



**OD
DEJTONA
DO
BRISELA**

Emir Hadžikadunić

Emir Hadžikadunić

**OD DEJTONA DO
BRISELA**

ACIPS - Sarajevo, 2005.

Naslov: Od Dejtona do Brisela
Autor: Emir Hadžikadunić
Izdavač: Asocijacija ALUMNI Centra za interdisciplinarnu
postdiplomske studije (ACIPS), Sarajevo
Suizdavač: Centar za interdisciplinarnu postdiplomske studije
Univerziteta u Sarajevu (CIPS)
Za izdavača: Ivan Barbalić
Lektor: Branka Mrkić
Recenzenti: Dino Abazović, Ivan Barbalić
Prelom teksta: Timur Selmanović
Dizajn naslovne stranice: Kenan Zekić
Štampa: Garmond, Sarajevo
Tiraž: 600 primjeraka

Emir Hadžikadunić

OD DEJTONA DO BRISELA

ACIPS - Sarajevo, 2005.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

327.7:061.1EC]:323(497.6)

HADŽIKADUNIĆ, Emir

Od Dejtona do Brisela / Emir Hadžikadunić. -
Sarajevo : Asocijacija Alumni Centar za
interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS) :
Centar za interdisciplinarnu postdiplomske studije
Univerziteta, 2005. - 201 str. ; 20 cm

Bilješka o autoru: str. 201. - Bibliografija: str.
199-200

ISBN 9958-704-18-8

COBISS.BH-ID 13989894

Amini i Nermani

OD DEJTONA DO BRISELA

Predgovor	11
UVOD	15
Dejton i Brisel	15
Briselska faza	18
Između Amerike i Evrope	21
Odsustvo Brisela	25
Prvi znaci buđenja Evrope	31
Pripreme za proširenje	36
Članice EU-a u trci za prevlast u Jugoistočnoj Evropi	37
Bilješke	42

ODNOS EVROPSKE UNIJE PREMA

ZAPADNOM BALKANU	49
Prava pomoć na pravom mjestu u pogrešno vrijeme	49
Drugi postdejtonski prijedlozi	51
Strateško promišljanje za nove strateške inicijative	54
Bosna i Hercegovina u povlaštenom položaju	55
Od slabih inicijativa do strateškog odnosa	57
Tri "šargarepe" Evropske unije.....	60
Prva "šargarepa"	61
Druga "šargarepa"	64
Treća "šargarepa"	67
Od regionalne do evropske integracije.....	71
Zagrijavanje pred Solun	75
Kruna svih evropskih inicijativa	77
Evropski programi pomoći 2007-2013	82
Iz Direkcije za vanjske poslove u Direkciju za proširenje	83
Evropa očekuje ustavne promjene.....	86
Bilješke	89

OD DRŽAVE SLUČAJA DO

POTENCIJALNOG KANDIDATA	97
Prvi propušteni vozovi	97
Deklarativna politička podrška	99
Uvjetno prolazna ocjena	103

Program 16	108
Poplava novih zakona - primjena na čekanju.....	110
Intenziviranje institucionalne saradnje sa Evropskom unijom	118
Evropsko partnerstvo	121
Bilješke	124
BUDUĆI KORACI	131
Uvod	131
Suvišna polemika oko brzine priključenja BiH Evropskoj uniji	134
Početak pregovora - prva propuštena prilika	138
Prvi slijedeći korak	139
Iz dobrovoljnog u obavezno usklađivanje zakonodavstva BiH sa <i>acquisom</i>	144
Prilagođavanje u oblasti tržišta	148
Ostale posljedice ugovornih odnosa	152
U Evropu ukidanjem OHR-a	155
U Evropu promjenom Ustava	159
Od potencijalnog kandidata do statusa kandidata za članstvo u EU	165
Pregovorima do punopravnog članstva	169
Izazovi na putu evropskih integracija	175
Umjesto zaključka	180
Bilješke	185
Pojmovnik	191
Literatura	199
Biografija	201

PREDGOVOR

U maju 2004. godine, moj tekst pod naslovom "Od Dejtona do Brisela" objavljen je u časopisu "Novi pogledi" Alumni asocijacije Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS), Univerziteta u Sarajevu. Tekst je u početku izazvao različite komentare kod mojih prijatelja iz ACIPS-a, većinom magistara Evropskih studija, te nekih domaćih analitičara. Jedni su odobravali moje argumente da će evropske integracije omogućiti jačanje političke samoodrživosti BiH, smanjenje prisustva i uticaja Sjedinjenih Američkih Država u korist Brisela i zemalja članica EU-a, i završetak misije Kancelarije visokog predstavnika. S druge strane, kritičari su me ubjeđivali da Evropa nije sposobna da preuzme odgovornost u regionu zapadnog Balkana i Bosne i Hercegovine, da su bonske ovlasti OHR-a i dalje nužne, te da će vlasništvo nad reformama i dalje ostati isključivo u rukama međunarodne zajednice. Po njima, jedino Sjedinjene Američke Države mogu samostalno pospremiti stvari u BiH. I to bi i učinile da je pobijedio demokratski kandidat na predsjedničkim izborima 2004.

Sredinom iste godine, slučajno ili ne, Paddy Ashdown je počeo promovirati prelazak BiH iz dejtonske u briselsku fazu. Malo kasnije, regionalni ured njemačke fondacije Heinrich Boll organizirao je konferenciju pod nazivom "Evropska unija i Bosna i Hercegovina: između upravljanja krizom i izgradnje države". Na zasjedanju Generalne skupštine UN-a u septembru 2004. briselsku fazu, po prvi put, spomenuo je i tadašnji predsjedavajući Predsjedništva BiH Sulejman Tihić. Na pitanje postavljeno u TV-emisiji FAKTA od 16. novembra 2004, koju uređuje Zekerijah Smajić, da li je manje Amerike a više Evropske unije dobitak za BiH, građani su sa preko 60% odgovorili potvrdno. Konačno, u novembru je započela informativna kampanja o dolasku EUFOR-a u BiH pod sloganom "od stabilizacije ka integraciji". U povodu odlaska stabilizacijskih snaga NATO-a iz BiH, američka TV-mreža CNN javila je da je "povijest u BiH završena".

Aktuelnost teme, veliki interes javnosti, te kritike mojih kolega natjerali su me da je dodatno istražim. Pitanja su, u suštini, slijedeća: da li BiH izlazi iz faze upravljanja krizom i ulazi u fazu tranzicije, da li se taj prelazak dešava pod patronatom Sjedinjenih Američkih Država i njihove hard diplomatije ili uz asistenciju i tehničku pomoć Evropske unije i njene soft politike, da li će i koliko dugo Kancelarija visokog predstavnika koristiti bonske ovlasti ili je pred ukidanjem, kakve promjene se dešavaju ili će se desiti u BiH na putu evropskih integracija. Različiti izvori, analize i dokumenti međunarodnih organizacija koji jednim dijelom nisu bili objavljeni, omogućili su mi da ponudim svoju viziju odgovora, kao i pisanje ove knjige.

Tema o kojoj pišem je neistražena. Njom se ponekad bave studenti u svojim diplomskim ili postdiplomskim radovima, nevladine organizacije na okruglim stolovima i, na koncu, novinari sa manjim ili većim entuzijazmom. Od knjige Zekerijaha Smajića "Zemlje bivše Jugoslavije i Evropska unija", koja pokriva dešavanja do 1996, i faktografskog prikaza "Evropska unija za svakoga" istog autora, nije bilo ozbiljnijeg kritičkog pristupa učešću BiH u procesu evropskih integracija. Stoga želim dati mali, skromni doprinos javnoj raspravi, te podstaći veće učešće u debati, lobiranju i donošenju važnih odluka koje će dejtonsku BiH napraviti briselskom. Ovu knjigu ne pišem kao profesionalac - državni službenik Direkcije za evropske integracije - nego kao svršenic postdiplomskog programa Centra za interdisciplinarnu studiju Univerziteta u Sarajevu i član njegove Alumni asocijacije. "Od Dejtona do Brisela" je nastavak istraživanja ove oblasti, nakon što sam o sličnoj temi napisao i svoj magistarski rad u oktobru 2002.

U prvom dijelu knjige govorim o značaju Dejtona i Brisela za Bosnu i Hercegovinu, nužnosti prvoga u prvoj polovini devedesetih i njegove prevazidenosti izlaskom iz faze upravljanja krizom, odnosu Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije prema BiH. Također, analiziram slabosti i odsustvo

Evropske unije u toku kriznih godina te povratak njenog uticaja u posljednje vrijeme. Drugi dio posvećen je svim evropskim inicijativama nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma te efektima koje su one izazvale u BiH i regionu. Treći dio se odnosi na učešće BiH u evropskim integracijama, propuštene prilike i ostvarene rezultate te aktuelne probleme na tom putu. U tom dijelu, posebno ću analizirati promjene koje su nastale, nastaju ili će nastati u BiH uslijed usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa evropskim pravnim naslijeđem. Pretposljednje poglavlje detaljno prikazuje sve korake na putu do punopravnog članstva, dinamiku približavanja Evropskoj uniji. Na kraju knjige nudim analizu mogućih prepreka i izazova na putu ka Briselu.

Emir Hadžikadunić

UVOD

Dejton i Brisel; Briselska faza; Između Amerike i Evrope; Odsustvo Brisela; Prvi znaci buđenja Evrope; Pripreme za proširenje; Članice EU-a u trci za prevlast u Jugoistočnoj Evropi

*"Postati Evropljanin i postati
punoljetan znači isto. Mase koje
frenetično plješću podno nogu
neprikosnovenog vođe, maloljetne su."
(G. Konrad)*

Dejton i Brisel

Dok Dejton postaje naša prošlost, Brisel je sve više naša budućnost. Prvi je zaustavio rat i obezbijedio mir u Bosni i Hercegovini, drugi otvara mogućnost njenog unutrašnjeg integriteta, regionalne saradnje i postepenog uključivanja u evropske tokove.

Dejton simbolizira političku volju i globalnu snagu Sjedinjenih Američkih Država, te slabost i odsustvo Evropske unije i njenih zemalja članica u prvoj polovini devedesetih. Sporazum je pokazao da su SAD još uvijek evropska sila.¹ Njegov arhitekta Richard Holbrooke smatra da su njegovim potpisivanjem kritike na račun predsjednika Clintona kao slabog lidera naglo prestale, posebno u Evropi i u muslimanskim zemljama. Mirovni sporazum također simbolizira kompliciranu, nefunkcionalnu državnu strukturu koju je, između ostalih, profesor Pravnog fakulteta u Sarajevu Zdravko Grebo nazvao "frankenštajn državom". "Richard Holbrooke, koji je radio na Dejtonskom sporazumu, radio je na zaustavljanju rata. Taj sporazum nije bio kreiran tako da se ovdje uspostavi funkcionirajuća evropska

ekonomija."² U vrijeme njegovog potpisivanja, bio je to "pojas za spasavanje" Bosne i Hercegovine, a već davno je postao "ludačka košulja."³ Dejton je institucionalizirao kolektivna prava i ubio svaki individualizam, favorizirao etnički princip na račun građanskog. Njegovim uređenjem potvrđeno je postojanje nekoliko nepovezanih pravnih sistema, pocijepano je tržište, onemogućeno vođenje ekonomskih poslova na državnom nivou, stvoren skup, kompliciran i neefikasan državni aparat. Teoretski, sve je dijeljeno na tri, u praksi na 13, koliko je pravnih sistema u BiH. U svojoj knjizi "Put u Dejton", Richard Holbrooke ističe da "niko bolje ne zna slabosti Dejtona od onih koji su učestvovali u pregovorima".⁴ Po njemu, te slabosti su slijedeće: opstanak dviju neprijateljskih vojski, zadržavanje imena Republike Srpske i formiranje slabih međunarodnih policijskih jedinica.⁵ Dejtonska Bosna i Hercegovina je nastala za pregovaračkim stolom u vojnoj bazi, uz saglasnost dviju susjednih zemalja. Kao takva, može trajati dok traje proces upravljanja krizom i dok je kontrolira američka *hard* diplomatija. Izlazak iz te faze podrazumijeva udaljšavanje od Dejtona i približavanje Briselu.

Brisel simbolizira povratak i sve snažnije prisustvo i uticaj Evrope u regionu zapadnog Balkana,⁶ izgradnju i jačanje države BiH, njenih centralnih institucija. Osim kolektivnih, Brisel sugerira i individualna prava. Prije nego što postanemo građani Evrope, trebamo postati građani sopstvene države.⁷ Briselska BiH omogućava stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora, vođenje ekonomskih poslova na državnom nivou, smanjenje entitetskog i kantonalnih aparata u korist državnog, usklađivanje i uvezivanje pravnih sistema u BiH sa evropskim pravnim naslijeđem. Umjesto asimilacije, čega se plaše pojedine etničke grupe, nudi se integracija. Briselska Bosna i Hercegovina neće se konstituirati uz saglasnost njenih susjeda, praviti će se godinama, bit će rezultat političke volje i potreba njenih građana, privrednika, akademije i civilnog društva. Kao takva, duže će trajati i imati veću vrijednost od one sklopljene u američkoj vojnoj bazi. Ulazak u briselsku fazu označava završetak procesa upravljanja

krizom i početak tranzicije, odlazak IPTF-a i SFOR-a, pripremanje odlaska OHR-a iz BiH i nestanak drugih dejtonskih tekovina. Aneks 1 A, koji se odnosi na primjenu vojnog dijela Sporazuma, prevaziđen je završetkom misije NATO-a i dolaskom EUFOR-a u BiH. Aneks 3, koji se odnosi na izbore, također je prevaziđen, s obzirom da OSCE više nije nadležan za njihovo organiziranje. Konačno, međunarodna policijska misija UN-a, koja je predviđena Aneksom 11, također je završila svoju misiju i prepustila je policijskoj misiji EU-a. Lokalni političari, koji prepoznaju trend ovih promjena traže i dodatne izmjene. "Vijeće za saradnju Bosne i Hercegovine i Hrvatske, formirano nakon Dejtona, polako gubi smisao svog postojanja."⁸

Kako se Evropska unija nije napravila za jedan dan, tako ni harmonizacija nacionalnih zakona sa evropskim standardima ne može biti okončana za tri, četiri godine. Dosadašnja iskustva potvrđuju da se radi o procesu koji traje najmanje desetak godina. Ugovor Mađarske sa EU o pridruživanju potpisan je 1991. godine. Njegova ratifikacija u Evropskom parlamentu i zemljama članicama obezbijedena je tri godine kasnije. Mađarska je predala zahtijev za punopravno članstvo 1994., da bi 1997. postala država sa statusom "kandidata". Pregovori o članstvu i zatvaranje poglavlja *acquis communautaire*⁹ trajali su od 1998. do 2002. Zvanično, radi se o usklađivanju sa 80.000 stranica gusto kucanog teksta raznih pravnih propisa koje je Evropska komisija, da bi olakšala pregovore o pristupanju, podijelila u 31 pregovaračko poglavlje.¹⁰ Nezvanično, taj broj je prešao i 100.000 stranica. I to nije konačno, jer djelatnosti Evropske unije rezultiraju svake godine hiljadama novih dokumenata. Slovenija je imala nešto kraći put i brže prolazno vrijeme. Sporazum o pridruživanju zaključila je prilično kasno, tek 1996., iste godine predala je i molbu za punopravno članstvo. Pregovori o pristupanju započeli su 1998. i trajali do 2002. Mađarska i Slovenija, zajedno sa još osam zemalja srednje i istočne Evrope, postale su punopravne članice 1. maja 2004.

Peto proširenje Evropske unije bilo je najkompliciranije dotad, teže i skuplje od prvog¹¹ ili četvrtog¹² proširenja. Ako izuzmemo pristupanje Bugarske i Rumunije 2007, šesto proširenje, koje se odnosi na pet zemalja zapadnog Balkana - Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju i Crnu Goru, Makedoniju i Albaniju - može biti još složenije. Bosnu i Hercegovinu očekuje sličan, ako ne i duži vremenski period do konačnog priključenja Evropskoj uniji. Što je bliže Briselu zahtjevi će biti teži, a promjene radikalnije.

Uporedo sa reformama, Evropska unija intenzivira svoje odnose i postaje, kroz različite oblike saradnje, sve prisutnija u BiH. Međunarodne policijske snage UN-a (IPTF) i Stabilizacijske snage NATO-a (SFOR) već su otišle iz BiH. Međunarodna krizna grupa najavila je svoj odlazak iz BiH upravo zbog činjenice da ta zemlja "više nije krizno područje" i da njeni analitičari nemaju više o čemu izvještavati. I druge međunarodne vladine ili nevladine organizacije ostaju sve više po strani. Ako nisu na margini, onda su u funkciji evropskih integracija. Po završetku svog mandata, UN misija u BiH je zatvorila svoj ured, dok su OSCE, UNHCR i drugi racionalizirali i umanjili svoju prisutnost na terenu. S druge strane, Evropska unija, kao i ambasade zemalja članica, već preuzimaju primat i od OHR-a. Zvuči preoptimistično, ali je tako.

Briselska faza

Nakon skoro deset godina od potpisivanja mirovnog sporazuma, Bosna i Hercegovina izlazi iz vremena koje je karakteristično po stabilizaciji, upravljanju krizom, banskim ovlastima i američkoj *hard* diplomatiji. Iz jednog takvog stanja ulazi u fazu u kojoj ipak dominiraju tranzicijski problemi, izgradnja institucija i smanjenje ovlasti OHR-a. Ako je prvu fazu karakterizirao snažan angažman Bijele kuće, česte posjete američkih političkih i vojnih izaslanika; Boba Gelbarda i Vesleya Clarka, sloboda kretanja,

onda posljednji period karakterizira slab interes SAD-a za reforme u BiH, njihovo postepeno povlačenje iz regiona te sve veće zanimanje, finansijski i politički angažman Evropske unije, uvođenje poreza na dodatnu vrijednost, jedinstvena carina, reforma pravosuđa u BiH itd. Prva faza se odnosi na Dejton, druga na Brisel.

Nakon implementacije 18 smjernica Mape puta EU-a i preporuka iz Studije izvodljivosti u 16 prioriteta područja uslijedit će treći krug obaveza, četvrti, peti itd. Prva dva kruga obilježila su početak dugogodišnjeg procesa prilagodavanja i izgradnje državne strukture i njenih kapaciteta, u skladu sa evropskim standardima. Od svih zakona koje je u 2004. usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, preko 90% su u funkciji približavanja Briselu. Takav omjer će ostati i narednih godina do konačnog priključenja Evropskoj uniji.

Ulazak u briselsku fazu samo je početak dugotrajnog procesa pristupanja Evropskoj uniji. Na putu do krajnjeg cilja ostalo je mnogo godina i dosta obaveza. U najboljoj varijanti, u prvoj polovini 2005. može se očekivati preporuka Evropske komisije za početak pregovora između BiH i EU-a o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Preporuka iz Brisela će biti obezbijedena ukoliko započne primjena više od četrdeset zakona koji su usvojeni u toku 2004, završi se formiranje ili rekonstrukcija 25 institucija na državnom nivou iz oblasti pravosuđa, sigurnosti, unutrašnjeg tržišta, intelektualnog vlasništva, konkurencije, zaštite potrošača, mjeriteljstva, fitosanitarne zaštite, veterinarstva, standardizacije, sigurnosti hrane itd. Bez pune saradnje manjeg bh. entiteta sa Haškim tribunalom, pregovori sa EU bit će odloženi za neko sretnije vrijeme. Od preporuke Evropske komisije do početka konkretnih pregovora proteći će par mjeseci. Taj period se ne odnosi na ispunjavanje dodatnih uvjeta nego na davanje mandata za pregovore, određivanje pregovaračkih pozicija i pripremu pregovaračkih timova BiH i Evropske unije.

Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju označava prelazak iz dobrovoljnog u fazu obaveznog usaglašavanja pravnog sistema BiH sa zakonodavstvom Evropske unije. Kada se Sporazum ratificira i stupi na snagu, BiH ulazi u fazu ugovornih odnosa sa EU-om. Ako će prije i u toku samih pregovora visoki predstavnik postepeno smanjivati svoje nadležnosti, onda će u vrijeme primjene Sporazuma bonske ovlasti "međunarodnog suverena" prestati da važe. U toku 2002. godine visoki predstavnik je nametnuo 32 zakona, godinu dana kasnije 14, do sredine druge polovine 2004. svega tri zakona.¹³ Dalji napredak BiH u procesu stabilizacije i pridruživanja će biti omogućen ukoliko se ovakav trend odrazi i na sve druge odluke visokog predstavnika, što će konačno i predstavljati njegovu izlaznu strategiju.

Primjena Sporazuma je i period moguće promjene Dejtonskog ustava i stvaranja funkcionalne i racionalne BiH, koja će biti u stanju da efikasno provodi sve njegove dijelove. Uzimajući u obzir iskustvo zemalja iz srednje i istočne Evrope koje su 2004. postale punopravne članice, u svakoj narednoj fazi odnosa sa Evropskom unijom formirat će se nove državne institucije, obrazovati novi resursi, graditi nova državna služba koja radi u interesu svih građana. BiH je 1997. imala tri državna ministarstva. Zahvaljujući procesu evropskih integracija, sada ih ima devet, kao i preko 30 drugih agencija na državnom nivou.

Ovaj proces je nepovratan. Može biti brži ili sporiji, što zavisi od političke volje, raspoloživih finansijskih sredstava, ljudskih resursa i znanja. Primjenom Sporazuma, BiH dolazi u situaciju da podnese zahtjev za punopravno članstvo. Pregovori o članstvu bit će najsloženiji zadatak i najveći izazov, koji će donijeti najdublje reforme. Institucionalni kapaciteti, koji su nužni za uspješne pregovore o punopravnom članstvu, usvajanje i primjenu kompletnog evropskog zakonodavstva, na kraju će rezultirati brojkom od petnaestak državnih ministarstava i stotinjak agencija, ureda, instituta koji će biti u službi privrede, jačanja kapaciteta za izvoz, jačanja konkurentne spremnosti, nadzora nad trži-

štem, zaštite okoliša itd. Broj entitetskih ili kantonalnih nadležnosti će biti znatno reduciran. Svi ovi formalni koraci praćeni su značajnim reformama u ekonomiji, pravosuđu, unutrašnjim poslovima, odbrani, poljoprivredi, carini itd. Na kraju, BiH će dio svog suvereniteta prenijeti na Evropsku zajednicu radi supremacije komunitarnog prava i njegove primjene u svim zemljama članicama EU-a. Analitičari ESI-ja smatraju da nije moguće da BiH započne pregovore o punopravnom članstvu prije 2007.¹⁴

Hrvatski književni povjesničar Stanko Lasić nije pogriješio kada je rekao da put u Evropsku uniju nije poziv na bal u Jelisejsku palatu. Naprotiv, radi se o dugotrajnom i kompliciranom procesu koji, uslijed prilagođavanja evropskim standardima, uključuje bolne i skupe reforme. U procesu evropskih integracija vjerovatno neće biti riješeni svi unutrašnji problemi BiH. Njena konstitucija možda neće biti po volji većine građana, ekonomija neće biti ni približna evropskom prosjeku. Međutim, usklađivanjem domaćih zakona i prakse sa evropskim uredbama¹⁵, direktivama¹⁶, odlukama¹⁷ i preporukama¹⁸, uspostaviti će se tržišna ekonomija, parlamentarna demokratija i vladavina prava po modelu Evropske unije. Politički i ekonomski prostor integrirat će se u jedinstvenu cjelinu, u onoj mjeri u kojoj je to učinjeno u ujedinjenoj Evropi.

Između Amerike i Evrope

Uzimajući u obzir različita, veoma aktuelna međunarodna pitanja, danas je lakše postići saglasnost sa Evropskom unijom, nego sa SAD-om. Umjesto poželjnog, i za svijet korisnog multilateralizma, posljednja sve više prakticira unilateralizam, ignorira Ujedinjene narode, ne želi učestvovati u Kjoto protokolu, nije saglasna sa statutom Međunarodnog krivičnog suda, ima neujednačen odnos prema zemljama Bliskog Istoka u korist Izraela. Advokati *real* politike, kao što su trojica njenih najpoznatijih

američkih praktičara, Richard Nixon, Henry Kissinger i George Kennan, dugo su tvrdili da se američko zalaganje za ljudska prava sukobljava s njenim istinskim nacionalnim i bezbjednosnim interesima.¹⁹ George Kennan je posebno naglašavao kritiku legalističkog i moralističkog pristupa vanjskoj politici.²⁰ Evropska unija, s druge strane, danas je najsnažniji advokat multilateralizma i zaštite okoliša, ima balansiran odnos prema Izraelu i palestinskim teritorijama, podržava jačanje regionalnih i međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, zabranjuje smrtnu kaznu, te promovira humane vrijednosti i društveni progres.

Sjedinjene Američke Države često su mijenjale svoje vanjsko-političke prioritete zbog rastuće odgovornosti za svjetski poredak, smjena demokrata i republikanaca itd. Jučer su prioriteti bili američko-ruski odnosi, širenje NATO-a, Bosna i Hercegovina i Kosovo. Danas su oni promijenjeni i odnose se na Irak, borbu protiv terorizma, širenja oružja za masovno uništenje. Sutra mogu biti Iran, Sirija, Tajvan ili Sjeverna Koreja. Bivši američki predsjednik Clinton je potpisao Kjoto protokol, današnji ga je odbacio. Posljednja američka administracija, u odnosu na onu prethodnu, ne nudi nikakvu strategiju integriranja BiH ekonomije, unutrašnjeg tržišta, jačanja njenih centralnih institucija. Američki predsjednik George W. Bush cijeli svoj mandat ostao je nezainteresiran ne samo za BiH nego za cijeli region. "Iskreno, sumnjam da bi on bio u stanju pogoditi gdje se koja od zemalja u regionu nalazi, kakvi je problemi muče..."²¹

U kampanji za predsjedničke izbore u SAD-u 2004, oba predsjednička kandidata potisnula su BiH na marginu. Zapravo, u tri televizijske debate, nisu je uopće ni pominjali. Poznavajući priliku, savjetnici i praktičari američke vanjske politike jednoglasni su u ocjeni da Zapadni Balkan, pogotovo Bosna i Hercegovina, više nisu njen prioritet. Graham Allison, profesor na Harvardu i pomoćnik sekretara odbrane u vrijeme Clintona, prije izbora u SAD-u je isticao da bi Kerryjeva vanjska politika dijelila mnoge osobenosti Georgea Busha.²² Isto misli i demokratski

direktor za vanjske poslove u Senatu Tony Blinken. Razlike između Bushove i Kerryjeve administracije bile bi "suštinski veoma male".²³ Bruce Jackson, američki stručnjak i osnivač američke nevladine organizacije "Projekt za tranzicijsku demokratiju", također smatra da se politika Sjedinjenih Američkih Država prema Balkanu ne bi promijenila ni pobjedom demokratskog kandidata senatora Johna Kerryja na predsjedničkim izborima 2. novembra 2004. "I ja sam malo iznenađen konsenzusom između dviju stranaka kada je u pitanju politika prema Zapadnom Balkanu. Demokratski stratezi, poput Richarda Holbrookea i Jima O'Briena, koji oblikuju politiku Demokratske stranke, imaju skoro identična gledišta kao i njihove kolege iz Republikanske stranke", kazao je Jackson za Radio Slobodna Evropa.

Nakon Bushove pobjede na izborima dobili smo potvrdu da će Amerikanci nastaviti svoje povlačenje iz BiH. Nekadašnji ambasador SAD-a u Zagrebu i Beogradu Wiliam Montgomery, rekao je "da će Bush i u novom mandatu dati više odgovornosti Evropskoj uniji za ovu regiju".²⁴ Konačno, američki ambasador u BiH Douglas McElhaney vjeruje da njegovu vladu "više brine Kosovo od BiH".²⁵

U suštini, da se primijetiti slijedeća tendencija: tamo gdje je najgora idu vojnici SAD-a, gdje je za nijansu bolje je NATO i konačno, gdje je situacija podnošljiva, dolaze Evropljani. Ova tendencija je posebno aktuelna na primjerima Iraka, Afganistana i Bosne. Američki državni sekretar je istakao da u devet godina misije NATO-a u BiH, u kojoj je služilo više od pola miliona vojnika iz 43 zemlje svijeta, uključujući 90 hiljada Amerikanaca, u neprijateljskoj akciji nije ubijen nijedan vojnik.²⁶

Približavanje Briselu znači i postepeno povlačenje SAD-a i prepuštanje Zapadnog Balkana njegovom prirodnom savezniku, Evropskoj uniji. "Bosni i Hercegovini i Evropi zajedničko je njihovo iskustvo, njihova prošlost i sadašnjost. Ponovna izgradnja BiH odvijat će se uporedo s izgradnjom Evrope, u skladu i simbi-

ozi s njom."²⁷ Evropa ima iskustvo pomirenja Njemačke i Francuske, iskustvo ujedinjenja sa zemljama iza željezne zavjese. Brisel je geografski blizu, Dejton je preko Atlantskog okeana. Brisel prakticira *soft* politiku, nudi "šargarepe" u vidu potpisivanja ugovornih odnosa, pregovaranja i, konačno, članstva u ekskluzivnom klubu evropskih država. Tu su i trgovinske olakšice za poslovanje sa tržištem od skoro 500 miliona potrošača, programi pomoći Zajednice i zemalja članica EU-a.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda najjači je instrument za zaštitu ljudskih prava na svijetu. Građani neće svoje pritužbe na državu koja krši njihova ljudska prava slati američkim sudovima nego Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu. Mada ovaj posljednji, kao i Vijeće Evrope iz Strazbura, nisu institucije Evropske unije, ovaj sistem je apsolutno kompatibilan sa principima Zajednice.

Evropska unija, za razliku od SAD-a, nema nikakve izlazne strategije iz Jugoistočne Evrope. Naprotiv, ona ima ulaznu strategiju i postaje neraskidivo vezana za region. Evropska vanjska politika još uvijek je "u pelenama". Sukob u BiH natjerao je zemlje članice da stvore nove instrumente Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Krize na Kosovu i Makedoniji učinile su ove instrumente djelotvornim. I buduća odbrambena politika danas se testira u BiH. Uspjeh ujedinjene Evrope u vezi je sa uspjehom integrirane BiH.

Pored geografske blizine, Bosna i Hercegovina dijeli uporediva povijesna iskustva sa članicama Evropske unije, faze sukoba i mržnje, tolerancije i suživota. Danas i jedna i druga imaju istu sudbinu, dijele iste perspektive. Prva mora obnoviti pomirenje i suživot, poraditi na unutrašnjoj integraciji, te postati članicom Evropske unije. Druga mora nastaviti produbljivati integraciju zemalja članica u Evropsku zajednicu kroz dijalog i zajednički dogovor. To je proces koji je nepovratan i bez alternative. Ili je ima u povratku na staro, Bosnu i Hercegovinu i Evropu bez pe-

rspektive mira, demokratije i suživota. Evropu u sukobu nacionalnih država za teritorije. Bosnu i Hercegovinu rascjepkanu i podijeljenu po etničkom ključu, u rovovima i krvi do koljena.

Problemi na Bliskom Istoku, terorizam, očuvanje globalne supremacije trasirali su vanjskopolitičke prioritete SAD-a u drugom smjeru, daleko od BiH. Zbog toga će izgradnja stabilne, demokratske i tržišno orijentirane BiH sve manje ovisiti od SAD-a, a sve više od EU-a. Mnogi u BiH slabo čitaju ove poruke i slijepo vjeruju da će Vašington ispraviti dejtonske nepravilnosti i nelogičnosti. Svi oni igraju na pogrešnu kartu.

Odsustvo Brisela

"Evropa nas je izdala, Amerikanci pomogli",²⁸ izjavio je nedavno dr. Mustafa Cerić, reisul-u-lemma Islamske zajednice u BiH. "Neosporno je da smo na početku rata pravili pogrešne korake i da tada nismo mogli garantirati sigurnost u zemlji",²⁹ rekao je Jorgen Kosmo, predsjednik parlamenta Norveške. Odsustvo Evrope iz prve polovine devedesetih nije zaboravljeno. Službeni Brisel je također priznao svoju nepromišljenost i neangažiranost iz tog perioda. Obraćajući se učesnicima Međunarodnog foruma o prevenciji genocida u Štokholmu u januaru 2004. godine, visoki predstavnik EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku, Xavier Solana potvrdio je greške EU-a. "Griješili smo i mi",³⁰ rekao je on, osvrćući se na lošu procjenu da u Srebrenici i Ruandi može biti počinjen genocid. "Ne predvidjeti i ne reagirati znači dopustiti katastrofalne posljedice."³¹ Odsustvo Evrope nije oduševilo ni Amerikance. Richard Holbrooke smatra da je Bosna i Hercegovina "definirala prvu fazu poslije hladnoratovskih odnosa između Evrope i Sjedinjenih Država i pokazala se krajnje štetnom za odnose u Atlantskoj alijansi. Napetosti su ugrozile sam NATO upravo kada je Vašington tražio da ga proširi."³² Ovakav odnos evropskih sila naveo je Samuela P. Huntingtona na po-

misao da u Evropskoj uniji nisu oduševljeni da imaju Bosnu na evropskom kontinentu.³³

Kriza u Bosni i Hercegovini desila se u nezgodno vrijeme, pre-više rano da bi Evropa reagirala. Brisel je bio uhvaćen u raskoraku. Evropska ekonomska zajednica (EEZ) se reformirala u Evropsku uniju, koja je zvanično nastala ratifikacijom ugovora potpisanog u Mastrohtu krajem 1993. Zemlje članice su djelovale kao raštamani orkestar. Evropski pokretački motor, Francuska i Njemačka, zbog ujedinjenja Njemačke, nije bio aktiviran. Francuska, a ni Velika Britanija, nisu bile ravnodušne. Naprotiv, njeno ujedinjenje sve je više uvlačilo Rusiju, kao treću zainteresiranu stranu, pored SAD-a i EU-a. U vrijeme izbijanja krize, nisu postojali institucionalni kapaciteti, a ni politička volja za brzu reakciju i zaustavljanje krvavog konflikta u njegovoj ranoj fazi. "Početna shema evropske građevine podignute na motivima kao što su mir, napredak, kulturno samoostvarivanje, solidarnost, zajedništvo ideja i težnji, bila je tom prilikom ozbiljno uzdrmana."³⁴ Evropa je bila nedorasla da se suoči sa krizom. Konačno, bila je posramljena Sporazumom iz Dejtona. Da to svijet ne bi vidio, na insistiranje Francuske, mirovni sporazum je potpisan u Parizu.

Carl Bildt je primijetio da Sjedinjene Države moraju uskladiti "institucionalne stavove", dok Evropa mora da koordinira "nacionalne stavove".³⁵ Da stvar bude gora, evropska koordinacija je bila apsolutno neefikasna, pogotovo u području diplomatije. Brisel je bio apsolutno odsutan u području vanjske politike i odbrane. Saradnja između zemalja članica EU-a tada je funkcionirala na temelju Evropske političke saradnje, utvrđene davne 1970, i dijelimično unaprijeđene 1986. i 1987, Jedinstvenim evropskim aktom.³⁶ Spomenuti mehanizam predviđao je redovna savjetovanja između ministara vanjskih poslova, približavanje stajališta država članica o svim značajnim vanjskopolitičkim pitanjima te utvrđivanje zajedničkog pravca djelovanja.

Sve odluke donosile su se jednoglasno. Pored ovakve institucionalne slabosti EU-a, evropski zvaničnici, predsjednici vlada i država, nisu imali političke volje i hrabrosti da multilateralno ili unilateralno poduzmu bilo kakve preventivne akcije.

Uvjet priznavanja Bosne i Hercegovine od strane zemalja članica Evropske unije bio je održavanje referenduma i postavljanje pitanja da li su njeni građani za suverenu i nezavisnu državu. Tako je Brisel, u slučaju BiH, tražio dodatno uporište i argumentaciju za svoju odluku. Također, kupovao je vrijeme, pošto su postojala različita mišljenja da li priznati BiH prije ili poslije unutrašnjeg dogovora tri naroda BiH. Na dan objavljivanja rezultata referenduma, *Oslobođenje* je na svojoj naslovnoj stranici objavilo: "Ubjedljiv odgovor Evropi". Nakon što je 99.5% građana od 64.5%, koliko ih je izašlo na referendum, glasalo za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu u martu 1992, Evropska unija je 6. aprila iste godine priznala njenu samostalnost. Sjedinjene Američke Države su to učinile dan kasnije. I Badinterova arbitražna komisija, sastavljena od predstavnika ustavnih sudova Francuske, Španije, Njemačke, Italije i Belgije doprinijela je takvoj odluci svojim izvještajem da su granice između republika Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije međunarodno priznate i da se Jugoslavija nalazi u procesu disolucije. Puni diplomatski odnosi uspostavljeni su u martu 1993. Nakon međunarodnog priznanja, Evropska unija je ostavila Bosnu i Hercegovinu u nemilosti nacionalističkih ideologija i velikodrжавničkih ambicija.

Od međunarodnog priznanja Bosne i Hercegovine, Brisel i druge evropske prijestolnice su prešle dug put odrastanja i sazrijevanja. Na samom početku i tokom agresije,³⁷ EU nije nudila nikakvu političku podršku jedinstvenoj BiH. Naprotiv, radilo se o prijedlozima koji su afirmirali podjelu zemlje po etničkoj liniji. Redale su se inicijative evropskih medijatora lorda Carringtona, lorda Davida Owena, mirovni prijedlozi Kutiljero 1992, Vance-Owen 1993, Owen-Stoltenberg 1994. itd. Poštivanje realnosti na

terenu i nakaradna državna konstitucija bila je njihova zajednička karakteristika.

Prije priznanja BiH, početkom 1992. godine, predsjedavajući Konferencije o Jugoslaviji lord Carrington je najavio posredničku misiju Evropske zajednice za rješenje krize u BiH. Na sastanku političkih predstavnika jugoslavenskih republika u Briselu 18. marta 1992, usvojen je "Briselski papir", koji je predvidio nacionalne kantone. U martu 1992. godine, za vrijeme predsjedavanja Portugala Evropskom ekonomskom zajednicom, lideri zemalja članica u Lisabonu razmatrali su podjelu BiH na regione pod dominacijom nacionalnih zajednica. Evropski ideal individualnih prava, zamijenjen je *real* politikom, kolektivnim pravima i poštivanjem odnosa snaga unutar regiona, gdje su Hrvatska, a pogotovo Srbija, tretirane kao jači partneri, sa kojima se može dogovoriti budućnost treće zemlje. Nažalost, ovakvu politiku Evropske unije podržale su i Ujedinjene nacije u nekoliko rezolucija Vijeća sigurnosti sredinom 1992. Poslije Lisabona slijedila je Londonska konferencija 26. avgusta 1992, na kojoj su Cutillero i Carrington dali ostavke. Daljnji pregovori su povjereni lordu Owenu u ime Evropske zajednice i Cyrusu Vanceu, u ime UN-a. Vance i Owen su u oktobru 1992. predstavili moguću ustavnu strukturu BiH, koja je predviđala decentraliziranu državu sa desetak provincija zasnovanih na etničkom principu. Predloženo je da Vlada ima devet članova (3+3+3) i da odluke donosi koncenzusom. "Na sastanku u Zagrebu polovinom decembra Owen mi je ultimativno postavio zahtjev za direktnim pregovorima sa predsjednikom SDS-a Radovanom Karadžićem. Prijetio je da će se, u protivnom, međunarodna zajednica povući, ne samo iz pregovora nego i iz svakog učešća u BiH."³⁸ Ubrzo su počeli pregovori u Ženevi, koji su bili ponavljanje razgovora o mapama sa etničkim predznakom, uz očito uvažavanje rezultata rata i etničkog čišćenja. Nakon još jednog neuspjeha Cyrus Vance se povukao, evropski predstavnik lord Owen nije odustajao. Posljednji je nastavio snažan pritisak da se prihvati podjela BiH, uključujući i eventualnu podjelu Sarajeva. Zbog toga ga je

Alija Izetbegović prozvao "Chamberlainom naših dana". Prijetnjama se pridružio i britanski ministar vanjskih poslova D. Hurd, koji je izjavio da "Britanija neće učestvovati u operaciji humanitarne pomoći u narednoj godini."³⁹ Poslije Vance-Owenovog, a prije Owen-Stoltenbergovog mirovnog plana, članice Evropske unije Velika Britanija, Francuska i Španija, zajedno sa SAD-om i Rusijom, predložile su 22. maja 1993. tzv. Program zajedničke akcije. Noel Malcolm ga je u svojoj knjizi *Povjest Bosne* ocjenio kao "konačan nalog za izvršenje smrtno presude nad BiH". Konačno, i najnoviji Owen-Stoltenbergov plan doživio je svoj fijasko početkom 1994. Time je Evropa iscrpila svoje skromne diplomatske kapacitete i konačno prepuстила cijeli slučaj Sjedinjenim Američkim Državama.

Najveća nesreća ovakvog odnosa nije bio sadržaj svih evropskih inicijativa, nego pogrešan signal da se putem oružanog sukoba mogu nekažnjeno zaokružiti "svoje" teritorije i očistiti od pripadnika drugih etničkih grupa. Izvjestilac UN-a za ljudska prava Tadeusz Mazowiecki skrenuo je pažnju u svom izvještaju iz novembra 1992. da Vance-Owen plan stimulira etničko čišćenje.⁴⁰

Bez obzira na neke od zajedničkih evropskih mirovnih inicijativa, tada se realno nisu mogle sastaviti ni dvije članice EU-a koje su dijelile slične stavove, a kamoli zajedničku vanjsku politiku prema kriznom regionu. Za početak ću se poslužiti primjerima Njemačke i Velike Britanije. Na Samitu sedam najrazvijenijih zemalja G7 u Minhenu, sredinom 1992, upravo su ove dvije članice EU-a predvodile suprotstavljene tabore. Njemačka je predlagala da Ujedinjeni narodi pripreme trupe i interveniraju u BiH. Velika Britanija, koja je tada predsjedavala Evropskom unijom, tražila je više vremena za mirovnu diplomatiju lorda Carringtona.⁴¹ Službeni Berlin je također, s vremena na vrijeme, pokazivao intencije da predloži ukidanje embarga na uvoz oružja, a London se uvijek energično protivio. Insistiranje na uključivanju Rusije kao zainteresirane strane može se tumačiti kao britanski doprinos ograničavanju njemačkog uticaja.⁴² Pro-

gram zajedničke akcije za BiH, kojeg su pored SAD-a i Rusije, pripremile Velika Britanija, Francuska i Španija, ministar vanjskih poslova Njemačke Folker Ruhe je nazvao "moralnom katastrofom". Njemačke novine *Westdeutsche Zeitung* pisale su tih dana: "Oni koji ubijaju, proganjaju i siluju, pobijedili su."⁴³ Nekada su se razlike odnosile na Francusku i Veliku Britaniju. Prva je početkom rata u BiH predlagala *No-Fly* zonu, druga je pokazivala svoje rezerve. Grčka je i javno i tajno pomagala samo jednu zaraćenu stranu.

Bilo je to vrijeme političkog realizma i velike slabosti Zajednice. Ministar vanjskih poslova BiH iz tog perioda Haris Silajdžić ističe da se predugo proslavljao pad Berlinskog zida. "U toj opijenosti slavljem Evropa je sebi dozvolila odnos kakav je imala prema agresiji i genocidu u BiH. Nesumnjivo je da rat u Bosni predstavlja najniži nivo na koji se Evropa spustila u drugoj polovini prošlog stoljeća."⁴⁴ Nasuprot toj 1992, današnji prijedlozi i inicijative afirmiraju integraciju BiH, jačanje centralnih institucija u korist svih njenih građana. Po pitanju Zapadnog Balkana i Bosne i Hercegovine, evropska diplomatija danas je jedinstvena.

Pored nedostatka političke volje, Evropska unija te njene zemlje članice nisu imale ni snage da riješe konflikt u BiH. "U posljednjim dekadama dvadesetog stoljeća došlo je do tektonskog poremećaja u svjetskoj politici. Prvi put u istoriji jedna neevropska sila postala je ne samo ključni arbitar u odnosima među evroazijskim silama već i najveća svjetska sila."⁴⁵ Budžet za odbranu Sjedinjenih Američkih Država premašio je ukupne vojne troškove Rusije, Kine, Velike Britanije, Francuske, Njemačke, Japana i Indije. Ulaganja u istraživanje i razvoj u vojnoj industriji su pet puta veća od ulaganja cijele Evrope u toj oblasti.⁴⁶ Dejton je manifestacija ove snage i političke volje koja je konačno odlučila donijeti, nametnuti, mir u Bosni i Hercegovini. Odsustvo Brisela u Bosni i Hercegovini do potpisivanja mirovnog sporazuma 1995. bilo je nadoknađeno američkim angažmanom. I u postratnom periodu, njeno političko i vojno prisustvo

bilo je nezamjenjivo u procesu upravljanja krizom. Amerika je demonstrirala *hard* diplomatiju, omogućila, uz pomoć OHR-a, nametanje važnih odluka i time doprinjela stvaranju održivog mira u ratom opustošenoj i podijeljenoj zemlji. Takvo stanje je trajalo dok Evropska unija nije potvrdila evropsku perspektivu, a BiH započela svoj proces pridruživanja. Danas takvoj *hard* diplomatiji nedostaju instrumenti i mehanizmi za izgradnju ratom opustošene i podijeljene države, mehanizmi za izgradnju države u tranziciji. Izlaskom iz postkonfliktne faze, Dejton ograničava daljnji napredak Bosne i Hercegovine. On je već prevaziđen početkom izgradnje državne strukture po evropskom modelu.

Prvi znaci buđenja Evrope

Veliki je broj međuvladinih konferencija na kojima su zemlje članice Evropske unije dopunjavale svoje ugovore, gradile i jačale institucije Zajednice. Od potpisivanja Ugovora o Evropskoj zajednici za ugljen i čelik 1951. i Rimskog ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici 1957, najdublje reforme su se desile u periodu 1992-1993. Jedan od razloga konačnog pristajanja na jačanje Zajednice jesu i novi sigurnosni i humanitarni izazovi nastali raspadom bivše Jugoslavije. Sam tok pregovora, krajem 1991, obilježili su pritisci Njemačke na ostale zemlje članice, tada još uvijek Evropske ekonomske zajednice, da priznaju Sloveniju i Hrvatsku. Mada je potpisan 7. februara 1992, Mاستriški ugovor je stupio na snagu 1. novembra 1993. godine. Za njegovu ratifikaciju od strane svih zemalja članica bilo je potrebno čekati 21 mjesec. Građani Danske su ga odbili u prvom referendumu, prihvatili u drugom. U Njemačkoj je pokrenut postupak da se saglasnost parlamenta proglasi neustavnom. Također je tražena potvrda građana na referendumu.⁴⁷

Ugovor iz Mاستrihta predstavlja "novu fazu u procesu evropskih integracija"⁴⁸ te stvaranja bliskog zajedništva među narodima Evrope. Njegovim stupanjem na snagu nastaje Evropska unija sa

tri stuba,⁴⁹ uvodi se EU državljanstvo, promovira ideja monetarne unije, jača uloga Evropskog parlamenta, povećava broj oblasti za koje se glasa kvalificiranom većinom, uvodi subsidiarnost⁵⁰ kao ustavni princip. Ovim unutrašnjim povezivanjem Evropa će, pored ekonomske, početi graditi i političku nezavisnost. Slabost i odsustvo Brisela iz područja jugoistočne Evrope postepeno će se pretvarati u svoju suprotnost.

Konflikt u komšiluku promijenio je odnos zemalja članica prema evropskoj diplomatiji. Prije početka raspada bivše Jugoslavije, Zajednička vanjska i sigurnosna politika bila je tabu tema. Ugovorom o Evropskoj uniji donesena je odluka o njenoj nadgradnji. Ni ovaj put nije se radilo o radikalnim promjenama, s obzirom da se većina odluka i dalje usvajala jednoglasno. Njena primjena pričekat će još jednu međuvladinu konferenciju. Dodatni napredak ostvaren je Amsterdamskim ugovorom, koji je potpisan u novembru 1997, a ratificiran u zemljama članicama u maju 1999. Novost su čitav niz neovisnih instrumenata, donošenje okvirnih odluka koje su suštinski ličile na direktive EZ-a. Cilj je bio "zaštiti zajedničke vrijednosti, interese i nezavisnost EU-a, povećati sigurnost EU-a i njenih država članica, unaprijediti međunarodnu sigurnost i saradnju, učvrstiti demokratiju, vladavinu prava i temeljne slobode."⁵¹

Politike vodene u posljednjih pola vijeka stvorile su do sada nezabilježen mir i prosperitet, ali samo za pola kontinenta. Sada kada je rat u Bosni završen, izgradnja nove evropske bezbjednosne arhitekture konačno može da se nastavi.⁵² Primijenjena u praksi, nova Zajednička vanjska i sigurnosna politika vodila je ka afirmaciji "kulture prevencije". Početak političkog ujedinjenja Evrope neće se osjetiti u Bosni i Hercegovini do potpisivanja mirovnog sporazuma u Dejtonu 1995. Međutim, na nove sigurnosne izazove, koji su uslijedili nakon potpisivanja Amsterdamskog ugovora 1997, Brisel je odgovorio hitno i energično. Prvo su SAD, uz sada jedinstvenu pomoć i podršku Evropske unije i zemalja članica, zaustavile veliku humanitarnu i izbje-

gličku katastrofu na Kosovu 1999. Godinu dana kasnije, zahvaljujući gore spomenutom mehanizmu i angažmanu Xaviera Solane, spriječeno je novo krvoproliće u Makedoniji. Evropska "šargarepa", u vidu ponude Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, bila je stimulans za potpisivanje Ohridskog sporazuma, što se pokazalo djelotvornim. Osim promoviranja i prakticiranja "kulture prevencije", Brisel je u toku 1999. i 2000. poplavio region svojim prijedlozima i inicijativama, Procesom stabilizacije i pridruživanja, Paktom stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, statusom "potencijalnog kandidata", programima pomoći CARDS, trgovinskim preferencijalima, ponudom za ugovorne odnose, nešto kasnije i pretprijetnim fondovima.

Posljedica svih ovih inicijativa je preuzimanje supervizije nad reformama u Bosni i Hercegovini. Evropska unija je ponudila svoju pomoć u većini tranzicijskih pitanja, integraciji carinskog, poreskog, pravosudnog i obavještajnog sistema, omogućila je stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora, jedinstvenog poreskog sistema, jedinstvenog bankarskog prostora, izgradnju institucija na nivou BiH itd. Samo par godina ranije, rekonstrukcija BiH i privredna reforma u oblasti privatizacije, tržišta kapitala i finansija je, kroz USAID-ove projekte, bila pod supervizijom SAD-a. Tada su formirane dvije entitetske i deset kantonalnih agencija za privatizaciju, uključujući poseban aranžman za Brčko distrikt.

U poređenju sa finansijskom podrškom Evropske unije, koja je, ne računajući donacije zemalja članica EU-a, uložila preko 2.5 milijardi eura,⁵³ Vlada Sjedinjenih Država je od 1995. donirala nešto više od jedne milijarde dolara.⁵⁴ Kulminacija američke pomoći bila je 1997, u vrijeme trajanja dejtonske faze, kada je Bosni i Hercegovini dodijeljeno oko 217 miliona dolara, uglavnom na rekonstrukciju, u visini od oko 154 miliona. Od tada, njena pomoć je svake godine postepeno smanjivana, da bi 2003. spala na pedesetak miliona dolara.⁵⁵ S druge strane, evropska pomoć je išla uzlaznom linijom. Između 2000. i 2003, BiH je dobi-

la oko 391 milion eura pomoći Evropske unije.⁵⁶ Ova pomoć ne uključuje podršku Evropske komisije platnoj bilanci BiH i bilateralne donacije zemalja članica. Današnji USAID-ovi projekti su u sjeni programa CARDS, koje finansira Brisel. Osim ovog posljednjeg, otvaraju se novi, pretpristupni fondovi: TWINNING i TAIEEX, a najavljuju i oni malo složeniji - ISPA i SAPARD.

Evropska preporuka je prevagnula i u slučaju reforme medija. Birajući između javnih emitera, što predstavlja evropski standard, i privatnih televizijskih mreža na državnom nivou, što je američki model, BiH je izabrala evropsko iskustvo. Evropska unija je sve prisutnija i u sferi sigurnosti. Prvog januara 2003. godine pokrenuta je prva civilna operacija za pomoć u kriznim situacijama u okviru evropske sigurnosne i odbrambene politike. Formirana je Policijska misija Evropske unije (EUPM), koja je zamijenila Međunarodnu policiju UN-a u BiH (IPTF). EUPM je prva operacija civilnog kontroliranja krize u sklopu Evropske sigurnosne i odbrambene politike (ESDP). Misija nema izvršnih ovlasti: "prati, savjetuje i nadzire rad policije" i ne poduzima aktivne policijske dužnosti.⁵⁷ Ovakav pristup potvrdio je povećanu odgovornost BiH i smanjenje uloge međunarodne zajednice.

Pored praćenja rada policijskih struktura, EU je zamijenila i stabilizacijske snage NATO-a EUFOR-om. Povodom tog događaja, Xavier Solana je izjavio: "Sve je ovo dio puta ka jedinom mogućem smjeru - institucijama Evropske unije."⁵⁸ Evropljani su dobro savladali lekciju koju su naučili od Amerikanaca šest godina ranije. Na inauguraciji misije EUFOR-a u BiH, 2. decembra 2004, nismo saznali njeno trajanje. Xavier Solana je u svom govoru rekao da se "misija nastavlja do svog okončanja".

Vojna operacija EU-a pod nazivom ALTEA odobrena je odlukom Vijeća ministara EU⁵⁹ 13. septembra 2004, odluka o pokretanju Misije usvojena je 25. novembra 2004. Akciju je također jednoglasno odobrilo Vijeće sigurnosti UN-a rezolucijom 1575, 22. novembra iste godine. U rezoluciji Vijeća sigurno-

sti UN-a pozdravljeno je povećano učešće Evropske unije u BiH. Odluci Vijeća Evropske unije i Vijeća sigurnosti UN-a prethodila je saglasnost lidera NATO-a na Istanbulskom samitu u junu 2004, o prepuštanju svoje vojne misije EUFOR-u.

Radi se o najvećoj vojnoj operaciji Evropske unije ikada realiziranoj u povijesti. U njenom sastavu su trupe iz 33 države, 22 iz zemalja članica EU-a, u ukupnom sastavu od 7.000 vojnika. Glavnokomandujući je britanski brigadni general David Leaky. Misija NATO-a je reformirana u stožer u Sarajevu, kojim će komandovati američki brigadni general, dosadašnji glavnokomandujući SFOR-a, Steven Schook. Američki državni sekretar u ostavci Colin Powell je istakao da će, u saradnji sa Evropskom unijom, njegova zadaća biti reforma odbrane, hvatanje optuženih za ratne zločine i borba protiv terorizma.⁶⁰ NATO je prisutan u BiH od 1995, kada je razmjestio 60.000 vojnika. Jorgen Kosmo, predsjednik parlamenta Norveške, vjeruje da je to pokušaj da se EU "iskupi što, u partnerstvu sa Ujedinjenim narodima, nije učinila više da zaustavi rat u BiH".⁶¹ Nesumnjivo je riječ o kontinuitetu ulaska Evropske unije u BiH i kontinuitetu izlaska SAD-a.

Time je potvrđena opredijeljenost Brisela za veći angažman u BiH. Sjedinjene Države su zbog drugih obaveza, nakon kratkog odlaganja, prepustili pitanje sigurnosti svojim evropskim partnerima. Dio njihovih snaga iz sastava SFOR-a na kraju je pretvoren u jedan vojni kontingent stacioniran u bazi Orao u Tuzli. Dok je njegova veličina simbolična, misija je ostala prilično nepoznata javnosti. Evropska unija je i danas suočena sa novim izazovima, prvenstveno daljnjom izgradnjom Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Njena buduća nadogradnja neraskidivo je vezana za uspjeh vojne misije u BiH. Eventualni neuspjeh operacije nije samo nazadak u toj zemlji nego i unutrašnji problem Evropske unije i povratak na staro, Evropsku uniju bez ikakvog međunarodnog kredibiliteta. Na kraju, ovo je potvrda uspješne stabilizacije u BiH. Međunarodne snage sa početnih 60.000 smanjene su na današnjih 7.000 stranih vojnika.

Lekcija iz 1992. je naučena. Evropa je donekle povratila svoj uticaj i ponovo preuzela svoju ulogu u svjetskoj politici. Za početak, u području zapadnog Balkana. Nažalost, cijenu evropskog buđenja najviše je platila BiH.

Pripreme za proširenje

Pored političkog proboja ostvarenog samitom u Maastrichtu, Evropska unija je usvojila važnu odluku koja će otvoriti vrata njenom petom, dotad najvećem proširenju, 2004. Članom 49 Ugovora o EU⁶² regulirano je pristupanje novih članica. Evropsko vijeće⁶³ je sredinom 1993. u Kopenhagenu dopunilo tumačenje tog člana i obznanilo političke,⁶⁴ ekonomske⁶⁵ i pravne kriterije⁶⁶ za članstvo, koji su dopunjeni administrativnim kriterijem⁶⁷ u Madridu 1995. Pored deset zemalja srednje i istočne Evrope, Turske, Malte i Kipra, ovi kriteriji važe i za pet zemalja zapadnog Balkana: Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju i Crnu Goru, Makedoniju i Albaniju. Primjena Dejtonskog mirovnog sporazuma, pogotovo saradnja sa Haškim tribunalom, dodatna je obaveza za našu zemlju. Ovaj uvjet se provlačio u skoro svim evropskim inicijativama i prijedlozima za BiH, koji su formulirani u Briselu, od Royaumontskog procesa iz 1996. do današnjeg dana.

Nakon uvođenja finansijske pomoći PHARE-a⁶⁸ 1989, i uspostavljanja kriterija iz Kopenhagena, definirana je i pretpristupna strategija za zemlje srednje i istočne Evrope na sastanku Evropskog vijeća u Essenu 1994, koja je dopunjena u Luksemburgu 1997. godine. Bilo je to novo iskustvo za Evropsku uniju, s obzirom da se slične strategije nisu pripremale prilikom četiri prethodna proširenja 1973,⁶⁹ 1981,⁷⁰ 1986.⁷¹ i 1995.⁷² Dio Strategije iz 1994. odnosio se na zemlje koje su do tada potpisale Ugovore o pridruživanju (Evropske sporazume) sa Evropskom unijom. Do 1994. godine, Ugovore su potpisale Mađarska,⁷³ Poljska,⁷⁴ Rumunija,⁷⁵ Bugarska,⁷⁶ Češka⁷⁷ i Slovačka.⁷⁸ Strategija se zasnivala na provođenju Evropskih sporazuma,⁷⁹ prilagođa-

vanju finansijske pomoći PHARE-a potrebama država u toj fazi i jačanju dijaloga između tih zemalja, država članica i institucija Evropske unije. Njen cilj je bio da se zemljama kandidatkinjama za članstvo pruži podrška u njihovim nastojanjima da pređu iz faze pridruživanja u fazu pristupanja Evropskoj uniji. Kao što je već sada poznato, neke su to uspješno iskoristile, druge nisu.

Na sastanku Evropskog vijeća u Luksemburgu 1997. Strategija je obogaćena novim instrumentima. Dopuna je napravljena, ovaj put, usljed podnošenja aplikacija za članstvo deset zemalja srednje i istočne Evrope. Pored Evropskog sporazuma, zemljama je ponuđeno Pretpristupno partnerstvo, koje razrađuje kratkoročne i srednjoročne prioritete na putu evropskih integracija. Ovaj instrument je uveden sedam godina prije nego su te zemlje postale punopravne članice Evropske unije 2004. Konačno, dopunjena Strategija je prilagodila pretpristupne fondove budućem proširenju EU-a. Pored programa PHARE, zemljama srednje i istočne Evrope su ponuđeni novi pretpristupni fondovi pomoći: ISPA⁸⁰ i SAPARD,⁸¹ te učešće u programima iz oblasti obrazovanja, istraživanja, zaštite okoliša, malog i srednjeg biznisa i javnog zdravstva.

Neki od fondova ponuđeni su također BiH na samitu Evropske unije i Zapadnog Balkana u Solunu 2003. Na istom skupu, Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori, Albaniji i Makedoniji su ponuđena Evropska partnerstva inspirirana Pretpristupnim partnerstvima uvedenim 1997. za zemlje srednje i istočne Evrope.

Članice EU-a u trci za prevlast u Jugoistočnoj Evropi

Mada su obje strane komplementarne, promjene koje nastaju u Bosni i Hercegovini više su rezultat preporuka Evropske komisije, tijela koje reprezentira Zajednicu, a manje uticaja pojedinih zemalja članica Evropske unije. Promjene nastaju usljed usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom ujedinjene Evrope i primjene komunitarnog prava. Ako instituciona-

Ini uticaj Evropske zajednice kao cjeline izaziva pravne učinke, onda je uticaj zemalja članica više političkog karaktera. Države članice svakako ne treba zanemariti, s obzirom da sve one imaju svoj glas u Vijeću ministara Evropske unije. Protivljenje samo jedne države, iz bilo kojeg razloga, opravdanog ili ne, može usporiti integraciju BiH u Evropsku uniju. Evropska komisija ne donosi nikakve odluke ukoliko nije sigurna da će ih podržati resorni ministri dvadesetpetorice.

Postepenim izlaskom SAD-a iz BiH i prepuštanjem regiona Evropskoj uniji, pojedine države članice imaju sve izraženije aspiracije da samostalno popune sve prazniji prostor za djelovanje. Skoro da se međusobno takmiče kako bi se nametnule kao lideri u regionu. Neke to rade preko institucija Evropske unije, druge preferiraju bilateralne nastupe. Eurofederalisti, poput Njemačke i Francuske, primjenjivali su prvu metodu, euroskeptik Velika Britanija ovu drugu. Prve dvije imaju značajnije prisustvo u Hrvatskoj, treća u BiH.

U okviru Evropskog vijeća Njemačka je inicirala, a druge države članice prihvatile osnivanje Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu. Njegovo trajanje, svečano objavljeno u Sarajevu 1999, u prisustvu cijele međunarodne zajednice, lidera najrazvijenijih zemalja svijeta, uporno su produžavale i branile jedino njemačke diplomate. Bivši ambasador Njemačke u Sarajevu Hans Jochen Peters više se zanimao za sudbinu Pakta stabilnosti nego za Proces stabilizacije i pridruživanja. Njemačka je također dala svoj doprinos u moderniziranju elektroenergetskog sektora u BiH, pripremanju paketa zakona o PDV-u i primjeni Zakona o državnoj graničnoj službi. S druge strane, kad god se govorilo o reviziji privatizacije u Aluminiju, sukobima Elektroprivrede BiH i Aluminija zbog cijene električne energije, direktno je podržavala rukovodstvo kombinata u Mostaru.

Grčka je, pored tradicionalnih veza sa Srbijom i Crnom Gorom, za vrijeme svog predsjedavanja Evropskom unijom tokom 2003.

posebno lobirala za pet zemalja iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. I ona je uspjela organizirati, drugi po redu, samit Evropske unije i Zapadnog Balkana. Neki od njenih prijedloga - značajnije povećanje pomoći zemljama iz Procesu stabilizacije i pridruživanja - nisu prihvaćeni. Drugi prijedlozi, potvrda evropske perspektive i otvaranje nekih od pretpristupnih fondova, jesu. Junski samit EU - Zapadni Balkan u Solunu 2003. godine djelovao je za lokalne eurofederaliste razočaravajuće, a za realne posmatrače bio je to korak naprijed. Italija je također, uz tradicionalno prisustvo u Albaniji, sve više vezala ostatak Jugoistočne Evrope, posebno zemlje koje izlaze na Jadransko more, regionalnim EU fondovima. Primjer je projekat "Interreg III A", prekogranična saradnja Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore i Albanije. Italija je inicirala ovaj projekat i obezbijedila preko evropskih fondova njegovo finansiranje. "Mediterranski dijalog", kojeg forsira Italija, sve više dobija na značaju. Austrija, nekada monarhija, sada mala članica EU-a, zadovoljila se privatizacijom banaka i kontrolom bankarskog tržišta u BiH.

Posebno su interesantni veliki igrači Velika Britanija i Francuska. Čini se da je prva više angažirana u Bosni i Hercegovini u odnosu na Francusku, koja to nadoknađuje sve značajnijim prisustvom u Hrvatskoj. Pored visokog predstavnika Paddyja Ashdowna, Velika Britanija također ima svog generala koji komanduje EUFOR-om. Britanac Cris Patten, bivši komesar Evropske komisije⁸² za vanjske poslove, posebno je bio naklonjen državnim vlastima u Sarajevu. Mnogo je puta citirana njegova izjava: "Smjernice Mape puta suštinski su ispunjene", data u septembru mjesecu 2002. Time se BiH kvalificirala za početak izrade Studije izvodljivosti. Podsjećanja radi, iste smjernice su se ispunjavale i narednih godina. Velika Britanija je također pružala direktnu pomoć i instrukcije za jačanje administrativnih kapaciteta vlade RS-a, pogotovo ureda za informiranje. Ne treba zaboraviti ni bilateralni susret dvojice premijera, kada je Tony Blair skoro pa euforično čestitao Adnanu Terziću na po-

stignutim rezultatima i najavio podršku za otpočinjanje pregovora radi potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. "Velika Britanija će, obećao je premijer Blair, zagovarati ulazak BiH u ove dvije najznačajnije evropske institucije",⁸³ Evropsku uniju i NATO. Ovakvih poruka iz Francuske nije bilo.

Ako je Njemačka insistirala na Paktu stabilnosti, onda je Francuska više vodila računa o Procesu stabilizacije i pridruživanja. Samo godinu dana nakon njemačke inicijative o formiranju Pakta, Francuska je, na samitu u Santa Maria de Feiri u Portugalu, uzvratila prijedlogom za održavanje prvog samita EU-a i Zapadnog Balkana. Samit se i održao u Zagrebu u novembru 2000, kada je Francuska predsjedavala Evropskom unijom. Od tada je Pariz posebno privržen Hrvatskoj. Bliskost i srdačnost predsjednika Hrvatske Stjepana Mesića i predsjednika Francuske Jacquesa Chiraca datiraju još od tog datuma. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatske sa Evropskom unijom, Francuska je ratificirala početkom 2003. S druge strane, Britanski parlament dugo je vremena odbijao njegovu ratifikaciju. Konačno, to je i učinio 18 mjeseci poslije Francuske, u septembru 2004.

Utjecaji zemalja članica u BiH su bili različiti kada se odlučivalo o prelasku iz jedne u drugu fazu na putu evropskih integracija. Početak izrade Studije izvodljivosti 2003. godine nisu jednako podržale sve članice EU-a. Ni danas, početkom 2005. godine nema jedinstvenog stava po pitanju kada dati preporuku BiH i otvoriti pregovore radi reguliranja ugovornih odnosa. Kada se radilo o stepenu sankcioniranja predstavnika vlasti u BiH, koji su kršili odredbe mirovnog sporazuma, provlačila su se različita viđenja među članicama EU-a i u odnosu na SAD.

Na sreću BiH, međusobno takmičenje zemalja članica za prevlast u regionu nije promijenilo strateški pravac Evropske unije. Proces izgradnje državnih institucija i evropska perspektiva ostali su nepromijenjeni. Oko toga, ako ne sve, onda većina zemalja

EU-a pružale su svoju podršku. U interesu Bosne i Hercegovine je jačanje Zajednice na račun njenih država članica. Što je primjena komunitarnog prava šira, time se i u BiH lakše postiže dogovor o reguliranju onih oblasti koje su još uvijek politički osjetljive. Projekat izgradnje mirne i prosperitetne Evrope je u potpunosti kompatibilan sa projektom izgradnje mirne i prosperitetne BiH. Odsustvo komunitarnog prava u značajnim pitanjima, jačanje zemalja članica, podjele na staru i novu Evropu, razvijenu i nerazvijenu, Evropsku uniju malih i velikih, opteretit će daljnji razvoj državnosti Bosne i Hercegovine.

Od međunarodnog priznanja Bosne i Hercegovine odnosi te zemlje sa Evropskom unijom prolazili su kroz različite faze, od sumnje u budućnost jedinstvene BiH do podrške unutrašnjoj integraciji države. Ova posljednja faza ostvarena je na obostrano zadovoljstvo. Bosni i Hercegovini je omogućeno da postepeno ispunjava evropske kriterije, gradi svoje institucije, prelazi jedan po jedan korak i nada se priključenju kada za to bude spremna. S druge strane, svojim sigurnosnim prisustvom u regionu zapadnog Balkana, Evropa unapređuje svoju, još uvijek slabu, Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.

Bilješke

- 1 Richard Holbrooke, *Put u Dejton*, stranica 373
- 2 Intervju Richarda Sclara u *Dnevnom avazu*, 21. oktobar 2004.
- 3 Wolfgang Petrich, *Večernji list*, 28. januar 2005.
- 4 Richard Holbrooke, *Put u Dejton*, stranica 375
- 5 Ibid., 375
- 6 U terminologiji Evropske unije pojam Zapadni Balkan podrazumijeva područje «zapadno od Grčke i južno od Slovenije» ili područje bivše Jugoslavije bez Slovenije sa Albanijom, dakle Hrvatska, BiH, Srbija i Crna Gora, Makedonija i Albanija.
- 7 Tarik Haverić, na konferenciji pod nazivom *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: između upravljanja krizom i izgradnje države* u organizaciji fondacije *Heinrich Boll*, septembar 2004, Sarajevo
- 8 Adnan Terzić za *Dnevni avaz*, 10. oktobar 2004, stranica 5
- 9 *Acquis communautaire* - skraćeno *acquis* - naziva se još i pravnim naslijeđem Zajednice, skup je prava koja sve zemlje članice obavezuju i povezuju unutar Evropske unije. *Acquis* ne predstavlja samo pravo u užem smislu, jer obuhvata: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora, zakonodavstvo usvojeno primjenom osnivačkih ugovora, te presude Evropskog suda pravde, deklaracije i rezolucije koje je Evropska unija usvojila, mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, mjere koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove, te međunarodne ugovore koje je Zajednica sklopila, kao i ugovore između zemalja članica u području djelovanja EU-a.
- 10 Slobodno kretanje robe, Slobodno kretanje ljudi, Slobodno pružanje usluga, Slobodno kretanje kapitala, Kompanijsko pravo, Politika konkurencije, Poljoprivreda, Ribarstvo, Politika transporta, Oporezivanje, Ekonomska i monetarna unija, Statistika, Socijalna politika i zapošljavanje, Energija, Industrijska politika, Mala i srednja preduzeća, Nauka i istraživanje, Obrazovanje, Telekomunikacije i informaciona tehnologija, Kultura i audio-vizuelna politika, Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata, Okolina, Zaštita potrošača i zdravlja, Saradnja u području pravosuđa i unutrašnjih poslova, Carinska unija, Vanjski odnosi, Zajednička vanjska i sigurnosna politika, Finansijska kontrola, Odredbe koje se odnose na finansije i budžet, Institucije i ostalo
- 11 Velika Britanija, Danska i Irska
- 12 Austrija, Finska i Švedska
- 13 Izvor: Kancelarija visokog predstavnika za BiH
- 14 Sa konferencije u Wilton Parku, 10. juna 2004.
- 15 Uredbe su direktno primjenjive i u cjelosti obavezujuće u svim državama članicama EU-a, bez potrebe donošenja mjera za primjenu na nacionalnom nivou. One omogućavaju institucijama Zajednice najveći uticaj na pravni sistem država članica EU-a. Smatraju se sredstvima za unifikaciju zakona širom Zajednice.
- 16 Direktive nisu direktno primjenjive u svim državama članicama, zahtijevaju donošenje mjera za implementaciju na nacionalnom nivou do roka definiranog određenom direktivom. One ne obavezuju države članice u cjelosti, već u pogledu rezultata koji se trebaju postići. Direktive ostavljaju određeni stepen slobode nadležnim nacionalnim tijelima u odlučivanju na koji način će inkorporirati i provesti ciljeve Zajednice u okviru svog pravnog sistema.
- 17 Odluke su obavezujuće u cjelosti za one kojima su upućene. Mogu biti upućene jednoj ili svim državama članicama EU-a, privrednim subjektima ili pojedincima.
- 18 Preporuke su neobavezujući deklarativni instrument. Predviđene su Osnivačkim ugovorima i koriste ih institucije Zajednice za izražavanje stajališta državama članicama, a u nekim slučajevima i pojedincima. Ne nameću nikakvu zakonsku obavezu za one kojima su upućene.
- 19 Richard Holbrooke, *Put u Dejton*, stranica 380
- 20 Igor Janev., *Teorije o međunarodnim odnosima i spoljnoj politici*, Plato, Beograd, 1998.
- 21 Intervju Richarda Sclara, bivšeg Clintonovog izaslanika za BiH, *Dnevni avaz*, 31. avgust 2004.
- 22 Mark Leonard, *The Burning of Bush*, *Financial Times*, stranica 10, 25. juni 2004.
- 23 Mark Leonard, *The Burning of Bush*, *Financial Times*, stranica 10, 25. juni 2004.
- 24 *Dnevni avaz*, 8. novembar 2004.
- 25 *Dnevni avaz*, 9. novembar 2004.
- 26 *Dnevni avaz*, 4. decembar
- 27 Svebor Andre Dizdarević, predgovor knjige Roberta Šumana *Za Evropu*, stranica 13
- 28 *Dnevni avaz*, 12. septembar 2004.

- 29 *Dnevni avaz*, 21. septembar 2004.
- 30 Novinska agencija SENSE, 28. januar 2004.
- 31 Novinska agencija SENSE, 28. januar 2004.
Richard Holbrooke, *Put u Dejton*, stranica 373
- 32 Svebor Andre Dizdarević, predgovor knjige Roberta Šumana *Za Evropu*, stranica 13
- 33 Richard Holbrooke, *Put u Dejton*, stranica 381
- 34 Samuel P. Huntington., *Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka*, Zagreb 1998, str. 160.
- 35 Poseban pravni akt Evropske zajednice kojim je prvi put dopunjen Rimski ugovor. Aktom je propisana puna realizacija jedinstvenog tržišta do 1992., a Zajednici su date nove nadležnosti, između ostalog i u oblasti vanjskopolitičke saradnje, propisano glasanje po principu kvalificirane većine u području jedinstvenog tržišta, osnažena uloga Evropskog parlamenta itd.
- 36 Pojam agresije se sugerira u većini rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a, 757, 758, 760, 762 i drugim iz 1992. U njima se traži da «se snage Jugoslovenske narodne armije povuku sa teritorije BiH». Zbog kršenja ove i drugih rezolucija, bivšoj Jugoslaviji su nameknute sankcije. Haški tribunal je također u presudama Tadiću i Krstiću potvrdio da se radilo o međunarodnom konfliktu, u kojem je učestvovala i Srbija i Crna Gora.
- 37 Alija Izetbegović, *Sjećanja*, strana 225.
- 38 Alija Izetbegović, *Sjećanja*, strana 233.
- 39 Michael Binyon, *The Times*, 20. maj 1993.
- 40 *Independent*, 8. juli 1992.
- 41 Bisera Turković., *Bosnia and Herzegovina in the Changing World Order*, Saraj Invest, 1996, stranica 88
- 42 Alija Izetbegović, *Sjećanja*, stranica 229
- 43 Intervju sa Harisom Silajdžićem, *DANI*, 27. 8. 2004, stranica 14
- 44 Zbignjev Bžežinski, *Velika šahovska tabla*, stranica 7
- 45 Andrew Moravcsik, *The Quiet Superpower, Newsweek International*, 17. juni 2002.
- 46 Klaus-Dieter Borchardt., *ABC prava Zajednice, Evropske zajednice*, 2000, str. 8.
- 47 Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Official Journal C 325 of 24. 12. 2002.
- 48 Ugovor o Evropskoj uniji
- 49 Prvi: Evropske zajednice (Evropska zajednica, Euroatom, Evropska zajednica za ugljen i čelik), drugi: Zajednička vanjska i sigurnosna politika, treći: Pravosuđe i unutrašnji poslovi.
- 50 Zajednica ne poduzima one aktivnosti koje se efikasnije mogu sprovesti na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.
- 51 Pet osnovnih ciljeva Zajedničke vanjske i sigurnosne politike dopunjenih Ugovorom iz Amsterdama iz 1999.
- 52 Richard Holbrooke, *Put u Dejton*, stranica 379
- 53 Više informacija o ukupnoj pomoći EU-a na web stranici: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/bosnie_herze/index.htm#5
- 54 Više informacija na web stranici USAID-a BiH: <http://www.usaid.ba/>
- 55 Izvor USAID BiH, za više informacija kontaktirati Kasey Vannett
- 56 Izvještaj Evropske komisije o stabilizaciji i pridruživanju BiH za 2004, stranica 16, više detalja dostupno na web stranicama Evropske unije, Delegacije Evropske komisije u BiH i Direkcije za evropske integracije BiH.
- 57 Izvještaj Evropske komisije o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa EU za 2003.
- 58 Iz govora Xaviera Solane, inauguracija misije EUFOR-a, 2. decembar 2004.
- 59 Vijeće ministara, Vijeće Evropske unije ili samo Vijeće glavna je institucija i najvažnije zakonodavno tijelo Evropske unije. Sastoji se od ministara 25 država članica odgovornih za pojedine resore. Ako su na dnevnom redu pitanja iz oblasti međunarodne saradnje, tada se sastaju ministri vanjskih poslova zemalja članica. Vijeće ministara određuje prioritete EU-a, uskladuje zajedničke interese zemalja članica te samostalno ili zajedno sa Evropskim parlamentom, na prijedlog Evropske komisije, donosi uredbe, odluke, preporuke, deklaracije ili obavezujuće zaključke i brine o njihovom izvršenju. Predsjedavanje Vijećem EU-a prenosi se svakih šest mjeseci s jedne na drugu članicu EU-a. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama iz 1999, glavni sekretar također obavlja dužnost visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.
- 60 *Dnevni avaz*, 4. decembar 2004.
- 61 *Dnevni avaz*, 21. septembar 2004.
- 62 Bivši član 0

- 63 Termin kojim se opisuju redovni sastanci čelnika država ili vlada zemalja članica EU-a. Osnovano je 1974. na završetku Sastanka na vrhu u Parizu. Evropsko vijeće je prvi put sazvano 1975. godine u Dublinu. Prije tog trenutka, od 1961. do 1974., prakticalo se održavanje evropskih konferencija na vrhu. Njegovo postojanje je dobilo zakonsko priznanje Jedinštenim evropskim aktom od 1986., dok mu je službeni status omogućen Ugovorom o Evropskoj uniji. Sastaje se najmanje dva puta godišnje, u junu i decembru, kada se okončava i polugodišnji mandat rotirajućeg predsjedavajućeg EU-a. Predsjednik Evropske komisije prisustvuje sastancima Evropskog vijeća kao punopravni član.
- 64 Stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina i prihvatanje političkih ciljeva Evropske unije
- 65 Funkcionalna tržišna ekonomija, sposobnost privrednih subjekata da izdrže konkurenciju i pritiske na unutrašnjem tržištu Evropske unije
- 66 Usvajanje cjelokupnog pravnog naslijeđa Evropske unije (acquis communautaire)
- 67 Sposobnost administrativnih struktura da preuzmu sve obaveze koje proizlaze iz članstva
- 68 PHARE - Pomoć Poljskoj i Mađarskoj za rekonstrukciju ekonomije (Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy). Program je ustanovljen 1989, nakon pada komunističkih režima u Srednjoj i Istočnoj Evropi. U početku je bio namijenjen Poljskoj i Mađarskoj, kasnije je proširen na ostale zemlje srednje i istočne Evrope i države zapadnog Balkana. PHARE je glavni finansijski instrument pretprijetne strategije i odnosi se na zemlje kandidatkinje za članstvo.
- 69 Danska, Irska i Velika Britanija
- 70 Grčka
- 71 Portugal i Španija
- 72 Austrija, Finska i Švedska
- 73 1991.
- 74 1991.
- 75 1993.
- 76 1993.
- 77 1993.
- 78 1993.

- 79 Poseban tip Sporazuma o pridruživanju kojeg su sklapale Evropska unija i zemlje srednje i istočne Evrope. Njih deset postale su punopravne članice EU-a 1. maja 2004. Rumunija i Bugarska, koje su ga također potpisale, pristupit će EU 2007. Sporazum o pridruživanju prethodi Sporazumu o pristupanju. Sastavljen je od političkog dijela, koji predviđa bilateralne i multilateralne konsultacije o pitanjima od zajedničkog interesa, trgovinskog dijela, ekonomske, kulturne i finansijske saradnje i dijela koji se odnosi na usklađivanje zakonodavstva. Njegovim potpisivanjem formira se Vijeće za pridruživanje, koje je sastavljeno od članova Evropskog vijeća i Komisije s jedne strane, i vlade države koja se pridružuje s druge strane. Vijeće je nadležno za provedbu Sporazuma.
- 80 Pravna pozadina: Odredba Vijeća (EC) Broj: 1267/1999 od 21. juna 1999. ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*) je instrument pretprijetne pomoći koji je izrađen u svrhu prilagodavanja država srednje i istočne Evrope evropskom pravnom naslijeđu i pripremi za pristupanje Kohezijskom fondu EU-a. Namijenjen je sektorima zaštite okoline i transporta. ISPA finansira 75%, a u posebnim slučajevima i 85% troškova velikih infrastrukturnih projekata. Preostali dio je doprinos zemlje korisnice programa. ISPA je aktivna od 2000.
- 81 Pravna pozadina: Odredba Vijeća (EC) Broj: 1268/99 od 21. juna 1999. Program SAPARD (*Special Pre-accession Assistance for Agriculture and Rural Development*) je poseban pretprijetni program Evropske unije za poljoprivredu i ruralni razvoj namijenjen državam kandidatkinjama za članstvo u EU (bez Malte i Kipra). Cilj programa je pomoć u rješavanju problema strukturnih prilagodbi u njihovim poljoprivrednim sektorima i ruralnim područjima, te pružanje pomoći u provođenju pravnog naslijeđa Zajednice (acquis) u području Zajedničke poljoprivredne politike te svog relevantnog zakonodavstva. Svrha mu je da se stvori konkurentan i djelotvoran sektor poljoprivrede i prehrambene industrije, te da se stvore nova radna mjesta i prihodi u najmanje razvijenim regijama i održivi razvoj u ruralnim područjima i poboljša kvalitet života ruralnog stanovništva. Pri Evropskoj komisiji za program SAPARD je zadužen Generalni direktorat za poljoprivredu. Program je startovao 01. januara 2000. godine i ima budžet od 520 miliona eura godišnje, za period do 2006. godine. Zemlje kandi-

datkinje mogu koristiti sredstva iz SAPARD-a samo u periodu od 2000. do godine kada uđu u EU.

- 82 Novi komesar Evropske komisije za vanjske poslove je Benita Ferrero-Waldner iz Austrije
- 83 Intervju Adnana Terzića u *Nezavisnim novinama*, 28/29. avgust 2004.

ODNOS EVROPSKE UNIJE PREMA ZAPADNOM BALKANU

Prava pomoć na pravom mjestu u pogrešno vrijeme; Drugi postdejtonski prijedlozi; Strateško promišljanje za nove strateške inicijative; Bosna i Hercegovina u povlaštenom položaju; Od slabih inicijativa do strateškog odnosa; Tri "šargarepe" Evropske unije; Prva "šargarepa"; Druga "šargarepa"; Treća "šargarepa"; Od regionalne do evropske integracije; Zagrižavanje pred Solun; Kruna svih evropskih inicijativa; Evropski programi pomoći 2007-2013; Iz Direkcije za vanjske poslove u Direkciju za proširenje; Evropa očekuje ustavne promjene

***"Propasti je moguće na više načina...
uspjeti se može samo na jedan."
(Aristotel)***

Prava pomoć na pravom mjestu u pogrešno vrijeme

Bilo je to vrijeme američke *hard* diplomatije i velikog nepovjerenja prema Evropi. Dejton je bio itekako aktuelan, Brisel rijetko ili nikako spominjan. Zajednička vanjska i sigurnosna politika Evropske unije trebala je tek da se dokaže na području zapadnog Balkana. Američko političko i vojno prisustvo bilo je još uvijek nezamjenjivo.

Pojedini ugledni intelektualci, evropski zvaničnici, promišljali su ideju ranog priključenja BiH Evropskoj uniji, kao izraz podrške i opravdanja za počinjene greške tokom kriznih godina. Bila je to previše idealizirana opcija. Krajem ljeta 1995. u Briselu se i oficijelno smatralo da, u prvoj fazi obnove BiH, u obzir dolazi samo bespovratna pomoć.⁸⁴ Umjesto brzog priključenja, BiH je uključena u program PHARE tokom 1995, da bi postala njegov korisnik od aprila 1996. Bila je to najkvalitetnija

moguća pomoć EU-a, koju su tada koristile Poljska, Mađarska, Slovenija, Češka i druge države srednje i istočne Evrope. Program je bio namijenjen za ukupno 13 zemalja korisnica,⁸⁵ od kojih nisu sve bile u pretpristupnoj fazi.

U periodu od 1995. do 1999. program je ponudio 6.7 milijardi eura u petnaest različitih oblasti. Pet najvažnijih oblasti odnosilo se na infrastrukturu u sektorima energije, transporta i telekomunikacija, razvoj privatnog sektora, obrazovanje, obuku i istraživanje, zaštitu okoliša i restrukturiranje poljoprivrede. U Bosni i Hercegovini je ponudeno finansiranje više od trideset različitih projekata u oblastima konkurencije, okoliša, zaštite potrošača, međugranične saradnje, intelektualnog vlasništva, statistike, kontrole kvaliteta itd. Izabrano je 13 nacionalnih koordinatora,⁸⁶ koji su bili odgovorni za projekte u BiH. Cilj je bio integracija pokidanog tržišta i unapređenje razvoja opustošene ekonomije.

PHARE je bio pravi program na pravom mjestu u pogrešno vrijeme. BiH nije iskoristila njegove povlastice zbog nedostatka političke volje, opstrukcija i neznanja. Prije svega, nije ga iskoristila zbog situacije u kojoj se tada nalazila. Dominirala su pitanja pretežno u vezi sa postratnim oporavkom, povratkom izbjeglih, slobodom kretanja ljudi, rekonstrukcijom porušenih objekata itd. Unutrašnje tržište, konkurencija, zaštita potrošača, evropski standardi - malo koga su tada zanimali. Revidirani program PHARE-a predvidio je finansijsku pomoć u visini od 10 milijardi eura za deset zemalja srednje i istočne Evrope za vremenski period između 2000. i 2006. Bosni i Hercegovini nisu bila namijenjena ta sredstva.

Za razliku od PHARE-a, koji je bio dugoročan program razvojnog karaktera, ECHO i Obnova su više ličili na humanitarnu pomoć usmjerenu na pomirenje, obnovu porušenih objekata, stabilizaciju, regionalnu saradnju itd. Sva tri, PHARE, ECHO i Obnova zamijenjeni su EU-ovim Programom za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju⁸⁷ (CARDS) 2000.

Od 1990. do 2000. ukupna finansijska pomoć Evropske unije Bosni i Hercegovini iznosila je 2.16 milijardi eura, od toga se 495 miliona eura odnosilo na period do 1995. godine, i 1.66 milijardi eura na period od 1996. do 2000.⁸⁸ Bosna i Hercegovina je dobila najviše pomoći u odnosu na ostale zemlje jugoistočne Evrope. Poređenja radi, Hrvatska je od 1990. do 2000. dobila 366 miliona eura, Kosovo 783 miliona eura, Makedonija 411 miliona eura, Srbija i Crna Gora, bez Kosova, 690 miliona eura.⁸⁹ Koliko su ta sredstva iskorištena i kako su trošena nije poznato. Ne postoji nijedna adresa u BiH gdje se mogu pronaći tačni podaci, uključujući bilateralnu pomoć zemalja članica, o ukupnoj pomoći EU-a, listama svih projekata, izvođačima radova, korisnicima te pomoći i njenim efektima.

Drugi postdejtonski prijedlozi

Uporedo sa implementacijom i slabim efektima PHARE-a, Evropa je predlagala, jednu za drugom, inicijative koje su trebale afirmirati evropsku perspektivu Bosne i Hercegovine. Prvi prijedlozi Evropske unije bili su više pod uticajem Dejtona, manje pod uticajem Brisela. Njihova karakteristika je spori ulazak Evropske unije u region, odsustvo strateškog odnosa prema zemljama zapadnog Balkana, odsustvo preciznog okvira približavanja Briselu. Službeni Vašington vukao je glavne poteze. Prvih nekoliko post-dejtonskih inicijativa nije rezultiralo nikakvom stabilnošću ili ekonomskim razvojem. Radilo se o evoluciji i sazrijevanju evropske diplomatije prema Zapadnom Balkanu.

Prvu takvu inicijativu pokrenula je Francuska u vrijeme svog predsjedavanja Evropskom unijom u decembru 1996, u okviru takozvanog Royaumontskog procesa. Prijedlog se isključivo odnosio na stabilizaciju Jugoistočne Evrope, u cilju podrške provedbi Dejtonskog sporazuma. Bila je to prva verzija regionalnog pristupa Evropske unije. Njenom provedbom također su promovirani regionalni projekti iz oblasti civilnog društva, kulture i ljudskih

prava. Francuski prijedlog nije zabilježio nikakve rezultate. U međunarodnim diplomatskim krugovima, te dvije godine, 1996. i 1997, danas se ocjenjuju kao izgubljeno vrijeme za BiH. Royaumontski proces je na kraju završio kao dio međuparlamentarne saradnje unutar Pakta o stabilnosti za Jugoistočnu Evropu.

Francuski prijedlog je dopunjen na sastanku Vijeća ministara Evropske unije u Luksemburgu 29. aprila 1997. Šefovi diplomatija zemalja članica utvrdili su "zajedničku strategiju" i prihvatili isključivo "regionalni pristup", određujući političke⁹⁰ i ekonomske kriterije⁹¹ za razvoj bilateralnih odnosa i potpisivanje ugovornih odnosa s pet zemalja zapadnog Balkana.⁹² Pokazana je spremnost za razvoj institucionalnih odnosa, kroz potpisivanje Sporazuma o saradnji.

Pojam *kondicionalnosti* tada je prvi put spomenut. Pored općih, svaka od zemalja je dobila i specifične uvjete - Bosna i Hercegovina obavezu jačanja državnih institucija i primjene Dejtonskog sporazuma, pogotovo pune saradnje sa Haškim tribunalom. Napredak jedne države bio je u vezi sa napretkom ostatka regiona. Zbog odsustva individualnog, a naglašenosti regionalnog pristupa, zemlje su bile upućene jedna na drugu. Uspjeh i napredak samo jedne države nije bio moguć. Pridruživanje Evropskoj uniji bilo je prilično neizvjesno, Ugovori o saradnji mogli su, u perspektivi, evoluirati u Sporazume o pridruživanju. Predviđeno je da taj prelaz bude postepen. U stvarnosti, to se nije dogodilo ni u jednom slučaju. Nijedna zemlja regiona nije stupila u ugovorne odnose sa EU-om. U odnosu na tadašnji Proces pridruživanja⁹³ zemalja srednje i istočne Evrope, Zapadni Balkan je, u očima Brisela, bio nižerangirani region.

U Luksemburgu je također odlučeno da se Bosni i Hercegovini omogući povlašteni trgovinski status, dodijele trgovinski preferencijali za plasman njenih roba na unutrašnje tržište Evropske unije. Ova pogodnost ponovo je potvrđena odlukom Evropske unije krajem 2000.

Mogućnost potpisivanja ugovora o saradnji, naglašen regionalni pristup i trgovinski preferencijali bili su novi kvaliteti za Bosnu i Hercegovinu u odnosu na Royaumontski proces. Međutim, sve to nije bilo dovoljno. Zemlje regiona i dalje su ovisile o međunarodnoj pomoći, pojedine su, umjesto stabilizacije, ušle u konflikt sa nesagledivim posljedicama. Evropski analitičari⁹⁴ su ga ocijenili "siromašnim i odvojenim rodakom procesa proširenja Evropske unije".⁹⁵ Michael Emerson i Daniel Gros, iz Centra za studije evropske politike⁹⁶ iz Brisela, smatrali su da nova politika Evropske unije prema Jugoistočnoj Evropi treba biti puno snažnija, proaktivnija i složenija, sa jasnom i kvalitetnom perspektivom priključenja u punopravno članstvo. Da bi ubilježile svoje prve rezultate i započele integraciju u EU, pet zemalja regiona su morale pričekati nove odluke iz Brisela. Odluke koje su strateškog karaktera.

U to isto vrijeme, američko političko i vojno prisustvo bilo je nezamjenjivo u BiH. Američki predsjednik Clinton u tri je navrata obilazio BiH. Bez obzira na ranije obećanje, američke trupe se nisu povukle do juna 1998. Richard Holbrooke misli da je odluka o ukidanju vremenskog roka za povlačenje njihovih vojnih snaga dramatično poboljšala šanse za uspjeh. Njihov politički i vojni angažman omogućio je nastavak političkog dijaloga u institucijama vlasti, slobodu kretanja ljudi, kontrolu lokalne vojske i policije. Službeni Vašington je ubijedio Slobodana Miloševića da promijeni svoj odnos prema Biljani Plavšić i podrži njenu odluku da se održe vanredni izbori za poslanike Narodne skupštine RS-a u septembru 1997. "Kada je postalo jasno da se Sjedinjene Države neće držati junskog roka za povlačenje, ritam provođenja Sporazuma se dramatično ubrzao. Tokom prvih nekoliko mjeseci 1998. napravljeno je više nego tokom dvije godine od ujedinjenja Sarajeva. Počela se koristiti zajednička valuta, uvedene su jedinstvene automobilske registracije, proradio je željeznički i vazdušni saobraćaj i telefonski sistem."⁹⁷

Evropa je tada uglavnom aplaudirala. Predsjednik Chirac je ponudio sve moguće počasti predsjednici Biljani Plavšić pri-

likom njene posjete Parizu. Umjesto visokog predstavnika EU-a za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Bosnu i Hercegovinu su pohodili specijalni izaslanici SAD-a za provođenje Dejtonskog sporazuma. Kao posebni izaslanici dolazili su Peter Gelbriht, Richard Holbrooke i Wiliam Montgomery. Ovaj je posljednji sam priznao krajem 2004. da je takvo vrijeme prošlost.

Strateško promišljanje za nove strateške inicijative

Bez obzira na sve ponudene prijedloge, Evropska unija se nije strateški odredila prema regionu do 1999. Bilo je dosta propusta, nekonzistentnih i površnih odluka. Briselska "šargarepa" nije bila dovoljno primamljiva, evropska perspektiva bila je maglovi-ta. Zemlje zapadnog Balkana nisu pokazivale nikakav interes za proces evropskih integracija. Nijedna nije ni formalno započela pridruživanje Evropskoj uniji. Niti je bilo pregovora, a samim tim, ni potpisanih ugovornih odnosa. Umjesto očekivane stabilizacije, region se ponovo destabilizirao. Evropa je bila suočena sa novim prijetnjama, sukobima, velikim valom izbjeglica sa Kosova i nestabilnošću Makedonije.

Uvidjevši slabosti postdejtonskih prijedloga, ugledni Centar za studije evropske politike⁹⁸ (CEPC) iz Brisela, inicirao je krajem 1998. formiranje Radne grupe koja je razmatrala "budućnost Jugoistočne Evrope". Erhard Busek, tada koordinator Inicijative za kooperaciju u Jugoistočnoj Evropi⁹⁹ (SECI), i Panagiotis Roumeliotis, koordinator Royaumontskog procesa, kopredsjedavali su radnom grupom. Dok je NATO bombardirao srpske položaje, Radna grupa Centra je pripremila dokument pod radnim nazivom *Sistem za poslijeratnu Jugoistočnu Evropu* 4. aprila 1999. Prijedlog je izazvao mnogo pažnje u evropskim krugovima. Predsjednik Evropske komisije, Romano Prodi osobno je učestvovao na sesijama i dao svoj doprinos izradi njegove konačne verzije. Osim njega, u raspravama i pripremi dokumenta učestvovala su značajne i odgovorne osobe: Emma Bonino,

komesar Evropske komisije, George Vassiliou, bivši predsjednik Kipra i glavni pregovarač u Procesu pridruženja EU, Brian Unwin, predsjednik Evropske investicijske banke, Gerhard Sabathil i Gunter Burghardt iz Evropske komisije, Joachim Bitterlich, njemački ambasador pri NATO-u, Poul Christofferson, danski ambasador u EU, Brain Crowe, generalni direktor Sekretarijata Vijeća ministara EU-a, Wilfried Gruber, nje-mački ambasador u SR Jugoslaviji, Peter Ludlow, direktor Centra za studije evropske politike, Michael Emerson i Nicholas Whyte, istraživači Centra. Iz Bosne i Hercegovine su učestvovali bivši visoki predstavnik za BiH Carl Bildt i tadašnji profesor Banjalučkog univerziteta Mladen Ivanić.

Nakon opsežnih konsultacija i četiri sesije, pripremljena je konačna verzija pod nazivom CEPS Plan ili CEPS Green Paper 3. maja 1999. Jedni su kritizirali predloženi dokument, ukazujući na moguću ljutnju kandidata za članstvo - Rumunije, Bugarske i Turske - zbog ukazane pažnje drugim zemljama ili eventualnog protivljenja Sjedinjenih Američkih Država, koje su tada bile značajno prisutne u regionu. Drugi su pak isticali da je pravo vrijeme za strateški iskorak Evropske unije prema BiH, Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori, Albaniji i Makedoniji. Tom prilikom Mladen Ivanić je izjavio: "Ovo je prvi put da vidimo realan plan Evropske unije koji zaista adresira veličinu i prirodu svih problema."¹⁰⁰

Bio je to uvod u definiranje Procesu stabilizacije i pridruživanja, strateškog pravca koji je omogućio početak integriranja zemalja zapadnog Balkana u EU. Proces je označio ulaznu strategiju Evropske unije u region te izlaznu strategiju Sjedinjenih Američkih Država.

Bosna i Hercegovina u povlaštenom položaju

U ranoj postdejtonskoj fazi, Bosna i Hercegovina je na prvi pogled imala blagu, samo formalnu prednost, u odnosu na druge

zemlje iz regiona, uključujući i Hrvatsku, u procesu evropskih integracija. Prednost je bila izražena kroz pristup i učešće u pretpristupnim fondovima, političku podršku i humanitarnu pomoć Evropske unije. Brisel je ponudio popularni program PHARE, koji je u potpunosti u vezi sa tranzicijskim a nikako stabilizacijskim pitanjima. Bosna i Hercegovina je formirala Konsultativnu radnu grupu sa Evropskom unijom 1998, dvije godine prije nego je to uradila Hrvatska. Tada su po prvi put započeli i neformalni susreti i konsultacije službenog Sarajeva i Brisela. Prije otvaranja pretpristupnih fondova, BiH je također imala na raspolaganju programe ECHO i Obnova,¹⁰¹ koji su nudili finansijsku pomoć za primjenu Dejtonskog sporazuma i stabilizaciju regiona zapadnog Balkana.

Godinu dana poslije "Regionalnog pristupa", Vijeće Evropske unije je objavilo Deklaraciju¹⁰² o specijalnim odnosima sa BiH u Luksemburgu 8. juna 1998. U Deklaraciji je izražena nada da će BiH krenuti putem evropskih integracija. Također je naglašena spremnost Zajednice i zemalja članica da joj na tom putu pomognu. I u tom dokumentu se spominje obaveza primjene Dejtonskog sporazuma. Na istom sastanku uspostavljeno je Konsultativno radno tijelo Evropske unije i BiH (EU BiH CTF), kao mehanizam saradnje, konsultacija između dviju strana. Predviđeno je da se sastanci Konsultativne radne grupe odvijaju u okviru radnih i monitoring grupa, kao nižeg oblika saradnje i plenarnih sesija kao visokog nivoa konsultacija. Ubrzo su počeli i prvi sastanci. Prvi je održan u Briselu 10. juna 1998. Prvi takav sastanak kojeg je održala Hrvatska desio se tek 2000.

Jedan od ciljeva redovnih konsultacija bila je priprema eventualnih ugovornih odnosa između BiH i Evropske unije. Radilo se o onim ugovornim odnosima koji su spomenuti u odluci o pokretanju Regionalnog pristupa, godinu dana ranije u Luksemburgu. Pokretanjem Procesu stabilizacije i pridruživanja 1999, Konsultativna radna grupa EU/BiH se prilagodila novom strateškom odnosu prema Zapadnom Balkanu. Godinu dana kasnije, ovaj

mehanizam bio je okvir za saradnju i dijalog u vrijeme provedbe 18 smjernica Mape puta EU-a, objavljenih u martu 2000. Komunikacija sa Briselom nije se mijenjala ni tokom provedbe preporuka Evropske komisije iz 16 prioriternih područja Studije izvodljivosti tokom 2004. Ovaj put, BiH se pripremala za potpisivanje Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju. Konsultativna radna grupa postoji i danas.

Pored određenih nedostataka, slabo definirane evropske perspektive ili okvira pridruživanja, neki segmenti evropske "šargarepe" iz ranog postdejtonskog perioda bili su itekako primamljivi za Bosnu i Hercegovinu. Pogotovo se to odnosilo na pretpristupne fondove PHARE-a koji su bili na raspolaganju Bosni i Hercegovini. Međutim, prvi evropski vozovi su propušteni. Fondovi PHARE-a, usvajanje Deklaracije o specijalnim odnosima sa EU 1998, formiranje Konsultativnog radnog tijela EU - BiH (CTF EU BiH) iste godine,¹⁰³ nisu bili iskorišteni. Nedostatak političke volje za bilo kakve reformske zakone, propuštanje kvalitetnih finansijskih instrumenata, nisu pomjerali BiH ni za milimetar u smjeru punopravnog članstva. Uslijedile su nove inicijative Evropske unije, prve preporuke i smjernice institucijama BiH. Brisel će osjetiti svoju priliku.

Od slabih inicijativa do strateškog odnosa

Krajem devedesetih, Zapadni Balkan ponovo postaje žarište etničkih sukoba. Miloševićev režim, problemi na Kosovu i potencijalna opasnost u Makedoniji dodatno su angažirali Brisel. Ovaj put radilo se o jedinstvenom pristupu zemalja članica EU-a i efikasnom prakticanju Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Afirmacijom "kulture prevencije" nije dozvoljena nova humanitarna katastrofa. Evropa je prvo pokazala svoju moć, poslije je ponudila svoje "šargarepe". Nakon okončanja vojne misije NATO-a na Kosovu, javila se potreba za redefiniranjem odnosa prema Zapadnom Balkanu. Uvidjevši nedostatke i sla-

bosti regionalnog pristupa, sporost u procesu evropskih integracija zemalja jugoistočne Evrope, Evropska komisija je, uz pomoć razrađenog dokumenta Centra za studije evropske politike, pokrenula nove inicijative. Dvije su obilježile 1999. - pokretanje Procesu stabilizacije i pridruživanja i formiranje Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu. Brisel je napravio svoj strateški iskorak prema regionu.

U maju 1999. donesena je odluka o pokretanju Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP),¹⁰⁴ kao okvira približavanja pet zemalja zapadnog Balkana - BiH, Srbije i Crne Gore, Hrvatske, Albanije i Makedonije - punopravnom članstvu Evropske unije. Bila je to prekretnica koja je označila nepovratan proces ulaska u Jugoistočnu Evropu, prvi znak spremnosti Brisela da samostalno, bez Sjedinjenih Država, kroz proces evropskih integracija, rješava nagomilane probleme. Također je to bila prva, nedvosmislena potvrda Evropske unije da, nakon proširenja na deset zemalja srednje i istočne Evrope, slijedi novi val proširenja za zemlje jugoistočne Evrope. Dva mjeseca nakon odluke o pokretanju PSP-a, 37 intelektualaca, javnih radnika i članova 25 nezavisnih instituta¹⁰⁵ u Jugoistočnoj Evropi potpisali su Ljubljansku deklaraciju, u kojoj su podržali strateški iskorak Brisela. Proces stabilizacije i pridruživanja imao je u početku sedam svojih karakteristika:¹⁰⁶

1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju,
2. Trgovinski preferencijali Evropske unije,
3. Ekonomska i finansijska pomoć,
4. Pomoć u demokratizaciji civilnog društva,
5. Humanitarna pomoć za izbjeglice i povratnike,
6. Saradnja u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova,
7. Razvoj političkog dijaloga.

U regionu koji je i ranije bio zahvaćen konfliktom prepoznate su mnoge specifičnosti i nedostaci u poređenju sa zemljama srednje i istočne Evrope. U odnosu na Proces pridruživanja kroz koji su

prolazile novoprimljene članice - Slovenija, Poljska, Češka, Slovačka, Kipar, Malta, Estonija, Litvanija i Latvija - u Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) je uvedena jaka komponenta stabilizacije, izgradnja demokratskih institucija, vladavine prava, povratak izbjeglica, jačanje neovisnih medija, kao preduvjet bilo kakvom pridruživanju. Umjesto Sporazuma o pridruživanju ili Evropskog sporazuma ponuđeno je potpisivanje već spomenutog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Zemlja potpisnica SSP-a potvrđuje status potencijalnog kandidata. Umjesto programa PHARE, što spada u pretprijetnu pomoć i budžetsku kategoriju IV, državama je na raspolaganju CARDS, vanjska pomoć EU-a ili budžetska kategorija VII. Bez obzira na komparacijske nedostatke u odnosu na Proces pridruživanja, mnoge zemlje budući susjedi EU-a, poput Moldavije ili Ukrajine, bile bi presretne da se integriraju u EU, makar i kroz Proces stabilizacije i pridruživanja. Osim Rumunije, Bugarske i Turske, evropsku perspektivu ima zasad još samo pet zemalja zapadnog Balkana.

Zahvaljujući učešću Bosne i Hercegovine u Procesu stabilizacije i pridruživanja i ispunjavanju zadataka koji se postavljaju pred institucije BiH, postepeno se integrira politički, ekonomski i administrativni prostor u jedinstvenu cjelinu. Nadležnosti koje posjeduje visoki predstavnik postepeno prelaze u institucije EU-a, Evropsku komisiju, odnosno njen Direktorat za proširenje, Vijeće ministara EU-a i države članice. BiH ima šansu da ukine postojeći poluprotektorat i otvori perspektivu institucionalne izgradnje po evropskom modelu. Ovaj proces će biti sve intenzivniji i sveobuhvatniji kako se BiH bude približavala punopravnom članstvu.

Kroz proces evropskih integracija također se razvija tolerancija i međusobno povjerenje među narodima i jača učešće građana u demokratskim procesima. Preporuke Evropske unije intenziviraju interinstitucionalni dijalog, omogućavaju pokretanje značajnih reformi i stvaranje složenih mehanizama horizontalne i vertika-

lne koordinacije, u koje su uključeni svi nivoi vlasti u BiH. Dok je dejtonske svijesti i bonskih ovlasti, građani su bez dostojanstva, svijesti o sopstvenom učešću i doprinosu promjenama, a institucije BiH bez vlasništva nad reformama. Mlade generacije ne učestvuju u politici u kojoj nisu direktni sudionici.

Tri "šargarepe" Evropske unije

Od sedam početnih karakteristika, tri evropske "šargarepe" će se izdvojiti i posebno obilježiti Proces stabilizacije i pridruživanja: ugovorni odnosi, trgovinski preferencijali i finansijska pomoć u vidu CARDS programa. Prvim se reguliraju odnosi prosperitetne Evrope i pet zemalja zapadnog Balkana koje izlaze iz faze upravljanja krizom i prelaze u fazu izgradnje institucija. Pored mogućnosti sklapanja ugovornih odnosa, u formi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, EU je uvela i trgovinske preferencijale¹⁰⁷ za cijeli region u septembru 2000, radi njegovog ekonomskog razvoja, a par mjeseci kasnije i finansijski instrument podrške cijelom procesu, program CARDS. Uvođenjem ovog posljednjeg u Bosni i Hercegovini su ukinuti programi PHARE i Obnova. Umjesto razvojnih projekata, preferirani su projekti stabilizacije.

Ugovorni odnosi, trgovinski preferencijali i finansijska pomoć CARDS-a i danas su tri najznačajnije karakteristike Procesu stabilizacije i pridruživanja. Na ovaj temelj sukcesivno su nadograđivani novi elementi, dodatna finansijska pomoć i mehanizmi političke saradnje. Evropa je imala sve veće učešće u reformama zemalja zapadnog Balkana. Delegacija Evropske komisije je u septembru 2004. već najavila novu finansijsku pomoć u sljedećem budžetskom kvartalu, koji će se odnositi na period između 2007. i 2013.

Prva "šargarepa"

Prva od tri ponudene "šargarepe" se odnosi na mogućnost potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Sporazum predstavlja treću generaciju međunarodnih ugovora o pridruženom članstvu. Njemu su prethodili Sporazumi o pridruživanju ili Evropski sporazumi, koje su potpisivale zemlje srednje i istočne Evrope, te raniji Ugovori o pridruživanju, koje su potpisivale članice EU-a u prvom, drugom, trećem i četvrtom ciklusu pristupanja. Radi se o novom pravnom instrumentu i novom iskustvu za Brisel i pet zemalja zapadnog Balkana. Evropska unija nije nikada do tada ponudila nijednoj zemlji takvu vrstu ugovornih odnosa.

Kao međunarodni sporazum, stariji je od nacionalnih zakona i pravno obavezujući u pogledu ispunjavanja zadataka u predviđenim rokovima. Bez obzira na određene razlike u odnosu na Sporazum o pridruživanju, koji je u vezi sa deset novih članica Evropske unije, primjetne su mnoge sličnosti. Oba sporazuma sadrže slijedeće dijelove:

1. Opća načela,
2. Politički dijalog,
3. Regionalna saradnja,
4. Sloboda kretanja roba, radnika i kapitala,
5. Sloboda pružanja usluga i poduzetništvo,
6. Usklađivanje zakonodavstva,
7. Saradnja na području pravosuđa i unutrašnjih poslova,
8. Rad institucija,
9. Finansijska saradnja,
10. Opće i završne odredbe.

Uz zajedničke oblasti, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju dodatno naglašava segment stabilizacije, povratak izbjeglica, nezavisnost medija, pomirenje itd. Svaka zemlja posebno pregovara i potpisuje Sporazum, ne samo sa Zajednicom nego i sa svakom

od njenih članica. Da bi stupio na snagu, Sporazum prolazi proceduru ratifikacije u Evropskom parlamentu, 25 zemalja članica i domaćim zakonodavnim institucijama. Činom njegove ratifikacije, zemlja postaje pridruženi član Evropske unije. Tada počinje teći prelazni rok za usaglašavanje posebno osjetljivih tačaka, koje su navedene u Sporazumu. U slučaju Makedonija, rok od 10 godina već je počeo isticati, s obzirom da je njen Sporazum stupio na snagu sredinom 2004. Hrvatski prelazni rok je kraći za četiri godine, ali je stupio na snagu nešto kasnije, zbog odgađanja ratifikacije od strane Italije, Holandije i Velike Britanije.

Sadržaj Sporazuma odražava specifičnosti pojedinih država. Međutim, sve oblasti na kraju moraju biti harmonizirane sa evropskim pravnim naslijeđem. Konačan sadržaj, uključujući sve protokole ili dodatke, broji od 650 stranica, koliko ima Sporazuma Makedonije i EU-a, do 850 stranica u slučaju Hrvatske. Hrvatska je uz svoj Sporazum imala 6 protokola¹⁰⁸ i 8 dodataka, Makedonija 5 protokola¹⁰⁹ i 7 dodataka.

Sporazum donosi mogućnost za uspostavljanje regularnog političkog dijaloga sa EU, koji ima za cilj punu integraciju zemlje u zajednicu demokratskih država kroz:

- usklađivanje stavova sa EU o međunarodnim pitanjima, uključujući i razmjenu informacija posebno onih od zajedničkog interesa,
- stvaranje zajedničkih pogleda na sigurnost i stabilnost u Evropi.

S obzirom da ga još nije potpisala, BiH i danas vodi neformalni dijalog u okviru Konsultativne radne grupe. Njegovo potpisivanje biće svojevremena prekretnica za našu zemlju, iskazana kroz prihvatanje ozbiljnih reformi sa tačno definiranim rokovima. Također će se intenzivirati odnosi sa Evropskom unijom, kroz formiranje Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje¹¹⁰ koje će nadgledati njegovu provedbu. U toku implementacije, Evropska unija će otvarati nove fondove, nuditi nove "šargarepe". Spora-

zum će učiniti naše tržište predvidljivim, povećati povjerenje potencijalnih investitora, obezbijediti izgradnju jedinstvenog ekonomskog prostora usaglašenog sa principima unutrašnjeg tržišta Evropske unije, dovršiti proces stabilizacije i omogućiti pridruživanje Briselu. Njegovim potpisivanjem, država također dolazi u poziciju da pregovara i potpisuje PECA protokole.¹¹¹ Sporazum, koji omogućava postupne pripreme za ostvarenje punopravnog članstva, pravni je temelj za buduće odnose sa EU-om. Njegova provedba je za stepenicu niža od provjere da li je država sposobna i spremna ispuniti sve kriterije i započeti pregovore o punopravnom članstvu.

Pored Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Evropska unija potpisuje i Privremeni sporazum sa zemljama iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. Privremeni sporazum je u potpunoj nadležnosti Evropske zajednice, ne zahtijeva potvrdu Evropskog parlamenta ili zemalja članica EU-a, te stupa na snagu činom potpisivanja. Odnosi se isključivo na mjere iz oblasti unutrašnjeg tržišta, trgovine, transporta, carina, konkurencije i intelektualnog vlasništva. Njegovim potpisivanjem zemlja se obavezuje da će postepeno otvoriti svoje tržište, ukinuti carinska ili kvantitativna ograničenja za proizvode koji dolaze iz EU-a i usaglasiti svoje propise iz spomenutih oblasti sa propisima Evropske unije. Time se integrira u unutrašnje tržište EU-a i prije punopravnog članstva. Takva integracija omogućava nesmetanu trgovinu sa tržištem od oko 500 miliona potrošača bez ikakvih tehničkih barijera, carinskih i kvantitativnih ograničenja.

Bosna i Hercegovina je u očekivanju preporuke za početak pregovora oko potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Hrvatska i Makedonija, koje su potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Albanija, koja ga pregovara od februara 2003. godine su ispred BiH, a Srbija i Crna Gora, koja očekuje završetak izrade Studije izvodljivosti na samom začelju.

Druga "šargarepa"

Druga "šargarepa" Evropske unije su trgovinski preferencijali za pet zemalja zapadnog Balkana, uvedeni u novembru 2000. Pošto su povlastice za BiH odobrene još 1997. na sastanku Vijeća u Luksemburgu, njihovo dejstvo je posljednjom odlukom samo produženo. Odlukom je predviđeno da budu aktivni do 31. decembra 2005, sa ciljem ekonomskog oporavka i razvoja regiona. Ovakve trgovinske mjere nude povlašten trgovinski status BiH. Njeni proizvođači mogu nesmetano plasirati svoje proizvode na tržište Evropske unije bez ikakvih carinskih ili kvantitativnih ograničenja, uz mali broj izuzetaka koji obuhvataju određene tekstilne proizvode ili uključuju godišnje kvote na teletinu i ribu. Jedini uvjet je da su robe koje se izvoze u EU u skladu sa odgovarajućim standardima, sigurne za upotrebu i da ne zagađuju okoliš. Odluka je bila jednostran potez Brisela, bez reciprocitnih mjera i obaveze da i BiH učini isto.

Evropska unija je trenutno najveći trgovinski partner regiona, preko polovine cjelokupnog izvoza završava na njenom tržištu. Oko 80% svih roba iz Jugoistočne Evrope ulazi u EU bez ikakvih carinskih ograničenja. Ukidanjem carina i kvantitativnih ograničenja, Evropska unija stimulira usvajanje njenih preporuka i smjernica. Također produbljuje i razvija nove standarde koji obezbjeđuju dodatnu zaštitu za njene i potrošače zemalja koje joj se pridružuju. S druge strane, Sjedinjene Države niti nude neke smjernice ili finansijsku pomoć, niti imaju ikakvog učešća u reguliranju ovih propisa u BiH. Problemi unutrašnjeg tržišta BiH nikada nisu bili na dnevnom redu onih američkih dužnosnika koji su se bavili Bosnom i Hercegovinom.

Bez obzira na ovu pogodnost, Bosna i Hercegovina je samo djelimično, u nekim privrednim granama nije nikako, iskoristila povlaštenu trgovinski tretman. Ukupan trgovinski deficit sa Evropskom unijom bio je 1.94 milijardi KM u toku 2003.¹¹²

Izvoz industrijskih proizvoda sa CE¹¹³ znakom na tržište EU ne prelazi nekoliko miliona eura. Samo jedna lokalna firma¹¹⁴ je registrirana kao izvoznik takvih proizvoda u 2000. Ni danas situacija po tom pitanju nije ništa bolja. Mađarska je, poredjenja radi, u Evropsku uniju u toku 2000. izvezla 10.4 milijardi eura proizvoda sa CE znakom, a uvezla znatno manje.¹¹⁵ Mada se te dvije zemlje ne mogu porediti, primjer je ipak ilustrativan.

Razlozi su višestruki. Pored malog obima proizvodnje, u državi nema odgovarajućeg zakonodavstva, institucija koje omogućavaju kontrolu kvaliteta, procedure ocjenjivanja usklađenosti itd. Veliki broj domaćih proizvoda nema "pasoš" za pristup tržištu EU-a. "Stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora sa krajnjim ciljem ulaska u članstvo EU-a, uključuje ne samo određeni stepen liberalizacije trgovine i tržišta nego i značajan stepen reguliranja i kontrole."¹¹⁶ Bosna i Hercegovina još uvijek ima najmanje dva mala, neki kažu tri, nepovezana ekonomska prostora, umjesto jednog funkcionalnog i efikasnog.

Bosna i Hercegovina još nije kvalificirana da započne pregovore o potpisivanju PECA protokola jer nema regulirane ugovorne odnose sa Evropskom unijom. Kao rezultat, industrijski proizvodi iz BiH, na koje se postavlja CE znak, mogu se plasirati na tržište EU-a samo ako proizvođači samostalno prođu kroz proceduru ocjenjivanja usklađenosti u jednoj od zemalja članica, pokrivajući visoke troškove za usluge ispitnih laboratorija, certifikacijskih ili inspekcijских tijela. Do znaka CE će se dolaziti i u samoj BiH, kada se njeno zakonodavstvo usaglasi sa direktivama Novog pristupa¹¹⁷ EU-a.

Ukoliko je riječ o izvozu prehrambenih proizvoda na tržište Evropske unije, onda je neophodno usaglasiti domaće zakone sa nizom horizontalnih¹¹⁸ i vertikalnih direktiva¹¹⁹ EU-a koje se odnose na kontrolu hrane, higijenu, označavanje, aditive itd. Također je nužno uspostaviti sistem HACCP.¹²⁰ Ovaj sistem pronalazi, procjenjuje i kontrolira opasnosti koje mogu uticati na

sigurnost hrane. Proizvođači mesa i mesnih preradevina, mlijeka i mliječnih proizvoda itd., za razliku od proizvođača industrijskih proizvoda, svoje certifikate i garancije za kvalitet i sigurnost dobijaju isključivo u BiH. Meso, mlijeko, hrana i drugi poljoprivredni proizvodi koji podliježu veterinarskoj i fitosanitarnoj kontroli ne mogu se uopće izvoziti dok državne institucije ne usvoje odgovarajuće zakonske prijedloge,¹²¹ formiraju funkcionalne i osposobljene institucije: Veterinarsku službu, Savjet za veterinarska pitanja, Fitosanitarnu komisiju, Agenciju za sigurnost hrane itd., sve na nivou države, i time ispune zahtjeve unutrašnjeg tržišta EU-a. Pored novih institucija, koje se trebaju formirati, važno je da one dobiju evropsku akreditaciju, kako bi njihovi certifikati bili priznati na tržištu EU-a. Nakon što sistem službene kontrole hrane u BiH bude zvanično priznat od odgovarajućih institucija EU-a, njeni inspektori će izdati odobrenja lokalnim firmama za izvoz.

Kako zemlje iz okruženja budu napredovale u Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, tako će se i njihova tržišta postepeno zatvarati za one proizvode iz BiH koji ne zadovoljavaju evropske standarde. To praktično znači da i u tim zemljama počinju važiti evropski principi nadzora nad domaćim tržištem, pa izvoz u te zemlje postaje zahtjevan kao i izvoz u Uniju. Zbog toga ne iznenađuje povremeno vraćanje naših proizvoda sa granica Slovenije ili čak Hrvatske. U Izvještaju o stabilizaciji i pridruživanju BiH za 2003. stoji da su "zabrinjavajuće poteškoće koje su se javile u provođenju regionalnih sporazuma o slobodnoj trgovini. Ovi sporazumi sadrže specifične tehničke standarde Svjetske trgovinske organizacije, ali BiH ne posjeduje uvijek tehničku i/ili institucionalnu mogućnost ispunjavanja ovih standarda na nivou države. Kao i prije, BiH nije bila u mogućnosti iskoristiti prednosti pogodnih uvjeta pristupa tržištu EU-a zbog toga što institucije na državnom nivou još nisu u stanju da omoguće isticanje CE oznake ili da potvrde usklađenost sa zakonodavstvom EU-a o sigurnosti."¹²²

"Prioritet mora biti stvaranje bosanskohercegovačkog unutrašnjeg tržišta u skladu sa principima koji važe u Evropskoj uniji, tj. sloboda kretanja roba, ljudi, kapitala i usluga. Samo na temelju ovoga moguće je da Bosna i Hercegovina u potpunosti iskoristi povlastice EU trgovinskih preferencijala i eventualnog pristupa u WTO."¹²³ Ako druga "šargarepa" nije uticala na pretjerano povećanje izvoza iz BiH u Evropsku uniju, onda sigurno jeste stimulirala institucije vlasti da započnu sa usvajanjem odgovarajućih evropskih standarda. Izgradnja jedinstvenog tržišta u BiH usaglašenog sa principima i praksom unutrašnjeg tržišta Evropske unije ostat će najveći izazov i najteži zadatak na putu evropskih integracija.

Treća "šargarepa"

Izgradnja institucija i njihovo funkcioniranje u skladu sa evropskim standardima zahtijeva finansijska sredstva koja Bosna i Hercegovina ne može obezbijediti iz svojih budžetskih rezervi. Strateška odluka o pokretanju Procesu stabilizacije i pridruživanja zahtijevala je strateški pristup u pogledu finansijske pomoći regionu. Pored ugovornih odnosa, trgovinskih preferencijala, Evropska unija je ponudila i treću "šargarepu".

Uredbom¹²⁴ Vijeća iz decembra 2000. godine uveden je finansijski instrument Pomoć Zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju ili, skraćeno, CARDS, predviđen za pet zemalja: BiH, Hrvatsku, Srbiju i Crnu Goru, Makedoniju i Albaniju. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju naglašava pitanje stabilizacije. Isto je i sa CARDS-om, koji nije nikakav pretpristupni fond, nego vanjska pomoć Evropske unije. U odnosu na PHARE, koji je bio na raspolaganju Bosni i Hercegovini od 1996, CARDS je predstavljao nazadak, u smislu kvaliteta ponudene finansijske pomoći, a napredak u smislu njene iskorištenosti. PHARE je zbog dejtonskog mentaliteta ostao neiskorišten, prava pomoć u pogrešno vrijeme. CARDS je ponudio prelaz iz stabilizacije, koja je tada dominirala, u fazu izgradnje institucija.

CARDS je isključivo u funkciji reformi koje se provode u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Namijenjen je konsolidaciji demokratije, razvoju državnih institucija, reformi tržišta, regionalnoj saradnji. Ukupna sredstva koja su izdvojena iz evropskog budžeta, a odnose se na CARDS, su 4.64 milijarde eura za period između 2001. i 2006. Podijeljena su između pet zemalja korisnica, uključujući nacionalni i regionalni program. Nacionalni program pomaže zemlje pojedinačno i učestvuje sa skoro 4 milijarde eura. Regionalni promovira rješavanje zajedničkih problema dvije ili više zemalja i na njega se odnosi ostatak od par stotina miliona eura. Oba programa su usaglašena, međusobno povezana i sa istim krajnjim ciljem.

Predviđeno je da Bosna i Hercegovina dobije 465 miliona eura iz nacionalnog programa, koji će se trošiti na pet prioriteta područja,¹²⁵ također u periodu do 2006. Predviđeno je da se 305 miliona eura od te sume potroši do 2004. Svake godine pomoć se smanjuje, tako je 2001. godine BiH dobila 105.23 miliona eura, 2004. četrdesetak miliona manje. Pred kraj 2004, Evropska unija je, pored postojećih 65 miliona eura iz CARDS programa, odobrila dodatnih 7 miliona eura za Bosnu i Hercegovinu. Ova sredstva su namijenjena za obnovu stambenih jedinica, podršku procesuiranju ratnih zločinaca i jačanju svijesti o evropskim integracijama.

Višegodišnji indikativni nacionalni CARDS program za Bosnu i Hercegovinu do 2004. je strukturiran na slijedeći način:

1. Demokratska stabilizacija (povratak izbjeglih i raseljenih lica, obnova kuća, reforma medija, jačanje civilnog društva, podrška nevladinom sektoru) - 92.88 miliona eura;
2. Izgradnja administrativnih kapaciteta (reforma carinskog i poreskog sistema, razvijanje državnih institucija, javne nabavke, reforma javne uprave, jačanje kapaciteta Direkcije za evropske integracije) - 57.5 miliona eura;

3. Ekonomski i socijalni razvoj (ekonomske reforme, uspostava jedinstvenog ekonomskog prostora, održiv lokalni razvoj, liberalizacija trgovine i promocija direktnih stranih ulaganja, socijalna kohezija i razvoj, reforma zdravstva, tempus) - 60.19 miliona eura;
4. Okoliš i prirodna bogatstva (jačanje svijesti o zaštiti okoliša, upravljanje vodama, upravljanje krutim otpadom) - 18 miliona eura;
5. Pravosuđe i unutrašnji poslovi (administracija u pravosuđu, policija, azil i migracije, integrirano upravljanje granicama) - 73.26 miliona eura;
6. Drugo - 3.3 miliona eura.

Ilustracije radi, osvrnut ću se na dva CARDS-ova projekta u BiH. Kao rezultat provedbe projekta "Jedinstveni ekonomski prostor II" stvara se jedinstveno tržište na teritoriji BiH - tržište gdje se zakoni i praksa koji se odnose na potrošače, konkurenciju i standarde za industrijske proizvode, jednako primjenjuju u cijeloj zemlji i koji su usaglašeni sa evropskim propisima. Projekat je već rezultirao usvajanjem važnih zakona¹²⁶ i formiranjem institucija.¹²⁷ Time će se omogućiti slobodno kretanje i sigurnost industrijskih proizvoda, jačanje konkurentne sposobnosti, povećanje izvoza i jačanje institucija za zaštitu potrošača. U sklopu primjene EU RED projekta, u BiH su 14. decembra 2004. prezentirane ekonomske razvojne strategije pet regiona¹²⁸ koji nisu podijeljeni entitetskim ili kantonalnim linijama, nego su povezani ekonomskim i razvojnim interesima. Općine su se udružile, formirale pet razvojnih agencija i predložile liste prioriteta projekata. "Direktor Regionalne razvojne agencije Sarajevske ekonomske regije (SERDA) Šefkija Okerić naglasio je da su projekti u sarajevskoj regiji vezani isključivo za razvoj turizma, poslovnog ambijenta, podršku malom i srednjem poduzetništvu: 'Očekujemo da će se u naredne tri godine realizirati 80 projekata, od ukupno 300, koliko ih ima u našoj strategiji.'"¹²⁹ Njihovu realizaciju finansirat će i EU sa tri miliona eura. Ovo je novi način promišljanja budućnosti lokalnih zajednica, koje svoj

interes vide u ekonomskom uvezivanju, a ne u podjelama. Postoje i mnogi drugi projekti, poput obnavljanja Vijećnice, reforme javne uprave, Tempusa, tehničke pomoći institucijama: Konkurencijskom vijeću, Direkciji za evropske integracije itd.

Koliko sredstava će povući iz regionalnog CARDS programa zavisit će od broja i kvaliteta projekata koje će BiH kandidirati zajedno sa svojim susjedima, Hrvatskom i Srbijom i Crnom Gorom. Pored CARDS-a, Bosni i Hercegovini su na raspolaganju i bilateralni programi pomoći zemalja članica Evropske unije.

Ono što je simptomatično i što potvrđuje generalnu tezu ove knjige jeste postepeno smanjivanje finansijske pomoći u oblasti stabilizacije i povećanje podrške za rješavanje tranzicijskih problema. Na samom početku veći dio sredstava trošio se na održivi povratak, jačanje civilnog društva, pomoć neovisnih medija, manji na tranzicijska pitanja, izgradnju institucija, ekonomski razvoj. Finansiranje projekata iz oblasti demokratske stabilizacije je u vremenskom periodu između 2001. i 2004. smanjeno za skoro deset puta:

2001 - 42.88 miliona eura
2002 - 25 miliona eura
2003 - 20.5 miliona eura
2004 - 4.5 miliona eura.

Kako Bosna i Hercegovina napreduje u Procesu stabilizacije i pridruživanja, i dalje se smanjuje finansiranje povratka izbjeglica, obnove kuća, a povećavaju fondovi za strukturalne reforme, izgradnju jedinstvenog ekonomskog prostora, stvaranje ekonomskih regiona, reformu javne uprave itd.

Prvi projekti CARDS-a odnose se na vrijeme kada je Dejton dominirao u glavama domaćih političara. Drugi dio je potvrda da je postignut napredak u Procesu stabilizacije i da je nužno preći na tranziciju. To je također ilustracija postepenog izlaska iz dejtonske i prelaska u briselsku fazu. Briselska faza, u kontekstu

programiranja pomoći Bosni i Hercegovini, znači da se pored CARDS-a otvaraju novi, ovaj put još kvalitetniji, pretpriступni fondovi - TAIEX, TWINNING i programi Zajednice. Na sjednici Predsjedništva BiH 8. septembra 2004. usvojen je Prijedlog odluke o prihvatanju Okvirnog sporazuma između BiH i Evropske zajednice o općim principima učešća BiH u programima Zajednice. Okvirni ugovor potpisan je u Briselu, na sastanku ministara vanjskih poslova Evropske unije i Zapadnog Balkana, 22. novembra 2004. Sada je na redu njegova ratifikacija u Evropskom parlamentu i Parlamentarnoj skupštini BiH, te priprema projektnih zadataka. Uključivanje u ove programe omogućava učešće BiH u 26 programa,¹³⁰ koji su sada otvoreni za zemlje kandidatkinje - Bugarsku, Rumuniju i Tursku. To također predstavlja simboličan znak integracije u EU.

Ukupna pomoć EU-a od 2.547¹³¹ milijardi eura se odnosi na programe PHARE, Obnova i CARDS. Bilateralni programi pomoći zemalja članica EU-a nisu uračunati u ovu cifru. Često se u javnosti plasiraju pitanja ko je i gdje potrošio taj novac. Kada je u pitanju pomoć EU-a, država je bila puki posmatrač, nije učestvovala u koordiniranju trošenja tog novca, nije određivala prioritete, nije pisala idejne projekte i nije raspisivala tendere. Uglavnom je to radila Delegacija Evropske komisije. U procesima implementiranja projekata i trošenja sredstava Evropska komisija je bila transparentna u svim fazama. Međutim, krajnji korisnici - institucije BiH - nisu prepoznali i razumjeli proces i svoju ulogu u njemu. Na taj način nisu uticali na definiranje svojih potreba. Neki budući odnosi sa EU pretpostavljaju veće učešće BiH u tom procesu.

Od regionalne do evropske integracije

Ako je Proces stabilizacije i pridruživanja okvir za priključenje Evropskoj uniji, onda je Pakt o stabilnosti za Jugoistočnu Evropu okvir za regionalnu integraciju zemalja zapadnog Balkana.

Prvi je inicijativa isključivo institucija Evropske unije i pokušaj da se samostalno riješe problemi u Jugoistočnoj Evropi. Također je, iz perspektive Brisela, označio početak izlaska SAD-a iz regiona. Drugi prijedlog, zbog učešća mnogih igrača, pogotovo Sjedinjenih Država, odražava balansiran stav, strah od reakcije Vašingtona na pokretanje PSP-a i sumnju da Brisel još uvijek treba pomoć međunarodne zajednice. Pakt stabilnosti dao je prednost regionalnoj integraciji. Evropske integracije su bile drugi prioritet. Također je predstavljao zakašnjelu reakciju na neuspjeh u BiH i prihvatanje činjenice da se osnovni uzroci problema u BiH nalaze izvan te zemlje.¹³²

Vijeće ministara Evropske unije je, na svom sastanku 8. aprila 1999, usvojilo odluku da pripremi novi Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu. Šefovi vlada i država su 14. aprila razmotrili održavanje konferencije o Jugoistočnoj Evropi, na kojoj bi se usvojila odluka o pokretanju složenih mjera sa dugoročnim efektima na stabilizaciju, sigurnost, demokratizaciju i ekonomsku rekonstrukciju cijelog regiona. Ministri vanjskih poslova EU-a su već 10. juna 1999. u Kelnu pokrenuli inicijativu o formiranju Pakta. Već slijedećeg mjeseca u Sarajevu je održan Samit šefova zemalja i vlada Evrope, Kanade, Japana i SAD-a, koji su dali svoju podršku njegovom osnivanju. Podršku su također pružile regionalne i međunarodne organizacije i finansijske institucije. U odnosu na Pakt stabilnosti iz 1994-1995, u kojem su dominirala međugranična pitanja i problemi manjina u zemljama srednje i istočne Evrope, Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu iz 1999, imao je obogaćenu agendu oblastima sigurnosti, ekonomskih i socijalnih pitanja.

Sadržaj inicijative najbolja je potvrda da je region bio u fazi stabilizacije, upravljanja krizom i daleko od izgradnje institucija. Prije pokretanja inicijative, Sjedinjene Države su, preko svojih specijalnih emisara, bile više angažirane u Bosni i Hercegovini nego Evropska unija. Ovom inicijativom, dio vlasništva nad postkonfliktnom stabilizacijom ponuđen je Evropi. Regionalnim

pristupom međunarodna zajednica je promijenila svoj pristup u Jugoistočnoj Evropi, region je bio u novom trendu. Umjesto priča o nacionalnim državama, teritorijama, granicama, ponuđena je regionalna saradnja, kulturni pluralizam, povećana međudržavna trgovina itd.

Osam država regiona¹³³ predviđene su kao primaoci značajnih sredstava pomoći. Posebno je naglašen značaj regionalne saradnje kroz zaključivanje Sporazuma o slobodnoj trgovini i uspostavljanje jače saradnje u oblasti carina i povratka izbjeglica. Obezbijedena su dodatna finansijska sredstva koja će se trošiti u okviru triju radnih stolova - prvi u vezi sa demokratijom i ljudskim pravima, drugi sa ekonomskom obnovom, razvojem i saradnjom i treći u vezi sa sigurnošću. Aktivnostima je rukovodio specijalni koordinator¹³⁴ kojeg je imenovao Brisel. Očekivalo se da će upravo regionalna saradnja povezati pokidanu privrednu djelatnost bivše zajedničke države, povećati međusobnu trgovinu, strane investicije, ekonomski rast i stepen stabilnosti. Rezultati ove inicijative su potpisivanje različitih dokumenata među državama članicama Pakta stabilnosti. Neke od njih navodim u nastavku:

1. Memorandum o razumijevanju za liberalizaciju trgovine i trgovinske olakšice,
2. Memorandum o razumijevanju o regionalnom tržištu električne energije u Jugoistočnoj Evropi,
3. Deklaracija o privlačenju investicija u Jugoistočnoj Evropi: zajednički principi i najbolje prakse,
4. Zajednička izjava o regionalnom programu obnove životne sredine za Jugoistočnu Evropu,
5. Okvirni Sporazum o slivu rijeke Save,
6. Deklaracija o saradnji na polju DPPI¹³⁵ inicijative.¹³⁶

U većini slučajeva radilo se o listi lijepih želja, deklarativnoj političkoj volji vlada u regionu i čestim susretima resornih ministara Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore, Albanije, Makedonije,

Rumunije, Bugarske i dr. "Za sada je Pakt stabilnosti još uvijek samo mehanizam distribucije donacija kroz projekte zemalja jugoistočne Evrope. Zanimljivo je se njegova najvažnija uloga - da bude instrument uobličavanja i implementacije koherentne, dugoročno orijentirane strategije regionalne rekonstrukcije i razvoja, regionalne saradnje i integracije. Pakt stabilnosti nema viziju, a nema ni strategiju podrške zemljama jugoistočne Evrope."¹³⁷ Nerijetko su se mogle čuti ideje evropskih zvaničnika o njegovom gašenju. Bez obzira na broj potpisanih vanjskotrgovinskih ugovora, memoranduma i protokola, međudržavnu saradnju, lobiranje Njemačke za njegovo održavanje, Pakt stabilnosti je ostao u sjeni Procesa stabilizacije i pridruživanja. Osim deklarativno, inicijativa nije ponudila nikakvu mogućnost izgradnje institucija državama u tranziciji i usklađivanje nacionalnih zakona sa evropskim standardima.

U vrijeme njegove inauguracije nije bilo tako, svi su govorili o novoj inicijativi, finansijskoj pomoći i radnim stolovima. Ministarstvo za evropske integracije BiH, koje je nastalo sredinom 2000, imalo je u svojoj strukturi jedan cijeli sektor¹³⁸ predviđen za koordinaciju aktivnosti iz okvira Pakta stabilnosti. Sektor je ukinut formiranjem Direkcije za evropske integracije BiH dvije godine kasnije. Njegova nadležnost je prebačena na mali odjel u okviru Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Vlade i građani zemalja jugoistočne Evrope nisu toliko zainteresirani za regionalne integracije, koliko za evropske. Zbog toga je Proces stabilizacije i pridruživanja sve više, a Pakt stabilnosti sve manje aktuelan. Današnja marginalizacija Pakta stabilnosti još je jedna potvrda da zemlje zapadnog Balkana izlaze iz faze stabilizacije i ulaze u fazu tranzicije. Uostalom, kooperacija između zemalja se realizira kroz mnoge druge regionalne inicijative, poput SECI-ja,¹³⁹ CEFTA-a,¹⁴⁰ CEI-ja,¹⁴¹ Balkanske konferencije, uključujući aktivnosti panevropske organizacije Vijeća Evrope, OSCE-a i drugih.

Zagrijavanje pred Solun

U martu 2000, samo deset mjeseci nakon pokretanja Procesa stabilizacije i pridruživanja i Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, Vijeće ministara Evropske unije donijelo je prvu listu zahtjeva za Bosnu i Hercegovinu. Službeno Sarajevo je dobilo 18 smjernica Mape puta kao preduvjet za izradu Studije izvodljivosti radi započinjanja pregovora o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Od osamnaest preporuka sedam ih je bilo političke prirode, a odnose se na:

1. Usvajanje Izbornog zakona,
2. Usvajanje Zakona o državnoj službi,
3. Uspostavljanje Stalnog sekretarijata u Predsjedništvu BiH,
4. Usvajanje plana rada i pravilnika Parlamentarne skupštine BiH,
5. Jedinstveni pasoš,
6. Provedbu zakona i finansiranje Državne granične službe,
7. Finansiranje Ustavnog suda BiH.

Šest ih je bilo iz oblasti ekonomije:

1. Ukidanje zavoda za platni promet i prebacivanje nadležnosti na poslovne banke,
2. Uspostavljanje trezora BiH,
3. Ukidanje svih trgovinskih barijera između entiteta,
4. Uspostavljanje jedinstvenog instituta za standarde BiH,
5. Usvajanje zakona o konkurenciji i zaštiti potrošača,
6. Donošenje propisa u oblasti direktnih stranih investicija i restitucije.

Treća grupa uvjeta brojala je pet smjernica iz oblasti ljudskih prava i demokratije:

1. Provedba imovinskih zakona,
2. Stvaranje uvjeta za održiv povratak,

3. Stvaranje uvjeta za funkcioniranje i primjenu odluka institucija za ljudska prava,
4. Usvajanje zakona o sudu i sudskoj službi u entitetima,
5. Javni servis za emitiranje programa BiH i entiteta.

Bila je to prva konkretna domaća zadaća koju je Brisel postavio pred vlasti BiH. Pokazat će se da su u poređenju sa obavezama koje su uslijedile par godina kasnije, to bile vrlo jednostavne i lako sprovodive preporuke. Takvo mišljenje nisu dijelili svi u BiH. Ekonomista Dragoljub Stojanov tada je smatrao da "njihova brojnost i kompliciranost može navesti na zaključak koliko je Evropska unija zainteresirana da joj se BiH priključi". "Da mi Evropi zaista trebamo, iz bilo kog razloga, kriteriji za prijem u njihovo članstvo ne bi bili ni izbliza toliko rigorozni."¹⁴² Profesor Stojanov tada očito nije mogao ni pretpostaviti da će to biti najmanje rigorozne obaveze od svih budućih koje će uslijediti. Provedba 18 smjernica trajala je više od dvije godine i izmučila je obje strane - vlasti u BiH i zvaničnike Evropske komisije.

U junu 2000. godine Evropsko Vijeće održalo je u Santa Maria de Feiri u Portugalu još jedan važan sastanak. Na njemu je promoviran status "potencijalnog kandidata" za zemlje iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. "Što potpunija integracija država regiona u političku i društvenu maticu Evrope kroz politički dijalog, liberalizaciju trgovine i saradnju u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova" jedan je od zaključaka samita. Na sastanku je podržana inicijativa Francuske za održavanje samita Evropske unije i Zapadnog Balkana u Zagrebu. U novembru iste godine, održan je Zagrebački samit, na kojem je naglašeno da će "približavanje teći paralelno sa procesom regionalne saradnje". Na njemu je pet zemalja zapadnog Balkana prvi put izrazilo zajedničku spremnost za priključenje u punopravno članstvo Evropske unije. Potvrđen je kombinirani odnos, balans individualnog i regionalnog pristupa, po kojem se mjeri napredak zemalja u integracijskom procesu. Zagrebački samit označio je početak furioznog približavanja Hrvatske evropskim integracijama.

U toku 2000. objavljene su informacije o drugoj i trećoj "šargarepi" Evropske unije, trgovinskim preferencijalima i CARDS-u. Kao što sam već napisao, prvi je otvorio tržište Evropske unije za bh. proizvode, drugi objedinio sve prethodne programe pomoći. Izvodi se zaključak da su 1999. i 2000. godine posebnog angažmana i velikih ponuda Evropske unije. Međutim, i svaka naredna godina nudila je još više. Brisel se počeo sve ozbiljnije baviti problemima u Bosni i Hercegovini. Mada je i tada Dejton bio itekako aktuelan, Sjedinjene Američke Države počele su skretati pažnju na druga područja, pogotovo nakon 11. septembra 2001.

Bilo je to lagano zagrijavanje pred organiziranje drugog po redu Samita Evropske unije i Zapadnog Balkana u Solunu 2003. Posljednji je obogatio Proces stabilizacije i pridruživanja novim vidovima političke podrške i finansijske pomoći. Evropa je bila nezaustavljiva.

Kruna svih evropskih inicijativa

"Ujedinjenje Evrope neće biti potpuno dok se pet zemalja zapadnog Balkana ne pridruže Evropskoj uniji."¹⁴³ Nakon uvođenja Procesu stabilizacije i pridruživanja 1999, zaključaka Evropskog vijeća iz Santa Maria de Feire sredinom 2000, Zagrebačkog samita krajem 2000, evropska perspektiva Bosne i Hercegovine se potvrdila u nekoliko navrata i narednih godina, na sastancima Evropskog vijeća krajem 2002. u Kopenhagenu i u martu 2003. u Briselu. Evropa je držala tempo. U Kopenhagenu je potvrđena spremnost Evropske unije "da nastavi sa podrškom zemljama regiona u cilju realiziranja njihovih evropskih aspiracija". U Briselu je ponovljena fraza da je "budućnost Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji". Također je zatraženo od Evropske komisije da ispita mogućnost većeg angažmana EU-a u regionu, "uzimajući u obzir iskustva procesa proširenja". Konačno, na sastanku Vijeća ministara EU-a 16. juna 2003. doneseni su zaključci o Zapadnom Balkanu, uključujući aneks "Solunska agenda za Zapadni Balkan: put ka evropskim integracijama".

Bio je to uvod u Solunski samit šefova država ili vlada zemalja članica EU-a, deset pristupajućih zemalja i pet država zapadnog Balkana, 19. i 20. juna 2003. Evropsko vijeće je na sastanku potvrdilo odlučnost Vijeća ministara EU-a da potpuno i djelotvorno podrži evropsku perspektivu Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore, Hrvatske, Makedonije i Albanije. Također je saopćeno da će te zemlje "postati integralni dio EU-a kada ispune za to utvrđene kriterije".

Osim deklarativne potvrde evropske perspektive, prihvaćen je prijedlog da se unaprijedi Proces stabilizacije i pridruživanja, uvođenjem novih instrumenata korištenih u prepristupnoj fazi od strane zemalja srednje i istočne Evrope. Prva novost se odnosila na uvođenje Evropskog partnerstva po uzoru na Pristupna partnerstva¹⁴⁴ iz 1997. Evropska komisija je u Solunu dobila zadatak da Vijeću ministara EU-a dostavi prvu verziju Evropskog partnerstva na odobravanje uz prvi slijedeći Izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju¹⁴⁵ koji se do 2004. izdavao u martu mjesecu.

Evropsko partnerstvo za BiH zaista je i promovirano u martu 2004. kao prilog Izvještaju o stabilizaciji i pridruživanju. Evropska komisija je time obznanila kratkoročne i srednjoročne prioritete u vezi sa pripremama Bosne i Hercegovine za daljnje integriranje u Evropsku uniju. Kratkoročni i srednjoročni prioriteti su prilagođeni potrebama BiH i specifičnostima tadašnje faze, u kojoj se nalazi u odnosu na EU. Evropsko partnerstvo omogućava zemljama regiona postepeno preuzimanje vlasništva nad procesom reformi. Instrument je također pomogao Evropskoj uniji da svoju finansijsku pomoć usmjeri tamo gdje je ona i najpotrebnija. Zahvaljujući Evropskom partnerstvu, Brisel će formulirati svoj višegodišnji indikativni program sa opisom sektora i planiranih aktivnosti pomoći u BiH.

Evropsko partnerstvo je najbolji putokaz za institucije vlasti jer olakšava određivanje prioriteta za postepeno ispunjavanje svih neophodnih kriterija. Povodom njegovog objavljivanja, premijer

Adnan Terzić je rekao da će se "dokument i definirana prioritetna područja pažljivo analizirati i pretvoriti u akcioni plan, uključujući detaljne mjere, rokove, jasnu institucionalnu odgovornost, pojačani nadzor i sistem izvještavanja". Posebno dobar znak za BiH odnosi se na *timing* njegovog objavljivanja, s obzirom da su Pristupna partnerstva uvedena šest - sedam godina prije nego su zemlje srednje i istočne Evrope postale punopravni članovi 2004. Ima li Evropsko partnerstvo isto značenje i za BiH, pokazat će vrijeme koje je pred nama.

U Solunu je također odlučeno da se Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori, BiH, Makedoniji i Albaniji u procesu prilagođavanja evropskim standardima dodijeli dodatnih 200 miliona eura. Samit je također omogućio "potencijalnim kandidatima", poput BiH, da koriste fondove odobrene isključivo za zemlje "kandidate" za članstvo. Ponudeni su programi TWINNING i TAIEX.¹⁴⁶ Kada ostvari napredak u Procesu stabilizacije i pridruživanja, BiH će također koristiti programe ISPA i SAPARD. Evropska komisija je također pripremila amandmane na regulative PHARE-a, ISPA-e i SAPARD-a, kako bi zemljama u regionu bilo omogućeno da njihova preduzeća učestvuju na tenderima ovih programa.

Koordinator za TWINNING iz Brisela već je održao prezentaciju o ovom programu u Sarajevu. U toku trajanja TWINNING-a, eksperti iz vlada zemalja članica EU-a pomagat će institucijama BiH u provođenju neophodnih reformi. Kancelarija za razmjenu informacija o tehničkoj podršci, ili skraćeno TAIEX, osnovana je u januaru 1996. Uz njenu pomoć državni službenici koji pripremaju zakone i rade u novoformiranim institucijama prolaze obuku u Briselu. Također, imaju pristup bazama podataka, sa listom svih sličnih zakonskih rješenja koja su već na snazi u državama članicama i zemljama u prepristupnoj fazi. TAIEX ima ključnu ulogu u procesu ocjenjivanja da li je zakonodavstvo države podnosioca zahtjeva za članstvo usklađeno sa zakonodavstvom Zajednice. Osim baza podataka koje se odnose na komunitarno pravo, TAIEX također sadrži baze podataka već usaglašenih zakonskih projekata zemalja

članica Evropske unije. Državni službenici i eksperti BiH su tokom 2004. u nekoliko navrata koristili pogodnosti ovog programa. ISPA omogućava pripremu za pristupanje Strukturnom i Kohezijskom fondu¹⁴⁷ EU-a, koji ima za cilj da smanji razlike u razvoju između regija i država članica, te omogući postizanje ekonomske i socijalne kohezije. Također je namijenjen sektorima zaštite okoline i transporta. U području transporta finansiraju se projekti koji proširuju transevropsku transportnu mrežu povezujući EU i države kandidatkinje za članstvo. Projektima se razvijaju željeznice, ceste, morski putevi, luke i infrastrukture aerodroma. SAPARD priprema kandidate za članstvo da koriste sredstva iz fondova Zajedničke poljoprivredne politike. Program se koristi za investiranje u poljoprivredu, poboljšanje plasmana poljoprivrednih proizvoda, struktura za kontrolu kvaliteta, udruživanje proizvođača, ažuriranje zemljišnih registara, stručne treninge itd. Bosna i Hercegovina još nije kvalificirana da koristi fondove ISPA i SAPARD.

Pošto je u odnosu na ostale četiri zemlje zapadnog Balkana otišla najdalje u procesu evropskih integracija, Hrvatska će povući najviše sredstava iz pretpristupnih fondova. U slijedeće dvije godine službeni Zagreb će, pored sredstava iz programa CARDS, imati na raspolaganju 245 miliona eura iz pretpristupnih fondova, od čega 80 miliona eura za program PHARE i 25 miliona eura za program ISPA u toku 2005. Godinu dana kasnije, Hrvatska će dobiti 80 miliona eura za PHARE, 35 miliona eura za ISPA i 25 miliona eura za SAPARD.¹⁴⁸

Zemlje srednje i istočne Evrope su, zbog složenosti programa pomoći i kompliciranih procedura povukle skroman dio raspoloživih sredstava iz pretpristupnih fondova. Nepostojanje strateški osmišljenog nacionalnog razvoja, nacionalnog planiranja, te odgovarajućih državnih struktura najčešći su unutrašnji razlozi za nekorištenje sredstava iz fondova. Ostaje da se vidi kako će to iskoristiti Hrvatska, a zatim i Bosna i Hercegovina, kada postane kandidat za članstvo u EU.

Pored Evropskog partnerstva i dodatnih instrumenata finansijske pomoći otvoreni su i novi vidovi političke saradnje. Stvoren je politički forum Evropske unije i Zapadnog Balkana. Njime su predviđeni redovni godišnji susreti i razmjene mišljenja ministara različitih resora. Već u novembru 2003, forum je okupio ministre pravosuđa i unutrašnjih poslova zemalja članica i pet zemalja zapadnog Balkana. U decembru 2003, ministarska trojka EU-a razgovarala je sa pet ministara vanjskih poslova. Posljednji takav sastanak, u proširenom sastavu, održan je krajem 2004. Na njemu su, pored šefova diplomatije BiH, Hrvatske, Srbije i Crne Gore, Makedonije i Albanije, učestvovala njihove kolege iz svih 25 zemalja članica, visoki predstavnik EU-a za vanjsku politiku i sigurnost Xavier Solana, komesar za proširenje Olli Rehn, šef UNMIK-a Soren Jessen Petersen, visoki predstavnik u BiH Paddy Ashdown i specijalni predstavnik EU-a u Makedoniji Michael Salin. Brisel je definitivno odlučio da samostalno rješava probleme u regionu kroz razgovor sa resornim ministrima. Sjedinjene Države se nisu protivile.

Neki su od Solunskog samita očekivali više novca, liberalizaciju viznog režima, datume. Na kraju, ostali su razočarani zaključcima evropskih lidera. Međutim, Grčko obećanje da će Zapadni Balkan biti prioritet ipak je ispunjeno tokom njenog predsjedavanja Evropskom unijom. Ostvaren je najviši stepen saradnje kojeg je Brisel do tada ponudio BiH. Odnosi su maksimalno intenzivirani, ponuđena je dodatna finansijska pomoć, uspostavljen je politički dijalog. Brisel je nastavio sa ulaznom strategijom. Svi navedeni programi pomoći promoviraju privrednu reformu i tranziciju. Nijedan nije namijenjen stabilizaciji. Solunski paket nije imao ništa sa mirovnim sporazumom u Dejtonu. Naprotiv, bio je u funkciji pripreme zemalja iz Procesu stabilizacije i pridruživanja za buduće priključenje. Evropska ponuda je obojačena, ostalo je da bude i iskorištena.

Evropski programi pomoći 2007-2013

U periodu poslije Solunskog samita, Evropska unija je nastavila slati pozitivne signale. Svaka nova odluka u Briselu bila je dodatno ohrabrenje za Bosnu i Hercegovinu i njena nastojanja da se jednog dana pridruži Evropskoj uniji. Prva se odnosi na prijedlog Evropske komisije od 29. septembra 2004. da reorganizira postojeće programe pomoći. Umjesto velikog broja različitih finansijskih programa, poput CARDS-a, ISPA-e, SAPARD-a, PHARE-a, TAIEX-a, TWINNING-a, Obnove itd., predloženo je da postoji ukupno šest instrumenata, od kojih su četiri nova. Novi instrumenti su: Pretprijemni programi pomoći,¹⁴⁹ Instrument za evropsko susjedstvo i partnerstvo,¹⁵⁰ Instrument razvojne i ekonomske saradnje¹⁵¹ i Instrument stabilnosti.¹⁵² Dva postojeća programa humanitarne i makrofinansijske pomoći neće se mijenjati. Novi prijedlozi stupit će na snagu kada ih odobri Vijeće ministara EU-a i vjerovatno će biti sastavni dio budućeg višegodišnjeg indikativnog programa između 2007. i 2013.

Bosna i Hercegovina je u ovom prijedlogu Evropske komisije svrstana u istu grupu sa zemljama kandidatkinjama za članstvo - Hrvatskom i Turskom. Međutim, to ne znači da će ona biti korisnik svih raspoloživih pretprijemnih fondova. Ukoliko BiH u tom periodu ne bude zemlja kandidat za članstvo neki finansijski instrumenti¹⁵³ mogu biti propušteni. O tome će se u prvoj polovini 2005. godine, u okviru odlučivanja o višegodišnjem budžetu EU-a za period 2007-2013, donjeti konačna odluka.

Većina pretprijemnih sredstava trošit će se na infrastrukturne projekte, poljoprivredu, komunikacije, integriranje tržišta i njegovo harmoniziranje sa tržištem EU-a, izgradnju novih institucija na državnom nivou, pripremu za korištenje regionalnih i strukturalnih fondova koji su na raspolaganju državama članicama, itd. Visina finansijske pomoći koju će BiH eventualno povući zavisiće od budućih odluka Vijeća ministara EU-a, ostvarenog napretka u BiH i budućeg odnosa Brisela prema Zapa-

dnom Balkanu i Bosni i Hercegovini. Neki od pristupnih programa Evropske unije, poput ISPA i SAPARD-a, do sada su se direktno vezali za status "kandidata".

Pored mogućih finansijskih efekata, prijedlog Evropske komisije je jasna politička poruka Brisela da Bosnu i Hercegovinu već vidi kao svoju buduću članicu. Prije ovog prijedloga, Direktorat za ekonomske poslove Evropske komisije objavio je izvještaj pod naslovom "Zapadni Balkan u tranziciji", u kojem je ocijenio da su zemlje regiona zabilježile "pozitivne ocjene" u ekonomiji rastom bruto nacionalnog dohotka za 4% i održavanjem inflacije ispod 5%.

Iz Direkcije za vanjske poslove u Direkciju za proširenje

Druga važna odluka odnosi se na pregrupiranje unutar novog saziva Evropske komisije. Prema toj odluci, Direkcija za proširenje (DG for Enlargement) Evropske komisije preuzela je nadležnost za Zapadni Balkan od Direkcije za vanjske poslove (DG for External Relations). Umjesto Benite Ferrero - Waldner,¹⁵⁴ komesara za vanjske poslove, sa službenim Sarajevom će komunicirati Finac Olli Rehn, novi komesar za proširenje. Za razliku od prethodnog, koji je bio nadležan u ranoj fazi evropskih integracija, ovaj posljednji priprema države za punopravno članstvo. Prilikom svog imenovanja, Olli Rehn je izjavio: "Izgradnja Evrope i spuštanje granica između pojedinih geografskih područja su moji najvažniji dugoročni zadaci."¹⁵⁵ Ovo je jasan politički signal, s obzirom da je Direkcija za proširenje vodila postupak priključenja i omogućila 1. maja 2004. peto po redu proširenje Evropske unije za deset zemalja srednje i istočne Evrope. Bosna i Hercegovina je i na ovaj način došla u istu grupu sa zemljama kandidatkinjama za članstvo - Rumunijom, Bugarskom, Turskom i Hrvatskom. U svojstvu komesara za proširenje Evropske komisije, Olli Rehn je već posjetio BiH, 20. decembra 2004. Tom prilikom je izjavio: "BiH polako dobija pregovarački status,

čime ima perspektive kakve nemaju druge zemlje. Perspektive se mogu ostvariti ako se ispune uvjeti koje je propisala EU."¹⁵⁶

Sve evropske inicijative potvrđuju ulaznu strategiju Evropske unije, opredijeljenost prema dugoročnoj političkoj podršci i finansijskoj pomoći. One također nedvosmisleno garantiraju evropsku perspektivu zemljama zapadnog Balkana, među kojima je i Bosna i Hercegovina. Evidentno je da je ovaj proces strateškog karaktera. Najbolji primjer za to je Hrvatska, koja je prošla kroz sve faze u Procesu stabilizacije i pridruživanja, od potencijalnog kandidata, preko pridruženog člana, do kandidata za članstvo. Konačno, Hrvatskoj su obećani pregovori o pristupanju početkom marta 2005.

Na kraju, ostalo je da Evropska unija donese odluku o broju poslanika u Evropskom parlamentu i broju glasova u Vijeću ministara EU-a koji će biti dodijeljeni svakoj od zemalja zapadnog Balkana u nekoj budućoj raspodjeli. Od zemalja kandidatkinja za članstvo samo su Rumuniji i Bugarskoj već dodijeljeni glasovi i broj poslanika Ugovorom iz Nice.¹⁵⁷ Ova odluka će uslijediti naknadno, kada se zemlje jugoistočne Evrope približe punopravnom članstvu. U slučaju Hrvatske, to se može desiti i ranije. Ukoliko pregovori o pristupanju službenog Zagreba budu brzi i efikasni, treba očekivati nove odluke iz Brisela. Ili će to biti opredjeljenje za individualni pristup ili ćemo imati pripremu za grupno, šesto po redu proširenje. Ugledni analitičari ESI-ja lobišu da od 2007. svakoj od zemalja u jugoistočnoj Evropi koja zaključi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, treba ponuditi status kandidata za članstvo i sve pretpristupne fondove. Time bi se smanjio mogući jaz između sadašnjih kandidata za članstvo - Bugarske, Rumunije¹⁵⁸, Turske, Hrvatske i vjerovatno Makedonije - s jedne strane i BiH, Albanije i Srbije i Crne Gore, s druge strane.¹⁵⁹

Iz godine u godinu, evropska familija u BiH je sve veća. Pored Delegacije Evropske komisije tu su policijska misija EU-a (EUPM),

Evropske snage (EUFOR), česte posjete evropskih parlamentaraca, značajno političko prisustvo i pomoć zemalja članica EU-a. Sjedinjene Američke Države, s druge strane, nisu toliko obavezane, politički angažirane i finansijski posvećene. Evidentno je njihovo povlačenje i ustupanje prostora Evropskoj uniji i njenim članicama. Ako su početne evropske inicijative promovirale Dejton, onda se ove posljednje njega sve više odriču. Stabilizacija, kao prioritet Dejtona, sve više se zamjenjuje izgradnjom institucija i ekonomskim razvojem, kao prioritetom Brisela.

Glavni prioriteti identificirani za Bosnu i Hercegovinu odnose se na njenu sposobnost da ispuni kriterije koje je utvrdilo Evropsko vijeće u Kopenhagenu 1993. i Madridu 1995, te uvjete postavljene u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, tj. uvjete koje je Vijeće definiralo u svojim Zaključcima od 29. aprila 1997. i 21. i 22. juna 1999. godine, te u Završnoj deklaraciji Zagrebačkog samita održanog 24. novembra 2000. godine, kao i u Solunskoj agendi.

Evropska unija može inicirati saradnju, ponuditi finansijsku i tehničku pomoć, trgovinske preferencijale i evropsku perspektivu Bosni i Hercegovini. Sve to ipak ne garantira uspjeh BiH u evropskim integracijama sa konačnim ciljem punopravnog članstva. Zamjenik šefa Zastupničkog kluba Demokrišćanske unije Njemačke (CDU) u Bundestagu Wolfgang Schauble ističe da Evropska unija "može pomoći, ali ne može nadomjestiti odluke ljudi u BiH".¹⁶⁰ Uzimajući u obzir posljednje evropske prijedloge, Bosna i Hercegovina je nedvosmisleno ušla u briselsku fazu. Ostaje da se to potvrdi i kod kuće. Nakon kratkog osvrta na očekivanja Brisela u smislu promjene ustava u BiH, u slijedećem dijelu ponudit će kritički osvrt na dosadašnje aktivnosti, nastojanja i postignute rezultate u BiH na njenom putu evropskih integracija.

Evropa očekuje ustavne promjene

"Ukoliko želite provesti neophodne reforme, potrebno je pojednostaviti strukturu u određenim oblastima. Ako mislite da se ovo može uraditi promjenom Ustava, onda ga promijenite."¹⁶¹ "Izgradnja države BiH završit će se neuspjehom, ukoliko ne bude uspostavljen mnogo manji, ali daleko efikasniji sistem upravljanja."¹⁶² Prva izjava se odnosi na Reinharda Pribea, direktora Direkcije za Zapadni Balkan u Evropskoj komisiji, druga na Wolfgangu Petricha, bivšeg visokog predstavnika.

Pored kvalitetne finansijske i tehničke pomoći, političke saradnje i evropske perspektive, Brisel u posljednje vrijeme sve više lobira u korist promjene Ustava BiH. Takvo opredjeljenje različitih institucija Evropske unije bilo je posebno naglašeno tokom 2003. i 2004. godine, u vrijeme kada se završavala dejtonska faza upravljanja krizom i najavljivala briselska faza izgradnje institucija. "Jasno sam stavio do znanja da bi se Dejtonski sporazum i Ustav BiH trebali promatrati kao polazište, a ne kao krajnji domet."¹⁶³ Oko toga postoji širok konsenzus zemalja članica EU-a, članova Evropskog parlamenta, Evropske komisije itd. Evropska komisija, koja kroz Konsultativnu radnu grupu direktno komunicira sa institucijama BiH, izrazila je bojazan da će postojeća ustavna struktura biti "otežavajući faktor".¹⁶⁴ U deklaraciji 25 članova Evropskog parlamenta, iz devet zemalja članica Evropske unije, u decembru 2003, izrečena je ocjena da "sadašnji politički i zakonski uvjeti, uspostavljeni Dejtonom, onemogućavaju neophodan ekonomski i politički razvoj zemlje". Među potpisnicima su bili Doris Pack, predsjedavajuća Delegacije za odnose sa zemljama jugoistočne Evrope, Tadeusz Mazowiecki, bivši premijer Poljske i nekadašnji predstavnik UN-a za ljudska prava u BiH, Hans Koshnik, nekadašnji evropski upravnik Mostara, Philip Morion, bivši zapovjednik snaga UNPROFOR-a u BiH, Bronislav Geremek, bivši poljski šef diplomatije i Gret Haller, bivši ombudsmen za ljudska prava u BiH, i drugi. Kada su u novembru 2004. usvajali odluku o slanju

evropskih vojnih snaga u BiH pod nazivom ALTEA, članovi Evropskog parlamenta su ponovili svoje uvjerenje da BiH ne može imati ugovorne odnose ukoliko ne promijeni Ustav. Visoki predstavnik EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku uputio je možda i najsnažniju, ujedno i najkonkretniju poruku u korist izmjene postojećeg ustavnog aranžmana: "Posao Komisije za rekonstrukciju policije nije da se krije iza aktuelnog Ustava već da napravi funkcionalan model policije u BiH. Ako to podrazumijeva ustavne ili promjene u nadležnostima koje daje Ustav, zadatak Komisije je da predloži takav program mjera."¹⁶⁵ Postoje i desetine drugih izjava ambasadora zemalja članica EU-a, ljudi iz Evropske komisije i specijalnog predstavnika EU-a u BiH, kojima se traži od lokalnih vlasti da se pristupi promjenama ukoliko se želi obezbijediti napredak u procesu evropskih integracija. Svi oni su saglasni da ovakva BiH ne može preuzeti ugovorne odnose sa Evropskom unijom, a pogotovo ne može usaglasiti svoje zakonodavstvo sa pravnim naslijedom Evropske unije i primijeniti ga u praksi.

Venecijanska komisija, kao savjetodavno tijelo Vijeća Evrope za ustavna pitanja, također zagovara ustavne izmjene u BiH. Njen angažman i briga uglavnom se odnose na usklađivanje Ustava BiH sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda i usklađivanje lokalne samouprave u BiH sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Dva primjera mogu biti posebno ilustrativna. Mada je i Evropska konvencija ustavna kategorija, pasivno biračko pravo je teritorijalno ograničeno samim Ustavom BiH. S druge strane, presijecanjem 49 predratnih općina novom entitetskom linijom, stvaranjem malih općina od nekoliko stotina stanovnika bez ikakvog administrativnog, ekonomskog i geografskog razloga, primjena lokalne samouprave u skladu sa Evropskom poveljom, dovedena je do apsurd.

"Historijski gledano, sve važne odluke za region donošene su izvana, sada je potrebno da vlada BiH preuzme odgovornost za svoju zemlju."¹⁶⁶ Kako su predstavnici Evropske unije saglasni

da su nužne promjene, u smislu stvaranja racionalnije i funkcionalnije državne strukture, isto tako se slažu da se one moraju dogovoriti unutar BiH, između političkih subjekata i svih konstitutivnih naroda. Paddy Ashdown, kao i većina drugih predstavnika međunarodne zajednice, vjeruje da pripadaju prošlosti "dani kada se o budućnosti Bosne i Hercegovine odlučivalo u mramornoj evropskoj palati ili u američkoj vojnoj bazi. U političkom razvoju BiH dostigli smo fazu u kojoj se samo građani BiH mogu dogovoriti o tome u kakvoj zemlji žele živjeti."¹⁶⁷ Došlo je vrijeme za hrabre političare.

Bilješke

- 84 Zekerijah Smajić., *Evropska unija i zemlje bivše Jugoslavije*, OKO, Sarajevo, 1997, str. 197.
- 85 Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija, BiH, Makedonija i Hrvatska
- 86 Almir Šahović, Ilija Kožulj, Mehmed Dujso, Mubera Bičakčić, Ahidin Orahovac, Maida Hasanbegović, Ismet Suljendić, Nedžad Vežagić, Hilmo Bajgorić, Radomir Marinković, Samir Mušović, Frano Ljubić, Edin Dilberović, Azra Hadžiahmetović
- 87 Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilization, Council Regulation (EC No 2666 – 2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, B&H, FRY, FYRM and Croatia, repealing Regulation (EC) No 1628/906 and amending Regulations (EC) No 3906 / 98 and (EEC) No 1360 / 90 and Decisions 97/256 and 1999/311/EEC. Program finansijske pomoći za BiH predviđa 465 miliona eura za period od 2002. do 2006.
- 88 Podrška Evropske unije u prošlosti, CARDS Assistance Programme to the Western Balkans «Regional Strategy Paper 2002 – 2006», stranica 17
- 89 Ibid., stranica 17
- 90 Poštivanje demokratskih načela, ljudskih prava, vladavine prava i zaštite manjina
- 91 Tržišna ekonomija, regionalna saradnja
- 92 Albanija, BiH, Hrvatska, Makedonija, Srbija i Crna Gora (tada Savezna Republika Jugoslavija)
- 93 Proces pridruživanja se odnosio na zemlje srednje i istočne Evrope, koje su u prvoj polovini devedesetih bile u fazi pridruživanja Evropskoj uniji. Državama koje su u tom procesu, Evropska unija nudi privilegovane ekonomske odnose, pruža podršku u političkoj, ekonomskoj i društvenoj reformi i ugovorne odnose u vidu Evropskih sporazuma. Pridruživanje prethodi procesu pristupanja Evropskoj uniji.
- 94 Michael Emerson i Daniel Gros, Centar za studije evropske politike
- 95 Michael Emerson i Daniel Gros, *The CEPS Plan for the Balkans*, stranica 58
- 96 Center for European Policy Studies
- 97 Richard Holbrooke, *Put u Dejton*, stranica 370
- 98 Centre for European Policy Studies

- 99 Southeast European Cooperative Initiative
- 100 Michael Emerson, Daniel Gros, *The CEPS Plan for the Balkans*, Center for European Policy Studies, 1999, Preface
- 101 Uredba Vijeća (EC) No 1628-96, promijenjena Uredbom (EC) No 2454-99. Program Evropske unije namijenjen za obnovu zemalja jugoistočne Evrope, prvenstveno BiH, Hrvatske i Makedonije, povremeno i Crne Gore. Njegov osnovni cilj bila je primjena mirovnih sporazuma, povratak izbjeglih i raseljenih osoba, pomirenje i regionalna saradnja.
- 102 Deklaracija o specijalnim odnosima između Evropske unije i Bosne i Hercegovine
- 103 EU - Hrvatska CTF započelo je tek 2000.
- 104 Ovaj koncept je prvi put predstavljen u dokumentu *Commission Communication to the Council and European Parliament COM (99) 235* od 26. maja 1999.
- 105 Evropski pokret Beograd, Evro-Atlantski Centar Moldavija, Evropska kuća Zagreb, Centar za ekonomske politike Bukurešt, Centar za ekonomski razvoj Sofija, G 17 Beograd, Institut za strateške studije i prognoze Podgorica, Univerzitet u Sarajevu, Univerzitet u Banjoj Luci, Albanski institut za međunarodne odnose Tirana, Institut za regionalne i međunarodne studije Sofija, Evropski institut Sofija itd. Potpisnici iz BiH su bili: Mladen Ivanić, Zlatko Lagumdžija i Senad Pećanin.
- 106 Council conclusions on the situation in the Western Balkans: Bull. 5-1999 Council conclusions on the development of a comprehensive policy based on the Commission communication on the stabilization and association process for countries of south – eastern Europe, 21 June 1999.
- 107 Uredba Vijeća 2007 – 2000 od 18. septembra i amedirane Uredbom Vijeća 2563 – 2000 od 20. novembra, tako da vrijede za skoro sve proizvode, sa jako malim brojem izuzetaka, do 31. decembra 2005.
- 108 Prvi: O tekstilnim i odjevnim proizvodima, drugi: O proizvodima od čelika, treći: O trgovini prerađenim poljoprivrednim proizvodima između Zajednice i Hrvatske, četvrti: Definicija pojma – proizvodi sa porijeklom – i načini upravne saradnje, peti: O uzajamnoj upravnoj pomoći u carinskim pitanjima i šesti: O kopnom prevozu
- 109 Prvi: O tekstilnim i odjevnim proizvodima, drugi: O proizvodima od čelika, treći: O trgovini prerađenim poljoprivrednim proizvodima između Zajednice i Makedonije, četvrti: Definicija pojma – proizvodi sa porijeklom – i načini upravne saradnje i peti: O uzajamnoj upravnoj pomoći u carinskim pitanjima
- 110 Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje nadgleda implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. članovi Vijeća se sastaju u redovnim vremenskim razmacima i kada to okolnosti zahtijevaju. Vijeće razmatra sva važnija pitanja koja se pojave u okviru primjene Sporazuma kao i sva međunarodna pitanja od obostranog interesa za EU i zemlju potpisnicu. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje sastoji se od članova Vijeća Evropske unije i članova Komisije Evropskih zajednica s jedne, i članova Vlade zemlje potpisnice s druge strane.
- 111 Protokoli (prilozi) Evropskom sporazumu o ocjenjivanju usklađenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda. PECA protokoli su bilateralni sporazumi između zemlje kandidata za članstvo i Evropske zajednice. Svrha njihovog potpisivanja je uklanjanje tehničkih barijera u trgovini industrijskim proizvodima.
- 112 Izvor Vanjskotrgovinska komora BiH, više informacija na: www.komorabih.com
- 113 CE oznaka znači da je proizvod siguran za ljude, domaće životinje i okolinu, i da neće imati negativan uticaj na interese potrošača. To znači da je proizvod usklađen sa odgovarajućim propisima koji su na snazi u Evropskoj uniji za tu vrstu proizvoda. Proizvodi sa CE oznakom nesmetano prolaze kroz unutrašnje tržište EU-a. CE znak nije znak porijekla proizvoda niti simbol kvaliteta.
- 114 Sanitex iz Velike Kladuše, proizvođač medicinske opreme.
- 115 Iz izlaganja lokalnog eksperta Radomira Marinkovića na projektu Evropske komisije «Jedinstveni ekonomski prostor»
- 116 Pier Giorgio Ardeni, *Značaj jedinstvenog ekonomskog prostora u okviru evropskih i regionalnih integracija*, izdanje EU, *Jedinstveni ekonomski prostor*, stranica 33
- 117 Postoje 23 direktive Novog pristupa: Niskonaponska oprema 73/23/EEC, Liftovi 95/16/EC, Lična zaštitna oprema 89/686/EEC, Pakovanje i otpad od pakovanja 94/62/EC, Oprema pod pritiskom 97/23/EC, Građevinski proizvodi 89/106/EEC, Sigurnost igračaka 88/378/EEC, Sigurnost mašina 98/37/EC, i drugi.
- 118 Označavanje prehrambenih proizvoda (direktiva 2000/13/EC), Higijena prehrambenih proizvoda (direktiva 93/43/EEC), Aditivi (okvirna direktiva 89/107/EEC), te direktive koje se odnose na

- boje korištene u prehrambenim proizvodima, zaslađivače i aditive za prehrambene proizvode izuzev boja i zaslađivača, Rastvarači za ekstrakciju (direktiva 88/344/EEC) i Materijali u kontaktu sa prehrambenim proizvodima
- 119 Mlijeko i mliječni proizvodi (direktiva 92/46/EEC), Proizvodi od jaja (direktiva 89/437/EEC), Mesni proizvodi (direktiva 92/5/EEC) itd.
- 120 Hazard Analysis and Critical Control Point
- 121 Zakon o veterinarstvu koji bi obuhvatio svih osam poglavlja evropske legislatave koji tretiraju ova pitanja, Zakon o fitosanitarnoj zaštiti, Zakon o sigurnosti hrane, Zakon o mineralnim vodama itd.
- 122 Izvještaj EC-a o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa EU, stranica 20 H.J. Kretschmer, bivši ambasador Delegacije Evropske komisije u BiH, Sarajevo, 2000.
- 123 Broj 2666-2000 od 5. decembra 2000.
- 124 Stabilizacija demokratije, jačanje ljudskih resursa institucija države, ekonomski i socijalni razvoj, čovjekova okolina i prirodni resursi, pravosuđe i unutrašnji poslovi
- 124 Zakon o nadzoru nad tržištem, Zakon o općoj sigurnosti proizvoda,
- 123 Zakon o tehničkim zahtjevima i ocjenjivanju usklađenosti...
- 126 Konkurencijsko vijeće, Agencija za sigurnost hrane i Zavod za zaštitu potrošača u fazi formiranja
- 127 Sarajevski region, region sjeverozapadne BiH, region sjeveroistočne BiH, region Hercegovine i region centralne BiH
- 128 *Dnevni avaz*, 14. decembar 2004.
- 130 Mehanizmi civilne zaštite (2002 - 2006); Borba protiv diskriminacije (2001-2006); Borba protiv socijalne isključenosti (2002-2006); Aktivnosti Zajednice na podršci potrošačkoj politici (2004-2007); Akcioni program Zajednice za promociju aktivnih tijela na nivou Evrope i podrška specifičnim aktivnostima u oblasti obrazovanja i obuke (2004-2006); Akcioni program Zajednice za promociju aktivnog evropskog državljanstva; Aktivnosti Zajednice na polju javnog zdravstva (2003-2008); Kultura 2000 (2000-2006); Carine (2003-2007); Daphne II program (2004-2008); eContent Plus (2004-2008); eLearning (2004-2006); Erasmus Mundus (2004-2008); Fiscalis program (2003-2007); Jednakost spolova (2001-2006); Hercule program (2004-2006); Intelligent Energy Europe (2003-2006); život (Life) (2000-2006); Leonardo da Vinci II (2000-2006); Marco Polo program (2003-210); Media Plus/Media Obuka (2001-200Š6Ć); Sigurniji Internet plus (2005-2008); šesti RTD okvirni program (2002-2006); Sokrat II (2000-2006); Mladi (2000-2006).
- 131 Više informacija o ukupnoj pomoći EU na web stranici: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/bosnie_herze/index.htm#5
- 132 Žarko Papić, *Međunarodne politike podrške zemljama jugoistočne Evrope – Lekcije (ne) naučene u BiH*, poglavlje II, stranica 41.
- 133 Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Rumunija, Makedonija, SR Jugoslavija i Moldavija
- 134 Aktuelni specijalni koordinator Pakta stabilnosti je Erhard Busek.
- 135 Uspostava partnerstva za prevenciju, odgovor i ublažavanje svih oblika katastrofa.
- 136 *Bosna i Hercegovina i Pakt stabilnosti*, MEI Sarajevo, 2002.
- 137 Žarko Papić, *Međunarodne politike podrške zemljama jugoistočne Evrope – Lekcije (ne) naučene u BiH*, poglavlje II, strana 43
- 138 Sektor za koordinaciju sa Paktom stabilnosti sačinjen od tri odjela
- 139 South East Cooperation Initiative
- 140 Central European Free Trade Area
- 141 Central European Initiative
- 142 Izjava za *Reporter*, Banja Luka, 2000.
- 143 Dio iz prijedloga Evropske komisije za Vijeće ministara EU-a i Evropski parlament prije početka Samita u Solunu
- 144 Pristupno partnerstvo je u jednom dokumentu objedinilo pomoć koju je Evropska komisija pružala zemljama srednje i istočne Evrope i prioritete koje je svaka zemlja trebala ispuniti na svom putu do konačnog priključenja u EU. Pristupna partnerstva su služila kao podrška za druge pretpristupne instrumente, uključujući zajedničku procjenu kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta za ekonomske politike, pakt o organiziranom kriminalu, nacionalne planove za razvoj i ostale sektorske programe neophodne za učešće u Strukturalnim fondovima EU-a poslije pristupanja, za primjenu ISPA-e i SAPARD-a.
- 145 U okviru procesa stabilizacije i pridruživanja, Evropska komisija je počela sa objavljivanjem redovnih godišnjih izvještaja o stabilizaciji i pridruživanju BiH Evropskoj uniji. Do sada su objavljena tri izvještaja, prvi u martu 2002, posljednji u martu 2004. Svaki izvještaj je imao tridesetak i detaljno je analizirao postojeće političke i ekonomske situacije, aktuelnosti iz procesa stabilizacije i

- pridruživanja i finansijske pomoći Bosni i Hercegovini. Svi izvještaji mogu se pronaći na web stranici Evropske unije, delegacije Evropske komisije u BiH i Direkcije za evropske integracije.
- 146 TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) je Kancelarija za razmjenu informacija o tehničkoj pomoći. Bavi se javnom upravom u državama koje podnose aplikacije za članstvo, državama članicama Evropske unije i udruženjima privatnog sektora. Osigurava pravne tekstove Zajednice i organizira seminare, obuke i posjete stručnjaka zemljama koje to traže. Također, pruža pomoć primjeni evropskih normi.
- 147 Kohezioni fond je uspostavljen 1993. i namijenjen zemljama sa bruto društvenim proizvodom ispod 90% prosjeka Zajednice. Postoje četiri Strukturna fonda: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Evropski fond za usmjeravanje u poljoprivredi i Finansijski instrument za usmjeravanje ribarstva. Ukupan budžet za oba fonda koji je dodjeljen regionalnoj politici Zajednice za razdoblje između 2000. i 2006. iznosi 213 milijardi eura, od čega se na Strukturne fondove odnosi 195 milijardi i na Kohezijski fond 18 milijardi eura.
- 148 *Dnevni list*, 28. oktobar 2004, stranica 11
- 149 Pokrivat će zemlje kandidatkinje Tursku i Hrvatsku i zemlje potencijalne kandidatkinje za članstvo – BiH, Makedoniju, Albaniju i Srbiju i Crnu Goru. Njime će se zamijeniti postojeći programi PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, kao i određeni broj drugih propisa.
- 150 Pokrivat će Treće zemlje koje su uključene u politiku evropskog partnerstva, zemlje južnog i istočnog Mediterana, Ukrajinu, Moldaviju, Bjelorusiju i zemlje južnog Kavkaza, čime će se zamijeniti programi MEDA i dio programa TACIS. Ovim instrumentom će se podržati strateško partnerstvo Evropske unije i Rusije. Specifična i inovativna odlika ovog instrumenta je njegova komponenta prekogranične saradnje koja zblizava regije zemalja članica sa njihovim susjedima.
- 151 Pokrivat će sve zemlje i regije koje nisu podobne za pružanje pretprijemne pomoći ili pomoći namijenjene Programom evropskog susjedstva i partnerstva. Time će se zamijeniti ALA, EDF i drugi slični programi.
- 152 Novi instrument koji će se baviti kriznim situacijama i nestabilnošću u Trećim zemljama kao i prekograničnim izazovima u koje će spadati i nuklearna sigurnost i neširenje nuklearnog naoružanja, borba protiv trgovine ljudima, organizirani kriminal i terorizam.
- 153 ISPA, SAPARD
- 154 U prethodnom sazivu Evropske komisije, Cris Patten je bio na dužnosti komesara za vanjske poslove.
- 155 *Dnevni list*, 14/15. avgust 2004.
- 156 ONASA, 20. decembar 2004.
- 157 Prema Ugovoru iz Nice, od ukupno 345 glasova u Vijeću ministara EU-a, Rumunija će imati 14, Bugarska 10 glasova. Prema istom Ugovoru, od ukupno 732 člana Evropskog parlamenta, Rumuniji su dodijeljena 33 poslanika, Bugarskoj 17. Predloženi Ustav Evropske unije izmijenio je ovu raspodjelu.
- 158 Evropska unija je obećala da će potrošiti 1.43 milijarde eura za pomoć Bugarskoj i Rumuniji u toku pristupanja Evropskoj uniji. Radi se o 2,6% bruto domaćeg proizvoda po stanovniku ovih dviju zemalja zajedno. U ovom trenutku, Evropska unija ima namjeru da dodijeli ne više od 570 miliona eura za ukupnu pomoć zemljama zapadnog Balkana, što je ekvivalentno nešto malo više od 1% njihovog ukupnog bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika.
- 159 Preporuke ESI-ja sa konferencije u Wilton Parku, 10. juni 2004.
- 160 *Dnevni list*, 25. septembar 2004.
- 161 ONASA, 4. decembar, 2004.
- 162 Wolfgang Petrich u predgovoru knjige *Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi – perspektive i prepreke*, stranica 11
- 163 Iz izlaganja visokog predstavnika BiH pred Venecijanskom komisijom Vijeća Evrope 8. oktobra 2004.
- 164 Izvještaj Evropske komisije o stabilizaciji i pridruživanju BiH, mart 2003, Izvještaj Evropske komisije o spremnosti BiH za početak pregovora o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, novembar 2003.
- 165 *Dnevni avaz*, 27. novembar 2004.
- 166 Iz predavanja Erharda Buseka u Rektoratu Sarajevskog univerziteta, 25. 10. 2004.
- 167 Iz obraćanja visokog predstavnika Paddyja Ashdowna pred Venecijanskom komisijom, 8. oktobar 2004.

OD DRŽAVE SLUČAJA DO POTENCIJALNOG KANDIDATA

Prvi propušteni vozovi; Deklarativna politička podrška; Uvjetno prolazna ocjena; Program 16; Poplava novih zakona - primjena na čekanju; Intenziviranje institucionalne saradnje sa Evropskom unijom; Evropsko partnerstvo

"Mi smo svi robovi zakona da bismo mogli biti slobodni." (Ciceron)

Prvi propušteni vozovi

Bosna i Hercegovina nije reagirala na ponude Evropske unije iz sredine devedesetih. U postdejtonskom periodu vladalo je veliko nepovjerenje prema zemljama članicama EU-a. Postkonfliktna pitanja - sloboda kretanja i povratak izbjeglih - bila su dominantna. U njihovom rješavanju najbolje su se snalazili američki diplomati koji su, s vremena na vrijeme, dolazili u BiH kao specijalni izaslanici predsjednika Clintona. Američka hard diplomatija bila je uspješnija od evropske *soft* politike. Većina inicijativa Evropske unije nije imala nikakvog odjeka u Sarajevu. Brisel je bio sporedna destinacija. U takvom ambijentu propušteni su prvi evropski vozovi.

Prvu svoju pravu priliku Bosna i Hercegovina je propustila ignoriranjem ponuđenog PHARE-a. U to vrijeme bila je to najkvalitetnija moguća pomoć Brisela koja je do tada nudena isključivo zemljama kandidatkinjama za članstvo. Radilo se o pretpristupnoj pomoći namijenjenoj izgradnji efikasnih državnih institucija i javne administracije, razvoju infrastrukture i privatnog sektora, unapređenju poduzetništva, usavršavanju i istraživanju.

Evropska unija dostavljala je sve raspoložive programe Bosni i Hercegovini i tražila zvanično izjašnjavanje oficijelnih vlasti. U slučaju nekih projekata ovi odgovori su izostajali pa je Delegacija Evropske komisije upozoravala¹⁶⁸ na probijanje rokova i mogućnost da finansijska pomoć ostane neiskorištena. Zbog toga su neki projekti kasnili sa realizacijom, drugi nikada nisu ni počinjali.

Najbolja stvar koja je tada učinjena je prevođenje velikog broja direktiva Evropske unije. Taj posao obavio je tadašnji Zavod za standardizaciju, mjeriteljstvo i patente BiH. Nažalost, ne samo da nijedna od ovih direktiva nije preuzeta u nacionalno zakonodavstvo nego se o tome uopće nije ni raspravljalo. To je vrijeme teških političkih pregovora o pitanjima koja se tiču lokacija za održavanje sastanaka Vijeća ministara ili Predsjedništva BiH, izgleda i oblika stolova za kojima su sjedili predstavnici izvršne vlasti itd. Bilo je to vrijeme Dejtona, pogrešno vrijeme za ovako kvalitetan finansijski instrument - PHARE.

Ako se može govoriti o opstrukciji, ona se najviše odnosila na one političke subjekte u BiH koji nisu bili zadovoljni odlukom Evropske unije o suspendiranju Hrvatske kao korisnika PHARE-a. Hrvatska je sredinom 1995. bila uključena u PHARE, da bi je Vijeće Evropske unije,¹⁶⁹ zbog vojnih operacija Blijesak i Oluja, ubrzo suspendiralo iz programa.

Jedna od posljedica bila je nemogućnost izvoza mnogih bh. proizvoda na unutrašnje tržište Evropske unije te stalni rast trgovinskog deficita BiH sa EU. Slično je bilo i sa tržištima zemalja koje su se tada približavale punopravnom članstvu u EU - Slovenijom, Mađarskom itd. Izgradnja jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH, usaglašenog sa principima tržišta Evropske unije, reforma javne uprave, izgradnja institucija, postat će predmetom pažnje domaćih političara tek kasnije, kada započne implementiranje projekata CARDS, par godina kasnije. Usvajanje prvih zakona o konkurenciji, zaštiti potrošača, sigurnosti hrane, ukla-

njanju tehničkih barijera za izvoz i njihovo implementiranje započet će 2003. i 2004. Neke od direktiva EU-a koje su se prevele 6 do 7 godina ranije tek su se tada iskoristile.

Svijetla tačka tog vremena su lokalni eksperti koji su u konkurenciji sa kolegama iz ostalih zemalja korisnicima pomoći pokazali najbolje rezultate. I ovaj put se radilo o ljudima iz već spomenutog Zavoda za standardizaciju, mjeriteljstvo i patente BiH. Kao rezultat njihovog entuzijazma i uz pomoć jednog od PHARE projekata - Podrška poslovnim operatorima u BiH - preduzeće *Sanitex* iz Velike Kladaše je prošlo kompliciranu i skupu proceduru ocjenjivanja usklađenosti u Njemačkoj, po jednoj od najtežih direktiva EU-a.¹⁷⁰ Ovaj projekat je u Briselu proglašen za najbolji u svojoj konkurenciji.

Deklarativna politička podrška

Početni koraci koje je BiH poduzela na putu ka evropskim integracijama više su formalne a manje suštinske prirode. Oni su karakteristični po usvajanju različitih rezolucija, deklaracija o evropskim integracijama, formiranju različitih državnih organa¹⁷¹ itd. Na ponude Evropske unije iz Royaumonta iz 1996. i Luksemburga iz 1997, izražene kroz Regionalni pristup, Bosna i Hercegovina je odgovorila 1998. formiranjem Zajedničke konsultativne radne grupe EU/BiH. Prvi politički odgovor došao je godinu dana kasnije. I taj odgovor je bio isključivo deklarativan.

Približavanje Evropskoj uniji postalo je strateško opredjeljenje državnih organa, Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH. Prvo je Vijeće ministara BiH u martu 1999. pokrenulo inicijativu¹⁷² za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji. Nakon odluke državne vlade, više zbog krize na Kosovu, desila se prekretnica u odnosu Brisela prema regionu. Na strateške inicijative o pokretanju Procesu stabilizacije i pridruživanja i Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu reagirala je

i Parlamentarna skupština BiH. Na zasjedanju 8. avgusta 1999. iskazala je svoju opredijeljenost evropskom putu, donoseći Rezoluciju o evropskim integracijama i Paktu stabilnosti.¹⁷³ Ove dvije odluke predstavljaju prvi izraz političke volje izvršne i zakonodavne vlasti u BiH. Pored svog deklarativnog karaktera, one su obavezale sve institucije u BiH da rade na usaglašavanju nacionalne legislative sa evropskim standardima.

Da bi se aktivnosti u ovom procesu mogle koordinirati i efikasno provoditi, prvo je formirano Ministarstvo evropskih integracija¹⁷⁴ BiH. Ministarstvo nije imalo nadležnost da predlaže bilo kakve zakone. Njegova uloga više se odnosila na koordiniranje svih aktivnosti u vezi sa ispunjavanjem smjernica Mape puta Evropske unije, koje su objavljene u martu 2000, koordinaciju aktivnosti u okviru Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i koordinaciju aktivnosti u vezi sa ispunjavanjem zahtjeva za prijem BiH u Vijeće Evrope. Sve su ovo bili kratkoročni zadaci i obaveze.

U periodu od marta 1999, kada je Vijeće ministara BiH pokrenulo inicijativu za pristupanje EU, do marta 2000. nije bilo nikakvog formalnog ili suštinskog napretka. S druge strane, Brisel je nastavio sa ulaznom strategijom. Poslije pokretanja Procesu stabilizacije i pridruživanja i Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, Bosna i Hercegovina je sredinom 2000. dobila status "potencijalnog kandidata", na sastanku Evropskog vijeća u Santa Maria de Feiri u Portugalu. Nešto ranije, u martu 2000, Brisel je obznanio uvjete za početak izrade Studije izvodljivosti, prvu listu zahtjeva za BiH u vidu 18 smjernica Mape puta. Predviđeno je da se ove obaveze ispune za šest mjeseci. Podsjećanja radi, iste godine se održao i Zagrebački samit, na kojem je BiH izrazila svoju predanost evropskim integracijama.

Ispunjavanje smjernica Mape puta teklo je sporo i teško, uz mnogo opstrukcija i polemike. Politička deklaracija izvršne i zakonodavne vlasti iz 1999. nije bila potvrda iskrene odlučnosti za

reformu. Dejton je još bio u glavama političara. Dva cijela mandata Vijeća ministara BiH su potrošena na njihovo ispunjavanje, mandat predsjedavajućeg Spasoja Tuševljaka i Alijanse za promjene. Zakon o zaštiti potrošača bio je u parlamentarnoj proceduri 13 mjeseci. Održano je cijelih jedanaest plenarnih sjednica Konsultativne radne grupe EU/BiH.

Na osmom plenarnom skupu, održanom 19. oktobra 2000, svi su shvatili da postoje jasne političke opstrukcije, te da se za šest mjeseci cijela stvar ne može uspješno okončati. Prelijevalo se "iz šupljeg u prazno". Uspostavljen je Stalni pregovarački sto (PNT), koji je trebao olakšati usvajanje preporuka iz oblasti ekonomije, posebno unutrašnjeg tržišta. U okviru ove strukture, rješavali su se problemi političke prirode oko kojih se nije mogao postići dogovor na radnim i monitoring grupama. Njegov članovi su bili pomoćnici ministara ili viši nivo iz odgovarajućih državnih i entitetskih ministarstava i stručnjaci iz EU-a. Međutim, ni to nije pomoglo jer su se smjernice Mape puta ispunjavale mjesecima nakon toga. U mnogim slučajevima reagirao je i visoki predstavnik. U toku 2002. nametnuo je 32 zakona i 37 amandmanskih intervencija. Kada su se svi propisno izmučili sa Mapom puta tadašnji komesar Evropske komisije za vanjske odnose Cris Patten objavio je da su smjernice suštinski ispunjene u septembru 2002. i da se po implementaciji izbornih rezultata može pristupiti izradi Studije izvodljivosti.

Nedostatak političke volje koštao je BiH trideset mjeseci čekanja. Ako je to gora vijest, dobra će biti da je ispunjavanjem 18 smjernica Mape puta usvojeno nekoliko važnih zakona na državnom nivou, formirane su nove institucije, riješio se veliki dio imovinskih zahtjeva. Državni nivo Bosne i Hercegovine dobio je nove nadležnosti. Formirana je Agencija za državnu službu, Stalni sekretarijat u Predsjedništvu BiH, državni trezor, javni RTV-sistem, stvoren je jedinstveni bh. pasoš, donesen izborni zakon te implementiran Zakon o Državnoj graničnoj službi. Problematika konkurencije, zaštite potrošača, veterinarstva i fito-

sanitarne zaštite, direktnih stranih investicija, akreditiranja, intelektualnog vlasništva i mjeriteljstva, po prvi put, u formi novih zakona, dobila je državni tretman. Nažalost, provedba nekih od ovih zakona kasnila je i po nekoliko godina. Osim ispunjavanja smjernica Mape puta u to vrijeme su donesene i druge važne odluke, poput uvođenja jedinstvenog pasoša, lične karte i centralne evidencije građana BiH. Također su se desile prve poslijeratne izmjene entitetskih ustava, zbog odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti svih triju naroda na cijelom području BiH.

Uz mnoge poteškoće u implementiranju novih zakona, nepostojanje odgovarajućih podzakonskih akata, ljudskih resursa i brojne neusklađenosti sa evropskom praksom, ipak je to bio iskorak malog djeteta u njegovom odrastanju i sazrijevanju. Mapa puta je bila prva lista zahtjeva Evropske unije. Na uvjete Brisela u početku se bilo teško navići. Dok su se oni ispunjavali, terminologija Brisela počela je ulaziti u uši političara, akademije, nevladinih organizacija i medija. Nakon kulminacije, Dejton je prešao u silaznu putanju. "Nakon pristupanja Vijeću Evrope i započinjanja realizacije Mape puta EU-a, čini se da je Bosna i Hercegovina 2002. godine odlučno, iako još ne i nezaustavljivo, krenula na svoj put od Dejtona do Evrope,"¹⁷⁵ napisao je 7. septembra 2004. bivši visoki predstavnik Wolfgang Petrich.

Pored suštinskih rezultata, BiH se formalno kvalificirala i za početak izrade Studije izvodljivosti. Okončanje Mape puta povećalo je optimizam kod domaćih političara za brže priključenje Evropskoj uniji. Sejfidin Tokić, tada zamjenik predsjednika Doma naroda BiH, najavio je u avgustu 2002. da će BiH "već u prvoj polovini naredne godine potpisati Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU".¹⁷⁶ Sličnu poruku uputio je i Dragan Mikević, tada predsjedavajući Vijeća ministara BiH. Također je izrazio uvjerenje "da bi BiH mogla da uđe u EU do 2010".¹⁷⁷

Uvjetno prolazna ocjena

Neposredno nakon okončanja Mape puta EU-a, a prije početka izrade Studije izvodljivosti u martu 2003, reformiralo se Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Ukinuta je rotacija na mjestu predsjedavajućeg Vijeća ministara. Državni premijer je dobio mandat od četiri godine i mogućnost dugoročnog, strateškog planiranja. Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH¹⁷⁸ i Zakonom o Vijeću ministara BiH,¹⁷⁹ državna vlada je dobila nove ingerencije kroz veći broj državnih ministarstava. Parlamentarna skupština BiH je usvojila ove zakone 13. februara 2003, odnosno 18. jula 2003. Pored četiri postojeća,¹⁸⁰ stvoreni su: Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo komunikacija i prometa. Dva posljednja nastala su razdvajanjem Ministarstva civilnih poslova i komunikacija BiH. Sva novoformirana ministarstva igrala su važnu ulogu u nastavku procesa evropskih integracija.

U istom periodu nastavljeno je i sa usvajanjem drugih formalnih odluka koje su omogućile efikasnije učešće BiH u Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji i kvalitetniju koordinaciju između institucija u BiH. Vijeće ministara BiH je usvojilo nekoliko važnih podzakonskih akata: Odluku o Direkciji za evropske integracije, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Direkcije za evropske integracije, Odluku o načinu ostvarivanja koordinacije u procesu priključenja BiH Evropskoj uniji i Odluku o načinu ocjenjivanja usklađenosti propisa sa *acquis communautaire*om. U prvoj odluci definirana je nadležnost, struktura i rukovođenje Direkcijom, u drugoj su određene obaveze i odgovornosti uposlenih u Direkciji, trećom se utvrđuje horizontalna i vertikalna koordinacija rada institucija BiH u procesu evropskih integracija i četvrtom se određuju procedure usaglašavanja zakona sa pravnim normama EU-a. Koordinacija se realizira kroz redovne sedmične sastanke sekretara državnih ministarstava,¹⁸¹ entitetskih koordinatora¹⁸² i predstavnika drugih institucija, po potrebi.

Ministarstvo evropskih integracija je novim Zakonom o Vijeću ministara BiH preraslo u Direkciju evropskih integracija BiH. Sa državnim premijerom kao svojim šefom, evropske integracije su dobile političku težinu. Direkcija je dobila nadležnosti u važnim poslovima harmoniziranja nacionalnih zakona sa evropskim standardima, izrade strateških dokumenata,¹⁸³ koordinacije programa pomoći Evropske unije. Svi ovi poslovi su dugoročnog karaktera i tiču se pripreme BiH kroz sve faze do punopravnog članstva. Bila je to još jedna potvrda da se postkonfliktna faza završava. I u ovom slučaju, Dejton je zamijenjen Briselom.

I Brisel je nastavio sa svojom ulaznom strategijom, ovaj put u oblasti sigurnosti i odbrane. Uradio je to u dva koraka. Pvo je, u okviru evropske sigurnosne i odbrambene politike, Evropska unija pokrenula prvu civilnu operaciju za pomoć u kriznim situacijama početkom 2003. Formirana je Policijska misija Evropske unije, koja je zamijenila Međunarodnu policiju UN-a u BiH (IPTF). Te godine u evropskim krugovima se razmatrala i ideja o zamjeni stabilizacijskih snaga NATO-a EUFOR-om. Vašington u početku nije bio pretjerano sklon zamjeni SFOR-a evropskim snagama, ali se kasnije složio sa tim. Interesantno je da se niko u BiH nije protivio ovoj najavi, a kasnije i samoj odluci o njihovoj zamjeni. Neke zemlje članice su bile skeptične, smatrajući da će političke opcije u BiH, koje su razočarane učešćem Evropske unije u ratnom periodu, biti protiv odlaska SFOR-a i smanjenja američkog uticaja. Zbog toga što je njen general trebao postati glavnokomandujući EUFOR-a, Velika Britanija je posebno osluškivala stavove zvaničnika i pratila odnos javnosti u BiH. Na kraju je organizirana i informativna kampanja pod sloganom "od stabilizacije do integracije". Izostanak negativnih reakcija potvrda je povećanog povjerenja institucija BiH u evropske institucije.

Bez obzira na neka protivljenja unutar EU-a, Brisel je započeo izradu Studije izvodljivosti o spremnosti BiH za početak prego-

vora o potpisivanju ugovornih odnosa. Studija je započela tako što su institucije vlasti dobile upitnik od 346 pitanja iz skoro svih društvenih oblasti.¹⁸⁴ Zvanični početak se vezuje za posjetu predsjedavajućeg Vijeća ministara Adnana Terzića Briselu, u martu 2003. Mada je ostalo mnogo koraka do punopravnog članstva, bio je to prelazak iz jedne u drugu fazu odnosa sa EU-om i znak za političku i institucionalnu mobilizaciju.

Priprema u Bosni i Hercegovini započela je protokolarnim aktivnostima izvršne i zakonodavne vlasti, sjednicama Vijeća ministara BiH i oba doma Parlamentarne skupštine BiH u aprilu 2003. Na zasjedanju državnog parlamenta, usvojena je odluka da 2009. bude *target* godina do koje BiH treba da se spremi za punopravno članstvo. Direkcija za evropske integracije BiH dobila je zadatak da koordinira pripremu strateških dokumenata za priključenje Evropskoj uniji.¹⁸⁵

U upitniku iz Brisela dominirala su pitanja iz oblasti ekonomije, unutrašnjeg tržišta i trgovine. U pripremi odgovora učestvovalo je 25 institucija u BiH. Skoro jednu trećinu, preko 100 pitanja, dobilo je Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH. To samo govori o pokrivenosti i širini ovog ministarstva, te nužnosti njegove podjele na dva ili više novih državnih ministarstava, koja će pokrivati resore poljoprivrede, vanjske trgovine i unutrašnjeg tržišta ili ekonomije, sa akcentom na konkurenciju, standarde, mjeriteljstvo i zaštitu potrošača.

Cijeli posao - distribuciju pitanja, prikupljanje odgovora, njihovu sistematizaciju, prevođenje, publikovanje, slanje u Brisel, susrete sa Evropskom unijom - organizirala je Direkcija za evropske integracije BiH. Odgovori na pitanja Evropske komisije su se grupirali u četiri izdanja, njihova verifikacija je bila postupna, prva u aprilu, posljednja u julu 2003. Organizirane su četiri runde razgovora između službenog Sarajeva i Brisela, prva u maju, posljednja u septembru 2003. Izrada Studije izvodljivosti je bila novo iskustvo za institucije BiH, koje je izrodilo jednu složenu

koordinaciju različitih struktura izvršne, zakonodavne i sudske vlasti sa ciljem što bolje prezentacije stanja u zemlji. Zbog čestog međusobnog druženja, neki su tek tada shvatili da država ima toliki broj institucija.

Visoki predstavnik za BiH u ovom poslu nije imao nikakvu ulogu. Isto je bilo i sa Američkom ambasadom, koja je izražavala svoju verbalnu podršku učešću BiH u Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji. I jedni i drugi su bili samo puki posmatrači. Sve vrijeme izrade Studije izvodljivosti, evropske integracije su bile prva i osnovna tema svih političkih diskusija. Na dnevnom redu Vijeća ministara BiH, Predstavničkog doma i Doma naroda BiH dominantna je bila Evropska unija. Zabilježen je veći broj novinskih, TV i radio priloga, izvještaja, intervjuja na istu temu. Dok je Brisel ulazio u svijest političara i javnosti, Dejton je sve više izlazio.

U novembru 2003. godine, Evropska komisija je usvojila Izvještaj Vijeću ministara EU-a o spremnosti BiH za početak pregovora sa Evropskom unijom radi potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Time je službeno završena izrada Studije izvodljivosti. U Izvještaju je izražena nada Evropske komisije da će preporučiti Ministarskom vijeću EU-a početak pregovora sa BiH tokom slijedeće godine. Navedeno je da će se to desiti ukoliko BiH napravi "značajan napredak" u ispunjavanju preporuka iz 16 prioriternih područja.¹⁸⁶ Michael Lee iz Direktorata za vanjske poslove Evropske komisije tom prilikom je izjavio: "Znamo da je plan ambiciozan i da su rokovi kratki. Mi želimo vidjeti napredak u svim oblastima i želimo da inicijative za reforme dolaze iz zemlje, a ne od međunarodne zajednice." Predsjednik Evropske komisije Romano Prodi je rekao da "to nisu uvjeti postavljeni za BiH već za svaku zemlju koja ima ambiciju da se priključi EU". Od 16 prioriternih područja, sedam se odnosilo na ekonomiju, četiri na vladavinu prava, tri na državnu upravu i po jedan na medije i međunarodne obaveze BiH. Saradnja sa Haškim tribunalom, kao međunarodna obaveza, jedino je po-

stkonfliktno pitanje. Ostalih petnaest prioriteta bili su u vezi sa tranzicijom. Šesnaest prioriternih područja slijede u nastavku:

1. Ispunjavanje međunarodnih obaveza,
2. Djelotvornije upravljanje,
3. Djelotvornija javna uprava,
4. Direkcija za evropske integracije,
5. Poštivanje ljudskih prava,
6. Djelotvorno sudstvo,
7. Rješavanje problema organiziranog kriminala,
8. Upravljanje pitanjima azila i migracija,
9. Reforma carinskog i poreskog sistema,
10. Zakon o budžetu,
11. Višegodišnje budžetsko planiranje,
12. Pouzdani statistički podaci,
13. Konzistentna trgovinska politika,
14. Integrirano energetska tržište,
15. Jedinostveni ekonomski prostor,
16. Javni RTV-sistem.

Bosna i Hercegovina je, dakle, dobila prolaznu ocjenu uz listu uvjeta. Dok su neki mediji euforično najavljivali da je "BiH na pragu Evrope", drugi su ignorirali ostvareni rezultat. Istina je bila između ovih dviju krajnosti. Nema ponavljanja Studije izvodljivosti i to je pozitivna strana Izvještaja Evropske komisije objavljenog u novembru 2003. Također, njena karakteristika je što je BiH, nakon EU-ove Mape puta, dobila drugu listu zahtjeva. Ona sama po sebi nije loša, jer predstavlja putokaz za naredni period i dodatni je stimulans vlastima da sređuju stanje kod kuće. Negativna strana je što se pregovori o potpisivanju ugovornih odnosa odlažu za jedan izvjestan period.

Ovakav razvoj događaja najviše je podsjetio na albanski scenario iz 2001. godine, kada je ta zemlja, nakon negativne Studije izvodljivosti iz 1999. i popravnog ispita 2001, dobila uvjetno pozitivnu ocjenu.¹⁸⁷ Bosna i Hercegovina nije dobila zeleno svjetlo

za početak pregovora do kraja 2004. godine. I takav razvoj događaja, prolongiranje ispunjavanja dodatnih uvjeta, podsjeća na albansko iskustvo. Od objavljivanja prolazne ocjene Studije izvodljivosti, Albanija je pričekala još dvije godine, dok nije dobila preporuku Evropske komisije i započela pregovore o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju početkom 2003. Za razliku od Hrvatske, koja je pregovore okončala za šest mjeseci, pregovori Albanije nisu okončani ni tokom 2004.

Program 16

Nova faza odnosa sa Evropskom unijom podrazumijevala je ispunjavanje dodatnih obaveza. Za razliku od prethodne Mape puta, koja je predviđala provedbu 18 jednostavnih smjernica, ovaj put radilo se o veoma složenim, kompliciranim obavezama u 16 prioriternih područja. Svako područje bilo je posebno složeno i zahtjevalo je ispunjavanje više smjernica, donošenje nekoliko zakona, formiranje više različitih institucija.

Prioritetno područje broj jedan - "ispunjavanje postojećih međunarodnih obaveza", podrazumijevalo je nekoliko specifičnih koraka: saradnju sa Haškim tribunalom, ispunjavanje postprijetnih obaveza Vijeća Evrope, potpunu primjenu zaostalih smjernica Mape puta Evropske unije, donošenje osam različitih zakona¹⁸⁸ i formiranje pet novih institucija. Samo jedan od tih nekoliko koraka, saradnja sa Haškim tribunalom, podijeljen je na obaveze koje se odnose na dostavljanje svih traženih dokumenata, završetak Izvještaja o Srebrenici i izručenje svih optuženih za ratne zločine. Svako drugo prioritetno područje jednako je komplicirano i složeno. Sve skupa značilo je pokretanje značajnih reformi u društvu. Radi rješavanja važnih problema, dodatno uvjetovanje Evropske unije dobro je došlo građanima BiH.

Nakon što je Evropska komisija objavila svoj Izvještaj o spremnosti BiH za prelazak u narednu fazu odnosa sa EU-om, Vijeće

ministara BiH je početkom 2004. pripremio i usvojilo Program aktivnosti radi ostvarivanja "značajnog napretka" u 16 spomenutih područja, do sredine iste godine. Uzimajući u obzir postavljene rokove za usvajanje velikog broja novih zakona i formiranje institucija Program je bio veoma složen i ambiciozan. Predviđeno je usvajanje 46 zakona i uspostavljanje ili restrukturiranje 27 institucija, od kojih su 22 na državnom i pet na entitetskim nivoima. Njegovu provedbu podržala je i Parlamentarna skupština BiH. Još značajnije, sve parlamentarne političke stranke, pozicija i opozicija, 18. februara 2004. zajednički su potpisale Izjavu kojom potvrđuju svoju spremnost na politički konsenzus, radi ulaska u Evropsku uniju. Bila je to demonstracija političke volje i najveća podrška evropskim integracijama. Do tada nezamisliva i politički neprihvatljiva rješenja postala su predmet dogovora političkih partija iz oba entiteta.

Poseban je značaj što Kancelarija visokog predstavnika nije učestvovala u pripremi Programa. U tome je bila puki posmatrač, međutim, u njegovoj implementaciji pružala je verbalnu i stručnu podršku. Evropska unija nije krila zadovoljstvo njegovim usvajanjem. U nekoliko navrata su ponavljali da se radi o "složenom i ambicioznom poduhvatu". Kao reakciju na njegovo usvajanje od strane Vijeća ministara BiH, šef Delegacije Evropske komisije Michael Humphreys je izjavio: "Rokove za provođenje su postavile vlasti BiH i nadamo se da će oni biti ispoštovani. Ako se to ne desi, Evropa neće reći 'ne' Bosni i Hercegovini, već će kazati: 'Ne, vi još niste spremni za početak pregovora.'"

Primjena Programa podrazumijevala je mnoge promjene u BiH. Sve su bile sa predznakom Brisela, nijedna sa predznakom Dejtona. Sa izuzetkom reforme odbrane, Evropska unija je u svim oblastima bila direktni sudionik. Sjedinjene Države igrale su sporednu ulogu, verbalno i finansijski su pomagale cijeli proces. Bio je to završetak upravljanja krizom i početak tranzicije. Bosna i Hercegovina je dobila veće ovlasti u sudstvu i tužilaštvu,

sigurnosti, poreskoj i carinskoj politici, statistici, odbrani, ljudskim pravima, sigurnosti hrane, konkurenciji, tržištu... Na pravom je putu da dobije nove nadležnosti i u oblasti unutrašnjih poslova, poljoprivrede, ekonomskih poslova itd.

Poplava novih zakona - primjena na čekanju

Na zahtjev institucija BiH, Evropska komisija i Svjetska banka su sredinom 2004. predsjedavale posebnim sastankom na kojem su razmatrale napredak ekonomskih i institucionalnih reformi. Tada je ocijenjeno "da se BiH više ne smatra postkonfliktnom nego državom u tranziciji" i da je došlo vrijeme da se "raskine sa mentalitetom koji stalno očekuje donatorska sredstva".¹⁸⁶

Cijeli period implementacije preporuka iz 16 prioriternih područja karakterističan je po novoj dinamici institucija BiH. Radi lo se o usvajanju velikog broja novih zakona, sada već usaglašanih sa evropskim standardima, na državnom nivou. U nekim oblastima se po prvi put uvodi princip regionalne organizacije BiH koja ne ide entitetskom linijom. Korištenje bonskih ovlasti OHR-a, u smislu nametanja zakona, smanjeno je za skoro deset puta u posljednje dvije godine. Šef Delegacije Evropske komisije u Sarajevu Michael Humphreys je, u vrijeme najžešće polemike sa Vijećem ministara BiH oko usvajanja Zakona o porezu na dodatnu vrijednost, istakao da se radi o "najefikasnijoj vladi u postdejtonskoj BiH".¹⁹⁰ U vrijeme ispunjavanja smjernica Mape puta Evropske unije, od marta 2000. do septembra 2002, državna vlast je usvojila samo par novih zakona. Zakoni su se odnosili na izbore, zaštitu potrošača, konkurenciju, trezor i državnu službu. Poređenja radi, samo tokom 2004. godine, Vijeće ministara je usvojilo preko 40 zakona¹⁹¹ te omogućilo formiranje više od 20 institucija,¹⁹² pogotovo iz oblasti ekonomije. Većina ovih zakona prošla je parlamentarnu proceduru i objavljena je u Službenom glasniku BiH.¹⁹³ Međutim, sve to nije bilo dovoljno da BiH pređe u slijedeću fazu odnosa sa Evropskom unijom. Kašnjenje ili sko-

ro nikakva primjena pojedinih zakona odgatala je početak pregovora o stabilizaciji i pridruživanju sa Briselom.

U nastavku slijedi pregled najznačajnijih aktivnosti državne vlade u vezi sa Programom 16. Državni parlament je usvojio Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, čime su entiteti prenijeli svoju nadležnost za izbor i imenovanje sudija na državni nivo. Do tada su postojala tri visoka sudska i tužilačka vijeća, dva na entitetskoj i jedno na državnom nivou. Ambasador Delegacije Evropske komisije Michael Humphreys je pohvalio napore za njegovo uspostavljanje i ocijenio da je to "prvi prioritet iz Studije izvodljivosti koji je ispunjen". Sud BiH i Tužilaštvo BiH, koji su započeli sa radom 2002. nakon muke sa prostorijama, opremom i još uvijek aktuelnim finansiranjem, započeli su sa procesuiranjem velikog broja slučajeva, uključujući i visokorangirane službenike, bivše ministre, te privrednike iz oba entiteta. Očekuje se uspostava Suda za ratne zločine u okviru Suda BiH, te reorganizacija tužilaštava u BiH. Amandmani na Zakon o Sudu BiH i amandmani na Zakon o Tužilaštvu BiH usvojeni su 11. oktobra 2004. u različitim verzijama. Očekuje se njihovo usaglašavanje. Samo u oblasti ekonomije, Vijeće ministara je usvojilo mnoge važne zakone, poput Zakona o fitofarmaceutskim sredstvima, Zakona o sjemenu i sadnom materijalu poljoprivrednog bilja, Zakona o zaštiti novih sorti bilja i Zakona o Agenciji za unapređenje stranih investicija (FIPA). Uspostavljeno je i Konkurencijsko vijeće BiH. Njegovim radom se regulira unutrašnje tržište na jedinstven način, kontrolira se ponašanje učesnika na tržištu, koncentracija i zloupotreba dominantnog položaja, zabranjuju se antikonkurencijski sporazumi itd.

BiH nema sopstvenih izvora finansiranja pa nastavlja funkcionirati u zavisnosti od godišnje dogovorenih transfera iz entiteta. Da bi se ovaj problem riješio usvojen je Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja. Njegovim implementiranjem uspostavljena je Uprava za indirektno oporezivanje sa četiri regionalna centra, najavljeno uvođenje PDV-a na državnom nivou, te ujedinjenje

carinskih uprava. Najveći značaj ove reforme je u tome što je po prvi put u BiH uveden regionalni princip organizacije, zasnovan na ekonomskom interesu, ne i na entitetskoj ili kantonalnoj podjeli BiH. U toku reorganizacije carinskog sistema već je ukinuto 27 carinskih ispostava, najavljeno je ukidanje svih jedanaest carinarnica u BiH i stavljanje u funkciju četiri regionalna centra. Kada se raspravljalo o usvajanju Zakona o PDV-u, polemika se uglavnom odnosila na poreske stope i to da li će one biti jedinstvene ili ne. Prvi put u BiH, u ovoj polemici, političke stranke nisu bile podijeljene po entitetskoj liniji, nego na one koje su, s jedne strane, zabrinute za socijalnu egzistenciju ugroženih kategorija i, s druge strane, na one stranke koje žele snažniju državu sa većim prihodima i smanjenim prilikama za korupciju. Osim što je omogućio uspostavu jedinstvenog tržišta u BiH, uvođenje PDV-a će povećati efikasnost prikupljanja prihoda i spriječiti krijumčarenje roba. Ostaje da se vidi kada i kako će se primijeniti ova reforma, koja je također dio već spomenute Bijele knjige, poglavlja 10, 22 i 21.

U BiH su do 2004. postojale svega četiri firme koje su imale pravo isticanja CE oznake na svojim proizvodima. Na tržište EU-a takve proizvode mogla su plasirati samo ona preduzeća koja su samostalno proučavala odgovarajuće zakonodavstvo Evropske unije i prolazila kompliciranu proceduru ocjenjivanja usklađenosti u inostranstvu, plaćajući visoke troškove. Usvajanje Zakona o tehničkim zahtjevima i ocjenjivanju usklađenosti, Zakona o nadzoru nad tržištem, Zakona o općoj sigurnosti proizvoda i Zakona o hrani,¹⁹⁴ početak su promjena i u toj oblasti. Njihovom primjenom omogućava se daljnje unapređenje jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH, obezbjeđuje provjera sigurnosti proizvoda i slobodno kretanje roba u skladu sa principima unutrašnjeg tržišta EU-a.

Ovi zakoni, kada se primijene, nude nekim privrednim subjektima izvoz na tržište Evropske unije po prvi put, efikasniju primjenu vanjskotrgovinskih ugovora sa zemljama iz regiona te poste-

peno smanjivanje vanjskotrgovinskog deficita. Sva četiri zakona su pripremile institucije BiH uz pomoć CARDS programa i projekta Evropske unije "Jedinstveni ekonomski prostor II".¹⁹⁵ Prije njihovog usvajanja, Bosna i Hercegovina nije imala propise niti je provodila procedure ocjenjivanja usklađenosti u skladu sa direktivama Novog pristupa, nije mogla garantirati sigurnost upotrebe tehničkih industrijskih roba proizvedenih u BiH, niti obezbijediti zaštitu vlastitog tržišta od uvezenih proizvoda koji ne garantiraju sigurnost za upotrebu. BiH također nije ispunjavala ni najminimalnije uvjete za izvoz svojih prehrambenih proizvoda na tržište EU-a. Naše su se robe nerijetko vraćale sa granica zbog toga što nisu bile certificirane, nisu imale odgovarajuće standarde ili nisu bile sigurne za upotrebu. Za razliku od Albanije, kojoj je Evropska unija odobrila uvoz na svoje tržište iz 24 pogona za proizvodnju hrane, u Bosni i Hercegovini nijedna prehrambena firma, prije usvajanja ovih zakona, nije mogla dobiti takvu dozvolu.

Kao posljedica nepostojanja ovih zakona, BiH i nije mogla koristiti trgovinske preferencijale Evropske unije, koji su joj ponuđeni, u vidu evropske "šargarepe", 16. septembra 2000. Konačno, i veliki trgovinski deficit, koji je 2003. dostigao skoro dvije milijarde eura u međusobnoj razmjeni BiH i EU-a, djelimično je u vezi sa odsustvom početka reformi u ranoj postdejtonskoj fazi. Druga posljedica je slaba primjena vanjskotrgovinskih ugovora potpisanih sa zemljama iz regiona. Većina zemalja, sa kojima je BiH potpisala te ugovore, napredovala je na putu ka evropskim integracijama ispunjavajući sve više obaveza iz Bijele knjige. U njima su od ranije važila pravila i principi nadzora nad domaćim tržištem, pa je izvoz u Sloveniju, naprimjer, postajao zahtjevan kao i izvoz u Njemačku, Francusku ili Veliku Britaniju. Usvajanjem ovog seta zakona, i u Bosni i Hercegovini je postavljen kamen temeljac za jačanje izvoznih kapaciteta.

Konačno, nakon toliko odlaganja, imenovano je i rukovodstvo Agencije za statistiku BiH, čime je započela primjena Zakona o

statistiki. Uskoro treba očekivati prve makroekonomske pokazatelje BiH, bruto društveni proizvod, nezaposlenost itd. Kao rezultat preporuka iz Brisela, stvara se finansijski i uređivački nezavisan RTV-sistem BiH. Na planu povratka imovine raseljenim i izbjeglim osobama postignuti su značajni rezultati. Zaključno sa 30. junom 2004, u implementaciji imovinskih zakona dostignut je procenat od 98,98%. Nažalost, stvarni ili održivi povratak daleko je od zadovoljavajućeg. Do kraja 2003. godine gotovo milion ljudi, 438.000 izbjeglica i 547.000 raseljenih osoba, vratilo se u BiH. Međutim, samo 434.000 vratilo se u svoje predratne domove, u općine u kojima je njihov narod u manjini.¹⁹⁶

Poseban doprinos promjenama dali su projekat Evropske komisije "Reforma javne uprave" i funkcionalni pregledi sektora u BiH. Već su završeni vertikalni pregledi poljoprivrednog sektora, policijskih snaga, Državne granične službe. Po njihovom završetku, javnosti su prezentirane detaljne analize postojećeg stanja i preporuke kojima se otklanjaju problemi, a država približava evropskim standardima. U pripremi su pregledi zdravstva, ekonomije itd. Također su u pripremi horizontalne analize institucionalne komunikacije, funkcioniranje Ureda za informiranje državnih i entitetskih institucija. U pravilu, nakon ovih izvještaja, koji ukazuju na mnoge slabosti u radu institucija, svaki put se predlažu radikalne izmjene postojećeg stanja, prenošenje ingerencija sa entitetskog na državni nivo, vertikalno uvezivanje i koordinacija resora.

Poslije promocije funkcionalnog pregleda policijskih snaga u BiH, predsjedavajući Adnan Terzić je predložio hitnu i neodloživu reformu ovog sektora. Odgovarajući na njegovu inicijativu, visoki predstavnik Paddy Ashdown je uspostavio Komisiju za rekonstrukciju policije u BiH, sa mandatom da predloži "jedinствену policijsku strukturu u BiH pod političkim nadzorom Vijeća ministara BiH". Na jednom od sastanaka članova Komisije u Briselu, krajem oktobra 2004, većina njenih članova je dogovorila dvostepeno ustrojstvo buduće policijske

strukture. Prvi se odnosio na državni nivo, drugi na određen broj regiona u BiH. "Cilj je napraviti jednu efikasnu, depolitiziranu i dobro obučenu policiju koja će prije svega biti u službi građana i koja će se uspješno boriti protiv svih vrsta kriminala."¹⁹⁷ Cilj je također smanjenje broja policijskih službenika, odnosno smanjenje budžetskih sredstava sa sadašnjih 9% iz ukupnog budžeta na približno 3%, koliko je evropski standard.

Do kraja novembra 2004. nije postignut konačan dogovor. Međutim, prije ili kasnije, BiH će imati državno ministarstvo unutrašnjih poslova, stav je Evropske unije. U svom pismu Adnanu Terziću, Bariši Čolaku, Mladenu Ivaniću, Ahmedu Hadžipašiću i Draganu Mikereviću, Chris Patten je istakao da "sve nadležnosti za provođenje zakona moraju da se prenesu na državu BiH. Evropska unija ima direktan ulog u ovoj stvari, jer ako BiH nije sposobna da se efikasno bori protiv kriminala, to onda ima uticaja na kriminal u cijeloj Evropi."¹⁹⁸

Vijeće ministara BiH je usvojilo Nacionalni plan borbe protiv organiziranog kriminala. Obavještajna i sigurnosna agencija BiH (OSA) postala je operativna 1. juna 2004. Pripadnici novoformirane Agencije za informacije i zaštitu (SIPA) učestvovali su, po prvi put, u akciji hapšenja lica osumnjičenih za ratne zločine, zajedno sa jedinicama SFOR-a 19. oktobra 2004. U akciji je uhapšena jedna osoba. Pripadnici unutrašnjih poslova RS-a također su uhapsili nekoliko lica koja je sarajevski Kantonalni sud optužio za ratne zločine sredinom novembra 2004. Samo par godina ranije, nakon slične operacije pripadnika unutrašnjih poslova F BiH i pokušaja hapšenja Gorana Vasića na području Dobrinje, građani srpske nacionalnosti su počeli graditi zid separacije između Dobrinje 1 i Dobrinje 4.

Mada to nije direktno u vezi sa procesom evropskih integracija, vrijedi napomenuti da je u tom periodu dovršena prva faza reforme odbrane. Formirano je novo ministarstvo odbrane, koje je brzo postalo i operativno. Od 172 predviđene pozicije, 47 njih je

raspoređeno na svoje poslove, tri generala, na rukovodećim pozicijama, također su imenovana do sredine 2004. Oba entitetska ministarstva odbrane su smanjena za 25%. Nova organizacijska struktura predviđa smanjenje civilnog dijela u većem entitetu za 27%, u manjem za 42%. Konačno, entitetska ministarstva odbrane će biti u potpunosti reformirana u novu državnu strukturu.

Ova dinamika, međutim, nije prisutna u segmentu primjene zakona. Nakon prolaska kroz parlamentarnu proceduru, neki zakoni prestaju biti bilo kakva vijest. Formiranje novih institucija, koje nastaju implementacijom usvojenih zakona, obično bude na čekanju mjesecima, u nekim slučajevima i godinama. Entiteti nerijetko izbjegavaju primijeniti zakone koji su usvojeni na državnom nivou ili odlažu usaglašavanje postojećih entitetskih institucija sa novim zakonskim rješenjima. Zakon o zaštiti potrošača, koji je usvojen prije više od dvije godine, još nije rezultirao formiranjem bilo kakve institucije.¹⁹⁹ Tako smo dobili zakon, a nismo dobili zaštitu. Zakon o konkurenciji BiH, koji je bio dio Mape puta Evropske unije, prošao je parlamentarnu proceduru 2002. Tek nedavno²⁰⁰ formirano je Konkurencijsko vijeće, i to zahvaljujući projektu podrške Evropske komisije "Jedinstveni ekonomski prostor II".

Usklađivanje nacionalnih zakona rađeno je na dobrovoljnoj osnovi, od slučaja do slučaja i uz odsustvo bilo kakve sistematičnosti. U jednoj varijanti zakonske projekte su pripremali domaći i strani eksperti po radnim grupama, uz pomoć projekata Evropske unije. Mnogi od tih zakona su omogućili prenos nadležnosti na državni nivo bez stvarne primjene zakona, bilo kakvih rezultata i servisiranja građana. Dinamike u primjeni zakona nema i zbog odsustva političke volje. Posebno je nema u osjetljivim političkim pitanjima. Imenovanje direktora Agencije za statistiku BiH, čime je ova institucija uskraćena za upravljanje, trajalo je više od godinu dana.

Pravo je pitanje da li se danas uopće primjenjuju gore spomenuti zakoni: Zakon o nadzoru nad tržištem, Zakon o mineralnim vo-

dama, Zakon o sigurnosti proizvoda, Zakon o tehničkim zahtjevima i ocjenjivanju usklađenosti. Svi oni već su stupili na snagu i objavljeni su u Službenom listu. Nijedan nije primijenjen. Javnost uopće nema informacije kada i ko će implementirati te zakone. U goroj varijanti, novoformirane institucije uopće nemaju prostorija, opreme i ljudi. Nemaju budžet. U boljoj varijanti, one koje su finansirane, imaju prostorije i opremu, uposlene službenike, nemaju adekvatnog treninga, edukaciju i opremu. One također ne obavljaju zakonom propisanu zadaću. Nisu javne i transparentne. Javnost uopće ne zna za njihovo postojanje i svrhu. Građani i biznis ne koriste njihove usluge. Profesor na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu Nerzuk Ćurak ih je okarakterizirao kao "beživotni institucionalizam".²⁰¹ O svim otežavajućim okolnostima detaljnije u zadnjem dijelu knjige, u dijelu koji govori o izazovima u BiH na njenom putu evropskih integracija.

Ako se veći dio tekuće 2004. odnosi na usvajanje zakona, posljednjih mjeseci dominirala je priča oko njihovog ignoriranja. Evropska komisija je, u nekoliko navrata, izražavala svoj stav da puko usvajanje zakona nije dovoljan razlog za početak pregovora oko potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sama činjenica da se "sve više govori o primjeni zakona nego o njihovom usvajanju"²⁰² samo je polovičan uspjeh. U svojoj novogodišnjoj poruci 31. decembra 2004, i Paddy Ashdown je rekao da je puko "usvajanje zakona besmisleno ukoliko se ti isti zakoni i²⁰³ ne provode. U 2005. godini provedba će biti ključna riječ za sve nivoe vlasti u BiH."

Prve presude Suda BiH, rezultati u uspostavljanju Uprave za indirektno oporezivanje, usvajanje mnogih zakona, umanjani su neuspjesima u drugim područjima. U Izvještaju Evropske komisije o stabilizaciji i pridruživanju BiH za 2004. navodi se da je napredak bio umjeren u onim tačkama koje se odnose na političku situaciju. "Vlada na nivou države ostaje nedovoljno razvijena, dok tenzije između države i entiteta i dalje utiču na vladino djelovanje i reformu."²⁰⁴

Na sastanku Konsultativne grupe za Bosnu i Hercegovinu, kojim su kopredsjedavale Evropska komisija i Svjetska banka, održanom u Sarajevu 22. i 23. septembra 2004, u listi budućih izazova u BiH navedena su slijedeća pitanja: "očuvanje makroekonomske stabilnosti, smanjenje deficita platnog bilansa, unapređenje poslovnog okruženja, formuliranje i implementacija paketa korporativnih reformi, detaljne reforme javne uprave, smanjenje tereta javnih rashoda na ekonomiju, okončanje reforme indirektnog oporezivanja, poboljšanje statistike u cijeloj zemlji, regionalna saradnja u oblasti energetike, transporta, voda, prenosivih bolesti i zaštite okoliša". Sva spomenuta pitanja sugeriraju da se radi isključivo o zemlji u tranziciji, nikako o državi u postkonfliktnoj fazi. Primjetno je da nijedan od spomenutih izazova nema ništa sa Dejtonom. Naprotiv, svako pitanje u vezi je isključivo sa Briselom.

Intenziviranje institucionalne saradnje sa Evropskom unijom

Od početka procesa evropskih integracija odnosi BiH i Evropske unije su išli uzlaznom linijom. U posljednje vrijeme, ta saradnja je posebno intenzivirana kroz odnos institucija BiH sa Evropskom komisijom, Vijećem ministara Evropske unije, Evropskim parlamentom i njenim zemljama članicama.

U kratkoj povijesti odnosa Bosne i Hercegovine i Evropske unije, međusobni službeni sastanci su, uz izuzetak izrade Studije izvodljivosti, organizirani u okviru Konsultativne radne grupe (CTF). Na tim sastancima Brisel su predstavljali službenici Generalnog direktorata za vanjske poslove Evropske komisije i predsjedavajući Evropske unije. Sastancima su prisustvovali i predstavnici država članica EU-a.

Od 1998. do 2002. održano je jedanaest plenarnih susreta CTF-a. Nakon jedanaestog sastanka, pozitivno je ocijenjen napredak u provedbi 18 smjernica Mape puta, koju je Brisel obznanio u ma-

rtu 2000. U vrijeme izrade Studije izvodljivosti 2003. godine, umjesto CTF sastanaka, obavljene su četiri runde razgovora u Sarajevu, između institucija BiH i Evropske unije. Nakon toga, rad CTF-a ponovo je obnovljen. Bez obzira na razlike u formi, suština razgovora je bila ista.

U toku 2004. održana su četiri sastanka CTF-a. U odnosu na prethodni period, sastanci su ovaj put, pored Sarajeva, organizirani i u Banjoj Luci i Mostaru. Na njima se procjenjivala preporuka iz 16 prioriternih područja Studije izvodljivosti. Do kraja 2004. Evropska komisija nije zaključila da je ostvaren "značajan napredak" u ispunjavanju obaveza, pa stoga nije ni preporučila početak pregovora sa BiH. Od početka 2005. Generalni direktorat za proširenje Evropske komisije nadležan je za BiH. Zbog toga je komesar za proširenje Eli Ren posjetio Sarajevo krajem decembra 2004. Ova promjena pozitivan je signal iz Brisela i znak da Evropska unija ozbiljno računa na buduća proširenja.

Nakon Solunskog samita, osnovan je politički forum EU - Zapadni Balkan, na kojem ministri zemalja članica održavaju zajedničke sastanke sa svojim kolegama iz Jugoistočne Evrope. Ministri vanjskih poslova i pravde iz BiH učestvovali su na ovom multilateralnom forumu u nekoliko navrata. Na kraju, treba spomenuti i nekoliko bilateralnih posjeta predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH i njegovih ministara iz državne vlade, koji su u toku 2004. boravili u Belgiji, Velikoj Britaniji, Finskoj, Švedskoj, Austriji, Francuskoj, Španiji, Italiji, Njemačkoj i Grčkoj. Premijer Terzić se sastao sa Blerom, Berlusconiem, Shrederom. U BiH su dolazili Xavier Solana, Chris Patten, Romano Prodi, Olli Rehn, Doris Pack itd.

Pored Konsultativne radne grupe, konsultacija sa Evropskom komisijom, Vijećem ministara EU-a, komunikacija se odvijala i kroz saradnju Delegacije Evropskog parlamenta i Komisije za evropske integracije Parlamentarne skupštine BiH. Posljednja

takva posjeta, šesta po redu, održala se početkom novembra 2004, kada je članove Evropskog parlamenta predvodila Doris Pack. Na ovom sastanku razgovaralo se o različitim pitanjima, uključujući i ona najdelikatnija, poput ustavnih promjena i smanjenja ovlasti visokog predstavnika u BiH. Ova saradnja nikoga ne obavezuje, ona predstavlja razmjenu mišljenja i ohrabruje institucije BiH da istraju na evropskom kursu. Saradnja sa evropskim parlamentarcima je posebno značajna jer će oni učestvovati u procesu ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa Evropskom unijom. Ova Delegacija Evropskog parlamenta, osim BiH, pokriva još Srbiju i Crnu Goru i Albaniju.

Bosna i Hercegovina je također veoma aktivan učesnik većine regionalnih inicijativa koje podržava Evropska unija. Na Trećem ministarskom sastanku Energetske zajednice zemalja jugoistočne Evrope u Atini, održanom 13. decembra 2004. u organizaciji Evropske komisije, Bosna i Hercegovina je preuzela od Austrije predsjedavanje Energetskom zajednicom u toku šestomjesečnog perioda.

Tri godine nakon objavljivanja Procesu stabilizacije i pridruživanja, Evropska komisija je počela sa objavljivanjem redovnih izvještaja o učešću BiH u ovom procesu. Do sada su objavljena tri izvještaja, prvi 2002, posljednji 2004. Svaki izvještaj sastojao se od analiziranja postojeće političke i ekonomske situacije, aktuelnosti iz Procesu stabilizacije i pridruživanja i finansijske pomoći Bosni i Hercegovini. Istog dana kada je objavljen Godišnji izvještaj za 2004. Evropska komisija je predložila Evropskom vijeću i prva Evropska partnerstva za BiH.

Bez obzira na intenziviranje odnosa sa Evropskom unijom tokom 2003. i 2004. godine, u toj fazi odnosa Bosna i Hercegovina je još uvijek na samom početku približavanja punopravnom članstvu. Međutim, promjene koje se dešavaju u BiH, na njenom putu od Dejtona do Brisela, najbolja su potvrda sve većeg uticaja ovog posljednjeg. Uz izuzetak posjete Colina Powella

Sarajevu 2004, evidentno je odsustvo bilo kakvog institucionalnog interesa američke administracije u BiH.

Evropsko partnerstvo

Kao dodatak redovnom godišnjem Izvještaju o stabilizaciji i pridruživanju za BiH, Evropska komisija je, u skladu sa svojom odlukom iz Soluna, predložila i prvu verziju Evropskog partnerstva za Bosnu i Hercegovinu, u martu 2004. Također ga je dostavila Vijeću ministara EU-a na usvajanje. Evropsko partnerstvo je istaklo kratkoročne i srednjoročne prioritete za daljnju integraciju u Evropsku uniju. Bila je to specifična lista obaveza, prema kojoj će se mjeriti napredak Bosne i Hercegovine u budućnosti. Slična praksa se primjenjivala za zemlje srednje i istočne Evrope krajem devedesetih kroz Pristupna partnerstva.

Kratkoročni prioriteti Evropskog partnerstva su odražavali specifičnost u kojoj se BiH tada nalazila. Od ukupno 22 kratkoročna prioriteta, samo ih se šest nije odnosilo na prioritete iz Studije izvodljivosti. U tih šest prioriteta BiH je trebala da:

1. Preuzme punu organizacijsku i finansijsku odgovornost za Općinske izbore 2004;
2. Implementira Zakon o odbrani, usvoji i počne implementirati Zakon o Obavještajnoj i sigurnosnoj agenciji;
3. Održi stabilan makroekonomski okvir u kontekstu programa Međunarodnog monetarnog fonda, te pokaže poštivanje uvjeta koje postavljaju međunarodne finansijske institucije;
4. Nastavi sa privatizacijom preduzeća, usvoji i implementira reforme identificirane kao dio Buldožer inicijative, usvoji legislativu o upravljanju preduzećima;
5. Osigura brzu, potpunu i vjernu implementaciju svih dogovorenih sporazuma o slobodnoj trgovini;
6. Osigura pouzdanost svih bh. potvrda o porijeklu.

Kratkoročni prioriteti su u velikoj mjeri implementirani kroz realizaciju Programa 16 Vijeća ministara BiH, koji je predviđao usvajanje preko 40 novih zakona i formiranje ili restrukturiranje preko 20 institucija. Oni prioriteti koji nisu dio Programa, poput održavanja lokalnih izbora 2004. ili primjene Zakona o odbrani, također su provedeni.

Za razliku od 22 kratkoročna, bilo je ukupno 30 srednjoročnih prioriteta,²⁰⁵ od kojih se nijedan nije odnosio na 16 prioriteta iz Studije izvodljivosti. Srednjoročni prioriteti su veoma detaljni i predstavljaju dugu, do sada najdužu listu obaveza za BiH. Premijer Vijeća ministara BiH Adnan Terzić ih je ocijenio realnim. Isticanje prioriteta od strane Evropske unije i njihova primjena od strane BiH nedvosmislen su dokaz međusobne povezanosti dviju strana.

Implementacija srednjoročnih prioriteta zahtijeva strateški pristup države. Prvi korak je priprema akcionih planova sa rokovima, institucionalnom odgovornošću i sistemom izvještavanja. Nakon toga slijedi njihova provedba. Na ovaj način, institucije BiH se uče strateškom planiranju i višegodišnjem programiranju svojih aktivnosti. Također, jačaju svoje institucionalne kapacitete, neophodne za predstojeće faze, pregovore i potpisivanje ugovornih odnosa sa EU-om. Od objavljivanja Evropskog partnerstva u martu 2004. do kraja 2004. godine nije pripremljen nikakav akcioni plan.

Evropska komisija će redovno, putem godišnjih Izvještaja o stabilizaciji i pridruživanju, te budućeg Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pratiti napredak u implementaciji prioriteta iz Evropskog partnerstva. U svemu tome, najvažnije su promjene koje se događaju ili će se događati u BiH na njenom evropskom kursu. Interesantno je primijetiti potpuno odsustvo dejtonske terminologije u srednjoročnim prioritetima za BiH.

Strateškim odnosom i sve snažnijim prisustvom, Evropska unija je preuzela odgovornost od Sjedinjenih Američkih Država. Vaši-

ngton i nije bio zainteresiran za tranzicijska pitanja. Onog momenta kada se izašlo iz faze upravljanja krizom, cijeli slučaj je predat Briselu. Hrvatska je jedina zemlja u regionu koja je shvatala da je najbolje igrati na evropsku kartu. Nije slučajno što predvodi grupu od pet zemalja, u kojoj se BiH nalazi na četvrtom mjestu, iza Makedonije i Albanije, a ispred Srbije i Crne Gore.

Bilješke

- 168 Pismo šefa Delegacije Evropske komisije u Sarajevu Hans J. Kretschmera pomoćniku ministra vanjskih poslova BiH Mihovilu Malbašiću od 25. juna 1998.
- 169 Također Vijeće ili Vijeće ministara. Najvažnije je tijelo Evropske unije koje donosi odluke. članovi Vijeća su resorni ministri zemalja članica koji se sastaju ovisno o temi o kojoj se raspravlja: vanjski poslovi, poljoprivreda, industrija i slično. Svaka zemlja članica predsjedava Vijećem šest mjeseci. Ugovorom iz Amsterdama glavni sekretar Vijeća djeluje kao visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.
- 170 Direktive novog pristupa, direktiva koja se odnosi na upotrebu "medicinskih sredstava"
- 171 Ministarstvo za evropske integracije BiH
- 172 Službeni glasnik BiH 3/1999, 20 mart 1999.
- 173 Službeni glasnik BiH 12/1999, 8. avgust 1999.
- 174 Djelatnost Ministarstva za evropske integracije BiH bila je određena članom 41. starog Zakona o Vijeću ministara i ministarstvi- ma BiH. Službeni glasnik BiH br. 11-2000.
- 175 Wolfgang Petrich u predgovoru knjige *Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi – Perspektive i prepreke*, Fondacija *Heinrich Boll*, stranica 10
- 176 *Dnevni avaz*, 29. avgust 2002.
- 177 *Nezavisne novine*, 5. avgust 2002.
- 178 *Službeni glasnik BiH* 05/03
- 179 *Službeni glasnik BiH* 38/02 (nametnuo ga visoki predstavnik)
- 180 Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo trezora i finansija, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice
- 181 Sekretari ministarstava na državnom nivou su ujedno i koordinatori za evropske integracije.
- 182 Entiteti imaju po jednog koordinatora. Oni, međutim, imaju sopstveni mehanizam koordinacije na nivou entiteta u koji su uključena entitetska ministarstva.
- 183 Strategija evropskih integracija BiH, Nacionalni program BiH za usvajanje *acquisa*, Komunikacijska strategija itd.
- 184 Politički dijalog, regionalna saradnja, robna trgovina, trgovina industrijskim proizvodima, trgovina poljoprivrednim proizvo-
ma i ribom, kretanje radnika, poslovno nastanjivanje, trgovine uslugama, tekuća plaćanja i protok kapitala, usklađivanje, primjena i provedba zakona, konkurencija, intelektualno, industrijsko i komercijalno vlasništvo, javne nabavke, standardizacija i ocjenjivanje usklađenosti, zaštita potrošača, pravosuđe i unutrašnji poslovi, jačanje institucija i vladavina zakona, policija, sudstvo, mjere protiv prevare i korupcije, azil, migracije, kontrola vanjskih granica, vize, borba protiv pranja novca, borba protiv kriminala, borba protiv narkomanije, borba protiv terorizma, nedozvoljene trgovine, ekonomska, monetarna i statistička saradnja, zaštita stranih ulaganja, mala i srednja preduzeća, poljoprivreda i industrijski sektor, zapošljavanje, socijalna politika, obrazovanje, obuka, istraživanje i tehnološki razvoj, kultura, audio-vizuelne, telekomunikacijske i poštanske usluge, transport, energija i okoliš.
- 185 Strategiju integriranja u Evropsku uniju, Akcioni plan evropskih integracija, Metodologiju i uputstva za harmonizaciju zakona u BiH sa evropskim pravnim naslijeđem.
- 186 Ispunjavanje međunarodnih obaveza, djelotvornije upravljanje, djelotvornija javna uprava, Direkcija za evropske integracije, poštivanje ljudskih prava, djelotvorno sudstvo, rješavanje organiziranog kriminala, upravljanje pitanjima azila i migracija, reforma carinskog i poreskog sistema, zakon o budžetu, budžetska praksa, pouzdani statistički podaci, konzistentna trgovinska politika, integrirano energetske tržište, jedinstveni ekonomski prostor, javni RTV-sistem.
- 187 Nakon što je usvojena preporuka Evropske komisije za početak pregovora sa Albanijom, oni su i započeli u februaru 2003. i još uvijek traju.
- 188 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH, Zakon o osnivanju Instituta za standarde BiH, Zakon o osnivanju Instituta za mjeriteljstvo BiH, Zakon o osnivanju Instituta za intelektualno vlasništvo BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona, Zakon o priznavanju javnih isprava BiH, zakoni o prigovoru savjesti FBiH i RS-a
- 189 Renzo Daviddi, šef odjela Delegacije Evropske komisije u BiH, *NINA*, 21. septembar 2004
- 190 *Dnevni avaz*, 24. oktobar 2004, stranica 2.

- 191 Zakon o Sudu BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH, Zakon o Tužilaštvu BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH, Zakon o osnivanju Instituta za standarde, Zakon o osnivanju Instituta za mjeriteljstvo, Zakon o osnivanju Instituta za intelektualno vlasništvo, Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona, Zakon o priznavanju javnih isprava BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenima, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Zakon o policijskim službenicima BiH, Zakon o Agenciji za istrage i zaštitu, Zakon o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, Zakon o Državnoj graničnoj službi, Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka, Zakon o sprečavanju pranja novca, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja, Zakon o radu u institucijama BiH, Zakon o metodama uplate na jedinstveni račun, Zakon o carinskoj politici, Zakon o PDV-u, Zakon o finansiranju institucija BiH, Zakon o statistici BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o statistici, Zakon o mineralnim dubrivima, Zakon o fitofarmaceutskim sredstvima, Zakon o sjemenu i sadnom materijalu poljoprivrednog bilja, Zakon o zaštiti novih sorti bilja, Zakon o tehničkim zahtjevima i ocjenjivanju usklađenosti, Zakon o nadzoru nad tržištem, Zakon o općoj sigurnosti proizvoda, Zakon o hrani, Zakon o Agenciji za unapređenje stranih investicija (FIPA), Zakon o osnivanju nezavisnog operatora sistema za prijenosni sistem u BiH, Zakon o osnivanju Kompanije za prenos električne energije u BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o konkurenciji, Zakon o javnim nabavkama, Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH, Zakon o Javnom RTV-sistemu, Zakon o Javnom servisu BiH.
- 192 Vijeće za ratne zločine u okviru Državnog suda BiH, Institut za standarde BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH, Institut za intelektualno vlasništvo, Jedinica za planiranje ekonomske politike BiH, Jedinstveno sudsko i tužilačko vijeće BiH, Agencija za zaštitu podataka BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Uprava za fitosanitarnu zaštitu BiH, Inspektorat za nadzor nad tržištem BiH, Agencija za sigurnost hrane BiH, Konkurencijsko vijeće, Agencija za javne nabavke.
- 193 Do 19. oktobra 2004. godine 23 zakona stupila su na snagu, 12 zakona usvojeno je u oba doma Parlamentarne skupštine BiH, 7 zakona usvojeno je u Zastupničkom domu BiH, jedan zakon će se razmatrati po hitnoj proceduri u Zastupničkom domu.
- 194 Ova četiri zakona Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH usvojio je 27. jula 2004. Dom naroda Parlamentarne skupštine usvojio je ove zakone 9. avgusta 2004. godine.
- 195 U sklopu projekta Jedinstveni ekonomski prostor II također se obučava 13 firmi iz BiH koje proizvode robe obuhvaćene ovim zakonima da primijene proceduru ocjenjivanja usklađenosti svojih proizvoda sa evropskim normama.
- 196 Više informacija i mjesečna statistika UNHCR-a dostupna na web stranici: www.unhcr.ba, također vidi analizu za period januar – decembar 2003. godine Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH na web stranici: www.bh-hchr.org.
- 197 Ministar Bariša Čolak za novinsku agenciju *NINA*, 31. oktobar 2004.
- 198 *Nezavisne novine*, 18. novembar 2004.
- 199 Do kraja 2004.
- 200 Decembar 2004.
- 201 Konferencija Evropska unija i Bosna i Hercegovina: između upravljanja krizom i izgradnje države u organizaciji Heinrich Boll, septembar 2004.
- 202 Rainhard Priebe, direktor Generalnog direktorata za proširenje pri Evropskoj komisiji u izjavi za medije nakon održanog 4. sastanka Konsultativne radne grupe u Mostaru, 4. novembra 2004.
- 203 Dnevni avaz, 31. decembar 2004., 1. i 2. januar 2005.
- 204 Izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju BiH za 2004, stranica 3
- 205 Preuzeti punu odgovornost za izbore 2006, težiti ka punoj odgovornosti države kada su u pitanju formuliranje politike i odlučivanje, osigurati odgovarajuću koordinaciju politika između svih nivoa vlasti, implementirati objedinjeni Akcioni plan o reformi javne uprave, osigurati jednake standarde imenovanja, napredovanja, discipline i obuke sudačkog i tužilačkog osoblja u BiH, osigurati punu odgovornost BiH za Državni sud BiH, Državno tužilaštvo BiH te Visoko sudsko i tužilačko vijeće, implementirati preporuke u vezi sa funkcionalnom i strateškom provjerom polici-

jskog sektora te osigurati saradnju među agencijama za provedbu zakona, postići napredak u borbi protiv korupcije, usvojiti i provesti strategiju o borbi protiv korupcije, osigurati djelotvorno provođenje Zakona o sukobu interesa i povećati kapacitete za istrage kao i pokretanje tužbi u slučajevima korupcije, osigurati zaštitu ljudskih prava, osigurati sveobuhvatnu primjenu Zakona o pravima nacionalnih manjina, dovršiti proces povratka izbjeglica, dovršiti spajanje državnog i entitetskih ombudsmana, pokazati uspjeh u hapšenju optuženih za ratne zločine, osigurati da Haški tribunal ima na raspolaganju svu dokumentaciju, preuzeti odgovornost za Odjeljenje za ratne zločine pri Državnom sudu BiH, riješiti neriješena bilateralna pitanja granica sa susjednim zemljama, ispuniti solunske obaveze u pogledu saradnje na pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova, trgovine, energije, transporta i okoliša, poboljšati upravljanje preduzećima, osigurati da komercijalni sudovi primijene Zakon o bankrotu, nastaviti implementirati principe Evropske povelje o malim preduzećima, razraditi i primijeniti višegodišnji plan aktivnosti za statistiku i izraditi redovne, pouzdane procjene nominalnog i realnog GDP-ja, podatke o (ne)zaposlenosti, inflaciji, platnom bilansu, platama i industrijskoj proizvodnji, osigurati saradnju sa Eurostatom, osigurati punu operativnost objedinjenog vladinog računa u okviru Ministarstva za trezor i finansije BiH, osigurati transparentno izvršenje budžeta, ojačati procese izrade budžeta u svim ministarstvima, ojačati sveobuhvatni plan u pogledu unutrašnjeg duga u dogovoru sa MMF-om, implementirati Strategiju evropskih integracija, razvijati sposobnost progresivnog usaglašavanja zakona sa acquisom, proširiti ulogu BiH u programiranju i implementiranju CARDS-a, pokazati djelotvorno funkcioniranje Konkurencijskog vijeća i entitetskih Ureda za konkurenciju i zaštitu potrošača, jačati implementaciju konzistentnog i djelotvornog režima javnih nabavki, uključujući i funkcioniranje Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi, nastaviti osiguravati slobodno kretanje roba i usluga unutar BiH, osigurati puno funkcioniranje Zavoda za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo, pojačati sposobnost planiranja politika i pregovaranja u Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, dalje razvijati sposobnost Ureda za veterinarstvo BiH i osigurati puno funkcioniranje Fitosanitarnog ureda, stvoriti regulatorni okvir za tehničke standarde,

intelektualna i industrijska vlasnička prava u skladu sa standardima EU-a, slobodnim zonama upravljati u skladu sa acquisom, dovršiti spajanje carina i osigurati punu implementaciju plana carinske reforme, Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje razviti u Fiskalno vijeće sa sposobnošću definiranja politika, jačati administrativne kapacitete carinskih i poreznih organa, potpuno implementirati dogovorene reforme PBS-a, održati nezavisnost Regulatorne agencije za komunikacije, osigurati harmonizaciju regulatornog okvira za energiju i uspostavu jedinstvenog regulatornog tijela na nivou BiH, uključujući implementaciju Zakona o formiranju ISO-a i TRANSCO-a, jačati kapacitete na nivou države na planu okoliša, implementirati međunarodne obaveze preuzete na Ohridskoj konferenciji o sigurnosti i upravljanju granicama, kao i mjere prezentirane na Ministarskom forumu o pravosuđu i unutrašnjim poslovima EU - Zapadni Balkan u novembru 2003, podržavati i implementirati Strategiju integriranog upravljanja granicama, razvijati saradnju između DGS-a, carinske službe, policije i tužilaštva kako bi se presjekla i krivično tretirala trgovina ljudima i drugi prekogranični kriminal, pokazati punu implementaciju svih mjera dogovorenih Akcionim planom borbe protiv organiziranog kriminala, prezentiranim na Ministarskom sastanku o pravosuđu i unutrašnjim poslovima u Briselu, novembra 2003, pokazati djelotvorno državno upravljanje politikama azila i migracija, pratiti i izvještavati o operacijama, nastavljati sa pregovorima i zaključenjem Sporazuma o ponovnom prihvatu.

BUDUĆI KORACI

*Uvod; Suvišna polemika oko brzine priključenja BiH Evropskoj uniji; Početak pregovora - prva propuštena prilika; Prvi slijedeći korak; Iz dobrovoljnog u obavezno usklađivanje zakonodavstva BiH sa *acquisom*; Prilagodavanje u oblasti tržišta; Ostale posljedice ugovornih odnosa; U Evropu ukidanjem OHR-a; U Evropu promjenom Ustava; Od potencijalnog kandidata do statusa kandidata za članstvo u EU; Pregovorima do punopravnog članstva; Izazovi na putu evropskih integracija; Umjesto zaključka*

"Ne možemo valjano pobijediti nacionalizam drugih suprotstavljajući mu naš vlastiti. Nacionalističkom valu može se odoljeti samo konstruktivnom i zajedničkom politikom, u okviru koje će svako, zahvaljujući istinskoj uzajamnoj povezanosti interesa i napora, naći svoj račun." (R. Schuman)

Uvod

Obaveze iz 16 prioritetnih područja Studije, koje su se realizirale u toku 2004. i dijelom 2005, Studija izvodljivosti iz 2003. i Mapa puta Evropske unije od prije četiri godine su prošlost. Početak pregovora i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom su bliža budućnost, pregovori o pristupanju Evropskoj uniji dalja budućnost. Bez obzira što je u procesu evropskih integracija formalno od 1998, kada je sa Evropskom unijom formirano Konsultativno radno tijelo, Bosna i Hercegovina je na samom početku tog procesa. Do sada je ona dobrovoljno usklađivala svoje zakonodavstvo sa *acquis communitaireom*. U buduću će to biti obaveza koja će proizaći prvo iz ugovornih obaveza, a kasnije iz punopravnog članstva. Zbog toga, one suštinske promjene još nisu ni započele.

Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH ostaje da nastavi sa političkom polemikom, usaglašavanjem i usvajanjem stotina novih zakona. Pred Bosnom i Hercegovinom su značajne promjene, formiranje novih institucija i bolne reforme. U okviru evropskih integracija u toku 2004. stvoreno je ili rekonstruirano 25 institucija. U vrijeme priključenja, prema iskustvu zemalja koje su već prošle kroz taj proces, bit će neophodno imati oko stotinu institucija koje će regulirati slobodan protok ljudi, roba, kapitala i usluga i druge značajne oblasti.

Nakon ispunjenja 18 smjernica EU-ove Mape puta i preporuka iz 16 prioritetnih područja, Bosnu i Hercegovinu očekuju treći i četvrti krug obaveza. Svaka nova "mapa puta" bit će kompliciranija i sa dužom listom obaveza od prethodne. Ispunjavanje jednog seta uvjeta kvalificira nas za prelazak u fazu naprednijih odnosa sa Evropskom unijom. Uvjetno kazano, razlikujemo dvije takve faze prije nego što BiH postane punopravni član. Prva se odnosi na ugovorne odnose, fazu pridruživanja, druga je pretpristupna. I jedna i druga se mogu razložiti na nekoliko vrlo specifičnih koraka. Njihov broj ukazuje na svu složenost procesa evropskih integracija. Time se također objašnjava zašto priključenje traje desetak godina, u slučaju nekih država i desetine godina. Koraci koji se navode u nastavku odnose se na zemlje iz Procesu stabilizacije i pridruživanja.

1. Preporuka Evropske komisije Vijeću ministara EU-a za početak pregovora o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju;
2. Saglasnost Vijeća ministara EU-a i davanje mandata za početak pregovora Evropskoj komisiji;
3. Određivanje pregovaračkih pozicija BiH i Evropske unije;
4. Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju;²⁰⁶
5. Parafiranje i potpisivanje Sporazuma;
6. Stupanje na snagu Privremenog sporazuma;
7. Ratifikacija Sporazuma u Evropskom parlamentu,

8. Parlamentarnoj skupštini BiH i u parlamentima zemalja članica EU-a,²⁰⁷ te stupanje Sporazuma na snagu;²⁰⁸
9. Implementacija obaveza iz Sporazuma;
10. Podnošenje zahtjeva za punopravno članstvo.

Svi spomenuti koraci u fazi ugovornih odnosa su međusobno povezani. Evropska komisija ne može dobiti mandat za početak pregovora prije nego što Vijeće ministara EU-a ne potvrdi njenu preporuku. To se, međutim, ne odnosi na podnošenje zahtjeva za punopravno članstvo, što je vlastita procjena svake zemlje. Zemlja može podnijeti aplikaciju za članstvo i prije nego što njen Sporazum sa EU-om stupi na snagu. Već su zabilježeni takvi slučajevi, i to sa Estonijom, Latvijom i Litvanijom, koje su zahtjeve za članstvo podnijele 1995, i Slovenijom, koja je aplicirala 1996, iste godine i istog mjeseca kada je potpisala Sporazum o pridruživanju sa EU-om.

Vrijeme je, također, bitan faktor. Ministri vanjskih poslova zemalja članica se ne sastaju svake sedmice u Briselu. Od dana kada Evropska komisija predloži početak pregovora do realiziranja pregovora može proteći više od pola godine. Neki od gore pobrojanih koraka su proceduralne ili protokolarne naravi. Drugi podrazumijevaju jasno definirane obaveze državnih organa, donošenje novih zakona te harmoniziranje postojećih sa evropskim standardima.

Ispunjavanje svih uvjeta u fazi ugovornih odnosa kandidira BiH za prelazak u fazu viših, naprednijih odnosa, sa krajnjim ciljem potpune integracije u unutrašnje tržište i dobijanja statusa punopravnog člana Evropske unije. Nakon implementiranja ugovornih obaveza, primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU-om, BiH će ući u pretprijemnu fazu i započeti pregovore o članstvu. Ulazak u pretpristupnu fazu znači i promjenu statusa - od potencijalnog kandidata do kandidata za članstvo. Taj dio također se može podijeliti u nekoliko koraka:

1. Novi upitnik (Studija izvodljivosti) Evropske komisije;

2. Pozitivno mišljenje i preporuka Evropske komisije za početak pregovora o članstvu;
3. Evropsko vijeće prihvata mišljenje i daje preporuku za otvaranje pregovora;
4. Međuvladina konferencija Evropske unije i države podnositeljice zahtjeva za članstvo;
5. Odluka o početku pregovora;
6. Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva (*screening*);
7. Pregovori po poglavljima pravnog naslijeđa EU-a (*acquis communautaire*);
8. Potpisivanje Ugovora o pristupanju Evropskoj uniji; Punopravno članstvo.

Suština približavanja Evropskoj uniji je u ispunjavanju triju kriterija iz Kopenhagena i jednog iz Madrida, usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije. Usaglašavanje i primjena usaglašenih propisa je postepen postupak, prisutan u cijelom procesu evropskih integracija. Prije potpisivanja ugovornih odnosa usklađivanje pravnih propisa je dobrovoljno, dok potpisivanjem i ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, ono postaje obavezujuće. Sve ostalo je stvar volje, znanja, lobiranja i tehnike.

Suvišna polemika oko brzine priključenja BiH Evropskoj uniji

"Nema kratica u procesu evropskih integracija, a na vama je da odredite brzinu kojom će se BiH kretati na ovom putu."²⁰⁹ Uzimajući u obzir spomenute korake i službeni stav Delegacije Evropske komisije, Bosna i Hercegovina neće biti izuzetak u ovom procesu.

Kako se Evropska unija nije napravila za jedan dan tako ni postupak usklađivanja nacionalnih zakona sa evropskim standardima ne može biti okončan za tri, četiri godine. Dosadašnja isku-

stva potvrđuju da se radi o procesu koji traje najmanje desetak godina. Ugovor o pridruživanju (Evropski sporazum) Poljske sa EU-om potpisan je 1991, zahtjev za članstvo predat je tri godine kasnije. Na osnovu pozitivnog mišljenja Evropske komisije, te prihvatanja istog u Evropskom vijeću u Luksemburgu, Poljska je prvo postala zemlja kandidatkinja 1997. a potom i započela pregovore o pristupanju, godinu dana kasnije. Pregovori i zatvaranje jednog po jednog poglavlja *acquisa* trajali su od 1998. do 2002, kada su zaključeni na Evropskom vijeću u Kopenhagenu. Češka je zajedno sa Slovačkom potpisala Sporazum o pridruživanju 1993. Slovačka je 1995. podnijela zahtjev za punopravno članstvo, Češka je to učinila 1996. Bez obzira što je to učinila godinu dana kasnije, Češka je, odlukom Evropskog vijeća, postala zemlja kandidatkinja 1997, Slovačka dvije godine kasnije. Brzina usklađivanja zakona u ovim dvjema zemljama odredila je i tempo njihovog približavanja Briselu. Na kraju, obje su postale punopravne članice 1. maja 2004.

Neki u Bosni i Hercegovini ipak zagovaraju brzo priključenje Evropskoj uniji. Jedni to čine argumentirano, drugi "lupaju". Oni koji činjenicama brane takve stavove smatraju da su sve te procedure, odluke i koraci do punopravnog članstva administrativni nonsens. U suštini, pozivaju se na neke slučajeve evropskog proširenja iz prošlosti, Grčku²¹⁰ najčešće. Nakon što je Grčka 1975. predala aplikaciju za članstvo, Evropska komisija je iznijela negativno intonirano mišljenje i predložila Evropskom vijeću tranzicijski period prije otvaranja pregovora. Međutim, Evropsko vijeće je napravilo presedan, odbacilo je mišljenje Evropske komisije i donijelo politički motiviranu odluku da pregovori sa Grčkom mogu započeti. Nakon što je okončala pregovore, Grčka je, preko reda, i postala punopravni član 1981. Međutim, slučaj Grčke, uz sve druge razlike, nije dobar za poređenje sa BiH i zbog odsutstva kriterija za članstvo iz Kopenhagena u to vrijeme.

Makedonija je od pet zemalja zapadnog Balkana 2001. prva potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU-om. Ona

je praktično iz krizne faze ušla u fazu ugovornih odnosa sa Briselom. Radilo se o klasičnom političkom ustupku ili evropskoj "šargarepi", u zamjenu za potpisivanje Ohridskog sporazuma, što, konačno, nije ni bio loš potez. Slučaj Hrvatske također nije daleko od forsiranja brzog priključenja. Ostat će zabilježeno da je glavna tužiteljica Haškog tribunala Carla Del Ponte, tri mjeseca nakon pozitivne odluke Vijeća EU-a o pokretanju pregovora oko punopravnog članstva sa Hrvatskom 2005, izvjestila Evropsku uniju da "Hrvatska, Srbija i Crna Gora i Bosna i Hercegovina ne saraduju u potpunosti sa Tribunalom". Hrvatska je, poput Slovenije, podnijela aplikaciju za punopravno članstvo i prije nego što je njen Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio na snagu.²¹¹ Da li je Hrvatska uporediva sa Slovenijom, pogotovo uzimajući u obzir prvi politički kriterij? Dalo bi se debatirati o tome. Istina je da kriteriji iz Kopenhagena nisu uvijek sveto slovo za evropske zvaničnike i da prečice ipak postoje. Da li se to može očekivati i u slučaju BiH?

Pretpostavimo da BiH, u toku slijedeće godine, preskoči nekoliko formalnih koraka i podnese zahtjev za punopravno članstvo. U spomenutoj aplikaciji izrazit će svoju evropsku pripadnost i opredjeljenje, te spremnost da prihvati sve ciljeve i obaveze koje proizlaze iz članstva. Također, može priložiti kraći dokument o postignutim rezultatima u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Hoće li to biti dovoljno da Evropska unija zatvori oči i donese "politički motiviranu" odluku o pokretanju pregovora o punopravnom članstvu? Da li je to realno i da li je to uopće moguće u slučaju BiH? Kako će na takav zahtjev reagirati Vijeće ministara EU-a, kojem se takav zahtjev podnosi? Šta BiH uopće dobija ranim priključenjem Evropskoj uniji? Političari i profesori u BiH koji zagovaraju kratice na putu do punopravnog članstva, trebaju imati odgovore na ovakva pitanja.

S druge strane, Bosna i Hercegovina je specifičan slučaj, zemlja sa slabo izgrađenom strukturom, stranim protektorom i nakaradnim ustavom. Još uvijek joj nedostaju osnovni državni resori. U

ovoj fazi, puko članstvo u Evropskoj uniji i nije najvažnije pitanje. Zbog slabe konkurentne sposobnosti svojih privrednih subjekata ono bi bilo i kontraproduktivno. U Globalnom izvještaju o konkurentnosti koji je izdao Svjetski ekonomski forum (WEF) za 2004. i 2005, u koji je prvi put uvrštena, BiH je zauzela 81. mjesto, od ukupno 104 svjetske ekonomije. Brzo i apsolutno ukidanje carina za proizvode koji dolaze iz EU-a zakinulo bi državni budžet za stotine miliona eura. Brza primjena ekoloških standarda, bez prelaznih faza, zatvorila bi na desetine firmi u BiH i dovela do otpuštanja nekoliko hiljada radnika.

Danas su mnogo važnije promjene koje se radi tog cilja provode u BiH. Pošto evropsku perspektivu podržavaju svi politički subjekti, makar i deklarativno, preporuke i evropski putokaz, kao sredstvo, postaju značajniji od punopravnog članstva, kao krajnjeg cilja. često ponavljana izjava Janeza Potočnika posebno je primjenjiva u slučaju BiH. "Većinu stvari treba uraditi prije ulaska u EU. Članstvo je više nagrada za dobro ponuđen vlastiti put." U svom oproštajnom intervjuu austrijski ambasador u BiH je u oktobru 2004. rekao da "ne postoji mogućnost davanja popusta kada se radi o ispunjavanju evropskih uvjeta".²¹² Na kraju svog puta ka punopravnom članstvu, nakon zatvaranja poglavlja *acquisa* EU-a, BiH će također okončati proces tranzicije i ličiti na svaku drugu demokratsku zemlju sa funkcionalnom tržišnom ekonomijom. Na dan ulaska u EU, kako smatra Potočnik "ništa se neće promijeniti". Sve se već promijenilo prije tog datuma.

Mali pomaci u Bosni i Hercegovini su pravi pomaci. Više takvih pozitivnih rezultata obezbjeđuje postepeno jačanje države, izgradnju njenih institucija i sigurnu integraciju u EU. Korjenite promjene napravljene u kratkom vremenskom intervalu, velika priča, neće obezbijediti brzo članstvo u EU. Teško da mogu vjerovati u suprotno.

Početak pregovora - prva propuštena prilika

Prvi korak Bosne i Hercegovine u smjeru kandidature za članstvo je početak pregovora o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Privremenog sporazuma, koji se odnosi na trgovinske mjere sa Evropskom unijom. U slučaju BiH, to se moglo desiti u drugoj polovini 2004. Michael Humphreys je 21. februara 2004. najavio: "Ukoliko se neophodne stavke postignu do jula ove godine, što bi bilo vrlo optimistično, onda će Evropska komisija negdje između jula i septembra provjeriti hoće li Vijeće ministara EU-a dati mandat Komisiji da započne pregovore." Jedan od najboljih poznavalaca prilika u Briselu Zekerijah Smajić je u svom autorskom tekstu detaljno razradio taj scenarij. "Evropska komisija je ponudila idealnu varijantu: da 16 uvjeta bude ispunjeno do kraja juna, da juli bude mjesec parlamentarne verifikacije neophodnih zakona, avgust je mjesec kolektivnih odmora u Briselu, u septembru bi Evropska komisija pripremila preporuku Vijeću ministara EU-a, a u oktobru bi se Vijeće moglo konačno izjasniti i ovlastiti Komisiju o eventualnom početku pregovora između EU-a i BiH."²¹³ Nije nepoznato da je stari saziv Evropske komisije bio naklonjen BiH i da je to bila izuzetna prilika. Direktor Generalnog direktorata za proširenje Reinhard Priebe²¹⁴ izjavio je da se "Evropska komisija zalaže za brže približavanje bivših jugoslovenskih republika zajednici 25 zemalja".²¹⁵ Bosna i Hercegovina, nažalost, nije iskoristila ponudenu priliku zbog spore provedbe velikog broja zakona usvojenih tokom 2004. i nesaradnje sa Haškim tribunalom. Morat će se pričekati da to učini novi saziv Evropske komisije.

Druga prilika će uslijediti uskoro. U najpovoljnijoj varijanti, Evropska komisija može objaviti pozitivno mišljenje i dati preporuku za ulazak u fazu ugovornih odnosa do sredine 2005. Konkretni pregovori započeli bi nešto kasnije. I ovaj put, takvu mogućnost najavio je šef Delegacije Evropske komisije u BiH Michael Humphreys na konferenciji "EU i Zapadni Balkan" 10. novembra 2004. Takvu mogućnost ponovio je 5. januara 2005. u

izjavi za *Dnevni avaz*. "Nadam se da bi, ako se održi dosadašnja dinamika provedbe reformi, već do kraja godine mogli početi pregovori o stabilizaciji i pridruživanju." Preporuku je najavio i Paddy Ashdown u svojoj novogodišnjoj poruci. "Bosna i Hercegovina će imati veoma dobre šanse da se kvalificira za naredne historijske korake na svom putu ka Evropi i NATO-u za samo nekoliko mjeseci."²¹⁶ Ako se i donese takva preporuka, nju će morati potvrditi 25 ministara vanjskih poslova država članica EU-a. "Jedino BiH je u stanju osigurati taj uspjeh", stoji u Izvještaju Evropske komisije o stabilizaciji i pridruživanju BiH za 2004. I druga prilika će zavisi od sposobnosti institucija BiH da obezbijede funkcioniranje novih institucija, uposle kadrove i omogućuće njihovo finansiranje. Odsustvo saradnje sa Haškim tribunalom će također negativno uticati na pozitivno mišljenje Evropske komisije.

Ukoliko bi pregovori sa Evropskom komisijom zaista i započeli 2005, oni bi trajali minimalno šest mjeseci, što je bio slučaj sa Hrvatskom, koja je pregovarala Sporazum od novembra 2000. do maja 2001. Tada su ga bivši ministar vanjskih poslova Hrvatske Tonino Picula i bivši komesar za vanjske poslove Cris Patten parafirali u Briselu. U negativnoj varijanti, pregovori bi trajali znatno duže, što je bio slučaj Albanije, koja je započela pregovore u martu 2003. i vodila ih tokom cijele 2004. Nije moguće biti brži od Hrvatske, moguće je biti sporiji od Albanije.

Prvi slijedeći korak

Nakon što Evropska komisija dobije mandat za početak pregovora, ostaje da se odrede pregovaračke pozicije i dogovori datum početka pregovora. Sve su to formalni koraci koji će potrajati par dodatnih mjeseci. U isto vrijeme, Vijeće ministara BiH trebalo bi odabrati najsposobnije stručnjake koji će biti dio nacionalnog pregovaračkog tima i pripremati pregovaračke pozicije BiH. Njegovi članovi trebaju zastupati nacionalne interese Bosne i

Hercegovine, demonstrirati odlično znanje o evropskim institucijama i biti izuzetni pregovarači. Uspješna iskustva drugih zemalja pokazuju da se članovi njihovih pregovaračkih timova nisu mijenjali u toku cijelog procesa približavanja Evropskoj uniji. Slovenački tim je pregovarao i ugovorne odnose i članstvo Slovenije u EU. Zbog kontinuiteta, ekspertize i odsustva politike, sve vrijeme je uživao apsolutnu podršku i povjerenje kompletne slovenačke javnosti. Uspjeh nije izostao. Slovenački put do punopravnog članstva bio je najkraći u odnosu na ostale zemlje srednje i istočne Evrope.

Šta su zapravo ovi pregovori i koliko se objektivno može uticati na usaglašenu poziciju Evropske unije? Prije svega, treba znati da evropski standardi nisu predmet nikakvog pogađanja. S druge strane, početna verzija Evropske unije nudi ograničene mogućnosti za izmjene. Evropski prijedlog Sporazuma, prije nego što ugleda svjetlo dana, prolazi kompliciranu proceduru usaglašavanja u Vijeću ministara EU-a. Prije nego što Vijeće odobri svoj prijedlog, o njemu se raspravlja u Komitetu stalnih predstavnika²¹⁷ COREPER. Prvu verziju pripremaju zamjenici stalnih predstavnika ili ambasadora (COREPER II). Dijelove koje oni ne usaglase prenose na viši nivo - ambasadorima ili stalnim članovima (COREPER I). Ambasadori usaglašavaju sporne dijelove i svoju verziju dostavljaju ministrima vanjskih poslova radi usvajanja konačnog prijedloga Sporazuma. U ovako kompliciranoj proceduri, Evropska unija će teško prihvatiti mogućnost značajnijih izmjena, pogotovo ako se službeni prijedlog Sporazuma Vijeća ministara EU-a mora vratiti na početak, u COREPER II.

Međutim, neka simbolična "trgovina" ipak postoji. Ona se posebno odnosi na određivanje prelaznog perioda za ispunjavanje obaveza i sporazuma. Hrvatska je uspjela ispregovarati 6 godina prelaznog perioda, za razliku od Makedonije, koja je ostala kod početnog prijedloga Evropske unije od 10 godina. Hrvatski pregovarački tim je također energično pregovarao pitanje kupovine nekretnina u toj zemlji. Na kraju su uspjeli održati neka ogra-

ničenja i izuzetke do punopravnog članstva u pogledu sticanja nekretnina za državljane EU-a. Usaglašavanje je također moguće kod Privremenog sporazuma u dijelu koji se odnosi na liberalizaciju tržišta za industrijske i poljoprivredne proizvode iz EU-a. Dvije strane pregovaraju postepeno otvaranje tržišta kroz višegodišnje prelazno razdoblje, po uzoru na asimetričan princip spoljnotrgovinskih ugovora. Hrvatska je uspjela ispregovarati trogodišnje i šestogodišnje prelazno razdoblje za industrijske proizvode i šestogodišnje prelazno razdoblje za poljoprivredne proizvode. Kod nekih poljoprivrednih proizvoda²¹⁸ dozvoljeno je zadržavanje određene carinske zaštite i nakon isteka prelaznog perioda. Konačno, hrvatski pregovarači su uspjeli obezbijediti i primjenu zaštitnih mjera u slučaju velikog povećanja uvoza koji bi eventualno ugrozio stabilnost njihovog tržišta. Kako će u svemu tome proći BiH, zavisit će od spremnosti i sposobnosti njenog pregovaračkog tima da na najbolji način prezentira svoju poziciju i argumente.

U toku samih pregovora treba očekivati nastavak promjena u BiH. Prioritet vjerovatno neće biti usvajanje novih zakona, nego primjena postojećih i jačanje horizontalne i vertikalne koordinacije institucija u cijeloj državi. One države koje su već pregovarale ugovorne odnose, uspostavljale su interinstitucionalne radne grupe, zadužene za pojedina pregovaračka poglavlja, i tako servisirale svoje pregovaračke timove. Osim njihovog formiranja, BiH će u toj fazi nastaviti sa implementacijom Srednjoročnih prioriteta Evropske unije, objavljenih u Evropskom partnerstvu u martu 2004. S obzirom da su predviđeni za period od tri do četiri godine, njihova primjena će zahvatiti i fazu ugovornih odnosa, kada i sam Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU-om bude potpisan. Nadam se.

Također, u to vrijeme treba očekivati početak organiziranog, mada još uvijek volonterskog pristupa prevodenju pravnih propisa Evropske unije. Zbog svoje složenosti, ovaj posao će trajati i u narednim fazama odnosa sa Evropskom unijom. Završetkom

prevodenja nekog pravnog propisa Evropske unije stvara se novi pravni akt, koji izaziva pravne učinke na nacionalno zakonodavstvo. Uspješno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa evropskim standardima nije moguće ukoliko *acquis communautaire* nije dostupan na službenim jezicima u BiH. Već danas su pokrenute pripreme za ovaj veoma zahtjevan, složen i dugotrajan postupak. Sačinjena je lista prevodilaca, potencijalnih vanjskih stručnjaka, priprema se terminološki rječnik evropskih integracija itd.

Ulaskom u pregovore sa EU-om, "u BiH se sve mijenja, kao i sama BiH. Mijenjaju se i položaj i uloga međunarodne zajednice u njoj."²¹⁹ Treba očekivati nastavak preuzimanja vlasništva nad reformama od međunarodne zajednice. Dok postoji samo konsultativni forum, u vidu Konsultativne radne grupe EU-BiH, postojat će i OHR. Ako je u ranoj postdejtonskoj fazi bila nužna američka *hard* diplomatija i primjena vojnog dijela Sporazuma, onda je u njenoj kasnijoj fazi bio potreban i visoki predstavnik sa Bosniskim ovlastima. Bonske ovlasti su uvedene u decembru 1997, kada se u BiH još uvijek održavao mir i upravljalo krizom. Ovom odlukom, međunarodna zajednica je, na mala vrata, uvela poluprotektorat u BiH, te započela primjenu civilnog aspekta mirovnog sporazuma. Važne odluke su se usvajale na međunarodnim forumima, umjesto u institucijama vlasti u BiH. Njih je provodila, kroz paralelan sistem vladavine, "Bijela kuća" na Miljacki. Primjenom ili prijetnjom da će biti korištene u dejtonskoj fazi, Bosnske ovlasti su doprinijele izgradnji mira, stabilizaciji BiH i postizanju prvih poslijeratnih rezultata. OHR je nametao ili pomagao da se usvoje važne odluke, od zajedničkih tablica, zastave ili pasoša do trasiranja jedinstvene obavještajne službe, vojske i policije. Evropske "šargarepe", u vidu finansijske pomoći, trgovinskih preferencijala ili ponude ugovornih odnosa, ne bi djelovale da nije bilo mogućnosti kažnjavanja neposlušnih političara.

Međutim, kada se iz faze konsultacija sa Briselom pređe u fazu ugovornih obaveza, Bonske ovlasti postaju strano tkivo. Ugovo-

rne obaveze pregovara i potpisuje, svojom voljom, isključivo država BiH. S druge strane, Evropska unija ne želi imati treću stranu, kao garant provedbe Sporazuma. Tada će Brisel očekivati više ozbiljnosti, sposobnosti i samostalnosti od strane institucija BiH. Partner u pregovorima može biti samo suverena država koja samostalno preuzima odgovornost za primjenu svih dijelova Sporazuma. Preduvjet za preuzimanje odgovornosti su neupitna politička volja, razvijeni sopstveni kapaciteti i funkcionalnost institucija. U Evropsku uniju ne možete sa OHR-om, poručila je u više navrata Doris Pack, članica Evropskog parlamenta.

Ugledni analitičari Evropske inicijative za stabilnost (ESI)²²⁰ također zagovaraju prenos ovlasti sa OHR-a na domaće institucije. I dok oni smatraju da visokom predstavniku treba uskratiti Bonske ovlasti, Međunarodna krizna grupa (ICG)²²¹ zagovara suprotno mišljenje - koristiti ova ovlaštenja što je moguće više i češće, kako bi BiH ranije trasirala evropski put. Sličnog je mišljenja i Sulejman Tihić, član Predsjedništva BiH, koji zagovara produžetak misije OHR-a. Prisustvo OHR-a ocijenjeno je "potrebnim i korisnim sve do promjene Ustava BiH i osiguranja preduvjeta da naša zemlja postane punopravna članica porodice evropskih zemalja."²²²

Šta god bila njegova budućnost, visoki predstavnik je već najavio smanjenje svog osoblja. U zadnje vrijeme, sve se više potencira njegova uloga kao specijalnog predstavnika Evropske unije, odnosno posao koordinatora rastuće evropske familije u BiH, koja okuplja Delegaciju Evropske komisije, Policijsku misiju Evropske unije (EUPM) i Evropske snage (EUFOR). U najužim međunarodnim krugovima, pregovori sa Evropskom unijom 2005. se vezuju za početak primjene izlazne strategije OHR-a. Tada bi visoki predstavnik trebao imati ovlasti britanske kraljice. Eventualno potpisivanje Sporazuma 2006. vezuje se za postupno okončanje njegove misije.

Unutrašnji pregovori, usaglašavanje stavova svih interesnih grupa, bit će jednako veliki izazov kao i pregovaranje sa EU-om.

Okončanje pregovora sa EU-om omogućit će povećan nivo saradnje među političkim subjektima unutar BiH, jačanje svijesti građana o evropskim integracijama, veću integraciju društva, akademske zajednice i nevladinog sektora.

Treba očekivati nekoliko krugova službenih pregovora, koji se mogu odvijati u Briselu ili Sarajevu, dvije ili tri tehničke rasprave, te niz dodatnih sastanaka na stručnom nivou, kako bi se usaglasila pitanja u vezi sa trgovinskim dijelovima Sporazuma. Sporazum će se vjerovatno parafirati u Briselu, između komesara za proširenje i lidera pregovaračkog tima BiH. Pozitivan scenario je 2006. godina, ranije nije moguće, kasnije svakako jeste.

Iz dobrovoljne u fazu obaveznog usklađivanja zakonodavstva

Nakon pregovaranja, parafiranja i potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Bosna i Hercegovina ulazi u fazu ugovornih odnosa sa Evropskom unijom. Okončana procedura ratifikacije i njegovo stupanje na snagu predstavljaju prelazak iz faze dobrovoljne harmonizacije u fazu obaveznog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa evropskim pravnim naslijeđem. Sporazum će se odobriti u skladu sa predviđenim procedurama potvrđivanja u BiH, Evropskom parlamentu i parlamentima zemalja članica EU-a. Ako pretpostavimo da će pregovori započeti do sredine 2005. onda je najbolja varijanta za potpisivanje Sporazuma kraj 2006. godine.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju omogućava nastavak političkih, pravnih i ekonomskih reformi. Prije svega, uspostavlja se politički dijalog sa Evropskom unijom i njenim državama članicama. Do te faze vodili su se neformalni razgovori sa službenim Briselom, konsultacije o različitom broju pitanja, pogotovo kroz mehanizam plenarnih sjednica CTF-a. Faza pregovora, koja prethodi potpisivanju Sporazuma, djelimično će promijeniti

konsultativni karakter odnosa. Njegovim potpisivanjem, međutim, BiH će institucionalizirati odnose sa EU-om, kroz formiranje novih struktura. Najznačajnije je Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, zajedničko tijelo sastavljeno od članova Vijeća ministara Evropske unije, Evropske komisije i Vlade Bosne i Hercegovine. Njegova nadležnost se ogleda u nadziranju primjene potpisanog Sporazuma. Također će se formirati Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Zahvaljujući svim tim tijelima, komunikacija će se formalizirati, a međusobni odnosi učvrstiti.

Bosna i Hercegovina također postaje pridruženi član EU-a i potvrđuje status potencijalnog kandidata. Pridruženo članstvo je važan korak do konačnog priključenja i znak da je država sposobna da samostalno provede sveobuhvatne reforme i primijeni ih u praksi. Ta faza je ozbiljnija i složenija od svih prethodnih. Sporazum je dokument od nekoliko stotina stranica, sa dugom listom zahtjeva. Pozitivne strane su daljnja izgradnja i jačanje državne strukture, posebno u reguliranju unutrašnjeg tržišta BiH. Negativne strane su postepeno otvaranje tržišta i ukidanje carina za uvezene proizvode iz EU-a. Konačno, Sporazum će postepeno pripremati BiH za punopravno članstvo.

Ugovorni odnosi će također omogućiti postepenu integraciju BiH u području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike Evropske unije. Vanjskopolitički stavovi BiH će se usklađivati sa evropskim partnerima. Redovno će se razmjenjivati informacije o svim pitanjima od obostranog interesa. Bosna i Hercegovina će imati obavezu prihvatanja odredbi, pravne strukture, kao i organizacijskih mehanizama Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a, uključujući i vojne segmente. Uzimajući u obzir evropsku politiku, posebna pažnja će se posvetiti odnosu BiH prema Međunarodnom krivičnom sudu, Protokolu iz Kjota, borbi protiv terorizma i oružja za masovno uništavanje. I u svim drugim međunarodnim pitanjima u kojima postoji jedinstven stav EU-a, potencijalni kandidati za članstvo podržavat će takve stavove. Ako je BiH ranije i mogla potpisati ugovor o neizručivanju ame-

ričkih vojnika Međunarodnom krivičnom sudu, što se protivilo usaglašenom stavu zemalja članica EU-a, to neće biti moguće u vrijeme ugovornih odnosa. Nije li Hrvatska, u vrijeme provedbe svog Sporazuma, odbila potpisati isti ugovor sa SAD-om. Na zahtjev Sjedinjenih Država da se pregovori sa Hrvatskom odlože, Evropska unija je odgovorila da su njeni odnosi sa tom zemljom njeno unutrašnje pitanje.²²³

Prihvatanje Zajedničke vanjske i sigurnosne politike ne bi trebalo biti teška obaveza za BiH, s obzirom na poklapanje interesa i stavova, uz izuzetak ugovora sa SAD-om u vezi sa Međunarodnim krivičnim sudom. U oblastima razoružanja, ljudskih prava, nelegalne trgovine naoružanjem, ravnopravnosti spolova, upotrebe hemijskog naoružanja, nuklearnih proba i oružja za masovno naoružavanje, Evropska unija i Bosna i Hercegovina imaju podudarne stavove. Posljednja sve više prihvata učešće u međunarodnim misijama. Svoje vojne ili policijske snage već je poslala u Kongo, Etiopiju, Timor i Liberiju. Posebno zadovoljstvo Evropske unije ogleda se u prihvatanju službenog Sarajeva da EUFOR zamijeni misiju SFOR-a u BiH. Ulazak u fazu ugovornih odnosa također znači da BiH izlazi iz faze kada je rješavala elementarna kršenja ljudskih prava iz prve generacije, poput političkih prava, i ulazi u fazu rješavanja ljudskih prava druge generacije, poput ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Ulaskom u fazu ugovornih odnosa, započet će obavezno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim naslijedom Evropske unije. Ono neće biti moguće bez uspostave odgovarajućih institucionalnih struktura, efikasnih procedura i jednoobrazne metodologije usvajanja i primjene propisa usaglašenih sa *acquisom*. Proces prilagođavanja otvara mogućnost promjene pravnih akata, od Ustava BiH, kao najvišeg, do uredbi ili nekih drugih nižih pravnih propisa.

Obavezno usaglašavanje pretpostavlja i obaveznu primjenu u BiH. To znači da se neće prenositi samo nadležnosti, nego i admi-

nistrativni kapaciteti i finansiranje novoformiranih institucija, čime će se racionalizirati entitetske administracije i smanjivati entitetski budžeti u korist državnog. Odsustvo koherentnog sistema legislative, jedinstvenog administrativnog i jedinstvenog političkog prostora u BiH bilo je moguće do ulaska u fazu ugovornih odnosa. Primjenom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, to više neće biti slučaj. Zakonski projekti će biti dio sistema zemlje, primjenjivi na cijelom njenom području. Prioritetna područja u postupku harmonizacije zakona odnosit će se na: konkurenciju, državnu pomoć, intelektualno, industrijsko i trgovačko vlasništvo, javne nabavke, mjeriteljstvo, ocjenjivanje uskladenosti, zaštitu potrošača, računovodstveno pravo, finansijske usluge, promet, zdravlje i sigurnost na radu, te zaštitu podataka.

Iskustva drugih zemalja nam govore da se formiraju interinstitucionalne i druge radne grupe po poglavljima *acquisa*. Također, treba očekivati da svako ministarstvo, koje predlaže zakone Vijeću ministara BiH, izgradi sopstvene kapacitete i formira jedinice za njihovo usaglašavanje. Zbog isturenosti države u cijelom postupku, nužna će biti promjena u broju poslanika u državnom parlamentu. Uzimajući u obzir broj komisija, kojih će biti više od dvadeset, ispada da će svaki poslanik biti u četiri, pet radnih grupa. Tako se može desiti da jedan poslanik treba da upoređuje domaće zakone sa pravnim propisima EU-a iz oblasti transporta, okoliša, konkurencije i poljoprivrede. Pošto naši poslanici nisu "supermeni", treba očekivati drastično smanjenje parlamentaraca na nižim nivoima i povećanje broja članova Predstavničkog doma i Doma naroda BiH. Mada ovo povećanje zvuči apsurdno, uzimajući u obzir njihov dosadašnji angažman, ono je krajnje nužno u toj fazi evropskih integracija.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je prilagođen situaciji u svakoj pojedinoj zemlji. Bosna i Hercegovina će također imati određene specifičnosti u fazi ugovornih odnosa. One će se odnositi na pojačanu izgradnju državnih institucija, smanjenje entitetskih ili kantonalnih administracija, ustavne promjene i ukidanje

funkcije visokog predstavnika. Ako se u vrijeme pregovora Sporazuma ovlasti visokog predstavnika smanjuju, onda se u vrijeme njegove primjene one potpuno ukidaju. Ugovorni odnosi BiH sa EU-om su nespojivi sa elementima poluprotektorata. Evropska unija će predvoditi i nadgledati evropski put BiH u fazi primjene Sporazuma. To neće biti OHR.

Prilagodavanja u oblasti tržišta

Osim uticaja Brisela na stavove BiH u vanjskoj politici, očekuju se promjene i u sferi ekonomije. Ako su oporezivanje, carina ili statistika ranije prenijeti na državni nivo, u fazi ugovornih odnosa treba očekivati punu primjenu evropskih standarda u tim oblastima. Također, treba očekivati prenošenje nadležnosti na državni nivo u oblastima poljoprivrede i ekonomije ili unutrašnjeg tržišta. Poljoprivreda je specifično pitanje zbog Zajedničke poljoprivredne politike EU-a, na koju se odnosi 45% evropskog budžeta. Riječ je o vrlo skupom i složenom sistemu garantiranih cijena, subvencija i kompenzacija, kojima EU osigurava razumne cijene za svoje potrošače ali i prihvatljive proizvođačke cijene svojih farmera. Sve članice EU-a ili zemlje kandidatkinje za članstvo, ne samo da imaju ministarstvo poljoprivrede nego je taj resor, zbog Zajedničke poljoprivredne politike, jedan od najaktivnijih i najznačajnijih za svaku od njih.

Funkcionalni pregled poljoprivrednog sektora u BiH, kojeg su radili eksperti u okviru projekta reforme javne uprave, uz finansijsku i savjetodavnu pomoć Evropske komisije, ustanovio je nedostatak koordinacije svih nivoa vlasti u ovoj oblasti. "Subvencioniranje se vrši ne samo od strane entitetskih vlada nego i od strane kantonalnih vlada i općina. Istovremeno se subvencionira veliki broj proizvoda, a nedostatak koordinacije doprinosi da se ionako mala sredstva koja se izdvajaju za podršku poljoprivrednoj proizvodnji, neefikasno koriste."²²⁴ Entitetski ministri Rodoljub Trkulja i Marinko Božić također su istakli da

je "reforma i u ovoj oblasti neophodna i da je to put ka evropskim integracijama".²²⁵ Ukoliko ova oblast ostane neuređena, bez uspostavljene koordinacije na državnom nivou, Evropskoj uniji će biti otežano plasiranje fondova pomoći iz ove oblasti, poznatijih kao SAPARD. BiH će ostati uskraćena za poboljšani plasman poljoprivrednih proizvoda, izgradnju struktura za kontrolu kvaliteta, ažuriranje zemljišnih registara, investiranje itd. Moguće je da će i u slučaju poljoprivrede biti formirana komisija, koja će predložiti promjene, poput Komisije za preustroj policijskih snaga u BiH.

Očekuje se također da će Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa biti podijeljeno na dva odvojena resora, ekonomiju ili privredu BiH i vanjsku trgovinu. Prvi bi regulirao privrednu djelatnost, proizvodnju, unutrašnje tržište BiH, jačanje konkurentne spremnosti, zaštitu potrošača, procedure ocjenjivanja usklađenosti, standarde itd. Drugi bi regulirao isključivo spoljnu trgovinu BiH, odnose sa Svjetskom trgovinskom organizacijom itd. I ranije se znalo da je ovaj resor posebno opterećen. Od 346 pitanja iz Studije izvodljivosti, skoro trećina pitanja se odnosila na ovo ministarstvo.

O širenju državnih kompetencija često su govorili i političari. Predsjedavajući Vijeća ministara BiH Adnan Terzić je u nekoliko navrata, u drugoj polovini 2004, najavljivao formiranje Ministarstva rada i socijalne politike i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja na državnom nivou. Bio je to njegov odgovor na potrebu daljnjeg institucionalnog razvoja BiH u vrijeme ugovornih odnosa sa Evropskom unijom. Tako bi se Vijeće ministara BiH, sa početna tri ministarstva iz 1997, preko šest tokom 2000, devet u vrijeme izrade Studije izvodljivosti, približilo optimalnom broju od petnaestak državnih resora, koliko su ih imale države iz Procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Primjena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju omogućit će izgradnju novoformiranih institucija tako da one postanu partner na kog će se Evropska unija osloniti kada BiH postane punopravni član Evropske unije.

Da bi pomogla zemljama u fazi pridruživanja, kasnije i u fazi pristupanja, Evropska unija je pripremila Bijelu knjigu²²⁶ za integraciju na njeno unutrašnje tržište. Ovo uputstvo ima 23 poglavlja²²⁷ i 438 stranica. U Evropskoj uniji postoje i druge Bijele knjige, koje nude smjernice za različite društvene ili privredne djelatnosti. Tako, naprimjer, postoji Bijela knjiga o sigurnosti hrane. Uz pomoć uredbi, direktiva ili preporuka Zajednice, državama se omogućava da postepeno usaglašavaju principe svog tržišta sa evropskim zakonodavstvom. Zemlje ne moraju čekati da se ispune svi zahtjevi Bijele knjige za integraciju na unutrašnje tržište. Prije svega, mogu postepeno ispunjavati uvjete za pojedine grupe industrijskih proizvoda.²²⁸

Stupanjem Sporazuma na snagu, BiH će se kvalificirati za započinjanje pregovora o potpisivanju PECA protokola za pojedine grupe proizvoda ili neke druge protokole o međusobnom priznavanju procedure ocjenjivanja usklađenosti sa Evropskom unijom. Tako se mogu postepeno ispunjavati uvjeti za pojedine grupe proizvoda kroz preuzimanje odgovarajućih tehničkih propisa i izgradnju sistema ocjenjivanja usklađenosti proizvoda sa tim propisima. Na taj način se unutrašnje tržište Unije proširuje na teritoriju zemlje kandidatkinje samo za te grupe proizvoda.

Ako je u toku i nakon izrade Studije izvodljivosti započela izgradnja jedinstvenog ekonomskog prostora, onda će u fazi ugovornih odnosa usklađivanje tržišta BiH sa propisima unutrašnjeg tržišta EU-a biti nastavljeno. U toj fazi, sistemi zakona za proizvode, sistemi ocjenjivanja usklađenosti i sistemi nadzora nad tržištem trebaju biti ugrađeni u nacionalno zakonodavstvo i primijenjeni u praksi. Preduzeća će biti u stanju da certificiraju svoje proizvode kod kuće, mnoge tehničke barijere trgovini će biti uklonjene, pa će domaći privrednici, ukoliko budu konkurentni, nesmetano plasirati svoje proizvode na evropsko tržište. Prilagodavanje zakonodavstva BiH u oblastima konkurencije, intelektualnog vlasništva, cestovnog prometa itd., koje je već započelo, bit će dovršeno potpunom primjenom Sporazuma. U

fazi ugovornih odnosa, do izražaja će doći implementiranje ovih zakona u praksi. Čak i ako perspektiva ulaska u EU nije tako bliska za Bosnu i Hercegovinu, harmoniziranje domaće legislative sa evropskim standardima, iz oblasti slobode protoka roba, kapitala i usluga važan je korak ka smanjenju vanjskotrgovinskog deficita i ukupnom privrednom oporavku.

Ove reforme su u direktnoj vezi i sa povećanjem investicija u BiH, jer svaka strana firma koja želi da otvori proizvodne pogone u BiH, osim trgovinskih preferencijala Evropske unije traži da su zakoni za proizvode isti kao u EU, da je sistem ocjenjivanja usklađenosti priznat od EU-a (akreditiranje, standardizacija, mjeriteljstvo, ispitne i kalibracione laboratorije, inspeksijska i certifikaciona tijela) i da postoje kvalificirani ljudski resursi koji posjeduju znanja neophodna za rad na unutrašnjem tržištu Unije.²²⁹ Efekti koji nastaju primjenom Sporazuma su poboljšani ekonomski status BiH i veći priliv stranih investicija u proizvodne a ne samo uslužne djelatnosti, poput bankarstva ili trgovine, što je do sada bio slučaj.

S druge strane, stupanjem na snagu Privremenog sporazuma, početak će postepeno smanjivanje carina za proizvode koji se uvoze iz Evropske unije u BiH. Dužina trajanja prelaznog perioda za smanjenje carina za uvoz industrijskih i poljoprivrednih proizvoda zavisit će od pregovora koji će prethoditi potpisivanju Sporazuma. Na kraju će se stvoriti područje slobodne trgovine ukidanjem svih carinskih i kvantitativnih ograničenja. Tako će se povlašten status, kojeg je BiH do tada uživala, promijeniti u korist Evropske unije. Također će se pojednostaviti carinske procedure pri uvozu i izvozu roba. Bosna i Hercegovina će nastaviti koristiti pogodnosti potpunog bescarinskog izvoza u EU.

Hrvatska je tokom ugovornih odnosa sa EU-om imala obavezu prilagoditi svoje tržište propisima unutrašnjeg tržišta Evropske unije u oblastima konkurencije, intelektualnog vlasništva, javnih nabavki, infrastrukture kvaliteta, mjeriteljstva, akreditacije, ocje-

njivanja usklađenosti i zaštite potrošača. Također je morala urediti područje pravosuđa, unutrašnje politike, vanjske i sigurnosne politike. Iz dijela koji se odnosi na stabilizaciju, Hrvatska je unaprijedila regionalnu saradnju sa susjedima, radila na povratku izbjeglica i njihovih imovinskih prava. Na kraju, liberalizirala je trgovinu sa EU-om postepenim ukidanjem carina za industrijske i poljoprivredne proizvode.

Ostale posljedice ugovornih odnosa

Ugovorni odnosi također podrazumijevaju da BiH dovrši izradu strateških dokumenata koji će uozbiljiti cijeli posao usklađivanja zakonodavstva. Prije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju izradit će se Strategija evropskih integracija, nakon njegovog potpisivanja Nacionalni program za usklađivanje pravnog poretka BiH sa kompletnim *acquisom*. Oba dokumenta će dodatno sistematizirati cijeli proces evropskih integracija i odrediti njegov vremenski okvir. Strategija je nešto generalniji dokument, koji daje okvirne smjernice. Nacionalni program za usvajanje *acquisa* odredit će dinamiku usvajanja konkretnih politika i reformi koje će približiti BiH punopravnom članstvu. Ovaj posljednji se priprema u fazi ugovornih odnosa, odobrava i potpuno primjenjuje u fazi pregovora za pristupanje Evropskoj uniji. Njegova struktura je uporediva sa kriterijima Kopenhaga. Bit će to prilika za državni aparat da nauči praktimirati strateško planiranje i višegodišnje budžetsko planiranje. Zahvaljujući tome, lakše će se određivati prioritete i efikasnije trošiti finansijska pomoć Evropske unije i drugih donatora.

U fazi ugovornih odnosa, od BiH se očekuje postepeno preuzimanje odgovornosti i veće učešće u upravljanju fondovima Evropske unije. Umjesto Delegacije Evropske komisije, koja vodi procedure nabavki i ugovara poslove u ime BiH, nadležnost za te poslove i donošenje odluka preuzima lokalna vlast. Kompletan prenos ovlasti trebao bi biti okončan prije pristupanja

Evropskoj uniji. Ovaj proces je reguliran članom 164 Uredbe o finansijskom upravljanju.²³⁰ Njime su određeni kriteriji, kada i pod kojim uvjetima Evropska komisija odlučuje o stepenu prenosa nadležnosti na državu korisnicu finansijske pomoći. Loše iskustvo u postdejtonskom vremenu, kada je BiH na raspolaganju imala program PHARE, uskratilo je našoj državi velika finansijska sredstva i značajne reforme. Sve vrijeme trošenja sredstava iz programa CARDS do kraja 2004., Evropska komisija je samostalno odlučivala o našim prioritetima. Sa dejtonskim mentalitetom, u kojem država nije sposobna samostalno strateški planirati, određivati sopstvene prioritete, praviti idejne projekte, raspisivati tendere itd., ne može ni biti ugovornih odnosa sa Briselom.

Ugovorni odnosi, kao novi krug obaveza, neuporedivi su sa svim prethodnim preporukama Evropske unije. Početak i brzina provedbe Sporazuma zavisit će od političke volje, organiziranosti i kapaciteta institucija BiH. Međutim, one će, iznad svega, zavisiti od kvaliteta rješavanja dviju preostalih dejtonskih dilema. Prva se odnosi na status visokog predstavnika u BiH. Drugo pitanje je iskren i otvoren razgovor o ustavnim promjenama i postignuta saglasnost svih političkih subjekata o stvaranju funkcionalne i održive BiH koja je sposobna preuzimati i efikasno primjenjivati sve evropske standarde na cijeloj svojoj teritoriji. U vezi sa ovim dvjema stvarima, postoji jedan paradoks u BiH. One političke opcije koje se zalažu za ustavne promjene nerijetko govore o nužnosti bonskih ovlasti i postojanju OHR-a. S druge strane, oni koji se protive promjenama Ustava BiH žestoko kritiziraju visokog predstavnika kada koristi bonske ovlasti i sankcionira političke predstavnike koji krše ili opstruiraju implementaciju Dejtonskog sporazuma. Ni prvi a ni drugi nisu iskreni i ne mogu biti upravu. Da se razumijemo, reforma ustava ne ide bez ukidanja OHR-a.

Ako je u vrijeme dobrovoljnog usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa evropskim visoki predstavnik za BiH i trebao biti angažiran, prelazak u fazu obavezne harmonizacije dovodi ga pred svršen čin. Nastala praznina se upotpunjuje kroz veće učešće i

odgovornost Evropske unije, struktura koje će se tada formirati, Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje i Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje EU i BiH. Visoki predstavnik postaje specijalni predstavnik EU-a, koji koordinira rad sve šire evropske familije u BiH. U Makedoniji, koja je već potpisala Sporazum sa EU-om, također postoji specijalni predstavnik EU-a, koji pomaže toj zemlji na njenom putu evropskih integracija. Samo u tom kapacitetu, Paddy Ashdown ili neko ko će ga zamijeniti, može biti od pomoći institucijama BiH.

Smanjenje ovlasti OHR-a i promjena Ustava BiH također su dominirale u izlaganju Paddyja Ashdowna pred Venecijanskom komisijom Vijeća Evrope 8. oktobra 2004. Kako je najavljeno, oba pitanja će biti dominantna 2005. i 2006, u periodu pred potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Dosadašnja loša iskustva usvajanja zakona, spore ili nikakve primjene, uporediva su samo sa brzinom kojom se Albanija približava Evropskoj uniji. Bez obzira što tada nije stupio na snagu, Hrvatska je intenzivno provodila svoj Sporazum od 2001. do 2003, nakon čega je podnijela zahtjev za punopravno članstvo u EU. U slučaju BiH, brza implementacija svih tačaka Sporazuma, te podnošenje zahtjeva za članstvo, dvije godine od njegovog potpisivanja je previše idealizirana opcija. Poređenje sa Hrvatskom bit će moguće ako se pristupi radikalnim promjenama i riješe dva spomenuta pitanja. Ako pratimo pozitivni scenario, u kojem sam predvidio da bi se Sporazum mogao potpisati krajem 2006, Bosna i Hercegovina bi mogla podnijeti zahtjev za punopravno članstvo 2-3 godine kasnije. U protivnom, ako nastavimo imati visokog predstavnika u bilo kakvom aranžmanu i nefunkcionalnu državnu strukturu nećemo biti uporedivi ni sa Albanijom.

Svaka zemlja koja nakon potpisivanja Sporazuma želi brzo podnijeti zahtjev za članstvo u EU, priprema detaljan plan njegove realizacije sa preciznim rokovima i nosiocima zadataka. BiH već ima iskustvo pripreme i provedbe manje kompliciranog Plana provedbe 16 prioriternih područja iz Studije izvodljivosti. Nje-

gova realizacija svojevrsna je priprema BiH za provedbu složenijeg i ambicioznijeg programa, koji će uslijediti potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

U Evropu ukidanjem OHR-a

Početak primjene izlazne strategije međunarodnog režima iz BiH je u njegovoj uspješnoj transformaciji u strategiju evropskih integracija.²³¹ Ove godine bit će obilježena desetogodišnjica od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Bit će to prilika da se sumiraju rezultati i sagleda uloga međunarodne zajednice u postkonfliktnom periodu u BiH. Da li se nakon deset godina mira može govoriti o okončanju protektorata? Pozitivan odgovor znači da je to bila "uspješna misija", negativan da smo sve vrijeme "mirovali u lažnom kretanju."²³²

Prvih poslijeratnih godina, institucije vlasti u BiH zbog nepostojanja političke volje nisu imale nikakvo vlasništvo nad usvajanjem važnih državnih odluka potrebnih za stabilizaciju, unutrašnju integraciju i konačno priključenje evropskim integracijama. Tada su američki pritisak, uloga visokog predstavnika i bosnske ovlasti bili potrebni za bilo kakvo funkcioniranje države. Danas je situacija drugačija, mir više nije ugrožen, dominiraju tranzicijska pitanja. Umjesto nametanja, državna vlada usvaja važne zakone uz asistenciju, prije svega Evropske unije. To svakako nije dovoljan razlog za potpuno ukidanje nadležnosti visokog predstavnika. Prvenstveno, zbog spore provedbe važnih reformi u oblastima sigurnosti, odbrane, policije i nesaradnje sa Haškim tribunalom. Za dvije godine, kada i ako se ove reforme uspješno okončaju, BiH može očekivati potpisivanje i primjenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU-om. Tada će nužno biti ukidanje bosnskih ovlasti i prestanak misije OHR-a.

U prvih nekoliko godina nakon uvođenja bosnskih ovlasti, statistika bilježi povećan angažman visokog predstavnika u smislu

nametanja novih zakona. Carlos Westendorp je, u toku svog dvogodišnjeg mandata, nametnuo 45 zakona.²³³ Mada je njegov nasljednik Wolfgang Petrich najviše govorio o nužnosti preuzimanja vlasništva nad procesom reformi, najviše je koristio bonske ovlasti. Ako posmatramo statistiku OHR-a u posljednje tri godine bilježimo značajno smanjenje nametanja zakona i amandmana na zakone u BiH. Trideset dva zakona su nametnuta u 2002. godinu dana kasnije 14, a u 2004. godini svega 3 zakona. Korištenje bonskih ovlasti, u smislu davanja amandmana na predložene zakone, također je u opadanju. U toku 2002. godine, visoki predstavnik za BiH je intervenirao 37 puta, godinu dana kasnije 28 puta. U toku 2004. imao je 17 amandmanskih intervencija. S druge strane, zbog nepoštivanja saradnje sa Haškim tribunalom, povećan je broj smijenjenih političara sa 8 u toku 2002. na 65 do kraja druge trećine 2004.²³⁴ I ova posljednja statistika može se promatrati u svjetlu bržeg uklanjanja onih političara koji bi mogli biti opstrukcija izgradnji institucija BiH u vrijeme kada ne bude bonskih ovlasti i visokog predstavnika za BiH. Smanjeni angažman OHR-a rezultat je većeg učešća institucija BiH, asistencije Evropske komisije i zemalja članica EU-a. Umjesto OHR-a, zakone će i ubuduće praviti i usvajati institucije BiH uz pomoć EU-a, koristeći se njenim finansijskim i tehničkim programima pomoći.

Iz ugla OHR-a, neke stvari također ukazuju na njegovu izlaznu strategiju. Prvo je 24. avgusta 2004. najavljeno smanjenje osoblja za 25% i preustroj sjedišta, regionalnih i terenskih ureda. Tada je Paddy Ashdown naglasio da je "ostalo još stvari koje se moraju uraditi ali će u tome sve više pomagati Evropska unija". Ta najava već je i realizirana. Par mjeseci kasnije, na konferenciji pod nazivom *Iza hladnog rata: Strategija za ekonomsku rekonstrukciju i upravljanje postkonfliktnim situacijama*, održanoj u Berlinu, Ashdown je najavio "mogućnost smanjenja izvjesnih ovlasti međunarodne zajednice". Tom prilikom je naglasio: "Pred Bosnom i Hercegovinom stoji jasno odredište - Evropa."²³⁵

Na jednom konkretnom primjeru također je vidno prenošenje ingerencija sa visokog predstavnika BiH na institucije Evropske unije. Mada je Paddy Ashdown formalno uspostavio Komisiju za rekonstrukciju policije u BiH, institucije Evropske unije su u potpunosti preuzele superviziju nad njenim radom. Pored Wilfrieda Martensa, predsjednika Komisije i bivšeg premijera Belgije, najveći doprinos njenom radu dali su komesar Chris Patten i visoki predstavnik za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Xavier Solana. Sekretarijat kojeg je formirao OHR da nadgleda rad Komisije također se uglavnom sastoji od evropskih predstavnika EUPM-a, Delegacije Evropske komisije i drugih.

Ovakav pozitivan trend mora se nastaviti. On treba biti krunisan potpunim preuzimanjem odgovornosti za nastavak evropskih integracija i ukidanjem misije visokog predstavnika za BiH. Što se prije to desi, prije će se Sporazum potpisati i primijeniti. Time su šanse za ranije pristupanje Evropskoj uniji realnije. U protivnom, nastaviti će se igre bez granica.

Zamjenik šefa Zastupničkog kluba Demokrišćanske unije u Bundestagu Wolfgang Schauble smatra da Bosni i Hercegovini uskoro više neće biti potrebna institucija visokog predstavnika međunarodne zajednice. On je u intervjuu za austrijske medije rekao da je okvirni datum za kraj OHR-a "uspješno pristupanje Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU-om".²³⁶ Predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH Martin Raguž "naglašava da je postojeća uloga međunarodnog faktora na neki način inkompatibilna sa članstvom naše zemlje u Vijeću Evrope i njenim evropskim putem. Nužno je ići na transfer ovlasti i kompetencija koje sada ima OHR na domaće institucije."²³⁷ Po njegovom mišljenju, što se prije to desi, bit će bolje za građane ove zemlje, jer nije moguće da institucije BiH imaju "samo formalnu odgovornost, a suštinski nemaju kapaciteta da upravljaju procesima". Predsjedavajući Vijeća ministara BiH Adnan Terzić također smatra da je realno očekivati da se smanje ovlasti OHR-a. Prema njegovom mišljenju, to ne zavisi od međunarodne zajednice, već od

naših političara. Novinar i analitičar Zekerijah Smajić vjeruje da će se, prije ili kasnije, morati dogovoriti ko je nadležan za sudbinu zemlje, demokratski izabrani organi vlasti, koji su priznati od međunarodne zajednice ili je odgovoran dobroćudni despot koji se svake dvije godine smjenjuje na čelu Ureda visokog predstavnika, u skladu sa Dejtonskim sporazumom. Gospodin Smajić je ubijeđen da potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom nije realno ukoliko i dalje imamo postojeći dejtonski aranžman i sistem poluprotektorata.

U toku 2005. očekuju se ozbiljni razgovori na tu temu, ako ništa drugo a onda zbog desetogodišnjice potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Slijedeća, 2006, kada su opći izbori i kada postoje šanse da BiH zaključi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU-om, može biti godina završetka misije OHR-a. To se, naravno, neće desiti tek tako, odlukom Vijeća za implementaciju mira nego će biti rezultat sazrijevanja institucija BiH, koje će biti sposobne da samostalno, uz pomoć Evropske komisije i zemalja članica Evropske unije, nastave sa neophodnim reformama. "Sada je osnovno stvoriti kritičnu masu političara, iz sva tri naroda, iz cijele BiH, koji će se dogovoriti i time umanjiti uticaj međunarodne zajednice. Bilo bi vrlo kontraproduktivno da, ukoliko nema te kritične mase, međunarodna zajednica sama sebi oduzima ovlaštenja."²³⁸

Dok Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, s jedne strane, povećava kompetentnost i odgovornost lokalnih vlasti, bonske ovlasti, s druge strane, povećavaju njihovu ovisnost i neodgovornost. Svako odlaganje ugovornih odnosa je odlaganje ukidanja visokog predstavnika. Ukoliko to potraje, na političkoj sceni može ostati samo "vladavina najgorih", političari bez dostojanstva koji pristaju da prividno vladaju, da im se nameće i da ih se smjenjuje. Građani neće imati nikakve želje da direktno ili indirektno učestvuju u demokratskim procesima. Mladi će i dalje imati averziju prema politici. Poluprotektorat će biti njihova sudbina i perspektiva, članstvo u EU snovi daleki.

U Evropu promjenom Ustava

Više nije pravo pitanje hoće li biti ustavnih promjena, nego kada će se one desiti i koji će politički subjekti imati hrabrosti i odgovornosti da se oko toga dogovore, kako bi trasirali put evropskih integracija. Ujedinjenu Evropu su inicirali i stvarali hrabri državnici, političke veličine poput Roberta Schumana, Konrada Adenauera, Alcide de Gasparia i drugih. Za stvaranje ujedinjene BiH u ujedinjenoj Evropi neophodni su također politički vizionari, neopterećeni nacionalnim barijerama, prošlošću i podjelama. Prva prilika je ulazak u fazu ugovornih odnosa sa Evropskom unijom. Kao međunarodni pravni akt, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ima primat nad nacionalnim zakonima BiH, uključujući i sam Ustav. S obzirom na političku saglasnost oko pristupanja Evropskoj uniji, Sporazum može biti vodilja političkim strankama da se lakše, uz više međusobnog povjerenja, konačno i dogovore oko prvih poslijeratnih promjena. Dejtonski aranžman je napravljen kako bi se suzbio strah jednog naroda od druga dva, briselski koncept se izdiže iznad nacionalnih, državnih i regionalnih barijera i nudi saradnju radi interesa i općeg dobra svih. Stoga je 2006, kao prilika za potpisivanje Sporazuma, i godina mogućih ustavnih promjena u BiH.

Kao što su ciljevi dejtonskog ustrojstva bili zaustavljanje rata, izgradnja mirne i stabilne BiH, tako će cilj njegove prve poslijeratne promjene biti stvaranje funkcionalne, racionalne i efikasne državne strukture, koja će omogućiti i garantirati provedbu svih tačaka iz budućeg Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU-om. Pravi razlozi za promjenu Ustava BiH leže u potrebi stvaranja takve državne strukture koja će biti u stanju usaglasiti svoje zakonodavstvo sa preko 100.000 stranica gusto kucanog teksta, objavljenog u Službenom listu Evropske unije i efikasno ga primijeniti u praksi.

U posljednjih nekoliko godina svjedoci smo niza inicijativa za promjenu Ustava BiH. U magazinu *BH Dani*²³⁹ objavljeno je pi-

smo grupe intelektualaca upućeno visokom predstavniku Wolfgangu Petritch u sa zahtjevom da suspendira sve organe zakonodavne vlasti i uspostavi protektorat sa trajanjem od jedne godine, kako bi međunarodna zajednica ispravila sve manjkavosti koje onemogućavaju razvoj BiH. Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) je tokom 2000. predložila kantonizaciju BiH i ukidanje entiteta. Kasnije je ova inicijativa prerasla u formiranje trećeg entiteta sa hrvatskom većinom. U februaru 2003. godine, grupa intelektualaca²⁴⁰ je uputila Evropskom parlamentu i Vijeću Evrope zahtjev za uspostavu treće republike bez entiteta, zasnovane na principu "racionalne regionalizacije". Socijaldemokratska partija BiH (SDP) je u maju 2003. uputila u parlamentarnu proceduru Inicijativu za promjenu Ustava BiH, koja bi omogućila stvaranje socijalne i decentralizirane Republike BiH, bez entiteta. Hrvatska seljačka stranka BiH (HSS) je također ukazala na potrebu radikalnih promjena u ustrojstvu BiH jer je po njima "Dejtonski ustav, kao dio ugovora o miru, davno prevladan". Sulejman Tihić, član Predsjedništva BiH smatra da je Dejtonski sporazum iscrpio svoje mogućnosti i da on sada postaje jedna vrsta kočnice daljnjeg razvoja i uspjeha u evroatlantskim integracijama.²⁴¹ Posljednji prijedlog za promjenu Ustava BiH odnosi se na članove Alumni asocijacije Centra za interdisciplinarnu studiju BiH, mlade intelektualce Midhata Izmirliju i Denisa Gracza. Njihov prijedlog je objavljen u časopisu *Novi pogledi*, Centra Alumni asocijacije, u drugoj polovini 2004. Bio je to jedini prijedlog sa originalnim tekstom.

U manjem entitetu mogu se primijetiti dva približna, mada različita stava. Prvi se odnosi na aktuelnu vlast, drugi na opoziciju, prvenstveno Stranku nezavisnih socijaldemokrata (SNSD). Predsjednik manjeg entiteta Dragan Čavić smatra da su efikasnost i dejtonsko ustrojstvo komplementarni. "Reforme koje vode društvo iz dejtonske u evropsku fazu moraju biti bazirane na Dejtonskom sporazumu, što podrazumijeva izgradnju efikasne i decentralizirane BiH, u kojoj će funkcionirati RS i sve njene institucije."²⁴² Da BiH ne može ući u Evropsku uniju sa

ovakvim ustavom potvrdio je Milorad Dodik, predsjednik SNSD-a, u gostovanju u CD-u sa Senadom Hadžifejzovićem, 11. decembra 2004. Njegovo mišljenje je da je potrebno napraviti "novi evropski ustav uz učešće RS-a u cijelom procesu".²⁴³

Ustavnopravni eksperti iz manjeg bh. entiteta smatraju neprihvatljivom tezu da su postojeća ustavna rješenja prepreka evropskim integracijama. To obrazlažu činjenicom da član 1, tačka 4²⁴⁴ Ustava BiH tretira slobodan protok ljudi, roba, kapitala i usluga, izgradnju jedinstvenog ekonomskog prostora BiH. U članu 2 Ustav BiH garantira i poštivanje Evropske povelje o ljudskim pravima, ekonomska i socijalna prava itd. Eksplicitno se navodi da će Evropska konvencija i svi njeni protokoli imati prednost u odnosu na nacionalno zakonodavstvo.²⁴⁵ Ustav BiH predviđa da se, pored već spomenutih nadležnosti institucija BiH,²⁴⁶ entiteti mogu dogovoriti o prenošenju novih nadležnosti. Dr. Mile Dmičić sa Pravnog fakulteta u Banjoj Luci smatra da nadležni organi i sa postojećim ustavnim rješenjima mogu u mnogo većoj mjeri učestvovati u harmonizaciji ekonomskog sistema i prakse sa standardima EU-a.²⁴⁷ Profesor sa Banjalučkog univerziteta dr. Miodrag Živanović smatra da je dilema za ili protiv Dejtona lažna dilema koja ne dovodi do rješenja.²⁴⁸

S druge strane, profesor Edin Šarčević sa Pravnog fakulteta u Lajpcigu ukazuje na ustavnopravne paradokse Dejtona i međusobno suprotstavljene propise koji onemogućavaju primjenu nekih Ustavom zagwarantiranih prava. Ti paradoksi su: demokratija nasuprot etnokratije, državni suverenitet nasuprot nosioca suvereniteta, pravna država nasuprot konstitutivnosti naroda, savezna država nasuprot saveza država itd. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava je ustavna kategorija, čime su garantirane demokratske vrijednosti. Međutim, pasivno biračko pravo, zagantirano Evropskom konvencijom je u drugom dijelu istog Ustava onemogućeno. "Poštovanje ljudskih prava i sloboda je, ustvari, poštovanje bošnjačkih, srpskih i hrvatskih kolektivnih prava i sloboda koje arbitrarno i prema trenutnoj konstelaciji

moći određuju vladajuće etnopolitičke oligarhije."²⁴⁹ Slobodan protok ljudi, roba, kapitala i usluga jeste ustavna kategorija. Međutim, jedinstveni ekonomski prostor nije zaživio ni devet godina od potpisivanja Dejtonskog sporazuma. Proizvođači iz oba entiteta uskraćeni su za međuentitetsku trgovinu zbog različitih ograničenja, trgovinskih barijera i proceduralnih pitanja. Dr. Šarčević ističe da to može voditi situaciji u kojoj cjelokupan sistem proizvodi haotičnu atmosferu, odnosno stanje koje se u okvirima tog sistema više ne može ujednačiti.²⁵⁰ "U kontekstu EU-a, BiH je anomalija koja dodatno komplicira ukupnu situaciju pozicije multikulturalizma unutar politike EU-a."²⁵¹ Ustav je presedan u teoriji i praksi ustavnog prava. Nije ekskluzivno unutrašnji pravni akt u materijalnom, formalnom i proceduralnom pogledu, što bi trebao biti, nego je sastavni dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH i dio višestranog međunarodnog ugovora.²⁵²

Dosadašnja iskustva, mada je riječ o dobrovoljnoj harmonizaciji, potvrđuju tezu da dejtonsko ustrojstvo i efikasnost ipak nisu kompatibilni. Prvi problem se odnosi na sporo usvajanje usaglašenih zakonskih propisa, drugi na slabu ili nikakvu implementaciju. Radi kvalificiranja za izradu Studije izvodljivosti, institucije BiH su ispunjavale 18 elementarnih preporuka Mape puta EU-a skoro tri godine. Usvojeni zakoni su u boljoj varijanti "puki beživotni institucionalizam".²⁵³ U goroj, oni se uopće ne primjenjuju u entitetima. Entitetske institucije, čije su ingerencije prenesene na državni nivo, u dobroj mjeri se ne usklađuju sa novim državnim agencijama, institutima, uredima. Očiti primjeri su statistika, zaštita potrošača, standardi itd. Sa dejtonskim mentalitetom, brzina usvajanja zakona će ostati ista, njihova primjena slaba ili nikakva. Teško da bilo koja zemlja može ući u Evropsku uniju sa trinaest ustava, isto toliko parlamenata, vlada i 180 ministara i ministarstava. BiH sa deset kantonalnih, dva entitetska i jednim državnim ustavom, da ne govorimo o pravnom sistemu Distrikta Brčko, ne samo da ne može pristupiti Evropskoj uniji nego usporava i dovodi u pitanje uspostavljanje ugo-

vornih odnosa sa EU-om. Venecijanska komisija je o ustrojstvu BiH posljednji put organizirala raspravu 8. oktobra 2004. "Da li će zadržati važeći ustav i snositi ekonomske, socijalne i političke posljedice ili će donijeti ustavne promjene koje su potrebne kako bi BiH postala stabilna, funkcionalna i prosperitetna zemlja u okviru Evropske unije"²⁵⁴ odlučit će domaći političari.

Za razliku od Hrvatske, BiH je decentralizirana, sa nekoliko pravnih sistema, državnim, entitetskim i kantonalnim. Svaki nivo ima svoju zakonodavnu i izvršnu vlast. I svaki od ovih sistema treba biti usaglašen sa zakonodavstvom EU-a. Također je asimetrično uređena, sa jednim entitetom koji je previše unitaran i drugim koji je previše decentraliziran. "Takve strukture ne bi funkcionirale ni u mitskoj utopiji."²⁵⁵ Izvršna i zakonodavna vlast Distrikta Brčko, koju postojeći ustavni aranžman ne poznaje, također treba usvojiti i primijeniti evropske standarde. Postavlja se pitanje kako osigurati potpunu primjenu evropskog zakonodavstva u ovako uređenoj državi. Ko ima odgovore na ta pitanja? Možda je to i moguće, međutim, sumnjam da za realiziranje tako komplicirane misije, pod uvjetom i da ima političke volje, postoje sposobni ljudi i znanje, da ne govorimo o finansijskom aspektu i poskupljenju cijelog procesa. Mada je daleko funkcionalnija od BiH, Hrvatska je, u vrijeme ugovornih odnosa sa EU-om, promijenila svoj Ustav i prilagodila ga potrebama novog vremena i novih izazova. Gdje je danas BiH u odnosu na Hrvatsku u procesu evropskih integracija?

Odlukom Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti Bošnjaka, Srba i Hrvata na cijelom njenom području, ustavi entiteta već su se promijenili. Formiranje Ministarstva odbrane, obavještajnih, sigurnosnih i drugih državnih agencija omogućeno je širokim tumačenjem postojećeg ustava. Oko posljednjih odluka, političke stranke iz oba entiteta su i mogle postići saglasnost u skladu sa postojećim ustavom i prenijeti nadležnosti sa entitetskog na državni nivo. Međutim, ukidanje Doma za ljudska prava, kao dejtonske kategorije, i stvaranje Distrikta Brčko, kao

zasebnog pravnog sistema, nužno je evidentirati u najvišem pravnom aktu države. Prije ili kasnije, novi ustavni prijedlog će morati registrirati ove promjene.

Trenutno u BiH postoji nekoliko komisija, ekspertnih grupa koje rade na različitim prijedlozima ustavnih promjena. Ukoliko funkcionalnost i racionalnost budu osnovni princip za novo državno ustrojstvo, buduće rješenje će biti bolje od onog sastavljenog u vojnoj bazi. Da se ne radi o nemogućoj misiji, govori nam ustavno ustrojstvo Belgije, jedne od nekoliko federalnih država u sastavu Evropske unije. Nacionalne zajednice flamanskog, francuskog i germanskog govornog područja, u okviru flamanskog, valonskog i briselskog regiona, nisu bile prepreka Belgiji da usvoji i efikasno primijeni evropsko zakonodavstvo. Belgija, kao višestranačka parlamentarna demokratija, primjenjuje sve postojeće konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda.

Budući pravni poredak BiH mora otkloniti sve prepreke za efikasno usvajanje i jedinstvenu primjenu zakonodavstva Evropske unije na cijeloj njenoj teritoriji. U najmanju ruku, potrebno je obezbijediti koherentan sistem zakonodavstva, gdje je svaki zakonski akt dio sistema države. Usvajanje entitetskih zakona koji reguliraju istu oblast, nezavisno jedan od drugoga, komplicira i usporava cijeli proces evropskih integracija. U suprotnom, niti može biti efikasne primjene Sporazuma, niti će uopće biti ugovornih odnosa sa EU-om, da ne spominjem napredniju fazu, pregovore o članstvu i pristupanje Evropskoj uniji.

Ako je ukidanje bonskih ovlasti OHR-a prva, onda su ustavne promjene druga posljedica približavanja Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Mada se o tome nika-ko ne govori, postoji mogućnost da se Dejtonski ustav promijeni, ne jednom nego dva puta prije punopravnog članstva u EU. Prva izmjena Ustava odnosi se na prelazak iz dobrovoljnog u fazu obaveznog usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim pravnim normama. Druga promjena se odnosi na za-

vršetak pregovora o punopravnom članstvu i potpisivanje Ugovora o pristupanju sa Evropskom unijom. Tada bi se dio suvereniteta BiH prenio na Evropsku zajednicu radi supremacije komunitarnog prava i njegove primjene u svim zemljama članicama. O prvoj promjeni se puno više govori, piše i polemizira. O drugoj će biti više govora kada započnu pregovori oko pristupanja BiH punopravnom članstvu EU.

Od potencijalnog kandidata do statusa kandidata za članstvo u EU

Nakon uklanjanja dejtonskih tekovina, značajne primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a prije početka pregovora o pristupanju u EU, BiH će proći kroz fazu podnošenja zahtjeva za punopravno članstvo. Stupanje Sporazuma na snagu nije preduvjet za njegovo podnošenje. Takvo iskustvo imale su Estonija, Latvija, Slovenija i Litvanija u Procesu pridruživanja i Hrvatska u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Posljednja je podnijela zahtjev za punopravno članstvo 2003, nakon primjene većine ugovornih obaveza. Bilo je to godinu dana prije nego što je Sporazum i stupio na snagu, kada ga je Italija, kao posljednja od zemalja članica EU-a, ratificirala krajem 2004. Preduvjet je zrelost države, demonstracija političke volje i interesa da se izade iz faze pridruživanja i uđe u fazu pristupanja.

Zahtjev za članstvo potpisuje predsjednik države ili vlade. U njemu se ističe evropska pripadnost i spremnost za prihvatanje svih obaveza koje proizlaze iz članstva. Također se prilaže prateća dokumentacija u kojoj se navode dotadašnja postignuća u procesu evropskih integracija. Podnošenje zahtjeva je unutrašnja politička odluka institucija vlasti, koje same odlučuju kada je pravo vrijeme za takav potez. U slučaju Hrvatske bilo je različitih mišljenja. Oni malo oprezniji su smatrali da je Evropska unija te godine bila zaokupljena proširenjem sa deset novih članica i nastavkom pregovora sa Rumunijom i Bugarskom. Vjerovali su da

treba sačekati prve reakcije Evropske unije nakon najnovijeg vala proširenja sa deset zemalja srednje i istočne Evrope 1. maja 2004, te da treba sačekati potpunu primjenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i njegovo stupanje na snagu. Međutim, prevagnulo je mišljenje onih koji su zagovarali podnošenje zahtjeva prije nego što se ta dva, tri uvjeta ispune. I bili su upravu.

Cijelom postupku se pristupa krajnje ozbiljno i sistematski. Prije podnošenja svog zahtjeva, hrvatske vlasti su 10. oktobra 2002. usvojile Odluku o osnivanju Radne grupe za njegovu pripremu. Ured predsjednika, Sabor, Vlada Hrvatske, Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo evropskih integracija odredili su šesnaest članova te grupe. Uz pripremu samog teksta, svih aktivnosti u vezi sa podnošenjem zahtjeva, jedan od zadataka Radne grupe bila je i izrada multimedijalnog mini CD-a na engleskom jeziku sa ključnim informacijama u vezi sa nastojanjima Hrvatske da postane slijedeća država kandidatkinja za članstvo.²⁵⁶ Isti postupak treba očekivati i u Bosni i Hercegovini.

Od podnošenja zahtjeva za članstvo do odluke o pokretanju pregovora, uključene su skoro sve važnije institucije Evropske unije. Prema članu 49 Ugovora o Evropskoj uniji, zahtjev se podnosi državi članici koja u to vrijeme predsjedava Vijećem ministara Evropske unije. Vijeće ministara EU-a upućuje zahtjev Evropskom vijeću, koje od Evropske komisije traži izradu mišljenja o spremnosti zemlje da pregovara pristupanje Evropskoj uniji. Tek nakon toga, Evropska komisija priprema i šalje podnosiocu zahtjeva detaljan upitnik od nekoliko hiljada pitanja. Većina država srednje i istočne Evrope koje su već postale punopravne članice, dobila je ovaj upitnik 1996. Upitnik je imao oko 150 stranica, a rok za pripremu odgovora bio je oko tri mjeseca.

Evropska komisija se manje zanima za stanje jedne zemlje u fazi pridruživanja nego u fazi pristupanja Evropskoj uniji. Ovaj upitnik je obično desetak puta detaljniji od upitnika koji se odnosi na izradu Studije izvodljivosti za početak pregovora oko reguli-

ranja ugovornih odnosa. Upitnik kojeg je dobila Hrvatska imao je preko 4.000 pitanja. Poređenja radi, Bosna i Hercegovina je u fazi izrade svoje Studije izvodljivosti, radi ulaska u fazu ugovornih odnosa, dobila 346 pitanja.

Makedonija je bila prva zemlja regiona koja je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Svoj zahtjev za punopravno članstvo predala je 2004. Od zemalja srednje i istočne Evrope, zahtjeve za punopravno članstvo prve su podnijele Mađarska i Poljska 1994, zatim su uslijedile Rumunija, Slovačka, Latvija, Estonija, Litva i Bugarska 1995, te na kraju Slovenija i Češka 1996. Kipar i Malta su svoje zahtjeve predale 1990, Malta je obnovila svoj zahtjev 1998. One države koje su zahtjeve podnijele ranije, duže su i čekale pozitivno mišljenje Evropske komisije.

Na osnovu ponuđenih odgovora i nekih drugih pokazatelja, Evropska komisija donosi mišljenje kojim ocjenjuje stanje i mogućnosti zemlje da ispuni sve uvjete za članstvo i usvaja preporuku za početak pregovora o pristupanju u punopravno članstvo. Ovo mišljenje može biti pozitivno, negativno ili uvjetno pozitivno. Negativno mišljenje zahtjeva ponavljanje cijelog postupka u neko sretnije vrijeme, uvjetno pozitivno mišljenje usporava daljnju integraciju u EU za onaj period koji je neophodan za ispunjavanje dodatnih obaveza. Ove aktivnosti su uporedive sa postupkom izrade Studije izvodljivosti radi pristupanja fazi ugovornih odnosa sa EU-om. Evropska komisija je dala pozitivno mišljenje Kipru 1993, Češkoj, Estoniji, Mađarskoj, Poljskoj i Sloveniji 1997,²⁵⁷ Bugarskoj, Latviji, Litvaniji, Rumuniji, Malti i Slovačkoj 1999.²⁵⁸ Tako su Mađarska i Poljska od podnošenja zahtjeva do pozitivnog mišljenja Evropske komisije čekale tri godine, Slovenija i Estonija samo jednu. Hrvatska vlada je odgovarajući na pitanja dostavila razne podatke na nekoliko hiljada stranica, zahvaljujući čemu je dobila pozitivno mišljenje i preporuku Evropske komisije, a kasnije i potvrdu Evropskog vijeća da pregovori mogu započeti. Konačno, podnosilac zahtjeva za

članstvo službeno dobija status kandidata na bilateralnoj međuvladinoj konferenciji sa Evropskom unijom. Hrvatska je u toku 2004. od statusa potencijalnog kandidata zvanično postala zemlja kandidatkinja za članstvo.

Ove formalne korake prolazile su sve zemlje koje su se integrirale u Evropsku uniju. U slučajevima Slovenije, Estonije ili Hrvatske, cjelokupan postupak je trajao oko jedne godine, u drugim slučajevima radilo se o par godina. Postoje i ekstremni primjeri, poput Turske, koja je od podnošenja zahtijeva za članstvo do početka svojih pregovora čekala više od petnaest godina. Prvi njen zahtijev, koji je podnesen 1987, ocijenjen je negativno, drugi iz 1989. je odbijen. Deset godina kasnije, u sklopu redovnog izvještaja²⁵⁹ o napretku Turske, službenoj Ankari je priznat status kandidata ali je početak pregovora odlagan sve do kraja 2004, kada je odlukom šefova vlada i država EU-a konačno i najavljen za okobar 2005.

Ne treba očekivati neke značajne promjene u državi u vrijeme podnošenja zahtijeva za punopravno članstvo. Pozitivne stvari trebale su se desiti prije tog čina. Iskustvo Hrvatske je prilika za institucije BiH da izvuku pouke i nauče lekcije. Ozbiljna priprema, snažno lobiranje i posvećenost evropskim ciljevima njene su osnovne karakteristike. Hrvatska vanjska politika bila je apsolutno proevropska, katkad antiamerička. Sve političke stranke bile su apsolutno saglasne oko evropskog puta, ne samo deklarativno. Što se manje bude slijedio ovaj primjer, time će i početak pregovora oko priključenja biti prolongirano, a punopravno članstvo odlagano.

Do 2004. godine, sticanjem statusa kandidata za članstvo, nadležnost za bilateralne odnose Evropske unije i te zemlje prelazila bi sa Generalnog direktorata Evropske komisije za vanjske poslove na Generalni direktorat Evropske komisije za proširenje. Od te godine ovaj posljednji će, odlukom Evropske komisije, biti nadležan i za ostale zemlje zapadnog Balkana koje još nisu dobile takav status. To znači da će i za bilateralne odnose BiH i EU-a

nadležan biti evropski komesar za proširenje, a ne njegov kolega za vanjske poslove. Ranije je, također, zemljama sa statusom kandidata omogućeno učešće u korištenju brojnih pretprikladnih fondova Evropske unije: TAIEX, ISPA, SAPARD, PHARE, TWINNING i Evropsko partnerstvo. Osim ove finansijske i tehničke pomoći, također su otvarane mogućnosti učešća u programima Zajednice u području istraživanja i obrazovanja, socijalne politike, energetike i transporta, zaštite okoliša, kulture i javnog zdravstva. Kao zaključak Solunskog samita 2003, neki od ovih instrumenata bit će dostupni i BiH,²⁶⁰ bez obzira što za jedno izvjesno vrijeme neće postati kandidat za članstvo. Ove pozitivne okolnosti su znak da Evropska unija balansira između zemalja koje brže napreduju u Procesu stabilizacije i pridruživanja i onih koje zaostaju. Međutim, ono za što BiH neće imati priliku u narednih par godina, odnosi se na zatvaranje jednog po jednog poglavlja *acquisa* i potpisivanje Ugovora o pristupanju Evropskoj uniji. Ukoliko Brisel do donese drugačiju odluku, BiH također neće moći koristiti finansijske instrumente ISPA, SAPARD i PHARE, dok ne dobije status kandidata za članstvo.

Pregovorima do punopravnog članstva

Nakon službene potvrde statusa kandidata, a prije početka pregovora za članstvo u EU, provodi se analitički pregled usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU-a.²⁶¹ Time se ocjenjuje postojeći nivo usaglašenosti te utvrđuju područja koja zahtijevaju dodatno prilagođavanje evropskim standardima. *Screening* služi kao osnova za bilateralne pregovore između EU-a i zemlje kandidatkinje. Također služi kao osnova za dopunu Nacionalnog programa za usvajanje *acquisa*. Njega provode pregovarački timovi objiju strana.

Nakon *screeninga* otvaraju se pregovori o poglavljima *acquis communautairea*. Od ukupno 31 oblasti, zemlje srednje i istočne Evrope, su pregovarale njih 29. Posljednje dvije, koje se odnose

na institucije i ostala pitanja, nisu bile predmet dogovora. Rumunija i Bugarska su tokom 2004. pregovarale par posljednjih, za njih najkompliciranijih dijelova *acquisa*. U slučaju skorih pregovora Hrvatske i Evropske unije, najavljeno je povećanje broja pregovaračkih poglavlja na 36. "Pregovori o poljoprivredi bit će podjeljeni na dva dijela, tako da će se o javnom zdravstvu i sanitarnim pitanjima razgovarati u jednom paketu, a o poljoprivredi u drugom."²⁶²

Posljedice pregovaranja, potpisivanja i primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su relativno predvidljive. Međutim, iz ove perspektive, kada smo na samom početku evropskih integracija, teško se sa sigurnošću mogu pretpostaviti sve promjene u BiH koje podrazumijevaju prevođenje 100.000 stranica gusto kucanog teksta objavljenog u Službenom listu EU-a u domaću pravnu praksu. Složenost tog procesa ilustrira primjer Slovenije, zemlje koja je usvojila i provela 227 zakona i provedbenih propisa radi zatvaranja samo jednog poglavlja - Slobodnog protoka roba. U tom dijelu učestvovalo je devet državnih ministarstava, 19 nezavisnih institucija, uključujući i nekoliko stotina dobro obučanih državnih službenika.²⁶³

U direktnoj pripremi pregovora sa EU, u Sloveniji je učestvovalo 86 državnih službenika, 14 državnih ministarstava i 5 vladinih službi. Slovenački pregovarački tim je brojao 11 članova i bio je sastavljen od eksperata iz oblasti poljoprivrede, okoliša, međunarodnih odnosa, finansijskih pitanja, i jednog člana koji je poznavao oblast strukturalnih fondova. Također su bili uključeni predstavnici ministarstva: evropskih poslova, finansija i vanjskih poslova, predstavnici slovenačke banke, privredne komore i vladinog ureda. Pregovarački tim se nije mijenjao od početka procesa evropskih integracija do pristupanja Evropskoj uniji. Nakon što su uspješno završili svoj posao iskustva koja su podijelili sa svojim kolegama iz regiona su slijedeća: najteži pregovori su kod kuće, politička podrška je preduvjet za uspjeh u fazi pristupanja, a cijeli proces mora biti transparentan i javan kako

bi se zainteresirane strane, ne samo informirale nego i učestvovala u procesu donošenja važnih odluka. U slučaju Hrvatske, procjenjuje se da će u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji direktno ili indirektno učestvovati 500 stručnjaka s različitih područja.²⁶⁴ Njihov pregovarački tim koji je već učestvovao u pregovorima o stabilizaciji i pridruživanju nije ostao nepromjenjen.

U fazi ugovornih odnosa u BiH će biti uspostavljene odgovarajuće institucionalne strukture, procedure i metodologija usvajanja i primjene propisa usaglašeni sa *acquisom*. Također će biti formirane interinstitucionalne i druge radne grupe po poglavljima *acquisa*, za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva. Sve ove strukture i tijela trebat će prilagoditi novim prilikama u fazi pregovora za punopravno članstvo, učiniti ih još efikasnijim te spriječiti ponavljanje grešaka iz prošlosti. U pretpristupnoj fazi, pregovarački tim BiH, ukoliko se ne bude mijenjao, bit će bogatiji za iskustvo u pregovorima za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ista prilagodba se odnosi na Nacionalni program za usvajanje *acquisa*, koji ovoga puta treba imati svoju finalnu strukturu u skladu sa svim pregovaračkim poglavljima. Njegova konačna verzija će biti urađena na bazi *screeninga*, koji je prethodio početku pretpristupne faze. Njegov sadržaj će uključiti ocjenu postojećeg stanja, pregled postojećih institucija, plan usvajanja i usklađivanja zakona i njihove primjene, procjenu za neophodne ljudske resurse i procjenu za neophodnu finansijsku pomoć.

U slučaju Slovenije primjena Nacionalnog programa za usvajanje *acquisa* koštala je godišnje od 2.5% do 4% bruto društvenog proizvoda ove zemlje. Godišnja dinamika predviđala je usvajanje 270 zakona i 700 provedbenih propisa. Angažman državnih službenika za potrebe evropskih integracija Slovenije varirao je od 20 početkom devedesetih, do 2.000 u vrijeme pristupanja Evropskoj uniji. U toku primjene Sporazuma o pridruživanju bilo ih je oko 200.

Dok primjena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa Evropskom unijom podrazumijeva ustavne promjene u smislu stvaranja funkcionalnije države, završetak pregovora o članstvu podrazumijeva prenošenje dijela suvereniteta Bosne i Hercegovine na Evropsku zajednicu kako bi pravne norme Zajednice imale efekte na sve zemlje članice Evropske unije. Od nastajanja Evropske zajednice za ugljen i čelik 1951. do stvaranja Evropske unije 1993, suverenitet država članica, pogotovo u segmentu ekonomije i unutrašnjeg tržišta, postepeno je slabio i prelazio u ruke Zajednice. Danas je Brisel nadležan za donošenje odluka isključivo iz oblasti konkurencije, monetarne unije i eura, carinske unije, Zajedničke komercijalne politike, dijeli suverenitet sa državama članicama po pitanju unutrašnjeg tržišta, poljoprivrede i ribolova, transporta, energije, zaštite okoliša, zaštite potrošača, humanitarne pomoći, istraživanja, tehnološkog razvoja i pojedinih segmenata socijalne politike. Bosna i Hercegovina će u svim ovim oblastima također ustupiti dio svog suvereniteta. U sferi industrijske politike, obrazovanja, kulture, sporta i civilne zaštite, Evropska zajednica pruža podršku i ima koordinativnu ulogu. Evropska unija je također počela definirati i implementirati Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te promišljati Zajedničku odbrambenu politiku. Kao buduća članica EU-a, Bosna i Hercegovina će dati svoj doprinos i u tim oblastima.

U toku pregovora o punopravnom članstvu treba biti okončan proces prenošenja nadležnosti i odgovornosti u oblasti koordiniranja finansijske pomoći EU-a sa Delegacije Evropske komisije na institucije Bosne i Hercegovine. To je postepen proces koji će započeti u fazi ugovornih odnosa i biti završen u toku pregovora za punopravno članstvo. Kao punopravni član Evropske unije, sa ekonomijom ispod evropskog prosjeka, BiH će imati na raspolaganju složene finansijske instrumente koji zahtijevaju profesionalne kadrove, izgrađene i odgovorne institucije, jasne i transparentne procedure.

Prevođenje evropskih propisa dodatna je obaveza, koja će se završiti pred samo pristupanje Evropskoj uniji. U toku pregovora i primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju prevođenje evropskih propisa je volonterskog karaktera. U ovoj posljednjoj fazi, ono postaje obavezujuće. Nijedna država nije postala punopravna članica a da nije bila uključena u prevođenje *acquis communautaire*. Praksa je da se kompletan prevod priloži uz Ugovor o pristupanju, koji se potpisuje jednu godinu prije samog ulaska u Evropsku uniju.

I u Bosni i Hercegovini se očekuje usklađivanje i usvajanje na hiljade novih zakona, formiranje velikog broja novih institucija, uglavnom na državnom nivou, koje će regulirati unutrašnje tržište, intelektualno vlasništvo, mjeriteljstvo, konkurenciju, zaštitu potrošača, sigurnost hrane, javne nabavke itd. Ako je pred potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju stvoreno ili rekonstruirano 25 takvih institucija onda se u vrijeme ostvarivanja punopravnog članstva očekuje najmanje 100 novih institucija. U Bosni i Hercegovini, to će biti posao nove generacije eksperata, političara i službenika.

Brzina pregovora zavisi od kvaliteta organiziranosti državnih institucija i brzine usvajanja i primjene evropskih propisa. Predsjednik Evropske komisije Jose Manuel Barroso izrazio je nadu da će Hrvatska završiti svoje pregovore do 2007. Također se nada da bi mogla postati punopravni član za vrijeme njegovog mandata, do 2009. godine.²⁶⁵ Brzina također zavisi od političkih prilika unutar zemalja članica EU. Mada su pregovori sa Turskom najavljeni za drugu polovinu 2005. godine, toj zemlji se ne daju nikakve šanse da ih okonča tako brzo. Zemlje srednje i istočne Evrope imale su različita iskustva. U suštini se razlikuju dvije grupe država, Luksemburška grupa, koja je napredovala brže, i Helsinška grupa sa sporijim prolaznim vremenom. Pregovori o članstvu sa Luksemburškom grupom,²⁶⁶ koji su dobili pozitivno mišljenje 1997, započeli su 1998. Helsinška grupa,²⁶⁷ koja je dobila status kandidata 1999, započela je svoje pregovore 2000.

Prednost koju je prva grupa imala u odnosu na drugu nije nužno značila i prednost u zaključivanju pregovora. Od ukupno dvanaest kandidata za članstvo, njih deset je zaključilo svoje pregovore 2002. i potpisalo i ratificiralo ugovore o pristupanju 2003. Loš primjer za ostale su Rumunija i Bugarska, koje su sporo napredovale u ispunjavanju uvjeta za pristupanje u EU. Njihovi pregovori uskoro će biti okončani, a očekuje se skoro potpisivanje Ugovora o pristupanju i priključenje punopravnom članstvu 2007. Konačno, uspješno zatvaranje svakog poglavlja predstavlja i završetak procesa usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije. Bosna i Hercegovina neće biti izuzetak u ovom procesu. Onog trenutka kada se okončaju pregovori, završi usklađivanje i počne primjena usaglašenih propisa, bit će uspostavljena tržišna ekonomija, parlamentarna demokratija i vladavina prava po evropskom modelu.

Bilo bi nezahvalno prognozirati kada bi BiH mogla ući u pretpristupnu fazu. Ono što se sa sigurnošću može kazati jeste da to zavisi od brzine pregovaranja ugovornih odnosa, primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i kvaliteta lobiranja prema institucijama EU-a. Također, to zavisi i od toga da li će vlasti BiH odabrati pravi trenutak da podnesu zahtjev za punopravno članstvo. Pravi trenutak je stvar vlastite političke procjene i hrabrosti, te razumijevanja signala koji dolaze iz Brisela. Iznad svega, priključenje zavisi od rješavanja dviju dejtonskih dilema. Ukoliko bh. vlasti ponude vlastita rješenja moći će to i naplatiti, ukoliko im se rješenja budu sugerirala Evropa neće imati razloga da nagrađuje BiH brzim priključenjem.

Imamo dva različita iskustva u regionu. Iskustvo Albanije, koja probija sve moguće rokove u svim fazama sa EU-om i iskustvo Hrvatske kao apsolutnog rekordera u brzini prelaska iz jedne u drugu fazu. Od Hrvatske se ne može bolje, od Albanije se može još gore. U svakom slučaju, ako je pozitivan scenario da se u ugovorne odnose stupi krajem 2006. onda nije realno očekivati da se zahtjev za punopravno članstvo podnese prije 2008, što bi

u najboljoj varijanti otvorilo mogućnost da postanemo kandidat za članstvo 2009. Nakon toga treba očekivati i datum za početak pregovora o pristupanju EU. Kada će pregovori biti okončani još je teže pitanje. Uostalom, ono danas nije toliko ni bitno.

Ono što je najvažnije za BiH i nije puko članstvo u ekskluzivnom klubu evropskih država, nego promjene koje dejtonsku Bosnu i Hercegovinu prave briselskom. Na dan ulaska u EU ništa se spektakularno neće desiti njenim građanima. Sve promjene će se ostvariti kroz dugotrajni proces prilagođavanja evropskim standardima u oblastima ekonomije, vladavine prava i javne uprave.

Izazovi na putu evropskih integracija

Mnoge su prepreke na putu evropskih integracija. One se uglavnom odnose na odsustvo stvarne političke volje i sposobnosti, nedostatak ljudskih resursa i slabe kapacitete institucija koje usvajaju i provode zakone, te nedostatak finansijskih sredstava. Nerijetko su problemi u vezi sa elementarnim stvarima, poput prostorija i opreme. Važan problem je i slabo poznavanje evropskih integracija, pravnog naslijeđa Evropske unije, odsustvo društvenog dijaloga i nepostojanje javne i akademske debate. Konačno, poteškoće se javljaju i usljed loše interinstitucionalne saradnje, lošeg pristupa izvorima komunitarnog prava, nepostojanja prevoda komunitarnog prava na jezike naroda u BiH itd.

Većina političkih stranaka u BiH se poziva na evropske vrijednosti, artikulira evropsku politiku, traži ili već ima članstvo u asocijacijama evropskih stranaka. Također, ističu proevropske pamflete, pogotovo u vrijeme izbora. Izjave o saradnji ili koalicijama, koje, također pred izbore, potpisuju stranački lideri, u pravilu ne sadrže zajedničke programe, saglasnost oko usvajanja konkretnih zakona koji će približiti BiH evropskim integracijama. Sve parlamentarne stranke u BiH su saglasne oko evropske pe-

rspektive BiH. Bez obzira na potpisivanje zajedničke izjave pozicije i opozicije početkom 2004, teško se može zaključiti da politička volja, u nekim oblastima, još uvijek nije samo deklarativna. Usvajanje zakona se intenzivira, dinamika njihove primjene ostaje očajna. Potpuna saradnja sa Haškim tribunalom je prva i trenutno najveća prepreka na putu evropskih integracija.

Nijedna politička stranka u BiH nema praksu formiranja unutarstranačkih tijela, vanjskopolitičkih ili odbora za evropske integracije radi unutrašnjeg dijaloga, istraživanja, analiziranja učinaka, planiranja kratkoročnih i srednjoročnih programa i, konačno, upoznavanja svog članstva, rukovodstva i glasačkog tijela sa takvim nalazima. U boljoj varijanti, lideri stranaka samoinicijativno se upoznaju sa nekim evropskim politikama, iskustvima, sudskom praksom i zakonima koji bi se eventualno mogli reflektirati u BiH. I uvijek je to reaktivnog karaktera, aktuelno je samo ono što dolazi sa strane, iz Brisela. U gorjoj varijanti, uopće ih ne zanimaju evropska pitanja, nedovoljno poznaju rad EU-a, način donošenja važnih odluka i evropsku politiku. Bilo bi neprikladno navoditi primjere koji oslikavaju elementarno nepoznavanje, uključujući i miješanje naziva evropskih institucija. Odnos bh. političara prema procesu evropskih integracija najbolje je predstavio Zekerijah Smajić u svojoj kolumni u *Dnevnom listu* kada je rekao: "I u Briselu se čak uočava da predsjednik Mešić češće i jasnije govori o evropeiziranju BiH nego sva tri člana Predsjedništva zajedno."

Nema ni zdravog nadmetanja među pozicijom i opozicijom. Nažalost, nijedna opoziciona stranka nije tokom 2004. ponudila kvalitetniji plan u odnosu na Program Vijeća ministara o implementaciji preporuka iz 16 oblasti Studije izvodljivosti, koji je predvidio usvajanje preko 45 novih zakona i formiranje ili rekonstrukciju 25 novih institucija. S druge strane, opozicione stranke u RS-u, predvođene SNSD-om, u više su navrata kritizirale stranke iz manjeg bh. entiteta koje participiraju u vlasti da usvajanjem nekih reformskih zakona iz 16 prioriteta područja,

izdaju srpske nacionalne interese. Primjetna je polarizacija političara na proevropske ili proameričke. Najbolji primjer su čelni ljudi SDA, Adnan Terzić sa evropskom agendom i Sulejman Tihić, koji zagovara američko prisustvo.

Nedostatak političke volje direktno utiče i na odsustvo jedinstvenog administrativnog prostora u BiH. Zakonski projekti nisu dio sistema zemlje, nego se donose nezavisno jedan od drugoga. Stvaraju se nove institucije na državnom nivou, bez stvarnog angažmana i uticaja u entitetima. Entiteti ne provode ili ne usaglašavaju svoje zakonodavstvo sa novoformiranim državnim institucijama.

U nekim slučajevima, deklarativna politička volja, kao otežavajuća okolnost, ustupila je mjesto nedostatku ljudskih resursa i problemu sa finansijama. U najgorjoj varijanti, novoformirane institucije uopće nemaju prostorija, nemaju odgovarajuće opreme. Da se radi o ozbiljnom problemu potvrđuje i odluka Vijeća ministara BiH od 12. oktobra 2004, o formiranju odgovarajuće komisije koja će se baviti time. Međutim, ni puko popunjavanje novoformiranih institucija ne garantira primjenu zakona i njegovu transparentnost. Od 36 državnih institucija njih 14²⁶⁸ nisu, do kraja 2004, imale svoju web stranicu. Više od deset ih nema urede za informiranje javnosti. Građani uopće nisu svjesni njihovog postojanja, rijetko znaju kakva im je namjena i kakve usluge nude.

Napravljene pomake u regrutiranju i selekciji zaposlenih, vođenju centralnog registra državnih službenika, ocjenjivanju efikasnosti u radu itd., treba shvatiti isključivo kao ohrabrenje za nastavak reformi. Duga, i ponekad komplicirana procedura popunjavanja institucija, u skladu sa Zakonom o državnoj službi, onemogućava brzu primjenu zakona. "Konsolidacija novih ministarstava i agencija na nivou države ide sporo. Pravilnici ministarstava su usvojeni ali je regrutacija uposlenih ograničena i za sada usmjerena na nivo viših državnih službenika."²⁶⁹ S obzirom

da neke od novoformiranih institucija²⁷⁰ nisu postojale ni u bivšoj Jugoslaviji, one se mogu popunjavati isključivo onim kadrovima koji su nedavno završili fakultete, postdiplomske programe ili doktorske studije u zemljama članicama EU-a i imaju vrlo specifična znanja i vještine. Takvih je malo na tržištu radne snage u BiH.

Na mnogim fakultetima u BiH još uvijek nisu uvedeni predmeti koji su u neposrednoj vezi sa Evropskom unijom - Evropsko pravo, Ekonomija Evrope, Sigurnost mašina, Evropske institucije i organizacije, Prevođenje itd. U BiH nema dovoljno prevodilaca za prevođenje *acquisa*, pravnih stručnjaka za harmonizaciju zakona, inženjera koji su upoznati sa direktivama Novog pristupa itd.

Praksa menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi je u potpunosti potcijenjena. Ne postoji nijedna institucija u javnoj upravi u BiH u kojoj postoji odjel koji se bavi isključivo tim pitanjima. Termin "menadžment ljudskih potencijala" nije nigdje u upotrebi, niko od ispitanika u institucijama BiH nije posjedovao kvalifikacije ili stručna znanja iz te oblasti i niko od ispitanih zaposlenika nije naveo da postoji potreba za školovanjem takvog kadra.²⁷¹ Napredak na putu evropskih integracija često je izostajao zbog ograničenog kapaciteta institucija BiH. Stručno usavršavanje, trening i edukacija službenika, uzimajući u obzir četvrti kriterij za članstvo,²⁷² ostat će prioriteta broj jedan.

Finansiranje novih institucija je također rastući izazov. "Mnogi sudovi u oba entiteta ne mogu nastaviti suđenja zbog nedostatka adekvatnih sredstava za aktivnosti na vještačenju. Više od 70% sudova u RS-u suočava se sa prekidom telefonskih i poštanskih usluga."²⁷³ Da bi pokazala svoju spremnost za nastavak procesa evropskih integracija, BiH uglavnom sama snosi troškove integriranja. O tome se već pregovaralo i sa Međunarodnim monetarnim fondom (IMF). Da bi uposlila 951 službenika i dostigla 50% predviđenih kapaciteta, SIPA će u toku 2005. potraživati 42 miliona KM. Radi svoje popune i funkcioniranja, Ministarstvo

odbrane BiH će potraživati 10 miliona KM. Nijedna od ovih dviju stavki nije opterećivala državni budžet u prethodnim godinama. Osim ovih dviju, u toku 2004. stvoreno je i rekonstruirano 25 novih institucija, uglavnom na državnom nivou. Svaka od njih dodatno je opterećenje za poreske obveznike u BiH.

Civilno društvo je također neaktivno. U Bosni i Hercegovini nema nijedne relevantne proevropske nevladine organizacije koja hrabro i otvoreno promovira evropske integracije, zagovara reformne zakone i lobira približavanje EU. Izuzetak može biti Alumni asocijacija Centra za interdisciplinarnu studiju. ACIPS okuplja magistre evropskih studija koji izdaju ozbiljan časopis *Nove poglede*, često organiziraju konferencije, okrugle stolove, tribine širom BiH na temu evropskih integracije. To je nažalost izuzetak, ne i pravilo. U Hrvatskoj je uz pomoć nekoliko desetina manjih ili većih udruženja građana sa prefiksom "evropski" u potpunosti decentralizirano informiranje javnosti. Građani Hrvatske u ruralnim područjima imaju mogućnost da se informiraju putem mreže nevladinih organizacija i stotina volontera. Institut za međunarodne odnose (IMO) iz Zagreba producira ozbiljne analize, izvještaje i publikacije, koje koriste izvršna i zakonodavna vlast, biznis i nevladin sektor u Hrvatskoj.

Privreda ili sindikat u BiH također slabo ili nikako lobiraju za usvajanje evropskih standarda, koji će olakšati poslovanje i integraciju tržišta. I jedni i drugi potiskuju uklanjanje tehničkih barijera za izvoz domaćih proizvoda i izgradnju jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH u drugi plan. S druge strane, ističu subvencije ili, u gorjoj varijanti, zatvaranje granica i nepoštivanje vanjskotrgovinskih ugovora.

Novinari uglavnom prenose agencijske vijesti, saopćenja, izjave sa konferencija za štampu. Kvantitativno, broj priloga je dovoljan, ali njihov kvalitet je upitan. Neki mediji su pretjerano euforični, drugi previše kritični. Naslovi tipa "BiH na pragu Evrope" samo povećavaju skeptičnost građana. Jednostranost i politička

obojenost ovih drugih otkriva njihovu poluobaviještenost i neznanje. Prvi sastanak državnog premijera Adnana Terzića sa novim predsjednikom Evropske komisije Jose Manuel Barrosom u Briselu 8. februara 2005. emitiran je na kraju drugog dnevnika FTV-a nakon vijesti iz Konjica, Doboja i Bihaća, priloga iz federalnog parlamenta... Nedovoljno je analiza i komparacija koje ukazuju na propuste, nesposobnost i sporost institucija koje su zadužene za donošenje ili implementiranje evropskih zakona. Veliki je broj elementarnih grešaka, pogotovo u dnevnoj štampi i elektronskim medijima. Novinari još uvijek miješaju pojmove Vijeća Evrope i Vijeća Evropske unije, Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i Procesu stabilizacije i pridruživanja, dobrovoljnih ISO standarda i procedura ocjenjivanja uskladenosti proizvoda, CE označavanja itd. Urednik *talk show* programa na temu evropskih integracija predstavio je Osmana Topčagića, direktora DEI-ja, kao direktora za evroatlantske integracije.²⁷⁴

Umjesto zaključka

Evropske integracije neće riješiti sve društvene probleme, pogotovo ne odnos individualnih i kolektivnih prava građana i naroda. Mada će se Ustav BiH mijenjati, ne treba očekivati da će svi građani biti sretni novom konstitucijom države. Članstvom u Evropskoj uniji, BiH neće ostvariti ekonomski razvoj evropskog prosjeka. Vjerovatno neće dostići ni polovinu prosječnog društvenog proizvoda po glavi stanovnika zemalja članica EU-a, nezaposlenost ispod 10% ili pokriveni uvoz sa 70% svog izvoza. Neke privredne grane - teška ili hemijska industrija - vjerovatno će se destabilizirati primjenom ekoloških standarda. Mnogi radnici će ostati bez posla, ići na prekvalifikacije i mijenjati svoja zanimanja. Uvođenje PDV-a i eura te učešće u budžetu Evropske unije, nesumnjivo će dovesti do poskupljenja životnih namirnica i dodatnih opterećenja. Ispunjavanje evropskih kriterija neće biti besplatno, jednostavno i brzo.

Svi kratkoročni nedostaci koji proizlaze iz članstva u EU bit će nadoknađeni dugoročnim koristima. Nijedna od zemalja koja se do sada priključila u ekskluzivni klub evropskih država nije zatražila da se razdruži sa Briselom. Stvaranje politički održive zemlje, te promjene koje dejtonsku Bosnu i Hercegovinu pretvaraju u briselsku, dodatne su koristi. Evropske integracije su jedina politička vizija oko koje postoji međuetnička saglasnost, ako ništa makar ona deklarativna. Prema istraživanjima javnosti krajem 2004, 88% građana podržavalo je ulazak BiH u Evropsku uniju, u FBiH 93%, u RS-u 80%.²⁷⁵ Konačno, pristupanje Evropskoj uniji je prolazak kroz proces tranzicije. Kad već ne poznajemo bolje propise, uzmimo evropske. Poglavlja *acquisa* reguliraju sve značajnije društvene oblasti.

U procesu evropskih integracija postojeća državna struktura i njene izvedene suprotnosti se, u značajnoj mjeri, mijenjaju i prilagodavaju modernoj evropskoj praksi. Promjene nastaju postepenim ispunjavanjem političkih, ekonomskih, pravnih i administrativnih kriterija za članstvo, formuliranih 1993. u Kopenhagu i 1995. u Madridu. One pogotovo nastaju uslijed prilagodavanja evropskim standardima, stalnim obavezama koje su složenije što je BiH bliža Evropskoj uniji. Funkcioniranje institucija koje garantiraju vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina, smanjuje nepomirljive razlike među suprotstavljenim političkim subjektima i konstitutivnim grupama. Građani će osjetiti napredak kroz efikasnije sudstvo i policiju, funkcionalniju javnu upravu, jaču i stabilniju ekonomiju.

Kao članica Evropske unije sa ekonomskim razvojem ispod evropskog prosjeka, Bosna i Hercegovina će izdvajati mnogo manje sredstava u budžet Evropske unije nego što će iz istog izvora, kroz različite fondove, primati. Španija je, koristeći pogodnosti Strukturalnih i Regionalnih fondova, u toku 2003. dobila skoro 10 milijardi eura. U evropski budžet iste godine uplatila je 5 milijardi manje. Ovaj "pozitivni saldo" Španije se smanjuje jer se posljednjim valom proširenja povećao broj slabi-

je razvijenih članica EU-a. Slična su iskustva i drugih zemalja članica. Koristeći evropske fondove Slovenija je također raste-retila svoj budžet i stabilizirala poziciju svojih farmera. "Irska je odjednom, od 1989, počela naglo rasti, da bi prije tri-četiri go-dine prestigla 120% prosjeka nacionalnog dohotka EU-a. Eko-nomisti požure i kažu slijedeće: 'To je zato što tamo djeluje slo-bodno tržište i strane investicije.' Sve to stoji. Međutim, ono što se obično zaboravi kazati jeste da je iz fondova EU-a Irska dobi-la za četiri godine 50 milijardi maraka."²⁷⁶

U procesu evropskih integracija tržište BiH se postepeno prilagođava pravilima i propisima unutrašnjeg tržišta Evropske unije. Uklanjaju se trgovinske barijere, obezbjeđuje se zaštita potroša-ča, standardizacija i certifikacija proizvodnje, primjenjuje se ko-ntrola kvaliteta. Legislativa za proizvode postaje ista kao u Evro-pskoj uniji. Firme koje se bave industrijskom proizvodnjom neće prolaziti proceduru ocjenjivanja usklađenosti u Njemačkoj ili Francuskoj, nego ovdje - u Sarajevu, Tuzli ili Banjoj Luci. Broj preduzeća koja će isticati CE znak neće se mjeriti brojem prstiju na jednoj ruci. Umjesto izuzetka, CE označavanje će postati pra-vilo. Kvote koje se pregovaraju u segmentu poljoprivredne pro-izvodnje, prije samog priključenja u EU, obezbijedit će proizvo-đačima sigurno tržište i subvencije ukoliko se Zajednička poljo-privredna politika ne promijeni. Neće biti viza, granica i barijera. Naprotiv, bit će obezbijedena puna sloboda kretanja ljudi, roba, kapitala i usluga. Indirektni efekti mogu biti smanjenje vanjsko-trgovinskog deficita, povećanje stranih investicija, jačanje konkurentske sposobnosti i smanjenje nezaposlenosti u BiH.

Svaka nacionalna ekonomija funkcioniра u uvjetima globalne konkurencije. Tržišna privreda je na ispitu u svim državama, posebno u zemljama članicama Evropske unije. Države otvaraju tržišta i granice, garantiraju fer konkurenciju i konkurentnost i povlače se iz prevelikog uplitanja u ekonomiju. Bosna i Hercegovina nije dovoljno jaka da se sama takmiči u regionalnoj trgo-vini, da ne spominjemo evropsku ili svjetsku trgovinu. Kroz pro-

ces evropskih integracija, stare navike iz socijalizma i planske ekonomije u BiH se također mijenjaju, uslijed potrebe jačanja konkurentske spremnosti i povećanja produktivnosti. Na taj na-čin, njeno tržište se uvezuje i postaje dio dinamičnog unutrašnjeg tržišta Evropske unije, koje je treće po snazi u svijetu. Treba također očekivati da će proizvođači voditi više računa o funkci-onalnosti, izgledu, roku isporuke, cijeni i marketingu svojih roba ili usluga.

Te suštinske promjene nastaju usaglašavanjem nacionalnih zako-na, institucija i prakse sa evropskim pravnim naslijedom, svim poglavljima *acquisa*, uključujući i one oblasti koje nisu prihva-ćene od strane svih zemalja članica EU-a, Velike Britanije, Šve-dske ili Danske. Naprimjer, ispunjavanje kriterija konvergenci-je,²⁷⁷ postepeni prelazak u euro-zonu, Šengen itd. I iskustva deset novih članica Evropske unije,²⁷⁸ kao i kandidata za članstvo u Uniji - Rumunije ili Bugarske - pokazuju da je u osnovi tranzici-je tih zemalja bio proces usvajanja *acquis communautairea*.

Nesumnjivo je da cijeli proces evropskih integracija u BiH traje sporo, presporo za većinu njenih građana. Međutim, njegova brzina ne zavisi samo od političke volje, koja često izostaje, nego i od raspoloživih ljudskih resursa sa specifičnim znanjima i no-vim iskustvima, akademskog potencijala, ozbiljnog analitičkog i kritičkog pristupa cijelog društva, medija, finansijskih i tehni-čkih kapaciteta. Većina toga je deficitarna u BiH, pa je brzina ta-kva kakva jeste.

Evropski put nema svoju alternativu. On mijenja bosanskoherce-govačko društvo iz osnova, njegov ekonomski, politički i admi-nistrativni prostor se integrira u jedinstvenu cjelinu, harmoni-ziranu sa propisima Evropske unije. Ponudena evropska perspe-ktiva, finansijska i politička pomoć Brisela, proevropska dru-štvena saglasnost u BiH, idealna je šansa, koja se treba i mora iskoristiti. "Jedino je Evropska unija, u okviru svojih politika stabilizacije i pridruživanja prema Jugoistočnoj Evropi, možda u

poziciji da ohrabri i olakša takve promjene i da pruži osnov za dugoročni proces izgradnje institucija na polju demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava."²⁷⁹

Došlo je vrijeme za unutrašnji politički dogovor, funkcionalniju i efikasniju BiH, državu bez međunarodnog protektorata, bez OHR-a. Ako je sudbina Bosne i Hercegovine da ima "tutora", neka je to onda Brisel. Uostalom, oko odricanja dijela suvereniteta u korist nekoga, prvi put u njenoj višestoljetnoj povijesti, postoji saglasnost svih nacionalnih grupa. Vrijeme je za velike odluke i hrabre političare, vrijeme je za Brisel.

Bilješke

- 206 Minimalno trajanje ove faze je 6 mjeseci.
- 207 Tada će biti već 25 članica, Slovenija je imala problema sa ratifikacijom svog Sporazuma o pridruživanju sa Italijom i Austrijom zbog graničnih pitanja ili manjinskih problema, Hrvatska je još uvijek u iščekivanju ratifikacije svog SAA u parlamentima Britanije i Holandije zbog slučaja Ante Gotovine.
- 208 Reguliran maksimalni period ratifikacije do dvije godine
- 209 Izjava šefa Delegacije Evropske komisije u BiH Michael Humphreysa, *Dnevni avaz*
- 210 Primjer Grčke isticao je Dragoljub Stojanov.
- 211 Italija je posljednja ratificirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatske, i to u oktobru 2004, par mjeseci nakon preporuke Evropske komisije o pokretanju pregovora o članstvu. Bilo je to nastojanje da se u skraćenom postupku izbjegne ista procedura ratifikacije kod deset novih članica EU-a.
- 212 *Dnevni avaz*, stranica 5, 26. oktobar 2004.
- 213 Autorski tekst Zekerijaha Smajića, ONASA, 12. februar 2004.
- 214 Bivši direktor Generalnog direktorata za vanjske poslove
- 215 *Jutarnje novine*, 25-26. septembar 2004.
- 216 *Dnevni Avaz*, 1. januar 2005.
- 217 Comité des représentants permanents
- 218 Kod uvoza živih životinja, prerađenog voća i povrća, cvijeća, žitarica i brašna, voćnih sokova, svježeg i smrznutog mesa, suhomesnatih proizvoda, mlijeka i mliječnih preradevina, duhana i cigareta, mineralne vode, čokolade, keksa i sladoleda
- 219 Paddy Ashdown za *Dnevni avaz*, 9. oktobar 2004.
- 220 European Stability Initiative
- 221 International Crisis Group
- 222 *Oslobođenje*, 10. septembar 2004, stranica 8
- 223 *Dnevnik FTV-a*, 17. decembar 2004.
- 224 Adnan Terzić, na Konferenciji o poljoprivredi u organizaciji Evropske komisije, 11. novembar 2004.
- 225 *Nezavisne novine*, 11. novembar 2004.
- 226 Bijela knjiga za integracije na unutrašnje tržište EU-a, u svoja 23 poglavlja, definira obaveze koje svaka zemlja treba ispuniti kako bi se u njega integrirala i prije punopravnog članstva. Bijela knjiga je samo dio pretpristupne strategije. Zemlje koje se pripremaju

- za pristupanje Uniji morat će također provesti privredne reforme i jasnu makroekonomsku politiku. Bijela knjiga predstavlja zakonodavstvo u svakoj oblasti unutrašnjeg tržišta na takav način da se izdvajaju «ključne mjere» iz skupa svih mjera koje treba primijeniti, a zatim se ključne mjere grupiraju u dvije faze. Mjere prve faze su one mjere koje: (a) stvaraju širi okvir za detaljno zakonodavstvo, (b) vezane su za fundamentalne principe ili koje definiraju osnovne procedure, (c) koje su preduvjet za djelotvorno funkcioniranje unutrašnjeg tržišta u odgovarajućem sektoru.
- 227 Slobodan protok kapitala, Slobodno kretanje i sigurnost industrijskih proizvoda, Konkurencija, Socijalna politika i praksa, Poljoprivreda, Transport, Audio-vizuelne usluge, Okolina, Telekomunikacije, Direktno oporezivanje, Slobodan protok roba u neharmoniziranim ili djelimično harmoniziranim sektorima, Javne nabavke, Finansijske usluge, Zaštita ličnih podataka, Zakon o kompanijama, Računovodstvo, Građansko pravo, Uzajamno priznavanje stručnih kvalifikacija, Intelektualna, komercijalna i industrijska svojina, Energija, Carinska unija, Indirektno oporezivanje, Politika zaštite potrošača
- 228 Niskonaponska oprema, medicinska sredstva, lična zaštitna oprema, igračke za djecu, razni električni aparati...
- 229 Lokalni ekspert BiH Radomir Marinković
- 230 Uredba Vijeća, (EC, Euratom), No 1605/2002 od 25. juna 2002, član 164
- 231 Michael Emerson, Daniel Gros, *The CEPS Plan for the Balkans*, stranica 50
- 232 Nerzuk Ćurak, *Intervju Dana: BH Dani*, 22. novembar 2004.
- 233 Christophe Solioz and Svebor Dizdarević, «Ownership proces in BiH» strana 45., 2001.
- 234 Izvor OHR
- 235 Saopštenje OHR-a, 27. 10. 2004.
- 236 *Dnevni list*, 25. septembar 2004.
- 237 *Dnevni avaz*, 29. oktobar 2004.
- 238 *Dnevni avaz*, 29. oktobar 2004.
- 239 *BH DANI*, broj 139, 28. januar 2000.
- 240 Esad Bajtal, Ljubomir Berberović, Vlatko Določek, Sead Fetahagić, Muhamed Filipović, Salih Fočo, Franjo Kožul, Slavo Kukić, Adil Kulenović, Mirko Pejanović, Vaso Radić i Mirko Šagolj
- 241 *Dnevni avaz*, 28. septembar 2004.
- 242 ONASA, 20. novembar 2004.
- 243 Centralni dnevnik sa Senadom Hadžifejzovićem, NTV Hayat, 11. decembar 2004.
- 244 «Postoji sloboda kretanja širom Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja lica, roba, usluga i kapitala širom BiH. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.»
- 245 Član 2, tačka 2 Ustava BiH
- 246 Vanjska politika, vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH, imigracije, politike i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uključujući odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, reguliranje međuentitetskog transporta, kontrola vazdušnog saobraćaja.
- 247 Teze dr. Mileta Dmičića, Kolokvij *Ustav BiH – za modernu, evropsku državu* u organizaciji Konrad Adenauer, Mostar 19. i 20. novembar 2004.
- 248 *BH Dani*, Specijalni prilog, juli 2004.
- 249 Dr. Asim Mujkić, *BH Dani*, Specijalno izdanje, juli 2004.
- 250 Iz izlaganja dr. Šarčevića, konferencija pod nazivom *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: između upravljanja krizom i izgradnje države*
- 251 Mr. Dejan Vanjek, *BH Dani*, Specijalni prilog, juli 2004.
- 252 Dr. Nurko Pobrić: *Ustavno pravo*, stranica 19, izdanje *Slovo*, Mostar 2000.
- 253 Nerzuk Ćurak
- 254 Iz obraćanja visokog predstavnika Paddyja Ashdowna pred Venecijanskom komisijom, 8. oktobar 2004.
- 255 Wiliam Montgomery za *Dnevni avaz*, 4. decembar 2004.
- 256 Ana Brnčić, Petra Leppee i Ivana Mošnja, *Hrvatska na putu u Evropsku uniju: od kandidature do članstva*, MEI 2003, stranica 38
- 257 Luksemburška grupa
- 258 Helsinška grupa
- 259 Regular Report on Turkey's progress towards Accession, 1999.
- 260 TAIEX, Twinning, Evropsko partnerstvo...
- 261 *Screening*

- 262 Vijesnik, Zagreb, 18. januar 2005.
- 263 Radomir Marinković, *Pregled Polaznog izvještaja projekta Jedinstveni ekonomski prostor II – Komponenta 3*, 2003.
- 264 Vijesnik, Zagreb, 18. januar 2005.
- 265 Vijesnik, Zagreb, 18. januar 2005.
- 266 Češka, Estonija, Mađarska, Poljska i Slovenija
- 267 Bugarska, Latvija, Litvanija, Rumunija, Malta i Slovačka
- 268 Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Arhiv BiH, Tužiteljstvo BiH, Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo komunikacija i transporta, Državna komisija za granice, Državna granična služba, SIPA, Institut za akreditiranje, Uprava za indirektno oporezivanje, Zajednička služba institucija BiH... U ovu listu uopće nisu uračunate institucije koje su bile u nastajanju u drugoj polovini 2004.
- 269 Izvještaj Evropske komisije o stabilizaciji i pridruživanju BiH za 2004, stranica 4
- 270 Naprimjer, institucija koje se odnose na usvajanje direktiva Novog pristupa koje su uvedene u EU 1985.
- 271 Lokalni ekspert Damir Ahmetović
- 272 Prilagodavanje administrativnih struktura, jačanje administrativnih kapaciteta i stvaranje efikasnog sistema javne uprave s ciljem efikasnog usvajanja i primjene evropskog pravnog naslijeđa. Četvrti kriterij za članstvo je usvojen u decembru 1995. u Madridu i predstavlja dopunu trima Kopenhaškim kriterijima iz 1993.
- 273 Iz izlaganja Paddyja Ashdowna na konferenciji *Reforma pravosuđa: trenutna situacija, budući izazovi*, Sarajevo, 29. 11. 2004.
- 274 Emisija *TV Forum* na FTV-u, 27. juli 2004.
- 275 Agencija Puls, novembar 2004.
- 276 Dragoljub Stojanov, *Specijalni prilog BH Dana*, juli 2004.
- 277 Kriteriji konvergencije predstavljaju ekonomske uvjete utvrđene Ugovorom iz Mastrihta, kojima se procjenjuje spremnost zemalja EU-a za sudjelovanje u ekonomskoj i monetarnoj uniji. To su slijedeća četiri kriterija: (1) Visok stepen cjenovne stabilnosti - stopa inflacije ne smije biti viša od 1.5% u odnosu na stopu inflacije u prve tri zemlje s najstabilnijim cijenama; (2) Smanjenje prekomjernog javnog duga (do 3% BDP) i proračunskog deficita (do 60% BDP); (3) Postizanje stabilnog tečaja; (4) Prosječne nominalne dugoročne kamatne stope ne smiju biti više od 2% u odnosu na kamatne stope triju zemalja Unije s najnižom stopom inflacije.
- 278 Slovenija, Mađarska, Poljska, Litvanija, Latvija, Estonija, Češka, Slovačka, Kipar, Malta
- 279 Manfred Novak u tekstu *Neuspjeh Dejtona?*, objavljenom u knjizi *BiH na putu ka modernoj državi – perspektive i prepreke*,

POJMOVNIK

Acquis communautaire - ukupno pravno naslijeđe Evropske unije. Acquis communautaire obuhvata: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora, zakonodavstvo usvojeno primjenom osnivačkih ugovora, te presude Evropskog suda pravde, deklaracije i rezolucije koje je Evropska unija usvojila, mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, pravosuđe i unutrašnje poslove, te međunarodne ugovore koje je Zajednica sklopila, kao i ugovore između zemalja članica u području djelovanja EU-a.

Bijela knjiga - vrsta dokumenta Evropske komisije koji sadrži prijedloge budućih akcija Zajednice u pojedinim područjima. U kontekstu zemalja srednje i istočne Evrope, Bijela knjiga definiše obaveze koje svaka zemlja treba ispuniti kako bi se integrirala na unutrašnje tržište EU-a i prije punopravnog članstva. Sa 23 poglavlja, Bijela knjiga predstavlja zakonodavstvo u svakoj oblasti unutrašnjeg tržišta, među kojima su slobodan protok kapitala, industrijskih roba, poljoprivreda, transport, konkurencija, intelektualno vlasništvo, zaštita potrošača itd.

CARDS (*Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilization*) - finansijska pomoć Zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju. Namijenjen BiH, Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori, Makedoniji i Albaniji u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

CE oznaka - znači da je proizvod siguran za ljude, domaće životinje i okolinu, i da neće imati negativan uticaj na interese potrošača. To znači da je proizvod usklađen sa odgovarajućim propisima koji su na snazi u Evropskoj uniji za tu vrstu proizvoda. Proizvodi sa CE oznakom nesmetano prolaze kroz unutrašnje tržište EU-a. CE znak nije znak porijekla proizvoda niti simbol kvaliteta.

Direktive EU-a - nisu direktno primjenjive u svim državama članicama, zahtijevaju donošenje mjera za implementaciju na nacionalnom nivou do roka definiranog određenom direktivom. One ne obavezuju države članice u cjelosti već u pogledu rezultata koji se trebaju postići. Direktive ostavljaju određeni stepen slobode nadležnim nacionalnim tijelima u odlučivanju na koji način će inkorporirati i provesti ciljeve Zajednice u okviru svog pravnog sistema.

Evropska komisija - jedna od pet najvažnijih i ujedno najveća institucija EU-a, koja ima ovlasti inicijative, provedbe, upravljanja i kontrole. Ona osigurava implementaciju osnivačkih ugovora Zajednice. članove Komisije sporazumno dogovaraju zemlje članice, a potvrđuje ih Evropski parlament kojem je Komisija odgovorna. Mandat članova Komisije traje 5 godina.

Evropsko partnerstvo - ponuđeno po uzoru na Pristupna partnerstva zemljama zapadnog Balkana Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori, Albaniji i Makedoniji na Solunskom samitu 2003. godine. Prva Evropska partnerstva objavljena su u martu 2004, uz redovne Izvještaje o stabilizaciji i pridruživanju. Evropska partnerstva sadrže kratkoročne i srednjoročne prioritete za zemlje zapadnog Balkana na njihovom putu ka Evropskoj uniji.

Evropski parlament - je predstavničko tijelo skoro 500 miliona stanovnika Evropske unije. Zastupnici u Parlamentu biraju se direktnim glasanjem još od 1979. godine, a broj zastupnika koji se biraju u pojedinoj zemlji članici razmjerni su udjelu stanovnika te zemlje u ukupnom broju stanovnika EU-a. Njegove su ovlasti: razmatranje prijedloga Komisije, sudjelovanje u donošenju propisa putem postupka suodlučivanja s Vijećem ministara Evropske unije, imenovanje i razrješenje članova Komisije, pravo upita u vezi sa radom Komisije i Vijeća ministara Evropske unije, podjela ovlasti u donošenju godišnjeg budžeta i nadziranje (zajedno s Vijećem) njegove implementacije.

Evropski sporazum - poseban tip sporazuma o pridruživanju kojeg su sklapale Evropska unija i zemlje srednje i istočne Evrope. Njih deset postale su punopravne članice EU-a 1. maja 2004. Rumunija i Bugarska, koje su ga također potpisale, pristupit će EU 2007. Sporazum o pridruživanju prethodi Sporazumu o pristupanju. Sastavljen je od političkog dijela, koji predviđa bilateralne i multilateralne konsultacije o pitanjima od zajedničkog interesa, trgovinskog dijela, ekonomske, kulturne i finansijske saradnje i dijela koji se odnosi na usklađivanje zakonodavstva. Njegovim potpisivanjem formira se Vijeće za pridruživanje, koje je sastavljeno od članova Evropskog vijeća i Komisije i vlade države koja se pridružuje.

Evropsko vijeće - termin kojim se opisuju redovni sastanci čelnika država ili vlada zemalja članica EU-a. Osnovano je 1974. na završetku sastanka na vrhu u Parizu. Evropsko vijeće je prvi put sazvano 1975. godine u Dublinu. Prije tog trenutka, od 1961. do 1974, prakticalo se održavanje evropskih konferencija na vrhu. Njegovo postojanje je dobilo zakonsko priznanje Jedinstvenim evropskim aktom od 1986, dok mu je službeni status omogućen Ugovorom o Evropskoj uniji. Predsjednik Evropske komisije prisustvuje sastancima Evropskog vijeća kao punopravni član.

Evropska zajednica - izraz se koristio u neslužbenom govoru do pregovora o Evropskoj uniji za tri zajednice utemeljene ugovorima u Parizu i Rimu, Evropsku zajednicu za ugljen i čelik, Evropsku ekonomsku zajednicu i Evropsku zajednicu za atomsku energiju. U službenom govoru Evropske unije spomenute tri zajednice skraćeno se nazivaju Zajednica.

ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*) - instrument prepristupne pomoći koji je izrađen u svrhu prilagodavanja država srednje i istočne Evrope evropskom pravnom naslijeđu i pripremi za pristupanje Kohezijskom fondu EU. Namijenjen je sektorima zaštite okoline i transporta. ISPA finansira 75%, a u posebnim slučajevima i 85% troškova velikih

infrastrukturnih projekata. Preostali dio je doprinos zemlje korisnice programa. ISPA je aktivna od 2000.

Izveštaj o stabilizaciji i pridruživanju - redovni godišnji izvještaji Evropske komisije o zemljama zapadnog Balkana Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori, Albaniji i Makedoniji u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Jedinstveni evropski akt - poseban pravni akt Evropske zajednice kojim je prvi put dopunjen Rimski ugovor. Aktom je propisana puna realizacija jedinstvenog tržišta do 1992., a Zajednici su date nove nadležnosti, između ostalog i u oblasti vanjskopolitičke saradnje, propisano glasanje po principu kvalificirane većine u području jedinstvenog tržišta, osnažena uloga Evropskog parlamenta itd.

Kohezioni fond - uspostavljen 1993. i namijenjen zemljama sa bruto društvenim proizvodom ispod 90% prosjeka Zajednice. Postoje četiri Strukturna fonda: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Evropski fond za usmjeravanje u poljoprivredu i Finansijski instrument za usmjeravanje ribarstva. Ukupan budžet za oba fonda koji je dodijeljen regionalnoj politici Zajednice za razdoblje između 2000. i 2006. iznosi 213 milijardi eura, od čega se na Strukturne fondove odnosi 195 milijardi i na Kohezijski fond 18 milijardi eura.

Kriteriji konvergencije - predstavljaju ekonomske uvjete utvrđene Ugovorom iz Maastrichta, kojima se procjenjuje spremnost zemalja EU-a za sudjelovanje u ekonomskoj i monetarnoj uniji. To su: visok stepen cjenovne stabilnosti - stopa inflacije ne smije biti viša od 1.5% u odnosu na stopu inflacije u prve tri zemlje s najstabilnijim cijenama; smanjenje prekomjernog javnog duga (do 3% BDP) i proračunskog deficita (do 60% BDP); postizanje stabilnog tečaja; prosječne nominalne dugoročne kamatne stope ne smiju biti više od 2% u odnosu na kamatne stope triju zemalja Unije s najnižom stopom inflacije.

Odluke EU-a - obavezujuće u cijelosti za one kojima su upućene. Mogu biti upućene jednoj ili svim državama članicama EU-a, privrednim subjektima ili pojedincima.

PECA protokoli - protokoli (prilozi) Evropskom sporazumu o ocjenjivanju uskladenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda. PECA protokoli su bilateralni sporazumi između zemlje kandidatkinje za članstvo i Evropske zajednice. Svrha njihovog potpisivanja je uklanjanje tehničkih barijera u trgovini industrijskim proizvodima.

PHARE (*Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy*) - Program je ustanovljen 1989, nakon pada komunističkih režima u Srednjoj i Istočnoj Evropi kao pomoć Poljskoj i Mađarskoj za rekonstrukciju ekonomije. Kasnije je proširen na ostale zemlje srednje i istočne Evrope i države zapadnog Balkana. PHARE je glavni finansijski instrument pretpristupne strategije.

Preporuke EU-a - neobavezujući deklarativni instrument. Predviđene su Osnivačkim ugovorima i koriste ih institucije Zajednice za izražavanje stajališta državama članicama, a u nekim slučajevima i pojedincima. Ne nameću nikakvu zakonsku obavezu za one kojima su upućene.

Pristupno partnerstvo - objedinjuje pomoć koju je Evropska komisija pružala zemljama srednje i istočne Evrope i prioritete koje je svaka zemlja trebala ispuniti na svom putu do konačnog priključenja u EU. Pristupna partnerstva su služila kao podrška za druge pretpristupne instrumente, uključujući zajedničku procjenu kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta za ekonomske politike, pakt o organiziranom kriminalu, nacionalne planove za razvoj i ostale sektorske programe neophodne za učešće u Strukturnim fondovima EU-a.

Proces stabilizacije i pridruživanja - okvir približavanja pet zemalja zapadnog Balkana: Hrvatske, BiH, Srbije i Crne Gore,

Albanije i Makedonije punopravnom članstvu EU-a. Definiran 1999. godine, Proces stabilizacije i pridruživanja unaprijedio je do tada postojeći Regionalni pristup Evropske unije regionu.

Proces pridruživanja - omogućava privilegovane ekonomske odnose EU-a sa drugim zemljama koje nisu zemlje članice EU-a, kao i pružanje podrške političkoj, ekonomskoj i društvenoj transformaciji. Proces pridruživanja se također odnosio na zemlje srednje i istočne Evrope, koje su potpisivale Sporazume o pridruživanju sa EU. Proces pridruživanja prethodi procesu pristupanja.

Proces pristupanja - započinje podnošenjem zahtjeva za pristupanje Evropskoj uniji. Država kojoj se odobri status kandidata započinje pregovore o punopravnom članstvu. Pregovori se završavaju potpisivanjem Ugovora o pristupanju Evropskoj uniji.

SAPARD (*Special Pre-accession Assistance for Agriculture and Rural Development*) - poseban pretpristupni program Evropske unije za poljoprivredu i ruralni razvoj namijenjen državama kandidatkinjama za članstvo u EU.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju - nova generacija evropskih sporazuma ponuđena Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori, Albaniji i Makedoniji u sklopu Procesu stabilizacije i pridruživanja. Sporazumom se uređuju opća načela, politički dijalog, regionalna saradnja, finansijska saradnja, slobodno kretanje roba, usluga i kapitala, primjena zakona iz oblasti konkurencije, pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Sud pravde - osigurava istovjetnu primjenu i interpretaciju zakona Zajednice. Njegove su ovlasti u sporovima koje uključuju zemlje članice, institucije EU, preduzeća i osobe.

TAIEX (*Technical Assistance Information Exchange Office*) - Kancelarija za razmjenu informacija o tehničkoj pomoći. Bavi se javnom upravom u državama koje podnose aplikacije za članstvo,

državama članicama Evropske unije i udruženjima privatnog sektora. Osigurava pravne tekstove Zajednice i organizira seminare, obuke i posjete stručnjaka zemljama koje to traže. Također, pruža pomoć primjeni evropskih normi.

Unutrašnje tržište - tržište Evropske unije na kojem je obezbijeđena puna sloboda kretanja ljudi, roba, kapitala i usluga bez unutrašnjih granica.

Uredbe EU-a - direktno primjenjive i u cijelosti obavezujuće u svim državama članicama EU-a, bez potrebe donošenja mjera za primjenu na nacionalnom nivou. One omogućavaju institucijama Zajednice najveći uticaj na pravni sistem država članica EU-a. Smatraju se sredstvima za unifikaciju zakona širom Zajednice.

Vijeće ministara EU-a - (*Vijeće Evropske unije ili samo Vijeće*) glavna je institucija i najvažnije zakonodavno tijelo Evropske unije. Sastoji se od ministara 25 država članica odgovornih za pojedine resore. Vijeće ministara određuje prioritete EU-a, usklađuje zajedničke interese zemalja članica te samostalno ili zajedno sa Evropskim parlamentom, na prijedlog Evropske komisije, donosi uredbe, odluke, preporuke, deklaracije ili obavezujuće zaključke i brine o njihovom izvršenju. Predsjedavanje Vijećem EU-a prenosi se svakih šest mjeseci s jedne na drugu članicu EU-a. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama iz 1999, glavni sekretar također obavlja dužnost visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.

Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje - nadgleda implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je ponuđen zemljama zapadnog Balkana, Hrvatskoj, BiH, Srbiji i Crnoj Gori, Makedoniji i Albaniji. Vijeće razmatra sva važnija pitanja koja se pojave u okviru primjene Sporazuma kao i sva međunarodna pitanja od obostranog interesa za EU i zemlju potpisnicu. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje sastoji se od članova Vijeća Evropske unije, Komisije i članova vlade zemlje potpisnice Sporazuma.

Literatura:

1. Ardeni, Pier Giorgio., *Značaj jedinstvenog ekonomskog prostora u okviru evropskih i regionalnih integracija, izdanje EU*, 2003.
2. Borchardt, Klaus-Dieter., *ABC prava Zajednice*, Evropske zajednice 2000.
3. *Bosna i Herecegovina i Pakst stabilnosti*, MEI Sarajevo 2002.
4. Bžežinski, Zbignjev., *Velika šahovska tabla*, CID Podgorica 2001.
5. *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, Official Jurnal, European Communities 2003.
6. Grupa autora, Brnčić, Ana., Leppee, Petra., Mošnja, Ivana., *Hrvatska na putu u Evropsku uniju: od kandidature do članstva*, MEI, 2003.
7. Grupa autora, Emerson, Michael., Gros, Daniel., *The CEPS Plan for the Balkans*, Center for European Policy Studies, 1999.
8. Holbrooke, Richard., *Put u Dejton*, Beograd, 1998.
9. Huntington., Samuel P., *Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka*, Zagreb, 1998.
10. Izetbegović, Alija., *Sjećanja*, Sarajevo, 2001.
11. Janev, Igor., *Teorije o međunarodnim odnosima i spoljnoj politici*, Plato, Beograd, 1998.
12. Malcolm, Noel., *Povijest Bosne*, "ERASMVS", Zagreb-Sarajevo, 1995.
13. Novak, Manfred., zbornik radova, *BiH na putu ka modernoj državi - perspektive i prepreke*, Fondacija Heinrich Boll, 2004.
14. Papić, Žarko., *Međunarodne politike podrške zemljama jugoistočne Evrope - Lekcije (ne) naučene u BiH*, Muller, Sarajevo, 2002.
15. Petrich, Wolfgang., zbornik radova: *BiH na putu ka mode-*

rnoj državi - perspektive i prepreke, zbornik radova, Fondacija Heinrich Boll, 2004.

16. Pobrić, Nurko., *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000.
17. Solioz, Christophe., Svebor Dizdarević., *Ownership proces in BiH*, 2001.
18. Smajić, Zekerijah., *Evropska unija i zemlje bivše Jugoslavije*, OKO, Sarajevo, 1997.
19. Smajić, Zekerijah., *Evropska unija za svakoga*, Sarajevo, 2004.
20. Šumana, Roberta., *Za Evropu*, ECLD Rabic, Sarajevo, 2004.
21. Turković, Bisera., *Bosnia and Herzegovina in the Changing World Order*, Saraj Invest, 1996.
22. Zbornik radova, *Osam godina deytanske BiH: nove vizije za Bosnu i Hercegovinu*, Fondacija Heinrich Boll, 2003.

Većina drugih izvora su: izvještaji Evropske komisije o BiH, indikativni programi, odluke, dokumenti, analize i specijalizirane publikacije Evropske unije, izvještaji drugih međunarodnih organizacija u BiH, izjave i saopštenja direktnih sudionika iz BiH, evropskih i američkih zvaničnika, lokalni i međunarodni mediji.

Bilješka o autoru:

Emir Hadžikadunić rođen je 1971. u Gračanici. Osnovnu i srednju školu završio je u Doboju. Na Fakultetu društvenih nauka Međunarodnog islamskog univerziteta u Kuala Lumpuru u Maleziji 1997. diplomirao je na Odsjeku za komunikologiju. U okviru regionalnog interdisciplinarnog postdiplomskog programa Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Bolonji magistrirao je Ljudska prava i demokratiju 2002. Dodatno akademsko usavršavanje stekao je na Evropskom koledžu iz Briža, Institutu za evropske studije Univerziteta San Pablo u Madridu, Diplomatskoj akademiji u Dubrovniku i Danskoj školi za javnu administraciju u Kopenhagenu.

Nakon završenog fakulteta radio je na dva USAID-ova projekta - Program obrazovanja i informiranja javnosti, 1998. i Program demokratske mreže, 2000. - te za OSCE-ov Projekat kantonalne administracije. Od kraja 2000. radi kao glasnogovornik Direkcije za evropske integracije BiH. Osim rada u Direkciji, u okviru Londonske škole za odnose s javnošću držao je kurseve za polaznike škole iz predmeta Odnosi s medijima. Također je bio angažiran kao predavač na temu evropskih integracija, na skupovima i postdiplomskim programima koje su organizirali Multilateralna akademija, Media plan institut, Ekonomski fakultet, Fondacija Konrad Adenauer u Sarajevu itd.

Do sada je objavio nekoliko članaka i stručnih priloga iz oblasti evropskih integracija ili međunarodnih odnosa u ACIPS-ovom časopisu *Novi pogledi*, izdanjima njemačke fondacije Henrich Boll i lokalnoj štampi. Knjiga *Od Dejtona do Brisela* predstavlja nastavak njegovog istraživanja, nakon što je o sličnoj temi napisao i svoj magistarski rad u oktobru 2002. Član je Alumni asocijacije Centra za interdisciplinarnu studiju iz Sarajeva, BiH Alumni asocijacije Međunarodnog islamskog univerziteta iz Kuala Lumpura i Međunarodne federacije novinara (IFJ) iz Brisela. Oženjen, otac jednog djeteta.

OD DEJTONA DO BRISELA

Emir Hadžikadunić

“Knjiga Od Dejtona do Brisela, višestruko je slojevit tekst o neposrednoj prošlosti, sadašnjosti i, nadam se, bliskoj budućnosti Bosne i Hercegovine, u kontekstu i kompleksu onog što najčešće pojednostavljeno svodimo pod sintagmu “evropske integracije”.

Dino Abazović
Fakultet političkih nauka Sarajevo

“Knjiga demistificira pitanje integracija i stavlja ga u kontekst društveno-političkih dešavanja u BiH u posljednjih deset godina. Ideja koja je jasno profilirana kroz naslov knjige - da se dejtonski period završava, odnosno dominantan američki utjecaj nestaje, te da se međunarodna intervencija počinje postavljati u okvirima potreba evropskih integracija - od suštinskog je značaja za shvatanje budućnosti ove zemlje.”

Ivan Barbalić
ACIPS Sarajevo