

Mag. iur. Tonka Krešić,  
doktorandica Poslijediplomskog doktorskog studija  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru  
kresictonka@gmail.com

UDK 327.39(497.6:4-6EU)  
Primljeno: 12. studenoga 2014.  
Prihvaćeno: 31. listopada 2014.  
Izvorni znanstveni rad

## EUROPSKA UNIJA I BOSNA I HERCEGOVINA

*Jedan od osnovnih strategijskih ciljeva Bosne i Hercegovine jest postizanje punopravnog članstva u Europskoj uniji. U članku je izložen državni status BiH, unutarnja struktura državnog uređenja i odnosi BiH s Europskom unijom. Izložene su sankcije koje se primjenjuju prema BiH zbog izostanka napora i djelatnosti koji se zahtijevaju za pristupanje u EU, te sadašnje stanje u pregovorima između BiH i EU-a.*

**Ključne riječi:** *Bosna i Hercegovina; Daytonski ugovor; oružani sukobi; mir; Europska unija; pristupanje Europskoj uniji*

### Uvod

Noviju povijest države Bosne i Hercegovine, u kontekstu boljeg razumijevanja njezina trenutačnog *statusa quo* u procesu stabilizacije i pridruživanja europskoj obitelji i ispunjavanja preuzetih obveza prema Europskoj uniji, u širem i sveobuhvatnom pregledu uzroka zastoja, možemo promatrati od 1992. i tri predlagana, a nikad realizirana mirovna plana za Bosnu i Hercegovinu: Cutllierova, Vance – Owenova i Owen – Stoltenbergova plana te Washingtonskog sporazuma do 1994. godine, te od 1995., potpisivanja Općeg okvirnog sporazumu za Bosnu i Hercegovinu i njegova Dodatka IV. (Ustav Bosne i Hercegovine), poznatijeg kao Daytonski mirovni sporazum, koji je zaustavio krvoproliće i rat u Bosni i Hercegovini, ali i označio početak stvaranja bosanskohercegovačkog galimatijasa i gordijskog čvora u Bosni i Hercegovini do danas.

Bosna i Hercegovina kao neuspjeli pokušaj stvaranja umjetnog *melting pota* građanskog društva i država *sui generis*, s obzirom na oblik državnog uređenja, danas je sustav isprepletenih nadležnosti države, entiteta i kantona/županija, država koja ima 13 ustava (uz Statut Brčko distrikta), 14 vlada (uz Vladu Brčko distrikta), 13 premijera (na čelu Vlade Brčko distrikta je gradonačelnik), 120 ministara (od čega je 95 u Federaciji Bosne i Hercegovine, 16 u Republici Srpskoj i 9 na državnoj razini), država tri *prividno* konstitutivna naroda, država *diskriminiranih ostalih naroda*, država koja egzistira isključivo zahvaljujući financijskoj i administrativnoj pomoći međunarodne zajednice.

Tragom navedenoga, jasno je zašto Bosna i Hercegovina i njezin trenutačni *status quo*, a možemo reći i *koraci unatrag u procesu europskih integracija*, nisu suviše

iznenadili akademsku elitu, a ni bolje poznavatelje prilika. Taj scenarij je, s obzirom na opetovano nepoštivanje Ustava i kršenja osnovnih ljudskih prava, bez obzira na sve njegove manjkavosti, bio predvidljiv. Za bolje razumijevanje problema valja imati na umu činjenicu da je proces integracije države u Europsku uniju prije svega političko pitanje i da će politika (vanjska) u Bosni i Hercegovini imati posljednju riječ i odlučivati o budućnosti BiH u europskim integracijama.

## I. BOSNA I HERCEGOVINA I EUROPSKA UNIJA: STATUS QUO

Europska unija je već 1997. prema Bosni i Hercegovini postavila političke i ekonomske uvjete za razvoj uzajamnih bilateralnih odnosa. Na taj način je BiH dobila mogućnost korištenja autonomnih trgovinskih povlastica. Iduće godine koje su dolazile, u odnosima tih dvaju subjekata, mogu se nazvati uspješnima. Bosna i Hercegovina je započela proces stabilizacije i pridruživanja, pokrenute su aktivnosti u okviru Pakta stabilnosti za jugoistočnu Europu kojemu je cilj bio stabilizacija i jačanje regionalne suradnje, *Mapa puta za zahtjev za članstvo Bosne i Hercegovine u Europsku uniju* iz 2000. je definirala 18 ključnih uvjeta za Bosnu i Hercegovinu. Potom se pristupilo izradi Studije izvodljivosti za otpočinjanje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, koja je uspješno provedena. Godine 2000. uveden je bescarinski uvoz proizvoda, *Autonomus Trade Measure*. Bosna i Hercegovina je bila dio programa pomoći Europske unije za obnovu i razvoj – CARDS-a, ali i dio Instrumenta pretpristupne pomoći – IPA. Europska partnerstva su usvajana planiranim slijedom; Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je i ratificiran u Predsjedništvu BiH 6. studenoga 2008. (ratificirale su ga naknadno i sve države članice EU-a; još nije stupio na snagu – o razlozima u nastavku). Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima je stupio na snagu 1. srpnja 2008. i na temelju toga sporazuma osnovana su privremena zajednička tijela Europske unije i Bosne i Hercegovine (Privremeni odbor i sedam pododbora za europske integracije: za unutarne tržište i konkurencija; za poljoprivredu i ribarstvo; za ekonomska i financijska pitanja i statistiku; pododbor za promet, energetiku, okoliš i regionalnu suradnju te pododbor za pravosuđe i unutrašnje poslove koji od 2011. djeluje kao strukturirani dijalog o pravosuđu).

U razdoblju od 2010. do 2012. nastao je zastoј u odnosima Bosne i Hercegovine i Europske unije. BiH se usredotočila isključivo prema rješavanju internih političkih problema i to je uzrokovalo negativne ocjene u izvješćima o napretku Bosne i Hercegovine za 2012. i 2013. godinu. Bosna i Hercegovina je trebala dodatnu pomoć. U srpnju 2012. održan je, prvi u nizu sastanaka s EU. Nakon razgovora na visokoj razini o procesu pristupanja Bosne i Hercegovine u Europsku

uniju, *Mapom puta za zahtjev za članstvo Bosne i Hercegovine u Europsku uniju* Bosni i Hercegovini su postavljeni sljedeći zahtjevi:

- do 31. kolovoza 2012. godine valjalo je uputiti prijedlog Parlamentarnoj skupštini za izmjenu Ustava Bosne i Hercegovine o usklađivanju internoga zakonodavstva sa sudskom odlukom u predmetu „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“;
- do prve polovica rujna 2012. godine održat će se tehnički sastanak Europske komisije u BiH na visokoj razini i donijeti srednjoročni pregled provođenja *“Mape puta za članstvo Bosne i Hercegovine u Europsku uniju”* (radi pripreme drugog sastanka dijaloga na visokoj razini o procesu pridruživanja);
- do 7. listopada održat će se lokalni izbori u Bosni i Hercegovini;
- do 10. listopada 2012. godine valja usvojiti godišnje izvješće o napretku BiH koje će pripremiti Europska komisija;
- do 31. listopada 2012. dostavit će se odgovori na dvije liste sektorskih pitanja (poglavlja 5. i 27.) i definirati učinkovit mehanizam koordinacije u vezi s pitanjima Europske unije, te, na samome kraju,
- do 30. studenoga 2012. obaviti će se izmjene Ustava tako da bude usklađen sa sudskom odlukom u predmetu „*Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*“.

Svi navedeni zahtjevi postavljeni su kao osnovni preduvjeti za stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (Francuska je zadnja zemlja članica EU-a koja ga je 2011. ratificirala). Nakon ispunjenja tih zahtjeva Bosna i Hercegovina može podnijeti vjerodostojan zahtjev za članstvo u Europskoj uniju.

Nažalost, Bosna i Hercegovina je u idućem razdoblju, na sastancima održanim nakon prvog dijaloga s EU na visokoj razini, pokazala političku nezrelost i nerazumijevanje, nije ispunila sve zahtijevane obveze i zastala je na dva, do sada, nerješiva problema.

Prvi uvjet, uz koji je bilo vezano stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, odnosio se na provedbu odluke Suda za ljudska prava u Strabourgu u predmetu „*Sejdić i Finci protiv BiH*“, a drugi na *ustopu učinkovitog mehanizma koordinacije*. To su zahtjevi Europske unije *condicio sine que non*.

U presudi „*Sejdić i Finci protiv BiH*“ Europski sud za ljudska prava u Strabourgu je naveo da je Bosna i Hercegovina prekršila članak 14. Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, članak 3. Protokola br. 1 uz tu Konvenciju zbog nemogućnosti tužitelja da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine, kao i članak 1. Protokola br. 12 zbog nemogućnosti tužitelja da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

Neovisno o navedenoj presudi, postavši članicom Vijeća Europe 2002., Bosna i Hercegovina se obvezala poštovati *“europske standarde”*. Posebno se obvezala

da će u roku od jedne godine, uz pomoć Europske komisije za demokraciju kroz pravo (Venecijanske komisije) usuglasiti Izborni zakon Bosne i Hercegovine iz 2001. s normama Vijeća Europe. Također, Bosna i Hercegovina se ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom iz 2008. obvezala da će u razdoblju od jedne do dvije godine izmijeniti odredbe Izbornog zakona o izboru članova Predsjedništva i izaslanika u Dom naroda BiH.

Presuda je, međutim, otvorila *Pandorinu kutiju* i povratka više nije bilo. S obzirom na to da je Sud stao u obranu prava *ostalih naroda* u Bosni i Hercegovini, domino efektom se otvorilo *hrvatsko pitanje u Bosni i Hercegovini* i nemogućnost hrvatskog korpusa da od 2006. izabere legitimnog predstavnika u Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Iako se na prvi pogled čini da članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine zastupaju entitete u kojima su birani, što bi bilo u skladu s poznatim rješenjima u usporednom federalizmu, nije tako. Izabrani predstavnici zastupaju konstitutivne narode koji su ih birali. Članak V. 1. a) Ustava BiH propisuje da se članovi Predsjedništva biraju izravno u svakom entitetu države i svaki glasač biranjem sudjeluje u popunjavanju jednog mjesta u Predsjedništvu, u skladu s Izbornim zakonom koji usvaja Parlamentarna skupština. Pripadnici brojnijeg naroda, prema tome, mogu dati jedan dio glasova za člana Predsjedništva iz reda drugog konstitutivnog naroda i na taj način utjecati na izbor dvojice kandidata (iz dvaju naroda). Prema načinu izbora, članovi Predsjedništva barem formalno predstavljaju entitete, jer njih biraju svi birači u svakom od entiteta. Njima također pripada samo jedan glas, ali se oni prilikom glasovanja, barem formalno, ne dijele u nacionalna biračka tijela, iako ta podjela faktički postoji. Sama činjenica da birači u Federaciji Bosne i Hercegovine biraju dva člana Predsjedništva, dovodi do toga da se biračko tijelo ipak nacionalno dijeli. Takav način izbora članova Predsjedništva omogućuje da pripadnici brojnijeg naroda utječu na izbor člana Predsjedništva iz malobrojnijeg naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Iako se, prema bivšem sucu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine prof. dr. Zvonku Miljki, u prvih deset poslijeratnih godina, zbog snažne nacionalne polarizacije biračkog tijela, to nije dogodilo, opći izbori 2006. i 2010. su pokazali da je to moguće u praksi.

Odredba Ustava koja ograničava pasivno biračko pravo za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine upravo ukazuje na namjeru ustavotvorca da članove Predsjedništva pretvori u predstavnike svojih naroda, a ne entiteta. Time se uvodi ograničeno pasivno biračko pravo jer se u entitetima ne mogu svi građani kandidirati za člana Predsjedništva.

Zagovornici *statusa quo* kada su u pitanju prava na slobodan izbor ostalih naroda u Bosni i Hercegovini i ostvarivanja njihova pasivnog biračkog prava u izboru Predsjedništva smatraju kako se pred Bosnu i Hercegovinu postavila

previsoko podignuta *letvica* radi poštivanja prava, koja po njima ne bi trebala imati hijerarhijski primat nad ostalima. Potvrdu za identično promišljanje nalaze u činjenicama da čak i pojedine države članice EU-a, poput Cipra, Belgije i Italije, takvo pravo ne priznaju svojim građanima. Tako Cipar u svojem Ustavu poznaje samo dvije etničko-vjerske odrednice, a to su etnički Grci i etnički Turci. Predsjednik (državni poglavar i ujedno premijer) prema Ustavu mora biti etnički Grk, a biraju ga etnički Grci i etnički Turci. U Belgiji se svaki belgijski državljanin mora u svojoj osobnoj iskaznici jezično očitovati za francusku, flamansku ili njemačku varijantu, a to je i etnička identifikacija. U Južnome Tirolu njemačka, talijanska i ladanska etnička grupa, kao i svaki državljanin, mora očitovati svoju etničku pripadnost.

Drugi uvjet iz *Mape puta za zahtjev za članstvo* koji je postavljen pred Bosnu i Hercegovinu, jest uspostava učinkovitog mehanizma koordinacije. Taj mehanizam mora omogućiti Bosni i Hercegovini da govori jednim glasom u odnosima s Europskom unijom, posebice u trenutku preuzimanja pravne stečevine EU-a (*acquis communautaire*). Analizirajući odredbe svih 13 ustava u Bosni i Hercegovini i Statut Brčkog distrikta, dolazi se, međutim, do zaključka da se u tim odnosima razumijeva izravna uključenost države, ali i entiteta i kantona/županija (sukladno određenim nadležnostima). Ključni problem u provedbi toga uvjeta, koji je do sada nepremostiv, je u tome što određene političke frakcije u Federaciji BiH smatraju da unutar Federacije BiH one trebaju biti te koje kontroliraju i koordiniraju čitav proces, zaboravljajući kako je sukladno odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine svaki oblik subordinacije ili samovoljne koordinacije kantona/županija od Federacije Bosne i Hercegovine, u suprotnosti s postojećim ustavima i narušava ionako već fragilno povjerenje koje se godinama gradi u BiH.

## II. SANKCIJE PREMA BOSNI I HERCEGOVINI

Europska unija i međunarodna zajednica su, s obzirom na trenutačni položaj Bosne i Hercegovine u postupku pristupanja europskim integracijama, a posebice zbog toga jer nije postignut dogovor u Bosni i Hercegovini oko nastavka procesa pristupanja, odlučile reagirati tzv. *modelom štapa i mrkve*.

Prvo upozorenje bijaše inicijativa EU izvjestiteljice za Bosnu i Hercegovinu Doris Pack, koja je u svibnju 2013. predložila amandmane na Rezoluciju Europskog parlamenta o napretku Bosne i Hercegovine u postupku pristupanja EU. Zatražila je suspenziju članstva Bosne i Hercegovine u Vijeću Europe, suspenziju Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima i zaustavljanje isplate sredstava iz fondova IPA-e za Bosnu i Hercegovinu. Razlog je bio izostanak

napretka u provedbi presude „Sejdić – Finci“. Amandmani su odbijeni, ali samo s razlikom od 27 glasova.

Nadalje, Odbor za monitoring Vijeća EU vezan uz fondove IPA-e će 9. prosinca 2013. donijeti odluku o uskraćivanju 47 milijuna eura namijenjenih BiH, ako do tada ne bude postignut dogovor o provođenju odluke Suda u Strasbourgu u predmetu „Sejdić – Finci“. EU vjeruje da će s tim sankcijama dodatno izvršiti pritisak na političke elite BiH i prisiliti ih da se dogovore o načinu provođenja presude „Sejdić – Finci“ i o načinu izbora Predsjedništva BiH. Dogovor o izboru trebao bi osigurati ostvarivanje prava *ostalih naroda* BiH, ali i prava Hrvata, da, kao konstitutivni narod, izaberu legalnog i legitimnog predstavnika. Također bi se trebao postići dogovor o uspostavljanju efikasnog mehanizma koordinacije u koji će se uključiti svi ustavom nadležni subjekti. Međutim, zaključno s današnjim danom, pomaka nema i vrlo je izvjesno da ga u bliskoj budućnosti neće biti.

### III. OSTALA PITANJA U VEZI S PROCESOM PRISTUPANJA BIH EUROPSKIM INTEGRACIJA

Dodatna pitanja na koja Bosna i Hercegovina mora odgovoriti u procesu pristupanja europskim integracijama vezana su uz konačno uređenje popisa stanovništva, što žurniju rekonstrukciju državnog uređenja Bosne i Hercegovine i zatvaranje Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini.

Popis stanovništva u Bosni i Hercegovini se odvijao tijekom listopada 2013. Rezultati popisa su još uvijek u obradi, no dio podataka koje je Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine službeno objavila poslao je alarmantne signale kako je Bosna i Hercegovina država u odumiranju. Danas ima 3.791.662 stanovnika. Prema popisu iz 1991. imala je 4.377.033 stanovnika i ako oduzmemo popisane dijasporu, okvirni podatci kazuju da BiH, u odnosu na 1991. ima oko milijun stanovnika manje! Popis stanovništva u Bosni i Hercegovini je posljednji popis koji se održao u Europi, s čak dvije godine zakašnjenja zbog političkih neslaganja oko postupka popisa. Različita mišljenja su izražavana o mogućnostima manipuliranja rezultatima, ali i o važnosti rezultata popisa u daljnjem procesu pregovaranja o ulasku BiH u europske integracije. Raspravljalo se i o rješavanju važnih internih problema, među njima i o izmjeni Ustava Bosne i Hercegovine.

U ovoj godini je zabilježena i inicijativa Veleposlanstva Sjedinjenih Američkih Država za izmjenu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, koja je donekle dodatno uzbudila duhove. Kritičari su spočitnuli Amerikancima što nisu prijedlogom obuhvatili čitavu državu BiH. Neki su, pak, zamjerali izaslanstvu EU-a što ono nije prvo potaknulo to pitanje. Rezultati tih inicijativa bit će vidljivi u budućnosti.

Valja mi istaknuti ovu nespornu činjenicu: u Bosni i Hercegovini danas egzistira Vijeće za provedbu mira, koje je, uz odobrenje Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, postavilo međunarodnog upravitelja za Bosnu i Hercegovinu – Visokog predstavnika. Njegova ovlaštenja su u Bosni i Hercegovini velika. Korištena su prilikom brojnih nametanja i mijenjanja entitetskih zakona. Uz postojanje institucije Visokog predstavnika, teško će Bosna i Hercegovina moći podnijeti kredibilan zahtjev za članstvo u EU.

#### IV. UMJESTO ZAKLJUČKA

Umjesto standardnog zaključka, izlaganje ću zaključiti ulomkom iz UN-ova istraživanja, Ureda u Sarajevu, koje je urađeno u listopadu 2013., a odnosi se na situaciju u BiH. Glasi: „*Prisutna je kriza zajedničkog identiteta i svih razina društva što nikakve ustavne reforme ne mogu promijeniti, a velika većina osjeća da je njihov narod ugrožen .... potpuno je pogrešna percepcija međunarodne zajednice. Budućnost je nepredvidljiva*“.

#### Summary

#### BOSNIA AND HERZEGOVINA AND EU

Bosnia and Herzegovina today is a country with accumulated internal political problems, mostly because of her complex, confusing and discriminatory Constitution that was brought in Dayton 1995.

Lack of international and domestic political will to overcome these issues is the reason why we have *status quo* on which Bosnia and Herzegovina stands today in process of EU integration.

This paper shows us with what specific problems, conditions and sanction Bosnia and Herzegovina is faced today and brings one overview of political and social temporary situation in this divided country.

**Keywords:** *Bosnia and Herzegovina; Dayton Agreement; military conflict; peace; the European Union; joining the European Union*

