



Evropska unija i Bosna i Hercegovina: Građenje države kroz proces evropskih integracija

Srđan Blagovčanin



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

2016
Sarajevo

Srđan Blagovčanin

**Evropska unija i Bosna i Hercegovina:
Građenje države kroz proces evropskih integracija**

Sarajevo, 2016. godine

Naziv publikacije: Evropska unija i Bosna i Hercegovina: Građenje države kroz proces evropskih integracija

Izdavač: Friedrich-Ebert-Stiftung

Autor: Srđan Blagovčanin

Recezent: Radomir Nešković

Za izdavača: Michael Weichert

Lektura: Mirjana Janjetović

DTP: Aleksandar Aničić

Štampa: Amosgraf Sarajevo

Tiraž: 300 primjeraka

Sva prava pridržana od strane Friedrich-Ebert-Stiftung BiH. Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji su autorski i ne predstavljaju izričite stavove i mišljenja izdavača. Friedrich-Ebert-Stiftung ne garantuje za tačnost podataka koji su izneseni u ovoj publikaciji. Komercijalna upotreba izdanja nije dozvoljena bez pismene saglasnosti Fondacije.

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

339.922/.923:061.1EU]:342.2(497.6)

BLAGOVČANIN, Srđan
Evropska unija i Bosna i Hercegovina :
građenje države kroz proces evropskih integracija /
Srđan Blagovčanin. – Sarajevo : Fridrich-Ebert-Stiftung,
2016. - 105 str. : graf. prikazi ; 24 cm

Bibliografija: str. 95-105 i uz tekst

ISBN 978-9958-884-50-4

COBISS.BH-ID 22823430

Srđan Blagovčanin

**Evropska unija i Bosna i Hercegovina:
Građenje države kroz proces evropskih
integracija**



Sarajevo, 2016. godine

„Kada se radi o Balkanu, đavo obično nije u detaljima, već u propuštanju da se suoči sa očiglednim.“

Edward P. Joseph

Sadržaj

1. Uvod	7
2. Metodološka razmatranja	8
3. Teorijska razmatranja	10
4. Proširenje EU na Zapadni Balkan – kontekst, sredstva i politike	23
5. Proces gradnje države	27
5.1 Autoritarna faza procesa gradnje države vođena od strane međunarodne zajednice	30
5.2 Međufaza procesa gradnje države	34
5.3 Faza građenja države pod vođstvom EU	42
5.4 Kako reformisati reformatore ili EU kao graditelj države u poricanju	57
6. Kontekst unutar EU	60
7. Lokalni akteri	67
8. Rezultati procesa građenja države	73
8.1 Zakonodavna i izvršna vlast	77
8.2 Pravosuđe	80
8.3 Javna administracija i javna preduzeća	83
8.4 Policija i agencije za provođenje zakona	85
8.5 Mediji	87
9. Generalni zaključak	89
Literatura	95

1. Uvod

Nakon neuspjeha da spriječi katastrofu na Zapadnom Balkanu devedesetih godina dvadesetog vijeka, novi početak za Evropsku uniju (EU) u odnosima sa zemljama Zapadnog Balkana označila je 2000. godina. Sa početkom novog vijeka EU je otpočela novu fazu u odnosu prema Zapadnom Balkanu, preuzimajući vodeću ulogu u stabilizaciji prilika. Prekretnicu je označilo davanje perspektive zemljama Zapadnog Balkana da postanu punopravne članice EU, pod uslovom da ispunе obaveze koje se pred njih postavljaju. Nakon uspješnog „povratka u Evropu“ i pune integracije u EU zemalja Centralne i Istočne Evrope, integracija zemalja Zapadnog Balkana nametnula se kao opcija koja nema alternativu. Međutim, teško nasljeđe konflikata iz devedesetih, kao i još uvijek nedovršeni posao izgradnje državnih i institucionalnih struktura, čine izazov integrisanja zemalja Zapadnog Balkana bitno kompleksnijim procesom. Poseban izazov u tom smislu za EU predstavlja upravo situacija u Bosni i Hercegovini (BiH). Nakon okončanja rata i potpisivanja međunarodnog mirovnog sporazuma, zemlja je stavljena pod međunarodnu civilnu i vojnu upravu. EU je po prvi put u svojoj istoriji, zajedno sa širom međunarodnom zajednicom, bila uključena u proces gradnje države autoritarnim sredstvima. Autoritarni proces građenja države bio je usko povezan sa Procesom stabilizacije i pridruživanja (PSP), kao okvirom u kojem se proces integrisanja odvija. I dok su korištenjem autoritarnih instrumenata gradnje države uspostavljeni ključni zakoni i institucije za elementarno funkcionisanje države, nakon napuštanja takvog modela dolazi do zastoja u daljim reformama i ugrožavanja svega što je do tada postignuto u procesu gradnje države. U okviru PSP ključni pristup EU u procesu pridruživanja ostaje politika uslovljavanja (*conditionality*). I dok su druge zemlje u regionu postigle značajan napredak u procesu pridruživanja, BiH ostaje sve više izolovana, bez još uvijek ispunjenih uslova za podnošenje aplikacije.

2. Metodološka razmatranja

EU je počevši od 2000. godine počela da stiče sve značajniji i direktniji uticaj na reforme u BiH. Politika EU prema BiH strukturirana je u okviru PSP, koji je osmišljen na način da usmjeri i pripremi zemlje Zapadnog Balkana za punopravno članstvo u EU. Međutim, u slučaju BiH je primjetno znatno intenzivnije i robusnije prisustvo EU u poređenju sa prethodnim rundama pridruživanja. EU je u BiH bila prisutna i kroz okvir Zajedničke spoljne i sigurnosne politike (Common Foreign and Security Policy – CFSP) i Evropske sigurnosne i odbrambene politike (European Security and Defense Policy – ESDP). Studija se bavi razmatranjem efektivnosti i efikasnosti EU politika u okviru procesa građenja države u BiH, kao i samoodrživosti postignutih rezultata, što je po mnogo čemu jedan od ključnih izazova procesa građenja države od strane spoljnih aktera. Studija daje teorijski okvir za razmatranje procesa građenja države i proširenja EU, razmatrajući kroz navedeni okvir primjenjivane instrumente u tom procesu i postignute rezultate. Kako je Rupnik ispravno primijetio „transformativna moć EU do sada se pokazala efikasnom u procesu integracije stabilnih država, a sada je EU suočena sa izazovom integrisanja nedovršenih država“.¹

U tom smislu studija posebno analizira specifičnosti BiH, te tranziciju u procesu građenja države od procesa vođenog od strane šire međunarodne zajednice ka procesu vođenom isključivo od strane EU. Isto tako, studija razmatra specifične pristupe korištene od strane šire međunarodne zajednice i EU, kao i reakcije domaćih političkih aktera na specifične instrumente primjenjivane od strane EU i ostalih spoljnih aktera.

Osnovna hipoteza studije je da je pristup EU bio nedovoljno efikasan zbog različitih spoljnih i unutrašnjih faktora koji su uticali na proces građenja države i proces pridruživanja EU. Iz dosadašnjeg

¹ James Rupnik: „*The Balkans as European Question*“, in the *The Western Balkan and the EU: „The Hour Europe“*, James Rupnik (ed), Chalillot Papers June 2011. (prev.aut.)

iskustva na građenju država i pridruživanju zemalja Zapadnog Balkana, postaje sve jasnije da EU ne može jednostavno replicirati instrumente korištene u procesu integracije zemalja Centralne i Istočne Evrope, naprsto zato što su razlike između konteksta tadašnjih zemalja Centralne i Istočne Evrope i sadašnjeg konteksta zemalja Zapadnog Balkana suštinske i nepomirljive. Primarna razlika leži u činjenici da su zemlje Centralne i Istočne Evrope, iako su prolazile kroz proces postsocijalističke tranzicije, ipak imale uspostavljen institucionalni okvir i dovršenu državnu strukturu. Dalje, ove zemlje imale su nedvosmislen društveni konsenzus oko ulaska u EU kao temeljnog državnog i društvenog prioriteta, dok u slučaju BiH takav konsenzus ni izbliza ne postoji, odnosno uslovljen je prethodnim pitanjima. Dalje, zemlje Centralne i Istočne Evrope nisu imale nasljeđe međuetničkih konflikata, koje u slučaju zemalja Zapadnog Balkana i dalje snažno opterećuje odnose unutar i između država, čineći prijetnju od eskalacije novih konflikata uvijek prisutnom.

Kao ključni kriterijum pri ocjenjivanju uspješnosti EU u procesu građenja države u BiH korišten je kriterijum funkcionalnosti, nezavisnosti i samoodrživosti institucija uspostavljenih u procesu gradnje države, a prema uslovima i zahtjevima koji su bili postavljeni upravo od strane EU. Konačna ocjena je utemeljena na ukupnoj funkcionalnosti sistema stvorenog kao rezultat građenja države spolja, u prvom periodu neposredno nakon potpisivanja mirovnog sporazuma vođenim od strane šire međunarodne zajednice, a zatim od strane EU.

3. Teorijska razmatranja

Ogromna je količina literature koja tretira različite aspekte evropskih integracija, a koja se pojavila tokom posljednjih decenija, što samo po sebi ukazuje na značaj navedene teme. U tom smislu posebno mjesto zauzima proces proširenja EU, koji po mnogim autorima predstavlja ključni politički proces kako za samu EU tako i za međunarodne odnose u Evropi u cijelini.² Ipak, najveći dio literature koja se odnosi na proces proširenja, kako naglašavaju Schimmelfenning & Sedemeier opisnog je karaktera, fokusirajući se na pridruživanje pojedinačnih zemalja ili na pojedine cikluse proširenja. Klasične teorije integracija kao neofunkcionalizam i transakcionalizam nisu posebnim teorijskim razmatranjima obuhvatale proces proširenja kao takav, pominjući ga tek uzgred u smislu geografskog proširenja.³ Ovakav razvoj, dakako, nije iznenađujući, imajući u vidu da po logici stvari izučavanje uspostavljanja i stabilizacije regionalnih organizacija, u svakom smislu prethodi izučavanju njihovog širenja. Ipak, ovakva teorijska praznina u značajnoj mjeri umanjuje mogućnost kumulativnog i sveobuhvatnog razumijevanja procesa proširenja. Uprkos tome, Schimmelfenning & Sedemeier ne zagovaraju težnju ka uspostavljanju sveobuhvatne i integralne teorije proširenja, već predlažu da se teorijska analiza proširenja sagledava kroz prizmu aktuelne, prema mnogima najznačajnije debate u međunarodnim odnosima, debate između racionalističkog i konstruktivističkog pristupa.⁴

Racionalizam nosi različita određenja u različitim oblastima, ali u svojoj suštini je utemeljen na koncepciji racionalnosti, prema kojoj subjekt prethodi društvenoj strukturi i kao takav može biti proučavan nezavisno od

² Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier: „*Theorizing enlargement: Research focus, hypotheses and the state of research*“ Journal of European Public Policy 9 (4), 2002. (prev. aut);

³ B. Rosamond: „*Theories of European Integration*“, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000. (prev. aut);

⁴ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier: „*Theorizing enlargement: Research focus, hypotheses and the state of research*“ Journal of European Public Policy 9 (4), 2002. (prev. aut);

nje.⁵ Prema racionalističkoj koncepciji subjekti imaju svoje preferencije, na osnovu kojih djeluju na bazi vlastite spoznaje i razumijevanja racionalnog.

Nasuprot tome, u svojoj dobro poznatoj „*Društvenoj teoriji politike*“, Wendt identificira dvije bitne odrednice konstruktivizma: prva se sastoji u tome da je ljudsko udruživanje bazirano na zajedničkim idejama, umjesto na materijalnim prepostavkama, a druga naglašava da su identiteti subjekata uslovljeni i stvoreni kao rezultat zajedničkih ideja u puno većoj mjeri nego što su nastali kao rezultat djelovanja prirode.⁶

Premda konstruktivizam i racionalizam nemaju izgrađene konzistentne hipoteze procesa proširenja, koje bi stajala jedna nasuprot drugoj, ipak je moguće kreirati idealno tipske modele, koji predstavljaju donekle koherentne teorijske alternative.⁷

Osnovna racionalistička hipoteza odnosa između EU i zemlje potencijalne članice, utemeljena je na logici posljedica. Prema ovoj hipotezi, ponašanje zemlje potencijalne članice objašnjava se isključivo kao slijedeće vlastitog interesa, a na osnovu racionalne analize kroz koju zemlja potencijalna članica sagledava potencijalne koristi i eventualne troškove, koji mogu nastupiti po zemlju ukoliko slijedi svaku od mogućih alternativa koje ima na raspolaganju. Nasuprot racionalističkoj hipotezi koja se temelji na stanovištu da ponašanje države isključivo zavisi od analize potencijalne štete i koristi koje mogu nastupiti kao rezultat akcija preduzimanih od strane države, konstruktivistička hipoteza potencira zajednički identitet i vrijednosti kao pokretačku snagu odnosa EU i zemlje potencijalne članice. Prihvatanje i usvajanje pravila i normi EU utemeljeno je na logici prihvatljivosti i legitimitetu koje pravila i norme uživaju u zemlji potencijalnoj članici.⁸

⁵ Diana Panke: „How To Combine Rationalist and Constructivist Accounts of International Politics. Building Bridges on Terra Firma“ Center for European Studies.

⁶ Alexander Wendt: „Social Theory of International Politics“, Cambridge: Cambridge University Press, 1999;

⁷ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier: „Theorizing enlargement: Research focus, hypotheses and the state of research“ Journal of European Public Policy 9 (4), 2002. (prev. aut);

⁸ Pål Røren: „When Membership becomes insufficient, Norm Diffusion the European Union and Bosnia and Herzegovina“, 2013. (prev. aut);

Schimmelfenning & Sedemeier predlažu definiciju proširenja organizacije kao „procesa postepene i formalne horizontalne institucionalizacije pravila i normi organizacije“, podrazumijevajući pod institucionalizacijom proces u kojem akcije i interakcije društvenih subjekata postaju normativno oblikovane.⁹

Koncept „evropeizacije“ je važan za razumijevanje procesa proširenja. Ovaj koncept nalazi se u širokoj upotrebi kako bi se markirao transformacijski potencijal EU na spoljne subjekte koji gravitiraju EU ili koji prolaze proces internalizacije cjelokupnog EU naslijeda. Jedna od sveobuhvatnijih definicija ovog procesa navodi da se on sastoji od: „(a) stvaranja, (b) difuzije i (c) implementacije, formalnih i neformalnih pravila, procedura, paradigmi, načina obavljanja poslova, zajedničkih vjerovanja i normi, uspostavljenih i konsolidovanih u procesu kreiranja javnih politika EU.“¹⁰ Dva su ključna mehanizma koja stoje na raspolaganju EU u okviru procesa evropeizacije, i to: uslovljavanje (*conditionality*) i socijalizacija.

Mehanizam uslovljavanja, temelji se na racionalističkoj logici posljedica. Evropeizacija kao sistemska politička i ekonomski transformacija, dešava se kada EU ponudi odgovarajući podsticaj zemlji potencijalnoj članici za usvajanje i primjenu pravila i normi EU. Članstvo u EU, kao takvo je ujedno i najveća dobit koju EU stavlja u izgled trećim zemljama, ali su isto tako važni podsticaji kao što su pristup EU fondovima kao i tehnička pomoć.¹¹

Nasuprot tome, mehanizam socijalizacije je baziran na konstruktivističkom modelu internalizacije normi kroz proces učenja, prihvatanja i spoznavanja normi, kao legitimnog i prihvatljivog modela ponašanja. U skladu sa logikom prihvatljivosti „evropeizacija je efekat

http://www.academia.edu/3354061/When_Membership_Becomes_Insufficient_Norm_Diffusion_the_European_Union_and_Bosnia-Herzegovina

⁹ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier: „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, Journal of European Public Policy 11:4 August 2004. (prev. aut);

¹⁰ Claudio Radaelli: „Europeanisation: Solution or problem?“, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) № 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>;

¹¹ Frank Schimmelfennig: „Europeanization beyond the member states“, ETH Zurich 2010. (prev. aut.)

odnosno posljedica percipiranog autoriteta i legitimnosti EU, kao modela upravljanja i njenih normi i pravila“.¹²

Dok je u praksi veoma teško jasno razgraničiti sfere djelovanja, kao i koji od pomenutih mehanizama je dominantniji u svakom pojedinačnom slučaju, ali i uopšte, ipak se većina autora slaže da mehanizam uslovljanja ima značajniju ulogu.¹³

Mehanizam uslovljavanja funkcioniše na jednostavnom principu nagrađivanja za ispunjavanje postavljenih uslova, dok nasuprot tome neispunjavanje postavljenih uslova podrazumijeva i odsustvo nagrade ili čak neku vrstu sankcije, premda EU nije često posezala za direktnim sankcionisanjem kod neispunjavanja uslova, polazeći od premise da je proces pridruživanja EU dobrovoljan. Uobičajeno, u većini slučajeva neispunjavanje postavljenih uslova znači nemogućnost prelaska u sljedeću fazu integracije u EU i/ili nemogućnost povlačenja EU fondova namijenih zemljama kandidatima ili potencijalnim kandidatima. Kao indirektna sankcija vredi koja ne ispunjava EU uslove može se smatrati eventualni gubitak izbora, kao rezultat neispunjavanja preuzetih obaveza prema EU, u onim situacijama gdje proces integracije zemlje u EU snažno opredjeljuje preferencije građana prilikom izbora i generalno ima dominatan položaj u javnom diskursu.¹⁴

Osnovni uslovi za svaku zemlju koja ima aspiracije da se pridruži EU su Kopenhagenski kriterijumi.¹⁵ U poređenju sa prethodnim rundama

¹² ibid.

¹³ Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel: „Costs, Commitment and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on European Non-member States“ EUI RSC; 2002/29 (prev. aut.);

¹⁴ ibid;

¹⁵ Godine 1993, nakon zahtjeva bivših komunističkih zemalja za članstvom u EU, Evropsko vijeće donijelo je tri glavna kriterija koje države kandidatkinje moraju zadovoljiti ako žele postati članice:

- **politički kriterijum** – stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina i prihvatanje političkih ciljeva EU;
- **ekonomski kriterijum** – postojanje djelotvorne tržišne ekonomije, te sposobnost tržišnih aktera da se nose s konurenckim pritiscima i tržišnim zakonitostima unutar EU;
- **pravni kriterijum** – usvajanje cijelokupne pravne stecchine EU.

Uz ova tri kriterijuma, svaka država koja želi postati punopravna članica EU mora ispunjavati i četvrti, administrativni kriterijum (Madridski kriterijumi), koji nalaže

proširenja, dobijanje kandidatskog statusa zahtjeva ispunjavanje posebnih preduslova kroz PSP. Dok je zemljama Centralne i Istočne Evrope bio dodijeljen kandidatski status i „Evropski ugovori“ bez posebnih preduslova koje bi trebalo da ispune, u slučaju zemalja zapadnog Balkana proces koji prethodi sticanju kandidatskog statusa je detaljno razrađen i elaboriran.¹⁶

Tipologija zahtjeva EU prema zemljama potencijalnim članicama, koju predlaže Noutcheva, identificuje tri različite grupe uslova:

1. **Opšti uslovi** (uslovi koji se odnose na suverenitet zemlje, demokratski oblik vladavine, tržišnu ekonomiju, saradnju sa tribunalom za bivšu Jugoslaviju i regionalna saradnja);
2. **Specifični (sektorski) uslovi** (uslovi iz ove grupe odnose se na treći kriterijum Kopenhagenskih kriterijuma, odnosno pravnu stečevinu EU u vezi jedinstvenog tržišta, zatim uslove vezane za pravdu i unutrašnje poslove i pravnu stečevinu koja se odnosi na sektorske politike);
3. **Uslovi vezani za tehničku pomoć** (ovi uslovi vezani su za implementaciju specifičnih projekata, i kao takvi njihovo ispunjavanje prethodi implementaciji projekata).¹⁷

Za razumijevanje pristupa EU prema zemljama Zapadnog Balkana na njihovom putu prema punopravnom članstvu u EU brojni autori naglašavaju suverenitet kao važnu varijablu koju treba imati u vidu.¹⁸ Suverenitet kao jedan od temeljnih koncepata u političkim naukama i međunarodnim odnosima, sve je više predmet intezivnih debata i razmatranja u akademskim krugovima koje u velikoj mjeri prevazilaze i odstupaju od tradicionalnog shvatanja suvereniteta nastalog nakon

prilagođavanje odgovarajućih administrativnih struktura s ciljem osiguravanja uslova za postupnu i skladnu integraciju.

¹⁶ Gergana Noutcheva: „EU conditionality and Balkan compliance: Does sovereignty matter?“, University of Pittsburgh 2006. (prev. aut.);

¹⁷ ibid;

¹⁸ Giulio Veneri: „From international to EU driven state building: the Reorganization of sovereignty in post- Dayton Bosnia and Herzegovina“, Phd Dissertation, University of Trento 2010. (prev. aut.);

Vestfalskog sporazuma iz 1648.¹⁹ Tako, uticajna Međunarodna komisija za intervencije i državni suverenitet (International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS), u svom izvještaju pod nazivom Odgovornost za zaštitu, navodi da „suverenitet predstavlja odgovornost prema dvjema različitim grupama, i to interno, prema vlastitoj populaciji i u međunarodnom smislu, prema zajednici odgovornih država“.²⁰ Ova definicija proizilazi iz generalne tendencije bitno šireg shvatanja suvereniteta, odnosno kako pojedini autori ističu, pojave dvije vrste suvereniteta, unutrašnjeg i spoljnog (međunarodnog). Dok se pod unutrašnjim suverenitetom podrazumijeva kapacitet države da izvršava osnovne funkcije i pruža usluge građanima, spoljni suverenitet se definiše kroz jednakost i prihvaćenost države kao takve, od strane drugih država i međunarodnih organizacija.²¹ Stoga, Chandler ističe da ako se suverenitet shvata kao dobro upravljanje (good governance), odnosno sposobnost države da pruža zaštitu i osnovne usluge građanima, odatle proizilazi pravo spoljnih aktera da se uključe u proces jačanja takve vrste suvereniteta, kroz proces gradnje države i institucija, jer na takav način praktično direktno utiču na jačanje suvereniteta.²²

Reakcija potencijalnih zemalja članica na mehanizam uslovljavanja primijenjen od strane EU, zavisi u značajnoj mjeri od stepena suvereniteta koji zemlja posjeduje. U zemljama sa ograničenim suverenitetom, prisustvo spoljnih aktera mijenja unutrašnju političku dinamiku u procesu donošenja odluka u vezi sa usvajanjem i/ili provođenjem zahtjeva ispostavljenih od strane EU. U onim slučajevima gdje je suverenitet zemlje ograničen, a uslovi koje postavlja EU dodatno zadiru u suverenitet zemlje, može doći do

¹⁹ Vidi: Robert Jackson: *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) and Stephen D. Krasner: *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton University Press, 1999).

²⁰ International Commission on Intervention and State Sovereignty: *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001. (prev.aut.);

²¹ Stephen Krasner: *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton University Press, 1999) and G Noutcheva: „EU conditionality and Balkan compliance: Does sovereignty matter?“, University of Pittsburgh 2006. (prev.aut.);

²² David Chandler: „*International state building Beyond conditionality beyond sovereignty*“, Institute for international relations Brussels 2005. (prev.aut.);

dovođenja u pitanje takvih zahtjeva i u konačnici otvorenog suprotstavljanja takvim uslovima od strane političkih elita u zemlji.²³

U državama sa ograničenim suverenitetom, mehanizam ili politika uslovljavanja djeluje na bitno drugačiji način od zemalja sa punim suverenitetom, u tom smislu jer je uslovljavanje po svom obimu znatno intruzivnije, robusnije i sveobuhvatnije, i nerijetko direktno usmjereni ka promjeni državne strukture i/ili položaja etničkih grupa u multietničkim državama. Noutcheva tako upozorava da zahtjevi postavljeni od strane EU potencijalnim članicama, a koji zadiru u njihov suverenitet, nemaju isti stepen legitimite, kao opšteprihvaćeni zahtjevi koji proizilaze iz Kopenhagenskih kriterijuma.²⁴

Usvajanje zahtjeva koje postavlja EU, od strane zemalja potencijalnih članica, može se desiti putem nametanja ili prihvatanjem. Dok je u zemljama sa punim suverenitetom usvajanje EU zahtjeva, gotovo u pravilu na dobrovoljnoj bazi, u zemljama sa ograničenim suverenitetom oba načina su prisutna prilikom ispunjavanja zahtjeva EU.

Kada je u pitanju prihvatanje uslova koje postavlja EU, moguće je razlikovati dvije situacije. Prva situacija postoji kada je prihvatanje zahtjeva EU motivisano interesom, odnosno očekivanom dobiti koja nastaje kao rezultat ispunjavanjem uslova. U drugoj situaciji prihvatanje uslova proizilazi iz povinovanja i prihvatanja normi iz kojih proizilaze zahtjevi, tako da su zahtjevi percipirani kao legitimni i utemeljeni na vrijednostima koje su zajedničke EU i zemlji potencijalnoj članici. Noutcheva ističe četiri različite situacije koje mogu proizići iz ispoljavanja uticaja EU na potencijalne zemlje članice. Prvi je slučaj kada racionalna analiza odnosa troškova i dobiti (cost-benefit) pokazuje da je ispunjavanje uslova u suprotnosti sa interesima političke elite, ali ipak nivo legitimite zahtjeva EU je u tolikoj mjeri prisutan da nalaže njihovo ispunjavanje. U ovom slučaju govorimo o socijalizaciji kao dominantnom modelu prihvatanja zahtjeva, koji uglavnom ostaje dugoročno održiv.

²³ ibid.

²⁴ Gergana Noutcheva: „EU conditionality and Balkan compliance: Does sovereignty matter?“, University of Pittsburgh 2006. (prev. aut.)

Drugi slučaj se pojavljuje u situaciji kada lokalni politički akteri prepoznaju svoj interes u ispunjavanju zahtjeva, premda je legitimitet zahtjeva EU na relativno niskom nivou. Ovdje se radi o modelu prihvatanja zahtjeva direktno putem uslovljavanja. Ovakav način prihvatanja zahtjeva uglavnom nije održiv dugoročno i često se dešava povratak na *status quo ante*.

Idealan je slučaj koji postoji kada uslovljavanje i socijalizacija djeluju u sinergiji i tada je moguće konstatovati postojanje punog prihvatanja uslova. U ovom slučaju provedene reforme su u potpunosti održive i suštinska transformacija države i društva je nepovratna.

Konačno, posljednja situacija koja se može javiti kao reakcija zemalja potencijalnih članica na postavljene zahtjeve od strane EU postoji kada su troškovi za političke elite koji proizilaze iz prihvatanja zahtjeva visoki, uz istovremeno postojanje niskog nivoa legitimiteza zahtjeva. U tom slučaju, politička elita nastoji simulirati povinovanje uslovima kako bi izbjegla dodatnu štetu koja može nastati ukoliko bi bilo direktno odbijeno ispunjavanje uslova. Najbolji pokazatelj koji otkriva razliku između stvarnog i simuliranog prihvatanja zahtjeva EU je njihova implementacija. Vrlo je čest slučaj da vlasti usvoje zakonski okvir koji odgovara zahtjevima EU, ali tek naknadno odsustvo implementacije pokazuje da stvarna spremnost za realizaciju obaveza proizašlih iz zahtjeva EU zapravo nije ni postojala. Isto tako, veoma je čest slučaj da vlasti uspostave institucije koje su u saglasnosti sa zahtjevima EU, ali nakon usvajanja zakonskog okvira kojim se uspostavljaju navedene institucije, vlasti ili ne osiguraju dovoljna sredstva za njihov rad ili klijentelističkim i/ili nepotističkim imenovanjima onemoguće takve institucije da djeluju u skladu sa zakonom, već primarno u interesu političkih elita.²⁵

Osnovne varijable koje dominantno utiču na rezultate pristupa EU utemeljenog na mehanizmu uslovljavanja su:

- Određenost i preciznost uslova: što su uslovi jasnije definisani, veća je vjerovatnoća da budu implementirani;

²⁵ Gergana Noutcheva: „EU conditionality and Balkan compliance: Does sovereignty matter?“, University of Pittsburgh 2006. (prev. aut.);

- Dinamika i vrsta nagrađivanja: što je nagrada veća i njena realizacija brža, po ispunjenju uslova, vjerovatnije je da će uslovi biti ispunjeni;
- Kredibilitet uslova: vjerovatnoća ispunjavanja EU uslova zavisi i od kredibiliteta EU u smislu konzistentnosti uslova koje ispostavlja i samih uslova kao takvih.²⁶

U posljednje dvije decenije proces građanje države postaje široko razmatrana tema u akademskim krugovima, ali i među donosiocima odluka. Literatura koja se bavi ovim pitanjem u najvećoj mjeri spada u domen političkih nauka i međunarodnih odnosa, dok se zapravo radi o multidisciplinarnom području. Poseban podsticaj izučavanju procesa građenja države javlja se kao rezultat sve većeg prepoznavanja tzv. slabih i/ili neuspješnih država (*weak and/or failed states*) kao jedne od najvećih globalnih prijetnji. Upravo slabe i neuspješne države su izvorište brojnih problema koji imaju veliki uticaj na zemlje razvijenog zapada, počevši od terorizma, različitih epidemija, siromaštva, masovnih ilegalnih migracija itd.²⁷ Dugoročno rješavanje ovakvih problema neodvojivo je od građenja državnih struktura, koje mogu vršiti efektivnu vlast i pružati zaštitu i elementarne usluge građanima na tim područjima. Proučavanje procesa gradnje države u procesu evropskih integracija, odnosno proširenja EU, postaje aktuelno nakon pada Berlinskog zida i otpočinjanja procesa tranzicije u zemljama Centralne i Istočne Evrope i njihovog pridruživanja EU. Upravo u slučaju Zapadnog Balkana, proces građenja država i proširenja EU postaje neraskidivo vezan, imajući u vidu oružane konflikte devedesetih i potpuni kolaps državnih struktura, te evropsku perspektivu koju je EU ponudila Balkanu 2000. godine. Stoga Noutcheva i upozorava da je teško napraviti jasnu distinkciju, odnosno kategorizaciju angažmana EU na

²⁶ Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel: „*Costs, Commitment and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on European Non-member States*“ EUI RSC; 2002/29 (prev. aut.).

²⁷ Francis Fukuyama: „*State building: governance and world order in the 21st century*“, Cornell University Press Ithaca, New York 2004. (prev. aut.);

Balkanu, bilo kao isključivo spoljne politike ili kao isključivo politike proširenja.²⁸

Tranzicija iz socijalizma nije samo označavala stvaranje tržišne ekonomije od temelja, već i stvaranje moderne regulatorne države sposobne da implementira pravnu stečevinu EU, sada neuporedivo obimniju i sadržajniju u poređenju sa prethodnim rundama proširenja.²⁹ Kada su zemlje Zapadnog Balkana u pitanju, osim tzv. političke i ekonomske tranzicije, zemlje su bile u situaciji da prolaze i tranziciju od oružanih konflikata ka pomirenju i postkonfliktnoj rekonstrukciji i stabilizaciji.

Upravo tu leži najznačajnija razlika u odnosu na prethodne runde proširenja EU i integracije zemalja Zapadnog Balkana, posebno zemalja sa posebnim statusom koji ima elemente protektorata, kao što je slučaj sa BiH ili Kosovom. U slučaju ovih zemalja zadatak je znatno kompleksniji, imajući u vidu još uvijek nedovršeni proces gradnje države i institucija koje bi trebalo da budu nosioci prava i obaveza u procesu pridruživanja.

Ispunjavanje zahtjeva EU zahtijeva stabilne i funkcionalne institucije koje imaju kapacitet da usvoje i implementiraju *acquis communautaire*. Dok su zahtjevi EU za pristupanje detaljno razrađeni, artikulisani i opštepoznati, izgradnja i uspostavljanje, odnosno repliciranje modela javnih institucija i načina njihovog organizovanja, predstavlja puno kompleksnije pitanje, za koje ne postoje detaljno razrađeni uslovi kao ni sam *acquis communautaire*.³⁰

Fukuyama posebno naglašava važnost institucija za transformaciju društva, zaključujući „da institucije moraju postojati kako bi se društvo pomjerilo iz amorfne težnje za slobodom ka dobro organizovanom i funkcionalnom političkom sistemu sa modernom ekonomijom“. Sa druge strane, dosadašnji procesi demokratskih tranzicija i ukupnog političkog

²⁸ Gergana Noutcheva, Fake, „Partial and Imposed Compliance The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans“, CEPS Working Document (2007) No. 274 (prev. aut.);

²⁹ Andrew Moravcsik and Milada Anna Vachudova: „National Interests, State Power, and EU Enlargement“, East European Politics and Societies, Vol. 17, 2003. No. 1, 42–57. (prev.aut.).

³⁰ Francis Fukuyama: „State building: governance and world order in the 21st century“, Cornell University Press Ithaca, New York 2004. (prev.aut.);

razvoja pokazuju da je proces uspostave institucija dug i kompleksan.³¹ U tom smislu Acemoglu i Robinson ističu postojanje tzv. inkluzivnih institucija, odnosno institucija koje promovišu učešće građana u odlučivanju, kao opredjeljujući faktor da li će nacija biti uspješna ili ne.³²

Fukuyama takođe predlaže definiciju građenja države kao procesa „stvaranja novih i jačanja postojećih institucija“, praveći distinkciju između tri faze ovog procesa:

- Postkonfliktna rekonstrukcija;
- Stvaranje samoodrživih institucija;
- Jačanje kapaciteta države i institucija.³³

Knaus and Cox identificuju tri različita modela građenja države – prvi, autoritarni model, drugi tradicionalni model jačanja kapaciteta i treći model građenja države članice EU.³⁴ Prvi, tzv. autoritarni model, odvija se na način da spoljni demokratski neverifikovani autoritet sprovodi akcije koje vode ka uspostavljanju institucionalnog okvira države, te u određenom momentu taj proces preuzimaju unutrašnje snage u zemlji. Tradicionalni model svodi se na to da međunarodni akteri kroz proces tehničke assistencije i uslovljavanja jačaju postojeću državnu strukturu. Model gradnje države članice EU, zapravo predstavlja takav model u kojem buduća članica prolazi kroz proces ispunjavanja uslova i prihvatanja i internalizacije pravne stečevine EU.

Proces gradnje države otvara brojne dileme. Jedna od važnijih dilema odnosi se na to da li je zapravo pravi pristup insistiranje na

³¹ Francis Fukuyama: „*After the Neocons, Amerika at the Crossroads*“ (London Profile Books 2006), (prev.aut.);

³² Daron Acemoglu and James Robinson: „*Why Nations Fail the origins of power, prosperity and poverty*“, Crown Business Retrieved 2012. (prev. aut.);

Acemoglu i Robinson razlikuju dva tipa institucija – inkluzivne i ekstraktivne. Ekstraktivne su one institucije u kojima uska grupa pojedinaca eksploatiše državu i ostatak populacije, dok su inkluzivne one u kojima je većina populacije uključena u proces upravljanja i proces eksploatacije je vrlo limitiran ili uopšte ne postoji.

³³ Francis Fukuyama: „*State building: governance and world order in the 21st century*“, Cornell University Press Ithaca, New York 2004. (prev.aut.);

³⁴ Gerald Knaus and Marcus Cox: „*The 'Helsinki Moment' in Southeastern Europe*“, Journal of Democracy, Volume 16, (2005) Number 1 (prev. aut.);

rekonstrukciji multietničkih država koje ostaju duboko podijeljene po etničkim linijama nakon oružanog konflikta.³⁵ Pristup EU temelji se na pretpostavci da će integracija u EU kao širu zajednicu kroz proces stabilizacije u okviru procesa pridruživanja voditi redukciji međuetničkih tenzija.³⁶

Druga važna dilema tiče se odabira pristupa procesu građenja države. U tom smislu, dva su moguća pristupa: odozgo prema dole (*top-down*) koji se fokusira na institucije i više je tehničkog karaktera i drugi pristup odozdo prema gore (*bottom-up*) koji je fokusiran na uspostavljanje i jačanje participativne demokratske kulture, civilnog društva i pomirenja.³⁷ Vrlo često se u procesu građenja države ignoriše širi kontekst i društveni faktori, te se čitav proces svodi na tehnički proces građenja institucija.³⁸ Upravo je širi kontekst i razumijevanje društvenih faktora od ključne važnosti za konačan ishod procesa. Stoga Fukuyama upozorava da u onim slučajevima gdje ne postoji odgovarajuća unutrašnja tražnja za gradnjom države i institucija, uslovljavanje spolja u pravilu rezultira neuspjehom. Čak i onda kada se tražnja snažno nameće iz vana, u praksi se pokazuje da to ima vrlo ograničen efekat. Analizirajući četiri aspekta državnosti (organizaciju i upravljanje, institucionalni dizajn, osnovu legitimite i društvene i kulturne faktore), Fukuyama zaključuje da je najmanja količina znanja, koje može biti relativno lako transferirano i primijenjeno, vezana upravo za društvene i kulturne faktore.³⁹

Kada je riječ o široj društvenoj mobilizaciji i stvaranju tražnje za institucijama i reformama, važno je imati na umu ukupan odnos između države i društva. Nasljeđe apsolutne dominacije države nad društvom još iz socijalističkog perioda i nepostojanje odgovarajućih kanala komunikacije između društva i države onemogućava aktivnu participaciju građana u

³⁵ Giulio Veneri: „*From international to EU driven state building: the Reorganization of sovereignty in post-Dayton Bosnia and Herzegovina*“, Phd Dissertation, University of Trento (prev.aut.);

³⁶ ibid;

³⁷ ibid;

³⁸ Francis Fukuyama: „*State building: governance and world order in the 21st century*“, Cornell University Press Ithaca, New York 2004. (prev.aut.).

³⁹ ibid;

procesu donošenja odluka. Političke partije bez odgovarajuće unutrašnje demokratije i slabo civilno društvo ukoliko nemaju dovoljan kapacitet da artikulišu nezadovoljstvo građana u specifične zahtjeve za reformama, onemogućavaju građenje države koja bi imala široke i stabilne temelje kroz široko učešće građana u procesu donošenja odluka.⁴⁰

Kada je u pitanju kritika uloge, politika i pristupa EU u savremenom svijetu, prominentno mjesto zauzimaju Chandler i Zelonka. Zelonka naglašava da EU zapravo djeluje kao imperijalna sila, koristeći kao sredstva uglavnom ekonomski i birokratski, umjesto vojnih i političkih sredstava⁴¹, Dok Chandler kritikuje opšteprihvaćenu tezu da politika uslovljavanja EU promoviše norme i vrijednosti utemeljenje na demokratiji i opredjeljenju za jačanjem državnih institucija. U stvari, po njemu, radi se o potpuno suprotnom, odnosno o tome da EU promoviše svoje pravo da nameće uslove za članstvo pod izgovorom demokratije.⁴²

⁴⁰ Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel: „Costs, Commitment and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on European Non-member States“ EUI RSC; 2002/29 (prev. aut.);

⁴¹ Jan Zelonka: „Europe as empire – the nature of the enlarged European union“, (Oxford University Press, Oxford 2007. (prev.aut.);

⁴² David Chandler: „The EU and Bosnia: Normative Power and Liberal Peace“, Sarajevo EUPF7 Conference „Delivering Just and Durable Peace? Evaluating EU Peacebuilding strategies in the Western Balkan“.

http://www4.lu.se/upload/LUPDF/Samhallsvetenskap/Just_and_Durable_Peace/DavidChandlerEUandBosnia.pdf

4. Proširenje EU na Zapadni Balkan – kontekst, sredstva i politike

Nakon neuspjeha politike EU prema Balkanu na početku i tokom devedesetih, EU je krajem devedesetih postigla konsenzus o potrebi novog sveobuhvatnog pristupa u politici prema zemljama Zapadnog Balkana. Generalni proklamovani cilj politike EU prema zemljama Zapadnog Balkana, uključujući BiH, podrazumijeva stabilizaciju cijelog regiona, i pojedinačnih država i, kao konačni cilj, njihov prijem u punopravno članstvo EU.⁴³ EU je prvi put zvanično istakla svoju opredijeljenost ka integraciji Zapadnog Balkana na samitu Evropskog vijeća u Santa Maria De Feira u Portugalu 2000. godine.⁴⁴ Nakon uspješnog „povratka u Evropu“ i pune integracije zemalja Centralne i Istočne Europe, integracija Balkana u EU se nameće kao opcija koja nema alternativu. Politika uslovljavanja (*conditionality*) predstavlja dominantan model međusobnih odnosa između EU i svih zemalja koje imaju aspiracije ka punopravnom članstvu u EU, kao i zemalja obuhvaćenih Evropskom politikom susjedstva i svih ostalih zemalja koje pretenduju da budu korisnici razvojne pomoći EU. Uspješna primjena politike uslovljavanja u slučaju pridruživanja zemalja Centralne i Istočne Europe vodila je donosioce odluka ka logičnom zaključku da će sličan efekat proizvesti i na nestabilnom i nikad predvidivom regionu Zapadnog Balkana.

PSP kao generalni okvir politike EU prema zemljama Zapadnog Balkana uspostavljen je 1999. godine, sa primarnim ciljem da EU kroz saradnju sa zemljama Zapadnog Balkana omogući njihovo pridruživanje EU. PSP je zamišljen na način da doprinese osiguravanju potrebnih prepostavki za ukupnu političku i ekonomsku tranziciju zemalja Zapadnog Balkana. Osnovna karakteristika ovakvog pristupa EU je orijentacija ka punoj integraciji zemalja u EU. Sporazum o stabilizaciji i

⁴³ Karen E. Smith: „*Enlargement and European Order*“ in Christopher Hill and Michael Smith: „*Enlargement International relations and European Union*“, OUP 2005;

⁴⁴ SANTA MARIA DA FEIRA EUROPEAN COUNCIL, 19 AND 20 JUNE 2000, CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY, http://www.europarl.europa.eu/summits/feii_en.htm

pridruživanju (SSP) predstavlja instrument operacionalizacije PSP, kao okvira ukupnih odnosa EU i pojedinačnih zemalja Zapadnog Balkana. Zaključivanjem sporazuma potpisnice preuzimaju obaveze koje proizilaze iz sporazuma i uspostavljaju formalni odnos koji ima važan politički značaj i predstavlja stepenicu ka punopravnom članstvu. Sporazum po svojoj prirodi predstavlja trgovinski sporazum čija postepena implementacija treba da vodi ka liberalizaciji trgovine i implementaciji sveobuhvatnih reformi koje imaju za cilj približavanje zemlje EU, kroz usaglašavanje zakonskog okvira sa standardima EU.⁴⁵ SSP je sporazum „mještovitog“ karaktera, što znači da su, pored EU, ugovorne strane i države članice, budući da SSP obuhvata područja koja nisu isključivo u nadležnosti EU, već spadaju i u nadležnost država članica. SSP predstavlja treću generaciju sporazuma o pridruživanju i za razliku od tzv. evropskih sporazuma koji su bili korišteni u ranijim ciklusima pridruživanja, SSP posjeduje tzv. „evolutivnu klauzulu“⁴⁶, te posebno naglašava obavezu regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu. Stupanjem na snagu SSP-a, u skladu sa „evolutivnom klauzulom“ zemlji se potvrđuje status pridružene članice i države potencijalne kandidatkinje, a potpisnica se obavezuje da će potpisati bilateralne ugovore/sporazume sa zemljama regije.

Samit EU i zemalja Zapadnog Balkana u Solunu 2003. godine predstavlja je važan korak za međusobne odnose. Ovaj samit je označio i jednu vrstu prekretnice u pristupu EU prema Balkanu. Dotadašnji pristup koji je bio primarno usmjeren ka postkonfliktnoj stabilizaciji sa izraženom

⁴⁵ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju se sastoji od 10 poglavlja:

- Opšti principi;
- Politički dijalog;
- Regionalna saradnja;
- Slobodno kretanje robe;
- Kretanje radnika, poslovno nastanjivanje, pružanje usluga, kretanje kapitala;
- Usklađivanje prava, provođenje prava i pravila konkurenčije;
- Pravda, sloboda i sigurnost;
- Politike saradnje;
- Finansijska saradnja;
- Institucionalne, opšte i završne odredbe.

⁴⁶ Evolutivna klauzula (Evolutionary Clause) – formulacija iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kojom država koja započinje pridruživanje izražava svoju opredijeljenost za pristup EU, dok EU istovremeno prihvata takvo opredjeljenje.

sigurnosnom dimenzijom, zamijenjen je pristupom utemeljenim na integraciji Zapadnog Balkana u EU.⁴⁷ Na ovom samitu usvojena su dva dokumenta značajna za intenziviranje PSP, a to su: „*Agenda iz Soluna za Zapadni Balkan: kretanje ka evropskoj integraciji*“ i Deklaracija iz Soluna „EU – Zapadni Balkan samit“.⁴⁸ U okviru Agende istaknuti su načini i sredstva intenziviranja PSP, uključujući inicijativu za uspostavljanje Evropskog partnerstva, a Deklaracijom su se učesnice samita EU – Zapadni Balkan između ostalog, usaglasile da Agenda predstavlja novi važan korak u odnosu EU i država Zapadnog Balkana, kao i da se njen sadržaj smatra njihovom zajedničkom agendom na čiju su se implementaciju obavezale.

Vijeće EU zvanično uspostavlja Evropsko partnerstvo „kao okvir koji obuhvata prioritete koji rezultiraju iz analize specifične situacije svake od zemalja, a na šta će se pripreme za daljni proces integracija u EU, morati fokusirati, a u svjetlu kriterijuma definisanih od strane Evropskog vijeća, i napretka postignutog u implementaciji PSP uključujući SSP i posebno regionalnu saradnju“.⁴⁹

Ključni finansijski instrument za podršku PSP predstavlja Instrument za prepristupnu podršku (Instrument for pre-accession support – IPA), uspostavljen 2006. za period 2007–2013. Zemlje korisnici su podijeljene u dvije grupe: zemlje kandidate i zemlje potencijalne kandidate. Regulativa 1085/2006 definiše kao generalni cilj IPA da pruži podršku zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u usaglašavanju sa standardima i politikama EU, uključujući *acquis communautare*.⁵⁰ Podrška u okviru IPA uključuje: a) jačanje demokratskih institucija, kao i vladavine prava; b) promovisanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i jačanje

⁴⁷ Evioala Prifti: „*The European future of the Western Balkans: Thessaloniki@10 (2003–2013)*“, Evioala Prifti (ed);

⁴⁸ Declaration, Eu-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse 163)

http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm;

⁴⁹ Council Regulation (EC) No 533/2004 of 22 March 2004 on the establishment of European partnerships in the framework of the stabilisation and association process,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0533:EN:NOT>;

⁵⁰ Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) ;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1085:EN:NOT>

poštovanja manjinskih prava, promovisanje rodne jednakosti i nediskriminacije; c) reformu javne administracije, uključujući uspostavu sistema koji omogućava decentralizaciju upravljanja podrškom zemljama korisnicicama u skladu sa Regulativom 1605/2002; d) ekonomske reforme; e) razvoj civilnog društva; f) socijalno uključivanje; g) pomirenje, jačanje povjerenja i rekonstrukciju; h) regionalnu i prekograničnu saradnju. IPA se sastoji od 5 komponenti: podrška tranziciji i gradnja institucija; prekogranična saradnja; regionalni razvoj; razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj. Zemlje potencijalni kandidati mogu biti korisnici samo prve dvije komponente, dok su posljednje tri komponente namijenjene isključivo zemljama kandidatima.⁵¹

⁵¹ ibid

5. Proces gradnje države

Inicijativa za održavanje mirovne konferencije za BiH 1995. godine bila je rezultat napora američke administracije kako bi se okončao rat u BiH koji je tada ulazio u četvrtu godinu. Nakon nekoliko neuspješnih mirovnih procesa koji su se odvijali pod pokroviteljstvom UN, EU i Kontakt grupe, te nakon ograničene NATO intervencije protiv srpskih jedinica, uslijedila je inicijativa samog vrha američke administracije za okončanjem ratnih sukoba.

Mirovna konferencija u Dejtonu (Ohajo) započela je 1. novembra 1995. godine, a konačni Opšti okvirni sporazum o miru – (General Framework Agreement for Peace – GFAP) je zaključen 21. novembra 1995. godine između predsjednika BIH, Hrvatske i Srbije. Proces se odvijao pod vođstvom američkog diplomata Ričarda Holbruka, koji je bio glavni posrednik u pregovorima, i državnog sekretara SAD Vorena Kristofera. U Parizu 14. decembra 1995. godine sporazum je formalno potписан, uz prisustvo predsjednika SAD Vilijama Klintona, francuskog predsjednika Žaka Širaka, premijera Velike Britanije Džona Mejdžora, njemačkog kancelara Helmuta Kola, i ruskog premijera Viktora Černomirdina.

Proces gradnje države je bio suštinski važan za BiH nakon zaključenja mirovnog sporazuma. U situaciji potpunog institucionalnog diskontinuiteta sa stanjem od prije rata, uz odsustvo elementarne vladavine prava, rasprostranjeno i sistematsko kršenje ljudskih prava, uspostava i izgradnja institucija bila je skopčana sa velikim izazovima. Kako je već naglašavano, postoje različiti pristupi gradnji države i institucija, od strane spoljnih aktera (autoritarni – u kojem međunarodna zajednica direktno upravlja zemljom, preuzimajući na sebe ingenerencije države, direktno obavljajući zakonodavnu, izvršnu i/ili sudsku vlast, dok je državna vlast djelimično ili u cjelini suspendovana od vršenja vlasti ili je međunarodna vlast uspostavljena na način da je superiorna nad domaćim vlastima; tradicionalni model jačanja kapaciteta – u principu se svodi na tehničku pomoć državi od strane međunarodnih aktera, ali je samo

vlasništvo nad procesom i odgovornost za njegovo izvršenje ipak na domaćim vlastima; i treći model građenja države članice EU – podrazumijeva da je orijentacija direktno usmjerena ka tome da se izgradi državna i institucionalna struktura koja je sposobna da bude nosilac prava i obaveza u procesu integracije, a kasnije i punopravnog članstva u EU, dok je model realizacije baziran na mehanizmu uslovljavanja). U slučaju BiH, sva tri modela su u praksi bila prisutna. Neposredno nakon rata dominantan je bio autoritarni model građenja države u kojem su spoljni akteri direktno upravljali zemljom, sa osnovnim ciljem stabilizacije stanja u zemlji, postkonfliktne rekonstrukcije i osiguravanja elementarnih usluga građanima. Vremenom je ovaj model ustupao mjesto modelu građenja države članice EU, sa primarnim fokusom na jačanje kapaciteta institucija i uspostave novih institucija na državnom nivou koje su bile neophodne da bi zemlja mogla preuzeti upravljanje i vođenje poslova od Kancelarije visokog predstavnika (Office of High Representative – OHR) i drugih međunarodnih organizacija.

Veoma je teško jasno razgraničiti autoritarnu fazu od faze građenja države članice, s obzirom na to da su se one od prvog postavljanja uslova EU za BiH 2000. godine preplitale u značajnoj mjeri. U jednom značajnom periodu poslije 2000. godine, uslovi postavljeni od strane EU bili su ispunjavani upravo nametnjem zakona od strane OHR-a, jer su dobrim dijelom bili i dio OHR-ove agende. Najtačnija podjela bi, u stvari, mogla biti na autoritarnu fazu građenja države do 2000. godine, zatim kombinovanu fazu ili međufazu autoritarnog i građenja države članice EU u periodu između 2000. i 2005. godine, i nakon 2005. godine fazu građenja države članice. Potrebno je naglasiti da je ovakva podjela uslovnog karaktera, s obzirom na to da je tokom čitavog ovog perioda, odnosno nakon uvođenja tzv. Bonskih ovlaštenja ona i dalje ostala na snazi. Ipak, iz analitičkih razloga kao i potrebe jasnijeg sagledavanja rezultata pojedinih faza procesa građenja države, uz sve navedene ograde i ograničenja, kao vremensku odrednicu razgraničenja autoritarne i faze građenja države članice EU može se ipak uzeti 2005. godina, iz nekoliko razloga. Prvi put je upravo 2005. godine izraženo opredjeljenje Savjeta za implementaciju mira (Peace Implementation Council – PIC) da se OHR sa širokim Bonskim

ovlaštenjima zamijeni EUSR sa isključivo evropskom agendom baziranom na dobrovoljnom prihvatu uslova. Mandat Pedija Ešdauna koji je bio obilježen širokim korištenjem autoritarnih ovlaštenja okončan je takodje 2005. godine. Iako su Bonska ovlaštenja korištena i nakon 2005. godine, to je bilo ipak u bitno manjoj mjeri, a konsenzus o njihovom korištenju nakon 2005. godine u okviru Savjeta za implementaciju mira, bilo je gotovo nemoguće postići.

5.1 Autoritarna faza procesa gradnje države vođena od strane međunarodne zajednice

Ustavna struktura BiH uspostavljena je Dejtonskim mirovnim sporazumom. Aneks 4 sporazuma predstavlja Ustav BiH. Ustavom je uspostavljena izuzetno decentralizovana i složena državna struktura sastavljena od dva entiteta Federacije BiH (koja se sastoji od 10 kantona) i Republike Srpske, te naknadnom arbitražom uspostavljenog kondominijuma – Brčko distrikta, kao i zajedničkih organa na državnom nivou.

Potpuni institucionalni diskontinuitet u odnosu na period prije potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma praktično je značio da je samo opštinski nivo vlasti postojao u takvom obliku. Angažmanom međunarodne zajednice bez presedana u savremenoj istoriji Evrope, u toku autoritarne faze gradnje države, uspostavljene su ključne institucije neophodne za funkcionisanje države.⁵²

U skladu sa članom 3. stav 1. Aneksa 4 Dejtonski mirovni sporazum koji predstavlja Ustav BiH, državni nivo vlasti ima nadležnosti:

- (a) Vanjska politika;
- (b) Vanjskotrgovinska politika;
- (c) Carinska politika;
- (d) Monetarna politika;
- (e) Finansiranje ustanova te međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine;
- (f) Politika u vezi s pitanjem useljavanja, izbjeglica i azila;
- (g) Međunarodno ostvarivanje krivičnog prava te ostvarivanje krivičnog prava između entiteta, uključujući odnose s Interpolom;

⁵² Chaillot Paper The Western Balkans: Moving on 2004, Bosnia and Herzegovina: Europeanisation by decree? Gerald Knaus and Marcus Cox, Edited by Judy Batt <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cpo7o.pdf>

- (h) Osnivanje i upravljanje zajedničkim kapacitetima/sredstvima;
- (i) Reguliranje prometa između entiteta;
- (j) Kontrola vazdušnog saobraćaja.

Sve druge nadležnosti koje nisu eksplicitno navedene su u nadležnosti entiteta.

Format međunarodnog prisustva u BiH nakon rata određen je Dejtonskim mirovnim sporazumom. Ključna manifestacija međunarodnog pristustva bila je očena u OHR-u, kao „vrhovnom tumaču Dejtonskog mirovnog sporazuma“. Rezolucijom Savjeta bezbjednosti broj 1031, od 15. decembra 1995. godine, potvrđuju se pozicija i ovlaštenja visokog predstavnika, predviđena Dejtonskim mirovnim sporazumom.⁵³ Savjet za implementaciju mira, koji čini grupa od 55 zemalja i međunarodnih organizacija koje sponzorišu i vode proces implementacije mira, kasnije je dalje i detaljnije razradio njegov mandat.

U narednim godinama slijedile su međunarodne konferencije na kojima je mandat visokog predstavnika znatno proširen. U Londonu je 8. i 9. Decembra 1995. godine održana Konferencija o provođenju mira čiji je cilj bio mobilizirati međunarodnu pomoć za implementaciju Sporazuma. Konferencija je rezultirala uspostavom Upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira kao izvršnog tijela Savjeta za implementaciju mira⁵⁴.

Upravni odbor visokom predstavniku daje političke smjernice. U Sarajevu, visoki predstavnik predsjedava sedmičnim sastancima ambasadora zemalja i organizacija članica Upravnog odbora u BiH. Pored toga, Upravni odbor se na nivou političkih direktora sastaje svaka tri mjeseca.

Nakon Londonske konferencije, Savjet za implementaciju mira se na ministarskom nivou sastao još pet puta da bi razmotrio postignuti napredak i definisao ciljeve implementacije mira za predstojeći period: u

⁵³ RESOLUTION 1031 (1995), *Adopted by the Security Council at its 3607th meeting, on 15 December 1995;*

⁵⁴ Conclusions Of The Peace Implementation Conference Held At Lancaster House London, London, 08.12.1995.

junu 1996. u Firenci; u decembru 1996. ponovo u Londonu; u decembru 1997. u Bonu; te u decembru 1998. u Madridu i u maju 2000. u Briselu.⁵⁵

Mandat OHR je tokom perioda implementacije značajno evoluirao. Jedan od prelomnih događaja u procesu implementacije mira bio je sastanak Savjeta za implementaciju mira u Bonu u decembru 1997. godine. Razrađujući Aneks 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, Savjet za implementaciju mira ovlastio je visokog predstavnika dodatnim, širokim ovlaštenjima (tzv. Bonska ovlaštenja) koja uključuju mogućnost da smijeni sa dužnosti javne zvaničnike koji opstruišu sporovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma, te da, kada to smatra neophodnim, nametne ključne zakone ukoliko ih ne usvoje zakonodavna tijela Bosne i Hercegovine.⁵⁶

Prva faza procesa izgradnje države trajala je od okončanja rata pa do 2000. godine. Ovu fazu karakteriše autoritarni način građenja države. Glavna orijentacija OHR-a bila je usmjerena na stabilizaciju zemlje, te otklanjanje opstrukcija u sprovođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma i uspostavljanju osnovnih funkcija vlasti. U tom periodu široko su korištena Bonska ovlaštenja za smjene izabralih i imenovanih zvaničnika koji su opstruisali provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Nametanjem zakona u tom periodu su uspostavljeni osnovni prerogativni države kao što su državni simboli i jedinstvena valuta na teritoriji cijele države, te osigurana sloboda kretanja građana na teritoriji cijele države. Za ovaj period je karakteristično da je OHR uz pomoć drugih međunarodnih ili ad hoc institucija direktno operativno upravljaо zemljom. Misija Organizacije za Evropsku bezbjednost i saradnju (Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) bila je zadužena za utvrđivanje pravila i implementaciju izbora. OHR je uspostavio Nezavisnu komisiju za medije (Independent media commission – IMC) koja je bila zadužena za uspostavljanje i primjenu regulative koja se odnosila na sektor elektronskog emitovanja. Komisija za povrat imovine izbjeglim i raseljenim licima (The Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and

⁵⁵ OHR: Key events since Dayton http://www.ohr.int/ohr-info/key-events/default.asp?content_id=35971

⁵⁶ Zaključci Konferencije Savjeta za implementaciju mira održane u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine.

Refugees), uspostavljena u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom od strane OHR-a, imala je za cilj da osigura povrat imovine raseljenim i izbjeglim licima u mjestima u kojima su živjeli prije rata, s obzirom na to da je ta imovina bila usurpirana. Robusna policijska misija pod vođstvom Ujedinjenih nacija (The United Nations International Police Task Force – IPTF) je bila zadužena za direktan nadzor nad radom policijskih snaga i licenciranje policijskih službenika. Konkretna uloga EU ovoj fazi svodila se na učešće Evropske komisije i pojedinih zemalja članica u kreiranju politika kroz Savjet za implementaciju mira i njegov Upravni odbor.

Zaključak

U početnoj fazi građenja države pažnja je bila usmjerena na postkonfliktnu rekonstrukciju zemlje i stabilizaciju mira. U ovoj fazi uloga EU je bila dio šireg angažmana međunarodne zajednice, kroz učešće Evropske komisije u Savjetu za implementaciju mira i Upravnom odboru Savjeta za implementaciju mira. U ovoj fazi se ne može govoriti o direktnom uticaju na lokalne aktere od strane EU. Zemljom je direktno upravljala međunarodna zajednica na čelu sa OHR-om, a uz pomoć širokog spektra međunarodnih organizacija i institucija, a uloga EU je bila integrisana u angažman šire međunarodne zajednice.

5.2 Međufaza procesa gradnje države

Nakon inicijalne faze građenja države vođene od strane šire međunarodne zajednice personifikovane u OHR-u, a uz pomoć širokog kruga međunarodnih organizacija i *ad hoc* institucija, dolazi do značajne promjene u strukturi međunarodnog prisustva. Sve naglašenije prisustvo EU u BiH u procesu gradnje države rezultat je generalnog zaokreta politike EU prema zemljama Balkana sa konačnim ciljem njihove integracije u EU. U tom smislu, 2000. godina označava prekretnicu, kada EU po prvi put primjenjuje politiku uslovljavanja prema BiH kao uobičajen model odnosa prema zemljama koje imaju aspiraciju ka članstvu. EU 2000. godine predstavlja Mapu puta koja se sastoji od 18 koraka koji trebaju biti preduzeti kako bi zemlja bila u potpunosti spremna za Studiju izvodljivosti o otvaranju pregovora o SSP.⁵⁷

Prioriteti identifikovani u Mapi puta imali su za cilj osiguravanje osnovnih prepostavki za funkcionisanje države, kako bi zemlja bila spremna za otpočinjanje i kasnije preuzimanje obaveza koje proizilaze iz SSP. Imajući u vidu da Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji predstavlja Ustav zemlje, predviđa vrlo ograničen broj funkcija države na centralnom nivou, EU je kroz Mapu puta zapravo pokušala da osigura minimum funkcija neophodnih na državnom nivou kako bi zemlja mogla otpočeti proces integracije ka EU.

Uslovi iz Mape puta 2000. se mogu svrstati u tri grupe:

- **Politički uslovi** (usvajanje Izbornog zakona, usvajanje Zakona o državnoj službi, uspostavljanje stalnog sekretarijata predsjedništva; usaglašavanje oko načina predsjedavanja Savjetom ministara kroz usvajanje odgovarajućih dopuna zakona; jedinstvene putne isprave; implementacija Zakona o državnoj graničnoj službi);
Usvajanje izbornog zakona bio je, bez sumnje, jedan od najvažnijih uslova iz Mape puta 2000. i isto tako jedan od uslova za pristupanje

⁵⁷ EU Mapa puta 2000. <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf>

BiH Vijeću Evrope. Usvajanjem izbornog zakona u avgustu 2001. godine konačno je odgovornost za provođenje izbora prešla sa OSCE-a i Privremene izborne komisije koja je djelovala pod patronatom OSCE-a na Centralnu izbornu komisiju BiH (CIK BiH). Članove prvog saziva komisije imenovao je OHR, a sastojala se od domaćih i međunarodnih članova. Prvi izbori u potpunosti organizovani i finansirani od strane CIK-a BiH održani su 2004 godine. Značajan uslov odnosio se na jačanje i proširavanje Savjeta ministara, što je predstavljalo važan korak ka jačanju izvršne vlasti na centralnom nivou.

- **Ekonomski uslovi** (ukidanje službe društvenog knjigovodstva; uspostava trezorskog načina poslovanja državnih organa; uklanjanje trgovinskih barijera između entita; implementacija zakonodavstva koje se odnosi na direktnе strane investicije i usvajanje legislative koja reguliše restituciju);
Ekonomski uslovi su se primarno odnosili na stvaranje prepostavki za tržišno funkcionisanje platnog prometa preko komercijalnih banaka umjesto dotadašnjeg preko službe društvenog knjigovodstva, te ukidanje barijera za poslovanje izmedju entiteta. Važan zahtjev odnosio se i na uspostavu trezorskog načina rada državnih institucija, što omogućava veću transparentnost i odgovornost u trošenju budžetskih sredstava.
- **Uslovi iz domena ljudskih prava i vladavine prava** (uspostavljanje adekvatnog finansiranja Ustavnog suda; realizacija prepostavki za samoodrživ povrat privremeno oduzete imovine i usvajanje legislative koja reguliše imovinska prava izbjeljih i raseljenih lica; usvajanje zakonskog okvira koji reguliše pravosudnu i tužilačku strukturu na entitetskim nivoima).

U vrijeme kada su uslovi formulisani, radna prepostavka EU je bila da će za njihovo ispunjavanje biti potrebno između osam i devet mjeseci. Na kraju se ispostavilo da je za realizaciju uslova ipak bilo potrebno skoro

tri godine.⁵⁸ Činjenica je da su ovi uslovi istovremeno bili i dio agende koju je proklamovao Savjet za implementaciju mira i visoki predstavnik. Posebna pažnja je u tom smislu posvećivana reformisanju pravosuđa i uspostavljanju pravosudnih institucija na državnom nivou, što je od ranije bilo dio OHR-ove agende. Tako su u okviru reforme realizovani zakoni: Zakon o Sudu BiH, Zakon o Tužilaštvu BiH, Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSITV). Osnovna intencija bila je uspostaviti i osigurati funkcionisanje državnih pravosudnih institucija, uz osiguravanje odgovarajućeg nezavisnog postupka imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija. Reforme su po obimu bile sveobuhvatne i dubinske, suštinski mijenjajući ne samo materijalni i procesno-pravni okvir, već su uspostavljene i potpuno nove pravosudne institucije, te uveden novi način izbora nosilaca pravosudnih funkcija. S obzirom na to da su otpori provođenju ovih reformi bili dosta izraženi, posebno iz RS zbog jačanja pravosudnih funkcija na državnom nivou, ali i nespremnosti političkih elita da proces imenovanja bude izuzet iz domena njihovog odlučivanja, OHR je pribjegao nametanju zakona.

Važan segment ove grupe uslova odnosio se na stvaranje pretpostavki za povratak. Komisija za povrat imovine izbjeglim i raseljenim licima (The Commission for Real Property Claims – CPRC) utemljena Dejtonskim sporazumom, a koja se sastojala od domaćih i međunarodnih članova, odigrala je ključnu ulogu u procesu povratka imovine raseljenim licima. Stoga je ovaj uslov bio usmjeren na dalje stvaranje uslova za nesmatran povratak raseljenih i nakon okončanja mandata ove institucije.

U suštini, ključne reforme koje su istaknute kao uslovi od strane Evropske komisije u Mapi puta, kao što su Zakon o Savjetu ministara, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu, Zakon o Sudu BiH, Odluka o restrukturiranju javnih radio-televizijskih emitera, su bile realizovane putem nametanja od strane visokog predstavnika.

⁵⁸ Gergana Noutcheva: „European Foreign Policy and Challenges of Balkan Accession, Conditionality, Legitimacy and Compliance“, Rutledge 2012. (prev.aut.)

Specijalni predstavnik EU, kao instrument zajedničke spoljne i sigurnosne politike EU (CFSP), uspostavljen je 2002. godine. Osnovna intencija je bila da specijalni predstavnik EU promoviše EU agendu, transformišući prisustvo šire međunarodne zajednice manifestovane u OHR-u i drugim međunarodnim organizacijama u pojačano i dominantno prisustvo EU.

Evropska komisija u novembru 2003. godine zvanično zaključuje da je Mapa puta suštinski implementirana.⁵⁹ Međutim, u nezvaničnim komentarima, među zvaničnicima u Briselu se moglo čuti da se zapravo nije moglo očekivati da se postigne više od onoga što je već realizovano u okviru Mape puta, te da je bitno sačuvati momentum za reforme.⁶⁰ Kao rezultat, bilo je identifikovano 16 dodatnih prioriteta koji se trebaju implementirati prije nego što Evropska komisija da preporuku Vijeću za otvaranje pregovora, što je bilo praktično priznanje da Mapa puta zapravo nije ni bila do kraja implementirana. Iako u ovoj fazi EU nije eksplisitno pominjala amandmane na ustav, iz načina na koji su formulisani zahtjevi kao i iz stavova iznošenih u zvaničnim EU dokumentima, EU je indirektno slala poruku o neophodnosti ustavnih reformi. Tako Evropska komisija u Studiji izvodljivosti navodi da je „*iz perspektive evropskih integracija teško tvrditi da je trenutno ustavno uređenje optimalno.*“⁶¹

Svi dodatni zahtjevi Evropske komisije imali su zapravo isti cilj kao i zahtjevi iz Mape puta, da se stabilizuju i ojačaju institucije na državnom nivou. Dodatnih 16 zahtjeva iz studije izvodljivosti u najznačajnijem dijelu bilo je usmjereno na implementaciju onih zakona koji su bili dio Mape puta. Kako je već naglašeno, većina zahtjeva iz Mape puta bili su usvojeni nametanjem od strane visokog predstavnika, zato se kroz dodatne uslove željelo osigurati da se pomenuti zakoni dosljedno sprovode. Tako je implementacija nametnutog Zakona o Savjetu ministara, koje je prošireno

⁵⁹ Bosnia and Herzegovina: Commission approves Feasibility Study, European Commission - IP/03/1563 18/11/2003 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1563_en.html

⁶⁰ Gergana Noutcheva: „*European Foreign Policy and Challenges of Balkan Accession, Conditionality, Legitimacy and Compliance*“, Rutledge 2012. (prev.aut.);

⁶¹ European Commission: Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with European Union (Feasibility Study) COM (2003) 692 final, 18 November 2003.

sa prvobitnog formata tri ministarstva i predsjedavajući na format od 9 ministarstava i predsjedavajući, identifikovana među uslovima iz studije izvodljivosti. Prvobitni sastav Savjeta ministara je imao samo tri ministarstva (vanjskih poslova, vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i civilnih poslova i komunikacija) i dva kopredsjedavajuća i dopredsjedavajućeg koji su se rotirali na funkciji predsjedavajućeg. Nakon odluke Ustavnog suda ukinuto je rotiranje predsjedavajućeg Savjeta ministara. Usvajanjem Zakona iz 2003. godine bitno je proširen Savjet ministara sa važnim resorima za ukupno funkcionisanje centralne izvršne vlasti (uspostavljen je šest dodatnih ministarstva: odbrane, sigurnosti, finansija i trezora, pravde, ljudskih prava i izbjeglica, komunikacije i trezora). Isto tako, implementacija Zakona o državnoj službi koja je bila uslov i u Mapi puta 2000, ponovo je naznačena kao uslov kroz razradu akcionog plana za reformu javne uprave na nivou cijele zemlje.

Uslovi vezani za vladavinu prava bili su usmjereni na stvaranje jedinstvenog VSiTV na centralnom nivou i jačanje pravosudnih institucija i institucija za provođenje zakona na državnom nivou. Isto tako, uslovi vezani za ljudska prava, prije svega dalje stvaranje uslova za održivi povratak, ostali su kao uslov i u studiji izvodljivosti. Kao novina u odnosu na uslove iz Mape puta javlja se uspostava Direkcije za evropske integracije sa funkcionalnim kapacitetom za koordinaciju pomoći i projekata. Među uslovima ponovo je naglašena i potpuna saradnja zemlje sa Tribunalom za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije.

Značajna razlika u odnosu na uslove iz Mape puta bila je da je studija izvodljivosti sadržavala važne uslove koji su se odnosili na usvajanje zakonodavstva koje se odnosilo na budžet i prikupljanje poreza na centralnom nivou vlasti. Kao uslovi su istaknuti uspostava institucije za indirektno oporezivanje na državnom nivou, te donošenje odgovarajuće legislative, te isto tako usvajanje odgovarajuće legislative koja reguliše budžet i budžetske procedure na državnom nivou.

U oktobru 2005. godine Evropska komisija preporučuje otvaranje pregovora o SSP sa BiH, naglašavajući napredak postignut na ispunjavanju 16 uslova iz studije izvodljivosti, ali istovremeno naglašavajući potrebu

daljeg unapređenja saradnje sa Tribunalom za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije, zatim implementaciju reforme policije i usvajanje Zakona o javnom radio-televizijskom sistemu.⁶² Pregovori službeno otpočinju 25. novembra 2005. godine.

Evropsko partnerstvo kao instrument u okviru PSP uspostavlja okvir prioritetnih aktivnosti i finansijsku konstrukciju, usvojeno je 2004. godine, te dodatno dopunjavano 2006. i 2008. godine.

Prioriteti istaknuti u Evropskom partnerstvu bili su orijentisani ka daljoj dosljednoj implementaciji reformi koji su realizovane kao rezultat prve dvije grupe uslova iz 2000. i 2003. godine. Posebno je naglasak bio na jačanju institucionalnih kapaciteta, odnosno punoj funkcionalnosti novouspostavljenih institucija izvršne vlasti, pravosudnih institucija, agencija za provođenje zakona. Među najvažnijim ciljevima je bilo da se institucije i reforme nametnute angažmanom OHR-a učine samoodrživim kroz potpuno preuzimanje od strane domaćih vlasti svih aspekata njihovog funkcionisanja, od imenovanja rukovodstva do budžetske samoodrživosti i dosljedne primjene zakona iz domena njihove nadležnosti.

Zaključak

Uslovi koje je EU postavljala pred BiH iz 2000. i 2003. godine u najvećoj mjeri su bili usmjereni na jačanje centralnog nivoa vlasti i kao takvi zadirali su u ustavom definisanu raspodjelu nadležnosti između države i entiteta. Po svojoj strukturi, ti su uslovi su bili temeljeni uglavnom na agenci Savjeta za implementaciju mira i visokog predstavnika i bili prevashodno usmjereni na jačanje državnog nivoa vlasti i proširivanje funkcija državnog nivoa vlasti. Kao takvi, uslovi EU nisu imali dovoljan legitimet, posebno za vlasti Republike Srpske (RS), mada su se veoma često i predstavnici iz Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) skrivali iza odbijanja prenosa nadležnosti koje je dolazilo iz RS. Stoga, možemo

⁶² EU Commission recommends opening Stabilisation and Association Agreement negotiations with Bosnia and Herzegovina (21 October 2005: Brussels); http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_5169_en.htm

konstatovati da u ovoj fazi nije postojalo čak ni simulirano prihvatanje (*fake compliance*), s obzirom na to da su troškovi prihvatanja uslova od strane vlasti bili percipirani kao previsoki, sa vrlo dugoročnom nagradom za njihovo prihvatanje.

Prvobitni uslovi iz Mape puta 2000. u značajnoj mjeri su bili i dio studije izvodljivosti iz 2003, s tim da je u uslovima iz 2003. veći akcenat bio na implementaciji onoga što je usvojeno kao uslovi iz Mape puta iz 2000. kroz nametanje od strane OHR-a. Realizacija pomenutih uslova se odvijala uglavnom kroz nametanje zakona od strane OHR-a, zbog odbijanja domaćih aktera da ih private, a njihova uloga se nakon toga ograničavala na implementaciju, premda je i u tom dijelu bila značajna uloga OHR-a, u smislu imenovanja rukovodstava novouspostavljenih agencija. Bitno je naglasiti da je ova faza bila najintenzivnija u smislu izgradnje, odnosno proširivanja funkcija centralnog nivoa vlasti, jer je tokom ove faze uspostavljeno pravosuđe i agencije za provođenje zakona na državnom nivou, proširena nadležnost i sastav Savjeta ministara kao ključnog nosioca vlasti na državnom nivou, te uspostavljene nezavisne agencije za provođenje izbora, nadzor i regulaciju elektronskog emitovanja itd. Prioriteti iz Evropskog partnerstva su dodatno razradivši i proširvši prioritete iz prve dvije grupe uslova išle prevashodno za tim da reforme i uspostavljene institucije učine samoodrživim, na način da domaće vlasti preuzmu punu odgovornost za njihovo funkcionisanje.

Veoma rijetko se u prethodnim rundama proširenja EU opredjeljivala za direktno sankcionisanje kada zemlje ne bi ispunjavala uslove. U većini slučajeva, neuspjeh da se ispune zahtjevi rezultirao je nedozvoljavanjem prelaska u sljedeću fazu ili suspenzijom i/ili povlačenjem fondova EU namijenjenih zemlji kandidatu ili potencijalnom kandidatu, što se, dakle, može tretirati kao indirektno sankcionisanje u vidu blokiranja daljeg napretka u procesu integracije, odnosno nedozvoljavanja pristupa fondovima EU. Ipak, u ovom pogledu BiH predstavlja izuzetak, imajući u vidu da je visoki predstavnik bio u personalnoj uniji i potpuno simbiotičkoj vezi sa specijalnim predstavnikom EU gotovo čitavu deceniju. Tokom te decenije, tzv. Bonska ovlaštenja su široko korištena za smjene i postavljenja

nosilaca političkih i državnih funkcija i nametanje zakona, zadirući čak i u ustavnu materiju. Ovakav, po svojoj prirodi autoritarni model građenja država, svakako je atipičan za EU.

Pojedini komentatori kritikujući PSP naglašavaju njegovo dosta široko i uopšteno definisanje agende sa nerijetko kontradiktornim redoslijedom koraka ili čak i ciljevima. U slučaju BiH to je, čini se, znatno naglašeno, posebno imajući u vidu da je u proces definisanja agende bila uključena šira međunarodna zajednica, dok su se sa druge strane podsticaji lokalnim donosiocima odluka da preduzmu provođenje reformi i ispunjavanje uslova, činili nedovoljnim.⁶³ Bieber upozorava na nedovoljno jasno definisane uslove, kao i uočljive razlike između široko postavljenih deklarativnih uslova i specifičnih zahtjeva, što u značajnoj mjeri dovodi do podrivanja efikasnog procesa građenja države. Ono što proizilazi iz navedenih kritika jeste da pokazatelji uspješnosti u provođenju reformi nisu nikada uspostavljeni. U pojedinim slučajevima je bilo tolerisano djelimično ispunjavanje uslova, dok je u drugim slučajevima EU insistirala na vrlo rigidnim rješenjima, koja nemaju uporište u standardima i politikama EU i nisu u potpunosti proizilazila iz proklamovanih ciljeva EU.

⁶³ Arolda Cf. Elbasani, „*The Stabilisation and Association Process in the Balkans: Overload Agenda and Weak Incentives?*“, 3 EUI Working Papers SPS, 2008, 15.

5.3 Faza građenja države pod vođstvom EU

Uloga OHR-a je postepeno slabila paralelno sa pojavom oprečnih i suprotstavljenih stavova među članicama Savjeta za implementaciju mira, uprkos činjenici da su formalna ovlaštenja OHR-a ostala nepromijenjena. Po prvi put 2005. godine iskazano je opredjeljenje da se OHR zatvori, te da međunarodno prisustvo ostane u obliku EUSR-a.⁶⁴ Nakon imenovanja Kristijana Švarc-Šilinga na poziciju visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU, postalo je jasno da on ne namjerava koristiti Bonska ovlaštenja na način i u mjeri kako su to radili njegovi prethodnici, već da je fokus na transformaciji OHR-a u EUSR, i preuzimanje ovlaštenja od strane lokalnih vlasti. Fokus i dalje ostaje na ispunjavanju obaveza koje su potrebne za zaključenje pregovora o SSP.

U tom periodu reforma policije je bila ključni prioritet prije davanja pozitivnog mišljenja za otpočinjanje pregovora o SSP.⁶⁵ Pregovori o reformi policije počeli su tokom 2004. godine u okviru komisije za reformu policije uspostavljene od strane OHR-a, koja je imala međunarodne članove određene od strane OHR-a i predstavnike domaćih institucija (državnih, entitetskih i kantonalnih ministarstava).⁶⁶ Tokom 2004. godine izrađen je funkcionalni pregled policijskih agencija u BiH, sa ciljem identifikacije smjera u kojem reforma treba da se odvija. Ključni nalaz funkcionalnog pregleda bio je činjenica da u BiH djeluje 15 različitih policijskih agencija ne predstavlja slabu tačku *per se*, s obzirom na to da u zemljama članicama postoji brojni primjeri slične organizacije policijskih struktura. Tri su moguća modela organizacije policijskih struktura identifikovana na bazi

⁶⁴ Communiqué by the PIC Steering Board Sarajevo PIC SB Political Directors | 24/6/2005
http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=34918;

⁶⁵ Statement by EC Commissioner Rehn on the police reform negotiations in Bosnia and Herzegovina (BiH), following his meeting with the European Union Special Representative Paddy Ashdown

http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-pr/default.asp?content_id=35383

⁶⁶ Decision Establishing the Police Restructuring Commission, OHR, 5. juli 2004;

http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-key-doc/default.asp?content_id=34149

funkcionalnog pregleda: centralizovani, organizacija na entitetskom nivou ili regionalni model organizacije.

Proklamovani principi od strane EU, a u saradnji sa OHR-om na kojima se reforma trebala bazirati bili su:

1. Policijskim snagama će biti koordinisano i upravljanje sa državnog nivoa;
2. Neće biti političkog uplitanja u policijske operacije i rad;
3. Lokalne policijske jedinice će biti uspostavljene na principu funkcionalnosti.⁶⁷

Odlukom je bilo definisano da je cilj uspostava jednistvene strukture policijske organizacije pod nadzorom Savjeta ministara. Od samog početka predstavnici Vlade RS su se protivili prelasku nadležnosti sa entetskih ministarstava na Savjet ministara na državnom nivou, kao i prijedlogu da granice policijskih regija prelaze međuentitetsku granicu.⁶⁸ Komisija je okončala svoj rad bez rezultata, odnosno bez usaglašenog zajedničkog prijedloga.

Neuspjeh komisije da usaglasi prijedlog reforme doveo je do prenošenja pregovora na nivo političkih lidera. Ponovo pod patronatom OHR-a, pregovori su otpočeli tokom 2005. godine. Prva runda pregovora je okončana bez konkretnih rezultata. Nakon 16 mjeseci pregovora i početnog odbijanja sporazuma od strane Narodne skupštine RS, u oktobru 2005. godine Narodna skupština RS prihvata sporazum koji je predsjednik RS postigao sa visokim predstavnikom, što je i Evropska komisija ocijenila prihvatljivim. Iako ovim sporazumom nisu bila predviđena nikakva konkretna rješenja, on je ipak doveo do toga da proces bude pomjeren sa mrtve tačke. Sporazum je bio interperetiran i od strane međunarodne zajednice kao uspjeh, dok su ga u isto vrijeme srpski političari predstavili u domaćoj javnosti kao vlasiti uspjeh. Ubrzo nakon postizanja sporazuma

⁶⁷ BOSNIA'S STALLED POLICE REFORM: NO PROGRESS, NO EU Crisis group Europe Report N°164 – 6 September 2005;

⁶⁸ Daniel Lindvall: „*The Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina*“ An Analysis of the Police Reform Negotiations, University of Stockholm 2009;

zvanično su otpočeli pregovori o zaključivanju SSP u novembru 2005. godine.⁶⁹

U toku 2005. godine dolazi do prve sveobuhvatne inicijative za izmjenu Ustava BiH. Inicijativa je pokrenuta od strane bivšeg zamjenika visokog predstavnika Donalda Hejsa. Inicijativa uskoro dobija podršku Stejt departmenta i odvija se pod operativnim vođenjem američke ambasade uz direktne pregovore između političkih lidera. Inicijativa je bila bazirana na mišljenju Venecijanske komisije.⁷⁰ Nakon razgovora iza zatvorenih vrata, političkih lideri su do marta 2006. godine izašli sa usaglašenim prijedlogom izmjena ustava. Prijedlozi su išli u pravcu jačanja državnog nivoa vlasti, uz formiranje dva nova ministarstva (poljoprivrede i tehnologije), jačanje parlamenta na državnom nivou uz povećanje broja zastupnika. Nakon usaglašavanja od strane političkih lidera, inicijativa je bila upućena u parlament u aprilu 2006. godine, poznata kao aprilska paket ustavnih reformi. Najsnažniji oponent inicijative bila je partija Harisa Silajdžića – Stranka za BiH (SBiH), koja je reforme smatrala nedovoljnim i kozmetičkim, i koje bi kao takve, prema njihovom mišljenju, vodile cementiranju dalje podjele zemlje. U parlamentu ustavni amandmani nisu dobili potrebnu većinu, upravo zbog protivljenja SBiH.⁷¹ Iz depeša koje je objavio Wikileaks, naknadno se ispostavilo da se SBiH navodno služio podmićivanjem i mahinacijama kako bi pridobio parlamentarce da glasaju protiv amandmana.⁷²

U toku 2006. godine pred nastupajuće izbore visoki predstavnik je pokrenuo inicijativu da se u 100 dana do izbora usvoji nekoliko važnih zakona (Zakon o obligacijama, Zakon o platama, Zakon o fiskalnom vijeću i uspostava odgovarajuće supervizije Centralne banke BiH)⁷³, kako bi se

⁶⁹ ibid

⁷⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, March 11–12, 2005, [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp);

⁷¹ Sofia Sebastian, Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in BiH, FRIDE November 2007;

⁷² WikiLeaks o padu aprilskog paketa ustavnih promjena, DW 04.09.2011. <http://www.dw.de/wikileaks-o-padu-aprilskog-paketa-ustavnih-promjena/a-15363510>

⁷³ 100 Days to Make History, OHR Sarajevo | 24/5/2006

[http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=37226](http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=37226;);

situacija u zemlji stabilizovala i pokazala spremnost domaćih političara da preuzmu liderstvo u provođenju reformi. Inicijativa se završila bez rezultata.⁷⁴ Izbori 2006. godine su doveli do djelimične smjene na vlasti. Najveći broj glasova osvojili su u RS SNSD, a u FBiH SDA je zadržala dominantnu poziciju.

Nastavak procesa reforme policije uslijedio je i u toku 2006. godine formiranjem direktorata za reformu policije od strane Savjeta ministara, što je izazvalo protivljenje Vlade RS.⁷⁵ Prvi zaključci koje je tokom 2006. usvojio direktorat nisu dobili podršku članova iz RS. Krajem 2006. godine direktorat je objavio finalni izvještaj koji se nije mnogo razlikovao od prethodnog prijedloga komisije za reformu policije. Ovaj izvještaj, kao i sam direktorat, predstavnici RS su ocjenili kao neprihvatljiv i nelegalan.⁷⁶ Nakon neuspjeha da se ostvari napredak u reformi policije PIC je donio odluku da se mandat OHR-a ipak produži, a potpuna tranzicija ka EUSR-u odlazi.⁷⁷

Pregоворi su se ipak nastavili i početkom 2007. kada je neočekivano predsjednik RS prihvatio prijedlog o reformi policije, neposredno pred istek ultimatuma datog od strane EU. Prijedlog je predviđao prenos nadležnosti na državni nivo, uz uslov da policija RS ostane kao dio policijskih snaga na državnom nivou. Takav prijedlog ovaj put odbijen je od strane člana predsjedništva iz reda bošnjačkog naroda, za koga je bilo sporno da policija RS ostane pod tim imenom, smatrajući to kršenjem proklamovanih evropskih principa.⁷⁸

⁷⁴ M Peter: „*Shifting Contours of International State building practices in Bosnia and Herzegovina in State or Nation? The Challenges of Political Transition in Bosnia and Herzegovina*“ (eds. E Sarajlic and D. Marko) Sarajevo 2011, Center for Interdisciplinary Postgraduate Study University of Sarajevo

⁷⁵ Denis Hadžović, Armin Kržalić i Alma Kovačević: *PREGLED STANJA U OBLASTI POLICIJE U BOSNI I HERCEGOVINI*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo 2013;

⁷⁶ Daniel Lindvall: „*The Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina*“ An Analysis of the Police Reform Negotiations, University of Stockholm (prev.aut.);

⁷⁷ Communiqué by the PIC Steering Board, PIC SB | 27/2/2007 http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=39236

⁷⁸ Daniel Lindvall: „*The Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina*“, An Analysis of the Police Reform Negotiations, University of Stockholm 2009 (prev.aut.).

Pregovori su nastavljeni pod vođstvom novoimenovanog visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU Miroslava Lajčka i tokom druge polovine 2007. godine, kada je OHR ponudio političkim liderima protokol, na bazi rješenja sadržanih u prijedlogu direktorata za reformu policije. Protokol je bio pokušaj da se usaglase stavovi na bazi dosadašnjih stavova, predviđali su integrisanje policijskih strukutra na državnom nivou u okviru Ministarstva sigurnosti, ali policijske regije ne bi prelazile međuentitetsku liniju. Iako su dokument inicijalno odbili i partija člana predsjedništva Harisa Silajdžića i SNSD predsjednika RS Milorada Dodika, u septembru su ipak uspjeli postići sporazum o prihvatanju protokola. Međutim, hrvatske partije i SDA optužili su SNSD i SBiH da sporazum ipak nije u skladu sa tzv. evropskim principima, što je na kraju dovelo do propasti ove runde pregovora u oktobru 2007. godine.⁷⁹

Nakon propasti pregovora o reformi policije, visoki predstavnik poseže za reaktiviranjem Bonskih ovlaštenja namećući odluku o izmjenama Zakona o Savjetu ministara, sa namjerom da unaprijedi proces donošenja odluka u okviru Savjeta ministara. Istovremeno je visoki predstavnik dao nalog Parlamentarnoj skupštini da se izmjene odredbe Poslovnika kojima se reguliše način glasanja.⁸⁰ Izmjene su bile pokušaj da se odblokira proces donošenja odluka u pomenutim institucijama, na način da se spriječi blokada i manipulisanje predstavnika etničkih grupa.

Odluke visokog predstavnika otvorile su novu fazu krize, s obzirom na to da su uslijedile prijetnje predstavnika RS da će se povući iz državnih institucija, a predsjedavajući Savjeta ministara je podnio ostavku. OHR je, pokušavajući da riješi novonastalu krizu, okupio političke lidere u Mostaru, otvarajući ponovo pitanje reforme policije. Sastanak je rezultirao prihvatanjem „Mostarske deklaracije“, koja nije sadržavala detalje, već je ponovo isticala da će reforma biti provedena na bazi evropskih principa i Ustava BiH. Ubrzo poslije toga politički lideri su usvojili akcioni plan za implementaciju „Mostarske deklaracije“, kako bi se ispunili uslovi za

⁷⁹ Denis Hadžović, Armin Kržalić i Alma Kovačević: *PREGLED STANJA U OBLASTI POLICIJE U BOSNI I HERCEGOVINI*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo 2013;

⁸⁰ OHR, Decision Enacting the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, October 19, 2007;

potpisivanje SSP. Akcioni plan je predviđao usvajanje dva zakona kojim bi se regulisala uspostava novih policijskih institucija na državnom nivou (Agencija za forenziku i vještačenja, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje, Agencija za policijsku podršku, Nezavisni odbor, Odbor za pritužbe građana i Odbor za pritužbe policijskih službenika), uz zadržavanje entitetskih i kantonalnih policijskih struktura. Iako dokument nije bio na bazi prethodnih prijedloga i evropskih principa, ipak je podržan od strane međunarodne zajednice kako bi se izašlo iz krize i blokade policijske reforme.⁸¹

U okviru pregovora o akcionom planu postignuta je saglasnost da se izmjeni i Odluka kojom se proglašava Zakon o izmjenama i dopunama o Savjetu ministara, na način da se usvoji autetično tumačenje pomenute odluke od strane OHR čime bi se ona revidirala.

Nakon tri godine pregovora, postignut je dogovor koji je znatno odstupao od predviđenih principa i koji nije donio suštinsku izmjenu u organizaciji policijskih struktura u BiH. U aprilu 2008. godine dogovorenii zakoni su konačno usvojeni i BiH je barem formalno ispunila uslove za potpisivanje SSP⁸², nakon čega je potpisani sporazum o SSP u junu, a prelazni sporazum stupio je na snagu 1. jula 2008.

U međuvremenu, ekstenzivna ovlaštenja OHR-a bila su izložena sve snažnijim kritikama zbog svoje nedemokratske prirode. Od stupanja tzv. Bonskih ovlaštenja na snagu 1997. godine, visoki predstavnici su ih koristili više od 800 puta, namećući zakone, zadirući čak i u ustavnu materiju, te isto tako smjenjujući i postavljajući zvaničnike na svim nivoima vlasti. Uprkos nespornoj činjenici da su upotrebom tzv. Bonskih ovlaštenja ostvareni važni rezultati na stabilizaciji mira i uspostavi institucija neophodnih za elementarno funkcionisanje države, ipak su ograničeni dometi ovakvog modela građenja države sve više dolazili do izražaja. Naime, ključni problem koji se javlja nakon uspostave institucija putem

⁸¹ Daniel Lindvall, „The Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina“ An Analysis of the Police Reform Negotiations University of Stockholm 2009.

⁸² European Commission, Ambassador Korkoulas welcomes the signature of the Stabilisation and Association Agreement with Bosnia and Herzegovina, Press Release, 16.06.2008;

nametanja je problem njihove održivosti, nakon što se institucija uspostavi. Takve institucije Chandler naziva „virtuelnim“, s obzirom na to da su ispraznjene od stvarnog sadržaja moći, i njihovo djelovanje je moguće samo dok iza njih стоји međunarodni autoritet koji ih je uspostavio.⁸³ U svojim kritikama Chandler je išao još i dalje tvrdeći zapravo da je BiH na jedan paradoksalan način u puno većoj mjeri od ostalih zemalja članica integrisana u EU, jer se njom upravlja direktno iz Brisela, a da pritom takva vrsta upravljanja ne podliježe nikakvoj odgovornosti, uobičajenoj za demokratska uređenja. Kritike ovakvog autoritarnog pristupa sve više su stizale ne samo iz akademskih krugova, već i od strane zvaničnih organa međunarodnih organizacija. Tako Parlamentarna skupština Vijeća Evrope ističe da je „nepomirljivo sa demokratskim principima da je visoki predstavnik ovlašten da donosi odluke bez mogućnosti da bude pozvan na odgovornost ili bez obaveze da iste obrazlaže i bez mogućnosti ulaganja pravnog lijeka na takve odluke.“⁸⁴

Venecijanska komisija u svom mišljenju zaključuje: „Zasigurno nije normalna situacija da neizabrani stranac ima toliki stepen ovlaštenja u zemlji članici Vijeća Evrope i utemeljenost ovih ovlaštenja nije podložna samo političkom, već i pravnom razmatranju... ovakav aranžman je suštinski nespojiv sa demokratskim karakterom države i suveriniteta BiH.“⁸⁵

Ne manje važna posljedica ovakvog načina angažmana međunarodne zajednice u procesu izgradnje države, bilo je stvaranje zavisnosti domaćih aktera od međunarodne zajednice. Političke elite su krajnje pragmatično razvile posebnu strategiju, izbjegavajući provođenje bolnih i nepopularnih reformi, jer im je to umanjivalo šanse za izbornu pobjedu, jednostavno čekajući da reforme budu preduzete od strane međunarodne zajednice. U zavisnosti od njihove uspešnosti, oni bi ili

⁸³ David Chandler, „Bosnia: Faking Democracy After Dayton“, (2nd Edition, London, Pluto Press, 2000).

⁸⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, „Resolution on strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina“, 23 June 2004;

⁸⁵ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): OPINION ON THE CONSTITUTIONAL SITUATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THE POWERS OF THE HIGH REPRESENTATIVE CDL-AD (2005) 004 Venice, 11 March 2005.

krivili međunarodnu zajednicu za neuspjeh, ili bi u slučaju uspješno realizovanih reformi zasluge pripisivali sebi.

Sve oštrijji i rasprostranjeniji kriticizam korištenja tzv. Bonskih ovlaštenja, kao i nemogućnost postizanja konsenzusa među zemljama članicama Savjeta za implementaciju mira o njihovom korištenju, kao i neminovnost zatvaranja OHR-a, vodili su ka odluci o uspostavljanju ciljeva i uslova koji se trebaju postići kako bi zvanično bio okončan mandat OHR-a. Politički direktori zemalja članica Savjeta za implementaciju mira na sastanku u Briselu 26. i 27. februara 2008. godine definisali su ciljeve koje treba realizovati prije zatvaranja OHR-a:

- Prihvatljivo i održivo rješenje pitanja državne imovine;
- Prihvatljivo i održivo rješenje pitanja vojne imovine;
- Izvršenje arbitražne odluke za Brčko;
- Fiskalna samoodrživost (ostvarena kroz Sporazum o stalnoj metodologiji raspodjele sredstava prikupljenih od strane uprave za indirektno oporezivanje i uspostavljanje fiskalnog savjeta) i
- Uspostava vladavine prava (manifestovana kroz usvajanje Strategije procesuiranja ratnih zločina, usvajanje Zakona o strancima i azilu i usvajanje Strategije reforme sektora pravde).

Kao dodatak navedenim ciljevima, postavljena su i dva zahtjeva:

- Potpisivanje SSP;
- Pozitivna ocjena stanja u BiH od strane upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira.⁸⁶

U decembru 2009. godine Evropski sud za ljudska prava, (European court for Human Rights – EHCR) donio je odluku odlučujući po apelaciji dva građnina BiH (Sejadić-Finci) da Ustav BiH i Izborni zakon uskraćuju pasivno biračko pravo tzv. ostalom, odnosno građanima koji ne spadaju u konstitutivne etničke grupe da budu birani kao članovi predsjedništva ili Doma naroda BiH. S tim u vezi, Sud je naložio da se izmijene odgovarajuće

⁸⁶ „5+2 agenda“ http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=46773

odredbe ustava i zakona koji diskriminišu ostale građane da se kandiduju.⁸⁷ Vijeće EU je postavilo implementaciju presude suda kao uslov koji proizilazi iz SSP, za podnošenje kredibilne aplikacije za članstvo.⁸⁸ SSP je potpisana 16. juna, a prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima stupio je na snagu 1. jula 2008. godine. Potpisivanjem SSP, BiH je ušla u prvi ugovorni odnos sa EU. Imajući u vidu njegov mješoviti karakter, a kako bi sporazum stupio na snagu, bilo je potrebno da on bude ratifikovan od strane svih zemalja članica EU i Evropskog parlamenta. Predsjedništvo BiH sporazum je ratificovalo u novembru 2008, a proces ratifikacije je konačno okončan 2011. godine. Ipak, stupanje na snagu SSP desilo se tek 1. juna 2015. godine, u okviru tzv. Njemačko-britanske inicijative.⁸⁹ Predloženom inicijativom iniciranom od strane ministara spoljnih poslova Njemačke i Britanije predviđeno je prihvatanje reformske agende od strane vlasti BiH, a zauzvrat SSP je stupio na snagu, bez obzira na inicijalno postavljene uslove implementacije presude Evropskog suda za ljudska prava (Sejdic-Finci) i uspostavljanje mehanizma koordinacije. Reforme na koje su se vlasti BiH obavezale prihvatanjem ove inicijative su usko vezane za Sporazum za rast i zapošljavanje (Compact for Growth) koji je objavljen početkom 2014. godine. Nakon Zaključaka Savjeta za spoljne poslove EU iz aprila 2014. i njegovog poziva na proširenje programa između EU i BiH, EUSR je organizovao konferenciju na temu ekonomskog oporavka Bosne i Hercegovine, koja je održana 26. i 27. maja 2014. godine. U okviru tog procesa identifikovani su prioriteti Sporazuma za rast i zapošljavanje (Compact for Growth): smanjenje poreza na rad kako bi se olakšalo zapošljavanje novih radnika; povećanje otvorenosti i konkurentnosti tržišta rada kako bi mladi i nezaposleni lakše pronašli zaposlenje i osigurali da se trud isplati; smanjenje zahtjeva i vremena potrebnog za pokretanje

⁸⁷ European Court of Human Rights, Grand Chamber, Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina, nos. 27996/06 and 34836/06, 22 December 2009;

⁸⁸ Council conclusions on Bosnia and Herzegovina, 3076th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 21 March 2011;

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/120066.pdf

⁸⁹ Britanski i njemački šefovi diplomacije Philip Hammond i Frank-Walter Steinmeier obratili su se otvorenim pismom građanima BiH 6. novembra 2014. godine.

<http://www.idpi.ba/britansko-njemacka-inicijativa/>

poslovanja; usvajanje unaprijedenog stečajnog okvira za brže restrukturiranje preduzeća; izradu transparentnih i javnih e-registara procedura za pribavljanje dozvola i odobrenja; smanjenje broja povlaštenih penzija i povećanje socijalne pomoći za one u stvarnom stanju potrebe.

Pomenutom inicijativom promijenjen je redoslijed koraka u smislu ispunjavanja uslova koji su se postavljali pred BiH, pa je promjena ustava, odnosno implementacija presude Evropskog suda za ljudska prava, ostavljena kao uslov koji će se ispuniti u narednoj fazi pristupa BiH EU. Potrebno je naglasiti da je ispostavljanje uslova za implementaciju presude nailazilo na značajne kritike. Tako je Evropska inicijativa za stabilnost (ESI) oštro kritikovala ovakav pristup EU, ocjenjujući ga licemjenim. Navodeći primjere Bisela i Kipra, gdje isto tako postoje slične diskriminirajuće odredbe. Na takav način se traži od BiH da prije podnošenja kandidature ukine diskriminaciju koja postoji u pravnim rješenjima pojedinih zemalja EU.⁹⁰

Pregovori o izmjeni ustava, odnosno implementaciji presude, trajali su više od četiri godine, pod pokroviteljstvom OHR-a, EUSR-a i Evropskog komesara za proširenje i politiku susjedstva, i bili su vođeni direktno sa političkim liderima, bez postignutog kompromisnog rješenja. U toku pregovora bilo je 40 različitih rješenja predlaganih od pojedinih političkih partija i njihovih lidera, 7 prijedloga koji su došli kao rezultat inicijative civilnog društva i 6 prijedloga koji su došli kao inicijative od strane međunarodnih aktera.⁹¹

Sve učestalije dovodenje u pitanje institucija na državnom nivou, koje su uspostavljene intervencijom visokog predstavnika, od strane vodeće političke partije u RS – SNSD-a, eskaliralo je početkom 2011. godine, kada Narodna skupština RS usvaja Zakon o referendumu, a vlasti RS najavljaju održavanje referendumu o statusu pravosudnih institucija na državnom nivou. Suočena sa escalacijom krize, EU pristupa direktnim pregovorima sa

⁹⁰ Lost in the Bosnian labyrinth Why the Sejdic-Finci case should not block an EU application, ESI discussion paper 7 October 2013, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_143.pdf

⁹¹ Houdini in Bosnia How to unlock the EU accession process, ESI discussion paper 17 October 2013, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_144.pdf

predsjednikom RS, koje je vodila visoka predstavnica za spoljnu politiku i bezbjednost Ketrin Ešton. Pregovori se okončavaju na način da je RS prihvatile da odustane od referendumu i modela rješavanja problema u pravosuđu i njegovog daljeg reformisanja kroz tzv. strukturalni dijalog o pravosuđu. Prvi sastanak strukturalni dijalog EU – BiH održan je već u junu 2011. godine, a do sada je održano osam sastanaka, koji su rezultirali preporukama. Ipak, značajniji rezultati na implementaciji preporuka su izostali, a spremnost na konstruktivan pristup reformama pravosuđa je vidljiva iz činjenice da je SNSD samo pola godine od otpočinjanja strukturalnog dijaloga u parlamentarnu proceduru Parlamenta BiH uputio zakon o ukidanju pravosuđa na državnom nivou, odnosno Suda i Tužilaštva BiH.

Međutim, politička dinamika koja je išla u pravcu ugrožavanja uspostavljenih institucija i zakonskog okvira prethodila je pomenutoj Njemačko-britanskoj inicijativi. Zaključivanje političkog sporazuma između SDP-a i SNSD-a iz 2012. godine koji je obuhvatilo niz izmjena važnih zakona za funkcionisanje države predstavljalo je vrlo jasnu manifestaciju negativnog trenda kojim se zemlja kretala.⁹² Međunarodna zajednica i nevladine organizacije su oštro osudile taj paket kao korak unazad, međutim potpisnici su odlučili da pomenute zakone upute u parlamentarnu proceduru po hitnoj proceduri. Sporazum je sadržao prijedloge izmjene važnih zakona: Zakona o javnim nabavkama, Zakona o sukobu interesa, Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu, Centralnoj banci, državnom preduzeću za prenos električne energije – ELEKTROPRENOS). Zakon o javnim nabavkama predviđao je decentralizaciju ureda za žalbe u javnim nabavkama na Sarajevo, Mostar i Banjaluku, što bi omogućilo jednostavniju kontrolu političkih partija nad procesom javnih nabavki. Iako je pod patronatom EU pripreman novi zakon usklađen sa direktivama EU, vladajuća koalicija na državnom nivou (SDP, SNSD i HDZ) to nije prihvatile, već se odlučila na izmjene zakona koje će cijeli proces učiniti dodatno netransparentnim. Izmjenama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću predлагаči su namjeravali prenijeti nadležnost za izbor tužilaca sa VSTV na parlamente, čime bi se oni i formalno podredili uvijek promjenljivoj skupštinskoj većini.

⁹² Sporazum SDP – SNSD <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/sporazum-sdp-i-snsd>

Izmjene zakona o sukobu interesa su takođe ogroman korak unazad, imajući u vidu da će o sukobu interesa odlučivati komisija parlamentarne skupštine umjesto Centralne izborne komisije koja je do sada bila nadležna. Dok su predložene izmjene zakona o ELEKTROPRENOSU praktično raspodjelu akumlirane dobiti na računu tog preduzeća kako bi se osigurala likvidnost enitetskih budžeta. EU i međunarodna zajednica su se otvoreno protivile takvom prijedlogu, jer su sredstva zajedno sa dodatnim donatorskim sredstvima bila namijenjena za unapređenje elektroenergetske mreže.⁹³ I pored činjenice da većina zakona iz pomenutog paketa na kraju nije realizovana, ovaj paket je zapravo dobar pokazatelj smjera kretanja za koji su još uvijek opredijeljene političke partije na vlasti.

Uprkos najavama novih inicijativa od strane EU i stupanja na snagu SSP, konačno zatvaranje OHR-a još uvijek ostaje otvoreno pitanje. Ambivalentna pozicija EU prema BiH u tom smislu je jasno vidljiva iz zaključaka Savjeta za opšte poslove iz 2009. godine, gdje se naglašava da Savjet neće biti u poziciji da razmatra kandidaturu BiH za članstvo sve dok u potpunosti ne bude okončana tranzicija OHR-a u pojačano prisustvo EU.⁹⁴ Ovakav zaključak praktično znači da je ovlaštenje za postavljanje uslova za podnošenje kandidature, EU transferisala na izvjestan način *ad hoc* tijelu – Savjetu za implementaciju mira, koje odlučuje o uslovima i modelu okončanja mandata OHR-a. Pozicije lokalnih aktera prema OHR-u, kao i, uostalom, velikom broju temeljnih pitanja od važnosti za funkcionisanje države, su suprotstavljene i kao takve izazivaju dodatnu polarizaciju među političkim partijama. Bošnjačke političke partije mahom insistiraju na tome da OHR mora da ostane u zemlji, sve do implementacije ustavnih reformi i novog talasa prenosa ingerencija na državni nivo, kao jedna vrsta garanta funkcionisanja države u postojećem institucionalnom kontekstu. Srpske političke partije insistiraju na bezuslovnom okončanju mandata, videći ga kao kontraproduktivan, otvoreno se protiveći svim potezima koje je OHR povlačio. Hrvatske političke partije su se od indiferentne pozicije prema

⁹³ „OHR calls on MPs not to support amendments to Elektroprenos law“ Oslobođenje daily news 11.12.2013. <http://www.oslobodenje.ba/daily-news/ohr-calls-on-mps-not-to-support-amendments-to-elektroprenos-law>

⁹⁴ General Affairs Council, Brussels 7 December 2009, pt 39, Press Release 17217/09

OHR-u vremenom sve više primicale poziciji srpskih političkih partija, posebno nakon posljednje velike intervencije OHR-a nakon izbora 2010. godine. Navedena intervencija OHR-a upravo predstavlja dobar primjer za tvrdnju da je OHR postao dio problema u ukupnoj krizi u BiH. Nakon izbora 2010, nastupila je kriza u formiranju vlasti u FBiH, nakon što su SDA i SDP odlučile da formiraju koaliciju sa hrvatskim političkim partijama (HSP-om i Radom za boljitak) koje su osvojile značajno manji broj glasova od HDZ-a i HDZ-a 1990. Ove dvije partije su blokirale izbor predstavnika u Dom naroda FBiH iz 3 kantona u kojim su imali većinu, kako bi spriječile uspostavu takve koalicije. Ipak, koalicija predvođena SDP-om i SDA formira vlast i bira rukovodstvo FBiH (predsjednika i potpredsjednike) kršеći ustavne procedure, nakon čega CIK suspenduje odluke. Ubrzno nakon toga OHR suspenduje odluku CIK-a, i na takav način onemogućava Sud BiH da odluči u drugom stepenu i stavi tačku na slučaj. Intervencijom CIK-a, zapravo je kriza dodatno eskalirala, jer Ustavni sud FBiH (s obzirom na to da je OHR suspendovao odluku do očitovanja Ustavnog suda FBiH) nije imao dovoljan broj članova da odlučuje o apelaciji koju je podnijela, pa ubrzo nakon toga povukla dotadašnja predsjednica FBiH Borjana Krišto, tako da je intervencijom OHR zapravo, potpuno nepotrebno direktno opstruisao zakonom predviđeni postupak u ovakvim slučajevima, te učinio da kriza dodatno eskalira. Iz ovog slučaja je jasno vidljivo da ovakav pristup OHR-a ne može više imati pozitivne efekte na rješavanje problema u BiH i još jednom potvrdio potrebu konačnog rješavanja statusa OHR-a. Nakon dvadeset godina prisustva i djelovanja OHR-a, čini se da je veoma teško pronaći bilo kakav racionalan argument za njegovo dalje postojanje.

Zaključak

Karakteristično za ovu fazu građenja države pod dominantnim patronatom EU je upadljivo odsustvo konzistentnosti i *ad hoc* pristup provođenju reformi i rješavanju kriznih političkih situacija. Iako se generalni okvir pristupa EU prema BiH, utemeljen na PSP, nije mijenjao, operativno vođenje reformskih procesa pokazivalo je brojna ograničenja. Stoga i ne čudi što je odsustvo konzistentnosti i utemeljenosti uslova u EU

standardima, bitno umanjilo stepen percipiranog legitimiteata ovih uslova među političkim elitama u BiH, pa su im se tako nerijetko i otvoreno suprotstavljeni. EU u ovom periodu, počevši od 2005. godine, zapravo nije nijedan reformski proces koji je isticala kao uslov i u koji je uložila vlastiti kredibilitet i simbolički kapital preuzimajući ulogu moderatora, nije okončala ispunjavanjem inicijalno planirane agende. Još od reforme policije, kada su od strane EU zagovarana rješenja bez uporišta u EU standardima, a postavljeni uslovi mijenjani nekoliko puta, da bi se izbjegao potpuni krah procesa, koji se završio kozmetičkim izmjenama u vidu formiranja institucija na državnom nivou koje još uvijek nisu u potpunosti funkcionalne, pa do reforme ustava koja je nakon više od četiri godine bezuspješnih pokušaja ostavljena za neku od narednih faza. Reagovanje EU na krizne situacije, kao u slučaju prijetnji raspisivanjem referendumu od strane vlasti, odnosno svemoćnog predsjednika RS, o statusu pravosuđa na državnom nivou nije se pokazalo puno uspješnijim. Istina, inicijativom visoke predstavnice za spoljnu politiku i bezbjednost je otklonjena prijetnja raspisivanjem referenduma, te otvoren tzv. strukturalni dijalog o pravosuđu, koji u praksi gotovo da nije donio nikakav napredak, da bi konačno tzv. Njemačko-britanska inicijativa bila fokusirana na ekonomski pitanja i unapređenje poslovnog okruženja, uz promjenu redoslijeda koraka reformi i odlaganje ustavnih reformi koje proizilaze iz presude Evropskog suda za ljudska prava za naredne faze reformi. Ono što je glavna primjedba na račun pomenute inicijative, osim što nije detaljno razrađena, jeste i zanemarivanje fokusiranja na vladavinu prava i borbu protiv sveprisutne korupcije, što je po najvećem broju komentatora suštinski problem zemlje. Očigledan primjer nemoći i bezidejnosti politike EU je situacija sa OHR-om, koji se već čitavu deceniju nalazi u procesu gašenja, i već odavno je postao dio problema, kako se to i pokazalo posljednjom značajnom intervencijom nakon izbora 2010. godine.

Osim odsustva konzistentnosti, zajedničko za sve pominjane inicijative i definisanje uslova od strane EU, bilo je i da su ispuštale iz vida temeljnu početnu pretpostavku svakog od pojedinih uslova, odnosno reformi. Ta pretpostavka odnosi se na činjenicu da je isključivi interes političkih elita u BiH održavanje *status quo*. Svaki reformski proces vodio

bi ka ograničavanju moći partijskih vođstava i izlaganju velikom riziku od procesurianja zbog brojnih i sistematskih djela korupcije.

U ovoj fazi, počevši sa 2005. godinom, koja je označila napuštanje autoritarnog pristupa građenju države u praksi, BiH ali i EU su se suočile sa kritičnom tačkom procesa građenja države izvana. Ta kritična tačka je zapravo onaj momenat kada vanjskom intervencijom stvorena zakonodavna i institucionalna infrastruktura treba da profunkcionise samostalno. Umjesto da državna struktura počne da funkcioniše samostalno, u praksi se desilo da je nakon prestanka autoritarnog modela upravljanja državom, nastali vakuum moći popunjeno od strane političkih elita, što je uvelo zemlju u višegodišnju političku i ekomsku krizu. Na takvo stanje, a u situaciji bez jasno razrađenih instrumenata potrebnih za građenje države, EU je pokušavala da *ad hoc* pristupom, a pod generalnim okvirom PSP, postigne iskorak na polju samoodrživosti institucionalnog okvira i provođenju reformi, koje bi vodile ka članstvu EU. Takav pristup, nažalost, nije dao značajnije rezultate i većina reformi koje su bile na agendi prije deset godina i dalje se nalazi pred BiH.

5.4 Kako reformisati reformatore ili EU kao graditelj države u poricanju

Tokom 2013. godine na jednom od brojnih sastanaka tadašnjeg komesara EU Štefana Filea sa BiH liderima o reformama Ustava, već na samom početku komesar je stavio do znanja da će sastanak morati biti skraćen zbog njegovog puta u Ukrajinu, gdje se upravo tada rasplamsavao konflikt. Ovaj primjer je vrlo ilustrativan za razumijevanje odnosa EU prema BiH. Pojava novih žarišta i izazova za EU sa jedne strane, i gotovo desetogodišnja teška politička kriza i neuspjesi da se ostvare značajniji rezultati na implementaciji EU zahtjeva sa druge, vodili su ka svojevrsnoj pasivizaciji i bezidejnosti EU prema bosanskom gordijevom čvoru.

Pokušaj da se takvo stanje promijeni dešava se nakon opštih izbora u oktobru 2014. godine, kada ministri spoljnih poslova Velike Britanije i Njemačke pokreću inicijativu s ciljem pokretanja BiH sa mrtve tačke u procesu integracija u EU. Osnovna premisa inicijative je da se pitanje implemenacije presude Sejdić-Finci ukloni, privremeno kao uslov za stupanje na snagu sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, i fokus stavi na ekonomski reforme, što bi praktično vodilo ka otklanjanju višegodišnjeg zastoja BiH na evropskom putu.⁹⁵

Kao rezultat dalje razrade pomenute inicijative sačinjena je tzv. reformska agenda, kao operativni plan reformi, a koji bi trebalo da prihvate svi nivoi vlasti.

Nakon početnih nesuglasica svi nivoi vlasti i sve političke partije prihvatile su reformsku agendu u julu 2015. godine i obavezale se da će na njenoj implementaciji predano raditi. Reformska agenda usvojena je na period od tri godine (2015–2018) i sadrži šest ključnih tačaka, i to: 1) Javne finansije, oporezivanje, finansijska održivost; 2) Poslovna klima i konkurentnost; 3) Tržište rada; 4) Reforma socijalne zaštite i penzija; 5) Vladavina prava i dobro upravljanje; i 6) Reforma javne uprave.

⁹⁵ Senada Šelo Šabić: „Will the new initiative for Bosnia and Herzegovina Succeed“, Balkans in Europe Policy Blog, Center for South East European Studies, Graz, November 14, 2014.

Već nakon manje od mjesec dana počele su da stižu pohvale uspješne implementacije od strane EU zvaničnika, a posebno od strane specijalnog predstavnika EU Vigemarka, koji nije štedio pohvale na račun vlasti u BiH,⁹⁶ premda je ostalo nejasno šta su konkretno vlasti u BiH uradile osim što su formalno prihvatile agendu.

Međutim, ostaje neodgovoren suštinsko pitanje u vezi sa pomenutom inicijativom, a koje se svodi na to šta je kvalitativni novum ove posljednje inicijative u odnosu na više ili manje neuspješne inicijative za reformama u posljednjih 10 godina, a koje su dolazile u vidu EU uslova. Ni tokom prethodnih inicijativa u toku protekle decenije optimizma nije nedostajalo, ali su rezultati u pravilu izostajali. Stoga, i ovoj posljednjoj inicijativi se može prigovoriti da nije uzela u obzir početnu, ali i najvažniju pretpostavku u obzir, a ona je da je temeljni interes političke elite u BiH *status quo*, te da napredak na provođenju reformi, posebno onih na polju vladavine prava, predstavlja veliki rizik za političku elitu. Taj rizik se prvenstveno manifestuje u činjenici da će uspostavljanje funkcionalne vladavine prava voditi bitnoj redukciji sada gotovo neograničene moći političkih lidera, a onda sasvim izvjesno i krivičnom progona većine njih.

Bitno je naglasiti da u periodu operacionalizacije reformske agende dolazi do promjene političkog konteksta u samoj EU, uslovjenog velikim prlivom izbjeglica iz Sirije i drugih ratom i nestabilnošću zahvaćenih zemalja. Upravo tzv. zapadno-balkanska ruta postaje ključni koridor za izbjeglice koje traže spas od rata. Nesuglasice između zemalja EU kao i nemogućnost postizanja konsenzusa oko zajedničkog odgovora na izbjegličku krizu pokazuju svu ranjivost zajedničkog evropskog projekta. Zvaničnici država članica i same EU idu toliko daleko da izražavaju strah od mogućeg raspada EU.⁹⁷ Uticaj pomenute krize na Zapadni Balkan nesumnjiv je i ide dotle da pojedini državnici, kao što je bio slučaj sa

⁹⁶ „Wigemark: Zadovoljni smo ostvarenim napredkom u provođenju reformi“ Vijesti.ba 09.10.2015.

<http://m.vijesti.ba/clanak/281253/zadovoljni-smo-ostvarenim-napretkom-u-provodenju-reformi>

⁹⁷ „Mogerini: EU prijeti raspad bez kolektivnog odgovora na migrante“, Vijesti, 29.10.2015. <http://www.vijesti.me/specijali/mogerini-eu-prijeti-raspad-bez-kolektivnog-odgovora-na-migrate-857928>

kancelarkom Merkel, upozoravaju i na mogućnost izbjivanja oružanog konflikta na Balkanu, ukoliko Njemačka zatvori svoje granice za izbjeglice.⁹⁸ U takvoj situaciji logična je posljedica da je fokus pažnje EU posvećen isključivo tom problemu, a da proširenje EU ostaje na marginama interesa i EU i država članica. Potvrda takve tvrdnje leži i u činjenici da je objavljivanje i samog izvještaja o napretku zemalja Zapadnog Balkana i Turske prema EU odloženo. Izbjeglička kriza dovila je i do sve otvorenijeg ispoljavanja netrpeljivosti prema izbjeglicama, koje ide čak do rasizma od strane pojedinih vlada država članica. Ovakav razvoj događaja nesumnjivo će umanjiti ukupni legitimitet EU u zemljama Balkana kao i uslova koje ispostavlja tim zemljama, što će voditi i smanjenju potencijala socijalizacije kao bitnog načina evropeizacije.

Unutrašnja politička dinamika u BiH, ali i razvoj situacije u samoj EU, ne daju dovoljno razloga za optimizam da će Britansko-njemačka inicijativa, odnosno reformska agenda, dovesti do značajnog iskoraka u integraciji BiH u EU. Po svojoj strukturi, ali i načinu na koji se pokušava implementirati, ona ne nudi suštinski nikakav kvalitativno drugačiji pristup, i stoga je teško i očekivati da će rezultati biti bitno drugačiji od onog što je viđeno u protekloj deceniji.

⁹⁸ „Merkel: Opasnost od izbjivanja oružanog konflikta na Balkanu zbog migracija“ Slobodna Evropa, 03.11.2015. <http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/20151103/500/500.html?id=27342255>

6. Kontekst unutar EU

Za sticanje ukupne slike uloge EU u procesu građenja države nepohodno je imati u vidu i institucionalnu arhitekturu EU, kao i tendencije u politici EU i zemljama članicama prema proširenju EU. Evropskoj komisiji, kao ključnom akteru u procesu proširenja, povjerena su od strane Evropskog vijeća široka ovlaštenja u smislu razvijanja strategije i uravljanja čitavim procesom. Evropsko vijeće postavilo je osnovne kriterijume za pristupanje EU, na bazi prijedloga Evropske komisije. Kako je već bilo naglašeno, ključni uslovi sadržani su u tzv. Kopenhagenskim kriterijumima, koji su dodatno elaborirani od strane Evropskog vijeća u Madridu 1995. i Helsinkiju 1999. godine. Zemlja koja ima aspiracije prema članstvu postaje potencijalni kandidat ako ispuni osnovne uslove sadržane u Ugovoru o EU i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije i nakon što Evropsko vijeće da svoje odobrenje. Potencijalne zemlje kandidati, postaju zemlje kandidati nakon što o tome odluči Evropsko vijeće, nakon pozitivnog mišljenja Evropske komisije. Važna uloga Evropske komisije ogleda se u tome da u domen njene nadležnosti spada izrada specifičnih uslova i zahtjeva na bazi opštih uslova prihvaćenih i definisanih od strane Evropskog vijeća. Isto tako, u mandate Evropske komisije spada i praćenje implementacije ispunjavanja uslova i zahtjeva ispostavljenih zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima.

Specijalni predstavnik EU, kao instrument Zajedničke spoljne i sigurnosne politike, predstavlja ključnog aktera na terenu. Član 33. Ugovora o EU predviđa:

„Vijeće može, na prijedlog visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbjednosnu politiku, imenovati specijalnog predstavnika za određena politička pitanja. Specijalni predstavnik obavlja mandat pod vođstvom visokog predstavnika.“

Lord Ešdaun imenovan je od strane Vijeća kao prvi specijalni predstavnik EU u BiH 11. marta 2002. godine.⁹⁹ Specijalni predstavnik EU je od uspostavljanja pa do 2011. godine, bio u personalnoj uniji sa visokim predstavnikom, odnosno visoki predstavnik je vršio i funkciju specijalnog predstavnika EU.

Osnovni cilj uspostave institucije specijalnog predstavnika EU bio je da komplementarnim djelovanjem, u sinergiji sa visokim predstavnikom, doprinese procesu reformi u zemlji, odnosno da autoritarni pristup korišten od strane visokog predstavnika, bude dopunjena „mekom moći“ (soft power) specijalnog predstavnika EU, a sve u cilju osposobljavanja zemlje za uspješno vođenje pregovora i implementaciju SSP.¹⁰⁰

Činjenica da su sve zemlje članice EU ujedno i članice Savjeta za implementaciju mira, kao i da su četiri zemlje članice EU ujedno i članice upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira (Njemačka, Italija, Francuska i Velika Britanija), te da su Evropska komisija i zemlja predsjedavajuća EU takođe članice upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira, zapravo znači da je veza između ove dvije institucije, visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU, u potpunosti simbiotička. Mandat specijalnog predstavnika EU utemljen je na ciljevima proklamovanim u odluci Vijeća 2010/442/CFSP. U skladu sa članom 4 ove odluke, specijalni predstavnik EU je odgovoran za izvršavanje svog mandata pod okriljem visokog predstavnika. Naredni visoki predstavnici/specijalni predstavnici bili su Kristijan Švarc-Šiling (februar 2006–jun 2007), Miroslav Lajčak (juni 2007–januar 2009) i Valentin Incko (mart 2009–avgust 2011). Opredjeljenje za prestanak mandata visokog predstavnika, te uspostavljanje Evropske službe za spoljne poslove (*The European External Action Service – EEAS*) otvorilo je mogućnost za redefinisanje uloge specijalnog predstavnika. Funkcija specijalnog predstavnika EU je počevši od 1. septembra 2011. godine razdvojena od

⁹⁹ Council Joint Action on the appointment of the EUSR in Bosnia and Herzegovina, 11 March 2002, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/L70-13.3.2002.pdf>

¹⁰⁰ Giovanni Grevi: „Pioneering Foreign Policy: The EU Special Representatives“, European Institute for Security Studies (eds.), Chaillot Paper, No.106, Paris 2007;

See also European Security Strategy - Bosnia and Herzegovina - Comprehensive Policy, adopted by the European Council, 17/18 June 2004. (prev.aut.)

pozicije visokog predstavnika, te objedinjena sa pozicijom šefa delegacije EU u BiH. Za prvog specijalnog predstavnika EU i šefa delegacije EU u BiH, Vijeće je imenovalo Petera Sorensena. Sam mandat specijalnog predstavnika ostaje nepromijenjen kako je i bio definisan u odluci Vijeća 2010/442/CFSP, a baziran na ciljevima EU u BiH: kontinuirani napredak u PSP, sa ciljem uspostave stabilne, mirne, održive, multietničke i ujedinjene BiH, koja sarađuje sa susjedima i nalazi se na nepovratnom putu prema članstvu u EU. EU nastavlja da podržava implementaciju Dejtonskog sporazuma.¹⁰¹

Okončanjem korištenja autoritarnog pristupa procesu građenja države, uticaj EU na provođenje reformi će biti isključivo moguć kroz politiku uslovljavanja. Poseban izazov za specijalnog predstavnika i šefa delegacije će nastupiti kada mandat visokog predstavnika bude i formalno okončan. Iako je uloga visokog predstavnika u posljednjih nekoliko godina potpuno pasivizirana, njegovo postojanje i mogućnost korištenja Bonskih ovlaštenja, koja mu stoji na raspolaganju, ipak ima značajan efekat odvraćanja prema donošenju političkih odluka koje bi mogle destabilizovati zemlju. Na bazi dosadašnjih iskustava, sredstva koja stoje na raspolaganju specijalnom predstavniku i šefu delegacije EU nisu se pokazivala efikasnim u dovoljnoj mjeri da opredjeljujuće utiču na podsticanje reformi u zemlji. Suspenzija instrumenata prepristupne pomoći (IPA) i drugih formi tehičke i finansijske podrške reformama, nije imala uticaj na donosioce odluka u zemlji kako bi postigli konsenzus i realizovali neophodne reforme.

Važan aspekt EU prisustva u zemlji se ogledao kroz vojno i policijsko prisustvo. EU 2004. godine otpočinje vojnu misiju ALTHEA, devet godina nakon okončanja oružanog sukoba, preuzimajući od NATO snaga operaciju održanja mira u zemlji. Rezolucijom Savjeta bezbjednosti (UNSC) 1575, usvojenom jednoglasno, 22. novembra 2004. godine, EU preuzima vojnu misiju u BiH. Snage EUFOR-a zamjenile su dotadašnje trupe SFOR-a pod komandom NATO snaga, koje su obavljale misiju u

¹⁰¹ COUNCIL DECISION 2010/442/CFSP of 18 July 2010 appointing the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:188:0030:0033:en:PDF>

skladu sa Aneksom 1 A i Aneksom 2 Dejtonskog sporazuma, a koji su se odnosili na vojne aspekte sporazuma i razgraničenje između entiteta. Operacija ALTHEA je predstavljala treću najveću vojnu misiju EU do tada, i kao takva dio je ukupne Evropske sigurnosne i odbrambene politike (European Security and Defence Policy – ESDP), a izvršavana je u koordinaciji sa drugim EU akterima prisutnim u BiH. Komanda misije kroz koordinaciju sa specijalnim predstavnikom EU osigurava konzistentnost vojnih operacija u okviru šireg konteksta aktivnosti EU u BiH.¹⁰²

Policjska misija EU (The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina EUPM BiH) bila je prva misija takve vrste pod okriljem Evropske sigurnosne i odbrambene politike (European Security and Defence – ESDP). Misija je započela 1. januara 2003. godine sa inicijalnim mandatom na tri godine, nakon čega je njen mandat produžavan na zahtjev vlasti BiH, a broj i struktura misije prilagođavani potrebama u skladu sa ukupnim djelovanjem EU u zemlji. Primarna ingerencija misije bila je pružanje podrške jačanju vladavine prava u zemlji, a misija je okončala svoj mandat 2012. godine. Misiji je bio povjerен mandat da nadgleda i pruža podršku različitim policijskim i agencijama za provođenje zakona, uključujući agencije na entitetskom, kantonalmnom/regionalnom i državnom nivou.¹⁰³

Nebrojeno puta ponovljeno opredjeljenje EU kao i zemalja članica o evropskoj budućnosti zemalja Balkana, ipak je u značajnoj mjeri relativizovano i dinamikom koja nije vezana za probleme unutar BiH i drugih zemalja Balkana. Postoji nekoliko faktora unutar same EU koji dodatno učvršćuju tezu da je za BiH i druge zemlje Zapadnog Balkana članstvo u EU „pokretna meta“.

Prvi od njih je prema riječima Hilliona trend „puzajuće (re)nacionalizacije“ procesa integracija koji je primjetan u posljednje

¹⁰² Marise Cremona: „*External Relations and External Competence of the European Union: The Emergence of an Integrated Policy*“ in G. de Búrca and P. Craig (eds.) *The Evolution of EU Law*, 2nd edition, OUP, 2011. (prev.aut.)

¹⁰³ The Status of Forces Agreement (SOFA) between the European Union and Bosnia and Herzegovina on the activities of the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina.

<http://www.eupm.org/Documents/4.2.EUPM%20SOFA%2olegal%20act.pdf>

vrijeme, i koji dovodi do primjetnog jačanja uloge Evropskog vijeća na uštrb Evropske komisije, kao i sve značajnijoj ulozi zemalja članica i njihovih institucija u procesu pridruživanja.¹⁰⁴ Takvo stanje prijeti da naruši vjerodostojnost procesa integracije, kao i kredibilnost glavnog mehanizma EU u odnosima sa zemljama Zapadnog Balkana – mehanizma uslovljavanja (conditionality). Osim slabljenja pozicije EU prema zemljama Zapadnog Balkana, takav proces dovodi do stvaranja nepovjerenja prema EU, jer se pred zemlje Zapadnog Balkana iznose stalno novi uslovi, takvo stanje omogućava dodatnu argumentaciju euroskepticima unutar samih zemalja Zapadnog Balkana.

U tom smislu, najupečatljiviji su primjeri Francuske i Njemačke. Prema izmjenama Francuskog Ustava iz 2008. godine koje su stupile na snagu sa ratifikacijom Lisabonskog sporazuma: „*Svaki zakon kojim se odabrava ratifikacija sporazuma koji odobrava priključenje zemlje EU će od strane predsjednika republike biti upućen na izjašnjavanje na referendumu*“. U istom pravcu se kretala i Njemačka koja je nakon odluke Saveznog ustavnog suda (Bundesverfassungsgericht) o Lisabonskom sporazumu, izmijenila Zakon o ratifikaciji sporazuma, na način da se Bundestag u značajnijoj mjeri uključuje u proces priključenja, na način da je Vlada obavezna zatražiti mišljenje Bundestaga prije davanja saglasnosti za otvaranje pregovora o članstvu.

Značajan problem leži i u činjenici, kako to Noutcheva primjećuje, da EU nema jasna pravila koja uređuju *state building*, kao i da *aquis communitare* ne uređuje jako širok prostor institucionalnog uređenja države.¹⁰⁵ Stoga i ne čudi da su brojne prepreke u jasnom definisanju uslova i indikatora uspjeha za zemlje potencijalne kandidate. Upravo dobar primjer takvog stanja predstavlja je pokušaj policijske reforme u BiH, gdje je EU izričito insistirala na određenom modelu, koji nije imao nikakvo uporište u odgovarajućim politikama EU ili zajedničkom EU modelu

¹⁰⁴ Christophe Hillion: „EU enlargement“ in P. Craig and G. de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law* (Oxford, Oxford University Press) (prev.aut.)

¹⁰⁵ Gergana Noutcheva: *Fake, „Partial and Imposed Compliance The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans“*, CEPs Working Document (2007) No. 274;

ustrojstva strukture policijskih snaga.¹⁰⁶ Štaviše, tadašnji visoki predstavnik Pedi Ešdaun je po vlastitom priznanju uvjerio Evropsku komisiju da uvrsti reformu policijskih struktura kao uslov za potpisivanje SAA. S obzirom na to da je predloženi model zahtijevao značajnu promjenu ustavne strukture zemlje, te da je prijedlog naišao na snažno protivljenje vođstva RS, cijeli je proces sveden na tehničku uspostavu koordinacijskih državnih policijskih agencija.¹⁰⁷

Ovakvi i slični primjeri znatno su kompromitovali pozicije EU, dajući snažnu argumentaciju kritičarima EU. Ono što je takođe veoma često isticano od strane brojnih komentatora, odnosi se na činjenicu da je međunarodna zajednica i EU dosta često nastupala nejedinstveno. Tako bivši sudija Ustavnog suda BiH Jozef Marko naglašava da je „*ono što je evidentno u BiH, jeste da suviše često međunarodna zajednica čak i sama EU ne priča jednim glasom već je podijeljena nacionalnim interesima i sferama uticaja*“.¹⁰⁸

Zaključak

Proces pridruživanja predstavlja okvir u kojem zemlje Zapadnog Balkana kroz proces europeizacije moraju ne samo usvojiti i realizovati zahtjeve EU koji se odnose na transponovanje zakonodavstva EU, već i izgraditi i stabilizovati institucije koje će to omogućiti. Korištenje politike uslovljavanja od strane EU u tom procesu, kao modela koji se pokazao uspješnim u prethodnim rundama proširenja, u slučaju zemalja Zapadnog Balkana i posebno BiH nije donio odgovarajuće rezultate. Ključni razlozi za to leže u različitim početnim pretpostavkama u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope, te nepostojanju širokog konzensusa među svim

¹⁰⁶ Florian Bieber: „Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans“, Special Issue: Unconditional Conditionality? The Impact of EU Conditionality in the Western Balkan, European Asia studies 2011.

¹⁰⁷ Local Ownership Absence in the Police Reform in Bosnia-Herzegovina By Kohsei Kurogi on November 6, 2013 http://www.e-ir.info/2013/11/06/local-ownership-absence-in-the-police-reform-in-bosnia-herzegovina/#_ftnref41

¹⁰⁸ Marko, J.: 2005. Post-conflict Reconstruction through State- and Nation-building: the Case of Bosnia and Herzegovina. European Diversity and Autonomy Papers - EDAP, (4). Available from: <http://www.eurac.edu/edap>

akterima u društvu o bezuslovnoj opredijeljenosti za proces pridruživanja, uprkos gotovo plebiscitarnoj podršci građana pridruživanju EU.

U slučaju BiH i samo prisustvo EU je bilo znatno robusnije i intruzivnije, imajući u vidu da je EU bila po prvi put uključena u proces građenja države autoritarnim metodama, kroz simbiotičku vezu sa visokim predstavnikom i širokim tzv. Bonskim ovlaštenjima koja su bila često korištena.

U svakom slučaju, odnos unutar EU prema priključenju Zapadnog Balkana i spremnost i odlučnost zemalja Zapadnog Balkana da preduzimaju bolne reforme u neraskidivoj su uzročno-posljedičnoj vezi. Što je odlučnost i dosljednost na strani zemalja Zapadnog Balkana u provođenju reformi snažnija, za očekivati je i veću podršku unutar same EU tom procesu. Međutim, i sam proces pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana bez snažne podrške EU i dosljednosti u ispunjavanju obećanja od strane EU i vrlo često uvažavanja specifičnosti procesa koji uključuje dodatno strpljenje i razumijevanje, biće dug put sa neizvjesnim ishodom.

7. Lokalni akteri

U kontinuitetu većina građana snažno podržava pridruživanje zemlje Evropskoj uniji.¹⁰⁹ U pravilu, gotovo sva istraživanja javnog mnjenja pokazuju dvotrećinsku ili još veću podršku integraciji zemlje u EU. Takva snažna i kontinuirana podrška građana procesu pridruživanja zemlje EU, dovela je do toga da većina političkih partija deklarativno svrstava pridruživanje EU u sam vrh prioriteta političkih programa. Međutim, posebno tokom predizbornih kampanja, pitanja vezana za pridruživanje EU uglavnom ostaju u sjeni nacionalne retorike i isticanja vitalnih nacionalnih interesa političkih predstavnika svake etničke grupe kao glavnih, magistralnih pravaca u njihovom političkom djelovanju.

Za sagledavanje odnosa političkih elita prema pridruživanju zemlje EU, odnosno ispunjavanju uslova za članstvo, potrebno je imati u vidu samu strukturu političkih elita u BiH. Sadašnja politička elita u BiH nastajala je sa početkom višestranačkog sistema u BiH početkom devedesetih. Njen najznačajniji dio oblikovan je za vrijeme ratnih sukoba i nacionalnih konfrontacija nakon rata, dakle, u periodu koji je bio karakterisan potpunim bezvlašćem i odsustvom vladavine prava, što je omogućilo tim političkim elitama da kroz direktne transfere iz budžeta, švercom različitih roba ili kroz ilegalnu privatizaciju državne imovine steknu enormno bogatstvo.

U tom smislu važno je imati u vidu relativno novi pojavnji oblik korupcije – zarobljavanje države, koji se javlja sa procesom tranzicije i koji je upravo i pojmovno definisan na primjerima zemalja Istočne i Jugoistočne Evrope. Korupcija kao problem snažno je izražena u tranzicionim društvima i „*dok je većina tipova korupcije usmjerena prema mijenjanju načina na koji se postojeći zakoni, pravila i regulativa implementiraju,*

¹⁰⁹ Istraživanje javnog mnjenja o EU integracijama u BiH 2013, Ipsos

*favorizovanjem davaoca mita, zarobljena država se odnosi na korupcione napore da se utiče na proces kreiranja zakona i pravila“.*¹¹⁰

Ovakav poseban oblik korupcije se upravo i javlja u vrijeme kolapsa snažne socijalističke države sa centralizovanim institucijama, kada novi akteri koriste nastali vakuum moći oblikujući nova pravila za vlastite potrebe. Upravo etnopoličke elite nastale neposredno prije i za vrijeme oružanog konflikta u BiH, tokom kojeg su stekle bogatstvo ogromnih razmjera, kontrolišući promet strateških resursa postaće ključni akteri procesa zarobljavanja države kroz kreiranje zakonskog okvira koji odgovara uskim partikularnim interesima političke elite.

Najbolji primjer takve prakse predstavlja proces privatizacije u BiH, koji je regulisan sa 13 različitih zakona na entitetском, kantonalm nivou i nivou distrikta, koji je mijenjan mnogo puta u zavisnosti od trenutnog interesa vladajućih struktura i njima bliskih kompanija u pojedinim procesima privatizacije, a posebno je bio favorizovan proces direktnе prodaje. Takav proces privatizacije koji je uslijedio nakon okončanja faze robusne postkonfliktne donatorske pomoći, u situaciji odsustva elementarne vladavine prava i institucionalnih okvira bio je ključni način za crpljenje ogromnih novčanih iznosa, kroz ilegalne transakcije političkim liderima i njima bliskim oligarhijama.

Ostvarivanje uticaja u državnim institucijama uske političke elite manifestovale su se kroz kljentelistička i/ili nepotistička postavljenja na ključne pozicije u državnim institucijama, pravosuđu, medijima, akademskoj zajednici itd. Potpuno brisanje granice između privatno-poslovnih interesa javnih zvaničnika i javnih interesa predstavlja karakteristiku svih formi zarobljene države. U periodu institucionalnog vakuma, nepostojanja vladavine prava i potpunog državnog diskontinuiteta, etnonacionalne elite uspjele su ostvariti potpunu i efektivnu kontrolu i uticaj nad svim ključnim društvenim institucijama,

¹¹⁰ Joel Hellman and Daniel Kaufmann: „*Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*“ Finance and Development, Quarterly magazine of International monetary fund, September 2001, Volume 38, Number 3 (prev.aut.)
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm> p 2

pružajući snažne otpore svim reformskim inicijativama koje su uglavnom dolazile od strane međunarodne zajednice.

Razmatrajući navedeno „*u kontekstu slabih država i nerazvijenog civilnog društva, takvi oblici uticaja imaju snažan uticaj na brzinu i pravac reformi, na kreiranje ekonomskih i političkih institucija i konačno na opšti kvalitet vladavine u tranzicijskim zemljama.*“¹¹¹ U tom smislu se posebno naglašava kompleksnost simultane političke i ekonomske tranzicije.¹¹² Stavljamajući ovakav, po sebi kompleksan proces u kontekst postkonfliktne izrazite etničke fragmentiranosti, on postaje još kompleksniji i neizvjesniji.

Iako je ubrzanim izbornim ciklusom (dvogodišnji izborni ciklus bio je provođen do 2002. od strane misije OSCE) i direktnom intervencijom visokog predstavnika, korištenjem Bonskih ovlaštenja dolazilo do personalnih smjena na svim pozicijima, ili čak do smjene vladajućih političkih partija, matrica funkcionisanja sistema i kanali ostvarivanja uticaja nisu se bitno mijenjali. U pravilu, kod svih personalnih smjena na ključnim pozicijama ili smjena vladajućih partija dolazilo je do ogromnih migracija iz gubitničkih ka partijama koje su osvojile vlast, tako da su vladajuće elite uspijevale regrutovati uvijek nove članove. U situacijama kada je dolazilo do personalnih promjena ili smjena vladajućih partija, slijedio je novi krug nepotističkih i klijentelističkih postavljenja na sve ključne pozicije u državnim institucijama i preduzećima i obezbjeđivanja kontrole na različite načine nad institucijama i subjektima koji se ne nalaze pod direktnom formalnom kontrolom.

Takva situacija dovela je do toga da je javni sektor, umjesto da bude podvrgnut procesu korjenitih reformi, postao svrha sam sebi, nastavljajući da neprirodno raste, krerirajući stalno nove administrativne procedure i dajući velika i nekontrolisana diskreciona ovlaštenja svim nivoima vlasti. Posljedica toga je bila stvaranje novih prilika za korupciju.

¹¹¹ Joel Hellman and Daniel Kaufmann: „*Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*“ Finance and Development, Quarterly magazine of International monetary fund September 2001, Volume 38, Number 3 (prev.aut.);

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm> p 2

¹¹² Claus Offe: „*Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe*“, Social Research, 58/4 (prev.aut.)

Ogroman dio BDP-a koji konzumiraju vlade na različitim nivoima vlasti (preko 50% BDP-a), bez elementarne transparentnosti i učešća građana u procesu donošenja odluka, potpuno je izopačio redoslijed prioriteta i javne interese stavio daleko ispod interesa uskog kruga etnonacionalnih političkih oligarhija.¹¹³ Ako fenomen zarobljene države posmatramo kao zatvoren krug, uticaji političkih elita i moćnih oligarhija se manifestuju u donošenju zakona koji su u njihovom interesu. Administrativnom korupcijom i političkim uticajem onemogućene su agencije za provođenje zakona da identifikuju ilegalne aktivnosti. Politički uticaj na pravosuđe sprečava procesuiranje velikih slučajeva korupcije, a sa medijima se krug zatvara, jer su oni ti koji služe za anesteziranje javnosti, odnosno predstavljanje potpuno iskrivljene liste društvenih prioriteta.

Stoga, ako na ovakve političke elite primijenimo racionalističku hipotezu odnosa troškova i dobiti, onda se može izvući zaključak da je primarni interes političkih elita u BiH održavanje *status quo*. Provođenje reformi u cilju jačanja vladavine prava i uspostave snažnih i nezavisnih institucija, što je preduslov procesu pridruživanja, vodilo bi u pravcu smanjivanja i gubitka ogromne moći i bogatstva koju imaju političke elite, a u značajnom broju slučajeva i njihovo procesuiranje. Vrlo dobar primjer takvog scenarija etnopolitičke elite u BiH imaju u susjednoj Hrvatskoj, gdje je okončanje pregovora o pridruživanju na kraju vodilo i do procesuiranja značajnog dijela političke elite uključujući i bivšeg lidera vladajuće HDZ i bivšeg premijera, kao i same političke partije HDZ koja je obavljala vlast u predmetnom periodu.

Stoga, u kontekstu racionalističke analize odnosa troškova i dobiti (cost-benefit) održavanje *status quo* se nameće kao dominantan kratkoročni interes etno-političke elite.

Otuda, postaje puno jasnija orijentacija etno-političkih elita na potenciranju i zaštiti tzv. vitalnih nacionalnih interesa, što zakonski okvir i institucionalni mehanizmi omogućuju kroz institut zaštite vitalnog

¹¹³ World Bank, Expenditure and Financial Accountability Assesment (PEFA) Bosnia and Herzegovina, Washington, 2014;
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/20358613/bosnia-herzegovina-public-expenditure-financial-accountability-assessment-pefa>

nacionalnog interesa u okviru parlamentarnih procedura. Pod zaštitom tzv. vitalnog nacionalnog interesa vrlo često se podvode pitanja koja zapravo uveliko izlaze iz okvira zaštite nacionalnog interesa i vrlo često predstavljaju zaštitu partikularnih interesa političkih elita i oligarhija.

Ukoliko posmatramo odnos političkih elita prema EU kroz prizmu konstruktivističke hipoteze odnosno logike prihvatljivosti, možemo zaključiti da se pozicije tri etno-političke elite znatno razlikuju, ali da im je ishodišna tačka identična. Ishodišna tačka se svodi na nepovjerenje prema politici EU i problematizovanje politike EU prema BiH. Bošnjačka politička elita je u značajnoj mjeri kritički nastrojena prema politikama EU, jer nisu u dovoljnoj mjeri na pozicijama stvaranja centralizovane građanske države na principu „jedan čovjek jedan glas“. Posebno je taj kriticizam naglašen i zbog napuštanja autoritarnog modela građenja države, koji je bio prisutan do 2005. godine. Opredjeljenje i podršku uspostavi centralizovane države bez podjele na entitete i kantone bošnjačka politička elita vidi i kao jednu vrstu „duga“ Evrope prema BiH zbog neodlučne uloge Evrope u ratnim sukobima tokom devedesetih u BiH. Trenutno državno uređenje je, shodno tome, za bošnjačku političku elitu rezultat ratnih sukoba, a Republika Srpska nastala na genocidu i njeno postojanje kao takve je potpuno neprihvatljivo. Stoga, pozicija EU na potrebi postizanja unutrašnjeg konsensuza između političkih elita u BiH oko izmjena ustava i reformi neophodnih za proces pridruživanja EU za bošnjačku političku elitu predstavlja najbolju potvrdu neprincipijelnosti EU prema BiH i odustajanja od vrijednosti na kojim je utemeljena EU.

Srpska politička elita, nasuprot tome, vidi naglašene zahtjeve iz EU u procesu pridruživanja EU u pravcu jačanja centralnog nivoa vlasti na uštrb entitetskih nadležnosti. Takav politički stav je učvršćen u periodu autoritarnog građanje države kada su visoki predstavnici nametnuli veliki broj zakona kojim se jačao centralni nivo vlasti, a brojni srpski političari i nosioci javnih funkcija smijenjeni zbog protivljenja tome. Dodatno je takav stav učvršćen nakon priznavanja prava na otcjepljenje Crnoj Gori i Kosovu, a EU optuživana za duple standarde zato što pravo na samoopredjeljenje nije priznato i Republici Srpskoj. Stoga je od strane političke elite u

Republici Srpskoj svaka vrsta inicijative ili prijedloga za jačanje centralnog nivoa vlasti unaprijed dočekana s podozrenjem i odbijanjem.

Pozicija hrvatske političke elite u BiH je da je trenutno uređenje države izrazito nepravedno imajući u vidu dvoentitetsku podjelu zemlje, gdje su jedino Hrvati kao konstitutivni narod praktično uskraćeni za zaštitu vlastitog interesa u okviru posebnog hrvatskog entiteta. Otuda zahtjevi za trećim hrvatskim entitetom bivaju aktuelizovani svaki put kada se otvori priča o ustavnim promjenama u BiH. Posebno je taj stav učvršćen nakon izbora Željka Komšića u Predsjedništvo BiH iz reda hrvatskog naroda, koji je prema mišljenju hrvatske političke elite izabran bošnjačkim glasovima i kao takav ne predstavlja hrvatski narod u BiH. U tom smislu, hrvatska politička elita vidi nedosljednost politike EU, jer pravo na vlastiti entitet nije priznato jedino hrvatskom narodu u BiH.

Dominantne paradigme i interesi političkih elita od okončanja ratnih sukoba na ovamo nisu se bitnije mijenjale, prije svega zbog potpune isključenosti građana i civilnog društva iz procesa donošenja odluka, što je u značajnoj mjeri onemogućavalo tzv. uticaj odozdo u smislu promjene društvenih prioriteta u praktičnoj političkoj ravni.

8. Rezultati procesa građenja države

Kao kriterijum procjene rezultata dvije decenije dugih napora na izgradnji države uzeta je ukupna funkcionalnost države i njenih ključnih institucija. Ranije su detaljno bili razmatrani zahtjevi EU koji su išli u pravcu uspostave i jačanja državnog nivoa vlasti (izvršne, zakonodavne i pravosudne vlasti). U ovom dijelu će stoga biti razmotreno funkcionisanje ovih institucija sa aspekta njihove funkcionalnosti, kapaciteta, nezavisnosti i održivosti. Razmatraće se ukupna sposobnost institucija da kreiraju zakone i politike, ali i kapacitet institucija da implementiraju zakone i politike. Ovakva analiza vodi ka odgovoru u kolikoj mjeri su naporci u okviru procesa građenja države bili uspješni. U prvom dijelu dat je pregled generalnog stanja u zemlji na osnovu indikatora koji mjere kvalitet upravljanja i standarde koji se odnose na demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava. Drugi dio ovog poglavlja razmatra stanje u okviru pojedinačnih stubova vlasti, kako bi se identifikovala njihova funkcionalnost.

Fukoova reinterpretacija poznate Klauzeviceve izreke, o politici kao nastavku rata, drugim sredstvima, veoma je dobar opis situacije u BiH dvije decenije nakon otpočinjanja procesa građenja države.¹¹⁴ Specifična ustavna struktura države stvorena međunarodnim sporazumom, a institucionalni kontekst, naknadno u velikoj mjeri oblikovan direktnim nametanjem ili pritiscima od strane visokog predstavnika, doveo je do stvaranja institucija koje veoma teško funkcionišu bez spoljnih podsticaja.¹¹⁵ Takve institucije nisu uspjеле bitno unaprijediti kvalitet upravljanja, vladavinu prava i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda¹¹⁶. Čak, smanjenjem operativnog uticaja visokog predstavnika, takve institucije postaju lak plijen političkim partijama, koje političkim imenovanjima i ucjenama finansiranjem bivaju podređene

¹¹⁴ Michael Foucault: Society must be Defended: Lectures at the Collège de France 1975–76, trans. D. Macey (London: Allen Lane/Penguin, 2003) (prev.aut.);

¹¹⁵ Chandler, D: Bosnia: Faking Democracy After Dayton, 2nd Edition, London, Pluto Press, 2000;

¹¹⁶The Worldwide Governance Indicators, World Bank 2013 Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010): The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

pojedinačnim i uskim partijskim interesima. Efikasno upravljanje je jednim dijelom onemogućeno mehanizmima veta koji su ugrađeni u sistem kreiranja politika, dok je zloupotreba ustavnih mehanizama stvorenih za obezbjeđivanje pravedne etničke zastupljenosti u državnim institucijama dovela do etnički motivisanog ponašanja izabralih nosilaca vlasti. Osim toga, nedovoljna koordinacija među različitim nivoima vlasti, kao i između institucija, dovodi do neusklađenosti kako u kreiranju, tako i u provođenju politika.

Kao posljedica komplikovanog državnog uređenja, koje karakteriše visok stepen asimetrije, BiH ima glomazan, etnički podijeljen i nesposoban državni aparat, koji konzumira oko 50% BDP-a. U isto vrijeme, državni aparat je opterećen administrativnim nedostacima i barijerama koje se ogledaju u kreiranju vladinih politika, upravljanju javnim finansijama i upravljanju ljudskim resursima.¹¹⁷ Za odgovarajuće upravljanje javnim finansijama nedostaju institucionalni kapaciteti, a sistemska korupcija podriva sistem prikupljanja poreza, javne nabavke i ukupnu budžetsku potrošnju, čime stotine miliona konvertibilnih maraka svake godine nestaje. Većina relevantnih izvještaja i studija prepoznaje složen sistem odlučivanja u BiH kao glavnu prepreku za efikasno upravljanje i evropske integracije.¹¹⁸ U proteklom periodu, brojne reforme povećale su sposobnost i kapacitet vlada, učinjeni su i naporci da se profesionalizuje državna služba, odvoje političke i tehničke funkcije, i poboljša zakonodavni i proces kreiranja politika.¹¹⁹ Međutim, kako je već naglašavano, reforme u zemlji su provođene pod isključivim vođstvom i nerijetko nametanjem od strane međunarodne zajednice, što je nakon povlačenja međunarodne zajednice iz operativnog upravljanja zemljom ostavilo vakuum moći, koji je u vrlo kratkom roku efikasno popunjeno od strane partijskih lidera i njima bliskih oligarhija koji su tako stečenu moć stavili u funkciju ostvarivanja i zaštite vlastitih partikularnih interesa. Snažna tehnička pomoć provođenju reformi nastavljena je i nakon okončanja autoritarne faze građenja države, međutim, politička volja za njihovo

¹¹⁷ World Bank, Expenditure and Financial Accountability Assesment (PEFA) Bosnia and Herzegovina, Washington, 2014

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/20358613/bosnia-herzegovina-public-expenditure-financial-accountability-assessment-pefa>

¹¹⁸ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2014*

¹¹⁹ http://www.idea.int/sod/worldwide/summary_bosnia_assess.cfm

provođenje od strane domaćih političkih elita je uporno izostajala. Kako Fukuyama naglašava, reforme su inherentno politički procesi, stoga i odsustvo političke volje za njihovo provođenje ne može ni na koji način biti kompenzovano kroz tehničku pomoć.¹²⁰

	Nations in Transit Ratings and Averaged Scores									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Electoral Process	3.25	3.00	3.00	3.00	3.00	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25
Civil Society	3.75	3.75	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50
Independent Media	4.00	4.00	4.00	4.25	4.50	4.50	4.75	4.75	4.75	4.75
National Democratic Governance	4.75	4.75	4.75	5.00	5.00	5.25	5.25	5.50	5.50	5.75
Local Democratic Governance	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75
Judicial Framework and Independence	4.25	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.25	4.25	4.25	4.25
Corruption	4.50	4.25	4.25	4.25	4.50	4.50	4.50	4.50	4.75	4.75
Democracy Score	4.18	4.07	4.04	4.11	4.18	4.25	4.32	4.36	4.39	4.43

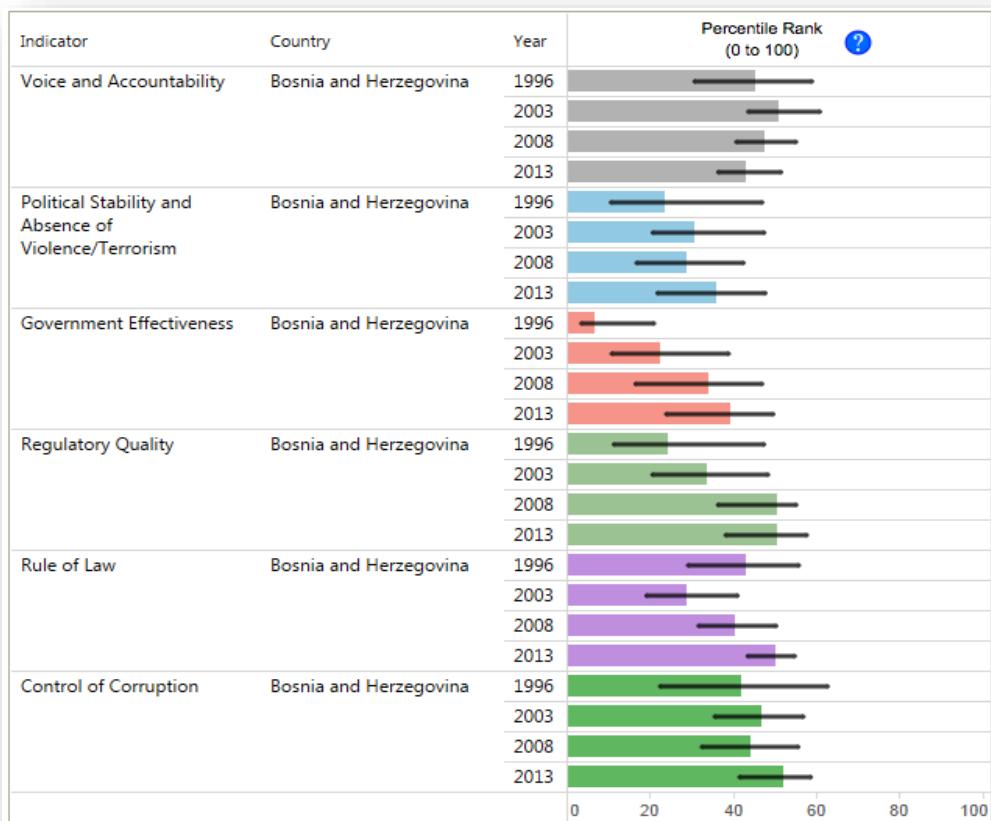
Nations in Transit 2014, Freedom House, Bosna i Hercegovina¹²¹

Studija Freedom House, Nations in Transit, pokazuje da zemlja od 2005. godine nije ostvarila gotovo nikakav napredak u ključnim oblastima demokratskog upravljanja, vladavine prava i zaštite ljudskih prava i sloboda. Čak su u pojedinim oblastima koje obuhvata ovo istraživanje zabilježeni negativni trendovi. Tako je osjetno pogoršanje stanja zabilježeno u oblasti demokratskog upravljanja za cijeli indeksni poen, a negativne trendove istraživanje je konstatovalo i u vezi sa nezavisnošću medija i stanjem korupcije, dok se ostali pokazatelji praktično nalaze na istom nivou kao i 2005. godine.

¹²⁰ Francis Fukuyama, *State building: Governance and World Order in 21st century*, Cornell University Press 2004. (prev.aut.)

¹²¹ Ocjene pokazatelja u istraživanju Nations in Transit odražavaju konsenzus akademskih saradnika ove institucije kao i autora studije. Ocjene su kreću na skali od 1 do 7, gdje 1 predstavlja najbolji skor, a 7 najlošiji

Indikatori upravljanja Instituta Svjetske banke pokazuju slično stanje u okviru gotovo svih 6 indikatora upravljanja koje istraživanje mjeri. Najuočljivije odsustvo napretka identificuju indikatori koji mjere odgovornost vlasti, vladavinu prava i stanje korupcije. Iz ovih indikatora moguće je iščitati odsustvo samoodrživosti, posebno izraženo u vezi indikatora koji mjeri odgovornost i kontrolu korupcije. Važna karakteristika situacije u zemlji je veliki raspon između normativnog i onog što se dešava u praksi, odnosno drugim riječima odsustvo dosljedne implementacije zakonskog okvira. Istraživanje organizacije Global Integrity, svrstava BiH među zemlje sa najmanjim stepenom implemenacije zakonskog okvira.¹²²



Indikatori upravljanja Instituta Svjetske banke

¹²² Global Integrity, Global Integrity Report Bosna i Hercegovina 2011, istraživanje rangira zemlje na skali od 0 do 100, na način da ocjenjuje kvalitet njihovog zakonskog okvira i stepen aktuelne implementacije. Zakonski okvir BiH je tako dobio ocjenu 92, dok stepen implementacije bilježi ocjenu 35.

8.1 Zakonodavna i izvršna vlast

Aneks 4 DPA koji predstavlja Ustav BiH, stvorio je kompleksnu strukturu koja se sastoji od dva entiteta: Federacije BiH (koju čini 10 kantona), Republike Srpske, kondominijuma dva entiteta – Brčko distrikta, te vlade na zajedničkom nivou države sa ograničenim ovlaštenjima. U skladu sa takvom ustavnom strukturom organizovana je i zakonodavna i izvršna vlast koja se sastoji od četrnaest vlada i parlamenta, na državnom, entitetskom, kantonalmom i nivou distrikta (Savjet ministara se sastoji od 9 ministarstava, a entitetske vlade su sastavljene od po 16 ministarstava, dok 10 kantonalnih vlada ima ukupno 95 ministarstava). Suštinski problem za funkcionisanje ukupne državne strukture predstavlja činjenica da zemlja u skladu sa ustavom nije uređena na principu subordinacije, odnosno hijerarhijskog odnosa viših nivoa vlasti prema nižim, već prema principu podijeljenih nadležnosti između različitih nivoa vlasti.¹²³ Dok je Republika Srpska uređena kao centralizovani entitet, Federacija BiH je sastavljena od 10 kantona. Iako velika po obimu, sa odgovarajućim resursima i utemeljena na dobrom zakonskim rješenjima, zakonodavna i izvršna vlast u BiH suočene su sa brojnim poteškoćama koje onemogućavaju dosljedno i efikasno izvršavanje funkcija koje proizilaze iz ustava i zakona. Stoga su se i uslovi od strane EU prema BiH još od Mape puta 2000. godine redovno odnosili na uspostavljanje funkcionalnije i efikasnije zakonodavne i izvršne vlasti.

Takva ustavna struktura svrstava BiH u red zemalja sa izuzetno velikim javnim sektorom na čije plate je utrošeno 13,1% BDP-a u 2011. godini, bilježeći tako kontinuiran rast sa 11,1 % BDP-a u 2006. godini. Dok su ostali tekući troškovi vlada u 2010. godini dostigli nivo od oko 15% BDP. Plate u javnom sektoru koji zapošljava ukupno 3,5% stanovništva, čineći relativno velik udio u radnoj snazi od oko 11% (isključujući preduzeća u državnom vlasništvu i zdravstvene radnike), a u ukupnoj zaposlenosti 19% u prosjeku su znatno veće od plata u privatnom sektoru.¹²⁴

¹²³ National Integrity System Study, Bosnia and Herzegovina 2013, Transparency International B&H

¹²⁴ Pregled javnih rashoda i institucija (PEIR) za Bosnu i Hercegovinu, Svjetska banka 28. februar 2012.

Nerijetko je slučaj da je zemlja bila suočena sa elementarnom nefunkcionalnošću institucija. Tako je nakon opštih izbora 2010. godine, Savjet ministara formiran tek nakon 16 mjeseci, u februaru 2012. godine, a parlament je konstituisan nakon 9 mjeseci. Nakon manje od šest mjeseci funkcionisanja počela je kriza vlasti kada je jedan od koalicionih partnera odstranjen iz vladajuće koalicije zbog odbijanja da da podršku usvajanju budžeta.¹²⁵ Veoma dobar pokazatelj funkcionalnosti izvršne vlasti predstavlja i podatak da u proteklih sedam godina Savjet ministara nikada nije pripremio budžet u zakonskom rokom do 15. oktobra.¹²⁶ Zanimljivi su podaci do kojih je došla nevladina organizacija Centri civilnih inicijativa prateći i poredeći efikasnost parlamenata u zemljama regiona. U mandatnom periodu 2010–2014. godine Parlamentarna skupština BiH je usvojila 85 zakona, od čega je samo 14 u potpunosti novih zakona, dok su se ostali odnosili na izmjene i dopune postojećih zakona.

Skupština Crne Gore je u istom periodu usvojila 403 zakona, odnosno skoro pet puta više od PS BiH. U istom periodu u kojem su dva puta održani parlamentarni izbori u Srbiji, Narodna skupština Srbije je usvojila 537 zakona ili šest puta više od PS BiH. A Hrvatski sabor, kao parlament zemlje članice EU, odnosno u tom periodu zemlje pred neposrednim ulaskom u EU, i koja je kao takva usvojila ogromnu većinu pravne stečevine EU, što je proces u kojem je BiH praktično tek na početku, usvojio je 861 zakon, što je čak deset puta više nego PS BiH.¹²⁷ Ovi pokazatelji zapravo oslikavaju u kojoj mjeri BiH po stepenu funkcionalnosti zakonodavne vlasti zaostaje čak i za zemljama nazužeg regiona.

Ni nakon izbora održanih 2014. godine situacija u vezi sa načinom na koji se upravlja zemljom nije promijenjena. Iako su nakon izbora 2014. godine vlade na svim nivoima formirane znantno brže u poređenju sa izborima 2010. godine, brojni su problemi pratili te procese odnosno nastali neposredno nakon uspostave vlada. Formiranje Vlade RS obilježio je skandal velikih razmjera, koji je doveo u pitanje legitimitet Vlade i zapravo

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23129877~menuPK:258604~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258599,00.html>

¹²⁵ Centri civilnih inicijativa: Monitoring izvještaj o radu Savjeta ministara 2010–2014

¹²⁶ Centri civilnih inicijativa: Monitoring izvještaj o radu Savjeta ministara 2010–2014

¹²⁷ Centri civilnih inicijativa: Monitoring izvještaj o radu Parlamentarne skupštine BiH 2010–2014.

pokazao da je politička korupcija temeljni princip funkcionisanja političkog sistema. Ubrzo nakon što je u javnost procurio snimak na kojem dotadašnja premijerka RS sa nepoznatim licima razgovora o kupovini podrške novoj Vladi na način da se poslanicima isplati novac ili drugi vid materijalne koristi u zamjenu za podršku novoj Vladi na čelu sa dotadašnjom premijerkom. MUP RS je stao u zaštitu premijerke, odbijajući da preduzme istražne radnje i tvrdeći da je snimak montiran bez izvršenog vještačenja.¹²⁸ Umjesto da otvori istragu o umiješanosti premijerke u korupciju, MUP RS izdaje nalog za pretres portala Klix.ba, koji je objavio snimak razgovora premijerke. Postupak MUP-a RS je od strane brojnih domaćih nevladinih i međunarodnih organizacija ocijenjen kao brutalno kršenje zakona, imajući u vidu pravo novinara na zaštitu izvora.¹²⁹ Pomenuta afera još uvijek nije dobila institucionalni epilog, a opozicija zahtijeva očitovanje parlamenta RS u vezi sa ovim pitanjem.

Vlada FBiH nije uspjela da izdrži ni stotinu dana od svog formiranja. Manje od tri mjeseca od formiranja Vlade, ministri iz Demokratske fronte, koji su zajedno sa SDA i HDZ-om činili koaliciju, podnijeli su ostavke. Kao razlozi za ostavke navedeni su nemogućnost dogovora oko načina izbora rukovodstava javnih preduzeća. Iz ovog je zapravo uočljivo da je primarni interes političkih partija nakon izbora stavljanje pod kontrolu plijena u vidu javnih preduzeća, posebno onih rijetkih koja su profitabilna. Iz ova posljednja dva primjera je uočljiva sva disfunkcionalnost političkog sistema u BiH. Isto tako, jasno je uočljivo da političke partije ne biraju sredstva kako bi zaštitile pozicije vlasti i kako bi osigurale pljen u vidu kontrole nad javnim preduzećima. Generalno gledano, funkcionalnost zakonodavne i izvršne vlasti u protekloj deceniji bilježi izrazito negativan trend, većina procesa u okviru političkog sistema utemeljena je na političkoj korupciji, dok je vladavina zakona podređena volontarizmu političkih elita.

¹²⁸ "Specijalno tužilaštvo potvrdilo da nije radilo vještačenje snimka u aferi dva papka", Klix, 16.04.2015 <http://www.klix.ba/vijesti/bih/specijalno-tuzilastvo-rs-potvrdilo-nije-radjeno-vjestacenje-snimka-o-aferi-dva-papka/150416092>

¹²⁹ „Neko mora odgovarati za upad u Klix“, Klix, 07.01.2015, <http://www.klix.ba/vijesti/bih/cci-neko-mora-odgovarati-za-upad-u-redakciju-klixa/150107055>

8.2 Pravosuđe

Uspostava funkcionalnog i nezavisnog pravosudnog sistema je visoko na listi prioriteta u gotovo svim dokumentima koji su postavljali uslove pred BiH koje treba ispuniti u procesu napredovanja ka integraciji u EU. U periodu autoritarnog upravljanja zemljom uspostavljene su državne pravosudne institucije Sud i Tužilaštvo BiH, Visoki sudske i tužilački savjet, ali i izvršena reforma procesnog zakonodavstva kao prepostavka funkcionisanja pravosudnog sistema. Uprkos toj činjenici, najveći problem pravosuđa i dalje leži u činjenici da u BiH postoje četiri skoro autonomna sudska sistema koji nemaju direktno vertikalno ustrojstvo nadležnosti ili u pojednim slučajevima nadležnosti nisu jasno uspostavljene, pa se preklapaju (nivo Bosne i Hercegovine, dva entitetska sistema: Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine), a to je zapravo posljedica ustavne strukture Bosne i Hercegovine. Postojanje autonomnih sudske sistema znači da politička vlast (parlamenti) donosi zakone koji uređuju sistem pravosuđa na određenoj teritoriji, pa i pored značajnih napora da se usklade određena zakonska rješenja, kako u vezi materijalnih tako i procesnih zakona, ona su još uvijek daleko od harmonizovanih. Kao posljedicu takvog stanja imamo nejednaku sudsку praksu i nejednako postupanje sudova u istim ili sličnim činjeničnim i pravnim situacijama.

Zbog ustavne strukture Bosne i Hercegovine, pitanje finansiranja rada sudova i tužilaštava je još komplikovanije. Naime, sudovi i tužilaštva se i dalje finansiraju iz 14 različitih budžeta, što svakako kapacite i resurse sudova čine veoma nesigurnim i neuravnoveženim. Ovakvo stanje omogućava prisustvo političkog uticaja na pravosuđe kroz proces budžetiranja i donošenja zakona. U izvještajima o napretku u kontinuitetu se upozorava još od 2006. godine na nedovoljan napredak u reformi pravosuđa.¹³⁰

¹³⁰ Negotiating Conditionality: An Updated Review of the European Union Progress Reports for Bosnia and Herzegovina Democratization policy Council by Patrick Dick November 2013 <http://democratizationpolicy.org/uimages/pdf/dpcpolicynotenewseries5.pdf>

Od početnih faza angažmana međunarodne zajednice, uspostava efikasnog i nezavisnog pravosuđa je kotirala vrlo visoko na listi prioriteta i bila uslov u svim fazama pridruživanja BiH. Međutim, kontinuirano odsustvo napretka i kontinuirane političke opstrukcije su dovele do toga da EU otvorи tzv. strukturalni dijalog sa BiH o pravosuđu. Ovo je novi mehanizam EU prvi put uspostavljen u BiH 2011. godine sa ciljem podrške reformi sektora pravde. Do sada su održane tematske sjednice između predstavnika EU i BiH vlasti o reformama neophodnim u daljem procesu integracije.¹³¹ Konkretnih rezultata ovog dijaloga za sada nije bilo osim identifikovanih preporuka.

Problem neizvršavanja pravnosnažnih sudske presude potvrđuje podređenost pravosuđa drugim granama vlasti i potpuno odsustvo vladavine prava u zemlji. Više od 80 presuda Ustavnog suda BiH nije provedeno, iako neprovođenje presude Ustavnog suda predstavlja krivično djelo.¹³² Politički pritisci na rad pravosudnih institucija su se vrlo često i javno manifestovali. Najeklatantniji primjer takvih pokušaja predstavlja upućivanje inicijative u Parlamentarnu skupštinu BiH za ukidanje državnog suda i tužilaštva od strane SNSD-a ili stalne najave i prijetnje organizovanjem referendumu u RS o Sudu i Tužilaštvu BiH.¹³³ Vrlo izražene su i javne optužbe i pritisci nosilaca političkih funkcija na račun sudija i tužilaca.

Iako su još 2003. godine doneseni procesni zakoni (krivični i građanski postupak) koji omogućavaju značajno bržu sudske proceduru, te i pored činjenice da je popunjeno sudijskih funkcija 96,52%, a tužilačkih 93,85%, najveći problem pravosuđa u Bosni i Hercegovini ostaje veliki broj neriješenih slučajeva i dugotrajni procesi.¹³⁴ Građani i pravni subjekti

¹³¹ Deset činjenica o strukturalnom dijalogu 10 Facts To Know About The EU-BiH Structured Dialogue On Justice <http://europa.ba/Default.aspx?id=87&lang=EN>

¹³² INTERVJU Zvonko Mijan, registrar Ustavnog suda BiH: „*Pravda koja malo kasni i ne ispunjava sve svoje ciljeve*“, Oslobođenje 16.11.2013. | PIŠE: Vildana SELIMBEGOVIĆ <http://www.oslobodenje.ba/vijesti/intervju/zvonko-mijan-registrar-ustavnog-suda-bih-pravda-koja-malo-kasni-i-ne-ispunjava-sve-svoje-ciljeve>

¹³³ SNSD i SDS protiv Suda i Tužilaštva BiH, 22. januar 2012, Aljazeera Balkans <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/snsd-i-sds-protiv-suda-i-tuzilastva-bih>

¹³⁴ Godišnji izvještaj Visokog sudskeg i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine za 2014. godinu.

veoma dugo moraju da čekaju da sudovi uopšte uzmu u rad njihove predmete, a put do realizacije pravde je dugotrajan i skup. Prema istraživanju World Bank Doing Business 2014. za rješavanje sudskog spora u BiH je potrebno 595 dana, što dovoljno govori o efikasnosti pravosudnog sistema u BiH.¹³⁵ Treba reći da su od strane Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine učinjeni određeni koraci kako bi se smanjio broj neriješenih predmeta, međutim prema Godišnjem izvještaju savjeta za 2012. godinu pred sudovima Bosne i Hercegovine na dan 01.01.2013. godine bilo je 2.112.622 neriješenih predmeta od kojih je 1.664.328 takozvanih komunalnih predmeta.¹³⁶ U poređenju sa 2011. godinom radi se o neznatnom smanjenju neriješenih predmeta, što znači da će problem istih još dugo biti glavna smetnja ubrzavanju sudskih postupaka i ostvarivanja prava na pristup sudu i pravdi u razumnom periodu.

Ukoliko procesuiranje korupcije, posebno političke korupcije i organizovanog kriminala, uzmemu kao ključni test nezavisnosti pravosuđa, s obzirom na to da su lica umiješana u takve aktivnosti u pravilu političari i visoko pozicionirani državni službenici koji su vrlo uticajni, moćni, te posjeduju značajna finansijska sredstva, onda se može zaključiti da je pravosuđe u BiH daleko od nezavisnosti. Izvještaj o napretku EU za 2014. godinu konstatiše da je BiH još uvijek daleko od efikasnog procesuiranja korupcije, a da se procesuiraju isključivo nižerangirani zvaničnici.¹³⁷

Brojne afere koje su u velikom broju bile i znatno medijski eksponirane, a nikada nisu dobile institucionalni odgovor, praktično ukazuju da je reforma pravosuđa donijela vrlo malo suštinskih promjena u funkcionisanju pravosudnog sistema, te da funkcionalnost pravosudnog sistema i njegova nezavisnost i dalje predstavlja gorući problem zemlje.

¹³⁵ Doing Business 2014

¹³⁶ Godišnji izvještaj Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine za 2014. godinu

¹³⁷ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014).

8.3 Javna administracija i javna preduzeća

Uspostavljanje efikasne i nezavisne javne administracije su bili uslovi postavljeni pred BiH još u okviru prioriteta koja je BiH trebala ispuniti prije počinjanja pregovora o SSP. U tom smislu uspostavljen je Ured koordinatora za reformu javne uprave (Public administration Reform Coordinator Office – PARCO), finansijski podržan od strane međunarodnih donatora i usvojena Strategija javne uprave 2006. godine. Međutim, rezultati u implementaciji strategije daleko su od planiranih. Razlozi za odsustvo napretka su naravno višestruki, jedan od osnovnih je nepostojanje mehanizma subordinacije, odnosno hijerarhijske organizacije u provođenju strategije i reforme u cjelini, imajući u vidu da se vode tri skoro odvojene reforme na enitetskim i državnom nivou sa tri različite institucije za provođenje zakona. Drugi isto tako važan razlog za odsustvo napretka je i nepostojanje političke volje za provođenje reformskih poteza koji bi označili smanjenje i usavršavanje javne administracije, koju političke partije još uvijek u znatnoj mjeri koriste za kupovinu socijalnog mira. Zapošljavanje po spiskovima sastavljenim od strane partijskih organa bilo je u više navrata predmet medijskog izvještavanja. Praksa partijskog zapošljavanja posebno je izražena u predizbornim periodima kao način osiguravanja podrške političkim partijama.

Ukupna uloga države u vlasničkoj strukturi kompanija u BiH je još uvijek vrlo značajna. Udio privatnog sektora u 2012. godini bio je na nivou oko 60% BDP-a.¹³⁸ One kompanije koje su bile privatizovane, uglavnom su prodavane u netransparentnim uslovima i vrlo često metodima direktnе pogodbe. Potpuni haos u institucionalnoj i zakonodavnoj organizaciji procesa privatizacije sa 13 različitih zakona i institucija na različitim nivoima od kantonalnih i entietskih do lokalnih, omogućavao je potpunu netransparentnost u procesu privatizacije, sa brojnim kršenjima zakona i ogromnim gubicima. Kompanije u državnom vlasništvu pod direktnom su kontrolom političkih partija i izvor su nelegalnog finansiranja političkih

¹³⁸ *ibid*

partija i direktnih transfera privatnim licima, što potvrđuju izvještaji službi za javnu reviziju.¹³⁹

Fukuyama ovakve strukture unutar javnog sektora definiše kao neopatrimonijalne mreže, odnosno mreže stvorene klijentelističkim postavljenjima koje imaju za cilj osigurati paralelnu vaninstitucionalnu kontrolu nad državnim resursima od strane političkih lidera.¹⁴⁰

¹³⁹ Transparency International BiH: Studija nacionalnog integriteta Izvještaji Ureda za reviziju Institucija F BiH <http://www.saifbih.ba/Home.aspx>

Izvještaji Službe za reviziju javnog sektora RS
<http://www.gsr-rs.org/>

Ured za reviziju institucija BiH
www.revizija.gov.ba/

¹⁴⁰ Francis Fukuyama: *State building: governance and world order in the 21st century*, Cornell University Press Ithaca, New York 2004 (prev.aut.)

8.4 Policija i agencije za provođenje zakona

Na reformi policijskih snaga međunarodna zajednica je radila čak i prije zvaničnih uslova postavljenih od strane EU. U to vrijeme OHR se intenzivno bavio pitanjima uspostavljanja državnih policijskih struktura.

U izvještaju EU o napretku 2014. godine, kao i u prethodnim konstatiše nezadovoljavajuća saradnja policijskih struktura i agencija za provođenje zakona. Isto tako se naglašava da je saradnja između pojedinih agencija nezadovoljavajuća i da se praktično svodi na neformalnu komunikaciju bez jasnih procedura. Naglašen je problem i preklapajućih i nejasnih ovlaštenja između različitih policijskih agencija.

Državne agencije, Agencija za istrage i zaštitu (State Investigation and Protection Agency – SIPA) i Obavještajno sigurnosna agencija (OSA) utemeljene su 2000. godine od strane visokog predstavnika i dugo vremena bile su direktno vođene od strane međunarodne zajednice kroz postavljanje rukovodstva i direktan nadzor nad radom. Međutim, ubrzo nakon prepuštanja nadzora nad njima domaćim vlastima one postaju klasičan primjer onoga što Chandler naziva virtuelnim insitucijama. Čelne pozicije su predmet direktnih međupartijskih dogovora, što najbolje ilustruje ponašanje tih agencija, koje je potpuno podređeno političkim uticajima.¹⁴¹ SIPA je na spektakularan način, u aprilu 2013. godine uhapsila predsjednika FBiH po nalogu Tužilaštva BiH bez ikakvih dokaza, što je potvrđio i Ustavni sud BiH.¹⁴² U isto vrijeme, vladao je u dužem vremenskom periodu potpuni medijski rat između direktora SIPA i glavnog tužioca koji se međusobno optužuju za ilegalne radnje.¹⁴³ Direktor OSA u nekoliko je navrata prijetio parlamentarcima prilikom podnošenja izvještaja o radu, dok je direktor SIPA

¹⁴¹ „Dogovor političkih partija nelegalan“, Radio Sarajevo, 13.01.2012. <http://www.radiosarajevo.ba/novost/71620>

¹⁴² „Ustavni sud prihvatio apelaciju Budimira“ Klix.ba, 24.05.2013. <http://www.klix.ba/vijesti/bih/ustavni-sud-bih-prihvatio-apelaciju-akvokata-zivka-budimira/130524086>

¹⁴³ „Razmatra se prijava Zupca protiv Salihovića“, Glas Srpske, 10.10.2013. http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Razmatra-se-prijava-Zupca-protiv-Salihovica/lat/136061.html

u više navrata bio suočen sa različitim sudskim postupcima, što nije bilo dovoljno da se otvori pitanje njegove smjene.¹⁴⁴

Poličksa reforma koja je provođena još od 2003. godine, te bila uslov za otpočinjanje pregovora o SSP kako je i ranije pominjano, izazvala je dosta kontroverzi. U toku 2004. EK je podržala izradu funkcionalnog pregleda policijskih struktura u BiH, kako bi bilo definisano u kojem pravcu reforma treba ići. U funkcionalnom pregledu je konstatovano da 15 različitih policijskih organa ne predstavlja slabost i naglašeno da i značajan broj zemalja unutar EU ima slične modele organizacije. Stoga su istaknute tri moguće opcije organizacije policijskih struktura, centralizovana, entetski organizovana ili organizovana po regionalnom modelu.

OHR se odlučio da podrži model koji predstavlja centralizaciju prilično decentralizovane policijske strukture sa 10 kantonalnih, 2 entetske i nekoliko državnih agencija. Ova reforma je izazvala i podijeljenja mišljenja između članica Savjeta za implementaciju mira zbog nepostojanja univerzalnog principa organizacije čak ni u zemljama EU. I pored insistiranja međunarodne zajednice, vlasti RS su odbile takav prijedlog. Kompromisno rješenje nađeno je u formiraju još tri agencije na državnom nivou, koje su još uvjek potpuno nefunkcionalne.¹⁴⁵ Najveći oponent jačanja državnih agencija su bile vlasti RS, sa zvaničnim obrazloženjem da ne dozvoljavaju prenos nadležnosti na državni nivo i da ne postoji jedinstveni evropski model organizacije policije. Uprkos skoro dvodecenijskim naporima na reformisanju policijskih struktura i agencija za provođenje zakona, na početku od strane šire međunarodne zajednice pod pokroviteljstvom UN policijske misije i OHR, te nakon toga u okviru procesa evropskih integracija pod direktnim nadzorom EU, one su i dalje suočene sa problemom nedovoljnih institucionalnih kapaciteta, gotovo nepostojeće međuinstitutionalne saradnje, te direktne političke kontrole nad njihovim radom i sveprisutne korupcije.

¹⁴⁴ „Džovo prijetio objavom neprimjerenih komunikacija“ Oslobođenje, A. Terzić, 20.12.2012. <http://www.oslobodenje.ba/vijesti/bih/dzuvo-prijetio-objavom-neprimjerenih-komunikacija>

¹⁴⁵ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini. Radni dokument osoblja Komisije* (Brisel: Evropska komisija, 2014).

8.5 Mediji

Pravni okvir koji se odnosi na formiranje i djelovanje nezavisnih medija utemeljen je na relevantim međunarodnim instrumentima i standardima i na najboljim evropskim praksama. Sloboda medija garantovana je Ustavom BiH, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (koja se u BiH primjenjuje direktno) i Zakonom o komunikacijama.¹⁴⁶ Zahvaljujući angažmanu međunarodne zajednice, BiH je prva od svih zemalja bivše Jugoslavije usvojila i zakone o slobodi pristupa informacijama. Takođe, vrlo važan korak u razvoju medija bila je i dekriminalizacija klevete. Reforma javnih emitera bila je dio svih paketa uslova još od Mape puta 2000. godine. Napori međunarodne zajednice na stvaranju javnog RTV sistema su okončani usvajanjem Zakona o javnom radio-televizijskom sistemu BiH 2005. godine¹⁴⁷ (javni RTV sistem se sastoji od četiri cjeline: dva entitetska, državni i korporacija kao krovna institucija javnog servisa), koji do danas nije rezultirao uspostavom funkcionalnog i nezavisnog sistema javnog RTV emitovanja.¹⁴⁸

Entitetski javni RTV servisi se nalaze pod efektivnom kontrolom vladajućih političkih partija i uglavnom odražavaju njihova gledišta. Kada su u pitanju privatni mediji, njihova uređivačka politika uglavnom zastupa uske interese vlasnika, koji se veoma često poklapaju sa interesima vladajućih političkih partija. Takva uređivačka politika rezultira finansijskom korišću koja se manifestuje kroz direktne transfere iz budžeta, poreske olakšice ili kupovinu marketinškog prostora od strane državnih institucija ili preduzeća.

Ocjena je brojnih posmatrača da jezik mržnje karakteriše djelovanje velikog broja medija i da, što je posebno zabrinjavajuće, u tome u značajnoj mjeri učestvuju i javni servisi.¹⁴⁹ Mediji su podijeljeni prema etničkom i

¹⁴⁶ Zakon o komunikacijama, Službeni glasnik BiH 31/03; Službeni glasnik 75/06

¹⁴⁷ Zakon o javom radio-televizijskom sistemu BiH Službeni glasnik BiH 75/05 i 35/09

¹⁴⁸BALKANSKI MEDIJSKI BAROMETAR BOSNA I HERCEGOVINA 2014, Friedrich Ebert Stiftung Sarajevo

¹⁴⁹ Helsinški komitet, *Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH za 2011. godinu* (Sarajevo: Helsinški komitet, 2012).

entitetskom principu, tako da ne pokrivaju cjelokupan društveni i politički spektar, već su parcijalno orijentisani i namijenjeni segmentima dominantno etnički podijeljene javnosti. S obzirom na to da su politički centri moći i odlučivanja ključni faktor finansijske egzistencije medija koji kreira uređivačku politiku, mediji nerijetko postaju oruđa u rukama političkih elita za međusobne obračune.¹⁵⁰ Najbolji primjer koji ilustruje ovakvu tvrdnju je obračun između dva entitska javna emitera koji su u žestokoj višemjesečnoj kampanji razmjenjivali teške međusobne optužbe, kao i optužbe na račun vodećih političkih ličnosti u oba entiteta.¹⁵¹

Opšta je ocjena brojnih istraživanja međunarodnih i domaćih organizacija da se situacija u pogledu uticaja na medije znatno pogoršala u posljednjih nekoliko godina.¹⁵² Pojačan je politički uticaj na nezavisnog regulatora (RAK) kroz nastojanje da na čelo te institucije dođe politički izabrano lice. Godinama je u Savjetu ministara BiH blokiran izbor generalnog direktora Regulatorne agencije za komunikacije upravo iz pomenutih razloga, što je bitno uticalo na rad same institucije. Lideri vladajućih političkih partija su, prilikom dogovora o formiranju Savjeta ministara, dogovorili raspodjelu čelnih mjeseta i u nezavisnim agencijama, uključujući RAK.¹⁵³ Opšta slika medijskih sloboda, stanja u medijima kao i slobode govora i mišljenja u proteklim godinama, nakon povlačenja međunarodne zajednice iz operativnog upravljanja zemljom doživljava izrazito negativan trend. Brojni su primjeri direktnih obračuna sa medijima koji kritikuju nosioce vlasti i/ili moćne tajkune, dok je jedan broj medija postao sredstvo u rukama političkih i finansijskih elita za obračun sa neistomišljenicima.

¹⁵⁰ BALKANSKI MEDIJSKI BAROMETAR BOSNA I HERCEGOVINA 2014, Friedrich Ebert Stiftung Sarajevo

¹⁵¹ Entitetske televizije u medijskom ratu, Slobodna Evropa 18.02.2011. http://www.slobodnaevropa.org/content/bih_mediji_novinari/2312690.html

¹⁵² Freedom of Press Bosnia Herzegovina 2014, Freedom House <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/bosnia-andherzegovina#.VXh8dOdAWpo>

¹⁵³ Odgađanje izbora bilo bi nagrada za vlasti, Dnevni list, M. Osmović, 11.04.2013. <http://www.idoconline.info/digitalarchive/public/index.cfm?fuseaction=serve&ElementId=837161>

9. Generalni zaključak

Nakon dvije decenije intenzivnog i robusnog procesa izgradnje države bez presedana u savremenoj istoriji Evrope, BiH i dalje ima veliki broj karakteristika *failed states*. Proces integracija u EU je u potpunoj blokadi, a zemlja još uvijek nije podnijela kandidaturu i kao takva nalazi se na začelju zemalja Zapadnog Balkana koje su u procesu pridruživanja EU, sa izuzetkom Kosova. Polazna situacija procesa gradnje države bila je izuzetno kompleksna. Dejtonski mirovni sporazum je predvidio vrlo decentralizovanu državnu strukturu bez elementarnih funkcija države na centralnom nivou vlasti. Primarna misija Dejtonskog mirovnog sporazuma je bila okončanje ratnih dejstava. Isto tako, potpuni institucionalni diskontinuitet sa predratnim periodom je takođe predstavljao poseban izazov. Takođe, BiH kao samostalna država u današnjim granicama kao politički subjekt nije postojala nikada u modernoj istoriji.

Uloga EU u procesu izgradnje države razmatrana je kroz prizmu racionalističke i konstruktivističke teorije. Iz perspektive racionalističke logike posljedica, odgovor na EU zahtjeve od strane političkih elita BiH se kretao od nametnutog pristanka do simuliranog prihvatanja. Pristup EU u okviru mehanizma uslovljavanja sa multilpliciranim fazama u okviru prepristupnih priprema je doveo do toga da je konačna nagrada, odnosno članstvo u EU, izgledalo kao „pokretna meta“ i kao takvo nije bilo dovoljno uvjerljiv podsticaj za provođenje reformi i ispunjavanje uslova EU. Isto tako, uslovi postavljeni za prelazak iz pojedine faze integracija u narednu bili su povezani sa veoma visokim troškovima, vrlo često drastično zadirući u ustavne odnose u zemlji. Takođe, zahtjevi EU su vrlo često vodili ka ograničavanju moći političkih lidera u BiH, što je za njihove partikularne interese imalo veoma značajne posljedice.

Vrlo slabi efekti socijalizacije su bili rezultat specifičnog istorijskog konteksta, ali i samog načina upravljanja zemljom od strane međunarodne zajednice, koji je posebno u ranim fazama gradnje države bio potpuno autoritaran.

Sam proces gradnje države, kako je naglašavano ranije, imao je dvije prelomne tačke. Prva prelomna tačka bila je 2000. godina kada je okončana isključivo autoritarna faza direktnog upravljanja zemljom od strane međunarodne zajednice. U ovoj fazi međunarodna zajednica oličena u OHR-u je direktno upravljala zemljom u saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama i institucijama (OSCE, IPTF, IMC itd.). Druga, kombinovana faza autoritarnog i *membership state buildinga*, u koju se EU direktno uključila u proces kroz postavljanje uslova koje BiH treba ispuniti u procesu pridruživanja u okviru SAP, trajala je od 2000. do 2005. godine. Ova faza je bila najintenzivnija u smislu izgradnje institucija i jačanja državnog nivoa vlasti. Treća faza procesa izgradnje države otpočela je 2005. godine, kada međunarodna zajednica u praksi odustaje od autoritarnih tzv. Bonskih ovlaštenja, iako su ona *de jure* ostala na snazi. U toj fazi EU se pojavljuje kao moderator, insistirajući na preuzimanju odgovornosti lokalnih elita za provođenje reformi i evropski put BiH.

Primarni cilj prve faze građenja države bio je stabilizacija države i fizička rekonstrukcija, te uspostava elementarnih funkcija upravljanja i pružanja bazičnih usluga od strane države. Nakon intenzivnijeg uključivanja EU u proces gradnje države, od 2000. godine primarni cilj postaje jačanje centralnog nivoa vlasti, gradnja institucija i jačanje kapaciteta i samoodrživost novouspostavljenih institucija. Generalni pristup EU prema BiH u okviru PSP nije se razlikovao od pristupa ostalim zemljama regiona, s tim da se na ispunjavanje uslova EU dosta oslanjala na OHR, u smislu nametanja zakona. Pristup koji se temeljio na mehanizmu uslovljavanja se javlja od 2000. godine sa postavljanjem prvog seta uslova za BiH od strane EU. S obzirom na to da je BiH zemlja sa ograničenim suverenitetom, i sami zahtjevi su zadirali u domen ustavnih nadležnosti i odnosa između entiteta i države. Stoga je njihovo prihvatanje od strane lokalnih aktera i bilo povezano sa znatno većim troškovima. Iako EU nije direktno i formalno insistirala na promjeni Ustava sve do presude Evropskog suda za ljudska prava iz 2009. godine, zahtjevi navođeni od samog početka 2000. godine direktno su zadirali u ustavnu materiju u smislu jačanja centralnog nivoa vlasti, što je stvaralo jake i direktne otpore takvim uslovima koji su dolazili iz RS. Takve otpore predstavnici RS su

pravdali dvostrukim standardima koje primjenjuje EU u odnosu na situaciju na Zapadnom Balkanu, prije svega na podršku nezavisnosti Kosova i Crne Gore.

Upravo ključna prelomna tačka u procesu gradnje države 2005. godine, koja je, iako ne potpuno jasno, razgraničila pojedine faze state buildinga, i pokazala da samoodrživost provedenih reformi i novouspostavljanih institucija predstavlja ogroman izazov. Bez dovoljno snažnih unutrašnjih zahtjeva tza reformama i institucijama, *conditionality* ne može dati očekivani rezultat, pogotovo ako je provođen uz korištenje autoritarnih ovlaštenja.¹⁵⁴

Iako je većina građana u kontinuitetu izražavala opredjeljenje za članstvo u EU, vrlo ograničena mogućnost uticaja na proces donošenja odluka sprečavala je značajniji uticaj građana na političke elite. Političke partije su vjerovatno jedina društvena institucija koja nije pretrpjela značajnije reforme od okončanja ratnih dejstava. Bez osnovne unutrašnje demokratije, organizovane na principu mafije, isključivo su vođene uskim partikularnim interesima stranačkih rukovodstava.

Nakon napuštanja upotrebe Bonskih ovlaštenja, dinamika ispunjavanja EU zahtjeva postala je bitno redukovana. Ta činjenica pokazuje da je uticaj mehanizma socijalizacije na ispunjavanje zahtjeva EU vrlo ograničenog dometa. Isto tako, racionalistička analiza odnosa potencijalnih troškova i dobiti (*cost-benefit*) domaćih donosilaca odluka o troškovima ispunjavanja EU zahtjeva uglavnom je pokazivala da su troškovi ispunjenja zahtjeva izuzetno visoki i povezani sa rizicima za političke elite. Prije svega, sve značajnije insistiranje EU na pitanjima vladavine prava, što je manifestovano i kroz promjene u procesu pregovora, odnosno otvaranje pregovora o članstvu sa poglavljima 23 i 24 koja regulišu pitanja vladavine prava, pravosuđa i sigurnosti, bilo je signal političkim elitama da bi napredak u procesu integracija ugrozio one političke elite koje su bile uključene u korupciju. Nakon iskustva Hrvatske u procesu pridruživanja, odnosno procesuiranja političkog rukovodstva zbog korupcije uključujući i

¹⁵⁴ Francis Fukuyama: „*State building: governance and world order in the 21st century*“, Cornell University Press Ithaca, New York 2004. (prev.aut.)

premijera, domaćim političkim elitama je postalo još jasnije da je proces integracija veoma rizičan.

S tim u vezi, Mungiu Pippidi veoma dobro uočava da je pristup EU zapravo utemeljen na pogrešnoj pretpostavci da politička volja za integracijom postoji i da problem leži isključivo u nedostatnim kapacitetima za realizaciju tog cilja.¹⁵⁵ Upravo primjer BiH potvrđuje svu pogrešnost pomenute pretpostavke, imajući u vidu brojne primjere, još od propasti tzv. aprilskog paketa ustavnih reformi, koji potvrđuju da stvarna politička volja za implementaciju reformi neophodnih za napredak u procesu integracije nikada nije postojala. U većini reformskih procesa matrica je bila identična. Nakon dugotrajnih pregovora, čak i kada bi došlo do postizanja konsenzusa oko reformskih procesa pod pritiskom međunarodnih aktera, implementacija je bila onemogućena na način da se nisu osiguravala dostatna sredstva za uspostavu institucija koje su bile predmet konsenzusa ili uspostavljenjem direktne političke kontrole nad formiranim insitucijama, kroz nepotistička ili klijentelistička imenovanja rukovodstva.

Postkonfliktni kontekst, duboka etnička i politička podijeljenost društva, nepostojanje konsenzusa o temeljnim pitanjima vezanim za organizaciju i funkcionisanje države, uz stalna nastojanja dvije od tri etničke grupe za većim stepenom autonomije, su faktori koji su u velikoj mjeri obilježili proces integracije zemlje u EU. Kako navodi Noutcheva, ovakve okolnosti mogu voditi čak i prema otvorenoj mobilizaciji protiv uslova koje postavlja EU, što je u značajnoj mjeri bio slučaj u BiH. Uticaj uslova koje postavlja EU na postavljanje prioriteta i refromske agende je nesporan, međutim nedovoljna konzistentnost uslova je političke elite u BiH držala u uvjerenju da će EU, ukoliko oni dovoljno dugo odbijaju zahtjeve, ipak spustiti ljestvicu za implementaciju predlaganih zahtjeva. Ipak, ono što je sve vrijeme procesa integracija u BiH nedostajalo je postojanje najšireg društvenog konsenzusa o reformama za priključenje EU. I pored velike podrške građana procesu pridruživanja EU, političke

¹⁵⁵ Alina Mungiu Pippidi: „A house of cards? Building the rule of law in the Balkans“ in James Rupnik (ed) ‘The Western Balkans and The EU: „The Hour of Europe“’, Chalillot Papers June 2011.

elite u BiH su tokom čitavog postratnog perioda vješto instrumentalizovale nizak nivo međuetničkog povjerenja, dižući međuetničke tenzije i stvarajući atmosferu straha. Logika iza ovakvog ponašanja je vrlo jasna, ona se bazirala na tome da se u stvorenoj atmosferi straha pažnja fokusira na etničku homogenizaciju umjesto na goruće ekonomske i društvene probleme, na čijem rješavanju političke partije ne samo da nisu radile, već su intenzivno doprinosile njihovom produblјivanju. Opredijeljenost političkih elita prema EU integracijama je sve vrijeme bila deklarativne prirode, bez stvarne volje za implementacijom reformi.

One reforme koje su implementirane, mahom uz pritisak i nametanje od strane međunarodne zajednice, u praksi su se pokazale kao neodržive. Nastali vakuum moći nakon prestanka korištenja autoritarnih metoda građenja države, političke partije su vrlo brzo popunile kroz klijentelistička i nepotistička imenovanja u institucije vlasti. Pokazalo se da je samoodrživost tako uspostavljenih institucija i nakon dvadeset godina procesa gradnje države još uvijek veliki izazov. Pridruživanjem Hrvatske EU, i otpočinjanjem pregovora sa EU od strane Srbije i Crne Gore, BiH i Kosovo ostaju dvije zemlje kojima EU očigledno treba posvetiti dodatni napor kako bi izašle iz trenutnog zastoja i političke krize.

Nakon petnaest godina od prvog formalnog opredjeljenja ka integraciji Balkana, sve su prisutniji glasovi da EU treba preispitati svoju politiku prema zemljama Zapadnog Balkana i da odgovor na složene izazove na Balkanu ne može biti samo repliciranje modela primijenjenog prema zemljama Centralne i Istočne Evrope.¹⁵⁶ Posljedice neuspjeha ili dugoročne stagnacije na Balkanu bi mogle biti vrlo opasne za EU, prije svega jer bi to dovelo do toga da EU bude dugoročno uvučena u vođenje protektorata u nedovršenim zemljama na Balkanu, što bi imalo značajne političke i finansijske implikacije. Stoga, kako to Krastev naglašava, EU na Balkanu se opredjeljuje između proširenja i imperije, što svakako ima uticaj na ulogu EU kao globalnog aktera.¹⁵⁷

¹⁵⁶ James Rupnik: „The Balkans as European Question“, in the „The Western Balkan and the EU: The Hour Europe“, James Rupnik (ed), Chalillot Papers June 2011. (prev.aut.)

¹⁵⁷ Ivan Krastev: „European Union and the Balkans: Enlargement or empire?“ German Marshall Fund <http://trends.gmfus.org/doc/Krastev%20Paper.pdf>

Ono što se čini kao ispravan odgovor na izostanak rezultata EU na uspostavljanju funkcionalne institucionalne strukture u BiH, jeste razvoj *acquis communautaire* i politika koje bi na precizan i jasan način definisale uspostavljanje i funkcionisanje države i institucija u procesu građenja države. Sasvim je jasno da će potreba za ovakvim pristupom u budućnosti samo rasti, i to i u drugim situacijama, a ne nužno samo na Balkanu, gdje bez ikakve sumnje i dalje ostaju brojni izazovi u ovom procesu.

U tom smislu upozorenje Štefana Lenea, od prije deset i više godina, danas se čini aktuelnije nego ikada: „*EU će ili uspjeti da uspješno apsorbuje region u svoje vlastite strukture ili rizikuje uvoz nestabilnosti u različitim formama, uključujući nekontrolisane migracije, trafiking ... Kredibilitet EU kao međunarodnog aktera, stoga u velikoj mjeri zavisi od uspjeha na Balkanu. Ako ne uspije osigurati dugoročnu stabilnost u svom neposrednom susjedstvu, teško da treba i pokušati bilo gdje drugdje. U svakom slučaju, vrijeme kada je bilo moguće prebacivati odgovornost na transatlantske partnere je nepovratno prošlo.*“¹⁵⁸

¹⁵⁸ Stefan Lehne: Has the ‘Hour of Europe’ come at last? The EU’s strategy for the Balkans, in The Western Balkan moving on ED Judith Bath Chaillot paper, 2004. (prev.aut.)

Literatura:

Akademski izvori

1. Acemoglu D. and Robinson J.: „*Why Nations Fail the origins of power, prosperity and poverty*“ (Crown Business Retrieved March 2012);
2. Anastasakis O. and Bechev D.: „*EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*“, (South East European Programme, European Studies Programme, St. Anthony' Centre Programme, University of Oxford, April 2003);
3. Balfour R. and Stratulat C.: „*Between engagement and cold feet: ten years of the EU in the Western Balkans*“ in Eviola Prifti (ed) The European future of the Western Balkans: Thessaloniki@10 (2003–2013)' (EUISS 2013);
4. Balkan Media Barometar Bosnia and Herzegovina, (Friedrich Ebert Stiftung, 2011, Sarajevo)
http://www.fes.ba/publikacije/2012/BMB/FES%20%20BMB%20BiH%202011_book%20BHS%2010_2_2012.pdf;
5. Bieber F.: „*Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans*“, (2011), Europe-Asia Studies, 63 (10): 1783–1802;
6. Cameron F.: „*The EU and Balkans: Looking back, looking forward*“, in Deimmel J and Meurs W (eds.): „*The Balkan prism: A retrospective by policy-makers and analysts*“, (2007) Munchen;
7. Center for Civic Initiatives: Monitoring report of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, 2013;
8. Center for Civic Initiatives: Monitoring report of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, 2013;
9. Chandler D.: „*The EU and Bosnia: Normative Power and Liberal Peace*“, Sarejevo EUPF7 Conference ‘Delivering Just and Durable Peace? Evaluating EU Peacebuilding strategies in the Western Balkan’

- http://www4.lu.se/upload/LUPDF/Samhallsvetenskap/Just_and_Durable_Peace/DavidChandlerEUandBosnia.pdf;
- 10. Chandler D.: „*Bosnia: Faking Democracy After Dayton*“, (2nd Edition, London, Pluto Press, 2000);
 - 11. Cremona M.: „*External Relations and External Competence of the European Union: The Emergence of an Integrated Policy*“ in Búrca G. and Craig P (eds.) *The Evolution of EU Law*, (2nd edition, OUP, 2011);
 - 12. Crisis group Europe, Bosnia's stalled police reform: No Progress, No EU, Crisis group Europe Report N°164 – 6 September 2005;
 - 13. Dick P.: „*Negotiating Conditionality: An Updated Review of the European Union Progress Reports for Bosnia and Herzegovina*“ Democratization policy Council 2013;
<http://democratizationpolicy.org/uimages/pdf/dpcpolicynotenewseries5.pdf>
 - 14. Divjak, B. and Pugh M.: „*Political Economy of corruption in Bosnia and Herzegovina*“, International Peacekeeping Volume 15, Number 3, June 2008, pp. 373–386(14);
 - 15. Divjak, B. (ed): National Integrity System Study, Bosnia and Herzegovina 2013, Transparency International B&H;
 - 16. Elbasani A.: „*The Stabilisation and Association Process in the Balkans: Overload Agenda and Weak Incentives?*“, 3 EUI Working Papers SPS, 2008;
 - 17. European Stability Initiative, Lost in the Bosnian labyrinth: Why the Sejdic-Finci case should not block an EU application, ESI discussion paper 7 October 2013
http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_143.pdf;
 - 18. European Stability Initiative, Houdini in Bosnia How to unlock the EU accession process, ESI discussion paper 17 October 2013,
http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_144.pdf;
 - 19. Fukuyama F.: „*State building: governance and world order in the 21st century*“, (Cornell University Press Ithaca, New York 2004);

20. Giovanni G.: „*Pioneering Foreign Policy: The EU Special Representatives*“, European Institute for Security Studies Chaillot Paper, No.106, Paris 2007;
21. Global Integrity, Global integrity Report 2011, Bosnia and Herzegovina;
22. Hadžović, D., Kržalić, A. and Kovačević, A.: „*Pregled stanja u oblasti policije u BiH*“, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2013;
23. Hellman J. and Kaufmann D.: „*Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*“ Finance and Development, Quaterly magazine of International monetary fund September 2001, Volume 38, Number 3
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm> ;
24. Helsinški komitet: „*Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH za 2011. godinu*“ (Sarajevo: Helsinški komitet, 2012);
25. Kaufmann D. Kraay A. and Mastruzzi M.: „*The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues*“, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430 (2010)
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130;
26. Knaus G. and Cox M.: „*The 'Helsinki Moment' in Southeastern Europe*“, Journal of Democracy, Volume 16, (2005) Number 1;
27. Knaus G. and Cox M.: „*Bosnia and Herzegovina: Europeanisation by decree?*“ in „*The Western Balkans: moving on 2004*“ Edited by Judy Batt Chaillot Paper
<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cpo70.pdf>;
28. Krastev I.: „*European Union and the Balkans: enlargement or empire?*“ Transatlantic trends German Marshall Fund
<http://trends.gmfus.org/doc/Krastev%20Paper.pdf>;
29. Kurogi K.: „*Local Ownership Absence in the Police Reform in Bosnia-Herzegovina*“, 2013, http://www.e-ir.info/2013/11/06/local-ownership-absence-in-the-police-reform-in-bosnia-herzegovina/#_ftnref41;

30. Lehne S.: „*Has the ‘Hour of Europe’ come at last? The EU’s strategy for the Balkans*“ in Batt J (ed.): “The Western Balkans: Moving On” Paris: EU ISS (2004);
31. Lindvall D.: „*The Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina*“ An Analysis of the Police Reform Negotiations (University of Stockholm 2009);
32. Lovrenović, I.: „*Povijest nezavršenog rata*“, (Novi Liber 2010, Zagreb);
33. Marko J.: „*Post-conflict Reconstruction through State- and Nation-building: the Case of Bosnia and Herzegovina*“ European Diversity and Autonomy Papers - EDAP, (4) (2005) Available from:
<http://www.eurac.edu/edap>;
34. Moravcsik A. and Vachudova M.: „*National Interests, State Power and EU Enlargement*“, (2003) East European Politics & Societies;
35. Mungiu Pippidi: „*A house of cards? Building the rule of law in the Balkans*“ in Rupnik J. (ed) „*The Western Balkans and The EU: The Hour of Europe*“, Chalillot Papers, June 2011;
36. Noutcheva G., Faké: „*Partial and Imposed Compliance The Limits of the EU’s Normative Power in the Western Balkans*“, CEPS Working Document (2007) No. 274;
37. Noucheva G.: „*European Foreign policy and challenges of Balkan Accession, Conditionality, Legitimacy and compliance*“, (Roudledge 2012);
38. Nations in Transit 2013, Freedom House, Bosnia and Herzegovina (2004–2013);
39. Offe C.: „*Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe*“, Social Research, 58/4, (1991) 865-92;
40. Panke, D.: „*How To Combine Rationalist and Constructivist Accounts of International Politics. Building Bridges on Terra Firma*“ Center for European Studies (2005);
41. Peter M.: „*Shifting Contours of International State building practices in Bosnia and Herzegovina*“ in Sarajlic E. and Marko D., (eds.) „*State or Nation? The Challenges of Political Transition in Bosnia and*

Herzegovina“ Sarajevo 2011, Center for Interdisciplinary Postgraduate Study University of Sarajevo;

42. Pregled javnih rashoda i institucija (PEIR) za Bosnu i Hercegovinu, Svjetska banka, 28. februar 2012; <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23129877~menuPK:258604~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258599,00.html>;
43. Radaelli C.: Europeanisation: Solution or problem?, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>;
44. Rupnik J.: „*The Balkans as European Question*“ in „*The Western Balkans and The EU: 'The Hour of Europe'*“, James Rupnik (ed), (Chalillot Papers June 2011);
45. Røren P.: „*When Membership Becomes Insufficient: Norm Diffusion the European Union and Bosnia and Herzegovina*“ University of Life Sciences/NUPI (2013), http://www.academia.edu/3354061/When_Membership_Becomes_Insufficient_Norm_Diffusion_the_European_Union_and_Bosnia-Herzegovina
46. Schimmelfennig F. and Sedelmeier U.: „*Theorising EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research*“ Journal of European public policy, 9 (4) (2002). 500–528;
47. Schimmelfennig F. and Sedelmeier U.: „*Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*“, Journal of European Public Policy 11:4 (2004): 669–687;
48. Schimmelfennig F.: „*Europeanization beyond the member states*“, (ETH Zurich 2010);
49. Sebastian S.: „*Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in BiH*“, (FRIDE November 2007);
50. Smith K.: „*Enlargement and European Order*“ in Christopher Hill and Michael Smith, Enlargement International relations and European Union, OUP 2005;

51. Wendt A.: Social Theory of International Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 1999);
52. Zelonka J.: „*Europe as empire – the nature of the enlarged European union*“, (Oxford University Press, Oxford, 2007).

Zvanični izvori (EU i BiH)

1. Resolution 1031 (1995): *Adopted by the Security Council at its 3607th meeting, on 15 December 1995*;
2. Conclusions Of The Peace Implementation Conference Held At Lancaster House London, London, 8 December 1995;
3. OHR: Key events since Dayton http://www.ohr.int/ohr-info/key-events/default.asp?content_id=35971;
4. Conclusions of the Peace Implementation Council met in Bonn on 9 and 10 December 1997;
5. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, „*Resolution on strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*“, 23 June 2004;
6. European Commision for Democracy Through Law (Venice Commision): Opinion on the Constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative CDL-AD (2005) 004 Venice, 11 March 2005;
7. PIC Steering Board meeting in Brussels on 26 and 27 February 2008: „*5+2 agenda*“ http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=46773;
8. Conclusions of the Presidency, Santa Maria da Feira European Council, 19 and 20 june 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/feii_en.htm;
9. Council Regulation (EC) No 533/2004 of 22 March 2004 on the establishment of European partnerships in the framework of the stabilisation and association process, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0533:EN:NOT>

10. Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1085:EN:NOT>
11. Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD);
12. EU Road map 2000
<http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf>;
13. Bosnia and Herzegovina: Commission approves Feasibility Study, European Commission - IP/03/1563 18/11/2003
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1563_en.htm;
14. Council Decision 2008/211/EC of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2006/55/EC;
15. Zagreb Summit Final declaration 2000
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html;
16. EU-Western Balkans Summit –Declaration Thessaloniki, 21 June 2003
10229/03 (Presse 163)
<http://www.cespi.it/STOCCHIERO/dossierBalcani/dich-Salonicco.PDF>
17. Bosnia and Herzegovina: Commission approves Feasibility Study, European Commission - IP/03/1563 18/11/2003
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1563_en.htm;
18. Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union/*
COM/2003/0692 final */ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEX_Xnumdoc&lg=en&numdoc=503DCo692;
19. EU Commission recommends opening Stabilisation and Association Agreement negotiations with Bosnia and Herzegovina (21 October 2005: Brussels) http://www.europa.eu/articles/en/article_5169_en.htm;

20. European Court of Human Rights, Grand Chamber, Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, nos. 27996/06 and 34836/06, 22 December 2009;
21. General Affairs Council, Brussels 7 December 2009, pt 39, Press Release 17217/09;
22. Council Joint Action of 11 March 2002 on the appointment of the EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina (2002/211/CFSP) <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/L70-13.3.2002.pdf>;
23. European Security Strategy -Bosnia and Herzegovina – Comprehensive Policy, adopted by the Europea Council, 17/18 June 2004;
24. Council decison 2011/426/CFSPof 18 July 2011appointing the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0030:0033:en:PDF>;
25. The Status of Forces Agreement (SOFA) between the European Union and Bosnia and Herzegovina on the activities of the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina. <http://www.eupm.org/Documents/4.2.EUPM%20SOFA%2olegislati ve%20act.pdf>;
26. Istraživanje javnog mnjenja u BiH 28.02.2013, Ipsos public Affairs Sarajevo for Directorate of European Integration Bosnia and Herzegovina 2013;
27. Eu Delegation BiH: 10 Facts To Know About The EU-BiH Structured Dialogue On Justice <http://europa.ba/Default.aspx?id=87&lang=EN>;
28. Statement by EC Commissioner Rehn on the police reform negotiations in Bosnia and Herzegovina (BiH), following his meeting with the European Union Special Representative Paddy Ashdown http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-pr/default.asp?content_id=35383;

29. Communiqué by the PIC Steering Board Sarajevo PIC SB Political Directors | 24/6/2005,
http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=34918;
30. 100 Days to Make History OHR Sarajevo | 24/5/2006
http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=37226;
31. Communiqué by the PIC Steering Board PIC SB | 27/2/2007
http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=39236;
32. Decision Establishing the Police Restructuring Commission, OHR 5/7/2004
http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-key-doc/default.asp?content_id=34149;
33. OHR, Decision Enacting the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, October 19 2007;
34. European Commission, Ambassador Korkoulas welcomes the signature of the Stabilisation and Association Agreement with Bosnia and Herzegovina. Press Release, 16.06.2008;
35. Council conclusions on Bosnia and Herzegovina, 3076th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 21 March 2011;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/120066.pdf;
36. Godišnji izvještaj Visokog sudskeg i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine za 2008. godinu (www.hjpc.ba);
37. Godišnji izvještaj Visokog sudskeg i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine za 2012. godinu (www.hjpc.ba);
38. EU progress report 2013;
39. Audit offices reports of the BiH, FBiH and RS;
40. *Zakon o komunikacijama*, Službeni glasnik BiH 31/03: Službeni glasnik 75/06;
41. *Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu BiH*, Službeni glasnik BiH 75/05 i 35/09.

Medijski izvori:

1. Šajinović D., Vikiliks: „*Podmićivanjem oborili aprilske pakete*“, Nezavisne novine 03.09.2011
<http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Vikiliks-Podmicivanjem-oborili-aprilski-paket-104391.html>;
2. Sporazum SDP – SNSD, Aljazeera Balkans
<http://balkans.aljazeera.net/vijesti/sporazum-sdp-i-snsd>
3. Omeragic D, ‘OHR calls on MPs not to support amendments to Elektroprenos law’, Oslobođenje 11.12.2013.
<http://www.oslobodenje.ba/daily-news/ohr-calls-on-mps-not-to-support-amendments-to-elektroprenos-law>;
4. Selimbegovic V.: „*Intervju Zvonko Mijan, registrar Ustavnog suda BiH: Pravda koja malo kasni i ne ispunjava sve svoje ciljeve*“ Oslobođenje 16.11.2013.
<http://www.oslobodenje.ba/vijesti/intervju/zvonko-mijan-registrar-ustavnog-suda-bih-pravda-koja-malo-kasni-i-ne-ispunjava-sve-svoje-ciljeve>;
5. „*SNSD i SDS protiv Suda i Tužilaštva BiH*“, Aljazeera Balkans, 22.01.2012. <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/snsd-i-sds-protiv-suda-i-tuzilastva-bih>;
6. „*Dogovor političkih partija nelegalan*“, Radio Sarajevo 13. januar 2012. <http://www.radiosarajevo.ba/novost/71620>;
7. „*Razmatra se prijava Zupca protiv Salihovića*“, Glas Srpske 2013. http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Razmatra-se-prijava-Zupca-protiv-Salihovica/lat/136061.html;
8. „*Džuvo prijeti objavom neprimjerenih komunikacija*“ Oslobođenje 2012. <http://www.oslobodenje.ba/vijesti/bih/dzuvo-prijetio-objavom-neprimjerenih-komunikacija>;
9. Intervju sa Borkom Rudić, generalnom sekretarkom Udruženja novinara BHN, Banja Luka, juni 2012;
10. „*Entitetske televizije u međusobnom ratu*“, Slobodna Evropa http://www.slobodnaevropa.org/content/bih_mediji_novinari/2312690.html;

11. „*WikiLeaks o padu aprilskog paketa ustavnih promjena*“, DW 04.09.2011. <http://www.dw.de/wikileaks-o-padu-aprilskog-paketa-ustavnih-promjena/a-15363510>;
12. Senada Šelo Šabić: Will the new initiative for Bosnia and Herzegovina Succeed, Balkans inEurope Policy Blog, Center for South East European Studies, Graz, November 14, 2014.
13. Wigemark: „*Zadovoljni smo ostvarenim napretkom u provođenju reformi*“ Vijesti.ba 09.10.2015.
<http://m.vijesti.ba/clanak/281253/zadovoljni-smo-ostvarenim-napretkom-u-provodenju-reformi>;
14. Mogerini: „*EU prijeti raspad bez kolektivnog odgovora na migrante*“, Vijesti, 29.10.2015. <http://www.vijesti.me/specijali/mogerini-eu-prijjeti-raspad-bez-kolektivnog-odgovora-na-migrate-857928>;
15. Merkel: „*Opasnost od izbjanja oružanog konflikta na Balkanu zbog migracija*“ Slobodna Evropa, 03.11.2015.
<http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/20151103/500/500.html?id=27342255>.