

BiH na putu ka Evropskoj uniji

**Pregovori o sporazumu o stabilizaciji i
pridruživanju – Korak naprijed, nazad dva**

Pripremio: Emir Hadžikadunić

Dnevni red:

1. Uvod

Prvi dio

2. Od slabog regionalnog do strateškog pristupa sa evropskom perspektivom
3. Bez konsolidiranja EU nema novog članstva

Drugi dio

4. Ukratko o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju
5. Koraci koje je BiH poduzela u smislu otpočinjanja pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju
6. Početne pripreme BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju
7. Od početnog optimizma do bosanske realnosti
8. Pregovori u praksi

Treći dio

9. Završne napomene

Uvod

Jedanaest godina nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina je napokon uspjela doći do pregovora o ugovornim odnosima sa Evropskom unijom. To nije bio lagan put niti se to desilo slučajno u kratkom vremenskom periodu. Naprotiv, to je rezultat višednevne debate u Briselu, mnogih inicijativa iz Evropske unije, godina razgovora sa lokalnim vlastima, dva kruga kriterija – jedan iz 2000.¹ a drugi iz 2003², studije izvodljivosti i jedne poduže liste uvjeta koji su ispunjeni. Od samog početka, u proces su bile uključene tri različite lokalne vlade i dvije evropske komisije.

Kada je stekla status pregovarača, Bosna i Hercegovina je već kasnila za svim drugim zemljama u regionu. Do 2006. Makedonija, Hrvatska i Albanija su već potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Hrvatski i makedonski sporazumi su već stupili na snagu, a albanski SSP je u fazi ratifikacije. Pored toga, Hrvatska i Makedonija su već aplicirale za članstvo i stekle status zemalja-kandidata. Hrvatska je postala prva država iz ove grupe koja je počela pregovore o pridruživanju još u 2005. Srbija i Crna Gora su počele sa pregovorima o USP-u nekoliko mjeseci prije Bosne i Hercegovine, i to na dva fronta. Početkom 2006. pregovori su obustavljeni zbog nedostataka saradnje sa Međunarodnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. Nakon što je Crna Gora stekla nezavisnost, obje zemlje će odsada voditi zasebne pregovore.

Nakon ispunjenja uvjeta iz 16 prioriternih oblasti³ iz Studije izvodljivosti, otvaranje pregovora u novembru 2005. godine predstavljalo je značajan korak naprijed za BiH. Međunarodni i domaći predstavnici su to okarakterisali najznačajnijim događajem koji se desio od potpisivanja mirovnog sporazuma. Jedanaest mjeseci kasnije, međutim, ove poruke su pale u zaborav. Opći izbori u oktobru 2006. godine ponovo su vratili nacionalističku retoriku koja je vratila stari strah i proces reforme je obustavljen. U međuvremenu, dogodila su se dva službena i tri tehnička kruga razgovora. Tehnički gledano, ti razgovori su protekli dobro, međutim, BiH se nije pripremila za ozbiljne razgovore i debate sa Evropskom komisijom. Razgovaralo se o domaćem tržištu, trgovini i finansijama i u tom smislu je postignut određeni pomak. Međutim, zbog političkih prepreka u postojećim reformama, vrlo je teško predvidjeti kada bi se Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju mogao potpisati. Nema izgleda da će se to desiti onda kada je planirano, odnosno u roku od godinu dana od početka pregovora. Čini se da BiH slijedi praksu Albanije, prije nego iskustva Hrvatske. Hrvatska je pregovarala šest mjeseci, dok je Albaniji trebala gotovo dvije godine.

Potpisivanje SSP-a između Bosne i Hercegovine i Evropske unije pomoći će međunarodnoj zajednici da otpočne svoju strategiju povlačenja, prije svega gašenje Ureda visokog predstavnika i ukidanje Bonskih ovlasti. To je jedna od specifičnosti

¹ 18 Preporuke iz Mape puta

² 16 Prioritetne oblasti iz Studije izvodljivosti

³ Efikasno upravljanje, efikasna javna uprava, evropska integracija, učinkovite odredbe o ljudskim pravima, efikasno sudstvo, borba protiv kriminala i organiziranog kriminala, upravljanje azilima i imigracijama, reforma carina i poreske uprave, zakoni o proračunu, proračunska praksa, pouzdane statistike, konzistentna trgovinska politika, integrirano tržište energenata, kreiranje jedinstvenog ekonomskog prostora, javni emiteri.

sporazuma u BiH u odnosu na druge zemlje u regionu. Sa druge strane, implementacija ovog sporazuma će omogućiti domaćim vlastima da prevaziđu fazu upravljanja konfliktima i stabilizacije i pređu u fazu institucionalne izgradnje i tranzicije. Sporazum će biti konačna faza procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP). Kada se ovaj ugovor potpiše i ratificira Bosna i Hercegovina će postati pridruženi član Evropske unije, čime će se približiti samom ulasku i punom članstvu u EU. Premda je to kratkoročni i srednjoročni cilj, još uvijek joj predstoje velike poteškoće na tom putu. Još uvijek postoje neki kriteriji koje je potrebno ispuniti da bi se završili pregovori i potpisao SSP. Postoji još mnogo uvjeta koje je potrebno zadovoljiti u fazi pridruživanja Evropskoj uniji. Uz sve veće smanjenje međunarodne pomoći, glavni izazov će biti održati dinamiku razvoja i tranzicije.

Unutar ove analize kritički ću se osvrnuti na brojna pitanja. U prvom dijelu se razmatra razvoj inicijativa Evropske unije od slabog regionalnog do strateškog pristupa sa evropskom perspektivom. Drugi dio analize se bavi sljedećim pitanjima: Šta je učinjeno u BiH u smislu otpočinjanja pregovora o stabilizaciji i pridruživanju? Kakav je bio odgovor državne vlade i kako se pripremala za ulazak u proces pregovora? Koji su objektivni i subjektivni izazovi na tom putu i zašto BiH zaostaje za drugima? Odgovori na ova pitanja postavljaju neophodnu osnovu za konačni dio ove analize. Kakvi su izgledi BiH u pogledu kratkoročnih i srednjoročnih odnosa sa Briselom?

DRUGI DIO

Od slabog regionalnog do strateškog pristupa sa evropskom perspektivom

U post-dejtonskom periodu Evropska unija je predlagala inicijativu za inicijativom, što je na kraju rezultiralo konkretnim izgledima za članstvo u EU. Regionalni pristup EU je promoviran 1997. godine, kada je uvjetovanost kao koncept pomeuta po prvi put. Potonje je okarakterisano kao “daljnji siromašni rođak procesa proširenja koji ulaže veoma ograničene poticaje u svoju uvjetovanost”.⁴ U regionu ne postoji koordiniran pristup Evropske unije. Usvojena je Deklaracija o specijalnim odnosima EU i BiH, a 1998. godine formirana je i Konsultantska radna grupa EU/BIH. Međutim, struktura “Konsultantske radne grupe” Hrvatskoj je ponuđena tek dvije godine kasnije, tačnije 2000. godine. Izgledi za puno članstvo nisu bili ni jasni niti obećani. Sjedinjene Američke Države su bile mnogo prisutnije i utjecajnije u BiH i regionu. U ranom post-dejtonskom periodu, američki predstavnici Peter Galbraith, Richard Holbrook ili William Montgomery su posjećivali BiH mnogo češće nego bilo koji visoki dužnosnik EU.

Usljed nedostatka strateškog pristupa EU, tranzicijskih izazova i pitanja sigurnosti u regionu Bosna i Hercegovina i pet drugih balkanskih zemalja nisu mogle slijediti države Centralne i Istočne Evrope krajem 90tih u najvećem zapamćenom procesu proširenja, te su ostale u grupi koju mnogi smatraju sporednom. Nije bilo prilika ali ni ozbiljnijih

⁴ Emerson, 1999, (58)

pokušaja oko pregovora ili potpisivanja saradnje ili Sporazuma o pridruživanju sa EU. U različitoj mjeri Hrvatska i BiH su se suočile sa pitanjima post-ratne stabilizacije, povratka izbjeglica, demokratizacije i rekonstrukcije. Italija je pritekla u pomoć Albaniji kod stabiliziranja države nakon ekonomske, političke i sigurnosne krize 1997. Ozbiljna kriza je pogodila Kosovo i Makedoniju krajem 1990. odnosno početkom 2000. Da bi se omogućila integracija bili su potrebni sporazumi iz Dejtona, Erduta, Ohrida i Rezolucija 1244 Vijeća sigurnosti UN-a.

Početak promjena u pristupu Evropske unije na Balkanu zabilježen je tokom procesa stabilizacije i pridruživanju (PSP) koji je promoviran u maju 1999. EU je nevoljko prihvatila obaveze i posljedice težnje da bude garant stabilnosti i prosperiteta u čitavoj Evropi, radije nego kluba 15 ili 25 demokratskih tržišnih ekonomija.⁵ Kosovska kriza je bila krvavi podsjetnik onoga što smo, u drugom kontekstu, običavali zvati cijenom ne-Evrope.⁶ PSP je bio mnogo snažniji, proaktivniji i sveobuhvatniji nego regionalni pristup. Nudio je brže uključivanje kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji su Makedonija i Hrvatska isposlovale još početkom 2000., odnosno 2001. Lideri EU su odlučili da politika hitne rekonstrukcije okruženja i stabilizacije, sama po sebi, nije dovoljna da osigura trajni mir i stabilnost na Balkanu. To se može postići samo stvarnim izgledima za integraciju u evropske strukture.⁷

1

Samit održan u Solunu 2003. godine ponovno je potvrdio evropska stajališta, prezentirao nove instrumente za integraciju, otvorio politički dijalog i osigurao dodatnu finansijsku pomoć. Ovaj događaj je obilježen kao posljednje razmatranje strategije EU za Balkan. Prezentirano je, također, evropsko partnerstvo kao pred-prijemni instrument koji zemljama obuhvaćenim ovim procesom omogućava uspostavljanje kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta. Održan je niz sastanaka predstavnika EU i Zapadnog Balkana na ministarskom nivou. Samit je poslužio, također, i kao sredstvo za koordiniranje regionalnih politika. Nakon Samita u Solunu uslijedile su druge odluke koje su odražavale pozitivne odnose između ove dvije strane. Države Zapadnog Balkana su bile odgovorne za Povjerenika za vanjske odnose Evropske komisije koliko i za Povjerenika EU za proširenje. Konačno je predložen novi instrument predpristupne pomoći (IPA) za finansijski okvir 2007-2013. Evropska unija je počela cijeniti svoju ulogu vođe u procesu stabilizacije i integracije na Balkanu i to se ne bi trebalo promijeniti sada kada politike EU samo što nisu počele davati konkretnije rezultate.⁸

Ove inicijative predstavljaju glavne politike EU prema regionu u posljednjih deset godina. To pokazuje da se Evropska komisija razvila iz slabog regionalnog u jedan strateški pristup sa izgledima za članstvo. Danas Evropska unija nudi procedure i instrumente za koordiniranje, formuliranje i implementiranje zajedničke balkanske politike svih zemalja članica. Iz svog neuspjeha i neugodnog položaja u koji je došla zbog neuspjelog rješavanja jugoslovenske krize EU je naučila tešku lekciju. Evropska perspektiva je ponuđena i više puta ponovo potvrđena, a integracijski elementi su postali i

⁵ Hayoz, 2005, (13)

⁶ Hans van den Broek, 1999, (99)

⁷ Komisija za evropske zajednice (2002), Proces stabilizacije i pridruživanja za Jugoistočnu Evropu Europe, Prvi godišnji izvještaj. Brisel: COM (2002) 163 konačni, str. 4.

⁸ Solioz, 2005, (14)

funkcionalni i učinkoviti. Danas se ne postavlja pitanje da li će se desiti novo proširenje, već radije kako će se zakašnjele balkanske zemlje pridružiti i kada će EU biti spremna za to.

Ipak, neki smatraju da ova vrsta i nivo obveza nisu dovoljni za uspješnu “evropeizaciju” regiona. Svi se slažu, međutim, da politika proširenja mora odražavati svoju moć transformacije u regionu u kojem su države slabe a društva podijeljena. Franz Lothar Altman iz Stiftung Wissenschaft and Politik (SWP) ukazuje da bez povlačenja perspektive pridruživanja, EU mora ozbiljno razmotriti hitne korake u smislu reformi i pružanja pomoći, uključujući i opciju “mlađeg članstva” kao sljedeći kvalitativni korak nakon USP-a.⁹ U cilju promoviranja ekonomskog zblizavanja u regionu, članovi Evropske inicijative za stabilnost (ESI) smatraju da bi predpristupni fondovi EU trebali biti na raspolaganju svim državama Zapadnog Balkana bez obzira na njihov status u procesu stabilizacije i pridruživanja, bilo da su kandidati ili potencijalni kandidati. Drugi, međutim, smatraju da je potrebno promovirati jaču i konkretniju perspektivu članstva za BiH, Hrvatsku, Makedoniju, Albaniju, Srbiju i Crnu Goru nakon što Bugarska i Rumunija uđu u EU 2007. godine. Realistično ili ne, Međunarodna komisija na Balkanu smatra da bi se ovaj proces trebao okončati do 2014. godine.

Bez konsolidiranja nema novog članstva

Zbog neuspjele ustavne reforme i sve veće debate o budućem proširenju među onima koji donose odluke na državnim i evropskom nivou, slabe političke i još slabije javne podrške u zemljama članicama, konačna integracija Zapadnog Balkana u strukturu EU je postala veoma komplicirana i izazovna odluka. Malo je vjerovatno da će EU pristupiti proširivanju istom brzinom kao ranije i gotovo je sigurno da će napraviti određenu pauzu prije nego pristupi novom proširenju. Ukoliko 27 zemalja članica ne dokažu da se mogu nositi sa povećanim brojem članica, proširenje se čak može i zamrznuti na neko vrijeme.

Evropska unija mora naći rješenje za ozbiljne institucionalne krize, prevazići problem nedostatka liderstva i dokazati svoje sposobnosti u pogledu rješavanja različitih etničkih, sigurnosnih i političkih prepreka u slabim i nepotpunim državama. Konferencija Evropske unije i Nici iz 2000. godine postavila je temelje za proširenje EU na svega 27 zemalja članica. Nova “Nica” sa 27 zemalja članica tek treba da se uspostavi, te da utvrdi i odredi broj mjesta u Parlamentu EU i broj glasova u Vijeću koji će se dati novim članicama EU, kada ona bude okupljala više od 27 članica. Osim toga, oni koji odlučuju o politici će morati odlučiti da li će sljedeće proširenje podrazumijevati individualno pridruživanje zemalja ili dvije ili više grupa. Za sada još uvijek nije sigurno da li će biti adekvatne političke volje i podrške javnosti za donošenje ovakvih strateških odluka u bližoj budućnosti.

Sa teško progutanim proširenjem EU prijemom Bugarske i Rumunije u 2007. jaz između EU od 27 članica i Balkana će se definitivno povećati. Kada je Hrvatska stekla status zemlje kandidata, tvrdilo se je već preskočila zid između “Centralne i Istočne Evrope” i

⁹ Stiftung Wissenschaft and Politik (SWP), EU i Western Balkan: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1138, (pristup na dan 5. oktobra 2006)

Comment: Unfinished?

“Zapadnog Balkana”. S druge strane, neuspjeh Ustavnog ugovora u Francuskoj i Holandiji u potpunosti je odvojio dva stara kandidata i buduće članice, Bugarsku i Rumuniju, od novih zemalja kandidata, Hrvatske i Makedonije. Ovo odvajanje bi moglo imati negativnog utjecaja na nove zemlje kandidate koji su gotovo spremni za pridruživanje, posebno na Hrvatsku ili još više na Makedoniju. Jedan od mogućih scenarija je da ove dvije zemlje, koje su najdalje dogurale u pogledu procesa stabilizacije i pridruživanja, budu morale sačekati da se interna kriza EU okonča, čak iako zadovolje sve kriterije iz Kopenhagena i završe sve pregovore oko članstva. U svom “Planu C za proširenje” povjerenik Evropske komisije za proširenje, Olli Rehn prednost daje konsolidaciji proširenja, u odnosu na uvjetovanost i ispunjavanje kriterija. Kao treći prioritet definirana je komunikacija koja je potrebna da bi se zatvorio jaz između državljana EU, te između zemalja članica i zemalja kandidata.

Dok situacija zemalja koje pristupaju procesu, Hrvatske ili, u nekoj mjeri Makedonije više zavisi od Evrope, situacija sa drugim zemljama koje su već u fazi pridruživanja više zavisi od njih samih. BiH, Crna Gora i Srbija će moći napraviti korak naprijed i sa pregovaranje, potpisivanja i primjene ugovornih obaveza preći na proces apliciranja za članstvo. Obzirom da su ove zemlje u ranoj fazi integracije, kriza EU se trenutno ne odražava direktno na njihov napredak. Dok one dostignu nivo na kojem se danas nalaze Hrvatska ili Makedonija, vrlo je moguće da će se kriza unutar Evropske Unije okončati. U tom slučaju, kada ove zemlje budu spremne za ulazak, vjerovatno je da će i EU biti spremna za njihov prijem. Međutim, u novom političkom kontekstu unutar zemalja članica EU postavlja se pitanje da li je navedena perspektiva Međunarodne komisije za Balkan koja predviđa članstvo do 2014 zaista realistična. Moguće da je ovo izvjesno za Hrvatsku i Makedoniju, ali je teško izvodljivo za BiH i druge zemlje u toj grupi.

Sa neriješenim pitanjem Kosova, stabilnost regiona bi se vrlo lako mogla ponovo narušiti. Vrijeme, samo po sebi, i intenzivno učešće Evrope nisu mogli spriječiti masovno nasilje na Kosovu 2004. godine. Dešavanja na Kosovu su na dramatičan način pokazala da faza stabilizacije još uvijek nije gotova. Svaka nestabilnost na Kosovu bi se mogla pretočiti i spriječiti integraciju drugih zemalja u evropske strukture, u najmanju ruku Makedonije, ako ne i cijelog regiona. Kakav god bude konačni ishod situacije između Srbije i Kosova, to će biti posljednji potez. Svaki zahtjev za etničku državotvornost opravdava slične zahtjeve drugih, novokreiranih etničkih manjina. Od EU se očekuje da bude konstruktivna i da se drži svog stava protiv kantonizacije Kosova, federalizacije Makedonije, te da bude istrajna po pitanju jačanja državnih struktura u BiH. EU bi trebala iskoristiti zahtjev “uvjetovanosti” i izvršiti jači pritisak na Beograd kako bi osigurao njegovu podršku internoj integraciji BiH i ojačao državni aparat u skladu sa evropskim. Sa druge strane, ni jednu zemlju neće zaobići neželjena decentralizacija i podjela na osnovu etničke pripadnosti, uključujući i odskora nezavisnu Crnu Goru. Ako to bude perspektiva na Balkanu, taj trend se lako može prenijeti i na zemlje članice EU. Potom može uslijediti slična situacija i u Španiji, Italiji i Sjevernoj Irskoj.

Kao što Međunarodna komisija za Balkan, kojom predsjedava talijanski premijer, Giuliano Amato, navodi profil regiona još uvijek odražava mješavinu slabih država i

međunarodnih protektorata.¹⁰ S obzirom na veoma teška pitanja sigurnosti u vezi sa državnošću, otvoreno pitanje Kosova, nefunkcionalnu Bosnu i Hercegovinu, nacionalističku Srbiju konačna integracija regiona postaje još kompliciranija. Potrajale još najmanje jedna decenija prije nego se šesto proširenje okonča.

DRUGI DIO

Ukratko o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju

U početku se na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju gledalo kao na prelazni korak ka nekadašnjem Evropskom sporazumu koji su 90tih godina potpisivale zemlje Centralne i Istočne Evrope. Sa pravne tačke gledišta, to nije značilo da će Bosna i Hercegovina dobiti bilo šta drugo osim statusa zemlje koja će imati povoljniji trgovinski režim i saradnju sa EU u određenim oblastima. Međutim, na samitu u Solunu je dogovoreno da će Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju biti prva i posljednja ugovorna obaveza između pridruživanja i članstva. S druge strane, postojanje takvog Sporazuma i njegovo ispunjavanje od strane državne vlade neće automatski garantirati pozitivnu odluku o prijemu Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju u neposrednoj budućnosti. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina će postati pridruženi član Evropske unije i biće korak bliže statusu zemlje kandidata.

Kao primarni izvor prava Evropske unije, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju će unijeti jednu novu i kvalitetniju izmjenu u odnosima između EU i BiH. Na taj način će država preći iz faze dobrovoljne u fazu obavezne harmonizacije zakonodavstva. Politički dijalog sa EU će postati institucionaliziran, i ostvarivat će se preko Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje (ASC) i putem redovnijih diplomatskih i parlamentarnih kanala. Predviđa se da će ASC biti garant ispravne implementacije Sporazuma. Sve odluke ovog Vijeća će biti pravno obavezujuće. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja dobru priliku za otvaranje regionalnog političkog dijaloga sa EU, preko razmjene mišljenja i harmoniziranjem stavova o glavnim međunarodnim pitanjima, sigurnosti i stabilnosti Evrope.

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine mandat nad vanjskom politikom je dat institucijama na državnom nivou. Sa te strane Ustav dozvoljava Bosni i Hercegovini da pravi obavezujuće međunarodne ugovore kao što su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji će, u bliskoj budućnosti, biti potpisan sa Evropskom unijom. Prema evropskoj pravnoj praksi Sporazum služi kao primarni izvor prava Evropske unije. Kao takav, omogućit će lakšu harmonizaciju državnih zakona Bosne i Hercegovine sa evropskim standardima, posebno u oblastima iz prvog stuba kao što su domaće tržište i ekonomija. Harmoniziranjem domaćeg prava i prakse sa evropskim normama, direktivama, odlukama i preporukama Bosna i Hercegovina će dobiti domaće tržište koje će biti regulirano u skladu sa standardima Evropske komisije, jaču parlamentarnu demokratiju i

¹⁰ Međunarodna komisija za Balkan, Balkan u budućnosti Evrope, Centar za liberalne strategije, Sofija, oktobar 2005. (8)

učinkovitu vladavinu prava. Dva ili pak tri ekonomska prostora će se integrirati u jedan. Briselska Bosna će imati veću vrijednost od one koja je kreirana u vojnoj bazi u Dejtonu.

Pregovori o proširenju i Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju se vode sa Evropskom komisijom i njenom Direkcijom i svakom zemljom članicom. Pored potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina će potpisati i Privremeni sporazum sa Evropskom komisijom. Prije nego stupi na snagu SSP će morati proći kroz proceduru ratifikacije u parlamentu EU, državnim parlamentima svih zemalja članica i bh parlamenta. To obično traje najmanje dvije godine. Privremeni sporazum, međutim, stupa na snagu danom potpisivanja. Ovaj ugovor uglavnom regulira pitanja trgovina, prijelazne periode, koncesije i pitanja koja reguliraju domaće tržište kao što su konkurencija, carine, transport i intelektualna svojima. Potpisivanjem privremenog sporazuma svaka zemlja prihvata obavezu da otvori domaće tržište, liberalizira trgovinu i ukine količinske barijere odmah po isteku prijelaznog perioda.

Razgovori između EC i BiH o SSP su zapravo veoma složeni pregovori. Oni se organiziraju preko službenih i tehničkih krugova. Službeni krugovi su više politički orijentirani i u njima se izražavaju i brane mišljenja i interesi zemalja članica. Što se tiče Evropske komisije, tim sastancima predsjedava gospodin Rainhard Priebe, direktor Generalnog direktorata za proširenje. Tehnički krugovi su manje politički i više vezani za određena pitanja, protokole SSP i koncesije. Ove sastanke predvodi gospodin Dirk Lange. Pored ova dva kruga, EU je nastavila pratiti implementaciju reformi u BiH, putem onog što se ranije nazivalo sastancima Konsultativne radne grupe (CTF). Ime ovih sastanaka se promijenilo u sastanke za Monitoring procesa reformi (RPM). Ova struktura je prilagođena novim okolnostima i označila je ulazak BiH u jednu novu fazu odnosa sa EU. U stvarnosti, u Briselu su se vodili paralelni razgovori kojima je, ispred službenih i tehničkih krugova BiH, predsjedavao glavni pregovarač Igor Davidović te sastanci Monitoringa procesa reforme pod rukovodstvom direktora Direkcije za evropske integracije, Osmana Topčagića. Prvi je orijentiran ka budućnosti, novim obavezama, institucionalnoj izgradnji i liberalizaciji trgovine, dok se drugi drži već ugovorenih reformi iz Studije izvodljivosti i 16 prioritetnih područja.

Sadržaj svakog SSP-a ima svoje specifičnosti. SSP potpisan sa Makedonijom ima 650 strana, uključujući sve protokole i anekse. Sadrži 5 protokola i 7 aneksa. Hrvatski SSP ima nekih 850 strana, sa 6 protokola i 8 aneksa. Međutim, sve sporazumi koji su potpisani imaju zajedničke dijelove: opće principe, politički dijalog, regionalnu saradnju, slobodu kretanja radnika, kapital, robe i usluge, harmoniziranje zakonodavstva, saradnja u oblastima pravde i unutrašnjih poslova, institucionalna postavka, finansijska saradnja i završne komentare.

Koraci koje je BiH poduzela u smislu otpočinjanja pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju

Šta je urađeno u Bosni i Hercegovini u proteklih 7-8 godina u smislu da se država izvede na put evropskih integracija? Poduzeti su mnogi koraci, usvojeni različiti zakoni i

implementirane ozbiljne reforme. Bilo je to jedno dugo putovanje koje je podrazumijevalo i različite prepreke, političke krize i omražene debate prije nego je Evropska komisija preporučila otvaranje pregovora za potpisivanje SSP-a.

Krajem 90tih postojala je, čini se, politička volja na svim stranama i unutar svih glavnih institucija u BiH. 1990. Vijeće ministara i Parlament BiH usvojili su rezoluciju o spremnosti ulaska u proces evropskih integracija. To je bila prva manifestacija političke volje, makar i deklaratorna, za harmoniziranje bh legislative sa standardima EU. Narednih godina, sve parlamentarne političke stranke su ponavljale ove deklaratorne izjave. Međutim, nedostatak političke volje će odložiti realizaciju 18 uvjeta iz Mape puta EU¹¹ koji su taksativno navedeni u martu 2000. za najmanje dvije godine. Nova vlada, izabrana 2000., ispunila je taj zadatak uz pomoć i intervenciju Ureda visokog predstavnika (OHR) nakon čega je Povjerenik Evropske komisije za vanjske odnose dao zeleno svjetlo za izradu Studije izvodljivosti. U septembru 2002. povjerenik Evropske komisije, Chris Patten izjavio je da je Mapa puta suštinski ostvarena.

Za razliku od Albanije, koja 1999. nije uspjela završiti ovaj posao, izvještaj o Studiji izvodljivosti u BiH je uslovno rečeno bio pozitivan. To je značilo da lokalne vlasti neće morati ponoviti Studiju izvodljivosti, što je bio slučaj sa Albanijom 2001., ali da neće dobiti preporuke za otpočinjanje pregovora o SSP-u dok se ne ostvare neki ozbiljni zahtjevi. U novembru 2003. godine definirano je 16 dodatnih prioritetnih područja sa dužom listom zahtjeva od one iz 18 smjernica Mape puta iz 2000. godine. Mnogi su slavili izvještaj Evropske komisije a da pri tom nisu bili svjesni da će njegova uvjetovanost dodati još dvije godine prije nego BiH napravi naredni korak. Počeo je drugi veliki krug reformi čime je inicirana još jedna provjera političke spremnosti. Gotovo čitav mandat premijera vlade, Adnana Terzića, protekao je u usvajanju novih zakona i izgradnji novih institucija prema zahtjevima EU. Usvojeno je 45 zakona iz paketa EU, a 25 institucija je kreirano ili rekonstruirano uglavnom na državnom nivou. Sve ovo, naravno, nije proteklo bez nepravilnosti – vlada je zapadala iz jedne krize u drugu, a premijer je dao ostavku kada je njegov prijedlog Zakona o indirektnom oporezivanju, koji je bio usklađen sa standardima EU, izmijenjen. Kada je OHR kaznio dužnosnike RS zbog nesaradnje sa haškim sudom, što je jedna od obaveza iz Studije izvodljivosti, izbila je još jedna politička kriza. Međutim, premijer i njegova vlada su uspjeli preživjeti i dovesti zemlju do faze pregovora.

Čini se, međutim, da je BiH izgubila mnogo godina i propustila mnogo dobrih prilika da se približi EU. Mandat za pregovore je mogao biti ponuđen mnogo ranije da su uvjeti iz 16 prioritetnih oblasti bili ispunjeni na vrijeme. U februaru 2004. godine Šef Delegacije Evropske komisije u BiH, Michael Humphreys, kazao je da "ako BiH ispuni sve obaveze do jula 2004., što bi bilo veoma optimistično, Evropska komisija će onda između jula i

¹¹ Usvojiti Izborni zakon, Zakon o državnoj službi, stalnog sekretara Predsjedništva BiH, usvojiti pravila i postupke Parlamentarne skupštine, jedinstveni pasoš, implementirati Zakon o državnoj graničnoj službi, riješiti pitanje finansiranja Ustavnog suda BiH, ukinuti Zavod za platni promet, uspostaviti državni trezor, otkloniti sve trgovinske barijere između entiteta, kreirati Državni institut za standarde, usvojiti Zakon o konkurenciji i zaštiti potrošača, Zakon o stranim direktnim ulaganjima i Zakone o restituciji, implementirati imovinske zakone, održivi razvoj, implementirati odluke institucija koje se bave ljudskim pravima, usvojiti i implementirati Zakon o sudačkoj i tužilačkoj službi u Federaciji, te zakon o sudovima i sudijskoj službi u RS-u i zakon o javnim emiterima.

septembra provjeriti da li će Vijeće ministara EU dati mandat Komisiji da otpočne pregovore”.¹² To se nije desilo zbog nedostatka političke volje za implementiranje uvjeta iz 16 prioriternih oblasti. Osim toga, BiH nije imala adekvatne ljudske i institucionalne kapacitete. Prema izvještaju Evropske komisije o napretku BiH iz 2005., konsolidacija ministarstava i agencija na državnom nivou se nastavila odvijati sporim tempom. Poteškoće su se pojavile zbog slabe među-institucionalne saradnje, lošeg pristupa izvorima *Acquis Communautaire*-a i nedostatka javne i akademske debate. Druga prilika se ukazala u maju 2005. godine kada su svi očekivali pozitivnu poruku iz Brisela. Preostala prepreka je bila politički sporazum o reformi policije, koji do tada nije bio postignut, tako da je i druga prilika propuštena. Pitanja policije i javnih emitera su ostala na dnevnom redu sve do kraja 2005. godine. U nešto drugačijem obliku, ona će i dalje ostati na dnevnom redu tokom čitave 2006. godine i pregovora o SSP.

Konačno, kada je postignut politički sporazum o reformi policije i kada su usvojeni njegov okvir i akcioni plan na državnom i entitetskim parlamentima u oktobru 2005. godine, Evropska komisija je dala preporuku Vijeću za otvaranje pregovora sa BiH o SSP. Do tada je BiH već dosta zaostajala za Hrvatskom, makedonijom, Albanijom pa čak i Srbijom i Crnom Gorom. Brojni i su razlozi zbog kojih je BiH sporije napredovala u odnosu na druge zemlje. Prije svega, postojao je izvjesni jaz modernizacije koji jugoslovenski socijalizam nije uspio eliminirati. Drugo, Bosna i Hercegovina je imala mnogo lošije početne uvjete nakon četverogodišnjeg rata, progona i nestabilnosti. Treće i najvažnije, pored brojnih pozitivnih kretanja u pogledu implementacije mirovnog sporazuma u BiH Dejtonski sporazum je napravio jedan ogromni, složeni, skupi i veoma neorganiziran državni aparat. Odobrio je postojanje nekoliko nekompatibilnih pravnih sistema, rastrojeno domaće tržište, favorizirani etnički princip, institucionaliziranu grupu i zanemarivanje ljudskih prava. “postojeće ustrojstvo ne podržava brzo donošenje odluka i sprječava implementaciju reformi. Ono podriiva mogućnosti BiH da napravi brži napredak na putu ka EU.”¹³ Prolongirani režim međunarodne supervizije će stvoriti više neprilika i na koncu će od BiH napraviti evropsku koloniju, a ne pridruženog, odnosno punopravnog člana EU.

Početak implementacije strategije povlačenja međunarodnog režima je us fazi uspješne transformacije u strategiju evropske integracije. Bosna i Hercegovina je upravo otpočela proces ispunjavanja ovih zahtjeva. Što EU bude prisutnija i vidljivija u BiH, to će uloga Visokog predstavnika kao organa za intervencije biti manja, odnosno svešće se na ulogu moderatora.

Početak pripreme BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju

Šta je urađeno u BiH nakon što je Evropska komisija konačno ispunila svoje obećanje i ponudila pregovore o SSP-u? Da li su domaći organi vlasti bili spremni za ovaj izazov i kako su se organizirali u smislu da se suoče s njim?

¹² Hadžikadunić, 2005, (138)

¹³ Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH iz 2005., Brisel, 9. novembra 2005. SEC (2005) 1422, (9-10)

Prije svega, bila je to dugo očekivana odluka. Međutim, ipak je bila iznenađenje za sve, naročito nakon nekoliko odgađanja i iznenadnog preokreta u političkoj situaciji u vezi reforme policije. Dosta vremena i političke energije je utrošeno na selekciju glavnog pregovarača i kreiranje domaće pregovaračke strukture. U opticaju si bili različiti prijedlozi. Opozicijske stranke su željele uzeti učešće i diskutirati ovo pitanje sa premijerom Adnanom Terzićem. Dužnosnici RS-a su insistirali da glavni pregovarač bude iz manjeg entiteta. Bez prevelikih konsultacija, premijer Terzić je dao priliku predsjedniku RS, Draganu Čaviću da izađe sa nekoliko prijedloga. Ovaj potez je bio načinjen više iz političkih, a manje zbog stručnih razloga.

17. novembra BiH je počela sa službenim pripremama za pregovore. Izabrana je Državna delegacija¹⁴ kako bi se osigurao brz i efikasan proces pregovora i pripremila struktura i smjernice za pregovarački tim i radne grupe.¹⁵ U Delegaciju nisu bili uključeni ni lideri niti istaknute ličnosti iz opozicionih stranaka. Na osnovu prijedloga predsjednika Čavića, istog dana je za glavnog pregovarača imenovan Igor Davidović. Ova odluka je trebala odobrovoljiti Milorada Dodika. Međutim, to se nije desilo. Naprotiv, čim je postao novi premijer RS, sva podrška državi u procesu evropske integracije je obustavljena, uključujući i njegov potpis u Narodnoj skupštini u vezi reforme policije. Gospodin Dodik stalno ponavlja kako neće biti zainteresiran za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ukoliko on bude uvjetovan reformom policije.

U to vrijeme, kada su pregovori službeno promovirani 25. novembra 2005. BiH je imala državnu delegaciju i glavnog pregovarača, ali ne i pregovarački tim niti pregovaračku strukturu. Osim toga, ni lokalne vlasti još uvijek nisu usvojile smjernice za pregovore. Kada je 20. decembra Evropska komisija donijela nacrt Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, taj posao još uvijek nije bio obavljen. Vijeće ministara BiH je donijelo odluku o organizaciji i strukturi Državnog pregovaračkog tima tek 29. decembra 2005. Da slučaj bude još gori, Predsjedništvo BiH je ovu odluku potvrdilo tek 19. januara, odnosno samo 6 dana prije službenog otpočinjanja pregovora. Istog dana, Predsjedništvo BiH je odobrilo platformu za pregovore sa EU i bh Strategiju za evropske integracije.¹⁶ Ovo potonje je sveobuhvatni dokument koji pokriva period sve do punopravnog članstva u EU. U međuvremenu, domaće vlasti su također usvojile 13 stranica smjernica za pregovarački tim sa ostalim detaljima vezanim za prijelazne periode, broj pregovaračkih krugova i druge tehničke detalje. Sve u svemu, vladi je trebalo više od dva mjeseca da usvoji jednu veoma složenu i vrlo neuobičajenu strukturu: Državnu delegaciju, pregovarački tim¹⁷ i radne grupe. U ovakvoj situaciji, članovi bh tima su imali tek

¹⁴ Državnu delegaciju čine predsjedavajući Vijeća ministara, Adnan Terzić, ministar vanjskih poslova, Mladen Ivanić, ministar bezbjednosti, Bariša Čolak, ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Dragan Đoko, ministar za civilna pitanja, Safet Halilović, ministar pravde, Slobodan Kovač, direktor Direkcije BiH za evropske integracije, Osman Topčagić, šef BH misije za EU, Lidija Topić i glavni pregovarač Igor Davidović.

¹⁵ Direkcija za evropske integracije BiH, Vijeće ministara BiH, odluka o očekivanom početku pregovora sa EU, dostupno na: <http://www.dei.gov.ba/en/aktuelnosti/saopstenja.asp?id=176> (pristupljeno 25. septembra)

¹⁶ Bosnia Daily, No 1172, January 19, 2006. (2)

¹⁷ Pregovarački tim čine: glavni pregovarač, Igor Davidović i pomoćnici ministara, Dragiča Mektić, Goran Raspudić, Ana Trišić Babić, Šerifa Godinjak, Ranko Sakota, Mustafa Bisić, Samir Rizvo, Dario Buzić iz državnih ministarstava i državni službenici Darija Ramljak i Jasminka Ajanović iz Direkcije za evropske integracije BiH.

nekoliko dana da se sastanu i uzajamno upoznaju, a da ne pominjemo potrebu da se pripreme za suočavanje sa sugovornicima ispred Evropske komisije.

Zapravo, članovi pregovaračkog tima su proveli tek nekoliko dana na pripremama za pravi posao. Još manje vremena je utrošeno na informiranje javnosti i uključivanju svih aktera u proces – sindikati, privredne komore, opozicijske stranke, akademski profesori, itd. U takvoj situaciji, pregovarači Evropske komisije teško da su mogli očekivati ozbiljnu debatu sa bosanske strane u ovom početnom krugu. Državni organi vlasti su izrazili nadu da će se pregovori okončati, odnosno da će se SSP potpisati u roku od godinu dana. EU je dijelila istu viziju, ali nije davala nikakve garancije. Lokalne prilike su im bile dobro poznate. Vijeće je u službenoj izjavi kazalo da će brzina pregovora BiH zavisi od dinamike domaćih reformi, naglašavajući potrebu za održivom saradnjom sa UN-ovim Tribunalom za ratne zločine. Vijeće je također potaklo BiH da nastavi razvijati svoj zakonodavni okvir i upravne kapacitete, kao i implementaciju reforme policije, odnosno da usvoji i implementira neophodnu legislativu u vezi javnih emitera.

Prije službene runde pregovora, Direkcija za evropske integracije je uspjela distribuirati kopiju hrvatskog Sporazuma o stabilizaciji i ministarstvima i organizirati okrugli sto sa sugovornicima iz Srbije i Slovenije kao bi sa njima razmijenili iskustva. Broj ovih seminara će se povećavati tokom narednih mjeseci. Glavni pregovarač, Igor Davidović i direktor Direkcije za evropske integracije, Osman Topčagić razgovarali su o ovoj stvari sa članovima parlamentarne Komisije za evropske integracije. Obojica su, također, učestvovala na radnim sastancima u Briselu kako bi razmijenili informacije sa delegacijom Evropske komisije. Na kraju članka u časopisu "The Economist" stoji: "Najfunkcionalnija bosanska institucija je bh Tim za evropske integracije koji predvodi Bošnjak, a čiji glavni pregovarač je Srbin."¹⁸

Od početnog optimizma do bosanske realnosti

Pregovori su promovirani 25. novembra prošle godine, a prvi službeni razgovori su obavljani 25. januara 2006. Osvanule su mnoge pozitivne izjave. "Bosna i Hercegovina je uspješna priča sa bilo koje tačke gledišta – od ratom razorene, podijeljene države BiH je na pragu prvog ugovornog odnosa sa EU", kazao je Javier Solana za Glas Amerike (Voice of America) 25. novembra. Istog dana, Olli Rehn je priznao da se BiH službeno odmakla od dejtonske faze i krenula ka briselskoj. Nešto ranije, Paddy Ashdown je ustvrdio da će se sa pregovorima o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju u BiH sve promijeniti, kao i uloga i pozicija međunarodne zajednice. Ranom optimizmu je, međutim, došao kraj.

To je bilo prije deset mjeseci. Deset mjeseci nakon što su pregovori počeli, ove poruke su pale u zaborav. EU je u više navrata izrazila svoje razočarenje u brzinu kojom se odvijaju reforme policije, javnih emitera i druge reforme. Jasno je naglašeno da bez napretka u ovim oblastima Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju neće biti okončan niti potpisan. U par navrata, neki evropski glasovi su čak zaprijetili obustavom pregovora sa BiH.

¹⁸ Iz časopisa "the Economist" izdanje, *Budućnost Bosne, Prickle-points*, 16. augusta 2006. (4)

Komentirajući BiH i njene izgleda u evropskim integracijama, šef Delegacije Evropske komisije u Sarajevu, ambasador Michael Humphreys je kazao: “Ono što me brine nije retorika korištena u kampanjama već odsustvo programa EU. “

Mogući razlozi neuspjeha u pregovaračkom procesu, što će postati jasno nekoliko mjeseci kasnije, bili su politička kriza u RS-u i promjena vlade u vrijeme kada su pregovori sa Evropskom komisijom trebali otpočeti. Istina je da je vlada premijera Pera Bukeljevića bila manje kooperativna u smislu ispunjavanja uvjeta iz 16 prioriternih oblasti. Međutim, na kraju je ipak njegova stranka i njegova vlada, pod utjecajem i vodstvom predsjednika Dragana Čavića konačno prihvatila obavezu i odgovornost da napravi korak dalje u pogledu reforme policije. Premda je u političkim pregovorima učestvovao kao član Narodne skupštine, novi premijer Milorad Dodik nije uopće imao evropsku integraciju u svom planu. On nije imao nikakvu obavezu ali ni hrabrost da nastavi tamo gdje su drugi stali.

Premda ustavne izmjene nisu povezane sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, neuspjelo usvajanje izmjena je dodatno pogoršalo nastalu političku krizu. Ni jedna strana, ni domaća ni međunarodna, nikada nije objasnila zašto je ustavna reforma inicirana baš u vrijeme kada je trebalo krenuti dalje sa reformom policije, odnosno kada su otpočeli pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i neposredno pred izbore. Po mom mišljenju to je bio jedan jasan primjer nedostatka koordinacije američke administracije i administracije EU o prioritetima BiH. Najskorija erupcija političkih previranja se desila u maju sa crnogorskim izglasavanjem nezavisnosti od Srbije. Ovo je potaklo premijera Milorada Dodika da izjavi kako ne vidi razlog zašto bosanski Srbi ne bi mogli izglasati nezavisnost također. Bosanska politika, koja tek što je uplovila u mirno more, ubrzo je ponovo zapala u buru.¹⁹ Konačno, premijer Adnan Terzić je u septembru 2006. priznao da je reforma policije obustavljena i da se pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju neće okončati na vrijeme.

Pregovori u praksi

U međuvremenu, održana su dva službena i tri tehnička kruga pregovora između BiH i Evropske komisije. Prvi službeni pregovori su se desili u januaru tokom kojih je pregovarano o uvodnom dijelu SPP-a: preambula, opći principi, politički dijalog i regionalna saradnja. Samo dan kasnije, održan je i prvi sastanak Konsultacijske radne grupe ili Monitoringa procesa reformi (RPM). Evropska komisija je željela provjeriti napredak u sljedećim oblastima: saradnja sa Haškim sudom, restrukturiranje policije, javni emiteri, implementacija međunarodnih obaveza prema Vijeću Evrope u oblastima obrazovanja i izbora. Ako su prvi službeni pregovori o SPP-u okarakterisani kao pozitivni, to se ne može reći za prvi sastanak RPM-a. takvo stanje se zadržalo i narednih devet mjeseci saradnje sa EU.

Prva tehnička runda pregovora održana je 17. marta. Na dnevnom redu ovih pregovora našla su se pitanja slobodne trgovine, sa posebnim osvrtom na industrijske,

¹⁹ Iz časopisa “the Economist” izdanje, *Budućnost Bosne, Prickle-points*, 16. augusta 2006. (4)

poljoprivredne i riblje proizvode. Prije ovog sastanka, nisam mogao naći ni jednu internu debatu koja bi definirala nacionalne stavove po ovim pitanjima. Možda su bile organizirane neke interne konsultacije, bez prisustva javnosti i medija. Glavni pregovarač je naglasio da je BiH načinila prve korake u pregovaračkom procesu u smislu uspostavljanja slobodne trgovine, koja predstavlja jedan od ključnih aspekata Sporazuma.²⁰ Dan ranije, održan je sastanak RMP-a. Dvije strane su razgovarale o sljedećim pitanjima: razvoj ruralnih područja, harmonizacija veterinarske legislative, razvoj održive industrijske politike, malih i srednjih preduzeća i implementacija sporazuma o slobodnoj trgovini. Pregovarač Evropske komisije, Dirk Lange, je kazao: “Ne mogu reći da su današnji razgovori pokazali da je u oblasti industrije i poslovanja načinjen pomak. Ovo je jedan pozitivan znak i mi se nadamo da će se ustrajati na ovom putu. Potrebno je posvetiti više pažnje pitanjima standardizacije i harmonizacije.”²¹

Treći sastanak RMP-a je održan 11. maja. Na ovom sastanku su razmatrana pitanja domaćeg tržišta, konkurencije, intelektualne svojine, okoliša, transporta, energije i regionalnog razvoja. Pored toga, na dnevnom redu su se našli i prioriteti uspostavljeni u Evropskom partnerstvu. Sljedeći dan, održana je druga tehnička runda pregovora. Uglavnom se fokusirala na slobodnu trgovinu, finansijske usluge, transport, približavanje zakona, državnu pomoć, intelektualnu, industrijsku i komercijalnu svojinu. Na novinskoj konferenciji, glavni pregovarač je naglasio da su razgovori vođeni na stručnom nivou i da je postignuto razumijevanje između pregovaračkih strana. U javnosti, međutim, nije prezentirano o kojim konkretnim stvarima je postignuto razumijevanje.

Još jedan sastanak RMP-a održan je 15. i 16. juna. Prvog dana, strane su razgovarale o pitanjima sudstva i sigurnosti. Smanjen je broj nezakonitih prelazaka preko granice i potpisani su sporazumi o ponovnom puštanju sa 17 zemalja. Tokom drugog dana, tokom plenarne sesije analizirane su reforme javne uprave, saradnja sa haškim sudom, javni emiteri i izbori. Evropska komisija je i dalje veoma razočarana sa većinom pomenutih reformi. Ova pitanja su još uvijek na istom mjestu na kojem su bila u vrijeme kada su pregovori počeli. Parlamenti još uvijek nisu usvojili nove zakone, oni koji su usvojeni još uvijek se ne primjenjuju, svi raniji politički sporazumi su uzdrmani u predizbornom periodu, a reforma policije je obustavljena. U stvari, političarima su izbori bili mnogo važniji nego napredak na evropskom putu. Što se tiče reforme policije, zaključeno je da je neophodno da Direkcija za restrukturiranje policije nastavi raditi u punom sastavu. Iznenadujuće, nešto kasnije, glavni pregovarač, Igor Davidović dao je političku izjavu. Podijelio je svoja uvjerenja sa novinarima, kazavši da bi novi politički dogovor o reformi policije mogao biti eventualno rješenje. Taj pristup se u mnogome poklopio sa mišljenjima SNSD-a.

Slična pitanja su razmatrana i tokom drugog službenog kruga pregovora 16. juna 2006. zapravo, pregovarači su prelazili sa jednog poglavlja na drugo, sa jednog pitanja na

²⁰ Direkcija za evropske integracije BiH, Press release: <http://www.dei.gov.ba/en/aktuelnosti/saopstenja.asp?id=210>, pristupljeno 28. septembra 2006.

²¹ Direkcija za evropske integracije BiH, Press release: <http://www.dei.gov.ba/en/aktuelnosti/saopstenja.asp?id=209>, pristupljeno 28. septembra 2006.

drugo bez mnogo nesuglasica. U njihovom službenom saopćenju, ministri vanjskih poslova EU su pozdravili napredak ostvaren tokom pregovora 14. septembra 2006. Međutim, na istom sastanku, također su naglasili svoje nezadovoljstvo brzinom kojom se odvijaju procesi reformi u BiH. Ponovo je, naravno, istaknuto pitanje reforme policije.²² Konačno, treća tehnička runda pregovora održana je 28. jula. Po prvi put, ovaj sastanak nije bio popraćen sastankom RPM-a. Očigledno da nije bilo pomaka koje bi bilo vrijedno saopćiti, te shodno tome sastanak nije bio organiziran. Iako je ostalo još svega nekoliko službenih i tehničkih rundi pregovora, EU konstantno ponavlja da se pregovori neće okončati niti će se SPP potpisati dok rezultati pregovora RPM-a ne budu pozitivni.

Do sada je gotovo čitav tekst Sporazuma koji je predložio razmotren na pregovorima. Trenutno, pregovaračke strane su, u nekoj mjeri, fokusirane na anekse i protokole SPP-a, prijelazne periode za liberalizaciju trgovine za određena dobra. Bosanska strana sada predlaže ove period i liste koncesija, dok Evropska komisija sluša i odgovara protuprijedlozima. Bosanski prijedlozi su više bazirani na makedonskim i hrvatskim iskustvima, a manje na internim diskusijama, debatama i nacionalnim interesima. Zapravo, ozbiljni interni razgovori u cilju definiranja naših strateških ciljeva nikada se nisu desili. S druge strane, nacionalni interesi zemalja članica EU diktiraju buduće diskusije. O ovim pitanjima bh javnost je veoma slabo informirana i zna veoma malo o koncesijama i prijelaznim periodima koji su već dogovoreni.

Druga, veoma kritična opservacija je nedostatak informacija dostupnih javnosti i odsustvo interne debate o domaćim interesima. Putem konferencija za novinare, saopćenja za javnost ili rijetkim intervjuima nude se veoma općenite informacije. Direkcija za evropske integracije ima svoju vlastitu internet stranicu na kojoj nudi neke informacije o SPP-u. Međutim, glavni pregovarač je nema. Javnosti bi moralo biti dostupno više informacija. U suprotnom, to neće biti proces svih i za sve već proces kreiran i kontroliran od strane veoma ograničene grupe ljudi. Sličan pristup je korišten kod pregovora i potpisivanja sporazuma o slobodnoj trgovini sa zemljama iz regiona. Nedostatak debate i učešća domaćih eksperata prouzrokovao je ozbiljne trgovinske deficite i nepravilike u odnosima sa našim susjedima.

Pregovori o SPP-u mogu se okončati sa još jednom službenom i tehničkom rundom. Međutim, to baš i nije vjerovatno ako se uzme u obzir slab napredak RPM-a. Što se tiče budućeg rada, naredna tehnička runda pregovora je odložena za 13. novembar 2006. Prvobitno je planirana za 6. oktobra. Direktor DEI-a, Osman Topčagić je izjavio da su pregovori pomjereni zbog općih izbora u BiH. Sljedeći dan, pregovarač Evropske komisije, Dirk Lange izjavio je da Brisel čeka na novi prijedlog bosanskog tima o slobodnoj trgovini i da odlaganje pregovora nema nikakve veze sa izborima. U stvari, izvještaj Evropske komisije o napretku u BiH je pripremljen i biće objavljen u novembru. Vjeruje se da će ovaj izvještaj biti generalno negativan i bez preporuka za okončanje pregovora. Ovo će se podudariti sa novom rundom pregovora i biće snažna poruka lokalnim vlastima u post-izbornom periodu. Nedostatak istinske političke volje je ponovo jedan od glavnih razloga za novo odlaganje integracije BiH u evropske strukture.

²² Dnevni avaz, 15. septembra (2).

TREĆI DIO

Završne napomene

Ukratko, ukoliko ne bude adekvatne političke volje za rješavanje preostalih političkih pitanja iz Studije izvodljivosti, neće biti ni ugovornih odnosa sa Evropskom unijom. Nedostatak političke volje za usvajanje odgovarajućih zakona u proteklom periodu spriječilo je BiH da ubrza proces integracije. Kontinuirane političke opstrukcije u tekućim reformama policije i javnih servisa će podjednako usporiti integraciju i ostaviti BiH daleko iza drugih pet zemalja u procesu stabilizacije i pridruživanja i bez izgleda za članstvo. Konsolidiranje nove vlade u post-izbornom periodu moraće obuhvatiti i evropske planove kao najvažniju programsku orijentaciju. Umjesto političkih prepucavanja oko referenduma i statusa entiteta političke strane bi se trebale okupiti kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta iz Evropskog partnerstva, te ciljeva iz Nacionalne strategije za evropske integracije ili budućeg SPP-a. Postoji već veoma mnogo korisnih zadataka koji su definirani na papiru, a koji imaju mnogo toga zajedničkog. To je najbolji način da se služi svim građanima i da se krene naprijed na evropskom putu.

Proces stabilizacije i pridruživanja EU povećava odgovornosti lokalnih političara, dok međunarodni režim supervizije povećava njihovu neodgovornost i zavisnost. Srednjoročno gledano, BiH neće moći učinkovito implementirati SPP ako bude pod međunarodnim režimom supervizije. Svako odlaganje odnosa, reguliranih kroz SPP, podrazumijeva odlaganje ukidanja Bonskih ovlasti. Ako ova situacija potraje još neko vrijeme, političku scenu u BiH će karakterisati ovisnost o međunarodnoj zajednici i izvjesni izgledi da će postati evropska kolonija. Član Evropskog parlamenta, Doris Pack ponovio je više puta da se BiH ne može pridružiti EU sa OHR-om.

Problem političara iz RS leži u njihovoj zavisnosti od Beograda i nedostatku lojalnosti prema državi u kojoj žive. Oni još uvijek sanjaju da bi međunarodna zajednica mogla promijeniti pravila i dozvoliti im da se odvoje i postanu nezavisna država ili da se ujedine sa Srbijom. Oni ne razumiju da su njihova sreća i uspjeh mogući samo u zemlji u kojoj su rođeni i u kojoj su stoljećima živjeli sa svojim susjedima, Hrvatima i Bošnjacima. Oni se suprotstavljaju stvarnim ustavnim promjenama i drugim ključnim reformama, ali u isto vrijeme kritiziraju Visokog predstavnika kada koristi svoje ovlasti iz Bona kako bi nametnuo pravila i učinio BiH funkcionalnom državom. Problem sa bošnjačkim političarima je u tome što oni sanjaju da će novi ustavni aranžman doći izvana. To je vrlo malo vjerovatno, posebno ako se ima u vidu činjenica da se međunarodna zajednica postepeno povlači i da američka administracija ima smanjenu ulogu. To je, također, i nepoželjno rješenje obzirom da BiH teži da bude ozbiljno shvaćena od strane EU. Bošnjačke stranke su sklone ka ozbiljnim ustavnim promjenama, ali često govore o potrebi za ostankom međunarodnog režima u BiH. Ništa od ovoga ne otvara vrata Brisela. Održiva reforma se može desiti samo preko bh institucija, uz pomoć, a ne pod supervizijom, međunarodne zajednice. Bošnjačke strane moraju shvatiti važnost

uzajamnog sporazuma tri konstitutivna naroda i ostalih. Političari RS će morati prihvatiti evropske, a ne balkanske standarde, kao primarne smjernice u svim reformama.

Osim na nedostatku političke volje, BiH mora poraditi i na jačanju ljudskih i institucionalnih kapaciteta, koristeći učinkovito sve dostupne fondove EU namijenjene za reformu javne uprave. BiH mora pokazati koje institucije neophodne za implementaciju Sporazuma već postoje i da li su njihovi postojeći statusi, strukture i kapaciteti kompatibilni sa zahtjevima EU. Posebno ozbiljan problem predstavlja ograničeno znanje o procesu evropskih integracija, pravnom nasljeđu EU, nepostojanju stručnog i društvenog dijaloga i nedostatku javne i akademske debate. Civilnom društvu i akademiji bi se moglo dati više prostora i prilike da se upuste u dijalog sa vlastima o evropskim pitanjima. Uključivanje predstavnika NVO u proces pregovora predstavlja pozitivan znak. Sa druge strane, sve parlamentarne političke stranke bi morale predstavljati ključne pregovaračke grupe. Do sada to nije bio slučaj. Poteškoće su se pojavile zbog veoma slabe među-institucionalne saradnje, lošeg pristupa izvorima *Acquis Communautaire*-a, nepostojanju prijevoda *Acquis Communautaire* na jezike naroda BiH.

Pred BiH predstoji dug put prije nego stekne status zemlje kandidata. Ako se želi da BiH nađe svoj put do Evrope kao suverena i demokratska država, važno je da se krene sa procesom što prije. Iskustva iz 2000. i 2002. pokazuju da političke stranke demonstriraju određenu podršku evropskim integracijama neposredno nakon izbora. Bez obzira kako spora bila, osigurala je napredak i kretanje države u pravom smjeru. Očekuje se da će predizborna kampanja i nacionalistička retorika iz 2006. biti promijenjeni i zamijenjeni jasnim evropskim planom u 2007.

U nacrtu za budući instrument predpristupne pomoći (IPA) Evropska komisija pretpostavlja da će BiH ostvariti status kandidata oko 2010., a članstvo do 2020. godine.²³ Prema je malo vjerovatno da će status zemlje kandidata ostvariti ranije, izvjesno je, međutim, da bi punopravno članstvo mogla steći prije 2020. To će se desiti samo ako se faza stabilizacije uskoro okonča, odnosno ako se pitanje Kosovo riješi mirnim putem i ako se poboljša saradnja između Srbije, Crne Gore i Albanije. Glavni izazov koji se postavlja pred BiH je izgradnja bosanske države i vlade putem izgradnje upravnih kapaciteta. BiH još uvijek pati od bolesti nefunkcionalnog političkog sistema i slabih institucija. Razvoj efikasne države u BiH ostaje zamrznut sve dok međunarodna zajednica u BiH ostane aktivna.

S druge strane, Evropska unija tek treba da dokaže svoje jake strane i da pomogne ključne reforme u BiH, uključujući reformu policije u skorije vrijeme i ozbiljne ustavne promjene u nekom srednjoročnom periodu. Uspješna realizacija ovog potonjeg bi dokazala da EU ima kapacitete koje nije imala prije deset godina. Sigurnost EU i njeni diplomatski instrumenti su provjeravani u BiH. Svaki neuspjeh njene vojne i policijske misije će spriječiti buduće produblivanje i širenje Evrope. U konačnici, EU bi smanjila svoje šanse da postane politička integracija.

²³ Komisija Evropskih zajednica, Prijedlog za propise Vijeća za uspostavljanje instrumenta predpristupne pomoći (Brisel: Com (2004) 627 final, 29. septembra 2004.

literatura:

1. Solioz, Christophe., (2005) *The Western Balkans in "Post Referendum" Europe*, Sudost Europa Mitteilungen
2. Hayoz, Nicolas, (2005) *Enlarged EU – Enlarged Neighborhood*, European Academic Publishers, Bern
3. Hadzikadunic, Emir (2005) *From Dayton to Brussels*, ACIPS, Sarajevo
4. Emerson, Michael., Gros, Daniel. (1999) *The CEPS Plan for the Balkans*, Centre for European Policy Studies, Brussels
5. Hans van den Broek, (1999) *Time for Enlargement*, Chapter 5, Prospects for European Integration after ten years of transition, Sdu Publishers: The Hague
6. Commission of the European Communities (2002), *the Stabilization and Association Process for South Eastern Europe*, First Annual Report. Brussels
7. Commission of the European Communities (2004), *Proposal for a Council Regulation Establishing an Instrument of Pre-Accession Assistance*, Brussels
8. Stiftung Wissenschaft and Politik (SWP), *EU and Western Balkan*: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1138, (accessed on October 5, 2006)
9. International Commission on the Balkans, (2005) *The Balkans in Europe's Future*, Center for Liberal Strategies, Sofia
10. European Commission Progress Report on B&H (2005), Brussels
11. The Economist print edition (August 17. 2006), *Bosnia's future, Prickle-points*
12. Bosnia Daily, (January 19, 2006). No 1172
13. Direkcija za evropske integracije BiH (2006), Press releases: available at: <http://www.dei.gov.ba/en/aktuelnosti>