava BiH s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, godina XLVI, 2003, str. 460
- Sadiković, Ćazim (2001), Šta sve podrazumijeva usaglašavanje entitetskih ustava sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Ljudska prava, broj 1-2, godina 2, Sarajevo, str. 117

Schmidt C., Kandidatski status je poticaj za stabilnost BiH, očekujemo potpuni angažman bh. političara, Oslobođenje, 10.03.2023., <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/schmidt-kandidatski-status-je-poticaj-za-stabilnost-bih-ocekujemo-potpuni-angazman-bh-politicara-842832>;

Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, Presuda od 22.12.2009, str. 3

Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – elements for a roadmap, Document revised in the light of the discussions at the 1086th “Human Rights” meeting of the Committee of Ministers (1-3 June 2010), [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d1fbd](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1fbd); i Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan - Outstanding issues concerning the practical modalities of implementation of the new twin track supervision system, 7/12/2010, <https://rm.coe.int/16804a3e07>;

Šain, Duška (2014), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu, Pravni vijesnik, god 30, br. 3-4, 2014, <https://hrcak.srce.hr/file/198083>; str. 80

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 10 – Agreement for Civilian Implementation, par. Čl. II(d), Čl. II(par. 2), čl. V

Vehabović F. (2006), *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, ACIPS, str. 24

Živanović, Miroslav ur. (2009), Vehabović F., Sadiković L., Izmirlija M., Kadribašić A., Kotlo R., Veledar-Arifagić E., Hadžimešić L., Seizović Z., Lalović A., Hilčišin M., Marko D., Mustajbegović S., Mehmedić A., Živanović M., i saradnici, *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2008: pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava s ispitivanjem javnog mnijenja*, ekspertni tim saradnika Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 31-32

# **THE OBLIGATION TO HARMONISE THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS IN THE PROCESS OF JOINING THE EUROPEAN UNION**

## **Abstract**

The paper deals with the European Convention on Human Rights, which is the most important European treaty for the protection of human rights, and its position in Annex 4 of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, whose Article II(2) mandates direct application and priority over all other laws. The paper analyses Constitution with the provisions of the ratification of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina's admission to the Council of Europe and the obligation to comply with all judgments of the European Court of Human Rights in accordance with Art. 46 of the Convention until the approval of candidate status for full membership in the European Union. Finally, it is stated that Bosnia and Herzegovina has not yet fulfilled its accepted obligations, and that in the future sequence of events, with the goal of its progress and admission to the European Union, it is necessary to carry out the aforementioned harmonisation in order for Bosnia and Herzegovina to adopt basic European standards and principles and become a modern, democratic, legal, economic, and social state capable of dealing with all challenges brought by EU membership.

## **Key words**

Constitution of Bosnia and Herzegovina, European Convention on Human Rights, Council of Europe, European Court of Human Rights, constitutional changes

## **POGLAVLJE 22 – REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA**

**izvorni znanstveni rad**

UDK 327.7(4-672EU:497.6)

**Elmir Sadiković\***

### **Sažetak**

Regionalna politika kao politika ekonomske i socijalne kohezije je jedna od najznačajnijih zajedničkih politika Evropske unije (EU). Preko strukturnih fondova i kohezijskog fonda EU u prosjeku 1/3 svog budžeta usmjerava na podršku gradovima, regijama i državama koje su nerazvijene u odnosu na prosjek razvijenosti EU. Da bi ostvarile pristup fondovima EU sve države su obavezne politiku regionalnog razvoja uskladiti sa strateškim ciljevima i politikama regionalnog razvoja EU. U radu se elaborira proces integracije BiH u EU i značaj regionalne politike za razvoj EU. U posebnom fokusu je pregovaračko poglavlje 22 koje se odnosi na obavezu institucionalizacije politike regionalnog razvoja Bosne i Hercegovine na evropskim standardima.

### **Ključne riječi**

Bosna i Hercegovina, Evropska unija, evropske integracije, regionalna politika, regionalni razvoj, strukturni fondovi, kohezioni fond.

---

*\* Redovni profesor na Univerzitetu u Sarajevu – Fakultet političkih nauka*



## Uvod

Od Westfalskog mira 1648. godine, Bečkog kongresa 1815. godine, Berlinskog kongresa 1878. godine i Versajskog ugovora 1919. godine Evropa je tražila model mirne koegzistencije evropskih država i naroda. Našla ga je tek nakon iskustva dva stravična rata u prvoj polovini 20. stoljeća. Na način da je umjesto autarhičnog koncepta suverenih nacionalnih država postepeno stvarala model institucionalne i vrijednosne integracije koji će novi rat na evropskom kontinentu učiniti nemogućim. U tome je do sada uspjela, na prostorima koji su bili dio tog sistema. Evropska unija je u svom višedecenijskom razvoju postala najznačajniji oblik integracije evropskih država. Jedinствен je primjer supranacionalne institucionalne organizacije i saradnje nacionalnih država. Mirovnim projektom evropskih integracija nakon Drugog svjetskog rata su ostvareni veliki rezultati u demokratskom i ekonomskom razvoju Evrope u cjelini.<sup>1</sup> Ekonomski razvoj je u periodu nakon Drugog svjetskog rata suštinski legitimirao idejni koncept političke integracije evropskih zemalja. EU nikada u prošlosti nije imala cilj niti objektivnu mogućnost da nadomjesti ulogu nacionalnih država i odgovornost nacionalnih politika prema vlastitim građanima, već da temeljem saradnje, poštivanja demokratskih vrijednosti, ljudskih prava i ugovorima regulisanih obaveza na evropskom kontinentu uspostavi poredak koji će suzbijanjem hegemonističkih politika stvoriti pretpostavke mirnog razvoja evropskih zemalja.

Evropska zajednica/unija je od osnivanja otvorena za prijem novih država u svoje članstvo. Motive država da ostvare punopravno članstvo u EU prepoznajemo u potrebi konsolidacije demokratije, sigurnosti, ekonomskog razvoja i socijalnog blagostanja. Prijem novih država u članstvo EU nije određen specifičnim vrijednostima ili resursima koje određana država ima. Radi se o kompleksnom odnosu uravnoteženosti nacionalnog i nadnacionalnog suvereniteta velikih, srednjih i malih država koje imaju svoje mjesto i ulogu u tom velikom ekonomskom, političkom i vrijednosnom sistemu. Proširenjem i institucionalnim razvojem EU u proteklim decenijama

---

<sup>1</sup> EU je jedinstveno tržište 27 zemalja i 447,7 miliona stanovnika. EU je uz Kinu i SAD najveća globalna ekonomska sila, s udjelom od 14 posto u svjetskoj trgovini. Ekonomija EU čini 18,7 posto svjetskog BDP-a. Izvor: Key figures on the EU in the World – 2023 Edition. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/KS-EX-23-001>.

uslovi pristupanja su se mijenjali, zapravo postajali su sve složeniji. (Halilović, 2013: 54)

Postizanje punopravog članstva u EU je zakonima i ugovorima utvrđeno vanjsko-političko opredjeljenje države Bosne i Hercegovine. Integracija u EU podrazumijeva unutrašnju političku, pravnu i ekonomsku integraciju Bosne i Hercegovine, demokratizaciju našeg društva i političkog sistema na vrijednostima liberalnih demokratija. Građani zemalja koje su u procesu integracije u Evropsku uniju u osnovi očekuju bolji životni standard. Evropska unija alokacijom finansijske pomoći na principima solidarnosti upravo nerazvijenim zemljama pruža mogućnosti ubrzanog ekonomskog i društvenog razvoja. Važno je naglasiti da korištenje razvojnih potencijala koje donosi članstvo u Evropskoj uniji primarno zavisi od sposobnosti svake države da se u institucionalnom smislu prilagodi i pripremi za što efikasniju apsorpciju EU fondova. Poseban izazov za države koje nastoje postati punopravne članice EU se odnosi na obavezu oblikovanja i institucionalizacije javnih politika s pravnom stečevinom EU<sup>2</sup> i njihove harmonizacije sa strateškim ciljevima razvoja EU. Jedna od tih politika je regionalna politika EU, koju obuhvata pregovaračko poglavlje 22.

Regionalna politika je poslije poljoprivredne politike prema finansijskim ulaganjima druga po značaju zajednička politika i osnovni razvojni i kohezijski instrument Evropske unije.<sup>3</sup> Bosna i Hercegovina će se u narednoj fazi evropskih integracija naći pred velikim izazovima institucionalnih i zakonskih reformi s ciljem uspostavljanja i razvoja sistema efikasnog i transparentnog korištenja strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) i posebnog kohezijskog fonda Evropske unije.

## **Šta je regionalna politika Evropske unije i kako funkcioniра**

Regionalnu politiku konceptualno možemo razumjeti kao politiku ekonomske i socijalne kohezije Evropske unije. Njen cilj je postizanje ujednačenog ekonomskog i socijalnog razvoja svih članica EU. U početnoj fazi

---

<sup>2</sup> Pravna stečevine (acquis communautaire) je pojam koji označava akumulirano pravo EU, odnosno pravne norme i sudske odluke koje obavezuju sve članice EU.

<sup>3</sup> Budžet kohezijske politike EU za period 2021–2027. godina iznosi 392 milijardi eura. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/available-budget\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget_en)

evropskih integracija Evropska unija (tada Evropska ekonomska zajednica - EEZ) je prema osnivačkim ugovorima imala samo dvije zajedničke politike: zajedničku politiku za atomsku energiju i zajedničku politiku za uglj i čelik. Kroz proces integracija evropskih država uspostavljene su i druge zajedničke politike. U najvažnije zajedničke politike Evropske unije spadaju: poljoprivredna politika; carinska politika, jedinstveno tržište i konkurentnost; monetarna politika, vanjska i sigurnosna politika, te regionalna politika. Od 80-ih godina 20. stoljeća Evropska zajednica je kao značajan dio svoje politike prihvatila ideju evropskih regija. Jedinstvenim evropskim aktom iz 1986. godine, privredna i socijalna kohezija je formalno postavljena kao jedan od temeljnih ciljeva Zajednice, a 1992. godine regionalna politika je postala sastavnim dijelom Ugovora o Evropskoj uniji, te je ozvaničena kao politika kohezije.<sup>4</sup>

S obzirom da sve regije u Evropskoj uniji ne posjeduju jednake privredne, komunikacijske, geografske, demografske i druge pretpostavke za uspješan ekonomski i socijalni razvoj, Evropska unija je kao jedan od svojih osnovnih ciljeva postavila smanjenje dispariteta između regija u državama članicama Evropske unije i to uspostavljanjem zajedničke politike regionalnog razvoja i međuregionalne saradnje.<sup>5</sup> Veliki dio uspjeha evropskih integracija u proteklim decenijama je rezultat velikih napora Evropske unije usmjerenih na prevladavanje strukturalnih dispariteta koji postoje u zemljama članicama. Uloga i značaj regionalizacije u ekonomskim i političkim procesima u Evropi stvorila je potrebu za njenom institucionalizacijom. Evropska unija je na temelju decenijske sinteze iskustava osnovala nekoliko važnih institucija koje se bave različitim aspektima regionalizacije i regionalnog razvoja. Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine uspostavljen je Komitet regija kao predstavničko tijelo lokalnih i regionalnih vlasti koje sudjeluju u procesu kreiranja politika u EU. Pored toga Evropska unija je uspostavila zakonski okvir kojim se regulišu prava i obaveze regija te je različitim poveljama, multilaterarnim

---

<sup>4</sup> U članu 174. Maastrichtskog ugovora se navodi da „će Evropska unija i dalje voditi politiku jačanja privredne, socijalne i teritorijalne saradnje, kako bi se postigao ujednačen razvoj Unije u cjelini.“

<sup>5</sup> Poglavlje XVII, Članovi 158 – 162, Ugovora o osnivanju Evropske Unije koji predviđaju podršku Evropske unije u razvoju manje razvijenih regija, način podrške kroz Strukturne fondove kao i obavezu Evropske Komisije da svako tri godine podnosi izvještaj o rezultatima i napretku u regionalnom razvoju kao i o mjerama koje je neophodno poduzeti kako bi se taj razvoj unaprijedio.

sporazumima i konvencijama stvorila pretpostavke za unapređenje regionalnog razvoja i međuregionalne saradnje.<sup>6</sup> U osnovi „ciljevi regionalne politike Evropske unije su sljedeći:

- Da se osigura pomoć siromašnim regijama Evropske unije, uključujući rijetko naseljene regije, i regije koje su u demografskoj i ekonomskoj stagnaciji;

- Da se koordiniraju postojeće regionalne politike država članica Evropske unije;

- Da se regionalni problemi uzmu u obzir u okviru planiranja i provođenja drugih zajedničkih politika Evropske unije.<sup>7</sup>

Evropska regionalna politika je prije svega *politika solidariteta* usmjerena prioritetno prema nerazvijenim regijama. Ona je i *konkretna politika* od koje neposrednu korist imaju građani kroz razvoj infrastrukture, otvaranje novih radnih mjesta i općenito podizanje životnog standarda. Evropska unija se ne temelji samo na državama članicama već i na *evropskim regijama*, a regionalna politika je centralni investicijski instrument za ostvarenje ciljeva EU koji se odnose na razvoj regija i gradova, otvaranje novih radnih mjesta, prilagođavanje klimatskim promjenama, razvoj obnovljivih izvora energije, zaštite okoliša te smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti.

Kako bi ostvarila ciljeve i politike razvoja EZ/EU od 70-ih godina 20. stoljeća postepeno razvija različite finansijske instrumente kojima se sufinansiraju lokalni i regionalni razvojni projekti. Od 1975. godine, kada je uspostavljen Evropski fond za regionalni razvoj, regionalna politika je imala dvojaku ulogu u evropskim politikama. Istovremeno, trebalo je da promoviše regionalni razvoj, ali i da bude vrsta dodatnih sredstava državama članicama koje ne žele da podrže dublje integrisanje ili veće proširenje Evropske zajednice. Tokom sedamdesetih godina 20. stoljeća postalo je očigledno da će nove države članice koje pristupaju Evropskoj uniji biti na određen način

---

<sup>6</sup> U Članu 158. Mاستrihtskog ugovora se naglašava: “Da bi se promovisao njen sveukupni harmonijski razvoj, Evropska zajednica će razviti i provoditi svoje akcije koje će voditi jačanju njene ekonomske i socijalne kohezije... Evropska zajednica će imati za cilj smanjenje nejednakosti između nivoa razvoja raznih regija.”

<sup>7</sup> Prokopijević, Miroslav (2005) Evropska unija – Uvod, Beograd: Službeni glasnik, str.25

nagrađene koristima, ali često zbog slabe konkurentnosti i troškovima procesa integracije u jedinstveno tržište. Nejednakosti u koristima koji proizlaze iz članstva u Evropskoj uniji mogu dovesti do strukturnih promjena koje su, ekonomski gledano, poželjne (npr. u pogledu faktora lokacije i komponenti) uz pretpostavku različitih makroekonomskih uslova, npr. rastućih tržišta i slobodnog toka prirodnih faktora. Ali ako ti uslovi nisu dati (ili je vremenski rok koji je na raspolaganju za strukturna prilagođavanja suviše kratak), strukturne promjene mogu dovesti do negativnih rezultata u ekonomskom razvoju države.<sup>8</sup>

Zajednička regionalna politika je dala značajan doprinos ujednačenijem ekonomskom razvoju država članica Evropske unije, prije svega kroz alokaciju sredstava iz razvijenih u nerazvijene države i regije. Posebno je značajna za nerazvijene države s aspekta jačanja njihove konkurentnosti u jedinstvenom evropskom tržištu. U proteklim decenijama najsiromašnije regije i države su na osnovu programa i finansijskih instrumenata regionalne politike ostvarile značajan ekonomski i socijalni razvoj.<sup>9</sup> Upravljanje regionalnom politikom, njenim instrumentima i programima je decentralizovao i provodi se od strane nacionalnih i regionalnih vlada, te lokalnih vlasti, posebno gradova. Evropska unija postavlja zajednički i opšti okvir regionalnog razvoja a države i regije samostalno određuju prioritete ulaganja u određena područja. Svaki program regionalnog razvoja se odobrava u jednom složenom procesu, u kome sudjeluju evropske, regionalne i lokalne vlasti, kao i organizacije civilnog društva. Za planiranje programa države članice i regije moraju izraditi nacionalne strateške okvirne planove, te nacionalne i regionalne operacione programe, koji moraju biti usklađeni sa strateškim ciljevima kohezije politike Evropske unije. O izboru projekata odlučuju nacionalne i regionalne institucije, u saradnji s Evropskom komisijom. Praktična realizacija programa nije jednostavna, što znači da zahtijeva dobro planiranje. U tu svrhu Evropska unija je uspostavila jasne kriterije i oblasti ulaganja, koje su nacionalne i regionalne institucije u procesu izrade projekata regionalnog razvoja obavezne slijediti. Operacioni programi se zasnivaju na prioritetima i

---

<sup>8</sup> Hooghe, L. (ed.), (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*, Oxford: University Press.

<sup>9</sup> Među najznačajnije fondove regionalne politike EU spadaju: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Kohezijski fond, Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Evropska investicijska banka.

razvojnim ciljevima koje određuju nacionalne države ili regije. Realizacija projekata zahtijeva dobro upravljanje, transparentnost, i razvijene institucionalne kapacitete nacionalnih i regionalnih vlasti. Evropska unija preko Kohezionog fonda posebno podržava razvoj institucionalnih kapaciteta i ljudskih resursa, kako bi se nacionalne, regionalne i lokalne vlasti osposobile za pripremu i realizaciju razvojnih projekata. Visina iznosa sredstava koji će biti dodijeljen svakoj državi se određuje posebnim uredbama Evropske unije o instrumentima kohezijske politike. Konačna raspodjela sredstava zavisi od relativne regionalne ili nacionalne razvijenosti, broja stanovništva i nivoa nezaposlenosti. Za tu svrhu se koristi jedinstven sistem Nomenklature teritorijalnih jedinica za statistiku (NUTS). Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica je hijerarhijski sistem podjele teritorija Evropske unije, koji ima svrhu prikupljanja, razvoja i harmonizacije regionalnih statističkih podataka. (Sadiković, 2014:157) Važno je naglasiti da finansiranje iz evropskih fondova za programski period 2021–2027. godina ne može preći 2,5 posto ukupnog BDP-a određene države (Osmanković, Pejanović, 2009:93)

Provedenim reformama u prethodnim godinama došlo je do progresivne transformacije planiranja i implementacije regionalne politike od stroge državne kontrole do izvorne nadležnosti Evropske unije. Evropska unija utvrđuje prioritete i ciljeve regionalnog razvoja u sedmogodišnjem budžetskom okviru a programi i projekti regionalnog razvoja se realiziraju u partnerstvu i saradnji evropskih, nacionalnih te regionalnih i lokalnih institucija. Regionalna politika nije samo mehanizam koji služi redistribuciji finansijskih sredstava iz bogatih u siromašne države i regije preko strukturnih i drugih fondova Evropske unije. Regionalna politika Evropske unije je postala snažan razvojni instrument, s vlastitim pravnim okvirom i potencijalom da direktno utiče na oblikovanje politika regionalnog razvoja na području cijele Evropske unije. Regionalna politika Evropske unije svakoj regiji pruža mogućnost da samostalno određuje vlastiti razvoj prema svojim prirodnim prednostima i potencijalima. Regionalna politika Evropske unije je nakon raspada Sovjetskog saveza bila temeljni razvojni instrument za zemlje istočne i jugoistočne Evrope. Nekadašnji premijer Poljske i predsjedavajući Evropskog vijeća (2014–2019) Donald Tusk regionalnu politiku EU je uporedio s novim „Maršalovim planom“<sup>10</sup> za zemlje istočne Evrope.

---

<sup>10</sup> Marshallov plan je bio službeni američki plan ekonomske obnove Evrope u periodu od 1947. do 1951. godine.

## **Dometi integracije Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji s osvrtom na regionalni razvoj**

Proces integracije Bosne i Hercegovine u EU je za razliku od drugih zemalja koje su prošle proces tranzicije u protekle dvije decenije bio obilježen brojnim proturječnostima. Proturječnosti se ogledaju u složenoj ustavnoj strukturi države, ali i neposobnosti političkih elita da ostvare konsenzus o najvažnijim pitanjima reformi koje su uslov ubrzane integracije u EU. Bosna i Hercegovina je od 2022. godine zvanično u statusu kandidata za članstvo u EU. Kandidatskim statusom okončana je jedna, lakša, faza integracije u EU koja je počela 1999. godine.<sup>11</sup> Integracija u EU je izazovan i težak proces strukturalnog prilagođavanja cjeline našeg pravnog, političkog i ekonomskog sistema pravnom naslijeđu EU. Taj proces se u protekle dvije decenije odvijao u nepovoljnom društveno-političkom kontekstu međudržavnih odnosa na zapadnom Balkanu, te u specifičnoj poziciji Bosne i Hercegovine s ustavnim uređenjem koje je rezultat međunarodnog mirovnog ugovora i koje je u mnogim aspektima regulacije javnih politika u koliziji sa zahtjevima i standardima EU.

Budući da je ubrzana integracija zemalja Zapadnog Balkana nakon ratova 90-ih godina 20. stoljeća i specifičnih regionalnih izazova bila neizvodiva, EU 1999. godine oblikuje posebnu vanjsko-političku strategiju integracije pod nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja. Riječ je o integriranom političkom okviru pristupa EU ovom dijelu Evrope koji sadrži tri razine zahtjeva. To su opći pravni, politički i ekonomski kriteriji koji važe za sve države. Zatim zajednički i specifični kriteriji za države regije, kao što su regionalna saradnja, poštivanje mirovnih sporazuma i saradnja s Haškim tribunalom. I konačno, konkretni zahtjevi za svaku državu posebno koji su određeni bilateralnim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. BiH u taj proces ulazi 1999. godine sa statusom potencijalnog kandidata. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom je potpisan 2008. godine, nakon što su ispunjeni određeni uslovi, ali je tek 2015. godine zahvaljujući njemačko-britanskoj inicijativi iz 2014. godine (kojom su zapravo

---

<sup>11</sup> U martu 1999. godine Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine je usvojilo Odluku o pokretanju inicijative za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, Službeni glasnik BiH, br. 3/1999

liberalizirani uslovi za BiH<sup>12</sup>) stupio na snagu. Zahtjev za punopravno članstvo smo podnijeli 2016. godine. Nakon odgovora na dostavljeni upitnik Evropska komisija je u maju 2019. godine sačinila mišljenje o tome da li je BiH spremna za status kandidata, kao i za sljedeću fazu integracije, a to je određivanje okvirnog datuma za početak pregovora o punopravnom članstvu.

U postratnom periodu EU je dala snažnu potporu obnovi Bosne i Hercegovine, regionalnom razvoju i izgradnji demokratskih institucija. U nedostatku statističke regionalizacije 2003. godine pokrenut je projekt ekonomske regionalizacije „EURED“ (Podrška EU regionalnom ekonomskom razvoju) Osnovano je pet regionalnih ekonomskih razvojnih agencija sa sjedištima u Sarajevu, Mostaru, Zenici, Tuzli i Banjoj Luci koje povezuju općine i gradove oba bosanskohercegovačka entiteta. Značaj prilagođavanja Bosne i Hercegovine regionalnoj politici EU prepoznaje se u svakoj od tri generacije IPA (Instrumenta pretpristupne pomoći) koje obuhvataju komponente lokalnog i regionalnog razvoja. IPA fondovi pored direktne razvojne pomoći imaju ulogu što bolje pripreme za korištenje strukturnih i kohezijskog fonda nakon što Bosna i Hercegovina postane punopravna članica Evropske unije.

Kao najveći donator u okviru različitih programa pomoći, a posebno Instrumenta pretpristupne pomoći sa preko 3,5 milijarde eura, Evropska unija je pružila snažnu potporu u izgradnji mira, postratnoj obnovi i izgradnji demokratskih institucija u BiH. Značajnu i neposrednu korist od te pomoći su imale lokalne i regionalne vlasti u BiH. Samo u Programu IPA II (2014 – 2020) BiH je bilo dostupno 530 miliona eura.<sup>13</sup> Međutim potencijali pretpristupnih fondova EU nisu iskorišteni i ne koriste se u dovoljnoj mjeri. (Sadiković, 2014: 322) Tri su ključna razloga zašto Bosna i Hercegovina zaostaje za zemljama regije u korištenju pretpristupnih fondova. Prvi razlog je čest nedostatak političkog konsenzusa vladajućih stranaka na državnom nivou u provođenju reformi i usvajanju strategija koje su uslov pristupa fondovima EU. Drugi razlog je nedostatak institucionalne (horizontalne i vertikalne) saradnje različitih nivoa vlasti u BiH (država, entiteti, kantoni, općine). Treći razlog je

---

<sup>12</sup> Presuda „Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić – Finci“ ostaje međunarodna obaveza Bosne i Hercegovine, ali se isključuje kao uslov stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>13</sup> Direkcija za evropske integracije BiH. Dostupno na: <https://www.dei.gov.ba/hr/instrument-pretpristupne-pomoci>



nedovoljna kadrovska i institucionalna osposobljenost lokalnih i regionalnih vlasti koje ne prepoznaju mogućnosti koje pružaju EU fondovi. Posebno se područja politika regionalnog razvoja i izgradnje institucija kao dijela priprema za članstvo u EU ne koriste u dovoljnoj mjeri. Važno je naglasiti da već u ovoj fazi evropskih integracija Bosna i Hercegovina mora pokazati sposobnost efikasnije apsorpcije pretpristupnih fondova.

## **Šta slijedi nakon kandidatskog statusa**

Mišljenje Evropske komisije iz 2019. godine sadrži četrnaest prioriteta, odnosno obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i opšte političke kriterije koji se prvenstveno odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju i vladavinu prava. Nakon što Bosna i Hercegovina ispuni opće i posebne uslove može očekivati početak pregovora o punopravnom članstvu. Odluku o početku pregovora donosi Vijeće EU jednoglasno, tj. uz saglasnost svih država članica. EU u procesu pregovaranja zastupa predsjedavajući Vijeća EU. Pregovori formalno započinju prvom međuvladinom konferencijom na ministarskom nivou, na kojoj se iznose opća stajališta i zahtjevi. Sam proces pregovora ima nekoliko faza. U prvoj fazi Evropska komisija analizira stanje u institucijama zemlje kandidatkinje (screening) i predlaže pregovarački okvir. U prvoj fazi se analizira usklađenost domaćeg zakonodavstva s pravnim naslijeđem EU za svako poglavlje pregovora. Taj proces obično traje oko godinu dana. Nakon analitičkog pregleda Vijeće EU donosi odluku o otvaranju pregovora, ukoliko se ispune traženi uslovi. Pregovarački okvir obuhvata 35 poglavlja, odnosno područja javnih politika koje je država kandidat obavezna uskladiti s pravnom stečevinom EU:

**Tabela 1.** Pregovaračka poglavlja<sup>14</sup>



U završnoj fazi pregovori se do potpisivanja ugovora o pristupanju privremeno zatvaraju. Nakon zatvaranja pregovora uz saglasnost Vijeća EU država potpisuje ugovor o pristupanju koji potvrđuje Evropski parlament (apsolutnom većinom), te sve države članice ratifikacijom ugovora u nacionalnim parlamentima.

<sup>14</sup> Izvor: 35 koraka do EU. Dostupno na: <https://eupregovori.bos.rs/pregovaraacka-poglavlja.html>

Pregovori će se zasnivati na novoj metodologiji procesa pristupanja EU iz februara 2020. godine.<sup>15</sup> Umjesto 35 pregovaračkih poglavlja, pregovori se otvaraju kroz šest klastera, zapravo kao cjelina. Klaster je zapravo skup srodnih poglavlja koja se umjesto otvaranja pojedinačnih poglavlja otvaraju zajedno. Poglavlja se i dalje zatvaraju pojedinačno. Revidiranom metodologijom EU nastoji olakšati/ubrzati proces na način da se stavlja veći fokus na temeljne reforme kao što su vladavina prava, ljudska prava, javna uprava ili ekonomske reforme. Time se nastoje intenzivirati međuvladine konferencije na ministarskom nivou i na određen način sam integracijski proces učiniti dinamičnijim i predvidljivijim za države kandidatkinje. Međutim, strategija proširenja EU ostaje u suštini ista. Zasniva se na striktno utvrđenim kriterijima i konkretno određenim uslovima za članstvo u EU. Svakako treba imati u vidu da je integracija u EU dvosmjernan proces. On je određen i političkim odnosima unutar EU koji utiču na iskrenu spremnost da u članstvo primi nove države. U tom smislu EU bi zbog vlastitog kredibiliteta proces proširenja trebala debirokratizirati, učiniti efikasnijim i izvjesnijim. Poseban problem je mehanizam glasanja koji se zasniva na neučinkovitom principu konsenzusa svih članica u procesu proširenja EU.

### **Obaveze Bosne i Hercegovine prema Poglavlju 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata**

Iako će se konkretni zahtjevi Evropske komisije u oblasti regionalne politike formulirati u prvoj fazi pregovora (screening), obaveze koje je Bosna i Hercegovina preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, kao i iskustva susjednih država koje su već počele proces pregovaranja s EU mogu nam dati određene smjernice o reformama regionalne politike. Pristupni pregovori s Evropskom unijom po ovom poglavlju će se pripremati u bilateralnoj fazi analitičkog pregleda našeg zakonodavstva (screening). Predstavnici Evropske unije će predstaviti pravnu stečevinu EU u oblasti regionalne politike, a Bosna i Hercegovina naše zakonodavstvo i razinu njegove (ne)usklađenosti sa pravne stečevine EU. Po završetku screeninga Evropska komisija će odlučiti da li je Bosna i Hercegovina spremna za otvaranje Poglavlja 22. Pregovaračko poglavlje 22 će nakon dogovora s Evropskom komisijom biti dio posebnog klastera. Izvjesno je da će za samo otvaranje

---

<sup>15</sup> Nova metodologija pristupnih pregovora formalno je usvojena na sastanku Vijeća za opće poslove EU 25.marta 2020. godine.

Poglavlja 22 Evropska unija zahtijevati značajne reforme u Bosni i Hercegovini. Sadržaj pregovora po ovom Poglavlju obuhvata različite dijelove pravne stečevine EU, od pravosuđa, poljoprivrede i ruralnog razvoja do zaštite okoliša.

Usklađivanje zakonodavnog okvira ovog poglavlja je veoma izazovno, ali i veoma značajno sa stanovišta stvaranja uslova ekonomskog i socijalnog razvoja Bosne i Hercegovine. Zakonodavnim okvirom se uspostavljaju osnove višegodišnjeg programiranja regionalnog razvoja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Osigurava se budžetska fleksibilnost sufinansiranja razvojnih projekata, te mehanizmi finansijskog nadzora i kontrole.<sup>16</sup> Pravno naslijeđe EU u ovoj oblasti se sastoji jednim dijelom od okvirnih propisa koji ne zahtijevaju transmisiju u domaće zakonodavstvo. Tim propisima su regulisana pravila za izradu i provođenje programa strukturnih i Kohezionog fonda. O programima se dogovara s Evropskom komisijom. Zakonodavni okvir se posebno javlja kao obaveza u dijelu potrebe uspostavljanja višegodišnjeg planiranja i programiranja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, fleksibilnosti budžeta, revizije i finansijske kontrole. Tako, naprimjer, nacionalno zakonodavstvo mora primijeniti višegodišnje finansijske projekcije na nivou sektorskih strategija, kao i sistemski način sufinansiranja EU programa i projekata. Institucionalni okvir podrazumijeva uspostavljanje efikasnih mehanizama koordinacije i saradnje svih nivoa vlasti, uz odgovarajuće administrativne kapacitete.<sup>17</sup> Sadržaj ovog pregovaračkog poglavlja u pravilu obuhvata niz pitanja koja se odnose na uslove i procedure apsorpcije evropskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI). U prvom redu radi se o korištenju Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i Evropskog socijalnog fonda (ESF), a za Bosnu i Hercegovinu izvjesno i Kohezionog fonda kojim se finansiraju projekti u najnerazvijenijim članicama EU. Pravila korištenja se odnose i na Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj. Podoblasti ovog poglavlja obuhvataju: 1.) zakonodavni okvir; 2.) institucionalni okvir; 3.)

---

<sup>16</sup> Radna grupa za Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Beograd: Evropski pokret u Srbiji, str.17. Dostupno na: <https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/10/Radna-grupa-za-Poglavlje-22.pdf>.

<sup>17</sup> Živojinović, Sonja (2020). Pripremljenost Srbije za primenu Poglavlja 22 – Regionalna politika. Beograd: Ekonomski signali. str.131–143.

administrativne kapacitete; 4.) programiranje; 5.) praćenje i ocjenu i 6.) finansijsko upravljanje i kontrolu.

Na primjeru Crne Gore koja je ovo poglavlje otvorila 2017. godine možemo pretpostaviti obaveze koje će Bosna i Hercegovina morati ispuniti za privremeno zatvaranje poglavlja. Pretpristupni fondovi, pored neposredne pomoći, imaju funkciju pripreme države kandidatkinje za što efikasnije korištenje strukturnih i drugih fondova nakon postizanja punopravnog članstva u EU. U tom smislu svaka država u ovoj fazi integracija mora pokazati zadovoljavajući nivo korištenja pretpristupnih fondova. Obavezna je Evropskoj komisiji dostaviti sveobuhvatan nacrt Sporazuma o partnerstvu usaglašen sa strategijom razvoja i rasta EU, kao i očekivanih rezultata za svaki od ESI fondova. Obavezna je pripremiti operativni plan programiranja i zadataka uključenih institucija na svim nivoima, te uspostaviti institucionalni okvir (upravljačke strukture, tijelo za ovjeravanje i revizorsko tijelo) za sprovođenje kohezione politike EU. Pored toga, prije zatvaranja ovog poglavlja nužno je uspostaviti sistem za nadgledanje i evaluaciju, kao i elektronski informacioni sistem za upravljanje i nadgledanje koji je dostupan svim relevantnim organima (MSI).<sup>18</sup> U osnovi svaka država u procesu pregovaranja u okviru ovog poglavlja izvodi reforme s ciljem uspostavljanja institucionalne strukture korištenja evropskih fondova. Ti fondovi su višestruko veći od pretpristupnih fondova, ali su tek dostupni nakon što država postane punopravna članica EU. U slučaju Srbije pregovaračko poglavlje 22 – dio je Klastera 5 koji obuhvata resurse, poljoprivredu i koheziju.

Bosna i Hercegovina je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju preuzela obavezu razvoja regionalne politike, prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje.<sup>19</sup> Te obaveze u prvom redu podrazumijevaju:

1. Uspostavljanje statističkih regija (NUTS)
2. Usvajanje zakona i strategije regionalnog razvoja na državnom nivou

---

<sup>18</sup> <https://www.eu.me/poglavlje-22-regionalna-politika-i-koordinacija-strukturnih-instrumenata/>; 18.5.2023.

<sup>19</sup> Član 110. SSP. U okviru saradnje posebno će se vditi računa o prioritetima prave stečevine (acquisa) Zajednice u oblasti regionalnog razvoja. Direkcija za evropske integracije BiH : [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju\\_1604320186.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju_1604320186.pdf); 15.5.2023.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju navodi obavezu razvoja efikasnog i održivog statističkog sistema sposobnog da osigura uporedive, objektivne i tačne podatke neophodne za planiranje i monitoring procesa transformacije i reforme u Bosni i Hercegovini. Statistički sistem mora biti zasnovan na praksi Evropskog statističkog koda i Evropskog statističkog zakona. (Član 88. SSP). Pored toga se navodi da će se u prvih pet godina od stupanja na snagu Sporazuma procjena bilo kakve državne pomoći pojedinim regijama ili kompanijama Bosna i Hercegovina tretirati kao područje Zajednice. (Član 71. stav 7a. SSP).

### **Obaveza uspostavljanja teritorijalnih statističkih jedinica (NUTS)**

Sve države u procesu ispunjavanja uslova za članstvo u Evropskoj uniji u prvoj fazi integracije se suočavaju s potrebom definisanja statističkih regija ili NUTS regija prema matrici Eurostata ili na temelju sporazuma s Uredom Evropske unije za statistiku. To je preduslov za pristup strukturnim fondovima, projektima regionalnog razvoja i programima kohezije. Istovremeno, države imaju mogućnost da koriste fondove, programe i projekte za podršku integraciji Evropske unije po osnovu formiranja prekograničnih regija ili euroregija. Prema članu 88. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina je obavezna uspostaviti NUTS regionalizaciju kako bi ostvarila pristup fondovima, programima i projektima regionalnog razvoja Evropske unije.<sup>20</sup>

Statističke regije predstavljaju instrument kohezivne politike Evropske unije, a euroregija predstavlja institucionalni i funkcionalni instrument djelovanja u prekograničnom području s ciljem poticanja saradnje i integracije među susjednim državama. Obje mogućnosti se temelje na osnivanju regija koje bi bile prihvatljive Evropskoj uniji.

Evropska unija od svih država članica, neovisno o njihovom ustavnom uređenju zahtijeva uspostavljanje subnacionalnih institucija koje će implementirati projekte regionalnog razvoja i upravljati finansijskim sredstvima. S ciljem standardizacije kohezijske politike Evropske unije,

---

<sup>20</sup> Osmanković, Somun – Kapetanović, Domazet, Resić, Halilbašić, Pejanović (2009), Statistička (NUTS) regionalizacija Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Ekonomski institut i Odbor za ekonomske nauke ANUBiH, str.16 i 17.

Evropski ured za statistiku (Eurostat) je početkom 70-ih godina uspostavio jedinstven sistem za podjelu Evropske unije na regionalne teritorijalne jedinice s ciljem prikupljanja statističkih podataka. NUTS (Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica) je hijerarhijski sistem podjele teritorija Evropske unije, koji ima svrhu prikupljanja, razvoja i harmonizacije regionalnih statističkih podataka. Na temelju tih podataka vrši se socijalno-ekonomska analiza stanja u regijama Evropske unije. NUTS sistem predstavlja osnovu za oblikovanje i standardizaciju regionalne politike Evropske unije. Klasifikacija regija po NUTS sistemu se zasniva na najmanjem i najvećem broju stanovnika određene regije.

**Tabela 2.** NUTS klasifikacija evropskih regija

NUTS razina	Minimalan broj stanovnika	Maksimalan broj stanovnika
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

U Evropskoj uniji teritorij svake države je podijeljen na određen broj regija NUTS 1 razine, a svaka od tih regija je podijeljena na određen broj regija NUTS 2 razine koje obuhvataju regije NUTS 3 razine. Nižim razinama, ispod 150.000 stanovnika, pripadaju lokalne administrativne jedinice. Iako je ovaj sistem imao svoju primjenu u Evropkoj uniji još od 1988. godine, tek 2003. godine Evropski parlament i Evropsko vijeće su donijeli posebnu Uredbu o NUTS klasifikaciji. Subnacionalna podjela određene države na statističke regije može biti izvedena na temelju različitih kriterija. U pravilu ta podjela se vrši na temelju normativnih ili analitičkih kriterija. Regije uspostavljene po normativnim kriterijima su izraz političke volje. Te regije imaju upravnu funkciju i određene nadležnosti a kod njihovog uspostavljanja uzima se u obzir broj stanovništva, te kulturni, historijski i drugi faktori.

NUTS regije su omeđene analitičkim (funkcionalnim) kriterijima a uspostavljaju se na osnovu demografskih, geografskih, ekonomskih i socijalnih elemenata. To su analitičke regije i nemaju upravnu funkciju. NUTS se u pravilu zasniva na normativnim kriterijima, odnosno postojećim upravnim teritorijalnim jedinicama unutar država, pod uslovom da postojeća administrativne podjela države odgovara NUTS klasifikaciji. Razlog tome je u pouzdanom pristupu statističkim podacima i u mogućnostima efikasnijeg

provođenje mjera regionalne politike. U gotovo svim državama Evropske unije, na regionalnom nivou postoje dva nivoa teritorijalnih jedinica (ne uzimajući u obzir jedinice lokalne samouprave). Naprimjer u Njemačkoj to su Savezne zemlje (Bundesländer) i okruzi (Kreise) u njihovom sastavu, u Italiji to su regije i unutar njih provincije, ili u Španiji autonomne zajednice i provincije, u Francuskoj regije i departmani. Za analizu ekonomsko-socijalnog stanja u regijama u pravilu se koriste regije NUTS 2 razine (bazne regije). One su i glavni instrumenti provođenja regionalne politike Evropske unije. NUTS 2 klasifikacija predstavlja osnovu za utvrđivanje kriterija raspodjele sredstava iz strukturnih fondova za opće i specifične ciljeve regionalnog razvoja i regionalne politike EU. Države koje su kandidati za članstvo u Evropskoj uniji u dogovoru s Evropskom komisijom utvrđuju posebne statističke regije, koje nakon prijema tih država u punopravno članstvo Evropske unije postaju sastavnim dijelom NUTS klasifikacije. Promjenu NUTS klasifikacije Evropska komisija provodi svako tri godine, na temelju prijedloga EUROSTAT-a i statističkih ureda država članica. Promjene unutar nacionalnih upravnih regije direktno mijenjaju i NUTS klasifikaciju određene države. Polazeći od kriterija NUTS klasifikacije i državnog uređenja Bosne i Hercegovine, izvjesno je da će se uspostavljanje statističkih regija zasnivati na analitičkim (funkcionalnim) kriterijima.

## **Obaveza usvajanja državne strategije regionalnog razvoja**

Očekivanja i zahtjevi Evropske unije odnose se na obavezu da zemlje kandidati, odnosno zemlje na putu punopravnog članstva u EU politiku i ciljeve regionalnog, prostornog razvoja, usklade s evropskim ciljevima, kao i da u nacionalnom zakonodavstvu i drugim dokumentima ugrade određene mehanizme za usklađivanje svojih interesa s interesima Evropske unije i interesima drugih zemalja članica. Jedan mehanizam u ovom smislu je da se postupak pripreme, izrade, usvajanja i implementacije dokumenata regionalizacije i regionalnog razvoja temelji na načelima pravne i socijalne države, finansijske opravdanosti i demokratskog društva. Drugi mehanizam je poštivanje međunarodnih preporuka, direktiva, ugovora i konvencija. Od potencijalnih članica se očekuje da ocijene stanje regionalnog razvoja, odrede vlastite ciljeve i politiku, te potom te ciljeve i politiku usklade s interesima Evropske unije. Suštinsko pitanje koje treba razjasniti da bi se došlo do operativnog okvira za dobivanje podrške Evropske unije odnosi se na ukupan



koncept strategije regionalnog razvoja i odgovarajuće politike regionalnog razvoja koji neka zemlja mora odlučiti da usvoji i implementira. Usvajanje i implementacija nacionalne politike regionalnog razvoja koja je zasnovana na principima regionalne politike Evropske unije zapravo je ključni preduslov za pristup strukturnim fondovima Evropske unije.

Svi projekti koje podržava Evropska unija moraju biti dio dugoročnih programa razvoja koje je izradila lokalna zajednica, regija ili država. Da bi osigurala da su najbolji interesi zemlje primatelja izraženi u programu, Evropska unija zahtijeva blisko partnerstvo između Evropske komisije i nacionalne i regionalne vlade, koje zajedno rade na izradi, provedbi, nadgledanju i procjeni operativnih programa.

Strukturni fondovi za regionalni razvoj pružaju svakoj zemlji mogućnost ubrzanog ekonomskog razvoja. Ali je pristup fondovima za regionalni razvoj moguć jedino ukoliko država uspostavi nacionalnu politiku regionalnog razvoja u skladu s ciljevima i načelima regionalne politike Evropske unije. Bosna i Hercegovina će u dogovoru s Evropskom komisijom imati obavezu da usvoji strateško – programski okvir kao partnerski sporazum i operativni program, te odgovarajući institucionalni okvir za upravljanje programom.

Bosna i Hercegovina je jedina država u statusu kandidata za članstvo u EU koja nema nacionalnu strategiju regionalnog razvoja, izvedenu statističku regionalizaciju, kao ni odgovarajući institucionalni okvir za kohezionu politiku EU. Taj nedostatak ne treba promatrati samo u kontekstu tehničkog procesa pregovaranja s EU. Ukoliko se ne uspostavi efikasan sistem za korištenje EU fondova, to će se kasnije odraziti na nizak nivo njihove apsorpcije. To potvrđuju iskustva Bugarske i Rumunije u prvim godinama nakon prijema u članstvo EU 2007. godine, koje su umjesto neto korisnika EU fondova postale neto kontributori budžeta EU.

U prvoj fazi Vijeće ministara Bosne i Hercegovine bi u saradnji s Direkcijom za evropske integracije trebalo izraditi i usvijiti odgovarajući Akcioni plan koji će biti preduslov za početak pregovora po ovom poglavlju. Pregovaračko poglavlje 22 će biti zatvoreno kada BiH uspostavi odgovarajući institucionalni okvir, usvoji programske dokumente regionalnog razvoja usklađene sa strateškim ciljevima regionalnog razvoja EU, i kada Evropska komisija ocjeni da je država u tehničko operativnom smislu pripremljena za transparentno programiranje i efikasno upravljanje i apsorpciju EU fondova nakon što postane članica EU.

Institucionalni okvir je u Bosni i Hercegovini na određen način uspostavljan kroz sistem za upravljanje Instrumentom za pretpristupnu pomoć (IPA), ali je nužno postojeće kapacitete unaprijediti. Iako nije formalno-pravna obaveza, razvoj odgovarajućeg institucionalnog okvira bi podrazumijevao uspostavljanje Ministarstva za regionalni razvoj na nivou Bosne i Hercegovine. Na taj način bi se stvorile institucionalne pretpostavke koordiniranog i efikasnog oblikovanja politike regionalnog razvoja u procesu integracije u EU, kao i veće apsorpcije fondova Evropske unije nakon što Bosna i Hercegovina postane njena punopravna članica.

## Zaključak

Regionalna politika EU kao politika solidarnosti, ekonomske i socijalne kohezije je jadona od najvažnijih zajedničkih politika EU. Harmonizacija i institucionalizacija nacionalne politike regionalnog razvoja s pravnom stečevinom EU je veoma zahtjevan i složen proces koji podrazumijeva saradnju svih razina vlasti u provođenju reformi. U osnovi zahtjeva EU prema Bosni i Hercegovini u procesu priprema za otvaranje i u perspektivi privremeno zatvaranje Poglavlja 22 će biti uspostavljanje efikasnog i transparentnog sistema za upravljanje EU fondovima. Bosna i Hercegovina u institucionalnom i zakonodavnom smislu nije spremna za otvaranje Pregovaračkog poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Jedina je zemlja kandidat za članstvo u EU koja nema uspostavljene statističke regije i koja nema državnu strategiju regionalnog razvoja usaglašenu s ciljevima regionalnog razvoja EU. Obaveze koje očekuju Bosnu i Hercegovinu u pregovorima s Evropskom unijom prije otvaranja Pregovaračkog poglavlja 22, između ostalog, su:

- Unapređenje efikasnosti apsorpcije IPA fondova
- Usvajanje državne strategije regionalnog razvoja usaglašene s programskim okvirom razvoja EU za period 2021–2027. godine;
- Uspostavljanje Nomenklature teritorijalnih statističkih jedinica (NUTS) – to se posebno odnosi regije NUTS 2 razine koje su bazne regije za programiranje regionalnog razvoja
- Usvajanje akcionog plana harmonizacije politike regionalnog razvoja sa EU<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Akcioni plan se donosi nakon procesa bilateralnog screeninga, tj. nakon što EU objavi izvještaj i odredi uslove koje Bosna i Hercegovina mora ispuniti za otvaranje ovog pregovaračkog poglavlja.

- Usvajanje Zakona o upravljanju fondovima kohezijske politike EU
- Usvajanje pregovaračke pozicije BiH za poglavlje 22.

Time bi se stvorile temeljne pretpostavke za otvaranje Pregovaračkog poglavlja 22. Sve države su u procesu integracije u EU uspostavile posebno ministarstvo za evropske integracije i ministarstvo za regionalni razvoj i apsorpciju EU fondova. Uvođenjem ovog/ovih ministarstva u strukturi Vijeća ministara Bosne i Hercegovine bi se uspostavila važna institucionalna pretpostavka razvoja regionalne politike, koordinacije i partnerstva različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini u integracijskom procesu u Evropsku uniju. Time bi se stvorile institucionalne pretpostvake efikasnije apsorpcije pretpristupnih, a u perspektivi strukturnih i kohezionog fonda nakon što Bosna i Hercegovina postane punopravna članica Evropske unije.

### **Literatura i izvori:**

1. 35 koraka do EU. Dostupno na: <https://eupregovori.bos.rs/pregovaracka-poglavlja.html>
2. Direkcija za evropske integracije BiH: Dostupno na: [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju\\_1604320186.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju_1604320186.pdf):
3. EU regional and urban development. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/available-budget\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget_en)
4. Halilović, S. (2013) Evropske integracije i Bosna i Hercegovina. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
5. Hooghe, L. (ed.) (1996) Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance, Oxford: University Press.
6. Ja za Evropu, Evropa za mene: Dostupno na: <https://www.eu.me/poglavlje-22-regionalna-politika-i-koordinacija-strukturnih-instrumenata/>;
7. Key figures on the EU in the World – 2023 Edition. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/KS-EX-23-001>.

8. Odluka o pokretanju inicijative za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, Službeni glasnik BiH, br. 3/1999
9. Osmanković, J., Pejanović, M. (2009) Euroregije i Bosna i Hercegovina. Sarajevo: Fakultet političkih nauka – Centar za lokalnu i regionalnu samoupravu.
10. Osmanković, Somun – Kapetanović, Domazet, Resić, Halilbašić, Pejanović (2009), Statistička (NUTS) regionalizacija Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Ekonomski institut i Odbor za ekonomske nauke ANUBiH.
11. Prokopijević, Miroslav (2005) Evropska Unija – Uvod, Beograd: Službeni glasnik.
12. Evropski pokret u Srbiji. Radna grupa za Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Beograd. Dostupno na: <https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/10/Radna-grupa-za-Poglavlje-22.pdf>.
13. Sadiković, E. (2014) Evropa regija – kohezijska politika EU i Zapadni Balkan. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić
14. Živojinović, Sonja (2020). Pripremljenost Srbije za primenu Poglavlja 22 – Regionalna politika. Beograd: Ekonomski signali. Dostupno na: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1452-4457/2020/1452-44572002131Q.pdf>

## **CHAPTER 22**

### **– REGIONAL POLICY AND COORDINATION OF STRUCTURAL INSTRUMENTS**

#### **Abstract**

Regional policy as a policy of economic and social cohesion is one of the most important common policies of the EU. Through the structural funds and cohesion fund, the EU directs approximately one third of its budget to support cities, regions, and countries that are underdeveloped in comparison to the EU's average. In order to gain access to EU funds, all countries are obliged to harmonize their regional development policies with the strategic goals and policies of the EU's regional development. This paper elaborates on the process of B&H's integration into the EU and the importance of regional policy for the development of the EU. A special focus is on negotiation chapter 22, which refers to the obligation related to the institutionalization of the regional development policy of Bosnia and Herzegovina according to European standards.

#### **Key words**

Bosnia and Herzegovina, European Union, European integration, regional policy, regional development, structural funds, cohesion fund.

# PREGOVARAČKO POGLAVLJE 27 I BOSNA I HERCEGOVINA

prethodno saopćenje

UDK 502.1(4-672EU:497.6)

**Amina Nikolajev\***

## Sažetak

Na putu ka postizanju punopravnog članstva u Evropskoj uniji Bosna i Hercegovina je u obavezi usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU što podrazumijeva reformske procese za svako od pregovaračkih poglavlja. Jedno od 35 poglavlja, na koliko je *acquis* EU podijeljen, je i Poglavlje 27 koje se odnosi na pitanja okoliša i klimatskih promjena. S obzirom na nedovoljnu usklađenost okolišnih propisa na horizontalnom i vertikalnom nivou u BiH te podijeljenu nadležnost između administrativnih jedinica, proces usklađivanja s okolišnim zakonodavstvom EU je dosta neujednačen, što potvrđuju i izvještaji Evropske komisije o BiH. U radu se najprije daje osvrt na odnose BiH i EU, predstavljaju faze kroz koje je BiH prošla na putu ka stjecanju kandidatskog statusa, te oslanjajući se na Izvještaj Evropske komisije za 2022. godinu daje pregled napretka koji je BiH do sada postigla u pogledu Poglavlja 27 i usklađivanja s evropskim okolišnim *acquis-em*.

## Ključne riječi

pristupanje BiH EU, Pregovaračko poglavlje 27, preuzimanje okolišnog *acquis-a* EU, preporuke Evropske komisije

---

\* Vanredna profesorica na Univerzitetu u Sarajevu - Pravni fakultet

## Uvod

Imajući u vidu stratešku opredijeljenost Bosne i Hercegovine ka punopravnom članstvu u Evropsku uniju, aktivnosti koje je do sada poduzimala s više ili manje uspjeha, postojeće državno-pravno uređenje i isprepletene nadležnosti države i administrativnih jedinica što otežava ispunjenje zahtjeva i reformske procese, jasno je zašto je BiH tek nakon 14 godina od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju dobila kandidatski status. Dobijanje kandidatskog statusa znači ozbiljan rad u skladu s preuzetim obavezama u pogledu usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa *acquis*-em EU i svakom od pregovaračkih poglavlja, njih 35, na koliko je pravna stečevina EU podijeljena. Svako od poglavlja specifično je na svoj način, ali Poglavlje 27 koje se odnosi na okoliš i klimatske promjene čini se dodatno posebnim. Razlog tome je činjenica da živimo u svijetu u kojem je, zbog težnji za postizanjem što višeg nivoa ekonomskog razvoja, pritisak na okoliš i njegove resurse vrlo intenzivan. Osim toga na globalnom nivou osjete se i negativne posljedice sveprisutnih klimatskih promjena. Zbog toga ne iznenađuju pojačani naporu u sistematskom rješavanju problematike okoliša i klimatskih promjena i na nivou EU. Zbog dinamike promjena koje se dešavaju okolinska politika EU, kao i njeni prateći normativni akti tokom godina konstantno su se mijenjali i mijenjaju se, te stalno nadopunjavaju. Dodatno, EU usvojila je i Evropski zeleni plan (*European Green Deal*) koji za krajnji cilj ima postizanje klimatski neutralne Evrope do 2050. godine, kroz potenciranje sveobuhvatnog i međusektorskog pristupa u cilju postizanja privredne održivosti EU, a podstičući efikasnije korištenje resursa, prelazak na „čistu“ (kružnu) ekonomiju, očuvanje biodiverziteta, smanjenje zagađenja i zaustavljanje klimatskih promjena<sup>2</sup>. Pitanje klimatskih promjena prevazilazi okvire unutrašnje politike EU čineći sastavni element i njene vanjske politike. To, ne samo pred zemlje članice EU nego i pred zemlje kandidatkinje (naročito), postavlja dodatne izazove na koje trebaju odgovoriti. S obzirom da su zemlje Zapadnog Balkana (uključujući i BiH) strateški prioritet EU done-sena je i Zelena agenda za Zapadni Balkan<sup>3</sup> kojom se ove zemlje uključuju u evropski proces ostvarivanja klimatske neutralnosti. Naporu koje EU poduzi-ma u borbi protiv klimatskih promjena u skladu su i s obavezama koje su EU i

<sup>2</sup> European Green Deal, EUR-Lex - 52019DC0640 - EN - EUR-Lex (europa.eu) pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>3</sup> Zelena agenda za Zapadni Balkan usvojena je na Samitu za zapadni Balkan, održanom u Sofiji u novembru 2022. godine. Na Samitu su Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Sjeverna Makedonija i Srbija potpisale

države članice preuzele Pariškim sporazumom, čija je potpisnica i BiH. Uvažavajući izniman značaj Poglavlja 27 u radu se ukazuje na izazove koji su pred bh. zakonodavstvom u kontekstu usaglašavanja s okolišnim *acquis*-em EU.

## Pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji

Na putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji zemlja prolazi kroz nekoliko faza koje zahtijevaju ispunjenje određenih uvjeta i preuzetih obaveza. U preliminarnoj fazi zemlja, potencijalna kandidatkinja za članstvo u EU najprije treba potpisati Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU (SSP) čime se uspostavlja ugovorni odnos s EU. Početak ere diplomatskih odnosa BiH s EU započeo je osnivanjem Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini<sup>4</sup> i imenovanjem specijalnog predstavnika EU u BiH u julu 1996. godine<sup>5, 6</sup>. Definirajući odgovarajuću, dugoročnu vanjskopolitičku strategiju za

---

Sofijsku deklaraciju u kojoj su navedene osnovne smjernice za provođenje Agende kroz aktivnosti za oblasti: klimatskih promjena; cirkularne ekonomije; biodiverziteta; borbe protiv zagađenog zraka, tla i vode; te održivih ruralnih područja.

<sup>4</sup> Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora u decembru 2009. godine, njen naziv je promijenjen u Delegacija EU u Bosni i Hercegovini. Delegacija EU u Bosni i Hercegovini funkcionira pod rukovodstvom visokog predstavnika Unije za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku/potpredsjednika Komisije te promovira interese EU koji su ugrađeni u zajedničke politike koje, između ostalog, obuhvataju vanjske poslove i sigurnosna pitanja, trgovinu, poljoprivredu, ribarstvo, okoliš, saobraćaj, zdravstvo i sigurnost. Njen rad prvenstveno je usmjeren na: predstavljanje i primjenu politike EU, analizu i izvještavanje o politikama i kretanjima u zemlji, te vođenje pregovora u skladu s njenim mandatom. Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini ima svoja predstavništva u Banjoj Luci, Mostaru i Brčkom. Za više na: <https://www.parlament.ba/Content/Read/127?title=Evropske-institucije-u-BiH> pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>5</sup> U skladu sa odlukom Vijeća EU iz jula 2011. godine, ovlaštenja i nadležnosti Specijalnog predstavnika EU (EUSR) i šefa Delegacije EU obavlja jedna osoba. Usljed toga, od septembra 2011. godine Delegacija i Kancelarija EUSR zajedno funkcioniraju kao „jedan glas“ na terenu. EUSR je ovlašten da radi na jačanju političke podrške EU ciljevima njene politike u BiH s ciljem osiguranja veće dosljednosti i koherentnosti svih političkih, ekonomskih i evropskih prioriteta - naročito u domenu vladavine prava i reforme sektora sigurnosti. EUSR je nadležan za koordinaciju komunikacije EU s javnošću u BiH i učešće u daljnjim kretanjima u domenu ljudskih prava i osnovnih sloboda. EUSR podnosi izvještaj Vijeću EU. [https://europa.ba/?page\\_id=465](https://europa.ba/?page_id=465) pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>6</sup> Ovdje treba napomenuti da je u skladu sa politikom regionalnog pristupa



razvijanje političkih, ekonomskih i institucionalnih odnosa s državama Jugoistočne Evrope, Evropska komisija u maju 1999. godine uspostavlja Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu<sup>7</sup> s jasno iskazanim ciljem usmjerenim ka približavanju zemalja regije evroatlantskim integracijama te jačanju regionalne saradnje. Ovom strategijom EU je dodatno produbila i nadopunila svoju dotadašnju politiku prema zemljama zapadnog Balkana (BiH, Albaniji, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Makedoniji, Srbiji i Kosovu), a što je potvrđeno izglasavanjem prijedloga EU o novom Procesu stabilizacije i pridruživanja<sup>8</sup> za pet zemalja Jugoistočne Evrope, uključujući i BiH.

Nakon što je u junu 2000. godine Vijeće Evrope svim zemljama Jugoistočne Evrope dodijelilo status potencijalnih kandidata za članstvo u EU (uključujući i BiH), u novembru 2000. godine uslijedilo i usvajanje Sporazuma

---

prema zemljama Zapadnog Balkana, 1997. godine Vijeće ministara EU postavilo pred BiH određene političke i ekonomske uvjete u cilju razvijanja uzajamnih bilateralnih odnosa da bi se već naredne godine (juni 1998. godine) uspostavila Savjetodavna radna skupina EU/BiH - Consultative Task Force (CTF), zadužena za osiguravanje tehničke i stručne pomoći u području uprave, regulatornog okvira i politike. Time je u suštini načinjen prvi zvanični korak BiH ka članstvu u EU. <https://www.parlament.ba/Publication/Read/13501?title=bilten-o-europskim-integracijama-parlamenta-u-bosni-i-hercegovini-1/2017&pageId=239> pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>7</sup> Na inicijativu EU 1999. godine osnovan je Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu (*The Stability Pact for South-Eastern Europe*) sa ciljem uspostavljanja i jačanja mira i sigurnosti. Pakt stabilnosti je 2008. godine zamijenjen Vijećem za regionalnu saradnju, koje sada nadgleda regionalnu saradnju u Jugoistočnoj Evropi i podržava evropsku i evroatlantsku integraciju regiona. Više o tome: . 4. 2023.

<sup>8</sup> Proces stabilizacije i pridruživanja (*Stabilisation and Association Process - SAP*) pokrenut je u junu 1999. godine i predstavlja politiku EU usmjerenu ka zemljama Zapadnog Balkana na putu njihovog konačnog članstva u EU. Zemlje zapadnog Balkana uključene su u progresivno partnerstvo u cilju stabilizacije regiona i uspostavljanja zone slobodne trgovine. Iako SAP postavlja zajedničke političke i ekonomske ciljeve procjena napretka zasniva se na vlastitim zaslugama zemalja. Za više na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en) pristupljeno 16.04.2022. Na Samitu u Solunu u junu 2003. godine Proces stabilizacije i pridruživanja potvrđen je kao dio politike EU prema Zapadnom Balkanu, a potvrđena je i evropska perspektiva BiH i zemalja regiona. <https://www.parlament.ba/Content/Read/126?title=Klju%C4%8Dni-doga%C4%91aji-u-odnosima-EU-i-Bosne-i-Hercegovine&lang=hr> pristupljeno 16. 4. 2023.

o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>9</sup> U ovom periodu objavljen je dokument - Mapa puta EU (*Road Map*)<sup>10</sup>, kojim je definirano 18 ključnih uvjeta koje bi Bosna i Hercegovina trebala ispuniti kako bi se pristupilo izradi Studije izvodljivosti<sup>11</sup>. Studijom izvodljivosti identificirano je 16 prioriternih oblasti u kojima je bilo potrebno ostvariti suštinski reformski napredak kako bi se otvorili pregovori o SSP-u. Iako su pregovori službeno započeli 25. 11. 2005. godine zbog nedostatka napretka u ključnim reformama u BiH Sporazum nije potpisan.

U periodu od 2000. do 2008. godine, u kontekstu pristupnih aktivnosti doneseno je više različitih dokumenata i potpisano više sporazuma između EU i BiH<sup>12</sup>, ali je tek potpisivanjem SSP-a 16. 6. 2008. godine uspostavljen okvir za

---

<sup>9</sup> SSP zemalja Zapadnog Balkana (uključujući BiH) usvojen je u novembru 2000. godine, na Samitu u Zagrebu, čime se stvorila osnova za stabilizaciju i jačanje regionalne saradnje. Vidjeti i: BiH u procesu stabilizacije i pridruživanja <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=180> pristupljeno 16. 4. 2022.

<sup>10</sup> <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf> pristupljeno 16. 5. 2023.

<sup>11</sup> U martu 2003. godine EK uručila je BiH Upitnik od 346 pitanja koja su se odnosila na oblasti ekonomskog i političkog uređenja BiH te ostalih oblasti relevantnih za zaključivanje SSP-a. Na osnovu dostavljenih odgovora EK objavila je Mišljenje i Analitički izvještaj ukazujući na potrebu usklađivanja kriterija za članstvo. Nakon što je upitnik usvojen u novembru 2003. godine objavljena je Studija izvodljivosti EK o kapacitetu BiH za provođenje SSP-a. COM(2003) 692 finalna verzija Izvještaja EK o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, dostupno na: [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaju-komisije-vijecu-o-spremnosti-bosne-i-hercegovine-za-pregovore-o-sporazumu-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-s-evropskom-unijom\\_1604579643.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaju-komisije-vijecu-o-spremnosti-bosne-i-hercegovine-za-pregovore-o-sporazumu-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-s-evropskom-unijom_1604579643.pdf) pristupljeno 16.04.2022. I <https://www.parlament.ba/Publication/Read/13501?title=bilten-o-europskim-integracijama-parlamenta-u-bosni-i-hercegovini-1/2017&pageId=239> pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>12</sup> Neki od značajnijih su: Privremeni sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima koji je stupio na snagu 01.07.2008. godine. Konkretnije o Privremenom sporazumu o trgovini i trgovinskim pitanjima na: <https://www.parlament.ba/Content/Read/126?title=Klju%C4%8Dniodoga%C4%91aji-u-odnosima-EU-i-Bosne-i-Hercegovine&lang=hr> pristupljeno 16. 4. 2022. te na: <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/rju/2009/03/privremeni-sporazum-o-trgovini-i-trgovinskim-pitanjima.pdf> pristupljeno 16. 4. 2022.; Uveden je i bescarinski

provedbu pravnih, administrativnih, institucionalnih i ekonomskih reformi nužnih za ispunjavanje uvjeta za približavanje EU.<sup>13</sup> Prije potpisivanja SSP-a, a na osnovu Odluke Vijeća ministara BiH o procedurama u postupku obaveze usklađivanja bh. zakonodavstva s *acquis communautaire*, BiH i njene institucije

---

pristup proizvoda iz BiH tržištu EU, a Uvođenjem autonomnih trgovinskih mjera (Autonomus Trade Measure – ATM) za bh. proizvode na tržištu EU od 1. 2. 2017. godine proizvođači iz BiH ponovo mogu izvoziti određene poljoprivredne proizvode, uključujući voće i povrće bez ikakvih posebnih EU carina, što ih čini konkurentnijim na tržištu EU. Ove mjere uvedene su zbog privremene primjene, od istog datuma, Protokola o prilagođavanju SSP-a između EU i BiH kako bi se uzelo u obzir pristupanje Hrvatske EU. Više o tome: <https://europa.ba/?p=47277> pristupljeno 16. 4. 2022.; Od 1. 1. 2008. godine stupaju na snagu sporazumi o viznim olakšicama i readmisiji između BiH i EU. <https://www.parlament.ba/Publication/Read/13501?title=bilten-o-europskim-integracijama-parlamenta-u-bosni-i-hercegovini-1/2017&pagelid=239> pristupljeno 16. 4. 2022. Nakon što je Vijeće EU za pitanja pravde i unutarnjih poslova donijelo Odluku o ukidanju viznog režima za građane BiH te nakon njenog objavljivanja u službenom glasilu EU, građani BiH su od 15. 12. 2010. godine dobili mogućnost slobodnog putovanja. Vlasti u BiH su prije toga morale ispuniti 174 tehnička uvjeta, od kojih je najvažniji bio uvođenje biometrijskih pasoša; Uspostavljen je i Instrument pretprijetne pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) kao sredstvo kojim EU uz finansijsku i tehničku pomoć podržava reforme u “zemljama proširenja” i pomaže u izgradnji kapaciteta zemalja u procesu pristupanja. Od januara 2007. godine, IPA je zamijenila niz dotadašnjih programa i finansijskih instrumenata EU, poput programa PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS, posebno dizajniranih za potrebe zemalja koje su u Procesu stabilizacije i pridruživanja, a kojih je i BiH bila korisnik. Više o tome: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/ipa/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/) pristupljeno 16. 4. 2022.; U martu 2002. godine pokreće se Policijska misija EU (EUPM) <https://www.parlament.ba/Publication/Read/13501?title=bilten-o-europskim-integracijama-parlamenta-u-bosni-i-hercegovini-1/2017&pagelid=239>, a u 2004. godini misiju SFOR NATO-a zamjenjuje EUFOR (operacija Althea) koja prati i pruža podršku domaćim vlastima u izvršenju zadataka utvrđenih Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH. <https://www.parlament.ba/Content/Read/127?title=Evropske-institucije-u-BiH> pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>13</sup> Nakon što je u junu 2008. godine potpisan SSP u oktobru iste godine Parlamentarna skupština BiH dala je saglasnost za njegovu ratifikaciju. <https://www.parlament.ba/Publication/Read/13501?title=bilten-o-europskim-integracijama-parlamenta-u-bosni-i-hercegovini-1/2017&pagelid=239> pristupljeno 16. 4. 2022.

započele su proces dobrovoljno-obavezne faze usklađivanja<sup>14</sup>. Obaveza usklađivanja je nastupila potpisivanjem SSP-a između EU i BiH koji je stupio na snagu tek 1. juna 2015. godine, a obuhvat reformi proširen je sa trgovinskih pitanja na propise EU u cjelini te je na nivou Vijeća ministara BiH usvojen i Akcioni plan za provedbu Reformske agende<sup>15</sup>.

Faza koja je slijedila odnosila se na podnošenje zahtjeva za članstvo u EU, nakon čega Evropska komisija obavlja početnu procjenu zahtjeva i dostavlja svoje mišljenje Vijeću EU koje donosi konačnu odluku o dodjeli statusa zemlji kandidatkinji. BiH je podnijela zahtjev za članstvo u EU 15. februara 2016. godine, a Evropska komisija je Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU kao i Analitičko izvješće sa sveobuhvatnom mapom puta za reforme u BiH u području demokracije, vladavine prava, temeljnih prava i javne uprave objavila 29. 5. 2019. godine.<sup>16</sup> Pregledom političkog, pravnog, ekonomskog i upravnog sistema države Evropska komisija zaključila je da bi se pregovori za pristupanje EU trebali otvoriti kada BiH postigne potreban stupanj usklađenosti s kriterijima za članstvo.<sup>17</sup>

Kandidatski status za članstvo u Evropskoj uniji Bosni i Hercegovini je zvanično dodijeljen tek 15. 11. 2022. godine.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> „Službeni glasnik BiH“ br. 44/03

<sup>15</sup> Reformska agenda je dokument koji su zajednički kreirali Evropska unija, Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka te Vijeće ministara BiH i vlade oba bh. entiteta. Predstavlja set smjernica i mjera na čije su se provođenje, svojim akcionim planovima, obavezale vlade entiteta i Vijeće ministara, kako bi zemlja poboljšala socioekonomski status i ubrzala proces integracije u EU. Tim je dokumentom definirano šest ključnih reformskih područja za koja je zaključeno da imaju vitalan značaj za ekonomski, socijalni i politički preobražaj zemlje: javne finansije, oporezivanje i fiskalna održivost, poslovna klima i konkurentnost, tržište rada, reforma socijalne zaštite i penzija, vladavina prava i dobro upravljanje i reforma javne uprave. Više o tome: . 4. 2022.

<sup>16</sup> Navedene dokumente EK objavila je nakon što je BiH najprije dostavila odgovore na 3.242 pitanja 28. februara 2018. godine, a potom i odgovore na dodatnih 655 pitanja 4. marta 2019. godine. Upitnik je uručen 9. 12. 2016. godine

<sup>17</sup> <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=180> pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>18</sup> Kandidatski status dodijeljen je na osnovu Odluke Evropskog vijeća na samitu u Briselu. <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=180> pristupljeno 16. 4. 2023.

## Usklađivanje zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom stečevinom Evropske unije

Dodjeljivanjem kandidatskog statusa zemlja pristupa narednoj fazi, odnosno fazi otvaranja pregovora o pristupanju u kojoj Evropska komisija provodi detaljnu provjeru (*screening*) pravnog sistema zemlje kandidatkinje vršeći analitički pregled usklađenosti zakonodavstva. Za pristupne pregovore *acquis* EU je podijeljen u 35 poglavlja od kojih svako pokriva konkretno područje politike/strateško područje. U ovoj fazi vrši se usaglašavanje u pogledu potrebnih promjena kako bi se ispunile obaveze za članstvo u EU, a cilj procesa pregovaranja je da zemljama kandidatkinjama pomogne u pripremi ispunjavanja obaveza članstva u EU, za što je obično potrebno nekoliko godina.

Usklađivanje pravnog sistema Bosne i Hercegovine s *acquis*-em EU podrazumijeva ne samo usklađivanje odredbi nego i njihovo djelotvorno provođenje. Obaveza usklađivanja je pravni kriteriji koji proizlazi iz kriterija iz Kopenhagena<sup>19</sup> i koji, pored političkog i ekonomskog kriterija, predstavlja uvjet za članstvo u EU. Za proces usklađivanja značajno je i jačanje administrativnih sposobnosti te stvaranje efikasnog državnog sistema uprave za provođenje *acquis*-a EU i drugih obaveza koje proizilaze iz članstva u EU a u skladu s madridskim kriterijem<sup>20, 21</sup>.

BiH je svojim strateškim dokumentima trebala dodatno definirati svoj put ka EU i preuzeti inicijative nad predstojećim reformama. Tako je najprije

---

<sup>19</sup> Kriteriji iz Kopenhagena, koje je utvrdilo Evropsko vijeće u Kopenhagenu 1993. godine, a dopunilo Evropsko vijeće u Madridu 1995. godine su sljedeći: politički stabilne institucije koje garantiraju demokratiju, vladavinu zakona, poštivanje ljudskih prava, te prava i zaštitu manjina; ekonomski funkcionalna tržišna ekonomija i kapaciteti koji su sposobni da se izbore s konkurencijom i uslovima koji vladaju na tržištu EU; sposobnost da se preuzmu obaveze koje proizilaze iz članstva, uključujući posvećenost političkim, ekonomskim i monetarnim ciljevima EU; usvajanje evropske pravne stečevine i njeno efikasno provođenje kroz odgovarajuće administrativne i pravosudne strukture. <https://www.parlament.ba/Content/Read/125?title=Put-do-%C4%8Dlanstva-u-Evropskoj-uniji> pristupljeno 22. 5. 2023.

<sup>20</sup> Kriterij iz Madrida, usvojen na samitu Evropskog vijeća u Madridu 1995. godine, naglašava da zemlja kandidatkinja treba ispunjavati uvjete kroz prilagodbu administrativnih kapaciteta.

<sup>21</sup> <https://www.dei.gov.ba/bs/instrumenti-za-uskladivanje-s-pravnom-tecevinom-eu> pristupljeno 22. 5. 2023.

donesen osnovni i sveobuhvatan dokument koji pokriva vremenski period do samog pristupanja BiH u punopravno članstvo EU - Strategija integriranja BiH u Evropsku uniju. U skladu sa obavezama iz SSP-a Bosna i Hercegovina, kao i sve zemlje koje pristupaju EU, dužne su usvojiti Državni program za usvajanje *acquis*-a EU. Pored toga, BiH je u oktobru 2020. godine započela i izradu Programa integriranja u EU, kao sveobuhvatni dokument koji osim plana usklađivanja domaćih propisa s *acquis*-om EU sadrži i planove provedbe ostalih obaveza.<sup>22</sup> Međutim, u trenutku pisanja ovog rada nije bilo dostupnih informacija da je Državni program za usvajanje *acquis*-a EU i usvojen.

Imajući u vidu kompleksnost administrativnog uređenja BiH i shodno tome podijeljenu nadležnost između administrativnih jedinica, preuzimanje *acquis*-a EU treba se vršiti na koordiniran i usklađen način, kako bi bh. propisi kojima se preuzimaju pravni akt EU bili usklađeni na jednak način i u istom obimu.<sup>23</sup>

Evropska komisija, počevši od 2005. godine, na godišnjem nivou priprema izvještaje o napretku Bosne i Hercegovine<sup>24</sup>, dajući generalnu ocjenu i preporuke. Do sada objavljeni izvještaji Evropske komisije, a što potvrđuje i posljednji objavljen Izvještaj za 2022. godinu<sup>25</sup> ukazuju na neujednačenu dinamiku procesa usklađivanja s *acquis*-em EU te je opći zaključak da su u prethodnom periodu činjeni određeni, ali ipak nedovoljni pomaci, zbog čega proces usklađivanja bh. zakonodavstva s *acquis*-em EU nije na zadovoljavajućem nivou, a preporuke se opetuju.

## Okolišni *acquis* Evropske unije i Bosna i Hercegovina

Osnovu pregovora o pristupanju EU za svaku državu kandidatkinju čine poglavlja pravne stečevine EU koja se odnose na različita područja/politike<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Ibid

<sup>23</sup> Ibid

<sup>24</sup> Izvještaji EK o BiH dostupni na: [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2005\\_1604579632.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2005_1604579632.pdf) pristupljeno 22. 5. 2023.

<sup>25</sup> Izvještaj za 2022. godinu dostupan na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022SC0336> pristupljeno 22. 5. 2023.

<sup>26</sup> Pregovaračka poglavlja odnose se na: 1. Slobodu kretanja roba; 2. Slobodu kretanja radnika; 3. Pravo poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga; 4. Slobodu kretanja kapitala; 5. Javne nabavke; 6. Pravo trgovačkih društava; 7. Prava intelektualnog vlasništva; 8. Politiku konkurencije; 9. Finansijske

koje je potrebno reformirati u cilju prilagodbe administrativne i institucionalne strukture a u cilju usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. To znači da svaka zemlja kandidatkinja razmatra uvjete i način preuzimanja *acquis*-a kao i njegovu primjenu. Zbog toga se pregovori o pristupanju mogu smatrati procesom prilagođavanja zemlje kandidatkinje vrijednosnom, pravnom i društvenom sistemu EU. Poglavlja se u fazi pregleda pravne stečevine EU revidiraju i redovito ocjenjuju sve do trenutka zatvaranja svakog poglavlja.<sup>27</sup> Privremenim zatvaranjem, svih poglavlja okončavaju se i pregovori sa zemljom kandidatkinjom.

Dio ukupnog *acquis*-a EU čini oblast okoliša i klimatskih promjena sadržana u poglavlju 27<sup>28</sup>. Riječ je o izuzetnom obimnom (možda i najobimnijem), normativno i finansijski veoma zahtjevnom poglavlju. Pravna stečevina koja se vezuje za ovo poglavlje sastoji se od preko 300 pravnih akata (uredbe, direktive, odluke i preporuke) koji pokrivaju horizontalno zakonodavstvo, kvalitetu vode i zraka, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, kontrolu industrijskog onečišćenja i upravljanje rizikom, kemikalije i genetski modificirane organizme (GMO), buku i šumarstvo.<sup>29</sup>

Slijedeći koncept održivog razvoja<sup>30</sup> i u pokušaju iznalaženja globalnog političkog dogovora, EU pitanja zaštite okoliša nastoji riješiti sistemski kroz

---

usluge; 10. Informacijsko društvo i medije; 11. Poljoprivredu i ruralni razvoj; 12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarnu politiku; 13. Ribarstvo; 14. Transportnu politiku; 15. Energiju; 16. Oporezivanje; 17. Ekonomsku i monetarnu politiku; 18. Statistiku; 19. Socijalnu politiku i zapošljavanje; 20. Poduzetništvo i industrijsku politiku; 21. Transevropske mreže; 22. Regionalnu politiku i koordinaciju strukturnih instrumenata; 23. Pravosuđe i temeljna prava; 24. Pravdu, slobodu i sigurnost; 25. Nauku i istraživanje; 26. Obrazovanje i kulturu; 27. Okoliš; 28. Zaštitu potrošača i zdravlja; 29. Carinsku uniju; 30. Vanjske odnose; 31. Vanjsku, sigurnosnu i obrambenu politiku; 32. Finansijsku kontrolu; 33. Finansijske i proračunske odredbe; 34. Institucije te 35. Druga pitanja (pitanja koja se pojavljuju u toku pregovora, ali koja nisu obuhvaćena niti jednim drugim pregovaračkim poglavljem). Za detaljnije o svakom od navednih pregovaračkih poglavlja pogledati na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en) pristupljeno 22. 5. 2023.

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> <https://www.eu.me/en/common-negotiating-position-for-chapter-27/> pristupljeno 22. 5. 2023.

<sup>29</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en) pristupljeno 22. 5. 2023.

ambicioznu politiku i zakonodavne pakete vodeći se promoviranjem upravljanja okolišom na ekološki prihvatljiv način.<sup>31</sup> Ciljevi okolinske politike EU zasnivaju se na poštivanju određenih načela kao osnova za pravno rezoniranje u postupku donošenja odluka koja svoj smisao dobijaju kroz primjene pravnih normi. Načela su općeg krakatera: održivost, visok nivo zaštite okoliša, integritet, supsidijarnost; te specifičnog karaktera (posebna načela): preventivno djelovanje, uklanjanje onečišćenja na samom izvoru, opreznost, „onečišćivač plaća“, poduzimanje privremenih mjera.<sup>32</sup>

U savremenim uvjetima života, obilježenim stalnom brigom za očuvanje okoliša i pod prijetnjom sveprisutnijih klimatskih promjena i posljedica koje izazivaju nameće se potreba ali i obaveza donošenja odgovarajućih mjera kojima se učinci ljudskih aktivnosti na okoliš „ograničavaju“. U skladu s konceptom održivog razvoja, politike i normativni okvir trebaju uzimati u obzir ekološke vrijednosti pri donošenju odluka, razumijevajući da prirodni resursi ipak nisu beskonačno dostupni. Za BiH, kao i svaku zemlju, je od iznimne važnosti sačuvati prirodu i prirodne resurse, jer to osigurava ne samo očuvanje čistog i zdravog okoliša, nego i osiguranje zdravlja i blagostanja svog stanovništva. Približavanje propisima EU koji se tiču okoliša usmjereni su ka istom cilju i u skladu su s najvišim standardima, a ispunjenost preuzetih obaveza i usklađivanje propisa treba biti potpuno.

Bosna i Hercegovina je pristupila brojnim međunarodnim konvencijama i sporazumima o zaštiti okoliša, kao i brojnim protokolima čiji

---

<sup>30</sup> EU je 2001. godine predstavila svoju prvu strategiju održivog razvoja, a dimenzija zaštite okoliša uključena je u Lisabonsku strategiju. Kao odgovor na Program održivog razvoja do 2030., donesen na Općoj skupštini UN (2015. godine) EK je 2016. godine objavila komunikaciju pod nazivom „Budući koraci za održivu evropsku budućnost – evropske mjere za održivost“, u kojoj je opisala kako ciljeve održivog razvoja uključiti u prioritete politika EU. Nakon toga je Komisija (2019. godine) predstavila dokument o ciljevima održivog razvoja pod nazivom „Prema održivoj Europi do 2030.“, u kojem se navode tri scenarija za budućnost. Evropski parlament podržao je najambiciozniji scenarij prema kojem EU i sve države članice sve mjere trebaju usmjeriti ka provedbi ciljeva održivog razvoja, predlaganjem konkretnih rezultata za 2030. i uspostavom mehanizma za izvješćivanje i praćenje napretka.

<sup>31</sup> Imamović-Čizmić, K., Nikolajev, A. i Ramić, L. (2022). Osnove prava privrednog sistema Evropske unije sa odabranim politikama. Sarajevo., str. 232

<sup>32</sup> Ibid, str. 234-236



registar vodi Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH<sup>33</sup>, a kojima se osigurava bolja izrada razvojnih strategija i programa. U kontekstu pridruživanja EU BiH je prošla kroz dosta turbulentan period, a kao budućoj članici EU pred njom su i dalje brojni izazovi i ogroman posao. Razlog tome su: nedovoljna usklađenost propisa na horizontalnom i vertikalnom nivou u BiH što je odraz složenog državnog uređenja BiH; potreba da se donese veliki broj novih zakonskih propisa koji bi bili u skladu s *acquis*-em EU; te činjenica da je ova oblast vrlo dinamična zbog čega su se i okolinska politika EU kao i prateći normativni akti tokom godina mijenjali i nadograđivali<sup>34</sup>, a što zahtijeva i odgovarajući dinamiku od strane zemalja kandidatkinja.

Sistem upravljanja okolišem koji se posljednjih godina stvarao u BiH zasnovan je na principima koji se primjenjuju i u EU, a što je u skladu s opredjeljenjem BiH za pristupanje EU kao i politikom opredijeljenosti EU ka BiH. Tako je razvoj okolinske politike BiH bio najprije podržavan kroz CARDS program<sup>35</sup>, kada je, pripremljen i set zakona (entitetskih) o okolišu<sup>36</sup>, a koji su

---

<sup>33</sup> Za više na: <http://www.mvteo.gov.ba/Content/Read/vodni-resursi-zastita-okoline-konvencije-sporazumi> pristupljeno 29. 5. 2023.

<sup>34</sup> Modifikacijom Ugovora EEZ članom 25. uvode se nove nadležnosti i nova pravila te uvodi posebno poglavlje „Okoliš”, kao prva pravna osnova za politiku zaštite okoliša s ciljem očuvanja kvalitete okoliša, zaštite ljudskog zdravlja i osiguranja racionalnog korištenja prirodnih resursa. Ugovorom iz Maastrichta (1992. godine) proširen je mandat EU u oblasti politike okoliša koja je neizbježno povezana sa razvojem jedinstvenog tržišta te je ukazano na pomak sa “trgovinske orijentacije” ka „okviru održivosti”, čime je okoliš i službeno postao područje politike EU. Ugovorom iz Amsterdama (1999. godine) dodatno je porasla važnost politike zaštite okoliša u EU. Ugovor iz Lisabona (2009. godine) sadrži poglavlje XX „Okoliš”, a što je utvrđeno članovima 191. do 193. koji predstavljaju pravnu osnovu za provođenje aktivnosti Unije na ovom polju. Imamović-Čizmić, K., Nikolajev, A. i Ramić, L. (2022). Osnove prava privrednog sistema Evropske unije sa odabranim politikama. Sarajevo., str. 232 - 233

<sup>35</sup> Pomoć zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization – CARDS) usvojen je 5. decembra 2000. godine Uredbom Vijeća EK br. 2666/2000. s ciljem pružanja podrške učeću zemalja zapadnog Balkana u Procesu stabilizacija i pridruživanja. U periodu od 2000. do 2006. godine region je iz programa CARDS dobio € 4,6 milijardi za investicije, izgradnju institucija i ostale mjere. [https://europa.ba/?page\\_id=533](https://europa.ba/?page_id=533) pristupljeno 22. 5. 2023.

<sup>36</sup> Riječ je o: Okvirnom zakonu o zaštiti okoliša, Zakonu o zaštiti zraka, Zakonu o zaštiti voda, Zakonu o upravljanju otpadom, Zakonu o zaštiti prirode, Zakonu o

kasnije mijenjani i dopunjavani. U početku se normativni okvir odnosio na sektore zraka, vode i otpada, da bi se kasnije proširio i na ostale sektore: buka, hemikalije i jonizirajuća zračenja. Osim ovih zakona, 2003. godine usvojen je i međuentitetski Nacionalni plan aktivnosti u oblasti okoliša/životne sredine za BiH (NEAP).

Značajan doprinos izgradnji kapaciteta za upravljanje okolišem dao je i projekat REReP (*The Regional Environmental Reconstruction Programme for South Eastern Europe*)<sup>37</sup>. Kasnije će ovaj program prerasti u program RENA (*Regional Environmental Reconstruction Program for Accession*) za period od 2010. do 2013. godine.<sup>38</sup> Istovremeno cilj je bio usmjeren i ka jačanju kapaciteta državnih institucija odgovornih za okoliš i razvoj relevantnih politika na relaciji država – administrativne jedinice, kako bi se poboljšalo održivo upravljanje okolišem u cijeloj BiH. Nadalje su, kroz program pomoći EU - IPA program (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) za zemlje kandidatkinje osiguravana evropska sredstva za razvojne aktivnosti usmjerene ka progresivnijem usklađivanju s *acquis*-em EU, ali i društveno-ekonomskom, te održivom razvoju.

Promatrajući Izvještaj EK za BiH za 2022. godinu primjetan je diverzificiran napredak u odnosu na promatrane oblasti te su u skladu s tim preporuke davane za raniji period, zbog njihove nepotpune primjene, i dalje ostajale i ostaju na snazi.

Prema Izvještaju o BiH za 2022. godinu<sup>39</sup> u kontekstu poglavlja 27 (Okoliš i klimatske promjene) ponovljena je konstatacija iz Izvještaja za 2021.

---

fondu za okoliš/Zakon o fondu za zaštitu životne sredine. Zakoni su izrađeni u skladu s relevantnim evropskim direktivama, usklađeni za oba entiteta i Brčko distrikt. Republika Srpska je ove zakone usvojila 2002., Federacija Bosne i Hercegovine 2003. i Brčko distrikt 2004. godine. Sadržaj tih zakona nije bio isti u oba entiteta i Brčko distriktu, ali su bili vrlo slični i nisu postojale ključne razlike.

<sup>37</sup><https://unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/Kiev/proceedings/files.pdf/Item%207/7a/7aDocuments/Background%20docs/inf.32.e.pdf> pristupljeno 22. 5. 2023.

<sup>38</sup> [http://www.ecranetwork.org/Files/RENA\\_Publication\\_Web.pdf](http://www.ecranetwork.org/Files/RENA_Publication_Web.pdf) i <https://www.fmoit.gov.ba/bs/novosti/priopcenja/bih-sudionik-novog-eu-regionalnog-programa-zastite-okolisa-rena> pristupljeno 22. 5. 2023.

<sup>39</sup> Uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2022. {COM(2022) 528 final} - {SWD(2022) 332

godinu u pogledu nivoa pripremljenosti, postignutog napretka i potrebe za dodatnim naporima u cilju osiguranja „ravnomjernog, usklađenog i dosljednog cjelodržavnog pristupa strateškom planiranju i usklađivanju s *acquis*-em EU na svim nivoima vlasti“, zbog čega preporuke date za 2021. godinu, koje nisu dovoljno primijenjene, i dalje ostaju na snazi.

Novina koja je istaknuta odnosi se na činjenicu da je Bosna i Hercegovina značajno poboljšala kapacitete sistema civilne zaštite na lokalnom i entitetskom nivou te je u septembru 2022. godine postala punopravna članica Mehanizma civilne zaštite Unije (UCPM) s istim pravima kao i države članice EU. Data je preporuka za dalji razvoj postojećih kapaciteta i uspostavu sigurnih transevropskih telematskih usluga između uprava (sTESTA) što je preduvjet za povezivanje sa Zajedničkim komunikacijsko-informacijskim sistemom za hitne situacije (CECIS) Evropske komisije. Također su potrebna: dalja poboljšanja u oblasti zakonodavstva za spremnost i odgovor, ojačavanje upravljanja i procedura za razvoj nacionalne procjene rizika, ubrzanje provedbe Akcionog plana civilne zaštite za period 2020-2025., unapređenje koordinacije između entiteta i Brčko distrikta, razvoj sveobuhvatnog programa obuke za jedinice za hitne situacije te uspostava jedinstvenog evropskog broja za hitne slučajeve (112).<sup>40</sup>

Jedna od preporuka datih za 2023. godinu: „Provesti cjelodržavnu strategiju usklađivanja propisa s *acquis*-em EU u oblasti zaštite okoliša, i pripremiti i usvojiti Strategiju zaštite okoliša“ zahtijeva poboljšanje usklađenosti podsektorskih strategija i zakonodavnog okvira na horizontalnom nivou na različitim nivoima vlasti. Pored toga, donošenje jedinstvenog integriranog akcionog plana vodilo bi ujednačenosti strategije usklađivanja propisa i njenog provođenja. Unapređenje pravnog okvira, jačanje administrativnih kapaciteta i sistema praćenja te poboljšanje međuinstitucionalne koordinacije treba biti u skladu sa Zelenom agendom za zapadni Balkan i Ciljem klimatske neutralnosti do 2050. godine.<sup>41</sup>

---

final} - {SWD(2022) 333 final} - {SWD(2022) 334 final} - {SWD(2022) 335 final} - {SWD(2022)337 final} - {SWD(2022) 338 final}

<sup>40</sup> Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2022. godinu

S W D ( 2 0 2 2 ) 3 3 6 f i n a l [https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf) pristupljeno 8. 5. 2023 str. 109

<sup>41</sup> Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2022. godinu

U cilju osiguranja sveobuhvatnosti i usklađenog pristupa strateškog planiranja u BiH je započeta izrada strateških dokumenata u okviru realizacije projekta izrade Strategije i Akcionog plana zaštite okoliša u BiH za period do 2030. i dalje (ESAP BiH 2030+). ESAP BiH 2030+ će se sastojati od strategija i akcionih planova za sva četiri nivoa vlasti (BiH, Federacija BiH (FBiH), Republika Srpska (RS) i Brčko Distrikt (BD)). Donošenjem Strategije i akcionog plana okoliša BiH 2030+ osigurati će se: jasno definirani, usaglašeni i usvojeni strateški ciljevi i ciljevi po tematskim oblastima, uz ostvarive mjere za rad nadležnih organa; pomoć u usklađivanju pravnih i institucionalnih okvira BiH s politikama i procedurama EU u oblasti okoliša; prioriteti za finansiranje iz domaćih izvora, te pomoć BiH u pristupu međunarodnim izvorima finansiranja; jača svijest o pitanjima okoliša među pripadnicima šire javnosti i privrednog sektora u BiH.<sup>42</sup> U sklopu procesa izrade strategije zaštite okoliša ESAP BiH 2030+ na nivou entiteta i BD usvojene su zasebne strategije zaštite okoliša/životne sredine, a koje obuhvataju sedam istih tematskih oblasti: Upravljanje vodama; Upravljanje otpadom; Biodiverzitet i zaštitu prirode; Kvalitet zraka, Klimatske promjene i energiju; Hemijsku sigurnost i buku; Održivo upravljanje prirodnim resursima (uključujući poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo i rudarske aktivnosti) i Upravljanje okolišem (kao horizontalnu politiku).

Navedene tematske oblasti „pristaju uz“ i trebaju, u cilju usklađivanja s *acquisem* EU, odgovoriti preporukama datim u Izvještaju za 2022. godinu. Zbog obimnosti koju bi analiza savkog od sektora zahtijevala u nastavku se predstavljaju samo generalne preporuke.

U sektoru upravljanja vodama potrebno je: izraditi dosljednu i usklađenu cjelodržavnu strategiju i održive investicijske planove za upravljanje vodama i upravljanje komunalnim otpadnim vodama; izraditi dosljednu i usklađenu strategiju za cijelu zemlju i plan održivog ulaganja u upravljanju vodama i urbanim otpadnim vodama; usvojiti posebne planove za provedbu *acquisa* EU koji se odnose na vodu za piće, komunalne otpadne vode

---

S W D ( 2 0 2 2 ) 3 3 6 f i n a l [https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf) pristupljeno 8. 5. 2023 str. 106

<sup>42</sup> BiH ESAP 2030+, Fact Sheet, January 2021., <https://esap.ba/wp-content/uploads/2021/05/BiH-ESAP-2030-Fact-Sheet-bos.pdf> pristupljeno 16. 4. 2023

i upravljanje rizikom od poplava; usvojiti krovni izvještaj za Bosnu i Hercegovinu o planovima upravljanja riječnim slivom, kao i revidirani akcioni plan za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama.<sup>43</sup>

Za sektor upravljanja otpadom date preporuke odnose se na: pripremu Cjelodržavne strategije za upravljanje otpadom u skladu sa strategijom EU za plastiku i Direktivom o plastici za jednokratnu upotrebu (kao i u kontekstu cirkularne ekonomije); zatvaranje ili saniranje deponija koje nisu u skladu s Direktivom o deponijama; podizanje svijesti kako bi se smanjilo stvaranje otpada i promovirala ponovna upotreba i recikliranje; usklađivanje s *acquis-em* EU o kanalizacijskom mulju, baterijama, ambalaži, polihlorisanim bifenilima/polihlorisanim terfenilima i otpadnim vozilima.

Kada je riječ o zaštiti prirode i očuvanju biodiverziteta potrebno je: usvojiti listu potencijalnih Natura 2000 područja i podzakonske akte; uspostaviti sistem za sistematsko praćenje biodiverziteta; osnažiti potpunu provedbu Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (CITES) i izgradnju kapaciteta; pripremiti zakonsku regulativu i uspostaviti uslove za ratifikaciju i provedbu Protokola iz Nagoje o pristupu genetskim resursima i pravednoj raspodjeli dobiti ostvarene njihovim korištenjem; osigurati da su investicije u obnovljive izvore energije, uključujući i prirodne izvore, u skladu sa svim relevantnim *acquis-em* EU.

S obzirom na vrlo prisutan problem zagađenja zraka u pogledu njegovog kvaliteta potrebno je: uspostaviti funkcionalnu usklađenu mrežu za praćenje kvaliteta zraka u cijeloj zemlji zajedno sa cjelodržavnim programom za poboljšanje kvaliteta zraka kako bi se osigurali pouzdani podaci za BiH; uskladiti zakonodavstvo s Direktivom EU o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari; uspostaviti funkcionalne državne evidencije emisija i izvještavanja; te ubrzati aktivnosti na potpunoj ratifikaciji i provedbi Konvencije o zraku i pratećih protokola. Pored toga Zemlja i dalje ozbiljno i konstantno krši Ugovor o Energetskoj zajednici o usklađivanju s *acquis-em* EU o smanjenju sadržaja sumpora u određenim tečnim gorivima, na koji se sankcije primjenjuju od januara 2021., a nije bilo napretka ni u usklađivanju s *acquis-em* EU koji se odnose na hlapljive organske spojeve (HOS).

---

<sup>43</sup> Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2022. godinu

S W D ( 2 0 2 2 ) 3 3 6 f i n a l [https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf) pristupljeno 8. 5. 2023 str. 107-108

Klimatske promjene i energija pitanja su koje sve više dolaze do izražaja. Stoga je u ovom sektoru potrebno: izvršiti usklađivanje propisa sa novim *acquis-em* EU o klimatskim promjenama i razviti pravni okvir o klimatskim promjenama na državnom nivou; započeti usklađivanje sa sistemom trgovanja emisijama EU i dati prioritet usklađivanju sa novom uredbom o upravljanju; usvojiti i provesti Plan prilagođavanja na klimatske promjene i Strategiju prilagođavanja na klimatske promjene i niskoemisionog razvoja BiH u skladu sa okvirom EU o klimatskim i energetske politikama do 2030. Ovdje treba napomenuti da je u skladu sa obavezama koje proizilaze iz Pariškog sporazuma u BiH<sup>44</sup> u decembru 2020. godine izrađena i usvojena Strategija prilagodbe na klimatske promjene i niskoemisionog razvoja BiH za period 2020. – 2030.<sup>45</sup> Pored toga, u decembru 2022. godine BiH je finalizirala i dostavila svoj Plan prilagođavanja na klimatske promjene (NAP) Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama (UNFCCC)<sup>46</sup>. Također, Bosna i Hercegovina redovito dostavlja nacionalne izvještaje, pa je izrađen i Četvrti nacionalni izvještaj Bosne i Hercegovine o klimatskim promjenama (u skladu sa Trećim dvogodišnjim izvještajem UNFCCC o emisiji gasova sa efektom staklene bašte) koji uključuje utvrđivanje prioriternih mjera za prilagođavanje klimatskim promjenama i smanjenje gasova sa efektom

---

<sup>44</sup> Obaveze država koje proističu iz Okvirne konvencije o klimatskim promjenama (UNFCCC) i Pariškog sporazuma zemlje članice obavezale su se na ulaganje napora u cilju smanjivanja emisije stakleničkih plinova (prelazak na obnovljive izvore energije, povećanje energetske efikasnosti, smanjivanje i potpuna eliminacija fosilnih goriva), prilagodbu na klimatske promjene (unapređenje poljoprivrede, šumarstva, adekvatno upravljanje rječnim slivovima, izrada planova za predviđanje poplava, razvoj ekonomskih aktivnosti koje su u skladu sa adaptivnim kapacitetima država itd.), te izvještavanje o uložnim finansijskim sredstvima u svrhu unapređenja upravljanja klimatskim promjenama.

<sup>45</sup> Ova strategija identifikira mjere za prilagođavanje klimatskim promjenama u oblastima energije, transporta i poljoprivrede, te drugim oblastima (biodiverzitet, šumarstvo, turizam, voda, zdravlje stanovništva i zgradarstvo), kao i mjere za ublažavanje klimatskih promjena. Kao glavni ciljevi Strategije navode se: povećanje otpornosti na klimatsku varijabilnost i klimatske promjene, pri čemu će se osigurati razvojne dobiti; te dostizanje najviše vrijednosti i prestanak rasta nivoa emisija plinova staklene bašte otprilike 2025. godine na nivou koji je ispod prosjeka emisija EU27 po glavi stanovnika.

<sup>46</sup> Plan je zvanično objavljen na <https://napcentral.org/submitted-naps> pristupljeno 8. 5. 2023.

staklene bašte u sektorima: privreda i industrija, energija, saobraćaj, poljoprivreda, šumarstvo, upravljanje otpadom, upravljanje vodnim resursima, turizam, zdravstvo, obrazovanje, program održivog razvoja do 2030 – ciljevi održivog razvoja.; završiti pripremu nacionalnog energetskeg i klimatskog plana (NECP) za period 2021.-2030. koji će zamijeniti nacionalni akcioni plan energetske efikasnosti. Nacionalni energetskeg i klimatski plan Bosne i Hercegovine do 2030. godine (*National Energy and Climate Plan – NECP BiH*) trenutno se nalazi u fazi nacрта a konačan prijedlog trebao bi biti dostavljen Sekretarijatu Energetske zajednice u junu 2023. godine<sup>47</sup>; značajno ojačati administrativne kapacitete kako bi se osigurala djelotvorna provedba potrebnih mjera. Iako je Vijeće ministara BiH usvojilo Nacionalni plan smanjenja emisija za Bosnu i Hercegovinu (*National Emission Reduction Plan - NERP BiH*) za period od 01.01.2018. - 31.12.2027. godine, Bosna i Hercegovina je u obavezi da osigura njegovu provedbu te u tu svrhu usvoji neophodne tehničke i finansijske mjere. Potrebno je dodatno usklađivanje zakonodavstva sa direktivama o industrijskim emisijama<sup>48</sup>, oznakama zaštite okoliša, i programima revizije.<sup>49</sup>

Shodno datoj preporuci za 2023. godinu<sup>50</sup> Bosna i Hercegovina treba nastaviti sa provedbom Pariškog sporazuma uspostavljanjem politika i mjera za ostvarenje ažuriranog nacionalno utvrđenog doprinosa (NDC-a) te ubrzati provedbu svog Revidiranog nacionalno utvrđenog doprinosa za period 2020-

---

<sup>47</sup> Plan predviđa smanjenje emisije stakleničkih plinova za 41,21 posto u odnosu na nivo iz 1990. godine na 15,65 miliona tona CO<sub>2</sub>, udio obnovljivih izvora energije od 43,62 posto, potrošnju primarne energije od 6,84 miliona tona ekvivalenta nafte i finalnu potrošnju energije od 4,34 miliona tona naftnog ekvivalenta. Sastavni dio NECP-a su i mjere za postizanje ciljeva.

<sup>48</sup> Kao ugovorna strana Ugovora o Energetskoj zajednici (UEnZ), Bosna i Hercegovina se obavezala na provedbu Direktive 2001/80/EZ o ograničenju emisije određenih zagađujućih materija u zrak iz velikih postrojenja za sagorijevanje (LCP direktiva), a koje se odnose na smanjenje emisija sumpordioksida (SO<sub>2</sub>), azotnih oksida (NO<sub>x</sub>) i čvrstih čestica iz velikih postrojenja za sagorijevanje te Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama (DIE)

<sup>49</sup> Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2022. godinu

S W D ( 2 0 2 2 ) 3 3 6 f i n a l [https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf) pristupljeno 8. 5. 2023 str. 108

<sup>50</sup> Ibid str. 109

2030. koji je 2021. godine dostavljen Okvirnoj konvenciji UN-a o klimatskim promjenama. Dostavljenim NDC-em Bosna i Hercegovina ažurirala je svoj uvjetni cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova na 36,8 posto ispod razine iz 1990. godine do 2030. godine; povećala cilj bezuvjetnog smanjenja emisija stakleničkih plinova na 33,2 posto do 2030. u usporedbi s razinama iz 1990., 18 posto više nego u početnom NDC-u; postavila dugoročne ciljeve smanjenja emisija stakleničkih plinova za 2050. na 61,7 posto (bezuovjetno) i 65,6 posto (uvjetno) ispod razina iz 1990. godine; te je prvi put uključila prioritete i aktivnosti prilagodbe u NDC<sup>51</sup>. Međutim, nije bilo napretka u usklađivanju sa Uredbom EU o praćenju i izvještavanju o emisijama stakleničkih plinova. Ne postoji nacionalni sistem popisa emisija stakleničkih plinova, niti zakonski okvir na državnom nivou koji to reguliše. Nije ostvaren napredak u usklađivanju sa direktivama o kvalitetu goriva, supstancama koje oštećuju ozonski omotač, fluoriranim plinovima, hvatanju i skladištenju ugljika kao i drugim relevantnim propisima. Nakon ratifikacije Kigalijskih izmjena na Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, od zemlje se traži da 2024. godine zamrzne proizvodnju i upotrebu hidrofluorouglijika, uz smanjenje od 80 posto do 2045. godine.<sup>52</sup>

S obzirom da nije bilo velikog napretka ni u sektoru hemijske sigurnosti i buke potrebno je: ujednačavanje sa Uredbom EU o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenju hemikalija (REACH); usklađivanje sa Uredbom EU o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa; imenovanje relevantnih tijela odgovornih za primanje informacija i formulisanje preventivnih i popravnih mjera; usklađivanje propisa s *acquis*-em EU o azbestu i o zaštiti životinja koje se koriste u naučne svrhe; provesti Roterdamsku konvenciju o procedurama davanja saglasnosti uz prethodnu najavu za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini, čija je Bosna i Hercegovina članica; postizanje napretka u pristupanju Minamatskoj konvenciji<sup>53</sup>;

---

<sup>51</sup> <https://climatepromise.undp.org/what-we-do/where-we-work/bosnia-and-hercegovina> pristupljeno 08.05.2023.

<sup>52</sup> Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2022. godinu

S W D ( 2 0 2 2 ) 3 3 6 f i n a l [https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf) pristupljeno 8. 5. 2023. str. 109

<sup>53</sup> Minamatskom konvencijom o živi, usvojenoj u Japanu 2013. godine, predviđa se okvir za kontrolu i ograničenje upotrebe žive i živinih spojeva te antropogenih emisija i ispuštanja žive i živinih spojeva u zrak, vodu i zemljište s ciljem zaštite zdravlja ljudi i okoliša.



usklađivanje propisa o buci iz okoliša s *acquis*-em EU.<sup>54</sup>

U pogledu upravljanja okolišem potrebno je ne samo dodatno usklađivanje domaćeg zakonodavstva u oblasti okoliša nego i u skladu sa svim ostalim sektorima, što podrazumijeva integralan pristup u upravljanju okolišem. Tako u pogledu kontrole industrijskog zagađenja i upravljanju rizikom nije ostvaren napredak u usklađivanju s *acquis*-em EU. U Izvještaju za 2022. godinu navodi se da „Protokol o registru ispuštanja i prenosa zagađujućih materija (PRTR) Arhuske konvencije još treba da bude ratificiran“. Okolišna legislativa definira vođenje registara, pa je tako Zakonom o zaštiti okoliša FBiH propisano da Registar vodi Federalno ministarstvo okoliša i turizma, koje je u skladu sa članom 34. Zakona o zaštiti okoliša<sup>55</sup> donijelo i novi Pravilnik o registru zagađivača i zagađivanjima okoliša<sup>56</sup>, usklađen sa propisima EU. U Republici Srpskoj osnov za vođenje Registra ispuštanja i prenosa zagađujućih materija nalazi se u Zakonu o zaštiti životne sredine<sup>57</sup> shodno kojem je propisano da Registar vodi Republički hidrometeorološki zavod Republike Srpske (od 2012. godine<sup>58</sup>), a 2007. godine donesen je i Pravilnik o metodologiji i načinu vođenja registra postrojenja i zagađivača<sup>59</sup>. U skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine Brčko distrikta BiH<sup>60</sup>, član 28, obaveza vođenja Registra je u nadležnosti Odjeljenja za zaštitu životne sredine Vlade Brčko distrikta BiH. Uspostavljanjem PRTR na

---

<sup>54</sup> Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2022. godinu

SWD(2022) 336 final [https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf) pristupljeno 8. 5. 2023. str. 109

<sup>55</sup> Članom 34 stav 1 Zakona o zaštiti okoliša FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 15/21) propisano je da „Federalno ministarstvo vodi elektronske registre o zagađivačima, zagađenjima i postrojenjima u kojima su prisutne opasne tvari koji predstavljaju osnov za izvještavanje u skladu sa zakonskim obavezama i međunarodnim ugovorima, uključujući one koji proizilaze iz Kijevskog protokola i Arhuske konvencije o pristupu informacijama.“

<sup>56</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 11/23

<sup>57</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br.: 71/12, 79/15 i 70/20

<sup>58</sup> Do ovog perioda Registar ispuštanja i prenosa zagađujućih materija vodilo je Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske.

<sup>59</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 92/07

<sup>60</sup> „Službeni glasnik Brčko Distrikta“, br. 24/04

nivou države predstavljalo bi značajan napredak jer bi se time osigurala jedinstvena baza podataka, prikupljanje podataka po jedinstvenoj metodologiji bi omogućavalo njihovo adekvatnije ažuriranje i verificiranje, čime bi izvještavanje prema Evropskom PRTR-u bilo kvalitetnije. Trenutno je u toku projekt Resursnog centra za okoliš (REC) pod nazivom „Poboljšanje registara ispuštanja i prijenosa zagađujućih materija (PRTR) u zemljama zapadnog Balkana i Republici Moldaviji” koji za opći cilj ima pružiti podršku u razvoju ili nadogradnji postojećih PRTR sistema navedenih zemalja, uspostaviti integrirani sistem izvještavanja prema Registru EU-a o industrijskim postrojenjima te pripremu za provedbu Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama (IED)<sup>61</sup> kao i PRTR protokola.<sup>62</sup> U okviru ovog Projekta biće uspostavljena funkcionalna elektronska PRTR baza podataka na nivou Bosne i Hercegovine, na osnovu podataka objedinjenih iz baza oba entiteta i Brčko Distrikta, kako bi se omogućilo izvještavanje prema Evropskoj agenciji za okoliš (EEA) o godišnjim količinama ispuštenih zagađujućih materija u zrak, vodu, tlo i drugih relevantnih podataka u evropski registar - E-PRTR.<sup>63</sup>

Entitetskim zakonima FBiH i RS, te zakonom BD definirane su odredbe procjene utjecaja na okoliš<sup>64</sup> i strateške procjene utjecaja na okoliš<sup>65</sup>. U

<sup>61</sup> <https://www.fmoit.gov.ba/bs/strateski-i-planski-dokumenti/dokumenti> pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>62</sup> Projekt finansijski podržava Savezno ministarstvo za okoliš, zaštitu prirode i nuklearnu sigurnost Njemačke i Njemačka savezna agenciji za okoliš, u okviru Programa savjetodavne pomoći (AAP) za zaštitu okoliša u zemljama srednje i istočne Evrope, Kavkaza i Srednje Azije. Za više o projektu na: <https://rec.org.ba/transfer-poboljsanje-registara-ispustanja-i-prijenosa-zagadjujucih-materija-prtr-u-zemljama-zapadnog-balkana-i-republici-moldaviji/> pristupljeno 30. 5. 2023.

<sup>63</sup> <https://www.fmoit.gov.ba/bs/okolisne-dozvole/registri-i-izvjesivanje> pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>64</sup> Na nivou FBiH, procjena utjecaja na okoliš uređena je poglavljem IX Zakona o zaštiti okoliša FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 15/21), u RS ovo pitanje regulirano je poglavljem IX Zakona o zaštiti životne sredine RS („Sl. glasnik RS“, br.: 71/12, 79/15 i 70/20), a u BD poglavljem IX Zakona o zaštiti životnog okoliša BD („Sl. glasnik Brčko Distrikta BiH“, br.: 24/04, 1/05, 19/07 i 9/09)

<sup>65</sup> Strateška procjena utjecaja na okoliš uređena je poglavljem VIII Zakona o zaštiti okoliša FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 15/21), u RS Strateška procjena utjecaja na okoliš uređena je poglavljem VIII Zakona o zaštiti životne sredine RS („Sl. glasnik RS“, br.: 71/12, 79/15 i 70/20), a na nivou BD Strateška

kontekstu usklađivanja sa korespondirajućim direktivama EU<sup>66</sup> na nivou FBiH i RS direktive su najvećim dijelom i u potpunosti preuzete, za razliku od BD u kojem je to učinjeno samo djelimično. Zbog toga Izvještaj za 2022. godinu navodi da se „Određbe procjene uticaja na okoliš (EIA) i strateške procjene uticaja na okoliš (SEA) moraju uskladiti u zakonodavstvu na svim nivoima vlasti i u relevantnim sektorima“. <sup>67</sup> Imajući u vidu da se nevladin sektor, i općenito javnost, smatraju jednim od najvažnijih aktera čije sudjelovanje može doprinijeti pregovorima s EU za Poglavlje 27 neophodna su i poboljšanja koji se tiču pristupa informacijama i učešća javnosti u procesu donošenja odluka o planiranim investicijama. <sup>68</sup>

Stanoviti problem u analizi dostupnih podataka pojavljuje se u pogledu prikupljanja relevantnih informacija o usklađenosti oblasti okoliša sa *acquis-em* EU (različiti nivoi nadležnosti, različiti sektori) zbog čega ne iznenađuje preporuka EK da „Strategija prikupljanja podataka, njihovog prenosa i izvještavanja o okolišu još treba da bude usvojena.“<sup>69</sup>

Pored toga, zbog primjetne neuređenosti i manjkavosti te stalno prisutnog onečišćenja okoliša pravni okvir koji regulira inspekciju okoliša i njeno provođenje treba poboljšati u skladu sa *acquisem* EU.<sup>70</sup>

Za potrebe politika zaštite okoliša i politika ili aktivnosti koje mogu imati utjecaja na okoliš te kako bi se sprječavale i otklanjale štete po okoliš i dalje je neophodan napredak u usklađivanju sa nizom horizontalnih direktiva koje se tiču okoliša, kao što su Direktiva o odgovornosti za okoliš, Direktiva o uspostavljanju infrastrukture za prostorne informacije u Evropskoj zajednici (INSPIRE) i Direktiva o kaznenim djelima protiv okoliša.<sup>71</sup>

---

procjena utjecaja na okoliš uređena je poglavljem VIII, članovima 50 i 51 Zakona o zaštiti životnog okoliša BD („Sl. glasnik Brčko Distrikta BiH“, br.: 24/04, 1/05, 19/07 i 9/09)

<sup>66</sup> <https://www.fmoit.gov.ba/bs/strateski-i-planski-dokumenti/dokumenti> pristupljeno 16. 4. 2023.

<sup>67</sup> Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2022. godinu

S W D ( 2 0 2 2 ) 3 3 6 f i n a l [https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf), pristupljeno 8. 5. 2023 str. 106 - 107

<sup>68</sup> Ibid

<sup>69</sup> Ibid

<sup>70</sup> Ibid, str. 106

<sup>71</sup> Ibid, str. 107

U izvještaju je data preporuka i za ispunjenje ranijeg zahtjeva u pogledu formaliziranja postupka, odnosno procedure imenovanja nacionalnih kontakt osoba za Bosnu i Hercegovinu i utvrđivanja njihovih funkcija a u vezi s provedbom svih konvencija o okolišu koje je Bosna i Hercegovina potpisala.<sup>72</sup>

Ispunjavanje svih kriterija i navedenih preporuka značiće korak bliže završetku pregovora za ovo poglavlje. Pri tome treba imati u vidu i činjenicu da je pristupanje formuliranju Ugovora o pristupanju moguće tek nakon što se završe pregovori o svim poglavljima. Zemlja kandidatkinja stiče status zemlje članice nakon što tekst Ugovora dobije podršku EK i Vijeća EU, o njemu raspravi i da saglasnost Evropski parlament te se pristupi potpisivanju Ugovora sa svim ostalim zemljama članicama EU te njegovom ratificiranju od strane svih ugovornih strana.<sup>73</sup>

### Zaključna razmatranja

Imajući u vidu dinamiku razvoja odnosa BiH i EU, kao i specifičnost državno-pravnog uređenja BiH, kompleksnost administrativnog uređenja i podijeljenu nadležnost između administrativnih jedinica, od kojeg u velikoj mjeri zavisi nivo usaglašenosti po pitanju reformi, jasno je da je ispunjenje obaveza i prolazak kroz niz faza do konačnog stjecanja statusa zemlje članice bilo dosta tromo, obilježeno stagnacijom i slabim pomacima/naprecima. To potvrđuje i činjenica da je Bosni i Hercegovini od potpisivanja SSP-a (2008. godine) i njegovog stupanja na snagu (2015.), podnošenja zahtjeva za članstvo (2016.) i stjecanja kandidatskog stautsa (2022.) trebalo čak 14 godina. BiH je, potpisivanjem međunarodnih sporazuma i SSP-a, pred sebe postavila ambiciozne ciljeve koje sada treba ispunjavati. Fragmentiranosti pravnog okvira i institucionalne nekoordiniranosti prisutne su u BiH već decenijama, što otežava ispunjenje preuzetih obaveza i dinamiku usaglašavanja sa *acquis*-em EU. Zbog toga su neophodni zajednički naponi svih relevantnih aktera te njihovo kohezijsko djelovanje kako bi se zakonodavstvo EU u potpunosti i što prije prenijelo u pravni sistem BiH, ali i u skladu s tim osigurala njegova provedba. U kontekstu usklađivanja bh. okolišnog zakonodavstva sa Poglavljem 27, zbog nedovoljne usklađenosti propisa na horizontalnom i vertikalnom nivou kao i nepostojanja integrativnijeg pristupa upravljanju

---

<sup>72</sup> Ibid

<sup>73</sup> <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=180> pristupjeno 16. 4. 2023.

okolišem, dostupni podaci ukazuju na neodgovarajući i nedovoljan napredak. Shodno tome, ne iznenađuju ni opetovane preporuke EK kojima se ukazuje na nizak nivo ispunjenosti preuzetih obaveza u kontekstu usklađivanja bh. zakonodavstva sa okolišnim *acquis*-em EU. Iako bi pitanje zaštite okoliša i smanjenja utjecaja negativnih klimatskih promjena trebalo biti u vrhu prioriteta Zemlje, jer od toga zavisi ne samo očuvanje čistog i zdravog okoliša nego i ekonomski razvoj te u skladu s tim i osiguranje boljeg kvaliteta života, potrebni su dodatni naponi u cilju osiguranja cjelodržavnog pristupa strateškom planiranju i ravnomjernom usklađivanju bh. zakonodavstva s okolišnim *acquis*-em EU na svim nivoima vlasti.

Nesporno je da su „vrata EU otvorena“ za BiH, ali kada će BiH kročiti u „evropsku kuću“ zavisi od nje same, od brzine napretka u ispunjavanju svih pravnih, političkih i ekonomskih kriterija, te doseganja EU standarda. Ostaje otvoreno pitanje koliko vremena će biti potrebno Bosni i Hercegovini da zatvori ne samo Poglavlje 27 nego i sva druga poglavlja te završi pregovore za pristupanje EU.

## Bibliografija

1. *European Green Deal*, EUR-Lex - 52019DC0640 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
2. Mapa puta EU (Road Map) <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf>
3. Izvještaj EK o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaju-komisije-vijecu-o-spremnosti-bosne-i-hercegovine-za-pregovore-o-sporazumu-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-s-evropskom-unijom\\_1604579643.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaju-komisije-vijecu-o-spremnosti-bosne-i-hercegovine-za-pregovore-o-sporazumu-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-s-evropskom-unijom_1604579643.pdf)
4. Privremeni sporazumu o trgovini i trgovinskim pitanjima, [https://www.parlament.ba/Content/Read/126?title=Klju%-C4%8Dniodoga%C4%91aji-u-odnosima-EU-i-Bosne-i-Hercegovine&lang=hr\\_i](https://www.parlament.ba/Content/Read/126?title=Klju%-C4%8Dniodoga%C4%91aji-u-odnosima-EU-i-Bosne-i-Hercegovine&lang=hr_i)  
<https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/rju/2009/03/privremeni-sporazum-o-trgovini-i-trgovinskim-pitanjima.pdf>
5. *Autonomous Trade Measure* – ATM <https://europa.ba/?p=47277>
6. Reformska agenda, <https://vpi.ba/wp-content/uploads/2017/06/5.6.2017.-ANALIZA-FINAL.pdf>
7. Izvještaji EK o BiH za 2021. godinu, [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2005\\_1604579632.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2005_1604579632.pdf)
8. Izvještaj EK o BiH za 2022. godinu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022SC0336>

9. *The Regional Environmental Reconstruction Programme for South Eastern Europe*  
<https://unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/Kiev/proceedings/files.pdf/Item%207/7a/7aDocuments/Background%20docs/inf.32.e.pdf>
10. *Regional Environmental Reconstruction Program for Accession*  
[http://www.ecranetwork.org/Files/RENA\\_Publication\\_Web.pdf](http://www.ecranetwork.org/Files/RENA_Publication_Web.pdf),  
<https://www.fmoit.gov.ba/bs/novosti/priopcenja/bih-sudionik-novog-eu-regionalnog-programa-zastite-okolisa-rena>
11. Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2022. {COM(2022) 528 final} - {SWD(2022) 332 final} - {SWD(2022) 333 final} - {SWD(2022) 334 final} - {SWD(2022) 335 final} - {SWD(2022)337 final} - {SWD(2022) 338 final}
12. Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2022. godinu SWD(2022) 336 final  
[https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf)
13. BiH ESAP 2030+, Fact Sheet, January 20221., <https://esap.ba/wp-content/uploads/2021/05/BiH-ESAP-2030-Fact-Sheet-bos.pdf>
14. Plan prilagođavanja na klimatske promjene (NAP) Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama (UNFCCC)  
<https://napcentral.org/submitted-naps>
15. Nacionalni plan smanjenja emisija za Bosnu i Hercegovinu (*National Emission Reduction Plan* - NERP BiH) za period od 01.01.2018. - 31.12.2027. godine
16. Revidirani nacionalno utvrđeni doprinosi za period 2020-2030.  
<https://climatepromise.undp.org/what-we-do/where-we-work/bosnia-and-herzegovina>
17. Imamović-Čizmić, K., Nikolajev, A. i Ramić, L. (2022). Osnove prava privrednog sistema Evropske unije sa odabranim politikama. Sarajevo
18. Zakon o zaštiti okoliša FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 15/21)
19. Zakon o zaštiti životne sredine RS („Sl. glasnik RS“, br.: 71/12, 79/15 I 70/20)
20. Zakon o zaštiti životnog okoliša BD („Sl. glasnik Brčko Distrikta BiH“, br.: 24/04, 1/05, 19/07 i 9/09)
21. Pravilnik o registru zagađivača i zagađivanjima okoliša „Službene novine Federacije BiH“, br. 11/23
22. Pravilnik o metodologiji i načinu vođenja registra postrojenja i zagađivača „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 92/07 <https://www.parlament.ba/Content/Read/127?title=Evropske-institucije-u-BiH>
23. [https://europa.ba/?page\\_id=465](https://europa.ba/?page_id=465)
24. <https://www.parlament.ba/Publication/Read/13501?title=bilten-o-europskim-integracijama-parlamenta-u-bosni-i-hercegovini-1/2017&pageId=239>

25. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stability-pact-south-eastern-europe\\_sk](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stability-pact-south-eastern-europe_sk)
26. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en)
27. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en)
28. <https://www.parlament.ba/Content/Read/126?title=Klju%C4%8Dni-doga%C4%91aji-u-odnosima-EU-i-Bosne-i-Hercegovine&lang=hr>
29. <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=180>
30. <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=180>
31. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/ipa/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/)
32. <https://www.parlament.ba/Content/Read/125?title=Put-do-%C4%8Dlanstva-u-Evropskoj-uniji>
33. <https://www.dei.gov.ba/bs/instrumenti-za-uskladivanje-s-pravnom-tecevinom-eu>
34. <https://www.eu.me/en/common-negotiating-position-for-chapter-27/>
35. <http://www.mvteo.gov.ba/Content/Read/vodni-resursi-zastita-okoline-konvencije-sporazumi>
36. [https://europa.ba/?page\\_id=533](https://europa.ba/?page_id=533)
37. <https://www.fmoit.gov.ba/bs/strateski-i-planski-dokumenti/dokumenti>
38. <https://rec.org.ba/transfer-poboljsanje-registara-ispustanja-i-prijenosa-zagadjujucih-materija-prtr-u-zemljama-zapadnog-balkana-i-republici-moldaviji/>
39. <https://www.fmoit.gov.ba/bs/okolisne-dozvole/registri-i-izvjesivanje>
40. <https://www.fmoit.gov.ba/bs/strateski-i-planski-dokumenti/dokumenti>

## **NEGOTIATING CHAPTER 27 AND BOSNIA AND HERZEGOVINA**

### **Abstract**

On the way to full membership in the European Union, Bosnia and Herzegovina is required to harmonize domestic legislation with EU legislation. This implies reform processes for each of the negotiating chapters. One of the 35 chapters into which the EU acquis is divided is Chapter 27, which refers to environmental and climate change issues. Considering the insufficient harmonization of environmental regulations at the horizontal and vertical levels in B&H and the division of competences between the administrative units, the process of harmonization with EU environmental legislation is quite uneven, as confirmed by the reports of the European Commission for B&H. The paper first provides an overview of B&H's relations with the EU, then presents the stages that B&H went through on the its way to obtaining candidate status, and finally, based on the European Commission's Report for 2022, provides an overview of B&H's progress in terms of Chapter 27 and harmonization with the European environmental acquis.

### **Key words**

Accession of B&H to the EU, Negotiating Chapter 27, Alignment with the EU Environmental Acquis, Recommendations of the European Commission



# "ZASEBNI DOMENI" U VANJSKIM POLITIKAMA KANDIDATA U PROCESU PREGOVARANJA ZA PUNOPRAVNO ČLANSTVO U EVROPSKOJ UNIJI

prethodno saopćenje

Nedžma Džananović\*  
Lejla Ramić-Mesihović\*\*  
Jasmin Hasić\*\*\*

## Sažetak

Iako je neusklađenost stavova i djelovanja zemalja članica Evropske unije sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU redovna pojava, priroda procesa pristupanja u Uniju i inherentna neravnoteža u odnosima između EU i zemalja aspiranata za punopravno članstvo nameću posve drugačiju dinamiku. Praksa je pokazala da su zemlje koje aktivno rade na pristupanju EU redovno pod većim pritiskom i podložne većem stepenu očekivanja u području usaglašavanja sa vanjskopolitičkim odlukama EU nego same države članice.

Zemlje kandidatkinje za članstvo u EU sa Zapadnog Balkana, trenutno Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija, i Sjeverna Makedonija, te Kosovo, kao potencijalna zemlja kandidatkinja, definirale su članstvo u EU kao njihov strateški cilj. Prihvatanjem Globalne strategije EU i njenih ciljeva stvorene su obaveze koje u praksi ne korespondiraju sa traženim nivoom usklađenosti vanjskih politika ovih zemalja. U tom kontekstu, ova normativna analiza obuhvata sve učestalije slučajeve neusklađivanja sa ZVSP EU kroz identifikaciju ekspanzije obima i kvaliteta tzv. "zasebnih domena"<sup>1</sup>, kao pitanja od posebnog nacionalnog ili državnog interesa u vanjskim politikama zemalja Zapadnog Balkana u kontekstu procesa pristupanja EU.

---

\* Vanredna profesorica na Univerzitetu u Sarajevu – Fakultet političkih nauka

\*\* Docentiica na Odsjeku za međunarodne odnose i evropske studije na Internacionalnom Burč univerzitetu (International Burch University – IBU)

\*\*\* Vanredni profesor na Sarajevo School of Science and Technology

<sup>1</sup> eng. *separate domains*

Jačanjem razlika u vanjskopolitičkim pozicijama EU u odnosu na stavove drugih globalnih i međunarodnih normativnih igrača, npr. Rusije, Kine ili Sjedinjenih Američkih Država (SAD), osnažuje se i potreba za očuvanjem „zasebnih domena“ u nekim od zemalja Zapadnog Balkana, a u odnosu na obaveze stvorene SSP-om i druge preuzete obaveze u domenu eurounijskih integracija. Ovakva dinamika usaglašavanja sa navedenim obavezama dolazi u koliziju sa specijalnim odnosima prema drugim normativnim silama u regiji, te dodatno ograničava djelovanje EU kao vanjskopolitičkog aktera na globalnom i međunarodnom planu. Paralelno s ovim pojavama, percepcije aktuelnih pozicija i odnosa moći nisu nužno zasnovane na istinskom nivou angažiranja i investiranja resursa, već na potrebama za snažnijim fokusom na opšte efekte procesa pristupanja, poput instrumenta vanjske politike EU, koji u pravilu nisu značajnije doprinijele eliminiranju spornih tačaka u usaglašavanjima stavova u oblasti vanjske politke EU.

### **Ključne riječi**

Evropska unija, vanjska politika, osporavanje, zasebni domeni, Zapadni Balkan.

### **Uvod i ciljevi rada**

Iako zemlje članice Evropske unije često primjenjuju različite pristupe u pozicioniranju i usklađivanju sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU, istovremeno se od zemalja kandidatkinja zainteresiranih za punopravno članstvo u Uniji očekuje upravljanje vlastitim, pojedinačnim portfolijima za usklađivanje vanjske politike, uz najviši mogući stepen usklađenosti, kao jednog od mjerljivih kriterija napretka u procesu pristupanja. U okviru ove dinamike djelovanja, postojeći okvir Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU se ne preispituje, te se njegova prilagodljivost i dosljednost u usmjeravanju i povećavanju nivoa usaglašenosti među zemljama koje još uvijek nisu članice EU ne mijenja. Paralelno s ovim, EU ne uspijeva osigurati instrumente i efektivne mjere koje bi garantirale više stepene usaglašenosti među zemljama članicama Unije, čime se stvara neharmoničan pristup i normativni disbalans u realizaciji zacrtanih programskih ciljeva u oblasti vanjske politike.

Evropska unija, kao rastući normativni politički faktor u globalnim i međunarodnim procesima, raspolaže širokim spektrom instrumenata i

resursa namijenjenih za rukovođenje reformskim procesima sociopolitičke tranzicije zemalja koje su zvanično podnijele zahtjeve za punopravno članstvo u EU. Uprkos jačanju dinamike tekućih centrifugalnih procesa unutar EU, koje uključuju i interne političke promjene (npr. Brexit) i zastarjelost organizacije modela djelovanja i strukture funkcioniranja, institucije EU i dalje uspijevaju ostati na relativno stabilnom kursu u provođenju ZVSP, čak i u slučajevima kada svi akteri uključeni u proces nisu uvijek saglasni sa konačno usaglašenim stavom. Angažman EU na Zapadnom Balkanu slijedi logiku primjerenosti, a glavni modaliteti koji se koriste za širenje normi su transnacionalna socijalizacija i socijalno učenje, au nekim specifičnim slučajevima i imitacija društva (Hasić & Dedić, 2019).

Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU je pretrpjela mnogobrojne krize nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma. Osmišljavanje ove politike, uključujući i rekonfiguraciju pozicije visokog predstavnika, smatrane su glavnim karakteristikama novog pristupa EU prema globalnim i međunarodnim pitanjima (Piris, 2012). Na ovaj način, EU je trebala dobiti koherentniji i snažniji glas u svijetu, zajedno s efikasnijim aparatom koji ovaj zajednički pristup generira (F. Fabbrini, 2014). Uprkos ovome, široko rasprostranjena ocjena ishoda postlisabonske vanjske i sigurnosne politike EU među teoretičarima i praktičarima ukazuje na relativno loše rezultate (S. Fabbrini, 2016; Menendez, 2013). Posljedično, često se dešavaju pozivi za racionalizacijom i poboljšavanjem stepena, obima i kvaliteta pojačane saradnje među zemljama članicama i institucijama EU u vanjskoj i sigurnosnoj politici (Tocci, 2016).

Supranacionalni i asimetrični uticaj EU integracijskog procesa na vanjsku politiku svake od zemalja regiona Zapadnog Balkana kreiraju efekat "zaključavanja"<sup>2</sup> koji ograničava mogućnost vlada pojedinačnih država da upravljaju pravcima vlastitih vanjskih politika mimo onoga što je podređeno drugom procesu – procesu eurounijske integracije. Kao rezultat toga, produblјivanje razlika u stavovima EU u odnosu na pozicije «konkurentnih snaga» u region, poput Rusije, Kine ili SAD-a, pojačava potrebu za očuvanjem tzv. "zasebnih domena" u u vanjskim politikama nekih od zemalja regije, što može prouzrokovati nastanak i/ili jačanje odstupanja (tzv. "proklizavanja") (Pollack, 2003) ili sužavanja (Kassim & Menon, 2003) u procesu usaglašavanja. Zbog toga, priroda osporavanja, koja proizilazi iz specijalnih odnosa s drugim

---

<sup>2</sup> eng. *lock up*

*normativnim silama* otkriva ograničenja EU kao vanjskopolitičkog aktera, s obzirom na materijalizaciju konkretnih pozicija i percepcija odnosa moći koje nisu dovedene u vezu s realnim stepenom angažmana i uloženim resursima.

Na tragu navedenog, postavlja se pitanje zbog čega je usaglašavanje s ishodima vanjske politike EU u zemljama koje nisu članice Unije tako visoko na listi zahtjeva u procesu pridruživanja, odnosno proširenja EU? Zašto su norme iz Poglavlja 31 pravne stečevine EU prioritizirane u praksi i prenaplašene u odnosu na druge relativno bitne norme iz drugih poglavlja, te kakve su posljedice takvog odnosa iz perspektive zemalja kandidata za članstvo u EU?

Uprkos snažnoj potrebi da se istraži uticaj odsustva funkcionalnog i normativnog kontinuiteta i koherentnosti usklađivanja stavova u zajedničkoj EU vanjskoj i sigurnosnoj politici među zemljama članicama (Smith et al., 2016), fokus ovog rada je usmjeren na stepen i obim eksternaliziranog pritiska usklađivanja s odlukama i ishodima vanjske politike EU te na kvalitet tzv. "zasebnih domena" i interesnih sfera zemalja Zapadnog Balkana s drugim globalno relevantnim akterima čiji se interesi mogu kositi s usklađenom politikom EU. Osnovni cilj ovog rada je istražiti kako se ovi domeni materijaliziraju kao proizvod endogenih i egzogenih pritisaka, povezanih s prirodom unutrašnjih preferencija usklađivanja vanjske politike svake od zemalja kandidatkinja u procesu pregovaranja za punopravno članstvo u EU sa Zapadnog Balkana i vanjskim modifikacijama političkog okruženja kojima se navedene zemlje pokušavaju prilagoditi i koje ovise o kalkulaciji koristi, tj. relativnoj isplativnosti. Istraživanje obuhvata četiri države Zapadnog Balkana koje se trenutno nalaze u različitim fazama pregovora o članstvu s EU, tj. Crnu Goru, Srbiju, Sjevernu Makedoniju i Albaniju. Usljed činjenice da se radi o normativnoj analizi nužno je pratiti normativni i procesni tok napredovanja zemalja kandidatkinja koje su već u procesu pregovaranja, kako zbog cjelokupnog procesa, tako i zbog kandidatkinja koje su to postale tek 2022. godine primarno na krilima geopolitičkih previranja usljed ruske agresije na Ukrajinu<sup>3</sup>. To je posebno važno za Bosnu i Hercegovinu, koja je taj status dobila u decembru 2022. i koja tek treba u trenutku zaključenja ovog rada (jul, 2023, op. a.) da se suoči s prvim izvještajem Evropske komisije o napretku zemlje otkako ima taj status.

Ovaj rad ima dva osnovna cilja: prevashodno, ukazivanje na činjenicu da unutar procesa kreiranja vanjske politike EU, evropska normativna pozicija

---

<sup>3</sup> Bosna i Hercegovina, Ukrajina i Moldavija

postaje sve više asimetrična i njen uticaj na zemlje kandidatkinje, koje nisu zemlje članice Unije i koje paralelno razvijaju i odnose s drugim zemljama svijeta, dovodi do ograničavajućih efekata i potencijalnih negativnih posljedica po njihove nacionalne interese. U tom kontekstu, EU se oslanja na selektivne argumente koji su interno konstruirani i na mobiliziranje podrške u pravcu legitimiranja unutrašnjih procedura neophodnih za provođenje unijskih vanjskopolitičkih aktivnosti. Nadalje, ovaj rad identificira neke od ključnih posljedica prethodno opisanih aktivnosti u izgradnji odnosa EU sa državama na ZB koje su trenutno u procesu pregovaranja za članstvo, a koje praktično perpetuiraju ovisnost o EU normativnom liderstvu ispregovaranom izvan domena uticaja zemalja kandidata čiji se interesi stavljaju u pitanje, umjesto afirmacije novog procesa donošenja odluka koje bi bilo inkluzivnije ka oblikovanju zajedničke politike, čime bi se potencijalno umanjilo normativno osporavanje uloge EU i njene vanjske politike u zemljama regije ZB.

Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU uključuje različite supranacionalne i međuvladine mehanizme za ostvarivanje zacrtanih ciljeva (Džananović Miraščija, 2018; Hill & Wallace, 2003). Usklađivanje s pravnom stečevinom EU općenito, a posebno s instrumentima ZVSP-a, pretpristupni su zahtjevi koji se postavljaju pred kandidate za članstvo, a kojima su sve zemlje Zapadnog Balkana dobrovoljno pristupile ratifikacijom SSP-a i potvrdile svoju predanost tome (Džananović, 2020). Iako je na osnovu dosadašnje prakse poznato da se o EU normama u vanjskoj politici ne pregovara, osporavanje normativne uloge EU u međunarodnim i globalnim tokovima se javlja sve češće u oblastima koje kandidatske zemlje u pregovorima za članstvo pokušavaju očuvati kao temelj svog vanjskopolitičkog suvereniteta, u formi putem koje samopercipiraju svoju ulogu u međunarodnim relacijama (Wiener, 2008), a na temelju "konvergencije ideja" (Bickerton et al., 2014), strategije usmjerene na prilagodbu procesima "traženja konsenzusa". Nove generacije autora identificiraju potencijalno osporavanje EU normativne uloge kao novog i zasebnog vida izazova integracijskog procesa, naročito afektiranog u razvijanju i održavanju međunarodne normativne sheme (Lantis, 2017).

U ovom radu se, prevashodno, koriste studija slučaja (Gomes & Saraiva, 2020) i komparativna analiza (Cocq & Szekely, 2020), s fokusom na zemlje Zapadnog Balkana kandidatkinje za punopravno članstvo u EU koje su u procesu pregovora. Analiza je strukturirana na svaku od zemalja zasebno, zbog sasvim različitih dinamika i okolnosti u procesu eurounijskog integriranja, a kasnije i u komparativnoj perspektivi radi isticanja razlika u odnosu na stepen kreiranja i materijalizacije "zasebnih domena" u vanjskoj

politici. Konsultirana je literatura koja se bavi osporavanjem i otporom domestikaciji EU normativnog djelovanja na Zapadnom Balkanu (Carpenter, 2007; Hasić et al., 2020; Kostovicova & Biquelet, 2018), primarno u kontekstu kalkuliranja s prilikama koje nude akteri koji Evropskoj uniji konkuriraju za uticaj u regiji. Također, vrlo su detaljno konsultirani izvještaji Evropske komisije koji pažljivo opisuju i analiziraju usaglašavanje svake od navedenih zemalja sa ZVSP-om. U obzir je uzet i rezultat analize sadržaja govora relevantnih zvaničnika na ove teme, kao i analiza zvaničnih dokumenata proučavanih zemalja

### **.Kandidati u odmakloj fazi pregovora o članstvu u Evropskoj uniji**

Crna Gora i Srbija svojevrsni su lideri eurounijskih integracija u regionu, budući da su ove dvije države u naprednim fazama pregovora za članstvo po poglavljima pravne stečevine EU<sup>4</sup>. Također, vrijedi spomenuti da su one svoj put ka EU otpočele nekoliko godina poslije drugih zemalja regiona. Nakon svrgavanja s vlasti bivšeg srbijanskog predsjednika Slobodana Miloševića 2000. godine i njegovog izručenja Međunarodnom krivičnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju, te mirnog razdruživanja Državne zajednice Srbije i Crne Gore 2006. godine put ove dvije zemlje kao članstvu u EU je pretočen u konkretne aktivnosti. S druge strane, time su iscrpljene i sve sličnosti u procesu između ove dvije države.

#### **Crna Gora**

Crna Gora definirala je orijentaciju prema EU i NATO-u kao svoje vanjskopolitičke prioritete (Skupština Crne Gore, 2013) i njena potpuna predanost ovim ciljevima ubrzo je rezultirala važnim uspjesima – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU je potpisan 2010., pozitivan *avis* Evropske komisije stigao je krajem iste godine, a pregovori o članstvu su otpočeli 2012. godine. Crna Gora je time postala prva država Zapadnog Balkana koja je započela pregovore o članstvu sa EU i preuzela je vodstvo u procesu. Trenutno, nakon više od deset godina pregovora, sva 33 poglavlja su otvorena i podvrgnuta screeningu, dok su tri privremeno zatvorena (European Commission Staff, 2022a, p. 3).

Što se tiče pregovora o pojedinačnim poglavljima, vanjska politika, sigurnost i odbrana su ocijenjene kao veoma uspješne u Crnoj Gori, budući da

---

<sup>4</sup> engl. *EU acquis*

je velikom brzinom ova zemlja i stekla i održavala ocjenu o dobrom nivou pripremljenosti. (European Commission Staff, 2015b, 2016b, 2018b, 2019b, 2020b). Također, Crna Gora je dokazala da ima diplomatske i administrativne strukture u polju vanjske politike i odbrane, dovoljne za podršku obavezama koje proizilaze iz statusa članice. Od 2014, otkako je otvoreno Poglavlje 31 (Vanjska politika, sigurnost i odbrana), Crna Gora je postigla impresivan rezultat od 100 postotne usklađenosti s odlukama Vijeća EU i deklaracija visokog predstavnika, i pridružila se svim restriktivnim mjerama koje je nametnula EU (European Commission Staff, 2015b, p. 73, 2016b, p. 80, 2018b, p. 85, 2019b, p. 92, 2020b, p. 117). Konkretno, Crna Gora se pridružila sankcijama protiv Rusije kako nakon aneksije Krima, tako i nakon ruskog napada na Ukrajinu u februaru 2022. godine. Također, ostala je na istom kursu u Generalnoj skupštini UN-a (European Commission Staff, 2015b, p. 73). Izvještaj o Crnoj Gori iz 2020. godine naglašava da izmjene i dopuna odluke Vlade Crne Gore iz marta 2020. godine o suverenitetu i nezavisnosti Ukrajine, koja sadrži konsolidovanu listu osoba i entiteta protiv kojih su namjetnute mjere (European Commission Staff, 2020b, p. 117). Nakon ruske agresije na Ukrajinu, Crna Gora je podržala sve stavove i deklaracije EU, slijedila stav EU u Generalnoj skupštini UN i glasala za izbacivanje Rusije iz UN Vijeća za ljudska prava. Već u martu 2022. godine, Vlada Crne Gore formirala je koordinacijsko tijelo za monitoring implementacije međunarodnih restriktivnih mjera prema ruskim državljanima s imovinom u Crnoj Gori (European Commission Staff, 2022a, p. 121).

Crna Gora, s druge strane, nije uspjela da se složi sa EU u samo jednom slučaju koji se tiče odnosa ove zemlje sa još jednim strateškim partnerom – Sjedinjenim Američkim Državama. Crna Gora je 2007. godine potpisala bilateralni sporazum sa SAD-om koji garantuje izuzeće američkih državljana od Međunarodnog kaznenog suda (ICC) – tzv. Član 98 Sporazuma. Odredbe ovog bilateralnog sporazuma, prema Evropskoj komisiji, suprotne su zajedničkim stavovima EU-a o cjelovitosti Rimskog statuta i potpuno zanemaruju vodeća načela EU-a za bilateralne sporazume o imunitetu (European Commission Staff, 2015b, 2020b).

U sigurnosno-odbrambenom smislu, put ka ostvarenju članstva u NATO-u koji je uspješno okončan 2017. godine, uveliko je omogućio uspješno usklađivanje i ovog segmenta s EU. Zemlja je dio EU *Hybrid Risk Survey* čiji je cilj identificirati slabosti i izgraditi otpornost na hibridne napade (European Commission Staff, 2019b, p. 92).

Crna Gora je učestvovala u civilnim i vojnim misijama pod okriljem Zajedničke odbrambene i sigurnosne politike EU (CDSP) i UN-ATALANTA u Somaliji, ISAF u Afganistanu, UNMIL u Liberiji, INIFICYP na Kipru, EUTM u Maliju, EUFORCAR u Centralnoj Africi. Republika i MINURSO u Zapadnoj Sahari (European Commission Staff, 2015b, 2016b, 2018b, 2019b, 2020b). Sudjelovanje Crne Gore u misiji KFOR-a na Kosovu od 2018., međutim, stvorilo je napetosti sa susjednom Srbijom i među dijelom stanovništva u Crnoj Gori (European Commission Staff, 2019b, p. 92).

Također, država je preuzela aktivnu ulogu u brojnim regionalnim organizacijama i inicijativama (Vijeće za regionalnu suradnju, Srednjoevropska inicijativa, Srednjoevropska zona slobodne trgovine, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi, Jadransko-jonska inicijativa, Američko-jadranska povelja, Berlinski proces, Brdo-Brijuni i Zapadni Balkan 6), te je pohvaljen kao primjer pozitivno transformiranih odnosa sa susjedima (Džananović, 2020, p. 8).

Javno političko opredjeljenje za pristupanje EU uglavnom se uspješno prevodi u političke odluke i akcije, a kako se Crna Gora u potpunosti usklađuje sa ZVSP EU, druga pitanja i poglavlja privlače mnogo više pozornosti i diktiraju ukupni tempo pregovora – pitanje vladavine prava i primarno poglavlja 23 i 24<sup>5</sup>.

O prirodi crnogorskog uspjeha vodi se intenzivna akademska rasprava, upravo zbog dramatične razlike između evidentnog uspjeha u jednim i neuspjeha u drugim oblastima, ali i neujednačenog i često pogrešnog pristupa EU prema Crnoj Gori (Keil, 2013, p. 350; Keil & Arkan, 2015, p. 83; Vučković, 2019, p. 142). Tvrdi se, tako, da crnogorski uspjeh ne ovisi o domaćim akterima, već je riječ o projektu koji pokreće EU jer EU djeluje kao glavni agent promjena. Vučković posebno tvrdi da slučaj Crne Gore pokazuje koliko je obostrano korisna interakcija lokalnih i EU aktera ostala površna, te se nije dotakla ključnih domaćih reformi (Vučković, 2019, p. 141). Nakon političkih i sistemskih promjena u Crnoj Gori, koje su uslijedile nakon izbora 2020. i 2023. godine, zabilježene su političke preferencije i ponašanja koja su kompromitirala euroatlansku vanjskopolitičku orijentaciju.

---

<sup>5</sup> Poglavlje 23 odnosi se na sudstvo i osnovna prava, a Poglavlje 24 je vezano za pravdu, slobodu i sigurnost.



## Srbija

Iako je, također, započela pregovore, slučaj Srbije značajno je drugačiji od Crne Gore. Srbija je potpisala SSP 2012. godine, a stupio je na snagu godinu kasnije. Status kandidata za članstvo u EU Srbija je dobila i prije stupanja SSP na snagu, 2012. godine (Džananović, 2020, p. 13). Pregovori o članstvu vode se od 2015. godine. Do sada je otvoreno više od polovine poglavlja (22 od 35), dok su dva privremeno i zatvorena. (European Commission Staff, 2022c, p. 3)

U pogledu diplomatskog i birokratskog aparata, Srbija se smatra umjereno pripremljenom (European Commission Staff, 2020d, p. 114). Formalno, odnosi sa EU i članstvo u EU kotiraju vrlo visoko među vanjskopolitičkim prioritetima Srbije (National Assembly of Serbia, 2019, p. 1) i podržavaju Globalnu strategiju EU (European Commission Staff, 2018c). Ipak, posebno je indikativno da se već godinama bilježi silazni trend Srbije u polju usklađenosti sa ZVSP – od 89% u 2013. godini, do 52% u 2018. (European Commission Staff, 2015c, p. 70, 2016c, p. 80, 2018c, p. 84). Usprkos činjenici da je usaglašenost povećana 2020. godine na 60% (European Commission Staff, 2020d, p. 114), u 2021. iznosila je 64%, da bi u 2022. godini spala na svega 45% (European Commission Staff, 2022c, p. 134). Srbija ima najnižu stopu usklađenosti u regionu i dužu listu dubioznih poteza vezanih za Rusiju, Kinu, a od jula 2021. godine, vezanih i za SAD također.

Glavni razlog za neusaglašenost je političko neslaganje Srbije sa EU po pitanju restriktivnih mjera protiv Rusije, usprkos činjenici da je Srbija donijela Zakon o restriktivnim mjerama i implementaciji međunarodnih sankcija još 2016. godine (European Commission Staff, 2016c, 2018c). Srbija se saglasila sa tri deklaracije Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku EU u pogledu Rusije i Ukrajine, nekim deklaracijama o Bjelorusiji, te sankcijama za bjeloruske i bivše ukrajinske zvaničnike. U Generalnoj skupštini UN, Srbija je glasala za dvije rezolucije koje osuđuju rusku agresiju na Ukrajinu i njen humanitarni impakt. Također, Srbija je podržala izbacivanje Rusije iz UN Vijeća za ljudska prava.

Uz nastavak strateške saradnje sa Moskvom, vlasti Srbije na širem međunarodnom nivou oklijevaju da se suprotstave ruskim stavovima, čak i izvan evropskog konteksta. Tako su godinama odbijali slijediti odluke Vijeća vezane za Venecuelu, Kinu, Bosnu i Hercegovinu, Moldaviju i Zimbabve (European Commission Staff, 2015c, 2016c, 2018c). U 2019.-oj i posebno 2020. godine, Srbija se nije usaglasila sa odlukama o Mijanmaru i Iranu, a

ignorirala je i deklaracije o Hong Kongu i Rusiji (European Commission Staff, 2019d, 2020d).

Odnosi s Rusijom dodatno su ojačani što se posebno očituje u učestaloj razmjeni posjeta na najvišim razinama te nastavku i intenziviranju tehničke i odbrambene saradnje. Srbijanski predsjednik Aleksandar Vučić posjećivao je Rusiju svake godine, dok je ruski premijer Dimitri Medvedev posjetio Beograd 2019., a ministar vanjskih poslova Sergej Lavrov posjetio ga je uoči izbora 2020. U periodu nakon agresije na Ukrajinu, intenzitet susreta nije smanjen, redovno su primani i ruski dužnosnici koji su na EU listi za sankcije. Ipak, realizaciju ovih susreta predsjednik Vučić prepustio je uglavnom ministrima. On se na na marginama zasjedanja UN Generalne skupštine susreo s ministrom Lavrovim. Tom prilikom su dva ministra vanjskih poslova, Dačić i Lavrov, potpisali i dvogodišnji plan konsultacija između dva ministarstva.

Srbija je ranije uspostavila i nastavila suradnju s Organizacijom ugovora o kolektivnoj sigurnosti kojom dominira Rusija (CSTO), tokom održavanja zajedničkih vojnih vježbi s Rusijom i Bjelorusijom 2015. (European Commission Staff, 2016c). Saradnja sa CSTO je uključena u novu srbijansku strategiju za sigurnost i odbranu (European Commission Staff, 2020d). U sklopu sveukupne odbrambeno-sigurnosne suradnje s Rusijom koja uključuje zajedničke vježbe, nabavu značajne opreme za video nadzor i nabavku naoružanja i sigurnosnih sistema, Srbiji je u martu 2020. godine predana baterija PZO raketnog sustava Pancir-S1. Srbija je u septembru 2020. uvela šestomjesečni moratorij na svu međunarodnu vojnu suradnju, uključujući zajedničke vježbe (European Commission Staff, 2020d).

Evropska unija je izrazila zabrinutost zbog Sporazuma o saradnji i zajedničkom djelovanju potpisanog između Ministarstva unutarnjih poslova Srbije i ruske Federalne sigurnosne službe, jer se vjeruje da predstavlja rizik za provedbu Sporazuma o sigurnosnim postupcima u razmjeni povjerljivih podataka prethodno potpisanog s EU. Srbija je također prkosila EU u pogledu Sporazuma o slobodnoj trgovini s Euroazijskom ekonomskom unijom koju predvodi Rusija u listopadu 2019. godine (European Commission Staff, 2020d). Dok je EU očekivala da se po ovom pitanju Srbija uskladi s politikom EU, Srbija je naglašavala kako taj Sporazum ničim ne ometa njene EU ambicije, budući da će njegovo važenje prestati nakon što se Srbija pridruži EU (Beta, Večernje novosti, 2019).

I postojeći nivo saradnje s Kinom već je izazvao upozorenja EU u pogledu poštivanja standarda EU u vezi s državnom pomoći, javnom

nabavkom, željezničkom sigurnošću i interoperabilnosti (European Commission Staff, 2016c, 2018c, 2019d). Ne samo da je srbijanski predsjednik Vučić izrazio svoju zahvalnost i divljenje kineskom vodstvu kada je Kina isporučila medicinsku pomoć Srbiji, potpuno prešutivši napore EU-a u pružanju pomoći, već je EU evidentirala i njegovu šutnju o podršci koju je kineskim akcijama u Xinjiangu izrazio drugi visokorangirani državni dužnosnik Srbije (European Commission Staff, 2020d)<sup>6</sup>. Vučić je posjetio Kinu u februaru 2022. godine, a u aprilu iste godine Srbiji je isporučen kineski protivvazdušni raketni sistem (European Commission Staff, 2022c, p. 136).

Budući da Srbija, čini se, smatra da njezina vojna neutralnost ne bi trebala biti prepreka njezinoj saradnji s NATO-om, održano je 20 zajedničkih vojnih vježbi i potpisan je Sporazum o suradnji s NATO-om o logističkoj potpori. Također, usvojen je drugi Individualni partnerski akcioni plan (2019.-2021.) (European Commission Staff, 2020d).

Kad je riječ o odnosima sa SAD-om, Srbija je jedina zemlja u regiji koja nije potpisala Sporazum o imunitetu američkih državljana od ICC-a. Štoviše, Srbija se slaže s EU i slijedi njezin stav u pogledu integriteta Rimskog statuta i vodećih načela EU o sporazumima o imunitetu (European Commission Staff, 2015c). Unatoč velikom neslaganju sa SAD-om oko Kosova, odnosi sa SAD-om prilično su stabilni. Tokom posjeta Washingtonu u julu 2021. srbijanski predsjednik potpisao je osebujni jednostrani memorandum o normalizaciji ekonomskih odnosa s Kosovom i time se obvezao preseliti ambasadu Srbije u Izraelu iz Tel Aviva u Jerusalem<sup>7</sup>. EU je izrazila svoju „ozbiljnu zabrinutost i žaljenje“ zbog ovog plana jer bi njegova provedba učinila Srbiju i Kosovo prvim nacijama u Evropi koje će preseliti ambasade (Euractiv, 2020). Ovo pitanje miruje od izbora održanih u novembru 2020. godine, s obzirom da je Donald Trump izgubio predsjedničke izbore u SAD od Joea Bidena.

---

<sup>6</sup> Evropski parlament je u decembru 2020. godine usvojio rezoluciju kojom je osudio Kinu usljed navoda o prisiljavanju Ujruqa na rad u kampovima, pozivajući na uvođenje sankcija.

<sup>7</sup> Vašingtonski sporazum između Srbije i Kosova o ekonomskoj normalizaciji u čijem posredovanju je sudjelovao američki predsjednik Trump, pozdravljen je kao "veliki napredak". Predsjednici Srbije i Kosova su potpisali zasebne dokumente sa sličnim obavezama. Pored toga, Kosovo i Izrael su dogovorili uspostavljanje diplomatskih odnosa, pa su i Srbija i Kosovo obećali preseliti ambasade u Jerusalem.

Srbija aktivno sudjeluje u misijama za upravljanje krizama i operacijama u sklopu ZSOP-a - Misije EU za obuku u Maliju, NAVFOR ATALANTA, te je dala doprinos misijama u Somaliji i Centralnoj Africi. Budući da namjerava pridonijeti civilnim aspektima misija ZSOP-a, EU smatra da treba finalizirati pravni i administrativni okvir koji bi omogućio učešće civilnog osoblja. Srbija je na popisu borbenih skupina EU-a, a prisutna je i u mirovnim misijama UN-a (European Commission Staff, 2016c, 2018c, 2019d, 2020d).

Unija je evidentirala ranjivost Srbije u pogledu hibridnih rizika (European Commission Staff, 2022c, p. 137). Iako je 2018. godine sudjelovala u *Hybrid Risk Surveyu*, na ovom planu nije bilo daljih aktivnosti u saradnji s EU. Rusija, sa svoje strane, i dalje vodi dezinformacijske i difamacijske kampanje protiv EU.

Brisel je prihvatio naprednjake koje predvodi predsjednik Aleksandar Vučić i svjesno zažmirio pred njihovim štetnim ponašanjem i praksom, opredijelivši se za stabilnost umjesto demokratije (Radeljić, 2019, p. 122). Dugi niz godina Evropska komisija bila je svjesna problema neusklađenosti Srbije sa EU u domenu vanjske politike, na što upućuje i sadržaj godišnjih izvještaja. Jednostavno, prioritet u ukupnom integracijskom procesu, dat je drugim temama i poglavljima poput vladavine prava i normalizacije odnosa s Kosovom. To je Srbiji ostavilo otvoren prostor da vodi oportunističku politiku, razvijajući svoje odnose i s Istokom i sa Zapadom, čime je osigurala značajnu međunarodnu pažnju i borbu međunarodnih rivala za sopstvenu naklonost, dok je na unutarnjem planu razvijala sve veći autoritarni pristup (Radeljić, 2019, p. 120). Još u Izvještaju za 2020., EU je Srbiju pozvala da pokaže jasnu predanost EU kao svom glavnom političkom i gospodarskom partneru, obuzda euro skeptičnu retoriku visokih vladinih dužnosnika i pojača svoje napore prema potpunom usklađivanju sa ZVSP-om EU. Zadržavajući vrlo diplomatski ton, EU je izrazila očekivanje da Srbija prilagodi politički kurs tako da jasno i nedvojbeno odražava njezine ambicije za članstvo u EU (European Commission Staff, 2020d).

Ova dva slučaja, država koje su u pregovorima o članstvu s EU, jasno pokazuju da EU različito ocjenjuje i dodjeljuje političke prioritete u pristupnom procesu, ovisno o samoj zemlji i njenom specifičnom kontekstu. Unatoč zabrinjavajućem silaznom trendu usklađenosti u slučaju Srbije i opsežnom popisu stavova, odluka i aktivnosti koje prkose stajalištu EU i izazivaju zabrinutost oko njezinih prioriteta, EU ih, sve do ruske agresije na

Ukrajinu, nije prepoznala kao ključne indikatore za Srbiju. Na drugoj strani, dugo očekivane političke promjene u Crnoj Gori, međutim, nisu donijele ubrzanje integracijskog procesa, već njegovu stagnaciju, bez obzira na vanjskopolitičku usklađenost sa EU.

## **Kandidati u početnoj fazi pregovora s Evropskom unijom**

Albanija i Sjeverna Makedonija su nakon dugog čekanja otpočele pregovore sa EU u julu 2022. godine (Tidey, 2022). Usprkos pozitivnoj preporuci Evropske komisije, te odlukama država članica EU iz marta 2020. godine o početku pregovora, tek je geopolitički impuls nastao nakon napada Rusije na Ukrajinu stvorio kontekst u kojem je prepoznat značaj promptnog otvaranja pregovora pregovora. Naime, nakon čuvenog francuskog "non"<sup>8</sup> iz oktobra 2019, uslijedila je i bugarska „okvirna pozicija“<sup>9</sup> u novembru 2020. prema Sjevernoj Makedoniji. Bugarsko stajalište zapravo je blokiralo početak pregovora za obje zemlje jer su njemačko predsjedavanje EU-om i neke druge članice odlučile da ove dvije zemlje trebaju nastaviti proces pristupanja zajedno, u paketu. Albanija je kandidat za članstvo od 2014., dok je Sjeverna Makedonija taj status stekla još 2005. godine i od tada čeka na otvaranje pregovora. Kao što je to slučaj sa Crnom Gorom i Srbijom, iako su formalno u istom statusu, i Albanija i Sjeverna Makedonija imaju različite vanjskopolitičke pozicije u odnosu na ZVSP.

---

<sup>8</sup> Francuski predsjednik Emmanuel Macron blokirao je odluku EU da započne pregovore sa Sjevernom Makedonijom i Albanijom na sastanku Evropskog vijeća u oktobru 2019. godine i opravdao je potrebom da se preispita proces proširenja u cjelini. Također, i Nizozemska i Danska su imale rezerve u davanju saglasnosti za otvaranje pregovora sa Albanijom.

<sup>9</sup> Bugarska vlada je službeno objavila da ne odobrava pregovarački okvir EU za Sjevernu Makedoniju u novembru 2020. godine. Poslala je memorandum ostalim državama članicama insistirajući da dokumenti EU i 'okvir za pregovore' trebaju odražavati bugarski stav. Bugarska insistira da Sjeverna Makedonija formalno prizna da je njen jezik dijalekt bugarskog, da eliminiira svoju antibugarsku retoriku, reinterpreтира svoju historiju u skladu sa bugarskim historijskim narativom i odustane od tvrdnji o zasebnoj makedonskoj manjini u Bugarskoj. Zahtjevi su u potpunosti vezani za pitanja identiteta, jezika i historije i jasno odražavaju nacionalističku poziciju aktuelne vlasti.

## Albanija

Albaniji je dodijeljen status potencijalnog kandidata za članstvo u EU na samitu EU-Zapadni Balkan u Solunu 2003. godine. SSP je stupio na snagu 2009., a službeni zahtjev za članstvo podnesen je kasnije tijekom godine. EU je Albaniji dodijelila status kandidata 2014. godine.

U pogledu usklađivanja s EU i sposobnosti preuzimanja prava i obveza na nivou punopravne članice, Albanija je postigla značajan napredak i nastavlja unapređivati svoje sposobnosti, posebno u Poglavlju 31. Sektor pravosuđa, borba protiv korupcije i organiziranog kriminala, kao i reforme u obavještajnoj i državnoj službi činile su se najzahtjevnijim oblastima, dok je usklađivanje vanjske politike, sigurnosti i obrane doseglo fascinantno rezultate od 100%. Evropska komisija je u svojim godišnjim izvještajima vrlo rano utvrdila i kontinuirano bilježila diplomatsku i birokratsku spremnost Albanije u Poglavlju 31 (Council of the EU, 2020; European Commission Staff, 2015a, p. 71, 2016a, p. 10, 2018a, p. 92, 2020a, p. 112). Nije bilo posebnih problema ili prepreka da Albanija slijedi zajednička stajališta EU. U kontinuitetu se pridruživala stavovima EU i primjenjivala sve restriktivne mjere koje je donijelo Evropsko vijeće, te podržavala odluke Vijeća i deklaracije Visokih predstavnika EU za vanjsku i sigurnosnu politiku. Nakon ruskog napada na Ukrajinu, nije došlo do većih promjena vanjskopolitičkog kursa. (European Commission Staff, October 12, p. 23).

Slijedeći vlastite vanjskopolitičke prioritete – članstvo u NATO-u<sup>10</sup> i EU, Albanija je izvezla višak naoružanja kurdskim snagama koje se bore protiv ISIL-a te je sudjelovala u vojnoj misiji ALTHEA u Bosni i Hercegovini i misiji obuke u Maliju (EUTM). Država je, također, izrazila spremnost i interes za sudjelovanje u borbenim skupinama EU-a 2024. Albanija je, sudjelovala i u analizi hibridnih rizika (European Commission Staff, 2020a).

U širem kontekstu vanjskih odnosa, EU je cijenila sudjelovanje Albanije u brojnim međunarodnim i regionalnim organizacijama i stabilno poboljšanje dobrosusjedskih odnosa. Zemlja je posebno pohvaljena za svoj angažman u Regionalnoj inicijativi za migracije, azil, izbjeglice (MARRI) i borbi protiv terorizma i radikalizma kroz Inicijativu za borbu protiv terorizma Zapadnog Balkana (European Commission Staff, 2016a, 2018a, 2019a, 2020a).

Albansko strateško opredjeljenje za euroatlantizam, kao i u slučaju Crne Gore, dovelo je do jednog ozbiljnog neslaganja s EU. Albanija je 2003. godine

---

<sup>10</sup> Albanija je članica NATO-a od 2009. godine.

potpisala bilateralni sporazum o imunitetu sa SAD-om, koji jamči izuzeće američkih državljana iz ICC-a. Ovo pitanje će vjerojatno ostati otvoreno, s obzirom na posebnu prirodu albanskih odnosa sa SAD-om i odlučnosti da ih održi izvan, ili čak protiv konteksta EU.

Izveštaj za 2020. hvali nivo pripremljenosti za preuzimanje obveza iz ovog poglavlja i usklađivanje sa ZVSP-om, kao i širi multilateralni angažman kao što je predsjedavanje OSCE-om (European Commission Staff, 2020a). Isto se ponavlja i u posljednjem Izveštaju za 2022. godinu (European Commission Staff, October 12, p. 123)

Ne poričući izvjesne sličnosti s drugim bivšim komunističkim zemljama u istočnoj Evropi, kao ni s bivšim jugoslavenskim republikama na Zapadnom Balkanu, Albanija je, ipak, unikatna slučaj u istočnoj Evropi. Prvenstveno se radi o autentičnom komunističkom nasljeđu u ekonomskom i političkom razvoju, ali i nekim drugim posebnostima (Toqja, 2014, p. 83). U proteklih 20 godina brojne statistike, mišljenja javnosti i mnoge druge činjenice ukazuju na snažnu želju za eurounijskim integracijama među građanima i političkim strankama (Cipuri & Kocibelli, 2010; Preshkopia, 2020; Toqja, 2014). Eksterno obećanje integracije u EU doživljava se kao rješenje za unutrašnje probleme, a posebno za probleme izražene u kontekstu demokratskog razvoja. No, jednako kao i u slučaju Crne Gore, i ovdje je legitimno pitanje postoji li snažan domaći poticaj za reforme i poboljšanja ili je riječ samo o formalnom štrihiranju liste ispunjenih uvjeta i zahtjeva koje je postavila EU. (Cipuri & Kocibelli, 2010, p. 50; Hoxhaj, 2020).

### **Sjeverna Makedonija**

Sjeverna Makedonija, do februara 2019. poznata kao Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija (BJRM), bila je prva država Zapadnog Balkana koja je dobila status kandidata za članstvo. Unatoč činjenici da je status kandidata dobila 2005. godine, pregovori o članstvu su otvoreni tek sredinom 2022. godine. Ova država dio je Procesu stabilizacije i pridruživanja (SAP) od 1999. godine, a potpisala je SSP 2001. tokom unutrašnjeg oružanog sukoba. Potpisivanje SSP-a tada nije odgođeno ni problematizirano, jer ga je EU htjela ponuditi kao poticaj domaćim političarima da se vrate političkim pregovorima (Bjorkdahl, 2005, p. 257). Uzimajući u obzir činjenicu da je Sjeverna Makedonija postigla značajan napredak u ukupnom usklađivanju sa standardima EU, unatoč svojoj unutarnjoj krhkosti i problemima sa susjedima, Evropska komisija preporučila je otvaranje pregovora uzastopno 2009., 2015., 2016. i 2019. godine. (European Commission Staff, 2015d, 2016d, 2019c). U

izvještaju ažuriranom u martu 2020. godine, Komisija je ponovila preporuke (European Commission Staff, 2020e), ali je susjedna Bugarska, članica EU od 2007. godine, odlučila blokirati otvaranje pregovora.

Značajna dostignuća ukupnog procesa pridruživanja praćena su do određenog nivoa i u oblastima vanjske politike, sigurnosti i odbrane. Diplomatski i birokratski aparat smatran je umjereno pripremljenim, dok je stepen vanjskopolitičke usklađenosti sa EU varira. Ipak, u Sjevernoj Makedoniji usklađenost je uvijek bila visoka i kretala se između 73 i 92% (European Commission Staff, 2016d, p. 71, 2018d, p. 84, 2019c, p. 94, 2020c, p. 98). Sjeverna Makedonija je prihvatila Globalnu strategiju EU i njene ciljeve, pa se shodno tome uskladila s EU – podržavajući odluke Vijeća i deklaracije Visokih predstavnika (European Commission Staff, 2018d). Najveća prepreka potpunom usklađivanju bile su odluke o restriktivnim mjerama protiv Rusije u vezi s Ukrajinom, koje Sjeverna Makedonija nije prihvatila. Ipak, i u tom periodu zadržan je određeni nivo diplomatske ravnoteže, jer je Sjeverna Makedonija podržala rezoluciju Generalne skupštine Ujedinjenih naroda u korist teritorijalnog integriteta Ukrajine 2014. godine (European Commission Staff, 2015d). Veoma važan pokazatelj strateškog opredjeljenja Sjeverne Makedonije prema EU bio je stav usklađen s EU u decembru 2019., a u povodu turskog neovlaštenog bušenja u istočnom Mediteranu (European Commission Staff, 2020c). Sjeverna Makedonija podržala je EU usprkos dugododišnjim pozitivnim trendovima i intenziviranju bliskih političkih i ekonomskih veza s Turskom.

Iako je značajan porast usklađenosti evidentiran i 2021. godine (96%), nakon ruske agresije na Ukrajinu, Sjeverna Makedonija je ostvarila 100% usklađenost sa stavovima EU (European Commission Staff, 2022b, p. 105). Uz uvođenje restriktivnih mjera, i praćenje stavova EU na širem multilateralnom planu, Sjeverna Makedonija je proglasila nepoželjnim 11 ruskih diplomata, te u nekoliko navrata zabranila prelet ruskim vladinim avionima.

Druga tačka razmimoilaženja s EU vezana je uz SAD i bilateralni sporazum o imunitetu američkih državljana od ICC-a. Kao i sve druge zemlje u regiji, osim Srbije, Sjeverna Makedonija je potpisala sporazum za koji EU smatra da je u suprotnosti s njezinim stavovima o integritetu Rimskog statuta i vodećim načelima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Ovo ostaje stalni prigovor. (European Commission Staff, 2015d, 2019c).

Rješavanje nesuglasica oko imena između BJRM i Grčke proglašeno je historijskim uspjehom. Osim kompromisnog rješenja višedecenijskog



bilateralnog problema, dogovor je omogućio članstvo Sjeverne Makedonije u NATO-u<sup>11</sup> i dalji napredak u EU integracijama. Također, važno je naglasiti da je i sama EU značajno utjecala na taj process (Mavromatidis, 2010).

Evropska komisija ocjenjuje da se država pokazala kao konstruktivan partner u regionalnoj i međunarodnoj saradnji. U okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU-a, Sjeverna Makedonija sudjeluje u misiji ALTHEA u Bosni i Hercegovini, a sudjelovala je i u NATO-ovoj misiji „Odlučna podrška“ u Afganistanu. Pridonosi Borbenoj grupi U-a 2014.-2020. i misiji KFOR-a na Kosovu. Dio je i Privremene UN misije u Libanu (UNIFIL). Također, od 2020. daje svoj doprinos misiji vojne obuke u Srednjoafričkoj Republici (EUTM RCA). Saradnja s Evropskom odbrambenom agencijom (EDA) se nastavlja, a dati su i odgovori na anketu u sklopu Hybrid Risk Survey koja je identificirala ranjivosti zemalja sudionica na hibridne prijetnje (European Commission Staff, 2020c). Tokom 2021. godine u Sjevernoj Makedoniji održana je NATO-vježba „Brzi odgovor“ u kojoj je sudjelovalo 4,500 ljudi iz 8 različitih zemalja. U februaru 2022. godine Sjeverna Makedonija pristupila je Tehničkom sporazumu o uspostavljanju EU multinacionalne borbene grupe s Grčkom kao predvodnicom, i sudjelovanjem Bugarske, Rumunije i Kipra (HELBROC BG). (European Commission Staff, 2022b, p. 106).

Ukupni uspjeh Sjeverne Makedonije u eurounijskim integracijama nije ujednačen, pa ni Poglavlje 31 nije izuzetak. Uvjetovanje od strane EU nije se pokazalo kao sasvim efikasan mehanizam za poticanje unutrašnjih reformi, a u slučaju suprotstavljenih stavova, Sjeverna Makedonija nije imala jasnu putanju, već je morala preispitivati potencijalne poticaje i dobitke (Koneska, 2019, p. 119). Isto je vrijedilo i u oblasti vanjske politike – EU stavovi nisu bili automatski usvajani, već pomno razmatrani, najčešće pod utjecajem i Rusije, ali i SAD.

Višestruka odlaganja otvaranja pregovora o članstvu sa strane EU, narušila su kredibilitet mehanizma uvjetovanja (conditionality) i umanjila istinski interes zemlje za reforme i usklađenost sa EU (Basheska & Kochenov, 2015; Koneska, 2014). U praksi, to znači da su se efekti transformativne moći EU istopili (Borzell & Schimmelfenning, 2017).

---

<sup>11</sup> Nakon zaključivanja Prespanskog sporazuma, Grčka je povukla veto na članstvo Sjeverne Makedonije u NATO-u. U martu 2020. godine, Sjeverna Makedonija je postala punopravna članica NATO-a.

Unatoč značajnim naporima koje su Albanija i Sjeverna Makedonija uložile u prilagođavanje standardima EU i poboljšanje sposobnosti za preuzimanje prava i obveza članstva u EU u budućnosti, uključujući vanjskopolitička prestrojavanja, izgledi za dvije zemlje, prije invazije na Ukrajinu, nisu bili dobri jer unutar EU nije postojao konsenzus o otvaranju pregovora. Obje zemlje donijele su teške, nepopularne i skupe odluke kako bi ispunile uvjete, a neispunjeno obećanje napretka imalo je niz negativnih učinaka – na domaćem planu, ali i u smislu povjerenja u EU.

## **Zaključna razmatranja**

Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU uključuje različite supranacionalne i međuvladine mehanizme za ostvarivanje dogovorenih ciljeva. Razlike u vanjskopolitičkim preferencijama među državama članicama EU često rezultiraju razvodnjenim politikama 'najmanjeg zajedničkog sadržioca'. Usklađivanje s pravnom stečevinom EU općenito, a posebno s instrumentima ZVSP-a, pretpristupni su zahtjevi koji se postavljaju pred kandidate za članstvo, a kojima su sve zemlje Zapadnog Balkana dobrovoljno pristupile ratifikacijom SSP-a i potvrdile svoju predanost tome. Stavovima EU-a ne smije se otvoreno suprotstavljati, jer se potencijalna neusklađenost prikazuje kao oblik nesposobnosti države kandidata da ispunji kriterije za članstvo. Međutim, u međunarodnim okolnostima u kojima se stavovi EU vrlo često razlikuju od stavova 'konkurentskih sila' (poput Rusije, Kine ili SAD-a), potreba za zaštitom zasebnih domena' u nekim zemljama Zapadnog Balkana postaje sve jača.

Analiza usklađenosti vanjskih politika država kandidata za članstvo s vanjskom politikom EU, jasno ukazuje na prisutnost trendova neusklađenosti. U principu, države Zapadnog Balkana usklađuju svoje vanjskopolitičke stavove s vanjskopolitičkim stavovima EU na temelju „konvergencije ideja”, strategije usmjerene na prilagodbu procesima 'traženja konsenzusa'. To se događa kada je funkcionalni pritisak EU na nacionalne vlade zemalja Zapadnog Balkana da se prilagode njenoj vanjskoj politici dovoljno jak da poluča određene vanjskopolitičke ishode koji 'kupuju vrijeme' ili 'povećavaju potporu javnosti', ali koji nije dovoljno jak da ugrozi dobro uspostavljene interese ili odnose s drugim 'rezidentnim silama' koje su svoje interese usmjerile na nacionalni ili regionalni nivo.

Treba se osvrnuti na činjenicu da su vlade država članica EU pristale na institucionalizaciju režima vanjske i sigurnosne politike EU uz uvjet da svaka

od njih zadržava praktično pravo veta u određenim područjima politike koje smatraju važnima i bliskima svojim nacionalnim interesima. Iz tih je razloga u domenu ZVSP i zadržano odlučivanje po metodu međuvladine saradnje (intergavernalizma), a ne većinsko odlučivanje. Jednako tako razmišljaju i države kandidati. Kad već ne sudjeluju u odlučivanju tj. ne mogu utjecati na oblikovanje stavova EU, one identificiraju svoje „zasebne domene“. Budući da je usklađivanje sa EU dio, vrlo asimetričnog, procesa proširenja i, praktično, imperativ za kandidate, realno je očekivati tenzije i neusklađenost u ovom procesu.

U ovom slučaju, jedini način da se ojača normativna vrijednost vanjske politike EU (koja bi izdržala test jedinstva, dosljednosti i učinkovitosti) je uvođenje integriranih modela vanjskopolitičkog odlučivanja, koji bi državama kandidatima omogućili da doprinesu procesu osmišljavanja vanjske politike, te da u njemu sudjeluju i podijele odgovornost. U suprotnom, na snazi ćemo i dalje imati kontekst u kojem su vanjskopolitički outputi EU i usaglašenost s njima neupitni samo za one koji nisu sudjelovali u njihovom kreiranju – države kandidate. Sudjelovanje u kreiranju međuvladine ZVSP i usklađivanje interesa svih uključenih strana u ranim fazama pregovora o članstvu moglo bi umanjiti suprotstavljanje vanjskoj politici EU i ukloniti argumente koji pothranjuju ideje o „zasebnim domenima“ u vanjskoj politici država kandidata za članstvo u EU.

## Reference

- Basheska, E., & Kochenov, D. (2015). Thanking the Greeks: The Crisis of the Rule of Law in EU Enlargement Regulation. *Southeastern Europe*, 39(3), 392–414.
- Beta, Večernje novosti. (2019, October 16). *Serbian PM says agreement with EurAsian Union not political*. <https://rs.n1info.com/english/news/a535032-serbian-pm-says-agreement-with-eurasian-union-not-political/>
- Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2014). The New Itergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703–722.
- Bjorkdahl, A. (2005). Norm-maker and Norm-taker: Exploring the Normative Influence of the EU in Macedonia. *European Foreign Affairs Review*, 10, 257–278.
- Borzel, T. A., & Schimmelfenning, F. (2017). Coming together or drifting

- apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 24(2), 278–296.
- Carpenter, C. R. (2007). Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks. *International Studies Quarterly*, 51(1), 99–120.
- Cipuri, R., & Kocibelli, A. (2010). Albanian Attitudes toward European Integration. *European Studies Journal*, 39–52.
- Cocq, C., & Szekeley, O. (2020). Comparative Analysis. In *Research Methods in the Social Sciences*. Oxford University Press.
- Council of the EU. (2020). *Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process - Albania and the Republic of North Macedonia*. <https://www.consilium.europa.eu/en7press/press-releases/2020/03/25/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>
- Džananović Mirašćija, N. (2018). *Uvod u vanjsku politiku EU*. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. <http://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/e-izdanja/UVOD%20U%20VANJSKU%20POLITIKU%20EUROPSKE%20UNIJE.pdf>
- Džananović, N. (2020). *Foreign Policies in Western Balkans: Alignment with the EU Common Foreign and Security Policy (Global and Regional Orders)* [Study]. Friedrich Ebert Stiftung, Foreign Policy Initiative BiH.
- Euractiv. (2020, September 8). EU warns Serbia over Jerusalem embassy move. *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/eu-warns-serbia-over-jerusalem-embassy-move/>
- European Commission Staff. (October 12). *Albania Report 2022*. European Commission. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Albania%20Report%202022.pdf>
- European Commission Staff. (2015a). *Albania 2015 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_albania.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf)
- European Commission Staff. (2015b). *Montenegro 2015 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf)
- European Commission Staff. (2015c). *Serbia 2015 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_serbia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf)

ort\_serbia.pdf

- European Commission Staff. (2015d). *The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)
- European Commission Staff. (2016a). *Albania 2016 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_albania.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf)
- European Commission Staff. (2016b). *Montenegro 2016 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf)
- European Commission Staff. (2016c). *Serbia 2016 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_serbia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf)
- European Commission Staff. (2016d). *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)
- European Commission Staff. (2018a). *Albania 2018 Report*. European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-albania-report.pdf>
- European Commission Staff. (2018b). *Montenegro Report 2018*. European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>
- European Commission Staff. (2018c). *Serbia 2018 Report*. European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>
- European Commission Staff. (2018d). *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report*. European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>
- European Commission Staff. (2019a). *Albania 2019 Report*. European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>

- European Commission Staff. (2019b). *Montenegro 2019 Report*. European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>
- European Commission Staff. (2019c). *North Macedonia 2019 Report*. European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>
- European Commission Staff. (2019d). *Serbia 2019 Report*. European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>
- European Commission Staff. (2020a). *Albania 2020 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf)
- European Commission Staff. (2020b). *Montenegro 2020 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf)
- European Commission Staff. (2020c). *North Macedonia 2020 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf)
- European Commission Staff. (2020d). *Serbia 2020 Report*. European Commission. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf)
- European Commission Staff. (2020e). *Update on the Republic of North Macedonia*. European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/update-on-the-republic-of-north-macedonia.pdf>
- European Commission Staff. (2022a). *Montenegro 2022 Report*. European Commission. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>
- European Commission Staff. (2022b). *North Macedonia 2022 Report*. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/North%20Macedonia%20Report%202022.pdf>
- European Commission Staff. (2022c). *Serbia 2022 Report*. European Commission. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en)
- Fabbrini, F. (2014). *Fundamental Rights in Europe. Challenges and Transformations in Comparative perspective*. Oxford University Press.
- Fabbrini, S. (2016). From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation. *Journal of European Integration*, 38(5),

587–599.

- Gomes, J., & Saraiva, M. (2020). Case Study. In *Research Methods in the Social Sciences*. Oxford University Press.
- Hasić, J., & Dedić, D. (2019). Chasing the Candidacy Status: Tacit Contestations of EU Norms in Bosnia and Herzegovina. In *Balkanizing Europeanization: Fight Against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*. Peter Lang.
- Hasić, J., Džananović, N., & Ramić Mesihović, L. (2020). "Implicit" contestations of EU foreign policy norm-domestication in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia. *Global Affairs*, 6(4–5), 417–432. <https://doi.org/10.1080/23340460.2021.1897952>
- Hill, C., & Wallace, W. (2003). Introductions. Actors and Actions. In *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.
- Hoxhaj, A. (2020, April 8). The EU Albania Accession Talks: Hope or yet another symbolic gesture. *Global Policy*. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/08/04/2020/eu-albanian-accession-talks-renewed-hope-or-yet-another-symbolic-gesture>
- Kassim, H., & Menon, A. (2003). The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, 10(1), 121–139.
- Keil, S. (2013). Europeanization, State-Building and Democratization in the Western Balkans. *Nationalities Papers*, 41(3), 343–353.
- Keil, S., & Arkan, Z. (2015). *The European Union and Member-State building - European Union Foreign Policy in the Western Balkans*. Routledge.
- Koneska, C. (2014). Policy consensus during institutional change: Macedonian Foreign Policy since Independence. In *The Foreign Policies of Post-Yugoslav States* (pp. 97–121). Palgrave Macmillan.
- Koneska, C. (2019). On the slow track to Europe: Macedonia's Record on fighting Corruption and Regional Cooperation. In *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*. Peter Lang.
- Kostovicova, D., & Biquelet, A. (2018). Norm contestation and reconciliation: evidence from a regional transitional justice process in the Balkans. *Ethnic and Racial Studies*, 41(4), 681–700.
- Lantis, J. S. (2017). *Theories of Norm Contestation: Structures and Outcomes Locked*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.590>
- Mavromatidis, F. (2010). The role of the European Union in the name dispute between Greece and FYR Macedonia. *Journal of Contemporary European Studies*, 18(1), 47–62.
- Menendez, A. J. (2013). The existential crisis of the EU. *German Law Journal*,

14(5), 453–526.

- National Assembly of Serbia. (2019). *National Security Strategy of Serbia*. Official Gazette of the Republic of Serbia.  
[http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/dokumenta/st\\_rategije/2019/Strategy%20of%20National%20Security%20od%20the%20Republic%20of%20Serbia.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/st_rategije/2019/Strategy%20of%20National%20Security%20od%20the%20Republic%20of%20Serbia.pdf)
- Piris, J.-C. (2012). *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press.
- Pollack, M. A. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford University Press.
- Preshkopia, R. (2020). An ally to the people: EU membership conditionality and Albanian attitudes toward EU membership. *European Societies*, 22(2), 266–289.
- Radeljić, B. (2019). What Europeanization? Getting Away with Corruption in the Progressivists-dominated Serbia. In *Balkanizing Europeanization: Fight Against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans* (pp. 120–139). Peter Lang.
- Skupština Crne Gore. (2013). *Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracija Crne Gore u Evropsku uniju*.  
[http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju\\_o\\_na%C4%8Dinu\\_kvalitetu\\_i\\_dinamici\\_procesa\\_integracij\\_a\\_Crne\\_Gore\\_u\\_Evropsku\\_uniju.pdf](http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju_o_na%C4%8Dinu_kvalitetu_i_dinamici_procesa_integracij_a_Crne_Gore_u_Evropsku_uniju.pdf)
- Smith, M., Keukeleire, S., & Vanhoonacker, S. (Eds.). (2016). *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*. Routledge.
- Tidey, A. (2022, July 19). Historic moment: EU opens accession negotiations with Albania and North Macedonia. *Euronews*.  
<https://www.euronews.com/my-europe/2022/07/19/historic-moment-eu-opens-accession-negotiations-with-albania-and-north-macedonia>
- Tocci, N. (2016). Interview with Nathalie Tocci on the Global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. *The International Spectator*, 51(3), 1–8.
- Toqja, E. (2014). Western Balkans, the long way of Integration: Albania's perception about the process. *Journal of Global Faultlines*, 2(1), 70–94.
- Vučković, V. (2019). From a Good Pupil to a Bad Student of the EU integration Process: Europeanization of Montenegro. In *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans* (pp. 164–165). Peter Lang.
- Wiener, A. (2008). *The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters*. Cambridge University Press.



## "SEPARATE DOMAINS" IN THE CANDIDATE COUNTRIES' FOREIGN POLICIES DURING THE NEGOTIATION PROCESS FOR FULL EU MEMBERSHIP

### Abstract

Even though the inconsistency of the attitudes and actions of the EU member states with the Common Foreign and Security Policy of the EU is a regular phenomenon, the nature of the accession process to the Union and the inherent imbalance in the relations between the EU and countries aspirants to full membership impose a completely different dynamic. Practice has shown that countries that are actively working towards EU accession are regularly under greater pressure and subject to a greater degree of expectation in the area of compliance with EU foreign policy decisions than the member states themselves.

The candidate countries for EU membership from the Western Balkans, currently Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia, North Macedonia, and Kosovo\*, as potential candidate countries, have defined EU membership as their strategic goal. By accepting the Global Strategy of the EU and its goals, obligations were created that, in practice, do not correspond to the required level of alignment of these countries' foreign policies. In this context, this normative analysis covers all the more frequent cases of non-compliance with the EU CFSP through the identification of the increase in the scope and quality of the so-called "separate domains", as issues of special national or state interest in the Western Balkans countries' foreign policies in the context of the EU accession process.

By strengthening the differences in the foreign policy positions of the EU in relation to the attitudes of other global and international normative players, for example Russia, China, or the United States of America (USA), the need to preserve "separate domains" in some of the countries of the Western Balkans is strengthened, as to the obligations created by the SAA and others in the domain of EU integration. This dynamic of compliance with the obligations comes into collision with the special relations with other normative forces in the region, and additionally limits the EU's action as a foreign policy actor on the global and international level. Parallel to these phenomena, perceptions of current positions and power relations are not necessarily based on the true level of engagement and investment of resources, but on the need for a stronger focus on the general effects of the accession process, such as EU foreign policy instruments, which, as a rule, did not significantly contribute to the elimination of disputed points in the harmonization of positions in the field of EU foreign policy.

### Key words

European Union, foreign policy, contestation, private domains, Western Balkans.

## SEMINAR „KANDIDATSKI STATUS I EUROPEIZACIJA PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI“ (12–14. maja 2023. godine, Ravno)

prikaz

**Dino Kovačević\***

Od 12. do 14. maja 2023. godine, u Ravnom je održan seminar *Kandidatski status i europeizacija prava u Bosni i Hercegovini*, organiziran od strane Univerziteta u Sarajevu – Pravnog fakulteta i Fondacije Konrad Adenauer – Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, uz podršku Delegacije Europske unije u Bosni i Hercegovini. Kako govorenje o europeizaciji prava i europskim integracijama nesporno podrazumijeva susretanje javnog i privatnog prava, seminar se sastojao od četiri panela. Seminar je ponudio priliku vrijednu pažnje za diskutiranje o europskom putu Bosne i Hercegovine, a sve kroz razmjenu iskustava i stajališta među pripadnicima/ama akademske zajednice, primarno pravne provenijencije, ali i učesnicima/ama iz sfere političkih nauka, kao i predstavnicima/ama civilnog sektora.

Nakon pozdravnog govora, u uvodnom obraćanju, Alessandro de Giacomo, istakao je simboliku i značaj sedmice u kojoj se seminar održava, s obzirom da se 9. maj obilježava kao Dan Europe. Također, pozvao je učesnike/ce da seminar učine interaktivnim, ukazavši da su ugodne atmosfere ujedno i najproduktivnije.

Pročitano je pismo prof. dr. Zinke Grbo, dekanice Univerziteta u Sarajevu – Pravnog fakulteta. Dekanica Grbo apostrofirala je važnost Europske unije kao zajednice solidarnosti, vrijednosti i vladavine prava, te potvrdila kako, na ovaj način, Pravni fakultet u Sarajevu, kao nastariji i najveći pravni fakultet u Bosni i Hercegovini, samo nastavlja svoju misiju izgradnje Bosne i Hercegovine kao funkcionalne europske zemlje svih njenih građana/ki, i to putem suradnje s tijelima državne sudske i zakonodavne vlasti, institucijama civilnog društva, institucijama europskog naučno-istraživačkog prostora i visokog obrazovanja. Konačno, dekanica Grbo zahvalila je Fondaciji Konrad Adenauer i predstavnicima/ama Delegacije Europske unije u Bosni i

---

\*Asistent na Univerzitetu u Sarajevu – Pravni fakultet, d.kovacevic@pfsa.unsa.ba

Hercegovini, na prepoznatom značaju diskusije o neophodnosti dalje europeizacije bosanskohercegovačkog prava.

Prvim panelom, pod nazivom *Candidate Status and EU Future*, moderirao je Kemal Nedžibović, MA. Politička savjetnica Ureda Delegacije Europske unije, Dženana Hodžić, dala je osvrt na blokade vezane s razinama vlasti, u kontekstu pravno-političke strukture Bosne i Hercegovine, na koje se nailazilo prethodne dvije godine. U nastavku, govorila je i o preprekama druge vrste, poput korupcije i migracijskih teškoća. Konačno, istakla je stalni problem implementiranja političkih i pravnih reformi, a sve u kontekstu osam prioriteta koje zahtijeva Europska komisija.

Potom, se u izlaganju pod naslovom *Progress on Fundamental Rights – What We Need on the Way to the EU*, obratio se i g. Alessandro de Giacomo, službenik za politička pitanja u Delegaciji Europske unije u Bosni i Hercegovini, čiji su fokus bili pravni aspekti u procesu europskog integriranja. U tom smislu, De Giacomo naglašava da niz problema s kojima se Bosna i Hercegovina susreće nisu samo njena osobenost, već su karakteristični za skoro sve države koje pristupaju ili su pristupile europskim integracijama. Na tragu navedenog, De Giacomo je dogovorio o recentnim pitanjima, retrogradnog karaktera, koja se primarno tiču kriminaliziranja klevete (od dekriminaliziranja do ponovnog kriminaliziranja). Konačno, apostrofirao je i važnost akademske zajednice i njene suradnje s Delegacijom Europske unije.

Drugim panelom, pod nazivom *Privatno pravo u tranziciji*, moderirala je prof. dr. Ivona Šego-Marić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru. U svom uvodnom osvrtu naglasila je značaj jurističkih znanja u povijesnom slijedu. Prof. dr. Darja Softić-Kadenić, Ministrica pravde i uprave Kantona Sarajevo, govorila je na temu *Pravni režim nekretnina u procesu reforme privatnog prava*. Profesorica Softić-Kadenić navela je da su nadležnosti Europske unije ponajmanje izražene u pravu nekretnina, s obzirom na uobičajenu prisutnost pravne tradicije u navedenoj oblasti, zbog čega je navedena oblast dugo bila izvan središta europskih integracijskih procesa. Pojašnjavajući naslovnu temu, profesorica je navela da u obuhvat reforme pravnog režima nekretnina ulazi stvarno pravo, zemljišnoknjižno pravo, te notarijat. S reformom građanskog prava, preciznije stvarnog prava, krenulo se početkom milenija, a ta reforma je kao ključne korake pretpostavljala donošenje novih zakona o stvarnim pravima, zemljišnim knjigama, te uvođenje notarske službe kao dodatnog garanta pravne sigurnosti u oblasti prometa nekretninama. Zajedničko opredjeljenje je bilo da se vrati austrijsko-njemačkoj pravnoj

tradicipiji. Navedeni zakoni trebalo je da budu usvojeni u jednom „paketu reformi“, jer su njihovi nacrti izrađivani paralelno, referirajući se uzajamno na pojedine odredbe. Nažalost, u reformu se nije ušlo sinhronizirano, te su prvo doneseni entitetski zakoni o zemljišnim knjigama (2002.), pa je nekih pet godina kasnije uvedena notarska služba (2007.), da bi se materijalno stvarno pravo reformiralo značajno kasnije, (2009. godine u Republici Srpskoj, a 2014. godine u Federaciji Bosne i Hercegovine). Onog časa kada je reformski paket zaokružen, paralelno je krenulo razgrađivanje, te odustajanje od pojedinačnih reformskih opredjeljenja. Nadalje, u kontekstu aktualnih dešavanja, krizu su dodatno pospješile različite odluke ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini u pogledu istih zakonskih odredbi, što je, s druge strane, zbog nedjelovanja po odlukama, za posljedicu imalo privatnopravni *vakuum* u svakodnevnim pravnim susretanjima (primjerice, u bankarskim i hipotekarnim poslovima).

U okviru drugog panela, svoju riječ je dao i doc. dr. Marko Bratković s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. U temi pod naslovom *Uloga javnih bilježnika u praksi Suda Europske unije*, docent Bratković govorio je o ideji „javnog bilježnika“ i njegovom značaju po nekretnine. Okosnicu izlaganja činilo je pitanje da li je javnobilježnično rješenje ekvivalent sudskog rješenja? Tim povodom, riječ je bilo o predmetima Zulfikarpašić, C-484/15 (presuda od 9. marta 2017. godine), te Pula parking, C-551/15 (presuda od 9. marta 2017. godine), u kojima je sud ocijenio da javni bilježnici nisu sud kada izdaju rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave u smislu Uredbe Bruxelles I bis, te Uredbe o europskom ovršnom naslovu.

Trećim panelom, *Pravna tradicija i europska budućnost*, moderirao je Igor Popović, MA, viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banjoj Luci. Na temu *Zajednički europski principi prava – temelj i prilika osuvremenjivanja pravnog obrazovanja*, govorio je prof. dr. Tomislav Karlović s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Profesor je naveo kako, u općem diskursu, nacionalni karakter pravnog sistema predstavlja prepreku europeizaciji prava. Pravne forme sporo se i teško mijenjaju, riječ je o davno znanom konzervativizmu prava, te je iz tog razloga profesor Karlović upravo rimsko pravo označio temeljem europskog sistema. Nadalje, pristup europskim integracijama prilika je za osavremenjivanje kako zakonodavnog okvira tako i pravnog obrazovanja, na način da će se preuzeti najbolje europske prakse. Zapravo, riječ je o dva segmenta: europeizacija pravnog obrazovanja i europeizacija kroz pravno obrazovanje. Na pitanje kako do navedenog, profesor Karlović navodi nekoliko metoda: koncentriranjem

pravnog obrazovanja na pravne temelje (*ratio*) i principe, imajući u vidu da su *regulae iuris* jedan od temelja pravne poduke (rješavati slučajeve polazeći od principa!). Dakle, namjesto reproduciranja nastavnog gradiva, fokus pomjeriti na kritičko mišljenje.

Na tragu izlaganja profesora Karlovića, u okviru trećeg panela, uslijedila je i riječ doc. dr. Mirze Hebiba s Univerziteta u Sarajevu – Pravnog fakulteta, koji je ujedno i koordinator projekta u okviru kojeg je realiziran seminar. Docent Hebib je izlagao na temu *Akadska zajednica i europska budućnost*. Potvrdio je tezu o necjelishodnosti podučavanja pravnika/ca normama i naglasio neophodnost učenja biti prava. Potcrtano je da akademska zajednica predstavlja nedovoljno iskorišten resurs, jer ista nosi duh promjena i otvorenosti, pri čemu preduvjet čini unutarnja i međunarodna suradnja, a nastavnici/e bi trebali biti lideri/ke u svojim naučnim i stručnim oblastima. Konačno, na akademskoj zajednici leži usmjerenost prilagođavanju studijskih programa promjenama, suradnja s institucijama i civilnim društvom, kao i vršenje procjene koji modeli (koje europske prakse) su adekvatni za „transplant“.

Treći panel polučio je možda i najveću diskusiju i polemiku, s obzirom da, među učesnicima/ama, najveći broj dolazi upravo predstavljajući akademske zajednice. Nedvojbeno zaključeno – na cijelom prostoru nalaze se istovjetne zapreke, što govori o nužnosti nastavka puta u europskom integriranju.

Četvrtim panelom, *Izgradnja institucija u procesu pristupanja Europskoj uniji*, moderirao je Damjan Jugović, MA, projektni službenik Ureda Vijeća Europe u Sarajevu. Temu *Proces europskih integracija i izgradnja države Bosne i Hercegovine i njenih institucija*, prezentirao je Harun Išerić, MA, viši asistent na Univerzitetu u Sarajevu – Pravnom fakultetu. Išerić je naveo kako je ispunjenje uslova iz procesa europskih integracija od 2000-ih korišteno kao dio agende OHR-a, te su putem Bonskih ovlasti implementirani kroz donošenje zakona i uspostavljanje državnih institucija odlukama OHR-a, onda kada domaće vlasti nisu uspjele ispuniti svoje zadatke. Tako su europske integracije bile svojevrsni motor izgradnje i jačanja države i centralnog nivoa vlasti, potpomognut elementom sile koju je OHR imao. Onda kada je OHR prestao da koristi svoje Bonske ovlasti, tada je i proces integracija usporio. U međuvremenu, prilikom ocjene ustavnosti donesenih zakona i uspostavljenih institucija, Ustavni sud BiH je argument europskih integracija koristio ističući da je Bosna i Hercegovina donošenjem predmetnih zakona i kreirajući

osporene institucije ispunjavala svoju obavezu u okviru vanjske politike i svoju međunarodnu obavezu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ili obavezama koje su tom Sporazumu prethodile. Sud je više puta naglasio da entiteti imaju obavezu da pomognu Bosni i Hercegovini prilikom ispunjenja obaveza u okviru procesa europskih integracija. Dakle, taj proces je doprinio jačanju državnih kompetencija i institucija, ali onda kada je OHR odlučio da postane pasivan, taj trend je oslabio odnosno čak počeo da se usmjerava u drugom pravcu – slabljenja institucija, njenih ljudskih kapaciteta i mogućnosti da provode zakona, a kasnije i *acquis*, odnosno u konačnici – uspostavljanje virtualnih institucija. Zbog toga je nužno, da se EU koristi intenzivnije mehanizmima indirektnih ili direktnih sankcija. Protiv toga se ne može koristiti argument o dobrovoljnosti EU integracija, jer međunarodna zajednica i EU su suodgovorne za trenutno ustavno uređenje Bosne i Hercegovine koje je sprječava da funkcioniра kao suvremena europska država.

Završna izlaganja četvrtog panela, s temom *Ustavni sud Bosne i Hercegovine i proces pristupanja Europskoj uniji*, imala je doc. dr. Cvija Jurković s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru. Docentica Jurković naglasila je da je izgradnja institucija isprepletena s pitanjima europskih integracija, a potom, govorila je o potrebama reformiranja ustavnog sudstva u Bosni i Hercegovini, potencijalnim promjenama u sastavu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, o pokušajima/prijedlozima reformiranja i razlozima njihovog neuspjeha, potom o potencijalnim načinima izmjene (zakonskim intervencijama ili izmjenama ustava). Također, istaknuto je kako je nužno osigurati i djelotvornu provedbu odluka Ustavnog suda. Nadalje, uz institucionalna ustavna rješenja, integracijski se proces može analizirati i kroz djelovanje sudske vlasti. Interakcija Europskog suda i ustavnih sudova kao nova dimenzija odnosa koja se uspostavlja pristupanjem Europskoj uniji, doprinosi zaštiti temeljnih prava. Još jedan aspekt uloge ustavnih sudova je zaštita suverenosti putem zaštite standarda temeljnih prava ili kontrole ustavnosti provedbenih propisa. Konačno, razmatrajući ulogu Ustavnog suda u procesu pristupanja Europskoj uniji, imperativ razvoja funkcionalne države jačanjem vlastitog institucionalnog okvira i nezaobilaznu obavezu zaštite ljudskih prava, postavlja se pitanje odnosa s redovnim sudovima i aktivizma u djelovanju.

Rezimirajući rezultate radnog dijela seminara, možemo izdvojiti nekoliko naznaka. Naime, Bosna i Hercegovina prije šest mjeseci dobila je kandidatski status za članstvo u Europskoj uniji. Uzimajući u obzir sve specifičnosti postkonfliktne tranzicije koja traje više od dva desetljeća, dodjela

kandidatskog statusa predstavlja jasan signal europske budućnosti. Napredak u integracijskim procesima trebalo bi da donese opći društveni i privredni napredak te sigurniju budućnost.

Dodjele kandidatskog statusa te proklamacije o ujedinenosti u različitosti i zemlji oduvijek u srcu Europe imanentne su bosanskohercegovačkoj državno-pravnoj tradiciji. Temeljne vrijednosti Europske unije, istinske su vrijednosti Bosne i Hercegovine.

Kandidatski status pred institucije Bosne i Hercegovine stavlja velike izazove, ali i nove mogućnosti. Neophodno je provoditi pravne reforme kako bi se snažnije zaštitila ljudska prava, osiguralo povjerenje u institucije, funkcionalna javna uprava, stvorio pravni okvir za snažniji razvoj privrede, osigurali uvjeti za kvalitetnije obrazovanje itd.

Važan faktor u ovim procesima je snažnija participacija akademske zajednice, koja bi, kao važan partner u svim reformskim procesima, trebalo da njeguje duh promjene, razvoja i unapređenja, i koja je kroz različite europske projekte već dio EU, kroz europski prostor visokog obrazovanja. Akademska zajednica predstavlja jedan od ključnih partnera u implementaciji fundamentalnih i primijenjenih projekata koji bi trebalo da doprinesu daljnjoj europeizaciji prava u Bosni i Hercegovini kao temelju integracijskih procesa.

Izvan radnog dijela, učesnici/e su imali/e priliku međusobno se upoznati, družiti, razmjenjivati lična i profesionalna iskustva, a u nedjelju, po završetku radnog dijela programa, obići i najpoznatiju špilju u Bosni i Hercegovini, špilju Vjetrenicu.

## UPUTE ZA AUTORE

Radovi se objavljuju na hrvatskom, bosanskom i srpskom jeziku (u latiničnom ili ćiriličnom pismu) ili engleskom jeziku.

Ukoliko rukopis zadovoljava kriterije časopisa „Pravna misao“, upućuje se na recenziju.

Svaki rukopis ocjenjuju najmanje dva nepristrana recenzenta, pri čemu identitet autora i recenzenta ostaje obostrano nepoznat. Nakon ocjene recenzenta i članova Redakcije, rukopis se vraća autoru s obrazloženjem i zahtjevima za doradu i ispravak rada, ukoliko se to smatra potrebnim. Ispravljene rukopise autori trebaju vratiti Redakciji u roku od osam dana od primitka.

Pretpostavlja se da članci i ostali prilozi nisu i neće biti objavljeni u drugim publikacijama, osim uz posebno odobrenje Redakcije kada se to jasno naznačuje u objavi.

Autori dopuštaju postavljanje svojih radova na web stranicu Časopisa.

Časopis zadržava i sva ostala prava, osim ukoliko nije drugačije dogovoreno s autorom.

Radovi koje ovaj časopis objavljuje su:

- Uvodna riječ glavnog urednika
- Izvorni znanstveni rad
- Prethodno saopćenje
- Pregledni znanstveni rad
- Stručni članak
- Sudska praksa
- Ostali radovi kao što su prikaz knjige, izvještaji o znanstvenim i stručnim skupovima i dr.
- Obavijesti o nadolazećim stručnim i znanstvenim skupovima
- Domaći autori u međunarodnim publikacijama
- Pismo uredniku

Radovi se šalju Redakciji časopisa elektronskom poštom na adresu:  
*Pravna.Misao@fmp.gov.ba*



Dokument treba biti načinjen u programu Microsoft Word. U njemu ne smiju postojati nikakve indikacije osobnoga identiteta autora ili institucije u kojoj bilo koji od autora radi, kako u samom radu, tako ni u karakteristikama (properties) elektroničkog dokumenta.

Radovi koji se dostavljaju Redakciji moraju biti lektorirani. Lektori koje odredi Redakcija vrše superviziju.

U Časopisu se objavljuju znanstveni i stručni radovi koji ne prelaze dužinu od 10.000 riječi, uključujući sve dijelove rada. Svaki rad mora sadržavati sažetak od 150 do 200 riječi i izbor ključnih riječi na jednom od službenih jezika u Bosni i Hercegovini i na engleskom jeziku iste dužine. Ostali radovi ne mogu prelaziti dužinu od 2.000 riječi.

Izuzetno, Redakcija može odobriti objavljivanje radova izvan navedenih kategorija i s dužinom koja prelazi navedeni broj riječi, ukoliko je rad značajan za razvoj pravne teorije i prakse.

Svaki rukopis mora biti priložen zajedno s popratnim pismom, u kojem je nužno navesti sljedeće:

- kratki opis sadržaja članka u dvije do tri rečenice, kao i sve dodatne informacije o rukopisu koje bi Redakciji mogle biti od koristi;
- razloge zbog kojih autori drže da je njihov rad zanimljiv čitateljstvu časopisa (novost koju rad donosi);
- kratku biografiju autora (25-30 riječi),
- osobne podatke:
  - jedinstveni matični broj
  - adresa stanovanja i općina
  - kontakt telefon
  - naziv banke
  - transakcijski račun banke
  - broj žiro računa

Svaki autor će uz popratno pismo dostaviti i izjavu da rad nije prethodno objavljan.

Prva stranica rukopisa treba sadržavati:

- Naslov
- Datum

- Broj riječi u članku
- Ime autora i profesija
- Nazivi ustanova u kojima rade
- E-mail adrese
- Kategorizaciju
- Sažetak i ključne riječi na izvornom jeziku rada
- Naslov, sažetak i ključne riječi i naslov na engleskom jeziku (summary, key words)

Sažetak rada treba sadržavati opći prikaz teme, metodologiju rada, rezultate i zaključak.

Ključne riječi sadrže pojmove koji se pojavljuju u tekstu, ali ne opće i preširoke pojmove niti preuske pojmove opisane s puno riječi.

Tablice i grafikoni trebaju biti prezentirani u programima kao što su MS Word, s jasno iskazanim naslovima. Sve tablice i grafikoni bit će tiskani isključivo u crno-bijeloj boji.

Napomene u radu se navode u obliku fusnote (footnote). U pravilu su objašnjavajućeg karaktera.

U fusnoti treba navoditi samo objavljene podatke (ili staviti posebnu bilješku s objašnjenjem).

U fusnoti treba navoditi samo literaturu koja je navedena u popisu literature na kraju članka.

U fusnoti treba ujednačeno navoditi sve izvore. Poželjno je staviti broj stranice.

*Molimo autore da se pridržavaju sljedećih naputaka za navođenje literature i fusnota:*

Ukoliko je riječ o navođenoj knjizi:

Josipović, I. (2000) Haaško implementacijsko kazneno pravo. Zagreb: Informator i Hrvatski Pravni Centar.

Ukoliko je riječ o navođenom članku:

Tschudi, F. (2008) "Dealing with violent conflicts and mass victimisation: a human dignity approach", str. 46-69. U: I. Aertsen et al.: Restoring Justice after Large-scale Violent Conflicts. Portland. Willan Publishing.

Ukoliko je riječ o navođenom članku u časopisu:

Sijerčić-Čolić, H. (1999) "Reforma krivičnog zakonodavstva u Federaciji Bosne i Hercegovine: karakteristike federalnog procesnog krivičnog prava", Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, Vol. 6 – br. 1/1999, str. 251-268.

Ukoliko je riječ o navođenom članku u elektroničkom časopisu:

Lendvai, N., 2005. "Central and Eastern European Social Policy and European Accession – Time for Reflections" (online). Financial Theory and Practice, 29 (1), str. 1-12. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/eng/FTP/2005/1/lendvai.pdf>.

Ukoliko je riječ o navođenoj Web adresi:

World Bank, 2004. Corruption: how the World Bank Fights Corruption (online). Washington: The World Bank. Dostupno na: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0>.

Rad treba oblikovati prema sljedećim uputama:

- dokument pohraniti u programu MS Word (\*.doc format);
- stranica standardne veličine (A4);
- obični prored za cijeli rukopis
- font Arial, 12 pt;
- sve margine 2,5 cm;
- ne uređivati zaglavlje (Header) niti podnožje (Footer) dokumenta;
- obavezno brojčano označiti stranice;
- slike ili fotografije prilažu se u jednom od formata: \*.jpg, \*.bmp, \*.tiff.

Pozivamo sve autore da na adresu redakcije šalju sažetke svojih stručnih i znanstvenih radova objavljenih u međunarodnim publikacijama indeksiranim u literaturnim bazama podataka. Redakcija će objaviti sve pristigle sažetke izvornih radova domaćih autora.

Radujemo se Vašim priložima!

**Redakcija**

