

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Slaviša Majstorović

USTAVNA REFORMA BOSNE IN HERCEGOVINE V LUČI PRIDRUŽEVANJA
EVROPSKIM INTEGRACIJAM

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Slaviša Majstorović

Mentor: doc. dr. Milan Brglez

USTAVNA REFORMA BOSNE IN HERCEGOVINE V LUČI PRIDRUŽEVANJA
EVROPSKIM INTEGRACIJAM

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

ZAHVALA

Staršem, bratu, mentorju, Barbari in vsem, ki so me podpirali in mi pomagali, iskrena hvala.

USTAVNA REFORMA BOSNE IN HERCEGOVINE V LUČI PRIDRUŽEVANJA EVROPSKIM INTEGRACIJAM

Daytonski sporazum je ustavil vojno in ustvaril kompliciran državni sistem, ki ne omogoča učinkovito delovanje države. Reforma ustave je pogoj za nadaljnje približevanje Bosne in Hercegovine (BiH) evropskim integracijam, toda soglasja o tem, kakšna naj bi bila nova državna ureditev, ni. Pogovori, ki potekajo, so obsojeni na propad, kajti ne obstaja pripravljenost na konstruktivne pogovore. BiH kot država je razdeljena tako politično kot družbeno. Koncept evropeizacije pokaže, da brez vsebinskega prilagajanja evropskim normam ne moremo govoriti o približevanju evropskim integracijam. Politično vodstvo BiH nima jasne vizije o bodočnosti države ter ne deluje kot normalna politična koalicija. Politično vodstvo Republike Srpske je glavni zaviralec reformnega procesa zaradi trdovratnega vztrajanja pri *statusu quo* in dejanj, ki celo krepijo državotvorne funkcije Republike Srpske. Prisotnost Evropske unije (EU) je nujna za nadaljnji razvoj BiH in njeno ustavno reformo in to navkljub nedemokratični naravi te vloge. EU bi morala modificirati svojo politiko ter več poudarka dajati razvoju civilne sfere, gospodarstva, izobraževanja itd.

Ključne besede: Bosna in Hercegovina, Daytonski mirovni sporazum, evropeizacija, Evropska unija, ustavna reforma.

CONSTITUTIONAL REFORM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE LIGHT OF ACCESSION TO EUROPEAN INTEGRATIONS

Dayton Peace Accords ended the war and with that created an complicated state system of Bosnia and Herzegovina (BiH), which does not enable efficient functioning of the state. The constitutional reform is a requirement for the continuation of Bosnian accession process to the European integrations, but the consensus on the future state order is missing. The ongoing talks are condemned to failure, because there is no readiness for constructive talks. BiH as a state is divided politicaly as socialy. The concept of Europeanisation demonstrates, that without true adjustment to European norms we cannot talk about accession to European integrations. The political leadership of BiH does not have a clear vision of the state future and it is not acting as a normal coalition. The political leadership of Republika Srpska is the main opponent of the reform process because of it's continuous politics of *status quo* and actions, which even strengthen the state function of Republika Srpska. The presence of European Union (EU) is vital for the continuous development of BiH and it's constitutional reform, inspite the undemocratic character of EU's role. It should modify it's politics and put more emphasis on the development of the civil sphere, economy, education etc.

Key words: Bosnia and Herzegovina, constitutional reform, Dayton Peace Accords, Euoepanisation, European Union.

Kazalo kratic	7
UVOD	9
Opredelitev problema	11
Namen in cilj naloge	13
Hipoteze	13
Metodologija	14
1. DAYTON	16
1.1 Aneks IV	17
1.1.1 Bosna in Hercegovina	19
1.1.2 Človekove pravice in temeljne svoboščine	19
1.1.3 Pristojnosti in odnosi med institucijami Bosne in Hercegovine in entitet	20
1.1.4 Parlamentarna skupščina	21
1.1.5 Predsedstvo	22
1.1.6 Svet ministrov	23
1.1.7 Ustavno sodišče	23
1.1.8 Centralna banka BiH	24
1.1.9 Finance	24
1.1.10 Splošne odredbe, spremembe in dopolnila, člena XI in XII	24
2. POMANJKLJIVOSTI USTAVE BIH	26
2.1 Problem razdelitve pristojnosti	28
2.2 Problem funkcioniranja institucij	29
2.2.1 Veto na osnovi vitalnega interesa	30
2.2.2 Dvodomni sistem	30
2.2.3 Kolektivno predsedstvo	31
2.3 Kompatibilnost z mednarodnimi standardi	31
2.4 Problem vloge Visokega predstavnika	32
3. PROCES PRIBLIŽEVANJA EVROPSKIM INTEGRACIJAM	38
3.1 EU in Zahodni Balkan	39
3.1.1 Stabilizacijski in pridružitveni proces	42
3.1.2 Solunska agenda	43

3.1.3 Mapa poti	44
3.1.4 Študija izvedljivosti	45
3.1.5 Sporazum o stabilizaciji in približevanju	48
3.1.6 Poročilo o napredku 2007	49
3.2 Evropeizacija	51
3.3 Predlogi zunanjih akterjev	55
3.3.1 Beneška komisija	55
3.3.1.1 Aprilski paket	60
3.3.2 Predlog ESI	62
3.3.3 Odločitve Visokega predstavnika	64
3.4 Kritika mednarodne administracije v BiH	66
4. NACIONALNE POZICIJE	70
4.1 Bošnjaška pozicija	71
4.2 Srbska pozicija	73
4.3 Hrvaška pozicija	75
ZAKLJUČEK	79
Ovrednotenje hipotez in teze	79
Sklep	84
UPORABLJENI VIRI	xx
Primarni viri	xx
Sekundarni viri	xx

Kazalo kratic

BiH	Bosna in Hercegovina
ECHR	<i>European Charter of Human Rights</i> (Evropska listina človekovih pravic)
ESI	<i>European Stability Initiative</i> (Evropska pobuda za stabilnost)
EU	Evropska unija
EUFOR	<i>European Force</i> (Evropske sile)
EUMM	<i>European Union Monitoring Mission</i> (Opazovalna misija Evropske unije)
EUPM	<i>European Union Police Mission</i> (Polijska misija Evropske unije)
EUSR	<i>European Union Special Representative</i> (Posebni predstavnik Evropske unije)
FBiH	Federacija Bosne in Hercegovine
HDZ1990	<i>Hrvatska demokratska zajednica 1990</i> (Hrvaška demokratična skupnost 1990)
HDZBiH	<i>Hrvatska demokratska zajednica B iH</i> (Hrvaška demokratična skupnost BiH)
ICTY	<i>International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violation of International Humanitarian Law committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991</i> (Mednarodno sodišče za pregon oseb odgovornih za resne kršitve mednarodnega humanitarnega prava, ki so bile storjene na območju nekdanje Jugoslavije od 1991)
IFIMES	Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije
Nato	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organizacija severno-atlantske pogodbe)
OHR	<i>Office of the High Representative</i> (Urad visokega predstavnika)
OZN	Organizacija združenih narodov
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PIC	<i>Peace Implementation Council</i> (Svet za uresničevanje miru)
RS	Republika Srbska
SBiH	<i>Stranka za BiH</i> (Stranka za BiH)

SDA	<i>Stranska demokratske akcije</i> (Stranka demokratične akcije)
SDS	<i>Srbska demokratska stranka</i> (Srbska demokratična stranka)
SFOR	<i>Stabilisation Force</i> (Stabilizacijske sile)
SFRJ	Socialistična Federativna Republika Jugoslavija
SNSD	<i>Stranka nezavisnih socialnih demokrata</i> (Stranka neodvisnih socialnih demokratov)
SPP	Stabilizacijski in pridružitveni proces
SSP	Sporazum o stabilizaciji in pridruževanju
UNDP	<i>United Nation Development Programme</i> (Razvojni program Združenih narodov)
VSTS	<i>Visoki Sudski i Tužilački Savjet</i> (Visoki sodni in tožilski svet)
ZDA	Združene države Amerike

UVOD

Na začetku devetdesetih let smo bili priča razpadu večnarodnih socialističnih držav Vzhodne Evrope. Hladna vojna se je končala, Sovjetska zveza je razpadla, Nemčija se je ponovno združila. Svet je bil popolnoma drugačen, še več, zdelo se je, da se je spremenil čez noč. Dogodki, ki so se odvijali v začetku devetdesetih, so imeli daljnosežne posledice ne samo za Evropo temveč za celotno svetovno ureditev. Komunizem je bil mrtev, začel se je tako imenovani tretji val demokratizacije, ki je zajel velik del Evrope in Azije.

Ena izmed večnarodnih socialističnih držav je bila tudi Jugoslavija oziroma Socialistična Federativna Republika Jugoslavija ali SFRJ. Tako kot Čehoslovaška in Sovjetska zveza je tudi ona razpadla. Kar pa je značilno za razpad SFRJ, je nezaslišano nasilje, ki ga je spremljalo. Na prostoru nekdanje SFRJ se ponovijo grozote, ki jih Evropa ni izkusila vse od konca druge svetovne vojne. Poboji, posiljevanja, požigi, ropanja, etnično čiščenje, genocid, vse to se zgrne na prebivalce nekdanje države, ki je zadnjih 50 let uživala relativno stabilnost. Šok in nemir mednarodne javnosti je bil precejšen, zlasti zaradi tega, ker se je vse to dogajalo praktično pred nosom Evropske unije (EU).

Na tej točki se bom odpovedal podrobnejši analizi vzrokov za razpad SFRJ in predvsem za tako skrajni način spremembe državne sestave. Zadovoljil se bom s trditvijo, da je kriza v SFRJ povezana z upadanjem moči komunističnega režima in posledičnim porastom nacionalističnih ideologij. Srbski nacionalizem, ki ga je nekdanja nadomeščala komunistična ikonografija, se je po razkrajanju komunizma vrnil še silovitejši (Klepec 2002: 17). Srbski avtoritarni populizem je proizvedel celo mitologijo boja proti zunanjemu in notranjemu nacionalnemu sovražniku (*ibid.*: 16). Poleg tega kriza sovpada, oziroma je tesno povezana z vzponom Slobodana Miloševića na čelo Srbije, republike z največjim številom prebivalcev v nekdanji skupni državi. Milošević je manipuliral z nacionalističnimi čustvi Srbov tako znotraj kot izven Srbije z namenom podrejanja jugoslovanske federacije Srbiji in seveda njemu osebno kot vodji Srbije. Gre torej za spretno in premišljeno izkoriščanje konfliktov med narodi, starih zamer, ki so bile prikriti in potlačene s strani represivne oblasti, pod krinko dobro nam znane krilatice »bratstvo in enotnost«. »Milošević si nacionalnega vprašanja ni izmislil, bil je le človek,

ki je nastale razmere znal obrniti sebi v prid in se tako zavihteti na čelo srbskega ljudstva» (Klepec 2002: 45).

Ta velik rizik, taktična kalkulacija Miloševića in njegovih sodelavcev je, kot je pokazala zgodovina, neslavno propadla, vsaj kar se tiče Miloševića samega, in to v veliki meri velja tudi za Srbijo. Slobodan Milošević postane prvi predsednik države, ki je kdaj koli nastopil pred Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo (ICTY) ter je označen kot eden izmed poglavitnih krivcev za morijo na Balkanu ob koncu 20. stoletja (Klepec 2002: 44). Milošević umre v zaporu v Scheveningnu, v Haagu, na sojenju, kjer je odgovarjal tudi za vojne zločine, ki jih je srbska vojska izvršila na Kosovu leta 1999. Kar se Srbije tiče, namesto dominantne sile v »novi« Jugoslaviji so skupno državo zapustile praktično vse republike: Slovenija, Hrvaška, Bosna in Hercegovina (BiH), Makedonija leta 1992, Črna gora leta 2006 in Kosovo, uradno najmlajša svetovna država. Tukaj je seveda treba pripomniti, da se razmere osamosvajanja med državami močno razlikujejo.

V svoji nalogi se osredotočim na BiH in to iz številnih razlogov. Nekateri so sentimentalne narave, predvsem pa me je pritegnila sama kompleksnost situacije. BiH je majhna država z izrazito heterogeno populacijo. V BiH tako najdemo katoliške Hrvate, pravoslavne Srbe in muslimanske Bošnjake poleg številnih drugih skupnosti (židovska, romska itd.). Bosno zato nekateri označujejo kot »malo Jugoslavijo«. V nekdanjem sistemu je služila kot zgled za uspešno sobivanje različnih narodov in religij, seveda v emancipatornem duhu komunizma ne glede na tradicionalno slabo stanje gospodarstva v BiH. Najbrž ni veliko presenečenje, da je vojna vihra bila najsilovitejša ravno tam. Po najnovejših podatkih naj bi med leti 1992 in 1995 v BiH izgubilo življenje okoli 100.000 ljudi, dva milijona je bilo razseljenih (Istraživačko dokumentacioni centar 2008). Vojna v BiH je imela značilnosti tako državljanske vojne kot agresije z močno vpletenostjo tako Hrvaške kot Srbije in Črne Gore. Na tej točki se znova odpovedujem podrobnejšem raziskovanju poteka vojne v BiH, namesto tega se bom osredotočil na končanje vojne oziroma na mirovni proces v Daytonu. Tako bom izpustil dotedanje mirovne načrte, ki jih je bilo precej.

Leta 1995, po treh letih in pol krvavega boja v Bosni in Hercegovini, so zahodne sile sprevidele vso jalovost in neprimernost strategije neintervencionizma v konfliktu.

Konflikt je postajal velik izvor regionalne nestabilnosti ter je povzročal socialna trenja v sosednjih državah kot tudi politično nestabilnost v Evropi. Obenem so se trenja med samimi članicami Nata povečala. Lucarelli (2000) razdeli mednarodni menedžment bosanske krize v tri obdobja: v prvem obdobju leta 1991/92 je bila EU glavna protagonistka reševanja krize, v drugem (1992-1994) je tesno sodelovala z Organizacijo Združenih narodov (OZN), medtem ko je bilo tretje obdobje od aprila 1994 do avgusta 1995 zaznamovano z močnim angažmajem Združenih držav Amerike (ZDA), Severnoatlanskega zavezništva (Nata) in Kontaktne skupine¹ (Lucarelli 2000: 12).

Nato z ZDA na čelu je z aplikacijo vojaškega in političnega pritiska na vojskujoče se strani (predvsem na bosanske Srbe) zahteval prekinitev prelivanja krvi in genocida. Vojskujoče strani so dejansko prisilili za pogajalsko mizo v ameriški zračni vojni bazi Wright-Peterson blizu Daytona v ameriški zvezni državi Ohio. Rezultat je bil Daytonski mirovni sporazum,² ki je prinašal edinstveno in neodvisno državo Bosno in Hercegovino. Končni produkt je država, ki je razdeljena na politični, etnični in verski osnovi. BiH ima izjemno kompleksno strukturo države ter eno najdražjih administracij na svetu, kar onemogoča učinkovito delovanje države. Poleg zvezne vlade, v kateri so enakopravno zastopani Bošnjaki, Srbi in Hrvati, ima vsaka od dveh entitet še svojo vlado in parlament. Poleg tega je ena izmed entitet razdeljena še na deset manjših enot, vsaka od katerih ima svojo vlado in parlament. Posledica je mamutski državni aparat, ki ne more zadovoljiti potreb prebivalcev niti kapitala, patološko neučinkovit, koruptiven in razdrobljen. Poleg tega je na vseh področjih močno prisotna mednarodna skupnost, največjo politično vlogo v sprejemanju novih zakonov pa ima t. i. Visoki predstavnik mednarodne skupnosti, kar dodatno odvzema domačim političnim elitam politično odgovornost.

Opredelitev problema

Dayton ni bil nikoli predviden kot dolgoročni instrument, temveč le kot začasna minimalistična rešitev za obnovo stabilnosti. Čeprav je sporazum končal vojaške spopade, so bile politične elite pripravljene nadaljevati boj s političnimi sredstvi.

¹ Več o Kontaktni skupini v nadaljevanju.

² *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, sprejet in v veljavi od 14. decembra 1995. Dostopno na http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379 (29. novembra 2007).

Posledično se je Dayton razvil iz začasne rešitve v fosilizirani instrument za vodenje države, ki dolgoročno ustvarja popolnoma disfunkcionalno državo. Danes je BiH draga, neučinkovita, nestabilna, komplicirana, gospodarsko nerazvita država, ki razen vstopa v EU nima nobene dolgoročne ali pa vsaj srednjeročne vizije. Celotne krivde za tako situacijo zagotovo ne moremo pripisati samo neposrečeni ustavni ureditvi. Zagotovo moramo upoštevati tudi posledice in strahotno ceno vojne, ki so jo morali plačati državljani BiH. Navsezadnje tudi države, ki niso bile vpletene v vojne spopade, doživljajo težave v tranziciji iz totalitarnih režimov v pluralno demokracijo. Toda, kar BiH izdvaja iz te »tranzicijske družčine«, je ustavni temelj, sama struktura države, ki otežuje sodelovanje, onemogoča razvoj zaupanja, predvsem pa zatira občutke državne pripadnosti med narodi v BiH.

V luči približevanja Bosne in Hercegovine evropskim integracijam se poraja problem nujnosti ustavne reforme. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je 29. junija 2006 sprejela Resolucijo,³ s katero se od BiH zahteva, naj čim prej uvede ustavne reforme, ki bi olajšale njeno približevanje polnemu članstvu v EU. Upoštevajoč, da so se pogajanja z EU o Sporazumu o stabilizaciji in pridruževanju (SSP) začela 25. novembra 2005, postane ustavna reforma najpomembnejši politični dogodek po daytonskem sporazumu, obenem pa tudi najbolj kontroveržno vprašanje v bosanski javnosti. Soočeni smo s precej trdimi pozicijami nasprotujočih strani. Nacionalne pozicije različnih narodov znotraj BiH so rigidne in ne puščajo veliko prostora za dosego kompromisa. Tukaj je jasno izražena stopnja nezaupanja med političnimi elitami in tudi med narodi v BiH. Leto 2007 je bilo zaznamovano s spori med nacionalnimi voditelji, medsebojnim nezaupanjem in obtoževanjem, zamujenimi priložnostmi in neizpeljanimi reformami. Končalo se je s prisiljenim nestabilnim načelnim dogovorom o ključnih reformah; pogovori o ustavni reformi naj bi se znova začeli leta 2008. »Nagrada« za ta dogovor je parafriranje SSP.⁴ Podpis sporazuma zahteva konkretne implementacijske načrte za določena reformna področja. Torej 2008 naj bi bilo odločilno leto za evropsko prihodnost BiH.

³ *Resolution No. 1513*, sprejeta na 21. zasedanju Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 29. junija 2006. Dostopno na <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERes1513.htm> (12. decembra 2007).

⁴ Več o SSP v nadaljevanju.

Namen in cilj naloge

Namen te naloge je sprva analizirati ustavno ureditev BiH ter na tej osnovi pojasniti razloge za neučinkovitost daytonske BiH ter s tem izpostaviti nujnost reforme ustave. Cilj naloge je predstaviti dosedanje reformne napore ter predstaviti akterje, ki delujejo v tem procesu, njihove interese in odnos do reforme. Raziskati hočem povezanost med ustavno reformo in približevanjem BiH članstvu v EU, oziroma koliko je ustavna reforma potrebna za članstvo v EU. V nalogi bom tako predstavil dosedanje pot BiH v evropske integracije.

V nadaljevanju bom vpeljal koncept evropeizacije, ga teoretično opredelil in povezal z reformnim procesom. Poskusil bom pokazati, da sama reforma ustave ne bo avtomatično pripeljala BiH do članstva v EU. Natančneje rečeno je reforma ustave predpogoj za polnopravno članstvo, toda prave reforme se bodo morale zgoditi na področju sodelovanja in razvijanja zaupanja med narodi BiH. Za dosego dogovora o ustavni reformi so torej potrebne številne spremembe v samem načinu političnega delovanja domačih in tujih političnih elit v BiH.

Hipoteze

Glede na zastavljeno temo sem postavil naslednji hipotezi in tezo:

HIPOTEZA 1: Ustavna reforma je nujna za nadaljnje približevanje BiH evropskim integracijam.

HIPOTEZA 2: Dogovor o ustavni reformi je nemogoč brez spremembe v političnem delovanju notranjih in zunanjih akterjev v BiH.

TEZA 1: Politika Republike Srbske (RS) se pojavlja kot glavni zaviralec reformnih procesov v BiH.

Metodologija

Tematika moje diplomske naloge je izjemno aktualna. To je bil eden izmed razlogov, zakaj sem izbral tako temo. Časovno obdobje, o katerem govorimo, se razteza od leta 1995 do sedaj. Zaradi tega se bom pri metodologiji osredotočil predvsem na interpretacijo in analizo primarnih in predvsem sekundarnih virov s primesmi zgodovinske analize.

Primarni viri so mi služili predvsem kot osnova za analizo ustavne ureditve BiH. Med te štejem besedilo aneksa IV daytonskega mirovnega sporazuma, ustavo RS in Federacije Bosne in Hercegovine (FBiH) ter Mnenje o ustavni situaciji v BiH i pooblastilih Visokega predstavnika, ki ga je izdala Evropska komisija za demokracijo in pravo. Mnenje, ki so ga izdelali najboljši ustavni pravniki v Evropi, se je izkazalo za izjemno koristno pri identificiranju vseh pomanjkljivosti ustavne strukture BiH, kot tudi nevarnosti, ki jih v sebi nosi narava funkcije Visokega predstavnika. Glede na to, da sem analiziral pot BiH v evropske integracije, sem uporabljal vse relevantne dokumente Evropske komisije, Evropskega parlamenta, Sveta Evrope in drugih mednarodnih teles.

Sekundarni viri so mi pomagali pri ovrednotenju podatkov iz primarnih virov. Predvsem sem uporabljal periodični dnevni tisk iz BiH in tako analiziral diskurz nacionalnih političnih elit znotraj BiH in predstavnikov mednarodne skupnosti ter na ta način opredelil njihove pozicije skozi čas. Omeniti moram tudi knjige in članke strokovnjakov na področju evropeizacije, ki so mi pomagala utemeljiti in povezati pojem evropeizacije z aktualno situacijo v BiH. Večinoma sem uporabljal medmrežje za dostop do časopisnih člankov in uradne strani raznih mednarodnih teles v BiH, kot je stran Urada Visokega predstavnika (OHR), stran Predstavništva Evropske komisije v BiH itd.

V nalogi lahko zaznamo tudi primesi zgodovinske analize, ko sem poskušal analizirati sam potek pogovorov o ustavnih in drugih relevantnih reformah skozi čas, ter izluščiti skrit (ali ne tako skrit) interes določenih akterjev.

Tovrstna metodologija ima določene omejitve. Kot že rečeno je tema moje naloge izjemno aktualna, tako rekoč se nam zgodba odvija pred očmi, zato sem občutil določeno pomanjkanje monografskega gradiva, ki bi obravnavalo sama pogajanja o reformah; tukaj sem se pač moral zanašati predvsem na sekundarne vire oziroma na medijske publikacije.

Kot drugi problem bi izpostavil določeno stopnjo poenostavljanja problema v BiH, v katero sem bil prisiljen. Situacija v BiH je namreč izjemno komplicirana, problem sega čez državne meje BiH in bi na njega morali gledati globalno skozi prizmo dogajanja na regionalni in svetovni sceni (konec hladne vojne, prerazporejanje interesnih območij, geopolitična igra, odnos z sosednjimi državami, kosovska kriza itd.). Zaradi teme naloge sem se osredotočil na ustavno reformo in približevanje Evropski uniji (EU), zato sem moral izpustiti vrsto drugih družbeno-političnih dejavnikov in aspektov problema reform v BiH in njenega približevanja evropskim integracijam.

Struktura naloge je podana tako, da omogoča celovit vpogled v problematiko. Prvo poglavje bo analiziralo Daytonski sporazum, oziroma aneks IV tega sporazuma, torej ustavo BiH. Drugo poglavje bo analiziralo nekatere pomanjkljivosti ustave BiH ter se bo predvsem nanašalo na poročilo Evropske komisije za demokracijo skozi pravo, bolj znano kot Beneško komisijo. V tretjem poglavju bom predstavil proces približevanja BiH evropskim integracijam. V tem poglavju bom vključil opis značilnosti pogodbenega razmerja EU z BiH, predstavitev dosedanjega poteka približevanja, kot tudi konceptualizacijo tega procesa skozi vpeljavo koncepta evropeizacije. Na koncu bom predstavil določene tuje predloge o bodoči ureditvi BiH in podal kritični razmislek o odnosu med EU in BiH. V četrtem poglavju bom predstavil pozicije treh narodov v BiH, bošnjaškega, hrvaškega in srbskega, njihove interese in zamisli o bodoči ustavni ureditvi BiH. V zaključku bom najprej podal kritiko dosedanjega odnosa EU do BiH, zatem pa bom poizkusil ovrednotiti hipotezi in tezo ter v sklepu zaokrožil problematiko.

1. DAYTON

Če poenostavimo je Splošni okvirni sporazum za mir v Bosni in Hercegovini ali Daytonski sporazum naziv mirovnega dogovora iz baze ameriških letalskih sil Wright-Patterson v Daytonu v ameriški zvezni državi Ohio. Mirovni sporazum, ki je končal 43 mesecev vojaških spopadov je bil pripravljen na konferenci, ki je trajala od 1. do 21. novembra 1995 in je vključevala vse glavne protagoniste: Alijo Izedbegovića, predsednika Republike BiH, Slobodana Miloševića, predsednika Zvezne Republike Jugoslavije ter Franjo Tuđman, predsednik Republike Hrvaške, skupaj z glavnim ameriškim pogajalcem Richardom Holbrookom ter generalom Wesleyjem Clarkom.⁵ Poleg predstavnikov treh sprtih strani so za uveljavitev dogovora s svojim podpisom jamčili še ameriški predsednik Clinton, francoski predsednik Chirac, britanski premier Major, španski premier Gonzales, ruski premier Černomirdin ter nemški kancler Kohl, člani Kontaktne skupine.⁶ Sporazum je bil uradno podpisan v Parizu 14. decembra 1995 (Wikipedia 2008c).

Po besedah Richarda Holbrooka, glavnega mediatorja v Daytonu je »... Dayton vstopil v besednjak kot kratica za posebno vrsto diplomacije – pristop 'velikega trka' v pogajanjih: zakleniti vse, dokler ne dosežejo sporazuma« (Holbrook 1999: 234), toda to je po mojem mnenju površna ocena. Ameriška diplomacija je izjemno ponosna na daytonski projekt, ki je prinesel mir v razdejani BiH, dejstvo pa je tudi, da brez močnega vojnega in diplomatskega pritiska predvsem ameriške administracije Dayton ne bi bil mogoč. Za popolno razumevanje dogajanja v tistem malem mestecu v Ohio pa je le potrebno biti seznanjen s potekom vojne in vsemi političnimi dogovori med vojskujočimi stranmi, začnši z dogovorom iz Karađorđeva med Tuđmanom in Miloševićem o delitvi BiH.

⁵ Hrvaška in nekdanja Zvezna republika Jugoslavija sta tudi skrbnici sporazuma, Milošević pa je na pogajanjih predstavljal tudi bosanske Srbe. Holbrook se je odločil ignorirati bosanske Srbe in se pogovarjati direktno z Beogradom oziroma Miloševićem (Bass 1998: 101).

⁶ Kontaktne skupine ime neformalnega združenja vplivnih držav, ki imajo znaten interes za razvijanje politik na Balkanu. Kontaktne skupine je sestavljena iz Združenih držav Amerike, Združenega Kraljestva, Francije, Nemčije, Italije in Rusije. Kontaktne skupine sestavljajo štiri od petih stalnih članic Varnostnega sveta OZN in države, ki prispevajo največ osebja in sredstev za mirovne napore na Balkanu (Wikipedia 2008a).

Za potrebe moje diplomske naloge se ne bom poglobljal v dogajanje, ki je bilo predhodno podpisu Daytonskega sporazuma. Dovolj je navesti Iva Komšića (2006: 388), člana delegacije bosanskih Hrvatov na pogajanjih v Daytonu:

V Daytonskih pogajanjih se ni dogovorilo nič, kar ni bilo že dogovorjeno – tukaj je postalo le vidno. Vsi akterji tega dogajanja so prišli z namerami, ki so bile že uresničene. Prvo, kar je bilo dogovorjeno in kar ni bilo mogoče problematizirati v pogajanjih je bil splošni dogovor Miloševića in Tuđmana. Ali je bil slednji dosežen v Karadorđevu ali kje drugje, je bilo nepomembno.

Specifika Daytonskega sporazuma leži nekje drugje. »Njegova posebnost ni bila v tem, da je bil vsiljen in oblikovan s strani tretjih držav, ampak v predvideni dolgoročni moči in nadzoru, ki je bila dana mednarodni skupnosti na področju osnov vodenja in oblikovanja sodobne in svobodne politične tvorbe« (Žajdela 2006: 15).

Daytonski mirovni sporazum je sestavljen iz dveh vojaških aneksov (Sporazum o vojnih aspektih in Sporazum o regionalni stabilizaciji) ter desetih civilnih aneksov (razmejitev med entitetami, volitve, ustava, arbitraža, človekove pravice, begunci, ohranitev nacionalnih spomenikov, rehabilitacija infrastrukture in ekonomska rekonstrukcija, civilna implementacija, mednarodne policijske sile). Glede na cilj mojega raziskovanja se bom osredotočil na državno ustavno ureditev BiH ali natančneje na Aneks IV Daytonskega sporazuma.⁷

1.1 Aneks IV

Mirovni sporazum je dejansko potrdil dva temeljna cilja: zaustavitev vojnih spopadov in uveljavitev trajnega miru ter obnovo države kot stalne demokratične politične skupnosti. »Medtem ko je prvi cilj dosežen, je uresničenje in uresničljivost drugega cilja predmet stalnih znanstvenih in političnih debat« (Kasapović 2005: 14). Dayton ni bil nikoli zasnovan kot dolgoročni instrument, temveč kot začasna minimalistična rešitev, ki naj bi

⁷ Aneks 4: *Opći okvirni Sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Ustav Bosne i Hercegovine*, podpisan in v veljavi od 14. decembra 1995. Dostopno na <http://www.oscebih.org/overview/gfap/bos/annex4.asp> (13. oktobra 2007). V nadaljevanju Aneks 4.

trajala do ponovne vzpostavitve stabilnosti. Čeprav je Dayton končal odprte vojaške spopade, so bile vse strani v državi pripravljene nadaljevati svoj boj s političnimi sredstvi.⁸ Posledično se je Dayton hitro razvil iz začasne rešitve v praktično zamrznjen državni sistem, ki ne omogoča neodvisnega in predvsem funkcionalnega delovanja države.

Aneks 4 se začne z preambulo, kjer potrdijo privrženost načelom enakosti, človekovega dostojanstva, miru, pravičnosti, demokracije, suverenosti, Ustanovne listine Organizacije združenih narodov (OZN), poleg tega pa navede še konstitutivne narode (Hrvate, Srbe, Bošnjake), ki poleg posebne kategorije »ostali« in državljanov BiH določajo ustavo (Aneks 4). Že na začetku moramo omeniti prvo in po nekaterih mnenjih še najpomembnejšo kontroverzo: Ustava BiH ali Daytonska ustava nikoli ni bila dana v presojo širšim družbenim množicam v BiH. Tekst ustave je pripravljala relativno ozek krog ljudi, poleg tega je tekst v originalu spisan celo v angleškem jeziku, kar je še eden v vrsti precedensov v ustavnem pravu modernih držav. Poleg tega ustava kot najvišji pravni akt v državi ni bila nikoli sprejeta ali potrjena v zakonodajalnem telesu BiH.⁹ Ustava predstavlja integralen del nekega mednarodno-pravnega sporazuma in tako lahko rečemo, da je mednarodna skupnost pri genezi ustave zamenjala narod ali narode BiH v ulogi suverena (Maziau 2002: 567 v Steiner 2006: 156). Steiner (2006: 158) prizna, da procedura in pooblastila pri spreminjanju ustave niso bili v soglasnosti z določili Ustave Republike BiH iz leta 1974, toda izpostavi težavnost realne situacije in nujno začasno žrtvovati »ugodnosti« normalne procedure v kriznih situacijah. Na koncu prevlada mnenje, da tudi neodvisno od pomanjkljivosti pri sprejemanju ustave, ta ustava predstavlja neučinkovit in samo začasno veljaven pravni akt, ker se je v praksi Ustava BiH pokazala popolnoma nesposobno konsolidirati BiH, kot mednarodno-pravni subjekt; Ustava BiH je primer neuspeha eksperimentalnega oblikovanja ustave (Šarčević 2001: 338-531 v Steiner 2006: 158).

⁸ Clausewitz (1963/2004) postavi trditev, da je vojna samo nadaljevanje politike z drugimi sredstvi, je akt človeškega občevarja in instrument politike. To trditev lahko apliciramo na primeru poveljne situacije v BiH, ko je politika postala instrument boja in če je Clausewitz (1963/2004: 79) trdil, da je vojaški boj izkazovanje sovražnih čustev, lahko isto trdimo za politični boj v BiH.

⁹ Saura (1999: 64) trdi, da je način sprejetja ustave neobičajen, toda nikakor unikaten. Ustava BiH ni bila vsiljena, temveč le usklajena z tujimi silami. Lahko tudi potegnemo vzporednico s poveljno ustavo Nemčije, kjer je bilo sodelovanje Nemcev pri izdelavi minimalno (Saura 1999: 64–5). Rezultat slednje ustave je bil, kot vemo, izjemno uspešna in enotna država.

Sedanja ustava tako v politični realnosti BiH ima zelo majhno podporo med državljani, še posebej med pripadniki Bošnjakov in Hrvatov. V nadaljevanju je nanizanih dvanajst členov Aneksa 4 Daytonskega mirovnega sporazuma.

1.1.1 Bosna in Hercegovina

Člen I določa uradno ime republike, ki je Bosna in Hercegovina, in njeno kontinuiteto pod mednarodnim pravom v povezavi z članstvom v mednarodnih organizacijah (Aneks 4). Poda demokratska načela, na katerih BiH funkcionira in sestavo države iz dveh entitet Federacije Bosne in Hercegovine in Republike Srbske.¹⁰ Navede svobodo pretoka za osebe, kapital, storitve in blago v celotni Bosni in Hercegovini; prestolnica je Sarajevo, glede oznak in simbolov pa veljajo odločitve Parlamentarne skupščine, ki jih potrdilo Predsedstvo.

Zadnji del I. člena je namenjen odločbam, ki se tičejo državljanstva. Državljeni vsake od entitet so tudi državljani BiH in se jih ne sme diskriminatorno obravnavati ali jim celo odtujiti pravico do državljanstva na podlagi spolne, rasne, etnične, politične, socialne diskriminacije (*ibid.*).

1.1.2 Človekove pravice in temeljne svoboščine

Člen II zagotavlja najvišjo raven priznanih človekovih pravic in temeljnih svoboščin v obeh entitetah BiH. Postavi mednarodne standarde, natančnejše pravice in svoboščine iz Evropske konvencije za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin,¹¹ nad vso drugo zakonodajo. Gre še za en precedens, ki postavlja prvenstvo tujih standardov nad domačo zakonodajo in njihovo direktno uporabo.

V nadaljevanju so našteje glavne človekove pravice in temeljne svoboščine. Poleg splošnih pravic in svoboščin so za BiH najbolj pomembne: prepoved vsakršne diskriminacije; pravica beguncev in povratnikov do vračanja v svoje domove in povračila

¹⁰ V marcu in maju leta 1994 je bil pripravljen mirovni sporazum med vojskujočimi bosanskimi Muslimani in bosanskimi Hrvati o ustanovitvi Federacije BiH. Po dogovoru je teritorij pod skupno kontrolo Hrvatov in Bošnjakov (bosanski Muslimani) razdeljen v deset avtonomnih kantonov. Federacija je postala sestavni del BiH, poleg Republike Srbske, njena druga entiteta. Skupaj z posebnim Distriktom Brčko tvorijo sodobno BiH formirano v Daytonu leta 1995 (Wikipedia 2008b).

¹¹ *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*, vključno z 11. protokolom podpisana 11. maja 1994, v veljavi od 1. novembra 1998. Dostopno na <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=108#c73> (19. decembra 2007).

lastnine ali nadomestila za njo; implementacija vseh človekovih pravic in svoboščin pri delovanju vseh upravnih in sodnih organov tako entitet kot skupne države (Aneks 4). BiH mora sodelovati in omogočiti neomejen dostop vsem mednarodnim mehanizmom za preverjanje stanja človekovih pravic, med drugim tudi Mednarodnemu sodišču za vojne zločine na območju bivše Jugoslavije. BiH tako tudi ostaja ali postane podpisnica oz. pogodbenica mednarodnih sporazumov podpisanih v Aneksu I te ustave (*ibid.*).

1.1.3 Pristojnosti in odnosi med institucijami Bosne in Hercegovine in entitet

V členu III so razdeljene pristojnosti centralnih oblasti in entitet. Področja, ki spadajo pod pristojnosti BiH so zunanja politika, zunanjetrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, financiranje ustanov in mednarodnih obvez BiH, politika povezana z vprašanji beguncev, azila in emigracije, mednarodna implementacija kazenskega prava ter implementacija kazenskega prava med entitetami, vključujoč odnose z Interpolom, formiranje in upravljanje skupnih sredstev, reguliranje prometa med entitetama in kontrola zračnega prometa (*ibid.*).

Pristojnosti entitet pa so: pravica formiranja paralelnih posebnih odnosov s sosednjimi državami v skladu s suverenostjo in teritorialno integriteto BiH; dolžnost nudenja vsakršno pomoč vladi BiH pri mednarodnih obvezah; dolžnost omogočanja varnega okolja za vse osebe v skladu z mednarodnimi standardi in mednarodno priznanimi človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami; pravica sklepanja sporazumov z državami in mednarodnimi organizacijami s soglasjem Parlamentarne skupščine (*ibid.*).

V nadaljevanju je poudarjeno, da vse funkcije, ki se ne podelijo eksplicitno ustanovam BiH, spadajo pod pristojnosti entitet, toda Ustava BiH ima nesporen primat nad ustavama entitet. BiH prevzame pristojnosti tudi na drugih področjih, ki so potrjena v Aneksih 5 do 8 sporazuma ter v primerih, ko je to nujno potrebno za ohranitev suverenosti, ozemeljske celovitosti, politične samostojnosti in mednarodne subjektivitete BiH. Po potrebi se tudi organizirajo nove ustanove. Za to nalogo je še posebej zanimiv zadnji odstavek tretjega, kjer piše, da se bodo šest mesecev po uveljavitvi te Ustave začela pogajanja o vključitvi drugih vprašanj v pristojnosti ustanov BiH (*ibid.*).

1.1.4 Parlamentarna skupščina

V členu IV je zarisana sestava in procesi odločanja Parlamentarne skupščine, ki je sestavljena iz dveh domov: Dom narodov in Predstavniški dom. Dom narodov ima 15 poslancev, od tega dve tretjini iz Federacije (pet Hrvatov in pet Bošnjakov) in ena tretjina iz Republike Srbske (pet Srbov). Hrvaške oziroma bošnjaške poslance izbirajo hrvaški oziroma bošnjaški poslanci Predstavniškega doma Federacije, medtem ko poslance Republike Srbske izbere Ljudska skupščina Republike Srbske. Devet članov Doma narodov tvori kvorum, od tega števila morajo biti prisotni najmanj trije bošnjaški, hrvaški in srbski poslanci. Predstavniški dom sestavlja 42 članov; dve tretjini sta izbrani iz območja Federacije, ena pa iz območja Republike Srbske. Volijo se v skladu z volilnim zakonom entitet, kvorum pa tvori večina poslancev (*ibid.*).

Postopkovna pravila določajo, da se oba domova zbereta v Sarajevu najkasneje 30 dni po volitvah. Oba domova med svojimi člani izvolita po enega Srba, Bošnjaka in Hrvata za mesta predsednika in dveh podpredsednikov. Predsedniška funkcija rotira med tremi člani. Za sprejetje zakonodaje je potrebna soglasje obeh domov, vse odločitve pa se sprejemajo z večino vseh prisotnih. V večino naj bi bila vključena vsaj tretjina glasov poslancev iz ozemlja vsake od entitet. Če temu ni tako, potem predsednik in podpredsednika poskušajo doseči soglasje v roku treh dni po glasovanju. Če tudi to ne obrodi sadov, se odločajo na podlagi navadne večine prisotnih, pod pogojem, da glasovi proti ne vključujejo dveh tretjin ali več predstavnikov iz ene ali druge entitete (*ibid.*).

Vsak predlog zakona Parlamentarne skupščine se lahko razglasi kot škodljiv za vitalni interes bošnjaškega, hrvaškega ali srbskega naroda s strani večine bošnjaških, hrvaških ali srbskih poslancev v Domu narodov. Taka odločitev zahteva večino glasov prisotnih bošnjaških, hrvaških ali srbskih poslancev v Domu narodov. V tem primeru predsednik Doma narodov takoj skliče skupno komisijo treh poslancev, ki jih izberejo bošnjaški, srbski in hrvaški poslanci. Komisija mora v roku petih dni razrešiti to vprašanje, v primeru neuspeha pa se primer preda Ustavnemu sodišču, ki oceni njegovo proceduralno utemeljenost (*ibid.*).

Parlamentarna skupščina ima naslednja pooblastila: sprejema zakone za implementacijo odločitev Predsedstva ali za izpolnjevanje pooblastil Parlamentarne

skupščine po tej Ustavi; odloča o virih in višini prihodkov za funkcioniranje ustanov BiH ter spoštovanje mednarodnih obvez BiH; potrjuje proračun za ustanove BiH; odloča o soglasju za ustanove BiH; odloča o soglasju za ratifikacijo mednarodnih pogodb; odloča o vseh ostalih zadevah, ki so potrebne za opravljanje njenih dolžnosti (*ibid.*).

1.1.5 Predsedstvo

Člen V poda sestavo in funkcije Predsedstva. Predsedstvo je sestavljeno iz treh članov: Bošnjaka, Hrvata (voljena sta neposredno na področju Federacije) in Srba (voljen je neposredno na področju Republike Srbske). Člani Predsedstva se na prvih volitvah volijo za obdobje dveh let, na poznejših pa za štiri leta. Lahko so voljeni za dva zaporedna mandata, toda po izteku dveh mandatov ne smejo biti izvoljeni vsaj štiri leta (*ibid.*). Predsedstvo določi svoj poslovnik, člani pa med sabo določijo predsednika. V prvem mandatu je to tisti, ki je dobil največ glasov, pozneje se uporablja sistem rotacije.

Predsedstvo poskuša vse odločitve sprejemati na osnovi konsenza, toda če se to izkaže kot nemogoče, imata dva člana možnost sprejeti odločitev. Član predsedstva, ki ne soglaša z odločitvijo, ima pravico to odločitev označiti kot škodljivo za vitalni interes entitete, na območju katere je bil izvoljen v roku treh dni od sprejetja odločitve. Takšna odločitev se takoj posreduje Narodni skupščini Republike Srbske, če se je o škodljivosti izrekel srbski član Predsedstva, oziroma bošnjaškim poslancem Doma narodov Federacije, če je škodljivost ugotovil bošnjaški član, in hrvaškim poslancem istega organa, če se je tako izrekel hrvaški član. Če je škodljivost odločitve potrjena z dvotretjinsko večino navedenih poslancev v roku desetih dni, prvotna odločitev postane neveljavna (*ibid.*).

Predsedstvo ima naslednja pooblastila: voditi zunanjo politiko BiH; imenovati veleposlanike in druge mednarodne predstavnike BiH, od katerih največ dve tretjini lahko prihajajo iz Federacije; predstavljati BiH v mednarodnih in evropskih organizacijah ter prositi za članstvo v tistih, v katerih BiH ni članica; izvrševati odločitve Parlamentarne skupščine; dajati poročila Parlamentarni skupščini o odhodkih Predsedstva; po potrebi se usklajevati z mednarodnimi in nevladnimi organizacijami v BiH; opravljati druge naloge, ki se pokažejo kot potrebne za izvajanje svojih dolžnosti (*ibid.*).

Vsak član Predsedstva ima po službeni dolžnosti civilno pooblastilo poveljevanja oboroženim silam. Člani volijo Stalni odbor, ki se ukvarja z vojnimi vprašanji ter usklajuje aktivnosti oboroženih sil v BiH; vsi člani Predsedstva so tudi člani Stalnega odbora. V nadaljevanju je še zapisano, da nobena izmed entitet ne sme groziti s silo ali uporabiti silo proti drugi entiteti. Vse sile morajo delovati v skladu s suverenostjo in ozemeljsko celovitostjo BiH (*ibid.*).

1.1.6 Svet ministrov

Člen V poda sestavo Sveta ministrov, ki ga vodi predsednik Sveta ministrov ali premier. Tega predlaga Predsedstvo, potrdi pa ga Predstavniški dom. Predsedujoči Svetu ministrov predlaga ministra za zunanje zadeve, ministra za zunanjo trgovino in druge ministre po potrebi, vsi pa prevzamejo dolžnosti po potrditvi v Predstavniškem domu. Ta organ je zadolžen za uresničevanje politike in odločitev BiH ter za podajanje poročil Parlamentarni skupščini. Iz področja Federacije sta lahko imenovani le dve tretjini ministrov. Namestnike ministrov predlaga predsednik Sveta ministrov in potrdi Predstavniški doma ter niso iz istega konstitutivnega naroda. Če Parlamentarna skupščina izvoli nezaupnico Svetu, ta predlaga njegovo razpustitev (*ibid.*).

1.1.7 Ustavno sodišče

Člen VI določa sestavo Ustavnega sodišča, ki je sestavljeno iz devetih članov. Štiri člane voli Predstavniški dom Federacije, dva člana Narodna skupščina Republike Srbske. Preostale tri člane imenuje predsednik Evropskega sodišča za človekove pravice po posvetovanju z Predsedstvom, pri čemur ti ne smejo biti državljani BiH. Sodniki so voljeni za pet let in opravljajo dolžnost, dokler ne dopolnijo 70 let. Večina tvori kvorum.

Ustavno sodišče ima izključno pristojnost za razreševanje vseh ustavnih sporov med entitetama, med BiH in eno ali obema entitetama ali med ustanovami BiH. Vprašanja se tičejo (toda niso omejena) s tem ali je odločitev ene izmed entitet o vzpostavitvi paralelnih odnosov z neko sosedno državo v skladu z Ustavo in ali je katerakoli odredba ustave ali zakona ene izmed entitet v skladu z Ustavo (postopek lahko sproži samo član Predsedstva, predsednik Sveta ministrov, predsednik ali namestnika

obeh domov Parlamentarne skupščine, četrtina članov kateregakoli doma Parlamentarne skupščine ali četrtina kateregakoli doma predstavniškega telesa entitet). Ustavno sodišče ima tudi prizivno pristojnost za vprašanja povezana z Ustavo, ko je pod presojo odločitev kateregakoli sodišča v BiH. Ustavno sodišče preverja skladnost zakonov z ustavo in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Vse njegove odločitve pa so končne in obvezujoče (*ibid.*).

1.1.8 Centralna banka BiH

Centralna banka BiH je edina ustanova za izdajanje denarja in monetarno politiko v celi BiH. Pooblastila Centralne banke določi Parlamentarna skupščina. Prvi Upravni odbor je bil sestavljen iz guvernerja, ki ga je imenoval Mednarodni monetarni fond po konzultacijah s Predsedstvom, in treh članov, ki je imenovalo Predsedstvo (Bošnjak in Hrvat iz Federacije in Srb iz Republike Srbske). Vsi so imeli šest letni mandat.

Guverner ni bil iz BiH ali sosednjih držav in lahko je preglasoval Upravni odbor. Po prvem mandatu je Upravni odbor sestavljen iz petih članov, ki jih imenuje Predsedstvo za mandat šestih let. Med sabo volijo guvernerja (*ibid.*).

1.1.9 Finance

Člen VIII pravi, da Parlamentarna skupščina sprejema proračun na predlog Predsedstva in če se proračun ne sprejme v predvidenem roku, se začasno uporablja lanski proračun. Federacija prispeva dve tretjini in Republika Srbska eno tretjino potrebnih proračunskih prihodkov (*ibid.*).

1.1.10 Splošne odredbe, spremembe in dopolnila, člena XI in XII

V členu IX je zapisano, da oseba, ki prestaja kazen po presoji Mednarodnega kazenskega sodišča za nekdanjo Jugoslavijo in oseba, proti kateri je to sodišče vložilo obtožnico in se ni pojavilo pred sodiščem, ne more kandidirati ali biti imenovana ali voljena ali na katerikoli način postavljena na katerokoli dolžnost na področju BiH. Uradniki, imenovani na položaje v ustanovah BiH, morajo odražati splošno narodno sestavo BiH (*ibid.*).

V členu X so navedeni postopki za spremembe in dopnila Ustave. To se lahko zgodi, če Parlamentarna skupščina sprejme takšno odločitev z dvotretjinsko večino prisotnih v Predstavniškem domu. Navedeno je še, da nikakršen amandma na Ustavo ne sme ukiniti ali zmanjšati kakršno koli pravico ali svoboščino iz člena I (*ibid.*).

V členu XI je zapisano, da so prehodni aranžmaji navedeni v Aneksu II te Ustave. Člen XII določa, da Ustava stopi v veljavo s podpisom Splošnega okvirnega sporazuma kot ustavnega zakona, ki menja in nadomesti Ustavo Republike BiH. V roku treh mesecev naj bi entiteti spremenili in dopolnili svoje ustave zaradi usklajenosti s to Ustavo v skladu z členom III (*ibid.*).

2. POMANJKLJIVOSTI USTAVE BIH

Daytonska mirovna konferenca je torej končala vojno in prinesla mir in stabilnost v BiH. Ustava BiH ali Aneks IV je bil sprejet v Daytonu kot del Splošnega okvirnega sporazuma za mir v BiH; tj. mirovnega sporazuma, kar pomeni, da je ustava bila izdelana in sprejeta brez sodelovanja državljanov BiH in brez uvedbe procedur, ki bi ustavi dale demokratično legitimnost. »/To/ predstavlja edinstven primer ustave, ki nikoli ni bila uradno objavljena v uradnih jezikih države, na katero se nanaša, temveč je sprejeta in objavljena v tujem jeziku, v angleščini.«¹²

Ta situacija v veliki meri zmanjšuje politično kredibilnost ustave med širšimi množicami državljanov BiH. V nekaterih krogih znotraj in zunaj države dojeta kot instrument kontrole, vsiljen iz strani mednarodne skupnosti. Slednjo ki že od vojnih dni nima velikega ugleda med navadnimi državljani, pa se razume kot skupek interesov velikih držav v EU in predvsem ZDA. Država je tako razumljena kot umetna vsiljena tvorba. Ustava je sicer potrdila ozemeljsko celovitost in integriteto BiH ter kontinuiteto državnosti BiH kot mednarodnopravnega subjekta, toda ustvarila je sistem, ki je strukturno kompleksen in finančno nevzdržen.

Realnost BiH danes je dvojna: razdeljenost ljudi tako v duhu kot v teritorialno-političnem smislu. Daytonska BiH je »visoko decentralizirana država, ustvarjena za raznolike preference odtujenih ljudi.«¹³ Ideja skupne države je namreč med državljani BiH mrtva ali pa vsaj na smrtni postelji. Vojna še zdaleč ni pozabljena. Dnevno dogajanje je zaznamovano z nenehnimi političnimi spori in boji, ki imajo najpogostejše etnični predznak. Nacionalistična retorika je v porastu, mlajše generacije, rojene po vojni, pa so popolnoma indoktrinirane v odtujenosti in izolaciji od »drugih«.

Ustava je podelila zelo šibka pooblastila centralni državi. Večina moči je koncentrirana na ravni dveh entitet, Republike Srbske in Federacije BiH. »Na nivoju države so vpeljeni aranžmaji podelitve pooblastil, v katerih je nemogoče doseči odločitev

¹² Mišljenje o ustavni situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, Svet Evrope, Benetke, 11. marec 1005. V nadaljevanju Beneška komisija 2005.

¹³ *Report from the Commission to the Council on the preparednes of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, Evropska komisija, Bruselj, 18. november 2003. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0692:FIN:EN:PDF> (10. oktobra 2007).

proti volji predstavnika katerega koli konstitutivnega naroda« (Beneška komisija 2005: 5). Tako je proces odločanja praktično blokiran in tak sistem enostavno ne omogoča funkcioniranje moderne države.

Ustava Republike Srbske¹⁴ je bila izvorno sprejeta leta 1992 kot ustava separatistične entitete, zasnovane kot unitarna država. Ustava druge entitete, Federacije BiH,¹⁵ je bila sprejeta 1994 kot del Washingtonskega sporazuma in je kompromisna rešitev med Bošnjaki in Hrvati. Vzpostavila je močno decentralizirano federacijo desetih kantonov. Pet kantonov je izrazito bošnjaškega karakterja, trije hrvaškega in dva z mešanim etničnim karakterjem. Vsak kanton ima svoja pooblastila in politične strukture (parlament, vlado, predsednika...) Kot na državni ravni so postavljeni kompleksni aranžmaji odločanja, ki onemogočajo preglasovanje številčno manjšega hrvaškega naroda v Federaciji BiH. Poleg entitet pa najdemo tudi distrikt Brčko, ki je po arbitražni odločitvi postal enkratna administrativna enota lokalne samouprave v okviru suverene BiH, v katerem entiteti nimata pristojnosti. Če pogledamo situacijo na državni ravni, vidimo, da ima država BiH 14 vlad in parlamentov (splošno-državni, 10 kantonalnih, entitetstki in distriktski), 200 ministrstev na petih ravneh (državna, entitetska, kantonalna, distriktska in občinska), nešteto ministrov, pomočnikov ministrov, uradnikov, sekretarjev itd. (Kasapović 2005: 156). Posledično je BiH ena izmed najdražjih držav na svetu, kjer je več kot 50 procentov nacionalnega BDP-ja ali dve tretjini proračuna namenjeno ravno za vzdrževanje te ogromne aparature (*ibid.*).

Še ena posledica Daytona je oblikovanje Urada Visokega predstavnika (OHR), ki ima misijo omogočati implementacijo mirovnega sporazuma. Njegova pooblastila so se dodatno razširila na konferenci Sveta za implementacijo miru (PIC) v Bonnu leta 1997,¹⁶ ko so njegove odločitve dobile pravno-obvezujočo naravo.¹⁷ Od takrat naprej je Visoki predstavnik začel prisilno uveljavljati zakone in odstranjevati tiste funkcionarje, ki niso izpolnjevali svoje obveze vsebovane v mirovnem sporazumu. Treba pa je dodati, da brez

¹⁴ *Ustav Republike Srpske*, podpisan in v veljavi od 17. decembra 1992. Dostopno na http://www.ustavnisud.org/html/pravno%20utemeljenje/ustav_hrvatski.pdf (12. novembra 2007).

¹⁵ *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, podpisan in v veljavi od 30. marca 1994. Dostopno na http://www.ads.gov.ba/javniispit/doc/ustav_federacije_bosne_i_hercegovine.pdf (12. novembra 2007).

¹⁶ PIC je skupina 55 držav in mednarodnih organizacij, ki koordinira mednarodno administracijo v BiH in imenuje visokega predstavnika.

¹⁷ *PIC Bonn Conclusions*, sprejeti 10. decembra 1997. Dostopno na http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5183, (14. oktobra 2007).

močne vloge Visokega predstavnika z uporabo bonskih pooblastil ne bi bilo mogoče izpeljati nekaterih procesov širjenja pooblastil državne ravni na področjih obrambe, obveščevalne službe, pravosodja in indirektnega obdavčenja. Več o problematiki Visokega predstavnika v nadaljevanju.

Delegacija Beneške komisije¹⁸ je na svojem obisku BiH¹⁹ naletela na visoko stopnjo zanimanja za ustavno reformo. »Predvsem v FBiH obstaja širok konsenz o nujnosti ustavne reforme in o neučinkovitosti in neracionalnosti sedanjih ustavnih aranžmajev« (Beneška komisija 2005: 7). Če pogledamo situacijo v FBiH, vidimo, da ima entiteta z dvema in pol milijonoma prebivalcev 11 vlad in prav toliko parlamentov. Obstaja splošno strinjanje, da je oblast razdrobljena na preveč ravni, in da so politične enote ponavadi premajhne, da bi učinkovito izvajale to oblast. Navori se usmerjajo predvsem v smer krepitve centralne vlade, kot tudi v okrepitev občinske ravni oblasti.

Situacija v RS je povsem drugačna. Večina političnih sil v RS meni, da so sedanje ustavne odredbe na državni ravni popolnoma primerne, medtem ko so druge bolj naklonjene določenim reformam. Toda obstaja splošni konsenz o tem, da obstanek RS nikoli ne sme biti postavljen pod vprašaj. Močno nasprotovanje kakršnemu koli premikanju pooblastil z RS na državni nivo je temelj politike vodstva RS.

V nadaljevanju bom podrobneje analiziral dosedanje reformne procese in vlogo različnih akterjev. Osredotočil se bom na določene pomanjkljivosti Daytonске ustave ter se pri tem večinoma opiral na poročilo Beneške komisije (2005).

2.1 Problem razdelitve pristojnosti

V členu III so razdeljene pristojnosti centralne vlade in entitet. Člen III.3.(a) pravi: »*Vse vladne funkcije in pooblastila, ki niso pa tej Ustavi določene izrecno institucijam BiH, pripadajo entitetam.*« (Aneks 4). Členu VII.3 govori o tem, da se proračun BiH polni iz entitet. V politični realnosti to pomeni popolno podrejenost institucij BiH entitetam (*ibid.*). V členu III.5 sicer piše, da bo BiH prevzela dodatne pristojnosti na tistih področjih, ki so nujna za ohranjanje suverenosti, ozemeljske celovitosti, politične

¹⁸ Evropska komisija za demokracijo skozi pravo. Beneška komisija je svetovalno telo Sveta Evrope, sestavljeno iz neodvisnih strokovnjakov na področju ustavnega prava. Ustanovljena je bila 1990 po padcu berlinskega zidu (Wikipedia 2007a).

¹⁹ Misija za ugotavljanje dejstev; Sarajevo in Banja Luka 24-27. oktober 2004.

nedotakljivosti in mednarodne suverenosti (*ibid.*). V dvanajstih letih po podpisu Daytonu smo bili priča počasnem premikanju pristojnosti na državno raven na področjih oboroženih sil, obdavčenja in pravosodja, obveščevalne dejavnosti itd. Toda trenutno stanje kaže na povsem nefunkcionalno ureditev.

V mnenju Beneške komisije (2005: 9–12) piše, da se pristojnosti države BiH ne morejo primerjati z pristojnostmi federativnih držav, kot so Švica, Belgija, Avstrija, Nemčija ali Rusija. V teh državah je namreč zakonodajna oblast koncentrirana nadzira predvsem federalna raven, obstaja močna federalna izvršna oblast, finančne vire predvsem federalna raven, spoštovanje federalnih zakonov pa nadzorujejo federalna sodišča. Nič od naštetega se ne implementira v BiH. Beneška komisija (2005: 11) tako pravi, da s tako šibko državo BiH ne bo sposobna narediti bistvenega napredka na poti k evropskim integracijam. Pogajanja z Evropsko unijo o sklenitvi Sporazuma o stabilizaciji in pridruževanju (SSP) zahtevajo institucije na državnem nivoju, ki bodo strokovno reševale širok spekter vprašanj, zajet v takem sporazumu. EU namreč potrebuje enega sogovornika in se ni pripravljena posamično pogovarjati z dvema entitetama (*ibid.*). Državna raven trenutno ni sposobna omogočiti učinkovitega spoštovanja obveznosti do Sveta Evrope in do mednarodne skupnosti nasploh. Nazadnje Beneška komisija še poda mnenje, da je nepredstavljivo, da bo BiH s sedanjim ustavnim aranžmajem dosegla kakršen koli napredek, kar pomeni, da je ustavna reforma neizogiben del poti BiH proti EU (Beneška komisija 2005: 11).

2.2 Problem funkcioniranja institucij

Ustava je v svojem bistvu zasnovana tako, da onemogoči formiranje močne vlade in prepreči večini sprejemati odločitve, ki bi lahko bile škodljive za ostale skupine v državi. To je razumljivo, če upoštevamo, da je bila ustava napisana v konfliktni situaciji, post-konfliktno obdobje pa je bilo in še vedno je zaznamovano z nezaupanjem med etničnimi skupinami (Beneška komisija 2005: 12–13). Beneška komisija tako napiše v svojem mnenju (2005: 13): »Posledica tega je, da Ustava BiH varuje interese konstitutivnih narodov ne samo skozi teritorialne aranžmaje, ki odražajo njihove interese, temveč tudi skozi sestavo državnih teles in pravila njihovega delovanja.« Med temi mehanizmi

omenimo veto na osnovi vitalnega interesa v Parlamentarni skupščini, dvodomni sistem in kolektivno Predsedstvo na etnični osnovi.

2.2.1 Veto na osnovi vitalnega interesa

To je najpomembnejši mehanizem za zaščito interesov konstitutivnih narodov, katerega postopek sem že opisal v predhodnem poglavju. Procedura predstavlja precejšnjo nevarnost blokade sprejemanja odločitev, glavni problem pa predstavlja definicija pojma »vitalni interes«. Ustavno sodišče je s svojo odločitvijo 25. junija 2004²⁰ začelo tolmačiti ta pojem (Beneška komisija 2005: 14), toda treba je vedeti, da Ustava BiH ne vsebuje definicije veta na osnovi vitalnega interesa, medtem ko entitetske ustave dajejo pretirano široko definicijo. Beneška komisija (2005: 14–15) je mnenja, da je v Ustavi potrebna natančna in stroga definicija vitalnega interesa. Komisija (2005: 14) navede, da osnovni problem s pravico do veta ni v njeni uporabi, temveč v njenem preventivnem učinku. Politiki se dobro zavedajo možnosti uporabe veta, kar lahko povzroči, da določeno sporno vprašanje nikoli ne pride do glasovanja. Obstoje veta tudi pomeni zmanjšanje prostora za kompromise; skupina poslancev, ki ima posebej rigidno stališče, je že v osnovi v poziciji moči.

2.2.2 Dvodomni sistem

Parlamentarna skupščina je sestavljena iz dveh domov, Predstavniškega doma in Doma narodov. Oba imata ista pooblastila, kar je nekoliko nenavadno za federalno državo (Beneška komisija 2005: 15). Bistvo drugega doma je namreč v tem, da se omogoči večja zastopanost manjših entitet, saj naj bi bila v prvem domu sestava utemeljena na številu prebivalcev, medtem ko naj bi bila v drugem domu sestava utemeljena na pariteti. Toda v BiH sta oba domova sestavljena na podlagi paritetnih pravil (v Predstavniškem domu dve tretjini iz FBiH in ena iz RS; v Domu narodov tri enakoštevilčne skupine poslancev iz treh konstitutivnih narodov) (Beneška komisija 2005: 15).

²⁰ *Odлуka Ustavnog suda BiH o Dopustivosti i meritumu U-8/04 25. junija 2004 o vetu na osnovu vitalnog interesa protiv Okvirnog zakona o visokom obrazovanju.* Dostopno na http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_pdf.php?pid=25431 (21. novembra 2006).

Glede na to Dom narodov ni odraz federativnega karakterja države, temveč je to dodatni mehanizem, ki gre v korist interesom konstitutivnih narodov. Osnovna funkcija Doma narodov je po Ustavi biti dom, kjer se uporablja veto na osnovi vitalnega interesa. Vloga Doma narodov je samo negativna. Je dom za veto, kjer člani vidijo obrambo interesov svojega naroda kot svojo izključno nalogo (Beneška komisija 2005: 15).

2.2.3 Kolektivno predsedstvo

Kolektivno predsedstvo, predvideno s členom V Ustave BiH (Aneks 4), je zopet še eno telo, ki je zasnovano na podlagi etnične zasnove države. Sestavlja ga po en član vsakega konstitutivnega naroda. Predsedstvo stremi k odločanju s konsenzom, v primeru odločanja z večino pa ima član v manjšini pravico izkoristiti veto na osnovi vitalnega interesa. Kot v svojem mnenju ugotavlja Beneška komisija (2005: 16), je ta aranžma izrazito nenavaden. Predsedniške funkcije namreč običajno najlažje izvaja ena oseba, če pa upoštevamo, da je na vrhu izvršilne oblasti že eno telo tipa kolegija, tj. Svet ministrov, še eno tako telo ustvarja rizik podvajanja procesa odločanja in postane težko razločiti med pristojnostmi Sveta ministrov in Predsedstva. Poleg tega Predsedstvo ali nima potrebnega tehničnega znanja ali mu manjka takšno ključno osebje, ki je sicer dostopno skozi ministrstva (*ibid.*). Rezultat je podvajanje ravni birokracije. Lahko ugotovimo, da je predsedstvo tako nefunkcionalno kot neučinkovito. Po drugi strani pa je eno izmed redkih teles, kjer ima najmanjša etnična skupina, Hrvati, dejansko enakopraven položaj.

2.3 Kompatibilnost z mednarodnimi standardi

Kot sem že rekel, vsebuje Ustava BiH veliko število mednarodnih instrumentov za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Velik pomen daje Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ki ima prednost pred vsemi drugimi zakoni in tako daje velik poudarek preprečevanju diskriminacije. Po drugi strani so državne institucije zasnovane tako, da predstavljajo konstitutivne narode in ne državljanov direktno. Sestava in izbiranje Predsedstva in Doma narodov namreč izključujeta vse, ki niso člani teh treh etničnih skupin. Volilni zakon, ki je zasnovan na ustavnih odredbah, državljane BiH, ki

se ne opredeljujejo kot Hrvati, Bošnjaki ali Srbi, izključuje iz volitev v Predsedstvo in Dom narodov. To je v jasnem nasprotju z pravico voliti in biti izvoljen po 25. členu Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah.²¹ Da bi bil član Predsedstva, moraš torej biti član enega od konstitutivnih narodov, izbor je omejen na FBiH in RS tako, da so Bošnjaki in Hrvati lahko voljeni samo z ozemlja FBiH, Srbi samo z ozemlja RS. Isti princip velja za Dom narodov.

Poleg specifičnih pravnih problemov Beneška komisija v svojem mnenju (2005: 17) izpostavi nekatera splošna vprašanja, med drugim interese oseb, ki niso člani konstitutivnih narodov. Ti so namreč izpostavljeni nevarnosti zanemarjanja in tako so ljudje dodatno motivirani, da se »umetno« identifikirajo z enim od treh narodov. Obstaja velika nevarnost, da se bodo vsa vprašanja reševala skozi prizmo koristi posamičnih narodov in ne skupne dobrobiti. Tudi volitve ne morejo igrati svoje vloge mehanizma politične rotacije opozicije in pozicije. Vsak posameznik ima namreč pravico menjati svojo politično in strankarsko pripadnost, toda etnična identiteta je veliko bolj permanentna in posameznik ne bo pripravljen voliti stranke, ki so dojete kot predstavnice interesov različne etnične skupine, tudi če te stranke formirajo boljše in učinkovitejšo oblast (*ibid.*). »Sistem, ki deluje v korist in omogoča strankarski sistem, ki temelji na etnični pripadnosti, v tej luči deluje nezadovoljivo« (*ibid.*).

2.4 Problem vloge Visokega predstavnika

Na tej točki naletimo na še en problem, in sicer na vlogo Visokega predstavnika.²² Kot že rečeno, parlamentarne stranke nimajo jasnega konsenza o državnosti BiH in njenem političnem in socialnem razvoju. Tako stanje »...generira politični proces, v katerem je država BiH v stalni nestabilnosti. Agonija države BiH bi šla v dramatične, mogoče

²¹ Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah, sprejet 16. decembra 1996 im v veljavi od 23. marca 1976. Dostopen na:

http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Mednarodnipakt_drzavljskih_politichnih_pravicah.pdf (23. novembra 2007).

²² Visoki predstavnik za Bosno in Hercegovino z Uradom visokega predstavnika (OHR) v BiH je bil ustvarjen leta 1995 po Daytonskem mirovnem sporazumu z namenom nadzorovati civilno implementacijo sporazumov. Visoki predstavnik in Urad predstavljajo mednarodno skupnost skozi Svet za implementacijo miru (PIC). Visoki predstavnik je sedaj tudi Posebni predstavnik Evropske unije (Wikipedia 2007b), kar kaže na večjo angažiranost EU pri mednarodni administraciji v BiH.

ponovno krvave razplete, če ne bi bila v BiH prisotna mednarodna skupnost s svojimi pooblastili, posebej z vojaškimi silami« (Pejanović 2005a).

Dosedanje odločitve visokih predstavnikov so BiH prinesle svobodo gibanja, avtomobilske tablice, grb, zastavo, bankovce, politično-ustavno enakopravnost narodov na vsem ozemlju BiH, državno mejno službo, skupno ministrstvo obrambe in eno vojsko, Ustavno sodišče BiH, eno upravo za posredno obdavčevanje, razširjeno strukturo in nova pooblastila Sveta ministrov BiH, bolj učinkovita proceduralna pravila Sveta ministrov in mnoge druge projekte (*ibid.*).²³ »Očitno je, da BiH v post-daytonskem obdobju deluje preko vsiljenega konsenza, vsebovanega v moči visokega predstavnika mednarodne skupnosti, da prinaša začasne odločitve in zakone« (*ibid.*).

Uporaba pooblastil Visokega predstavnika je mogoče koristila BiH in njenim državljanom, mogoče je celo nujna, toda ta praksa je predvsem nedemokratska. Visoki predstavnik črpa svoja pooblastila iz Aneksa X Daytonskega sporazuma, v katerem piše, da je on »končna avtoriteta na tem področju v smislu tolmačenja tega Sporazuma o civilni implementaciji mirovne rešitve«. Aneks X mu daje pooblastila, da »omogoča, kot Visoki predstavnik smatra potrebnim, rešitev kakršnega koli problema, ki se pojavi v povezavi z civilno implementacijo«.²⁴ Glede na ta pooblastila Visoki predstavnik (Ured visokog predstavnika i specialnog predstavnika Evropske unije 2006):

- spremlja implementacijo Mirovnega sporazuma;
- omogoča tesne stike med stranmi podpisnicami Sporazuma z ciljem afirmacije polnega spoštovanja vseh civilnih aspektov Sporazuma;
- izvaja koordinacijo aktivnosti mednarodnih civilnih organizacij in agencij v BiH z ciljem omogočanja učinkovite implementacije civilnih aspektov Sporazuma;
- pomaga, ko meni, da je to potrebno, pri reševanju vseh težav, ki se pojavljajo v povezavi z implementacijo civilnega dela Sporazuma;
- se udeležuje sestankov organizacij donatorjev;

²³ Več o ukrepih Visokih predstavnikov v nadaljevanju.

²⁴ Aneks 10: Opći okvirni Sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Sporazum o civilnoj provedbi, podpisan in v veljavi od 14. decembra 1995. Dostopno na <http://www.oscebih.org/overview/gfap/bos/annex10.asp> (13. oktobra 2007).

- pripravlja periodična poročila o doseženem napredku Združenim narodom, Evropski uniji, Združenim državam, Ruski federaciji in drugim zainteresiranim vladam in organizacijam.

10. decembra 1997 so bila na Konferenci za implementacijo miru v Bonnu²⁵ pooblastila podrobno preučena in tolmačena. Rezultat bonskih tolmačenj je bolj široko razumevanje pooblastil Visokega predstavnika. Govorimo o bonskih pooblastilih, ki obsegajo (*ibid.*):

- določanje časa, kraja in predsedovanja sestankom skupnih institucij;
- vsiljevanje zakonov na državni in entitetski ravni, vključujoč amandmaje na entitetske ustave;
- odstranjevanje s funkcij državnih uradnikov ali voljenih javnih uradnih oseb, ki ne sodelujejo pri implementaciji Daytonskega sporazuma, s posebnim poudarkom na sodelovanju z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo.

Odločitve Visokega predstavnika so torej načeloma sprejete v splošno korist državljanov BiH. Toda problem leži v demokratičnem deficitu njegovega delovanja. Evropska konvencija o človekovih pravicah, natančneje člen 3 prvega Protokola, zahteva, da so zakonodajalna telesa voljena s strani ljudstva. V tem pogledu Visoki predstavnik kot zakonodajalec nima legalne odgovornosti do državljanov BiH, saj je Visoki predstavnik politično odgovoren PIC-u. V mnenju Beneške komisije (2005: 32) je zapisano, da je takšen aranžman fundamentalno nekompatibilen z demokratičnim karakterjem države in suverenostjo BiH.

V nadaljevanju Beneška komisija izpostavi zelo zanimiv problem, in sicer problem kulture odvisnosti domačih političnih elit. Domači politiki nimajo motivacije delati sicer boleče, toda nujne kompromise, kajti vedo, da bo v primeru neuspeha posredoval Visoki predstavnik (*ibid.*). Drugo vprašanje je dejstvo, da se na odločitve Visokega predstavnika o zamenjavi s položaja določene osebe ni mogoče pritožiti. »Kot stvar principa, se ne zdi primerno, da odločitve, ki se direktno tičejo posameznika, in ki jih sprejema eno politično telo niso predmet pravične razprave ali vsaj minimalnega zakonskega procesa in analize

²⁵ PIC Bonn Conclusions, sprejeti 10. decembra 1997. Dostopno na http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5183 (14. oktobra 2007).

pred neodvisnim sodiščem« (Beneška komisija 2005: 34).²⁶

Tudi nevladna organizacija ESI²⁷ v svojem javnem pismu nekdanjemu Visokemu predstavniku Paddyu Ashdownu označi bonska pooblastila za nekompatibilna z mednarodnimi naporji za razvoj demokracije in vladavine prava. Obstoječe bonske pooblastila fundamentalno spremenijo dinamiko političnega procesa v BiH ter razvijajo mentaliteto odvisnosti in neodgovornosti (ESI 2003).

Predstavljam sem glavne sistemske pomanjkljivosti daytonskega sistema. Toda pravi potencial za morebitni debakel BiH kot politične tvorbe leži v glavah domačih političnih elit. Glavna nevarnost za bodočnost enotne BiH se skriva v nemoči vladajočih struktur oblikovati splošen konsenz o bodočnosti države. »Politični pluralizem v BiH je zasnovan na etnični osnovi. Zaradi zgodovinske nezmožnosti doseči medosebni strankarski konsenz o vprašanjih državnega razvoja predstavlja latentno nevarnost za blokado funkcioniranja političnega sistema in za stabilen razvoj BiH družbe« (Pejanović 2005b: 68). Ta latentna nevarnost, o kateri govori Pejanović, je vse bolj očitna v vsakodnevni politični praksi ter pospešeno zgublja svojo oznako latentnosti. V nadaljevanju Pejanović (2005b: 69) doda, da v takšnih razmerah »nevarnost spopadov ni odpravljena, temveč samo prestavljena«, in da »etnične stranke generirajo družbeno zavest o nezmožnosti skupnega življenja srbskega, hrvaškega in bošnjaškega naroda.«

Proces izgradnje državne tvorbe BiH je bil že od samega začetka močno internacionaliziran. Če se navežemo na prisotnost mednarodne skupnosti v BiH, lahko rečemo, da je prav vloga zunanjih akterjev ključna pri varovanju neke pozitivne perspektive celovite BiH v EU. Pejanović v svojem članku za IFIMES²⁸ izjavi: »Potreben je preobrat v izvajanju vloge mednarodne skupnosti v BiH v številnih aspektih, in še posebej v promociji državlanskega koncepta organizacije družbe in politične reprezentacije, zasnovane na subjektivnosti državljana kot svobodnega posameznika« (Pejanović 2005a). In prav v približevanju EU skozi pogajanja o stabilizaciji in pridruževanju vidi Pejanović možnost takšne spremembe, saj je namreč »dokončanje

²⁶ Več o problematiki udejstvovanja mednarodne skupnosti v domačem političnem življenju BiH v nadaljevanju.

²⁷ European Stability Initiative, več v nadaljevanju.

²⁸ Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije s sedežem v Ljubljani.

internacionalizacije bosanskega vprašanja» vsebovano prav v članstvu BiH v Evropski uniji.

Tudi Mirjana Kasapović (2005) raziskuje državno sestavo BiH skozi komparativno raziskovanje konsociativnih demokracij. Izhaja iz teoretske predpostavke, da je BiH v svoji osnovi konsociativna družba z vsemi elementi konsociative demokracije. Med te elemente Kasapović (2005: 151–8) šteje ozemeljsko avtonomijo nacionalnih segmentov, sorazmernost in pariteto kot načela sestave glavnih političnih institucij ter konsenz, kvalificirano večino in veto kot pravila odločanja. Te lastnosti postavijo BiH v kategorijo ustavnih konsociativnih demokracij. Obenem so prav ti elementi, ki so bili vključeni v dizajn Daytonске ustave tudi vzrok za nestabilnost BiH.

BiH ustavno ni označena niti kot federacija niti kot konfederacija, toda z analizo temeljnih zakonskih aktov pridemo do oznake »asimetrična konfederacija«²⁹ (Kasapović 2005: 151). Entiteti nista izrecno definirani kot državni enoti, toda imata vsa takšna obeležja: ozemlje, državljanstvo, ustavo, predsednika, vlado, parlament, sodišča, upravni aparat, vojsko, policijo, jezik, zastavo, grb, himno in ostalo. »Teritorialna avtonomija nacionalnih segmentov je konstitucionalizirana na dveh nivojih: na ravni BiH v obliki entitet, in na ravni Federacije BiH v obliki kantonov. Tertorializacijo spremlja močna politična institucionalizacija nacionalnih segmentov, ki sega od skoraj državnega statusa entitet do široke politične avtonomije kantonov« (*ibid.*).

Kot vidimo, je oblastna struktura v BiH izjemno fragmentirana. Končni produkt so tako politične enote, ki ne morejo funkcionalno izvajati svojih pristojnosti in pooblastil zaradi različnih razlogov (pomanjkanje sposobnega kadra, izkušenj, finančnih sredstev itd.). Avtonomija nacionalnih segmentov je v tem smislu vir problemov.

Tudi načela sestave glavnih političnih institucij in pravila odločanja lahko označimo kot vir nestabilnosti. Sorazmernost in pariteta sicer omogočata pravično zastopnost treh konstitutivnih narodov, toda »dominacija etničnega momenta v konstituciji entitet in državnih institucij BiH /je/ omogočila utrditev pozicij etničnih strank. To dejstvo je omogočilo povojne volilne zmage, pravzaprav na volitvah 1996., 1998., in 2002« (Pejanović 2006: 2). Pejanović (2006) še izpostavlja nezmožnost etničnih strank, da bi

²⁹ Teoretiki prava in politike imajo zelo različne označbe državno-politične ureditve BiH: od unije ali zveze držav, decentralizirane države do federacije – *sui generis*.

dosegle konsenz v Parlamentarni skupščini o državnosti BiH in glavnih vprašanjih političnega in ekonomskega razvoja. Vse vladne odločitve, ki so prispevale k razvoju BiH, so bile sprejete zaradi vsiljenega konsenza Visokega predstavnika. Posledica tega je oblikovanje partnerstva strank namesto koalicijskih vlad, kakršne imajo vse države EU. Partnerstvo strank pa označuje le dogovor o delitvi oblasti in ne državljansko-interesnega političnega pluralizma (*ibid.*).

Etnični pluralizem je nastal na absolutni moči treh enonacionalnih strank in v sebi imanentno vsebuje družbene vektorje za nacionalno homogenizacijo bosanskohercegovskih narodov – srbskega, hrvaškega in bošnjaškega. Nacionalna homogenizacija je proizvedla se en družbeni vektor in to je naravnost etničnih strank, da teritorializirajo svojo oblast na etnično zaokroženem prostoru (Pejanović 2006: 3).

Kot vidimo, so elementi konsociativizma močno prisotni v BiH. Elementi, ki sicer zagotavljajo kohezijo v večnarodnih in večverskih heterogenih družbah, v BiH povzročajo nestabilnost. Ključno vprašanje je, zakaj. Pejanović (2006) govori o prevladi oziroma dominaciji »etničnega momenta«. Pripadnost etniji oz. naciji je postala glavni kriterij za politično delovanje ter ureja skoraj vsak aspekt življenja v BiH. »Namesto človeškega in državljanskega medosebnega razumevanja in potencialnega sodelovanja se nadaljuje tako ideološka indoktrinacija nestrpnosti, strahu pred drugimi in šovinističnega sovraštva« (Tanović 2003: 19). Kasapović (2005: 158–192) pa našteje tri pomanjkljivosti konsociacijskega modela v BiH, ki so pomanjkanje konsenza o državni skupnosti, pomanjkanje konsenza o politični sestavi in nedosledna strategija mednarodnih akterjev.

O pomanjkanju konsenza o državni skupnosti in politični sestavi bom spregovoril v četrtem poglavju. V naslednjem poglavju pa bom predstavil proces približevanja BiH evropskim integracijam, saj se ravno integracija BiH v evropske strukture javlja kot glavna strategija za konsolidacijo BiH.

3. PROCES PRIBLIŽEVANJA EVROPSKIM INTEGRACIJAM

Evropske integracije so splošno sprejete kot najboljša možna pot za BiH, saj tako BiH sprejema tudi standarde in demokratične principe definirane v EU. Po členu 49 Pogodbe o EU (PEU)³⁰ vsaka evropska država lahko zaprosi za članstvo, če spoštuje principe svobode, demokracije in spoštovanja človekovih pravic ter vladavine prava. Sprejem je mogoč samo, če država izpolnjuje vse kriterije za sprejem, tako imenovane kopenhavske kriterije, ki so bili sprejeti junija 1993 na vrhu v Kopenhagenu.³¹ EU si pridržuje pravico odločiti se, kdaj je pripravljena sprejeti nove članice (*ibid.*).³²

Država, ki želi postati članica EU, odda prošnjo za članstvo Svetu, ki vpraša Komisijo za oceno zmožnosti kandidatke, da izpolnjuje kriterije članstva. Če komisija poda pozitivno mnenje, in če Svet enoglasno določi pogajalski mandat, so pogajanja formalno odprta med kandidatko in vsemi državami članicami. Pred začetkom pogajanj pa se država kandidatka vključi v tako imenovano Predpristopno strategijo, ki vključuje evropske dogovore o pridruževanju in stabilizaciji, evropska partnerstva, financiranja iz mednarodnih finančnih institucij, sodelovanje v EU programih, agencijah in odborih, politični dialog in oddajanja poročil o napredku.

Prvi korak v pogajanjih je t.i. »screening«. To je analitično preverjanje *acquis*. Cilj je pojasniti ga državam kandidatkam in identificirati morebitne predloge. Vsaka kandidatka predloži pogajalsko pozicijo, Svet pa skupno pogajalsko pozicijo. Komisija obvesti Svet in Parlament o pripravah kandidatke za članstvo skozi poročila o napredku. Ko se pogajanja zaključijo, so rezultati pogajanj vključeni v osnutek Pristopne pogodbe, ki je sprejeta med Svetom in pristopnicami. Pozneje je posredovana Komisiji in Parlamentu za

³⁰ *Pogodba o Evropski uniji*, podpisana 7. februarja 1992 in v veljavi od 1. novembra 1993. Dostopno na: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/PEU.pdf (22. novembra 2007).

³¹ Ti kriteriji so politični (stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, vladavino prava, človekove pravice in varstvo manjšin), ekonomske (delujoča tržna ekonomija), zmožnost prevzeti dolžnosti kot članica, sprejetje *acquis communautaire* – torej celotne EU zakonodaje in njene učinkovite implementacije (Evropska komisija 2007a).

³² EU je doživela že pet širitev – od prvotnih šest držav članic (Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska) je EU narastla na 27 članic. Leta 1973 so Danska, Islandija in Združeno kraljestvo vstopile v EU, leta 1981 Grčija, leta 1986 Španija in Portugalska, leta 1995 Avstrija, Finska in Švedska in leta 2004 deset držav Srednje in Vzhodne Evrope ter Mediterana: Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. Pristop Romunije in Bolgarije 1. januarja 2007 je zaključil peti krog širitev.

mnenje in pristanek. Ko pogodbo ratificirajo vse države članice, postane kandidatka članica (Evropska komisija 2007b).

Širitveni proces je dolga in zapletena stvar. Prejšnje širitve so trajale več let, tudi do 11 let v primeru Združenega kraljestva, Irske in Danske (Avery in Cameron 1998). »Verjetno najbolj pomembna stopnja od različnih stopenj pristopnega procesa je odločitev Unije o odprtju pristopnih pogajanj, ne samo zato, ker taka pogajanja zahtevajo velik doprinos političnih in človeških virov, temveč tudi zato, ker odprtje implicira tudi pripravljenost zaključiti pogajanja« (Avery in Cameron 1998: 27). Začetek pogajanj namreč vnese novi moment v proces in prinese nova pričakovanja ter boljše zavedanje vseh praktičnih posledic (*ibid.*). Avery in Cameron (*ibid.*) tudi izpostavita *acquis communautaire*, oziroma sprejem le-tega kot še eno pomembno točko pristopnega pogajanja. Če je treba sprejeti *acquis* tak, kakor je in brez večjih sprememb, postavita vprašanje, ali gre tukaj sploh za pogajanja.

Tako osvetlita še eno značilnost pristopnih pogajanj in pristopnega procesa nasploh, in sicer nesimetričnost pogajalskih strani. EU torej drži veliko močnejšo pogajalsko pozicijo. »Širitev, ki je pripeljala Grčijo, Španijo in Portugalsko v Evropsko skupnost, je imela kot glavni motiv konsolidacijo demokracije in stabilnosti v državah, ki so zapustile totalitarne režime. Za države Srednje in Vzhodne Evrope ima članstvo podobno pomembnost« (Avery in Cameron 1998: 176). Tukaj lahko najdemo tudi vzporednice z odnosom EU do Zahodnega Balkana in BiH posebej.

3.1 EU in Zahodni Balkan

Balkan je pojem, ki že od nekdaj v sebi vsebuje močno vrednostno opredelitev. Za mnoge je Balkan sopomenka za nerazvitost, zakatnost, etnične spore, nacionalizme, vojno. Za druge je magična dežela veselja, glasbe, dobre jedače in pijače. Verjetno je najlažje reči, da sta to dve plati medalje, da je resnica nekje vmes. Kakorkoli že, dejstvo je, da je regija obremenjena z temačno preteklostjo in negotovo prihodnostjo. Kot ugotavlja Anastasakis (2005: 77), se v postkomunistični znanstveni debati Jugovzhodna Evropa označuje kot regija z zapoznelim razvojem, počasnimi reformami in zaostankom za preostalo Evropo, kar velja še posebej za Zahodni Balkan. Demetropoulou (2002: 87) doda, da Balkan, in še posebej, kar EU imenuje, Zahodni Balkan, ostaja najmanj integrirana in najbolj

nestabilna regija na kontinentu. Te ocene se mogoče zdijo preostre in preveč posplošene, toda vsaj za eno državo v regiji so popolnoma točne, in to je seveda BiH.

Ne glede na to, ali pa prav zaradi tega, je Zahodni Balkan področje izjemnega pomena za EU. Nihče ne more zanikati dejstva, da regija spada v Evropo tako geografsko kot politično in zgodovinsko. Tudi prebivalci izkazujejo močno željo po vključitvi v evropske integracije. »Povezali so svojo bodočnost z Evropsko unijo in vidijo svojo evropeizacijo kot zaželeno in modernizacijsko spremembo« (Anastasakis 2005: 77). Z pojmom evropeizacije se bom ukvarjal v nadaljevanju, sedaj se bom osredotočil na tehnično razmerje med EU in Zahodnim Balkanom.

EU je doživela številne širitve, nazadnje z sprejemom Bolgarije in Romunije 1. januarja 2007. Pred tem smo bili priča tako imenovanemu »velikem poku« oziroma širitvi leta 2004 s sprejemom 10 držav Srednje in Vzhodne Evrope, med njimi tudi Slovenije. Vsaka širitev pa je imela svoje zakonitosti. Tako kot ne moremo enačiti širitve na jug leta 1981 z Grčijo in 1986 s Španijo in Portugalsko s tisto leta 1995, ko so bile sprejete Avstrija, Finska, Švedska, tako tudi ne moremo potegniti enačaja med procesom evropeizacije v Južni in Srednji Evropi in Zahodnim Balkanom. Primerjava med njimi ponuja očitne podobnosti in jasne razlike, kot ugotavlja Anastasakis (2006: 165–6), ki tudi izpostavlja najbolj očitno podobnost, namreč zlom komunizma in tranzicijske izzive.

Toda način, na katerega so se lotili tranzicijskih procesov, je fundamentalno drugačen. »Vsaka država je sledila svoji lastni poti proti Evropskim integracijam z različno stopnjo uspeha« (Anastasakis 2006: 166). BiH, kot republika nekdanje Jugoslavije, je produkt etničnega konflikta, vojne in fragmentacije, kar je opazno spremenilo pravila igre. Tukaj tako večinoma govorimo o »mladih državah z nedefiniranimi mejami, neizkušenimi elitami, šibkimi državami, nestrokovnimi administracijami, zaostalimi ekonomijami in odtujeno populacijo« (*ibid.*).

V teh razmerah izkušnje, ki jih je EU imela v Srednji in Vzhodni Evropi niso neposredno uporabne za Zahodni Balkan. Države jugovzhodne Evrope so navsezadnje relativno stabilne države, z institucijami, ki so, če nič drugega, trdne in javno sprejete, kar ne moremo reči za določene države Zahodnega Balkana. Seveda moramo tudi razlikovati med samimi državami regije, kajti te razlike so znatne. Hrvaška se pojavlja kot vodilna država v regiji, je politično in ekonomsko stabilna, precej napredovala v reformnem

procesu in ima uradni status države kandidatke. Na drugi strani spektra imamo mednarodne protektorate, kot sta BiH in Kosovo s skorajda neobstoječo suverenostjo.

Zahodni Balkan torej ostaja interesno področje EU in je vključen v proces evropeizacije, sprva z regionalnim pristopom za države jugovzhodne Evrope, ki ga je sprejela 1996. »Leta 1997 je Evropski svet postavil politične in ekonomske zahteve, ki naj bi bile izpolnjene kot osnova za koherentno in transparentno politiko za razvoj dvostranskih odnosov na področju trgovine, finančne pomoči in gospodarskega sodelovanja kot tudi pogodbenih odnosov« (Evropska komisija 1997). Po intervenciji NATO pakta v tedanji Zvezni republiki Jugoslaviji je bil regionalni pristop nadomeščen s Stabilizacijskim in pridružitvenim procesom (SPP) leta 1999. Istega leta je bil ustanovljen Pakt stabilnosti.³³

»Medtem ko se Pakt stabilnosti osredotoči na regionalno sodelovanje na področjih politike, gospodarstva in varnosti, SPP deluje kot mehanizem za nadgrajevanje razmerja med EU in posamezno državo« (Anastasakis in Bechev 2003: 7). PSP se bistveno razlikuje od prejšnjih pogodbenih razmerij z EU. Po Anastasakis (2006: 170) je glavna inovacija pri odnosu EU do Zahodnega Balkana sam obseg agende in raznolikost področij. »EU je torej vpletena v reševanje sporov, obnovo teritorijev razdejanih z vojno, izgradnjo držav in narodov, postkomunistično tranzicijo v demokracijo in tržno ekonomijo ter sprejem *acquis communautaire*« (Anastasakis 2006: 170–1). EU je tako sebi naložila na pleča ogromno breme: transformacijo celotne regije v stabilen in integralen del EU.

Vprašanje ostaja, kako iz skorajda propadlih držav, v najboljšem primeru neučinkovitih in nestabilnih, narediti delujoče, pravne države, ki bi bile dobrodošle v evropski skupnosti. Odgovor EU je igrati staro igro korenčka in palice, torej sistem pogojevanja, v katerem je na eni strani obveznost reforme in na drugi možnost potencialnega članstva v EU. EU je prevzela strategijo temelječo na pogojevanju, strategiji prirejeni posameznim državam in regionalnemu sodelovanju, kjer je pogojevanje princip, ki veže pristop na izpolnjevanje EU standardov.

³³ »Julija 1999 je bil zagnan Pakt stabilnosti, ki je tudi imel cilj oblikovati vladanje (v regiji) v zameno za obljubo integracije v Evro-atlantske strukture. Ustanovljen na pobudo Evropske Unije, v ustanovnem dokumentu Pakta stabilnosti se je več kot 40 partnerskih držav in organizacij obvezalo na pomoč pri grajenju kapacitet držav Jugo-vzhodne Evrope« (Chandler 2005a: 595).

Anastasakis in Bechev (2003: 3) označita pogojevanje (*conditionality*), kot najmočnejše orodje pri odnosu z kandidatkami oziroma potencialnimi kandidatkami v postkomunistični Evropi. Pogojevanje je večdimenzijski, večnamenski instrument, naravnano na spravo, obnovo in reforme, je regionalno, sub-regionalno, bilateralno in projektno orodje in se povezuje z gospodarskimi, političnimi, socialnimi in varnostnimi vprašanji (*ibid.*). V nadaljevanju bom predstavil nekatere ključne dokumente pri odnosu EU do BiH.

3.1.1. Stabilizacijski in pridružitveni proces

SPP je del širitvenega procesa. Predstavlja evropski okvir za Zahodni Balkan in simbolizira njegovo pot v EU. Maja leta 1999 je Evropska komisija zagnala SPP, ki temelji na principih, s pomočjo katerih se države regije približujejo integraciji in morebitnem članstvu v EU. Te prioritete vključujejo:

- razvoj demokracije, utemeljene na vladavini prava,
- razvoj tržnega gospodarstva in
- boj proti organiziranemu kriminalu.

Glavna naloga procesa je usposobiti države zahodnega Balkana za vzdrževanje stabilnih demokratičnih institucij, zagotavljanje vladavine prava in vzdrževanje odprtega razvijajočega se gospodarstva, temelječega na evropskih standardih in praksah. Progresivno partnerstvo med posamezno državo in EU je vzdrževano z tremi mehanizmi:

- trgovino,
- finančno pomočjo in
- pogodbenimi razmerji.

Tesnejše sodelovanje je tudi vzpodbujano med državami v regiji, še posebej s sklepanjem prostotrgovinskih sporazumov in močnejšim sodelovanjem na področjih carin in vrnitve beguncev (Delegacija Evropske komisije v Bosni in Hercegovini 2007a).

SPP temelji na progresivnem partnerstvu, v katerem EU ponuja mešanico trgovinskih olajšav, ekonomske in finančne pomoči in pogodbenih odnosov. Instrumenti SPP so bili formalizirani na vrhu v Zagrebu novembra 2000. Vrh v Solunu junija 2003 je obogatil

SPP z elementi, povezanimi s širitvenim procesom, kot tudi z instrumenti za podporo reformnega procesa na Zahodnem Balkanu (Direkcija za evropske integracije 2007).

3.1.2 Solunska agenda

Vrh Evropskega sveta v Kopenhagenu decembra 2002 je potrdil evropsko perspektivo za države Zahodnega Balkana, jih označil kot potencialne kandidatke ter jim omogočil vso potrebno podporo pri njihovih naporih pri približevanju EU. Vrh Evropskega sveta v Solunu marca 2003 je znova podkrepil idejo o evropski prihodnosti Zahodnega Balkana. Ob tej priložnosti se je EU zavezala k polni podpori projektom držav regije, ki vodijo v stabilno demokracijo, stabilnost in promocijo ekonomskega razvoja.

Na solunskem vrhu se je potekal sestanek, na katerem so sodelovali šefi držav petnajstih članic EU, desetih držav pristopnic, treh držav kandidat in petih držav zajetih v Stabilizacijsko-pristopni postopek. Na sestanku je bila sprejeta Deklaracija Solunskega sestanka na vrhu EU – Zahodni Balkan,³⁴ v kateri je vključena tudi vsebina dokumenta EU z naslovom »Solunska agenda za Zahodni Balkan: premik k evropski integraciji«. Deklaracija skupaj z Agendo predstavlja trdno osnovo za usmeritev naporov držav v regiji pri implementaciji reform z ciljem približevanja EU.³⁵

Države podpisnice Deklaracije so sprejele tekst Solunske agende ter se tudi obvezale na implementacijo le-te. Agenda predvideva cel niz novih instrumentov in oblik sodelovanja med EU in SPP državami. Ta odnos temelji na instrumentih in izkušnjah iz procesa širitve, toda vsebuje tudi določene pogoje. Istočasno nekatere instrumente SPP, ki so bili do tedaj rezervirani samo za naprednejše države, naredi dostopne vsem. Solunska agenda se tudi osredotoči na ključne probleme, ki obremenjujejo države SPP. Med temi izpostavi boj proti kriminalu, korupcijo, sodelovanje z Mednarodnim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo, vrnitev beguncev in boj proti nacionalizmu (*ibid.*).

³⁴ Deklaracija solunskega sestanka na vrhu EU – Zahodni Balkan, sprejeta na vrhu EU – Zahodni Balkan 21. junija 2003. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm (24. novembra 2007).

³⁵ The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration, sprejeta na vrhu EU – Zahodni Balkan 16. junija 2003. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm (24. novembra 2007).

3.1.3 Mapa poti

Mapa poti, sprejeta marca 2000, vsebuje 18 ključnih korakov, ki jih je BiH morala izpolniti za izvedbo Študije izvedljivosti in začetek pogajanj o SSP. To so prioritetni reformni ukrepi, ki nam lahko jasno ponazorijo dosedanje reformne procese znotraj države. Lahko jih razdelimo v tri sklope: politični koraki, ekonomski koraki in koraki na področju demokracije, človekovih pravic in vladavine prava (podrobneje ESI 2000). To so:

- politični koraki:

- o sprejetje volilnega zakona in zagotovitev financiranja volitev,
- o sprejetje zakona o javni upravi,
- o ustanovitev stalnega sekretariata v Predsedstvu, soglasje o predsedovanju, Sveta ministrov in sprejetje potrebnih pravnih procedur,
- o sprejetje novih pravil in procedur za Parlamentarno skupščino,
- o sprejetje enotnega potnega lista,
- o implementacija zakona o Državni mejni službi in zagotovitev sredstev,
- o zagotovitev primernih sredstev za Ustavno sodišče BiH;

- ekonomski koraki:

- o ukinitvev plačilnih uradov,
- o ustanovitev državne blagajne,
- o odstranitev vseh trgovinskih omejitev med entitetama,
- o ustanovitev enotnega Državnega urada za standarde v BiH,
- o sprejetje Zakona o konkurenci in zaščiti potrošnikov,
- o implementacija zakonodaje o neposrednih tujih investicijah in sprejetje restitucijske zakonodaje;

- koraki na področjih demokracije, človekovih pravic in vladavine prava:

- o implementacija zakonov o lastnini,
- o večji napor na vseh ravneh za ustvarjanje pogojev za vračanje beguncev,
- o implementacija odločitev institucij, ki se ukvarjajo z človekovimi, pravicami ter zagotavljanje primerne financiranja za le-te,

- o potrditev in implementacija zakonov o pravni in tožiteljski službi v Federaciji in zakona o sodišču in tožiteljski službi v RS,
- o sodelovanje z OHR v implementaciji sredstev javnega obveščanja na ravni države in entitet.

Mapa poti je bila »vsebinsko zaključena« septembra 2002 in Komisija je začela delo na Študiji izvedljivosti. »Javna skrivnost je, da niso bili izpolnjeni čisto vsi pogoji iz Mape pot, toda EU, zahvaljujoč Pattenovem³⁶ osebnem angažmaju, je hotela dati majhno spodbudo demokratskim procesom v BiH, v upanju da bo to pospešilo harmonizacijo« (Kapetanović 2005: 34).

3.1.4 Študija izvedljivosti

18. novembra 2003 je Evropska komisija izdala poročilo, tako imenovano Študijo izvedljivosti,³⁷ v kateri ocenjuje napredek, ki ga je Bosna in Hercegovina dosegla znotraj okvira SPP. Poročilo raziskuje tedanje stanje v BiH, določi zahteve, ki so vsebovane v SSP, in oceni, ali je napredek, ki ga je BiH naredila, zadovoljiv za smiselno pogajanje in implementacijo takega sporazuma. Študija razdeli kriterije za začetek pogajanj o SSP na tri sklope: politični kriteriji, ekonomski kriteriji in zmožnosti prevzeti obveznosti, ki izhajajo iz SSP.

Glede političnih kriterijev Evropska komisija v svojih zaključkih ugotavlja, da delitve, ki so bile tako jasno in tragično izražene med vojno, niso v celoti premagane (Študija izvedljivosti 2003). Samo koherentna, delujoča država se lahko uspešno pogaja o dogovoru z EU; SSP pogajanja zahtevajo od BiH, da sama preveri svoje notranje možnosti in preference ter predstavi enotno državno pozicijo svojim partnerjem iz EU, kar pa zahteva notranji konsenz ter nadaljevanje reform vlade in administracije (*ibid.*). V nadaljevanju komisija izrazi zadržan optimizem glede vprašanja notranjega konsenza, saj je BiH aktivno sodelovala pri pripravi tega poročila. To po mnenju komisije lahko izraža

³⁶ Chris Patten je nekdanji evropski komisar za zunanjo politiko

³⁷ Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, Evropska komisija, Bruselj, 18.november 2003. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0692:FIN:EN:PDF> (10. oktobra 2007). V nadaljevanju Študija izvedljivosti 2003.

nov trend v oblikovanju in izvajanju skupnih politik BiH, trend, ki bi lahko vodil v nastanek kulture političnega konsenza, ki je predpogoj za učinkovite samozadostne reforme. Ta optimizem je bil, v luči poznejših dogodkov, neutemeljen.

Glede zadnjega sklopa zahtev komisija (*ibid.*) izrazi mnenje, da bo implementacija SSP ogromen izziv za BiH. Zadnji sklop poročila se ukvarja s tehničnimi zahtevki, ki spremljajo implementacijo SSP. Za ta sklop je značilen vzorec zmerne napredka na nekaterih področjih, ki so prepredena s področji kjer se reforme sploh še niso začele. Ta ugotovitev poudari dejstvo, da se vprašanja ne morejo obravnavati sama po sebi, nepovezana, v izolaciji od drugih vprašanj. Pokazalo se je, da je implementacija SSP holističen proces, ki zadeva vse elemente političnega telesa BiH. Za BiH je torej ključnega pomena politična usklajenost, razumna uporaba sredstev in kultura sodelovanja za uspešno implementacijo SSP. To je po mojem mnenju tudi najbolj ključna ugotovitev cele študije.

V zaključku študije (*ibid.*) piše, da mora vsaka ocena upoštevati dejstvo, da je BiH še vedno v procesu formiranja samozadostne države, ter da so številne ključne reforme še vedno potrebne. BiH namreč še vedno ni prevzela polne obveznosti do svoje države. Še vedno mora pokazati, da so bonska pooblastila visokega predstavnika še posebej nepotrebna na področjih, ki jih pokriva SSP. Moč, funkcionalnost in kapaciteta centralne vlade se mora povečati, nadaljnje je treba najti primerno ravnotežje odgovornosti med entitetami in centralno vlado. Poročilo še izpostavlja šibkost administrativne baze v BiH; javlja se potreba po razvitju profesionalne, politično neodvisne javne uprave. Na koncu še omeni problem nesodelovanja z ICTY, še posebej v primeru RS. V študiji je zapisano tudi pričakovanje Komisije, da se bodo ta prioriteta vprašanja rešila tekom leta 2004.

Evropska komisija je potrdila Študijo izvedljivosti ter omogočila BiH napredovanje na njeni poti v EU. Pogajanja o SSP so se sicer začela šele eno leto po Študiji, kajti Komisija je postavila dodatne pogoje BiH na številnih področjih.

Področja, ki so bila identificirana kot prioriteta, so (*ibid.*):

- spoštovanje obstoječih mednarodnih obveznosti,
- bolj učinkovito vladanje,
- bolj učinkovita javna uprava,
- evropske integracije,

- učinkovita določila o človekovih pravicah,
- učinkovit pravni sistem,
- boj proti kriminalu, še posebej organiziranem kriminalu,
- uspešno upravljanje z azilanti in emigranti,
- reforma carin in davkov,
- izboljšana zakonodaja o proračunu,
- povečana proračunska disciplina
- zanesljiva statistična služba,
- stalna trgovinska politika,
- integriran trg energetike,
- enotno ekonomsko področje,
- sredstva javnega obveščanja v celi državi.

V mnenju Komisije iz leta 2005³⁸ je zapisano, da je BiH naredila znatne korake v reformnem procesu, še posebej na področjih, ki jih pokriva Študija izvedljivosti iz leta 2003 z svojimi 16 točkami. Na podlagi tega je komisija podala mnenje Svetu, v katerem priporoča začetek pogajanj o SSP. Neizpolnjen pa ostaja ključni pogoj za začetek pogajanj in sicer izvedba reforme policije. Komisija v mnenju poziva Parlamentarno skupščino BiH, naj sprejme Dogovor o restrukturiranju policije, poleg tega komisija poziva BiH k nadaljevanju reformnih procesov (*ibid.*).

Mnenja o Študiji izvedljivosti so deljena. Kapetanović (2005: 7–8) piše, da so nekateri menili, da je BiH z izpolnitvijo pogojev iz Študije izvedljivosti že vstopila v novo kvalitativno fazo, ter da je na nepovratni poti do članstva v EU. Drugi so pa bili bolj previdni v napovedih in so poudarjali, da BiH v tem trenutku nima niti minimalne institucionalne kapacitete za status potencialne članice. Zato je potrebno najprej ustvariti učinkovito državno strukturo ter šele potem stopiti v skupno akcijo harmonizacije predpisov z EU. »Skoraj enoglasen zaključek je, da morajo državne institucije odločneje izvajati reforme, in da mora mednarodna skupnost postati le zunanji svetovalec« (Kapetanović 2005: 8).

³⁸ *Communication from the Commission to the Council on the progress achieved by Bosnia and Herzegovina in implementing the priorities identified in the "Feasibility Study on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, Evropska komisija, Bruselj, 21. oktober 2005. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/com_en.pdf (15. oktobra 2007).

3.1.5. Sporazum o stabilizaciji in pridruževanju

Sporazum o stabilizaciji in pridruževanju (SSP) je nova, tretja generacija evropskih sporazumov, ponujena izključno državam Zahodnega Balkana. Sporazum se podpiše na neomejen časovni rok, njegov glavni namen je doprinos k ekonomski in politični stabilnosti BiH. Ti sporazumi se razlikujejo od klasičnih Sporazumov o pridruževanju (ti. Evropski sporazumi), ki so jih podpisale države pristopnice iz petega kroga širitve leta 2004 v dveh detajlih: v evolutivni klavzuli in poudarjanju regionalnega sodelovanja na Zahodnem Balkanu (Direkcija za evropske integracije 2007).³⁹ Druga razlika se izraža v obvezi države podpisnice, da sklepa bilateralne sporazume z državami, ki sodelujejo v Procesu stabilizacije in pridruževanja, in z državami kandidatkami (*ibid.*).

SSP je sporazum mešanega značaja, kar pomeni, da so za področja sodelovanja deloma odgovorne države članice in deloma Evropska unija. SSP ureja odnose BiH z EU na vseh treh stebrih Unije (Evropska skupnost – ekonomske politike in skupni trg, Skupna zunanja in varnostna politika ter Pravosodje in notranje zadeve).

Glavni elementi SSP so (Delegacija Evropske komisije v Bosni in Hercegovini 2007b):

- promocija prostega pretoka dobrin,
- ustvarjanje učinkovitih institucij,
- razvoj tržnega gospodarstva,
- zmanjševanje stopnje kriminala in korupcije,
- promocija reforme višjega šolstva,
- razvijanje demokracije, človekovih pravic in neodvisnih medijev ter
- izboljšanje transportne infrastrukture regije.

Mnogi menijo, da je SSP tudi trgovinski sporazum zaradi številnih odredb, ki se ukvarjajo s trgovino. Po mnenju Direkcije za evropske integracije (2007a) v BiH je tudi največ truda in časa vloženega v trgovinske odredbe in sezname produktov, za katere bo BiH postopoma dajala carinske privilegije do popolne liberalizacije s trgov EU.

Sporazum mora biti ratificiran v vseh parlamentih držav članic, Evropskem

³⁹ Evolutivna klavzula (*Evolutionary Clause*), je formulacija iz SSP, s katero država, ki začne pridruževanje, izraža svojo opredelitev za pristop EU, kar EU tudi potrjuje. Na podlagi evolutivne klavzule bo BiH potrdila status potencialne kandidatke, kar je veliko več od tega, kar so dobile države podpisnice Evropskega sporazuma (Institut za javne finance 2007).

parlamentu in Parlamentu BiH, če naj stopi v veljavo, prav zaradi svojega mešanega karakterja (*ibid.*). BiH je odprla pogajanja o Sporazumu o stabilizaciji in pridruževanju novembra 2005. Pogajanja so dobro napredovala s tehničnega vidika, usklajen je tudi znaten del teksta bodočega SSP. Toda zaključek pogajanj je odvisen predvsem od izvedbe ključnih reform. Med njimi je še posebej problematična reforma policije, poleg reforme sredstev javnega obveščanja in reforme javne uprave. Tukaj je seveda še vedno odprto vprašanje sodelovanja z Haaškim sodiščem. S podpisom Sporazuma o stabilizaciji in pridruževanju bo BiH stopila v prvo pogodbeno razmerje z EU. Po podpisu sporazuma je naslednji korak pridobivanje statusa države kandidatke za članstvo v EU⁴⁰.

Visoki predstavnik Evropske unije za skupno zunanjo in varnostno politiko Javier Solana je 8. maja 2007 govoril pred zunanjepolitičnim odborom Evropskega parlamenta. Prisotne je opozoril, da brez reforme policije SSP z EU ne bo mogoče zaključiti. Obenem je izrazil zaskrbljenost nad zastojem v reformnem procesu in stanjem v BiH (Monitor.ba 2007). Refroma policije se kot glavni razlog za zastoj v pogajanjih o SSP še posebej pojavlja v domačih krogih v BiH, pa tudi v mednarodni skupnosti. Toda pred BiH so še drugi pogoji – sodelovanje s Haagom, reforma sistema javnega obveščanja in reforma javne uprave. Po besedah Miroslava Lajčaka, trenutnega visokega predstavnika, so vsi pogoji javno definirani in znani. Reforma policije je pač vprašanje, ki sproža najbolj intenzivne politične debate, toda vsi pogoji so enako pomembni (Nezavisne novine 2007a).

3.1.6. Poročilo o napredku 2007

Že od marca 2002 Komisija redno poroča Svetu in Parlamentu o napredku, ki so ga države Zahodnega Balkana dosegle. Letošnje poročilo o napredku je v tem smislu podobno drugim.⁴¹ Poročilo kratko opiše razmerje med BiH in EU, analizira situacijo v BiH na podlagi političnih in ekonomskih kriterijev za članstvo ter opredeli zmožnosti BiH za implementacijo evropskih standardov. Poročilo temelji na vrsti virov. Ti

⁴⁰ Glej opombo 79.

⁴¹ Commission staff working document. Bosnia and Herzegovina 2007 progress report, Evropska komisija, Bruselj, 6. november 2007. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf (6. decembra 2007). V nadaljevanju Poročilo o napredku 2007.

vključujejo prispevek vlade BiH in držav članic, poročil Evropskega parlamenta in informacij mednarodnih in nevladnih organizacij.

Pogajanja o SSP so se uradno začela novembra 2005. Tehnični del pogajanj je bil zaključen decembra 2006. Maja 2007 so države članice podprle rezultat pogajanj, a hkrati poudarile, da mora BiH za zaključek SSP izpolniti pogoje, ki jih je EU postavila že pred začetkom pogajanj. SSP bo zaključen, ko BiH pokaže znaten napredek na področjih reforme policije, sredstev javnega obveščanja, javne administracije in sodelovanja s Haškim sodiščem.

Glede ustavne reforme Komisija v svojem poročilu navede, da sedanja ustavna struktura preprečuje hiter in učinkovit proces odločanja ter tako zavira reforme in zmožnost države napredovati na svoji poti proti EU (Poročilo o napredku 2007). Odkar je Parlamentarna skupščina BiH zavrnila aprilski paket reform,⁴² ni bilo nadaljnjih poskusov reformiranja ustave.

Za diskurz o reformi ustave sta značilna globoka razdeljenost med političnimi strankami in nacionalistična retorika. Oblasti BiH niso prevzele polne politične odgovornosti za reforme in posledično je Visoki predstavnik ohranil izjemno pomembno vlogo v političnem in reformnem procesu (*ibid.*). Med 1. januarjem in 30. septembrom je uporabil svoja izvršna pooblastila v 31. primerih, kar je vključevalo tudi vsiljene zakone in odstavitve uradnikov. Napeta politična situacija in odsotnost reform je prisilila PIC, da je preložil zaprtje Urada Visokega predstavnika na 30. junij 2008⁴³. Zaradi propada ustavne reforme so volitve leta 2006 potekale v nasprotju z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah (ECHR). Volitve v Predsedstvo in Dom narodov so namreč v direktnem nasprotju z 12. protokolom ECHR.⁴⁴ V sklepu poročila (*ibid.*) je navedeno, da politične

⁴² Več o aprilskem paketu reform v nadaljevanju.

⁴³ OHR trenutno še ni zaprt.

⁴⁴ Protokol 12 prepoveduje diskriminacijo na kakršnih koli osnovah. V prvem členu navede: Uživanje vseh pravic, določenih z zakonom, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakršne druge okoliščine. Noben organ oblasti ne bo razlikoval na podlagi okoliščin, navedenih v prvem odstavku. (*Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*, podpisana 11. maja 1994, v veljavi od 1. novembra 1998. Dostopno na <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=108#c73> (19. decembra 2007). Protokol je obvezujoč za tiste države, ki se prostovoljno odločijo za to. Sam protokol je stopil v veljavo 1. aprila 2005 z ratifikacijo desete države. Trenutno je sedamnajst držav ratificiralo ta protokol. BiH je protokol podpisala 24. aprila 2002, ratificirala 29. julija 2003, stopil pa je v veljavo 1. aprila 2005 (Svet Evrope 2008).

vodje v BiH niso dale zadostne pozornosti potrebnim reformam, in da je nacionalistična retorika prevladala. BiH ni naredila nobenega napredka v smeri ustvarjanja bolj funkcionalnih in ekonomičnih državnih struktur, ki bi podpirale proces evropske integracije .

3.2 Evropeizacija

Evropeizacija je pojem, ki je v zadnjih dveh desetletjih izredno pridobil na popularnosti. To lahko zagotovo pripišemo porastu v intenzivnosti integracije na področju Evrope, tako ekonomske in politične, kot socialne in kulturne. »Evropeizacija je kot novi termin, ki označuje celo vrsto sprememb znotraj evropskih političnih in mednarodnih odnosov pridobila široko veljavo pri znanstvenikih« (Featherstone 2003: 3). V literaturi zasledimo, da naj bi evropeizacija prodirala v najrazličnejše pore političnega, ekonomskega in družbenega življenja v državah članicah in pristopnicah EU (Hafner Fink in Lajh 2005: 18).

Po Featherstonu (2003: 3) evropeizacija ni sinonim za evropsko integracijo ali celo konvergenco, čeprav se deloma prekriva s temi pojmi. Je proces strukturnega spreminjanja, ki zadeva različne akterje in institucije, ideale in interese. Če ga razumemo minimalistično, vključuje odgovore na politike EU, toda evropeizacijo moramo razumeti kot dinamično kategorijo. Njeni strukturalni učinki niso ne stalni ne nepovratni. Učinki so lahko nepravilno razporejeni skozi čas in prostor (*ibid.*). Še več, razumevanje vzroka in učinka v procesu evropeizacije je lahko zavajajoče. Na primer, relativno majhna in tehnična zahteva EU ima na primer lahko daljnosežne posledice v državi, ki se evropeizira. »Transformacije se lahko zgodijo na osnovi mnogih razvijajočih se paralelnih in ne nujno tesno povezanih procesov« (Olsen 1996: 271 v Featherstone 2003: 4). Ti tokovi oz. procesi so torej težko določljivi in se prekrivajo, ne tečejo v eni smeri in niso preprosto vzročno-posledični. Evropeizacija je potemtakem daleč od rigidnega analitičnega koncepta. Ne glede na to bomo navedli nekaj bolj relevantnih definicij evropeizacije.

Ladrech (1994: 69 v Featherstone 2003: 12) pravi, da je evropeizacija proces, ki preusmeri in preoblikuje politiko v taki meri, da politika in ekonomska dinamika EU

postaneta del organizacijske logike nacionalnih politik in političnega procesa. Drugi teoretiki razumejo evropeizacijo skozi politično institucionalizacijo, Caporaso in sodelavci (2001 v Featherstone 2003: 13) pa jo definira kot razvoj formalnih in neformalnih pravil, procedur, norm in praks, ki vodijo politiko na evropskem, nacionalnem in subnacionalnem nivoju.

Knill in Lehmkuhl (1999 v Featherstone 2003: 14) ločita tri mehanizme evropeizacije. O pozitivni integraciji govorimo, ko zahteve EU predpišejo institucionalni model, ki zahteva prilagoditev domače ureditve z omejeno nacionalno diskrecijo. Do negativne integracije pa pride, ko EU zakonodaja spremeni nacionalne zakone. Primer tretjega mehanizma pa je, ko evropska politika spremeni vrednote in pričakovanja domačih akterjev, kar lahko povzroči spremembo preferenc in strategije, kot tudi institucionalne adaptacije.

Po Harmsenu (2000: 17) se evropeizacija nanaša na države kandidatke vzhodne in centralne Evrope in njihovo sprejemanje zahodnoevropskega modela države, demokratičnih institucij in tržne ekonomije. Pod pojem vključuje tudi razvoj administrativnih ali upravnih institucij, ki naj bi bile zmožne prenesti naloge, ki izhajajo iz članstva v kompleksnem in zahtevnem evropskem okolju. Agh (1999) doda, da skozi proces evropeizacije države kandidatke postanejo polno integrirane v celoten spekter političnih, ekonomskih in varnostnih evropskih struktur.

Evropeizacijo lahko razumemo tudi kot pospešen proces transnacionalizacije, torej difuzije kulturnih norm, idej, identitet in vzorcev obnašanja (Featherstone 2003: 7). Vpliva na širše družbene aktivnosti, kot je recimo šolstvo in tako tudi opiše spremembe v politični kulturi, redefiniciji državljanstva in premikih v ideologiji (Seitter 1993; Pamir 1994; Borneman and Fowler 1997; Joppke 1995; Gransow 1982 v Featherstone 2003: 7). Drugi ga razumejo strogo skozi proces institucionalne adaptacije, torej kako se administrativne institucije prilagodijo zahtevam članstva v EU (več v Featherstone 2003).

Koncept evropeizacije označuje kompleksen in mnogorazsežnosten proces. Pri večini opredelitev lahko zasledimo vsaj eno stično točko: koncept evropeizacije se praviloma povezuje s pojmi, kot so inovacija, modernizacija, spreminjanje ali prilagajanje (Hafner Fink in Lajh 2005: 19). »Koncept evropeizacije je torej navadno

opredeljen na različne načine za opis sprememb različnih pojavov in procesov, praviloma na nacionalni in subnacionalni, deloma pa tudi na nacionalni ravni« (*ibid.*).

V skladu s tem Olsen (2003: 3–4) identificira pet možnih uporab, ki opisujejo, kaj se spreminja, ko govorimo o evropeizaciji: a) spremembe v zunanjih teritorialnih mejah, b) oblikovanje in razvoj političnih ustanov na ravni EU, c) izvoz načina vladanja EU onkraj evropskih meja, d) politični projekt, ki je v podporo izgradnji združene in politično močne Evrope, e) prodiranje ustanov EU in postopkov odločanja v nacionalne in subnacionalne sisteme upravljanja (*governance*). Argument Olsena je, da različne predstave evropeizacije delujejo komplementarno in ne izključevalno. »Nanašajo se na različne, toda povezane fenomene« (Olsen 2003: 3)

Hafner Finkova in Lajh (2005: 19) menita, da je ta pristop zastavljen preširoko, medtem ko so druge definicije, ki poudarjajo le proces spreminjanja, pogojen z zunanjim vplivom, zastavljene preozko. Zato se osredotočita predvsem na definicijo Radaellija (2003: 30 v Hafner Fink in Lajh 2005: 20), ki pravi, da se koncept nanaša na »proces konstrukcije, razpršitve in institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javno-političnih paradig in slogov, načinov sprejemanja odločitev ter deljenih prepričanj, norm in vrednot, ki so prvenstveno opredeljene in utrjene na ravni EU in nato vpeljane v logiko nacionalnega diskurza, identitet, političnih struktur in javnih politik.« Opredelitev Radaellija se torej osredotoči na pristop k preučevanju evropeizacije od zgoraj navzdol (*top – down*), »torej na vpliv nadnacionalne ravni na (sub)nacionalne institucionalne strukture, procese in javne politike« (*ibid.*).

Za namene tega dela bom uporabljal definicijo Radaellija. Ta vsebuje formalna in neformalna pravila, ki se nanašajo na državo v procesu evropeizacije. Če torej sprejmemo predpostavko, da se države Zahodnega Balkana nahajajo prav v procesu evropeizacije, potem vidim v teh neformalnih pravilih oziroma načinih delovanja ključni element pri poti BiH kot države Zahodnega Balkana v evropske integracije. Olsen (2003) tako govori o dveh dimenzijah institucionalnih sprememb kot ključnega dela evropeizacije: v prvi fazi nastopijo spremembe v politični organizaciji kot taki in šele potem spremembe v človeških glavah in strukturah pomenov. Poudarek je na razvoju in redefiniciji političnih idej, skupnih nazorov, pomenov, vrednot in tako naprej.

Schimmelfennig in Sedelmeier (2005) raziskujeta vpliv EU na države pristopnice ter predstavita tri alternativne modele tega vpliva: model zunanjega pogojevanja, model socialnega učenja in model sprejemanja naukov (*lesson drawing*). Prvi model »zajame dinamiko EU pogojevanja« (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005: 3), je »osredotočen na akterje in sledi logiki posledic« (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005: 10). EU torej po tem modelu postavi sprejetje njenih pravil kot pogoj, ki jih države morajo sprejeti v zameno za nagrade; za nečlanice to pomeni pomoč in institucionalne vezi (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005).

Drugi model je utemeljen na teoriji konstruktivizma in je alternativa racionalistični logiki posledic in pogojevanja ter prevzame logiko primernosti (*ibid.*). »V tej perspektivi je EU formalna organizacija evropske mednarodne skupnosti, definirane s specifično kolektivno identiteto in specifičnim naborom skupnih vrednot in norm« (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005: 18). Po tej razlagi torej država (ki ni članica EU) sprejme pravila EU, ker jih ima za primerna v luči kolektivne identitete, vrednot in norm. Najbolj splošno določilo modela socialnega učenja se torej glasi: »Vlada sprejme EU pravila, če je prepričana o primernosti EU pravil« (*ibid.*). Model socialnega učenja je utemeljen na občutku legitimnosti, ki ga do EU pravil imajo države nečlanice.

Tretji model t.i. »sprejemanja naukov« je podoben modelu socialnega učenja, toda v tem primeru države sprejemajo EU pravila brez vzpodbude s strani EU. V tem primeru se »znanje o EU pravilih uporablja za razvoj pravil v političnem sistemu« (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005: 20) držav. Lahko rečemo, da je tako učenje reakcija na domače nezadovoljstvo z statusom quo (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005). Model temelji na analizi oz. računici stroškov in koristi (*cost – benefit*) in ne vključuje direktnih nagrad s strani EU, temveč le poznejše koristi, ki pridejo s sprejemom pravil EU (Schimmelfennig in Sedelmeier 2002).

Tako model socialnega učenja kot model »sprejemanja naukov«, se oddaljujeta od logike pogojevanja, torej tukaj ne gre za princip korenčka in palice. Države se po teh dveh modelih odločajo za sprejem EU pravil prostovoljno, z motivacijo, ki je fundamentalno drugačna kot pri politiki pogojevanja, politiki, ki je osnova odnosa EU do Zahodnega Balkana in BiH. Tudi Schimmelfennig in Sedelmeier poudarita pomen alternativnih načinov vplivanja EU na države pristopnice. Ta drugačni pristop zahteva

predvsem korenite spremembe v politični (in ne samo v politični) zavesti tako političnih elit kot samih državljanov držav pristopnic.

Če te teoretične konstrukte apliciramo na primeru BiH, lažje razumemo vse pomanjkljivosti procesa približevanja BiH evropskim integracijam. Vse definicije namreč vsebujejo komponento, ki ni izražena v samem zakonskem prilagajanju zahtevam EU. Ta komponenta predvideva spremembo v obnašanju in delovanju, ki je v BiH ne zasledimo.

3.3 Predlogi zunanjih akterjev

Na začetku tretjega poglavja sem predstavil proces približevanja evropskim integracijam, odnos EU do Zahodnega Balkana in pogodbeni aspekt tega odnosa, ki vključuje številne zahteve EU do BiH. V nadaljevanju so predstavljeni določeni konkretni predloge za reformo ustave v BiH, ki od strokovnjakov izven države. Predstavil bom predlog Beneške komisije o reformi ustave, ki je vsebovan v mnenju te komisije o ustavni situaciji v BiH. Na tej točki bom tudi vključil t.i. aprilski paket reform, ki je bil direkten odgovor na mnenje Beneške komisije in prvi pravi poskus reagiranja na zahteve mednarodne skupnosti. Na kratko bom predstavil tudi predlog nevladne organizacije Evropske iniciative za stabilnost (ESI) o bodoči teritorialni ureditvi BiH. Na koncu bom tudi predstavil pomembnejše zakone, ki so jih uvedli dosedanja Visoki predstavniki,⁴⁵ in ki so nedvomno prispevali k razvoju BiH kot skupne države.

3.3.1 Predlog Beneške komisije

Kot smo prej omenili, Beneška komisija v svojih izsledkih ugotavlja,⁴⁶ da obstaja dokaj širok konsenz o nujnosti ustavne reforme v FBiH, medtem ko so v RS veliko bolj zadržani do te teme. Vsekakor pa obstaja popolno soglasje o temu, da se obstoj RS ne sme nikoli postaviti pod vprašaj (Beneška komisija 2005: 7–8). V nadaljevanju piše, da »obstaja močna želja, da država sodeluje v evropskih integracijah s končnim ciljem članstva v Evropski uniji.« Beneška komisije še doda, da zaključek Sporazuma o

⁴⁵ Visoki predstavnik je v svojem bistvu notranji akter, saj deluje znotraj BiH, toda odgovoren je PIC-u, ki ga sestavljajo tuje države in mednarodne organizacije.

⁴⁶ Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, Svet Evrope, Benetke, 11. marec 1005.

stabilizaciji in pridruževanju zahteva institucije na državni ravni, ki bodo mnogo bolj učinkovite kot so obstoječe (Beneška komisija 2005: 9).

Predstavil bom ključne točke, ki so po mnenju Beneške komisije (2000: 13–23) bistvene za reformo ustave in boljše funkcioniranje skupnih institucij.⁴⁷

- Veto na osnovi vitalnega interesa

Komisija je mnenja, da je v sedanjih pogojih nerealno zahtevati ukinitve vitalnega interesa. Toda njegova natančna definicija je nujna. Ta definicija bi morala biti vsebovana v samem tekstu ustave. Definicija po svoji naravi zahteva soglasnost vseh treh konstitutivnih narodov, toda to ne sme pomeniti, da bo definicija pretirano široka. Definicija mora biti usmerjena na pravice, ki imajo poseben značaj za določen narod, predvsem na področjih, kot so jezik, izobrazba in kultura (Beneška komisija 2005: 13–14).

- Dvodomni sistem/parlament:

Komisija je mnenja, da drugi dom, torej Dom narodov, igra v zakonodajalnem procesu samo negativno vlogo. Dom narodov je namreč samo dodatni mehanizem, kjer se uporablja veto na osnovi vitalnega interesa, in ki deluje samo v interesih konstitutivnih narodov. Komisija predlaga ukinitve Doma narodov in premestitev uporabe veta na osnovi vitalnega interesa na Predstavniški dom. Obenem se tako reši problem diskriminatorne sestave Doma narodov (Beneška komisija 2005: 14).

- Kolektivno predsedstvo:

V svojih ugotovitvah komisija kolektivno predsedstvo označi kot nefunkcionalno in neučinkovito. Njegov obstoj ostaja motiviran v potrebi po sodelovanju vseh treh konstitutivnih narodov v procesu odločanja. Komisija predlaga, da se izvršna oblast koncentrira v Svetu ministrov. Predsednik bi bil eden, posredno izvoljen v Parlamentarni skupščini. Tudi sistem rotacije bi se moral obdržati v smislu, da novoizvoljeni predsednik

⁴⁷ Beneška komisija se predvsem zavzema za povečanje pristojnosti države, splošni premik ne samo zakonodajnih pristojnosti temveč tudi pooblastil izvršnih teles in finančnih resurjev (glej Beneška komisija 2005: 11–12).

ne sme biti iste nacionalnosti kot njegov predhodnik. Predsednik bi tako postal bolj titularna in ceremonialna funkcija (Beneška komisija 2005: 16).

- Svet ministrov:

Rešitev za Predsedstvo bi pomenilo znatno povečanje pooblastil Sveta ministrov. To bi namreč tudi odpravilo potencialno tveganje zaradi prekrivanja pooblastil in odgovornosti s Predsedstvom. Tudi finančni aranžmaji bi bili tako bolj usklajeni (*ibid.*).

- Državlanski ali etnični sistem:

Vse institucije v BiH so narejene tako, da omogočijo predstavljanje konstitutivnih narodov in ne državljanov BiH. Poleg vseh pomanjkljivosti, ki sem jih omenil že prej, moram izpostaviti par ključnih: diskriminacija državljanov, ki ne pripadajo konstitutivnim narodom; pomanjkanje državljske identitete v BiH in tako tudi privrženosti skupni državi; prevlada interesov posameznih narodov in ne države. Komisija v svojem mnenju ugotavlja, da bi bilo nerealno pričakovati hiter premik od sistema zasnovanega na etnični zastopanosti k sistemu, zasnovanem na zastopanju državljanov. Komisija se zaveda vseh pomanjkljivosti tega sistema, toda trenutno si ne moremo predstavljati BiH, v katerem manjši konstitutivni narodi nimajo mehanizmov etničnega zastopanja in s tem neke vrste zavarovanja pred preglasovanjem. Komisija želi »motivirati tako ljudi kot politike, da začnejo razmišljati, v kakšni meri so mehanizmi etničnega zastopanja zares potrebni, in da jih progresivno menjavajo z zastopanjem, utemeljenem na državljskem principu« (Beneška komisija 2005: 18). Seveda je jasno da bo to dolgoročen proces.

- Struktura države:

Struktura države je, kot že rečeno, neracionalna in neučinkovita. Ključni problem tukaj je pomanjkanje konsenza o tem, kaj bi bilo potrebno spreminjati. V FBiH obstaja sicer širok konsenz, da so trenutni aranžmaji nevzdržni, in da bi bilo treba ob entiteti ukiniti. To je proces zamenjave entitet z regijami, ki bi imele ekonomsko-administrativen karakter. Seveda število in obseg regij še zdaleč ni dogovorjen. V RS na drugi strani

obstaja popoln konsenz o tem, da ukinitve RS ni predmet pogajanja. Pravzaprav je glavni motiv srbske politike v BiH ohranjanje RS s čim večjimi pooblastili; tako se politiki iz RS pojavljajo v vlogi največjih braniteljev Dayton (ibid.).

Iz povedanega lahko sklepamo, da bi kakršen koli poskus ukinitve entitet naletel na veto na osnovi vitalnega interesa, četudi bi lahko dobil dvotretjinsko večino v Predstavniškem domu. Poleg tega komisija meni, da bi se morale vse ustavne reforme izvajati s pristankom vseh treh narodov, kar v tem primeru ni mogoče. Po mnenju komisije je to obžalovanja vredno, ker »bo federacija dveh entitet vedno problematična« (ibid.). Torej se bodo morale strukturalne reforme izvajati znotraj FBiH.

- Federacija Bosne in Hercegovine:

Beneška komisija tukaj postavi zelo zanimivo tezo:

Znotraj FBiH obstaja splošno stališče, ki bi se lahko razumelo kot paradoksalno: po eni strani obstaja splošni konsenz o tem, da sedanje strukture niso niti racionalne niti finančno obstojne. Po drugi strani ne obstaja pripravljenost začeti temeljito reformo struktur Federacije, če ta reforma paralelno ne vključuje tudi ukinitve RS. V RS po drugi strani ne obstaja pripravljenost, da se obstoj RS postavi pod vprašaj ali da se sklene kompromis v pogledu strukture RS, tudi če to pomeni reformo Federacije (Beneška komisija 2005: 19).

Komisija v nadaljevanju jasno pove, da je strukturna reforma FBiH imperativ (ibid.) zaradi vseh razlogov, ki sem jih navedel prej. Zaradi tega je potrebno začeti aktivnosti, ki bodo zavarovale najboljše interese Federacije in ne čakati na potencialno reformo RS ali celo njeno ukinitve.

Po oceni komisije je najbolj radikalen predlog reforme enostavna ukinitve kantonov (ibid.). Dobili bi situacijo, podobno tisti v RS, z unitarno državno tvorbo. Toda to je nedopustno za Hrvate, ki nimajo svoje entitete in so v manjšini v FBiH. Druga opcija je zmanjšanje števila kantonov, toda to po oceni komisije ni dovolj za razrešitev problema. Komisija predlaga prenos zakonodajalne funkcije od kantonov na raven Federacije. Sedaj

so te funkcije namreč podvojene, saj Ustava FBiH daje velik del zakonodajnih in izvršnih pooblastil kantonom.

Več je prednosti prenosa pooblastil: manjši, ekonomsko šibki kantoni niso imeli primernih sredstev za izvrševanje vseh pooblastil, na ravni FBiH bi se lahko bolj učinkovito upoštevali interesi konstitutivnih narodov tudi z vetom na osnovi vitalnega interesa. Po drugi strani bi koncentracija izvršne oblasti v kantonih omogočala boljše upoštevanje interesov lokalnega prebivalstva v dejavnostih javne uprave kantonov (Beneška komisija 2005: 20).

Druga sporna točka je veto na osnovi vitalnega interesa. Za razliko od državne ravni Ustava FBiH vsebuje definicijo vitalnega interesa, toda definicija je preširoka in bi jo bilo treba omejiti. Poleg tega proceduralna pravila določajo, da je lahko katerokoli vprašanje proglašeno kot vprašanje vitalnega interesa, če to podpreta dve tretjini zastopnikov v kateremkoli zastopniškem klubu konstitutivnih narodov.

Tudi dvodomna struktura zakonodajalnega telesa ostaja sporna. Druga točka je razporeditev pooblastil med predsednikom, premierjem, namestnikom premierja in ministrov. Komisija meni, da je število političnih funkcij občutno preveliko tudi za neodvisno državo, kaj šele za federativno entiteto. »Dobimo vtis, da je učinkovito in racionalno odločanje v popolnosti žrtvovano v korist principa vključevanja predstavnikov vseh konstitutivnih narodov v vsako odločitev. Vlada in izvršna oblast ne moreta funkcionirati če se vsak nosilec funkcije vidi kot predstavnik določene etnične skupnosti, ki lahko deluje samo v imenu svoje skupnosti in ne kot nekdo, ki mu je zaupana funkcija v imenu celotne entitete« (Beneška komisija 2005: 21). Zato komisija meni, da je treba število političnih funkcij zmanjšati, saj ne vidi razloga za soobstoj Predsedstva poleg vlade v eni entiteti. Poleg tega komisija poda mnenje, da je potrebno okrepiti lokalno samoupravo v Federaciji.

- Republika Srbska:

Kot unitarni element v BiH Republika Srbska nima takšnih strukturalnih problemov kot Federacija. Toda po mnenju komisije odsotnost regionalne strukture znotraj RS zahteva reformo lokalne samouprave. Obenem predlaga paralelno revizijo mehanizma veta na podlagi vitalnega interesa, tako kot v Federaciji. »Preferirani pristop bi bil, da se

vzpostavi definicija vitalnega interesa in mehanizem za reševanje sporov, ki bi bil paralelen v ustavah dveh entitet in »*mutatis mutandis*« v državi« (Beneška komisija 2005: 22).

3.3.1.1 Aprilski paket

Sporazum o ustavnih spremembah je nekakšen odgovor na poročilo Beneške komisije. Potekal je pod vodstvom Ameriškega inštituta za mir poleti leta 2005 s posredovanjem nekdanjega namestnika visokega predstavnika Donalda Haysa. Sodelovale so najmočnejše stranke v BiH, predmet pogajanj pa je obsegal pet pomembnih področij: Predsedstvo BiH, Parlamentarna skupščina, pristojnosti države in človekove pravice ter svoboščine. Sporazum je obsegal 150 amandmajev, kar je precej velika številka. Sicer niso eliminirali vseh problematičnih vprašanj, kot je trojno predsedstvo, dvodomni parlament, entitetsko voljenje in obstoj entitet. Toda dogovor je predstavljal pomemben korak za politične voditelje v BiH, kajti našli so politično voljo za doseg konsenza (United States Institute of Peace 2006).

Kaj prinese ta sporazum (Bošnjaci.net 2006):

- Svet ministrov v kapaciteti moderne evropske vlade z dvema novima ministrstvom;
- Premier/predsednik z večjimi pooblastili za vodstvo in oblikovanje dela Sveta ministrov, vključujoč pravico zamenjave tudi do ene tretjine ministrov;
- Predsednik BiH z individualnimi pooblastili namesto predsedujočega Predsedstva;
- Člani Predsedstva nimajo več pravice na veto, razen v obrambnih zadevah;
- Dom narodov je reduciran samo na zaščito vitalnega interesa (če je kršen);
- Predsednik namesto predsedujočega v Predstavniškem domu in Domu narodov (rotacija je ukinjena);
- Namesto v entitetskih parlamentih delegate v Domu narodov voli Predstavniški dom BiH;
- Odpravljeno entitetsko glasovanje v Domu narodov;

- Znatno razširjeni mehanizmi zaštite človekovih pravic in svoboščin. Omogočeno je, da se državljani obrnejo na Ustavno sodišče BiH, ustanovljena je institucija Ombudsmana;
- Paralelni parcialni odnosi entitet s sosednjimi državami morajo biti v skladu z evropskimi standardi;
- Razširjene so pristojnosti države:
 - a) novih šest primarnih pristojnosti:
 - obramba,
 - varnost,
 - Sodišče BiH,
 - Tožilstvo BiH in
 - ostale pristojnosti, ki so lahko definirane z zakonom;
 - b) deljene pristojnosti države z drugimi institucijami:
 - davčni sistem,
 - pravosodje,
 - volilni proces,
 - kmetijstvo,
 - znanost in tehnologija,
 - ekologija,
 - lokalna samouprava in
 - ostale pristojnosti, ki so lahko definirane z zakonom;
 - c) prenesene pristojnosti se ne smejo vrniti entitetam brez soglasja države in obeh entitet,
 - d) država je odgovorna za sprejetje tistih zakonov in drugih odločitev, njihovo implementacijo in funkcioniranje, ki se nanašajo na izpolnjevanje pogojev za članstvo v Evropski uniji in NATO (Bošnjaci.net 2006).

Na žalost se je po koncu dela v delovni skupini SBiH umaknila iz procesa. Zaradi bližajočih se volitev se je vodstvo stranke odločilo, da bo doseglo boljše rezultate z napadom na paket reform ter ga označilo kot le kozmetičnega in nezadovoljivo korenitega. Njegova argumentacija je bila, da paket reform ne bo vplival na slabljenje entitet, kot je samo zahtevalo. Za nagrado je bil predsednik stranke, dr. Haris Silajdžić,

oktobra istega leta izbran za bošnjaškega predstavnika v Predsedstvu. Tudi nekateri nekdanji predstavniki HDZ-ja v parlamentu so se zaradi notranjega spora v stranki poleg nekaterih poslancev druge bošnjaške stranke Stranke demokratične akcije (SDA) pridružili SBiH pri glasovanju proti paketu reform. Posledica tega je bila, da je 26. aprila 2006 parlament zavrnil predlagani paket reform, oziroma dvotretjinska večina za sprejem ustavnih amandmajev ni bila dosežena (United States Institute of Peace 2006).

Po propadu aprilskega paketa reform so se pozicije nekaterih strank spremenile. Tri glavne nacionalne stranke (SDA, HDZ, SDS),⁴⁸ ki so podprle paket, so izgubile podporo med volivci. SBiH je še vedno nasprotnik paketa in je celo zaostrila diskurz z zahtevami o odpravi RS. Novo vodstvo RS je odgovorilo z grožnjami o odcepitvi in zahtevo o nedotakljivosti pristojnosti entitet. Splošno gledano se je retorika strank precej zaostrila, aprilski paket oziroma reforme v takem obsegu pa se v tem trenutku zdijo zelo oddaljene. Po mnenju nekaterih so bile te reforme premalo revolucionarne, saj so imeli zgodovinsko priložnost za ukinitvev entitet in popolno reformo; ta reforma naj bi krepila Republiko Srpsko in Bošnjake iz Federacije na škodo Hrvatov (Radič 2006: 42–4). Sam nisem tega mnenja, saj je tak obseg reform danes skoraj nedosegljiv.

3.3.2 Predlog Evropske iniciative za stabilnost

ESI⁴⁹ ali Evropska iniciativa za stabilnost je leta 2004 objavila svoj predlog za ureditev BiH. Nasloвила ga je: »Federalizem, ki funkcionira: radikalni predlog za praktično reformo«.⁵⁰ Kot izhaja iz naslova, so se osredotočili predvsem na praktične aspekte, predvsem na teritorialno organiziranost BiH. Po njihovih besedah ta predlog »začrta praktičen proces reform, okoli katerih bi se lahko bosanski politiki in državljani strinjali« (ESI 2004). Predlog vsebuje postopno ukinitvev Federacije in z njo ustavno kategorijo »entiteta«. Rezultat bi bila poenostavljena triravenska federalna država, sestavljena iz dvanajst avtonomnih enot: deset federalnih kantonov, Republike Srbske in Distrikta

⁴⁸ Srpska Demokratska stranka.

⁴⁹ European Stability Initiative je neprofitni raziskovalni inštitut ustvarjen leta 1999 v Sarajevu

⁵⁰ *Making federalism work – a radical proposal for practical reform*, European Stability Initiative, Sarajevo, 8. januar 2004. Dostopno na http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_48.pdf, (29. oktobra 2007). V nadaljevanju ESI 2004.

Brčko. Osnova tega modela je sedanja mapa BiH ter upoštevanje obstoja dvanajstih avtonomnih enot.

V nadaljevanju ESI kritizira Federacijo BiH, ki jo označi za »federalno anomalijo« (*ibid.*), ki bi morala biti po Washingtonskem sporazumu država, na koncu pa je postala federacija v federaciji. Tako »...Federacija ni niti centralna, niti regionalna vlada. Njene institucije so majhne in šibke in ne vedo veliko o tem, kaj se dogaja na njenem ozemlju« (*ibid.*). Koncept ESI daje velik pomen vertikalni izgradnji države, ki pomeni ustvarjanje dobrih delovnih odnosov med različnimi ravni države. Ta proces je zanemarjen v BiH, eden izmed razlogov za to pa je tudi obstoj Federacije, ki predstavlja nepotrebno posredništvo v odnosih med oblastmi (*ibid.*).

Po mnenju ESI nihče nič ne izgubi z odpravo Federacije in umetnih oznak entitet. Za večje centre v Federaciji pomeni sedanje stanje samo nepotrebno izgubo resursov na nepotrebnih ravni oblasti. Ukinitve Federacije po drugi strani ne bi imela neposrednih posledic za RS, poleg tega bo RS prej sprejela reformo, ki ne ogroža njeno sedanjo ozemeljsko ureditev. S časom bi RS izgubila oznako entiteta in bi postala federalna enota. Poleg tega naj bi ta predlog predstavljal odmik od politike, zasnovane na vojnih ciljih, do politike delitve resursov, kjer vsi lahko prepoznajo svoje resurse (*ibid.*).

Predlog se v nadaljevanju ozre na bojazni o morebitni ustanovitvi enotnega hrvaškega kantona/federalne enote v primeru odprave Federacije. ESI trdi, da ni neposredne povezave med obstojem Federacije in števila ali oblike obstoječih kantonov. Spremembe kantonalnih mej niso niti bolj niti manj verjetne z ukinitvijo Federacije. Vse spremembe bodo namreč zahtevale sporazum med glavnimi političnimi interesi in dejansko multietnični konsenz (*ibid.*).

Prava vrednost tega predloga je po besedah ESI dejstvo, da se lahko implementacija vrši po korakih. Kantoni in Federacija lahko že zdaj začnejo razpravo o morebitnih ukinitvah federalnih ministrstev. Tako bi premaknili resurse z državnega nivoja proti kantonom. Pozneje bi se pač bosanski federalizem razvil skozi desetletja političnega razvoja, ki bi bil gnan z domačimi interesi brez vpletanja tujih sil. Tukaj pravzaprav vidim pravo vrednost tega projekta: projekt se, seveda s predhodnim pristankom vseh

strani, lahko izpelje na praktični ravni relativno hitro, obenem pa pušča odprt prostor za bodoče spremembe in izboljšave v federativnem sistemu BiH (*ibid.*).

Kar se tiče vloge visokega predstavnika, ESI predlaga postopno ukinitve bonških pooblastil, in sicer v treh korakih. V prvem koraku bi se moralo pooblastilo visokega predstavnika, da lahko odstavlja javne uradnike, takoj suspendirati, saj je v očitnem nasprotju z evropskimi standardi varovanja človekovih pravic. V drugem koraku bi moral OHR omejiti uporabo bonških pooblastil na točno določen seznam zakonodajnih področij. Na vseh drugih področjih bi se morala suverenost domačih zakonodajalcev obnoviti. Kot tretji korak se navaja prehod vloge OHR z nadomestka za bosansko državo v partnerja, ki bo nudil politično vodstvo in pomoč pri prisotnosti EU v BiH (*ibid.*).

3.3.3 Odločitve visokega predstavnika

Visoki predstavnik je imel in še vedno ima velik vpliv na BiH. »Dosedanji Visoki predstavniki, vključujoč aktualnega Miroslava Lajčaka, so bonška pooblastila izkoristili skupno 829-krat. V prejšnjih desetih letih od uvedbe bonških pooblastil so vsilili skupno 334 zakonov in odstavili 157 uradnikov« (Slobodna Dalmacija 2008). Iz tega lahko sklepamo, da so odločitve Visokega predstavnika odločilno vplivale na politično dogajanje v BiH.

V prejšnjih poglavjih sem predstavil vse pomanjkljivosti politične ureditve, v kateri ima ena oseba takšna pooblastila, obenem pa politično ni odgovorna državljanom BiH. V tem poglavju bi predstavil drugo plat delovanja Visokega predstavnika in sicer njegovo državotvorno dejavnost, brez katere skupna BiH ne bi obstajala, vsaj v tej obliki in funkciji ne. Skozi svoje odločitve so Visoki predstavniki že od začetka svojega delovanja krepili skupno državo in njene institucije, to pa se je še okrepilo z uvedbo bonških pooblastil.

V nadaljevanju bom naštel odločitve, ki so BiH prinesle nekatere stvari, zdaj sicer dojete kot samoumevne za suvereno državo, ki pa jih domači akterji prav gotovo ne bi sprejeli:

- Zakon o državljanstvu,⁵¹ ki je prinesel državljanstvo BiH;
- Odločitev o uveljavitvi Zakona o zastavi BiH,⁵² ki je prinesla skupno zastavo;
- Odločitev o obliki in dizajnu grba BiH,⁵³ ki je prinesla skupni grb;
- Odločitev o časovnih rokih za implementacijo novega sistema skupnih avtomobilskih registracij,⁵⁴ s katero je bil postavljen časovni rok (31. avgust 1998), v katerem so morala imeti vsa vozila registrirana v BiH nove registracije;
- Odločitev o uveljavitvi Zakona o nacionalni himni BiH,⁵⁵ s katero je uvedel skupno himno;
- Odločitev o uveljavitvi Zakona o državni mejni službi,⁵⁶ s katero je BiH dobila enotno mejno in carinsko službo;
- Odločitev o ustanovitvi Distrikta Brčko,⁵⁷ ki je bil rezultat mednarodne arbitraže;
- Odločitev, ki uveljavlja amandmaje na Zakon o potovalnih dokumentih, s katerimi se uveljavlja enotni potni list;⁵⁸
- Odločitev o ustanovitvi državnega sodišča BiH;⁵⁹
- Odločitev o uveljavitvi Zakona o Ombudsmanu za človekove pravice v BiH,⁶⁰ s katero je ta funkcija uvedena na državno raven;
- Odločitev o uveljavitvi Zakona o Svetu ministrov BiH,⁶¹ s katero je Visoki predstavnik razširil Svet ter mu dal močnejša pooblastila;

⁵¹ *Law on citizenship*, sprejet 16. decembra 1997. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=343 (23. januarja 2008).

⁵² *Decision imposing the Law on the Flag of BiH*, sprejeta 3. februarja 1998. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=344 (23. januarja 2008).

⁵³ *Decision on the shape and design of the coat-of-arms of BiH*, sprejeta 18. maja 1998. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=346 (23. januarja 2008).

⁵⁴ *Decision on the deadlines for the implementation of the new uniform license plate system*, sprejeta 20. maja 1998. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=347 (23. januarja 2008).

⁵⁵ *Decision imposing the Law on the National Anthem of BiH*, sprejeta 25. junija 1999. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=354 (23. januarja 2008).

⁵⁶ *Decision imposing the Law on State Border Service*, sprejeta 13. januarja 2000. Dostopna na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=358 (23. januarja 2008).

⁵⁷ *Decision on the establishment of the Brcko District of BiH*, sprejeta 8. marca 2000. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=359 (23. januarja 2008).

⁵⁸ *Decision imposing amendments to the Law on Travel Documents introducing a single national passport*, sprejeta 29. septembra 2000. Dostopna na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=361 (23. januarja 2008).

⁵⁹ *Decision establishing the BiH State Court*, sprejeta 12. novembra 2000. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=362 (23. januarja 2008).

⁶⁰ *Decision imposing the Law on the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina*, sprejeta 14. decembra 2000. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=364 (23. januarja 2008).

- Odločitev o ustanovitvi Odbora za posredno obdavčevanje;⁶²
- Odločitev o uveljavitvi Zakona o spremembah in amandmajih zakona o Svetu ministrov BiH,⁶³ s katero se je še bolj povečala učinkovitost Sveta; sledila so nova proceduralna pravila tudi za Predstavniški dom.

Kot vidimo, so odločitve Visokega predstavnika naredile več za BiH kot enotno državo kot kdorkoli drug. Vseeno ne smemo zanemariti popolnoma nedemokratični karakter funkcije Visokega predstavnika.

Na tej točki moramo tudi omeniti odločitev Ustavnega sodišča BiH o konstitutivnosti narodov iz leta 2000.⁶⁴ Izjemno pomembna odločitev je uvedla politično-ustavno enakopravnost vseh narodov na vsem ozemlju BiH. Odločitev je bila sicer vključena v entitetske ustave, toda njena implementacija ostaja vprašljiva.

3.4 Kritika mednarodne administracije v BiH

V nalogi sem se pogosto opiral na literaturo, ki izhaja iz EU ali Sveta Evrope, torej na literaturo, ki razumljivo zavzema stališče mednarodne skupnosti, nekakšen pogled na BiH od zunaj. Zato se mi zdi, da naloga oziroma odgovori na vprašanja ne bodo kompletni brez neke kritične distance do vloge mednarodne skupnosti v BiH (tukaj se bom osredotočil predvsem na EU).

Odnos EU do BiH je vse prej kot enostaven. BiH predstavlja največji, najdražji in najbolj dolgotrajen eksperiment EU. Na strani delegacije Evropske komisije v BiH preberemo, da EU, medtem ko se BiH premika iz obdobja Daytona na poti v Bruselj, prevzema vodilno vlogo v mednarodnih zadevah BiH; to je nekakšno naravno razvijajoče se partnerstvo, utemeljeno na želji BiH po članstvu v EU (Delegacija Evropske komisije

⁶¹ *Decision Enacting the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina*, sprejeta 3. decembra 2002. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=28607 (23. januarja 2008).

⁶² *Odluka o uspostavi Povjerenstva za indirektnu poresku politiku*, sprejeta 12. decembra 2003. Dostopna na http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content_id=29252 (23. januarja 2008).

⁶³ *Decision Enacting the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina*, sprejeta 19. novembra 2007. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=40687 (23. januarja 2008).

⁶⁴ *Odluka Ustavnog suda BiH U-5/98 1. marca 2000 o konstitutivnosti naroda*. Dostopno na http://www.ccbh.ba/hrv/odluke/povuci_pdf.php?pid=22212 (21. novembra 2006).

v Bosni in Hercegovini 2007c). Med institucijami EU, ki so prisotne v BiH, zasledimo (*ibid.*):

- EUSR: *The EU Special Representative* oziroma Posebni predstavnik EU je obenem tudi Visoki predstavnik mednarodne skupnosti ter igra ključno vlogo pri politični koordinaciji EU v BiH,
- EUFOR: decembra 2004 je EU začela vojaško misijo v BiH in tako zamenjala Natovo SFOR vojaško misijo,
- EUPM: *EU Police Mission* oziroma Policijska misija EU je del širšega pristopa EU v regiji, katerega cilj je ustanoviti stabilno, profesionalno in multietnično policijo v BiH, ki bi izpolnjevala mednarodne standarde,
- EUMM: *EU Monitoring Mission* oziroma EU opazovalna misija ima cilj zbirati informacije in izvajati analize, ki bi pomagale oblikovanju učinkovite politike EU do Zahodnega Balkana.

EU je močno vpletena v proces gradnje stabilne države v BiH in je prevzela vodilno vlogo v BiH, kar je tudi potrdila v Solunu leta 2003 z jasno perspektivo članstva v EU. V letih udejstvovanja v BiH je EU nabrala veliko število kritik, tako zaradi neučinkovitosti, prevelike birokratizacije in odvzemanja politične odgovornosti domačim izvoljenim politikom kot zaradi otepanja polne odgovornosti za državo. Kritike segajo nazaj v čas porajanja konflikta v BiH, ko ne zasledimo nikakršnih naporov s strani EU za preprečitev morebitnega nasilnega razpada Jugoslavije (Lucarelli 2000: 73). Poleg tega je uporaba prisilne diplomacije nastopila odločno prepozno in še takrat brez prave pripravljenosti uporabiti silo (*ibid.*: 72).

Chandler (2007a: 593) govori o dualnosti širitve EU na Balkanu. Na eni strani Evropska unija širi svojo moč v politični vakuum v regiji, na drugi pa se otepa politične odgovornosti, ki jo EU kot imperij prinaša. Chandler (2005) označi odnos BiH in EU kot odnos med imperijem in vazalom, saj gre za izrazito neuravnovešen odnos med dominantnim (EU) in podrejenim (BiH) akterjem. To med drugim utemelji s pojavom bonskih pooblastil Visokega predstavnika, ki deluje kot vrhovna instanca; tako imenovani »šerif«, ki ima moč odstavljanja voljenih politikov in vsiljevanja zakonov. Chandler (2007c: 308) pravi, da so moči mednarodne administracije rasle na »ad hoc način« ter tako osvetljevale nov in bolj intervencionističen pristop izgradnje države

(*state-building*) v BiH. Chandler (*ibid.*) tudi poudari razliko med izgradnjo države v BiH in v Nemčiji ter na Japonskem po drugi svetovni vojni, kjer so države formalno predale suverenost svojim bodočim administratorjem, zmagovalcem v vojni. Tega v BiH ne zasledimo. Politični nadzor nad odločanjem ni bil formalno predan, kar daje Visokemu predstavniku veliko stopnjo fleksibilnosti in celo arbitrarnosti pri odločanju (Chandler 2007b: 338). Chandler (*ibid.*) zaključi, da so glavni vzrok za počasno poveljno tranzicijo v BiH prav povečane pristojnosti in pooblastila mednarodnih administratorjev, ki so reducirale državne institucije, ustanovljene z Daytonom, na administrativne lupine.

Kot vidimo, je Chandler velik kritik dosedanje politike EU v BiH. Tukaj se pridružuje srbski politični eliti, ki je največji kritik delovanja in same funkcije Visokega predstavnika in njegovih borskih pooblastil. Predstavniki RS so večkrat izjavili, da pričakujejo odpravo urada Visokega predstavnika po podpisu SSP-ja; tak scenarij je sicer malo verjeten, saj je aktualni Visoki predstavnik večkrat izjavil, da o trajanju in potrebi mandata OHR in borskih pooblastil ne bodo odločali srbski predstavniki, temveč mednarodna skupnost (Slobodna Dalmacija 2008). Če pustimo ob strani očitne interese srbske politike ob odstranitvi OHR, se tukaj pojavlja ključen problem, in sicer problem politične odgovornosti. Chandler (2007a) trdi, da EU projicira svojo neokolonialno moč brez prevzemanja odgovornosti za svojo politiko; še več, trdi, da se pod retoriko zmagovalstva širitve EU, posledičnega širjenja demokracije in liberalnega miru skriva globok nemir ob zavedanju, da EU doživlja velik deficit v viziji svojega poslanstva. Evropski volivec se pojavlja kot ovira pri bolj odprtem in direktnem angažmaju EU v izvajanju svoje moči (Chandler 2007a: 604).

Pomanjkanje samozavesti pri evropskih političnih elitah je vzrok za dojemanje njihove moči nad Južno in Vzhodno Evropo kot na breme in ne kot na priložnost, zaradi česar so nepripravljene odkrito prevzeti odgovornost za svoj vpliv v novi razširjeni Evropi. Namesto tega vidimo retoriko distanciranja /.../ in poudarjanja neodvisnosti in odgovornosti 'partnerskih' držav pri pripravljenosti za sprejem. Tako lahko zasluge za uspeh ponosno prevzamejo sami, medtem ko se neuspeh lahko vidi kot rezultat, za katerega je odgovorna država kandidatka sama (ibid.).

Tako imamo situacijo, ko so domače politične elite v BiH »oropane« politične odgovornosti, medtem ko tuje politične elite niso pripravljene prevzeti polne odgovornosti za pravo naravo svojega odnosa za BiH. To je kratko malo neenakopraven neokolonialen odnos med »imperijem« in »vazalom«. ⁶⁵ »BiH je mogoče najbolj jasen primer novega tipa države, ki se oblikuje skozi širitveni proces EU in z razdvajanjem moči od odgovornosti. Z vsemi nameni in razlogi je BiH že članica EU; še več, BiH je prva dejanska EU država, kjer je suverenost efektivno prenesena na Bruselj« (Chandler 2007a: 605).

Kritiki vloge mednarodne skupnosti v BiH se predvsem zavzemajo za čimprejšnjo odpravo mednarodnih administratorjev in za prenos politične odgovornosti na domače politične elite, ki imajo demokratični mandat in legitimnost za oblikovanje lastne politike. Tukaj seveda mislijo na OHR, ki je najbolj izpostavljen član mednarodne administracije v BiH. ⁶⁶

⁶⁵ Mednarodna komisija za Balkan je leta 2005 izdala poročilo o prihodnosti Balkana v EU, v katerem je izjavila, da bo brez drzne strategije širitve, v kateri bodo vključene vse balkanske države, EU označena kot neokolonialistična sila na mestih, kot je Kosovo, BiH in celo Makedonija (v Chandler 2007a: 593). Chandler (2005a: 594) meni, da je odločitev med širitvijo in imperijem odločena že s koncem vojne na Kosovu leta 1999, ko je EU začela ambiciozen projekt izgradnje držav (*statebuilding*) v regiji. »*Statebuilding* ne zahteva nič manj sredstev kot imperij, pravzaprav je *statebuilding* bolj intervenirajoč in regulativen. EU ni oklevala intervenirati, bila je le nepripravljena prevzeti politično odgovornost za intervencijo« (Chandler 2007a: 593–594).

⁶⁶ Kritike so dosegle vrhunec oktobra 2007, ko Lajčak 19. oktobra uvede nova proceduralna pravila za Svet ministrov in zahteva od domačih političnih elit dogovor o novih proceduralnih pravilih Parlamentarne skupščine za oba domova, kar povzroči najglobljo krizo v BiH po letu 1995. Po starih proceduralnih pravilih, ki jih je določil nekdanji Visoki predstavnik Ashdown, je za sprejem odločitve potrebno več kot polovica ministrov, pri čem morata biti prisotna vsaj dva ministra iz vsakega konstitutivnega naroda. Lajčak je to številko zmanjšal na enega. Ta poteza je kot rečeno izzvala plaz negativnih kritik politike mednarodne skupnosti in Miroslava Lajčaka, ki so prihajali predvsem iz RS. Poleg odstopa premijerja BiH Nikole Špirića pa zasledimo cel niz akcij vodstva RS, od organiziranja javnih demonstracij, do plasiranja novic o nevarnosti vojne do številnih izjav premijerja RS Milorada Dodika v katerih oštro kritizira Visokega predstavnika. Cilj poteze Lajčaka je bil deblokiranje delovanja Sveta ministrov in Parlamentarne skupščine ter doseganje boljše učinkovitosti teh teles. To je bilo razumljeno, vsaj v RS, kot napad na ustavo in mehanizme, ki ščitijo vitalni interes srpskega naroda.

4. NACIONALNE POZICIJE

Po besedah strokovnjakov na področju multietničnih držav in konsociativne demokracije je osnovni vzrok za nedelovanje ali slabo delovanje skupne države BiH odsotnost konsenza pripadnikov vseh konstitutivnih narodov o skupni državni skupnosti. Poglejmo si odnos treh narodov v BiH do referendumu leta 1992 o razglasitvi neodvisnosti BiH, političnega dejanja, ki je postavil BiH kot samostojno celoto. Kasapović (2005: 163) tako pravi, da je bil srbski bojkot referendumu samo posledica že obstoječe odločitve Srbov o tako ozemeljski, vojaški kot politični odcepitvi od preostalega ozemlja BiH. Tudi med Bošnjaki in Hrvati, ki so večinoma podprli referendum o neodvisnosti, so obstajale razlike med konceptoma države; Bošnjaki so si zamišljali unitarno državljansko državo, Hrvati pa federacijo ali konfederacijo nacionalnih enot (Kasapović 2005: 164). Hrvati so svojo podporo na referendumu »de facto« postopoma odrekli, kar se je tudi kazalo v hrvaško-bošnjaškem konfliktu. Tako je bila Federacija pravzaprav oblika koncesije Hrvatom z namenom obdržati jih v skupni državi (Kasapović 2005: 163–4). Legalizacijo RS na drugi strani Kasapović (2005: 165) razlaga znova kot koncesijo mednarodne skupnosti bosansko-hercegovskim Srbom za ostajanje v skupni državi proti volji večine prebivalstva, ki se je počutilo prisiljeno v to.

Formiranje moderne bosanske države leta 1995 v Daytonu se razlaga kot konsenz vseh konstitutivnih narodov, toda, kot vidimo, to ni res. Daytonska ustava je »paradigmatski primer nekonsenzualnega dokumenta, sprejetega v izrednih razmerah in pod pritiskom mednarodnih političnih akterjev, ki nikoli ni bil potrjen s konstitutivnim plebiscitom v sami državi« (Kasapović 2005: 164). Kasapović (*ibid.*) nadaljuje, da se s tem lahko pojasni nepripravljenost mednarodne skupnosti do radikalnejše menjave obstoječe državne strukture BiH. Hkrati pa to tudi pojasni luknjo v ustavi BiH, ki ne vsebuje tradicionalne pravice narodov do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico na odcepitev.

Tukaj se pojavi velik problem. Poskusi mednarodne skupnosti prenesti politično odgovornost za obstoj in razvoj BiH na domače politične elite so namreč v luči prej povedanega obsojene na neuspeh. Večnacionalne države ne morejo obstati brez občutka privrženosti vseh nacionalnih skupin do širše politične skupnosti, v kateri živijo (Kymlicka 2003: 23 v Kasapović 2005: 165). Z besedami Mirjane Kasapović (2005: 165) »Bošnjaki, Hrvati in Srbi so lahko bosanski patrioti samo, če bosanska država ne postavlja pod vprašaj njihove nacionalne identitete in jih latentno obtožuje kot potencialne rušitelje države«.

V nadaljevanju se bom posvetil drugemu aspektu nefunkcionalnosti BiH, in sicer pomanjkanju konsenza o političnem sistemu. Pomanjkanje konsenza elit vseh konstitutivnih narodov o politični sestavi države je po mojem mnenju največja ovira reformnemu procesu ali učinkovitemu delovanju države na splošno. Kajti »če elite niso prepričane, da je obstoječi politični sistem primeren, potem tudi ne bodo pripravljene premestiti jezua med družbenimi skupinami, ki jih zastopajo« (Kasapović 2005: 166).

4.1 Bošnjačka pozicija

Če hočemo razumeti pozicije treh največjih etničnih skupin v BiH, moramo razumeti interese, ki so jih vodili v pogajanjih v Daytonu. Cilj Bošnjakov je bil seveda doseči čim bolj unitarno državo (Bildt 2001: 152), kar jim ni povsem uspelo, saj je država razdeljena na entitete, ki imajo močne državotvorne pristojnosti. Razumljivo je, da so bošnjaške politične elite največji kritiki obstoječega ustavnega modela države. »Temeljna ideološka osnova v oporekanju obstoječemu ustavnemu modelu je koncept 'moderne državljanske države'« (Kasapović 2005: 168). Koncept unitarne državljanske države kot temelj bošnjaške nacionalne ideologije in politike je bil prisoten pred, med in po vojni. »Zastopniki bosanskega unitarizma trdijo, da se je v Bosni naravno razvila ena edina nacija, ki jo sestavljajo pripadniki vseh ver, ki prebivajo na njenem ozemlju« (Kasapović 2005: 170). Kasapović (*ibid.*) nadaljuje, da se implicitno predpostavlja, da naj bi bil ključni nacionalno-integracijski dejavnik sama država, ter da bo država naredila oziroma oblikovala državno nacijo Bosancev/Bošnjakov treh ver. Pozablja pa se dejstvo, da je bila BiH od srednjega veka vedno del večjih multikulturnih državnih celot, ter da država ni mogla izvajati te integrativne funkcije. Kasapović (2005: 172) opozarja na tendence

določenih bošnjaških intelektualcev, ki zagovarjajo jezični in kulturni unitarizem in tako odrekajo drugim pomembna identitetna obeležja.

Pravzaprav so si bosanski Muslimani s preimenovanjem v Bošnjake »diskurzivno prisvojili bošnjaštvo in s tem znatno odredili prihodnost tega pojma« (*ibid.*). Rezultat teh prizadevanj je sprememba ustavne ureditve v unitarno državo, iz katere je potrebno izključiti vse konsociacijske mehanizme.

Drugi pristop Bošnjakov je proces regionalizacije z neetničnimi regijami, ki bi zamenjale etnične entitete. Regionalizem je v tem primeru politična ideologija, ki se osredotoči na interese določenih regij ali skupin regij, tradicionalnih ali formalnih. Regionalizem vključuje povečevanje vpliva regije na politično moč in odločanje skozi različne stopnje avtonomije. Regionalisti tako dajo prednost federativni ali konfederativni državi pred unitarno državo.

Eden izmed predlogov regionalizacije je prišel iz Stranke za BiH (SBiH), stranke sedanjega bošnjaškega člana predsedstva Harisa Silajdžića, ki je predlagala načrt regionalizacije kot bodočo ureditev BiH. Predlog Stranke za BiH iz leta 2000 predvideva pet multietničnih regij, ki naj bi bile zasnovane na ekonomskih kriterijih. Regije naj bi imele vsa pooblastila, ki jih ne prevzame država, država pa naj bi imela izključna zakonodajalna in izvršna pooblastila na naslednjih področjih:⁶⁷

- Ustava, volitve za parlament, Ustavno sodišče, organizacija in administracija države in državnih teles in organov, referendum;
- zunanje zadeve, carina, zunanja trgovina;
- javne finance, davki;
- organizacija, administracija in delovanje policije;
- obrambna in varnostna politika;
- implementacija mednarodnega in notranjega prava, izključujoč stvari, ki spadajo pod avtonomno sfero oblasti, ki ga imajo regije;
- trgovina in industrija, delničarstvo;
- državljanstvo;
- prometni sistem, poštni, telegrafski in telefonski sistem;

⁶⁷ *Ustav BiH – nacrt*, Stranka za BiH, Sarajevo, 2. april 2000. Dostopno na: http://www.zabih.ba/downloads/19_3.pdf (10. novembra 2007).

- javno zdravstvo ter
- kulturna politika, izobraževanje.

Sledeča vprašanja so podvržena sinhroniziranem zakonodajalstvu države in regij:⁶⁸

- zaščita in varnost dela,
- izobraževanje,
- znanstvenoraziskovalno delo,
- zdravstveno zavarovanje,
- distribucija energije,
- regulacija medijev in komunikacije ter
- pokojninski sistem.

Kot vidimo, predlog regionalizacije daje veliko več pristojnosti državi kot dosedanja ustavna ureditev. Predlogi regionalizacije, predvsem predlog SBiH, se tako lahko razumejo kot grožnja obstoju RS. Skozi svoje javno delovanje je Haris Silajdžić, Stranka za BiH in tudi veliko ostalih bošnjaških in hrvaških politikov izrazilo prepričanje, da je RS genocidna tvorba, paradržava, nastala skozi vojno uničenje, etnično čiščenje in genocid, skratka kot takšna postavljena pod vpraša. Regionalizem lahko tako razumemo kot način odprave RS v sedanji obliki in morebitno preoblikovanje v eno ali več regij. Srbski odpor do tega predloga je razumljivo intenziven. Neetnični karakter regij je tudi eden od razlogov, zakaj Stranka za BiH podpira ta predlog. To bi bil prvi korak k odpravi principa etnične diverzifikacije BiH in etnične identifikacije prebivalcev države na poti k državljanski BiH. S tem bi se praktično eliminirale vse državotvorne lastnosti regij.

4.2 Srbska pozicija

Srbska pozicija v BiH je še najbolj jasna in prepoznavna. Ta pozicija striktno in dosledno brani Republiko Srbsko v sedanji obliki, kot tudi vsa njena pooblastila. Bosanski Srbi so se pred pogajanjem v Daytonu zavzemali za združitev z ZRJ, njihov glavni dosežek je vzpostavitev Republike Srbske (Bildt 2001: 152) oziroma njena legalizacija. Republika Srbska deluje v tem smislu kot srbska nacionalna »država«, ki je bila legitimirana s plebiscitom leta 1992 in je tako postavljena izven Daytonskega sporazuma. Po tej razlagi

⁶⁸ *Ustav BiH – nacrt*, Stranka za BiH, Sarajevo, 2. april 2000. Dostopno na: http://www.zabih.ba/downloads/19_3.pdf (10. novembra 2007).

»ni nastala z Daytonskim mirovnim sporazumom, ter se tudi ne more ukiniti z revizijo tega sporazuma, saj je bil v Daytonu in Parizu samo verificiran obstoj Republike Srbske (Kasapović 2005: 175). Lahko se ukine samo z demokratičnim konsenzom, ta pa, seveda, ne obstaja« (*ibid.*). Srbi so »konstitutivno-državotvorni narod« v skupni državi, kar pomeni, da odločitve o njih ne morejo biti prepuščene muslimansko-hrvaški večini (*ibid.*).

V tej luči se Srbi pojavljajo kot prvenstveni čuvaji obstoječega ustavnega modela v BiH. To čuvajsko vlogo je treba seveda razumeti kontekstualno. »/Z/ačeli so ga braniti, ko so ga bili prisiljeni sprejeti zaradi nepripravljenosti mednarodne skupnosti, da bi priznali Republiko Srbsko kot neodvisno državo ter jim odrekli pravico do odcepitve« (*ibid.*).

Fanatično branjenje ingerenc RS je tako rekoč postalo glavna usmeritev politike RS in njenega vodstva. Premier RS Milorad Dodik se pojavlja kot glavni bojevnik za državne pravice srbske entitete, še več, s premišljenimi dejanji gradi, oziroma obnavlja državotvorne funkcije RS. Kot primer lahko navedemo podpisovanje Protokola o sodelovanju parlamentarnih skupščin Srbije in RS. Po Silajdžiću je protokol v nasprotju z daytonsko ustavo, saj ne dovoljuje »posebnih odnosov« temveč le »posebne paralelne odnose«. To pomeni, da se mora takšno sodelovanje najprej formalizirati na državnem nivoju in šele potem na entitetskem. Obenem poziva OHR naj ustavi takšno nelegitimno prevzemanje državnih pristojnosti in rušenje suverenosti BiH. Izjava Rajka Kuzmanovića, predsednika RS, ki izjavi, da s tem Srbija sprejema RS kot državotvorno enoto še dodatno podkrepi to tezo (Sarajevo-x 2008a).

Na srbski strani obstaja splošni konsenz, da naj bi se reforma ustave zgodila v obliki amandmajev na obstoječo ustavo, nikakor pa se ne govori o novi ustavi. Mladen Ivanić, predsednik Stranke demokratičnega napredka (PDP) in nekdanji premier RS, se zavzema za delitev reforme v dve fazi. V eni bi hitro sprejeli reforme na vprašanjih, o katerih obstaja konsenz, o vseh drugih vprašanjih pa naj bi pogovori trajali daljše obdobje (Sarajevo-x 2008b). Rajko Kuzmanović, predsednik RS, je pri dajanju prisega izjavil, da bo RS odbila vse zahteve po radikalnih spremembah ustave na škodo katerekoli entitete ali naroda, še posebej zahteve po ukinitvi ali znatni preureditvi RS in njenih pristojnosti

(Nezavisne novine 2007b). To lahko označimo kot prvenstveno vodilo v pogovorih o reformi ustave.

4.3 Hrvaška pozicija

Po besedah Kasapovićove (2005: 175) je najtežje identificirati politiko Hrvatov v BiH in to zaradi »dvostranske politike«, ki se je odražala v nezmožnosti dosledno izvajati in artikulirati temeljne politične cilje. To se jasno vidi pri hrvaški podpori referendumu o bosanski neodvisnosti leta 1992, ki je bila že istega leta umaknjena. Hrvaška politika se je odločila za fragmentacijo BiH (tako kot Srbi) skozi proces »teritorializacije in politične institucionalizacije svojega nacionalnega segmenta v obliki Hrvaške Skupnosti Herceg-Bosne« (Kasapović 2005: 176). Po propadu te paradržavne tvorbe je hrvaška politična elita pod zunanjim pritiskom sprejela Federacijo kot ureditev skupne bošnjaško-hrvaške skupnosti in tudi samo rekonstrukcijo celovite BiH. Te rešitve so bile sprejete pod močnim pritiskom in Hrvati niso bili nikoli zadovoljni z njimi.

Svoje nezadovoljstvo so med drugim izrazili s poskusom formiranja tretje entitete oziroma hrvaške federalne enote, sestavljene iz kantonov Federacije z večinskim hrvaškim prebivalstvom, toda proces je bil zaustavljen s strani Visokega predstavnika. Toda tudi ta iniciativa se ne more razumeti kot avtentičen nacionalni program. »Z drugimi besedami, Hrvati želijo in zahtevajo lastno entiteto zato, ker jo imajo tudi Srbi in zato svoj cilj smatrajo kot politično legitimen. S takšno pozicijo se samo posnema vojna politika hrvaške vojno-politične elite, ki je menila, da ji srbsko rušenje BiH daje pravico, da se sama vključi v proces razdelitve države z opravičilom, da se ona nikoli ne bi spustila v to prva« (Kasapović 2005: 177).

Poraja se logično vprašanje, kaj bi Hrvati zahtevali, če srbske entitete ne bi bilo, oziroma če je nekoč ne bo. Hrvaška politika je namreč tesno povezana s srbsko, saj je reducirana na odzivanje na srbsko obnašanje. Zaradi izrazito nefunkcionalne strukture FBiH in številčne premoči enega naroda znotraj FBiH se del hrvaške politike zavzema za formiranje hrvaške entitete in rekonstrukcijo države v zvezo ali federacijo nacionalnih entitet.

Federalizacija ali ureditev skupne države kot skupnosti treh federalnih enot (hrvaške, srbske in bošnjaške) je predlog, ki je znova postal aktualen z novo iniciativo hrvaških strank v BiH. Federalizacija se je po raziskovanju, ki ga je za Razvojni program ZN (UNDP) izvedla ugledna institucija Oxford Research International, pokazala kot najbolj sprejemljiva rešitev za reformo sestave države. Raziskovanje, ki je zajelo 3346 državljanov BiH vseh nacionalnosti, kaže, da je 72 odstotkov anketiranih prepričano, da je ustavo potrebno menjati, največ med Hrvati – skoraj 70,3 odstotkov. Federalizacija je sprejemljiva za 67 odstotkov anketiranih, okoli 20 odstotkov pa meni, da je federalna sestava najboljša rešitev za prihodnost države. Četudi so si pozicije pripadnikov konstitutivnih narodov nasprotne, se iz rezultatov raziskave da razbrati, da je federalizacija »najmanj sporna« rešitev za vse (Monitor.ba 2007b).

Med relevantnimi hrvaškimi strankami obstaja načelni dogovor o federalizaciji BiH in o vzpostavitvi hrvaške federalne enote v sklopu BiH, ki bi seveda imela večnacionalni karakter. Tukaj imajo močno podporo srbskih strank in premiera RS Milorada Dodika, ki ustanovitev tretje federalne enote vidi kot varovalni mehanizem za zaščito RS, saj tako opravijo z govori o ukinitvi entitet in unitarni BiH. Kontroverznost, ki se tukaj poraja, je ozemlje bodočega tretjega hrvaškega bloka. Vse hrvaške stranke namreč zavračajo Dodikov predlog, da se bošnjaška in hrvaška federalna enota nahajata izključno na ozemlju današnje Federacije BiH.

Ko gre za »razmejitev« s srbsko federalno enoto med Hrvati in Srbi, se pojavita dva problema. Prvo je vprašanje bosanske Posavine, saj so imeli v tej pokrajini Srbi pred vojno manjšino. Po istem principu pa bi srbska politika imela legitimno pravico do Drvarja, Bosanskega Grahova in Glamoča. Razmejitev Hrvatov in Bošnjakov je veliko bolj zapletena zaradi mešanosti narodov v centralni in severni Bosni. Mostar bi se lahko pokazal kot najbolj kritičen del »razmejitve« zaradi šizofrene/razdeljene narave mesta (Hercegovina 2007). V vsakem primeru se Hrvati v BiH niso pripravljali tako zlahka odpovedati zahtevam po ozemlju, kjer so pred vojno tvorili večino⁶⁹.

Predlog federalizacije, ki ga je predlagala Hrvaška demokratična skupnost BiH (HDZBiH), govori o štirih federalnih enotah, kjer bi bilo Sarajevo četrta. Tri federalne

⁶⁹ Tukaj Hrvati vpeljejo novi koncept in sicer diskontinuiteto. To pomeni, da bi Hrvati po novi ustavni ureditvi dobili svojo federalno enoto, v kateri bi bili večina, toda njeno ozemlje ne bi bilo zaključeno v eno celoto (Pincom.info 2007).

enote naj bi preveč spominjale na razdelitev države. Po besedah predsednika HDZBiH Dragana Čovića je ta predlog skoraj povsem sprejemljiv za srbsko stran, seveda pod pogojem, da RS ostane nedotaknjena. Del bošnjaške strani, SDA in njen predsednik Sujelman Tihić, zavrača nekatere elemente, kot je samo poimenovanje federalna enota, in zahteva poseben status za Sarajevo kot prestolnico. Drugi del Bošnjakov, SBiH in Silajdžić, je bolj trdnih pri stališčih in se zavzema za državo sestavljeno iz ekonomskih regij. SBiH je že pred časom zavrnila vse ideje federalizacije, ki bi po njihovih besedah vodile v nadaljnje fragmentiranje. Federalna enota ima namreč pravico do odcepitve, na kar bošnjaške stranke nikakor ne bodo pristale. Po besedah Čovića bo bodoči dogovor vseboval elemente treh ravni oblasti, pri katerem bo imela vsaka raven svojo zakonodajalno, pravosodno in izvršno oblast. Tako naj bi Silajdžičev koncept avtomatično propadel (Nezavisne novine 2007c).

Tukaj moramo opozoriti na pregovorno politično razdrobljenost Hrvatov v BiH. Predsednik druge najmočnejše hrvaške stranke HDZ 1990 Božo Ljubić se je ogradil od trditev Čovića, ter ga ostro napadel zaradi dajanje prevelikih koncesij RS, po kateri naj bi RS postala federalna enota v sedanji obliki. Tudi Tihić se je ogradil od predloga, rekoč da ne bo nikoli pristal na tri federalne enote (Slobodna Dalmacija 2007).

Torej ima predlog federalizacije, kot ureditve federalnih enot vsaj načelno močno podporo hrvaških in srbskih političnih elit. Bošnjaške politične elite so po drugi strani do sedaj zavračale tako ureditev. V zadnjem času tudi vodilni bošnjaški politiki govorijo o federalizaciji, toda skozi terminologijo regionalizacije; govorijo namreč o ustvarjanju štirih do sedem regij. Vprašanje, ki se sedaj postavlja, je, kakšna je »de facto« razlika med federalizacijo in regionalizacijo. Predvsem je to kriterij nastanka enot/regij, saj federalizacija vseeno predvideva etnično pogojene federalne enote. Federacija BiH bo nedvomno ustrojena po nacionalnem ključu: tri federalne enote z večinskim prebivalstvom enega izmed konstitutivnih narodov, medtem ko regionalizacija, vsaj v glavah bošnjaških politikov, predvideva regije, ki bi bile formirane na ekonomski osnovi, torej brez nacionalnega predznaka. Kar je tudi pomembno, je pravica do odcepitve, ki je ekonomske regije zagotovo nimajo. Poleg tega ni mogoče predvidevati večjih pristojnosti ekonomskih regij, kot le skrb za ekonomska vprašanja. V vsakem primeru se opazijo premiki, ki vodijo stran od koncepta unitarne države, koncepta, ki ima močno podporo pri

Bošnjakih. Pravo vprašanje sedaj je tako vprašanje organiziranosti srednje ravni države.

V tem poglavju sem poskusil skozi medijsko analizo izluščiti pogajalske pozicije vseh vpletenih strani, predvsem pa predstaviti kompleksnost situacije in poteka pogovorov. Dogovori potekajo v ozračju nezaupanja, kot vidimo, pozicije niso usklajene niti znotraj nacionalnih skupin v BiH. Če bi poenostavil situacijo, bi lahko rekel, da so Hrvati dosegli medsebojen konsenz, ki vsebuje zahtevo po enoti, v kateri bi tvorili večino. Bošnjaki zagovarjajo regionalno ureditev, ki ne bi temeljila na etničnem ključu, optimalna bi bila zanje unitarna država z močno centralno vlado. Srbe v bistvu ne zanima nič razen ohranitve RS v sedanji obliki z istimi ali celo povečanimi pristojnostmi.

Glavni element, ki je po mojem mnenju ključen pri razumevanju pozicij treh največjih nacionalnih skupin v BiH, je zaupanje, oziroma pomanjkanje le-tega. Izvor tega nezaupanja prav gotovo leži v vojni. Med različnimi teorijami vzrokov in povodov za vojno poleg trka civilizacij, religioznih sporov itd., je tudi strah oziroma nezaupanje (Levak 2003: 67). Sistem družbenih odnosov in visoka stopnja zaupanja so bili praktično izničeni z vojno in ubijanjem (Cushman 1999: 155). Sedanje stanje je tako nekonstruktivno ozračje, kjer je dogovor težko dosegljiv.

ZAKLJUČEK

Problematika, ki sem jo poskusil predstaviti v tej nalogi, je izredno kompleksna in zadeva širok spekter tako političnega kot družbenega življenja v BiH. Skozi nalogo sem najprej skušal predstaviti ustavno strukturo BiH, potem pa še vse pomanjkljivosti te ustavne strukture. V nadaljevanju sem orisal proces približevanja BiH evropskim integracijam ter vse podkrepil s teoretičnim temeljem koncepta evropeizacije. Predstavil sem pozicije nacionalnih pogajalskih strani v procesu ustavnega reformiranja ter nekatere predloge notranjih in zunanjih akterjev. V tem poglavju bom skušal povezati vse te elemente v smiselno celoto, ki bi zadovoljivo odgovorila na postavljena hipotezna vprašanja.

Ovrednotenje hipotez in teze

H1: Ustavna reforma je nujna za nadaljnje približevanje evropskim integracijam.

V prvem delu naloge sem podrobno prikazal ustavno strukturo BiH, kot tudi vse njene pomanjkljivosti. Menim, da je očitno, da je BiH v svojem bistvu izredno decentralizirana in nefunkcionalna država z dragim in velikim državnim aparatom, ki ne zadovoljuje potreb svojih državljanov. Med očitne pomanjkljivosti lahko štejemo problem delitve pristojnosti. BiH ima izredno šibko državo, ki ni primerljiva z ostalimi modernimi federativnimi državami, saj je državna raven popolnoma podrejena entitetam in ni sposobna učinkovito izpolnjevati mednarodnih obveznosti. Druga pomanjkljivost je zlorabljanje mehanizma veta na osnovi vitalnega interesa, ki ni primerno definiran in njegova zloraba predstavlja resno oviro pri učinkovitem sprejemanju odločitev na državni ravni. Prav tako problematična je sestava državnih organov, na primer dvodomni parlament, kjer sta oba domova ustrojena na načelu paritete, in kjer drugi dom deluje predvsem kot negativni dejavnik pri sprejemanju odločitev. Tako tudi tričlansko predsedstvo deluje okorno in se podvaja z drugim telesom tipa kolegija, Svetom ministrov, kar podvaja ravni birokracije. Poleg tega moramo omeniti nekompatibilnost

ustave z mednarodnimi standardi za zaščito človekovih pravic, predvsem pri procesu volitev, kjer vidimo očiten primer diskriminacije. Narava BiH je, kot jo poznamo danes, z odločujočo vlogo mednarodne administracije z OHR na čelu, povsem neprimerna za samostojno politično delovanje BiH kot celovite enote. Še več, dogajanje zadnjih dvanajstih let nam kaže, da domače politične elite niso zmožne doseči konstruktivni dogovor o sami naravi države, njenih ciljih, nadaljnjem razvoju in bodočnosti BiH.

Na tej točki moram omeniti dejstvo, da reforma ustave ni formalni pogoj za podpis SSP, ki je seveda prvi pogodbeni korak v približevanju BiH evropskim integracijam. Za podpis SSP je potrebno implementirati reformo policije,⁷⁰ reformo sredstev javnega obveščanja, reformo uprave in visokega šolstva. Teh področij ni mogoče ločiti od ustavne strukture države, saj je ustava navsezadnje vrhovni pravni akt. Reforma ustave je zaradi dejstva, da vključuje in ima vpliv na vse državljane, zelo občutljiva. Zato se je mednarodna skupnost, oziroma EU, odločila v prvi fazi približevanja postaviti cilje, ki bi omogočali institucionalizacijo sodelovanja med različnimi ravni države na posameznih področjih. Toda samo vprašanje časa je, kdaj bo EU postavila reformo ustave kot evropski pogoj za naslednjo stopnjo integracije.

H2: Dogovor o ustavni reformi je nemogoč brez spremembe v političnem delovanju notranjih in zunanjih akterjev v BiH.

Druga trditev se na prvi pogled zdi banalna, toda v tej trditvi se pravzaprav skriva cel smisel te naloge. Sedanja ustavna ureditev je nefunkcionalna in neprimerna, nacionalne pozicije v BiH pa še zelo oddaljene ena od druge in pripravljenosti preseči razlike v konceptih skupne države ni. Tukaj vidim pravi problem in sicer v pomanjkanju politične klime, ki bi omogočala sodelovanje na državni ravni. Namesto tega imamo stanje, ki predstavlja nadaljevanje oboroženega boja s političnimi sredstvi. V politični sferi BiH prevladuje nezaupanje, strah in sovraštvo do drugih narodov, nepripravljenost na kompromis in predvsem odsotnost državne pripadnosti, vsaj v določenih delih družbe.⁷¹ Še posebej mlade generacije, ki nimajo izkušenj iz nekdanje države, se počutijo popolnoma izolirane od drugih etničnih skupin v BiH.

⁷⁰ Policijska reforma implicira tudi reformo ustave. Že od samega začetka je bilo jasno, da mora struktura policijskih sil v BiH ustrezati ustavni strukturi BiH in temeljiti na relevantnih odredbah ustave, ki bo sprejeta skozi ustavno reformo. Tako tudi lažje razumemo interes mednarodne skupnosti, oziroma EU, ki je reformo policije postavljala na prvo točko neizpolnjenih pogojev za parafiranje in podpis SSP.

⁷¹ Tukaj predvsem mislim na srbski in hrvaški narod v BiH.

Uporabil sem koncept evropeizacije, ker ta koncept vključuje več kot samo formalno izpolnjevanje predpisov, vsiljenih s strani EU. Definicije evropeizacije predvidevajo kvalitativno spremembo v politični kulturi v državah, ki so na tej poti. Cilj je sprememba v načinih političnega delovanja in udejstvovanja. EU je sicer veliko bolj kompleksna struktura kot BiH, saj gre navsezadnje za usklajevanje interesov 27-ih držav članic. Njeno delovanje je daleč od popolnega, še več, nekateri bi rekli, da je stara dama nujno potrebna reforme, toda glavna razlika v primerjavi z BiH, je skupni interes, prepričanje, da je uskladitev interesov in skupno delovanje izvedljiva in zaželena možnost. V BiH je tako prepričanje včasih težko zaslediti, saj se politične koalicije na oblasti obnašajo, kot da jim je nerodno in celo odveč delovati v skupni državi. V določeni meri je to resnica saj je politika še vedno obremenjena z nacionalizmi in etničnimi delitvami. Po eni strani je to glede na polpreteklo zgodovino povsem razumljivo, saj se nacionalistične strasti zlorablja za doseg določenih interesov. Govorim o interesih, ki ne bi bili izpolnjeni v delujoči, pregledni moderni državi.⁷²

Seveda gre del krivde za tako stanje pripisati tudi delovanju mednarodne skupnosti. Veliko je bilo rečenega o neokolonialistični naravi mednarodne administracije v BiH. Mislim pa, da prehitra ukinitve funkcije Visokega prestavnika ne bi bila pozitivna, saj je praktično edini, ki drži državo skupaj. Brez uporabe njegovih bonskih pooblastil bi bil skupna država, če bi sploh obstajala, v še slabšem stanju. Možna sprememba vidim predvsem v prevzemanju večje odgovornosti mednarodne skupnosti za svoje delovanje. Pravzaprav je tukaj delovanje mednarodne skupnosti precej šizofreno. Po eni strani se zaveda, da brez močne vloge Visokega predstavnika napredek v reformah ne bo mogoč, po drugi strani se prav tako zavedajo, da taka vloga načenja kredibilnost domačih političnih elit ter jih ropa politične odgovornosti. Rešitev za tako situacijo je nova ustavna struktura, ki bi na dolgi rok določila odnose znotraj države. Pod pogojem, da je taka državna tvorba stabilna in učinkovita, ne vidim razloga za nadaljnji obstoj Visokega predstavnika in mednarodne administracije nasploh. Težava je v tem, da se s takim načinom dela ne bo nikoli dosegel dogovor o novi ustavni ureditvi. Po mojem mnenju bi morala mednarodna skupnost večji poudarek dati področjem, ki imajo centripetalno

⁷² Tukaj govorim o dejavnostih, ki jih učinkoviti državni organi (npr. policijska služba) ne bi tolerirali, Največji problem je organizirani kriminal, ki je zavarovan z oblastnimi strukturami v BiH.

funkcijo v družbi BiH. Bolj bi tako morala poudarjati področja, ki spodbujajo identifikacijo s skupno državo, kot so šolstvo, medije, kulturo, šport in predvsem ekonomijo.⁷³ Glavni pogoj za stabilno BiH je zaupanje. Po drugi strani Cushman (1999: 161) pravi, da je težko omisliti izgradnjo zaupanja na institucionalni način, to je od zgoraj navzdol. Nasprotno, zaupanje mora biti izgrajeno na kumulativen način, od spodaj navzgor, zaupanje se mora razširiti iz mikroravni na institucionalno raven (*ibid.*).

T1: Politika Republike Srbije se pojavlja kot glavni zaviralec reformnih procesov v BiH.

V tej tezi se nanašam na splošno usmerjenosti srbske politike v BiH, kot tudi na politiko aktualne oblasti v RS in sicer SNSD⁷⁴ in njenega predsednika in premiera RS Milorada Dodika. V RS zasledimo širok konsenz o nujnosti ohranitve teritorialne celovitosti RS, kot tudi vseh pristojnosti, ki jih ta entiteta ima. Po propadu aprilskega paketa reform, ki je predstavljal do zdaj najbolj celovit dogovorjen premik pristojnosti z entitet na skupno državo, se je retorika srbskih strank in SNSD posebej zaostila. V najnovejših izjavah Milorad Dodik postavlja Daytonski sporazum kot osnovo za vse nadaljnje pogovore o reformi ustave. »Ta osnova se ne sme menjati, mora biti ohranjena, kot tudi stališče, da je RS trajna in nezamenljiva kategorija v funkcionalnem in političnem smislu /.../« (Sarajevo-x 2008c). Njegova pozicija je jasna, borili se bodo proti vsem poskusom prenašanja pristojnosti z RS na skupno državo. Pravzaprav vodstvo RS to aktivno počne že zadnje leto. Omenimo le podpis Protokola o sodelovanju parlamentov RS in Srbije, s katerim naj bi RS potrdila svojo državotvornost (Sarajevo-x 2008a), ostro nasprotovanje novim proceduralnim pravilom Sveta ministrov, ki jih je uvedel Visoki predstavnik, vztrajanje na samostojni policijski strukturi v RS in zahteve po ukinitvi OHR-a in Visokega sodnega in tožilskega sveta (VSTS).⁷⁵ Poleg tega vlada

⁷³ Ekonomija v BiH je v izredno slabem stanju, brez zdravih ekonomskih temeljev pa je tudi delovanje države načeto. Ljudje se načeloma težko identificirajo z državo, ki jim ne more ponuditi vsaj minimuma, potrebnega za preživetje. Seveda tukaj ne smemo pozabiti, da je težka ekonomska situacija tudi posledica sedanje ustavne ureditve.

⁷⁴ Savez Nezavisnih Socialnih Demokrata.

⁷⁵ VSTS je ustanovljen kot samostojno in neodvisno telo z Zakonom na državni ravni. Njegov mandat je zavarovanje neodvisnega, nepristranskega in profesionalnega pravosodja v BiH, pristojnosti se nanašajo na vse ravni državne oblasti, vsa sodišča in tožilstva, z določenimi omejitvami, ki se nanašajo na ustavna sodišča (Visoko sodsko in tožilaško vijeće 2008).

RS ostro nasprotuje kakršnem koli znatnem povečanju proračuna, kar je v zadnjem času privedlo tudi do proračunske krize v BiH (Nezavisne novine 2008a).

Milorad Dodik⁷⁶ je v najnovejših izjavah znova postavil določene pogoje oz. Kar ultimato za pogovore o reformi ustave. Med drugim zahteva, da se središče Centralne banke BiH iz Sarajeva preseli v Banjaluko. Izjavi: »Centralna banka bo v Banjaluki ali ne pabo ustave« (Sarajevo-x 2008d), kar jasno kaže na stopnjo nepripravljenosti na kompromis. Nenazadnje Dodik izrazi zahtevo po vključitvi načela samoodločbe o odcepitvi v novi ustavni ureditvi BiH.⁷⁷ Izjava jasno ponazori njegovo pozicijo glede pogovorov o bodoči ustavni ureditvi: »Če nekdo želi nek novi pristop v BiH, in to ni daytonsko načelo, potem mora računati na to, da smo mi v fazi pogajanj, in ta se ne morajo končati z skupno državo, mogoča je tudi disolucija (Sarajevo-x 2008e).

Za tako trdno stališče vodstva RS je seveda deloma kriva tudi politika bošnjaških strank, predvsem SBiH in njenega predsednika Harisa Silajdžića. Retoriko Dodika tako lahko razumemo tudi kot odgovor na številne pozive po tako ozemeljski kot funkcionalni ukinitvi RS, ki se večkrat pojavljajo med bošnjaško politično elito. Dodik v svojem neposrednem slogu izjavi, da »BiH za nas ni sporna, dokler se v njej vidi RS, toda če nekdo ne vidi RS, potem mi ne vidimo Bosne« (Sarajevo-x 2008e). RS je torej za njega trajna kategorija, medtem ko je BiH le interesna.

Kot vidimo, se nacionalistična retorika vpletenih strani dopolnjuje in nadgrajuje. Lahko bi rekli, da je medsebojno odvisna, glavni cilj pa je seveda politična moč. Tako tudi lažje razumemo nenavadno pripravljenost teh dveh akterjev (Silajdžića in Dodika) sklepati razne prazne dogovore in protokole, ki v bistvu podaljšujejo *status quo*.⁷⁸ Če pa

⁷⁶ Stranka SNSD ima neosporno oblast v RS in veliko večino v parlamentu RS, kar ji daje proste roke pri določanju političnih smernic. Situacija je večkrat povzročila kritike ostalih strank iz RS, ki govorijo o diktatorskem načinu vladanja Milorada Dodika.

⁷⁷ To je predvsem politikantska izjava, saj ima federalna enota pravico do odcepitve na ravni mednarodnega prava, ki jo notranja zakonodaja ne more izničiti.

⁷⁸ Dober primer je predlog Protokola o reformi policije. Po večjih krogih neuspešnih pogovorov Silajdžić in Dodik predlagata tekst, ki je sestavljen izredno ohlapno, z več možnimi interpretacijami. Vsak izmed podpisnikov si ga je torej lahko razlagal po svoje. Visoki predstavnik je zaradi tega zahteval dodatna pojasnila, in ko jih ni dobil, je zavrnil protokol. Protokol Silajdžić-Dodik je verjetno najbolj jasen prikaz načina delovanja politične elite BiH. Protokol, ki je očitno samo služil kupovanju časa in zavajanju domače in tuje javnosti, je nekakšna politična farsa, navidezni kompromis dveh političnih polov z diametralno nasprotnimi pozicijami, v katerem v bistvu ni nič dorečeno. Srž spora je bil obstoj samostojne policijske strukture v RS, reforma policije je bila deležna velike pozornosti, saj je v določeni meri prejudicirala bodočo ustavno ureditev. Pogovori o reformi ustave so se končali z podpisom Mostarske deklaracije 28. oktobra 2007, v kateri so se vodilni politiki v BiH obvezali narediti vse potrebno za implementacijo

izhajamo iz stališča, da je cilj reforme dejansko skupna država, ki bo bolj učinkovita, ki bo več ponujala svojim državljanom, kjer bodo vsi narodi zadovoljni v njej, in ki bo predvsem funkcionalna, potemtakem lahko mirno potrdimo, da je politika RS in Milorad Dodik kot voditelj te politike največja ovira reformnih procesov v BiH. Vodstvo RS namreč sploh ne želi reforme ustave, *status quo* jim daje do zdaj največji obseg pristojnosti. Po njihovem scenariju se bodo reformni procesi kvečjemu naravnali proti krepitvi vseh funkcij in pristojnosti entitet in s tem tudi RS.

Sklep

Problematico naloge sem izbral deloma iz sentimentalnih razlogov in deloma zaradi izredne aktualnosti obravnavane problematike. V začetku leta 2008 je BiH še vedno brez dogovora o ustavni reformi, še več, tudi reforme na ostalih pomembnih področjih, kot so policija, javna uprava in radio-televizijski servis so praktično obstale.

5. decembra 2007 je BiH paraфирala SSP, kar je pomemben korak k eventualnem članstvu v EU ter začetek pogodbenih odnosov med BiH in EU. Podpis je odvisen od implementiranja reform iz evropskega dnevnega reda, med njimi je tudi reforma policije⁷⁹. Čeprav se napredek BiH na evropski poti zdi precejšen s podpisom SSP kot kronskim dosežkom, moram tukaj izraziti precejšnjo mero skepse in zadržanosti. Če pogledamo ključno reformo, reformo policije, vidimo da mostarski dogovor še ne pomeni zaključene reforme. Mednarodna skupnost na eni strani pozdravlja pripravljenost na pogovor in zavzetost za rešitev problemov ter označuje dogovor o reformi policije kot dober temelj za nadaljnje ukrepe pri tej reformi. Na drugi strani pa so domači politični analitiki in nekatere politične osebe ta dogovor označili kot vsebinsko prazen in v svojem bistvu ničn. Željko Komšić, hrvaški predstavnik v Predsedstvu izjavi, da se bo šest političnih voditeljev dogovorilo o tem, kar zahteva EU, toda to bo dogovor, ki bo dejansko preložil vsebinsko reformo policije, saj bo policija še vedno pod močnim

reformo policije, skladno s kriteriji Evropske komisije. Potrdili so cilj reforme policije, ki je oblikovanje funkcionalne, multietnične in profesionalne policije. Njena struktura, torej glavna sporna točka, naj bi po deklaraciji ustrezala bodoči ureditvi države (Super Bosna 2007). Gre torej za še en prazen »dogovor« na papirju, ki nima prave implementacijske komponente.

⁷⁹ BiH je podpisala SSP 16. junija 2008.

vplivom politike (24sata 2008). Dogovor o policiji tudi ne bo impliciral bodoče ustavne ureditve, kar je ključno vprašanje. Dogovor o ustavi pa bo po besedah Komšića soočen z neuspehom, saj »gre za nespravljljive politične koncepte«, kar bi lahko vodilo v nove etnične tenzije z namenom pridobivanja volilnih glasov (24sata 2007).

V začetku februarja se je začel nov krog pogajanj o reformi ustave. Sogovorniki so se dogovorili o nadaljevanju pogovorov po podpisu SSP ter potrdili privrženost obvezam, vezanim na sprejetje SSP, in odločnost izpolniti prevzete obveze v dogovorjenem roku (Sarajevo-x 2008f). Toda že na tem sestanku so se pojavili problemi glede tolmačenja mostarskega dogovora o reformi policije. Predsednik SDA Sulejman Tihić je izjavil, da SDA ne podpira nadaljnega procesa reforme policije, saj bi se tako formirale dve entitetske in ena državna policija, pri čem državna policija ne bi imela nobenih ingerenc nad lokalnima policijama, to pa je po njegovem mnenju nesprejemljivo (Nezavisne novine 2008b). Izjava je povzročila razdor v bošnjaških vrstah, kjer SBiH obtožuje prav SDA podpiranja entitetske radelitve policijskih struktur. Poleg tega zavračajo daytonska načela kot osnovo za bodočo ustavo, saj so nastala s kršenjem vseh norm mednarodnega prava, vključujoč gonocid (Sarajevo-x 2008g).

Že takoj na začetku novega kroga pogovorov zasledimo zaostreno retoriko s prevladujočim nacionalističnim diskurzom, kar priča o praznosti dosedanjih dogovorov in deklaracij, ki se tičejo preostali reform. Očitno je, da vladajoče politične elite v BiH niso zmožne ali voljne preseči nacionalistične pozicije, kar nam nikakor ne vliva upanja v potek bodoče ustavne reforme. Na eni strani imamo povsem nerealne zahteve po ukinitvi RS, na drugi pa tendence po čimbolj šibki centralni državi.

V nalogi sem torej poskusil predstaviti nefunkcionalnost sedanje ustave, ki je definitivno potrebna reforme. Glavni poudarek moje naloge je tako predstaviti nesposobnost in neučinkovitost vladajoče koalicije v BiH, ki brez drastične spremembe v načinu delovanja in sodelovanja nikoli ne bo samostojno izvedla ključnih reform v BiH, med katerimi je ključna ustavna reforma. Sedanji način dela je le odraz izjemne razdeljenosti družbe v BiH, kjer politika izrablja nacionalizme za ohranitev ali prevzem oblasti, in kjer politična koalicija na oblasti sploh ni koalicija, temveč le partnerstvo držav, katerih edini dogovor je dogovor o obstanku na oblasti.

Ne strinjam se s tistimi, ki menijo, da bi bilo treba ustanovo OHR in bonska pooblastila visokega predstavnika čim prej odpraviti. Po mojem mnenju je očitno, da bi bila to prava katastrofa za bodočnost BiH kot enotne države. Ravno nasprotno, menim da je potrebno vlogo mednarodne skupnosti, predvsem EU in možno članstvo v EU, še okrepiti. Potrebno je povečati napore na tistih področjih, ki združujejo vse narode BiH. Disolucija te države v naslednjih nekaj letih je še kako realna možnost, zato je potrebno predstaviti vsem državljanom dejstvo, da je življenje v skupni državi v njihovem interesu. Nobena država namreč ne bo dolgoročno obstala brez takega interesa njenih državljanov. Pot do tega pa vodi predvsem preko izboljšanja pogojev življenja za državljane BiH, k čemur bi pripomogl jasna evropska perspektiva. Kar je še najpomembnejše (in tudi najbolj nerealno pričakovanje), je osvoboditev od nacionalističnih spon, ki preprečujejo prebivalcem BiH, da bi poskrbeli za lastne interese. Ustavna reforma je sicer pogoj za vstop v EU, toda v tem trenutku je nerealno pričakovati konstruktivne pogovore in dogovore o bodoči ustavni ureditvi. Najboljše zagotovilo za stabilnost BiH je prav pot k EU in ne sam cilj. Skozi evropeizacijo se morajo integracijski elementi v BiH okrepiti, kar bo posledično privedlo do boljših pogojev za ustavno reformo.

UPORABLJENI VIRI

Primarni viri:

Aneks 4: Opći okvirni Sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Ustav Bosne i Hercegovine, podpisan in v veljavi od 14. decembra 1995. Dostopno na <http://www.oscebih.org/overview/gfap/bos/annex4.asp> (13. oktobra 2007).

Aneks 10: Opći okvirni Sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Sporazum o civilnoj provedbi, podpisan in v veljavi od 14. decembra 1995. Dostopno na <http://www.oscebih.org/overview/gfap/bos/annex10.asp> (13. oktobra 2007).

Deklaracija solunskega sestanka na vrhu EU – Zahodni Balkan, sprejeta na vrhu EU – Zahodni Balkan 21. junija 2003. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm (24. novembra 2007).

Commission Services Report, Regional Approach to the countries of South-Eastern Europ. Evropska komisija, Bruselj, 3. oktober 1997. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/9710_report_b_en.pdf (13 decembra 2008).

Communication from the Commission to the Council on the progress achieved by Bosnia and Herzegovina in implementing the priorities identified in the "Feasibility Study on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, Evropska komisija, Bruselj, 21. oktober 2005. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/com_en.pdf (15. oktobra 2007).

Commission staff working document. Bosnia and Herzegovina 2007 progress report, Evropska komisija, Bruselj, 6. november 2007. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf (6. decembra 2007).

Decision imposing the Law on the Flag of BiH, OHR, sprejeta 3. februarja 1998. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=344 (23. januarja 2008).

Decision on the shape and design of the coat-of-arms of BiH, OHR, sprejeta 18. maja 1998. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=346 (23. januarja 2008).

Decision on the deadlines for the implementation of the new uniform license plate system, OHR, sprejeta 20. maja 1998. Dostopno na

http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=347 (23. januarja 2008).

Decision imposin the Law on citizenship, OHR, sprejet 16. decembra 1997. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=343 (23. januarja 2008).

Decision imposing the Law on the National Anthem of BiH, OHR, sprejeta 25. junija 1999. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=354 (23. januarja 2008).

Decision on the establishment of the Brcko District of BiH, OHR, sprejeta 8. marca 2000. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=359 (23. januarja 2008).

Decision imposing amendments to the Law on Travel Documents introducing a single national passport, OHR, sprejeta 29. septembra 2000. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=361 (23. januarja 2008).

Decision establishing the BiH State Court, OHR, sprejeta 12. novembra 2000. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=362 (23. januarja 2008).

Decision imposing the Law on the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina, OHR, sprejeta 14. decembra 2000. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=364 (23. januarja 2008).

Decision Enacting the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, OHR sprejeta 3. decembra 2002. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=28607 (23. januarja 2008).

Decision Enacting the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, OHR, sprejeta 19. novembra 2007. Dostopno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=40687 (23. januarja 2008).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana 11. maja 1994, v veljavi od 1. novembra 1998. Dostopno na <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=108#c73> (19. decembra 2007).

Making federalism work – a radical proposal for practical reform, European Stability Initiative, Sarajevo, 8. januar 2004. Dostopno na http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_48.pdf, (29. oktobra 2007).

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, sprejet 16. decembra 1996 in v veljavi od 23. marca 1976. Dostopno na: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Mednarodnipakt_drzavljanjskih_politicnih_pravicah.pdf (23. novembra 2007).

Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, Svet Evrope, Benetke, 11. marec 1005.

Odluka Ustavnog suda BiH o Dopustivosti i meritumu U-8/04 25. junija 2004 o vetu na osnovu vitalnog interesa protiv Okvirnog zakona o visokom obrazovanju. Dostopno na http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_pdf.php?pid=25431 (21. novembra 2006).

Odluka Ustavnog suda BiH U-5/98 1. marca 2000 o konstitutivnosti naroda. Dostopno na http://www.ccbh.ba/hrv/odluke/povuci_pdf.php?pid=22212 (21. novembra 2006).

Odluka o uspostavi Povjerenstva za indirektnu poresku politiku, Ured Visokog predstavnika, sprejeta 12. decembra 2003. Dostopna na http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content_id=29252 (23. januarja 2008).

PIC Bonn Conclusions, sprejeti 10. decembra 1997. Dostopno na http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5183_ (14. oktobra 2007).

Pogodba o Evropski uniji, podpisana 7. februarja 1992 in v veljavi od 1. novembra 1993. Dostopno na http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/PEU.pdf (22. novembra 2007).

Report from the Commission to the Council on the preparednes of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, Evropska komisija, Bruselj, 18. november 2003. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0692:FIN:EN:PDF> (10. oktobra 2007).

Resolution No. 1513, sprejeta na 21. zasedanju Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 29. junija 2009. Dostopno na <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERes1513.htm> (12. decembra 2007).

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, sprejet in v veljavi od 14. decembra 1995. Dostopno na http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379 (29. novembra 2007).

The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration, sprejeta na Vrhu EU – Zahodni Balkan 16. junija 2003. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm (24. novembra 2007).

Ustav BiH – nacrt, Stranka za BiH, Sarajevo, 2. april 2000. Dostopno na http://www.zabih.ba/downloads/19_3.pdf (10. novembra 2007).

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, podpisan in v veljavi od 30. marca 1994. Dostopno na http://www.ads.gov.ba/javniispit/doc/ustav_federacije_bosne_i_hercegovine.pdf (12. novembra 2007).

Ustav Republike Srpske, podpisan in v veljavi od 17. decembra 1992. Dostopno na http://www.ustavnisud.org/html/pravno%20utemeljenje/ustav_hrvatski.pdf (12. novembra 2007).

Sekundarni viri

Agh, Attila (1999): Processes of democratization in the East Central European and Balkan states: sovereignty-related conflicts in the context of Europeanization. *Communist and Post-Communist Studies* 32, 263–279.

Anastasakis, Othon (2005): The Europeanization of the Balkans. *Brown Journal of World Affairs* XII (1), 77–88.

Anastasakis, Othon (2006): EU and the Western Balkans: The challenge of the Pre-accession Process. V David Phinnemore (ur.): *The EU and Romania. Accession and Beyond*, 165–173. London: The Federal Trust.

Anastasakis, Othon in Dimitar Bechev (2003): *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*. Oxford: European Studies Centre.

Bass, Warren (1998): The Triage of Dayton. *Foreign Affairs* 77(5), 95–108.

Bošnjaci.net (2006): *Ustavne reforme u BiH*. Dostopno na http://www.bosnjaci.net/docs/USTAVNE_REFORME_u_BiH.doc (12. oktober 2007).

Bildt, Carl (2001): A Second Chance in the Balkans. *Foreign Affairs* 80(1), 148–159.

- Chandler, David (2007a): EU Statebuilding: Securing the Liberal Peace through EU Enlargement. *Global Society* 21(4), 593–607.
- Chandler, David (2007b): From Dayton to Europe. *International Peacekeeping* 12(3), 336–349.
- Chandler, David (2007c): Introduction: Peace without Politics?. *International Peacekeeping* 12(3), 307–321.
- Clausewitz, Carl von (1963/2004): *O vojni*. Prirejena izdaja. Ljubljana: Studia humanitas.
- Steiner, Christian (2006): Geneza i legitimnost Ustava Bosne i Hercegovine. *STATUS Magazin za političku kulturu i društvena pitanja* 09/2006, 156–171.
- Cushman, Thomas (1999): Oblici pouzdanja i nepouzdanja u posljernatnome bosanskome društvu. *Forum Bosnae* 6/99, 155–171.
- Delegacija Evropske komisije v Bosni in Hercegovini (2007a): *Joining the EU*. Dostopno na <http://www.delbih.ec.europa.eu/?akcija=clanak&CID=17&jezik=2&LID=30> (24. oktobra 2007).
- Delegacija Evropske komisije v Bosni in Hercegovini (2007b): *Joining the EU. The SAP*. Dostopno na <http://www.europa.ba/?akcija=clanak&CID=17&jezik=2&LID=30#2> (15 oktobra 2007).
- Delegacija Evropske komisije v Bosni in Hercegovini (2007c): *The EU and BiH. European presence in BiH*. Dostopno na <http://www.europa.ba/?akcija=clanak&CID=9&jezik=2&LID=24> (19. decembra 2007).
- Demetropoulou, Leeda (2002): Europe and the Balkans: Membership aspiration, EU involvement and europeanization capacity in South Eastern Europe. *Southeast European Politics* III(2-3), 87–106.
- Direkcija za evropske integracije (2007): *O SSP-u*. Dostopno na <http://www.dei.gov.ba/ba/?ID=25> (24. oktobra 2007).
- ESI (2000): *EU Road Map. Steps to be taken by Bosnia and Herzegovina to Prepare for a Launch of a feasibility Study*. Dostopno na <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf> (20. oktobra 2007).
- ESI (2003): *Open letter to Lord Ashdown*. Dostopno na http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_60.pdf (5. februarja 2008).

Evropska komisija (1997): *Commission Services Report, Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe*. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/9710_report_b_en.pdf

Evropska komisija (2007a): *Accession process*. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/index_en.htm (12. septembra 2007).

Evropska komisija (2007b): *How does the country join the EU*. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/index_en.htm (12. septembra 2007). (13. decembra 2008).

Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (2005): *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: FDV.

Featherstone, Kevin (2003): Introduction: In the Name of »Europe« V Kevin Featherstone (ur.), Claudio M. Radaelli (ur.): *The Politics of Europeanization*, 3–27. Oxford: Oxford University Press.

Graham, Avery in Cameron Fraser (1998): *The enlargement of the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press.

Harmsen, Robert in Thomas M. Wilson (2000): Introduction: Approaches to Europeanization. *Yearbook of European studies* 14, 13–26.

Hercegovina (2007): *Federalizacija BiH u tri županije?* Dostopno na <http://hercegovina.ws/content/view/51/9/> (28. novembra 2007).

Holbrook, Richard (1998/1999): *To end a war*. New York: Random House.

Institut za javne finance (2006): *Pojmovnik EU*. Dostopno na <http://www.ijf.hr/Eu/pojmovnik.pdf> (12. novembra 2007).

Istraživačko dokumentacioni centar (2008): *Istina sada – mir zauvijek*. Dostopno na <http://www.idc.org.ba/project/populationlosses.html> (12. januarja 2008).

Kapetanović, Amer (2005): *Bosna i Hercegovina – Izazovi proširenja EU*. Sarajevo: Fondacija »Friderich Ebert Stiftung«.

Kasapović, Mirjana (2005): *Bosna i Hercegovina podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura.

Komšić, Ivo (2006): *Preživljena zemlja: tko je, kada i gdje dijelio BiH*. Zagreb: Prometej.

Klepec, Vesna (2002): *Vzpon Miloševića na oblast: diplomsko delo*. Ljubljana: FDV.

Levak, Barbara (2003): *Mitologije in politična prihodnost Bosne in Hercegovine*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

Lucarelli, Sonia (2002): *Europe and the Breakup of Yugoslavia*. London: Kluwer Law International.

Monitor.ba (2007a): *Solana govori o reformama*. Dostopno na http://www.monitor.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=4897&Itemid=2 (10. oktober 2007).

Monitor.ba (2007b): *Federalizacija prihodljiva za večino građana BiH*. Dostopno na http://www.monitor.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=6975&Itemid=2 (28. novembra 2007).

Nezavisne novine (2007a): *Miroslav Lajčak: Bonska ovlaštenja samo zbog kršenja Dejtona i Ustava*. Dostopno na <http://www.nezavisne.com/vijesti.php?vijest=10903&meni=2> (12. november 2007).

Nezavisne novine (2007b): *Kuzmanović: Neće biti radikalne promjene Ustava*. Dostopno na <http://www.nezavisne.com/vijesti.php?meni=2&vijest=18386> (5. januar 2008).

Nezavisne novine (2007c): *BiH sa četiri federalne jedinice*. Dostopno na <http://www.nezavisne.com/vijesti.php?meni=2&vijest=17838> (15. decembra 2007).

Nezavisne novine (2008a): *Dodik: Budžet BiH neće biti usvojen*. Dostopno na <http://www.nezavisne.com/vijesti.php?meni=2&vijest=19399> (31. januarja 2008).

Nezavisne novine (2008b): *SDA odustaje od reforme policije*. Dostopno na <http://www.nezavisne.com/vijesti.php?vijest=19457&meni=2> (4. februarja 2008).

Pejanović Mirko (2005a): *Ideje za promjene političkog ustrojstva Bosne i Hercegovine*. Ifimes. Dostopno na <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=Ba&Kat=09&ID=237&Find=pejanovi%E6&M=12&Y=2005> (28. oktobra 2007).

Pejanović, Mirko in Danica Fink-Hafner (2005b): *Razvoj Političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*. Ljubljana: FDV.

Pejanović Mirko (2006): *Genza političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na mogućnost formiranja parlamentarne većine*. Ifimes. Dostopno na

<http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=Ba&Kat=09&ID=287&Find=pejanovi%E6&M=11&Y=2006> (28. oktobra 2007).

Pincom.info (2007): *Konačno: Hrvati žele i dijelove RS gdje su prije rata bili većina*. Dostupno na <http://www.pincom.info/bih/opsirnije.asp?ID=50334> (22. oktobra 2007).

Radić, Valentina (2006): *Nefunkcionalnost daytonske ureditve v Bosni in Hercegovini*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

Sarajevo-x.com (2008a): *Silajdžić: Krajnje vrijeme da OHR zaustavi preuzimanje državnih ingerencija od strane RS-a*. Dostupno na <http://www.sarajevo-x.com/clanak/080111128> (12. januarja 2008).

Sarajevo-x.com (2008b): *Ivanić: Nismo za novi ustav nego za amandmansko djelovanje na postojeći*. Dostupno na <http://www.sarajevo-x.com/clanak/080118121> (20. januarja 2008).

Sarajevo-x.com (2008c): *GO SNSD-a bira potpredsjednike i razmatra ustavne promjene*. Dostupno na <http://www.sarajevo-x.com/clanak/080126019> (27. januarja 2008).

Sarajevo_x.com (2008d): *Dodik ne odustaje od zahtjeva da se u novi ustav BiH ugradi pravo na samoopredjeljenje*. Dostupno na <http://www.sarajevo-x.com/clanak/080131134> (31. januarja 2008).

Sarajevo_x.com (2008e): *Dodik: U Ustav BiH ugraditi mogućnost samoopredjeljenja do otcjepljenja*. Dostupno na <http://www.sarajevo-x.com/clanak/080129067> (31. januarja 2008).

Sarajevo_x.com (2008f): *Održan sastanak o ustavnim promjenama u BiH*. Dostupno na <http://www.sarajevo-x.com/clanak/080202058> (3. februarja 2008).

Sarajevo_x.com (2008g): *SBiH o sastanku lidera političkih partija u Širokom Brijegu*. Dostupno na <http://www.sarajevo-x.com/clanak/080203031> (5. februarja 2008).

Saura, Jaume (1999): Suverenitet Bosne i Hercegovine u međunarodnom pravu. *Forum Bosnae* 6/99, 59–70.

Schimmelfennig, Frank in Ulrich Sedelmeier (2005): Introduction: Conceptualizing the europeanization of Central and Easter Europe. V Frank Schimmelfennig (ur.), Ulrich Sedelmeier (ur.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, 1–29. London: Cornell University Press.

Slobodna Dalmacija (2007): *Čović predlaže RS kao federalnu jedinicu*. Dostupno na <http://www.slobodnadalmacija.hr/20071219/bih01.asp>

(20. decembra 2007).

Slobodna Dalmacija (2008): *Nametnuta 334 zakona, smijenjeno 157 dužnostnika*. Dostopno na <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20080111/bih02.asp> (20. januar 2008).

SuperBosna.com (2007): *Sadržaj deklaracije o provođenju reforme policije*. Dostopno na http://www.superbosna.com/vijesti/politika/sadr%beaj_deklaracije_o_provodjenju_reforme_policije/ (31. januarja 2008).

Svet Evrope (2008): *Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Current status*. Dostopno na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=8&CL=ENG> (22. junija 2008).

Tanović, Arif (2003): Izmjene ustava – etički imperativ i urgentan politički posao. V Džemal Pašić (ur.): *Deklaracija o nužnosti izmjena ustava Bosne i Hercegovine i o ustrojstvu »Federalne Republike Bosne i Hercegovine«* 19–26. Sarajevo: Odbor naučno – istraživačkog projekta »Bosna i Hercegovina – Mogućnosti i perspektive razvoja«.

United States Institute of Peace (2006): *From Dayton to Brussels: Constitutional Preparations for Bosnia's EU Accession*. Dostopno na <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr175.html> (10. januarja 2008).

Ured visokog predstavnika i specialnog predstavnika Evropske unije (2006): *Mandat OHR-a*. Dostopno na http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38613 (26. oktobra 2007).

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (2007): *Vizija, misija, strateški ciljevi*. Dostopno na <http://www.hjpc.ba/intro/?cid=3479,2,1> (27. januarja 2008).

Wikipedia (2007a): *Venice Commission*. Dostopno na http://en.wikipedia.org/wiki/Venice_Commission (24. oktobra 2007).

Wikipedia (2007b): *High Representative for Bosnia and Herzegovina*. Dostopno na http://en.wikipedia.org/wiki/High_Representative_for_Bosnia_and_Herzegovina (25. oktobra 2007).

Wikipedia (2008a): *Contact Group (Balkans)*. Dostopno na http://en.wikipedia.org/wiki/Contact_Group (6. januarja 2008).

Wikipedia (2008b): *Bosnia and Herzegovina*. Dostopno na http://en.wikipedia.org/wiki/Bosnia_and_Herzegovina (12. januarja 2008).

Wikipedia (2008c): *Dayton Agreement*. Dostopno na http://en.wikipedia.org/wiki/Dayton_Agreement (20. januarja 2008).

Žajdela, Uroš (2006): *Bosna in Hercegovina po Daytonu*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

24sata (2007): *Željko Komšić: »Nerealno je očekivati izmjenu Ustava u ovakvim političkim okolnostima«*. Dostopno na <http://www.24sata.info/9284> (15. januarja 2007).