

## Uvod

Bosna i Hercegovina ima status zemlje potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU. Osnovu perspektive za članstvo zemalja regije dalo je Evropskog vijeća na samitu u Solunu 2003. godine ukoliko ispune kriterije koji se postavljaju pred zemlje kandidatkinje<sup>1</sup>. Deset godina kasnije Hrvatska je kao prva zemlja zapadnog Balkana postala 28. punopravna članica Unije, dok Crna Gora, Srbija i Makedonija imaju status zemalja kandidata, a osim BiH, Albanija i Kosovo imaju status potencijalnih kandidata.

Za dobijanje kandidatskog statusa mora provesti odluku Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u slučaju Sejdić – Finci, kako bi se mogla podnijeti „kredibilna“ aplikacija za članstvo. Kredibilna aplikacija zapravo znači da će EU procijeniti da je BiH ispunila dovoljno uslova da dobije status kandidata, pristup dodatnim sredstvima iz raznih fondova, te intenzivnije odnose prilagođavanja zakonodavstva zemlje kandidatkinje zakonodavstvu Unije, te pretpristupne pregovore u više od 30 oblasti.

Ipak, dobijanje kandidatskog statusa, koji jeste korak naprijed prema članstvu, ne predstavlja garanciju da će zemlja dobiti i skori datum za pretpristupne pregovore. To se najbolje može ilustrirati primjerom Makedonije, koja je u sporu s Grčkom u vezi imena, te već godinama čeka pregovore, dok su Crna Gora i Srbija relativno brzo nakon sticanja kandidatskog statusa dobili datume za pregovore, s tim što su odluke koje se odnose na Srbiju uslovne i u mnogome zavise od odnosa prema Kosovu.

U Bosni i Hercegovini, situacija je drugačija. Naime, i pored slučaja kršenja ljudskih prava u slučaju Sejdić – Finci, postoje i dalje ozbiljni problemi da zemlja govori „jednim glasom“, kako zvanični predstavnici institucija EU redovno napominju<sup>2</sup>. Govorenje jednim glasom zapravo znači da i pored komplicirane ustavne strukture BiH, ipak treba postojati jedinstven pristup EU integracijama i da se na tom slučaju radi zajednički i usaglašeno, bez potenciranja da pojedini dijelovi zemlje imaju odvojene puteve prema EU.

Cilj ovog dokumenta je pregleda koordinaciju u institucijama BiH na pojedinim nivoima vlasti, odnosno nedostatak koordinacije. Naime, jedan od tri Kopenhageška kriterija za članstvo u EU podrazumijeva preuzimanje kompletnog zakonodavstva Unije, dok drugi, politički, kriterij podrazumijeva funkcionirajuću demokratiju uz poštivanje ljudskih prava. Treći kriterij, koji se odnosi na funkcionirajuću tržišnu ekonomiju u BiH, u ovom radu neće biti uziman u obzir.

---

<sup>1</sup> Evropsko vijeće, Zaključci sa samita u Solunu, dostupno na [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf)

<sup>2</sup> Renzo Davidi, saopštenje Delegacije Evropske komisije u BiH, dostupno na <http://europa.ba/News.aspx?newsid=5411&lang=BS>

## Odnosi BiH i EU

Sredinom juna 2008. godine tadašnji predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine Nikola Šprić potpisao je u Luksemburgu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), kojim su formalni odnosi između BiH i EU učvršćeni. Taj sporazum je trebao označiti jedno novo poglavlje u odnosima BiH i EU, ali se od tog perioda odnosi praktično nisu promijenili, jer SAA zbog nepronalska rješenja u slučaju Sejdić – Finci ni nakon pet godina nije stupio na snagu, već se i dalje primjenjuje privremeni Sporazum, premda su sve članice EU (EU 27) ratificirale taj dokument.

U izvještaju o napretku Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu 2012. godine naglašeno je da BiH ima „...složenu institucionalnu strukturu, koja je i dalje neučinkovita i različito se tumači. Komplikovan proces donošenja odluka doprinosi kašnjenju u provedbi strukturalnih reformi i smanjuje sposobnost zemlje da ostvari napredak u procesu pristupanja EU.“<sup>3</sup> Također je naglašeno da pojedini politički lideri dovode u pitanje sposobnost države da funkcioniра kao država i pozivaju se na odvojene procese EU integracije.<sup>4</sup>

Također se navodi potreba što hitnijeg rješenja procesa koordinacijskog mehanizma među različitim nivoima vlasti za prenošenje, primjenu i provedbu zakonodavstva EU, kako bi se omogućilo zemlji da govori jednim glasom o pitanjima EU.

*Kao prioritet potrebno je riješiti pitanje djelotvornog mehanizma koordinacije između različitih nivoa vlasti za prenošenje, primjenu i provedbu zakonodavstva EU kako bi se omogućilo zemlji da govori jednim glasom o pitanjima EU. Neki politički predstavnici dovode u pitanje sposobnost Bosne i Hercegovine da funkcioniše kao država i pozivaju da agenda EU na entitetskom nivou bude odvojena od države Bosne i Hercegovine.*<sup>5</sup>

Dakle, iako postoje formalni odnosi između BiH, s jedne, i Unije, s druge strane, ipak zbog drugačijeg tumačenja obaveza Bosne i Hercegovine, predstavnici Republike Srpske nastoje utvrditi odvojeni proces pristupanja Uniji za pojedine entitete što predstavlja dodatni problem i usporava cijeli proces integracija, jer ne postoji saglasnost rješenja pojedinih pitanja. Zakonodavstvo EU bazirano je, između ostalog, na direktivama, kao obavezujućim pravnim aktima, a direktive su definirane kao „rješenje koje treba postići“<sup>6</sup>, pri čemu je izbor načina implementacije direktiva ostavljen državama članicama Unije. Odabir metoda implementacija ostavlja dosta prostora za različita tumačenja predstavnika pojedinih nivoa vlasti na kojem se implementacija može vršiti. Ipak, iako države biraju kako će implementirati određenu direktivu, ipak treba postojati koordinacija za svaku pojedinu oblast na nivou države.<sup>7</sup> Na prvi pogled, insistiranje na mehanizmu koordinacije, koji zahtijeva Evropska komisija, na prvi pogled djeluje logično i potrebno, ali se s druge strane može shvatiti i kao derogiranje postojećih institucija Bosne i Hercegovine, a time i same države.

Naime, Direkcija za evropske integracije, kao tijelo pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, upravo ima koordinatorsku ulogu. Na stranici Direkcije navedeno je da: „*Direkcija za evropske integracije*

---

<sup>3</sup> Evropska komisija, Izvještaj o napretku

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Član 288 Sporazuma o funkcioniranju Evropske unije, dostupno na <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

<sup>7</sup> Centar za politike i upravljanje, *Potrebni administrativni kapaciteti za implementaciju zakonodavstva EU*, dostupno na <http://www.cpu.org.ba/files/administrativni%20kapaciteti.pdf>, str. 43

*(DEI) je stalno, samostalno i stručno tijelo Vijeća ministara BiH. Direkcija obavlja poslove koji se odnose na usklađivanje aktivnosti organa vlasti u BiH, te nadzor nad provođenjem odluka koje donose nadležne institucije u BiH, a koje se odnose na aktivnosti potrebne za evropske integracije.*

*Direkcija ima ulogu glavnog koordinatora procesa evropskih integracija na nivou države (tzv. horizontalna koordinacija) i između državnih institucija i entiteta (tzv. vertikalna koordinacija).<sup>8</sup>*

Međutim, i pored postojanja Direkcije, sa definiranom ulogom koordinatora procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine, postojeća ustavna struktura BiH sprječava da se Direkcija aktivnije bavi svojim definiranim poslom. Pored toga, i dalje je problem što ne postoji dovoljno komunikacije i harmonizacije politika među pojedinim institucijama i nivoima vlasti zbog ispolitiziranosti administracije, ali i zbog rascjepkanosti i neuvezanosti sistema, a rijetki su slučajevi gdje postoji centralno mjesto na državnom nivou koje u punom kapacitetu koordinira politikama na nižim nivoima. Stoga je potrebno provesti ustavne reforme, koje će omogućiti državnom nivou jaču koordinacijsku ulogu. Pored toga, državna tijela bi za svaku pojedinu oblast, pored koordinacijske uloge, trebala imati po jednu tačku koja bi dobijala informacije s nižih nivoa vlasti, ali i od Evropske komisije kako bi se lakše provodile politike EU<sup>9</sup>, jer Komisija primarno, ali i ostale institucije Unije, komuniciraju s državnim nivoom vlasti, a ne s nižim nivoima vlasti.

Svojom neuvezanošću među pojedinim nivoima vlasti Bosna i Hercegovina ne govori jednim glasom, te, između ostalog, i zbog toga sporo napreduje u procesu pristupanja, premda velika većina stanovništva BiH podržava pristupanje Uniji, kao i svi relevantni politički akteri. Posljedice nepreuzimanja zakonodavstva Unije uzrokuje da BiH ne može iskorisiti prednosti koje nosi uspješna integracija u evropski ekonomski, obrazovni ili neki drugi sektor.

Dugoročno gledano, zakonodavstvo Unije se mijenja relativno brzo, dok se procesi usvajanja zakona u Bosni i Hercegovini dešavaju relativno sporo, prije svega jer pojedini politički akteri glasanje za neki zakon uslovljavaju izmjenama drugih zakona ili nekih drugih pravnih akata, imenovanjima na rukovodeća mjesta u agencijama i javnim preduzećima ili nekim drugim ustupcima. Zakonodavni procesi u Bosni i Hercegovini su zapravo postali uobičajena trgovina političkih aktera, a čije neusvajanje pogađa cijelu državu, čime BiH sve više zaostaje u procesu pristupanja EU. Posljedice su da se jako malo zakona usvoji, dok svakodnevno pristižu nove obaveze u vidu novih zakonskih rješenja iz EU, a za koje se BiH u Sporazumu o stabilizaciji pridruživanju obavezala preuzeti.

---

<sup>8</sup> Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine, dostupno na <http://dei.gov.ba/dei/direkcija/default.aspx?id=9950&langTag=bs-BA>

<sup>9</sup> Centar za politike i upravljanje, Potrebni administrativni kapaciteti za implementaciju zakonodavstva EU, dostupno na <http://www.cpu.org.ba/files/administrativni%20kapaciteti.pdf>, str. 43

## Zaključak

Bosna i Hercegovina nije napravila gotovo nikakav napredak u provođenju bitnih reformi u protekloj godini, niti je ostvaren značajan napredak u govoru „jednim glasom“ cijele države, premda se to godinama postavlja kao jedan od uslova pred Bosnu i Hercegovinu u procesu pristupanja Uniji, odnosno uspostavljanje mehanizma koordinacije, čiji je rok bio još ljeto 2012. Ipak, sam mehanizam koordinacije derogira institucije BiH, jer već postoji Direkcija za evropske integracije pri Vijeću ministara BiH, a čija je jedna od uloga upravo koordinacija politika vezanih za EU integracije. Novi mehanizmi dodatno usložnjavaju već ionako složenu situaciju u tumačenju i provođenju obaveza Bosne i Hercegovine, te bi prije svega trebalo razmotiri jačanje već postojeće Direkcije, kako bi se uspješnije provodile politike.

Svi neuspjesi u provođenju bitnih reformi imaju uglavnom razloge u složenoj ustavnopravnoj strukturi Bosne i Hercegovine, ali i svakodnevnoj političkoj trgovini i uslovljavanjima za podršku usvajanje određenih zakona. Bilo bi potrebno raditi na pojednostavljenju zakonodavnih procesa, kako bi se državnom nivou dao primat u procesu evropskih integracija, ali i s druge strane smanjile mogućnosti za političku trgovinu i uslovljavanja.