

**PRETPOSTAVKE I DOMETI INTEGRACIJE BOSNE I
HERCEGOVINE U EVROPSKU UNIJU**

**REQUIREMENTS AND PERSPECTIVES OF BOSNIA AND
HERZEGOVINA'S INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION**

Sažetak

U tekstu se razmatraju pretpostavke i perspektive integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Bosna i Hercegovina je svojim geografskim položajem, multietničkom strukturom te tradicijom multikulturnog života i tolerancije u poziciji da može jačati ideju integracije naroda i država u Evropskoj uniji. I pored postojanja opšteg konsenzusa građana BiH o pristupanju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, evropski diskurs unutar Bosne i Hercegovine ostao je unutar okvira dinamike ideološkog konformizma i duboko podređen interesima političkih elita etničkih stranaka. Kao jedan od glavnih uzroka zastoja u procesu integracije BiH u EU problematizira se koncept zasnivanja vlasti na etničkoj osnovi i ukazuje na nužnost izvođenja demokratske konsolidacije. Ključni problem je nemogućnost etničkih stranaka da formiraju parlamentarnu većinu sa koalicionim političkim programom. Vladavina na partnerskoj osnovi pobjedničkih stranaka destruiira moć Parlamenta BiH, a time i parlamentarne demokratije. Druga pretpostavka uspješnog odvijanja procesa integracije BiH u Evropsku uniju uslovljena je kreacijom novog pristupa međunarodne zajednice i Evropske unije u izvođenju reformi nužnih za postizanje statusa kandidata, a potom i punopravnog članstva države Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Institucije Evropske unije u izvođenju procesa integracije BiH u Evropsku uniju imaju istorijsku odgovornost ustanovljenu Dejtonskim mirovnim sporazumom. Radi se o istorijskoj odgovornosti da Bosna i Hercegovina izgradi svoje demokratske institucije i postane samoodrživa država.

Ključne riječi: BiH, EU, Dejtonski mirovni sporazum, konsenzus, evropske integracije, demokratska Konsolidacija, Vijeće sigurnosti UN-a, Evropska komisija, Sporazum o stabilizaciji i Pridruživanju, mapa puta, studija izvodljivosti, parlamentarna većina, Parlamentarna skupština BiH, demokratski deficit

Summary

The article reconsiders the requirements and perspectives of integration of Bosnia and Herzegovina into the European Union. With its geographical position, multi-ethnic structure and tradition of multicultural coexistence and tolerance, Bosnia and Herzegovina is in a position to strengthen the idea of integration of peoples and nations in the European Union. Despite the existence of a general consensus of the citizens of B-H on the accession of Bosnia and Herzegovina to the European Union, the European discourse in Bosnia and Herzegovina remained within the framework of the ideological conformity dynamics and deeply subordinated to the interests of ethnic parties' political elites. The concept of governance establishing on ethnic basis is expounded the problems as one of the main causes of stagnation in the process of integration into the EU, wherefore the establishment of democratic consolidation seems to be necessary. The key problem is the impossibility of ethnic parties to form a parliamentary majority coalition with the political agenda. The governance of the political parties on a partnership basis, destroys the power of the Parliament of B-H, and thus of parliamentary democracy. The second requirement of the process of successful integration of B-H into the European Union is assumed by the creation of a new approach of the international community and the European Union in carrying out the reforms necessary to achieve the candidate status, and accordingly the fulltime membership of Bosnia and Herzegovina in the European Union. In carrying out the process of integration of B-H into the European Union, the institutions of the EU have a historical responsibility established by the Dayton Peace Agreement. This historical responsibility implies the building of democratic institutions in B-H and becoming of Bosnia and Herzegovina a self-sustaining state.

Key words: *B-H; EU; Dayton Peace Agreement; consensus; European integration; democratic consolidation, the UN Security Council; European Commission, stabilization and Association Agreement; Roadmap, Feasibility Study, the parliamentary majority, the Parliamentary Assembly of B-H; democratic deficit.*

I Istorijsko-kulturološke pretpostavke

Sa svojom geografskom pozicijom Bosna i Hercegovina je sastavni dio evropskog prostora. U BiH se tokom istorijskog razvoja oblikovala multietnička i multikulturalna struktura društva. Krajem 19. i početkom 20. stoljeća Bosna i Hercegovina prolazi proces evropeizacije unutar Austro-Ugarske. U to vrijeme uvedeni su prvi elementi *moderne uprave* u Bosni i Hercegovini. Odmah nakon okupacije 1878. godine za Sarajevo je usvojen prvi opštinski statut, a za mnoge druge gradove su uspostavljene provizorne organizacije – gradske opštine kojih je 1881. godine bilo 50¹. „Novi opštinski statut glavnog grada se ogledao velikom iscrpnošću i regulisao je sve odnose prilično detaljno, zbog čega je imao sasvim *moderne karakteristike*.“² U vrijeme austro-ugarske uprave u BiH je izgrađena većina komunikacija, posebno željeznički saobraćaj, i praktično podignuta sva industrija³. „U Varešu i Zenici podignuta su prva moderna postrojenja crne metalurgije, a u okolini Tuzle, koja je bila povezana željezničkom prugom sa Dobojem nastao je manji industrijski bazen.“ (Juzbašić, 2002: 144). Zemaljska vlada je počela da uspostavlja i novu, modernu i obimniju administraciju. Iako je tradicija poštivanja principa proporcionalne političke zastupljenosti tri konfesionalne zajednice etablirane kroz mletački sistem za vrijeme osmanske uprave u Bosni nastavila svoje postojanje kroz model političkog konfesionalizma, u vrijeme austro-ugarske uprave su zapaženi pokušaji razvitka zajedničke državne ideologije. Politiku izgradnje svijesti o državnosti odnosno „bosanstvu“⁴ najviše je zagovarao Benjamin Kallay, zajednički ministar finansija. U vrijeme Kallaya uspostavljene su *osnove modernog školskog sistema*. Posebno težište je stavljeno na uspostavljanje interkonfesionalnih osnovnih škola koje su predstavljale dobar osnov za izgradnju „*zajedništva* kod pripadnika svih vjerskih opredjeljenja“⁵.

¹ Bericht über die Verwaltung Bosnien und der Herzegowina, Hg. vom k. und k. Gemeinsamen Finanzministerium 1906, Wien, str. 59.

² Schmid, F.: *Bosnien und die Herzegowina unter der Verwaltung Österreich-Ungarns*, Verlag von Veit & Comp, Leipzig, 1914, str. 86.

³ Uporedi: Juzbašić, Dž.: *Politika i privreda u Bosni i Hercegovini pod austro-ugarskom upravom*, ANUBiH, 2002, str. 151–161.

⁴ Nova politika Zemaljske vlade – politika izgradnje svijesti o bosanskoj državnosti podrazumijevala je ravnopravnost svih etničkih skupina; uporedi: 3. Sitzung der 18. Session am 12. November 1883, Stenographische Sitzungsprotokolle der Delegation des Reichsrathes, Hg. von der kaiserlich-königlichen Hof-und Staatsdruckerei, Beč, 1883, str. 69.

⁵ Schmid, F.: *Bosnien und die Herzegowina unter der Verwaltung Österreich-Ungarns*, Verlag von Veit & Comp, Leipzig, 1914, str. 699–720.

Do značajnih promjena u doba austro-ugarske uprave došlo je i u pogledu *modernizacije urbane osnove gradova*. Izgradnja vodovoda i kanalizacije, poboljšanje infrastrukturne i saobraćajne mreže, gradska rasvjeta i osnivanje javnih ustanova, poput škola, bolnica, kasarni i pošti bile su neke od karakteristika procesa modernizacije. „Do početka Prvog svjetskog rata u 26 bosansko-hercegovačkih gradova izgrađena je moderna vodovodna mreža koja je znatno poboljšala higijenske uslove u zemlji. Novac potreban za modernizaciju je dijelom skupljen od stanovništva, a dijelom od države i to iz vojnog budžeta ili od religijskih zajednica.“⁶

Uspostavljanje moderne poštanske, telegrafске i telefonske mreže u bosanskim gradovima bila je druga važna odrednica modernizacijskog procesa. Do 1914. godine 32 grada su priključena na telefonsku mrežu, a 1914. godine Sarajevo je telefonskom mrežom povezano sa Bečom, što je značilo još jedan korak u integraciji Bosne i Hercegovine u Austro-Ugarsku monarhiju⁷.

Iako su gradovi, uprkos ovim promjenama, u osnovi zadržali tradicionalnu poljoprivrednu strukturu, uporedo je raslo moderno građansko društvo, evropski grad⁸. U knjizi „Arhitektura stambenih palata austrougarskog perioda u Sarajevu“ Borislav Spasojević valorizuje arhitektonski značaj objekata izgrađenih u doba austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini, navodeći da su od 4.446 stambenih objekata u društvenoj svojini, 1.472 iz perioda austrougarske uprave, što predstavlja preko 33 procenta od ukupnog broja. Spasojević ističe da je dolaskom Austro-Ugarske Sarajevo počelo postojati *evropski grad*, sa svim njegovim kvalitetama i manama⁹.

U Bosni i Hercegovini se, dakle, kroz istoriju gradilo iskustvo i tradicija multikulturnog života i međuetničke tolerancije, koje može jačati ideju integracije i zajedničke egzistencije naroda i država u Evropskoj uniji.

⁶ Hadžibegović, I.: *Bosanskohercegovački gradovi na razmeđu 19. i 20. stoljeća*, Sarajevo, 1991, str. 88; citirano u Babuna, A.: *Die nationale Entwicklung der bosnischen Muslime mit besonderer Berücksichtigung der österreichisch-ungarischen Periode*, Peter Lang, Frankfurt/M, 1996, str. 163.

⁷ Ibid, str. 163.

⁸ Hauptmann, F.: *Die österreichisch – ungarische Herrschaft in Bosnien und der Herzegowina 1878-1918*, Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung, Graz, 1983, str. 223.

⁹ Spasojević, B.: *Arhitektura stambenih palata austro-ugarskog perioda u Sarajevu*, Sarajevo, Rabic, 1999, str. 9.

II Geopolitičke i sigurnosne pretpostavke

Specifičnost bosanskohercegovačkog društva geostrateški položaj Bosne i Hercegovine, a posebno činjenica da je Bosna i Hercegovina u vremenu rata od 1992. do 1995. godine bila izložena političkoj, ekonomskoj i demografskoj destrukciji¹⁰ uslovlila je da međunarodna zajednica nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine u Bosni i Hercegovini uspostavi svoju do tada najveću i najzahtjevniju mirovnu misiju. Posljedice rata na prostoru bivše Jugoslavije su se odrazile i po Evropu u vojnom, socio-ekonomskom, humanitarnom i psihološkom pogledu. Njemačka historičarka Marie –Janine Calic smatra da „nijedan događaj nije tako jako potresao sigurnost Evrope nakon Drugog svjetskog rata kao što je to učinila nasilna dezintegracija Jugoslavije (...). Razlozi koji su doveli do raspada Jugoslavije su političke, ustavnopravne, socio-ekonomske i psihološke prirode.“ (Calic, 2002: 2) Evropska sigurnost bila je tim više potresena jer Evropska unija nije imala jedinstvenu vanjskopolitičku strategiju da spriječi bosansku tragediju. Dugo vremena Bosna i Hercegovina je bila tretirana isključivo kao „humanitarno pitanje“. Zaustavljanje rata nije moglo da se postigne samo diplomatskim angažovanjem Evropske unije, jer Evropska unija nema sopstvenu geopolitičku i vojnu moć. Njena moć je dio evroatlanske geopolitičke i vojne moći. Zagovaranje stajališta od Sjedinjenih Američkih Država da je zaustavljanje rata u Bosni i Hercegovini odgovornost Evropske unije produžilo je trajanje rata sve do 1995. godine i dovelo do nezapamćene devastacije države Bosne i Hercegovine. Iz takvog nesnalaženja Evropske unije da riješi bosanskohercegovačko pitanje proistekla je spoznaja važnosti prevencije konflikata, što je utjecalo na kasnije pokušaje koherentnijeg kreiranja zajedničke vanjske i sigurnosne politike Evropske unije¹¹.

¹⁰ Istraživačko dokumentacioni centar (IDC) Sarajevo je objavio privremene podatke o broju stradalih i nestalih za vrijeme rata u BiH. Preko 97.000 građana BiH je stradalo, od čega 65,9 procenata Bošnjaka, 25,6 procenata Srba i 8 procenata Hrvata. Objavljeno u „Neue Zürcher Zeitung“ (2007): *Detaillierte Opferzahlen zum Bosnien- Krieg*, online dostupno na stranici: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/detaillierte_opferzahlen_zum_bosnien-krieg_1.518352.html

U Srebrenici je izvršen genocid u kojem je u julu 1995. godine ubijeno preko 8000 Srebreničana.

Više od 2,5 miliona građana je raseljeno (oko 1,6 miliona izvan BiH) što je pokrenulo najveću migraciju izbjeglica na tlu Evrope nakon Drugog svjetskog rata. Uporedi: izvještaj Migration und Bevölkerung: *Bosnien, Kroatien, Serbien*, Alte und neue Flüchtlinge, 1998, online dostupno na stranici: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=980608.

¹¹ U pozadini geopolitičkog značaja regije za stabilnost u Evropi i izgradnje najveće mirovne misije Evropske unije i međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini ugovori Evropske

Nakon što su Sjedinjene Američke Države preuzele liderstvo u vođenju mirovnog pregovaračkog procesa za zaustavljanje rata u Bosni i Hercegovini, učinjen je preokret, što je dovelo do potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma i obustave rata. Kao posljedica kompromisa koji je doveo do potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma proizašlo je veoma kompleksno ustavno uređenje Bosne i Hercegovine. Elementi koji određuju Ustav Bosne i Hercegovine, sadržan u Aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, baziraju se na supremaciji kolektivnih prava i na tom osnovu proporcijalne zastupljenosti konstitutivnih naroda kao osnovnog principa u procesu donošenja odluka. Istovremeno, Bosna i Hercegovina je sa Dejtonskim mirovnim sporazumom od 1995. godine dobila internacionalnu potporu za izgradnju mira i institucija države Bosne i Hercegovine. U izgradnji i konsolidaciji mira u Bosni i Hercegovini sudjelovalo je preko 600 međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija¹². Mirovna misija IFOR-a (kasnije SFOR-a) brojala je 60.000 vojnika¹³. U Bosni i Hercegovini je, za razliku od drugih država u regiji, uspostavljeno prisustvo međunarodne zajednice sa ovlaštenjima implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma i to kroz instituciju visokog predstavnika međunarodne zajednice za BiH (OHR/EUSR)¹⁴, Oružane snage EU (EUFOR)¹⁵ i Evropsku policijsku misiju (EUPM)¹⁶. BiH je takođe dobila podršku međunarodne zajednice i EU za izvođenje integracije u Evropsku uniju i NATO savez (podrška proističe iz angažovanja na provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma). Bosna i Hercegovina je jedina država u regiji u kojoj međunarodna zajednica ima ovakva izvršna ovlaštenja.

unije iz Amsterdama 1997. godine, Nice 2001. godine i Lisabona 2009. godine ojačali su konture zajedničke vanjske i sigurnosne politike Evropske unije.

¹² Calic, M. J.: *Stabilisierungspolitik in Bosnien und Herzegowina*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002, str. 1–10.

¹³ Calic, M. J.: *Südosteuropa. Vom Sukzessionskrieg zur Stabilität*, Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, 2002, dostupno online: http://www.km.bayern.de/blz/web/old_100111/calic.pdf.

¹⁴ Aneksom X Dejtonskog mirovnog sporazuma i Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1031 utvrđeno je da je “visoki predstavnik krajnja instanca za tumačenje civilog dijela Mirovnog sporazuma”.

¹⁵ 2. decembra 2004. godine evropske vojne snage (EUFOR) su zamijenile prethodne NATO snage (SFOR) u BiH.

¹⁶ 1. januara 2003. godine Policijska misija Evropske unije (EUPM) je preuzela zadatke policijskih trupa misije UN-a.

Mandat specijalnog predstavnika Evropske unije proističe iz političkih ciljeva Evropske unije u Bosni i Hercegovini koji podrazumijevaju „pomaganje u postizanju napretka u provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma kao i u procesu stabilizacije i pridruživanja kroz koji se Bosna i Hercegovina približava članstvu u Evropskoj uniji. Krajnji cilj je pomoći Bosni i Hercegovini da izraste u stabilnu, održivu, mirnu i multietničku državu, koja mirno saraduje sa svojim susjedima i nepovratno se nalazi na putu ka članstvu u Evropskoj uniji.“¹⁷ Geopolitička važnost Bosne i Hercegovine za stabilnost cijelog regiona prepoznata je u brojnim međunarodnim strateškim dokumentima. Tako se u strategijskom dokumentu Fondacije Bertelsman pod nazivom „Jugoistočna Evropa na putu ka EU“ ukazuje na sigurnosne aspekte eventualnog izostanka Bosne i Hercegovine i drugih država sa prostora Zapadnog Balkana iz članstva Evropske unije i upozorava da bi izostanak članstva ovih država doveo do dugoročne „marginalizacije Balkana, čime bi Evropa morala prihvatiti sve negativne posljedice nastanka jedne periferne regije poput centralne Amerike (...)“¹⁸.

*Slično stajalište je izneseno i tokom saslušanja o Bosni i Hercegovini u Kongresu Sjedinjenih Američkih Država u septembru 2010. godine. „Bosna i Hercegovina je ključna za stabilnost cijelog regiona“, riječi su Ivane Howard iz Nacionalne fondacije za demokratiju (NED) na saslušanju o Bosni i Hercegovini u Kongresu Sjedinjenih Američkih Država 17. septembra 2010. godine*¹⁹.

Još od ranije odnosno neposredno po uspostavljanju mira u Bosni i Hercegovini utjecajni francuski filozof Edgar Morin je u pogledu situacije u BiH i bivšoj Jugoslaviji utvrdio da je „razumijevanje i rješavanje jugoslovenskog problema moguće samo u evropskom kontekstu, kao što i rješavanje evropskog problema proizlazi kroz rješavanje jugoslovenskog problema.“²⁰

¹⁷ EUSR, online: <http://www.eusrbih.org/gen-info/?cid=2000,2,1>.

¹⁸ *Südosteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*, Strategiepapier zur Konferenz, Zagreb, 3. i 4. juni 2005; Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, CAP - LMU, München, 2005.

¹⁹ Oslobođenje od 18. 09.2010. godine; Online: <http://www.oslobodjenje.ba/index.php?id=9195>

²⁰ Morin, E. (1997): *I Fratricidi, Jugoslavia-Bosnia 1991-1995*, Roma, Meltemi Editore

Konačno, odlukom Vijeća Evropske unije od 11. marta 2009. godine²¹ određeno je da specijalni predstavnik Evropske unije u BiH svoj mandat provodi u skladu s uputstvima visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU i generalnog sekretara Vijeća EU. Ovim činom Evropska unija je preuzela veću odgovornost za odvijanje daljeg procesa integracije BiH u EU, definišući stabilnost i sigurnost u regiji prioritarnim ciljem Evropske unije²². Uspostava mira i sigurnosti u BiH prepoznata je kao **strateški interes EU**, što znači da je mir u BiH nedjeljiv od mira u Evropi. Bez mirne Bosne i Hercegovine nema stabilne Evrope.

III Građansko-interesne pretpostavke

Važna podrška provedbi reformi u cilju pristupanja države BiH Evropskoj uniji može biti postojanje opšteg konsenzusa građana BiH o pristupanju EU. Prema reprezentativnom istraživanju javnosti koje je UNDP objavio 2007. godine pod nazivom „Glas tihe većine“ postoji velika podrška javnosti za ustavne promjene: devet od deset ispitanika favorizira ‘veliku promjenu’; polovina uzorka odbacuje Dejtonski sporazum/Ustav; a skoro tri četvrtine navode da žele promjenu sistema vlasti. Trenutni „status quo“ rangiran je niže od dvije alternative (centralizovana i federalna opcija), a drugi najvažniji strateški cilj nakon ekonomskog progresa jeste promjena ustavnih rješenja.²³ Što se tiče država i organizacija koje bi trebale utjecati na budućnost Bosne i Hercegovine, Evropska unija je s 42,3% daleko ispred ostalih ponuđenih mogućnosti. Ovaj rezultat korespondira sa stavovima ispitanika o evropskim integracijama u istom istraživanju, prema kojima 70,8% ispitanika navodi EU kao ključni element vizije budućnosti. I druga istraživanja ukazuju na veliku podršku građana BiH integraciji BiH u EU. Prema rezultatima Galuppovog istraživanja provedenog u 2010. godini, 69 % građana Bosne i Hercegovine želi da Bosna i Hercegovina pristupi Evropskoj uniji.²⁴

Iako većina građana Bosne i Hercegovine podržava pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, sam proces integracije i dalje je

²¹ Odluka Vijeća EU 2009/181/zvSP od 11.03.2009. godine

²² Uporedi Europa Press Releases RAPID (2006): Der westliche Balkan auf dem Weg in die EU: Konsolidierung der Stabilität und Steigerung des Wohlstandes

²³ The Silent Minority Speaks Report, Oxford Research International, UNDP, 2007 online: <http://www.undp.ba/upload/News/The%20Silent%20Majority%20Speaks%20Report.pdf>

²⁴ Balkan Monitor, online dostupno na: http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf

ostao podređen interesima etničkih stranaka. Napredak u procesu integracije Bosne i Hercegovine u EU uslovljen je mogućnošću postizanja konsenzusa unutar vladajućih stranaka, ali i izgradnjom koherentne politike međunarodne zajednice i Evropske unije naspram kreacije i izvođenja reformi u Bosni i Hercegovini, na temelju ovlaštenja koja proističu iz Dejtonskog mirovnog sporazuma. Premda rezultati većine relevantnih istraživanja pokazuju da se, zbog specifičnosti bosanskohercegovačkog društva i države, aktivno sudjelovanje institucija međunarodne zajednice u provođenju reformi sa ciljem punopravnog članstva BiH u Evropskoj uniji nameće kao istorijska nužnost, unutar međunarodne zajednice ali i naučnim raspravama sve češće se postavlja pitanje dalje potrebe i efikasnosti „međunarodnog posredovanja“ u Bosni i Hercegovini. Provođenje reformi se često definiše kao isključiva odgovornost stranaka koje čine parlamentarnu većinu. Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, izvjestiteljica Evropskog parlamenta za BiH Doris Pack je konstatovala da Evropska unija već godinama ulaže napore kao bi državu oslobodila agonije, ali rezultati nisu inspirativni, pa se stoga pita da li je Bosni i Hercegovini još potreban Visoki predstavnik odnosno zašto Specijalni izaslanik EU ne bi preuzeo njegovo mjesto i koristio kondicionalnosti Evropske unije kako bi bosanski političari konačno poduzeli važne reforme koje zemlju vode naprijed (...) ²⁵ Ovdje se, međutim, radi o zajedničkoj odgovornosti. Neizostavno „preuzimanje odgovornosti od strane domaćih političara“ za provođenje reformi i ubrzan proces integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, *ne oslobađa* međunarodnu zajednicu njenog dijela odgovornosti koju snosi u skladu sa ovlastima utvrđenim Dejtonskim mirovnim sporazumom. Stoga je pitanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju internacionalnog karaktera i neophodno ga je promatrati kao dio istorijskog rješenja izgradnje mira i funkcionalne i stabilne države Bosne i Hercegovine u budućnosti.

²⁵ Redebeitrag Doris Pack zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien und Herzegowina vom 23. Oktober 2008; *online*: [http://www.dorispack.de/reden.html?&tx_ttnews\[pointer\]=3&tx_ttnews\[tt_news\]=43&tx_ttnews\[backPid\]=13&cHash=c4abd71ffb](http://www.dorispack.de/reden.html?&tx_ttnews[pointer]=3&tx_ttnews[tt_news]=43&tx_ttnews[backPid]=13&cHash=c4abd71ffb).

IV Partnerstvo Evropske unije i BiH u izvođenju integracijskog procesa

Proces stabilizacije i pridruživanja u Bosni i Hercegovini je otpočeo 1998. godine kada je uspostavljeno konsultativno radno tijelo (Consultative Task Force - CTF)²⁶ kao forum za odvijanje tehničkog i političkog dijaloga između BiH i Evropske unije, koji će se kasnije odvijati u okviru tzv. Mape puta (Road Map) BiH prema Evropskoj uniji. Evropska unija je u martu 2000. godine objavila Mapu puta²⁷ kao odgovor na zahtjev Bosne i Hercegovine za početak pregovora o stabilizaciji i pridruživanju.²⁸ Mapa puta je bila podijeljena na političke mjere, ekonomske mjere i mjere koje se odnose na demokratiju, vladavinu zakona i ljudska prava. Političke mjere su obuhvatale usvajanje Izbornog zakona i regulisanje finansiranja izbora, formiranje Stalnog sekretarijata u Predsjedništvu BiH, usvajanje Zakona o državnoj službi, donošenje pravila i utvrđivanje procedure za Parlamentarnu skupštinu BiH i dogovora o predsjedavanju Vijećem ministara BiH, izradu jedinstvenih pasoša, provođenje Zakona o Državnoj graničnoj službi i regulisanje finansiranja Ustavnog suda. Ekonomske mjere obuhvatale su transformaciju odnosno ukidanje Zavoda za platni promet, uspostavljanje državnog trezora, ukidanje trgovinskih barijera između entiteta, uspostavljanje jedinstvenog BiH instituta za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo i instituta za akreditaciju, donošenje zakona o zaštiti potrošača i zakona o konkurenciji, donošenje zakona o direktnim stranim ulaganjima i restituciji. Demokratija, vladavina zakona i ljudska prava obuhvatale su donošenje imovinskog zakona, poboljšanje uvjeta za održiv povratak, uspostavljanje institucija za ljudska prava – ombudsmani, donošenje zakona o sudskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji BiH i zakona o sudu i sudskoj službi Republike Srpske i uspostavljanje Javnog RTV-servisa. Nakon što je Mapa puta suštinski ispunjena²⁹, započeo je rad na studiji izvodljivosti radi otvaranja pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživa-

²⁶ U okviru ovog tijela pratio se napredak Bosne i Hercegovine u oblastima razvoja administracije, regulatornog okvira i osnovnih pravaca djelovanja.

²⁷ Mapa puta je sadržavala 18 bitnih koraka koje trebaju poduzeti vlasti u BiH kako bi se započeo rad na studiji izvodljivosti.

²⁸ Strategija integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, BiH, Vijeće ministara, 2006.

²⁹ Otvorena su bila pitanja o usvajanju zakona o javnom RTV-sistemu i RTV-servisu.

*nju*³⁰. Studija je identificirala 16 prioriternih reformi, što je u praksi značilo usvajanje 41 novog zakona i uspostavljanje 27 novih institucija³¹.

Značajnijih pomaka u ispunjavanju uslova za potpisivanje Sporazuma tokom 2005, 2006. i 2007. godine nije bilo. Evropska komisija je u saopštenju za Vijeće i Parlament EU u novembru 2007. godine konstatovala da je u pogledu ispunjavanja političkih kriterija „došlo je do usporavanja razvoja u Bosni i Hercegovini. Kompleksna ustavna konstrukcija, nepoštivanje Dejtonskog mirovnog sporazuma i nacionalističke parole potkopale su reformsku agendu države“, ³² navedeno je u Izvještaju Komisije.

V Zastoj u izvođenju integracijskog procesa za postizanje članstva Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju

Političko ustrojstvo u Bosni i Hercegovini, utemeljeno na reprezentaciji kolektivnih etničkih interesa, znatno utječe na sporost i nemogućnost izgradnje konsenzusa vladajuće skupine stranaka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine o pitanjima ekonomskog, socijalnog i političkog razvitka države Bosne i Hercegovine. To je dovelo do zaostajanja Bosne i Hercegovine u ispunjavanju uslova za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Tek je krajem 2007. godine na prijedlog Evropske komisije došlo do parafiranja Sporazuma sa EU, dok je u junu 2008. godine, nakon minimalnih reformi u oblasti policije³³ postignuto potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Uslijed nepovjerenja između pobjedničkih stranaka početkom 2007. godine je formirana **nestabilna parlamentarna većina**. Ova većina nije imala definisana programska stajališta za izvođenje reformi i nije imala čvrst koalicioni sporazum: *umjesto koalicionog vladanja ostala je potreba*

³⁰ Direkcija za evropske integracije BiH je u skladu sa zaključcima sjednice Vijeća ministara BiH od 02. 04. 2003. godine započela rad na prikupljanju odgovora na 346 pitanja Evropske komisije u okviru priprema za izradu studije izvodljivosti.

³¹ Analiza razvoja principa uslovljenosti EU, Direkcija za evropske integracije BiH, mart 2010.

³² Strategija proširenja i glavni izazovi 2007-2008, KOM (2007) 663, Brisel, Komisija evropskih zajednica, 06. 11. 2007, str. 31.

³³ Pregovori o reformi policije u cilju uspostavljanja jedinstvene policijske strukture su trajali preko četiri godine. Postignute reforme i usvojeni zakoni se temelje na starim prijedlozima o uspostavi sedam administrativnih organa koji će u budućnosti koordinirati rad samo dvije od ukupno 15 policijskih agencija u BiH – SIPE i DGS-a. O uspostavi jedinstvene policijske strukture, kako je prvobitno bilo predviđeno, nije postignut konsenzus, ali je definisano da nakon ustavnih reformi, koordinacija policijskog rada treba obuhvatati i lokalne policijske jedinice.

učešća u vlasti. Skoro sve važnije reforme postignute su djelovanjem visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu kao ovlaštenog nosioca provedbe civilnog aspekta Dejtonskog mirovnog sporazuma. Zapravo, i sve ranije inicijative za izgradnju i osnaživanje državnih struktura u Bosni i Hercegovini došle su uglavnom od međunarodnih aktera³⁴. U intervjuu za švicarske *Neue Zürcher Zeitung* neposredno prije oktobarskih izbora 2010. godine visoki predstavnik za BiH i specijalni predstavnik EU Valentin Inzko konstatuje da su “posljednje četiri godine manje ili više bile, nažalost, izgubljene godine. Bilo je izuzetaka, poput potpisivanja prvog ugovora sa EU – Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. BiH je ispunila i 174 uslova koji se odnose na viznu liberalizaciju i izdala barem 120 000 biometrijskih pasoša, tako da će krajem godine doći do liberalizacije viznog režima za BiH.³⁵ Izuzev ovoga, sve ostalo je **bila stagnacija. Ove četiri godine ne smijemo ponoviti. Bosanski političari moraju barem u nekim oblastima skinuti etničke naočale.**“³⁶

Pored problema izgradnje konsenzusa unutar etnopolitičkih elita u Bosni i Hercegovini, kompleksna ustavna konstrukcija sama po sebi otežava provođenje reformi u procesu evropskih integracija. Kako bi se ubrzao proces integracije BiH u Evropsku uniju, neophodnim se nameće i potreba dogradnje odnosno reforme Ustava. Zahtjev za razmatranjem budućeg ustavnog uređenja BiH sadržan je prvi put u Zaključku Evropskog parlamenta od 23. oktobra 2008. godine o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i njenih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane³⁷. U Zaključku Evropskog parlamenta se navodi da „Evropski parlament zastupa stajalište da se debata i budućem ustavnom uređenju države treba voditi prvenstveno u Parlamentu BiH; stoga zahtijeva transparentnu i otvorenu javnu debatu uz učešće civilnog društva; zastupa stajalište da rješenje ustavnog pitanja mora biti rezultat dobrovoljnog dogovora političkih stranaka u BiH; istovremeno zastupa stajalište da međunarodna zajednica i Specijalni

³⁴ Ovo se odnosi na uspostavljanje državnih institucija i simbola npr. Ministarstva odbrane BiH, Državne granične službe, Državne agencije za istrage i zaštitu – SIPA, zajedničke valute, zastave BiH.

³⁵ U decembru 2010. godine Evropska unija je proglasila bezvizni režim za građane BiH.

³⁶ Intervju sa visokim predstavnikom za BiH i specijalnim predstavnikom Valentinom Inzkom objavljen u *Neue Zürcher Zeitung*, 29. 09. 2010.

³⁷ *Službeni list Evropske unije*, br. C 15 E/72 (DE) od 21. 01. 2010. godine, P6_TA(2008)0522, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2008 zum Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Bosnien und Herzegowina andererseits, (2010/C 15 E/15).

predstavnik EU moraju preuzeti važnu ulogu kao posrednici i zahtijeva od njih da u saradnji sa Venecijanskom komisijom Vijeća Evrope pruži potrebnu pomoć za vođenje ove debate“ (član 31 Zaključka Evropskog parlamenta).

U istom dokumentu Evropski parlament zahtijeva od lokalnih političara da „**priznaju nužnost strukturalne reforme države Bosne i Hercegovine**, podsjećajući da takva reforma može biti uspješna samo ako se zasniva na realnim premisama (Član 32) i naglašavajući da „veća centralizacija ne znači slabljenje entiteta nego sticanje preduslova za efikasnu upravu koji su u zajedničkom interesu svih građana BiH, kao na primjer uspostavljanje zajedničkog tržišta (...)“ (član 33 Zaključka Evropskog parlamenta). Uz ove preporuke Evropskog parlamenta Evropska unija je definisala stav da Bosna i Hercegovina neće moći pristupiti Evropskoj uniji dok se ne zatvoru Ured visokog predstavnika u BiH (OHR). Zatvaranje OHR-a je prvobitno bilo planirano za juni 2007. godine, ali je odgođeno zbog „ozbiljnog pogoršanja političke atmosfere u BiH“³⁸.

Stagnacija Bosne i Hercegovine u izvođenju daljnjih reformi usloвила je da Vijeće za implementaciju mira u februaru 2008. godine uvjetuje zatvaranje Ureda visokog predstavnika ispunjavanjem *pet ciljeva i dva posebna uslova*. Definisani ciljevi se odnose na:

1. prihvatljivo i održivo rješenje pitanja raspodjele imovine između države i drugih nivoa vlasti. Najprije je potrebno utvrditi vlasništvo državne imovine, a zatim izvršiti ponovnu podjelu, što podrazumijeva raspodjelu imovine između države, entiteta i Brčko Distrikta na način da svi nivoi vlasti mogu ispunjavati svoje ustavnopravne nadležnosti;
2. prihvatljivo i održivo rješenje pitanja vojne imovine³⁹;
3. utvrđivanje konačnog statusa Brčko Distrikta odnosno inkorporacija u ustavnu strukturu BiH;
4. fiskalna održivost (utvrđena sporazumom o trajnoj metodologiji UIO-a za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza i uspostavljanje Nacionalnog fiskalnog vijeća i
5. uspostavljanje vladavine prava koje se ogleda kroz usvajanje državne

³⁸ Uporedi: Komunique Upravnog odbora PIC-a od 19. juna 2007.

³⁹ Izostanak trajnog rješenja za vojnu imovinu, osim što blokira napredak ka članstvu u NATO, Ministarstvo odbrane BiH godišnje košta između četiri i pet miliona KM; izjava ministra odbrane BiH Selme Cikotića od 28. 03. 2010.godine, objavljena u “Viškovi oružja miniraju dogovor”; *online*: atlanskainicijativa.org , mart 2010.

strategije za procesuiranje ratnih zločina, zakona o strancima i azilu i državne strategije za reformu sektora pravde.

Posebni uslovi se odnose na: 1. potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i 2. stabilnu političku situaciju,⁴⁰ odnosno procjenu Vijeća za implementaciju mira da je politička situacija u BiH stabilna.

Do kraja 2010. godine, izuzev rješavanja konačnog statusa Brčko Distrikta⁴¹ i potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju iznuđenog minimalnim reformama, parlamentarna većina u četverogodišnjem izbornom mandatu od 2006–2010. godine **nije izvela ni jednu značajniju reformu** u procesu integracije BiH u Evropsku uniju. U svojoj ocjeni za Vijeće sigurnosti UN-a o odvijanju procesa integracije BiH u EU visoki predstavnik u BiH Valentin Inzko navodi: „Institucije na državnom nivou nisu radile punim potencijalom tokom protekle četiri godine, uglavnom zbog političkih opstrukcija i razmirica. Broj zakona odbačenih zbog entitetskog veta u državnom parlamentu BiH u značajnoj se mjeri povećao, uključujući i veliki broj zakona koji su od suštinskog značaja za napredovanje BiH ka evroatlantskim integracijama. U poređenju sa prethodnim državnim parlamentom od 2002. do 2006. godine, aktuelni parlament kome ističe mandat usvojio je za **jednu trećinu manje zakona**.“⁴²

U Parlamentarnoj skupštini BiH se nije mogla provesti presuda Suda za ljudska prava Vijeća Evrope u predmetu Sejdić-Finci⁴³. Ustavna reforma je ostala na

⁴⁰ Konrad Adenauer Stiftung, Schließung des OHR in Bosnien-Herzegowina erneut verschoben, *online*: www.kas.de

⁴¹ Status grada Brčko nije bio konačno definisan Dejtonskim mirovnim sporazumom. Procedura međunarodne arbitraže je završena 1999. godine. Tribunal je donio odluku o uspostavljanju distrikta s međunarodnom upravom. Parlamentarna skupština BiH je u martu 2009. godine usvojila amandman na Ustav BiH (novi član VI 4) kojim se Brčko Distrikt uspostavlja kao jedinica lokalne samouprave i time omogućava okončanje međunarodne supervizije. U skladu s ovim amandmanom, Brčko ostaje pod suverenitetom države u oblastima koje su u nadležnosti institucija BiH, a teritorija Brčkog je zajednička svojina entiteta.

⁴² Obraćanje Valentina Inzka, visokog predstavnika u BiH i specijalnog predstavnika EU u BiH, Vijeću sigurnosti UN-a, Njujork, 12. 11. 2010, *online*: www.ohr.int; uporedi također i Izveštaj Centra civilnih inicijativa, Izveštaj o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH 2006-2010, www.cci.ba.

⁴³ U presudi Velikog vijeća Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu od 22. decembra 2009. godine u predmetu Sejdić i Finci (po žalbi br.: 27996/06 i 34836/06), utvrđeno je da država Bosna i Hercegovina krši Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je ocijenio diskriminatornim uskraćivanje prava bosanskohercegovačkih građana da se na osnovu etničke pripadnosti kandiduju za državno Predsjedništvo ili u Dom naroda, čime je pristup ovim institucijama omogućen samo pripadnicima „konstitutivnih naroda“.

pokušaju. Dogovor lidera triju vodećih političkih stranaka (SDA – Stranka demokratske akcije, HDZ – Hrvatska demokratska zajednica i SNSD – Savez nezavisnih socijaldemokrata) u okviru tzv. *Prudskog procesa*⁴⁴ iz novembra 2008. godine kojim su se obavezali da će pokrenuti proces ustavnih reformu i uskladiti Ustav BiH sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, pokazali su potpuno različite stavove o budućoj strukturi države. Sami pregovori o ovoj i drugim ključnim reformama u procesu evropskih integracija izmješteni su iz državnih institucija i pretvoreni u neformalne razgovore između lidera stranaka koje čine parlamentarnu većinu.

Ni *Butmirski proces*⁴⁵ potkraj 2009. godine nije ishodio konsenzusom vladajućih stranaka, iako su razgovori o ustavnim promjenama posredovali zajedno zvaničnici SAD-a i Evropske unije. Bili su predvečerje novih parlamentarnih izbora i većina stranaka nije imala interes za postizanje kompromisa.

Nemoć nacionalnih stranaka da uspostave koalicioni politički program za formiranje parlamentarne većine doveo je do **istorijske nemoći u kreaciji političkog konsenzusa za donošenje zakona**. Uslijed nemoći da se donesu zakoni, zbog nepostojanja konsenzusa između vladajućih stranaka, nastajale su krize u odlučivanju⁴⁶, što je nužno dovelo do ispoljavanja **demokratskog deficita** u radu Parlamentarne skupština BiH. Demokratski deficit je uslovljen a) sistemskim faktorima, b) političkim faktorima i c) organizacijsko-strukturnim faktorima. Sistemski faktor

⁴⁴ Lideri tri stranke od kojih je svaki predstavljao jedan konstitutivni narod BiH – predsjednik Stranke demokratske akcije (SDA) Sulejman Tihić, predsjednik Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) Dragan Čović i predsjednik Stranke nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) Milorad Dodik objavili su 8. novembra 2008. godine da su postigli „istorijski kompromis“. Pregovori su vođeni u Prudu, opština Odžak, i prerasli su u dugotrajno pregovaranje. Razmatrala su pitana nužna za ispunjavanje uslova Vijeća za implementaciju mira i ustavne promjene čiji je cilj da država postane efikasnija da se pridruži Evropskoj uniji. Pregovori su u daljnjem toku naišli na potpuno suprotstavljena stajališta političkih lidera. Za više detalja vidi Izvještaj Međunarodne krizne grupe „Nedovršena tranzicija Bosne: Između Dejtona i Evrope“, Izvještaj Ureda za Evropu Nr 198-9.art 2009. godine; *online*: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/s_incomplete_transition___between_dayton_and_europe_serbo_croatian.ashx.

⁴⁵ Butmirski pregovori su otpočeli 8. i 9. oktobra, a zatim ponovo nastavljani 20. i 21. oktobra 2009. godine. Zamjenik američkog državnog sekretara James Steinberg i ministar vanjskih poslova Švedske Carl Bildt (u svojstvu predstavnika predsjedavajuće zemlje EU), kojima se kasnije pridružio sekretar za proširenje Evropske komisije Olli Rehn bili su domaćini pregovora vođenih iza zatvorenih vrata u vojnom kampu u Butmiru.

⁴⁶ Kriza u odlučivanju prevladana je primjenom bonskih ovlaštenja od OHR-a. O svim složenijim pitanjima zakoni su proglašeni privremenim odlukama visokog predstavnika u BiH.

se odnosi na postojanje ustavne odredbe o entitetskom glasanju – entitetskoj većini. Nacrta zakona za čiju je implementaciju potrebno provesti institucionalne promjene na državnom nivou su u mandatnom periodu 2006–2010. uglavnom bili odbijeni ili putem veta većine ili entitetskim glasanjem⁴⁷. Tako je, naprimjer, Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH odbacio Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH u julu 2009. godine, iako je usvajanje ovog zakona bio jedan od uslova za liberalizaciju viznog režima za građane BiH⁴⁸. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je novu verziju ovog zakona usvojila tek 20. januara 2010. godine, nakon čega su stvoreni uslovi za bezvizni režim za građane Bosne i Hercegovine. Pod političkim faktorima se razumijeva nemoć etničkih stranaka da izgrade konsenzus o najvažnijim pitanjima državnog razvoja. Vladavina bez programske koalicije je značila stagnaciju u društvenom razvoju BiH. Pod političkim faktorom razumijeva se i problem strukture političkog pluralizma. Nužno je da se stranke oblikuju u duhu evropskih standarda: desnica, centar i lijeva. Organizacijsko-strukturni faktor se razumijeva i u neoptimalnom broju zastupnika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine, Parlament FBiH kao entitet ima 98, a Parlamentarna skupština BiH 42 poslanika. Uslovljen ovim elementima demokratski deficit se iskazao u radikalnoj formi u pogledu dinamike u zakonodavnoj aktivnosti Parlamentarne skupštine BiH tokom mandata 2006–2010. godina, što je dovelo do povećanja nametnutih odluka od OHR-a. Broj nametnutih odluka od visokog predstavnika uvećan je tokom 2009. godine više nego dvostruko u odnosu na godinu ranije. Od 1997. godine do septembra 2010. godine, bonske ovlasti su korištene ukupno **900 puta**, od toga 190 puta protiv političara. Ukupno 190 političara i drugih ličnosti bilo je smijenjeno od visokog predstavnika za BiH, od kojih su tri člana Predsjedništva BiH⁴⁹. Predstojeća tabela⁵⁰ pokazuje da je visoki predstavnik za BiH u vremenskom periodu od preko 13 godina (od 1997. do 2009. godine) ukupno 895 puta koristio bonske ovlasti. Bonske ovlasti korištene su učestalije nakon 1999. godine odnosno nakon izbora 1998. godine kojima su fragmentirane etničke podjele unutar BiH.

⁴⁷ Samo u prvih devet mjeseci 2009. godine, 4/5 ili 84,4% zakona odbijeno je u Parlamentarnoj skupštini BiH zbog tzv. entitetskog glasanja. Za detaljan pregled vidi Izvještaj Centra civilnih inicijativa “Devetomjesečno izvješće o monitoringu rada PS BiH za period od 1.1.2009.-30.09.2009.”, Tuzla/Mostar, 30. 10. 2009.

⁴⁸ Zapisnik Zastupničkog doma, sjednica 58, stavka 13, Parlamentarna skupština BiH, *online*: <http://www.parlament.ba/sjednica/1/0/148.html>.

⁴⁹ Intervju sa visokim predstavnikom za BiH i specijalnim predstavnikom Valentinom Inzkom objavljen u *Neue Zürcher Zeitung*, 29. 09. 2010.

⁵⁰ Za detalje i kompletnu analizu vidi: Szewcyk, B. M. J.: *The EU in Bosnia and Herzegovina: powers, decisions and legitimacy*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Occasional Paper br. 83, mart 2010.

Tabela 1 – odluke koje je nametnuo visoki predstavnik za BiH od 1997. do kraja 2009. godine po oblastima

<i>Godina</i>	<i>Smjenjivanje političara sa pozicije</i>	<i>Odluke u oblasti reform pravosuđa</i>	<i>Odluke u oblasti zakona imovine, povratka raseljenih osoba, izbjeglica i pomirenja</i>	<i>Odluke koje se odnose na državne simbole, pitanja na nivou države i ustavna pitanja</i>	<i>Odluke koje se odnose na pojedince optužene za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji</i>	<i>Odluke u oblasti ekonomije</i>	<i>Odluke koje su se odnosile na Federaciju, Mostar i Hercegovačko- neretvanski kanton</i>	<i>Odluke o reformi medija</i>	<i>Ukupno</i>
1997	0	0	0	1	0	0	0	0	1
1998	6	0	3	6	0	8	4	2	29
1999	32	3	38	7	0	2	5	3	90
2000	28	4	12	7	0	29	1	5	86
2001	14	7	20	3	0	5	2	3	54
2002	21	44	10	28	0	15	30	5	153
2003	7	31	11	14	18	11	4	0	96
2004	6	30	0	12	85	6	19	0	158
2005	34	30	4	18	1	3	1	0	91
2006	22	16	6	1	0	10	2	0	57
2007	3	11	11	5	1	3	3	0	37
2008	1	1	3	0	4	3	0	0	12
2009	9	5	1	9	2	0	5	0	31
<i>Ukupno u procentima</i>	183 20,45%	182 20,34%	119 13,3%	111 12,4%	111 12,4 %	95 10,61%	76 8,49%	18 2,01%	895

Izvor: Institut za sigurnosne studije Evropske unije (EUISS)⁵¹

⁵¹ Ibid, str. 36.

u julu 2010. iznosila 43,2% i posebno je bila visoka među mladima (48,7% za mlade uzrasta između 15 i 24 godine)⁵⁴. U prvom tromjesečju 2010. godine u BiH je zabilježen pad stranih investicija za 45,5 posto, a Bosna i Hercegovina se nalazi na 102. mjestu od 139 država svijeta po konkurentnosti prema istraživanju Svjetskog ekonomskog foruma⁵⁵. Bosna i Hercegovina je postigla malo napretka u funkcionisanju tržišne ekonomije, dok je postignut ograničeni napredak u poslovnom okruženju.

Izbori održani u oktobru 2010. godine, prema ocjeni međunarodnih zvaničnika, mogu predstavljati prekretnicu u smislu prekida stagnacije u izvođenju reformi potrebnih za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. U pogledu daljnjeg odvijanja procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, evropski komesar za proširenje i politiku susjedstva Štefan Füle je izjavio da su „oktobarski izbori veoma važni za BiH jer bi **morali** označiti prelazak države iz dejtonskog u evropsko doba.“⁵⁶

VII Mogućnosti ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju

Ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju bitno zavisi od:

a) formiranja proevropske programske koalicije koja će činiti većinu u Parlamentarnoj skupštini BiH

Poslije parlamentarnih izbora održanih u oktobru 2010. godine Bosna i Hercegovina je došla u ono istorijsko postdejtonsko vrijeme kada više ne može uspješno niti funkcionisati, niti izvoditi integraciju u EU i NATO savez bez **stabilne parlamentarne većine** u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. Umjesto licitiranja mogućih funkcija u vlasti za pojedine stranke, mnogo je važnije pitanje definisanja **sadržine programske koalicije**. Ta programska koalicija, s obzirom na to da je u prošlom vremenu došlo do zastoja u integraciji BiH u Evropsku uniju, treba da sadrži *dvije skupine* pitanja za se traže rješenja. Prva skupina se odnosi na strateška pitanja – to je **ubrzani proces integracije Bosne i Hercegovine u NATO i EU**, jer bi tim redom trebao da se odvija taj istorijski proces. Druga skupina je ona koja se odnosi

⁵⁴ Ibid, str. 29, uporedi također podatke o nezaposlenosti u BiH objavljene na CIA World Factbook. Nezaposlenost u BiH je prema ovim podacima u 2010. godini iznosila 40%, a u 2011. godini bilježi porast na 43,1%.

⁵⁵ *World Economic Forum*; online: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

⁵⁶ EUROPULS, Bilten Direkcije za evropske integracije BiH, br. 11, Sarajevo, 2010.

VI Ocjene iz Izvještaja Evropske komisije o napretku BiH za 2010. godinu

Izvještaj Evropske komisije o ostvarenom napretku BiH u 2010. godini potvrdio je da je Bosna i Hercegovina ostvarila „ograničen napredak” u ispunjavanju uslova za evropske integracije. Tokom 2010. godine izostali su pomaci u realizaciji ključnih reformi potrebnih za evroatlanske integracije. Napredak Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija je mjeran na osnovu donesenih odluka, usvojenih zakona i provedenih mjera vlasti u BiH tokom 2010. godine, a zasniva se na izvještajima Evropskog parlamenta, kao i izvještajima međunarodnih i nevladinih organizacija.

U poglavlju Izvještaja koje razmatra ispunjavanje političkih kriterija za članstvo u Evropskoj uniji konstatovano je da je postignut mali napredak u rješavanju prioriteta iz evropskog partnerstva kojim se zahtijevaju mjere potrebne za postizanje funkcionalnijih i održivih institucionalnih struktura te veće poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i usvajanje izmjena ustava. Izvještaj upućuje na činjenicu da „složena institucionalna arhitektura države” uspostavljena dejtonskim Ustavom pruža brojne mogućnosti za političke opstrukcije. Prepoznaje se, također, da je entitetsko glasanje⁵² povremeno sprečavalo usvajanje zakona koji se tiču prioriteta iz evropskog partnerstva⁵³. Opći izbori održani u oktobru 2010. u širem smislu su zadovoljili međunarodne standarde u pogledu demokratskih izbora. U okviru dijaloga o viznoj liberalizaciji, Bosna i Hercegovina je ostvarila značajan napredak u različitim oblastima mape puta, nakon čega je Evropska komisija i predložila ukidanje viza za građane Bosne i Hercegovine. Određeni napredak je postignut u oblasti vladavine zakona. Poduzeti su značajni koraci u promovisanju regionalnog pomirenja. Prema ocjeni Komisije, država je ostvarila veoma mali napredak u ispunjavanju zahtjeva koje je utvrdio Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira za zatvaranje Ureda visokog predstavnika (OHR). Izostalo je usvajanje strateških dokumenata poput Strategije razvoja BiH i Strategije socijalne uključenosti. Napredak je nedovoljan u borbi protiv korupcije i kriminala dok je potpuno izostao progres u oblasti građanskih i političkih prava.

U razmatranju ekonomskog razvoja u Bosni i Hercegovini za 2010. godinu Evropska Komisija je ustanovila da je država ostvarila ograničen napredak. Fiskalna situacija u BiH ostala je teška, a stopa nezaposlenosti i dalje veoma visoka. Mjerena prema nacionalnom registru, stopa nezaposlenosti je

⁵² Član IV 4 d) Ustava Bosne i Hercegovine.

⁵³ Izvještaj Komisije {COM(2010) 660} od 09. 11. 2010.godine, SEC (2010) 1331, str. 8. i 9.

na provođenje reformi potrebnih za sticanje „statusa kandidata za članstvo u EU“. Zajedno uzevši, to je važna skupina ekonomskih i političkih reformi. U ovom procesu nezaobilazno je da Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice i specijalnog predstavnika EU u BiH i Evropska unija ulože svoj uticaj kako bi lideri stranaka sa najvećim brojem mandata postignutim na izborima 2010. godine došli do proevropske i reformske programske koalicije. Ako se to ne uspije, onda BiH dolazi u novo stanje institucionalne i političke krize. Ako do kraja 2011. godine Bosna i Hercegovina ne dobije status kandidata za članstvo u EU, onda je to dalja stagnacija. Ako se za godinu ili godinu i po ne dobije članstvo u NATO savezu, onda je to nova stagnacija. Bio bi to povoljan ambijent za političke snage koje zagovaraju teritorijalno-etničko zakruživanje prostora Bosne i Hercegovine.

Zbog toga je nužno da koalicija pobjedničkih stranaka ima:

- **strateško opredjeljenje:** postići status kandidata za članstvo BiH u EU u vremenu od godinu dana i

- **akciono opredjeljenje:** definisati opredijeljenost za donošenje reformskih zakona od kojih ovisi ubrzanje integracije u Evropsku uniju i NATO savez.

b) Promjene strategije i institucionalne organizacije Evropske unije u procesu integracije Bosne i Hercegovine u EU

Visoki predstavnik još uvijek ima sve ovlasti tumačenja i provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma i on je pozvan da poveća stepen odgovornosti onih stranaka koje su dobile najviše glasova u Parlamentarnoj skupštini BiH da odgovorno pristupe formiranju programske koalicije. Provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma nije istorijski zadato, tako da on dovede do novih sukoba i etničkih podjela. Dejtonski mirovni sporazum je uspostavljen i zato postoji visoki predstavnik, da se omogući i pospješi proces integracije i prijem BiH u NATO i EU čime prestaju istorijske opasnosti za njenu etničku podjelu. Strategiju Evropske unije nakon izbora 2010. valja dopuniti i izmijeniti. Valja je tako postaviti da EU ima **zajedničku odgovornost** sa parlamentarnim vlastima u BiH da se uspostave i provedu nužne reforme. U tom smislu OHR ima odgovornost da se odlučivanje o zakonima situira u Parlamentarnu skupštinu. Na temelju ovlaštenja visokog predstavnika međunarodne zajednice i specijalnog predstavnika Evropske unije u provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma nužno je zaustaviti destrukciju državnosti BiH posebno u pogledu funkcionisanja institucija države Bosne i Hercegovine. U promjeni strategije

naspram izvođenja reformi u BiH, EU bi trebala izdvojiti više sredstava za poticanje privrednog razvoja, kako bi se građani mogli okrenuti aktivnosti u privređivanju. Izgradnjom novih proizvodnih kapaciteta Bosna i Hercegovina bi se našla u prirodnom položaju da doprinese ekonomskom napretku cijelog regiona. Evropska inicijativa za stabilnost (ESI) u svom istraživanju „Nova ekonomska geografija“ iz 2007. godine Bosni i Hercegovini pridaje centralni značaj u pogledu tržišne integracije država regije, ali istovremeno upućuje na nužnost angažmana međunarodne zajednice u ostvarivanju ovog cilja. Stoga u svojim preporukama upućenim Vijeću za implementaciju mira u BiH ESI navodi: „Za razliku od situacije koja je postojala u vrijeme formiranje Evropske zajednice za ugalj i čelik, aktuelne političke elite u Bosni znatno će se suprotstaviti slabljenju svoje monopolske kontrole i uspostavljanju istinski konkurentnog tržišta. Zato će jedna međunarodna strategija za prevladavanje tog otpora morati da podrazumijeva sofisticiranu kombinaciju međunarodne moći (posebno finansijske moći) i privlačnosti za komercijalne interese Bosne, kao i za široku javnost, kako bi se uspostavio konsenzus. To će opet podrazumijevati *angažovanje međunarodnih aktera* u ambicioznim naporima na planu institucionalne izgradnje.“⁵⁷

c) Promocija volje građana za evropeizaciju države Bosne i Hercegovine

Bosna i Hercegovina je postkonfliktno društvo i proces izgradnje mira ima svoje izlazne putanje, a to je integracija u EU i NATO savez. Ta integracija podrazumijeva izgradnju novih standarda i učešće institucija međunarodne zajednice i EU u realizaciji ovih procesa odnosno reformi. Najsnažnija socijalna osnova za politički konsenzus u Bosni i Hercegovini postoji u volji i interesu građana da njihova država postane članica EU, a oni građani Evropske unije. U svim relevantnim istraživanjima preko 70% građana ima pozitivan stav u odnosu na evropske integracije, što predstavlja opšti konsenzus.

d) Otvaranje ureda Evropske unije u većim gradskim centrima

Međunarodna zajednica i Evropska unija u BiH imaju izvršna ovlaštenja i instrumente za provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma. U tom smislu je potrebno podići kapacitet delegacije EU u BiH: politički, kadrovski i institucionalno i pružiti pomoć u izvođenju ustavne reforme sa prioritetom implementacije presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu i uvođenju

⁵⁷ Uporedi: Izvještaj Evropske inicijative za stabilnost, „Bosanska tvrđava“ od 19. 12. 2007. godine, str. 24, *online* dostupno: http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_102.pdf.

evropske klauzule u Ustav BiH. Ugradnjom evropske klauzule u Ustav BiH omogućilo bi se ubrzano donošenje zakona u Parlamentarnoj skupštini koji se odnose na preuzimanje prava EU u procesu integracije u članstvo evroatlantskih institucija.

Uspostavljanjem regionalnih ureda delegacije Evropske unije za podsticanje ekonomskog i kulturnog razvoja gradova i opština Bosne i Hercegovine sa težištem na: privredno poduzetništvo, komunalnu i saobraćajnu infrastrukturu, zapošljavanje i obrazovanje omladine, omogućila bi se operacionalizacija nove strategije Evropske unije i olakšalo provođenje reformi. Ovi uredi bi se uspostavili u većim gradskim centrima: Tuzli, Brčkom, Bijeljini, Banjoj Luci, Trebinju, Doboju, Travniku, Zenici, Livnu, Mostaru, Sarajevu, Bihaću. Na ovaj način bi se opštine i gradovi uspješnije uključivali u dobivanje sredstava iz prepristupnih fondova Evropske unije.

VIII Zaključak

Jedan od najvećih uzroka zastoja u odvijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju ogleda se u nepostojanju *konsolidovane parlamentarne demokratije* kao osnove za uspostavljanje konsenzusa među strankama koje čine parlamentarnu većinu. Umjesto stabilne parlamentarne većine sa koalicionim političkim programom, u postdejtonskoj političkoj realnosti Bosne i Hercegovine permanentno se oblikovalo partnerstvo etničkih stranaka u vršenju vlasti. Nemoć etničkih stranaka da uspostave koalicioni politički program, konsekventno je vodilo nemogućnosti kreacije konsenzusa za donošenje zakona u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Uslijed toga je ekonomski razvoj BiH u stagnaciji, a proces integracije u EU i NATO u zastoju posebno u periodu 2007–2011. godine. Uspostavljanje vlasti na etničkoj osnovi, bez programske koalicije, dovelo je do potkopavanja evropskog diskursa i njegovog svođenja na okvire dinamike ideološkog konformizma. Zbog vidljivog demokratskog deficita u radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, uslovljenog nepostojanjem konsenzusa vladajućih stranaka i dodatno otežanim složenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, sve važnije reforme u postdejtonskom društvenom i političkom razvitku Bosne i Hercegovine pokrenute su eksterno – od visokog predstavnika za BiH kao ovlaštenog nosioca provedbe Dejtonskog mirovnog sporazuma, a ne kao rezultat međustranačkog konsenzusa etnopolitičkih elita u BiH. To potvrđuje činjenica da visoki predstavnik od 1997. do 2009. godine donio 895 odluka sa izvršnom snagom. Nakon parlamentarnih izbora održanih u oktobru 2010. godine, formiranje koalicionog sporazuma stranaka

koje će činiti parlamentarnu većinu prolazi kroz jedan novi istorijski izazov. Taj izazov se odnosi na oblikovanje *programske koalicije* od stranaka koje obrazuju većinu u parlamentarnim tijelima. Programska koalicija u Parlamentarnoj skupštini BiH i parlamentima entiteta za strateško opredjeljenje treba imati reforme koje omogućuju ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Kao pretpostavka ubrzanog procesa integracije BiH u EU javlja se i nužnost *izmjene strategije Evropske unije i međunarodne zajednice* naspram provedbe reformi u BiH. U skladu sa svojim izvršnim ovlaštenjima i instrumentima za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma, međunarodna zajednica i Evropska unija dijele odgovornost sa demokratskim institucijama u BiH za provedbu reformi u procesu integracije BiH sve do njenog prijema u punopravno članstvo Evropske unije. U tom kontekstu, potrebno je politički i institucionalno ojačati prisustvo delegacije Evropske unije u BiH i pružiti pomoć u izvođenju reformi, posebno ustavne reforme sa prioritetom uvođenja evropske klauzule u Ustav BiH. Ugradnjom evropske klauzule u Ustav BiH omogućilo bi se ubrzano donošenje zakona u Parlamentarnoj skupštini koji se odnose na primjenu prava EU u procesu integracije u članstvo evropskih institucija. S izvođenjem integracijskog procesa dovršava se i *internacionalizacija bosanskog pitanja*. U istorijskom kontekstu to znači uspostavu demokratske i samoodržive države BiH unutar zajednice evropskih država. Na taj način će se doprinijeti *konsolidaciji parlamentarne demokratije* i zaustaviti otuđena moć stranačkih lidera, koji su u prošlosti, umjesto parlamentarne demokratije prakticirali etnički nacionalizam. Unutar etnonacionalnih politika nije bilo niti može biti konsenzusa o razvoju države Bosne i Hercegovine i njene ubrzane integracije u EU.

Budući da je integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju istorijski projekt izgradnje mira i da Evropska unija ima ovlaštenja za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma putem institucije specijalnog predstavnika EU, institucije Evropske unije imaju posebnu odgovornost za izvođenje integracije BiH u EU, bitno različitu od uloge i odgovornosti u provođenju integracije drugih država Zapadnog Balkana u EU (Makedonije, Srbije, Albanije, Crne Gore). U tom kontekstu nužan je zaokret u djelovanju Evropske unije u izvođenju ubrzane integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Literatura i izvori

Knjige

1. Babuna, A.: *Die nationale Entwicklung der bosnischen Muslime mit besonderer Berücksichtigung der österreichisch-ungarischen Periode*, Peter Lang, Frankfurt/M, 1996.
2. Ćurak, N.: *Geopolitika kao sudbina*, FPN, Sarajevo, 2002.
3. Hadžibegović, I.: *Bosanskohercegovački gradovi na razmeđu 19. i 20.stoljeća*, Sarajevo, 1991.
4. Hauptmann, F.: *Die österreichisch –ungarische Herrschaft in Bosnien und der Herzegowina 1878-1918*, Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung, Graz, 1983.
5. Juzbašić, Dž.: *Politika i privreda u Bosni i Hercegovini pod austro-ugarskom upravom*, ANU BiH, 2002.
6. **Pejanović, Mirko: Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, Sarajevo, TKD Šahinpašić, 2005.**
7. **Pejanović, M.: Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH; Sarajevo, TKD Šahinpašić, 2010.**
8. **Spasojević, B.: Arhitektura stambenih palata austro-ugarskog perioda u Sarajevu, Sarajevo, Rabić, 1999.**
9. Schmid, F.: *Bosnien und die Herzegowina unter der Verwaltung Österreich-Ungarns*; Verlag von Veit & Comp, Leipzig, 1914.

Časopisi i publikacije

1. Analiza razvoja principa uslovljenosti EU, Direkcija za evropske integracije BiH, mart 2010.
2. Calic, M. J.: *Stabilisierungspolitik in Bosnien und Herzegowina*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002.
3. **Calic, M. J.: Südosteuropa. Vom Sukzessionskrieg zur Stabilität, Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, 2002.**
4. Europa Press Releases RAPID: *Der westliche Balkan auf dem Weg in die EU: Konsolidierung der Stabilität und Steigerung des Wohlstandes*, 2006.
5. EUROPULS, Bilten Direkcije za evropske integracije BiH, br. 11, Sarajevo, 2010.
6. Moor, A. D.: Iza Dejtonske Bosne, Odjek, ljeto/2008, 2008.
7. **Szewczyk, B. M. J.: The EU in Bosnia and Herzegovina: powers, decisions and legitimacy, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Occasional Paper br. 83, mart 2010.**

Izvještaji, dokumenti Evropske komisije i drugi akti

1. *Bericht über die Verwaltung Bosnien und der Herzegowina, Hg. vom k.und k. Gemeinsamen Finanzministerium 1906, Wien.*
2. *„Bosanska tvrđava“, Izvještaj Evropske inicijative za stabilnost od 19. 12. 2007. godine, ESI.*
3. *Izvještaj Komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini COM (2009 (533)) od 14. 10. 2009.*
4. *Izvještaj Komisije o napretku BiH u 2010.godini {COM(2010) 660} od 09. 11. 2010.*
5. *Izvještaj Migration und Bevölkerung: Bosnien, Kroatien, Serbien. Alte und neue Flüchtlinge, 1998.*
6. *Izvještaj Međunarodne krizne grupe Nedovršena tranzicija Bosne: Između Dejtona i Evrope, Izvještaj Ureda za Evropu Nr 198-9.art, 2009.*
7. *Komunike Upravnog odbora PIC-a od 19. juna 2007.*
8. *Odluka Vijeća EU 2009/181/zvSP od 11. 03. 2009.*
9. *Redebeitrag Doris Pack, 5. Erklärung aus Anlass des 8. Jahrestags der Unterzeichnung des Daytonvertrags.*
10. *Redebeitrag Doris Pack zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien und Herzegowina vom 23. Oktober 2008.*
11. *Rezolucija Vijeća Evrope 1513 (2006) od 29. juna 2006.*
12. *Službeni list BiH , 3/1999 od 20. marta 1999.*
13. *Službeni list BiH, 12/1999 od 8. augusta 1999.*
14. *Službeni list Evropske unije, br.: C 15 E/72 (DE) od 21. 01. 2010. godine, P6_TA(2008)0522, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2008 zum Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Bosnien und Herzegowina andererseits, (2010/C 15 E/15).*
15. *Stenogram, 3. Sitzung der 18. Session am 12. November 1883, Stenographische Sitzungsprotokolle der Delegation des Reichsrathes, Hg. von der kaiserlich-königlichen Hof-und Staatsdruckerei, Beč, 1883.*
16. *Strategija proširenja i glavni izazovi 2007-2008, KOM (2007) 663, Brisel, Komisija evropskih zajednica, 06. 11. 2007.*
17. *„Südosteuropa auf dem Weg in die Europäische Union“, Strategiepapier zur Konferenz, Zagreb, 3.-4. Juni 2005; Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, CAP - LMU, München, 2005*
18. *„The Silent Minority Speaks Report“, Oxford Research International, UNDP, 2007.*

19. *Venice Commissions Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative, CDL-AD (2005) 004, Venice, 11-12 March 2005.*
20. Zapisnik Zastupničkog doma PS BiH, sjednica 58, stavka 13, Parlamentarna skupština BiH.

Dnevni listovi

1. *Oslobođenje* od 18. 09. 2010.

2. *Neue Zürcher Zeitung* od 29. 09. 2010.

Internetske stranice

<http://www.balkan-monitor.eu>

www.cia.gov

<http://www.crisisgroup.org>

www.dei.gov.ba

www.esiweb.org

<http://www.eusrbih.org>

<http://www.kas.de>

<http://www.km.bayern.de>

www.migration-info.de

<http://www.nzz.ch>

www.ohr.int

<http://www.parlament.ba/>

www.slobodnaevropa.org

www.undp.ba

<http://www.weforum.org>