

STATUS BOSNE I HERCEGOVINE U PROCESU PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI

U radu se analizira do kog nivoa je Bosna i Hercegovina stigla u procesu prijedloženja Evropskoj uniji. Ona je od 2000. godine uključena u Proces stabilizacije i pridruživanja, političko-pravni okvir Evropske unije za integraciju Zapadnog Balkana. Od zemalja ovog regiona, BiH najsporije napreduje na putu ka EU. Ona još nije podnijela zahtjev za članstvo niti je njen sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio na snagu. Dva uslova koja EU zahtijeva od BiH da bi ona krenula dalje su: da izvrši presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Seđić-Finci, iz 2009. godine, i da uspostavi efikasan mehanizam koordinacije za pitanja o EU (da govori jednim glasom o pitanjima Evropske unije). Dok ne ispuni ovaj drugi uslov, EU je odložila do daljnog donošenje odluka o pretprijetnoj pomoći za BiH. Prema ocjeni Evropske komisije, glavni uzrok ove stagnacije Bosne i Hercegovine je nedostatak političke volje, a njeno specifično uređenje nije prepreka za uspjeh u procesu evropskih integracija.

Ključne riječi: Proces stabilizacije i pridruživanja, mehanizam koordinacije o EU pitanjima, IPA 2, Bosna i Hercegovina, Evropska unija

1. Uvod

Današnja Evropska unija, zajednica 28 država u kojoj živi više od 500 miliona ljudi, realizacija je ideja o ujedinjenju evropskog kontinenta koje datiraju još iz antičkih vremena. Evropska unija je, prema prof. Rodoljubu Etinskom, „specifična zajednica država, naroda i građana. Ono što je čini zajednicom jesu zajedničke vrednosti i zajednički ciljevi. Specifičnosti ove zajednice su određene procesima nastanka i razvoja Unije. Suština ovih procesa je dobrovoljno ujedinjavanje evropskih država“.¹

Evropsku uniju, njenu strukturu i ciljeve oblikovali su i odredili vrijeme i okolnosti u kojima su zajednice, koje su joj prethodile, nastajale i narodi koji su ih osnivali. Iako je bilo pokušaja da se ona definiše kao klasična međunarodna orga-

* Danijela Lakić, viši asistent, Pravni fakultet, Slobomir P. univerzitet, Bijeljina,
e-mail: danijela_lakic@yahoo.com

¹ Etinski Rodoljub et al.: *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet, Novi Sad 2010, 1.

nizacija ili specifičan oblik države, njena struktura i uređenost pokazuju nam da je to sasvim nova forma odnosa država i naroda kakva nije postojala u dosadašnjoj evropskoj istoriji.² Specifičnost Evropske unije najjednostavnije je objasnio Dezmon Dinan (*Desmond Dinan*) istakavši da „neko ko prvi put dolazi u Evropu brzo će shvatiti da postoji nešto što se zove Evropska unija (EU), ali možda neće razumeti šta ona tačno predstavlja“.³ Kao što se Evropska unija objašnjava kao sasvim nova, sui generis tvorevina u međunarodnim odnosima, tako bismo mogli objasniti i današnju Bosnu i Hercegovinu. I ona ima specifično uređenje, zajednica je različitih naroda, i ne zna se kakva je budućnost njenog uređenja.

Iako je proces evropskih integracija počeo kao ekonomski projekat, i svoje najveće uspjehe do danas doživio na tom polju, njegov osnovni cilj bio je i ostao političko-bezbjednosnog karaktera – iznalaženje načina za uspostavljanje trajnog mira na evropskom kontinentu. Nakon dva svjetska rata u relativno kratkom vremenskom roku, koja su vođena uglavnom na evropskom tlu, ovakav cilj bio je sasvim opravдан.

Prvi cilj evropskih integracija bio je i ostao da se „Evropa tako uredi da bude, s jedne strane, ona sama oblast mira, slobode, sigurnosti i prosperiteta i, s druge, da bude svetski činilac globalnog mira, slobode, sigurnosti i prosperiteta“.⁴ Iz ovoga proizlazi i osnovni cilj pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji – njeno uređenje u skladu sa vrijednostima zapadnoevropskog društva koje će osigurati trajni mir u ovoj bivšoj jugoslovenskoj republici u kojoj je vođen najveći građanski rat u evropskoj istoriji nakon Drugog svjetskog rata. Osnovni koraci na putu izgradnje takve BiH moraju biti, kako su nam prije šest decenija ukazali Šumanova deklaracija⁵ i način obnove ratom uništene Evrope, ekonomski razvoj i različiti vidovi regionalne (enitetske) saradnje.

² Današnja EU je nadnacionalna organizacija koja se nalazi između međunarodne organizacije i složene države – federacije. Države članice prenose na nju mnogo više ovlašćenja nego na klasičnu međunarodnu organizaciju. Osim stalne koordinacije između država članica, njena funkcija je i vršenje izvjesne subordinacije tj. donošenja legislativnih normativnih akata koji imaju neposredno dejstvo prema svim subjektima unutar država članica.

³ Dinan Dezmon: *Sve bliža unija – uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd 2009, 17.

⁴ Etinski Rodoljub, 1.

⁵ U Šumanovoj deklaraciji, inicijalnom dokumentu prema kom je pokrenut proces evropskih integracija, ističe se da „....svjetski mir ne može biti sačuvan bez činjenja stvaralačkih napora srazmernih opasnosti koje prijete ovom miru. ...Evropa neće biti stvorena odjednom ili prema jedinstvenom planu. Evropa će biti stvorena postizanjem konkretnih rezultata kojima će se prvo stvoriti de facto solidarnost. Ekonomski razvoj će biti prvi korak ka evropskoj federaciji...“ - The Schuman Declaration, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm. (20. 12. 2014).

2. Proces stabilizacije i pridruživanja: političko-pravni okvir EU za integraciju Zapadnog Balkana

Evropska unija je 1999. godine razvila poseban političko-pravni okvir za uključivanje regiona Zapadnog Balkana u proces evropskih integracija – Proces stabilizacije i pridruživanja. Sam naziv Procesa upućuje na plan Unije za ovaj region: prvo ga stabilizovati pa pridružiti, i tek ukoliko se uspešno završe ove dvije faze preći na najviši nivo odnosa sa Unijom odnosno proces pristupanja.

Zapadni Balkan je politički termin u rječniku Evropske unije i obuhvata: Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju, Kosovo, Crnu Goru, Makedoniju i Albaniju. Evropska unija je konkretne inicijative i aktivnosti u regionu Zapadnog Balkana preduzela tek nakon zaključivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, 1995. godine. Savjet je, 26. februara 1996. godine, predstavio tzv. regionalni pristup, čiji je cilj bio da kroz bilateralne odnose EU za zemljama ovog regiona postepeno konsoliduje mir i stabilnost u ovom dijelu Evrope. Na Luksemburškom samitu, 29-30. aprila 1997. godine, Savjet je utvrdio opšte uslove za zasnivanje ugovornih odnosa za zemljama Jugoistočne Evrope. Neki od tih uslova bili su: pouzdana ponuda i vidljivo ostvarivanje realnih mogućnosti za raseljena lica (uključujući i tzv. unutrašnje migrante) i izbjeglice da se vrate u mjesta svog porijekla; ponovni prijem državljana država koji trenutno borave na teritoriji država članica EU; saglasnost sa obavezama koje proizlaze iz mirovnih sporazuma, uključujući i one koje se odnose na saradnju sa Međunarodnim tribunalom (u Hagu); sprovođenje prvog koraka ekonomskih reformi (program privatizacije); dokazana spremnost da se uđe u susjedske i kooperativne odnose sa susjedima; saglasnost sporazuma RS/SR Jugoslavije i Federacije BiH/Hrvatske sa Dejtonskim mirovnim sporazumom, i drugi.⁶

Godine 1998. uspostavljena je EU/BiH Konsultativna radna grupa (Consultative Task Force – CTF) čiji je cilj bio obezbjeđivanje tehničke i stručne pomoći bosanskohercegovačkim institucijama u području administracije, regulatornog okvira i politike. U martu 1999. godine Savjet ministara BiH donio je odluku o pokretanju inicijative za pristupanje Evropskoj uniji. U junu te godine Bosna i Hercegovina je postala i jedna od potpisnica Pakta o stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, koji je kasnije stavljen pod okrilje OEBS-a.

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) kao novi model odnosa EU sa zemljama Zapadnog Balkana zvanično je predložila Komisija 26. maja 1999. godine u dokumentu „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilization and Association process for countries of South-Eastern Europe, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal

⁶ Council conclusions on the principle of conditionality governing the development of the European Union's relations with certain countries of south-east Europe, 29 April 1997, *Bulletin EU* 4-1997, <http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/9704/p202001.htm> (22. 12. 2014)

Republic of Yugoslavia, Former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania“.⁷ Savjet EU je prihvatio ovaj prijedlog u junu 1999. godine, kada je Proces i otvoren. Čelnici Unije su na samitu Evropskog savjeta u Feiri, 19–20. juna 2000. godine, istakli da je cilj Unije „potpuna integracija ovih zemalja u njene političke i ekonomski strukture kroz Proces stabilizacije i pridruživanja. Sve zemlje su potencijalni kandidati za članstvo u EU“.⁸ Zemlje Zapadnog Balkana su Proces stabilizacije i pridruživanja zvanično prihvatile kao svoj „put za približavanje Evropskoj uniji“⁹ na Zagrebačkom samitu, 24. novembra 2000. godine. Unija je tada potvrdila njihovu evropsku perspektivu i status potencijalnih kandidata u skladu za zaključcima iz Feire. Zagrebački samit je bio prvi samit lidera država Zapadnog Balkana i Evropske unije, a obilježila ga je upravo „inauguracija Procesa stabilizacije i pridruživanja“.¹⁰

Uloga Procesa stabilizacije i pridruživanja kao segmenta politike proširenja EU za region Zapadnog Balkana formulisana je na Solunskom samitu Evropskog savjeta, 19–20. juna 2003. godine, kada je istaknuto da je „PSP-a okvir za evropski put zemalja Zapadnog Balkana sve do njihovog budućeg pristupanja“,¹¹ i zato on mora biti dopunjena elementima politike proširenja. Ponovo je istaknuto da je budućnost Balkana u Evropskoj uniji, ali da se brzina napretka nalazi u rukama zemalja regionala. Tada je usvojena Solunska agenda za Zapadni Balkan,¹² kojom se u PSP uvode „evropska partnerstva“, instrumenti proširenja, koji će biti kreirani po uzoru na „pristupna partnerstva“, ključni element prepristupne strategije za države Centralne i Istočne Evrope. Evropska partnerstva se uvode kao podrška procesu reformi, a pojedinačnim partnerstvom za svaku zemlju regionala se navode kratkoročni (od jedne do dvije godine) i srednjoročni prioriteti (od tri do pet godina) za dalje integrisanje u EU, koji predstavljaju tempo političkih, institucionalnih, ekonomskih i ostalih reformi. Uvedena je i tehnička

⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania), COM (1999) 235 final, Brussels, 26 May 1999., <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf> (23. 12. 2014).

⁸ Presidency Conclusions, Santa Maria de Feira European Council, 19 and 20 june 2000, tačka 67; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm (24. 12. 2014)

⁹ Zagreb Summit 2000 Conclusions, 24 November 2000, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html (24. 12. 2014)

¹⁰ Miščević Tanja: *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd 2009, 164.

¹¹ Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19 and 20 june 2003, 13-14, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf (26. 12. 2014)

¹² The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf (5. 1. 2015)

pomoć zemljama ovog regiona za pravno usklađivanje i izgradnju administrativnih kapaciteta, tzv. twinning programi.¹³

Osnovni cilj Procesa su bilateralne i regionalne aktivnosti kako bi se, prvo, postigla stabilizacija i održanje uravnoteženog napretka regiona Zapadnog Balkana, a zatim i pridruživanje Uniji.¹⁴ Elementi Procesa stabilizacije i pridruživanja su: sporazum o stabilizaciji i pridruživanju; autonomne trgovinske mјere (i drugi ekonomski i trgovinski odnosi); programi finansijske pomoćи; pomoć za demokratizaciju i razvoj civilnog društva; humanitarna pomoć za izbjeglice, povratnike i raseljena lica; saradnja u oblasti policije i pravosuđa, i razvoj političkog dijaloga.¹⁵

Prema mišljenju Unije, jedini način da se održi stabilnost balkanske regije je ponuditi tim državama što jaču saradnju i povezanost sa EU. Osnovni principi na kojima se Proces zasniva su: uslovljenost (ispunjavanje uslova Evropske unije osnova je cjelokupnog odnosa); fleksibilnost i individualnost (Proces je prilagodljiv potrebama i posebnim uslovima svake zemlje kako bi se omogućio napredak brzinom usklađenom sa sposobnostima te zemlje da ispunи predviđene obaveze), i obaveznost regionalne saradnje (ona podrazumijeva saradnju sa susjedima koja je podsticaj za dalji razvoj i pomoć zemlji da razvije radne metode i praksu koje su integralni dio članstva EU. Regionalna saradnja je obaveza svih zemalja).

Na samitu Evropskog savjeta, 21–22. juna 1993. godine u Kopenhagenu, šefovi država i vlada tadašnjih 12 članica EZ izrazili su spremnost za prijem zemalja Centralne i Istočne Evrope, i tada su prvi put u istoriji procesa evropskih integracija precizirani uslovi za sticanje članstva EZ/EU.¹⁶ Do tada je postojao samo opšti geografski uslov da se radi o evropskoj zemlji. Ti uslovi, koji su danas poznati kao „kriterijumi iz Kopenhagena“, su: politički – stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje prava manjina; ekonomski – tržišna ekonomija koja je dovoljno konkurentna da izdrži pritisak konkurenkcije i delovanje tržišnih sila u okviru EU;¹⁷ sposobnost da prihvate obaveze članstva, uključujući pridržavanje ciljeva političke, ekonomiske i monetarne unije.

¹³ Direktna stručna pomoć koju institucijama država ovog regiona organizuju i sprovode predstavnici administracije država članica EU.

¹⁴ Miščević Tanja, 152.

¹⁵ Conclusions of the General Affairs Council of 21 June 1999 (Luxembourg), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/09008.EN9.htm (8. 1. 2015)

¹⁶ European Council, Conclusions of the Presidency, Copenhagen, 21-22 June 1993, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf (9. 1. 2015)

¹⁷ Kriterijumi funkcionalisanja tržišne privrede su: 1. makroekonomska stabilnost, 2. liberalizacija cena i trgovine, 3. lak ulazak na tržište i izlazak iz njega, 4. privatizacija i regulacija preduzeća, 5. uređivanje finansijskog sektora, 6. konsenzus o privrednoj politici, 7. ljudski kapital, ulaganja i infrastruktura, 8. trgovinska integracija sa EU, 9. valjana politika konkurenkcije i 10. politika razvoja malih i srednjih preduzeća. Navedeno prema: Prokopijević Miroslav: *Evropska unija – uvod*, Službeni glasnik, Beograd 2009, 560.

Kriterijumi iz Kopenhagena odražavaju vrijednosti na kojima je zasnovana Evropska unija: demokratija, vladavina prava, poštovanje osnovnih prava, kao i značaj funkcionisanja tržišne privrede. Evropski savjet je na samitu u Madridu, 15–16. decembra 1994. godine, ovim kriterijumima dodao još jedan uslov – administrativnu sposobnost države kandidata da sproveđe preuzete obaveze tj. država kandidat mora posjedovati takav administrativni aparat koji će biti u stanju da odgovori na sve obaveze koje zahtijeva članstvo u EU.

U odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope, za države Zapadnog Balkana važe rigorozniji uslovi za sticanje članstva Evropske unije. One moraju ispuniti tri grupe uslova:

- prvi su opšti uslovi prijema u Uniju, „kriterijumi iz Kopenhagena“;
- drugi su uslovi koji su zajednički za države ovog regiona (uslovi Procesa stabilizacije i pridruživanja), i odnose se na stabilizaciju regiona (ekonomsku, političku, bezbjednosnu), uspostavljanje regionalne saradnje, povratak izbjeglica, ispunjavanje obaveza iz mirovnih sporazuma i saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu SFRJ;
- treća grupa su konkretni uslovi za svaku državu regiona. To su kratko-ročni i srednjoročni prioriteti svake države pojedinačno, a nabrojani su u Evropskom partnerstvu za datu državu.¹⁸

Pristupanje Evropskoj uniji je osnovno spoljnopoličko opredjeljenje država Zapadnog Balkana. Napredak u Procesu stabilizacije i pridruživanja se ocenjuje pojedinačno i tempo kojim se država kreće kroz faze ovog procesa zavisi od njene sposobnosti da preuzima i ispunjava obaveze. Status kandidata nije garancija za pristupanje Uniji i ne postoji rok za otvaranje pregovora i završetak procesa pristupanja.

Pitanje vladavine prava je sada u središtu procesa proširenja. To je novi pristup, podržan od strane Savjeta u decembru 2011. godine, koji podrazumijeva da države kandidati prvo rješavaju najteže zadatke kao što su reforma pravosuđa i borba protiv organizovanog kriminala i korupcije, budući da su to glavni problemi država Zapadnog Balkana na putu ka EU. Nakon pregovora o pristupanju sa Hrvatskom, Evropska komisija je predložila da pregovori sa svakom narednom zemljom Zapadnog Balkana počinju od poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna

¹⁸ Miščević Tanja, 151.

prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbjednost).¹⁹ Dobri međususjedski odnosi i regionalna saradnja su ključni elementi Procesa stabilizacije i pridruživanja.²⁰

3. Status Bosne i Hercegovine u Procesu stabilizacije i pridruživanja

Deceniju i po nakon pokretanja Procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP) samo je jedna država, Hrvatska, postala članica EU. Zbog toga je opšti zaključak da je dosadašnji napredak zemalja Zapadnog Balkana u PSP-u nezadovoljavajući. Reforme se ne odvijaju potrebnom brzinom, a napredak zemalja prema EU je neuјednačen. Nesumnjivo, PSP je izvršio stabilizaciju regiona Zapadnog Balkana a perspektiva članstva u Evropskoj uniji, koju Proces nudi, bila je glavni motiv za reforme u regionu. PSP je objedinio i paralelno sprovodi dva, inače, odvojena procesa, tranziciju i integraciju. Najviši nivo u procesu evropskih integracija od zemalja regiona dostigla je Hrvatska, koja je 1. jula 2013. godine postala 28. punopravna članica EU. Pristupni pregovori su otvoreni sa Crnom Gorom i Srbijom. Makedonija „čeka“ datum otvaranja pregovora, a Albanija ima status kandidata. Najmlađa učesnica Procesa stabilizacije i pridruživanja je Republika Kosovo, sa kojom su 28. oktobra 2013. godine otvoreni pregovori o zaključivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Posljednja na ljestvici razvijenosti odnosa sa EU od zemalja Zapadnog Balkana (ukoliko izuzmemosmo Kosovo zbog njegovog spornog statusa u međunarodnim odnosima) je Bosna i Hercegovina, koja još nije podnijela aplikaciju za članstvo u EU niti je njen Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio na snagu. Odluku kada će podnijeti aplikaciju za članstvo svaka zemlja sama donosi, ne postoji definisan rok od strane EU kada to mora biti učinjeno. Međutim, „jasno

¹⁹ Danas se pregovori o pristupanju vode u okviru 35 pregovaračkih poglavljia: 1. slobodno kretanje robe, 2. slobodno kretanje radnika, 3. pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga, 4. slobodno kretanje kapitala, 5. javne nabavke, 6. pravo privrednih društava (kompanijsko pravo), 7. pravo intelektualne svojine, 8. politika konkurenkcije, 9. finansijske usluge, 10. informaciono društvo i mediji, 11. poljoprivreda i ruralni razvoj, 12. ispravnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, 13. ribarstvo, 14. transportna politika, 15. energetika, 16. oporezivanje, 17. ekonomска и monetarna politika, 18. statistika, 19. socijalna politika i zapošljavanje, 20. preduzetnička i industrijska politika, 21. transevropske mreže, 22. regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, 23. pravosuđe i osnovna prava, 24. pravda, sloboda i bezbjednost, 25. nauka i istraživanja, 26. obrazovanje i kultura, 27. životna sredina, 28. zaštita potrošača i zdravstvena zaštita, 29. carinska unija, 30. međunarodni ekonomski odnosi, 31. spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika, 32. finansijska kontrola, 33. finansijske i budžetske odredbe, 34. institucije, 35. ostalo.

²⁰ Strategija proširenja 2013–2014, Evropska komisija, oktobar 2013, 3, 4; http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_13_14.pdf. (10. 1. 2015)

je da ona ne može biti podneta dok država ne pokaže neku meru sposobnosti da ispunjava svoje obaveze iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju²¹.

U hronologiji odnosa EU i BiH, prva značajnija aktivnost za BiH nakon pokretanja PSP-a, bila je objavljanje Mape puta (Road Map), u martu 2000. godine, čije je ispunjavanje bilo preduslov za početak izrade Studije izvodljivosti za otpočinjanje pregovora o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. U septembru 2000. godine uveden je bescarinski pristup proizvoda iz Bosne i Hercegovine tržištu Evropske unije (Autonomus Trade Measure – ATM).

Evropska unija je u Mapi puta postavila 18 uslova (politički, ekonomski i uslovi iz oblasti demokratije, ljudskih prava i vladavine prava) koje je BiH trebalo da ispuni, što je suštinski učinjeno do decembra 2002. godine. U toku te dvije i po godine su, između ostalog, osnovane nove državne institucije kao što su Stalni sekretarijat Predsjedništva BiH, Agencija za državni službu i dr., donesen je izborni zakon, usvojen jedinstven pasoš, implementiran Zakon o državnoj građičnoj službi, i drugo. Evropska komisija je 18. novembra 2003. godine uslovno pozitivno ocijenila Studiju izvodljivosti za BiH u kojoj je identifikovano 16 oblasti u kojima je morao biti ostvaren suštinski reformski napredak da bi Komisija preporučila Savjetu otvaranje pregovora sa BiH o zaključivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Te oblasti/uslovi bili su: ispunjavanje političkih uslova i međunarodnih obaveza (potpuna saradnja sa Haškim tribunalom, posebno Republika Srpska, poštovanje Dejtonskog mirovnog sporazuma i dr.); djelotvornija uprava (sprovodenje Zakona o Vijeću ministara i Zakona o ministarstvima); djelotvornija javna uprava (reforma javne uprave, jasna podjela nadležnosti, posebno u oblasti unutrašnjih poslova i zdravstva); evropske integracije (osigurati pravilno i potpuno funkcionisanje Direkcije za evropske integracije); djelotvorniji zakoni koji se odnose na ljudska prava (usvojiti zakon o povratku izbeglica i dr.); djelotvorno sudstvo; borba protiv kriminala, prije svega, organizovanog kriminala; upravljanje pitanjima azila i migracije; reforma carinskog i poreskog sistema; donijeti Zakon o budžetu; proračunska praksa (preduzeti korake na evidentiranju svih isplata javnim tijelima na različitim nivoima vlasti); pouzdani statistički podaci (sprovesti Zakon o statistici u cilju stvaranja funkcionalnog sistema za statistiku); konzistentna trgovinska politika; integrисано energetsko tržište; uvođenje jedinstvenog ekonomskog prostora BiH; javni BiH RTV sistem. Savjet je prvo Evropsko partnerstvo sa BiH usvojio u martu 2004. godine.²²

Evropska komisija je 21. oktobra 2005. godine dala preporuku Savjetu da započne pregovore o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Bosnom i Hercegovinom, te su oni i otvoreni 25. novembra te godine. Bosna i Hercegovina je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom zaključila 16. juna 2008. godine. Iako su ga sve države članice EU ratifikovale kra-

²¹ Miščević Tanja, 167.

²² O hronologiji odnosa EU i BiH opširnije vidjeti na sajtu Direkcije za evropske integracije Savjeta ministara BiH: <http://www.dei.gov.ba>.

jem 2010. godine, on još nije stupio na snagu jer BiH nije ispunila sve zadatke na koje se obavezala prilikom njegovog potpisivanja, a najvažniji je sprovođenje pre-sude Evropskog suda pravde u slučaju Sejdic–Finci od 22. decembra 2009. godine, koja zahtijeva izmjene Ustava BiH i Izbornog zakona. Tako je za BiH još uvijek na snazi Privremeni sporazum,²³ koji je stupio na snagu 1. jula 2008. godine. Evropska unija je 15. decembra 2010. godine uvela bezvizni režim za građane BiH.

4. Uslovi za napredak BiH u procesu evropskih integracija

Danas se Bosna i Hercegovina, prema ocjeni Evropske komisije, nalazi na mrtvoj tački u procesu evropskih integracija.²⁴ Evropska komisija je u Strategiji proširenja 2013–2014. godine istakla da BiH mora da ispuni dva uslova da bi mogla da krene dalje na putu ka EU: da izvrši presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdic–Finci, bez odlaganja, i da uspostavi efikasan mehanizam koordinacije za pitanja o EU (naziva se i tzv. jedan glas iz BiH). Dok se ne uspostavi mehanizam koordinacije, Evropska komisija je odložila donošenje daljih odluka o pretpriступnoj pomoći za Bosnu i Hercegovinu.²⁵ Isti uslovi i stav Unije ponovljeni su i u posljednjoj Strategiji proširenja 2014–2015, u kojoj je istaknuto da nedostatak bilo kakvog djelotvornog mehanizma koordinacije nastavlja negativno da utiče na interakciju zemlje sa EU, te da su građanski protesti širom BiH početkom 2014. godine naglasili nestabilnost socio-ekonomskog stanja u zemlji.

Dervo Sejdic i Jakob Finci, državljeni BiH, obratili su se 3. jula odnosno 18. avgusta 2006. godine, Evropskom судu za ljudska prava zbog nemogućnosti da se kao pripadnici romske i jevrejske vjerske nacionalne manjine kandiduju za članove Doma naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništva BiH na osnovu Ustava BiH koji predviđa da se u ove državne organe mogu kandidovati samo pripadnici konstitutivnih naroda tj. srpskog, hrvatskog ili bošnjačkog naroda. U presudi od 22. 12. 2009. godine utvrđena je ustavna diskriminacija osoba koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda, te se obavezuju vlasti u BiH da, u cilju otklanjanja utvrđene povrede prava u odnosu na aplikante, a ujedno i u odnosu na sve osobe u sličnoj situaciji, izvrše izmjene odredaba Ustava i Izbornog zakona BiH na način da se pojedincima koji se ne izjašnjavaju

²³ Do završetka ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju na snazi je privremeni/prelazni sporazum koji se zaključuje uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Prelazni sporazum stupa na snagu kada ga usvoje Savjet i pridružena država. On se objašnjava kao trgovinski dio SSP jer se njime uređuju trgovinska i srodnna ekomska pitanja (slobodno kretanje roba, tržišna konkurenca, carine i dr.). Njegova primjena traje sve do stupanja na snagu SSP.

²⁴ Vidjeti: *Strategija proširenja 2013–14*, 22. i *Strategija proširenja i ključni izazovi 2014–2015*, Evropska komisija, oktobar 2014, 32. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_14_15.pdf (12.1.2015.)

²⁵ *Strategija proširenja 2013–14*, 22, 23.

kao pripadnici konstitutivnih naroda omogući da se kandiduju za člana Predsjedništva BiH i za delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Odlučujući o žalbama aplikanata Sud je istakao da su sporne ustavne odredbe koje isključuju mogućnost „ostalih“ da se kandiduju, u to vrijeme kada su usvojene imale opravdanje i slijedile su cilj koji je uopšteno bio kompatibilan sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, a to je uspostavljanje mira. Razmatrajući period od kada je BiH ratifikovala ovu Konvenciju (12. 7. 2002. godine), Sud je na osnovu postignutog progrusa u BiH u periodu od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, i na osnovu mišljenja Venecijanske komisije koja smatra da postoje mehanizmi podjele vlasti između konstitutivnih naroda koji automatski ne znače potpuno isključivanje predstavnika ostalih zajednica, te na osnovu obaveza BiH koje proizlaze iz članstva u Savjetu Evrope i ratifikacije SSP-a, zaključio da dugotrajna nemogućnost aplikanata da se kandiduju za navedene institucije nema objektivno i prihvatljivo opravdanje, te predstavlja kršenje opšte zabrane diskriminacije (odnosno Protokola br. 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima).²⁶

Bosna i Hercegovina je 2002. godine postala članica Savjeta Evrope, čime je preuzeila obavezu da izmijeni izborni zakon koji diskriminiše pripadnike nacionalnih manjina u BiH (prilikom pristupanja obavezala se da će to učiniti u roku od jedne godine uz pomoć savjetodavnog tijela Savjeta Evrope „Evropske komisije za demokratiju putem prava“ tzv. Venecijanske komisije). Na usklađivanje spornih odredbi BiH je obavezna i prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, kojim je predviđen rok od jedne do dvije godine za ove izmjene kako bi se osigurala puna usklađenost sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i obvezama prema Savjetu Evrope.

Republika Srpska je izrazila spremnost da se postupi po odluci Evropskog suda za ljudska prava i prihvata izmjenu Ustava BiH u vezi sa izborom člana Predsjedništva, odnosno člana 5, tako što bi se izbacila etnička odrednica. Umjesto riječi „jednog Srbina“ upotrijebio bi se termin „jednog člana“ (dakle, nema više naznake da on mora biti Srbin; jedan član je iz RS i dva člana iz Federacije, ali da više od jednog člana ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda ili reda ostalih).²⁷ U ovom entitetu postoji zajednički stav stranačkih lidera da se član predsjedništva iz RS, kao i do sada, bira direktnim putem (RS je jedna izborna jedinica u tom slučaju).

U Federaciji BiH ne postoji saglasnost o ovom pitanju. Predstavnici hrvatskih i bošnjačkih stranaka se slažu da predstavnicima „ostalih“ naroda treba omogu-

²⁶ Opširnije vidjeti u izvještaju agenta Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava: Mijić Monika: „Presuda Sejdić–Finci protiv BiH nezaustavljivi je pokretač ustavnih promjena u BiH“, <http://www.jabiheu.ba/Vijest.aspx?newsid=531> (18. 1. 2015)

²⁷ Prema čl. 5 Ustava BiH, Predsjedništvo BiH sastoji se od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji je izabran izravno s teritorija Federacije, i jednog Srbina, izravno izabrana sa teritorija Republike Srpske. http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1951_USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_srp.pdf (18.1.2015.)

čiti da budu birani u najviše institucije vlasti u BiH, ali ne i oko načina izbora članova predsjedništva. Bošnjačke stranke zastupaju prijedlog o indirektnom izboru članova Predsjedništva tj. da se oni biraju u Parlamentarnoj skupštini BiH. Predstavnici Hrvata zahtijevaju da se u Ustav BiH unese mehanizam od dva izborna područja u Federaciji, jedan sa većinskim bošnjačkim i drugi s većinskim hrvatskim biračkim tijelom, kako bi se eliminisala mogućnost da jedan narod bira drugome člana predsjedništva BiH. Za sve kandidate glasalo bi se na cijeloj teritoriji Federacije, a zatim bi se utvrdila rang-lista. Kandidat koji bi osvojio najveći broj glasova bio bi prvi član Predsjedništva. Drugi ne bi smio biti iz iste etničke grupe kao prvi član Predsjedništva, i morao bi više od polovine glasova na izborima osvojiti iz onog područja u kom je prvi kandidat osvojio manje od polovine glasova. Bošnjaci se protive ovakvom prijedlogu, smatrajući da bi ovakva podjela Federacije imala dublji politički cilj – stvaranje trećeg entiteta u BiH.

Ne postoji ni jedinstven prijedlog u vezi sa izborom delegata za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.²⁸ Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (5 Srba). Prema članu 4 Ustava BiH, nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz RS bira Narodna skupština Republike Srpske.

Dom naroda, uz Predstavnički dom PSBiH, ravnopravno učestvuje u donošenju svih zakona odnosno sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane oba doma (član 4 Ustava BiH). Međutim, Dom naroda ima i dodatnu, ekskluzivnu nadležnost – zaštita interesa konstitutivnih naroda. On može da stavi veto na usvajanje određenog zakona u parlamentarnoj proceduri, i koji je već usvojen u Predstavničkom domu, ukoliko jedan od tri konstitutivna naroda zaključi da taj zakon ugrožava njegov vitalni, nacionalni interes. „Predložena odluka PSBiH može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda... Za donošenje takve odluke biće potrebna saglasnost Doma naroda izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju... (član IV/3/e Ustava BiH).

Prema jednoj studiji iz 1997. godine, Dom naroda PS BiH je, uz američki Senat, jedini gornji dom (u državama sa dvodomnim parlamentima) koji ima

²⁸ Parlamentarna skupština BiH je najviši zakonodavni organ Bosne i Hercegovine. Sastoji se od dva doma – Predstavničkog doma i Doma naroda, a sve zakonodavne odluke donose se usvajanjem u oba doma. Prema članu 4 Ustava BiH, Parlamentarna skupština je nadležna za: donošenje zakona potrebnih za sprovođenje odluka Predsjedništva ili za provođenje njenih funkcija prema Ustavu; odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija BiH i za međ. obaveze BiH; odobravanje budžeta BiH; potvrđivanje imenovanja predsedavajućeg i članova Vijeća ministara; odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju međ. ugovora; odlučivanje o drugim pitanjima neophodnim za sprovođenje njenih funkcija, ili onih koje su joj dodijeljene zajedničkim sporazumom entiteta. - http://www.parlament.ba/sadrzaj/about/general_info/?id=20333&langTag=bs-BA (19. 1. 2015)

veća ovlašćenja od samog donjeg doma.²⁹ Sprovodenje presude Sejdić–Finci u vezi sa Domom naroda, u stvari, otvara pitanje reforme Doma naroda PS BiH (prvenstveno pitanje broja njegovih članova i nadležnosti). S obzirom na to da sadašnja organizacija države Bosne i Hercegovine, zasnovana na zadržavanju ustavne kategorije konstitutivnih naroda, ima podršku svih glavnih političkih aktera u oba entiteta, te da međunarodna zajednica ne potencira napuštanje ova-kvog ustavno-političkog sistema, pitanje je „kako osigurati izvršenje presude u predmetu Sejdić–Finci uz istovremeno zadržavanje koncepta tri konstitutivna naroda. To je pitanje posebno relevantno za reformu Doma naroda PS BiH, koji je, po svojoj ustavnoj definiciji, *dom konstitutivnih naroda*“.³⁰

Drugi uslov koji EU zahtijeva od BiH je uspostavljanje funkcionalnog mehanizma koordinacije između različitih nivoa vlasti sa ciljem preuzimanja, primjene i sprovodenja zakonodavstva EU kako bi se omogućilo da BiH jedinstveno nastupa i govori „jednim glasom“ u vezi sa pitanjima o EU. Politički lideri BiH su se obavezali da će definisati mehanizam koordinacije do 31. oktobra 2012. godine, ali to do kraja 2014. godine nije učinjeno tj. nema saglasnosti o ovom pitanju. Republika Srpska prihvatile je većinu prijedloga Evropske unije u vezi sa ovim pitanjem, dok u Federaciji nema saglasnosti o ovom pitanju.

Mehanizam koordinacije u vezi sa EU pitanjima na najnižem nivou u BiH postoji budući da pri Vijeću ministara BiH već postoji tijelo koje ima koordinatorsku ulogu – Direkcija za evropske integracije. To je „stalno, samostalno i stručno tijelo Savjeta ministara BiH. Direkcija obavlja poslove koji se odnose na usklajivanje aktivnosti organa vlasti u BiH, te nadzor nad sprovodenjem odluka koje donose nadležne institucije u BiH, a koje se odnose na aktivnosti potrebne za evropske integracije. Direkcija ima ulogu glavnog koordinatora procesa evropskih integracija na nivou države (tzv. horizontalna koordinacija) i između državnih institucija i entiteta (tzv. vertikalna koordinacija). Između ostalog, DEI koordinira i finansijsku pomoć Evropske unije.“³¹

Evropska unija pod mehanizmom koordinacije podrazumijeva jasno definisanje o tome koji nivo vlasti u Bosni i Hercegovini u vezi sa EU pitanjima odlučuje, za šta je ko zadužen, uz osiguranu usklađenost njihovih aktivnosti. S obzirom na činjenicu da BiH od zemalja regiona Zapadnog Balkana ima najsloženiju strukturu i najviše nivoa vlasti (lokalni, kantonalni, entitetski, državni), njoj je i najpotrebniji efikasan mehanizam koordinacije, pri čemu EU ističe da sama decentralizovana struktura BiH nije problem u procesu pristupanja. Mehanizmom koordinacije „precizno bi bilo definisano ko šta radi – od opština, preko

²⁹ Nystuen Gro: *Achieving Peace Or Protecting Human Rights?: Conflicts Between Norms Regarding Ethnic Discrimination in the Dayton Peace Agreement*, Boston 2005, 165.

³⁰ Hodžić Edin, Stojanović Nenad: „Kako reformirati Dom naroda PS BiH? Izazovi izvršenja presude u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH“, *Analitički sažetak* br. 2/2011, 2.

³¹ O Direkciji za evropske integracije, <http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/default.aspx?id=9950&langTag=bs-BA> (20.1.2015.)

kantona do entiteta i države. Ono što je možda i najbitnije u vezi s mehanizmom koordinacije, jeste da bi takvim dokumentom konačno bila stavljena tačka na razgovore o nadležnostima i Ustavu pošto bi zadaci i odgovornosti bili jasno definisani i raspoređeni po različitim nivoima vlasti“.³²

BiH je jedina zemlja regiona koja ni poslije 15 godina učešća u PSP, nema izrađen plan integrisanja odnosno nacionalni program za integraciju. Njegov preduslov je upravo mehanizam koordinacije. U programu integrisanja koji je, u stvari, plan kako da se zadovolje tj. dostignu svi kriterijumi da bi zemlja postala članica Unije, treba da se evidentiraju sve obaveze, ko su nosioci obaveza, način i rok njihove realizacije. Bez mehanizma koordinacije u slučaju BiH nemoguće je uraditi valjan program integrisanja. Bez uspostavljanja efikasnog mehanizma koordinacije nema ni kredibilne aplikacije za članstvo u EU.

Različito viđenje nadležnosti entiteta i zajedničkih organa BiH je osnovni razlog spoticanja u uspostavljanju koordinacionog mehanizma. Republika Srpska insistira na entitetskim nadležnostima jer se najveći dio „evropskih“ obaveza odnosi na entitete (više od 70% obaveza iz SSP-a je u nadležnosti entiteta), dok predstavnici bošnjačkih stranaka iz Federacije BiH potenciraju da ključne budu vlasti na nivou Bosne i Hercegovine jer je ona međunarodni subjekt koji zaključuje ugovore i koji je glavni u procesu integrisanja. Hrvatske stranke iz Federacije BiH insistiraju na kantonalnim (županijskim) nadležnostima i uključivanju kantonalnih predstavnika u odlučivanje o pitanjima koja se moraju rješavati u vezi sa procesom pristupanja EU i reformama koje treba sprovesti. Neuspostavljanje mehanizma koordinacije imalo je kao svoju direktnu posljedicu gubitak sredstava iz IPA fondova za BiH za 2013. godinu u iznosu od 45 miliona evra, koji su odlukom Evropske komisije preusmjereni na Kosovo.

Ukupna finansijska pomoć Unije Bosni i Hercegovini kroz program pretpristupne pomoći (IPA 1, Instrument for Pre-accession Assistance³³) u periodu od 2007. do 2013. godine iznosila je približno 660 miliona evra.³⁴ Od 1. januara 2014. godine primjenjuje se IPA II program³⁵ pretpristupne pomoći koji važi za

³² Vukić Uroš: „Koordinacija kamen spoticanja na putu ka EU“, dnevni list *Nezavisne novine*, 29. 4. 2012.

³³ Program IPA 1 je bio podijeljen na pet komponenti: 1. pomoć u tranziciji i izgradnji institucija; 2. prekogranična saradnja; 3. regionalni razvoj; 4. razvoj ljudskih resursa; 5. ruralni razvoj. Zemljama koje su u procesu pristupanja imale status kandidata bile su dostupne sve komponente, dok su zemlje – potencijalni kandidati, u koje je spadala i BiH, imale pravo samo na sredstva u okviru prve dvije komponente.

³⁴ Za 2007. godinu 62,1 milion evra, za 2008. god. 74,8 miliona evra, za 2009. godinu 89,1 miliona evra, za 2010. godinu 105,3 miliona evra, za 2011. godinu 107,4 miliona evra, za 2012. godinu 107,8 miliona evra i za 2013. godine 111,8 miliona evra. Navedeno prema: IPA, Key figures, European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm (22. 1. 2015)

³⁵ Finansijska pomoć u IPA 2 programu odnosi se na pet oblasti: 1. reforme u pripremi za članstvo u Evropskoj uniji i s tim povezana izgradnja institucija i kapaciteta, 2. društveno-ekonomski i regionalni razvoj, 3. zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, promocija

period 2014–2020. godine i ima budžet od 11,7 milijardi evra. U odnosu na raniji program finansijska pomoć iz IPA II programa je dostupna u svim njegovim segmentima bez obzira na to da li država ima status kandidata za članstvo ili ne. Najviše sredstava u periodu 2014–2020. godine dobiće Turska i to 4,45 milijarde evra, Srbija 1,5 milijardi evra, Albanija 649,5 miliona evra, Makedonija 664,7 miliona evra, Kosovo 645,5 miliona evra i Crna Gora 270,5 miliona evra. Bosna i Hercegovina je mogla u ovom periodu računati na pomoć od približno 600 miliona evra, međutim, EU je za nju za sada izdvojila samo 165,8 miliona evra, s tim što se ova cifra ne odnosi na period od sedam godina kao kod ostalih zemalja, već na period od 4 godine (za 2014. i 2015. godinu po 39,7 miliona evra, za 2016. godinu 42,7 miliona evra i za 2017. godinu 43,7 miliona evra). Ovo je navedeno u Indikativnom strateškom dokumentu kojim su utvrđeni prioriteti za finansijsku pomoć Evropske unije Bosni i Hercegovini za period 2014–2017. godine, koji je Evropska komisija usvojila 15. 12. 2014. godine. Strateški dokument će biti pregledan 2017. i prema potrebi revidiran, a može se revidirati u bilo koje vrijeme na inicijativu Evropske komisije. U dokumentu se ističe da će „u nedostatku sveobuhvatnog mehanizma koordinacije EU pomoći Bosni i Hercegovini biti usmjerena ka sektorima u kojima postoje dogovorene strategije“³⁶ a to su oblasti: demokratija i upravljanje; vladavina prava i osnovna prava; konkurentnost i inovacije, strategije lokalnog razvoja; obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike.

U Strateškom dokumentu je naveden i osnovni razlog zašto je izostala puna finansijska podrška EU. „Sve je teže opravdati osiguravanje prepristupnih fondova za zemlju čiji politički predstavnici nisu spremni na konsenzus koji je neophodan za nastavak puta ka pristupanju EU. Bez takvog konsenzusa postoji veliki rizik da prepristupna pomoć neće proizvesti očekivane rezultate. Kako bi se ti rizici smanjili, Komisija je zaključila da se puna podrška ne može opravdati zbog nepostojanja sveobuhvatnog mehanizma koordinacije u procesu evropskih integracija, koji je preduslov za podršku reformama u oblastima u kojima postoje zajedničke nadležnosti vlasti na različitim nivoima. Osim toga, Komisija je ulaganja, naročito u infrastrukturu za transport i životnu sredinu, uslovila usvajanjem cjelodržavnih sektorskih strategija“³⁷. Zbog nepostojanja državnih strategija BiH je ostala bez sredstava u oblastima u kojima je pomoć najpotrebnija: poljoprivreda, energetika i transport.

³⁶ rodne jednakosti i razvoj ljudskih resursa, 4. poljoprivreda i ruralni razvoj, i 5. regionalna i teritorijalna saradnja.

³⁷ Indikativni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu (2014–2017), 2. http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/dokumenti/default.aspx?id=14577&langTag=bs-BA (24. 1. 2015)

³⁷ *Ibid.*, 8.

Evropska unija je najavila da Bosni i Hercegovini od 1. januara 2016. godine prijeti i ukidanje autonomnih trgovinskih mjera,³⁸ odnosno da neće automatski produžiti odluku o privilegovanim tržišnom režimu sa BiH, ukoliko ona do tada ne prilagodi Prelazni sporazum/SSP i prihvati nastavak „tradicionalne trgovine“ sa Hrvatskom i nakon njenog ulaska u EU (omogući joj isti trgovinski režim kao prije ulaska u EU tj. da zadrži sve povlastice koje je imala kao članica CEFTE). Bosna i Hercegovina je ulaskom Hrvatske u Evropsku uniju tu zemlju stavila pod iste uslove kao i sve druge članice Unije. Hrvatska je kao nova, 28. članica sa sobom u Uniju donijela i određene povlastice koje je koristila u robnoj razmjeni sa zemljama Zapadnog Balkana. U slučaju odnosa sa BiH, unošenje povlastica po principu „tradicionalne trgovine“ u kontekstu Protokola uz PS/SSP značilo bi oslobođanje od plaćanja carinskih dažbina određenih količina roba koje su u prethodnom periodu bile uvožene iz Hrvatske kao što su npr. mljekero i mlječečni proizvodi, mesne prerađevine, voće i povrće (npr. Srbija je prihvatile ovaj status za Hrvatsku kojoj je tako dozvoljeno da i dalje izvozi cigarete po povlašćenim carinskim stopama u istom opsegu kao i prije ulaska u EU i to u sljedeće tri godine). Vlasti BiH strahuju da bi u tom slučaju te prenesene povlastice mogle važiti i za ostalih 27 država članica. Najveći broj tih proizvoda za koje Unija traži prenošenje povlašćenog tretmana prvo bitno nije bio sadržan u SSP-u zbog čega BiH tvrdi da bi izmjena Sporazuma u tom dijelu predstavljala suštinsku promjenu koja podrazumijeva pregovore, i donijela bi veću štetu ekonomiji BiH nego što bi ona bila pogodena ukoliko EU suspenduje autonomne trgovinske mjere. Pri zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, BiH je dokazala da 15 grupa proizvoda od izrazitog interesa za privredu BiH, koja je nespremnna za konkurenčki pritisak iz EU, ne treba da budu obuhvaćene ovim sporazumom, kojim je izvršena liberalizacija tržišta i stvorena zona slobodne trgovine (mljekero i mlječečni proizvodi, jaja, meso i mesne prerađevine, neke vrste voća i povrće i dr.). BiH zastupa stav da tehnička adaptacija sporazuma može značiti samo uvrštavanje Hrvatske kao strane ugovornice i prilagođavanje dijelova sporazuma činjenici da se on odnosi na još jednu državu.

5. Zaključak

Status Bosne i Hercegovine u procesu pristupanja Evropskoj uniji odnosno njen napredak nakon 15 godina od uključivanja u Proces stabilizacije i pridruživanja ocjenjuje se kao negativan. Ona je jedina zemlja regionala čiji sporazum o pridruživanju EU još uvijek nije stupio na snagu niti je podnijela aplikaciju za

³⁸ Autonomne trgovinske mjere su instrument EU čiji je cilj da zemljama Zapadnog Balkana otvore pristup unutrašnjem tržištu EU kroz asimetričnu liberalizaciju trgovine: ukidanje carina i kvota na izvoz proizvoda u EU. Ove mjere su uvedene u septembru 2000. godine. Carinska opterećenja ili godišnje kvote su zadržani samo na tekstil, ribu, mladu junetinu, vino i šećer, s tim da su tekstilna ograničenja za BiH ukinuta 1. marta 2001. godine.

članstvo u ovoj organizaciji. Ovakav nezadovoljavajući položaj Bosne i Hercegovine na putu ka EU, s obzirom na njenu prošlost i sadašnje uređenje, nije nešto neočekivano za poznavaoce balkanske istorije i političkih prilika.

Od zemalja Zapadnog Balkana, BiH ima najsloženiju pravnu, političku i etničku strukturu. Čine je dva entiteta (Republika Srpska i Federacija BiH) i jedan distrikt (Brčko), tri konstitutivna naroda iz tri različite religije. Federacija BiH, bošnjačko-hrvatski entitet, je podijeljena na 10 kantona (županija), od kojih svaki kao upravna jedinica ima vlastitu zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, kao i sami entiteti. Ustav današnje BiH donijet je kao aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, 14. decembra 1995. godine, kojim je okončan četvorogodišnji građanski rat u ovoj bivšoj jugoslovenskoj republici.

Glavni uzrok stagnacije Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija je, prema ocjeni Unije, nedostatak (kolektivne) političke volje.³⁹ Iako EU ističe da specifično uređenje BiH nije prepreka za uspješno učešće u evrointegracijama, njen sadašnji status ukazuje nam da su, upravo, složena etničko-vjerska struktura i uređenje glavne prepreke za njen napredak. Uslovi koje BiH mora ispuniti da bi nastavila ka EU, primjena presude Sejdić–Finci i uspostavljanje mehanizma koordinacije, zahtijevaju saglasnost sva tri konstitutivna naroda i oba entiteta, čije se postizanje već desetak godina pokazuje kao nepremostiva prepreka. Oba uslova, u stvari, aktiviraju rasprave o održivosti sadašnjeg uređenja BiH, posebno entiteta Federacije BiH. Većinu prijedloga Evropske unije u vezi sa rješavanjem ova dva uslova prihvatile je samo Republika Srpska.

Dok se ne uspostavi mehanizam koordinacije, Evropska unija je odložila donošenje odluka o pretpristupnoj pomoći za Bosnu i Hercegovinu, odnosno pomagaće samo sektore u kojima postoji strategija na državnom nivou kao što su obrazovanje i vladavina prava, ali ne i oblasti u kojima je pomoći BiH najpotrebnija poput poljoprivrede i energetike. Nedostatak političke volje je Bosnu i Hercegovinu, u finansijskom smislu, samo 2013. godine koštalo 45 miliona evra iz IPA fondova, koje je Evropska komisija konkretno zbog neuspostavljanja koordinacionog mehanizma preusmjerila na Kosovo.

Literatura

- Council conclusions on the principle of conditionality governing the development of the European Union's relations with certain countries of south-east Europe, 29 April 1997, <http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/9704/p202001.htm>
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic

³⁹ Strategija proširenja 2013–2014, 2. i Strategija proširenja 2014–2015, 32.

- of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania)", COM (1999) 235 final, Brussels, 26. 5. 1999, <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf>
- Conclusions of the General Affairs Council of 21 June 1999 (Luxembourg), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/09008.EN9.htm
 - Dinan Dezmon (2009): *Sve bliža unija – uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd
 - Etinski Rodoljub et al. (2010): *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet, Novi Sad
 - European Council, Conclusions of the Presidency, Copenhagen, 21-22 June 1993, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf
 - Hodžić Edin, Stojanović Nenad (2011): „Kako reformirati Dom naroda PS BiH? Izazovi izvršenja presude u predmetu Seđić i Finci protiv BiH“, *Analitički sažetak* br. 2/2011, Analitika – Centar za društvena istraživanja, Sarajevo
 - IPA: Key figures, European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm
 - Indikativni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu (2014–2017), <http://europa.ba/Download.aspx?id=1577&lang=BS>
 - Miščević Tanja (2009): *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd
 - Mijić Monika, izvještaj agenta Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava, „Presuda Seđić–Finci protiv BiH nazaustavljeni je pokretač ustavnih promjena u BiH“, <http://www.jabiheu.ba/Vijest.aspx?newsid=531>
 - Nystuuen Gro (2005): *Achieving Peace Or Protecting Human Rights?: Conflicts Between Norms Regarding Ethnic Discrimination in the Dayton Peace Agreement*, Boston
 - Presidency Conclusions, Santa Maria de Feira European Council, 19 and 20 june 2000, tačka 67, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-rl.en0.htm
 - Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19 and 20 june 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf
 - Prokopijević Miroslav (2009): *Evropska unija – uvod*, Službeni glasnik, Beograd
 - Strategija proširenja 2013–2014, Evropska komisija, oktobar 2013. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_13_14.pdf

- Strategija proširenja 2014–2015, Evropska komisija, oktobar 2014. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_14_15.pdf
- Indikativni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu (2014–2017), http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/dokumenti/default.aspx?id=14577&langTag=bs-BA
- The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration, 19 and 20 june 2003, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf
- The Schuman Declaration,
- http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm.
- Ustav Bosne i Hercegovine, http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1951_USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE.pdf
- Vukić Uroš: „Koordinacija kamen spoticanja na putu ka EU“, dnevni list *Nezavisne novine*, Banja Luka, 29. 4. 2012.
- Zagreb Summit 2000 Conclusions, 24 November 2000, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html

Danijela Lakić, Teaching Assistant

Faculty of Law

Slobomir P. University, Bijeljina

THE STATUS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

The paper analyzes the level that Bosnia and Herzegovina has reached in the process of accession to the European Union. Since year 2000, it has been included in Stabilization and Accession Process, politico-legal framework of the European Union for the integration in the Western Balkans. Among the countries in this region, Bosnia and Herzegovina has the slowest advancement on its way to the EU. It has not yet submitted the application for EU membership nor has the Stabilization and Accession Agreement come into force. The EU requires that Bosnia and Herzegovina meet two conditions in order to move forward. The first condition is the implementation of the Seđić and Finci ruling of The European Court of Human Rights, from 2009, and the second is to create an efficient coordination mechanism on EU issues (with one voice on EU issues). Until the second condition is met, the EU has postponed making the decision on pre-accession assistance to Bosnia and Herzegovina until further notice. According to the assessment of the European Commission, the main cause of this stagnation of Bosnia and Herzegovina is the lack of political will, and its specific constitution that does not present the obstacle to succession in the process of European integration.

Key words: Stabilization and Association Process, coordination mechanism on EU issues, IPA 2, Bosnia and Herzegovina, the European Union

