

Originalni naučni rad

UDK 341.217.02 (4-672EU:497.6)

DOI 10.7215/SVR1204054T

БИХ ПРИДРУЖИВАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ - ШТА ЈЕ УРАЂЕНО У 2011. ГОДИНИ

Доц. др Лука В. Тодоровић

Независни универзитет Бања Лука

Сажетак: Један од прокламованих циљева спољне политике БиХ је чланство у ЕУ. Циљ се почео реализовати кроз Процес о стабилизацији и придруживању у којем је ЕУ земљама југоисточне Европе понудила пружање квалитетне помоћи како би омогућио брз и квалитетан напредак у европским интеграцијама. Правни оквир приступања БиХ ЕУ је постављен Споразумом о стабилизацији и придруживању 2006. г., који су потписале БиХ и ЕУ. Европска комисија сваке године надлежним органима ЕУ упућује на разматрање извештаје о извршењу постављених критеријума и услова, а у овом раду аутор је покушао да представи шта је на плану приближавања БиХ ЕУ учињено у 2011. години.

Кључне речи: *придруживање, интеграција, извештај, пуноправно чланство, Европска унија, критеријуми, услови.*

УВОД

Процес интеграције држава Старог континента настајао и нестајао у готово свим епохама развоја европске историје. Појављивао се као тема размишљања и жеља политичара, књижевника и филозофа. Тим идејама нису одолевали ни амбициозни владари, а ни војсковође које су у свом владању, поред осталог, исказивале суровост и безобзирност. Њима су на руку ишле разне врсте подела – верске, националне, политичке – и уз све то постојала је изражена жеља за доминацијом. Похлепа за моћи и жеља за управљањем целим континентом посебно је исказана у два велика светска рата који су се одвијали на територији Европе у првој половини двадесетог века. Такви пориви су Европу „урушили“ и од ње начинили „континенталну руину“. Из садашње перспективе намеће се закључак да су те катастрофалне појаве, са значајним последицама на свим пољима и у свим ресурсима, изнедриле и нову идеју. Идеју о изградњи заједничког европског дома.

Реализација нове визије почела се остваривати 1948. г. оснивањем царинске уније Бенелукса (Белгије, Холандије и Луксембурга), а настављена француском идејом и Шумановим планом (тадашњег министра спољних послова) ради уједињења француске и њемачке производње и дистрибуције челика којој су се накнадно прикључиле Италија и земље Бенелукса, што је резултирало потписивањем Париског уговора (1951. г.). Њиме је утемељена

Европска заједница за угаљ и челик. Концепт заједничког тржишта проширен на сву робну трговину и отворен пут ка потпуно интегрисаној економији заснованој на слободној међузависности држава резултирао је оснивањем Европске економске заједнице (ЕЕЗ) и потписивањем Римског уговора 1958. године. У Риму је, такође, организована Европска заједница за атомску енергију. То су биле прве три наднационалне институције из којих је настала Европска унија, Уговором из Мастрихта 1992.

Из темељних уговора ЕУ може се видети да су њене основне вредности мир, стабилност и благостање, односно, прокламовани циљеви европске интеграције су стварање простора слободе, безбедности и правде у коме се људи слободно крећу, раде, размењују идеје, деле исте вредности и стандарде и још доста тога. Све то има доста заједничких карактеристика са концептом отвореног друштва који је прокламовао аустријски филозоф К. Попер (Karl Popper) који истиче: „Индивидуализам, антитоталитаризам, вера у разум и љубав према слободи темељни ставови за које се залажу пријатељи отвореног друштва, док се против тога боре његови непријатељи“¹.

Читава конструкција ЕУ саткана је од безброј дугих и стрпљивих преговора, малих помака и огромне упорности или, како то рече познати историчар Ј. Робертс (J. Roberts), у свој књизи *Историја Европе*: „...Европа се непрестано ствара и увек је у реформама“². Модерна Европа, по запажањима немачког филозофа Ј. Хабермаса (Jürgen Habermas)³, развила је институционалне договоре за продуктивно решавање интелектуалних, социјалних и политичких конфликта.³ На путу институционалног реформисања и уобличавања међународно-правног идентитета Европске уније се кретала у складу са функционалним схватањем интеграционих токова. Наиме, суштина функционалног интегрисања суверених држава је интеграција по секторима, тј. различитим областима заједничког деловања. При томе, процес функционалне интеграције се одвија постепено, са циљем повезивања свих сектора заједничких активности у једну целину.

Полазећи од тога да разлике могу повезати, уместо да раздвајају, ЕУ је промовисала и свој мото: „Уједињени у различитостима“⁴, с намером да у своју породицу укључи што већи број различитих земаља. Од самог свог настанка и оснивања, ЕУ је функционисала и расла кроз спектар институционалних механизма, легислатива, система примене обавеза и праћења истих. Њихова унификација и хармонизација постале су метод, норме - оквир, а стандарди - правила европског понашања. Проширење ЕУ је једно од кључних питања од кога зависи будућност „старог континента“.

¹ Попер Карл (1993): *Отворено друштво и његов непријатељи*, БИГЗ, Београд, с. 257.

² Roberts, J. M. (2002): *Povijest Europe*, AGM, Zagreb, s. 676.

³ Habermas, Jürgen (2001): *Why Europe needs a Constitution?*, New Left Review 11, September.

⁴ *Draft Treaty Establishing the Constitution for Europe*, (2003): 263

ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Проширење ЕУ је пажљиво конципиран процес, изграђен на темељима досадашњих искустава. То је процес који се може дефинисати као процес размене између ЕУ и земље кандидата у којем ЕУ нуди реалистичну перспективу чланства, ако земља потенцијална кандидаткиња имплементира широк спектар домаћих норми.⁵ Свака држава која се определи за чланство, мора да испуни доста предуслова пре него што буде заиста разматрана за чланство.⁶ Наравно, „отвореност“ ЕУ ограничена је сложеним критеријумима „европског идентитета“, који поред географског значења (само европске државе могу поднети захтев за прикључење) има и бројне друге конотације – историјске, културне, религијске, политичке...⁷

Испуњење услова било је захтевано од првог круга проширења (до данас било их је пет, а шести треба да буде године – Хрватска) и све до највећег проширења 2004, процес је био једноставнији, односно имао је *ad hoc* природу. Све земље које су се до тада придружиле Унији биле су део ширег западноевропског модела које су имале: капиталистичку тржишну привреду, јаке демократске институције, чланство у политичким и војним савезима. Посебан значај и највећи интеграциони изазов за ЕУ је имало тзв. источњачко проширење⁸, кад је прикључено десет држава са потпуно различитом политичком, економском и социјалном организацијом друштва. Ово проширење је допринело прецизнијем дефинисању критеријума за чланство, као и креирању посебних норми и правила која регулишу процес проширења. „Обогаћеним“ Копенхагенским критеријумима⁹ интеграциони процес је утицао на реформе у европским државама – државама кандидатима и потенцијалним кандидатима. Услови нису фиксирани, већ се широко креирају и

⁵ B. Steunenberg i Dimitrova A. „Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality“, European integration online papers, Vol.11 No5, 22.6.2007.

⁶ Уговор о Европској унији – чл. 49. – „свака европска држава која поштује начела из чл. 6. Став 1. може поднети захтев за чланство у Унији. Свој захтев упућује Већу, које одлучује једногласно након саветовања с Комисијом и уз претходну сагласност Европског парламента, који одлучује апсолутном већином својих чланова. Услови примања у чланство у прилагођавање Уговорима на којима се Унија темељи и које су потребне ради тог примања, утврђују се споразумом између држава чланица и државе која је поднела захтев. Тај споразум подноси на ратификацију свим државама уговорницама у складу са њиховим уставноправним прописима“.

⁷ Мисита Н.,(2010): *Европска унија: оснивање и развој*, Сарајево, Ревикон.

⁸ Schneider, Christina (2009): *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, New York: Cambridge University Press.

⁹ Принципи из Копенхагена: а) постојање стабилних институција који гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина; б) постојање активне тржишне привреде која је способна да издржи притисак конкуренције и деловање закона тржишта унутар Уније; ц) способност за преузимање обавеза које проистичу из чланства, односно усвајања *Acquis communautaire* – тековине заједнице.

детаљно разрађују кроз споразуме о придруживању, са сваком земљом појединачно и тако су флексибилно постављени да се њихов садржај може константно прилагођавати потребама сваке конкретне ситуације, односно мењати, допуњавати или проширивати кроз сваку оцену извештаја о напретку или саме приступне преговоре.

ПРОЦЕС СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И ПРИДРУЖИВАЊА

Европска унија у време несретних догађања, која су се дешавала на Балкану, није се посебно институционално укључивала, већ су се активности проводиле кроз ангажман појединих држава. У то време ЕУ била је, некако, посвећена сама себи и настојала је консолидовати своју институционалну уређеност. До квалитативних промена у том односу дошло је након завршетка рата на територији бивше СФРЈ и потписивања Дејтонског мировног споразума. У настојању да консолидује мир и стабилност ЕУ је исказала намеру да развија билатералне односе са земљама регије Западног Балкана са жељом да промовише демократију, владавину права, више стандарде људских и мањинских права, трансформацију планске у тржишну економију и бољу сарадњу између држава. У контексту политике регионалног приступа ЕУ је крајем 2000. године операционализовала идеју Процеса стабилизације и придруживања (ПСП) у коју је укључила Албанију, Босну и Херцеговину, Хрватску, (тадашњу) СР Југославију – Србију и Црну Гору, и Македонију. ПСП је замишљен као нови дугорочни, стратешки, политички и функционални оквир којим се наведеним државама нуди остварење спољнополитичког циља – уласка у ЕУ. То је комбинација моћи и услова који се морају испунити и који представљају модел, с једне стране, који је употребљен за обнову западне Европе после Другог светског рата, и с друге стране, на политици коју је Унија усвојила према земљама источне Европе после слома комунизма 1989. године. Анализом ПСП може се видети да се у њему налазе правни, политички и финансијски елементи. Као правни инструмент је споразум о стабилизацији и придруживању, програми помоћи CARDS и IPA као финансијски инструменти за подршку процесу и аутономни трговински режими које уводи ЕУ као подршка развоју привреде и политички дијалог.

ПСП се може поделити у две основне фазе. Прва фаза, води ка закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању, док друга фаза, представља преговарање о њему, закључивање и имплементацију. Реч је о уговорном односу између ЕУ и сваке од пет наведених држава. Споразум је прилагођен свакој од земаља, што омогућава да неке државе у процесу ЕУ напредују брже од ругих.¹⁰

¹⁰ Споразум о стабилизацији и придруживању садржи девет области: политички дијалог; регионална сарадња; слободно кретање роба; кретање радника, оснивање предузећа, пружање услуга и кретање капитала; усклађивање правних прописа придружене државе и њихово спровођење; сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова; политичка сарадња; финансијска сарадња и институционална сарадња.

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА НА ПУТУ КА УНИЈИ

Опредељење за приступање БиХ ЕУ не може се сматрати као неминовност, већ је то свесно и егзактно одређена одлука која је, свакако, у интересу народа и грађана који живе у њој. Чланство у ЕУ није само себи циљ, већ средство за остваривање дугорочне националне стратегије ефикасног привредног развоја у функцији побољшања животних услова целокупног становништва и због тога мора бити успостављено консензусом. ЕУ представља шансу за стабилан развој и мирнију будућност. Посебни интереси који опредељују БиХ у правцу европске интеграције препознају се у политичким, економским и друштвеним разлозима. Ипак, један од најзначајнијих је тај што процес придруживања и приступања ЕУ омогућава превазилажење системских и развојних проблема и ствара услове за континуиран економски развој и просперитет грађана БиХ.

Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ (СПП) БиХ је потписала 16.6.2008. године у Луксембургу. Потписивањем тог документа БиХ је добила статус придруженог члана и потврдила статус земље потенцијалног кандидата за пуноправно чланство у европској породици. Споразум на одређени начин уређује односе два потписника, две уговорне стране, у сва три стуба ЕУ. Споразум ступа на снагу након потврђивања, у Парламентарној скупштини БиХ, Европском парламенту и свим државама чланицама Европске уније. По информацијама из Европске комисије, Споразум о стабилизацији и придруживању ратификовале су све државе чланице.¹¹

Условљеност коју предвиђа СПП заиста је комплексна, а БиХ је и данас оптерећена политичким проблемима и наталоженим послератним поделама, као и нерационалним националним захтевима. У таквим условима тешко је постићи унутрашњи консензус и стално се одгађају рокови за извршење одређених задатака чије извршење је нужно да би се могло приступити прикључењу ЕУ. Да би поднела захтев за пуноправно чланство у ЕУ БиХ мора решити многа питања, а међу њима је и питање Канцеларије високог представника (ОХР). Потребно је испунити циљеве и услове да би се ОХР трансформисао у Канцеларију специјалног представника Европске уније.¹²

¹¹ Веће министара ЕУ, 1997. г., поставља политичке и економске услове за развој билатералних односа. Наредне године успостављена је Консултантска група ЕУ-БиХ, а 1999. отворен Процес стабилизације и придруживања који се односи на све земље Западног Балкана. 2000. г. објављена је Мапа пута, документ Већа министара ЕУ којим је дефинисано 18 смерница, односно услова како би се приступило изради студије изводљивости за отпочињање преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Крајем 2003. г. Европска комисија је усвојила Предлог извештаја о спремности БиХ за почетак преговора с ЕУ о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Средином наредне године ЕУ је прихватила Европско партнерство са БиХ са 16 приоритетних области. 2005. г. службено су почели преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању, завршени су 2006. г., а парафирани 2007. г.

¹² Како су циљеви и услови у време писања овог текста још на снази, морамо их и навести. Пет циљева односи се на: 1. Прихватљиво и одрживо решење питања поделе имовине између државе и других нивоа власти; 2. Прихватљиво и одрживо решење питања имовине одбрамбених структура; 3.

Читајући споразум може се видети да ће се пуно придруживање остваривати постепено. Веће за стабилизацију и придруживање које је основано у складу са чл. 115 редовно ће проверавати, у правилу једном годишње, начин на који БиХ проводи овај ССП и реализује законодавне, административне, институционалне и економске реформе. Комисија редовно информише Веће и Европски парламент о земљама кандидатима и она, такође, надгледа испуњавање минималних предуслова и напредак у примени законодавства Уније и других одговарајућих активности.

Босна и Херцеговина и данас у контексту европских интеграција има положај потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ. Са таквим статусом БиХ се налази на самом дну регионалне интеграције, иако је у време потписивања ССП била испред једног броја земаља на које се односи процес стабилизације и придруживања. Погоршана ситуација указује да политичке елите нису у стању да ускладе своје ставове ни око виталних поставки државе, као што је будућност земље, њена структура и сама одрживост. Једини светли пример у процесу интеграције ка ЕУ је остварени напредак у либерализацији визног режима за грађане БиХ, одобрен 15.12.2010. г, али и он се у одређеним ситуацијама и од представника ЕУ доводи у питање, јер се у земљама ЕУ појавио велики број грађана БиХ који у тим земљама настоје да остваре свој статус.

Редовни годишњи извештаји Европске комисије су добра основа за анализу тренутног положаја БиХ у односу на утврђене критеријуме за чланство у ЕУ, због тога наредни део текста ће бити посвећен приказу најзначајнијих закључака последњег од њих.

ИЗВЈЕШТАЈ О НАПРЕТКУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ НА ПУТУ КА ЕУ У 2011. ГОДИНИ

Период на који се односи Извештај обухвата активности које су вођене у периоду септембар 2010. до септембра 2011. г. Целокупни напредак се мери на основу донесених одлука, усвојених закона и проведених мера док активности и мере које су у фази припреме или на чекању за усвајање, нису узети у разматрање. Генерални закључак овог Извештаја је негативан и у њему је Европска комисија јасно нагласила све области у којима је напредак изостао. Овде је битно навести да су парламенти свих земаља чланица до краја 2010. године ратификовале привремени споразум – ССП, али да он још није ступио на снагу, а због одређених пропуста и кршења, чак је морао бити привремено блокиран како не би био суспендован. Провођење Привременог споразума (ССП) у БиХ је и даље неуједначено, посебно у погледу мера које су уведене како би се заштитило домаће тржиште.

Потпуно спровођење Коначне арбитражне одлуке за Брчко; 4. Фискална одрживост, и 5. Јачање владавине права.

Два услова односе се на: 1. Потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању, и 2. Позитивна оцена ситуације БиХ од Управног одбора Већа за имплементацију мира, засновану на пуном поштовању Дејтонског споразума.

Иако је у време кад је писан овај текст процес конституисања власти на нивоу БиХ окончан, основна примедба у односу на политичке критеријуме за чланство односила се на непостизање договора у погледу усклађивања Устава БиХ са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.¹³ Поред тога, Европска комисија сматра, да усвајање Закона о попису домаћинстава и становништва на државном нивоу остаје кључан за друштвено-економски развој БиХ и будуће кораке ка европским интеграцијама. Сталним притиском представника међународне заједнице крајем 2011. г. дошло је до помака у имплементацији пресуде Европског суда за људска права, јер су оба дома Парламентарне скупштине БиХ формирале Привремену заједничку комисију за провођење наведене пресуде. У Комисију су, поред посланика Парламентарне скупштине БиХ, бирани и представници цивилног сектора. Као и у већини заједничких активности и у овој су одмах по конституисању на површину испливала концептуална неслагања око тога како би се пресуда морала имплементирати у уставни систем и колико пресуда захтева веће интервенције у Уставу БиХ. Посебан проблем, што се одлука мора донети консензусом.

Други проблем, који је истакнут у Извештају, односио се на (не)усвајање Закона о државној помоћи на нивоу БиХ. Препреке су сличне као и у претходном примеру, преговарало се око етничке заступљености у органима одлучивања, а посебно је било разматрано питање одлучивања у седмочланом Већу за државну помоћ. Представници две области нису постигли договор између одговарајућих актера у земљи у погледу пројеката које треба финансирати. Потешкоће које су се појавиле за време програмирања указују на потребу за хитним решавањем проблема координације питања везаних за ЕУ у институцијама ове земље на свим нивоима власти.¹⁴ Потребно је хитно решавање проблема који се односи на јачање механизма координације за програмирање будуће финансијске помоћи ЕУ и других питања везаних за ЕУ. У Вишегодишњем индикативном планском документу (МИПД) за период 2011-2013. идентификована су три приоритета за помоћ ИПА-а: подршка јачању владавине права, јачање капацитета и делотворност јавне управе, те подршка друштвеном и економском развоју.

¹³ Наведена примедба односи се на то што није имплементирана пресуда Европског суда за људска права у случају *Sejdić and Finci and Bosnia and Herzegovina 27996/06 and 34836, ECHR, od 22.12.2009. г.*, у којој је немогућност кандидовања на изборима заснована на етичкој припадности означена као „...неспојива са општим начелима ...“ Европске конвенције о људским правима.

¹⁴ Доделена средства ИПА-е за 2011. износе 102,6 милиона евра. Ова средства укључују и државни програм ИПА 2011. (96.3 милиона еура) који ће обухватити пројекте из различитих области, укључујући подршку правосудју, провођење закона, реформу јавне управе, образовање, социјалну укљученост, повратак избеглица, културно наслеђе и деминирање. Остали сектори укључују подршку локалном економском развоју, водама, управљању отпадом и енергетској делотворности. – *Извештај о напретку БиХ у 2011.* – Европска комисија, Брисел, 12.10.2012. г.

И поред тога што је, на неки начин, под притиском надлежних органа из Р. Српске покренута, може се рећи да је то и једна од позитивних активности која се десила у односу између БиХ и ЕУ. Ради се о покретању структурног дијалога о реформи правосуђа, као специфичног механизма за анализу и превладавање проблема у БиХ правосудном систему. Пошто је то питање тек отворено, било је за очекивати да ће различите стране кренути са дијаметрално различитих позиција, а ниједна не сме заборавити да се ради о битним питањима за функционисање једне државе која у себи садржи саму уставност и законитост деловања неких правосудних институција у земљи.

БиХ и политички критеријуми придруживања

Основу за ову област придруживања БиХ ЕУ представљају тзв. копенхагенски критеријуми, који се односе на захтеве за стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина, а усмерени су и према регионалној сарадњи држава Западног Балкана и добросуседским односима и поштовању међународних обавеза.

И поред многобројних примедби, у Извештају је констатовано да су административни ресурси свих представничких органа на нивоу државе и ентитета побољшани, али и поред тога тешко се отети утиску да административне структуре у земљи још увек нису способне да ефикасно одговоре захтевима процеса европских интеграција. Оне су и даље прегломазне, расцепкане и с недовољно јасно подељеним надлежностима. Самим тим, пред свим демократским органима је задатак на стварању ефикасне, професионалне, одговорне и транспарентне државне администрације.

У даљем разматрању, Извештај се бавио извршном влашћу на нивоу државе, ентитета и дистрикта Брчко. Закључак донесен на темељу изнесених података је да је постигнут „мали напредак у побољшању и функционалности свих нивоа власти“. Наравно, да на овакву оцену значајан утицај има дуг процес конституисања Савета министара, а и конституисање Владе Федерације БиХ која је то учинила уз помоћ ОХР-а. На том плану једино су органи Републике Српске били конституисани у кратком периоду после избора. Уз одређене помаке и побољшања у раду Председништва БиХ у успостављању и провођењу заједничке политике, том органу извршне власти и даље недостаје координација спољне политике и низ је тема које су предмет многих неслагања. Све то указује на потребу успоставе механизма координације између државе, ентитета и Брчко Дистрикта, а посебно питањима повезаним са европским интеграцијама и усклађивању домаћих закона са законима ЕУ.

Значајан део обавеза које стоје пред БиХ у процесу интеграције у ЕУ односе се на корупцију. И овај Извештај, као и они за претходне године, указују да је то појава која је распрострањена у многим подручјима и да је то озбиљан проблем са којим се држава мора суочити, као таква, што негативно утиче на све сфере живота, економски развој и владавину права. Одређени напредак је учињен у

правном оквиру, који је углавном успостављен, али се проблеми јављају у спровођењу утврђеног законодавства. Додатни проблем је слаб успех у истрагама које су биле усмерене на предмете од мањег значаја, а процесуирање случајева је споро или је завршено одбацивањем оптужби, ослобађањем или обустављањем казни. Одређени помаци су у кампањи подизања свести, образовања и обуке кроз спровођење Стратегије борбе против корупције и Акционог плана 2009-2014, а усвојен је и Закон о сукобу интереса. То су разлози зашто се у Извештају констатује да је постигнут „ограничени напредак“.

У Извештају је у неколико поглавља изнесено мишљење о поштовању људских права у БиХ. И ми у овом тексту смо о томе говорили кроз случај Сејдић и Финци. Али треба још истаћи да је неспорно да је БиХ ратификовала све међународне инструменте о људским правима које су усвојиле УН, као и међународне конвенције о људским правима. Но, и у тој области усвојена документа су „мртва слова на папиру“, а одређени број одлука Уставног суда БиХ нису могле бити проведене, што је довело до упућивања предмета Европском суду за људска права.¹⁵ Све су то разлози што је у Извештају констатовано да је начињен „мали напредак“ у побољшању примене међународног законодавства о људским правима.

Део Извештаја који се односи на грађанска и политичка права обухвата више области и генерално је оцењен као „ограничени напредак“. Напори у спречавању мучења и злостављања дали су одређене резултате, јер је успостављен правни оквир који се углавном поштује. Затворски систем, такође, има одређени напредак и побољшања посебно у погледу затворских услова. Оба ентитета су проширила своје затворске смештаје изградњом нових објеката, а улажу се напори за увођење система електронске нарукнице за кућне притворе. Приступ правди и једнакост пред законом гарантује равноправност у грађанским и управним суђењима, али нису ни ретки случајеви кад је равноправност била нарушена, као и пренесуција невиности. Бесплатну правну помоћ пружају невладине организације, јер оквирни Закон о бесплатној правној помоћи још није усвојен.

Слобода окупљања и удруживања као и слободе мисли, савести и вере по извештају у „великој мери и углавном се поштују“. Нешто је другачије са слободом изражавања која је гарантована Уставом БиХ. Новинари, који би требало да буду „глас народа“, често свој посао раде под притисцима и претњама, а органи који би то требало да спрече или санкционишу не исказују довољно ажурности по том питању. Томе погудују и сами медији који су расцепкани и

¹⁵ Европском суду за људска права је од октобра 2010. године поднесено укупно 507 нових тужби. У септембру 2011. године пред овим Судом треба да буде ријешено 1350 додијелених тужби које се тичу Босне и Херцеговине. Такође, току извештајног периода, ЕЦтХР је донео две пресуде у којима стоји да је Босна и Херцеговина прекршила права зајамчена Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.

поларизовани по политичкој линији, а и под сталним су политичким утицајем различитих субјеката.¹⁶

За мањинска права и права избеглица и расељених лица, по ономе што је у Извештају анализирано, утврђено је да се утврђени оквир „у великој мери поштује“¹⁷. Подузети су одређени кораци за спровођење Ревидиране стратегије БиХ за спровођење Анекса VII, а нарочито у погледу финансијско угрожених група који живе у колективним центрима. Дискриминација у приступу запошљавању, здравственој њези, праву на пензију, те спори напредак у деминирању и даље представља препреке одрживом повратку и локалној интеграцији интерно расељених лица.

Регионална и међународна сарадња

По Извештају, по СПП, а и по ставовима надлежних из ЕУ регионална сарадња и добросуседски односи чине суштински део приближавања БиХ ЕУ. И овога пута је назначено да се имплементација Дејтонског мировног споразума наставила, али да политички представници Р. Српске често доводе у питање територијални интегритет земље. Наравно, овакав закључак је дискутабилан, јер овлашћени представници Српске у свим званичним наступима настоје да искажу потпуну приврженост мировном споразуму и жељу за његовом потпуном имплементацијом. Чуди да ЕУ у својим извештајима не истиче жеље и настојања другог ентитета у БиХ за прекрајањем Дејтонског мировног споразума, па чак и његовог потпуног укидања, иза чега стоји потпуно отворена намера за унификацијом и централизацијом сложене творевине као што је БиХ. И оно што не би смело да измакне представницима ЕУ који надгледају приближавање БиХ ЕУ је да од високих функционера владајућих странака из Федерације БиХ долазе и претње, па и ратом, уколико се у потпуности инсистира на мировном споразуму.

Сарадња са Међународним кривичим судом за бившу Југославију већ неколико година сматра се задовољавајућом. Оно што може бити у контрадикторности са одређеним деловима Извештаја, напред наведеним, је да су Суд БиХ и Тужилаштво добро извршиле своје обавезе, иако се зна да је на иницијативу надлежних органа Р. Српске због незадовољства и пристрасности ових органа покренут структурни дијалог о реформи правосудног система БиХ. Комуникација Србије и БиХ у вези с процесуирањем осумњичених за

¹⁶ Статут Јавног радио-телевизијског емитера БХРТ-а је измењен и допуњен како би се повећала контрола Управног одбора над уређивачким одбором и на тај начин утицало на уређивачку независност. Настављено је са политичким притисцима који утичу на финансијску и политичку независност Регулаторне агенције за комуникације (РАК). Потребно је усвојити измене и допуне Закона о министарствима и другим телима управе у Босни и Херцеговини у циљу осигуравања независности РАК-а. Још увек се чека на именовање генералног директора, два члана одбора РАК-а и Вијећа РАК-а.

¹⁷ На крају 2010. је у Босни и Херцеговини живело 113 365 интерно расељених лица, укључујући 7 492 у колективним центрима и 7.000 избеглица.

ратне злочине и даље је отежана. Реч је о питању које је одавно превладало правне норме и постало прворазредна политичка тема која оптерећује односе БиХ и Србије. Најновији предлог споразума Тужилаштва БиХ и Србије о процесуирању осумњичених према месту пребивалишта наишао је на критике у БиХ, а разлози су политичке, а не правне природе, те је потписивање одгођено. У односу на стални, Међународни кривични суд, БиХ је исказан приговор што је још на снази билатерални споразум са САД којим се даје изузеће од јурисдикције грађанима САД, иако то није у складу са заједничким ставовима ЕУ о интегритету Римског статута, као ни са водећим принципима ЕУ о билатералном споразуму о имунитету. У Провођењу Закона о несталим особама нису направљени значајни помаци иако још значајан број особа за којима се трага.¹⁸

Из анализе Извештаја може се закључити да је БиХ активно суделовала у иницијативама регионалне сарадње као што је Процес сарадње у југоисточној Европи (SEECP), Регионално вијеће за сарадњу (RCC), Централноевропски споразум о слободној трговини (CEFTA), Споразум о енергетској заједници, Европски споразум о заједничком зрачном простору и Стратегија ЕУ-а за дунавску регију. Билатерални односи са другим земљама из процеса проширења су и даље стабилни. Највише отворених билатералних питања, која донекле отежавају регионалну динамику, БиХ има с Хрватском и Србијом. У односима са Хрватском констатован је ограничен напредак у решавању нерешених питања, укључујући питање кориштења луке Плоче, обиљежавање граница, имовинска питања, двојно држављанство и повратак избеглица. Међудржавна комисија за границе је наставила са састанцима, али није постигнут договор о нерешеним питањима обиљежавања граница. Потребно је истаћи запажање, које је засновано на одређеним чињеницама, да се БиХ власти нису благовремено и са потребном пажњом припремиле за улазак Хрватске у ЕУ. Одређени број приоритета из области безбедности хране, ветеринарства, фитосанитарног сектора, животне средине, транспортне и енергетске политике, чије је испуњење било предвиђено за 2010. годину, није реализовано ни током 2011. године.

Наиме, у претходној години ова питања су стављена на споредни колосек, а могло би се рећи да су и потпуно „искочила из шина“ и да су нестала из јавног дискурса. Поред тога, тек пред крај 2011. године у јавности се почело нешто гласније разговарати о проблему постојања само два гранична прелаза на 1001 км границе с Хрватском, који ће бити опремљени за контролу извоза прехранбених производа. Тиме ће и онако скромни извозни потенцијали БиХ бити додатно ограничени и приступ страним тржиштима ускраћен за домаће произвођаче. Односи са Србијом су се додатно побољшали. Споразум у области образовања, културе и спорта је ступио на снагу.

¹⁸ У септембру 2011. године још увек било је приближно 14 000 особа несталих током сукоба у региону. Од тог броја је отприлике 10 000 везано за сукобе у Босни и Херцеговини, 2 000 за сукобе у Хрватској и преко 1 800 за сукобе на Косову.

Потписано је пет споразума у области туризма, заштите од природних и других катастрофа, сарадње у ветеринарству, полицијске сарадње и размене података у погледу социјалног осигурања. Односи са осталим суседима сматрају се коректним и задовољавајућим, а интересантно је да се у Извештају нашао и једна тзв. држава, Косово, која није призната од институција ЕУ.

Економски критеријуми за чланство БиХ

Функционална тржишна економија и способност суочавања са конкурентским притиском и тржишним снагама у Унији је један од задатака који стоје пред државама које желе да буду део ЕУ. По неким ауторима из БиХ, економски критеријуми нису прецизно одређени, тако да у пракси постоје потешкоће око утврђивања шта обухвата пуно значење копенхагенских критеријума и услова из ове области.¹⁹ На основу ових компоненти економских критеријума, може се уочити да и овај задатак није извршен на потребан и задовољавајући начин, а можда то боље илуструје и закључак из самог Извештаја: „Свеукупно гледано, консензус о економској и фискалној политици је слабији.“ На њега су значајно утицале политичке околности које су, у крајњем, обликовале и усмеравале сам привредни развој БиХ. Потешкоће са формирањем органа власти на нивоу државе и Федерације БиХ утицале су и на активности око *stand-by* аранжмана са Међународним монетарним фондом (ММФ), јер после одобравања друге и треће ревизије у 2010. г. разговори о даљем програму су одгођени. Спољни дебаланс је полако почео да расте након оштрог смањења у 2009. и првој половини 2010. године, иако је дефицит текућег рачуна још увек много нижи него прије кризе. Услови на тржишту рада су и даље лоши, а у корист им није ишла слаба динамика раста.²⁰ Годишња инфлација у 2010. години достигла је 2,1%, у односу на -0,4% у 2009, али по расположивим и презентованим подацима може се констатовати да је монетарна и финансијска стабилност очувана, док инфлација има тренд раста.

Приватизација друштвеног и државног капитала је значајан елемент транзиције друштвено-економског система једне земље, из социјалистичког у капиталистички систем, а по Извештају у БиХ већ трећу годину узастопно није било напретка у планираном процесу. Удео приватног сектора у БДП-у остао је стабилан на око 60% БДП-а у 2010. години иако је број новорегистрованих предузећа у

¹⁹ Ефендић А., Међедовић А. (2007): *Позиција Босне и Херцеговине у односу на економске критерије за чланство у Европској унији*, Сарајево: Фондација Конрад Аденауер.

²⁰ Просечна стопа незапослености у 2010. години била је веома висока и износила 27,2%. Регистрована незапосленост у јуну 2011. године достигла је 43,1%, док је према Истраживању радне снаге по методологији Међународне организације рада, проведеном на годишњем нивоу у априлу/мају, незапосленост повећана на 27,6% у 2011. са 27,2% у 2010. години. Била је посебно висока међу младима (57,9% за младе узраста између 15 и 24 године).

2010. г. смањен за 50%. Поред економске кризе, која је имала утицаја на развој приватног сектора у БиХ, на мањи број новоотворених фирми утицај има и дуг процес добијања свих потребних докумената, а предузећа се морају регистровати у оба ентитета ако желе да послују на територији целе државе. Да би БиХ привукла нове стране инвестиције неопходно је ове рокове свести на што краћи период, јер у региону и ширем окружењу ова процедура је поједностављена и завршава се за само неколико дана. Треба додати да је финансијско посредовање небанкарског сектора и даље лоше и неразвијено.

Можда и кључна недоумица која се јавља код европских институција задужених за придруживање односи се на то да ли су домаће компаније из БиХ довољно способне и јаке да се прилагоде конкурентским притисцима и тржишним институцијама ЕУ. Неспорно је да функционисање тржишних механизма и даље коче поремећаји, превелика улога државе и недостатак конкуренције, што онемогућава ефикасну доделу ресурса.

Неуспвајање Глобалног оквира за фискалну политику за период 2011–2013. и кашњење у формирању власти на државном и нивоу Федерације је ослабило, не само чврстину, транспарентност, одрживост и поузданост јавних финансија и економске политике, него и планирање и одлучивање економских субјеката. Томе треба додати и недостатак структурне флексибилности и слабе резултате система обуке и образовања, што штети исправном функционисању тржишта рада. И поред свих наведених аргумената и чињеница ниво повезаности трговине са ЕУ је и даље прилично висок.²¹

Општи закључак, изведен из онога свега што је напред написано, је да Босна и Херцеговина далеко од остварења постављених критеријума Европске уније за пуноправно прикључење. Поред политичких, економских, регионалних и међународних критеријума, постоји још значајан број услова чија анализа представља саставни део опште процене спремности државе за чланство. Тај сегмент посвећен је разматрању способности БиХ да правној тековини ЕУ приближи своје законодавство. Због изузетно широког спектра тих питања и простора који би био потребан за њихово објашњење, та питања остављамо за неку другу анализу. Мишљења смо да смо овим текстом успели приближити слику настојања БиХ да испуни најважније постављене критеријуме и услове за придружење ЕУ.

²¹ Босна и Херцеговина је и даље отворена економија. Укупна размена (збир обима извоза и увоза) повећала се на 85,5% ГДП-а у 2010. години, након пада на 75,3% ГДП-а у 2009. Европска унија је и даље највећи трговински партнер, са уделом од око 56,5% у укупном извозу и 45,6% у укупном увозу у првих седам месеци 2011. (само за робу). Дошло је до благог повећања удела извоза у ЕУ, док се удео увоза благо смањило. Други главни трговински партнери су и даље државе из региона ЦЕФТА-е, на које одлази 33,2% извоза и 24,9% увоза. У 2010. години стварни ефективни девизни курс, заснован на 20 највећих трговинских партнера БиХ, повећан је за 1%.

ЗАКЉУЧАК

Босна и Херцеговина, по ставовима њених надлежних институција и органа, чврсто је утемељена на тежњама државе за чланством у ЕУ. Такође, често се од политичких елита упућених јавности може чути теза како је на том путу много учињено и да је остатак посла више техничке него суштинске природе. Чињенице о стварном стању по тим питањима, које можда целокупна јавност БиХ у потпуности не може препознати, познате су представницима ЕУ. Њихови ставови исказани у Извештају су сасвим другачији и указују на значајну стагнацију у процесу придруживања и испуњавању услова из СПП-а. БиХ представљену ситуацију мора да схвати озбиљно јер, сигурно је, да не може очекивати никакве уступке. БиХ није остао велики маневарски простор, јер услове, садржај и динамику преговора великим делом диктира ЕУ, а улога БиХ политичара своди се на њихову свест и одлуку да ли ће тај процес ићи брже или спорије. Садашње опредељење је спорији процес.

BiH – JOINING THE EUROPEAN UNION – WHAT WAS DONE IN 2011?

Luka Todorović, Ph.D., senior lecturer

Abstract: One of the proclaimed goals of BiH foreign policy is the membership in the EU. The goal has been defined within the Stabilization and Association Process in which the South Eastern European countries have been offered by the EU the accession assistance and guidelines for policy reform and development designed to integrate BiH into the EU. The legal framework was laid down in the Stabilization and Association Process signed by the BiH and EU in 2006. Every year the European Commission submits to the EU the annual progress report on its supervision of the execution of the criteria and conditions BiH has to meet for the EU membership. In this paper the author tried to present what steps BiH undertook in 2011 towards European Integration.

Key words: *joining, integration, report, full membership, European Union, criteria, conditions*

ЛИТЕРАТУРА

1. B. Steunenberg i Dimitrova A. „Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality“, European integration online papers, Vol.11 No5, 22.6.2007.
2. *Draft Treaty Establishing the Constitution for Europe*, 2003.
3. Habermas, Jürgen, (2001): *Why Europe needs a Constitution?*, New Left Review 11, September.
4. Ефендић А., Међедовић А., (2007): *Позиција Босне и Херцеговине у односу на економске критерије за чланство у Европској унији*, Сарајево: Фондација Конрад Аденауер.
5. *Извештај о напретку БиХ за 2011.г. – Европска Комисија*, Брисел, 2011.
6. Мисита Н., (2010): *Европска унија: оснивање и развој*, Сарајево, Ревикон.

7. *Мониторинг процеса европских интеграција БиХ – годишњи извјештај за 2011. г.*, (2012).
8. *Вањско политичка иницијатива БиХ*, Институције БиХ, Сарајево.
9. Попер, Карл (1993): *Отворено друштво и његови непријатељи*, БИГЗ, Београд.
10. Roberts, J. M., (2002): *Povijest Europe*, AGM, Zagreb.
11. Schneider, Christina (2009): *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, New York: Cambridge University Press.

RESUME

The BiH authorities seem strongly committed to the path of EU integration. This issue has often been at the centre of dispute within the political elite of BiH, and it has been stated number of times that a lot of progress has been made on the path towards EU integration, and that the last steps to be taken are more of technical than of substantive nature. But the facts about the current state of affairs, which remain hidden to the general public, cannot be hidden from the EU representatives. Their views and information gathered in the Annual Report were completely different and stated that BiH virtually stagnated, and was lagging behind in meeting the obligations under the Stabilization and Association Process. Their reports must be taken seriously because it is certain that BiH cannot expect any further concessions in this respect. BiH was left little room for manoeuvre since the conditions, contents and dynamics of negotiations are dictated to a large extent by the EU, while the role of BiH politicians consists mainly in expressing their willingness and commitment to speed up the whole process of integration. However, the reality of experience so far, as well as the current state of affairs, show clearly that the present views are hindering the country's future and its path towards EU integration.