

SISTEM KOORDINACIJE PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA U KONTEKSTU RASPODJELE NADLEŽNOSTI U BIH: KAKO SISTEM UČINITI FUNKCIONALNIM

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: O ANALIZI	6
PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA – KRITERIJI ZA ČLANSTVO	7
PRISTUPNI PREGOVORI – „NOVA PREGOVARAČKA METODOLOGIJA“	8
SISTEM KOORDINACIJE PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA	13
Pravno utemeljenje i svrha sistema	13
Institucionalni okvir sistema koordinacije	15
Odlučivanje u tijelima sistema koordinacije	15
A. Kolegij za evropske integracije	16
B. Ministarske konferencije	17
C. Komisija za evropske integracije	22
D. Radne grupe za evropske integracije	23
Status i nadležnosti radnih grupa u sistemu koordinacije	23
Uspostavljanje, organizacija i postupak imenovanja članova radnih grupa	24
Predsjedavanje, dinamika rada i odlučivanja unutar radnih grupa	27
KOORDINACIJA PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA U KONTEKSTU USTAVNOG UREĐENJA I RASPODJELE NADLEŽNOSTI	29
Organizacija i primjena federalnog modela u BiH	29
Principi raspodjele nadležnosti između različitih nivoa vlasti – teorijski osvrt	30
Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH	32
Nadležnosti države i entiteta	32
Dodatne nadležnosti državnog nivoa vlasti	33
Međuentitetska koordinacija	34
Nadležnosti Federacija BiH i kantona	34
Konkurentne, paralelne ili nešto treće?	36
Saradnja i koordinacije između federalnog i kantonalnog nivoa vlasti	38
Generalni osvrt na otvorena pitanja i raspodjele nadležnosti	39

POLOŽAJ I FUNKCIONALNOST RADNIH GRUPA U USTAVNOJ STRUKTURI BIH	40
Pravosuđe i temeljna prava (Poglavlje 23)	40
Koncept poglavlja 23	40
Radna grupa za pravosuđe i osnovna prava	43
Raspodjela nadležnosti	43
Pravda, sloboda i sigurnost (Poglavlje 24)	44
Koncept poglavlja 24	44
Radna grupa za pravdu, slobodu i sigurnost	46
Raspodjela nadležnosti	46
Javne nabavke (Poglavlje 5)	47
Koncept Poglavlja 5	47
Radna grupa za javne nabavke	49
Raspodjela nadležnosti u oblasti javnih nabavki	49
Statistika (Poglavlje 18)	50
Koncept Poglavlja 18	50
Radna grupa za statistiku	51
Raspodjela nadležnosti u oblasti statistike	51
Finansijska kontrola (Poglavlje 32)	52
Koncept Poglavlja 32	52
Radna grupa za finansijsku kontrolu	53
Raspodjela nadležnosti u oblasti finansijske kontrole	53
Ekonomski kriteriji	54
Koncept poglavlja	54
Radna grupa za ekonomske kriterije	55
Raspodjela nadležnosti u odnosu na ekonomske kriterije	55
Rad demokratskih institucija	56
Koncept poglavlja	56
Radna grupa za političke kriterije	57
Raspodjela nadležnosti u oblasti rada demokratskih institucija	58

Reforma javne uprave	59
Koncept poglavlja	59
Radna grupa za reformu javne uprave	61
Raspodjela nadležnosti u oblasti reforme javne uprave	61
DA LI OVAKAV SISTEM KOORDINACIJE MOŽE BITI EFIKASAN?	63
UMJESTO ZAKLJUČKA: PREPORUKE KAKO SISTEM KOORDINACIJE UČINITI FUNKCIONALNIM, A OSIGURATI POŠTOVANJE USTAVNE STRUKTURE BIH	67

UVOD: O ANALIZI

Analiza „Sistem koordinacije procesa evropskih integracija u kontekstu raspodjele nadležnosti u Bosni i Hercegovini – kako sistem učiniti funkcionalnim“, nastala je kao rezultat potrebe za sistemskim, kritičkim i sveobuhvatnim ispitivanjem osnovnih obilježja i strukture ovog mehanizma, te njegove uloge u procesu pristupanja BiH Evropskoj uniji. Navedeni zadatak je odraz i društvene odgovornosti organizacija civilnog društva spram cjelokupnog procesa evropskih integracija, a koja je posebno izražena u okolnostima predstojećih pristupnih pregovora za članstvo. Dakle, krajnji cilj ove analize jeste pružanje doprinosa što potpunijoj pripremljenosti domaćih državnih struktura navedenim izazovima, odnosno podrška izgradnji sistema koji će omogućiti funkcionalno i efikasno izvršavanje svih obaveza koje proizlaze iz pristupnog puta, uz puno poštovanje ustavima utvrđene strukture BiH.

Sistem koordinacije procesa evropskih integracija predstavlja mehanizam uspostavljen na temelju dogovora političkih grupacija koje su u tom trenutku participirale u vršenju javne vlasti na državnom nivou, a koji je formalno – pravno institucionalizovan kroz odluke Vijeća ministara BiH, a radi osiguranja koordinisanog i ujednačenog djelovanja svih nivoa vlasti u BiH, u izvršavanju obaveza utvrđenih u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, odnosno obaveza na cjelokupnom putu evropskih integracija. U tom pravcu, konstituisan je mehanizam sa izrazito širokim opsegom ovlaštenja, koje je u svoje djelovanje inkorporisao sve nivoe političko – teritorijalnih jedinica u BiH, dodijelivši im potpuno jednak status u odlučivanju, bez obzira na to da li iste posjeduju nadležnosti u pitanjima o kojima se odlučuje. Na ovakav način koncipirana struktura mehanizma koordinacije, u prvi plan otvorila je pitanja usklađenosti istog sa ustavnom strukturom BiH, ali i objektivne (ne)mogućnosti da bude učinkovit, te u konačnici ostvari svoju svrhu.

Upravo ova pitanja, u tekstu koji slijedi, biće sistemski obrađena i problematizovana, i to na način da će u početnom dijelu analize biti predstavljena osnovna obilježja procesa evropskih integracija, sa naglaskom na kriterijima za članstvo. Navedeno će biti konkretizovano kroz prezentaciju ključnih aspekata vođenja pristupnih pregovora i zadataka država kandidata, a posebno u kontekstu nove pregovaračke metodologije institucija EU utvrđene za zemlje zapadnog Balkana.

Imajući u vidu postavljene ciljeve analize, u istoj će biti predstavljena institucionalna struktura sistema koordinacije, principi na osnovu kojih je isti konstituisan, kao i načini funkcionisanja i odlučivanja svih subjekata koji djeluju kao komponente ovog sistema. Centralni dio analize posvećen je ispitivanju pozicije subjekata sistema koordinacije s obzirom na ustavima utvrđenu raspodjelu nadležnosti u BiH između različitih političko – teritorijalnih jedinica, kako u dijelu opštih obilježja ustavno – političkog sistema BiH, tako i konkretne implementacije dodijeljenih nadležnosti u oblastima koje potpadaju pod Klaster „Temeljan pitanja“, uvažavajući odlučujući značaj istog. U konačnici, kroz ovaj metodološki pristup, biće analizirani svi aspekti koji su od značaja za efikasno djelovanje sistema koordinacije, a što će rezultirati konkretnim preporukama u pravcu jačanja njegove funkcionalnosti, odnosno revidiranja sistema koordinacije koji će biti u poziciji da adekvatno i učinkovito odgovori na sve obaveze koje su pred isti postavljene.

PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA – KRITERIJI ZA ČLANSTVO

Ugovor o Evropskoj uniji, tzv. Mاستrihtski ugovor (u daljem tekstu: Ugovor o EU) , u članu 49 propisuje dva temeljna, kumulativna uslova, za pristupanje u članstvo u Uniji, i to: A) potrebno je da zahtjev za pristupanje podnosi evropska država; B) država mora poštovati i obavezati se promicati vrijednosti EU, koje su navedene u članu 2 Ugovora. U tom kontekstu, EU utemeljena je na sljedećim fundamentalnim vrijednostima: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Nadalje, određuje se da navedene vrijednosti trebaju biti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca. Dakle, u pitanju su univerzalne vrijednosti, kao temeljen pretpostavke izgradnje civilizovanog i demokratskog društva, te su iste inkorporisane u temelje organizacije i funkcionisanja EU, ali i svih država članica.

Pored načelno postavljenih, opštih kriterija za članstvo, koji se vezuju za implementaciju vrijednosti EU, ukazala se potreba za konkretizacijom istih, što je i učinjeno kroz zaključke Evropskog savjeta, koji su usvojeni na sjednici održanoj 21. – 22. juna 1993. godine u Kopenhagenu (Kopenhagenski kriteriji). Kopenhagenski kriteriji strukturalno se sastoje iz tri kategorije kriterija koje svaka zemlja koja teži članstvu mora ispuniti , i to:

- Politički kriteriji, koji podrazumijevaju stabilne institucije, kao garanciju demokratije, vladavine prava, ljudskih prava i sloboda, te zaštite manjina;
- Ekonomski kriteriji, koji obuhvataju funkcionalnu tržišnu ekonomiju, kao i sposobnost spram konkurencijom i tržišnim snagama;
- Ostali (pravni), a odnose se na preuzimanje evropske pravne stečevine (acquis communautaire), uključujući i prihvatanje političkih ciljeva EU, kao i ekonomske i monetarne politike.

Predmetni kriteriji, potvrđeni su zaključcima sa sjednice Evropskog savjeta održane 15. – 16. decembra 1995. godine u Madridu (Madridski kriteriji), te je uz iste, dodat još jedan kriterij – administrativni , a vezan je za prilagođavanje administrativnog, odnosno upravnog aparata, potpunoj i skladnoj integraciji, odnosno za stvaranje sistema uprave koji će biti sposoban za provođenje pravne stečevine i drugih obaveza koji proizlaze iz članstva.

U odnosu na pravne kriterije i preuzimanje evropske pravne stečevine EU, kao najkopleksniji dio evropskog pristupnog puta, koji čini suštinu pregovaračkog procesa, neophodno je započeti od utvrđivanja šta isti podrazumijeva, odnosno koji to pravni okvir čini pravnu stečevinu EU, čije dosljedno preuzimanje čini temeljnu obavezu država kandidata. Pravo EU predstavlja izuzetno složen pravni koncept, sa specifičnim dejstvom i dinamičnom razvojnom strukturom, koji se proteže na niz pravnih izvora, a koji potiču kako od strane samih država članica, tako i institucija EU. Zbog toga je *acquis communautaire*, kao set važećih i budućih prava i obaveza koji proizlazi iz pravnog sistema i institucionalnog okvira, struktuiran iz A) pravnih akata koji čine primarno i sekundarno pravo EU, B) prakse Suda pravde EU, kao i C) svih sporazuma država članica, kao i međunarodnih sporazuma koje su zaključile države članice i EU, a vezani su za njenu nadležnost i ostvarivanje njenih ciljeva.

Primarno pravo EU obuhvata legislativna rješenja sadržana u osnivačkim ugovorima, njihovim aneksima i protokolima, te ugovore kojima je izvršena izmjena i dopuna osnivačkih ugovora, uključujući i ugovore na temelju kojih pristupaju nove članice. Uz njih, izjednačen pravni status u okviru primarnih pravnih izvora ima i Povelja o osnovnim pravima EU , kao pravno obavezujući dokument koji normira i štiti fundamentalnih

ljudskih prava u pravnom sistemu EU. Dodatne komponente u primarnom unijskom pravu, su i one koje se pojavljuju u nepisanoj formi, a to su običajno pravo, izuzetno malog obima, te opšta načela/principi prava EU, razrađenih kroz praksu Suda pravde EU (npr. principi proporcionalnosti, jednakosti, stečenih prava, pravne sigurnosti i sl). S druge strane, sadržaj sekundarnog prava EU, proizlazi iz institucionalnog djelovanja tijela EU, te je manifestovan u obliku uredbi, direktiva, odluka, preporuka i mišljenja/stavova, koje se međusobno razlikuju prema donosiocu, pravnom dejstvu, odnosno (ne)posrednoj primjeni, te (ne)obaveznosti.

Kada su u pitanju svi navedeni kriteriji, EU postavlja zahtjevne standarde za njihovu implementaciju, koji prema autorima, ne podrazumijevaju samo formalno ispunjenje, već i stvarno djelovanje države usklađeno sa pravnim sistemom EU, i to kroz tržišnu ekonomiju, adekvatan pravni i institucionalni okvir, kao i zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.

PRISTUPNI PREGOVORI – „NOVA PREGOVARAČKA METODOLOGIJA“

S obzirom da je smisao vođenja pregovora implementacija svih uslova koje EU postavlja pred zemlju kandidata, sa fokusom na potpuno i dosljedno inkorporiranje evropske pravne stečevine u domaći pravni poredak, za potrebe „screening“ procesa, izrade pregovaračkog okvira, te u konačnici samog vođenja pregovora, *acquis communautaire* je strukturalno podijeljen u različita poglavlja, prema oblastima prava EU, shodno ranije izloženoj kategorizaciji. Prema ranije ustanovljenoj proceduri vođenja pregovora, isti su bili koncipirani po modelu 35 pregovaračkih poglavlja. Međutim, EU je 5.2.2020. godine, usvajanjem dokokumenta pod nazivom „Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan“, reducirala postojeću metodologiju pregovaračkih poglavlja. Kako se navodi, osnovni cilj revidirane metodologije jeste povećanje povjerenja i vjerodostojnosti, kako na strani država kandidata, tako i EU, te postizanje boljih rezultata na terenu. Nastavno na to, neophodno je osigurati što bolju pripremljenost zemalja kandidata za članstvo, i to kroz podršku suštinskim reformama u oblasti demokratije, vladavine prava i ekonomije, a što će u konačnici uticati na stabilan i ubrzan ekonomski rast. Kao dvosmjerna proces, Vjerodostojna perspektiva znači zahtjev prema državama članicama da vjerodostojnije ispune obaveze provođenja neophodnih reformi, ali i manifestovanje nedvosmislene volje i predanosti EU ka politici proširenja koja će biti utemeljen na zaslugama.

Glavna novina revidirane metodologije, jeste grupisanje pregovaračkih poglavlja u šest tematskih grupa, tzv. klastera, sa izuzetkom poglavlja 34 „Institucije“ i 35 „Ostala pitanja“, koja će biti obrađivana zasebno. Klasteri pregovaračkih poglavlja, koncipirani su na sljedeći način:

<i>Klasteri</i>	<i>Poglavlja</i>
1. Temeljna pitanja	23. – Pravosuđe i temeljna prava 24. – Pravda, sloboda i sigurnost Ekonomski kriteriji Rad demokratskih institucija Reforma javne uprave 5. – Javne nabavke 18. – Statistika 32. – Financijska kontrola
2. Unutrašnje tržište	1. – Slobodno kretanje robe 2. – Sloboda kretanja radnika 3. – Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga 4. – Slobodno kretanje kapitala 6. – Pravo trgovačkih društava 7. – Pravo intelektualnog vlasništva 8. – Politika tržišnog natjecanja 9. – Finansijske usluge 28. – Zaštita potrošača i zdravlja
3. Konkurentnost i uključiv rast	10. – Informacijsko društvo i mediji 16. – Oporezivanje 17. – Ekonomska i monetarna politika 19. – Socijalna politika i zapošljavanje 20. – Preduzetništvo i industrijska politika 25. – Nauka i istraživanje 26. – Obrazovanje i kultura 29. – Carinska unija
4. Zeleni program i održiva povezivost	14. – Prometna politika 15. – Energija 21. – Transevropske mreže 27. – Okoliš i klimatske promjene
5. Resurski, poljoprivreda i kohezija	11. – Poljoprivreda i ruralni razvoj 12. – Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika 13. – Ribarstvo 22. – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata 33. – Finansijske i budžetske odredbe
6. Vanjski odnosi	30. – Vanjski odnosi 31. – Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika

U nastavku ćemo izložiti osnovne implikacije nove metodologije proširenja na pregovarački proces zemalja zapadnog Balkan, te ispoljena očekivanja EU:

- Revidiranom metodologijom uvodi se *sektorski pristup* prilikom vođenja pregovaračkog procesa, kroz iznalaženje zajedničkih komponenti u strukturi pojedinih poglavlja, te njihovim konačnim grupisanjem u kalstere. Intencija EU je osiguranje veće usredotočenosti političkih aktera ka ključnim reformama, zajedničkim za određenu oblast, na način da će se utvrditi najvažnije i najhitnije reforme za svaki od sektora. Dakle, u pitanju je uzdizanje pregovaračkog procesa na višu razinu, čime bi se i sistem političkog odlučivanja učinio efikasnim.
- Za razliku od ranijeg otvaranja pregovora po pojedinačnim poglavljima, novom metodologijom, *pregovori se otvaraju kao cjelina za cijeli klaster*. U tom smislu, na temelju analitičkih pregleda, utvrđuju se prioriteti za svaki od klastera, a nakon odgovarajućeg napretka, koji podrazumjeva ispunjenje mjerila za otvaranje pregovora (*opening benchmarks*), dolazi do otvaranja klastera, bez dodatnog uslovljavanja.
- Mjerila za zatvaranje (*closing benchmarks*), utvrđuju se za svako poglavlje u sklopu klastera, a što ima za posljedicu da se *zatvaranje ne provodi na nivou klastera, već za svako pojedinačno poglavlje*. Takođe, metodologija uvodi i optimalne rokove za zatvaranje poglavlja, ukoliko su suštinske reforme bile sprovedene prije otvaranja, na način da vremensko razdoblje između otvaranja klastera i zatvaranja poglavlja ne bi trebalo biti duže od godinu dana. Navedeni intezitet pregovaračkog procesa, zavisio bi primarno od obima reformskog angažmana koji je realizovan prije otvaranja klastera, te efikasnosti postupanja kandidata tokom vođenja pregovora, koje bi trebalo biti usmjereno ka ispunjenju preostalih mjerila.
- Kao i u ranijem periodu, naglašena je potreba provođenja sveobuhvatnih reformi kada je u pitanju oblast vladavine prava, sa fokusom na izgradnju institucija i procesuiranje korupcije. Iz tog razloga, odlučeno je da će se *pregovori o temeljnim pitanjima (Klaster 1 pregovaračkih poglavlja), otvoriti prvi i zatvoriti posljednji*. Iznimna važnost navedenog Klastera, ogleda se i u činjenici da je dinamika vođenja pregovora u ostalim klasterima direktno determinisana postignutim rezultatima na području „temeljnih pitanja“, zbog čega su na ovom planu uvedena i privremena (prelazna) mjerila (*interim benchmarks*). Pregovori o navedenom Klasteru, biće vođeni u skladu sa sljedećim instrumentima:
 - 1) planom za poglavlja o vladavini prava koji je istovjetan prethodnim akcionim planovima. Navedeni plan će poslužiti kao mjerilo za otvaranje, a nakon toga nastaviće se sa utvrđivanjem *privremenih (prelaznih) mjerila*. Ono što je bitno u ovom dijelu, jeste široko dejstvo (ne)postignutih rezultata u ovom klasteru, na ishode u svim drugim poglavljima, iz razloga što *neće moći do zatvaranja niti jednog drugog poglavlja, prije nego što se ispune ova privremena mjerila*. Nakon ispunjavanja prelaznih/privremenih mjerila utvrđuju se minimalna mjerila za zatvaranje Klastera 1;

- 2) planom za funkcioniranje demokratskih institucija i reformu javne uprave;
 - 3) boljom povezanošću s programom ekonomske reforme kako bi se tim zemljama pomoglo da zadovolje ekonomske kriterije.
- Idejna zamisao novog metodološkog procesa, jeste *jačanje predvidivosti obje strane u postupku pregovaranja*, na način da će sa strane EU biti pojašnjena očekivanja od zemalja članica, sa konkretizovanim posljedicama, u pozitivnom ili negativnom smislu, u slučaju napretka ili stagnacije, što u konačnici trebalo dovesti to *transparentnijeg procesa*. U kontekstu uslovljavanja tokom pristupnog puta, EU smatra da uslovljavanje predstavlja srž istog, ali da je neophodno da svi uslovi budu jasno postavljeni od samog početka. Zbog toga se i Komisija obavezuje da bolje definiše uslove za napredak kandidata, posebno u godišnjim izvještajima, te se naglašava da isti moraju biti - *objektivni, precizni, detaljni, strogi i provjerljivi*. Dakle, od iznimne važnosti je da država kandidat, na jasan i konkretan način, zna šta se od nje očekuje, te prema kojim mjerilima će se vrednovati njen uspjeh, ali i da državama članicama bude jasno šta se tačno zahtjeva od kandidata. Ovo opredjeljenje predstavlja izuzetno značajan iskorak, posebno sa aspekta dosljedne, a ne relativizovane i popustiljive politike uslovljavanja, koja može dovesti do obezvrijeđivanja njene svrhe.
 - Istaknuta je važnost *usmjeravanja djelovanja zemlje kandidata* već u okviru paketa za proširenje, koji povodom će se izdavati jasne smjernice o prioritetnim reformskim koracima, kriterijima za usklađenost zakonodavstva, te očekivanjima od sljedećih koraka u pristupnom procesu.
 - Naglašena je važnost ekonomskog segmenta pristupnog puta, kroz realizaciju jasnih i konkretnih finansijskih podsticaja od neposrednog interesa za sve građane, odnosno pojačano finansiranje i ulaganje, primarno u okviru Instrumenata pretpristupne pomoći, te saradnje sa međunarodnim finansijskim institucijama. EU je mišljenja da će se kroz finansijsko nagrađivanje za rezultate koji su proizašli iz preduzetih reformi, direktno ojačati politička volja na pristupnom putu. Međutim, u odnosu na navedeno, postavljamo opravdano pitanje, da li će stavljanje u izgled dostupnosti određenih finansijskih sredstava, biti jedini i isključivi motiv bosanskohercegovačkih političkih elita za preduzimanje određenih mjera u okviru procesa evropskih integracija, bez suštinskog i instinskog opredjeljenja u tom pravcu. Drugim riječima, da li će politički subjekti biti spremni preduzeti određeni set zahtjevanih reformi, tek pod „pritiskom“ gubitka finansijskih sredstava iz predmetnih izvora, uz očigledne i svjesne zloupotrebe, kakve su bile prisutne u dosadašnjoj praksi. Zbog toga je iznimno važno da distribucija određenog finansijskog kontingenta, prati kontinuirane, konkretne i učinkovite mjere institucija BiH, uz stalni monitoring EU.
 - Kako je prethodno navedeno, predvidivost posljedica na pristupnom putu, jedna je od osnovnih zamisli revidirane metodologije, a koja uključuje konkretizaciju pozitivnih ishoda u slučaju ispunjenja zadatih mjerila ili u suprotnom, jasno određivanje negativnih posljedica po državu kandidata. Zbog toga je iskazana potreba za sankcionisanjem ne samo

nazadovanja u provođenju reformi, već i svakog oblika zastoja u ispunjenju pristupnih uslova, a što bi bilo precizirano godišnjom ocjenom Komisije. Shodno tome, definisani su određeni koraci, koji se mogu preduzeti, kako je to navedeno u „ozbiljnim slučajevima“, na inicijativu Komisije ili neke od država članica, kao odgovor na potencijalno nastale probleme, i to u vidu sljedećih rješenja:

- 1) ostavljena je mogućnost da države članice donesu odluku o *pauziranju pregovora* u određenim oblastima (pretpostavljajući da se radi o klasterima) ili u najtežim slučajevima, o *potpunoj obustavi pregovora*. Nadalje, pojačavajući intezitet sankcionisanja, stavlja se i u opticaj *ponovno otvaranja već zatvorenih poglavlja*, pa čak i poništavanje postignutog napretka, ukoliko je neophodno izvršiti ponovnu procjenu stanja;
 - 2) *smanjenje obima i inteziteta finansijske podrške*, ali navedeni oblik sankcionisanja, ne bi doveo do uskraćivanja podrške civilnom društvu;
 - 3) pauziranje ili ukidanje koristi koje bi mogle biti postignute dubljom integracijom, gdje se egzemplarno navode pristupi programima EU ili jednostane koncesije za pristup tržištu.
- Sa aspekta ove Analize, posebno važno opredjeljenje novog mehanizma je i *poboljšanje djelotvornosti cjelokupnog pristupnog procesa* i njegovog provođenja. Uvažavajući prepoznatu potrebu, neophodno je ispitati funkcionalnost nacionalnog sistema koordinacije procesa evropskih integracija, odnosno njegova mogućnost da shodno vlastitim rješenjima, kao i ustavnom strukturom u kojoj egzistira, odgovori na postavljeni zahtjev za djelotvornošću.

SISTEM KOORDINACIJE PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA

Pravno utemeljenje i svrha sistema

Uvažavajući izuzetno složenu ustavnu strukturu BiH, ali i sveobuhvatnost reformskih procesa koju donose evropske integracije, ukazala se potreba za uspostavljanjem i izgradnjom odgovarajućeg mehanizma, koji će biti inkluzivnog karaktera, te omogućiti učešće svih nivoa političko – teritorijalnog odlučivanja, nadležnih za odgovarajuću oblast pristupnog puta. Predmetno usmjerenje, institucionalizovano je u formi Sistema koordinacije procesa evropskih integracija, u javnom diskursu nazvanog „*mahnizam koordinacije*.” Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 23.8.2016. godine, usvojilo Odluku o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija (u daljem tekstu: „Odluka o sistemu koordinacije”),¹ te je istom definisan osnovni cilj navedenog sistema, koji se ogleda u osiguranju što većeg stepena usklađenosti i koherentnosti u radu institucija na svim nivoima vlasti u BiH vezanih za izvršenje ugovornih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i drugih obaveza iz procesa evropskih integracija.² S obzirom na izuzetno složenu ustavnu strukturu BiH, ukazala se potreba za izgradnjom sistema koji će omogućiti koordinirano djelovanje i usklađeno provođenja komunikacije sa institucijama EU, te cijelog integrativnog procesa.

U osnovi sistema koordinacije procesa evropskih integracija egzistiraju dva fundamentalna principa. Na jednoj strani, to je *poštovanje postojećeg ustavnog i političkog uređenja BiH*, sa posebnim naglaskom na očuvanju ustavima raspodjelenih nadležnosti između različitih nivoa vlasti. U pogledu ovog principa, iskustva rada pojedinih tijela u sistemu koordinacije, pokazuju da su neki članovi ovih tijela, predmetnu odredbu tumačili u svjetlu izričitih odredbi ustava o načinu raspodjele nadležnosti između određenih nivoa vlasti, zanemarujući faktičku ustavnu evoluciju. Međutim, pitanje raspodjele nadležnosti, neophodno je sagledali kako iz ugla ustavom definisane raspodjele, ali i mehanizama koji su takođe predviđeni u ustavnim tekstovima, a koji su omogućili modifikaciju raspodjele nadležnosti, u odnosu na onu koja je određena inicijalnim ustavnim tekstom. Takav slučaj možemo uočiti kada su u pitanju institucije BiH i mehanizam njihovih dodatnih nadležnosti, predviđen članom III, stav 5 Ustava BiH, a koji je bio osnov da se određene nadležnosti, najčešće kroz sporazum entiteta ili djelovanje Visokog predstavnika, prenesu na državni nivo. Predmetne

¹ Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, br 72/16)

² Analiza sistema koordinacije neminovno zahtjeva i sagledavanje političkog konteksta, odnosno ambijenta u okviru kojeg je došlo do njegovog uspostavljanja, a koji je opredijelio njegove praktične posljedice i funkcionalnost. U tom smislu, predmetni sistem koordinacije predstavlja isključivo plod političkog dogovora predstavnika tada vladajućih stranaka na državnom nivou, a koji je podrazumijevao i saglasnost vladajućih političkih stranaka na nivou entiteta. Tako je inicijalno sistem koordinacije usvojen na sjednici Vijeća ministara koja je održana u 26. januara 2016. godine, ali se zbog protivljenja vladajućih stranaka na nivou RS, koje su zahtjevale veću ulogu entiteta, odustalo od usvojenog i pristupilo daljem usaglašavanju, koje je okončano potpisivanjem sporazuma između predsjedavajućeg Vijeća ministara i entitetskih premijera, odnosno predsjednika stranaka ispred kojih su dolazili, pod pokroviteljstvom Delegacije EU u BiH, krajem jula 2016. godine. Predmetnim sporazumom, predviđena je participacija kantona unutar radnih grupa za evropske integracije, ali i mogućnost osporavanja odluka na višim nivoima sistema koordinacije, u kojima kantoni nisu zastupljeni, što je dovelo do protivljenja predstavnika HDZ-a, te je konačni sporazum o sistemu koordinacije usvojen u avgustu iste godine, po modelu koji osigurava prisutnost svih nivoa vlasti unutar svih tijela koji su uključeni u mehanizam.

nadležnosti su kao takve nesumnjivo nadležnosti državnog nivoa vlasti, iako nisu taksativno pobrojane u tekstu Ustava BiH, ali je do njihovog prenosa došlo temeljem valjanog ustavnog osnova. Zbog toga, poštovanje postojećeg ustavnog i političkog uređenja BiH, pa time i raspodjele nadležnosti, u izgradnji i funkcionisanju sistema koordinacije, zahtjeva uvažavanje i ove ustavne pojave.

Dodatno, sistem počiva i na *principu odgovornosti* svih nivoa vlasti za blagovremeno i efikasno izvršavanje obaveza iz navedenog procesa, uz jasno definisanu obavezu svih nivoa vlasti da ostvaruju intezivnu i transparentnu komunikaciju, usmjerenu ka postizanju navedenog cilja. Princip odgovornosti, koji bi trebao biti opredjeljujući model postupanja svih nivoa vlasti u BiH, glavna je pretpostavka funkcionalnosti i efikasnosti sistema koordinacije. U tom pravcu, u samoj Odluci o sistemu koordinacije, predviđena su određena konkretna rješenja, koja bi trebala biti usmjerena ka ostvarivanju principa odgovornosti, pa je tako određeno sljedeće:

- a) institucije na svim nivoima vlasti u BiH će osigurati učešće svojih predstavnika na sjednicama tijela u sistemu koordinacije (član 3, stav 2);
- b) u slučajevima kada neko od tijela u sistemu koordinacije ne usaglasi poziciju o određenom pitanju, isto će biti upućeno višem nivou u sistemu koordinacije zaključno s Kolegijem (član 3, stav 4);
- c) dinamika sazivanja sjednica/sastanaka predstavlja važnu komponentu efikasnosti svih tijela u sistemu koordinacije, pa je tako, npr. kod Komisije za evropske integracije, određeno da sastanke Komisije saziva predsjedavajući, na vlastitu inicijativu ili na inicijativu bilo kojeg njenog stalnog člana, a sama Komisija se sastaje *po potrebi*, najmanje jednom u dva mjeseca (član 8, stav 1 i 2). Determinisanje rada konkretnim potrebama, prisutna je i kod drugih tijela u sistemu koordinacije, pa je tako kod ministarskih konferencija određeno da se potrebe održavanja sjednica procjenjuju prema dinamici rada tehničkih i operativnih tijela u sistemu koordinacije (član 5, stav 7), dok je Poslovníkom o radu radnih grupa za evropske integracije predviđeno da se sastanci ovih radnih grupa održavaju zavisno od *potreba procesa evropskih integracija*, a koje saziva predsjedavajući, na vlastitu inicijativu ili na inicijativu najmanje tri člana konkretne radne grupe (član 2 i 3 Poslovnika o radu radnih grupa za evropske integracije). Na osnovu ovih rješenja, možemo zaključiti da dinamika rada sistema koordinacije, kao glavni pokazatelj (ne)odgovornosti svih političkih subjekata uključenih u ovaj proces, zahtjeva djelovanje koje će u kontinuitetu pratiti pristizanje obaveza iz evropskih integracija, te u tom pravcu preduzimati konkretne korake, kako u smislu zakazivanja i održavanja sjednica, tako i donošenja pravovremenih i učinkovitih odluka.

Dakle, prethodna dva principa predstavljaju osnov izgradnje i funkcionisanja predmetnog sistema koordinacije, te dosljednim poštovanjem istih, stvaraju se uslovi za njegovu učinkovitost. Navedeno je neophodno naglasiti, iz razloga što isključivo insistiranje na poštovanju ustavnog uređenja BiH, predstavlja dominantan oblik djelovanja političkih elita i nosilaca vlasti u javno – političkom diskursu. Uz to, insistiranje na odnosnom principu, vrlo čest je predmet arbitrerne i politički motivisane interpretacije bosanskohercegovačkog političkog sistema, koje značajno odstupa od slova i duha Ustava. Upravo navedene pojave, uz istostanak odgovornosti subjekata koji su dio ovog procesa, ključni su razlog stalnog zastoja na evropskom putu BiH.

Institucionalni okvir sistema koordinacije

Operacionalizacija sistema koordinacije, zahtijevala je i uspostavljanje odgovarajuće institucionalne strukture, koja će preuzeti odgovornost u navedenom procesu, te je u tom pravcu predviđeno djelovanje sljedećih zajedničkih tijela, koji funkcionišu po subordiniranom principu:

- Kolegij za evropske integracije;
- ministarske konferencije
- Komisija za evropske integracije i
- radne grupe za evropske integracije.

U pogledu osiguranja izvršenja obaveza koje porizlaze iz SPP, predviđeno je djelovanje sljedećih tijedla:

- Stalna delegacija BiH u okviru Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje;
- Stalna delegacija BiH u okviru Odbora za stabilizaciju i pridruživanje;
- Stalna delegacija BiH u okviru pododbora za stabilizaciju i pridruživanje;
- stalne delegacije BiH u okviru drugih zajedničkih tijela između BiH i EU koja se uspostavljaju u skladu sa SPP.

Odlučivanje u tijelima sistema koordinacije

Sve odluke unutar tijela sistema koordinacije donose se po osnovu *konsenzusa*, čime se zahtjeva potpuna usklađenost u stavovima između svih članova konkretnog tijela koordinacije, kako bi sama odluka bila donesena. U cilju prevazilaženja eventualnih poteškoća u radu prilikom donošenja odluka, predviđena je mogućnost preispitivanja istih (u roku od 10 dana od njihovog donošenja), odnosno otklanjanja spornih pitanja, od strane viših instanci unutar tijela koordinacije. Dakle, ovaj model je zamišljen na način da radne grupe za evropske integracije predstavljaju polaznu osnovu djelovanja i odlučivanja, a da se sporna pitanja otklanjanju, odnosno odluke eventualno preispituju

prvo na nivou Komisije za evropske integracije, zatim na nivou nadležne ministarske konferencije, te u krajnjem slučaju u okviru Kolegija za evropske integracije.

U kontekstu odlučivanja tijela koordinacije, potrebno je istaći da je članom 3 stav 2 Odluke, određeno da kvorum za rad i odlučivanje svakog tijela čine ovlašteni predstavnici Vijeća ministara BiH, vlada entiteta, vlada BD BiH i vlada kantona, a „u skladu sa ustavnom nadležnošću za materiju koja se razmatra na sjednici, odnosno koja je predmet odluke.“ Citirana konstrukcija obiluje nizom nejasnoća, a koje se mogu svesti na dva suštinska pitanja – a) da li navedeno podrazumijeva da je za rad i odlučivanje određenog tijela koordinacije dovoljno sudjelovanje u istom samo predstavnika onih nivoa vlasti koji imaju nadležnost u pogledu konkretnog pitanja, te da li samo oni u tom slučaju imaju pravo „veta“ b) na koji način se utvrđuje nadležnost nivoa vlasti u pojedinim graničnim slučajevima, odnosno kako se rješavaju pojave sukoba nadležnosti u konkretnim situacijama.

A. Kolegij za evropske integracije

Kolegij za evropske integracije (u daljem tekstu: „Kolegij“) definisan je kao centralno političko tijelo u sistemu koordinacije, sastavljen je od 20 članova, te je s obzirom na značaj koji mu je dodijeljen u ovom procesu, nadležan za osiguranje usaglašenosti o ključnim pitanjima u vezi evropskih integracija, kao i za otklanjanje zastoja u ispunjenju preuzetih obaveza. Imajući u vidu da se radi o najvišem političkom tijelu uspostavljenog sistema koordinacije, članovi Kolegija su najviši nosioci izvršne vlasti na svim nivoima organizovanja u BiH, a struktura članstva je koncipirana na sljedeći način: a) predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH; b) premijer i dva člana Vlade FBiH; c) premijeri i dva člana Vlade RS; d) gradonačelnik Brčko distrikta BiH i f) kantonalni premijeri.

U pogledu organizacione strukture Kolegija, istim predsjedava predsjedavajući Vijeća ministara, a funkciju njegovih zamjenika, obavljaju predsjednici vlada entiteta. Predmetnom Odlukom predviđeno je i formiranje *Savjetodavnog tijela*, sastavljenog od savjetnika za evropske integracije – po principu da svaki član Kolegija imenuje po jednog predstavnika u Savjetodavno tijelo, sa zadatkom pružanja „stručno – političke podrške“ u radu kako samog Kolegija, tako i ministarskih konferencija. Slijedom navedenih rješenja, ostaje nejasno da li članovi Kolegija imenuju savjetnike za evropske integracije iz reda zaposlenika sa opisom poslova radnog mjesta koji se odnosi na evropske integracije u instituciji ispred koje dolazi član Kolegija ili je ostavljena mogućnost da isti budu imenovani izvan institucionalno. U okviru dodijeljenih zadataka, Savjetodavno tijelo predstavlja svojevrsnu prenosnicu između političkog nivoa odlučivanja unutar Kolegija i ministarskih konferencija i nivoa tehničke realizacije odluka, a pristupa i izradi prijedloga za rješavanje poteškoća u procesu evropskih integracija. Funkcija sekretarijata Kolegija, dodijeljena je *Direkciji za evropske integracije*.

B. Ministarske konferencije

Ministarske konferencije predstavljaju subjekt sistema koordinacije koji ima pluralni karakter, a svoja ovlaštenja ostvaruje na specifičnim sektorskim područjima, podudarnim sa pregovaračkim poglavljima, i to kroz djelovanje resornih ministarstava različitih nivoa vlasti u BiH, prema ustavima utvrđenoj raspodjeli nadležnosti. Shodno navedenom, ovaj subjekt struktuiran je iz više ministarskih konferencija, a svaka za sebe djeluje na odgovarajućem resornom području koje je obuhvaćeno procesom evropskih integracija, i to kroz participaciju ministarstava koja imaju nadležnost na istom, u okviru datog nivoa državne vlasti.

Kada govorimo o nadležnostima ministarskih konferencija, one predstavljaju najviša tijela u procesu evropskih integracija *za određenu sektorsku oblast*, sa obavezom osiguranja ujednačenog i sveobuhvatnog djelovanja institucija iz takog područja evropskih integracija, a dolaze sa različitih nivoa vlasti u BiH. Upravo iz tog razloga, ministarske konferencije trebale bi predstavljati odgovarajući kohezivni faktor u vlastitim sektorskim oblastima, koji bi otklanjao sve barijere na planu evropskih integracija i programiranja pomoći EU, a koje nisu mogle biti riješene na nižem nivou sistema koordinacije, odnosno u okviru nadležnih radnih grupa i Komisije za evropske integracije. Dakle, ministarske konferencije postupaju kao uslovno rečeno „trećestepeni“ subjekt procesa evropskih integracija, u situacijama izostanka usaglašenog stava unutar radnih grupa čija sektorska oblast odgovara području djelovanja konkretne ministarske konferencije, odnosno unutar Komisije za evropske integracije. U cilju efikasnog ostvarivanja svojih nadležnosti, određeno je da ministarske konferencije izdaju zajedničke smjernice i platforme za djelovanje subjekata u sistemu koordinacije. U slučaju nemogućnosti rješavanja spornog pitanja u okviru same ministarske konferencije ili nepostojanja saglasnosti o tome koja ministarska konferencija je nadležna za određenu oblast, isto se u konačnici prosljeđuje Kolegiju za evropske integracije, kao krajnjoj, trećestepenoj instanci u procesu usaglašavanja institucionalnih stavova vezanih za proces evropskih integracija.

Sastav ministarskih konferencija uslovljen je područjima pregovaračkih poglavlja koja iste pokrivaju, te je normirano da se iste sastoje od *resorno nadležnih ministara* iz Vijeća ministara BiH, vlada entiteta, vlada kantona i predstavnika Vlade Distrikta Brčko. Članstvo u odgovarajućoj ministarskoj konferenciji podrazumijeva postojanje ustavom dodijeljene nadležnosti datog nivoa vlasti za materiju koja se razmatra ili za oblast za koju je ministarska konferencija formirana. Ministarske konferencije imaju predsjedavajućeg i njegova dva zamjenika, koje biraju članovi konferencije na konstituirajućoj sjednici. Funkciju sekretara ministarske konferencije obavlja lice koje je imenovano ispred one institucije iz koje dolazi predsjedavajući konferencije, a predmetna funkcija se obavlja u saradnji sa DEI.

Kako bi se uspostavio jedinstven sistem sektorski koncipiranih ministarskih konferencija, koje će uključivati institucije onih nivoa vlasti koji su nadležni za konkretnu oblasti, te biti usklađen sa

poglavljima pravne stečevine EU, članom 5 stav 4 i 5 Odluke, predviđeno je usvajanje jednoobraznog uputstva kojim bi se uredila odnosna materija. Normirano je da predmetno uputstvo tehnički izrađuje DEI, da tekst istog odobrava Kolegij, a da konačnu odluku donose Vijeće ministara BiH, vlade entiteta, kantona i Distrikta Brčko. U tom smislu, Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 4. maja 2017. godine, usvojilo *Uputstvo o ministarskim konferencijama u sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH*, kojim je određeno egzistiranje 12 ministarskih konferencija, sa sljedećom strukturom i područjem djelovanja:

- a) Ministarska konferencija za ekonomske i finansijske poslove;
- b) Ministarska konferencija za poljoprivredu i ribarstvo;
- c) Ministarska konferencija za pravosuđe i osnovna prava;
- d) Ministarska konferencija za unutrašnje poslove;
- e) Ministarska konferencija za okoliš;
- f) Ministarska konferencija za rad i socijalnu politiku,
- g) Ministarska konferencija za zdravlje i zaštitu potrošača,
- h) Ministarska konferencija za tržište, trgovinu, konkurentnost, industriju i carine,
- i) Ministarska konferencija za transport i telekomunikacije,
- j) Ministarska konferencija za energiju,
- k) Ministarska konferencija za obrazovanje, nauku, mlade, kulturu i sport i
- l) Ministarska konferencija za ostala pitanja.

Aneksom uz Uputstvo za svaku ministarsku konferenciju određeno je koja ministarstva participiraju u njihovom radu, te koja pregovaračka poglavlja predstavljaju predmet djelovanja pojedine ministarske konferencije. Iz razloga ekonomičnosti, upućujemo na sadržaj predmetnog Aneksa, a uvažavajući specifičnost teme ove analize, u nastavku ćemo prezentovati organizacijsko uređenje onih ministarskih konferencija koja pokrivaju poglavlja iz Klastera 1 pregovaračkih poglavlja.

Ministarske konferencije	Ministarstva koja ulaze u sastav konferencije	Pregovaračko poglavlje
Ministarske konferencija za ekonomske i finansijske poslove	Ministarstvo finansija i trezora BiH Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH Federalno ministarstvo finansija Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije Ministarstvo finansija RS Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS Ministarstvo finansija Unsko-sanskog kantona Ministarstvo finansija Posavskog kantona Ministarstvo finansija Tuzlanskog kantona Ministarstvo finansija Zeničko-dobojskog kantona Ministarstvo za finansije Bosansko-podrinjskog kantona Ministarstvo finansija Srednjobosanskog kantona Ministarstvo finansija Hercegovačko-neretvanskog kantona Ministarstvo finansija Zapadnohercegovačkog kantona Ministarstvo finansija Kantona Sarajevo Ministarstvo finansija Kantona10 Direkcija za finansije BD BiH	18. Statistika 32. Finansijska kontrola
Ministarska konferencija za pravosuđe i osnovna prava	Ministarstvo pravde BiH Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH Ministarstvo sigurnosti BiH Federalno ministarstvo pravde Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova Ministarstvo pravde RS Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske Ministarstvo pravosuđa i uprave Unsko – sanskog kantona Ministarstvo pravosuđa i uprave Posavskog kantona Ministarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantona	23. Pravosuđe i osnovna prava

	Ministarstvo za pravosuđe i upravu Zeničko-dobojskog kantona Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne odnose Bosansko-podrinjskog kantona Ministarstvo pravosuđa i uprave Srednjobosanskog kantona Ministarstvo pravosuđa i uprave Hercegovačko-neretvanskog kantona Ministarstvo pravosuđa i uprave Zapadnohercegovačkog kantona Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo Ministarstvo pravosuđa i uprave Kantona 10 Pravosudna komisija BD BiH	
Ministarska konferencija za unutrašnje poslove	Ministarstvo sigurnosti BiH Ministarstvo pravde BiH Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova Federalno ministarstvo pravde Ministarstvo unutrašnjih poslova RS Ministarstvo pravde RS Ministarstvo unutrašnjih poslova Unsko – sanskog kantona Ministarstvo unutrašnjih poslova Posavskog kantona Ministarstvo unutrašnjih poslova Tuzlanskog kantona Ministarstvo unutrašnjih poslova Zeničko – dobojskog kantona Ministarstvo za unutrašnje poslove Bosansko-podrinjskog kantona Ministarstvo unutrašnjih poslova Srednjobosanskog kantona Ministarstvo unutrašnjih poslova Hercegovačko-neretvanskog kantona Ministarstvo unutrašnjih poslova Zapadnohercegovačkog kantona Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona 10 Policija BD BiH	24. Pravda, sloboda i sigurnost
Ministarska konferencija za tržište, trgovinu, konkurentnost, industriju i carine	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH; Ministarstvo pravde BiH; Federalno ministarstvo trgovine	5. Javna nabavke

Federalno ministarstvo energije,
rudarstva i industrije
Federalno ministarstvo pravde
Federalno ministarstvo razvoja,
poduzetništva i obrta
Ministarstvo trgovine i turizma RS
Ministarstvo za ekonomske odnose i
regionalnu saradnju RS
Ministarstvo industrije, energetike i
rudarstva Republike Srpske
Ministarstvo finansija RS
Ministarstvo privrede Unsko-sanskog
kantona
Ministarstvo privrede i prostornog
uređenja Posavskog kantona
Ministarstvo trgovine, turizma i
saobraćaja Tuzlanskog kantona
Ministarstvo za privredu Zeničko –
dobojskog kantona
Ministarstvo za privredu Bosansko –
podrinjskog kantona
Ministarstvo privrede
Srednjobosanskog kantona
Ministarstvo privrede Hercegovačko –
neretvanskog kantona
Ministarstvo privrede
Zapadnohercegovačkog kantona
Ministarstvo privrede Kantona
Sarajevo
Ministarstvo privrede Kantona 10
Odjeljenje za privredni razvoj, sport i
kulturu Vlade BD BiH

C. Komisija za evropske integracije

Komisija za evropske integracije (u daljem tekstu: „Komisija”) je posebno tijelu u sistemu koordinacije, čiji fokus rada je usmjeren na opštu, metodološku, tehničku i operativnu koordinaciju svih institucijama, na svim nivoima vlasti, koji učestvuju u procesu evropskih integracije. U tom smislu, možemo zaključiti da Komisija obavlja stručne poslove u nastojanju osiguranja što većeg nivoa sveobuhvatnosti i usaglašenosti u radu institucija, a pojedinačni zadaci Komisije su utvrđeni članom 6 Odluke, te je ista nadležna da: a) prati ispunjavanje obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i drugih obaveza iz procesa evropskih integracija; b) sarađuje sa članovima Stalne delegacije BiH u okviru Odbora za stabilizaciju i pridruživanje u kontekstu njihove pripreme i učešća članova Stalne delegacije na sastancima Odbora, te osiguranja jedinstvenih stavova koje su članovi Stalne delegacije na sastancima Odbora obavezni zastupati; c) na opštemem nivou, koordinira i usmjerava rad radnih grupa za evropske integracije; d) raspravlja o svim otvorenim pitanjima i utvrđuje smjernice rada u procesu evropskih integracija na operativno – tehničkom i metodološkom nivou; e) blisko sarađuje s ministarskim konferencijama u vezi sa svim otvorenim pitanjima u procesu evropskih integracija.

Specifičnost organizacione strukture Komisije ogleda se u tome da ista poznaje *stalne (15) i dopunske članove (nije određen tačan broj dopunskih članova)*:

Stalni članovi	Dopunski članovi
Direktor DEI	Predsjedavajući radnih grupa za evropske integracije
Po jedan predstavnik vlada entiteta koji je u ime vlade entiteta zadužen za poslove koordinacije procesa evropskih integracija;	po jedno imenovano lice u ime institucija s nivoa BiH, entiteta, kantona i BD BiH zaduženih za davanje mišljenja, odnosno ocjenu usklađenosti akata s pravnom stečevinom EU;
Po jedan predstavnik vlada kantona koji je u ime vlade kantona zadužen za poslove koordinacije procesa evropskih integracija;	Po jedan član Koordinacionog odbora IPA-e s nivoa BiH, entiteta, kantona i BD BiH;
Jedan predstavnik Vlade BD BiH koji je u ime Vlade BD BiH zadužen za poslove koordinacije procesa evropskih integracija;	Predstavnici drugih institucija sa svih nivoa vlasti u BiH, u skladu s pitanjima koja su predmet razmatranja Komisije;
Imenovano lice u ime DEI, a koji djeluje i u svojstvu sekretara Komisije.	Predstavnici nevladinog sektora i akademske zajednice, u skladu s pitanjima koja su predmet razmatranja Komisije.

Funkciju predsjedavajućeg Komisije, po službenoj dužnosti, obavlja direktor DEI, a kao zamjenici predsjedavajuće istupaju predstavnici vlada entiteta koji obavljaju poslove vezane za proces evropskih integracija. Dinamika održavanja sastanaka Komisije zavisi od konkretne potrebe, ali najmanje svaka dva mjeseca. Kako je prethodno navedeno, kod ovog tijela u sistemu koordinacije, susrećemo se sa dvije kategorije članova – stalni i dopunski. Dok stalni članovi, koji obavljaju specijalizovane poslove iz oblasti evropskih integracije u institucijama iz kojih dolaze, učestvuju u

izvršavanju svih poslova koji su stavljeni u nadležnost Komisije, dopunski članovi ostvaruju svoje učešće isključivo na osnovu poziva predsjedavajućeg, uz prethodnu saglasnost svih članova Komisije. Slijedom istaknutog odnosa subordinacije između tijela u sistemu koordinacije, Komisija odlučuje o svim spornim pitanjima koja su se pojavila na nivou radnih grupa, ali isto tako, ima i ovlaštenje za preispitivanje njihovih odluka.

D. Radne grupe za evropske integracije

Status i nadležnosti radnih grupa u sistemu koordinacije

Svi operativni poslovi koji proizlaze ili su sastavni dio procesa evropskih integracija, stavljeni su u nadležnost *radnih grupa za evropske integracije*, kao posebnog subjekta u sistemu koordinacije (u daljem tekstu: „*Radne grupe*“). Imajući u vidu osnovni zadatak uspostavljenog sistema koordinacije, a to je postizanje ujednačenog pristupa u izvršavanju obaveza iz SSP i svih drugih obaveza iz procesa evropskih integracija, predviđeno je da cjelokupni operativni rad u odnosu na ovaj zadatak, izvršavaju posebne radne grupe. Kada se uzme u obzir da iako nazvan operativni rad, isti predstavlja suštinu institucionalnog djelovanja na planu izvršavanja preuzetih obaveza, sa jasnim mjerilima učinkovitosti, možemo zaključiti da se radi o tijelu iznimne važnosti, od čije će dinamike i kvaliteta rada, zavisiti i stepen uspješnosti cjelokupnog procesa evropskih integracija.

Konkretni zadaci koji su stavljeni u nadležnosti radnih grupa, sastoje se iz sljedećeg:

- tehnička finalizacija pisanog materijala kojeg institucije izrađuju za potrebe informisanja Evropske komisije i drugih institucija EU, te tehnička finalizacija drugih materijala koji proizlaze iz obaveza prema SSP i u procesu evropskih integracija;
- participacija u procesu programiranja sredstava pomoći EU, primarno u kontekstu identifikacije potreba za osiguranjem finansijske i tehničke podrške EU institucijama u realizaciji njihovih obaveza u okviru evropskog integracionog procesa;
- utvrđivanje potrebe za prevodjenjem pravne stečevine EU, u saradnji sa institucijama na svim nivoima vlasti koje se bave prevodjenjem u oblasti evropskih integracija;
- utvrđivanje potrebe za organizovanjem obuka i edukacija u pojedinačnim oblastima ili pitanjima pravne stečevine EU, u saradnji sa institucijama zaduženim za poslove organizacija i koordinacije procesa obuka i edukacija;
- razmjena pozitivnih iskustava i dobre prakse između resorno nadležnih institucija na svim nivoima vlasti s ciljem efikasne realizacije preuzetih obaveza;
- u okviru pretpristupnih pregovora, radne grupe, uz njihovo kadrovsko jačanje, obavljaju funkciju pregovaračkih timova u ime BiH po pojedinačnim oblastima pravne stečevine EU;
- radne grupe svojim djelovanjem ni na koji način ne mogu nadomjestiti nadležne institucije sa svih nivoa vlasti u ispunjavanju obaveza BiH u procesu evropskih integracija.

Analizirajući opsežan popis pojedinačnih nadležnosti radnih grupa, vidljivo je da iste uistinu obavljaju poslove koji zauzimaju centralno mjesto u procesu evropskih integracija. Između ostalog, nadležnosti radnih grupa se protežu kroz cijeli integracioni proces, uključujući i kasnije djelovanje u svojstvu pregovaračkih timova tokom vođenja pristupnih pregovora. Uz to, funkcionisanje finansijskog segmenta procesa evropskih integracija, u vidu osiguranja finansijskih sredstava od strane institucija EU, a koji ima neposredne i najvidljivije refleksije na status građana, prevashodno je uslovljen djelovanjem i funkcionalnošću radnih grupe.

Uspostavljanje, organizacija i postupak imenovanja članova radnih grupa

Kada govorimo o organizacionoj strukturi, radne grupe su koncipirane po modelu koji odgovara strukturi pravne stečevine EU, kao i tematskim poglavljima i članovima SSP, što bi značilo da se za svako pregovaračko poglavlje uspostavlja zasebna radna grupa. Prema rješenjima iz Odluke o sistemu koordinacije, postupak uspostavljanja radnih grupa započinje inicijalnim identifikovanjem institucija sa svih nivoa vlasti koje će participirati u radu radnih grupa, a koju identifikaciju provodi Komisija. Nadalje je utvrđeno da popis identifikovanih institucija Komisija dostavlja odgovarajućem nivou vlasti, koji bi trebao da izvrši potvrđivanje identifikacije, čime svaka radna grupa dobija vlastitu organizacionu strukturu, odnosno institucije čiji će predstavnici činiti njeno članstvo. Međutim, u ovom dijelu ostaje nejasno značenje konstrukcije „odgovarajući nivo vlasti“, iz razloga što nije precizirano koji to organ vlasti (zakonodavni ili izvršni) unutar odgovarajućeg nivoa vlasti potvrđuje učesće institucije sa tog nivoa u sastavu određene radne grupe. Nakon izvršenog potvrđivanja nadležnih institucija koje će participirati u radnoj grupi, potvrđene institucije imenuju članove koji će datu instituciju predstavljati u određenoj radnoj grupi. Dodatni problem koji je proizašao iz postupka uspostavljanja radnih grupa, jeste taj što su nivoi vlasti u BiH, nakon inicijalne identifikacije nadležnih institucija koju je provodila Komisija, imali potpunu slobodu da u fazi potvrđivanja, uključe u sastav radnih grupa i one institucije koje nisu bile predložene u inicijalnoj identifikaciji, na koji način je došlo do pojave neujednačenosti u strukturi radnih grupa. Tako je u pojedinim radnim grupama prisutna značajna asimetričnost, najčešće u kontekstu entitetskih institucija, gdje o istom poglavlju, strukturalno učestvuju značajno veći broj institucija iz jednog entiteta u odnosu na institucije drugog entiteta. Na ovom mjestu, smatramo potrebnim naglasiti da se predmetnom Odlukom o sistemu koordinacije ne zadire u način provođenja postupka imenovanja članova niti se propisuju uslovi koje određena osoba treba zadovoljiti da bi postala član radne grupe ispred nadležne institucije. Dakle, samo imenovanje predstavnika institucija u radnim grupama, uz izostanak jedinstvenih pravila postupanja, sfera je potpune autonomije i neograničenog diskrecionog ovlaštenja nadležnih institucija, čime postupak imenovanja odstupa od zahtjeva transparentnosti. Uz to, ostaje upitna i dužina trajanja mandata imenovanih predstavnika nadležnih institucija, kao i eventualne okolnosti usljed kojih može doći do prestanka istog. U ovom dijelu,

samo je normirano da institucije koje se nalaze u sastavu radne grupe, mogu promijeniti svoje predstavnike, o čemu obavještavaju Sekretarijat Komisije za evropske integracije, koji o tome vodi evidenciju, bez definisanja situacija u kojima može doći do promjene predstavnika. Takođe, izvan sfere regulisanja, ostalo je i pitanje institucionalne podrške koju imenovani predstavnici dobijaju od nadležnih dijela u svom radu, kao i to da li angažman u sastavu radne grupe predstavlja njihovu prioritarnu ili dodatnu obavezu, uz postojeće poslove i zadatke konkretnog radnog mjesta, a što svakako može biti značajno sa aspekta efikasnosti rada samih radnih grupa. Sve navedeno ima za posljedicu da svaka institucija koja djeluje u određenoj radnoj grupi, samostalno utvrđenju i provodi proceduru imenovanja, čime neizbježno dolazi do značajnih razlika u postupanju među brojnim institucijama u pogledu istog pitanja, a prostor za eventualne zloupotrebe samim tim se povećava.

Kada nadležne institucije, prema vlastitoj odluci, imenuju predstavnike radnih grupa, objedinjavanje liste svih imenovanih predstavnika vrši Komisija, dok konačnu odluku o uspostavljanju radnih grupa donosi Vijeće ministara. Iako je Odlukom o sistemu koordinacije, koja je donesena u avgustu 2016. godine, predviđeno da će Vijeće ministara najkasnije u roku od 40 dana od dana njenog stupanja na snagu, donijeti odluku o uspostavljanju radnih grupa, do konačnog uspostavljanja istih došlo je sa zakašnjenjem od skoro godinu dana, što potvrđuje tezu o izostanku odgovornosti na strani nadležnih institucija kada je u pitanju navedeni proces. Naime, Vijeće ministara je prvo na sjednici održanoj 12. jula 2017. godine donijelo Odluku o uspostavljanju radne grupa za političke kriterije, radne grupe za ekonomske kriterije i radne grupe za reformu javne uprave,³ da bi 30. avgusta 2017. godine donijelo Odluku o uspostavljanju radnih grupa za evropske integracije, kojom su konstituisane dodatne 33 radne grupe za evropske integracije.⁴ Međutim, tokom juna 2021. godine, Vijeće ministara je pristupilo djelimičnoj izmjeni u strukturi formiranih radnih grupa, isključivo u smislu institucija koje participiraju u istima, kao i objedinjavanju svih formiranih radnih grupa za evropske integracije, u okviru zasebne Odluke.⁵

Dakle, u okviru postojećeg sistema koordinacije danas egzistira sljedećih *36 radnih grupa za evropske integracije*, u skladu sa konceptom pregovaračkih poglavlja i kriterijima pristupanja, uz članstvo različitih institucija *sa svih nivoa vlasti u BiH* u njihovom radu: 1) Radna grupa za slobodno kretanje roba; 2) Radna grupa za slobodu kretanja radnika; 3) Radna grupa za pravo poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga; 4) Radna grupa za slobodno kretanje kapitala; 5) Radna grupa za javne nabavke; 6) Radna grupa za pravo privrednih društava; 7) Radna grupa za intelektualno vlasništvo; 8) Radna grupa za konkurenciju; 9) Radna grupa za finansijske usluge; 10) Radna grupa za informaciono društvo i medije; 11) Radna grupa za poljoprivredu i ruralni razvoj; 12) Radna grupa za sigurnost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku; 13) Radna grupa za ribarstvo; 14) Radna

³ Odluka o uspostavljanju radne grupa za političke kriterije, radne grupe za ekonomske kriterije i radne grupe za reformu javne uprave („Službeni glasnik BiH“, br. 41/17)

⁴ Odluka o uspostavljanju radnih grupa za evropske integracije od 30. avgusta 2017. godine („Službeni glasnik BiH“, br. 36/17)

⁵ Odluka o uspostavljanju radnih grupa za evropske integracije („Službeni glasnik BiH“, br. 46/21)

grupa za transportnu politiku; 15) Radna grupa za energiju; 16) Radna grupa za oporezivanje; 17) Radna grupa za monetarnu i ekonomsku politiku; 18) Radna grupa za statistiku; 19) Radna grupa za socijalnu politiku i zapošljavanje; 20) Radna grupa za industrijsku politiku i mala i srednja preduzeća; 21) Radna grupa za transevropske mreže; 22) Radna grupa za regionalnu politiku; 23) Radna grupa za pravosuđe i osnovna prava; 24) Radna grupa za pravdu, slobodu i sigurnost; 25) Radna grupa za nauku i istraživanje; 26) Radna grupa za obrazovanje i kulturu; 2) Radna grupa za okoliš; 28) Radna grupa za zaštitu potrošača i zdravlja; 29) Radna grupa za carinsku uniju; 30) Radna grupa za vanjske odnose; 31) Radna grupa za vanjsku, sigurnosnu i odbrambenu politiku; 32) Radna grupa za finansijsku kontrolu; 33) Radna grupa za finansijske i budžetske odredbe; 34) Radna grupa za političke kriterijume; 35) Radna grupa za ekonomske kriterijume; 36) Radna grupa za reformu javne uprave.

U ovom dijelu rada prezentovane su upostavljene radne grupe, dok će u prestojećim dijelovima, na sistematičan i svaobuhvatan način biti predstavljena struktura onih radnih grupa čiji predmet djelovanja ulazi u opseg Klastera 1 pregovaračkih poglavlja. Takođe, pored osnovnih radnih grupa, koje imaju stalni karakter, predviđena je i mogućnost osnivanja i „podgrupa“, u koje bi ulazili članovi date radne grupe, a sve u cilju djelotvornijeg izvršavanja dodijeljenih zadataka. Sastav i konkretne zadatke podgrupa određivala bi radna grupa u okviru koje se formira određena podgrupa, uz saglasnost Komisije, a konačna odluka bi svakako bila donesena na nivou cijele radne grupe. Smatramo da bi navedeni model organizovanja mogao rezultirati efikasnijim i kvalitetnijim radom, posebno kod onih ranih grupa koje obuhvataju iznimno složena pregovaračka poglavlja, koja su i sama podijeljena u više manjih. Primjer takvog poglavlja je i Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, koje se zbog svoje kompleksnosti, sastoji iz četiri zasebne oblasti: A) reforma pravosuđa, B) borba protiv korupcije, C) osnovna prava i D) prava građana EU, te je kao takvo podobno radu u okviru podgrupa, kroz specijalizaciju i koncentraciju onih institucija koje ostvaruju nadležnosti u ovim oblastima.

Iako je temeljno pravilo sastava radnih grupa to da u njih ulaze predstavnici institucija onog nivoa vlasti koji je nadležan za odlučivanje o određenom pitanju koje čini sadržaj pregovaračkog poglavlja, u svakom konkretnom slučaju, predsjedavajući radne grupe može, uz saglasnost zamjenika, pozvati predstavnike drugih institucija sa svih nivoa vlasti u BiH, nevladinih organizacija, naučne i stručne radnike i sve druge koje nisu članovi radne grupe da učestvuju u njenom radu. O tome da li navedeni „ad hoc“ sudionici u radu radne grupe imaju pravo glasa, ne govori Odluka o sistemu koordinacije, ali slijedeći uspostavljeni model organizovanja svih subjekata, može se zaključiti da dodatni sudionici nemaju pravo glasa, već svojim uključivanjem u rad konkretne radne grupe, nastoje uticati na povećanje njene učinkovitosti.

Predsjedavanje, dinamika rada i odlučivanja unutar radnih grupa

U kontekstu generalne organizacije svih radnih grupa i rukovođenja istima, potrebno je istaći da, u skladu sa odredbom člana 5 stav 1 Odluke o uspostavljanju radnih grupa za evropske integracije, *svaka radna grupa ima predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg*, a koji se na poziciji predsjedavajućeg rotiraju svakih šest mjeseci.

Odlukom o sistemu koordinacije, određeno je da funkciju predsjedavajućeg radne grupe mogu obavljati pomoćnici ministra ili pomoćnici ili zamjednici rukovodioca institucije koja je uključena u sastav radne grupe. Procedura imenovanja započinje na način da Komisija utvrđuje listu sa prijedlozima predsjedavajućih i zamjednika predsjedavajućih, vodeći računa o dvije okolnosti – na jednoj strani, to su ustavne nadležnosti pojedinih institucija u pitanjima i oblastima o kojima se bave radne grupe, te na drugoj strani, o vidljivosti i odgovornosti svih nivoa vlasti u procesu evropskih integracija. Listu kandidata koju je u formi prijedloga utvrdila Komisija, DEI dostavlja Vijeću ministara, koji donosi konačnu odluku o imenovanju predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg za svaku radnu grupu, što je u konkretnom slučaju učinjeno u okviru Odluka o uspostavljanju radnih grupa.

Kako je navedeno u uvodnom dijelu, predsjedavajući radne grupe je odgovoran za sazivanje sastanaka radne grupe, što može učiniti na vlastitu ili na inicijativu bilo koja tri člana, a u slučaju spriječenosti predsjedavajućeg, zamjenici obavljaju poslove sazivanja sastanaka i predsjedavanja istim. Funkciju sekretara radne grupe obavlja imenovano lice institucije predsjedavajućeg, u saradnji sa DEI, što znači da se i sekretari radnih grupa periodično rotiraju, prema rotacijama na poziciji predsjedavajućeg.

Dinamika rada radnih grupa je definisana tako da se poziv za sastanak, prijedlog dnevnog reda i materijali, dostavljaju svim članovima radne grupe elektronskim i službenim putem najkasnije pet radnih dana prije dana održavanja sastanka. Predsjedavajući, uz suglasnost zamjenika, utvrđuje prijedlog dnevnog reda, a isti može dopuniti svaki član radne grupe, najkasnije tri dana prije dana održavanja sastanka. Izuzetno, nova tačka dnevnog reda, izvan ovih rokova, može se utvrditi i na samom sastanku radne grupe, u slučajevima hitnosti, uz konsenzus svih članova radne grupe, a prijedlog dnevnog reda se razmatra i usvaja na početku svakog sastanka. Uloga predsjedavajućeg radne grupe, uz prethodno navedene dužnosti, podrazumijeva da isti otvara i zatvara zasjedanje radne grupe, usmjerava odvijanje sastanka, daje riječ svim članovima koji to zatraže, formuliše prijedloge i održava sastanak u razumnim rokovima. S druge strane, dužnost sekretara, ogleda se u pružanju stručne podrške članovima radne grupe i pripremi materijala za sastanke, kao i u vođenju zapisnika sa istih. Kako se to može vidjeti iz prethodno navedenog, dinamika rada i ostvarivanje rezultate radne grupe, u direktnoj je uzročno – posljedičnoj vezi sa ostvarivanjem funkcije predsjedavajućeg radne grupe, koji s obzirom na dodijeljene zadatke, preuzima odgovornost za efikasnost u izvršavanju obaveza konkretne radne grupe. Imajući u vidu da se predsjedavajući i

njegova dva zamjenika svakih šest mjeseci rotiraju na navedenoj funkciji (a što podrazumijeva i rotiranje sekretara), navedena okolnost, prema praksi rada većine radnih grupa, u velikoj mjeri negativno utiče na njihovu efikasnost, te usporava rad u konkretnim oblastima.

Princip odlučivanja putem konsenzusa svih članova inkorporisan je u strukturu odlučivanja unutar svih subjekata sistema koordinacije, pa tako i radnih grupa, što znači da svaka institucija pojedinog nivoa vlasti ima mogućnost blokiranja donošenja odluke u radnoj grupi. U sistemu glasanja u radnim grupama, djelimično je nejasan i status predstavnika institucija koje su uključene u njen sastav, u smislu stepena njihove autonomije prilikom glasanja. Kada se uzme u obzir činjenica da navedene osobe djeluju kao predstavnici nadležnih institucija, pretpostavlja se da isti prilikom glasanju postupaju po nalogu konkretne institucije, glasajući u njeno ime. Međutim, nejasnoća se pojavljuje kada takav nalog rukovodioca institucije izostane, a postupanje pojedinih nivoa vlasti u radnim grupama, pokazuje da u situacijama kada određeni nivo vlasti u radnoj grupi ima više predstavnika (više institucija), da je dovoljno da samo jedan od njih iznese stav koji je ujedno stav datog nivoa vlasti, odnosno svih uključenih subjekata koji ispred njega participiraju. Dakle, na takav način, fokus se stavlja na nivo vlasti koji je uključen u sastav radne grupe, a ne na instituciju, koja s obzirom na njene nadležnosti, opravdano participira u istoj. Sve navedeno predstavlja praktični izraz uvodnog principa iz Odluke o sistemu koordinacije, prema kojem je predmet regulacije ovom Odlukom isključivo vertikalna koordinacija, ali ne i horizontalna, tako da modalitete i strukture horizontalne koordinacije (odnos institucija istog nivoa vlasti), svaki nivo vlasti uređuje samostalno, u skladu sa svojim ustavnim poretom, upravno – pravnim specifičnostima, kapacitetima i potrebama. Također, u slučaju izostanka konsenzusa u radnoj grupi, članom 10 stav 4 Odluke o sistemu koordinacije, predviđeno je djelovanje Komisije kao drugostepene instance, na način da predsjedavajući radne grupe ili njegovi zamjenici upućuju Komisiji zahtjev za usaglašavanje rješenja konkretnog spornog pitanja. Dati zahtjev, trebao bi da sadržava i obrazloženje nastalog spora, kao i prijedloge potencijalnih rješenja.

Kao i cjelokupan sistem koordinacije, tako se i ostvarivanje nadležnosti ovog subjekta, zasniva na principima poštovanja ustavima utvrđene raspodjele nadležnosti između institucija koje su uključene u sastav konkretne radne grupe. S obzirom na izuzetno složeno ustavno uređenje BiH, kao i brojne modalitete ostvarivanja nadležnosti između različitih nivoa vlasti, kao izuzetno važno, nameće se pitanje utvrđivanja potrebe i opravdanosti participacija pojedinih nivoa vlasti u proces rada i odlučivanja određene radne grupe, a shodno materiji obuhvaćenoj konkretnim pregovaračkim poglavljem. Navedena dubinska analize ukazuje se neophodnom i iz razloga posjedovanja izuzetnog „moćnog“ instrumenta odlučivanja u rukama svakog subjekta kao člana radne grupe, te će predmet analize biti ustavna struktura u BiH, međusobni odnosi različitih nivoa vlasti, te načini izvršavanja dodijeljenih nadležnosti i dometa istih, a sve u kontekstu materije koja čini relevantnu pravnu stečevinu EU.

KOORDINACIJA PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA U KONTEKSTU USTAVNOG UREĐENJA I RASPODJELE NADLEŽNOSTI

Organizacija i primjena federalnog modela u BiH

Federalizam kao pravno – politički koncept predstavlja model uređenja institucionalnih odnosa unutar državnih zajednica sa složenom strukturom, koji u svojim brojnim vidovima, osigurava disperziju političke moći u državi između različitih nivoa odlučivanja.⁶ Uvažavajući sve različitosti u implemntacije federalnog načela koje se možemo sresti u komparativnom kontekstu, ono što je zajednički imenilac svih federalnih država jeste postojanje u najopštijem smislu, najmanje dva nivoa političko – teritorijalnog organizovanja, pa time i odlučivanja, a to je A) *nivo federalne države, odnosno federacije* i B) *nivo federalnih jedinica*. Međutim, u BiH prisutno je i dodatno usložnjavanje navedene tradicionalne bipolarizacije u federalnim sistemima, na način da kao osnovne federalne jedinice egzistiraju entiteti – FBiH i RS⁷, a da se unutar jedne federalne jedinice - FBiH, upostavljanju zasebne organizaciono – teritorijalne jedinice, u vidu deset kantona.⁸ Paraleleno sa tim, egzistira i Brčko Distrik BiH sa *sui generis* statusom, kao poseban nivo političko – teritorijalne organizacije, pod suverenitetom BiH, a čija je teritorija u kondominiju entiteta.⁹

Ovakav federalni model implementiran u ustavnoj strukturi BiH, podrazumijeva zasebne organe zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti na svakom od navedenih nivoa, te visok stepen autonomije prilikom vršenja javne vlasti i provođenja politika od strane odgovarajuće federalne jedinice. Upravo visok stepen institucionalne i političke autonomije federalnih jedinica, stvorio je prostor za pojavu *ustavnih asimetrija*, kao ustavnog fenomena koji se manifestuje u formi različitog uređenja temeljnih principa ostvarivanja javne vlasti u federalnim jedinicama. Ustavne asimetrije u BiH mogu se svesti na tri temeljna vida, a to su *ustavne asimetrije u pogledu različitih statusa* (statusi teritorijalnih jedinica, zasebni organi vlasti, različita organizacija temeljnih organa državne vlasti, različit sistema direktnih i indirektnih izbora za temeljna državna tijela), *različitost fiskalnih politika*, te u konačnici, za ovu Analizu, najrelevantnije, ustavne asimetrije u dijelu raspodjele nadležnosti, i to kroz različite režime nadležnosti, tehnike raspodjele, ali i eventualne sporove koji se pojavljuju vezano za samu raspodjelu nadležnosti.¹⁰ Shodno tome, ukazuje se potreba za ispitivanjem mehanizama podjele i ostvarivanja nadležnosti, u dva seta odnosa:

- odnos državnog i entitetskog nivoa vlasti, kao i BD BiH;
- u FBiH, odnos FBiH i kantonalnog nivoa vlasti.

⁶ Detaljnije o konceptu federalizma: Lejla Balić, *Pravna priroda i političke refleksije bosanskohercegovačkog federalizma* (Sarajevo: Centar za javno pravo, 2019), str. 2. – 5. https://www.fcjp.ba/analize/Lejla_Balic-Pravna_priroda_i_politicke_refleksije_bosansko-hercegovačkog_federalizma.pdf

⁷ Član I, tačka 3 Ustava BiH

⁸ Član 2 Ustava FBiH.

⁹ Član VI, tačka 4 Ustava BiH

¹⁰ Maja Sahadžić i Jens Woelk, “Federalizam u Bosni i Hercegovini, (a)simetrična “država blizanač“, u: *Građani, Ustav i Evropa – Riječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH*, ur. Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić i Goran Marković (Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, 2023), str. 129.

Principi raspodjele nadležnosti između različitih nivoa vlasti – teorijski osvrt

Nadležnost u opštem, teorijskom smislu, podrazumijeva prava i obaveze određenog subjekta (u ovom slučaju jednog nivoa državne vlasti, jer se radi o vertikalnoj podjeli vlasti)¹¹ da izvršava poslove i zadatke koji su mu dodijeljeni, uz postojanje odgovornosti za (ne)izvršavanje istih. Kako je prethodno navedeno, impementacija federalnog modela uređenja države, podrazumijevala je i regulisanja pitanja kojem nivou političko – teritorijalnog organizovanja, odnosno kojoj federalnoj jedinici će se dodijeliti predmetna prava, obaveze i odgovornosti, te na koji način će se utvrditi navedena raspodjela. Ustavno – pravna doktrina, ali i komparativna ustavna praksa, identifikovali su dvije osnovne vrste nadležnosti u federalnim državama, i to:

- isključiva nadležnost ili jednog ili drugog nivoa vlasti i
- mješovita nadležnost oba nivoa.

Pod pojmom *isključive nadležnosti* shvata se pravo samo jednog nivoa državne vlasti da samostalno reguliše određeni krug pitanja, odnosno spektar društvenih odnosa. Primjenjujući ovaj model, jedan nivo državne vlasti samostalno ostvaruje prava, obaveze i odgovornosti u odnosu na pitanja koja spadaju u opseg njegove isključive nadležnosti, te istovremeno isključuje iz navedenog ostale nivoe političko – teritorijalnih jedinica. Dakle, dosljednom implementacijom mehanizma isključive nadležnosti, došlo bi do jasne diferencijacije između nadležnosti federacije i nadležnosti federalnih jedinica, uz eliminaciju bilo kakvog oblika zajedničkog, kooperativnog sudjelovanja u vršenju poslova državne vlasti. Iako teorijski moguća situacija, ovakav mehanizam krute raspodjele nadležnosti ne primjenjuje se nikada samostalno, već u kombinaciji sa ostalim, iz razloga što ideja savremenog federalizma, podrazumjeva inkulizvan pristup u odlučivanju i kooperaciju različitih nivoa.¹²

U okviru teorije i prakse ustavnog prava, postavilo se i logično pitanje načina tehničkog normiranja isključivih nadležnosti, odnosno pravnih formulacija za definisanje istih u samom ustavnom tekstu. S tim u vezi, razvile su se dvije osnovne nomotehničke mogućnosti, i to putem *metode pozitivne enumeracije* (izričitog, taksativnog navođenja nadležnosti određenog nivoa vlasti), te *metode generalne ili pretpostavljene klauzule* (sve ono što nije izričito dato u nadležnost jednog nivoa državne vlasti, pripada drugom).¹³ Koju god metoda da se koristi, suština se sastoji u tome da se na osnovu iste mogu jasno utvrditi isključive nadležnosti federacije, kao i isključive nadležnosti federalnih jedinica. U komparativnom pogledu, prisutno je korištenje obje metode određivanja nadležnosti. Tako u zemljama koje kombinuju oba metoda, isti se koriste na način da se ustavom federacije, primjenom metode pozitivne enumeracije, određuju isključive nadležnosti federacije

¹¹ N, Ademović, J, Marko i G, Marković, *Ustavno parvo Bosne i Hercegovine*, str. 107. – 108.

¹² Detaljnije vidjeti: Ibrahim Festić, *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacija i federalnih jedinica* (Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, 2003), str. 31. – 93.

¹³ Goran Marković i Lejla Balić, „Podjela nadležnosti“, u: *Građani, Ustav i Evropa – Riječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH*, ur. Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić i Goran Marković (Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, 2023), str. 139.

(eventualno i federalnih jedinica), a da se putem metode generalne klauzule, normira da sve ono što nije izričito dato u nadležnost federacije, predstavlja nadležnost federalnih jedinica (pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica). Tako npr. *Osnovni zakon Savezne Republike Njemačke*, u članu 73 taksativno nabraja isključive nadležnosti savezne držane, dok u članu 30 određuje da „ukoliko Ustav ne predviđa ili ne dopušta drugačije rješenje, vršenje državne

vlasti i poslova je stvar zemalja“, a članom 70 je propisano da „zemlje imaju pravo na donošenje zakona ako ovim Ustavom zakonodavna ovlaštenja nisu dodijeljena saveznoj državi.“¹⁴ Dakle, u pitanju je kocept normiranja isključivih nadležnosti u formi pretpostavljenih nadležnosti u korist federalnih jedinica. S druge strane, Savezni Ustav Republike Austrije primjenjuje metodu pozitivne enumeracije, i kod propisivanja nadležnosti saveznog nivoa i nivoa federalnih jedinica, tako da u članu 91 taksativno nabraja poslove koje čine isključivo nadležnost saveznog nivoa, dok se članom 92, takođe taksativno, nabrajaju nadležnosti saveznih država.¹⁵

Međutim, društveni razvoj imao je za posljedicu neophodnost uspostavljanja bliže, uzajamne saradnje između različitih nivoa državne vlasti, a u cilju uspješnog i efikasnost izvršavanja svih javnih ovlaštenja koje društveni izazovi postavljaju pred nosioce javnih vlasti. U tom pravcu, došlo je do pojave tzv. *kooperativnog federalizma*, i novog načina zajedničkog izvršavanja poslova od strane oba nivoa državne vlasti, i to kroz *mješovite nadležnosti*. Mješovita nadležnost se može javiti u svoja dva osnovna vida – i to kao a) *konkurentna* i b) *paralelna* nadležnost. O konkurentnoj nadležnosti govorio kada određene državne funkcije, mogu da izvršavaju i federacija i federalne jedinice, ali to ne mogu vršiti istovremeno. Na drugoj strani, kod paralelne nadležnosti, određeni obim državnih funkcija, zajednički i istovremeno, mogu izvršavati oba nivoa političko – teritorijalnih jedinica.¹⁶ Iako u savremenom kontekstu neizbježan model uzajamne saradnje svih nivoa vlasti, kooperativni federalizam je u praktičnom smislu prouzrokovao niz dilema i izazovih pitanja vezanih za njegovu realizaciju. Zbog toga, prof. Jovičić opravdano zapaža dva osnovna problema mješovite nadležnosti. U odnosu na konkurentnu nadležnost to je problem „*subjekta*“, odnosno pitanje koji od dva nivoa državne vlasti će obavljati poslove koje spadaju u mješovitu nadležnost, a u odnosu na paralelnu nadležnost egzistira problem „*predmeta*“, odnosno pitanje na koji način i u kojoj mjeri će jedan dio funkcija koje čine mješovitu nadležnost obavljati federacija, a drugi federalne jedinice.¹⁷ Problem prisutan kod konkurentne nadležnosti, relativno lakše se rješava, i to najčešće kroz priznavanje prava federalnim jedinicama da uredi određeno pitanje, sve dok to isto pitanje ne uredi sama federacija. Međutim, načini realizacije paralelnih nadležnosti su iznimno delikatni, te u praksi mogu dovesti do pojave sukoba nadležnosti, iz razloga što paralelna nadležnost, u kontekstu legislative, pretpostavlja istovremeno postojanje i zakona federacije i zakona federalnih jedinica. Zbog toga je od izuzetne

¹⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

¹⁵ Bundes – Verfassungsgesetz

¹⁶ Miodrag Jovičić, *Savremeni federalizam* (Beograd: Javno preduzeće “Službeni glasnik” i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2006), str. 177. – 179.

¹⁷ Ibid. 179 i 180.

važnosti utvrditi domete regulacije federacije i federalnih jedinica, te u konačnici osigurati njihovu usklađenost. Pored navedenog, u komparativnom pravu se susrećemo sa pojmom *tzv. neprave konkurentne nadležnosti*, a koja se zapravo može izjednačiti sa delegacijom isključive zakonodavne nadležnosti federacije na federalne jedinice, kada federacija, koja nije ograničena bilo kakvim formalnim pretpostavkama, svoju isključivu nadležnost u određenoj oblasti delegira na federalne jedinice, kakavo rješenje sadrži ustavno – pravni poredak SR Njemačke.¹⁸

Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH

Nadležnosti države i entiteta

Ustav BiH, prilikom raspodjele nadležnosti između državnog i entitetskog nivoa, kombinuje obje prethodno navedene nomotehničke metode. Tako su, putem *metoda pozitivne enumeracije*, taksativno navedene nadležnosti državnog nivoa vlasti¹⁹, i to:

- a) Vanjska politika
- b) Vanjskotrgovinska politika.
- c) Carinska politika.
- d) Monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII.
- e) Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.
- f) Politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila.
- g) Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom.
- h) Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava.
- i) Regulisanje međuentitetskog transporta.
- j) Kontrola vazdušnog saobraćaja.

Istovremeno, Ustav BiH koristi i metodu *otvorene ili pretpostavljene klauzule*, te određuje da svi poslovi koje prethodno nisu izričito stavljeni u nadležnost institucija BiH, pripadaju entitetima.²⁰ Dakle, kako smo i već naveli, u pitanju je model raspodjele nadležnosti karakterističan za savremene federacije, kojim su saveznom, u našem slučaju državnim Ustavom, uzak krug fundamentalnih funkcija neophodnih za ostvarivanje državnosti dodijeljene institucijama BiH, a sve ostale su stavljene u nadležnost entiteta. Navedena raspodjela nadležnosti prozilazi iz suštine koncepta federalizma, koji uistinu naglašava status federalnih jedinica i dodjeljuje im najširi opseg nadležnosti. Naravno, predmetno normiranje, te u konačnici izvršavanje samih nadležnosti entiteta, zahtjeva

¹⁸ I, Festić, *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacija i federalnih jedinica*, str. 86.

¹⁹ Član III, tačka 1 Ustava BiH

²⁰ Član III, tačka 3 Ustava BiH

potpuno pridržavanje Ustava BiH, čime se osigurava njegova potpuna supremacija i štiti federalno uređenje BiH.

Uvažavajući kontekst „usvajanja“ Ustava BiH, kao i posebne ustavne aranžmane u vezi statusa konstitutivnih naroda i entiteta, Ustav BiH je entitetima dao pravo da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH,²¹ odnosno da zaključuju ugovore sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH.²² Dakle, u pitanju su specifične kategorije nadležnosti entiteta, predviđene državnim Ustavom.

Dodatne nadležnosti državnog nivoa vlasti

Ono što je karakteristično za ustavno – pravni poredak BiH jeste koncept *dodatnih nadležnosti*²³, kao ospseg poslova koji nisu stavljeni u isključivu nadležnost državnog nivoa, ali koji to mogu postati, uz ispunjenje određenih Ustavom definisanih pretpostavki, te su isti danas predmet različitih interpretacija u javno – političkom diskursu. Primjena navedenog instituta, dovodi do pojave ustavno – pravnog fenomena *faktičke promjene ustava*, koji podrazumijeva ustavno – pravnu stvarnost koja odstupa od izvornog teksta ustava, a koja nije formalizovana kroz izmjene ustavnog teksta u amandmanskoj proceduri koja je predviđena za njegovu izmjenu. U tom pravcu, Ustav BiH prepoznaje tri alternativno postavljene pretpostavke, pod kojima državni nivo vlasti može preuzeti nadležnosti od entitetskog, te upostaviti institucije za vršenje tih nadležnosti:

- u slučaju postojanja sporazuma entiteta o prenosu nadležnosti (po ovom osnovu, došlo je do prenosa nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja i formiranja Uprave za indirektno oporezivanje BiH²⁴, prenosa nadležnosti u oblasti odbrane,²⁵ te osnivanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH);
- ili u pogledu stvari koje su predviđene Aneksima od V do VIII Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH (npr. uspostavljanje institucije Ombudsmana za ljudska prava BiH, Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika, za razliku od ranijeg perioda, kada su shodno dejstonskim rješenjima, u strukturi navedenih institucija bili strani članovi);
- ili kada je to potrebno za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti međunarodnog subjektiviteta BiH, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama BiH (do prenosa nadležnosti po ovom osnovu, u najvećem broju slučajeva

²¹ Član III, tačka 2, a) Ustava BiH

²² Član III, tačka 2, d) Ustava BiH

²³ Član III tačka 5 Ustava BiH

²⁴ Zaključak Narodne skupštine RS broj 01-1005/03 („Službeni glasnik RS“, broj 95/03) i Odluka o davanju saglasnosti na Sporazum u nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja („Službene novine FBiH“, broj 64/03)

²⁵ Sporazum između RS i FBiH o prenosu nadležnosti u oblasti odbrane („Službeni glasnik RS“, broj 4/06)

došlo je kroz djelovanje Visokog predstavnika u BiH, koji je nametao zakone, koji su kasnije potvrđivani od strane Parlamentarne skupštine BiH, npr. Zakon o Državnoj graničnoj službi BiH,²⁶ Zakon o Sudu BiH,²⁷ Zakon o Tužilaštvu BiH²⁸).

Međuentitetska koordinacija

U kontekstu teme ove analize. Ustav BiH sadrži vrlo interesantnu normativnu konstrukciju *međuentitetske koordinacije*. Naime, prema navedenom ustavnom rješenju, Predsjedništvo BiH može odlučiti da podstakne koordinaciju između entiteta u stvarima koja ne čine nadležnost državnog nivoa vlasti, pod uslovom da se tome ne protivi jedan od entiteta²⁹. Ustavovorac je propisivanjem navedenog koncepta, prepoznao važnost saradnje i koordinisanog djelovanja entiteta, posebno kada je u pitanju izvršavanje onih javnih dužnosti koje su od suštinske važnosti za prosperitet cjelokupne države, među kojima proces evropskih integracija zauzima prioritetno mjesto.

Dakle, navedenim mehanizmom, nisu uspostavljene dodatne nadležnosti institucija BiH, već je Predsjedništvu BiH, kao pretpostavljenom kohezivnom faktoru političkog sistema (koji se u praktičnom smislu pokazao krajnje destruktivnim), data mogućnost da pokrene proces koordinacije postupanja entiteta, kako bi se osigurao ujednačen pristup. Međutim, praktična realizacija ovog ustavnog mehanizma je u potpunosti izostala, a potreba sa inkluzivnim i koordinisanim pristupom svih nivoa državne vlasti, aktualizirana je uspostavljanjem predmetnog sistema koordinacije procesa evropskih integracija. Iako na to izričito ustavno ovlašteno, Predsjedništvo BiH je sa izuzetkom Poglavlja „Rad demokratskih institucija“ isključeno iz sistema koordinacije, te je do sada iskazivalo poprilično distanciran interes u odnosu na ovu aktivnost, a čija uloga, uključujući i preuzimanje odgovornosti, bi se trebala biti posebno naglasiti i aktualizovati tokom procesa evropskih integracija.

Nadležnosti Federacija BiH i kantona

Kako je prethodno naznačeno, ustavna struktura FBiH, a posebno pitanja raspodjele nadležnosti, povezani su sa nizom ustavnih kompleksnosti. To je primarna posljedica činjenice da FBiH, kao entitet, odnosno federalna jedinica, i sama ima federalnu ustavnu strukturu, tako da kantoni kao

²⁶ Odluka kojom se donosi Zakon o državnoj graničnoj službi BiH („Službeni glasnik BiH, broj 2/00);

²⁷ Odluka kojom se donosi Zakon o Sudu BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 29/00);

²⁸ Odluka kojom se donosi Zakon o Tužilaštvu BiH („Službeni glasnik BiH, broj 24/02);

²⁹ Član III, tačka 4 Ustava BiH

njeni sastavni dijelovi predstavljaju federalne jedinice, odnosno oni su „federalne jedinice unutar šire federalne jedinice“. Ustav FBiH predviđa tri vrste nadležnosti u FBiH, i to:

- isključive nadležnosti FBiH;
- isključive nadležnosti kantona;
- nadležnosti i FBiH i kantona.

FBiH ostvaruje isključivu nadležnost u sljedećim područjima³⁰, a koja su određena metodom pozitivne enumeracije:

- a) državljanstvo Federacije;
- b) utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korišćenja zemljišta na federalnom nivou,
- c) donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije,
- d) suzbijanje terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlašćene trgovine drogom i organiziranog kriminala,
- e) dodjela elektronskih frekvencija za radio, TV i druge svrhe, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine,
- f) utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između kantona, te osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture,
- g) finansiranje djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

Isključive nadležnosti kantona³¹, normirane su kombinacijom metode pozitivne enumeracije, ali i otvorene klauzule, i to na način da kantoni imaju isključive nadležnosti za:

- a) uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga koje će imati jedinstvene federalne uniforme sa kantonalnim oznakama,
- b) utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja;
- c) utvrđivanje i provođenje kulturne politike;
- d) utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata;
- e) utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguranja javnih službi;
- f) donošenje propisa o korišćenju lokalnog zemljišta, uključujući zoniranje;
- g) donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja i dobrotvornih aktivnosti;

³⁰ Poglavlje III/1 Ustava FBiH

³¹ Poglavlje III, član 4 Ustav FBiH

- h) donošenje propisa o lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti;
- i) utvrđivanje politike u vezi sa osiguranjem radija i televizije, uključujući donošenje propisa o osiguranju njihovog rada i izgradnji;
- j) provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite;
- k) stvaranje i primjenu politike kantonalnog turizma, razvoj turističkih resursa;
- l) finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti ili njenih agencija oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

Pored taksativno pobrojanih isključivih nadležnosti kantona, isti imaju isključivu nadležnost i u onim poslovima koji nisu izričito povjereni federalnom nivou vlasti, što znači da postoji pretpostavka nadležnosti u korist kantona. Dakle, kao što u odnosu državnog i entitetskog nivoa, postoji pretpostavka nadležnosti u korist entiteta, tako je u FBiH ista ustanovljena u korist kantona, kao federalnih jedinica unutar FBiH.³²

Ustav FBiH na eksplicitan način propisuje oblasti koje su u nadležnosti **i FBiH i kantona**³³, i to:

- a) garancija i provođenje ljudskih prava;
- b) zdravstvo;
- c) politiku zaštite čovjekove okoline;
- d) komunikacijska i transportna infrastruktura, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine,
- e) socijalna politiku;
- f) provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu i putnim ispravama državljana Bosne i Hercegovine sa teritorije Federacije, i o boravku i kretanju stranaca;
- g) turizam; i
- h) korišćenje prirodnih bogatstava.

Konkurentne, paralelne ili nešto treće?

Međutim, centralno pitanje koje se postavlja u pogledu prethodno pobrojanih nadležnosti, koje su prema tekstu Ustava određene kao nadležnosti „i FBiH i kantona“, jeste način njihovog ostvarivanja, te međusobni odnosi federalnog i kantonalnog nivoa vlasti prilikom njihovog vršenja. Drugim riječima, shodno izloženim teorijskim vidovima zajedničke nadležnosti, neophodno je utvrditi da li se ove nadležnosti ostvaruju kao konkurentne ili paralelne ili se uvodi potpuno novi modalitet ostvarivanja nadležnosti. U tom pravcu, Ustav FBiH, je nomirao da u skladu sa potrebama, ove nadležnosti mogu biti ostvarivane „*zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti.*“³⁴ Nadalje, vezano za izvršavanje nadležnosti, Ustav FBiH, predviđa da se FBiH i

³² Ibid.

³³ Poglavlje III, član 2 Ustava FBiH

³⁴ Poglavlje III, član 3, stav 1 Ustava FBiH

kantoni „*dogovaraju na trajnoj osnovi*,”³⁵ što je netimično kod federalnih sistema, jer u ovom slučaju FBiH, nema mogućnost da sama odredi načine vršenja nadležnosti, te isti zahtjevaju saglasnost oba nivoa vlasti. Nastavno na navedeno, Ustav FBiH u odnosu na ove nadležnosti, federalnom nivou vlasti daje pravo da „*utvrđuje politiku i donosi zakone*”³⁶, dok kantoni imaju pravo „*utvrđivati politiku i provoditi zakone*”.³⁷

Ono što se na prvom mjestu može primjetiti jeste nejasnoća i neodređenost ustavotvorca koja je primjenjena prilikom formulacije navedenih odredbi, a što je u praktičnom smislu prouzrokovalo niz dilema vezanih za ostvarivanje navedenih nadležnosti, te otvorilo prostor za različite interpretacije istih. Zbog toga se nameće potreba da se svaki od navedenih modaliteta ostvarivanja nadležnosti zasebno analizira, te da se pokušaju, putem praktičnih legilativnih rješenja, ponuditi odgovori o oblicima ostvarivanja nadležnosti u FBiH i međuinstitucionalnim odnosima između FBiH i kantona.

Zajedničko ostvarivanje nadležnosti, u opštem teorijskom smislu, a kako smo u prethodnom poglavlju prezentovali, može se implemenirati kroz dva osnovna vida, i to putem konkurentne nadležnosti, gdje se određenom nivou vlasti daje pravo da reguliše odnose u određenoj oblasti, sve dok ti odnosi ne budu regulisani od strane drugog nivoa vlasti, ili putem paralelne nadležnosti, koja podrazumijeva zajedničko, istovremeno vršenje vlasti u određenoj oblasti od strane oba nivoa vlasti, uz preciziranje dometa tih vršenja. Međutim, navedena ustavna rješenja, ne daju izričit odgovor na pitanje da li se ove nadležnosti vrše na paralelnom ili konkurentnom nivou. Posebna nejasnoća primjetna je kod formulacije „*odvojeno vršenje nadležnosti*.” Međutim odvojeno vršenje nadležnosti, nespojivo je sa konceptom zajedničkih nadležnosti. Ukoliko dva nivoa vlasti *odvojeno* vrše nadležnosti u određenoj oblasti, to upućuje na zaključak da isti mogu potpuno samostalno regulisati određenu oblast, te dovesti do problema neusklađenosti legislativnih rješenja. Zbog toga se formulacija „*odvojeno*”, ne može poistovjetiti sa konkurentnom nadležnosti, kakvu srećemo u komparativnom pravu, jer konkurentna nadležnost predstavlja zaseban vid zajedničke nadležnosti. S druge strane, odvojeno se ne može izjednačiti sa isključivom nadležnošću, jer su iste oblasti stavljene u nadležnost oba nivoa vlasti. Dodatna nepreciznost ustavotvorca proizlazi iz formulacije „*od strane kantona koordinirano od federalne vlasti*”, kao načina vršenja nadležnosti. Dileme u odnosu na predmetnu nomotehničku konstrukciju odnose se na pitanje šta podrazumijeva predmetna koordinacija i na koji način će se ista izvršavati. Ukoliko „*koordinaciju*” tumačimo u kontekstu rješenja koja su prisutna u teoriji i praksi ustavnog prava, ista se najčešće manifestuje u formi donošenja okvirnog zakonodavstva, koje bi sadržavalo temeljna načela i principe regulacije, te osiguralo ujednačno legislativno djelovanje kantonalnih vlasti, koje bi na temelju okvirnog

³⁵ Poglavlje III, član 3, stav 2 Ustava FBiH

³⁶ Poglavlje III, član 3, stav 3 Ustava FBiH

³⁷ Poglavlje III, član 3, stav 4 Ustava FBiH

zakonodavstva, donosile pojedinačne zakone, a što bi u konačnici predstavljalo posebnu vrstu paralelne nadležnosti.

Zbog toga, Marković tvrdi, da sve navedeno neminovno ukazuje da se ostvarivanje zajedničkih nadležnosti bazira na paralelnom osnovu, istovremeno između FBiH i kantonalnog nivoa.³⁸ Načelna ustavna rješenja, barem djelimično približavaju modalitete vršenja zajedničkih nadležnosti FBiH i kantona, te se istima određuje da FBiH „utvrđuje politiku i donosi zakone“, a kantonalni nivo vlasti „utvrđuju politiku i provode zakone.“ S tim u vezi, otvaraju se pitanja – Kako se utvrđuje politika? Da li se može utvrditi politika bez donošenja zakona? Ukoliko bi određena oblast iz zajedničke nadležnosti bila uređena federalnim zakonom, to bi značilo da kantonalni nivoi vlasti imaju nadležnost u dijelu provođenja istog, kroz donošenje relevantnog podzakonodavstva, ali i pravo da, ukoliko je to potrebno, predlažu odluke u zakonodavnim tijelima, što u nekim slučajevima može biti uistinu učinjeno u formi zakona,³⁹ a što bi predstavljalo zapravo dopunsko zakonodavstvo.

Kao što smo mogli vidjeti, ostvarivanje nadležnosti, posebno u situacijama kada su one određene kao zajedničke, predstavlja izuzetno osjetljivo pitanje, sa nizom političkih implikacija, a u odnosu na koje se ne mogu ponuditi precizni odgovori, već se isti mogu potražiti isključivo kroz konkretne analize odnosa različitih nivoa vlasti, kod vršenja nadležnosti u tačno određenom području, što će i ovdje biti učinjeno, u pogledu Klastera 1 pregovaračkih poglavlja.

Saradnja i koordinacije između federalnog i kantonalnog nivoa vlasti⁴⁰

Donoseći amandman na Ustav FBiH, Visoki predstavnik je u isti inkorporirao posebnu odredbu koja govori o ostvarivanju nadležnosti između FBiH i kantona, manifestujući princip njihove uzajamne saradnje. U tom pravcu, FBiH i kantoni, postupajući u skladu sa Ustavom FBiH, a u interesu FBiH kao cjeline, uzajamno će se podržavati u vršenju svojih nadležnosti, vodeći računa o načelima lojalnosti i solidarnosti između svih nivoa vlasti, te će na trajnom osnovu međusobno sarađivati, koordinirati i dogovorati se i u dobroj vjeri pregovarati. Iako navedeno opredjeljenje predstavlja iznimno plemenit ustavni ideal, prožet suštinom ideje federalizma, njegova praktična primjenjivost u ustavnoj stvarnosti ostaje sporna, pa time i upitno njegovo potpuno ostvarenje.

³⁸ Goran Marković, *Bosanskohercegovački federalizam* (Beograd/Sarajevo: Javno preduzeće Službeni glasnik Beograd i UNIVERSITY PRESS – Izdanja Magistrat Sarajevo, 2012), str. 276.

³⁹ Ibid. 277. i 278.

⁴⁰ Odluka Visokog predstavnika za BiH kojom se donose amandmani na Ustav FBiH (novi član III/5 Ustava FBiH)

Generalni osvrt na otvorena pitanja i raspodjele nadležnosti

Raspodjela nadležnosti u složenim državama nerijetko je predmet debata i izrazitih neslaganja među političkim grupacijama, i to kroz interpretaciju iste prožetu vlastitim ideološkim pozicijama. Zbog toga je neophodno navedeno pitanje analizirati u kontekstu ustavne strukture u njenoj ukupnosti, odnosno temeljnih ustavnih principa na kojima počiva politički sistem svake države. Kako je ranije navedeno, u državama sa složenim ustavnim uređenjem, postojanje više nivoa političko – teritorijalnih jedinica, pa time i raspodjele u vršenju nadležnosti među njima, javlja se kao neminovnost. U tim okolnostima, primjenom prethodno prezentovanih metoda raspodjele nadležnosti, regulišu se odnosi među političko – teritorijalnim jedinicama u obavljanju poslova u određenim oblastima. Međutim, sama činjenica da određena oblast, odnosno poslovi nisu eksplicitno stavljeni u nadležnost nekog nivoa vlasti, ne znači nužno da taj nivo vlasti ne može preuzeti djelovanje u toj oblasti, odnosno ne znači da je ta oblast sama po sebi dio nadležnosti onog nivoa vlasti u čiju korist je primjenjena tzv. generalna klauzula. Upravo iz tog razloga, postojanje nadležnosti u određenoj oblasti neophodno je ispitivati kroz analizu integralnog ustavnog teksta, a ne nužno samo kroz dijelove ustava u kojima se nabrajaju nadležnosti nivoa vlasti.

Uz to, stvarnost funkcionisanja pravnog i političkog života svake države, nikada ne može niti treba biti potpuno obuhvaćena tekstem ustava. Upravo iz tog razloga, prilikom definisanja i propisivanja nadležnosti, ne postoji mogućnost da se svi poslovi ili oblasti poslova, koji su neophodni za funkcionisanje države, normiraju u segmentima ustava koji govore o nadležnostima. Reznovanje i postupanje suprotno navedenom, obesmisli bi egzistiranje i ostvarivanje temeljnih državnih funkcija. Iz tog razloga, ovlaštenje određenog nivoa vlasti da svojom normativnom aktivnošću uredi određenu oblast poslova, ne mora nužno podrazumijevati navođenje te oblasti kao njegove nadležnosti, već se može zasnovati na određenom ustavnom principu koji se može ostvariti samo kroz djelovanje tog nivoa vlasti ili se može zasnovati kroz logičko proizlaženje iz oblasti koje su stavljene u nadležnost tog nivoa, kao nužna pretpostavka za njihovo potpuno implementiranje. Kao primjer navedenog u ustavnom sistemu BiH može poslužiti pitanje regulacije sukoba interesa. Naime, regulacija sukoba interesa, prema izričitom slovu ustava, nije stavljena u nadležnost niti jednog od nivoa vlasti. Međutim, sama činjenica postojanja institucionalnog organizovanja u vidu zakonodavne, izvršne i sudske vlasti na svim nivoima političko – teritorijalnih jedinica, podrazumijeva da se radi djelotvorne implementacije koncepta vladavine prava, konkretna oblasti na odgovarajući način mora normirati. S obzirom na činjenicu da se radi o konceptu koji je nužna pretpostavka principa pravne države i jednakosti građana pred zakonom, a na kojima počiva Ustav BiH, isti se učinkovito i smisleno može implementirati isključivo kroz uspostavljanje unificiranih pravila koja će na jednak način važiti na cijeloj državnoj teritoriji. U konačnici, to podrazumijeva postojanje efektivne nadležnosti državnog nivoa vlasti u ovoj materiji, kroz definisanje jedinstvenih pravila postupanja koji će biti obavezujući na cijeloj državnoj teritoriji, uz eventualnu mogućnost

nižih nivoa da navedena pravila konkretizuju u okviru vlastite institucionalne strukture. Upravo oblast sukoba interesa predstavlja primjer oblasti koju po prirodi stvari nije neophodno navoditi u ustavnom tekstu, jer se radi o pitanju koje ne spada u krug „tipičnih“ poslova u odnosu na koje se vrši raspodjela nadležnosti, već o pitanju koje nužno proizlazi iz temeljnih ustavnih principa i obaveze da se isti ostvare. Međutim, ustavna stvarnost u BiH ostupa od navedenog pristupa (u oblasti sukoba interesa evidentna je normativna aktivnost svih nivoa vlasti, sa međusobno protivrječnim pravilima), a čime se obesmišljava ostvarivanje javne vlasti u ovoj oblasti, pa time i temeljna svrha ovog instituta.

POLOŽAJ I FUNKCIONALNOST RADNIH GRUPA U USTAVNOJ STRUKTURI BIH

Kako je to ranije naznačeno u dijelu koji govori o organizaciji sistema koordinacije, radne grupe za evropske integracije, kao poseban subjekt, zauzimaju centralno mjesto u sistemu koordinacije, odražavaju ustavnu kompetenciju BiH, te su formirane za svako poglavlje pregovaračkog procesa. S obzirom da struktura radnih grupa podrazumijeva članstvo velikog broja subjekata, sa različitim nivoa političko – teritorijalnih jedinica u BiH, u nastavku ćemo analizirati status i funkcionalnost uspostavljenih radnih grupa, nadležnih za poglavlja iz Klastera 1 – Temeljna pitanja, paralelno kroz sadržaj *acquis communautaire* za konkretno poglavlje, i kroz raspodjelu nadležnosti između različitih nivoa vlasti u BiH u odnosu na samo pregovaračko poglavlje. Na temelju predmetne analize, ustanoviće se (ne)opravdanost participacije određenog nivoa vlasti u strukturi radne grupe, te ponuditi konkretna rješenja sa unaprjeđenjem funkcionalnosti njihovog rada i odlučivanja.

Pravosuđe i temeljna prava (Poglavlje 23)

Koncept poglavlja 23

Poglavlje „Pravosuđe i temeljna prava“ može se smatrati plodom posljednjeg talasa proširenja EU, koji je uključio Republiku Hrvatsku. Naime, u proširenjima koja su realizovana 2004. i 2007. godine, današnja Poglavlja 23 i 24 činila su jedinstveno poglavlje pod nazivom „Pravosuđe i unutrašnji poslovi“, da bi tokom vođenja pristupnih pregovora sa Republikom Hrvatskom, došlo do uspostavljanja posebnih poglavlja.

U prethodnom dijelu Analize, istaknut je ogroman značaj rezultata koje država kandidat ostvaruje na polju ova dva pregovaračka poglavlja, koji direktno determinišu (ne)uspjeh na ostalim segmentima pregovaračkog procesa. Važnost ovog pregovaračkog poglavlja dodatno je naglašena u *revidiranoj metodologiji*, gdje reforme na polju vladavine prava zauzimaju centralno mjesto. Ono što je takođe karakteristično za ovo pregovaračko poglavlje jeste i relativno mali broj propisa koji na nivou EU regulišu materiju koja čini sadržaj istog, zbog čega na kandidatima leži obaveza da na tom širokom području djelovanja uspostave institucionalni i pravni okvir koji će zadovoljiti

standarde koji proilaze iz temeljnih vrijednosti EU - poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina, a koji su sadržani u članu 2 Ugovora o EU. Takođe, zahtjevi sa izgranjom sistema koji će osigurati pravično suđenje, sa naglaskom na koncept nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa, proklamovani su i u članu 47 Povelje o osnovim pravima EU, kao i članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sa aspekta suštinskih vrijednosti EU, ali i efikasnosti javnih politika i očuvanja vladavine prava, sprječavanja korupcije i borba protiv korupcije imaju prioritetan značaj. Navedena usmjerenja, izražena su i kroz odredbe Ugovora o funkcionisanju EU, gdje član 83 unijski nivo vlasti ovlašćuje da u redovnom zakonodavnom postupku propiše minimalna pravila o definisanju i sankcionisanju naročito teškog kriminaliteta sa prekograničnim elementom, među kojima se izričito navodi i korupcija, a članom 325 države članice se obavezuju preduzimati mehanizme protiv prevarnih aktivnosti usmjerenih protiv finansijskih interesa unije, koji će biti jednaki mjerama koje one preduzimaju radi zaštite vlastitih finansijskih interesa.

Ključne smjernice za provođenje mjera u oblasti Poglavlja 23 upravo su sadržane u periodičnim aktima institucija EU koji upućeni zemlji kandidatu, te se shodno tome, ovo pregovaračko poglavlje sastoji se iz *četiri osnovna dijela*, i to: A) reforma pravosuđa, B) borba protiv korupcije, C) osnovna prava i D) prava građana EU.⁴¹

Kada je u pitanju **reforma pravosuđa**, isu je neophodno implementirati kroz naglašavanje sljedećih aspekata, i to:

- *Osiguranje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa*, a posljedično i vraćanje povjerenja u rad istog, kroz uvažavanje svih zahtjeva pravičnosti postupka;
- *Etika, integritet i odgovornosti* nosilaca pravosudnih funkcija, te otklanjanje okolnosti koje bi mogle dovesti do pojave sukoba interesa;
- *Profesionalnost i stručnost* nosilaca pravosudnih funkcija, koji trebaju biti odlučujući kriteriji prilikom karijernog napredovanja, uz uspostavljanje adekvatnog sistema za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca;
- *Kvalitet rada pravosuđa, kontinuirana edukacija* nosilaca pravosudnih funkcija, transparentan rad, te osiguranje adekvatnih budžetskih sredstava za rad;
- *Efikasnost u postupanju*, koja se primarno sagledava kroz dužinu trajanja postupaka, te broj neriješenih predmeta;
- S obzirom na istorijski i politički kontekst, za BiH je od iznimne važnosti i *procesuiranje predmeta radnih zločina*.

⁴¹ Izvještaj o BiH za 2023. godinu, uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2023. od 8. novembra 2023., 23. – 47. https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/izvještaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2023_bs

U pogledu **borbe protiv korupcije**, koja predstavlja glavni pokazatelj stanja na ovom području, obaveze države se sastoje iz uspostavljanja:

- *Institucionalnog okvira* za borbu protiv korupcije, koji će imati primarno preventivno djelovanje, ali i omogućiti adekvanto i učinkovito provođenje zakona, kroz jasnu i odvrćuću kaznenu politiku;
- *Zakonskog okvira* za borbu protiv korupcije, koji podrazumijeva set antikorupcijskih legislativnih rješenja, koji su pretpostavka kvalitetnog i učinkovitog suzbijanja korupcije;
- *Strateškog okvira* za borbu protiv korupcije, na način da mehanizmi i instrumenti procesuiranja korupcije trebaju biti formulisani na streteškom nivou.

Osnovna prava su srž ovog poglavlja i ideje vladavine prava, sa obavezom države da promiče afirmaciju fundamentalnih ljudskih prava i sloboda, te da uspostavi institucionalne mehanizme koji će omogućiti djelotvorno ostvarivanje i zaštitu istih, sa posebnim fokusom na prava ranjivih društvenih grupa.

Prava građana EU, obuvataju i pravo da građani EU biraju i da budu birani na izborima za Evropski parlament, kao i izborima na lokalnom nivou, pravo na slobodno kretanje i boravak u EU, uz osiguranje diplomatske i konzularne zaštite.⁴²

⁴² Izvještaj o screeningu – Republike Srbija – Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava
https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_23_16.pdf

Radna grupa za pravosuđe i osnovna prava

Nivo vlasti	Institucije čiji predstavnici sudjeluju u sastavu radne grupe
BiH	Ministarstvo pravde BiH; Visoko sudsko i tužilačkovijeće BiH; Ministarstvo vanjskih poslova BiH; Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH; Ministarstvo civilnih poslova BiH; Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije; Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH; Ured ombudsmana za ljudska prava; Tužilaštvo BiH; Agencija za ravnopravnost polova BiH; Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH; Direkcija za evropske integracije
FBiH	Federalno ministarstvo pravde, Federalna agencija za upravljanje oduzetom imovinom, Gender centar FBiH, Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH, Agencija za državnu službu FBiH, Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom BiH;
Kantoni	Ministarstvo pravosuđa i uprave Unsko – sanskog kantona, Ministarstvo pravosuđa i uprave Posavskog kantona, Ministarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantona, Ministarstvo za pravosuđe i upravu Zeničko – dobojskog kantona, Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne odnose Bosansko-podrinjskog kantona, Ministarstvo pravosuđa i uprave Srednjobosanskog kantona, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave Hercegovačko – neretvanskog kantona, Ministarstvo pravosuđa i uprave Zapadnohercegovačkog kantona, Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo, Ministarstvo pravosuđa i uprave Kantona 10
RS	Ministarstvo pravde RS, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju RS, Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS, Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije RS, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo prosvjete i kulture RS, Ministarstvo rada i boračko - invalidske zaštite RS, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, Ministarstvo saobraćaja i veza RS, Ministarstvo finansija RS, Republička uprava za inspeksijske poslove RS, Gender centar, Centar za jednakost i ravnopravnost polova RS, Ombudsman za djecu RS, Republička uprava za geodetske i imovinsko – pravne poslove RS, JU Centar za edukaciju sudija i javnih tužilaca u RS, Agencija za upravljanje oduzetom imovinom RS, Centar za pružanje besplatne pravne pomoći RS
BD BiH	Pravosudna komisija BD BiH

Raspodjela nadležnosti

Izimno kompleksna i obimna materija koja ulazi u sadržaj Poglavlja „*Pravosuđe i temeljna prava*“, predmet je regulacije od strane svih nivoa vlasti u BiH, i to prije svega kroz postojanje zakonodavnog okvira, ali i egzistiranje pravosudnog sistema, na svakom nivou državne vlasti. U tom kontekstu, govorimo o pravosudnom aparatu na državnom nivou, kojeg čine Sud BiH i Tužilaštvo BiH, entitetskom pravosuđu, koji je bio osnova izgradnje pravosudnog sistema na kantonalnim/okružnim, odnosno opštinskim/osnovnim instancama, uz subordiniran odnos spram istih (Vrhovni sud FBiH/Federalno tužilaštvo FBiH – kantonalni sudovi/opštinski sudovi/kantonalna tužilaštva, odnosno Vrhovni sud RS/Republičko javno tužilaštvo – okružni sudovi/osnovni sudovi/okružna javna tužilaštva), te pravosudnom aparatu na nivou BD BiH, u vidu Osnovnog i Apelacionog suda BD BiH, te Tužilaštva BD BiH.

Dakle, u pitanju su oblasti u kojima svi nivoi vlasti, zasebno ili zajednički, efektivno ostvaruju svoju nadležnosti, uz izuzetno važnu ulogu VSTV, kao autonomnom pravosudnog tijela na državnom

niovu, čiji je temeljni zadatak osiguranje nezavisnog, nepristrasnog i profesionalnog pravosuđa na cijeloj državnoj teritoriji. U kontekstu ustavima raspodjeljenih nadležnosti, možemo utvrditi da participacija kantona, BD BiH, entiteta, te države BiH u ovoj oblasti, ima svoj valjani ustavni osnov, izričito naveden u odredbama ustava ili je rezultat prenosa nadležnosti. Iz tog razloga, kako zbog ustavne nadležnosti, ali i kompleksnosti materije koja je predmet regulacije i provođenja, u ovoj oblasti bilo je neophodno osigurati širi, inkluzivni pristup, te omogućiti djelovanje unutar radnih grupa, relevantnih institucijama sa svih nivoa vlasti u BiH. Međutim, ono što se može uočiti, jeste izostanak kohherentnosti između entiteta, kada su u pitanju institucije koje sa tog nivoa participiraju u radu ove radne grupe, gdje na strani RS, učestvuje znatno veći broj ministarstava i institucija, nego što je to slučaj sa FBiH, čija su pojedina ministarstva koja djeluju u istoj oblasti, izostavljena iz strukture radne grupe. Dodatno, izostaje objašnjenje za neuključivanje pravosudnih institucija u rad ove radne grupe, gdje se može primjetiti da predstavnici niti jednog suda ne participiraju u članstvu, dok je na strani tužilaštva, uključeno samo Tužilaštvo BiH, koje djeluje kao zasebna tužilačka instanca na državnom nivou, bez neposredne supremacije u odnosu na entitetske tužilačke institucije. Zbog važnosti ovog poglavlja na pristupnom putu, te njegove strukturalne podijeljenosti na četiri tematske cjeline, te osiguranja dubinskog i temeljitog pristupa, optimalno bi bilo i formiranje podgrupa, za svaku od oblasti, a kako je to predviđeno u sistemu koordinacije.

Pravda, sloboda i sigurnost (Poglavlje 24)

Koncept poglavlja 24

S obzirom na idejni koncept EU – stvaranje jedinstvenog prostora za slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala, mehanizmi za postizanje navedenog cilja, primarno leže u pravnoj stečevini koja čini sadržaj Poglavlja „*Pravda, sloboda i sigurnost*“. U okolnostima neprestane pojave novih sigurnosnih izazova, na unijskom nivou kontinuirano se uvode nova legislativna rješenja i mjere, koja imaju za cilj zaštitu unutrašnje sigurnosti, ali i vanjske granice EU, zbog čega pravna stečevina ovog Poglavlja ima vrlo dinamičan karakter, a osnovni zahtjevi se tiču izgradnje snažnih i dobro integrisanih cjelodržavnih administrativnih kapaciteta unutar organa za provođenje zakona i drugih relevantnih organa, koji moraju da dostignu neophodne standarde.⁴³

U strukturalnom smislu, Poglavlje 24 podijeljeno je na sljedeće tematske cjeline:⁴⁴

⁴³ Izvještaj o screeningu – Republika Srbija – Poglavlje 23: Pravda, sloboda i sigurnost https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_24_16.pdf

⁴⁴ Izvještaj o BiH za 2024. godinu, uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2024. od 30.10.2024., str. 44. – 52. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/451db011-6779-40ea-b34b-a0eeda451746_en?filename=Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202024.pdf

- *Kontrola granice i Šengenski sistem*, smatra se najkompleksnijim segmentom Pogavlja 24, sa osnovnom svrhom ukidanja kontrola unutrašnjih granica u EU, a koja se u odnosu na nove države članice efektivno provodi, tek nakon posebne odluke Vijeća, koja se donosi izvjestan vremenski period nakon pristupanja;
 - *Migracije*, u kojem dijelu se zahtjeva od država članica da primjenjuju zajednički set pravila i standarda o legalnoj migraciji, kao i o brobi protiv ilegalnih migracija;
 - *Politika azila*, koja podrazumjeva zajedničke standarde u odnosu na sposobnost i efikasnost pri procesuiranju zahtjeva za azil, adekvatne kapacitete za smještaje azilanata u prihvatnim centrima, te spremnost na efiksno reagovanje u slučaju iznenadnog povećanja priliva migranata;
 - *Vizna politika*, kao zajednička politika, odnosi se na vizna pravila za kratkoročni boravak, uključujući i listu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu prilikom prelaska granica šengenskog područja;
 - *Policajska saradnja*
 - *Borba protiv organizovanog kriminala*
 - *Borba protiv trgovine ljudima*
 - *Borba protiv terorizma*
 - *Borba protiv droga*
 - *Pravosudna saradnja u građanskim stvarima*;
 - *Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima*.
7. a u odnosu na koje oblasti, zbog dinamične prirode organizovanog kriminala, cjelokupni lanci za provođenje zakona i djelovanje pravosuđa, moraju imati strateški i integrisan pristup, kao i adekvatan nivo resursa i specijalizacije. Naime, samo pozudana i efikasna organizacija organa za provođenje zakona, može osigurati vladavinu prava, te biti pouzdan partner državana članicama, policijskim agencijama EU, trećim zemljama, kao i međunarodnim partnerima u krivičnim postupcima sa transnacionalnim obilježjima.⁴⁵

⁴⁵ Screening Report – Albania, No. 80 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-albania_en

Radna grupa za pravdu, slobodu i sigurnost

Nivo vlasti	Institucije čiji predstavnici sudjeluju u sastavu radne grupe
BiH	Ministarstvo sigurnosti BiH; Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH; Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA); Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH; Granična policija BiH; Uprava za indirektno oporezivanje BiH; Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova BiH; Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH; Ministarstvo pravde BiH; Obavještajno sigurnosna agencija; Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH; Tužilaštvo BiH; Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja; Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Služba za poslove sa strancima, Agencija za policijsku podršku, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH, Direkcija za evropske integracije;
FBiH	Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova, Federalno ministarstvo pravde, Gender centar FBiH, Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH, Federalna agencija za upravljanje oduzetom imovinom, Finansijska policija FBiH, Federalno pravobranilaštvo FBiH, Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom BiH;
Kantoni	Ministarstvo unutrašnjih poslova Unsko-sanskog kantona, Ministarstvo pravosuđa i uprave Unsko-sanskog kantona, Ministarstvo pravosuđa i uprave; Posavskog kantona, Ministarstvo unutrašnjih poslova Posavskog kantona, Ministarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantona, Ministarstvo unutrašnjih poslova Tuzlanskog kantona, Ministarstvo unutrašnjih poslova Zeničko – dobojskog kantona, Ministarstvo za pravosuđe i upravu Zeničko – dobojskog kantona, Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne odnose Bosansko – podrinjskog kantona, Ministarstvo za unutrašnje poslove Bosansko-podrinjskog kantona, Ministarstvo pravosuđa i uprave Srednjobosanskog kantona, Ministarstvo unutrašnjih poslova Srednjobosanskog kantona, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave Hercegovačko-neretvanskog kantona, Ministarstvo unutrašnjih poslova Hercegovačko-neretvanskog kantona, Ministarstvo pravosuđa i uprave Zapadnohercegovačkog kantona, Ministarstvo unutrašnjih poslova Zapadnohercegovačkog kantona, Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, Ministarstvo zdravstva Kantona Sarajevo, Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo, Ministarstvo pravosuđa i uprave Kantona 10, Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona 10,
RS	Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Ministarstvo pravde RS, Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije RS, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, Ministarstvo rada i boračko – invalidske zaštite RS; Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo prosvjete i kulture RS, Ministarstvo finansija RS, Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju RS, Ministarstvo za naučnotehnoški razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo RS, Republička uprava za geodetske i imovinsko – pravne poslove RS
BD BiH	Policija BD BiH; Pravosudna komisija BD BiH

Raspodjela nadležnosti

I u ovom pregovaračkom poglavlju, izraženo je rasprostranjeno dejstvo *acquis communautaire* na više sektorskih oblasti, koje su od suštinskog značaja za politiku i sigurnost EU. Zbog predmetne sveobuhvatnosti, ukazala se potreba za uključivanjem svih nivoa vlasti u BiH, koji imaju ustavnu nadležnost u jednom od navedenih dijelova Poglavlja 24. Međutim, radi postizanja veće učinkovitosti, te sistemskog djelovanja na svakom od tematskih cjelina u Poglavlju 24, optimalno

rješenje bi bilo osposobiti odgovarajuće podgrupe u sistemu koordinacije, koje bi obuhvatile nekoliko sektora koje potpadaju u najvećem dijelu pod zajedničku pravnu stečevinu iz ovog Poglavlja. Istovremeno, prilikom formiranja podgrupa i definisanja oblasti njihovog djelovanja, nastojala bi se postići što je moguće veća koncentracija između nivoa državne vlasti u BiH. Dakle, vodilo bi se računa da se za svaku oblast suzi disperzija odlučivanja, na način da one obuhvate samo onaj krug političko – teritorijalnih jedinica koji ima nadležnost u toj oblasti, a sve u skladu sa ustavnim nadležnostima. Npr., sistem bi bio značajno funkcionalniji ukoliko bi se osposobila podgrupa koja bi bila nadležna za oblasti kontrole granice i šengenskog sistema, migracije, politike azila, vizne politike, iz razloga što se radi o sektorima koji imaju niz zajedničkih imenitelja u vidu pravne stečevine, stvorio bi se prostor za specijalizaciju prilikom donošenja mjera i preduzimanja konkretnih koraka, a u konačnici članovi podgrupe bile bi samo institucije sa državnog nivoa vlasti, s obzirom da isti ima isključivu nadležnost u konkretnim oblastima. Dakle, iz procesa djelovanja i odlučivanja bile bi isključeni oni nivoi državne vlasti (entitetski, kantonalni i BD BiH) koji na konkretnim sektorima nemaju ustavnu nadležnost. S druge strane, policijska saradnja, borba protiv različitih oblika kriminaliteta, kao i pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima, zbog ustavne strukture BiH, te postojanja nadležnosti svih nivoa vlasti u konkretnim oblastima, uz izgrađene institucionalne mehanizme (pravosudne organe na opštinskom, kantonalnom, entitetskom, nivou BD BiH i državnom nivo, organe unutrašnjih poslova na kantonalnom, entitetskom nivou BD BiH i državnom nivou), zahtjeva usključivanje svih nivoa vlasti u preuzimanje obaveza iz *acquis communautaire* na konkretnom polju.

Javne nabavke (Poglavlje 5)

Koncept Poglavlja 5

Oblast javnih nabavki na nivou EU obuhvata tri velika područja, a to su standardni postupci javnih nabavki, koncesije i javno – privatna partnerstva. Pravila EU osiguravaju da su javne nabavke roba, usluga i radova u bilo kojoj državi članici transparentne i otvorene za sva privredna društva iz EU na temelju nediskriminacije i jednakog postupanja.⁴⁶ Normativni okvir javnih nabavki u EU u dominantom dijelu čine direktive, a koje se koriste u oblasti javnih nabavki primarno zbog njihovog posrednog dejstva u nacionalnim pravnim sistemima, odnosno ostavljanja mogućnosti državama članicama, da shodno okviru postavljenom u direktivi i njenim ciljevima, urede konkretno područje.⁴⁷ Dodjela javnih nabavki, kao suština ove oblasti, regulisana je sa dvije direktive, i to

⁴⁶ Analytical Report - Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, 29 May 2019 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-analytical-report-2019-0_en No. 92

⁴⁷ Nevenko Misita, Zinka Grbo, *Evropsko poslovno pravo – odabrane teme* (Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2011), str. 59.

Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama⁴⁸, koja reguliše opšte vidove nabavki koju provodi javni naručilac, a vezane su za javne ugovore i projektne tendere, čije minimalne vrijednosti su propisane Direktivom, dok Direktiva 2014/25/EU,⁴⁹ reguliše specifičnu oblast javnih nabavki, koju provode organi i subjekti koji posluju u vodnom sektoru, sektoru energetike, saobraćaja i poštanskih usluga. Imajući u vidu da je ova oblast primarano regulisana direktivama, njihovo sprovođenje zahtjeva određene državne kapacitete, odnosno administrativne strukture kako bi se osigurale ključne funkcije kreiranja politika, izrade primarnog i sekundarnog zakonodavstva, operativni instrumenati, službe za pomoć korisnicima, praćenje i statistike, kao i koherentne kontrole u svim oblastima javnih nabavki.⁵⁰ U dijelu koncesija, egzistira Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji,⁵¹ kojom su utvrđena pravila postupka nabavke koju provode javni naručilac i naručilac putem koncesije, uz ponovno propisivanje minimalne vrijednosti koncesije.

Pored gore istaknutih legislativnih instrumenata, u pogledu korištenja zaštitnih pravnih sredstava na svim poljima javnih nabavki, prisutne su dvije posebne direktive: Direktiva 89/665/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni postupka zaštite prava kod dodjele ugovora o javnim nabavkama dobara i ugovora o javnim nabavkama radova⁵², a koja Direktiva se primjenjuje za opšte vidove javnih nabavki, kao i za koncesije, te Direktiva 92/12/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila EU na postupke javnih nabavki subjekata koji obavljaju djelatnost u sektorima vodoprivrede, energetike, seobraćaja i telekomunikacija.⁵³ Predmetne direktive insistiraju na uspostavljanju djelotvornih i nezavisnih mehanizama i postupaka zaštite protiv odluka iznad određenih graničnih vrijednosti, koje su donijeli javni naručioci tokom dodjele ugovora, sa posebnim zahtjevom za nezavisnost, kapacitiranost i efikasnost institucija za zaštitu prava.⁵⁴

⁴⁸ Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. godine

⁴⁹ Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. godine

⁵⁰ Izvještaj o screeningu Republika Srbija – Poglavlje 5 – Javne nabavke
https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/eksplanatori/izvestaj_pg_5.pdf, str 1.

⁵¹ Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji od 26. februara 2014. godine.

⁵² Direktiva 89/665/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni postupka zaštite prava kod dodjele ugovora o javnim nabavkama dobara i ugovora o javnim nabavkama radova

⁵³ Direktiva 92/12/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila EU na postupke javnih nabavki subjekata koji obavljaju djelatnost u sektorima vodoprivrede, energetike, seobraćaja i telekomunikacija

⁵⁴ Izvještaj o screeningu Republika Srbija – Poglavlje 5 – Javne nabavke, str. 1.

Radna grupa za javne nabavke

Nivo vlasti	Institucije čiji predstavnici sudjeluju u sastavu radne grupe
BiH	Agencija za javne nabavke BiH, Kancelarija za razmatranje žalbi BiH, Komisija za koncesije BiH, Direkcija za evropske integracije
FBiH	Federalno ministarstvo finansija, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, Komisija za koncesije FBiH
Kantoni	Ured za zajedničke poslove Vlade USK, Ministarstvo privrede USK, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva PK, Ured za zajedničke poslove kantonalnih organa TK, Služba za zajedničke poslove ZDK, Stručna služba Vlade ZDK, Vlada BPK, Ured za javne nabavke za potrebe budžetskih korisnika SBK, Ministarstvo privrede SBK, Ministarstvo finansija HNK, Ministarstvo gospodarstva ZHK, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i zaštite okoliša ZHK, Stručna služba za zajedničke poslove Vlade KS, Ministarstvo privrede KS, Stručne službe Vlade Kantona 10
RS	Ministarstvo finansija RS, Ministarstvo energetike i rudarstva RS, Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju RS, Ministarstvo za naučnotehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo RS, Republička uprava za geodetske i imovinsko – pravne poslove RS,
BD BiH	Odjeljenje za stručne i administrativne poslove BD BiH

Raspodjela nadležnosti u oblasti javnih nabavki

Domen javnih nabavki, posmatranih u užem smislu, kao oblika ugovornog odnosa čiji je predmet nabavka određenih roba/usluga za potrebe javnog organa, kroz raspolaganja budžetskim sredstvima, čini sastavni dio isključivih nadležnosti državnog nivoa vlasti, a što izričito ne proizlazi iz teksta Ustava BiH. Naime, prvobitni Zakon o javnim nabavkama BiH iz 2004. godine⁵⁵, usvojen je primjenom instituta „dodatne nadležnosti“, iz člana III/5 Ustava BiH, na način da su entiteti postigli saglasnost o prenosu nadležnosti na državni nivo vlasti u odnosnoj materiji, da bi kasnije došlo do usvajanja potpuno novog teksta Zakona.⁵⁶ Dakle, u odnosu na klasične vidove javnih nabavki, nadležnost ostvaruju isključivo institucije BiH, te se učešće nižih nivoa političko – teritorijalnih jedinica u sistemu koordinacije (entiteta i kantona), u odnosu na ovaj segment, cijeni neosnovanim.

Međutim, situacija je dosta kompleksnija kada su u pitanju drugi vidovi ovog koncepta, koji potpadaju pod ovo pregovaračko poglavlje, a to su koncesije i javno – privatna partnerstva, kao znatno sveobuhvatniji model privredne saradnje, koji u širem smislu uključuje i koncesije.. Tako je oblast koncesija, uređena na svim nivoima vlasti u BiH, što znači da paralelno postoje državni, entitetski i kantonalni zakoni o koncesijama, te zakon o koncesijama BD BiH. U odnosu na javno – privatna partnerstva, zakoni o javno – privatnom partnerstvu prisutni su na kantonalnom i entitetskom nivou, dok u odnosu na državni nivo, postoji nesumnjiva potreba za usvajanjem istog. Uvažavajući navedenu složenost, ali i obaveze koji proizlaze iz pravne stečevine EU, koje zahtijevaju

⁵⁵ Zakon o javnim nabavkama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 87/13)

⁵⁶ Zakon o javnim nabavkama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 39/14, 59/22, 50/24)

usklađen cjelodržavni pristup u svim oblastima javno – privatnih partnerstava, efikasna koordinacija svih nivoa vlasti pokazuje se kao nužno rješenje

Statistika (Poglavlje 18)

Koncept Poglavlja 18

Pravna stečevina EU u oblasti statistike je široko postavljena, obuhvata legislativna rješenja koja najčešće imaju direktnu primjenu u zemljama članicama (uredbe ili odluke), te pokrivanju različite oblasti u odnosu na koje postoji potreba prikupljanja statističkih podataka. Među njima, centralno mjesto zauzima Uredba 223/2009 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. marta 2009 godine o evropskoj statistici⁵⁷ i sa njom povezana Odluka Komisije od 17. septembra 2012. godine o Eurostatu⁵⁸, koji predviđaju uspostavljanje evropskog statističkog sistema, kao partnerstva između unijskog statističkog tijela – Komisije (Eurostat) i nacionalnih statističkih ureda i drugih nacionalnih tijela koja su u svakoj državi članici odgovorna za razvoj, proizvodnju i diseminaciju evropskih statistika. Takođe, normirani su jednaki standardi evropskih statističkih podataka i metodologije za njihovo prikupljanje, zasnovani na sljedećim kriterijima kvaliteta: relevantnost, tačnost, blagovremenost, preciznost, dostupnost, jasnoća, uporedivost i usklađenost, a dodatni standardi prikupljanja i obrade statističkih podataka mogu biti propisani i u okviru posebnog sektorskog zakonodavstva. U odnosu na preuzimanje obaveza iz konkretne pravne stečevine, važno je naglasiti da Uredba propisuje i obavezu postojanja nacionalnog statističkog tijela u svakoj državi članici, koje će prema Komisiji djelovati kao jedna tačka i biti odgovorno za preduzimanje koordinirajućih aktivnosti na nacionalnom nivou, u pogledu evropske statistike.

⁵⁷ Uredba 223/2009 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. marta 2009 godine o evropskoj statistici i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ, Euratom) br. 1101/2008 Evropskog parlamenta i Vijeća o dostavi povjerljivih statističkih podataka Statističkom uredu Evropskih zajednica, Uredbe Vijeća (EZ) br. 322/97 o statistici Zajednice i Odluke Vijeća 89/382/EEZ, Euratom o osnivanju Odbora za statistički program Evropskih zajednica

⁵⁸ Odluka Komisije od 17. septembra 2012. godine o Eurostatu (2012/504/EU)

Radna grupa za statistiku

Nivo vlasti	Institucije čiji predstavnici sudjeluju u sastavu radne grupe
BiH	Agencija za statistiku BiH, Centralna banka BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Direkcija za ekonomsko planiranje BiH, Direkcija za evropske integracije, Agencija za osiguranje BiH
FBiH	Federalna zavod za statistiku, Federalno ministarstvo finansija,
Kantoni	Ministarstvo finansija USK, Ured Vlade USK, Ministarstvo finansija PK, Ministarstvo finansija TK, Stručna služba Vlade ZDK, Ministarstvo finansija BPK, Ministarstvo privrede SBK, Ministarstvo finansija HNK, Ministarstvo gospodarstva HNK, Ministarstvo finansija ZHK, Ministarstvo gospodarstva ZHK, Ministarstvo finansija KS, Zavod za informatiku i statistiku Kantona Sarajevo, Ministarstvo finansija Kantona 10
RS	Republički zavod za statistiku RS, Ministarstvo finansija RS, Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju RS,
BD BiH	Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu BD BiH

Raspodjela nadležnosti u oblasti statistike

S obzirom da priroda ove oblasti podrazumijeva institucionalno prikupljanje, objedinjavanje i obrađivanje relevantnih statističkih podataka, predmetni poslovi mogu biti izvršavani isključivo od strane viših nivoa političko – teritorijalnih jedinica. To je bio ključni razlog, zajedno sa činjenicom da su pouzdani i sveobuhvatni statistički podaci za cijelu zemlju od suštinskoga značaja za donošenje procjena i proces odlučivanja u BiH, da Visoki predstavnik u BiH nametne državni Zakon o statistici. Predmetnim Zakonom, uspostavljena je Agencija za statistiku BiH⁵⁹, kao tijelo nadležno za obradu, distribuciju i utvrđivanje statističkih podataka BiH. Paraleleno s tim, egzistiraju i entitetski zakoni o statistici,⁶⁰ kojim je su uspostavljeni Federalni zavod za statistiku i Republički zavod za statistiku, sa osnovnom nadležnošću prikupljanja statističkih podataka u okviru entiteta, te dostavljanja istih Agenciji za statistiku BiH. Prema rješenjima federalnog Zakona o statistici, predviđeno je da u okviru Federalnog zavoda djeluju organizacione jedinice za statistiku na nivou kantona, koje prikupljaju statističke podatke kantonalnih i gradskih/opštinskih organa uprave i drugih institucija. Imajući u vidu činjenicu da predmetne kantonalne instance djeluju isključivo kao organizacione jedinice u okviru Federalnog zavoda, koji ima status samostalne upravne organizacije, te da je smisao njihovog osnivanja i djelovanja efikasno prikupljanje podataka, ali ne i prenos nadležnosti u toj oblasti, participacija kantona u ovoj radnoj grupi potpuno je neopravdana, te ne proizlazi iz ustavima utvrđene podjele nadležnosti. U oblasti statistike, posebno je naglašena koordinirajuća uloga državnog nivoa vlasti i na istom uspostavljene institucije, kao centralne tačke na polju evropske statistike.

⁵⁹ Zakon o statistici BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 26/04, 42/04)

⁶⁰ Zakon o statistici u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 63/03, 9/09) i Zakon o statistici RS („Službeni glasnik RS“, broj 85/03)

Finansijska kontrola (Poglavlje 32)

Koncept Poglavlja 32

EU od zemalja članica u sferi finansijske kontrole zahtjeva poštovanje standarda za izgranju nacionalnih upravljačkih sistema, koji će osigurati transparentnost u svom radu, uz sistemski nadzor nad upravljanjem javnih finansija, te zaštititi finansijske interese EU. Ovo pregovaračko poglavlje sačinjeno je iz četiri tematske oblasti, i to: A) unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru; B) sistem vanjske/ eksterne revizije; C) zaštita finansijskih interesa EU i D) zaštita valute EUR od falsifikovanja.⁶¹

U dijelu sistema interne finansijske revizije, kao i eksterne revizije, EU ne posjeduje jasnu pravnu stečevinu, koja bi se neposredno implemenitrirala na nacionalnom nivou. Međutim, pred države članice stavlja se obaveza da uspostave sisteme interne kontrole javnog sektora koji će počivati na principu upravljačke odgovornosti, prema kojem su rukovodioci institucija direktno odgovorni za cjelokupno upravljanje i razvoj istih.⁶² U pogledu eksterne revizije, neophodno je osigurati funkcionalnost, operativnost i finansijsku nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija, kako bi iste mogle nesmetano obavljati svoje dužnosti. Takođe, insistira se na jačanju institucionalnih kapaciteta revizorskih institucija, te poboljšanju kvaliteta i učinka revizorskih aktivnosti.⁶³

Osnovu pravne stečevine na planu zaštite finansijskih interesa EU predstavljaju Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica⁶⁴ i Direktiva o suzbijanju prevara počinjenih protiv finansijskih interesa Unije krivično – pravnim sredstvima sredstvima,⁶⁵ koja nudi minimalna pravila za države članice u vezi normiranja inkriminacija i kaznenog okvira, za prevarne aktivnosti koje štetno utiču po finansijske interese EU. Zaštita finansijskih interesa EU postiže se i kroz formiranje nacionalnih koordinacionih službi za suzbijanje prevara, kako kako bi se olakšala efikasna saradnja i razmjena informacija sa Komisijom. Zaštita EUR od krivotvorenja ostvaruje se, na prvom mjestu, ratifikacijom Međunarodne konvencije o sprječavanju krivotvorenja novca iz 1929. godine, te implementacijom relevantnog *acquisem* EU, unutar kojeg posebno ističemo Uredbu o utvrđivanju mjera potrebnih za zaštitu eura od krivotvorenja (kojom je uspostavljen sistem prikupljanja i razmjene informacija o krivotvorenim novčanicama i kovanicama između država članicama, kao i sa institucijama EU),⁶⁶ Direktivu o krivično – pravnoj zaštiti eura i drugih valuta od krivotvorenja,⁶⁷

⁶¹ Izvještaj o BiH za 2023. godinu, uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2023. od 8. novembra 2023., str. 77. i 78.

⁶² Strategija Vijeća ministara BiH za sprovođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH

⁶³ Izvještaj o BiH za 2024. godinu, uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2024. od 30.10.2024., str. 61. – 62.

⁶⁴ Konvencija sastavljena na temelju člana 3 Ugovora o EU o o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica (C 316/49)

⁶⁵ Direktiva Evropskog parlamenta i Vijeća broj 2017/1371 od 5. jula 2017. godine o suzbijanju prevara počinjenih protiv finansijskih interesa Unije krivično – pravnim sredstvima sredstvima

⁶⁶ Uredba Vijeća broj 1338/2001 o utvrđivanju mjera potrebnih za zaštitu eura od krivotvorenja od 28. juna 2001. godine

⁶⁷ Direktiva broj 2914/62/EU Evropskog parlamenta i Vijeća o krivično – pravnoj zaštiti eura i drugih valuta od krivotvorenja od 15. jula 2014. godine

Odluku Evropske centralne banke o provjeri autentičnosti i prikladnosti euronovčanica, te njihovom vraćanju u opticaj.⁶⁸

Radna grupa za finansijsku kontrolu

Nivo vlasti	Institucije čiji predstavnici sudjeluju u sastavu radne grupe
BiH	Ministarstvo finansija i trezora BiH, Centralna banka BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Ured za reviziju institucija BiH, Ministarstvo pravde BiH, Tužilaštvo BiH, Centralna harmonizacijska jedinica BiH, Direkcija za evropske integracije
FBiH	Federalno ministarstvo finansija, Federalno ministarstvo pravde, Finansijska policija FBiH, Komisija za vrijednosne papire FBiH, Porezna uprava FBiH, Finansijsko – informatička agencija FBiH, Ured za reviziju institucija u FBiH
Kantoni	Ministarstvo finansija USK, Ministarstvo finansija PK, Ministarstvo finansija TK, Ministarstvo finansija ZDK, Ministarstvo za finansije BPK, Ministarstvo finansija SBK, Ministarstvo finansija HNK, Ministarstvo finansija ZHK, Ministarstvo finansija KS, Ministarstvo finansija Kantona 10
RS	Ministarstvo finansija RS, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, Ministarstvo pravde RS, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju RS, Agencija za bankarstvo RS, Agencija za osiguranje RS, Republička uprava za geodetske i imovinsko – pravne poslove RS, Komisija za hartije od vrijednosti RS
BD BiH	Direkcija za finansije BD BiH, Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija BD BiH

Raspodjela nadležnosti u oblasti finansijske kontrole

Pravni okviri regulacije unutrašnje finansijske kontrole javnih institucija egzistiraju zasebno, na svim nivoima vlasti u BiH, izuzev kantonalnog. Tako su, na nivou BiH i entiteta i BD BiH, na snazi zakoni o unutrašnjoj reviziji institucija tog nivoa vlasti,⁶⁹ te su uspostavljene centralne harmonizacijske jedinice, a voditelji centralnih harmonizacijskih jedinica na svim nivoima čine Koordinaciono odbor centralnih jedinica za harmonizaciju, odgovoran za harmonizaciju regulative iz oblasti interne revizije u javnom sektoru na cijeloj teritoriji BiH. Dakle, u pitanju je oblast koja je u zajedničkoj nadležnosti državnog i entitetskog nivoa, odnosno nivoa BD BiH, gdje nadležnosti u ovoj oblasti izvršava zasebno, svaki nivo vlasti, u odnosu na institucije sa tog nivoa, uz prethodno spomenutu koordinaciju.

Takođe, u pogledu sistema vanjske revizije, na državnom i entitetskim nivoima, te nivou BD BiH, formirane su zasebne institucije za reviziju javnog sektora (svaka revizijska institucija ima stvarnu nadležnost za provođenje revizije nad organima onog nivoa vlasti na kojem je uspostavljena), kroz

⁶⁸ Odluka Evropske centralne banke (ESB/2010/14) o provjeri autentičnosti i prikladnosti euronovčanica, te njihovom vraćanju u opticaj od 16. septembra 2010. godine

⁶⁹ Zakon o unutrašnjoj reviziji institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 27/08 i 32/12); Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 47/08 i 101/16); Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru RS („Službeni glasnik RS“, broj 17/08) i Zakon o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru RS („Službeni glasnik RS, broj 91/16), a u BD BiH ova materija je regulisana u okviru zakona o budžetu.

usvajanje vlastitih zakona kojima je uređena konkretna oblast⁷⁰. U FBiH je, s obzirom na njeno kantonalno uređenje, predviđeno da Ured za reviziju institucija FBiH, kao vrhovna institucija za provođenje revizije, obavlja navedene poslove i u odnosu na institucije federalnog, kantonalno, gradskog i opštinskog nivoa, odnosno po vertikalnom principu, na svim nivoima političko – teritorijalnog odlučivanja u FBiH. Shodno tome, možemo zaključiti da su četiri vrhovne revizijske institucije u BiH koncipirane kao centralizovana tijela, sa nadležnošću u oblasti provođenja revizije na cjelokupnom prostoru za koje su osnovane, posljedično čemu su kantonalni nivoi vlasti, isključeni od vršenja nadležnosti u ovoj oblasti.

Ekonomski kriteriji

Koncept poglavlja

Ekonomski kriteriji, kao dio Klastera I pregovaračkih poglavlja, su normativno – pravni izraz Kriterija iz Kopenhagena, prema kojem članstvo u EU podrazumijeva postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnosti suočavanja sa pritiskom konkurencije i zakonitostima tržišta u Uniji. Kao takvi, predstavljaju izrazito sveobuhvatan koncept, koji postavlja standarde izgradnje i funkcionisanja tržišne ekonomije, te postizanja stabilnih i održivih ekonomskih pokazatelja. Posmatrajući u tom pravcu, ispunjenost kriterija funkcionalne tržišne ekonomije, ocjenjuje se prema sljedećim parametrima: ekonomsko upravljanje, makroekonomska stabilnost, funkcionisanje tržišta proizvoda (sa podkriterijima, koji se cijene kroz analizu poslovnog okruženja, uticaja države na tržišta proizvoda, te privatizaciju i restrukturiranje), funkcionisanje finansijskog tržišta (sa podkriterijima, finansijske stabilnosti i pristupa finansijskim sredstvima) i funkcionisanje tržišta rada. Drugi konstitutivni element Kopenhagenskih kriterija – kapacitet države da se suoči sa pritiskom konkurencije i tržišnim zakonitostima, vrednuju se sa aspekta obrazovanja i inovacije, odnosno izgradnje obrazovnog sistema koji će omogućiti kadrovima sticanja znanja i vještina za integraciju radnika na tržište rada, zatim kroz fizički kapital i kvalitet infrastrukture, a iznimnu važnost imaju aspekti proizvodne strukture sektora i preduzeća i sposobnosti sa ekonomsku integraciju u EU i stabilnosti cijena.⁷¹

⁷⁰ Zakon o reviziji institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 12/06) – *Ured za reviziju institucija BiH*; Zakon o reviziji institucija u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 22/06) – *Ured za reviziju institucija u FBiH*; Zakon o reviziji javnog sektora RS („Službeni glasnik RS“, broj 98/05 i 20/14) – *Glavna služba za reviziju javnog sektora RS*; Zakon o reviziji javne uprave i institucija u BD BiH („Službeni glasnik BD BiH“, broj 29/14, 4/15 i 23/16) – *Ured za reviziju javne uprave i institucija u BD BiH*

⁷¹ Izvještaj o BiH za 2024. godinu, str. 52. – 58.

Radna grupa za ekonomske kriterije

Nivo vlasti	Institucije čiji predstavnici sudjeluju u sastavu radne grupe
BiH	Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Agencija za statistiku BiH, Agencija za osiguranje u BiH, Agencija za osiguranje depozita BiH, Agencija za rad i zapošljavanje BiH, Agencija za unaprjeđenje stranih investicija u BiH, Centralna banka BiH, Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara BiH, Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, Institut za akreditiranje BiH, Institut za intelektualno vlasništvo BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Vijeće za državnu pomoć BiH, Konkurencijsko vijeće BiH, Nezavisni operator sistema u BiH, Institut za standardizaciju BiH, Direkcija za evropske integracije
FBiH	Federalni zavod za programiranje razvoja, Federalno ministarstvo finansija, Ministarstvo razvoja, preduzetništva i obrta FBiH, Federalno ministarstvo energetike, rudarstva i industrije, Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo kulture i sporta, Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, Federalno ministarstvo trgovine, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija, Agencija za bankarstvo FBiH, Komisija za vrijednosne papire FBiH, Agencija za nadzor osiguranja FBiH, Agencija za privatizaciju FBiH, Agencija za reviziju privatizacije FBiH Poreska uprava FBiH, Federalni zavod za zapošljavanje, Federalni zavod za statistiku, Finansijsko-informatička agencija, Finansijska policija FBiH, Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, Ured Vlade FBiH za evropske integracije
Kantoni	Ministarstvo finansija USK, Ministarstvo privrede USK, Agencija za privatizaciju PK, Ministarstvo finansija PK, Ministarstvo privrede TK, Ministarstvo trgovine, turizma i saobraćaja TK, Ministarstvo finansija TK, Ministarstvo za privredu ZDK, Agencija za privatizaciju ZDK, Ministarstvo finansija ZDK, Ministarstvo za pravosuđe i upravu ZDK, Ministarstvo za privredu BPK, Ministarstvo za finansije BPK, Ministarstvo privrede SBK, Ministarstvo finansija SBK, Ministarstvo gospodarstva HNK, Agencija za privatizaciju HNK, Ministarstvo finansija ZHK, Ministarstvo gospodarstva ZHK, Agencija za privatizaciju ZHK, Ministarstvo privrede KS, Ministarstvo finansija Kantona 10, Agencija za privatizaciju Kantona 10
RS	Ministarstvo finansija RS, Ministarstvo privrede i preduzetništva RS, Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju RS, Ministarstvo za naučno-tehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo RS, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS, Ministarstvo prosvjete i kulture RS, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo trgovine i turizma RS, Ministarstvo energetike i rudarstva RS, Ministarstvo pravde RS, Poreska uprava RS, Republi ki zavod za statistiku RS, Zavod za zapošljavanje RS, Agencija za bankarstvo RS, Agencija za osiguranje RS, Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge RS, Komisija za hartije od vrijednosti RS, Investiciono-razvojna banka RS, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje RS, Fond zdravstvenog osiguranja RS
BD BiH	Odjel za gospodarski razvitak, sport i kulturu, Direkcija za finansije BDBiH, Komisija za hartije od vrijednosti BDBiH.

Raspodjela nadležnosti u odnosu na ekonomske kriterije

Slijedom prezentovanih obaveza koje proizlaze iz ekonomskih kriterija, možemo zaključiti da mjere ekonomske politike, koje je neophodno preduzeti u tom pravcu, zahtjevaju koordinirano i

sveobuhvatno djelovanje svih nivoa političko – teritorijalnog odlučivanja u BiH, u okvirima institucionalnih nadležnosti tih nivoa vlasti. U tom smislu, postoji opravdana potreba da u radnoj grupi za ekonomske kriterije participiraju državni, entitetski, kantonalni nivoi vlasti, te nivo vlasti BD BiH, uz naglašenu potrebu za koordiniranim djelovanjem, koje će osigurati izgradnju djelotvornog sistema tržišne privredne na svim nivoima, spremne da odgovori na zahtjeve konkurencije.

Rad demokratskih institucija

Koncept poglavlja

Funkcionisanje i izgradnja demokratskih institucija temeljni je zahtjev prvog kriterija iz Kopenhagena, te je kao takav, pretpostavka uspješnog ispunjenja svih uslova sadržanih u ostalim pregovaračkim poglavljima. Iz tog razloga, rad demokratskih institucija, procjenjuje se kroz političku spremnost države kandidata da odgovori na zahtjeve demokracije, čime bi bilo osigurano efikasno sudjelovanje u institucionalnom i političkom djelovanju EU. Takođe, vrijednost demokratije, kao centralno opredjeljenje EU i svih država članica, izričito je naglašana u članu 2 Ugovora o EU. Upravo „*Rad demokratskih institucija*” predstavlja jednu od novina revidirane pregovaračke Metodologije iz 2020. godine, te predstavlja stub Klastera I – Osnovna prava, čiji se glavni smisao ogleda u ostvarivanju demokratske transformacije zemlje kandidata tokom procesa pregovaranja.

Dakle, obaveze iz ovog poglavlja usmjerene su ka pripremanju države za uključivanje i rad u institucijama EU, a koje pitanje se značajno usložnjava kada se radi o državama sa kompleksnom unutrašnjom strukturom. Imajući u vidu prirodu članstva u EU, neophodno je osigurati državne instrumente, koji će omogućiti provođenje izbora u unijske institucije, ali i osposobiti državu za sudjelovanje u procesu donošenja odluka tijela EU. Postizanje navedenog cilja predstavlja izazovan poduhvat, posebno iz razloga što EU u okviru ovog poglavlja, ne postavlja pravila koja bi trebala uticati na promjenu unutrašnje organizacije država članica, već na kandidate stavlja obavezu uspostavljanja mehanizama kojima će se osigurati puna participacija u institucionalnom životu EU.

Shodno tome, procjene kvaliteta i funkcionalnosti rada demokratskih institucija, vrši se kroz ispitivanje sljedeća tri segmenta: a) provođenje izbora, što uključuje funkcionisanje izborne administracije, status medija u izbornoj kampanji i sistem finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja; b) funkcionisanje zakonodavnih organa vlasti u demokratskom sistemu; c) status civilnog društva, a koji podrazumijeva odgovarajući legislativni, politički, ali i širi podsticajni okvir za djelovanje organizacija civilnog društva. Imajući u vidu obuhvat ovog pregovaračkog poglavlja, njegovi strukturalni elementi, zasnovani na vladavini prava, zaštiti osnovnih prava i praksi dobrog upravljanja, prožeti su kroz sadržaj i drugih pregovaračkih poglavlja iz Klastera I, te sa njima čine

neodvojivu i međusobno uslovljenu cjelinu.⁷² Zbog znatno šireg dejstva, „Rad demokratskih institucija“ nadilazi strukturu političkih kriterija, te u odnosu na iste formiranu radnu grupu, što ukazuje na potrebu za modifikacijom istih.

Radna grupa za političke kriterije

Nivo vlasti	Institucije čiji predstavnici sudjeluju u sastavu radne grupe
BiH	Parlamentarna skupština BiH, Predsjedništvo BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo odbrane BiH, Ustavni sud BiH, Visoko sudsko i tužilačko vijeće, Sud BiH, Tužilaštvo BiH, Agencija za državnu službu BiH, Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka BiH, Agencija za javne nabavke BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Agencija za ravnopravnost polova BiH, Agencija za statistiku BiH, Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, Obavještajno-sigurnosna agencija BiH, Centralna harmonizacijska jedinica, Centralna izborna komisija BiH, Direkcija za evropske integracije, Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara BiH, Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Komisija za odlučivanje o sukobu interesa, Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave, Ured za reviziju institucija BiH, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom BiH,
FBiH	Federalno ministarstvo pravde, Predstavnički dom Parlamenta FBiH, Dom naroda Parlamenta Federacije FBiH, Generalni sekretarijat Vlade FBiH, Ured Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU, Ured Vlade FBiH za evropske integracije, Federalno ministarstvo finansija, Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglih, Ustavni sud FBiH, Vrhovni sud FBiH, Federalno tužilaštvo FBiH, Federalno pravobraniteljstvo FBiH, Federalni zavod za programiranje razvoja, Finansijska policija FBiH, Agencija za državnu službu FBiH, Antikorupcijski tim Vlade FBiH, Gender centar FBiH, Centar za edukaciju sudaca i tužilaca FBiH, Ured za reviziju institucija FBiH, Porezna uprava FBiH, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija, Finansijsko-informatička agencija, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Federalno ministarstvo zdravstva, Federalna uprava za geodetske i imovinsko - pravne poslove, Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom FBiH, Federalni zavod za statistiku
Kantoni	Ured Vlade USK, Skupština USK, Ministarstvo pravosuđa i uprave USK, Ministarstvo unutrašnjih poslova USK, Skupština PK, Ministarstvo pravosuđa i uprave PK, Ministarstvo unutarnjih poslova PK, Ministarstvo pravosuđa i uprave TK, Ministarstvo unutrašnjih poslova TK, Skupština TK, Ministarstvo za pravosuđe i upravu ZKD, Sekretarijat za zakonodavstvo ZDK, Stručna služba Vlade ZDK, Stručna služba Skupštine ZDK, Stručna služba za razvoj i međunarodne projekte ZKD, Ministarstvo finansija ZDK, Ministarstvo unutrašnjih poslova ZDK, Skupština BPK, Vlada BPK, Ured za evropske integracije, fondove, odnose sa javnošću i kvalitet prema međunarodnom standardu SBK, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave HNK, Ministarstvo za pitanja branitelja HNK, Ministarstvo unutrašnjih poslova HNK, Stručna služba Vlade ZHK, Skupština ZHK, Ministarstvo pravosuđa i uprave

⁷² Screening report - North Macedonia, 24 July 2023 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en No. 5

	ZHK, Ministarstvo unutarnjih poslova ZHK, Ministarstvo finansija ZHK, Stručna služba Vlade KS, Ministarstvo pravde i uprave KS, Ministarstvo finansija KS, Služba za skupštinske poslove KS, Ministarstvo unutrašnjih poslova KS, Ured predsjednika Vlade Kantona 10, Skupština Kantona 10, Ministarstvo pravosuđa i uprave Kantona 10, Ministarstvo unutarnjih poslova Kantona 10,
RS	Ministarstvo pravde RS, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju RS, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo finansija RS, Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS, Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije, Agencija za državnu upravu RS, Republički centar za istraživanje rata, ratnih zločina i traženje nestalih lica RS, Gender centar, Centar za jednakost i ravnopravnost polova RS, Investiciono-razvojna banka RS, Ombudsman za djecu RS, Ministarstvo prosvjete i kulture RS, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS, Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS, , Republički zavod za statistiku RS, Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalida RS, Javni fond za dječiju zaštitu RS, JP "Radio televizija RS", Novinska agencija "SRNA"
BD BiH	Ured koordinatora BD u Vijeću ministara BiH, Pravosudna komisija BD BiH, Policijska BD BiH

Raspodjela nadležnosti u oblasti rada demokratskih institucija

Rad demokratskih institucija zbog svoje složenosti i povezanosti sa aktivnostima koje se preduzimaju na polju drugih pregovaračkih poglavlja, zahtjeva koordinirano i višesektorsko djelovanje. Iako sačinjen od tri temeljne, prethodno navedene komponente, realizacija obaveza u okviru istih ne može se svesti isključivo na parcijalno i izolovano postupanje jednog nivoa vlasti u BiH. Jedini izuzetak od ovoga, primjetan je kod izbornog procesa, čiji temeljni segmenti – funkcionisanje izborne administracije, uloga medija u izbornom procesu, te finansiranje političkih strnaka i kampanja, u dominantnom dijelu spadaju u sferu regulacije državnog nivoa vlasti, primarno kroz Izborni zakon BiH, te institucionalni okvir koji je kroz isti uspostavljen.

S druge strane, zakonodavne aktivnosti, te regulisanje statusa organizacija civilnog društva, zbog složene ustavne organizacije, provode se na kantonalnom, entitetskim, nivou BD BiH, kao i državnom nivou, što opravdava širu participaciju ovih političko – teritorijalnih jedinica u procesu implementacije obaveza koje proizlaze iz pristupnog puta. Ono što je neophodno u odnosu na ovo poglavlje, jeste modifikovanje institucionalne strukture formirane radne grupe, vodeći računa o temeljnim zahtjevima koji iz istog proizlaze.

Reforma javne uprave

Koncept poglavlja

Reforma javne uprave kao pregovaračko poglavlje predstavlja formalno – pravni izraz opredjeljenja EU ka izgradnji funkcionalne i profesionalizovane javne uprave. Značaj i pozornost koju institucije EU stavljaju na ovo područje su iznimno veliki, a zahtjevi koji proizlaze iz ovog Poglavlja svoje inicijalno uporište imaju u „*madridskom kriteriju za članstvo*“, koji je vezan za prilagođavanje upravnog aparata, potpunoj i skladnoj integraciji, odnosno za stvaranje sistema uprave koji će biti sposoban za provođenje pravne stečevine i drugih obaveza koji proizlaze iz članstva, ali i *pravu građana na dobru upravu*, koje je izričito normirano u članu 41 Povelje EU o osnovnim pravima.⁷³

Potreba za provođenjem reforme u oblasti javne uprave neophodno je iz razloga što javna uprava predstavlja direktnu poveznicu između institucija EU i građana, te zavisno od stepena vlastitog integriteta, ona je glavni pokretač društvenog povjerenja u domaće i politike EU. Važnost izgradnje sistema javne uprave koji će biti usklađen sa standardima EU je naglašena i zbog toga što ista razvija i provodi unijske i cjelodržavne politike i propise, kroz preduzimanje konkretnih mjera, a koje imaju dugoročne efekte na ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, kao i tehnološki napredak.⁷⁴

Shodno prethodno navedenom, prilikom ocjene kvaliteta javne uprave, EU ispituje sljedeće aspekte:

- *Izrada strateškog okvira* za reformu javne uprave, kroz osiguranje vizije i vodstva za izgradnju inovativne javne uprave, a koja će biti sposobna da se unaprijedi u skladu sa savremenim izazovima;
- *Koordinacija i izrada javnih politika*, na način da izvršna vlast osigurava usklađenost politika i budžeta, njihovu efektivno planiranje, kordinaciju, implementaciju, praćenje i evaluaciju u odnosu na jasno definisanje ciljeve politika. Naglašava se takođe i važnost kreiranja javnih politika od strane ministarstava, kroz otvoren, participativan i inkluiivan proces, zasnovan na čvstvim dokazima i analizama;
- *Upravljanje javnim službama i ljudskim resursima*, kroz zahtjev za postupanje državnih službenika u vršenju javnih društosti koje će biti sa integritetom, profesionalno i nepristrasno. Takođe, poseban fokus je stavljen na zapošljavanje i unaprjeđenje državnih službenika zasnovanom na zaslugama i jednakim mogućnostima, kroz posjedovanje kompetencija za efikasno izvršavanje dodijeljenih zadataka, ali i uslova za profesionalni razvoj;
- *Odgovornost javne uprave*, koja se postiže kroz organizaciju javne uprave koja će biti efikasna i efektivna na svim nivoima vlasti. Rad organa uprave mora biti otvoren i transparentan, kroz primjenu jasno definisanih internih i eksternih mehanizama

⁷³ EU Charter of Fundamental Rights, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en

⁷⁴ Screening Report – Albania, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-albania_en

odgovornosti. U tom smislu, jaki nadzorni sistemi nad zakonitošću rada uprava, osiguravaju zaštitu prava građana, ali i javnog interesa.

- *Pružanje usluga i digitalizacija*, na način da javna uprava korisnike usluga stavlja u fokus svog rada, kroz pružanje visokokvalitetnih i lako dostupnih usluga neposredno ili online svim fizičkim i pravnim licima, a kroz digitalizaciju nastoji se osigurati efikasno donošenje odluka i pristupačnost u uslugama.

Upravljanje javnim finansijama, zahtjeva djelovanje organa uprava na polju planiranja i upravljanja javnim finansijama, koje osiguravaju održivost i transparentnost, te omogućavaju ostvarivanje ciljeva utvrđenih javnih politika, uz uspostavljanje adekvatnih sistema kontrole nad navedenim procesom.⁷⁵

⁷⁵ Screening report - North Macedonia, 24 July 2023 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en, No. 22

Radna grupa za reformu javne uprave

Nivo vlasti	Institucije čiji predstavnici sudjeluju u sastavu radne grupe
BiH	Ured koordinatora za reformu javne uprave, Direkcija za evropske integracije, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara BiH, Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Institut za standardizaciju BiH, Agencija za državnu službu BiH, Odbor državne službe za žalbe, Sud BiH, Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja
FBiH	Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo finansija, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Finansijska policija FBiH, Federalna uprava za inspeksijske poslove, Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Generalni sekretarijat Vlade FBiH, Agencija za državnu službu FBiH, Ured Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU, Ured Vlade FBiH za evropske integracije, Federalni zavod za programiranje razvoja, Ured Vlade FBiH za odnose s javnošću, Zavod za javnu upravu FBiH, Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove
Kantoni	Ministarstvo pravosuđa i uprave USK, Ministarstvo pravosuđa i uprave PK, Ministarstvo pravosuđa i uprave TK, Ministarstvo za pravosuđe i upravu ZDK, Sekretarijat za zakonodavstvo ZDK, Stručna služba Vlade ZDK, Ministarstvo finansija ZDK, Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne odnose BPK Goražde, Ministarstvo pravosuđa i uprava SBK, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave HNK, Ured za zakonodavstvo HNK, Stručna služba Vlade HNK, Ministarstvo pravosuđa i uprave ZHK, Stručna služba Vlade ZHK, Stručna služba Vlade KS, Ministarstvo pravde i uprave KS, Ministarstvo pravosuđa i uprave Kantona 10
RS	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo finansija RS, Ministarstvo pravde RS, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Ministarstvo energetike i rudarstva RS, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS, Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju RS, Agencija za državnu upravu RS, Ministarstvo za naučno-tehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo RS, Ministarstvo privrede i preduzetništva RS, Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, Generalni sekretarijat Vlade RS,
BD BiH	Koordinator za reformu javne uprave BDBiH, Odjeljenje za stručne i administrativne poslove Vlade BDBiH, Direkcija za finansije BDBiH, Zakonodavna kancelarija Vlade BDBiH, Sekretarijat Vlade BDBiH, Odjeljenje za evropske integracije i međunarodnu saradnju Vlade BDBiH

Raspodjela nadležnosti u oblasti reforme javne uprave

Imajući u vidu istaknuti značaj izgradnje sistema javne uprave koji će osigurati kvalitet usluga, efikasnost i profesionalnost, EU predviđa neophodnost egzistiranja takvog sistema unutar država članica, na svim nivoima državne organizacije – državnom, regionalnom i lokalnom.⁷⁶ Ovakav zahtjev uslovljen je specifičnom ustavnom strukturom svake pojedine države članice. U kontekstu BiH i njene složene ustavne organizacije, zasebni upravni aparati sa uspostavljenim organima uprave i donesenim pravnim okvirom, djeluju na svim nivoima javne vlasti – lokalnim, kantonalnim, entitetskim, BD BiH i državnom, uz egzistiranje Ureda koordinatora za reformu javne uprave na

⁷⁶ Screening Report – Albania, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-albania_en

nivou BiH, koji je zadužen za koordinaciju aktivnosti u vezi priprema, donošenja i implementacije strategija za reformu javne uprave u BiH.

Dakle, prema ustavnoj strukturi BiH, svi nivoi vlasti koji su uključeni u sastav Radne grupe za reformu javne uprave ostvaruju nadležnosti u ovoj oblasti, kroz uspostavljanje zasebnih sistema javne uprave na datom nivou državne vlasti. To znači da je svaki nivo vlasti u BiH nadležan za regulaciju i institucionalnu izgradnju sistema javne uprave, u svim ranije prezentovanim aspektima koji su obuhvaćeni reformom, te u odnosu na iste preuzimaju odgovornost. Usljed ovakvog pristupa, u BiH je izgrađen neusklađen i nekoherentan sistem javne uprave kroz razlike u zakonskim rješenjima, procedurama, praksi i administrativnim kapacitetima, kao i u odgovornostima i uslugama koje se pružaju građanima i poslovnim subjektima. Upravo zbog toga, uz nesporno postojanje nadležnosti u ovoj oblasti, pred sve nivoe vlasti tokom pristupnog puta, postavlja se delikatan zadatak neprestane i snažne institucionalne koordinacije i saradnje, usmjerene ka ispunjenju svih postavljenih standarda koje podrazumijeva reforma javne uprave.⁷⁷

⁷⁷ Analytical Report - Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, 29 May 2019 No. 22

DA LI OVAKAV SISTEM KOORDINACIJE MOŽE BITI EFIKASAN?

Uključivanje u proces evropskih integracija neminovno je zahtjevalo upostavljanje odgovarajućeg sistema na cjelodržavnom nivou, koji će na jednoj strani odražavati ustavnu kompleksnost političkog sistema BiH, ali i omogućiti učinkovito izvršavanje svih obaveza koje pred BiH stoje tokom ovog procesa, a posebno u kontekstu vođenja pristupnih pregovora. Domaće vlasti nastojale su na navedene zahtjeve odgovoriti uspostavljanjem predmetnog sistema koordinacije, a čija su temeljna obilježja, sa naglaskom na strukturi i mehanizmu djelovanja i odlučivanja, detaljno prezentovana u okviru ove analize. Shodno svim identifikovanim nedostacima i nelogičnostima, centralno pitanje koje proizlazi iz ove analize, *a koje istovremeno nudi nedvosmislen odgovor*, jeste – da li ovako postavljen sistem koordinacije može biti efikasan, odnosno zadovoljiti ciljeve zbog kojih je isti konstituisan. Suština neefikasnosti ovako postavljenog sistema, prožeta je nizom uzroka, koji su u svojoj ukupnosti, doveli do stanja *nužne i promptne potrebe* za temeljnom reformom istog. Potreba za jačanjem operativnosti i efikasnosti sistema koordinacije, u više navrata, naglašavana je od strane institucija EU, a koji zahtjevi bi se mogli ispoštovati, isključivo kroz intervencije u strukturu i način rada tijela u sistemu koordinacije. Tako je u Analitičkom izvještaju Evropske komisije iz 2019. godine, navedeno da je funkcioniranje ovog mehanizma potrebno poboljšati u svjetlu naučenih lekcija u procesu izrade odgovora na upitnik Komisije.⁷⁸ Ovo je istaknuto je u okviru 14 Prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo⁷⁹, prema kojem je BiH u obavezi da osigura vidljive rezultate kada je u pitanju funkcionisanje mehanizma koordinacije o pitanjima koja se odnose na EU na svim nivoima, uključujući pripremu i usvajanje nacionalnog programa za usvajanje *acqiusa*, a prilikom ocjene ispunjenosti ovog koraka, u Izveštaju Evropske komisije iz 2023. godine, konstatovano da na ovo polju nije bilo konkretnih aktivnosti, uz ponovno isticanje zahtjeva za poboljšanjem funkcionisanja mehanizma koordinacije.⁸⁰

Na prvom mjestu, pitanje sa kojim počinje, a često i okončava svaka značajnija debata i eventualna odluka u sferi vršenja javne vlasti u BiH – „*ima li za to političke volje ili ne*“, nije zaobišlo ni sistem koordinacije procesa evropskih integracija, kako u smislu njegovog uspostavljanja, tako i funkcionisanja. Sistem koordinacije, predstavlja isključivo plod političkog dogovora, u tom trenutku vladajućih političkih stranaka, koji su duboku i potpuno zavisnost funkcionisanja sistema koordinacije od političke volje dosljedno sprovedi kroz sve subjekte i instrumente ovog sistema. Upravo navedena okolnost predstavlja krucijalni razlog nefunkcionalnosti sistema, čime se jasno isključuju navodne iskrene namjere domaćih političkih elita vezane za evropsku perspektivu BiH. Dakle, „*tvorci*“ sistema koordinacije, zavisnost istog od (ne)postojanja političke volje, sprovedi su i na onim nivoima odlučivanja – radnim grupama, koji bi trebali biti lišeni političkog uticaja, te

⁷⁸https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/b6ce79f2-cde7-429f-aa06-a0e1a8860072_en?filename=20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf No. 19

⁷⁹https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/5804b1ab-c7c5-4cb9-bfa5-b241a5f4a0f8_en?filename=20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion_en.pdf

⁸⁰https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2023_en No. 9

obavljati suštinu operativnog posla vezanog za implementaciju pravne stečevine EU i izvršavanje preuzetih obaveza. Međutim, „tvorci“ su imali namjeru da vlastita politička neslaganja, ostvare neposredan uticaj i na ovom nivou sistema koordinacije, te da spriječe čak i minimalni napredak na planu evropskih integracija. Zbog toga, neminovan zaključak koji iz ovoga proizlazi, jeste da princip „odgovornosti svih nivoa vlasti za blagovremeno i djelotvorno ispunjavanje obaveza iz procesa evropskih integracija iz njihove nadležnosti“, iz člana 2 stava 2 Odluke o sistemu koordinacije, predstavlja pravnu fikciju i puku političku deklaraciju, koja značajno odstupa od realnosti bosansko – hercegovačkog političkog života. Upravo u posljednjem Izvještaju Evropske komisije iz 2024. godine, kao jedan od uzroka nefunkcionalnosti sistema koordinacije, prepoznata je institucionalna i administrativna fragmentacija.⁸¹

Sistem koordinacije obiluje nizom protivrječnosti, što se pojavljuje kao drugi uzrok njegove nefunkcionalnosti, i to iz ugla nauke i prakse ustavnog prava, odnosno ideje federalizma. Naime, koncipiranje sistema po modelu koji odražava političku strukturu i ustavima utvrđenu raspodjelu nadležnosti među nivoima vlasti u BiH, a kako je određeno članom 2 stav 2 Odluke o sistemu koordinacije, predstavlja potpuno legitimno i pravno logično rješenje. Međutim, pravna razrada ovog principa, kroz konkretna normativna rješenja u sistemu koordinacije, u potpunosti odstupa od istog, kontradiktorna je ovom principu i negira njegovu suštinu. Slijedom toga, dolazimo do situacije da ni drugi temeljni princip organizovanja i funkcionisanja sistema koordinacije nije ostvaren, a niti je mogao biti ostvaren, s obzirom na pojedinačna rješenja ovog mehanizma. Zagovaranje inkluzivnog pristupa, kroz uvažavanje pluralnog i federalnog karaktera bosansko – hercegovačkog društva, predstavlja izuzetno konstruktivan potez, koji bi trebao dovesti do toga da u procesu odlučivanja na putu za članstvo EU sudjeluju oni nivoi vlasti u BiH koji u odnosu na konkretne pitanje imaju nadležnost. Međutim, uključivanje predstavnika svih nivoa vlasti – državnog, entitetskog, kantonalnog i nivoa BD BiH, u rad svakog tijela u sistemu koordinacije, bez obzira na (ne)posjedovanje nadležnosti u konkretnoj oblasti, predstavlja grubo kršenje ustavnog principa o razdiobi nadležnosti. Tako su npr. kantonalni nivoi vlasti zastupljeni u radnoj grupi za statistiku, radnoj grupi za finansijsku kontrolu i radnoj grupi za carinsku uniju, uprkos nepostojanju bilo kakvih nadležnosti tog nivoa vlasti u pogledu konkretnih pitanja, čime ovako postavljen sistem gubi svoj smisao. Kompleksnije situacije evidentirane su kod onih radnih grupa čija poglavlja obuhvataju više oblasti, a koje se nalaze u nadležnosti različitih nivoa vlasti, kao što je Radna grupe za javne nabavke (Poglavlje). Tako je za jedan segment ovog poglavlja (javne nabavke) nadležan isključivo državni nivo vlasti, dok je segment koncesija i javno – privatnih partnerstava podijeljen između svih nivoa vlasti, a koja okolnost bi se preduprijedila aktiviranjem odgovarajućih podgrupa.

Kontradiktorno i dijelom nejasno rješenje predviđeno je i u odnosu na kvorum za rad i odlučivanje tijela u sistemu koordinacije. U članu 3 stav 2 Odluke o sistemu koordinacije, propisano je da kvorum

⁸¹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2024_en No. 88

čine ovlašteni predstavnici svih nivoa vlasti u BiH, a u skladu sa ustavnim nadležnostima za materiju koja se razmatra na sjednici, odnosno koja je predmet odluke. Iz citirane odredbe, njen smisao i praktična primjena, ostaju nepoznanica. Ukoliko će kvorum činiti predstavnici samo onih nivoa vlasti koji imaju ustavnu nadležnost za odlučivanje o konkretnom pitanju, nejasno je zbog čega se insistira da ovlašteni predstavnici svih nivoa vlast čine kvorum, posebno kod onih pitanja u pogledu kojih nemaju nadležnost. Ukoliko se konkretna odredba tumači na način da kvorum čine samo ovlašteni predstavnici onih nivoa vlasti koji imaju nadležnost u konkretnom slučaju, što se može smatrati racionalnim rješenjem, otvara se uvijek prisutni problem sukoba nadležnosti, odnosno nepostojanje saglasnosti oko vršenja nadležnosti u pojedinim, naročito politički osjetljivim pitanjima, a koji će se ovdje sigurno pojaviti, jer su svi nivoi vlasti uključeni u sva tijela sistema koordinacije. Dakle, ovako uspostavljeni sistem koordinacije ne samo da nema kapacitete da riješi ovo pitanje, već njegova rješenja će omogućiti da isti bude platforma na kojoj će biti vidljivi svi politički sukobi i nesaglasnosti u BiH. U tom pravcu, u Analitičkom izještaju iz 2019. godine, naznačena je važnost jasne razdiobe nadležnosti i pojačanje saradnje između različitih nivoa vlasti u kontekstu mehanizma koordinacije, a posebno radi uspješnog vođenja svih predstojećih faza pristupnog procesa.⁸²

Nadalje, nadovezujući se na prethodni uzrok nefunkcionalnosti, najsnažnije sredstvo blokade procesa, a koje se nalazi u rukama svih političkih subjekata, jeste *princip konsenzusa*, koji predstavlja obavezujući oblik odlučivanja u svim tijelima sistema koordinacije, shodno odredbi člana 3 stav 1 Odluke o sistemu koordinacije. Dakle, dovoljan je samo jedan glas protiv unutar bilo kojeg tijela koordinacije, bez obzira da li institucija ili nivo vlasti sa kojeg dolazi ta institucija, a čiji predstavnik glasa protiv, ima nadležnost u konkretnom pitanju, da konkretna odluka ne bude usvojena. Primjera radi, Radna grupa za političke kriterije ima ukupno preko 130 institucija koje participiraju u njenom članstvo, te se prvo, otvara pitanje osiguranja kvoruma za održavanje sastanaka ove radne grupe. Međutim, i to je jednostavno pitanje spram temeljnog – kako donijeti odluku koju će podržati svi prisutni članovi ove radne grupe. Čak i da se politička dimenzija odlučivanja stavi po strani, te ovaj problem posmatra isključivo iz praktičnog ugla, ovako koncipirani model odlučivanja onemogućiti će svaki pokušaj učinkovitog djelovanja radnih grupa. Uz to, karakteriše ga iznimna nedemokratičnost, jer koncept odlučivanja putem konsenzusa u velikim kolektivnim tijelima, nespojiv je sa temeljnim postavkama demokratije.

Kako je ranije naglašeno, proces odlučivanja zasnovan je na odnosu subordinacije između tijela sistema koordinacije, prema kojem tijela više instance, imaju mogućnost preispitivanja odluke donesenih od strane nižih instanci, i to prema sljedećoj hijerarhijskoj strukturi: *radne grupe – Komisija za evropske integracije – nadležna ministarska konferencija i Kolegij za evropske integracije*. Tako je u članu 3 stav 3 Odluke o sistemu koordinacije, predviđeno predmetno preispitivanje, u

⁸² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/b6ce79f2-cde7-429f-aa06-a0e1a8860072_en?filename=20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf No. 19

roku od 10 dana od dana donošenja odluke, i to od strane predstavnika svih nivoa vlasti u BiH u okviru subjekta koordinacije više instance, uz istu konstrukciju - a u skladu sa ustavnim nadležnostima za materiju koja se razmatra na sjednici, odnosno koja se preispituje, a koja otvara iste one dileme kao i kod pitanja kvoruma za rad i odlučivanje. U konačnici, mogućnost preispitivanja odluka će prouzrokovati da i ona pitanja o kojima je postignuta saglasnost unutar radnih grupa, sa najrazličitijim spektrom subjekata, bude preispitana od strane subjekata viših instanci, unutar kojih dolazi do veće koncentracije političke moći i uticaja, pa time i zavisnosti konačne odluke od volje istih.

Odnos subordinacije između tijela u sistemu koordinacije, mogao bi imati i pozitivne efekte, koji se primarno vežu za odredbu člana 3 stav 4 Odluke, a koja nudi mehanizam otklanjanja nesaglasnosti o određenim pitanjima na nižem nivou, od strane tijela višeg nivoa, zaključno sa Kolegijem za evropske integracije. Tako je članom 9 stav 1 Poslovnika o radu radnih grupa za evropske integracije⁸³, predviđeno da u slučaju izostanka konsenzusa, predsjedavajući ili zamjenici predsjedavajućeg radne grupe sastavljaju i upućuju zahtjev za rješavanje spornog pitanja Komisiji za evropske integracije. Navedeno bi uistinu proizvelo i pozitivne učinke, ukoliko bi na višoj ljestvici, sa užim krugom članstva, u ovom slučaju – Komisiji za evropske integracije, o spornom pitanju odlučivali samo predstavnici onog nivoa vlasti koji ima nadležnost u konkretnom slučaju. Međutim, insistiranjem na konsenzualnom odlučivanju u okviru Komisije za evropske integracije, bez obzira na nadležnost onoga ko odlučuje, suštinski se zadržava postojeće stanje i ne rješavanja konkretna sporna situacija.

⁸³ Poslovnik o radu radnih grupa za evropske integracije, usvojen na sastanku Komisije za evropske integracije 19. aprila 2017. godine

UMJESTO ZAKLJUČKA: PREPORUKE KAKO SISTEM KOORDINACIJE UČINITI FUNKCIONALNIM, A OSIGURATI POŠTOVANJE USTAVNE STRUKTURE BIH

U svjetlu prethodno provedene analize, utvrđenih rezultata i predviđene dinamike pristizanja i izvršavanja obaveza u okviru procesa evropskih integracija, pitanje funkcionalnosti i operacionalizacije sistema koordinacije zauzima centralno mjesto. Kako je navedeno, nefunkcionalnost sistema koordinacije posljedica je niza uzroka koji počivaju, kako na kontekstu njegovog usvajanja, tako i rješenjima sadržanim u istom, zbog čega je bio predmet posebne pažnje institucija EU, koji su u više navrata isticali potrebu za jačanjem njegove efikasnosti i učinkovitosti. Međutim, svi oblici reduciranja sistema koordinacije, usmjereni ka njegovoj efikasnosti, neophodno je da budu odraz političkog sistema BiH, odnosno njenje ustavne strukture i stvarnosti, zbog čega iznalaženje takvog modela predstavlja iznimno delikatan zadatak, koji se može realizovati isključivo uz širi društveni i politički konsenzus. Iz tog razloga, u zaključnom dijelu ove analize, biće ponuđena tri modela potencijalne modifikacije sistema koordinacije procesa evropskih integracija, uz očuvanje postojećeg ustavnog sistema BiH i sa njim povezane raspodjele nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Ono što je zajedničko i što je neophodno primijeniti u okviru svakog od predloženih modela, jeste:

- učiniti transparentijim postupak imenovanja i rješenja članova radnih grupa za evropske integracije, kroz preciziranje njihovog statusa, načina djelovanja, te uslova za članstvo koje moraju ispuniti;
- ukinitu sistem predsjedavanja radnim grupama putem rotiranja, te osigurati duži i stalniji mandat predsjedavajućem radne grupe, od čije dinamike rada, zavisi dinamika rada cjelokupne radne grupe;
- promijeniti sastav institucija unutar radnih grupa, a koji će osigurati simetričnost, na način da instituciju sa određenog nivoa, prati odgovarajuća paritetna institucija sa drugog nivoa vlasti, koja na tom nivou ima istu nadležnost za konkretno pitanje;
- ojačati mehanizme rješavanja spornih pitanja na višim instancama sistema koordinacije;
- Reducirati postojeću organizaciju sistema koordinacije, na način da se, usljed nemogućnosti donošenja odluke ni kroz jedno tijelo u sistemu koordinacije, osigura da se predmetna odluka može nadomjestiti kroz djelovanje Vijeća ministara. Tako bi Vijeće ministara preuzelo najodgovorniju ulogu u procesu evropskih integracija, kao centralna tačka za otklanjanje svih zastoja na istom, i to kroz direktan odnos odgovornosti spram institucija EU.

Uz nužnu implementaciju svih prethodno pobrojanih zahtjeva, funkcionalnost sistema koordinacije se može ostvariti primjetnom jednog od sljedećih modela:

- A. Izmijeniti organizaciju, odnosno sastav radnih grupa za evropske integracije, tako da isti odgovara ustavima utvrđenoj raspodjeli nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Na taj

način bi se osiguralo da u strukturi radnih grupa budu prisutni samo ovlašteni predstavnici onog nivoa vlasti u BiH, koji ima nadležnost u odnosu na konkretnu oblast pregovaračkog procesa. Time bi bilo omogućeno da kroz participativan pristup, u postupku odlučivanja o pitanjima iz oblasti evropskih integracija, odlučuju oni nivoi vlasti koji za to imaju nadležnost. U onim radnim grupama koji pokrivaju iznimno složena pregovaračka poglavlja, sa širokim spektrom oblasti, za koja su nadležni različiti nivoi vlasti, navedeno bi se postiglo kroz jačanje statusa i uloge podgrupa, koje bi djelovale na tim specifičnim poljima. Uključivanje nivo vlasti zavisno od postojanja nadležnosti istog za konkretnu oblast, dosljedno bi bilo primjenjeno kod rada, ne samo radnih grupa, već svih tijela u sistemu koordinacije, na način da bi o konkretnom pitanju na višim instancama odlučivali oni predstavnici čiji nivo vlasti ima nadležnost u konkretnoj oblasti, a što bi bilo precizno definisano na nivou radnih grupa. Takođe, u okviru ovog modela, potrebno je ukinuti mehanizam odlučivanja putem konsenzusa svih članova, te primijeniti princip većinskog odlučivanja. Uvažavajući politički sistem BiH i konsocijativnu prirodu demokratije, većinski sistem odlučivanja može se ograničiti, na način da se npr. za donošenje odluke radne grupe zahtjeva većina glasova institucija sa svakog nivoa vlasti koji je uključen u njen sastav, čime bi bilo spriječeno preglasavanje jednog nivoa vlasti, u odnosu na drugi, dok bi se na nivou Kolegija zahtjevala saglasnost državnog i entitetskog nivoa vlasti.

- B. Ukoliko bi se zadržala postojeća struktura radnih grupa i ostalih tijela u sistemu koordinacije, prema kojoj su svi nivoi vlasti uključeni u sastav svake radne grupe, pa tako i ostalih tijela u sistemu koordinacije, u ovom alternativnom modelu bilo bi neophodno izvršiti samo izmjenu sistema glasanja, odnosno isti koncipirati na način kako je predložen po modelu iz tačke A), kroz ukidanje prava veta, ali zahtijevanje većine glasova sa svakog nivo vlasti.
- 8.
- C. U trećem modelu, usljed nemogućnosti da dođe do promjene strukture i rada radnih grupa i ostalih tijela u sistemu koordinacije, bila bi izvršena barem minimalna promjena samo na nivou radnih grupa, gdje bi bio ukinut sistem glasanja putem konsenzusa svih članova, a uveden većinski sistem glasanja, kako je to navedeno u tačkama A) i B), dok bi više instance odlučivanja, zaključno sa Kolegijem, imale pravo veta. Navedenom izmjenom otvorio bi se prostor da radne grupe postignu konkretne rezultate, bar u onim oblastima vlastitog operativnog rada, kod kojih postoji njihova većinska saglasnost. Međutim, implementacijom ovog rješenja, uprkos donošenju odluke na nivou radne grupe, više instance u sistemu koordinacije imale bi mogućnost svojim glasanjem blokirati donošenje odluke.



TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Bosna i Hercegovina