

# **PLANIRANJE PROCESA USKLAĐIVANJA S EU U BIH: REGIONALNE PERSPEKTIVE I BUDUĆI KORACI**

---

Banja Luka, 2024.



Kingdom of the Netherlands



*Ova publikacija je izrađena u okviru projekta „Unaprjeđenje transparentnosti donošenja odluka u BiH“ uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Nizozemske u BiH.  
Stavovi i mišljenja iznijeti u publikaciji ne odražavaju nužno i stavove Ambasade.*

## Sadržaj

Uvod	4
1. Nacionalni programi/planovi za usvajanje pravne tekovine EU: kontekst	6
2. Regionalni pregled iz Zapadnog Balkana	8
Sjeverna Makedonija	8
2001–2005. Pretkandidatski status: prvi program za približavanje EU	8
Poslije 2005. godine: Kandidatski status i usvajanje NPAA	9
Crna Gora	11
2007-2010: Period pretkandidatskog statusa: SSP i Nacionalni program za integraciju	11
Kandidatski status poslije 2010. godine: Program pristupanja Crne Gore EU	11
Srbija	13
2008 – 2012 Nacionalno planiranje evropskih integracija prije kandidatskog statusa	13
Poslije 2013: Kandidatski status i formalno usvajanje NPAA	13
3. Program integracije Bosne i Hercegovine	15
Kontekst	15
Analiza nacrtu programa BiH za integraciju iz regionalne perspektive	16
Pravna tekovina EU kao početna tačka Programa.	16
Vremenski okvir, redovno ažuriranje i izvještavanje o programu.	17
Struktura programa:	18
Kordinacija i nadležne institucije	19
Administrativni kapaciteti i finansijski resursi	19
Klaster „Osnove“ prvog NPAA Bosne i Hercegovine	20
4. Budući koraci: uloga OCD u planiranju EU integracija u BiH	22
5. Preporuke	23
Preporuke za državne vlasti u BiH:	23
Preporuke za OCD u BiH:	23

## Uvod

Cilj ovog istraživanja je da pruži analizu prvog Programa integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju kroz uporedno regionalno iskustvo. Program integrisanja predstavlja ključni sveobuhvatni dokument za proces pristupanja EU u složenim institucionalnim okolnostima BiH, nakon [Programa za integraciju](#) iz 2004. godine. Usvajanje programa usklađivanja s pravnom tekovinom EU (*acquis*) bilo je jedan od 14 prioriteta [Analitičkog izvještaja o zahtjevu BiH za članstvo u EU](#) iz 2019. godine, ali još uvijek nije realizovano. Pored toga što je program bio jedan od prioriteta iz mišljenja o zahtjevu, on se navodi i kao preporuka Evropske komisije u svim izvještajima o BiH, uključujući ocjenu EK iz marta 2024. i izvještaj EK iz oktobra 2024. godine. U posljednjem [izvještaju](#) iz 2024. godine, Komisija ističe program integrisanja kao ključni korak ka uspostavljanju nacionalnog programa za usvajanje pravne tekovine EU (NPAA), nakon njegove revizije u skladu s dostavljenim komentarima.<sup>1</sup>

U ovom kontekstu, za BiH posebno su značajna iskustva u izradi programa pristupanja država u regionu koje su formalno dalje odmakle u procesu pristupanja EU. Ova analiza pruža osnovni pregled strateškog planiranja u kontekstu EU integracija u Sjevernoj Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji, od trenutka potpisivanja njihovih Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) do danas. Cilj je sagledati razvoj strateških dokumenata prije i nakon dobijanja kandidatskog statusa, s posebnim osvrtom na izradu Nacionalnih planova za usvajanje pravne tekovine EU (NPAA).<sup>2</sup> Planski dokumenti analiziraju se s aspekta njihovog sadržaja, strukture, aneksa/priloga, kao i metodologije izrade i praćenja. Tri države su takođe prošle kroz proces prelaska od strateškog planiranja sprovođenja SSP-a preko pripreme NPAA kao kandidati za članstvo, do prilagođavanja novoj metodologiji pristupanja EU iz 2020. godine. Ipak, kako će biti prikazano u nastavku, sve posmatrane zemlje su ove dokumente relativno redovno ažurirale kao svoje strateške akte. Njihovo iskustvo može biti korisno za BiH u smislu unapređenja rada na NPAA kao koordinacionom instrumentu za usklađivanje i sprovođenje pravne tekovine EU. Analiza se takođe bavi, u mjeri u kojoj su dostupni podaci, procesima konsultacija o strateškim dokumentima u posmatranim zemljama. Analiza se primarno temelji na desk istraživanju, dopunjenom uvidima iz intervjua s ekspertima iz tri zemlje u regionu i sagovornicima u BiH.

Analiza je podijeljena u šest dijelova. Nakon uvodnog dijela, drugi dio razmatra ulogu NPAA kao strateškog dokumenta za proces integracije u EU. U trećem dijelu dat je pregled izrade strateških dokumenata za pristupanje EU u tri studije slučaja – Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija – koje predstavljaju relevantne primjere s gotovo dvadeset godina iskustva u procesu usklađivanja s pravnom tekovinom EU. Ove studije slučaja analiziraju sadržaj strateških dokumenata koji su prethodili NPAA, kao i evoluciju samog NPAA kroz vrijeme, uključujući prilagođavanje novoj metodologiji iz 2020. godine. Četvrti dio fokusira se na Program BiH kroz uporednu analizu njegovog sadržaja i strukture, a poseban dio posvećen je klasteru „Osnove“ koji je uveden novom metodologijom. Šesti dio istražuje ulogu organizacija civilnog društva u strateškom planiranju

---

<sup>1</sup> TI BiH je pribavio nacrt Programa integracije za potrebe ove analize.

<sup>2</sup> Poznati i kao Programi pristupanja ili Programi evropskih integracija.

evropskih integracija, naročito u vezi s NPAA. Na kraju analize daju se preporuke za nacionalne vlasti i organizacije civilnog društva na osnovu regionalne analize i u kontekstu planiranja EU politika u BiH.

## 1. Nacionalni programi/planovi za usvajanje pravne tekovine EU: kontekst

Nacionalni program za usvajanje pravne tekovine EU (NPAA) predstavlja ključni dokument kojim se zemlje kandidati vode u procesu preuzimanja obaveza iz budućeg članstva. Kao i većina drugih instrumenata za integrisanje u EU, NPAA je oblikovan tokom procesa proširenja 2004/2007. u zemljama Centralne i Istočne Evrope. Na podsticaj Evropske komisije, tadašnje zemlje kandidati pripremile su strateški dokument za usvajanje pravne tekovine EU kako bi obezbijedile usklađivanje sa zahtjevima definisanim u okviru Pristupnog partnerstva.<sup>3</sup> Evropsko/pristupno partnerstvo je uvedeno zajedno s mehanizmom godišnje procjene napretka svake zemlje kandidata na sastanku Evropskog savjeta u decembru 1997. godine u Luksemburgu, a u njemu se navode svi politički i ekonomski prioriteti, kao i prioriteti vezani za usklađivanje s pravnom tekovinom EU, koje zemlja mora da ispuni u kratkoročnom i dugoročnom periodu kako bi postala članica Unije. Osim toga, programi NPAA su bili i obavezni uslov programa PHARE, koji je služio kao multisektorska reformska strategija za pripremu zemalja kandidata za pridruživanje EU.<sup>4</sup>

NPAA nije bio samo pravni akt za harmonizaciju zakonodavstva, već i strateški dokument za oblikovanje politika i centralni dokument koji je usmjeravao proces evropskih integracija. U svom uticajnom radu iz 1998. godine, Krenzler i saradnici ističu da su ovi nacionalni planovi za sprovođenje pravne tekovine EU uvijek bili potrebni kako bi se obezbijedila horizontalna i vertikalna koordinacija politika.<sup>5</sup> Iako su se razlikovali od zemlje do zemlje, NPAA dokumenti su u ovom talasu proširenja generalno obuhvatali zakonodavne, institucionalne i finansijske intervencije neophodne za usvajanje pravne tekovine EU. Osim toga, NPAA su nastali kroz složen proces u kojem su učestvovala različite institucije, uz postojanje razvijenih mehanizama koordinacije. U tom pogledu, uspješna priprema i sprovođenje NPAA zavisili su od širokog institucionalnog angažmana kroz djelotvoran mehanizam koordinacije koji je osiguravao jedinstven i usaglašen pristup procesu evropskih integracija.

Iskustva iz procesa proširenja 2004/2007. godine pokazuju da su mnoge zemlje kandidati nailazile na poteškoće u izradi svojih prvih dokumenata za tu svrhu. U Litvaniji je, prema tadašnjim istraživanjima, Evropska komisija igrala značajnu ulogu u sprovođenju NPAA. Istovremeno, proces upravljanja NPAA od strane Komiteta za evropske integracije bio je obilježen formalističkim pristupom i rigidnošću, s ograničenim uticajem na kreiranje politika, jer se proces u suštini svodio na prikupljanje materijala od ministarstava.<sup>6</sup> U Estoniji je početak procesa bio obilježen niskim

---

<sup>3</sup> Npr. Pristupno partnerstvo s Češkom Republikom. 98/267/EK: Odluka Savjeta od 30. marta 1998. o principima, prioritetima, srednjim ciljevima i uslovima sadržanim u pristupnom partnerstvu s Češkom Republikom, Službeni list L 121, 23/04/1998 P. 0041 – 0045, 1999/ 858/EC: Odluka Savjeta od 6. decembra 1999. o sadržanim principima, prioritetima, privremenim ciljevima i uslovima

<sup>4</sup> Evaluacija finansijske pomoći PHARE-a, 2015., dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/20150806-phare-ex-post-evaluation-final-report.pdf>

<sup>5</sup> KRENZLER, Horst-Günther, *Preparing for the 'acquis communautaire': report of the working group on the eastward enlargement of the European Union*, Florence : European University Institute, 1998RSCAS PxP, 1998/06 - <https://hdl.handle.net/1814/23664>

<sup>6</sup> Vitalis Nakrošis, "Assessing governmental capabilities to manage European Affairs", The case of Lithuania in *The Road to the European Union*, ed. by Vello Pettai and Jan Zielonka, Vol. 2 Estonia, Latvia and Lithuania, Manchester University Press, 2003.

kvalitetom predloženih akata, nedostatkom detaljnih analiza troškova kreiranja politika i odsustvom međusektorskog strateškog pristupa procjeni uticaja propisa.<sup>7</sup> Mađarska je uložila značajne napore u izradu programa za sprovođenje pravne tekovine EU i istovremeno pokušala da prevaziđe jedan od ključnih nedostataka koje je Komisija isticala u svojim preporukama vezano za vođenje programa PHARE – nedostatak centralne koordinacije politika implementacije.<sup>8</sup> U slučaju Poljske, Zubek navodi da se u početnim fazama pristupnih pregovora fokus preusmjerio na druge planske dokumente, ali smatra da je NPAA ipak imao ključnu ulogu u pripremama za pristupanje i u jačanju kapaciteta za kasnije usklađivanje s pravnom tekovinom EU.<sup>9</sup>

Programi su „živi“ dokumenti koji se ažuriraju svake 2-3 godine<sup>10</sup> kako bi pratili razvoj situacije u vezi s pravnom tekovinom EU kao i promjene u nacionalnom kontekstu. Nije iznenađujuće da su se očekivanja u vezi s ovim dokumentima vremenom mijenjala, kako među kandidatima, tako i na nivou same EU. Evaluacije pomoći kandidatima u to vrijeme ukazale su na to da su NPAA vremenom postajali sve kvalitetniji. Dok su NPAA u početku bili relativno detaljni u pogledu analiza koje je trebalo sprovesti, zakona koje je trebalo izmijeniti ili donijeti itd., prvi nacrti iz 1998. godine, nastali prije pokretanja skrininga, bili su znatno manje precizni u pogledu definisanja konkretnih mjera izgradnje institucija i ulaganja neophodnih za uspostavljanje operativnih kapaciteta za administrativno sprovođenje pravne tekovine EU.<sup>11</sup> Vremenom se ova situacija značajno poboljšala, što je rezultiralo poboljšanom koordinacijom između pristupnih prioriteta i EU finansiranja.

---

<sup>7</sup> Külli Viks and Tiina Randma Liiv, "Facing the Challenges of EU Accession, Development of Accession Structures in Estonia, *International Journal of Organization Theory and Behaviour*, Vol. 8. Issue 1, 2005, pg. 28.

<sup>8</sup> Grabbe, Heather, and Kirsty Hughes. *Enlarging the EU Eastward*. A&C Black, 1998.

<sup>9</sup> Radoslaw Zubek, "Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes", *West European Politics*, Vol 28, No. 3, 2005, pg. 604.

<sup>10</sup> U talasu proširenja 2004–2007. ažurirani su svake godine.

<sup>11</sup> Evaluacija finansijske pomoći PHARE-a, 2015., dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/20150806-phare-ex-post-evaluation-final-report.pdf>

## 2. Regionalni pregled iz Zapadnog Balkana

Zemlje kandidati iz regiona Zapadnog Balkana su u prvoj deceniji 21. vijeka u značajnoj mjeri oblikovale svoje pristupne instrumente na osnovu iskustava zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE), o kojima je prethodno bilo riječi. U ovom odjeljku dat je opšti pregled Nacionalnih programa za usklađivanje zakonodavstva u regionu Zapadnog Balkana, s posebnim osvrtom na slučajeve Sjeverne Makedonije, Crne Gore i Srbije. Takođe se razmatraju horizontalni planski dokumenti za pristupanje EU koji su usvajani nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i svake od ovih država. Posebna pažnja posvećena je mehanizmima izvještavanja i konsultacija. Analiza daje osvrt na dokumente strateškog planiranja EU integracija, kako u periodu prije sticanja statusa kandidata, tako i nakon njega. Iako se NPAA primarno odnosi na ovaj drugi period, njegov razvoj je u velikoj mjeri bio oblikovan prethodnim dokumentima i mehanizmima, te su stoga i oni obrađeni u ovom pregledu.

### Sjeverna Makedonija

#### 2001–2005. Pretkandidatski status: prvi program za približavanje EU

Po potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 2001. godine, izrađen je prvi [Nacionalni program za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije](#), koji se potom ažurirao na godišnjem nivou. Vlada Republike Makedonije je 2004. godine usvojila Nacionalnu strategiju za evropske integracije kao temeljni dokument za sve daljnje aktivnosti u vezi s pripremama za puno članstvo u EU. U okviru Akcionog plana za sprovođenje SSP-a, Sektor za evropske integracije pri Vladi Republike Makedonije izradio je dva dokumenta. Prvi je program za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, koji predstavlja pregled relevantnih evropskih propisa koji se prioritetno moraju prenijeti u domaće zakonodavstvo, uključujući definisan vremenski okvir i nadležne institucije. Prilikom utvrđivanja prioriteta uzeti su u obzir sljedeći dokumenti: SSP, Bijela knjiga za pristup unutrašnjem tržištu EU za zemlje sa statusom pridružene članice, te određeni prioriteti od nacionalnog interesa za privredu Republike Makedonije, sadržani u makroekonomskoj politici za 2001. godinu i Okviru za razvoj 2001–2003. Drugi dokument je matrica za praćenje implementacije SSP-a, čiji je osnovni cilj bio da olakša rad svim akterima uključenim u sprovođenje SSP-a, tako što će im omogućiti uvid u sve obaveze koje proističu iz SSP-a i pomoći da ga pravovremeno realizuju, između ostalog i kroz redovno ažuriranje Programa. Paralelno s tim, država je u ovom periodu izradila i poseban akcioni plan za Evropsko/pristupno partnerstvo iz [2005. godine](#), u kojem su mjere planirane u skladu s prioritetima iz dokumenta Evropskog partnerstva.



## **Poslije 2005. godine: Kandidatski status i usvajanje NPAA**

Prvi Nacionalni program za usvajanje pravne tekovine EU izrađen je 2006. godine i od tada se svake godine revidira i ažurira aktivnostima koje proizlaze iz redovnih izvještaja Evropske komisije o napretku Republike Makedonije, kao i iz kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta Pristupnog partnerstva. Njegovo usvajanje predstavljalo je konceptualnu promjenu – pomjeranje fokusa sa usklađivanja zakonodavstva predviđenog SSP-om na usvajanje cjelokupne pravne tekovine. Prvi NPAA je ambiciozno postavio 2010. kao krajnju godinu za potpuno usvajanje pravne tekovine, u skladu s Deklaracijom dostavljenom uz zahtjev za članstvo iz 2004. godine. U narednim godinama ovaj rok je uglavnom prolongiran za dvije godine nakon svake revizije, iako je s vremenom izgubio na značaju. Ipak, očekivalo se da će dokument sadržati mjere za period u kojem će država biti spremna da preuzme obaveze članstva u EU.

Ključni dokumenti koji čine prvi NPAA, a koji su upotrebi do danas, uključuju osnovni narativni dokument i tri aneksa: Aneks 1 – Zakonodavstvo, Aneks 2 – Institucije i Aneks 3 – Finansijske potrebe. Unutrašnja struktura poglavlja osnovnog narativnog dokumenta iz 2006. godine je sljedeća: prvo poglavlje analizira trenutno stanje (pravni okvir, nivo usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom i politikama Evropske unije, kao i institucije nadležne za implementaciju zakonodavstva i njihov kapacitet). Drugo poglavlje izlaže planirane reforme po podoblastima, uključujući planirane zakonodavne i političke promjene. Treće poglavlje obrađuje institucionalni okvir i aktivnosti usmjerene na izgradnju kapaciteta u relevantnim oblastima politike. Na kraju, dokument razmatra inostranu pomoć u datom poglavlju/oblasti. Aktivnosti su razvrstane na kratkoročne prioritete (1–2 godine) i srednjoročne prioritete (do 2010. godine), pri čemu su kratkoročni detaljnije razrađeni.

Koraci metodologije programiranja NPAA su: identifikacija problema na zakonodavnom i institucionalnom nivou u odnosu na pravnu tekovinu EU, definisanje odgovarajućih ciljeva i aktivnosti NPAA, tj. NPAA matrica ciljeva i aktivnosti (koji su usklađeni s prioritetima pristupanja/preporukama EU). Za podršku ovom procesu uspostavljen je portal kojim upravlja Sekretarijat za evropske poslove kao koordinaciono tijelo.

Prema NPAA iz 2006. godine, Sekretarijat za evropske poslove ima obavezu podnošenja redovnih izvještaja Vladi Republike Makedonije, pored tromjesečnih izvještaja koji se dostavljaju Evropskoj komisiji. Međutim, za razliku od prakse u Crnoj Gori i Srbiji, podnošenje izvještaja o implementaciji NPAA u Sjevernoj Makedoniji bilo je neredovno. Tokom godina objavljeno je svega nekoliko javnih izvještaja o implementaciji NPAA, djelimično i zbog neadekvatnog upravljanja dokumentima povezanim s procesom pristupanja EU.

U Sjevernoj Makedoniji planirano je da se Program revidira svake godine radi ažuriranja i unapređenja, po uzoru na praksu država koje su se pridružile EU tokom proširenja 2004. i 2007. godine. Revizije su se između 2009. i 2018. godine sprovodile gotovo svake godine, kako bi se obuhvatile izmjene pravne tekovine EU, potencijalne promjene nadležnosti i institucionalnih struktura na nacionalnom nivou, ali prije svega zbog neispunjenih obaveza koje su uzrokovale

prolongiranje rokova.<sup>12</sup> Prema riječima sagovornika iz Sjeverne Makedonije, nakon prve izrade NPAA, kasnije revizije bile su znatno jednostavnije.<sup>13</sup>

Od 2021. godine, u skladu s [novom metodologijom EU](#), NPAA u Sjevernoj Makedoniji restrukturiran je prema klasterima, dok su osnovna logika i metodologija dokumenta uglavnom ostale nepromijenjene. Revizija NPAA za period 2021–2025. uključuje nove oblasti pregovora, poput funkcionisanja demokratskih institucija i reforme javne uprave. Takođe, došlo je do promjena u unutrašnjoj strukturi poglavlja. Po novoj metodologiji, interna struktura dokumenta za svako poglavlje/oblast generalno obuhvata sljedeće dijelove:

- Nalazi i preporuke iz posljednjeg izvještaja EK
- Kratak sažetak prioriteta za naredni period
- Trenutno stanje (dostignuća u odnosu na prethodni period)
- Kratkoročni i srednjoročni prioriteti (u pojedinim poglavljima čak i dugoročni prioriteti)
- Pravni okvir (strateški okvir i harmonizacija zakonodavstva)
- Institucionalni okvir (izgradnja kapaciteta i implementacija)
- Programi i projekti (budžetski programi, IPA i druga međunarodna pomoć)

NPAA Sjeverne Makedonije za period 2021–2025. sadrži sljedeće standardne anekse:

- Matrica ciljeva i aktivnosti predviđenih NPAA 2021–2025., uz jasno definisane institucije nosioce, institucije učesnike i rokove implementacije;
- Aneks 1 – Pregled nacionalnih pravnih akata koji podliježu usklađivanju sa zakonodavstvom EU (s EU mjerama i međunarodnim standardima), uključujući okvirne rokove za usvajanje, nadležne institucije i status postupka za njihovo donošenje;
- Aneks 2 – Raspodjela radnih mjesta i potrebe za jačanjem administrativnih kapaciteta;
- Aneks 3 – Predviđena budžetska sredstva;
- Aneks 4 – Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) i druga međunarodna pomoć, uključujući TAIEX obuke. Ovaj aneks takođe pokazuje povezanost strateških oblasti donatorske pomoći, klastera, IPA 3 strateških prozora i NPAA poglavlja.

Upoređujući prvi i najnoviji NPAA, uočava se evolucija u strukturi dokumenta, kako u pogledu sadržaja i aneksa, tako i prilagođavanja novoj metodologiji.

Izradu NPAA koordiniše Sekretarijat za evropske poslove, uz aktivno učešće radnih grupa zaduženih za izradu NPAA i pregovore. Ova institucionalna struktura, koja obuhvata 35 poglavlja, uspostavljena je još 2007. godine, a [odluka](#) o njenom formiranju objavljena je u Službenom glasniku. Iako je s vremenom došlo do određenih izmjena, osnovna podjela radnih grupa prema poglavljima, a u pojedinim slučajevima i prema potpoglavljima, ostala je uglavnom nepromijenjena. Svako poglavlje ima dodijeljeno vodeće ministarstvo nadležno za pripremu teksta i svih pratećih segmenata NPAA.<sup>14</sup> Sekretarijat za evropske poslove koordiniše aktivnosti radnih grupa, utvrđuje

<sup>12</sup> [Link na bazu. NPAA 2009; NPAA 2010; NPAA 2011; NPAA 2012; NPAA 2013; NPAA 2014; NPAA 2015; NPAA 2016; NPAA 2017](#)

<sup>13</sup> Intervju s bivšim državnim službenikom u Sjevernoj Makedoniji.

<sup>14</sup> Pogledajte: <https://www.sep.gov.mk/data/file/Publikaciji/pregovori-za-clenstvo.pdf>

metodologiju rada na pripremi NPAA, nadzire njihov rad, vodi dokumentaciju, konsultuje se s donatorima i daje mišljenje o usklađenosti NPAA sa strateškim programima.

U procesu izrade NPAA sprovedene su konsultacije s eksternim zainteresovanim stranama, ali dostupne informacije o njihovim rezultatima su ograničene. Kao dio novije prakse, NPAA za 2021. godinu bio je poslat u nacrtnoj verziji na široke konsultacije registrovanim organizacijama civilnog društva (OCD) u zemlji, nakon čega su uslijedile tek minimalne izmjene.<sup>15</sup> Međutim, mehanizmi za prikupljanje povratnih informacija u procesu kreiranja politika prilično su slabi, zbog čega nije zabilježen veći interes za sveobuhvatne konsultacije. Ipak, OCD su, u zavisnosti od oblasti, učestvovali u radu pojedinih radnih grupa, uglavnom na poziv resornih ministarstava nadležnih za pojedina poglavlja radi izrade nacrtu dokumenata u raznim drugim reformskim procesima. Sagovornici su često navodili primjere učešća OCD u radnim grupama za izradu određenih zakona i politika, koje su tokom godina bile uključene u NPAA.

## **Crna Gora**

### **2007-2010: Period pretkandidatskog statusa: SSP i Nacionalni program za integraciju**

Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU (NPI) za period 2008–2012. objavljen je na [engleskom](#) i [crnogorskom](#) jeziku u maju 2008. godine, nakon potpisivanja [Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju \(SSP\)](#) u oktobru 2007. U trenutku usvajanja NPI, Crna Gora je već bila podnijela zahtjev za članstvo u EU i ovim programom najavila predstavljanje Nacionalnih planova za usvajanje pravne tekovine EU, kako bi do 2012. ispunila preuzete obaveze. NPI je u slučaju Crne Gore strukturiran ne samo u skladu sa SSP-om, već i šire, prema strukturi poglavlja pravne tekovine EU.

NPI Crne Gore 2008–2012. sastoji se od šest glavnih odjeljaka:

1. Politički kriterijumi
2. Ekonomski kriterijumi
3. Sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva u EU
4. Administrativni i pravosudni kapaciteti za implementaciju *acquis communautaire*
5. Nacionalna verzija pravne tekovine EU
6. Finansijska procjena implementacije NPI

Tokom sprovođenja NPI, Crna Gora je u decembru 2010. dobila status kandidata za članstvo u EU.

### **Kandidatski status poslije 2010. godine: Program pristupanja Crne Gore EU**

EU je otvorila pristupne pregovore s Crnom Gorom 29. juna 2012. godine, nakon čega je uslijedio proces skrininga, koji je trajao do kraja juna 2013. U decembru 2013. godine, Vlada Crne Gore usvojila je [prvi Program pristupanja Crne Gore EU \(PAMNE\) za period 2014–2018](#). Ovaj program je od tada prošao kroz devet revizija, a najnovija je sprovedena 2024. godine. Na 16. međuvladinoj konferenciji Crne Gore i EU, održanoj u januaru 2024. godine, EU je potvrdila da je Crna Gora u

---

<sup>15</sup> Pogledajte: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5782>

cjelini ispunila privremena mjerila za poglavlja 23 i 24, čime je otvoren put ka završetku pristupnih pregovora.

Struktura PAMNE-a sastoji se od tri glavna dijela i četiri aneksa:

Glavna poglavlja:

1. Uvod u poglavlje – sadrži kratak opis poglavlja, uključujući njegove ključne karakteristike, podjelu na potpoglavlja (gdje je primjenjivo) i spisak nadležnih odjela i institucija koje imaju planove za to poglavlje u okviru dokumenta.

2. Strateški okvir – obuhvata planirane mjere i aktivnosti koje se odnose na buduće mjere/aktivnosti Crne Gore predviđene dokumentom, a koje se tiču sposobnosti Crne Gore da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u EU u svakom od 33 poglavlja, uz odgovarajuće rokove za njihovu implementaciju.

3. Zakonodavni okvir – sadrži planirane propise koje Crna Gora treba da usvoji u skladu s novim pravnim tekovinama EU koje treba prenijeti u nacionalni pravni sistem, uz navođenje stepena usklađenosti i rokova za implementaciju.

Napomena: PAMNE je i nakon usvajanja nove metodologije zadržao strukturu zasnovanu na poglavljima, a ne na klasterima.

PAMNE sadrži sljedeće anekse: Aneks 1 – Pregled kriterijuma za zatvaranje pregovaračkih poglavlja<sup>16</sup>; Aneks 2 – Pretpristupna podrška IPA II i IPA III; Aneks 3 – UN Agenda 2030, EU agenda i IPA sektori III; Aneks 4 – Akronimi

Posebno snažan aspekt crnogorskog NPAA ogleda se u dostupnosti informacija o njegovoj implementaciji. Vlada kvartalno objavljuje izvještaje o realizaciji PAMNE-a, koji su javno dostupni na [zvaničnoj web stranici](#) Vlade i njenom [portalu o EU](#). Proces konsultacija odvija se putem [redovnih javnih poziva](#), a sve zainteresovane strane mogu u roku od 15 dana dostaviti svoje komentare i prijedloge. Međutim, ostaje otvoreno pitanje u kojoj mjeri je tako kratak vremenski okvir dovoljan za suštinske konsultacije o dokumentu od ovakvog značaja. Takođe, u slučaju Crne Gore, važno je napomenuti da su organizacije civilnog društva članice radnih grupa za pregovore sa EU i da učestvuju u procesu na drugačiji način u odnosu na ostale pregovaračke dokumente.<sup>17</sup>

Kao dio unaprijedene prakse kreiranja politika i konsultacija, nedavno je uvedena **novina** – izrada izvještaja o sprovedenim konsultacijama, koji je dostupan na online depozitorijumu dokumenata za pristupanje Crne Gore EU. Ovaj [izvještaj](#) je o konsultacijama sa zainteresovanom javnošću sprovedenim povodom izrade Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2023–2024. i predstavlja primjer najbolje prakse u pogledu konsultacija i pružanja povratnih informacija zainteresovanim stranama.

---

<sup>16</sup> Ovo je novi/preimenovani odjeljak koji unapređuje crnogorski program u skladu s Izvještajem Komisije o ispunjenosti privremenih mjerila (eng. *Interim Benchmark Assessment Report*).

<sup>17</sup> Za detalje pogledajte Marović, J. [Position Paper: the Curious case of Montenegro](#), 2020

## Srbija

### 2008 – 2012 Nacionalno planiranje evropskih integracija prije kandidatskog statusa

Nakon potpisivanja [Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju \(SSP\)](#) u aprilu 2008. godine, Srbija je u oktobru iste godine usvojila [Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju \(NPI\) za period 2008–2012.](#) NPI je predstavljao prvi sveobuhvatni dokument koji je služio kao osnova za planiranje svih zakonodavnih, institucionalnih i administrativnih mjera u procesu evropskih integracija. Uspostavljen je i prvi koordinacioni mehanizam Republike Srbije za praćenje sprovođenja Programa. Struktura NPI-ja obuhvata šest glavnih odjeljaka:

1. Politički kriterijumi;
2. Ekonomski kriterijumi;
3. Sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva u EU;<sup>18</sup>
4. Administrativni i pravosudni kapaciteti;
5. Nacionalna verzija pravnih tekovine EU;
6. Procjena finansijskih potreba (budžetskih sredstava i fondova EU) za podršku implementaciji reformi u svim oblastima.

Iako se u to vrijeme tretirao prvenstveno kao vladin interni dokument, program je predviđao i aktivno učešće civilnog društva i drugih zainteresovanih strana u njegovoj implementaciji i praćenju.

### Poslije 2013: Kandidatski status i formalno usvajanje NPAA

Nakon što je Srbija u martu 2012. dobila kandidatski status za članstvo u EU, u februaru 2013. usvojila je prvi Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) za period 2013–2016, čime je raniji Nacionalni program za integraciju (NPI) stavljen van snage. Prva [revizija NPAA sprovedena je 2014. godine](#), nakon otvaranja pristupnih pregovora u junu 2013. i održavanja prve međuvladine konferencije između EU i Srbije krajem jula 2014. [Druga revizija NPAA](#) uslijedila je 17. novembra 2016. godine, dok je [treća revizija NPAA \(2018–2021\)](#) usvojena u martu 2018.

Struktura NPAA uključuje tri glavna dijela i dva aneksa:

1. Politički kriterijumi;
2. Ekonomski kriterijumi;
3. Sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva u EU

Aneksi: Aneks A – Plan usklađivanja zakonodavstva RS sa pravnim tekovinama EU i pregled mjera za sprovođenje; Aneks B – Mjere planirane u okviru procesa prevođenja i izrade nacionalne verzije pravnih tekovina Evropske unije.

Četvrta revizija NPAA usvojena je 21. jula 2022. i dostupna je na [web stranici](#) Ministarstva za evropske integracije na [srpskom](#) i [engleskom](#) jeziku. Ova verzija NPAA prva je izrađena u skladu s novom metodologijom, pri čemu je sadržaj organizovan u klastere, a ocjena zakonodavnih akata sprovedena kroz pojednostavljen metodološki pristup. Nivo usklađenosti sa zakonodavstvom EU ocjenjuje se dvostepenom skalom: 1 – djelimično usklađeno i 2 – potpuno usklađeno. Za razliku od

---

<sup>18</sup> Za razliku od Sjeverne Makedonije, NPI Srbije prati strukturu 35 poglavlja pravne tekovine EU, a ne strukturu SSP-a.

prethodnih verzija, koje su administrativne kapacitete razmatrale na kraju dokumenta, u ovoj reviziji NPAA procjena kapaciteta vrši se unutar svake podoblasti poglavlja pravne tekovine EU. Slično kao u Crnoj Gori, tromjesečni izvještaji o implementaciji NPAA dostupni su na [web stranici](#) Ministarstva za evropske integracije. Ova verzija NPAA sadrži znatno manje narativnih opisa u poređenju s ranijim dokumentima i primarno je fokusirana na zakonodavne akte, što je slučaj i s najnovijom revizijom NPAA iz [2024. godine](#). Najnovija revizija takođe ističe da su planirane aktivnosti komplementarne s aktivnostima iz Reformske agende i nedavno usvojenog Plana rasta EU.

Za razliku od drugih zemalja, gdje se revizije NPAA uglavnom sprovode na godišnjem nivou, u Srbiji su one vršene u skladu sa specifičnim pomacima u procesu pregovora s EU. Vlada je prvu reviziju NPAA usvojila 2014. godine, nakon otvaranja pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Druga revizija uslijedila je nakon završetka skrininga 2016. godine – tokom prijema izvještaja o skriningu, pripreme akcionih planova za ispunjavanje mjerila za otvaranje pregovora u pojedinim poglavljima i formulisanja pregovaračkih pozicija. Treća revizija, usvojena 1. marta 2018. godine, imala je za cilj usklađivanje rokova s trenutnim stanjem procesa evropskih integracija. Revizija iz 2022. godine sprovedena je kako bi se NPAA prilagodio zahtjevima nove metodologije. Ministarstvo za evropske integracije zaduženo je za izradu tromjesečnih izvještaja o sprovođenju NPAA, koje dostavlja Vladi na razmatranje i odlučivanje, kao i Narodnoj skupštini Republike Srbije na uvid.

Sagovornici ističu da je NPAA u Srbiji prvenstveno projekat koji vodi Vlada, dok ga organizacije civilnog društva koriste kao sredstvo kojim pozivaju Vladu na odgovornost u pogledu ispunjavanja preuzetih obaveza u procesu evropskih integracija, što je potvrđeno u intervjuiima sprovedenim za ovu analizu. S druge strane, Srbija je institucionalizovala Nacionalni konvent o Evropskoj uniji kao konsultativni mehanizam. Od 2014. godine, Konvent je postao obavezan dio procedure za usvajanje pregovaračkih pozicija u Odboru za evropske integracije Narodne skupštine. U avgustu 2015. godine, Vlada ga je prepoznala kao zvaničan kanal za informisanje javnosti o pregovaračkom procesu, dok će u narednim fazama biti konsultovan i pri izradi pregovaračkih pozicija od strane Pregovaračkog tima. Konačno, Smjernicama Pregovaračkog tima za saradnju s civilnim društvom uspostavljena je procedura uključivanja i učešća Nacionalnog konventa u svim fazama pregovaračkog procesa i u vezi sa svim relevantnim dokumentima i politikama.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Za detalje pogledajte Medjak, V. [Accession negotiations between Serbia and the EU: Involvement and Engagement of CSOs](#), 2020

### 3. Program integracije Bosne i Hercegovine

#### Kontekst

Iako se usvajanje Programa za integraciju BiH u EU planira već više od deset godina, još od ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH 2015. godine, ovaj proces se pokazao kao izuzetno složen. U prethodnim godinama, nekoliko dokumenata imalo je sličnu funkciju, uključujući prvi, [Reformska agenda za BiH za period 2015–2018. godina](#), koju su vlasti BiH usvojile krajem 2014. godine, i drugi, Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz Analitičkog izvještaja Evropske komisije, koji je Savjet ministara usvojio 2019. godine. Potonji dokument predviđa 729 mjera za realizaciju 115 prioriteta definisanih u Analitičkom izvještaju Evropske komisije. Organizacije civilnog društva u BiH bile su oštre u svojim kritikama tokom izrade plana, ističući da način na koji su mjere i prioriteti postavljeni ne odgovara fazi u kojoj se Bosna i Hercegovina nalazi u procesu pristupanja EU.<sup>20</sup>

Jedan od 14 prioriteta iz [Analitičkog izvještaja o zahtjevu BiH za članstvo u EU](#) iz 2019. godine bilo je usvajanje programa za usvajanje pravne tekovine EU, što do sada nije ostvareno. Zbog toga je ova obaveza naknadno ponovljena u izvještajima Evropske komisije i postala dio Reformske agende za Plan rasta EU, što su potvrdili i sagovornici. Pored toga što je ovaj program bio jedan od prioriteta iz Mišljenja o zahtjevu za članstvo, on se kontinuirano spominje kao preporuka Evropske komisije (EK) u svim izvještajima o BiH, uključujući ocjenu EK iz marta 2024. i izvještaj iz oktobra 2024. godine.

U najnovijem [izvještaju](#) iz 2024. godine, Komisija još jednom naglašava potrebu za evidencijom o funkcionisanju svih nivoa mehanizma koordinacije o pitanjima vezanim za EU, uključujući izradu i usvajanje nacionalnog programa za usvajanje pravne tekovine EU. Direkcija za evropske integracije završila je izradu Programa za evropske integracije i dostavila ga Evropskoj komisiji u martu 2024. godine. Ovaj program predstavlja ključni korak ka uspostavljanju nacionalnog programa za usvajanje pravne tekovine EU (NPAA) i trebalo bi ga revidirati u skladu s komentarima Komisije, uzimajući u obzir dogovor s Komisijom o NPAA.

Proces usvajanja nacrtu programa trajao je od septembra 2020. godine, kada je usvojena metodologija za pripremu NPAA, do početka 2024. godine. Zapravo, ovaj proces se odužio i trajao je duže od predviđenog perioda implementacije ključnog dokumenta. Sama izrada bila je dugotrajan i složen proces, dodatno otežan strukturnim izazovima u sistemu odlučivanja u BiH, što potvrđuju i izvještaji koji su pratili njegovu izradu.

Program je izrađen kroz radne grupe koordinacionog mehanizma.<sup>21</sup> Kolegijum za evropske integracije, kao najviše političko tijelo u okviru sistema koordinacije, jednoglasno je još 2020. godine, na samom početku izrade programa, odlučio da se Program izrađuje u okviru Koordinacionog mehanizma. To znači da je prvi nacrt Programa (radni dokument) rezultat

---

<sup>20</sup> Pogledajte odgovor OCD, dostupno na: <https://eu-monitoring.ba/akcioni-plan-nepotpun-neadekvatan-i-nerealan/>

<sup>21</sup> [Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini](#) i [Odluka o uspostavljanju radnih grupa za evropske integracije](#)

usaglašenog rada Komisije za evropske integracije i 36 radnih grupa za EU integracije, koje okupljaju više od 1700 državnih službenika sa svih nivoa vlasti u BiH.

Evropska komisija je [još 2019. godine u svom analitičkom mišljenju](#) ukazala na potrebu unapređenja funkcionisanja ovog mehanizma, oslanjajući se na iskustva stečena tokom pripreme odgovora na Upitnik Komisije. Ovaj proces je naglasio značaj pune iskorišćenosti svih tijela mehanizma koordinacije, dok će jasna raspodjela nadležnosti i unaprijeđena saradnja između različitih nivoa vlasti biti od ključnog značaja za uspješno upravljanje narednim fazama EU integracija. Slične ocjene ponovljene su u više navrata od tada.

### **Analiza nacrtu programa BiH za integraciju iz regionalne perspektive**

Bosna i Hercegovina je početkom 2024. godine izradila i dostavila Evropskoj komisiji svoj Program za integrisanje u EU kao radni dokument i tabelarni prikaz aktivnosti usmjerenih na realizaciju preporuka EU. Kao prvi sveobuhvatni državni strateški dokument BiH u procesu evropskih integracija, Program integracije za svako pregovaračko poglavlje obuhvata:

- a) Akcioni plan za usklađivanje zakonodavstva BiH s pravnom tekovinom EU (NPAA),
- b) Akcioni plan za realizaciju preporuka Evropske komisije i
- c) Pregled administrativnih kapaciteta.

Proces usvajanja bosanskohercegovačkog NPAA kao jedinstvenog dokumenta predstavlja važnu prekretnicu. Međutim, kako bi program uspješno definisao stratešku viziju evropskih integracija, korisno bi bilo njegovo dodatno unapređenje kroz komparativnu analizu ključnih aspekata, oslonjenu na regionalne primjere obrađene u prethodnom tekstu. Analiza programa prethodnih i sadašnjih kandidata za članstvo u EU pokazuje različite metodološke pristupe, ali određene osnovne karakteristike prisutne su u svim programima i predstavljaju osnovu za analizu u nastavku. Analiza je strukturirana u pet oblasti: organizacija Programa, vremenski okvir, struktura, koordinacija i institucionalne odgovornosti, te administrativni i finansijski kapaciteti. Svaki od sljedećih odjeljaka daje pregled ključnih karakteristika u regionu i procjenu Programa BiH iz te perspektive.

### **Pravna tekovina EU kao početna tačka Programa.**

Kao što pokazuju prethodno navedeni primjeri NPAA, osnovni zahtjev je da država kandidat prije pristupanja usvoji cjelokupnu pravnu tekovinu EU. To znači da mora prenijeti pravnu tekovinu u svoje nacionalne pravne akte, odrediti institucije nadležne za njegovu implementaciju i sprovođenje te definisati način njegove primjene. Istovremeno, proces transponovanja podliježe određenim pravilima predviđenim samom pravnom tekovinom, uključujući i sudsku praksu Suda pravde EU.<sup>22</sup> Ova osnovna logika NPAA/NPEI određuje metodologiju izrade Programa, njegovu strukturu i sadržaj. Iako se NPAA/NPEI međusobno razlikuju u obimu obuhvaćene pravne tekovine, svi oni

---

<sup>22</sup> Ovdje nisu detaljnije objašnjena, jer su obično sadržana u nacionalnoj metodologiji transponovanja.



najmanje uključuju pravnu tekovinu koja je bila predmet skrininga za dotičnu državu ili najnovijeg skrininga za države kandidate.

Nacrt programa BiH ne zasniva se na pravnoj tekovini kao polaznoj tački i ne definiše jasnu metodologiju za izradu dokumenta. Umjesto toga, on predstavlja nepotpunu kompilaciju nacionalnih pravnih akata koji zahtijevaju usklađivanje s pravnom tekovinom EU, pri čemu su određena poglavlja u potpunosti izostavljena. Nadalje, programu BiH nedostaje procjena trenutnog nivoa usklađenosti s pravnom tekovinom, čak i u osnovnim crtama, te ne sadrži narativni prikaz trenutnog stanja i strateških prioriteta, uključujući srednjoročnu i dugoročnu viziju. S obzirom na to da Bosnu i Hercegovinu tek očekuje skrining, bilo bi korisno izvršiti pregled dokumenata o materijalima za skrining koji su prezentovani drugim državama kandidatima, poput Sjeverne Makedonije i Albanije, a koji su javno dostupni na internetu.

U skladu s ovom ocjenom, **preporučuje se** da svaki klaster/pregovaračko poglavlje sadrži kratko objašnjenje pravne tekovine EU, zajedno s analizom razlika između pravne tekovine i postojećeg stanja u BiH. Ovaj pregled bi trebalo dopuniti narativnim opisom nacionalnih mjera, kako na zakonodavnom, tako i na institucionalnom nivou.

### **Vremenski okvir, redovno ažuriranje i izvještavanje o programu.**

Kao što se vidi iz prethodnih primjera, NPAA se redovno revidiraju iz nekoliko razloga. S jedne strane, pravna tekovina EU predstavlja dinamičan okvir koji se stalno razvija, dok s druge strane zakonodavna i institucionalna struktura zemalja kandidata takođe prolazi kroz promjene. Tokom proširenja u periodu 2004–2007., s ciljem stvaranja vremenskog pritiska, program je ažuriran svake godine, dok se danas revidira u intervalima od dvije do tri godine, što potvrđuje i regionalna analiza u prethodnom dijelu. Pored toga, ažuriranja bi trebalo da reflektuju moguće izmjene u nacionalnim institucijama i planovima za usvajanje pravne tekovine EU, u smislu planova za potpuno usklađivanje pravnom tekovinom.

Nadalje, prethodni primjeri naglašavaju potrebu za redovnim izvještavanjem o realizaciji programa. Dok Sjeverna Makedonija ne bilježi značajne rezultate u ovom pogledu, Crna Gora i Srbija imaju uspostavljene redovne tromjesečne izvještaje tokom cijelog perioda implementacije NPAA. U ove dvije zemlje, redovno izvještavanje proizašlo je iz samog procesa pristupnih pregovora i pritiska koji oni vrše na institucije da dosljedno prate sprovođenje programa. Kontinuirano i pouzdano prikupljanje podataka od suštinskog je značaja za uspješno upravljanje pristupnim pregovorima u cjelini.

Nacrt Programa BiH planiran je za četvorogodišnji vremenski okvir. Međutim, zbog činjenice da se pripremao skoro jednako dugo i uz značajna kašnjenja, određeni aspekti Programa već su postali zastarjeli. Budući da Program treba da obuhvati sve aktivnosti potrebne za usvajanje cjelokupne pravne tekovine EU, realno je da se za određene mjere predvidi vremenski okvir duži od četiri godine. Kako bi se u BiH obezbijedilo kontinuirano praćenje aktivnosti vezano za pravnu tekovinu

EU, radne grupe za evropske integracije trebalo bi da redovno prate pravnu tekovinu u svojim nadležnim oblastima, uzimajući u obzir i srednjoročne i dugoročne ciljeve. Isto tako, preporučljivo je da Program sadrži poseban dio posvećen praćenju, evaluaciji i osiguranju kvaliteta.

### **Struktura programa:**

Uporedni pregled regionalnih programa pokazuje sljedeće zajedničke elemente:

- Zakonodavni plan (Srbija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija)
- Plan jačanja institucionalnih kapaciteta (Srbija, Sjeverna Makedonija)
- Pregled/plan budžetskih izdvajanja i IPA alokacija (Crna Gora, Sjeverna Makedonija).

Srpski i makedonski programi strukturirani su prema novoj metodologiji klastera, dok je crnogorski program organizovan po pregovaračkim poglavljima.

Nacrt NPEI BiH se sastoji od tri matrice za svako poglavlje:

- Akcioni plan za usklađivanje zakonodavstva BiH s pravnom tekovinom EU;
- Akcioni plan za implementaciju preporuka Evropske komisije;
- Pregled administrativnih kapaciteta.

U pismu upućenom Evropskoj komisiji, DEI BiH je identifikovala prvi akcioni plan kao NPAA.<sup>23</sup> Prema metodološkim smjernicama, drugi akcioni plan (za implementaciju preporuka EK) treba da sadrži mjere „koje nisu povezane s usklađivanjem, odnosno transponovanjem pravne tekovine EU”. To obuhvata preporuke iz analitičkih i godišnjih izvještaja EK, preporuke tijela SSP-a, preporuke misija TAIEX-a i druge relevantne smjernice koje se navode kako u zakonodavnom planu Dokumenta, tako i kao glavni zadaci u drugom akcionom planu – za implementaciju preporuka EK. Međutim, ovakav pristup rezultira ponavljanjem istih mjera i odsustvom jedinstvenog sistema za preuzimanje obaveza članstva, uključujući usvajanje, sprovođenje i primjenu pravne tekovine EU.

Pregovarački okviri za zemlje pristupnice jasno ističu da „pristupanje podrazumijeva prihvatanje prava i obaveza Unije i njenog institucionalnog okvira, poznatog kao pravna tekovina EU (*acquis*)”, te da „pored zakonodavnog usklađivanja, pristupanje naročito zahtijeva pravovremenu i djelotvornu implementaciju pravne tekovine EU”.<sup>24</sup> Od zemalja pristupnica se očekuje ne samo da u potpunosti preuzmu pravnu tekovinu EU, već i da obezbijede njenu potpunu implementaciju i primjenu.

Premda su pojedine zemlje u prošlosti izrađivale planove za pristupna partnerstva, koncept NPAA funkcionise drugačije. Iako je važno voditi računa o preporukama EK, NPEI ne bi trebalo da se svodi na zbir odgovora na preporuke EK, već treba da predstavlja sopstveni plan zemlje za usvajanje

---

<sup>23</sup> Direkcija za evropske integracije, Bosna i Hercegovina, Pismo kojim se Program integracija podnosi Evropskoj komisiji, mart 2024.

<sup>24</sup> Kao i u prošlim pregovaračkim okvirima za Albaniju i Sjevernu Makedoniju.

cjelokupne pravne tekovine EU. Nadalje, preporuke EK u godišnjem izvještaju ne odnose se na cjelokupnu pravnu tekovinu EU u datom poglavlju, već samo na određene prioritete. Iako je razumljivo da su preporuke EK istaknute zbog specifičnih izazova koordinacije u BiH, one treba da posluže kao temelj za daljnju razradu, a ne kao primarna polazna tačka pravne tekovine EU.

## **Koordinacija i nadležne institucije**

Svi analizirani programski dokumenti u zemljama regiona navode ključne institucije nadležne za transponovanje pravne tekovine EU, te samim tim i za praćenje razvoja zakonodavstva EU u pojedinim poglavljima i potpoglavljima na srednjoročnom i dugoročnom nivou. Nivo detaljnosti u njihovim pristupima varira, ali se uobičajeno smatra da što preciznije definisanje odgovornosti, naročito u pogledu odjeljenja zaduženih za izgradnju kapaciteta i institucionalno preuzimanje procesa evropskih integracija, značajno doprinosi efikasnosti implementacije. Detaljnost njihovih pristupa varira, ali se generalno smatra da je za uspješnu implementaciju ključno što preciznije definisanje nadležnosti, naročito u pogledu odjeljenja nadležnog za izgradnju kapaciteta i preuzimanje vlasništva nad procesom evropskih integracija.

U bosanskohercegovačkom nacrtu programa, predloženi akcioni planovi sadrže kolone „nivo vlasti“ i „institucije“, ali nije jasno koja institucija konkretno je nadležna za pojedini zadatak, a koja djeluje kao koordinator. Takođe, nije precizirano da li su predložene mjere rezultat kompilacije prijedloga nadležnih institucija ili je primijenjen drugačiji metodološki pristup, jer se za pojedine mjere konstatuje da nadležne institucije nisu dostavile prijedloge. U nacrtu NPEI se navodi da je dokument usvojen na nivou Odbora za evropske integracije, dok metodologija njegove izrade predviđa da će se eventualne nesuglasice rješavati na „višem nivou sistema koordinacije“. Međutim, ostaje nejasno da li je ovaj pristup zaista primijenjen i da li je bio djelotvoran. Stoga se čini da je potrebno revidirati metodologiju kako bi se osigurala konzistentnost dokumenta.

## **Administrativni kapaciteti i finansijski resursi**

Svi analizirani NPAA dokumenti sadrže detaljan odjeljak o administrativnim kapacitetima potrebnim za preuzimanje obaveza iz pravne tekovine EU. Iako se razlikuju u formatu – neki su strukturirani po poglavljima, dok su drugi predstavljeni kao zasebni aneksi – svi sadrže informacije o potrebnom kadrovskom jačanju za sprovođenje obaveza iz pravne tekovine EU, uključujući specifične potrebe za obukom. Takođe, svi analizirani NPAA dokumenti sadrže detaljan odjeljak s pregledom finansijskih sredstava predviđenih za implementaciju obaveza iz pravne tekovine EU. Bez obzira na format – bilo kroz poglavlja ili posebne anekse – dokumenti uključuju projekcije budžetskih izdvajanja i planirana sredstva iz međunarodnih fondova, poput IPA programa.

Nepotrebno je naglašavati da većina NPAA dokumenata sadrži izjavu o odricanju odgovornosti u pogledu tačnosti finansijskih procjena. Na primjer, [NPAA Makedonije iz 2006.](#) ističe da su tadašnje procjene privremene i nepotpune. Navodi se da će planirani budžetski izdaci biti podložni revizijama

u skladu s razvojem NPAA, dodatnim zahtjevima pravne tekovine EU i drugim nepredviđenim aktivnostima, uzimajući u obzir dostupne izvore finansiranja, uključujući pretprijetne fondove. U narednim fazama biće potrebno detaljno razraditi budžetske projekcije, planirati inostrane izvore finansiranja i precizno definisati finansijske potrebe po sektorima. Na primjer, troškovi implementacije pravne tekovine EU u oblasti zaštite životne sredine nisu u potpunosti uključeni u postojeće budžetske projekcije. Kako bi se obezbijedila dosljednost i uporedivost prikupljenih podataka, Sekretarijat za evropske poslove je, u saradnji s Ministarstvom finansija, izradio **standardizovanu listu troškova** za glavne kategorije rashoda.

**Bosanskohercegovački dokument** ne sadrži plan jačanja institucionalnih kapaciteta potrebnih za preuzimanje obaveza članstva, već samo podatke o broju zaposlenih u nadležnim institucijama, i to zaključno s 2025. godinom. Druge ključne mjere institucionalne izgradnje, poput obuka, uspostavljanja sistema koordinacije, IT infrastrukture itd., nisu uključene, niti su obuhvaćene Akcionim planom za implementaciju preporuka EK. Takođe, nacrt Programa ne predviđa budžet niti potrebna finansijska sredstva za planirane aktivnosti.

### **Klaster „Osnove“ prvog NPAA Bosne i Hercegovine**

Uvođenje klastera „Osnove“ revidiranom metodologijom za pristupanje EU iz 2020. godine uticalo je na strateško planiranje pristupanja EU, odnosno na NPAA u zemljama regiona. Ova promjena dovela je do revizije strukture NPAA u Sjevernoj Makedoniji i Srbiji, dok je Crna Gora zadržala raniji pristup zasnovan na pojedinačnim poglavljima. Ovaj klaster je obuhvatio oblast funkcionisanja demokratskih institucija kao novi element pregovora, uz reformu javne uprave. Pored ovih oblasti, uključena su i ključna poglavlja koja su ranije bila dio pristupa „prvo osnove“: poglavlje 23 (pravosuđe i osnovna ljudska prava), poglavlje 24 (pravda, sloboda i sigurnost), poglavlje 5 (javne nabavke), poglavlje 18 (statistika) i poglavlje 32 (finansijska kontrola), zajedno s ekonomskim kriterijumima.

**„Funkcionisanje demokratskih institucija“**, kao ključni stub klastera „Osnove“, predstavlja jednu od najvažnijih novina **revidirane metodologije iz 2020. godine**. Uključivanje ovog segmenta u pristupne pregovore imalo je za cilj jačanje uticaja procesa pristupanja na demokratsku transformaciju zemalja kandidata. Istovremeno, u metodologiji iz 2020. godine Evropska komisija se obavezala da će „preciznije definisati uslove za napredovanje kandidata, posebno kroz godišnje izvještaje, koji moraju biti objektivni, precizni, detaljni, strogi i provjerljivi“. Formalno tumačenje uslovljavanja EU u vezi s funkcionisanjem demokratskih institucija može se pronaći u izvještajima o skriningu za Sjevernu Makedoniju i Albaniju, objavljenim u ljeto 2023. godine: *Nadovezujući se na revidiranu Metodologiju proširenja iz februara 2020. godine, funkcionisanje demokratskih institucija zahtijeva specifičan i strukturiran angažman. Da bi bio svrsishodan i sveobuhvatan, ovaj angažman je razvijen kroz tri glavna stuba: (1) izborni proces, uključujući funkcionisanje izborne administracije, ulogu medija u predizbornim kampanjama i finansiranje političkih partija i izbornih kampanja; (2) funkcionisanje parlamenata u demokratskom sistemu; (3) uloga civilnog društva, uključujući zakonske, regulatorne i političke okvire za organizacije civilnog društva (OCD), kao i širi kontekst za stvaranje podsticajnog okruženja.*

Detaljna struktura funkcionisanja demokratskih institucija predstavljena je u skrining prezentacijama dostavljenim Sjevernoj Makedoniji i Albaniji.<sup>25</sup> Zemlje koje pregovaraju će takođe izraditi mapu puta. NPAA u zemljama regiona, s izuzetkom Crne Gore, u najvećoj mjeri slijede ovu strukturu oblasti.

Oblast **reforme javne uprave (PAR)**, koja je ranije bila obuhvaćena godišnjim izvještajima, od 2020. godine formalno je postala dio pristupnih pregovora. PAR se temelji na principima SIGMA-e, a država će takođe biti u obavezi da pripremi mapu puta za PAR kao otvaračko mjerilo za klaster 1. U tom kontekstu, aktivnosti predviđene nacrtom programa treba da posluže kao osnova za izradu mape puta za PAR u okviru pristupnih pregovora.

Trenutna struktura bosanskohercegovačkog programa za integraciju ne odgovara pristupu Evropske komisije u klasteru „Osnove“, s obzirom na dodata tematska područja, uključujući funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave. Odjeljak o političkim kriterijumima bi trebalo značajno preraditi u skladu s novom metodologijom i uključivanjem funkcionisanja demokratskih institucija u klaster 1. Osim toga, potrebno je eliminisati suvišno ponavljanje preporuka i povezati ih s odgovarajućim poglavljima, jer trenutno nedostaje adekvatna strukturalna povezanost među njima.

Struktura Programa integracije trenutno ne prati strukturu odgovarajućih poglavlja 23 i 24. Moguće rješenje bilo bi restrukturiranje ovih poglavlja u skladu s materijalima za skrining, odnosno prezentacijama Evropske komisije za poglavlja 23 i 24, koje su dostupne na internetu i usklađene sa strukturom izvještaja EK. Najmanje što je potrebno uraditi jeste organizovati mjere i aktivnosti u podstrukturi poglavlja prema oblastima poglavlja, što trenutno nije slučaj. Na primjer, u okviru poglavlja 23, to bi podrazumijevalo obuhvatanje oblasti kao što su pravosuđe, borba protiv korupcije, osnovna ljudska prava i prava građana EU, uz odgovarajuće podoblasti.

U kratkoročnom i srednjoročnom periodu, revidirane aktivnosti u programu trebalo bi da posluže kao osnova za izradu mapa puta u oblastima funkcionisanja demokratskih institucija, vladavine prava i reforme javne uprave, pri čemu bi posljednje dvije predstavljale otvaračka mjerila za klaster 1 prema novoj metodologiji. U tom smislu, primjeri nacrti iz Sjeverne Makedonije i Albanije mogu poslužiti kao korisne smjernice.<sup>26</sup> Takođe, prilikom revizije programa u ovom segmentu, neophodno je obezbijediti komplementarnost s aktivnostima Reformske agende, naročito u oblastima demokratije i vladavine prava.

---

<sup>25</sup> Materijali za skrining za Sjevernu Makedoniju dostupni su na sljedećem [linku](#).

<sup>26</sup> Mapa puta za vladavinu prava za Sjevernu Makedoniju dostupna je na [https://www.sep.gov.mk/data/file/Patokazi/20231218\\_MK\\_RoL\\_Roadmap.pdf](https://www.sep.gov.mk/data/file/Patokazi/20231218_MK_RoL_Roadmap.pdf)

#### 4. Budući koraci: uloga OCD u planiranju EU integracija u BiH

U kontekstu prethodne diskusije, izrada prvog NPAA u Bosni i Hercegovini ima dugoročan značaj za proces pristupanja EU. Kao što pokazuje prethodna analiza, organizacije civilnog društva (OCD) nisu imale značajniju ulogu u izradi nacrtu NPAA u zemljama regiona. Dokument BiH ne sadrži informacije o procesu konsultacija tokom njegove izrade niti o uključivanju relevantnih aktera. Kao i u drugim državama regiona, vjerovatno je da će konsultacije o dokumentu biti sprovedene kroz redovne konsultacione procedure. Međutim, s obzirom na preklapanje s početkom pristupnih pregovora u slučaju BiH, ostaje da se vidi kakvu će ulogu OCD imati u cjelokupnom procesu. Dva prethodno opisana modela uključivanja OCD u pristupne pregovore u Crnoj Gori i Srbiji predstavljaju dvije od mogućih opcija za oblikovanje formata učešća civilnog sektora.

Naravno, OCD uvijek imaju mogućnost da vrše zagovaranje u svojim oblastima djelovanja putem resornih ministarstava i da nastoje osigurati da se njihove inicijative i aktivnosti uključe u NPAA. Dodatno, [Odluka o mehanizmu koordinacije BiH](#) nudi dodatni prostor za njihovo uključivanje, budući da u tački 7. člana 9. predviđa sljedeću odredbu, koja je u više navrata korištena u različitim kontekstima: *U zavisnosti od potreba rada radne grupe, predsjedavajući radne grupe, uz saglasnost njegovih zamjenika, može pozvati predstavnike drugih institucija sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, nevladinih organizacija, naučne i stručne radnike i sve druge koje nisu članovi radne grupe da učestvuju u njenom radu.*

NPAA istovremeno služi i kao instrument za pozivanje vlada i parlamenata na odgovornost u vezi s ispunjavanjem obaveza prema EU. U tom kontekstu, sistem redovnog i transparentnog praćenja i izvještavanja treba da bude ugrađen u proces planiranja, što ilustruju prethodno navedeni primjeri Srbije i Crne Gore. Jedan od pozitivnih primjera, naročito u pogledu uključivanja povratnih informacija u NPAA, jeste crnogorski model, gdje je kroz proces konsultacija izrađen javni izvještaj.

Na osnovu prethodne analize, ključna zajednička tačka zagovaranja OCD-a jeste insistiranje na proaktivnoj transparentnosti procesa, sa snažnim naglaskom na praćenje i izvještavanje. Aktuelni nacrt programa ne predviđa jasno definisan sistem praćenja i izvještavanja o ispunjavanju obaveza, kakav je već primijenjen u naprednijim primjerima Srbije i Crne Gore. Uvođenje takvog koordinisanog sistema prikupljanja podataka bilo bi od suštinskog značaja kako za unapređenje institucionalnih kapaciteta, tako i za obezbjeđivanje relevantnih informacija zainteresovanim stranama i zainteresovanoj javnosti.

Učešće OCD u klasteru „Osnove“ predstavlja jedno od ključnih pitanja koje zahtijeva daljnju pažnju u širem procesu evropskih integracija. Regionalna iskustva pokazuju da su pojedine oblasti, tj. pregovaračka poglavlja otvorenija za OCD, pri čemu je koncentracija organizacija najuobičajenija u okviru poglavlja 23 – pravosuđe i osnovna ljudska prava. Postoji evidentan izazov usklađivanja različitih interesa i stavova, ali se u ovim oblastima izgradnja koalicija pokazala kao izuzetno djelotvoran pristup.<sup>27</sup> S druge strane, u poglavljima koja se smatraju „isključivom“ nadležnošću države, poput poglavlja 24, OCD imaju ograničene mogućnosti za učešće i uticaj na procese. Ipak, kako proces pristupanja napreduje, a društvo se demokratizuje, te pod uticajem različitih

---

<sup>27</sup> Pogledajte, na primjer, [Mreža 23](#) u Sjevernoj Makedoniji ili [PrEUgovor](#) u Srbiji.

unutrašnjih i spoljašnjih faktora – uključujući zahtjeve građana za većom odgovornošću, migrantsku krizu iz 2015. godine, nove bezbjednosne rizike i izazove s kojima se suočavaju državne vlasti u suzbijanju i borbi protiv radikalizacije i terorizma, hibridne prijetnje itd. – OCD preuzimaju sve značajniju ulogu i u poglavlju 24.<sup>28</sup> Na kraju, međusobna povezanost pojedinih poglavlja, posebno 23 i 24, dodatno naglašava potrebu za specifičnim oblicima saradnje s OCD.

## 5. Preporuke

### Preporuke za državne vlasti u BiH:

- *Strukturirati Program u skladu s pravnom tekovinom EU tako da obuhvati barem sve pravne tekovine predstavljene u posljednjem eksplanatornom skriningu, pri čemu bi relevantni referentni okvir u ovom slučaju bio skrining za Sjevernu Makedoniju i Albaniju,*
- *Koristiti preporuke kao osnovu za razradu Programa, ali u okviru dosljednog i sveobuhvatnog pristup koji će biti inkorporisan u skladu s pravnom tekovinom EU,*
- *Planirati dugoročno, po mogućnosti do potpune spremnosti za pristupanje EU,*
- *Definisati vremenski okvir za redovno ažuriranje Programa, uključujući obavezu radnih grupa za evropske integracije da kontinuirano prate pravnu tekovinu EU,*
- *Revizija Programa treba da sadrži preciznu identifikaciju koordinatora konkretnih akcija i institucija zaduženih za podršku,*
- *Uključiti dio o jačanju institucionalnih kapaciteta po klasterima/pregovaračkim poglavljima, s ciljem identifikacije potreba za jačanjem institucionalnih kapaciteta na svim nivoima vlasti, uključujući i mehanizme koordinacije. Ovaj pristup može doprinijeti poboljšanju koordinacije procesa evropskih integracija, zasnovanog na pravnoj tekovini EU, uzimajući u obzir složenu ustavnu strukturu BiH,*
- *Predstaviti procjenu finansijskih sredstava potrebnih za proces aproksimacije kroz stranu pomoć, čak i uz indikativne iznose,*
- *Osigurati sprovođenje svrsishodnih konsultativnih procesa, uz objavljivanje izvještaja sa konsultacija, po uzoru na primjere iz regiona.*

### Preporuke za OCD u BiH:

- *Jačati interne kapacitete za aktivno učešće u procesu usklađivanja zakonodavstva s EU, uz istovremeno održavanje bliskih veza s bazom na terenu,*
- *Aktivno učestvovati i koristiti mehanizme za formalno učešće u kreiranju relevantnih politika, kao i procesima koji se odnose na oblasti njihovog djelovanja i pojedina poglavlja pregovora o pristupanju EU,*
- *Zagovarati obavezu davanja povratnih informacija u konsultativnim procesima, kako bi se obezbijedilo svrsishodno i konstruktivno učešće OCD u kreiranju politika,*

---

<sup>28</sup> Krstinovska, A, (2021) [Guidelines for inclusion of the civil society organizations in chapter 24](#), Eurothink, Skopje

- *Graditi tematske saveze radi zagovaranja o ključnim pitanjima, naročito u vezi s klasterom „Osnove”,*
- *Zagovarati transparentnost procesa pristupanja EU kroz redovno informisanje, razmjenu povratnih informacija i omogućavanje učešća različitih zainteresovanih strana.*





**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
Bosna i Hercegovina