

BOSNA I HERCEGOVINA U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

BOSNIA AND HERZEGOVINA WITHIN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Sažetak

Proces integracija u Evropsku uniju je prvenstveno sredstvo za postizanje unutarnjeg mira i stabilnosti, jačanje demokratije i vladavine prava kao i ekonomskog prosperiteta i sveukupnog progressa svake od država regije pojedinačno. Ubrzanje procesa evropske integracije predstavljalo bi ubrzanje procesa unutarnjih reformi i promjena, a punopravno članstvo u Evropskoj uniji bilo bi potvrda da je Bosna i Hercegovina postala stabilna i napredna evropska država.

Ključne riječi: EU, integracije, BiH, stabilizacija, pridruživanje, reforme, napredak, zapadni Balkan

Summary

The EU integration process is primarily a vehicle for achieving the inner peace and stability, strengthening of democracy and rule of Law, as well as economic prosperity and overall individual progress of every country in the region. Accelerating the European integration process would represent the acceleration of processes of internal reforms and changes, while a full-fledged membership into the European Union would confirm that Bosnia and Herzegovina has become stable and progressive European country.

Key words: European Union, integration, Bosnia and Herzegovina, stabilization, joining, reforms, progress, Western Balkans

EU kao najvažnija evropska integracija

Evropska unija (*European Union – EU*) je regionalna organizacija evropskih država, tvorevina *sui generis*, izrasla iz Evropske zajednice

na osnovama Ugovora o Evropskoj uniji iz Maastrichta 7. februara 1992. godine, koji je stupio na snagu 1. novembra 1993. godine. Evropska unija predstavlja nadnacionalnu zajednicu evropskih država nastalu kao rezultat procesa saradnje i integracije koji je počeo pedesetih godina 20. vijeka s ciljem zajedničkog promicanja mira i prosperiteta te ekonomske, političke, kulturne i ukupne društvene saradnje. Imajući u vidu da joj je temeljni zadatak ekonomska i socijalna integracija država članica, a njezine nadležnosti obuhvataju ekonomiju, industriju, ljudska prava i jedinstvenu vanjsku politiku, Evropska unija u cjelini predstavlja najvažniju evropsku integraciju.

Među primarne ciljeve Evropske unije spadaju promicanje ekonomskog i socijalnog progresa, uravnotežen i održiv razvitak, snaženje ekonomske i socijalne kohezije, uspostavljanje monetarne i ekonomske unije, uključujući i stvaranje zajedničke valute te uvođenje državljanstva Evropske unije. Ciljevi EU su i očuvanje i razvijanje Unije kao prostora slobode, pravde i sigurnosti, kao i očuvanje i nadogradnja *acquis communautaire*. Svoj identitet na međunarodnoj sceni Evropska unija potvrđuje naročito provođenjem zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Principi na kojima funkcioniše Evropska unija su principi legaliteta, autonomije, supremacije, supsidijarnosti, proporcionalnosti i solidarnosti, a ima vlastitu razvijenu institucionalnu strukturu baziranu na zajedničkim institucijama, finansijskim organima, međuinstitucionalnim organima, agencijama kao i decentraliziranim organima.¹

Evropska unija je specifična međunarodna organizacija (*sui generis*) kao novi oblik odnosa između država čiji je pravni osnov funkcioniranja nadnacionalnog odnosno supranacionalnog karaktera. Evropska unija ima svoju samostalnu vlast sa suverenim pravima i neovisnim pravnim sistemom. Ona se svojim obimom djelovanja i načinom rada razlikuje od svih međunarodnih organizacija, ali istodobno nema u cijelosti karakteristike federalne države. Pravni sistem Evropske unije je u njezinoj nadležnosti, obavezan je za države članice i građane EU, a pravac njezinog daljeg razvoja ide u smjeru snaženja nadnacionalne vlasti.

1 *Pojmovnik evropskih integracija*, Direkcija za evropske integracije, Sarajevo, 2010. str. 86.

Članstvo u Evropskoj uniji

Na početku evropskog integracijskog procesa, kada je stvorena Evropska unija sa svim onim što je danas čini time što ona jeste, svaka evropska država mogla je zatražiti članstvo u Evropskoj zajednici. Pristupanje Evropskoj uniji u međuvremenu je bilo uređeno odgovarajućim odredbama Ugovora o Evropskoj uniji (1993) gdje je precizirano da se Unija temelji na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavini prava kao zajedničkim načelima kojima se rukovode države članice te da u skladu s tim zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji može podnijeti svaka evropska država čiji se sistem zasniva na tim načelima. Detaljniji kriteriji koje države kandidatkinje moraju ispoštovati kao preduvjet za punopravno članstvo u Evropskoj uniji formalno su uvedeni u praksu 1990-ih godina i poznati su kao kriteriji iz Kopenhagena i Madrida.

Članstvo u Evropskoj uniji podrazumijeva dvije bitne komponente koje je karakteriziraju. *Prva* se odnosi na učešće država članica u različitim komponentama evropskih integracijskih procesa koji se odvijaju u okviru Evropske unije, a *drugi* se tiče različitih prava koja se priznaju državljanima država članica Unije.

Evropska unija danas ima 28 punopravnih članica, suverenih evropskih država (računajući i novoprime Hrvatsku) i većina njih učestvuje na svim područjima politike i svim programima Evropske unije. Međutim, to pravilo nema opće važenje, pa tako čak 13 od 28 država članica nije zastupljeno u oblastima monetarne unije (tzv. *eurozona*). Među njima su Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Švedska, Velika Britanija i Hrvatska.

Među najvažnije komponente evropskih integracijskih procesa spada i Šengenska zona, u kojoj je također značajno neučestvovanje više zemalja članica Evropske unije, među koje spadaju i Bugarska, Kipar, Irska, Rumunija i Velika Britanija.

Specifičnost prava Evropske unije dolazi do izražaja i u njegovoj nejednakoj primjeni na određena područja država članica. Naime, neke države članice u svom sastavu imaju tzv. posebne teritorije koje usljed historijskih, geografskih ili političkih faktora u odnosu na matični državni teritorij imaju svoj poseban status, samim tim i u pogledu Evropske

unije. Neke od tih teritorija ne učestvuju u svim ili nekim programima ili politikama Evropske unije, neke nemaju nikakvih službenih odnosa sa EU, a neke učestvuju u skladu s posebnim aranžmanima osiguranim pri pristupanju njihovih matičnih država Evropskoj uniji.²

Vanjski odnosi Evropske unije

Veličina i dinamičnost njezine privrede, opće javne politike i ukupni politički profil Evropsku uniju čine jednim od vodećih aktera na globalnoj sceni. Većina diplomatskih misija trećih zemalja akreditirana je pri Evropskoj uniji u Briselu. Trgovinsku politiku i pregovore u ime država članica sa Svjetskom trgovinskom organizacijom (WTO) vodi Komisija EU te učestvuje u radu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Grupe sedam (G7) industrijski najrazvijenijih zemalja. Komisija EU organizuje razvojnu pomoć skupini afričkih, karipskih i pacifičkih država, koordinira humanitarnu pomoć širom svijeta i ima više od 150 diplomatskih misija i kancelarija u svijetu. Predsjednik Komisije i predsjedavajući Vijeća redovno konferiraju sa liderima vodećih država svijeta i drugim privilegiranim sagovornicima, a članovi Komisije i zvaničnici Evropske unije posjećuju i primaju ministre vlada država nečlanica, vodeći s njima razgovore o trgovini, investicijama, životnoj sredini, radnoj snazi i drugim socioekonomskim pitanjima od obostranog interesa.³

Slično svojim državama članicama i drugim državama u međunarodnom poretku, Evropska unija svojim vezama sa inozemstvom nastoji osnažiti prosperitet i sigurnost. Mada nema svoju vojsku kao što je imaju nacionalne države, Evropska unija raspolaže velikim spektrom instrumenata „meke moći“, od trgovinskih koncesija, preko razvojne pomoći, do preferencijalnog zaduživanja kod Evropske investicione banke, što može upotrijebiti u cilju izmjene ponašanja država nečlanica i oblikovanja ukupnog međunarodnog sistema.

Povremeno štiteći tržište EU (a ne priznajući da je to protekcionizam) i osiguravajući pristup tržištima trećih zemalja, Evropska unija postiže primarni cilj svoje trgovinske politike, a to je dobijanje najpovoljnijih aranžmana za evropske proizvođače i potrošače. Pomažući siromašnim

2 Omejec J. (2008), *Vijeće Evrope i Evropska unija*, Institucionalni pravni okvir, Zagreb, str. 191.

3 Dinan, D. (2009), *Sve bliža Unija: Uvod u evropsku integraciju*, Beograd, str. 489.

zemljama da ekonomski napreduju, posebno onima sa historijskim vezama sa državama članicama EU, ali bez rizika izlaganja politički osjetljivih evropskih sektora većoj konkurenciji, Evropska unija unapređuje primarne ciljeve svoje razvojne politike. Sporazumi Evropske unije sa zemljama u razvoju u najvećem broju imaju i uvjetne odredbe o poboljšanju zaštite ljudskih prava i standardima dobre vladavine, što je povezano sa trgovinskim koncesijama.

Evropska unija je razvila razgranatu mrežu međuregionalnih i bilateralnih veza trgovinske i političke naravi gotovo sa svakom državom u svijetu, provodeći time vlastite ciljeve i interese sa inozemstvom. Većina ovih veza je institucionalizirana kroz godišnje samite, ministarske susrete, sastanke visokih zvaničnika i sesije međuparlamentarnih institucija.

Zapadni Balkan i Evropska unija

Nakon proširenja Evropske unije 2004–2007. godine u Evropi je stvorena sasvim nova konstelacija. Unija sada nije više ekskluzivni nego neka vrsta sveevropskog kluba, jer se u međuvremenu tamo našla većina evropskih zemalja. Samo je petnaestak država, dvostruko manje nego što Unija ima članica, ostalo izvan Evropske unije, a to su članice EFTA (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska), zemlje zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Makedonija i Srbija) i neke zemlje istočne Evrope uz rusku granicu (Bjelorusija, Moldavija i Ukrajina) te Turska.

Članstvo u Uniji postalo je svojevrsni oblik verifikacije kapaciteta neke zemlje da zadovolji ozbiljnije standarde demokratije, vladavine prava i tržišne privrede. Naime, za rješanjem problema modernih društava danas se uglavnom traga u modalitetima tržišne demokratije u okvirima vladavine prava kao tipu režima koji prihvataju gotovo sve evropske države, kome model socijalizma i trećeg svijeta više nije alternativa.

Određeni zamor kao posljedica integracije dvanaest novih članica i proširenja 2004–2007. godine te teškoće oko neusvajanja Ustava Evropske unije pogoršali su raspoloženje u Uniji i doveli do nestanka entuzijazma za dalje i brzo širenje Evropske unije. Takva situacija u kojoj je sve manje raspoloženja za proširenjem u samoj Uniji, a *Acquis* sve obimniji i zahtjevniji, ulazak zemalja zapadnog Balkana u Evropsku uniju postaje sve

teži i sporiji nego što bi bio inače. Međutim, teško da ima povratka nazad, jer preostale zemlje, iako ne bi iz određenih pozitivnih razloga željele u Uniju, praktično nemaju za to alternativu jer bi ostale izolovane i osjećale se isključene iz integracija.⁴

Bivša Jugoslavija je prije raspada bila bliža Evropskoj zajednici od bilo koje druge zemlje srednje i istočne Evrope. Potom su došli ratovi i disolucija, a Sjedinjene Države su prvobitno željele da Evropa rješava taj problem. Ministar vanjskih poslova Luksemburga i predsjedavajući Vijeća u prvoj polovini 1991. godine, Jacques Poos, tada je dao izjavu: „Ovo je ključni trenutak za Evropu (...) a ne za Ameriku“ i krenuo u posjetu Jugoslaviji, gdje su sukobi već bili počeli u Sloveniji i Hrvatskoj. Žestoki sukobi zatim su preneseni na Bosnu i Hercegovinu, a znatno kasnije i na Kosovo. U narednim godinama pokazalo se da Evropska unija, unatoč svojoj ekonomskoj snazi, nije u stanju efikasno odgovoriti na upotrebu sile, dok se Poosova dijagnoza pokazala potpuno pogrešnom. Iako su Britanci i Francuzi tokom rata poslali najviše vojnika u Bosnu i Hercegovinu, 90-te su bile vrijeme Sjedinjenih Država. Naravno, nisu bile ni vrijeme Organizacije za saradnju i sigurnost u Evropi (*Organization for Cooperation and Security in Europe –OSCE*) niti Ujedinjenih nacija, mada su svi imali svoje pokušaje. Iako je Evropska unija slala značajnu humanitarnu i ekonomsku pomoć u deceniji u kojoj su se desila tri rata, kao glavni faktori su se pokazali: NATO, a posebno Sjedinjenje Američke Države.⁵

Regionalne inicijative EU i Bosna i Hercegovina

Pored Sjedinjenih Američkih Država, u nastojanja da se smire oružani sukobi i stabilizira šira regija Balkana postepeno se uključila i Evropska unija. Značajnu ulogu EU preuzima tek poslije upotrebe američke vojne sile u pomoći da se zaustavi nastavak rata i krvoproliće, te kada je postalo sasvim jasno da same zemlje regije nisu u stanju postići stabilnost ni u sigurnosnom, ni ekonomskom, niti političkom aspektu. Ono za što je Evropska unija bila najviše zainteresirana bila je ekonomska stabilnost i ekonomska saradnja. Poslije završetka oružanih sukoba na Balkanu Sjedinjenje Američke Države se postepeno povlače i širu regiju Balkana prepuštaju čelnicima Evropske unije. Početni pristup Unije prema

4 Prokopijević, M. (2009), *Evropska unija: Uvod*, drugo, dopunjeno izdanje, Beograd, str. 595.

5 Pinder, J. (2003), *Evropska unija*, Sarajevo, str. 140.

ovoj regiji provodio se u zaključivanju sporazuma o saradnji i trgovini te kreiranju sistema autonomnih trgovinskih preferencijala (ATP) i stvaranju fondova finansijske i tehničke podrške. Sistem autonomnih trgovinskih preferencijala predviđa vanredne trgovinske mjere kojima se otvara jedinstveno tržište Evropske unije za robe iz država zapadnog Balkana po povlaštenim uvjetima, uz smanjenje carinske stope ili bez njih, i sa ukidanjem drugih vrsta ograničenja, osim za neke osjetljive robe.

Ovaj, novi pristup Evropske unije postepeno je formuliran uporedo sa zaključivanjem mirovnih sporazuma u Dejtonu / Parizu 1995. godine i Erdutu i podrazumijeva novi politički pristup kojim Evropska unija pokušava podržati stabilizaciju političko-sigurnosnih prilika, obnovu i ekonomski razvoj i pomirenje u ovoj regiji. Ustvari, nadoknađujući svoj neuspjeh u sprečavanju i zaustavljanju sukoba u bivšoj Jugoslaviji devedesetih godina prošlog vijeka, Evropska unija poslije toga postaje vrlo aktivna u ovoj regiji.⁶ Evropska unija postaje najveći donator razvojne pomoći na zapadnom Balkanu, prvenstveno preko programa Komunitarne pomoći za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization – CARDS*) koji je osigurao oko pet milijardi eura pomoći u periodu 2000–2006. godine.

Proces stabilizacije i pridruživanja (Stabilisation and Association Process – SAP)

Već 1997. godine Vijeće ministara Evropske unije postavlja političke i ekonomske uvjete za razvoj bilateralnih odnosa, kada se Bosni i Hercegovini omogućava korištenje autonomnih trgovinskih povlastica.

1998. godine uspostavljena je EU/BiH Konsultativna radna skupina (*Consultative Task Force – CTF*) za osiguranje tehničke i stručne pomoći u oblasti administracije, regulatornog okvira i politike.

Proces stabilizacije i pridruživanja započinje u maju 1999. godine,⁷ a inicirala ga je Evropska komisija i on nudi jasnu mogućnost integracije za Bosnu i Hercegovinu kao i ostalih pet zemalja regije zapadnog Balkana u Evropsku uniju.

19–20. juna 2000. godine u Portugalu sa Samita Evropske unije u Feiri u predsjedničkom saopćenju potvrđena je riješenost Evropske unije

⁶ Dinan, str. 501.

⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(1999)235 od 26. 5. 1999, <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf> (datum pristupa: 13. 10. 2013).

da podrži potpunu integraciju zapadnog Balkana u evropske političke i ekonomske tokove putem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kada države ove regije dobijaju status potencijalnih kandidata koji se potvrđuje ovim sporazumom.⁸

Prvi samit predstavnika država zapadnog Balkana i Evropske unije održan je u Zagrebu 24. novembra 2000. godine kada se praktično desila inauguracija, odnosno stupanje na snagu procesa stabilizacije i pridruživanja država ove regije. Bio je to prvi skup na najvišem nivou koji je zasjedao izvan teritorije Unije i koji predstavlja početak tzv. Zagrebačkog procesa. Ovaj važni politički forum imao je zadaću da obavi razmjenu mišljenja o prioritetnim pitanjima od zajedničkog interesa za proces pridruživanja i založi se za unapređenje regionalne saradnje i politiku dobrosusjedstva. Zagrebačkim procesom lideri balkanskih zemalja su obavezani da sklope međudržavne sporazume o bilateralnoj i regionalnoj saradnji, ne formalno, već „po uzoru na EU i njezin odnos prema sopstvenoj suverenosti i zajedničkim vrijednostima“.

21. juna 2003. godine održan je drugi samit u okviru Zagrebačkog procesa, Solunski samit. Na njemu je potvrđen proces stabilizacije i pridruživanja kao sveobuhvatan okvir generalne evropske politike prema državama zapadnog Balkana sve do njihovog budućeg pristupanja Uniji. U završnoj Deklaraciji Samita reafirmirane su vrijednosti demokratije, vladavine prava, poštovanja ljudskih i manjinskih prava, solidarnosti, tržišne privrede i načela poštovanja međunarodnog prava, nepovredivosti međunarodno priznatih granica, mirnog rješavanja sporova i regionalne saradnje. U Deklaraciji je ponovljena spremnost Evropske unije da sve zemlje regije primi u punopravno članstvo te da je budućnost zemalja zapadnog Balkana u Evropskoj uniji, ali da je brzina napretka u rukama zemalja regije (Deklaracija, tačka 2), jer svaka od njih individualno mora ispuniti glavne uvjete, tj. ispuniti kriterije iz Kopenhagena i uvjete precizirane procesom stabilizacije i pridruživanja.

Uz potvrđivanje ranijih stajališta o procesu stabilizacije i pridruživanja i uspostavljanje novog multilateralnog političkog dijaloga između Evropske unije i država zapadnog Balkana, Deklaracija iz Soluna osnažuje ovaj proces elementima ranije definiranim za proces proširenja i pretpristupnu strategiju za države centralne i istočne Evrope. Slično

8 Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira European Council, 19–20. 6. 2000, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-11.eno.htm (datum pristupa: 13. 10. 2013).

pristupnim partnerstvima koji su bili suštinski elementi pretpristupne strategije za države centralne i istočne Evrope, sada se uvodi i *Evropsko partnerstvo* kao partnerstvo za evropsku integraciju zemalja zapadnog Balkana. Pojedinačnim partnerstvima za države ove regije definiraju se kratkoročni (od jedne do dvije godine) i srednjoročni prioriteti (od tri do pet godina) koji izražavaju dinamiku političkih, institucionalno pravnih, ekonomskih i ostalih reformi, odnosno sposobnost svake od ovih država da ispuni kriterije iz Kopenhagena i uvjete procesa stabilizacije i pridruživanja. Tako se Evropsko partnerstvo inaugurira kao instrument za mjerenje napretka i kao osnova za programiranje finansijskih sredstava iz pomoći Unije kroz CARDS-ov program, a od 2007. godine kroz IPA-ine fondove. Evropska komisija je 30. marta 2004. godine objavila prve prijedloge evropskih partnerstava, potom ih je usvojilo Vijeće ministara Evropske Unije, a na osnovu njih su oblikovani akcioni planovi za provođenje Evropskog partnerstva u svakoj državi zapadnog Balkana, u kojima su predviđene konkretne mjere, sredstva i vremenski okviri za njihovo provođenje. Za Bosnu i Hercegovinu prvo Evropsko partnerstvo je objavljeno u junu 2004. godine. Smatra se da evropska partnerstva predstavljaju prekretnicu u odnosima između Evropske unije i zemalja zapadnog Balkana.

Evropska unija je, nadograđujući Solunsku agendu 11. marta 2006. godine u Salzburgu, ponovila svoje stajalište da je budućnost država zapadnog Balkana u Evropskoj uniji i pozvala ih da snažnije preuzmu vlasništvo nad procesom regionalne saradnje. Učesnice ove konferencije su potvrdile svoju punu podršku programu utvrđenom na Solunskom samitu 2003. godine te procesom stabilizacije i pridruživanja koji će zemljama zapadnog Balkana i ubuduće predstavljati okvir za evropski put. Zato Evropska unija potvrđuje da je budućnost zemalja ove regije u Evropskoj uniji. Pri tome će napredak svake zemlje ka članstvu u EU i dalje ovisiti o pojedinačnom uspjehu svake zemlje u ispunjavanju poznatih uvjeta stabilizacije i pridruživanja.⁹

Razine uvjetovanja za integracije

Uz novine u pogledu razrade ranijih pridruživanja (npr. zemlje centralne i istočne Evrope) proces stabilizacije i pridruživanja osoben je i u pogledu razine integracije država ove regije spram Evropske unije. Neke od zemalja ove regije su u početnoj fazi pregovora za zaključenje

9 Deklaracija iz Salzburga, tačka 2.

Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, dok su druge u višim etapama priključenja Uniji, a Hrvatska je već punopravna članica Evropske unije. Zato je, mada bez preciznih određenja koraka u procesu, moguće govoriti o više faza integracije u okviru Stabilizacije i pridruživanja, ovisno o razini na kojoj se nalaze pojedine države zapadnog Balkana:

1. *praćenje i ocjena procesa reformi* obavljaju tehničke, mješovite grupe koje prave uvid u stanje prava, ekonomije i političkog sistema svake od država i daju zajedničke preporuke za ispunjavanje standarda koji postoje u Evropskoj uniji;
2. *studija izvodljivosti* je izvještaj kojim Evropska komisija na temelju praćenja i uspjeha u napretku reformi konstatira stanje države u pogledu pripremljenosti da započne pregovore za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju;
3. *pregovori za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* otpočinju kada na prijedlog Komisije Vijeće ministara usvoji mandat na temelju koga Komisija obavlja pregovore;
4. *kandidatura za članstvo* se podnosi kada država iskaže određenu mjeru sposobnosti da ispunjava svoje obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i kada započne s prvim koracima njegove implementacije;
5. *ocjena Evropske komisije o kandidaturi za članstvo (avis)*. Ocjenu (*avis*) da li treba ili ne treba neku državu svrstati u red kandidatkinja za članstvo u EU daje Evropska komisija na temelju odgovora države na upućena pitanja ali i na osnovu svojih saznanja sa terena. Kandidatskim statusom država dobija veću tehničku pomoć za provođenje evropskih standarda ali i mogućnost korištenja sredstava preostale tri komponente IPA fonda (za regionalni razvoj, ruralni razvoj i razvoj ljudskih resursa), mnogo značajnija od fondova iz faze pridruživanja;
6. *pregovori o stupanju u članstvo* započinju tzv. *skringom* – detaljnim pregledom domaćeg zakonodavstva u svim područjima sa ovlastima Unije – i mnogo su obuhvatniji od pregovora za sklapanje sporazuma. Pored trgovine među pitanja pregovora dopijevaju sva područja u kojima Unija djeluje. Danas su ta područja, daljim razvitkom komunitarnog prava i zbog složenosti nekih pitanja, uvećana i klasificirana u 35 poglavlja u kojima se pregovori otvaraju, a završavaju se tek dogovorom među pregovaračima o svakom od pitanja iz svakog od ovih područja. Za završetak pregovora („zatvaranje“ poglavlja) isto tako se zahtijevaju dokazi *novih*

mjerila, u ovom slučaju uspješna implementacija zakona. Ovakav sistem pregovora za članstvo posljedica je prethodnih proširenja kada su prihvatana obećanja država centralne i istočne Evrope da će implementacija obaveza biti onakva kako je dogovoreno. Međutim, kako ističe T. Mišćević, Evropska unija više ne vjeruje obećanjima kandidata i sada traži konkretnije aktivnosti i dokaze;¹⁰

7. *zaključivanje sporazuma o stupanju u članstvo*. Nakon dogovora o vremenu ispunjavanja svake od obaveza u svim oblastima (s mogućnošću prenosa nekih obaveza u fazu članstva u Uniji, npr. zaštita životne sredine) s državom se zaključuje *sporazum o članstvu* u koji se unose svi postignuti dogovori. Uspješnom ratifikacijom ovog sporazuma od svih članica Unije i same države kandidatkinje država postaje nova članica Evropske unije.

Imajući u vidu ovu proceduru i prema njoj poduzete korake, evidentno je da je Hrvatska bila najefikasnija u prolasku svih razina integracije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska je zaključila u junu 2001. godine, prva je od zemalja regije dobila status kandidata, 18. juna 2004. godine, pregovore o članstvu sa Evropskom unijom započela 3. novembra 2005. godine, a završila 30. juna 2011. godine, te postala punopravna članica Evropske unije 1. jula 2013. godine. Makedonija je prva zaključila ovaj sporazum 2001. godine, a status kandidata dobila je 9. novembra 2005. godine, ali bez preciziranja kada će započeti pregovori o članstvu. Albanija je sa Evropskom komisijom pregovarala od januara 2003. godine o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, da bi Sporazum bio potpisan marta 2006. godine. Srbija i Crna Gora su započele pregovore o Sporazumu 7. novembra 2005. godine, a zaključile Sporazum: Crna Gora septembra 2007. godine, a Srbija 29. aprila 2008. godine.

Što se tiče Bosne i Hercegovine, nakon uvjetne *Studije izvodljivosti* iz novembra 2003. godine, da bi se donijela odluka o otpočinjanju pregovora o Sporazumu, ona je morala ispuniti svih 16 preuzetih obaveza za aktiviranje Studije i otpočinjanje pregovora, što je učinjeno u aprilu 2006. godine. Parafiranje sporazuma Bosne i Hercegovine i Evropske unije obavljeno je 4. decembra 2007. godine, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 16. juna 2008. godine.

Odnosi Bosne i Hercegovine i Evropske unije

Evropska unija je priznala nezavisnost Bosne i Hercegovine u aprilu 1992. godine i na taj način uspostavljeni bilateralni odnosi ove dvije strane doprinijeli su međunarodnom priznanju Bosne i Hercegovine kao nezavisne i suverene države, što je imalo za rezultat da je u maju 1992. godine ona primljena u Ujedinjene narode kao punopravna članica. Ideja evropske opredijeljenosti Bosne i Hercegovine u političkom smislu jasno je izražena u Platformi Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine u ratnim uvjetima, gdje je spram evropske integracije nedvosmisleno istaknuto da država Bosna i Hercegovina ima poseban interes da postane ravnopravna članica Evropske zajednice.¹¹

Puni diplomatski odnosi između Evropske unije i Bosne i Hercegovine uspostavljeni su u martu 1993. godine, nakon čega je uslijedilo značajno uvećanje finansijske i humanitarne pomoći Bosni i Hercegovini od EU koja je do kraja 2000. godine dostigla iznos oko 2 milijarde eura, od čega je humanitarni dio iznosio 1,032 milijarde eura.

U novembru 1995. godine je Dejtonskim mirovnim sporazumom, koji je potpisan 25. decembra 1995. godine, zaustavljen četverogodišnji rat, a Bosna i Hercegovina na osnovu Aneksa IV tog sporazuma redizajnirana kao država na osoben način, sa dva ravnopravna entiteta.

Kao novi politički okvir pod nazivom regionalni pristup (*Regional Approach*) ministri vanjskih poslova Evropske unije odobrili su u aprilu 1997. godine novu strategiju za zapadni Balkan koja je bitno proširila ideju *Royaumont Proces*a i prvi put dizajnirala politiku uvjetovanosti (*conditionality*) koja podrazumijeva listu općih političkih i ekonomskih preduvjeta za uspostavljanje i razvoj bilateralnih odnosa između Evropske unije i zemalja zapadnog Balkana: Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Crne Gore, Makedonije i Srbije.

Inicijativa BiH o pristupanju Evropskoj uniji

Vijeće ministara BiH je 28. januara 1999. godine donijelo Odluku o pokretanju inicijative za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji i dalo nalog za pripremu platforme za pregovore. Njezinim objavljivanjem 20. marta iste godine Odluka je postala pravosnažna.¹²

11 Platforma za djelovanje predsjedništva R BiH u ratnim uslovima, „Službeni list R BiH“, br. 8. od 2. jula 1992. godine.

12 „Službeni list BiH“, br. 3/1999 od 20. marta 1999. godine.

Nakon zbivanja na Kosovu u maju 1999. godine Evropska unija se u svojoj politici prema zapadnom Balkanu okrenula snažnijoj stabilizaciji zemalja ove regije i realizaciji njihovog bržeg društvenoekonomskog razvitka. Kreirala je i novi koncept pridruživanja za pet zemalja regije (Bosna i Hercegovina, Albanija, Hrvatska, Srbija, Crna Gora i Makedonija) putem procesa stabilizacije i pridruživanja, što je predstavljalo novi, do tada najširi okvir za trajni mir, demokratizaciju i ekonomski prosperitet regije i potvrdu spremnosti Evropske unije da pruži izgled zemljama zapadnog Balkana za potpunu integraciju u njezine strukture i članstvo u EU na temelju Ugovora o EU (1992/1993) i ispunjavanja kriterija iz Kopenhagena i Madrida (1993. i 1995).

Posebne vrijednosti potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su u tome što se prvi put uspostavljaju institucionalni mehanizmi i ugovorni odnosi između Bosne i Hercegovine i Evropske unije i što preferencijalni karakter Sporazuma stvara mogućnost ekonomske i političke stabilizacije Bosne i Hercegovine, te za uspostavu bliskih i dugoročnih veza među ugovornim stranama. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju se pokazao kao poželjni okvir za postizanje konačnog cilja država aspirantica za punopravno članstvo u EU, te kao kodificirana forma uvjeta koje je Evropska unija postavljala državama zapadnog Balkana u svim fazama odnosa sa EU. Sporazum predstavlja *treću generaciju sporazuma o pridruživanju* predviđenu za države procesa stabilizacije i pridruživanja te sadrži odredbe o stabilizaciji (politička, sigurnosna, ekonomska) i odredbe o regionalnoj saradnji.

Pregovori o zaključenju SSP-a

Evropska komisija je 18. novembra 2003. godine – na temelju dobivenih odgovora na upitnik – odobrila Studiju izvodljivosti koja je pokazala spremnost Bosne i Hercegovine da poduzme sljedeće korake u procesu evropskih integracija otvaranjem pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (*Stabilization and Association Agreement – SAA*). Komisija je iznijela očekivanja da će tokom ljeta 2004. godine moći da preporuči otvaranje pregovora Vijeću ministara o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju pod uvjetom da Bosna i Hercegovina postigne značajan napredak u oblastima ustanovljenim kao *prioriteti za djelovanje*. Naime, Studija izvodljivosti je identificirala 16 prioriternih reformskih

koraka kao preduvjeta za dalji napredak u evropskoj integraciji, što je u praksi značilo da je potrebno donijeti 41 novi zakon i formirati 27 novih institucija.

Prvo Evropsko partnerstvo s Bosnom i Hercegovinom Evropska unija je prihvatila u junu 2004. godine,¹³ a kao prioriteti su precizirani oni iz 16 prioritetnih oblasti. Kao dokument Evropsko partnerstvo za BiH navodi kratkoročne i srednjoročne prioritete u vezi s pripremama Bosne i Hercegovine za dalje integriranje u Evropsku uniju i služi kao lista obaveza prema kojima će se mjeriti napredak.

Mada je još 18. novembra 2003. godine Evropska komisija usvojila uvjetno pozitivnu ocjenu za postignuti napredak u 16 područja, Vijeće Evropske unije je tek 4. novembra 2005. godine odobrilo otvaranje pregovora o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Naime, poslije određenih dogovora političkih stranaka i neke vrste Sporazuma o restrukturiranju policije iz oktobra 2005. godine, te usvajanja prijedloga o reformi policije u entitetskim parlamentima i Parlamentarnoj skupštini BiH, Evropska komisija je 21. oktobra 2005. godine procijenila da je Bosna i Hercegovina ostvarila značajan napredak u provođenju reformi iz Studije izvodljivosti i predložila Vijeću EU da donese *mandat* za otpočinjanje pregovora o Sporazumu za stabilizaciju i pridruživanje sa BiH, što se i dogodilo. Ministri vanjskih poslova država Evropske unije su u Briselu 21. novembra 2005. godine odobrili pregovore, a evropski komesar za proširenje sa predsjedavajućim Vijeća ministara BiH ozvaničio je ovaj događaj u Sarajevu 25. novembra 2005. godine. Time su zvanično pokrenuti pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju za Bosnu i Hercegovinu.

Potpisivanje SSP-a

Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju završeni su u decembru 2006. godine, ali Sporazum nije potpisan niti formalno zaključen jer nije bilo dovoljno napretka o pitanjima ključnih reformi. Minimalni preduvjet za potpisivanje sporazuma bio je reforma policije, odnosno usvajanje dva zakona o policijskoj reformi: Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine i Zakon

13 2004/515/EC: Council Decision of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina, Official Journal L 221 , 22/06/2004 P. 0010 – 0016.

o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine. Evropska komisija je u Izvještaju od 14. marta 2007. godine navela da razgovori o potpisivanju Sporazuma neće biti završeni dok država ne ostvari napredak u *reformi policije* i saradnji sa Međunarodnim krivičnim sudom u Hagu. Premda je Bosna i Hercegovina deklarativno pokazala svoju opredijeljenost ranijim usvajanjem više važnih dokumenata, značajnih pomaka u ispunjavanju uvjeta za potpisivanje Sporazuma u period od 2005. do 2007. godine nije bilo.

Nakon što je povjerenik za proširenje zaključio da postoji dovoljan politički konsenzus i da će se ispuniti preduvjeti, a u novembru 2007. godine i formalno okončani tehnički pregovori o Sporazumu, krajem 2007. godine Komisija Evropske unije je predložila da se parafira Sporazum BiH sa EU, tako da je *4. decembra 2007. godine* došlo do *parafiranja* Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

S ciljem uspostavljanja jedinstvene policijske strukture pregovori o reformi policije trajali su više od četiri godine. Oko prvobitno postavljenog cilja o uspostavljanju jedinstvene policijske strukture nije postignut konsenzus, ali je na kraju postignut dogovor da tek *nakon ustavnih reformi* koordinacija policijskog rada treba obuhvatiti i lokalne policijske jedinice.

Tek nakon usvajanja dva navedena zakona o reformi policije, što je u biti bila samo forma u oblasti reforme policije, i nakon njihovog objavljivanja u „Službenom listu“¹⁴ Evropska unija je bila konačno spremna da potpiše Sporazum sa Bosnom i Hercegovinom. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Evropske unije i Bosne i Hercegovine *potpisan je 16. juna 2008. godine* u Luksemburgu. Zajedno s njim potpisan je i Privremeni sporazum kao dio SSP-a, koji je fokusiran na trgovinu i trgovinska pitanja. Do završetka procesa u kojima će se stvoriti mogućnosti da SSP stupi na snagu primjenjuje se Prelazni sporazum (*Interim Agreement*) o trgovini i trgovinskim pitanjima koji je stupio na snagu 1. jula 2008. godine. Odredbe Prelaznog sporazuma odnose se na liberalizaciju trgovine, liberalizaciju u oblasti prevoza te na ključne aspekte unutrašnjeg tržišta.

Bosna i Hercegovina je potpisivanjem Sporazuma stupila u novu reformsku i fazu prilagođavanja pravnim, ekonomskim i političkim standardima Evropske unije, kao i etapu sveobuhvatne pripreme za obaveze koje će pred nju postaviti njezin status kandidata i potpuno ispunjavanje

14 „Službeni list BiH“, br. 36/08. od 6. maja 2008. godine

kopenhagenskih i madridskih kriterija (1993. i 1995) što se iskazuje kroz:

- stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava i zaštitu manjina;
- postojanje funkcionalne tržišne privrede koja je u stanju da se nosi sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije;
- sposobnost preuzimanja obaveza članstva, uključujući prihvatanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije;
- stvaranjem uvjeta za integraciju prilagođavanja administrativnih struktura putem provođenja propisa kroz odgovarajuće administrativne i pravosudne strukture.¹⁵

Aktuelna faza integriranja

Sažeto preciziranje aktuelne faze procesa integriranja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju podrazumijeva da je država Bosna i Hercegovina u *statusu potencijalnog kandidata* za članstvo u Evropsku uniju, sa potpisanim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (2008) koji je ratificiran od svih članica EU, ali još nije stupio na snagu, a na snazi je još uvijek Privremeni sporazum. Da bi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio na snagu i Bosna i Hercegovina mogla podnijeti kredibilnu kandidaturu za članstvo u Evropskoj uniji, potrebno je da implementira Mapu puta sadržanu u zahtjevu za članstvo, koja u sebi ima dva prioriteta uvjeta:

1. provedbu presude u predmetu Sejdić-Finci, što podrazumijeva da ustavne reforme treba izvršiti na način da budu usklađene sa odlukom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu nediskriminacije građana na temelju etničke pripadnosti;
2. uspostavu djelotvornog *mehanizma koordinacije* između različitih razina vlasti koji bi omogućio prenošenje, primjenu i provedbu zakonodavstva EU na ujednačen i koordiniran način u skladu sa ustavnim nadležnostima, kako bi se omogućilo zemlji da o pitanjima EU „govori jednim glasom“. Ovaj uvjet je na nivou institucija BiH većim dijelom implementiran.

Uvjet pristupa Bosne i Hercegovine finansijskim fondovima IPA II za period 2014–2020. godine je izrada sektorske strategije sa usaglašenim programima i jasno definiranim budžetima, usklađenim na državnoj razini sa provedbom *acquisa*.

¹⁵ Osnovni prikaz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Sarajevo 2008, Direkcija za evropske integracije, str. 8.

Sektorski strateški dokumenti također trebaju biti usklađeni sa općom strategijom sveukupnog razvoja zemlje koja korespondira sa strategijom evropskih integracija, što podrazumijeva djelotvorne mehanizme institucionalne koordinacije i saradnje.

Kao zahtjevan a istovremeno izazovan i po mnogo čemu jedinstven, proces stabilizacije i pridruživanja EU strukturama podrazumijeva više faza, pri čemu svaka ima svoj okvir, sadržaj, kriterije i aktivnosti koje se moraju poduzeti da bi se preuzeo, a zatim implementirao čitav niz zakonskih rješenja koje važe unutar EU asocijacije. Bosna i Hercegovina je krenula tim putem, pri čemu nailazi na niz poteškoća koje u svakoj od faza pristupanja mora savladati sa manje ili više uspjeha. Ovaj proces čini niz ciljeva i zadataka koji podrazumijevaju provođenje određene aktivnosti reformskog sadržaja i karaktera, počevši od političkih i ekonomskih kriterija, pa do sektorskih oblasti i politika baziranih na pravnim i drugim kapacitetima usklađenim sa EU pravnom tečevinom *acquisom*.

Jasno je da Bosna i Hercegovina općenito kasni u procesu evropskih integracija jer se neprestano suočava sa unutarnjim političkim problemima koji utječu na to da ne može brže da se kreće ka članstvu u Evropskoj uniji.

Proces integracije u Evropsku uniju ne može biti cilj sam po sebi. To je prvenstveno sredstvo za postizanje unutarnjeg mira i stabilnosti, jačanje demokratije i vladavine prava kao i ekonomskog prosperiteta i sveukupnog progressa svake od država regije pojedinačno. Ubrzavanje procesa evropske integracije predstavljalo bi ubrzavanje procesa unutarnjih reformi i promjena, a punopravno članstvo u Evropskoj uniji bilo bi potvrda da je Bosna i Hercegovina postala stabilna i napredna evropska država. Naravno da će proces reformi i evropske integracije Bosne i Hercegovine i dalje nailaziti na nerazumijevanje i teškoće, biti predmet političkog pregovaranja i različitih koncepcija, ali je važno postići politički konsenzus da su ti procesi u interesu svih. Podrazumijeva se da će Unija imati pozitivan odgovor prema onoj državi koja ozbiljno radi na ispunjavanju kriterija i shvata da to čini upravo radi sebe.

Literatura i izvori

- Bache, I., S. George (2006), *Politics of the European Union*, Oxford UP, Oxford.
- Beach, D. (2005), *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matter*, Macmillan, Basingstoke.
- Brnčić, A., P. Leppee, I. Mošnja (2004), *Hrvatska na putu u Evropsku uniju: Od kandidata do članstva*, drugo izdanje, Zagreb.
- Bulmer, S., C. Lequesne, ur. (2005) *The member states of the European Union*, Oxford UP, Oxford.
- Cini, M., ur. (2005), *European Union Politics*, Oxford UP, Oxford.
- Dinan, D. (2009), *Sve bliža Unija: Uvod u Evropsku integraciju*, JP „Službeni glasnik“, Beograd.
- Enzesberger, H. M. (2013), *Nježni monstrum Bruxelles ili Evropa lišena suverenosti*, Neandar Media, Zagreb.
- Habermas, J. (2008), *Eseji o Europi*, Školska knjiga, Zagreb.
- Halilović, S. (2012), *Savremena diplomatija i diplomatska služba BiH*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.
- Hiks, S. (2007), *Politički sistem Evropske unije*, „Službeni glasnik“, Beograd.
- Misita, N. (2009), *Evropska unija: Institucije*, Revicon, Sarajevo.
- Miščević, T. (2009), *Pridruživanje Evropskoj uniji*, JP „Službeni glasnik“, Beograd.
- Omejec, J. (2008), *Vijeće Europe i Evropska unija: Institucionalni i pravni okvir*, Informator, Zagreb.
- Pinder, J. (2003), *Evropska unija*, TKD „Šahinpašić“, Sarajevo.
- Prokopijević, M. (2009), *Evropska unija: Uvod*, II, dopunjeno izdanje, „Službeni glasnik“, Beograd.
- Ren, O (2007), *Budući dometi Evrope*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd,
- Velikonja, M. (2007), *Evroza: Kritika novog eurocentrizma*, Biblioteka XX vek, Beograd.
- Bosna i Hercegovina i Pakt stabilnosti*, Ministarstvo za evropske integracije, Sarajevo, 2002.
- Bosna i Hercegovina 2013*, Bosnia and Herzegovina 2013., Progress Report, Europea commission, Brussels, 1. 10. 2013.
- Izveštaj o napretku BiH u 2012*, Evropska komisija, Brisel, 10. 10. 2012.
- Pojmovnik evropskih integracija*, Direkcija za evropske integracije, Sarajevo, 2010.
- Strategija integriranja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju*, Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BiH, Sarajevo, 2006.
- Strategija proširenja i ključni izazovi za 2012–2013*, Evropska komisija, Brisel, 10. 10. 2012.