

**Politička analiza**

**Analiza 1/16**

# Politička analiza

*Status kandidata za članstvo u EU - Između izazova i slabosti*

Osman Topčagić

Sarajevo, mart 2016.

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

 Vanjskopolitička  
inicijativa BH

---

Ovu nezavisnu analizu je pripremila Vanjskopolićka Inicijativa BH (VPI BH) uz finansijsku pomoć Friedrich Ebert Fondacije. Pogledi izneseni u ovoj analizi su stoga pogledi VPI BH i ni u kojem slućaju ne oslikavaju poglede Friedrich Ebert Fondacije.

Kontakt: [info@vpi.ba](mailto:info@vpi.ba) [www.vpi.ba](http://www.vpi.ba)

Uz podršku:



*Za Proces stabilizacije i pridruživanja* Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji<sup>1</sup> protekla 2015. godina bila je izuzetno značajna. Ostat će zabilježena kao godina povratka na put reformi, što je rezultiralo predajom zahtjeva za članstvo Bosne i Hercegovine u EU-u 15. februara 2016. u Bruxellesu. Uzevši u obzir postojeće probleme, skeptici evropskog puta BiH u predaji zahtjeva vide čin koji implicira tek deklarativnu spremnost koja nije potkrijepljena suštinskim reformama te smatraju da ona, u ovoj političkoj konstelaciji, uopće nije spremna suočiti se s izazovima na putu ka Uniji. Za umjerene optimiste koji smatraju da je BiH na prekretnici i da je perspektiva članstva u EU-u važna sama po sebi, jer je pokretačka snaga za pozitivne demokratske, političke, ekonomske i društvene promjene u BiH, tekuća godina će nesporno dati odgovore o simbolici i značaju predaje zahtjeva i spremnosti naše zemlje da ispunji obaveze koje slijede.

Predaja zahtjeva BiH za članstvo u EU-u prilika je za svojevrsnu introspekciju, sumiranje učinjenoga u proteklih godinu dana i naznaku o tome šta nam zahtjev za članstvo (ne)donosi. U očekivanju da bh. vlasti ispune prioritete kako bi se zahtjev BiH smatrao vjerodostojnim, svjedoci smo obznanjivanja (objavljivanja) *mehanizma koordinacije* (9. 2. 2016.), koji treba osigurati da BiH u odnosima s EU-om govori "jednim glasom", a istovremeno svjedočimo debati koja se svodi na glasno negiranje ili afirmaciju mehanizma, u ovisnosti iz kojeg političkog rakursa komentar dolazi. Drugi prioritet – zaključivanja *Protokola uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* (dalje u tekstu: SSP) nakon članstva Republike Hrvatske u EU-u – nije ispunjen, i teško da će pod uvjetima koje postavlja EU i biti.

Insistiranjem da BiH, uz provođenje prioritetnih ekonomskih i socijalnih reformi, što prije usvoji efikasan sistem koordinacije i prilagodi SSP Evropska unija je jasno stavila do znanja šta se smatra minimumom standarda koji se u ovoj fazi od BiH očekuje kako bi se uopće moglo ozbiljnije razgovarati o narednim integracijskim fazama. Taj test su, davno prije nas, uspješno položili naši susjedi.

<sup>1</sup> Od pokretanja *Procesa stabilizacije i pridruživanja* EU-u 1999. godine BiH je 2000. g. pristupila ispunjavanju uvjeta iz *Mape puta* EU-a radi otpočinjanja izrade *Studije izvodljivosti* 2003. godine, koja je podrazumijevala odgovore na pitanja Evropske komisije, a radi otpočinjanja pregovora za zaključivanje SSP-a s EU-om. Parlamentarna skupština BiH je 2003. usvojila *Zaključak o postojanju potpunog političkog konsenzusa da je članstvo u EU-u najveći mogući prioritet*. Također, Predsjedništvo BiH je 2003. g. utvrdilo *Opće pravce i prioritete za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine*, prema kojem u osnovne principe i aktivnosti Bosne i Hercegovine spada daljnje približavanje i institucionalizacija odnosa s Evropskom unijom u skladu s *Procesom stabilizacije i pridruživanja*. Pregovori o SSP-u počeli su krajem 2005. godine. Sporazum je parafiran krajem 2007., a potpisan 16. juna 2008. u Luxembourg. *Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima* stupio je na snagu 1. jula 2008.

Crna Gora u odnosima s EU-om bilježi siguran i održiv napredak. Na Međuvladinoj konferenciji u Bruxellesu, u decembru 2015., otvorila je pregovaračko *Poglavlje 14* – posvećeno saobraćajnoj politici i *Poglavlje 15* – posvećeno energetici, tako da nakon tri i po godine pregovora ima 22 otvorena pregovaračka poglavlja, od kojih su dva privremeno zatvorena.

Republika Srbija je otvorila prva dva pregovaračka poglavlja.<sup>2</sup> Makedonija je stekla status kandidata u decembru 2005., ali nije otvorila pregovore o pristupanju. Republika Albanija je u junu 2014. dobila status kandidata, ali nije ispunila uvjete za otpočinjanje pristupnih pregovora.

Ljestvica očekivanja u BiH za dobivanje kandidatskog statusa sredinom 2017. godine postavljena je (pre)visoko. Uz postojanje političke volje ostvarivo, ali uzevši u obzir potrebno vrijeme i procedure, to bi značilo da BiH do isteka prvog polugodišta tekuće godine treba da riješi mnoga otvorena pitanja, kako interno, tako i u odnosima s EU-om, među kojima i ona koja nije uspjela riješiti ni u prethodnih deset godina.

## I. DIO – Obnovljeni dijalog BiH i EU

Naglašavajući važnost individualnog pristupa prema državama zapadnog Balkana, BiH je shodno dogovoru s EU-om inicijalno trebala implementirati presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić-Finci* te uspostaviti pravne norme koje poštuju temeljna ljudska prava.<sup>3</sup> Ispostavilo se, međutim, da je u poštivanju evropskih standarda u oblasti ljudskih prava u BiH krajnje neizbalansiran pristup. Štaviše, pokušaj da se provođenje reformi preda u odgovornost domaćim političarima imao je za posljedicu najdublju političku, ekonomsku i socijalnu krizu u BiH. Bio je to znak da za bh. vlasti, poslovično sklone nepridržavanju dogovora, treba uspostaviti nove parametre prioriteta.

Nakon decenije izostanka reformi u BiH, na konferenciji Aspen instituta, održanoj u Berlinu 5. 11. 2014., ministri vanjskih poslova Velike Britanije i SR Njemačke izložili su inicijativu za obnovu i ubrzanje procesa evropskih integracija u BiH.<sup>4</sup> Preraspodjelom uvjeta, reformi i obaveza željelo se otkočiti proces

<sup>2</sup> U Bruxellesu je 14. 12. 2015. održana Druga međuvladina konferencija na kojoj su zvanično otvorena poglavlja 32 – finansijska kontrola i 35 – normalizacija odnosa s Kosovom.

<sup>3</sup> Sudski predmet vođen pred Evropskim sudom za ljudska prava po tužbama D. Sejdića i J. Fincija protiv BiH. Kao pripadnicima nacionalnih manjina onemogućeno im je da budu birani u Predsjedništvo BiH i Dom naroda. Sud je presudom od 22. 12. 2009. naložio bh. institucijama izmjenu diskriminirajućih odredaba u Ustavu BiH. Pregovori s liderima vladajućih stranaka vođeni su tokom 2012. i 2013., ali su okončani bezuspješno jer nije postojala spremnost za kompromis.

<sup>4</sup> Inicijativu su formalno usvojili ministri vanjskih poslova članica Evropske unije na sastanku Vijeća EU-a

socijalnih i ekonomskih reformi od direktne važnosti za bh. građane, postići politički konsenzus, kao i svijest da je komunikacija s EU-om putem efikasnog sistema koordinacije *conditio sine qua non*.

Sastanak Vijeća za vanjske poslove (FAC) održan 15. 12. 2014. službeno je potvrdio novi pristup, evropsku perspektivu BiH, te je zatražena pisana izjava bh. političkih lidera kako bi Vijeće EU-a moglo donijeti odluku o stupanju na snagu SSP-a. Također je potvrđeno da će u kasnijoj fazi, nakon značajnog napretka u provođenju programa reformi, EU razmotriti zahtjev BiH za članstvo u Uniji. Kod traženja mišljenja Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo Vijeće će od Komisije zatražiti da posebnu pažnju posveti provođenju presude u slučaju Sejdić-Finci.

U zaključcima Vijeća o proširenju EU-a i *Procesu stabilizacije i pridruživanja*<sup>5</sup> od 16. 12. 2014. Vijeće je pozvalo Bosnu i Hercegovinu da brzo i odlučno djeluje u skladu sa zaključcima Vijeća od 15. 12. 2014. godine.

Predsjedništvo i Parlamentarna skupština BiH, kao i lideri svih bh. političkih stranaka, usvojili su u februaru 2015. *Izjavu o opredijeljenosti institucija za provođenje reformi na evropskom putu BiH*. Shodno preuzetim obavezama, Vijeće za vanjske poslove (FAC) je u zaključcima od 16. marta 2015. godine odobrilo nastavak procedure stupanja na snagu SSP-a sa BiH, te je on stupio na snagu 1. juna 2015.

Uslijedilo je potom usvajanje *Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za period 2015.–2018.*<sup>6</sup> i *Akcionog plana za njeno provođenje*,<sup>7</sup> koji služe kao

---

za vanjske poslove (FAC) održanom 17. 11. 2014.

<sup>5</sup> U zaključcima od 16. 12. 2014. godine (*dijelovi o Bosni i Hercegovini*) Vijeće izražava ozbiljnu zabrinutost daljnjim zastojem zemlje u procesu evropskih integracija usljed nedostatka zajedničke političke volje među političkim liderima da pokrenu reforme neophodne za napredak na putu ka EU-u. Vijeće stoga pozdravlja obnovljeni pristup Evropske unije kao što je to definirano.

Osim toga, uzimajući u obzir lošu socioekonomsku situaciju, koja je dodatno pogoršana velikim poplavama u maju ove godine, Vijeće pozdravlja inicijative Komisije da se usredotoči na reforme i pitanja od direktne važnosti za građane. Vijeće pozdravlja širi opseg *Strukturalnog dijaloga o pravosuđu* između EU-a i Bosne i Hercegovine, kojim se pokrivaju dodatna pitanja vladavine prava, a naročito borba protiv korupcije, kao i uspostavljanje zajedničke radne grupe EU-BiH za ubrzavanje provođenja projekata koje finansira EU i razvoj *Sporazuma za rast i zapošljavanje* zajedno s ključnim akterima, uključujući međunarodne finansijske institucije.

Vijeće konstatira da bi osnivanje efektivnog mehanizma za koordinaciju o pitanjima EU integracija unaprijedilo interakciju države s EU-om, uključujući i onu u pogledu finansiranja iz IPA fondova. Napredak u ovom pogledu otvorio bi put Bosni i Hercegovini prema punom korištenju raspoloživih fondova.

Vijeće također poziva Bosnu i Hercegovinu da hitno revidira svoj stav kako bi prilagodba *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* mogla biti što prije završena na osnovu tradicionalne trgovine Bosne i Hercegovine s Hrvatskom.

<sup>6</sup> U julu 2015.

<sup>7</sup> U oktobru 2015.

vodič provođenju ekonomskih mjera u BiH, što, prema zaključcima Vijeća EU-a za vanjske poslove,<sup>8</sup> predstavlja uvjet za podnošenje kredibilne aplikacije za članstvo.

Pravna nadgradnja političkom opredjeljenju i ekonomskoj agendi uslijedila je stupanjem na snagu SSP-a, jer je ovaj sporazum za BiH pravna platforma za postepeno pridruživanje EU-u u statusu pridruženog člana i potencijalnog kandidata za članstvo. Cilj SSP-a je uspostava političkog dijaloga, usklađivanje zakonodavstva, unapređenje privrednih odnosa, razvoj zone slobodne trgovine, osiguravanje regionalne saradnje i razvoj saradnje u nizu drugih oblasti. Obim reformi, koje se temelje na SSP-u, proširen je s primarno trgovinskih pitanja iz *Privremenog sporazuma uz SSP* na propise EU-a u cjelini. Istovremeno, obaveze koje proističu iz političkog dijaloga BiH i EU-a i regionalne saradnje (kojih nema u *Privremenom sporazumu*) postale su sastavni dio ugovornog odnosa BiH i EU-a.<sup>9</sup>

Redovan politički dijalog BiH i EU-a o bilateralnim i međunarodnim pitanjima od zajedničkog interesa, uključujući regionalne aspekte i uzimajući u obzir *Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a*, postaju ugovorni odnos, a ispunjavanje obaveza BiH se prati i vrednuje u okviru izvještaja EK-a za BiH (o napretku).

Intenziviranju političkog i ekspertnog radnog dijaloga s EU-om krajem 2015. naročito je doprinijela uspostava zajedničkih tijela BiH i EU-a u skladu s odredbama SSP-a: Vijeća,<sup>10</sup> Odbora<sup>11</sup> i Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.<sup>12</sup> Redovan politički dijalog BiH i EU-a na najvišem ministarskom nivou odvija se unutar Vijeća koje treba da redovno provjerava, u pravilu jednom godišnje, način na koji BiH provodi *Sporazum* (SSP) i način na koji usvaja i provodi zakonodavne, administrativne, institucionalne i ekonomske reforme.<sup>13</sup> Tokom prvog sastanka Vijeća izneseni su jasni politički stavovi podrške BiH<sup>14</sup> kako bi se održao pozitivan *momentum* reformi. Prvi sastanak Odbora je označio početak provedbe SSP-a na tehničkom nivou. Svrha sastanka je bila da se ispita ostvareni napredak i utvrde preostali izazovi za BiH u pretpristupnom procesu, posebno u kontekstu *Izvještaja Evropske komisije o BiH za 2015*. Odbor je

<sup>8</sup> od 15. 12. 2014., 16. 3. i 12. 10. 2015.

<sup>9</sup> Do stupanja na snagu SSP-a na snazi je bio *Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima* između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine na osnovu kojeg je BiH u prijelaznom periodu od pet godina postepeno i potpuno liberalizirala svoje tržište za proizvode porijeklom iz Evropske unije. Praćenje provedbe *Privremenog sporazuma* odvijalo se putem zajedničkih tijela EU-a i BiH, Privremenog odbora i pododbora, kao i putem stalne komunikacije sekretarijata ovih tijela na ispunjenju zaključaka i preporuka donesenih na sastancima ovih tijela, a sve u cilju adekvatne i pravovremene provedbe *Privremenog sporazuma*.

<sup>10</sup> Prvi sastanak Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje održan 11. decembra 2015. u Bruxellesu.

<sup>11</sup> Prvi sastanak Odbora za stabilizaciju i pridruživanje održan 17. decembra 2015. u Bruxellesu.

<sup>12</sup> Prvi sastanak održan 5. i 6. novembra 2015. u Sarajevu.

<sup>13</sup> Član 8. SSP-a.

<sup>14</sup> Obraćanje visoke predstavnice Federice Mogherini nakon sjednice Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje između EU-a i BiH - <http://europa.ba/?p=38991>.

usvojio odluku o osnivanju sedam pododbora za stabilizaciju i pridruživanje, kao i posebne grupe za reformu javne uprave čije je formiranje u toku.

Evropska komisija je 10. 11. 2015. objavila *Paket proširenja 2015*, koji se sastoji od *Strategije proširenja Evropske unije* i izvještaja za zemlje zapadnog Balkana i Tursku. U *Izvještaju za BiH za 2015*. Komisija je prvi put nakon niza godina ocijenila kako se BiH vratila na reformski put i započela rješavanje preostalih prioriteta na putu pridruženja Uniji.

Specifičnost *Strategije proširenja 2015* je u tome što je prvi put definirana kao srednjoročna strategija za politiku proširenja EU-a koja obuhvaća razdoblje trajanja mandata ove komisije (kraj 2019. godine). Evropska komisija je navela da su države obuhvaćene procesom proširenja ostvarile značajan napredak u mnogim oblastima tokom prethodne godine, ali su izazovi s kojima se one suočavaju takvi da nijedna od njih neće biti spremna pristupiti EU-u za vrijeme mandata sadašnje komisije. Time je potvrđen pristup da će svaka država, uključujući i BiH, biti ocijenjena pojedinačno temeljem vlastitih zasluga. *Strategijom* je potvrđen pristup *temeljnim pitanjima*, a to su prioriteti poput vladavine prava, temeljnih prava, jačanja demokratskih institucija, uključujući reformu javne uprave, te gospodarski razvoj i konkurentnost.

Evropska komisija je također, uz davanje ocjena za svako područje, navela konkretne prioritete koje je neophodno provesti da bi se za naredno izvještavanje dobila što bolja ocjena. Za Bosnu i Hercegovinu je utvrđeno 70 prioriteta. Direkcija za evropske integracije BiH je u saradnji s nadležnim institucijama na svim nivoima vlasti izradila Akcioni plan (AP) za provedbu prioriteta iznesenih u *Izvještaju za BiH za 2015. godinu*, s tim da će krajnji rok za provedbu prioriteta biti august 2016. godine. Izvještavanje o provedbi prioriteta iz AP-a će se odvijati u okviru priloga institucija u BiH za *Izvještaj za BiH za 2016. g.* 15 Prioriteti iz AP-a postat će sastavni dio Plana rada Vijeća ministara za 2016. kako bi se osigurala implementacija.

Evropska komisija u *Strategiji proširenja* posebno izdvaja regionalnu saradnju kao ključ stabilnosti i jačanja regionalnog privrednog razvoja i infrastrukturne povezanosti. Regionalna saradnja država zapadnog Balkana prepoznata je kao jedan od vanjskopolitičkih prioriteta BiH. Bosna i Hercegovina će nastaviti da aktivno učestvuje u regionalnim aktivnostima Berlinskog procesa i inicijative *Zapadnobalkanske šestorke*, a posebno *Agende EU-a za povezivanje zemalja zapadnog Balkana*<sup>16</sup> i na narednom samitu u Parizu.

<sup>15</sup> *Akcioni plan* je usvojen u VMBiH 9. 2. 2016.

<sup>16</sup> Drugi samit o zapadnom Balkanu u okviru Berlinskog procesa održan u Beču 26. i 27. 8. 2015.

## II. DIO – Sticanje statusa kandidata

Shodno članu 49. *Ugovora o Evropskoj uniji*, zahtjev za članstvo može podnijeti svaka evropska država čije uređenje počiva na načelima poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava, poštivanja ljudskih prava te prava manjina. Na sastanku Evropskog vijeća u Kopenhagenu, održanom u junu 1993., postavljena su tri kriterija (*Kopenhagenski kriteriji*) koje budući kandidati moraju ispunjavati, a to su: *politički*: stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava...; *ekonomski*: postojanje funkcionalne tržišne ekonomije te *pravni*: usvajanje pravne stečevine EU-a (franc. *acquis communautaire*). Na sastanku Evropskog vijeća u Madridu, u decembru 1995., zaključeno je da provedbu svih navedenih reformi nužno mora pratiti i odgovarajući administrativni kapacitet u državi, te je postavljen i četvrti kriterij (*Madridski kriterij*) – *administrativni*: stvaranje efikasnog sistema državne uprave.

Podnošenjem zahtjeva BiH za članstvo 15. februara 2016. ministru vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske, u svojstvu predstavnika države koja u ovom ciklusu predsjedava EU-om (Vijećem EU-a), započeta je nova faza procjenjivanja sposobnosti BiH da postane članicom (odnosno stekne kandidatski status).

Koliko će vremena proći od podnošenja zahtjeva do stavljanja na dnevni red Vijeća EU-a, zavisi od kvaliteta reformskih procesa u BiH i od situacije u Evropskoj uniji, jer države članice najprije vode debatu o tome da li će uopće i kada zahtjev BiH biti uvršten na dnevni red sjednice Vijeća EU-a. Nizozemska naš zahtjev istovremeno upućuje na razmatranje i Evropskom vijeću i Evropskom parlamentu. Nađe li se zahtjev BiH na dnevnom redu Vijeća EU-a, što zavisi od rezultata široke debate i monitoringa, Vijeće EU-a će pozvati Evropsku komisiju da pristupi izradi mišljenja o zahtjevu za članstvo (franc. *avis*), tj. o pripremljenosti BiH za ispunjavanje gore navedenih uvjeta. U skladu s uobičajenim postupkom donošenja mišljenja, EK će dostaviti upitnik za BiH s pitanjima iz različitih područja funkcioniranja države, institucija i ekonomije. Vremenski period od podnošenja zahtjeva za članstvo pa do dobivanja upitnika varira od pet mjeseci (Hrvatska), pa osam mjeseci (Crna Gora i Albanija), do jedne godine (Srbija). Ne nađe li se zahtjev BiH na dnevnom redu Vijeća EU-a, značit će to da je konkludentnom radnjom odbijen ili da je *završio u ladici* – do daljnjega.



Države u regiji su svojevremeno definirale posao davanja odgovora na upitnik kao prioritet broj jedan. Imajući u vidu složenu državnu strukturu, BiH bi mogla očekivati upitnik sa oko 5000 pitanja. Odgovori na upitnik, na engleskom jeziku, dostavljaju se u roku dogovorenom s Evropskom komisijom. U dosadašnjoj praksi rok je bio od dva do šest mjeseci. Po prijemu odgovora EK može dostaviti i dodatna pitanja.

Na temelju dostavljenih podataka, kao i podataka iz drugih izvora (država članica EU-a i međunarodnih organizacija), EK donosi mišljenje kojim ocjenjuje stanje i mogućnosti države u vezi s ispunjavanjem uvjeta za članstvo i preporuke u pogledu otvaranja pregovora o primanju u članstvu EU-a. Mišljenje EK-a o zahtjevu (*avis*) predstavlja osnovu za donošenje odluke Evropskog vijeća o tome da li država može steći status kandidata.

Proces prevođenja odgovora na pitanja iz *Upitnika EK-a* predstavljao je jedan od najvećih prevodilačkih poduhvata u većini država. Uz prevedene odgovore potrebno je dostaviti i iznimno veliki broj zakona i podzakonskih akata na engleskom jeziku. Administrativni kapaciteti BiH u cilju udovoljavanja ovom zahtjevnom poduhvatu generalno su zadovoljavajući, uz očekivanu tehničku pomoć iz EU-a, ali i susjednih država na temelju bilateralne saradnje, a u okviru evropskog partnerstva, s ciljem pružanja BiH znanja i iskustava stečenih u procesu evropskih integracija u tim državama.

Cjelokupan postupak, od poziva Vijeća EU-a Evropskoj komisiji da izradi mišljenje do zaprimanja mišljenja EK-a o sposobnosti države koja podnosi zahtjev, u većini slučajeva traje oko godinu dana, ali može trajati i duže. Evropska komisija svoje mišljenje i preporuke upućuje Evropskom vijeću koje donosi konačnu odluku o odobravanju statusa kandidata. Ako je mišljenje o zahtjevu pozitivno, Evropsko vijeće saziva međuvladinu konferenciju između EU-a i države koja podnosi zahtjev, koja tako dobiva status kandidata. Od tog trenutka nadležnost za bilateralne odnose između EU-a i države kandidata koju je do tada imala Opća uprava za vanjske odnose preuzima njena Opća uprava za proširenje. U historiji proširenja EU-a eksplicitno negativno mišljenje EK-a o zahtjevu za članstvo zabilježeno je jedino u slučaju Turske, 1989. godine.

Status kandidata bi za BiH značio jasnu perspektivu članstva i snažan podsticaj reformama i demokratskim političkim snagama. Ispunjavanjem političkih kriterija BiH bi dodatno konsolidirala demokratske reforme na putu izgradnje funkcionalne

države i ojačala mehanizme vladavine prava, a usklađivanjem zakonodavstva dogradila bi vlastite standarde u oblasti ekonomije i privrede. Sa statusom kandidata BiH bi imala mogućnost povlačenja i korištenja pretpristupnih fondova EU-a koji bi trebali osigurati brži razvoj i potporu reformama u ključnim područjima.

Imajući, međutim, u vidu *kopenhagenske* i *madridski kriterij*, neophodna je kraća analiza problema kroz prizmu prioriternih reformi čija je realizacija do sada u BiH izostala jer može pomoći da steknemo realnu predodžbu o (ne) mogućnostima koje za našu zemlju otvara čin predaje zahtjeva za članstvo.

Uobičajena radna komunikacija s Bruxellesom kako bi se pretočili evropski standardi u pravni sistem države koja (najprije) podnosi zahtjev za članstvo odvija se posredstvom *mehanizma koordinacije*. Pretpostavimo da je Evropska komisija dostavila BiH prethodno navedeni upitnik. Da bi BiH kvalitetno odgovorila na pitanja, mora postojati jaka politička opredijeljenost i efikasan sistem koordinacije evropskih poslova, tako da BiH govori "jednim glasom". I u kasnijoj fazi, fazi pregovora o članstvu, država kandidat treba da gotovo svakodnevno izvještava o načinu i rokovima provedbe standarda, pravila i politika EU-a, što zahtjeva usaglašavanje u velikom broju institucija, horizontalno i vertikalno. U slučaju BiH to je pitanje sposobnosti države, entiteta i kantona da se harmoniziraju s pravnom stečevinom EU-a. Efikasan mehanizam koordinacije otvara BiH mogućnost da mnogo uspješnije koristi finansijska sredstva iz pretpristupnih fondova EU-a i da jednoobrazno i blagovremeno prilagođava svoje zakonodavstvo evropskome. Usvajanje *sistema koordinacije*<sup>17</sup> procesa evropskih integracija pokazalo je da ovaj dogovor u BiH i dalje obiluje političkim predrasudama o ugrožavanju i preraspodjeli ustavnih (ne)nadležnosti, o odsustvu konsenzualne kulture, netransparentnom radu i "osudama na propast" i prije nego što je taj sistem zaživio u praksi. Bilo bi sasvim logično da države članice EU-a pod datim okolnostima ne prihvate zahtjev BiH za članstvo kao vjerodostojan.

Osim toga, BiH i dalje treba da adresira pitanje prilagodbe SSP-a u vezi s ulaskom Hrvatske u EU. Zaključivanjem *Protokola (između BiH i EU-a) uz SSP* uzima se u obzir proširenje Unije na novu državu članicu (Hrvatska) i uređuje njezino pristupanje SSP-u (između EU-a i BiH) i PS-u (između EK-a i BiH). Glavna je svrha ovog protokola adaptiranje odredbi SSP-a i PS-a koje se odnose na trgovinu poljoprivrednim, prehrambenim i ribarskim proizvodima kako bi se na odgovarajući način uredili trgovinski odnosi BiH s proširenom EU, budući da je BiH

<sup>17</sup> Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini objavljena je u *Službenom glasniku BiH* broj 8 od 9. 2. 2016.

ranije imala zaključen ugovor o trgovini s RH u okviru CEFTA-e.<sup>18</sup> Pregovori BiH i EU-a o zaključivanju *Protokola uz SSP*, u vezi s adaptacijom tarifnih koncesija nakon ulaska Hrvatske u EU u skladu s principom tradicionalne trgovine, potvrdili su da ni unutar BiH ne postoji konsenzus o ovom pitanju, da prema EU ne nastupamo kao kredibilan partner, kao i da je za BiH neprihvatljiv zahtjev EU-a. Bosanskohercegovačka strana ne prihvata da svi proizvodi koje je Hrvatska izvozila u BiH prije ulaska u EU treba da budu na kvoti s nultom carinskom stopom za sve države članice EU-a. Argumenti BiH su da se ne radi o (samo) tehničkoj adaptaciji *Sporazuma*, već o njegovoj suštinskoj izmjeni s obzirom na to da je u pitanju grupa poljoprivrednih proizvoda od strateškog značaja za privredu BiH, a koja je zaštićena i odredbama samog SSP-a. Također, da princip tradicionalne trgovine u konkretnom slučaju nije u duhu SSP-a, koji po svojoj suštini treba da doprinese unapređenju privrede, posebno poljoprivredne proizvodnje u BiH u procesu pridruženja, a ne njegovom urušavanju. Navedeno će najvjerojatnije imati za posljedicu dugotrajan pregovarački proces koji, osim u slučaju da BiH prihvati uvjete EU-a, može direktno ugroziti, ukoliko to već nije, sticanje kandidatskog statusa.

Urgentno je okončanje obrade podataka popisa stanovništva i domaćinstava u BiH iz 2013. godine. Kvalitetni odgovori na *Upitnik* Evropske komisije mogu se dostaviti samo na temelju pouzdanih statističkih podataka u skladu s metodologijom Eurostata, a jedino ovi podaci mogu omogućiti proces planiranja i izrade politika i strategija zasnovanih na činjenicama iz popisa. Podaci su od izuzetne važnosti za izradu strateških dokumenata (na državnom nivou) u određenim oblastima, od čije izrade zavisi finansiranje projekata od strateškog značaja za BiH. Iako dugo najavljivan, posao obrade i objave podataka također kasni.

*Strukturalni dijalog o pravosuđu* uspostavljen je kako bi se postigao kompromis o reformi pravosuđa na državnom nivou. Moguće održavanje referenduma u RS-u o ovom pitanju i dalje je destabilizirajući faktor. U *Izveštaju EK-a za BiH za 2015.* ističe se da uprkos pozitivnim pomacima odluka Narodne skupštine RS-a o održavanju referenduma o pravosuđu nije u skladu s preuzetim pisanim obavezama predstavnika vlasti BiH iz februara 2015. g.

Bosna i Hercegovina u momentu predaje zahtjeva za članstvo i dalje krši odredbe *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* jer nije ispunila obaveze po presudama *Sejdić i Finci protiv BiH* i *Zornić protiv BiH*. Iako

<sup>18</sup> *Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini.*

je Vijeće ministara BiH usvojilo *Akcioni plan*<sup>19</sup> za provedbu navedenih presuda, priprema prijedloga amandmana na Ustav BiH i usklađivanje Izbornog zakona BiH je u inicijalnoj fazi. Sve dok u zemlji etnička, vjerska ili bilo koja pripadnost predstavlja osnovu za politička prava, odnosno diskriminaciju u bilo kom obliku, BiH provodi politiku koja se protivi elementarnim evropskim standardima i vrijednostima.

Građanska demokratija, insistiranje na individualnim ljudskim pravima i slobodama i vladavina prava najznačajnija su civilizacijska dostignuća EU-a koja građani BiH očekuju od procesa integracije, ali su s tog aspekta evidentni brojni izazovi na evropskom putu.

Izostala je stvarna politička volja kojom bi se demonstrirala opredijeljenost prema Evropskoj uniji i njenim vrijednostima. Značaj vizije održivog procesa pridruženja bazira se na realnim osnovama, te kreira i realizuje kao proces u kojem se postižu suštinske reforme, a ne nerealna očekivanja. Šansu da BiH stekne status kandidata bh. vlasti mogu iskoristiti samo pod uvjetom da prestanu simulirati reforme i načine suštinski i kvalitetan napredak.

Bosna i Hercegovina je ponovno suočena sa svojim ustavno-političkim naslijeđem, sa suštinskim propustima koji su doveli do toga da umjesto jasne vizije evropskog integracijskog procesa postoje fragmentirane političke realnosti čiji je zajednički imenitelj hiperpolitizacija / etnizacija pravnih, socijalnih i ekonomskih reformi na putu ka EU-u.

Suštinski napredak nije u prvom planu zbog partikularnog pristupa političkih aktera koji u ovom procesu vide odličnu šansu da isforsiraju i etabliraju svoje političke prioritete; prvenstveno kako bi se onemogućilo preglasavanje hrvatskog naroda (uz primjenu presude Evropskog suda za ljudska prava), institucionalno jačala uloga kantona (uz mehanizam koordinacije), blokirao prijenos ovlasti na državu (nedostajuće strategije na državnom nivou u strateškim oblastima) i osigurao ostanak Ureda visokog predstavnika za BiH. Evropske integracije na ovaj način postaju talac partikularnih interesa i ciljeva političkih aktera.

Deklarirani politički prioritet i široku podršku stanovništva za proces evropskih integracija Bosna i Hercegovina treba pretvoriti u stvarni dogovor o ispunjavanju kriterija i uvjeta koje postavlja Evropska unija, što će onda osigurati brz napredak.

<sup>19</sup> Na 22. sjednici Vijeća ministara BiH od 8. 9. 2015.

