

**PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA – BOSNA I HERCEGOVINA
IZMEĐU INSTITUCIONALNE BLOKADE I EVROPSKOG PUTA**

**EUROPEAN INTEGRATION PROCESS - BOSNIA AND
HERZEGOVINA BETWEEN THE INSTITUTIONAL BLOCKADE AND
THE EUROPEAN ROAD**

Stručni članak

Mag. Iur. Merima Čolakhodžić*

Sažetak

U kontekstu evropskih integracija Bosne i Hercegovine, bitno je napomenuti da je prihvaćen zahtjev za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Evropska komisija je pozvana da pripremi mišljenje o zahtjevu za članstvo, što je značilo da je Vijeće Evropske unije potvrdilo evropsku perspektivu naše zemlje i otvorilo put za nove korake u procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine. Upitnik Evropske komisije predstavlja popis opsežnih pitanja o političkom, pravnom, institucionalnom i ekonomskom sistemu Bosne i Hercegovine. U posebnom fokusu je proces usklađivanja zakonodavstva i preuzimanja standarda Evropske unije, kako bi se ocijenila spremnost Bosne i Hercegovine za sticanje statusa kandidata i otvaranje pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. Priprema odgovora na pitanja iz Upitnika predstavlja najznačajniji i najsloženiji zadatak institucija naše zemlje u procesu evropskih integracija. Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini, odnosno tzv. mehanizam koordinacije evropskih integracija je bio ključni uslov da bi se intenzivnije radilo na kreiranju i usvajanju planskog dokumenta za pristupanje naše zemlje Evropskoj uniji, s ciljem objedinjavanja postojećih obaveza, te pojednostavljenja planiranja i praćenja procesa pristupanja Bosne i Hercegovine u članstvo Evropske unije. Već u prvoj fazi sačinjavanja odgovora na pitanja iz Upitnika, Bosna i Hercegovina se suočila sa problemom međusobne nesaradnje institucija svih nivoa vlasti i davanja odgovora na iste. Ovo je pokazatelj da uspostavljeni mehanizam koordinacije nije efikasan, uzimajući u obzir veliki broj institucija koje učestvuju u donošenju odluka po principu postizanja konsenzusa. Jasno je da je mehanizam koordinacije stvar političkog dogovora. Institucije imaju različite pristupe i način djelovanja u istim oblastima, pa se tom smislu

* Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Ministarstvo civilnih poslova, e-mail: merimacolakhodzic@gmail.com

javlja dilema na koji način sačiniti jedinstvene odgovore koji će poslati jasnu sliku uređenja i funkcionisanja države Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: evropske integracije, institucionalna blokada, mehanizam koordinacije, ustavne nadležnosti, konsenzus, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, entiteti, kantoni, upitnik, strateški dokumenti, pristupni IPA fondovi.

Abstract

In the context of European integration of Bosnia and Herzegovina, it is important to note that the application of Bosnia and Herzegovina for the membership in the European Union was accepted. The European Commission was invited to prepare an opinion on the membership application, which meant that the Council of the European Union confirmed the European perspective of our country and opened the way for new steps in the process of European integration of Bosnia and Herzegovina. The European Commission's questionnaire is a list of extensive issues on the political, legal, institutional and economic system of Bosnia and Herzegovina. With emphasis on the process of harmonization of legislation and the acceptance of EU standards, in order to assess the readiness of Bosnia and Herzegovina to obtain a candidate status and open membership negotiations with the European Union. Preparing the answers to the Questionnaire is the most important and complicated task for the institutions of our country in the process of European integration. Decision on the system of coordination of the European integration process in Bosnia and Herzegovina, respectively The European integration coordination mechanism was a key precondition for more intensive work to be done on the development and adoption of a planning document for the accession of our country to the European Union, which would unify all existing obligations and simplify the planning and monitoring of the process of Bosnia and Herzegovina's accession to the European Union. Already in the first phase of answering the Questionnaire, Bosnia and Herzegovina faced issues, which is the lack of cooperation between the institutions and the failure to respond to them. This is an indication that the established coordination mechanism is not efficient and effective, taking into account the large number of institutions participating in the decision - making process on the principle of consensus. It is clear that the coordination mechanism is a matter of political agreement. It is known that the institutions have different approaches and ways of dealing with issues in the same areas, and in that sense, the question arises as to how to make unique answers that will send a clear picture of the organization and functioning of the state of Bosnia and Herzegovina.

Key words: european integration, institutional blockade, coordination mechanism, constitutional jurisdiction, consensus, Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, entities, cantons, questionnaire, strategic documents, access IPA funds.

1. UVOD

Svaka država koja se opredijeli za članstvo u Evropskoj uniji, mora da ispunji preduslove prije nego što bude razmatrana za članstvo. Prema osnovnim kriterijima za pristupanje, odnosno kopenhagenskim kriterijima, država mora imati stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina, funkcionalnu tržišnu privredu. Za potencijalnu državu članicu je bitna i sposobnost da se nosi s konkurencijskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije, kao i sposobnošću da preuzme obaveze iz članstva, pridržavajući se ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije. Sposobnost za preuzimanje *acquis communautaire* i osiguranje njegove efikasne implementacije putem odgovarajućih administrativnih i sudskih struktura je također od ključne važnosti za svaku državu. Kopenhagenskim kriterijima dodan je još jedan kriterij, a to je zahtjev da država mora stvoriti uvjete za pristupanje putem prilagođavanja svojih institucionalnih struktura. Upravo putem navedenih kriterija evropski integracijski proces je uticao na reforme u evropskim državama, tj. državama kandidatima i potencijalnim kandidatima. Transformacija država pod uticajem kriterija za članstvo posebno je vidljiva u državama s prostora centralne i istočne Evrope. (Bajraktarević, 2011)

Evropska unija je otvorena za sve evropske države koje poštuju njene vrijednosti i rade na njihovom promovisanju. Složenost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine je otežavajuća okolnost u ispunjavanju pomenutih uslova Evropske unije. U posljednjih godinu dana na polju evropskih integracija, najaktuelnija je tema tzv. mehanizam koordinacije evropskih integracija. Široj javnosti su u manjoj mjeri poznate sve aktivnosti koje su prethodile uručivanju Upitnika Evropske komisije i uspostavljanju sistema koordinacije u procesu evropskih integracija u Bosni i Hercegovini. U nastavku rada će se dati kratki osvrt pomenutih aktivnosti, radi stvaranja jasnije percepcije i stava o trenutnom položaju Bosne i Hercegovine na tzv. evropskom putu.

Proces stabilizacije i pridruživanja nudi jasnu i otvorenu mogućnost integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku Uniju. U istoj godini pokrenute su aktivnosti Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, čiji je strateški cilj stabilizacija u ovim zemljama i približavanje evroatlanskim integracijama, te jačanje regionalne saradnje. U 2000. godini je objavljena Mapa puta EU.

Ovaj dokument je definisao osamnaest ključnih uslova koje Bosna i Hercegovina mora ispuniti kako bi se pristupilo izradi studije izvodljivosti za otpočinjanje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Rad na pomenutoj Studiji je započeo 2003. godine kada je Evropska komisija uručila Vijeću ministara Bosne i Hercegovine upitnik sa više od tri stotine pitanja koja su pokrivala oblasti ekonomskog i političkog uređenja Bosne i Hercegovine, kao i drugih oblasti koje su bile od značaja za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Iste godine je usvojena ocjena Studije izvodljivosti koja je identificirala ključne oblasti u kojima je potreban reformski napredak. Nakon niza pregovora i praćenja procesa reformi, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je parafiran u decembru 2007. godine. Bitno je napomenuti da je iste godine uspostavljen instrument pretpristupne pomoći – IPA, čije aktivnosti finansira Evropska komisija. Naredne, 2008. godine je potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao i Okvirni sporazum o pravilima saradnje za provedbu finansijske podrške Evropske komisije Bosni i Hercegovini u okviru instrumenta za pretpristupnu pomoć – IPA. (Misita, 2010). Bosna i Hercegovina je do 2014. godine održala sastanke u okviru strukturalnih dijaloga o pravosuđu, pristupnoj pomoći, kao i drugim značajnim oblastima. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu u junu 2015. godine, dok je godinu dana ranije Evropska unija uspostavila novi instrument pretpristupne pomoći.

Ključni datum za Bosnu i Hercegovinu i njen put ka Evropskoj uniji je 15.02.2016. godine, kada je u skladu s članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji, podnijela formalni zahtjev za članstvo u Evropsku uniju. Iste godine je Vijeće Evropske unije pozvalo Evropsku komisiju da pripremi mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo. Uručivanjem Upitnika Evropske komisije predsjedavajućem Vijeća ministara Bosne i Hercegovine stvorene su pretpostavke za uspostavljanje tzv. mehanizma koordinacije.

2. SISTEM KOORDINACIJE PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Polazeći od obaveza na koje se Bosna i Hercegovina obavezala potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i uručivanjem Upitnika Evropske komisije, javljaju se dileme na koji način će vlasti Bosne i Hercegovine dostaviti koncizne, jasne i transparentne odgovore na više od tri hiljade pitanja koje se tiču svih oblasti, odnosno kriterija funkcionisanja države Bosne i Hercegovine.

Rok za dostavu odgovora na pitanja je bio kraj maja 2017. godine. Uzimajući u obzir veliki broj pitanja, konstatuje se da je rok preambiciozno postavljen i da nadležne institucije u tako kratkom vremenskom periodu neće

moći dati tražene odgovore. Od ovoga trenutka se institucije Bosne i Hercegovine, a naročito Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, nalaze pred izazovom koji mora, s jedne strane, ispuniti očekivanja Evropske komisije, a s druge strane, postići jedinstvene i transparentne odgovore koji karakterišu institucionalno uređenje Bosne i Hercegovine. Upravo se kroz ovaj zadatak ogleda kompleksna organizacija vlasti, te raspodjela ustavnih i zakonskih nadležnosti institucija u Bosni i Hercegovini.

Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini je donesena u januaru 2016. godine na prijedlog Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine. Odlukom su definisani institucionalni i operativni sistemi i način ostvarivanja koordinacije institucija u Bosni i Hercegovini na provođenju aktivnosti u vezi s procesom integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Spremnost Bosne i Hercegovine da odgovori zahtjevima Evropske unije leži u postdejtonskoj ustavnoj strukturi uređenja i raspodjele nadležnosti. Navedena Odluka definisala i nadležna zajednička tijela u okviru sistema koordinacije, njihov sastav i međusobne odnose u cjelokupnom procesu. Koordinacija procesa evropskih integracija podrazumijeva aktivnosti koje se provode u cilju što većeg stepena usklađenosti i koherentnosti u radu institucija svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, a koje su vezane za izvršenje ugovornih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine. Cilj ovih aktivnosti je osiguranje i iznošenje usaglašenog stava Bosne i Hercegovine u komunikaciji sa institucijama Evropske unije. Obzirom da se koordinacija procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini zasniva na načelima poštivanja postojeće unutrašnje pravne i političke strukture, jako je teško govoriti o tome da će nadležne institucije uspjeti doći do jedinstvenih i jasnih odgovora na složena pitanja koja se tiču funkcionisanja cjelokupnog sistema vlasti.

Naročito se vodi računa o zaštiti definisanih ustavnih i zakonskih nadležnosti svih nivoa vlasti i njihovih institucija u određenim oblastima obuhvaćenim procesom evropskih integracija. Isto tako, sve nadležne institucije moraju jasno biti prepoznatljive i vidljive u odnosu na ulogu i nadležnost. Bitno je napomenuti da se koordinacija procesa evropskih integracija ostvaruje na horizontalnoj i vertikalnoj osnovi. Horizontalna osnova podrazumijeva koordinaciju unutar jednog nivoa organizacije vlasti. Pri tome je značajno istaći to da modalitete ostvarivanja horizontalne koordinacije, svaki nivo vlasti uređuje samostalno u skladu s svojim ustavnopravnim specifičnostima i kapacitetima.

Druga vrste koordinacije – vertikalna koordinacija je posebno značajna jer govori o koordinaciji različitih nivoa organizacije vlasti. Vertikalnom koordinacijom se pozabavila pomenuta Odluka o sistemu koordinacije

procesa evropskih integracija, na način da je uspostavila zajednička tijela: Kolegij za evropske integracije, ministarske konferencije, Komisiju za evropske integracije, potkomisije za evropske integracije i radne grupe za evropske integracije. Radne grupe za evropske integracije su najniža tijela u ovom sistemu hijerarhije koja su između ostalog zadužena za pripremu, objedinjavanje i usaglašavanje odgovora na pitanja iz Upitnika Evropske komisije. Radne grupe su također nadležne za pripremu materijala i prijedloga za diskusije pododbora za stabilizaciju i pridruživanje, učestvovanje u procesu programiranja sredstava pomoći Evropske unije – prvenstveno u kontekstu identifikacije potreba za osiguranje finansijske i tehničke pomoći Evropske unije institucijama u Bosni i Hercegovini u realizaciji njihovih obaveza u okviru procesa integrisanja. Zadatak radnih grupa podrazumijeva i razmjenu pozitivnih iskustava i dobre prakse između resorno nadležnih institucija svih nivoa vlasti, kao i identifikiranje potreba za organizovanjem obuka i edukacija u oblastima pravne stečevine Evropske institucije.

Radne grupe su polazne tačke, odnosno tijela koja u svakoj od oblasti pripremaju podloge za daljnji rad i usaglašavanje određenih pitanja, kao i odgovora na Upitnik Evropske komisije. Ostala definisana tijela su hijerarški nadređena radnim grupama, te u njihov sastav ulaze predstavnici političkih organa vlasti. Dolazi se do najvišeg tijela, a to je Kolegij za evropske integracije kojim predsjedava predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, a u čiji sastav ulaze njegovi zamjenici, predsjednici vlada entiteta i kantona, te gradonačelnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Naizgled se čini da u odnosu na već složeno uređenje Bosne i Hercegovine, tzv. mehanizam koordinacije dodatno usložnjava njenu organizaciju i funkcionisanje prilikom izvršavanja preuzetih obaveza na evroatlanskom putu. Odgovor o tome da li je opravdana potreba za formiranjem ovih tijela, čije se nadležnosti u nekim segmentima preklapaju, kao i potreba za definisanjem ovakvog sistema koordinacije institucija vlasti u procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine, dat će se u nastavku teksta.

3. INSTITUCIONALNA BLOKADA U PROCESU KOORDINACIJE EVROPSKIH INTEGRACIJA

Postdejtonsko uređenje Bosne i Hercegovine je specifično, obzirom da Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, odnosno Ustav Bosne i Hercegovine, ne govori o tome da li je Bosna i Hercegovina složena država, da li je ona monarhija ili republika, socijalna ili liberalna država. Obzirom da se radi o izuzetku od pravila, već u demokratskom i pravnom kontinuitetu Bosne i Hercegovine, nailazimo na probleme definisanja oblika uređenja države. Kada je već definisan ovaj problem, može se reći da je logično da se na njega nižu i ostali problemi koji se tiču raspodjele nadležnosti između

države i entiteta, i na kraju nadležnosti kantona u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine je definisao isključive nadležnosti države, odnosno institucija Bosne i Hercegovine, nadležnosti entiteta, pravni poredak, koordinaciju i dodatne nadležnosti. Isključive nadležnosti države su taksativno pobrojane, te je samim tim stvorena pretpostavka da sve ostale oblasti društvenog života spadaju u nadležnosti entiteta. Međutim, na drugim mjestima ustavnih normi gdje se izričito ne navode nadležnosti Bosne i Hercegovine, država ih može crpiti iz sveukupnosti normativne formulacije. Ova činjenica je bila osnov mnogih dosadašnjih osporavanja nadležnosti Bosne i Hercegovine i tzv. prenosa nadležnosti sa entiteta na Bosnu i Hercegovinu.

U tom smislu se govori o dijelu dodatnih nadležnosti, u kojem je ustavotvorac definisao da će Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta, stvarima koje su predviđene u Aneksima 5-8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu s podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti. (Ademović i Marković, 2012). Institucionalna blokada o kojoj se govori u kontekstu koordinacije evropskih integracija je sigurno najizraženija u ovom domenu. Ovdje se govori o oblastima obrazovanja, zdravstva, nauke, kulture, sporta, rada, zapošljavanja, socijalne sigurnosti, energetike, rudarstva i gasa. Kako je ustavotvorac ostavio na tako reći proizvoljnu ocjenu i odluku o tome da se neke od dodatnih nadležnosti svrstaju u red nadležnosti Bosne i Hercegovine, stvorile su se sve pretpostavke da se i one voljom političkih opcija, tretiraju kao nadležnosti entiteta obzirom da eksplicitno nisu navedene kao nadležnosti Bosne i Hercegovine. Tako je Bosna i Hercegovina, za razliku od zemalja Evropske unije, država koja nema isključivu nadležnost u oblasti obrazovanja ili zdravstva. Ovako uspostavljen sistem uređenja ne nudi pravnu sigurnost svim njenim građanima. Ne može se sa sigurnošću na ovo pitanje dati pozitivan odgovor. Bosna i Hercegovina se jeste opredijelila za evroatlantski put, ali se isto tako nije opredijelila da način svog uređenja i prirodu funkcionisanja prilagodi zemljama Evropske unije, odnosno da u njihovim primjerima traži održiva i koncizna rješenja ustavnopravnog poretka. Vladajuće strukture se grčevito bore i skrivaju u okovima jednog uređenja koje je po svim parametrima neodrživo i na taj način doprinose produbljenoj institucionalnoj blokadi kako na nivou unutrašnjeg funkcionisanja, tako i na nivou procesa koordiniranja evropskih integracija.

Bosna i Hercegovina se na evroatlantskom putu, konstantno suočava sa problemima. U prvom redu je to već pomenuta raspodjela nadležnosti koja

dovodi do toga da se odluka o bilo kojem značajnom pitanju koje je postavila Evropska komisija, ne može dati bez konsultacija svih nivoa vlasti. Jedini izuzetak bi trebala biti ona pitanja i oblasti iz isključive nadležnosti države, međutim, evidentno je i otvoreno zadiranje i miješanje u te nadležnosti od strane oba bh. entiteta. Institucije Bosne i Hercegovine su u većini slučajeva nemoćne da se odupru različitim uticajima, prvenstvo iz razloga što i oni koji vode takve institucije nemaju jasnu sliku onoga što je Ustavom Bosne i Hercegovine eksplicitno određeno. Ne postoji opće priznat mehanizam vršenja kontrole i sankcionisanja neustavnih i protivzakonskih djelovanja nižih nivoa vlasti u odnosu na institucije Bosne i Hercegovine. Način donošenja odluka u odnosu na bilo koju vrstu aktivnosti u ovom procesu je konsenzus. U ovom smislu se može govoriti o institucionalnoj blokadi Bosne i Hercegovine. Za jednu tako složenu uređenu državu nije realno za da će se konsenzusom doći do usaglašenog stava, naročito kada su u lancu cjelokupnog procesa institucije koje jedne drugima osporavaju nadležnosti i djelokrug, što se vidi na primjeru nadležnih federalnih institucija i deset kantonalnih institucija, koje daju odgovore na pitanja u oblasti obrazovanja ili zdravstva, a svaka od njih je donijela propise koji na različit način definišu ove oblasti. Pored toga, postoji i odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine iz 2010. godine koja je ustanovila da raspodjela nadležnosti u korist Federacije Bosne i Hercegovine nije usaglašena sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Ova odluka se prvenstveno odnosi na utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja, kao i utvrđivanje i provođenje kulturne politike, kao nadležnosti kantonalnih, a ne federalnih organa uprave. Odluka Suda je i dalje predmet brojnih oprečnih mišljenja i tumačenja, što u konačnosti predstavlja prepreku kako u unutrašnjem djelovanju institucija, tako i u procesu evropskih integracija. Teško je očekivati jedinstven stav institucija u Bosni i Hercegovini, kada one u vertikalnom odnosu imaju otvorene probleme rada i funkcionisanja, a naročito nepoštivanja i neusklađivanja propisa sa ustavima i zakonima višeg nivoa vlasti. Pored toga, institucije vješto koriste mehanizam koordinacije da bi određena pitanja iz redovnih nadležnosti delegirali nadležnim tijelima u ovom procesu i tako usporili rad institucija. Tijela svojim djelovanjem ni na koji način ne mogu nadomjestiti nadležne institucije svih nivoa vlasti u ispunjavanju obaveza Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija. Iako su svjesni te činjenice, ovaj modus koriste kao još jedan vid institucionalne blokade. Primjer je izrada strateških dokumenata koji su osnov za korištenje sredstava IPA fondova. Nepostizanje ključnih dogovora za rezultat ima to da Bosna i Hercegovina gubi milionska sredstava pomoći u različitim sferama života, a što govori u prilog tome da su političke opcije svoje ciljeve stavili ispred cilja napredovanja države Bosne i Hercegovine. Obzirom da su institucije

mahom dočekale nespremne sve ono što se od Bosne i Hercegovine traži da ispuni na svom evroatlanskom putu, one su suočavaju sa nedostatkom stručnog kadra koji će odgovoriti zahtjevima. Povlačeći paralelu između ove konstatacije i činjenice da je bh. administrativni aparat glomazan i na dugoročnom finansijskom planu neodrživ, dolazi se do zaključka da i to predstavlja blokadu za koju su institucije odavno trebale tražiti efikasna rješenja.

Bosna i Hercegovina je dužna nastojati osigurati postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom tečevinom Evropske unije. Kao odgovor na obaveze iz Sporazuma, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je usvojilo Program prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu evropskog partnerstva i Privremenog sporazuma. Ispunjavanje kriterija kojima je uvjetovano punopravno članstvo predstavlja prioritet Bosne i Hercegovine. Prvu grupu čine politički kriteriji koji se odnose na razvoj stabilnih institucija koje garantiraju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina. U okviru ove grupe kriterija razmatra se i regionalna saradnja, odnosi sa zemljama koje su uključene u proširenje i državama članicama, te poštivanje međunarodnih obaveza, kao što je saradnja s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Cijeni se i postojanje funkcionalne tržišne privrede i sposobnost države da se nosi s konkurencijskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije što čini ekonomske kriterije koje država mora da ispuni prije razmatranja članstva. (Bajraktarević, 2011) Pored toga država mora biti sposobna za preuzimanje obaveza iz članstva, uključujući pridržavanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije, kao i da usvoji i implementira pravno naslijeđe Evropske unije, a za što je potrebno prilagođavanje njenih institucionalnih struktura. Složena institucionalna struktura uspostavljena Ustavom Bosne i Hercegovine ocijenjena kao nefiksna, neodrživa i podložna mnogobrojnim političkim uticajima i zloupotrebama. Nisu poduzeti neophodni koraci ka rješavanju zakonodavnih problema koji koče proces evropskih integracija. Zloupotreba pravila o kvorumima komplikuje proces donošenja odluka i ima za posljedicu odgodu reformi što u konačnici smanjuje sposobnost države da ostvari napredak u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Ustav Bosne i Hercegovine spriječava građane, koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda da se kandiduju za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, što je u suprotnosti s općim načelima Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ovdje se govori o neprovođenju presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu "Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine". Još jedan oblik blokade predstavlja "entitetsko glasanje" koje je kočnica usvajanju zakona koji se tiču prioriteta na evroatlanskom putu. Bosna i Hercegovina svoju budućnost traži u

Evropskoj uniji, a istovremeno nije spremna poštovati odluke najviših evropskih pravnih instanci. Sasvim je jasno da je sistem poput ovoga neodrživ i da se mora izaći iz okova trenutne strukture.

4. ZAKLJUČAK

Ukazuje se na činjenicu da je Bosna i Hercegovina nespremno dočekala i otpočela s izvršavanjem svojim obaveza u procesu evropskih integracija. Postignut je veoma ograničen napredak na uspostavljanju funkcionalnijih i djelotvornijih struktura vlasti na državnom nivou. Bitno je napomenuti da nedostatak koordinacije između institucija, konstantne tenzije i politička previranja, te nedostatak stručnih ljudskih kapaciteta i dalje utiču na to da država Bosna i Hercegovina ne može ponuditi korjenite i dugoročno održive reforme. Neusklađeno vođenje politike između države i entiteta i dalje predstavlja glavnu prepreku efikasnom radu. Tome svjedoči i tzv. mehanizam koordinacije, koji nije ništa drugo do rješenje koje je motivirano političkim idejama. Mehanizam koordinacije se u dugoročnom smislu neće pokazati efikasnim, uzimajući u obzir složenost uređenja države Bosne i Hercegovine i stalno potenciranje kompromisnih rješenja i dogovora do kojih je uvijek teško doći. Pokazao je da je ovakvo uređenje Bosne i Hercegovine neodrživo i da u sebi sadrži mnoštvo institucionalnih prepreka, odsustvo jedinstvenih dogovora i svega onog što Evropska unija zahtijeva od Bosne i Hercegovine na njenom putu ka punopravnom članstvu.

Ove aktivnosti zahtijevaju korjenite ustavne reformske procese koji će podrazumijevati jačanje nadležnosti i kapaciteta institucija Bosne i Hercegovine i drugačiju vrstu organizacije vlasti po uzoru na savremene evropske zemlje poput Savezne Republike Njemačke ili zemlje okruženja kao što je to Republika Hrvatska. Bosna i Hercegovina mora imati jedinstvenu vlast, koja će biti organizovana na efikasan način. Država mora imati uspostavljen sistem oružanih i policijskih snaga, što je u slučaju Bosne i Hercegovine djelimično realizirano.

Organizacija teritorijalnog uređenja vlasti na kantone kao posebne jedinice je neodrživa, uzimajući u obzir da svaka od jedinica ima neujednačenu zakonsku regulativu, stavove i praksu po pitanju djelovanja u okviru istih nadležnosti. Isti problem je možda u manjoj mjeri prisutan i na nivou entiteta kada je riječ o usklađivanju zakonskog djelovanja sa državnim institucijama i njihovim propisima. Organizacija vlasti je potrebna na područnom i lokalnom nivou koji će direktno izvršavati državne zakone. Pravosudni sistem također zahtijeva temeljite promjene, osnivanje državnog vrhovnog suda i jačanje mehanizma pravne zaštite na nivou države Bosne i Hercegovine, te poštivanje i provođenje sudskih odluka.

Dejtonsko uređenje Bosne i Hercegovine je prelazno rješenje, što se

vidi na konkretnom primjeru djelovanja institucija u okviru procesa evropskih integracija. Ovaj proces je još jednom stavio u fokus otvorena pitanja uređenja Bosne i Hercegovine i treba biti osnov za neophodne promjene. Evropska unija zahtijeva stabilne institucije sa jasnom raspodjelom nadležnosti i ujednačenim djelovanjem koje vodi ka pravnoj sigurnosti i povjerenju u institucije.

LITERATURA

1. Ademović, N., Marko, J., Marković, G., 2012. Ustavno pravo Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer e. V,
2. Bajraktarević, D., 2011. Bosna i Hercegovina i proces evropskih integracija. U: Banović, D., Gavrić, S., 2011. Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: University press Magistrat Sarajevo, str. 526 – 545.,
3. Banović, D., Gavrić, S., 2011. Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: University press Magistrat Sarajevo,
4. Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine, <http://www.dei.gov.ba>,
5. Misita, N., 2010. Evropska unija – osnivanje i razvoj. Sarajevo: Revicon,
6. Misita, N., 2014. Uvod u pravo Evropske unije. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu,
7. Steiner C., Ademović, N., 2010. Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer e. V. Program pravna država/Jugoistočna Evropa,
8. Ustav Bosne i Hercegovine (Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Aneks IV) i Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 25/09),
9. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima (“Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08),
10. Ustav Republike Srpske sa amandmanima („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03 i 115/05),
11. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 94/07, 81/07 i 24/08),
12. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09).