

Bruksela, dnia 29.5.2019 r.
COM(2019) 261 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Opinia Komisji w sprawie wniosku Bośni i Hercegowiny o członkostwo w Unii Europejskiej

{SWD(2019) 222 final}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Opinia Komisji w sprawie wniosku Bośni i Hercegowiny o członkostwo w Unii Europejskiej

A. WPROWADZENIE

a) Wniosek o członkostwo

W dniu 15 lutego 2016 r. Bośnia i Hercegowina złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. W dniu 20 września 2016 r. Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Komisji o przedstawienie opinii w sprawie tego wniosku. Jest to zgodne z procedurą przewidzianą w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którą „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w art. 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów jego członków. Brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską”.

Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Są to ramy prawne, na których opiera się Komisja, przedstawiając niniejszą opinię.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Feirze w czerwcu 2000 r. potwierdzono, że kraje Bałkanów Zachodnich biorące udział w procesie stabilizacji i stowarzyszenia są „potencjalnymi kandydatami” do członkostwa w UE. Europejską perspektywę tych krajów potwierdzono na posiedzeniu Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r., gdzie przyjęto „Agendę z Salonik dla Bałkanów Zachodnich”. Agenda ta nadal stanowi fundament polityki UE wobec wspomnianego regionu.

Na posiedzeniu w grudniu 2006 r. Rada Europejska ponownie dała wyraz poparciu UE dla stwierdzenia, że „przyszłością Bałkanów Zachodnich jest Unia Europejska” oraz przypomniała, że „postępy każdego z państw na drodze do Unii Europejskiej zależą od indywidualnych wysiłków podejmowanych, by spełnić kryteria kopenhaskie i warunki będące podstawą procesu stabilizacji i stowarzyszenia. Zadowalające wyniki danego państwa w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, w tym postanowień dotyczących wymiany handlowej, będą kluczowym elementem, na podstawie którego UE będzie rozpatrywać wnioski o członkostwo”.

W strategii dla Bałkanów Zachodnich z lutego 2018 r.¹ Komisja stwierdziła, że „Bośnia i Hercegowina może uzyskać status kraju kandydującego do przystąpienia, o ile wykaże konsekwentne wysiłki i zaangażowanie”. Na szczycie UE-Bałkany Zachodnie, który odbył się w Sofii w maju 2018 r., przywódcy UE potwierdzili swoje zdecydowane poparcie dla europejskiej perspektywy Bałkanów Zachodnich, zaś partnerzy z tego regionu ponownie podkreślili, że realizacja tej perspektywy jest ich zdecydowanym strategicznym wyborem. Przywódcy UE osiągnęli porozumienie w sprawie Deklaracji z Sofii oraz Programu działań priorytetowych z Sofii², w których nakreślono nowe działania służące pogłębieniu współpracy z regionem Bałkanów Zachodnich w kluczowych obszarach, takich jak bezpieczeństwo, praworządność i migracja.

W niniejszej opinii Komisja ocenia wnioski Bośni i Hercegowiny w oparciu o zdolność tego państwa do spełnienia kryteriów określonych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r., a także w Madrycie w 1995 r., w szczególności w odniesieniu do potencjału administracyjnego tego państwa oraz warunków procesu stabilizacji i stowarzyszenia. W opinii uwzględnia się także wyniki Bośni i Hercegowiny w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, który wszedł w życie w dniu 1 czerwca 2015 r.

Podczas szczytu w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. Rada Europejska postanowiła, że:

„Będą one [kraje stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej] mogły przystąpić do UE niezwłocznie z chwilą, gdy spełniwszy konieczne warunki gospodarcze i polityczne, będą w stanie przyjąć na siebie zobowiązania wynikające z członkostwa.

Członkostwo w Unii Europejskiej wymaga:

- od kraju kandydującego posiadania stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka i ochronę mniejszości;
- istnienia funkcjonującej gospodarki rynkowej, jak również zdolności radzenia sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii;
- [członkostwo zakłada] zdolność kraju kandydującego do przyjęcia stosownych zobowiązań, w tym realizacji celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej”.

Podczas szczytu w Madrycie w grudniu 1995 r. Rada Europejska zwróciła uwagę na potrzebę „stworzenia warunków do stopniowej, harmonijnej integracji krajów [ubiegających się o członkostwo], w szczególności poprzez rozwój gospodarki rynkowej, dostosowanie struktur administracyjnych, tworzenie stabilnego środowiska gospodarczego i walutowego”.

W grudniu 2006 r. Rada Europejska zgodziła się, że „strategia rozszerzenia opierająca się na zasadach konsolidacji, warunkowości i komunikacji, połączona ze zdolnością UE do przyjmowania nowych państw, stanowi podstawę odnowionego konsensusu w sprawie rozszerzenia”.

W dniu 31 maja 1999 r. Rada określiła szczegółowe warunki uczestnictwa Bałkanów Zachodnich w procesie stabilizacji i stowarzyszenia. Obejmują one współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Byłej Jugosławii oraz współpracę regionalną.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52018DC0065>

² https://www.consilium.europa.eu/media/34797/sofia-declaration_pl.pdf

Warunki te zostały włączone do układu o stabilizacji i stowarzyszeniu jako ich zasadniczy element.

Niniejszą opinię przygotowano przy użyciu metod podobnych do tych, jakie stosowano w przypadku wcześniejszych opinii Komisji. W ramach kwestionariusza i pytań uzupełniających Bośnia i Hercegowina otrzymała łącznie 3 897 pytań dotyczących wszystkich obszarów polityki UE. Kraj ten potrzebował 14 miesięcy na przygotowanie odpowiedzi na pierwsze 3 242 pytania i 8 miesięcy na odpowiedzi na 655 pytań uzupełniających. Pomimo ustanowienia mechanizmu koordynacji w kwestiach unijnych, władze Bośni i Hercegowiny nie były w stanie uzgodnić odpowiedzi na 22 pytania: jedno dotyczące kryteriów politycznych, cztery z zakresu polityki regionalnej i 17 – polityki edukacyjnej.

Komisja odbyła w Bośni i Hercegowinie dużą liczbę wizyt eksperckich, które skupiały się na dziedzinach objętych kryteriami politycznymi. Komisja uwzględniła również otrzymane w ramach konsultacji opinie zainteresowanych stron, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje międzynarodowe i państwa członkowskie UE. Podejście to umożliwiło Komisji ocenę potencjału administracyjnego Bośni i Hercegowiny oraz sposobu wdrażania prawodawstwa. Pomogło ono również w lepszej identyfikacji wyzwań i priorytetów dotyczących przyszłych działań. W swojej opinii i towarzyszącym jej sprawozdaniu z analizy Komisja przeanalizowała obecną sytuację i przekazała wytyczne dotyczące rozwiązania problemów w perspektywie krótko- i długoterminowej.

Szczegółową analizę, na której opiera się niniejsza opinia, zawarto w dokumencie „Sprawozdanie z analizy na potrzeby opinii w sprawie wniosku Bośni i Hercegowiny o członkostwo w Unii Europejskiej”. Sprawozdanie z analizy zawiera wstępne szacunki dotyczące skutków, jakie przyszłe przystąpienie Bośni i Hercegowiny miałyby w kilku kluczowych obszarach polityki. Komisja przedstawi bardziej szczegółowe oceny skutków dotyczące tych dziedzin polityki na późniejszych etapach procesu poprzedzającego przystąpienie. W świetle Traktatu o Unii Europejskiej traktat o przystąpieniu Bośni i Hercegowiny wymagałby ponadto technicznych dostosowań instytucji UE.

b) Stosunki między UE a Bośnią i Hercegowiną

Od czasu podpisania w 1995 r. Ogólnej umowy ramowej na rzecz pokoju z Dayton/Paryża rozwój relacji między UE a Bośnią i Hercegowiną przebiegał z większym zaangażowaniem i bardziej dynamicznie.

Bośnia i Hercegowina uczestniczy w procesie stabilizacji i stowarzyszenia, a od 2010 r. obywatele tego kraju korzystają z ruchu bezwizowego do krajów strefy Schengen. Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu obowiązuje od 2015 r. W 2016 r. kraj ten złożył wniosek o członkostwo w UE.

W dniu 16 czerwca 2008 r. w Luksemburgu podpisano **układ o stabilizacji i stowarzyszeniu** między Bośnią i Hercegowiną a UE wraz z **umową przejściową**, która od dnia 1 lipca 2008 r. reguluje handel i sprawy związane z handlem.

W grudniu 2014 r. Rada uzgodniła odnowione podejście do Bośni i Hercegowiny oraz zwróciła się do Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/Wiceprzewodniczącej oraz komisarza do spraw polityki sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia o zaangażowanie się w negocjacje z przywódcami politycznymi w celu uzyskania ich nieodwołalnego zobowiązania do podjęcia reform

prowadzących do przystąpienia do UE. Po osiągnięciu porozumienia w sprawie pisemnego zobowiązania Prezydium Bośni i Hercegowiny, podpisaniu go przez przywódców 14 partii politycznych i zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Parlamentarne, Rada zgodziła się na wejście w życie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu. Układ wszedł w życie z dniem 1 czerwca 2015 r. Wraz z wejściem w życie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu Bośnia i Hercegowina otworzyła nowy rozdział w swoich stosunkach z UE i potwierdziła swoje zaangażowanie w przygotowania do przystąpienia do UE. Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu określa ramy wzajemnych zobowiązań dotyczących szerokiego zakresu kwestii politycznych, handlowych i gospodarczych oraz stanowi podstawę prawną dla sformalizowanego dialogu politycznego.

UE udziela Bośni i Hercegowinie wskazówek w sprawie priorytetowych reform, jakie należy wdrożyć na drodze do członkostwa w UE. Dialog polityczny między Komisją Europejską a Bośnią i Hercegowiną był prowadzony od 2009 r. w ramach umowy przejściowej, a od 2015 r. w ramach układu o stabilizacji i stowarzyszeniu³. Od 2011 r. prowadzony jest dialog polityczny na temat praworządności w kontekście „zorganizowanego dialogu dotyczącego sprawiedliwości”, a od 2016 r. – w ramach podkomitetu układu o stabilizacji i stowarzyszeniu ds. wymiaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Od 2017 r. organizowane są posiedzenia specjalnej grupy ds. reformy administracji publicznej.

Bośnia i Hercegowina rozwinęła odpowiedni potencjał administracyjny, aby zapewnić wdrożenie postanowień układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, w szczególności w zakresie sprawnego funkcjonowania Rady Stabilizacji i Stowarzyszenia, Komitetu i podkomitetów sektorowych. Protokół dostosowujący układ o stabilizacji i stowarzyszeniu w celu uwzględnienia przystąpienia Chorwacji do UE był najpierw stosowany tymczasowo od dnia 1 lutego 2017 r., a następnie wszedł w życie w dniu 1 października 2017 r.

Aby jednak wypełnić swoje zobowiązania prawne wynikające z umowy, Bośnia i Hercegowina musi zapewnić funkcjonowanie Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia oraz opracować krajowy program przyjęcia dorobku prawnego UE.

Wymiar parlamentarny układu o stabilizacji i stowarzyszeniu nie działa prawidłowo. Parlamentarny Komitet Stabilizacji i Stowarzyszenia został ustanowiony w listopadzie 2015 r. jako jeden z organów układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, ale nie był w stanie uchwalić regulaminu wewnętrznego, ponieważ część delegatów z Bośni i Hercegowiny nalegała na włączenie do niego postanowień dotyczących głosowania, które były niezgodne ze standardami europejskimi dotyczącymi równego traktowania bez względu na pochodzenie etniczne. Mimo to Parlament Europejski regularnie przeprowadza debaty i przyjmuje rezolucje w sprawie aktualnej sytuacji oraz rozwoju Bośni i Hercegowiny w kontekście jej ścieżki do członkostwa w UE.

Bośnia i Hercegowina bierze udział w dialogu gospodarczym z Komisją i państwami członkowskimi UE. Każdego roku Bośnia i Hercegowina przedkłada Komisji średnioterminowy **program reform gospodarczych** prezentujący plany na rzecz wzmocnienia stabilności makrofiskalnej i usunięcia barier strukturalnych utrudniających

³ Dialog polityczny między Komisją Europejską a Bośnią i Hercegowiną odbywa się w ramach podkomitetów sektorowych zajmujących się następującymi dziedzinami: handel, przemysł, cła i opodatkowanie; rolnictwo i rybołówstwo; rynek wewnętrzny i konkurencja; sprawy gospodarczo-finansowe i statystyka; innowacje, społeczeństwo informacyjne i polityka społeczna; transport, środowisko naturalne, energia i rozwój regionalny; sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo.

wzrost gospodarczy. Na podstawie programu reform gospodarczych Bośnia i Hercegowina spotyka się corocznie z Komisją, państwami członkowskimi UE oraz wszystkimi pozostałymi krajami objętymi procesem rozszerzenia w ramach dialogu gospodarczego i finansowego. Dialog na temat zarządzania gospodarczego ma przygotować Bośnię i Hercegowinę do przyszłego uczestnictwa w unijnych procedurach koordynacji polityki gospodarczej, w tym w procesie europejskiego semestru.

W latach 2015–2018 Bośnia i Hercegowina rozpoczęła ambitny „program reform” w celu przywrócenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Pomimo faktu, że w Bośni i Hercegowinie nadal istnieją poważne wyzwania, podjęte reformy przyczyniły się do poprawy wskaźników gospodarczych i sytuacji makroekonomicznej, w tym równowagi finansów publicznych i stabilnego wzrostu gospodarczego. Konieczne jest uzgodnienie nowego pakietu reform społeczno-gospodarczych i wdrożenie tych środków na wszystkich szczeblach rządowych Bośni i Hercegowiny, w pełnej zgodności z programem reform gospodarczych i wspólnie uzgodnionymi wytycznymi politycznymi.

Zgodnie z decyzją Rady obywatele Bośni i Hercegowiny korzystają od listopada 2010 r. z **ruchu bezwizowego** do strefy Schengen. Uzasadnieniem decyzji były znaczne postępy w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa; spełnione zostały również 174 konkretne warunki zawarte w harmonogramie działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego, takie jak wprowadzenie paszportów biometrycznych. Komisja regularnie monitoruje wdrażanie tych przepisów i przedstawia sprawozdania w tej sprawie. W grudniu 2018 r. Komisja przyjęła drugie sprawozdanie w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego⁴. W ogólnym ujęciu, Bośnia i Hercegowina nadal spełniają wszystkie kryteria dotyczące liberalizacji reżimu wizowego.

Bośnia i Hercegowina ratyfikowała Traktat o Wspólnocie Energetycznej we wrześniu 2006 r., umowę w sprawie ustanowienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego w lipcu 2007 r., a Traktat o Wspólnocie Transportowej w kwietniu 2018 r.

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz umowa przejściowa były stosowane od 2008 r. i umożliwiły stopniową liberalizację **handlu**, a także wzajemny bezcłowy dostęp do rynku dla większości towarów. Od 2000 r. Bośnia i Hercegowina korzysta również z „autonomicznych środków handlowych”. W 2007 r. państwo to przystąpiło do Środkowoeuropejskiej umowy o wolnym handlu (CEFTA). Negocjacje w sprawie przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu są na końcowym etapie. UE jest głównym partnerem handlowym Bośni i Hercegowiny; kolejnymi co do wielkości partnerami handlowymi są kraje CEFTA. Poziom integracji handlowej z UE jest wysoki. W 2017 r. 61 % przywozu tego państwa (o wartości 5,6 mld EUR) pochodziło z UE, a 12 % z krajów CEFTA. 71 % wywozu Bośni i Hercegowiny trafiło do UE, a 15 % do krajów CEFTA. Deficyt w handlu z UE wyniósł w 2017 r. 1,7 mld EUR.

UE rozmieściła w Bośni i Hercegowinie znaczne zasoby w ramach **wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa** oraz **wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony**. W latach 2002–2011 Rada wyznaczyła międzynarodowego wysokiego przedstawiciela jako Specjalnego Przedstawiciela UE w Bośni i Hercegowinie. Wzmocniona obecność zapewniana od 2011 r. przez połączone Biuro Specjalnego Przedstawiciela UE w Bośni i Hercegowinie oraz przez delegaturę UE w Bośni i Hercegowinie umożliwia lepsze informowanie obywateli tego państwa o priorytetach UE oraz pomaga we wdrażaniu celów agendy UE w kluczowych

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1558535963503&uri=CELEX:52018DC0856>

obszarach. Od grudnia 2004 r. UE rozmieszczała w Bośni i Hercegowinie siły zbrojne działające pod auspicjami Unii Europejskiej (EUFOR) w ramach operacji wojskowej Althea, działając na podstawie mandatu wykonawczego, którego celem było zapewnienie bezpiecznych warunków w tym państwie. Umowa ramowa w sprawie udziału Bośni i Hercegowiny w operacjach zarządzania kryzysowego prowadzonych przez UE obowiązuje od września 2015 r.

UE udziela Bośni i Hercegowinie znacznej **pomocy finansowej**, która z czasem umożliwiła temu państwu odbudowę ze zniszczeń wojennych i odzyskanie pozycji „gospodarki zmniejszającej dystans rozwojowy”. W latach 1996–2000 Bośnia i Hercegowina korzystała z pomocy finansowej UE w ramach programów Phare i OBNOVA. W latach 2000–2007 udzielano wsparcia finansowego na podstawie rozporządzenia CARDS, dostosowanego do priorytetów procesu stabilizacji i stowarzyszenia⁵. Od 2007 r. Bośnia i Hercegowina korzysta z pomocy UE głównie w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). W latach 2007–2018 Bośnia i Hercegowina otrzymała od UE 1,5 mld EUR, w tym około 433 mln EUR z programów regionalnych. Od 2000 r. Europejski Bank Inwestycyjny wsparł projekty w Bośni i Hercegowinie pożyczkami w wysokości 2,4 mld EUR. Delegatura UE w Bośni i Hercegowinie jest odpowiedzialna za realizację pomocy finansowej UE w drodze zarządzania bezpośredniego, a także za zapewnienie koordynacji pomocy z państwami członkowskimi UE. Obecnie wdrażane są programy IPA I i IPA II. W 2018 r. zmieniono orientacyjny dokument strategiczny dla Bośni i Hercegowiny na lata 2014–2017, aby uwzględnić w nim kilka dodatkowych sektorów i przedłużyć okres jego obowiązywania do 2020 r.⁶ Wdrożono strategię sektorowe w zakresie środowiska, energii, transportu i rozwoju obszarów wiejskich, co umożliwiło udzielenie wsparcia z IPA na rzecz tych sektorów. Aby Bośnia i Hercegowina mogła w pełni korzystać z finansowania w ramach IPA w latach 2018–2020, powinna przede wszystkim przyjąć ogólnokrajowe strategię w dziedzinach takich jak zarządzanie finansami publicznymi i zatrudnienie.

Bośnia i Hercegowina stopniowo rozszerzała swój udział w **programach UE**, które były częściowo współfinansowane z funduszy IPA. Bośnia i Hercegowina uczestniczy obecnie w programach COSME, Kreatywna Europa, „Cła 2020”, Europa dla Obywateli, Erasmus+, Fiscalis 2020, inicjatywie „Horyzont 2020” oraz w Trzecim programie działań Unii w dziedzinie zdrowia. Bośnia i Hercegowina uczestniczy również w programie **INTERREG**.

B. KRYTERIA CZŁONKOSTWA

1. KRYTERIA POLITYCZNE

Niniejszej oceny dokonano w oparciu o kryteria kopenhaskie dotyczące stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządności, praw człowieka oraz poszanowania praw mniejszości i ich ochrony, jak również o warunki związane z procesem stabilizacji i stowarzyszenia.

W latach 1992–1995 Bośnię i Hercegowinę spustoszyła wojna; kraj ten musiał podnieść się ze strat materialnych i ludzkich. Od tego czasu Bośnia i Hercegowina odbudowała swoje instytucje i infrastrukturę gospodarczą i przygotowała się do wejścia na ścieżkę prowadzącą

⁵ Programy Phare, OBNOVA i CARDS były instrumentami finansowymi wspierającymi przejście państw Europy Środkowo-Wschodniej i Bałkanów Zachodnich do demokracji i gospodarki rynkowej.

⁶ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-bosnia-and-herzegovina.pdf>

do członkostwa w UE. Bośnia i Hercegowina dąży z determinacją do celu, jakim jest członkostwo w Unii Europejskiej. Dążenia te znajdują potwierdzenie w szeregu decyzji jej Prezydium. Kraj ten koncentruje swoje wysiłki legislacyjne w coraz większym stopniu na uchwalaniu reform przygotowujących do przystąpienia do UE.

Jak stanowi **konstytucja** Bośni i Hercegowiny, będąca integralną częścią (załącznik IV) Ogólnej umowy ramowej na rzecz pokoju z Dayton/Paryża podpisanej w 1995 r., państwo to jest demokracją parlamentarną, w której władza wykonawcza jest sprawowana przez Prezydium i Radę Ministrów, a władza ustawodawcza należy do Zgromadzenia Parlamentarnego. Konstytucja gwarantuje podstawowe zasady państwa demokratycznego, w tym praworządność, wolne wybory i ochronę praw człowieka.

Konstytucja określa wewnętrzną strukturę kraju jako państwo składające się z dwóch członów – Federacji Bośni i Hercegowiny (składającej się z 10 kantonów) oraz *Republiki Serbskiej*, a także dystryktu Brzko. Preambuła do konstytucji wymienia „Bośniaków, Chorwatów i Serbów jako narody konstytutywne (wraz z innymi narodami) oraz obywateli Bośni i Hercegowiny” jako osoby decydujące o konstytucji. Kraj ten boryka się z pewnymi problemami strukturalnymi, które wynikają ze skomplikowanej struktury instytucjonalnej obejmującej procedury powiązane z kryteriami etnicznymi, co wpływa niekorzystnie na jej funkcjonalność.

Konstytucja wymienia kompetencje przysługujące państwu i powierza wszystkie pozostałe kompetencje członkom tego państwa. Kompetencje na szczeblu państwowym obejmują również uprawnienia, które były stopniowo przenoszone na państwo lub przejmowane przez państwo na podstawie umów o przeniesieniu, dorozumianych uprawnień i załączników do porozumień pokojowych, co zostało określone w konstytucji i potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny. Częste spory dotyczące podziału kompetencji między państwem a jego członami utrudniają ich skuteczne wykonywanie, a w konsekwencji także dostosowanie ustawodawstwa do dorobku prawnego UE i jego wdrożenie w wielu rozdziałach. Aby zapobiec takim systemowym sporom i zapewnić skuteczne wdrażanie dorobku prawnego UE, Bośnia i Hercegowina musi zagwarantować pewność prawa co do podziału kompetencji między poszczególnymi poziomami władzy rządowej. Na szczeblu państwa nie istnieje procedura pozwalająca zapobiegać naruszeniom prawa UE przez inne poziomy władzy rządowej i naprawiać te naruszenia, a Bośnia i Hercegowina będzie odpowiadać za takie naruszenia jako całość.

Konstytucja zawiera postanowienia bazujące na kryteriach pochodzenia etnicznego i miejsca zamieszkania, które są niezgodne z europejską konwencją praw człowieka. Dotyczą one mianowania, składu i procedur decyzyjnych w przypadku głowy państwa oraz organów wykonawczych i ustawodawczych – niektóre prawa wyborcze są zastrzeżone dla obywateli przynależących do „narodów konstytutywnych”, tzn. Bośniaków, Chorwatów i Serbów. Konieczne są zatem poważne, stopniowe reformy, aby zapewnić wszystkim obywatelom możliwość skutecznego korzystania z przysługujących im praw politycznych, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sejdić-Finci.

W przypadku kilku organów administracyjnych ich skład i procedury decyzyjne opierają się na kryteriach etnicznych, co może zagrozić wdrażaniu dorobku prawnego UE. Prawa weta uzależnione od pochodzenia etnicznego mogą również wpłynąć na pracę Parlamentu i zgromadzeń ustawodawczych członów państwa.

Trybunał Konstytucyjny interpretuje konstytucję i jest ostateczną instancją w sporach kompetencyjnych między różnymi poziomami władzy rządowej. Spośród dziewięciu sędziów

trzech to sędziowie międzynarodowi. Niektóre z decyzji Trybunału Konstytucyjnego nie zostały jeszcze wykonane. Należy zwiększyć profesjonalizm i niezależność sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Proces ten należy rozpocząć od ulepszenia kryteriów kwalifikowalności i procedur mianowania. Należy zająć się kwestią międzynarodowych sędziów zasiadających w Trybunale Konstytucyjnym. Aby móc rozstrzygać spory kompetencyjne, trybunał musi być w stanie odgrywać proaktywną i niezależną rolę. Wszystkie organy muszą uznać legitymację trybunału, jeżeli jego orzeczenia mają być systematycznie wykonywane.

W załączniku X do Ogólnej umowy ramowej na rzecz pokoju w Bośni i Hercegowinie ustanowiono Biuro Wysokiego Przedstawiciela Międzynarodowego jako ostateczną instancję w sprawach dotyczących interpretacji cywilnych aspektów wdrażania porozumienia pokojowego. Od tego czasu Biuro Wysokiego Przedstawiciela otrzymało szerokie uprawnienia pozwalające mu wydawać dekrety legislacyjne i odwoływać urzędników publicznych (zwane „uprawnieniami bońskimi”), które to uprawnienia wykorzystało ostatni raz w 2011 r. Tak daleko posunięty nadzór międzynarodowy zasadniczo nie daje się pogodzić z suwerennością Bośni i Hercegowiny, a zatem również z jej członkostwem w UE. Od 2008 r. toczy się procedura mająca na celu zamknięcie Biura Wysokiego Przedstawiciela. Jej wynik zależy od szeregu okoliczności.

Parlament i inne zgromadzenia ustawodawcze uchwalają ustawy oraz sprawują demokratyczną kontrolę i nadzór nad władzą wykonawczą. Prawo kandydowania w wyborach do Izby Narodów jest ograniczone ze względu na pochodzenie etniczne i miejsce zamieszkania, co stanowi naruszenie standardów europejskich. Możliwość wetowania na podstawie „ważnego interesu narodowego” i głosowanie przez członki państwa utrudniają również sprawne funkcjonowanie parlamentów, co może opóźniać przyjmowanie aktów prawnych. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) działające w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) działająca w ramach Rady Europy przedstawiły zalecenia mające na celu poprawę ram wyborczych i zapewnienie przeprowadzania wyborów zgodnie ze standardami europejskimi, w tym w zakresie przejrzystości finansowania partii politycznych. Jeżeli chodzi o wybory samorządowe, obywatele Mostaru są pozbawieni od 2008 r. możliwości wyboru rady gminy z powodu braku ram prawnych.

Zgromadzenia ustawodawcze na poziomach państwa i jego członków często wykorzystują tryb pilny do uchwalania ustawodawstwa związanego z dorobkiem prawnym UE, co niekorzystnie wpływa na jakość dostosowania przepisów. Często nie zapewnia się kompleksowych ocen skutków proponowanych ustaw; należy również zaostrzyć nadzór władzy ustawodawczej nad organami władzy wykonawczej, w tym monitorowanie wdrażania prawa. Zgromadzenia ustawodawcze nie współpracują ze sobą wystarczająco, a ich zdolność do oceny ustawodawstwa pod kątem dorobku prawnego UE jest słaba; należy dokonać znaczących postępów w tym zakresie, w razie konieczności poprzez połączenie zasobów w skali całego państwa.

W Bośni i Hercegowinie istnieje skomplikowany system **władzy wykonawczej**, który zasadniczo działa prawidłowo. Skomplikowana struktura instytucjonalna powoduje poważne problemy z koordynacją i harmonizacją stanowisk politycznych Bośni i Hercegowiny, zwłaszcza jeżeli chodzi o dostosowania do dorobku prawnego UE i wdrażanie ustaw związanych z tym dorobkiem. Ponieważ kompetencje potrzebne do wdrażania dorobku prawnego UE znajdują się w rękach 14 organów władzy wykonawczej rozsianych po całym

państwie, sprostanie obowiązków związanym z członkostwem w UE będzie wymagać od Bośni i Hercegowiny albo podjęcia dużego wysiłku i znacznego wzmocnienia potencjału państwa na wszystkich poziomach, albo połączenia zasobów i zdolności. Dotyczy to w szczególności szczebla kantonów, na którym brakuje dostatecznych zdolności, aby wywiązać się z zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Rządy podjęły pewne kroki w celu zapewnienia koordynacji w sprawach związanych z integracją z UE, w tym poprzez ustanowienie mechanizmu koordynacji w kwestiach unijnych, który nie jest jeszcze w pełni operacyjny. Potencjał rządów w zakresie planowania i koordynacji polityki na wszystkich szczeblach władzy rządowej jest nadal niewystarczający.

Należy podjąć zdecydowane wysiłki w celu zapewnienia zgodności ustawodawstwa z zasadami **reformy administracji publicznej**, a także jej skutecznego wdrożenia. Władze na wszystkich szczeblach muszą zapewnić wsparcie polityczne jednostce koordynującej reformę administracji publicznej oraz przeznaczyć odpowiednie środki finansowe na reformę administracji publicznej. Aby stworzyć profesjonalną służbę cywilną, należy dostosować przepisy, tak aby rekrutacji, awansów i zwolnień dokonywano na podstawie kryteriów merytorycznych; wdrażanie tych przepisów w praktyce nie powinno podlegać naciskom politycznym. Nie zharmonizowano ram regulacyjnych i metod związanych z opracowywaniem polityki na szczeblu centralnym i sektorowym, a także jej monitorowaniem i budżetowaniem na wszystkich szczeblach; harmonizacja ta jest konieczna, aby zapewnić w całym państwie skuteczne podejście do kształtowania polityki. Ustawodawstwo i procedury dotyczące podpisu elektronicznego nie są zharmonizowane i nie zapewniono jeszcze interoperacyjności systemów podpisu elektronicznego w całym państwie; jest to wymagane do skutecznego świadczenia usług.

Z biegiem czasu przeprowadzono ważne reformy w obszarze **sądownictwa**; na szczególną uwagę zasługuje ustanowienie Trybunału Bośni i Hercegowiny oraz wspólnego organu samoregulacyjnego sądownictwa – Wysokiej Rady Sędziów i Prokuratorów. Wymiar sprawiedliwości jest podzielony na cztery systemy, z których każdy ma własną jurysdykcję i wewnętrzne struktury instytucjonalne. Ramy konstytucyjne i ustawodawcze są niekompletne i nie gwarantują w odpowiednim stopniu niezależności, autonomii, rozliczalności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości. Aby wzmocnić gwarancje niezależności sądów i autonomii organów ścigania, w tym względem wszelkich form upolitycznienia i nacisków, Wysoka Rada Sędziów i Prokuratorów i system sądowy na szczeblu państwa powinny uzyskać wyraźnie określony status konstytucyjny.

Należy zmienić ustawę o Wysokiej Radzie Sędziów i Prokuratorów, aby lepiej uregulować mianowanie, procedury oceny i postępowania dyscyplinarne członków wymiaru sprawiedliwości oraz aby zapewnić odpowiednie środki odwoławcze od ostatecznych decyzji Wysokiej Rady Sędziów i Prokuratorów. Należy przyjąć ustawę o sądach Bośni i Hercegowiny, aby zapobiec konfliktom jurysdykcji i zapewnić niezbędną pewność prawa w sprawach karnych.

Bośnia i Hercegowina nie posiada sądu najwyższego na poziomie państwa. O spójność orzecznictwa pomiędzy porządkami prawnymi Bośni i Hercegowiny dbają zespoły orzekające w sprawie harmonizacji, które są ustanawiane dobrowolnie w organach sądowych najwyższej instancji. Bośnia i Hercegowina musi ostatecznie ustanowić organ sądowy, który zapewniałby spójną wykładnię prawa i harmonizację orzecznictwa i gwarantowałby w pełni zasadę niezależności wszystkich sędziów.

Walkę z korupcją i przestępczością zorganizowaną utrudnia brak harmonizacji przepisów w całym państwie oraz słaba współpraca i koordynacja między instytucjami. Korupcja jest

zjawiskiem powszechnym, a wszystkie szczeble władzy rządowej wykazują oznaki „politycznego zawłaszczania”, co ma bezpośredni wpływ na codzienne życie obywateli, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia, edukacji, zatrudnienia i zamówień publicznych. Ramy polityczne, instytucjonalne i prawne mające na celu zapobieganie korupcji są rozproszone i istnieją w nich znaczne luki. Organy ścigania są rozdrobnione i narażone na nieuzasadnione ingerencje polityczne. Prokuratorzy nie są dostatecznie proaktywni. Dochodzenia finansowe i operacje zajmowania mienia są w dużej mierze nieskuteczne. Należy nasilić walkę z praniem pieniędzy. Prawomocne wyroki skazujące w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu są bardzo rzadkie, a sankcje nie są wystarczająco odstraszające. Należy wzmocnić polityki i środki mające na celu zapobieganie brutalnemu ekstremizmowi i zwalczanie terroryzmu. Koordynacja działań związanych z migracją między właściwymi instytucjami na wszystkich szczeblach władzy rządowej jest słaba. Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową nie są w stanie w praktyce uzyskać dostępu do procedur azylowych.

Bośnia i Hercegowina powinna w szczególności przyjąć i wdrożyć ustawodawstwo dotyczące konfliktu interesów i ochrony sygnalistów, zapewnić sprawne działanie i koordynację organów antykorupcyjnych, dostosować przepisy prawa i wzmocnić zdolności w dziedzinie zamówień publicznych, zapewnić skuteczną współpracę między organami egzekwowania prawa oraz współpracę z prokuraturami, zapewnić skuteczną współpracę między organami ścigania i prokuratorami, wykazać się postępami w stosowaniu proaktywnych technik śledczych, w zakresie potwierdzonych aktów oskarżenia, ściganiu przestępczości zorganizowanej i korupcji, w tym na wysokim szczeblu, i uzyskiwaniu prawomocnych wyroków skazujących w tego typu sprawach, a także w odpolitycznieniu i restrukturyzacji przedsiębiorstw publicznych oraz zapewnianiu przejrzystości procesów prywatyzacji.

Ustanowiono już większość przepisów prawa i instytucji chroniących **prawa podstawowe**; należy je w pełni wdrożyć i znacząco ulepszyć, w tym poprzez harmonizację ustawodawstwa w obrębie całego państwa i dostosowanie go do standardów europejskich, poprzez wzmocnienie potencjału administracyjnego i zapewnienie odpowiednich zasobów, aby umożliwić skuteczne egzekwowanie praw podstawowych. Nie istnieją żadne ogólnokrajowe strategie dotyczące praw człowieka i przeciwdziałania dyskryminacji. Nie jest zapewniona równość wszystkich obywateli. Istnieją wprawdzie przepisy dotyczące niedyskryminacji i równości płci, ale nie są one odpowiednio egzekwowane, dotyczy to m.in. przemocy ze względu na płeć. Konstytucja *Republiki Serbskiej*, jednego z członów Bośni i Hercegowiny, zawiera przepis dotyczący kary śmierci, który narusza standardy europejskie, a na poziomie państwa nie ustanowiono krajowego mechanizmu zapobiegającego torturom i złemu traktowaniu. Zaniepokojenie budzą przemoc, groźby i naciski polityczne na dziennikarzy; ochrona dziennikarzy oraz działania śledcze i przekazywanie spraw organom sądowym w przypadku gróźb i ataków na dziennikarzy nie są wystarczające. Nadawcy publiczni są podatni na wpływy polityczne; ich sytuacja finansowa jest niepewna. Nie stworzono jeszcze w pełni warunków sprzyjających rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, dotyczy to m.in. wolności zgromadzeń i zrzeszania się. Władze muszą rozwinąć regularną współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i przeprowadzać z nimi konsultacje. Poziom ochrony i włączenia społecznego grup szczególnie wrażliwych nie jest jeszcze wystarczający, zwłaszcza w przypadku osób niepełnosprawnych, dzieci, osób LGBTI⁷, członków społeczności romskiej, osób aresztowanych, migrantów i osób ubiegających się o azyl. Niezbędna jest również sprzyjająca włączeniu społecznemu i powszechna edukacja

⁷ Lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe i interseksualne.

o wysokiej jakości, aby rozwiązać problem „dwóch szkół pod jednym dachem” i wykonać orzeczenia sądowe, które zapadły w tej sprawie.

Otoczenie polityczne nie sprzyja jeszcze **pojednaniu** ani przewycięzeniu spuścizny przeszłości. Potwierdzone fakty dotyczące wydarzeń wojennych są często kwestionowane przez przywódców politycznych wysokiego szczebla, którzy podają w wątpliwość niezawisłość i bezstronność trybunałów międzynarodowych. Wszystkie podmioty w Bośni i Hercegowinie muszą wykazać się pełną współpracą z trybunałami międzynarodowymi, uznając i szanując ich decyzje. Rewizjonizm i negowanie ludobójstwa są sprzeczne z najbardziej podstawowymi wartościami europejskimi.

Ściganie zbrodni wojennych jest w dalszym ciągu opóźnione przez zaległości w rozpatrywaniu spraw; należy ponadto przyjąć zmienioną krajową strategię dotyczącą zbrodni wojennych. Bośnia i Hercegowina powinna znacząco poprawić system rekompensat dla cywilnych ofiar wojny. Około 8 000 osób uważa się nadal za zaginione, a państwo musi wziąć na siebie pełną odpowiedzialność za ustalenie ich losu. Bośnia i Hercegowina musi zapewnić trwałe rozwiązania, jeżeli chodzi o zakwaterowanie i środki integracji około 100 000 uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych w wyniku konfliktu w latach 90. XX w., aby zakończyć proces powrotów i umożliwić zamknięcie załącznika VII do Ogólnej umowy ramowej na rzecz pokoju w Bośni i Hercegowinie. Bośnia i Hercegowina uczestniczy w regionalnym programie mieszkalnictwa, aby zapewnić trwałe rozwiązania mieszkaniowe dla około 74 000 uchodźców i osób przesiedlonych.

Bośnia i Hercegowina zasadniczo przestrzega **procesu stabilizacji i stowarzyszenia**, w szczególności poprzez czynny udział w inicjatywach współpracy regionalnej i dążenie do utrzymywania stosunków dobrosąsiedzkich. Stosunki dwustronne z innymi krajami objętymi procesem rozszerzenia są ogólnie dobre. Jednocześnie Bośnia i Hercegowina nie uznaje Kosowa i utrzymuje rygorystyczny reżim wizowy, wydając obywatelom Kosowa wize tylko w pojedynczych przypadkach i na krótki okres, gdy otrzymali oni zaproszenie od zagranicznej misji dyplomatycznej lub organizacji międzynarodowej akredytowanych w Bośni i Hercegowinie, albo ze względów humanitarnych. Przygotowywana jest nowelizacja mająca na celu normalizację procedury wizowej w odniesieniu do wszystkich obywateli Kosowa. Ponadto kraj ten utrzymuje bilateralną umowę o niedostarczaniu osób ze Stanami Zjednoczonymi, w ramach której przyznaje obywatelom Stanów Zjednoczonych wyłączenie spod jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego. Czyniąc to, Bośnia i Hercegowina nie stosuje się do wspólnego stanowiska UE w sprawie integralności statutu rzymskiego ani do wytycznych UE w zakresie bilateralnych umów o niedostarczaniu osób. Bośnia i Hercegowina powinna dostosować swoje stanowisko do stanowiska UE.

2. KRYTERIA GOSPODARCZE

Niniejsza ocena dokonywana jest w oparciu o kryteria kopenhaskie odnoszące się do istnienia **funkcjonującej gospodarki rynkowej**, jak również zdolności radzenia sobie z **presją konkurencyjną** i siłami rynkowymi wewnątrz Unii; Bośnia i Hercegowina jest wciąż na wczesnym etapie budowy funkcjonującej gospodarki rynkowej i zdolności konkurowania na wspólnym rynku.

* Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244(1999) oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

Zarządzanie gospodarcze jest utrudnione ze względu na wysoki stopień upolitycznienia i brak współpracy między głównymi interesariuszami. Prowadzi to do częstych sytuacji patowych na tle politycznym i długich opóźnień w procesach decyzyjnych. W tym kontekście należy wzmocnić koordynującą rolę na wysokim szczeblu, przypadającą radzie fiskalnej. Ponadto w ramach zarządzania gospodarczego traktuje się priorytetowo utrzymanie status quo, co dodatkowo spowalnia przygotowanie i wdrażanie zaległych reform strukturalnych. W efekcie państwo nadal odgrywa nieproporcjonalnie dużą rolę, a finansowanie wysokopłatnych miejsc pracy w sektorze publicznym, nieefektywnych przedsiębiorstw publicznych i niewydajnego systemu zabezpieczenia społecznego pochłania znaczne zasoby budżetowe. Częste polityczne sytuacje patowe i związany z tym brak przewidywalności dla inwestorów mają negatywny wpływ na otoczenie biznesu. Sytuację pogarszają dodatkowo braki w zakresie praworządności, duży biurokratyzm, korupcja oraz długotrwałe i skomplikowane procedury administracyjne. Do tego ostatniego problemu przyczynia się duże rozdrobnienie rynku wewnętrznego. Niekorzystne otoczenie biznesu oraz słabości systemu edukacji w Bośni i Hercegowinie sprawiają, że bezrobocie strukturalne jest niepokojąco wysokie, zwłaszcza wśród osób młodych i grup szczególnie wrażliwych. Skala gospodarki nieformalnej pozostaje duża. Funkcjonowanie tej nieuczciwej konkurencji pociąga za sobą wyższe obciążenia podatkowe, niż byłyby konieczne w normalnych warunkach.

Jakość edukacji jest niedostateczna. Wydatki na badania i rozwój są niskie. Na jakość kapitału rzeczowego państwa wpływa niekorzystnie chroniczne niedoinwestowanie i nieskuteczne wdrażanie. Infrastruktury transportowe i energetyczne nie są wystarczająco rozwinięte. Korekta strukturalna przebiega powoli, co wynika częściowo z faktu, że zakładanie nowych przedsiębiorstw i kontynuowanie przez nie działalności we wciąż bardzo rozdrobnionej i upolitycznionej gospodarce (pomimo niedawnej dywersyfikacji regionalnej struktury handlowej państwa) jest trudne i skomplikowane.

„Program reform” obejmujący środki społeczno-gospodarcze, reformę administracji publicznej i reformę praworządności, które Bośnia i Hercegowina wdrażała od 2015 r., umożliwił między innymi stworzenie bardziej elastycznego rynku pracy i lepsze dostosowanie przepisów regulujących sektor finansowy do standardów międzynarodowych. Dzięki silniejszemu wzrostowi gospodarczemu i większej skuteczności poboru podatków budżet Bośni i Hercegowiny jest w dużej mierze w równowadze; dostępność środków publicznych oznacza, że możliwe są inwestycje w zaniedbaną od dawna infrastrukturę albo rozpoczęcie obniżania wysokiego opodatkowania pracy, aby wesprzeć powstawanie nowych miejsc pracy. Od 2015 r. gospodarka rozwijała się w tempie 3 % rocznie, a prowadzenie sprzyjającej wzrostowi polityki gospodarczej pozwoliłoby osiągnąć 4-procentową stopę wzrostu w ciągu najbliższych kilku lat. Wzrost gospodarczy w Bośni i Hercegowinie pozostaje jednak niższy od wzrostu potencjalnego, a większość ludności nie odczuwa jeszcze pozytywnych skutków poprawy sytuacji makroekonomicznej. Jednym z najpilniejszych wyzwań jest emigracja młodzieży i ludności w wieku produkcyjnym.

Wytyczne polityczne uzgodnione wspólnie w ramach programu reform gospodarczych mają na celu wzmocnienie stabilności makrofiskalnej i usunięcie przeszkód strukturalnych, które utrudniają wzrost gospodarczy. Jakość programu opracowanego przez Bośnię i Hercegowinę jest jednak niska, co wynika w dużej mierze z niedostatecznej współpracy między kluczowymi ministerstwami i organami na różnych szczeblach. Problemem jest też bardzo ograniczony zakres wdrażania wspólnie przyjętych wytycznych politycznych, chociaż wdrażanie to powinno stanowić zasadniczy element procesu reform. Po wygaśnięciu „programu reform” na lata 2015–2018 konieczne jest uzgodnienie nowego zestawu reform społeczno-gospodarczych i jego wdrożenie na wszystkich szczeblach władzy rządowej

w Bośni i Hercegowinie, przy zapewnieniu pełnej zgodności z wytycznymi politycznymi zawartymi we wspólnych wnioskach z dialogu gospodarczego i finansowego opartego na programie reform gospodarczych Bośni i Hercegowiny.

3. ZDOLNOŚĆ DO PRZYJĘCIA ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z CZŁONKOSTWA

Zdolność Bośni i Hercegowiny do przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa oceniono na podstawie poniższych wskaźników:

- zobowiązań określonych w układzie o stabilizacji i stowarzyszeniu;
- postępów osiągniętych na drodze do przyjmowania, wdrażania i egzekwowania dorobku prawnego UE.

W ogólnym ujęciu Bośnia i Hercegowina osiągnęła pierwsze rezultaty w realizacji swoich zobowiązań wynikających z układu o stabilizacji i stowarzyszeniu. Jednocześnie kraj ten nie wywiązał się z szeregu zobowiązań wynikających z układu i musi spełnić je w trybie pilnym. Chodzi tu m.in. o prawidłowe działanie Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia.

Bośnia i Hercegowina nie posiada krajowego programu przyjęcia dorobku prawnego UE. Ustanowienie takiego programu stanowi prawny obowiązek na mocy układu o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz jest konieczne, aby umożliwić zaplanowanie i sprawny przebieg procesu zbliżania przepisów UE w całym państwie. Potencjał administracyjny jest słaby; brakuje skutecznie działających struktur koordynacyjnych, które pozwoliłyby zarządzać 14 rządami istniejącymi w tym państwie. W rezultacie Bośnia i Hercegowina napotyka na poważne wyzwania, które utrudniają wdrażanie i egzekwowanie ustaw związanych z jej celami w zakresie integracji z UE. Aby państwo to było w stanie przyjąć na siebie zobowiązania wynikające z członkostwa w UE, musi podjąć znaczne i trwałe wysiłki.

Funkcjonowanie niektórych organów administracyjnych odpowiedzialnych za wdrażanie dorobku prawnego UE, takich jak Rada ds. Konkurencji i Rada ds. Pomocy Państwa, opiera się o procedury decyzyjne powiązane z kryteriami etnicznymi, które przewidują, że aby decyzja była ważna, musi mieć poparcie co najmniej jednego przedstawiciela każdego narodu konstytutywnego. Stosowanie kryteriów etnicznych jest niezgodne ani z układem o stabilizacji i stowarzyszeniu, ani z zobowiązaniami Bośni i Hercegowiny wynikającymi z członkostwa w UE.

Należy zwrócić szczególną uwagę na obszary, w których Bośnia i Hercegowina znajduje się na **wczesnym etapie** przygotowań, i podejmować w nich znaczne wysiłki:

- Swobodny przepływ towarów
- Prawo przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług
- Społeczeństwo informacyjne i media
- Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich
- Rybołówstwo
- Polityka transportowa
- Energia
- Polityka gospodarcza i pieniężna
- Statystyka
- Polityka społeczna i zatrudnienie
- Polityka w zakresie przedsiębiorstw i przemysłu
- Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych

- Edukacja i kultura
- Ochrona konsumentów i ochrona zdrowia
- Kontrola finansowa

Znaczne wysiłki potrzebne są również w obszarach, w których Bośnia i Hercegowina osiągnęła **pewien poziom przygotowania**:

- Swobodny przepływ pracowników
- Zamówienia publiczne
- Prawo spółek
- Polityka konkurencji
- Usługi finansowe
- Bezpieczeństwo żywności, polityka weterynaryjna i fitosanitarna
- Podatki
- Sieci transeuropejskie
- Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe
- Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo
- Nauka i badania naukowe
- Środowisko i zmiana klimatu
- Unia celna
- Stosunki zewnętrzne
- Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony
- Przepisy finansowe i budżetowe

Bośnia i Hercegowina powinna kontynuować wysiłki w dziedzinach, w których jest w **umiarkowanym stopniu przygotowana**:

- Swobodny przepływ kapitału
- Prawo własności intelektualnej

Nie ma żadnych obszarów polityki, w których Bośnia i Hercegowina wykazywałaby **należyty poziom przygotowania** albo byłaby na **zaawansowanym etapie przygotowań** w zakresie jej zdolności do przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

Podsumowując, we wszystkich obszarach polityki konieczne są znaczne korekty ram prawnych i instytucjonalnych oraz zdolności administracyjnych i wykonawczych w celu dostosowania prawodawstwa do dorobku prawnego UE i jego skutecznego wdrożenia.

C. WNIOSEK I ZALECENIA

Bośnia i Hercegowina nie spełnia jeszcze w wystarczającym stopniu kryteriów związanych ze stabilnością instytucji gwarantujących demokrację, praworządnością, prawami człowieka oraz poszanowaniem i ochroną mniejszości, ustanowionych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. Musi ona zatem podjąć znaczne wysiłki, aby spełnić te kryteria w wystarczającym stopniu, wzmacniając swoje instytucje w celu zapewnienia demokracji, praworządności, praw człowieka oraz poszanowania i ochrony mniejszości. Aby być w stanie przyjąć na siebie zobowiązania wynikające z członkostwa w UE, Bośnia i Hercegowina musi dostosować swoje ramy konstytucyjne do standardów europejskich i zapewnić funkcjonalność swoich instytucji. Zdecentralizowana struktura państwa nie stoi wprawdzie na przeszkodzie członkostwu w UE, ale Bośnia i Hercegowina będzie musiała zreformować swoje instytucje, aby być w stanie skutecznie uczestniczyć w unijnym procesie decyzyjnym oraz w pełni wdrożyć i egzekwować dorobek prawny UE.

Bośnia i Hercegowina musi poprawić swoje ramy wyborcze i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Państwo to powinno również nasilić działania zapobiegające korupcji i przestępczości zorganizowanej, w tym praniu pieniędzy i terroryzmowi, oraz walkę z tymi zjawiskami, a także zapewnić skuteczne funkcjonowanie systemów w dziedzinie zarządzania granicami, migracji i azylu. Konieczne jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych wszystkich obywateli, w tym poprzez stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i pojednaniu, a także poprzez ochronę i włączenie społeczne grup szczególnie wrażliwych. Konieczne jest również dokończenie najważniejszych etapów reformy administracji publicznej.

Jeśli chodzi o kryteria gospodarcze, Bośnia i Hercegowina osiągnęła pewien stopień stabilności makroekonomicznej. Aby zrobić postępy na drodze do funkcjonującej gospodarki rynkowej, której posiadanie jest jednym z kryteriów określonych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r., Bośnia i Hercegowina musi zwrócić szczególną uwagę na przyspieszenie procedur decyzyjnych i poprawę otoczenia biznesowego, a także na zwiększenie skuteczności i przejrzystości sektora publicznego, w szczególności przedsiębiorstw publicznych. Państwo to powinno zająć się przeszkodami utrudniającymi prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, takimi jak niedostateczna praworządność, duży biurokracizm, korupcja, długotrwałe i nadmiernie skomplikowane procedury administracyjne oraz duże rozdrobnienie rynku wewnętrznego. Aby Bośnia i Hercegowina była zdolna w perspektywie średnioterminowej do radzenia sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii, musi zwrócić szczególną uwagę na następujące problemy: niską jakość edukacji i fakt, że nie jest ona ukierunkowana w dostatecznym stopniu na potrzeby rynku pracy, jakość kapitału rzeczowego, np. niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturę transportową i energetyczną, oraz powolne tempo dostosowywania struktury gospodarczej kraju.

Należy poprawić wyniki Bośni i Hercegowiny w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, w szczególności jeżeli chodzi o ustanowienie parlamentarnego wymiaru tego układu oraz poprzez przyjęcie krajowego programu przyjęcia dorobku prawnego UE.

W ogólnym ujęciu, Bośnia i Hercegowina znajduje się na wczesnym etapie przygotowań do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa w UE i musi znacząco przyspieszyć proces, aby dostosować swoje ustawodawstwo do dorobku prawnego UE oraz wdrożyć i wyegzekwować odnośne przepisy. Szczególną uwagę należy zwrócić na następujące obszary: swobodny przepływ towarów, prawo przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług, społeczeństwo informacyjne i media, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo, polityki transportowa, energetyczna, gospodarcza i pieniężna, statystyka, polityka społeczna i zatrudnienie, polityka w zakresie przedsiębiorstw i przemysłu, polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych, edukacja i kultura, ochrona konsumentów i ochrona zdrowia oraz kontrola finansowa.

Przystąpienie Bośni i Hercegowiny miałoby ogółem ograniczony wpływ na poszczególne dziedziny polityki Unii Europejskiej i nie wpłynęłoby na zdolność Unii do utrzymania i pogłębiania własnego rozwoju. Jednocześnie zidentyfikowane problemy dotyczące funkcjonalności instytucji Bośni i Hercegowiny (w szczególności wewnętrznego procesu decyzyjnego) oraz niepewność i nakładanie się na siebie różnych szczebli władzy rządowej, jeżeli o chodzi o niektóre kompetencje, mogą negatywnie wpłynąć na proces decyzyjny na szczeblu UE, zwłaszcza w sprawach wymagających jednomyślności państw członkowskich UE. Bośnia i Hercegowina powinna zatem zaangażować się w proces mający na celu poprawę

funkcjonalności instytucji, aby spełnić wymogi związane z członkostwem w UE i móc przyjąć na siebie zobowiązania wynikające z tego członkostwa.

Komisja uważa, że negocjacje z Bośnią i Hercegowiną w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej należy rozpocząć, gdy tylko państwo to osiągnie niezbędny stopień zgodności z kryteriami członkostwa, w szczególności z kopenhaskimi kryteriami politycznymi, które wymagają stabilności instytucji, zwłaszcza tych gwarantujących demokrację i praworządność. Bośnia i Hercegowina będzie musiała gruntownie poprawić swoje ramy prawne i instytucjonalne, aby zapewnić ich zgodność z następującymi kluczowymi priorytetami:

Demokracja / Funkcjonalność instytucji

1. Zapewnienie przeprowadzania wyborów zgodnie ze standardami europejskimi poprzez wdrożenie zaleceń OBWE/ODIHR oraz odpowiednich zaleceń Komisji Weneckiej, zapewnienie przejrzystości finansowania partii politycznych i przeprowadzenie wyborów samorządowych w Mostarze.
2. Zapewnienie na wszystkich szczeblach sprawnego funkcjonowania mechanizmu koordynacji w kwestiach unijnych, w tym poprzez opracowanie i przyjęcie krajowego programu przyjęcia dorobku prawnego UE.
3. Zapewnienie prawidłowego działania Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia.
4. Gruntowna poprawa ram instytucjonalnych, w tym na poziomie konstytucji, w celu:
 - a) zapewnienia pewności prawa co do podziału kompetencji między poszczególnymi poziomami władzy rządowej;
 - b) wprowadzenia klauzuli substytucyjnej, która po przystąpieniu do UE umożliwi państwu tymczasowe wykonywanie kompetencji przysługujących innym poziomom władzy rządowej w celu zapobiegania naruszeniom prawa UE i naprawiania takich naruszeń;
 - c) zagwarantowania niezależności wymiaru sprawiedliwości, w tym jego organu samoregulacyjnego (Wysokiej Rady Sędziów i Prokuratorów);
 - d) zreformowania Trybunału Konstytucyjnego, w tym zajęcia się kwestią sędziów międzynarodowych, oraz zapewnienia wykonywania jego orzeczeń;
 - e) zagwarantowania pewności prawa, w tym przez ustanowienie organu sądowego, którego zadaniem byłoby zapewnianie spójnej wykładni prawa w całej Bośni i Hercegowinie;
 - f) zapewnienia równości i niedyskryminacji obywateli, w szczególności poprzez wykonanie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sejdić-Finci;
 - g) zapewnienia, aby podstawą funkcjonowania wszystkich organów administracyjnych odpowiedzialnych za wdrażanie dorobku prawnego UE był wyłącznie profesjonalizm, oraz zlikwidowanie praw weta w ramach procesu decyzyjnego w tych organach, zgodnie z dorobkiem prawnym UE.
5. podjęcia konkretnych kroków w celu stworzenia środowiska sprzyjającego pojednaniu, aby przezwyciężyć spuściznę wojny.

Praworządność

6. Poprawa funkcjonowania sądownictwa dzięki przyjęciu nowych, odpowiadających standardom europejskim przepisów dotyczących Wysokiej Rady Sędziów i Prokuratorów oraz sądów Bośni i Hercegowiny.
7. Nasilenie działań zapobiegających korupcji i przestępczości zorganizowanej, w tym praniu pieniędzy i terroryzmowi, oraz walki z tymi zjawiskami, w szczególności poprzez:
 - a) przyjęcie i wdrożenie ustawodawstwa dotyczącego konfliktu interesów i ochrony sygnalistów;
 - b) zapewnienie sprawnego działania i koordynacji organów antykorupcyjnych;
 - c) dostosowanie przepisów prawa i wzmocnienie zdolności w dziedzinie zamówień publicznych;
 - d) zapewnienie skutecznej współpracy między organami ścigania a prokuraturami;
 - e) wykazanie się postępami w stosowaniu proaktywnych technik śledczych, w zakresie potwierdzonych aktów oskarżenia, ściganiu przestępczości zorganizowanej i korupcji, w tym na wysokim szczeblu, i uzyskiwaniu prawomocnych wyroków skazujących w tego typu sprawach;
 - f) odpolitycznienie i restrukturyzacja przedsiębiorstw publicznych oraz zapewnienie przejrzystości procesów prywatyzacji;
8. zapewnienie skutecznej koordynacji, na wszystkich szczeblach, zdolności z zakresie zarządzania granicami i migracjami oraz zapewnienie funkcjonowania systemu azylowego.

Prawa podstawowe

9. Wzmocnienie ochrony praw wszystkich obywateli, w szczególności poprzez zapewnienie wdrożenia przepisów dotyczących niedyskryminacji i równości płci.
10. Zapewnienie prawa do życia i zakazu stosowania tortur, w szczególności poprzez: a) usunięcie odniesienia do kary śmierci w konstytucji *Republiki Serbskiej*; oraz b) ustanowienie krajowego mechanizmu zapobiegającego torturom i złemu traktowaniu.
11. Zapewnienie warunków sprzyjających rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności poprzez przestrzeganie europejskich standardów w zakresie wolności zrzeszania się i zgromadzeń.
12. Zagwarantowanie wolności wypowiedzi i wolności mediów oraz ochronę dziennikarzy, w szczególności poprzez: a) zapewnienie odpowiedniego reagowania na przypadki gróźb i przemocy wobec dziennikarzy i pracowników mediów poprzez przekazywanie tych spraw organom sądowym oraz b) zapewnienie stabilności finansowej publicznego systemu radiofonii i telewizji.
13. Zapewnienie lepszej ochrony i włączenia społecznego grup szczególnie wrażliwych, w szczególności osób niepełnosprawnych, dzieci, osób LGBTI, członków społeczności romskiej, osób aresztowanych, migrantów i osób ubiegających się o azyl, a także przesiedleńców i uchodźców, aby móc zamknąć załącznik VII do Ogólnej umowy ramowej na rzecz pokoju w Bośni i Hercegowinie.

Reforma administracji publicznej

14. Dokończenie najważniejszych etapów reformy administracji publicznej w celu ogólnej poprawy funkcjonowania administracji publicznej poprzez zapewnienie profesjonalnej i odpolitycznionej służby cywilnej i skoordynowanego ogólnokrajowego podejścia do kształtowania polityki.

Komisja zachęca Bośnię i Hercegowinę, na wszystkich poziomach władzy rządowej, do uzgodnienia i wdrożenia reform społeczno-gospodarczych zgodnie z wytycznymi politycznymi zawartymi w programie reform gospodarczych.

Komisja zachęca również Bośnię i Hercegowinę do dalszego angażowania się we współpracę regionalną i zacieśniania relacji dwustronnych z państwami sąsiadującymi, w tym poprzez zawieranie umów granicznych i dążenie do trwałego pojednania na Bałkanach Zachodnich.

Komisja zaleca, aby po powołaniu rządów w Bośni i Hercegowinie Rada omówiła niniejszą opinię i działania następce związane z najważniejszymi priorytetami, które wskazano powyżej.

Komisja będzie monitorować postępy Bośni i Hercegowiny w ramach układu o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz będzie kontynuować wsparcie finansowe dla tego państwa w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej.

W ramach pakietu „rozszerzenie” w 2020 r. Komisja przedstawi sprawozdanie dotyczące Bośni i Hercegowiny, w którym zbada wdrożenie głównych priorytetów (przedstawionych powyżej) pod kątem dalszych kroków tego państwa na drodze do UE.