

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Martin Silič

**Evropeizacija postdaytonske Bosne in Hercegovine: analiza
problematičnosti procesa skozi delovanje Evropske unije in Sveta
Evrope**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Martin Silič

Mentor: red. prof. dr. Zlatko Šabič

**Evropeizacija postdaytonske Bosne in Hercegovine: analiza
problematičnosti procesa skozi delovanje Evropske unije in Sveta
Evrope**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Preživjeli smo rat, preživjet ćemo i mir.

(prijatelj Armin)

U Bosni je kao u basni – sve moguće.

(prijateljica Azra)

Moji noni Lidiji.

Evropeizacija postdaytonske Bosne in Hercegovine: analiza problematičnosti procesa skozi delovanje Evropske unije in Sveta Evrope

V magistrskem delu proučujem vlogo Evropske unije (EU) in Sveta Evrope pri spodbujanju ustavne reforme v Bosni in Hercegovini (BiH), kar umeščam v konceptualni okvir evropeizacije. Dodana vrednost dela kot takega za raziskovalno področje evropeizacije je, prvič, umestitev Sveta Evrope v okvir proučevanja, pri čemer analiza jasno pokaže oddaljitve od konceptualizacije evropeizacije izključno kot EU-izacijo in komplementarnost delovanja teh dveh organizacij pri spodbujanju reforme v BiH. Drugič, identifikacija in poskus pojasnitve problematičnosti procesa evropeizacije v primeru BiH skozi analizo zunanjih in notranjih dejavnikov okolja države, pri čemer 'problematičnost' razumem kot dolgotrajnost in kompleksnost procesa sprejema določenih reform na nacionalni ravni, ki so nujne za napredovanje države pri posameznih fazah približevanja članstvu v EU. V sklepu ugotavljam, da je sodba v primeru Sejdić-Finci tisti ključni element povezovanja pristopov mednarodnih organizacij, ki opredeljuje komplementarno delovanje le-teh pri spodbujanju reforme v BiH. Ob analizi dejavnikov zunanjega in notranjega okolja države – to so stroški sprejema pravila, kredibilnost pogojevanja, legitimnost pravila in pogojevanja ter poistovetenje s skupnostjo evropskih držav, prav tako ugotavljam, da le-ti niso naklonjeni sprejemu pravila na nacionalni ravni, kar botruje problematičnosti procesa evropeizacije. V tem okviru pa je podan tudi razmislek o alternativnih pristopih EU in Sveta Evrope pri spodbujanju ustavne reforme v BiH. Pri tem argumentiram, da bi opolnomočenje in aktivna vključitev civilne družbe v proces sprejema reforme lahko pozitivno učinkovala na proces kot tak.

Ključne besede: evropeizacija, Evropska unija, Svet Evrope, Bosna in Hercegovina, pogojevanje, sodba v primeru Sejdić-Finci.

Europeanization of post-Dayton Bosnia and Herzegovina: analysis of the problematic of the process through the functioning of the European Union and the Council of Europe

In the present master's thesis, I study the role of the European Union (EU) and the Council of Europe in their efforts to enforce the constitutional reform in Bosnia and Herzegovina (BH) within the conceptual framework of Europeanization. I consider the added value of the thesis within the Europeanization study field being twofold; first, the inclusion of Council of Europe within the framework of analysis clearly shows the distancing from conceptualizing Europeanization as strictly EU-ization identifying complementary operations of both organizations in enforcing the reform in BH. Second, the identification and attempt of explaining the problematic of the process of Europeanization in the case of BH through the analysis of the internal and external state environment factors, whereby the 'problematic' of Europeanization is understood as lengthiness and complexity of the process of adoption of reforms on national level that are necessary for the progress of the EU accession process. In the conclusion I confirm that the Sejdić-Finci judgment presents the key element linking both organizations' approaches in their efforts to enforce the adoption of the reform in BH, which defines their complementary operations in this regard. Furthermore, based on the analysis of factors of the internal and external state environment, i.e., costs of rule adoption, credibility of conditionality, legitimacy of rule and conditionality, and the identification with the European community of states, I conclude that those factors are not prone to facilitate the adoption of the reform, which affects the problematic of the process of Europeanization. Moreover, I propose a reflection on the viable alternative approaches of the EU and the Council of Europe. I argue that the empowerment as well as active inclusion of the civil society sector in the process of the reform adoption could positively impact the process as such.

Key words: Europeanization, European Union, Council of Europe, Bosnia and Herzegovina, conditionality, Sejdić-Finci judgment.

KAZALO

I UVOD	9
II EVROPEIZACIJA: KONCEPTUALNI IN TEORETSKI OKVIR.....	12
1 Konceptualizacija evropeizacije	12
1.1 Evropeizacija 'zahod'.....	12
1.2 Evropeizacija 'vzhod'	15
2 Pojasnjevanje učinkov na nacionalni ravni: vzročni mehanizmi	17
2.1 Model zunanje spodbude	20
2.1.1 Kredibilnost pogojevanja	20
2.1.2 Veto akterji in stroški sprejema pravila	22
2.2 Model socialnega učenja.....	23
2.2.1 Legitimnost pravila in pogojevanja	23
2.2.2 Poistovetenje	23
3 Ovrednotenje temeljnih konceptualnih in teoretskih pristopov – primer evropeizacije Bosne in Hercegovine	24
III PROCES VPLIVA EU IN SVETA EVROPE NA POLITIČNE IN INSTITUCIONALNE REFORME BOSNE IN HERCEGOVINE.....	28
4 Prva faza spodbujanja ustavne reforme	29
4.1 Stabilizacijski in pridružitveni proces.....	29
4.2 Članstvo Bosne in Hercegovine v Svetu Evrope	32
5 Druga faza spodbujanja ustavne reforme	34
5.1 Odbor ministrov Sveta Evrope in sodba v primeru Sejdić-Finci.....	35
5.2 Parlamentarna skupščina Sveta Evrope in sodba v primeru Sejdić-Finci.....	36
5.3 Dialog o pristopnem procesu na visoki ravni EU in sodba v primeru Sejdić-Finci ..	38
6 Tretja faza spodbujanja ustavne reforme	41
6.1 Odpoved angažmaja komisarja Füleja	41
6.2 Nov pristop EU	42
IV DEJAVNIKI UČINKOVANJA EVROPSKE UNIJE IN SVETA EVROPE	44
7 Veto akterstvo.....	44
7.1 Notranjepolitično okolje postdaytonske Bosne in Hercegovine.....	44
7.2 Odločevalski proces na državni ravni	45
7.3 Politična elita v Bosni in Hercegovini	48

7.3.1 Implementacija sodbe Sejdić-Finci: strošek sprejema pravila.....	48
7.4 Civilna družba: veto ne-akterstvo	53
7.4.1 Družbenopolitični kontekst razvoja civilne družbe v Bosni in Hercegovini	54
7.4.2 Položaj organizacij civilne družbe v postdaytonski Bosni in Hercegovini.....	55
7.4.3 Vloga organizacij civilne družbe v procesu evropeizacije: primer Sejdić-Finci 57	
8 Analiza kredibilnosti pogojevanja pri uvajanju ustavne reforme	59
8.1 Nezmožnost uresničitve sankcij.....	60
8.2 Nezmožnost zadržanja (vmesnih) nagrad	62
8.3 Mednarodni politični kontekst in (ne)zmožnost uresničitve nagrade – članstvo Bosne in Hercegovine v EU.....	63
9 Legitimnost pravila oziroma pogojevanja	64
9.1 Legitimnost pravila	64
9.1.1 Legitimnost pravila in sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice	66
9.2 Legitimnost pogojevanja: dvojna merila EU?	68
10 Poistovetenje Bosne in Hercegovine s skupnostjo evropskih držav	70
10.1 Dihotomija med balkanskostjo in evropskostjo	70
10.2 Oblikovanje etnonacionalističnih identitet v Bosni in Hercegovini	72
10.3 Javnost Bosne in Hercegovine v 'limbu'	74
V SKLEP.....	76
VI LITERATURA	82
PRILOGA A: INTERVJU S PREDSEDNIKOM ORGANIZACIJE MEĐUNARODNI FORUM BOSNA RUSMIRJEM MAHMUTĆEHAJIĆEM	102
PRILOGA B: INTERVJU Z EVROPSKO POSLANKO TANJO FAJON.....	111
PRILOGA C: INTERVJU Z VELEPOSŁANIKOM, NEKDANJIM STALNIM PREDSTAVNIKOM PRI SVETU EVROPE, DAMJANOM BERGANTOM.....	118
 Kazalo slik in tabel	
Slika 1.1: Področja učinkovanja evropeizacije na nacionalni ravni	15
Slika 2.1: Proces evropeizacije in spremembe na nacionalni ravni	18
Slika 3.1: Proces evropeizacije v okviru širitve EU na Zahodni Balkan – problematičnost procesa v primeru BiH.....	27
Tabela 7.1: Strankarska zastopanost v spodnjem domu Parlamentarne skupščine BiH.....	47

Tabela 7.2: Strankarska zastopanost v zgornjem domu Parlamentarne skupščine BiH	47
Slika 7.1: Kantoni FBiH glede na etnično strukturo s predlaganima volilnima območjema ..	52
Tabela 9.1: Nerazrešeni primeri pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (2011).....	69
Tabela V.1: Prikaz verjetnosti sprejema pravila glede na oceno dejavnikov v okviru posameznih modelov pojasnjevanja sprememb na nacionalni ravni	78

Seznam kratic

ACIPS – *Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne post-diplomske studije Univerziteta u Sarajevu*

BiH – Bosna in Hercegovina

CSO – organizacija civilne družbe (*civil society organization*)

DNS – *Demokratski narodni savez*

DNZ BiH – *Demokratska Narodna Zajednica Bosne i Hercegovine*

EKČP – Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

ESČP – Evropsko sodišče za človekove pravice

ESI – *European Stability Initiative*

EU – Evropska unija

FBiH – Federacija Bosne in Hercegovine

HDZ BiH – *Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine*

HDZ 1990 – *Hrvatska demokratska zajednica 1990*

HLDAP – Dialog o pristopnem procesu EU na visoki ravni

HSP BiH – *Hrvatska stranka prava Bosne i Hercegovine*

IPA – Instrument za predpristopno pomoč (*Instrument for Pre-Accession Assistance*)

NSRzB – *Narodna stranka Radom za boljitak*

NVO – nevladna organizacija

PDP RS – *Partija demokratskog progresa Republike Srpske*

RS – Republika Srpska

SAA – Sporazum o stabilizaciji in pridruževanju (*Stabilization and Association Agreement*)

SAP – Stabilizacijski in pridružitevni proces (*Stabilization and Association Process*)

SBB BiH – *Savez za bolju budućnost Bosne i Hercegovine*

SDA – *Stranka demokratske akcije*

SDP BiH – *Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine*

SDS – *Srpska demokratska stranka*

SFRJ – Socialistična federativna republika Jugoslavija

SNSD – *Savez nezavisnih socijaldemokrata*

SVE – Srednja in Vzhodna Evropa

ZDA – Združene države Amerike

I UVOD

Problematičnost evropeizacije v primeru Bosne in Hercegovine (BiH) razumem kot dolgotrajnost in kompleksnost procesa sprejema določenih reform na nacionalni ravni, ki so nujne za napredovanje države pri posameznih fazah približevanja članstvu v Evropski uniji (EU).¹ Pri spodbujanju ključnih reform s strani EU se je v določenih primerih izkazalo, da ta klasični tehnokratski mehanizem pogojevanja, ki ga je le-ta uspešno izvajala v času širitve na območje držav Srednje in Vzhodne Evrope (SVE) (Schimmelfennig in drugi 2005; Phinnemore 2013, 31), v primeru BiH ni učinkovit, pri čemer 'učinkovitost' razumem kot uspešno prilagoditev procesov, javnih politik in institucij na nacionalni ravni novim praksam, normam, pravilom in postopkom, ki so inherentni del evropskega sistema vladanja (Olsen v Börzel in Risse 2003, 63). Predpostavka, da je predvideno članstvo v EU dovolj prepričljiv razlog za politično elito, da sprejme stroške političnih in gospodarskih reform (Tzifakis 2012, 131), v primeru BiH ne nujno zdrži.

Če koncepta evropeizacije z analitičnega vidika ne razumemo izključno kot 'EU-izacijo', tj. prilagajanje na nacionalni ravni kot zgolj posledica vpliva EU (Vink in Graziano 2008, 11), se s tem odpira priložnost za osredotočenje tudi na vlogo drugih mednarodnih organizacij v tem procesu. Demokratizacija državne ureditve in s tem povezane reforme, ki jih mora država sprejeti, so temeljni pogoj za članstvo v EU. Toda demokratizacije se država ne 'uči' samo skozi prizmo EU, ampak tudi na podlagi izkušenj delovanja v drugih mednarodnih organizacijah. Še zlasti ko gre za vprašanja demokracije in človekovih pravic, je delovanje Sveta Evrope v tem kontekstu vredno posebne pozornosti.

Relevantnost magistrskega dela je opredeljena skozi vsaj dva segmenta: (a) aktualnost teme v luči razmer v državah Zahodnega Balkana,² ki imajo vselej pomembne implikacije za stabilnost in varnost evropske skupnosti držav, na kar nakazuje med drugim tudi ponovna angažiranost ključnih držav EU na področju spodbujanja procesa evropske integracije

¹ Ta vidik zamejenosti procesa v kontekstu BiH obravnavajo na primer Brljavac (2011a), Džihic in Wieser (2011), Tzifakis (2012), Bărbulescu in Troncotă (2013).

² Čeprav ni dokumenta, ki bi formalno opredeljeval termin 'Zahodni Balkan', je iz končne deklaracije vrha EU in držav Zahodnega Balkana v Solunu leta 2003 možno razbrati, da termin obsega Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Srbijo, Makedonijo, Črno goro, Albanijo in Kosovo (v skladu z resolucijo Varnostnega sveta 1244) (Evropski svet 2003).

omenjenih držav, še zlasti BiH;³ (b) dodano vrednost, ki jo predstavlja naloga za raziskovalno področje evropeizacije, prvič, s prikazom komplementarnega delovanja EU in Sveta Evrope pri spodbujanju reform na nacionalni ravni, in drugič, z identifikacijo problematičnosti omenjenega procesa v primeru BiH.

Cilj pričujoče magistrske naloge je aplicirati primer BiH na obstoječe konceptualne in teoretske okvire evropeizacije, jih na ta način ovrednotiti in s tem ustvariti prispevek k teoriji in empiriji znotraj tega raziskovalnega področja, pri čemer bo v ospredju identifikacija komplementarnega delovanja EU in Sveta Evrope v procesu evropeizacije kot tudi pojasnjevanje problematičnosti omenjenega procesa. V tej luči bo naloga iskala odgovor na sledeča raziskovalna vprašanja:

- i. *kako EU in Svet Evrope vplivata na politične in institucionalne reforme oz. spremembe v BiH?*
- ii. *v katerih okoliščinah je tak vpliv učinkovit oziroma neučinkovit?*

Glede na vsebino, ki bo obravnavana v nalogi, bom pozornost namenil kritičnemu ovrednotenju pristopa EU in Sveta Evrope k spodbujanju reform na nacionalni ravni. Ob tem me zanima naslednje:

- iii. *ali bi v primeru BiH bila možna alternativa tovrstnemu pogojevanju?*

V prvem delu naloge bom s pomočjo zgodovinsko-razvojne analize ter z analizo in interpretacijo sekundarnih virov predstavil konceptualni in teoretski okvir. Izhajal bom iz temeljne literature o evropeizaciji, ki obravnava ta proces v dveh specifičnih kontekstih – evropeizacija kot faza študij evropskih integracij (Green Cowles in drugi 2001; Börzel 2002; Featherstone in Radaelli 2003; Radaelli 2004; Caporaso 2008)⁴ in kot proces v okviru širitve EU na območje držav SVE (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005a; Grabbe 2006).⁵ Konceptualna in teoretska izhodišča obstoječe literature o evropeizaciji bom ovrednotil in apliciral na kontekst evropeizacije držav Zahodnega Balkana s fokusom na BiH.

³ Gre za konferenco na visoki ravni, ki se je odvila konec avgusta 2014 v Berlinu in ki so se je udeležili predsedniki vlad, zunanji ministri in ministri za gospodarstvo držav Zahodnega Balkana, Slovenije, Avstrije, Francije kot tudi predstavniki Evropske komisije (Federal Foreign Office 2014). Kmalu po tem sta Velika Britanija in Nemčija predložili skupno iniciativo za spodbuditev napredovanja BiH v procesu približevanja članstvu v EU (Jukić 2014a). Ta iniciativa je bila decembra 2014 tudi formalno podprta s strani Sveta za zunanje zadeve EU (Jukić 2014b).

⁴ Slednjo Héritier (2005, 199) opredeli kot evropeizacija 'zahod' (*Europeanization 'West'*), pri čemer je osrednji fokus na evropeizaciji obstoječih držav članic EU.

⁵ Slednjo Héritier (2005, 199) opredeli kot evropeizacija 'vzhod' (*Europeanization 'East'*), pri čemer je osrednji fokus na evropeizaciji držav pristopnic oziroma kandidatk za članstvo v EU.

Drugi in tretji del naloge bosta posvečena, prvič, analizi pristopa mednarodnih organizacij (EU in Sveta Evrope) pri spodbujanju demokratičnih reform v BiH in drugič, pojasnjevanju okoliščin oz. dejavnikov, ki učinkovitost tovrstnih pristopov oziroma mehanizmov zamejujejo. Raziskovanje bo utemeljeno na študiji primera evropeizacije institucij političnega sistema oz. Predsedstva in Parlamentarne skupščine BiH. Bolj natančno, magistrsko delo se bo posebej posvetilo sodbi v primeru Sejdić-Finci (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009). Tak pristop utemljujem z naslednjim. Prvič, sodba predstavlja povezovalni element med EU in Svetom Evrope in s tem komplementarnost delovanja teh dveh organizacij, ki je v teoriji razumljeno kot vzporedno oz. dodatno pogojevanje (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 15). V tem delu naloge bo poudarjeno, kje točno se vidijo povezave med organizacijama, ki opredeljujejo komplementarno delovanje le-teh.

Drugič, študija primera evropeizacije institucij političnega sistema s poudarkom na sodbi Sejdić-Finci bo prav tako v določeni meri izhodišče za analizo dejavnikov, za katere menim, da botrujejo problematičnosti procesa evropeizacije BiH, čemur se bom posvetil v tretjem delu naloge. Pri analizi dejavnikov si bom pomagal tudi z metodo strukturiranega intervjuja. Le-ta je bil opravljen z evropsko poslanko Tanjo Fajon, nekdanjim stalnim predstavnikom Republike Slovenije pri Svetu Evrope, veleposlanikom Damjanom Bergantom, in Rusmirjem Mahmutćehajićem, predsednikom nevladne organizacije Mednarodni forum Bosna (*Međunarodni forum Bosna*).⁶

Četrti, zaključni del, bo namenjen sklepnim ugotovitvam glede komplementarnega delovanja EU in Sveta Evrope v okviru procesa evropeizacije kot tudi razumevanju problematičnosti tega procesa v primeru BiH. Nazadnje se bom posvetil kritičnemu razmisleku glede pristopa omenjenih mednarodnih organizacij v procesu evropeizacije BiH, pri čemer bom izhajal iz primera pogojevanja z implementacijo sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v primeru Sejdić-Finci.

⁶ Mednarodni forum Bosna je organizacija civilne družbe, katere primarni cilj je spodbujanje in razvoj kritičnega pogleda na družbeni pluralizem v BiH (Mahmutćehajić 2010).

II EVROPEIZACIJA: KONCEPTUALNI IN TEORETSKI OKVIR

1 Konceptualizacija evropeizacije

Evropeizacija je relativno mlad koncept,⁷ za katerega v znanstveni literaturi obstaja vrsta razprav o njegovem pomenu (Green Cowles in drugi 2001; Börzel 2002; Olsen 2002; Featherstone in Radaelli 2003; Radaelli 2004; Radaelli in Pasquier 2008). Kot pravita Fink Hafner in Lajh (2005, 18), »/.../ v politološki literaturi ni moč najti enotne opredelitve evropeizacije, temveč je ta opredeljena različno in brez jasnih meja«. S tem v zvezi Radaelli trdi, da ni koncept evropeizacije tisti, ki pojasnjuje, temveč tisti, ki mora biti pojasnjen (2004, 2). V literaturi o evropeizaciji je torej možno zaslediti širše ali ožje zastavljene opredelitve koncepta za opisovanje »/.../ sprememb različnih pojavov in procesov, praviloma na nacionalni in subnacionalni, deloma pa tudi na nadnacionalni ravni« (Fink Hafner in Lajh 2005, 19).

1.1 Evropeizacija 'zahod'

Caporaso (2008, 28) razume evropeizacijo kot tretjo generacijo študij evropskih integracij. Prva generacija se osredotoča na premik sposobnosti reševanja problemov z nacionalne na nadnacionalno raven; druga se osredotoča na proces oblikovanja politik na nadnacionalni ravni, tj. v okviru na novo vzpostavljenih institucij EU; in tretja, pojmovana kot 'evropeizacija', na učinkovanje tega procesa, ki je posledica prve in druge faze, nazaj na raven držav članic EU (Caporaso 2008, 28). Bulmer (2008, 47) na podoben način, s poenostavitvijo Olsenove tipologije,⁸ loči dve temeljni oziroma splošni razumevanji evropeizacije: kot vzpostavljanje institucionalne zmogljivosti na evropski ravni ter kot prenos javnih politik,

⁷ Če odmislimo maksimalistično pojmovanje koncepta evropeizacije, tj. kot zgodovinski proces in predmet kulturne raznolikosti, se ta pojem v smislu institucionalnega prilaganja ter kot proces prilagajanja, oblikovanja in izvajanja javnih politik v znanstveni politološki literaturi pojavi šele v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja (Featherstone in Radaelli 2003, 5–6; Fink Hafner in Lajh 2005, 17).

⁸ Olsen (Bulmer 2008, 47) izpostavi pet različnih procesov, ki jih razume pod pojmom 'evropeizacija', pri čemer je klasifikacija povezana izključno z delovanjem EU. Evropeizacijo razume kot: (1) spremembo zunanjih meja. Najbolj nazoren primer je širitev politik (*policies*), pravil, institucionalnih pogojev in vrednot na nove države članice (primer širitve EU leta 2004); (2) razvoj institucij na evropski ravni. Pri tem se osredotoča na razvoj vladnih zmogljivosti EU z implikacijami, ki jih ima le-ta na zamejitve in priložnosti za politične akterje na nacionalni ravni; (3) »prodiranje ustanov EU in postopkov odločanja v nacionalne in subnacionalne sisteme vladanja« (povzeto po Fink Hafner in Lajh (2005, 19)); (4) 'izvoz' oblik politične organiziranosti onkraj meja evropskega kontinenta; (5) projekt političnega poenotenja na ravni EU (Bulmer 2008, 47).

institucionalnih ureditev, pravil, prepričanj in norm z evropske ravni na raven držav članic EU (prav tam).

Na tej točki je torej potreben razmislek o razmejitvi med analitičnim področjem evropske integracije in evropeizacije (Fink Hafner in Lajh 2005, 20). Kot meni Radaelli (2003, 33), če gre pri teorijah evropske integracije za ontološko raven proučevanja, pri čemer je v ospredju razumevanje vzrokov povezovanja držav na nadnacionalni ravni, gre pri evropeizaciji za poontološki vidik proučevanja posledic tega povezovanja na nacionalno raven.⁹ Evropske integracije so torej »predpogoj obstoja procesa evropeizacije« (Fink Hafner in Lajh 2005, 18).

Ob pomiku s širšega pojmovanja k ožjemu bi omenil definicijo, ki jo predlaga Radaelli (2003, 28–30). Avtor utemelji pojmovanje evropeizacije na osnovi Ladrechove definicije kot ene izmed prvih in temeljnih opredelitev koncepta v literaturi o evropskem povezovanju (Fink Hafner in Lajh 2005, 19). Koncept evropeizacije se po njegovih besedah nanaša na »proces (a) oblikovanja, (b) širjenja in (c) institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javnopolitičnih paradigem, slogov, načinov delovanja ter deljenih prepričanj in norm, ki so najprej opredeljene in utrjene na ravni EU, nato pa vključene v logiko nacionalnega diskurza, identitet, političnih struktur in javnih politik« (Radaelli 2003, 30; 2004, 3). Omenjena definicija predstavlja primerno izhodišče za nadaljnje premisleke o konceptu kot takem.

Prvič, gre za vprašanje smeri vpliva. Če je iz predstavljene definicije razvidno, kot pravita Fink Hafner in Lajh (2005, 20), da se avtor osredotoči na »proučevanje evropeizacije od zgoraj navzdol (*top-down*), tj. vpliv nadnacionalne ravni (EU) na (sub)nacionalne institucionalne strukture, procese in javne politike« (prav tam), Börzelova (2002, 193–194) na primer slednjo razume kot dvosmerni proces, ki kot tak deluje hkrati od spodaj navzgor (*bottom-up*) in od zgoraj navzdol (*top-down*). V prvem primeru, ki ga Börzelova (prav tam) opredeli tudi kot *uploading*, gre za razvoj evropskih institucij kot sklop novih norm, pravil in praks. V drugem primeru, ki ga avtorica (prav tam) opredeli kot (*downloading*), pa gre za učinkovanje teh novih institucij na politične strukture in procese držav članic EU. Vlade

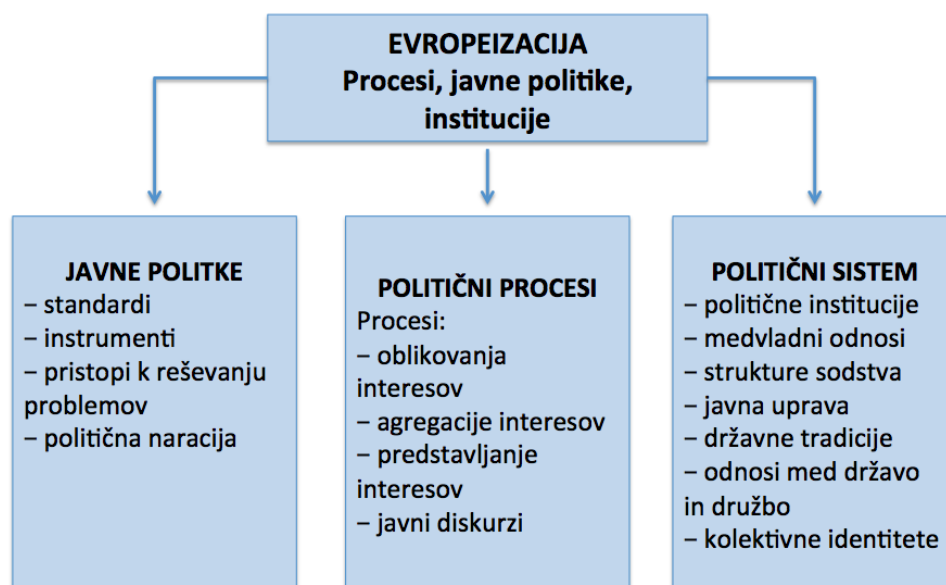
⁹ Podobnega mnenja je tudi Grabbe (2006, 47), ki v svojem delu o analizi transformativne moči EU na primerih pristopnega procesa držav SVE predlaga razlikovanje med procesom, ki vodi do oblikovanja določenih politik na ravni oz. znotraj EU, ter vplivom teh politik na nacionalno raven držav SVE.

držav članic EU na eni strani oblikujejo evropske politike (kolikor je to možno, počnejo v skladu s svojimi preferencami), hkrati pa se le-tim tudi prilagajajo (prav tam). Na ta način, kot pravi Bulmer (2008, 48), Börzelova namreč konceptualno poveže dimenzijo evropske integracije z evropeizacijo.

Drugič, gre za vprašanje EU kot osrednjega akterja v razpravi o evropeizaciji, upoštevajoč izhodišče, da ta mednarodna organizacija daje omenjenemu raziskovalnemu področju bolj sistematičen, konkretniji in strukturiran pomen (Anastasakis 2005, 78). Celo do te mere, da je evropeizacija pogostokrat razumljena kot 'EU-izacija' (Radaelli 2003, 27; Grabbe 2006, 5; Vink in Graziano 2008, 13), pri čemer ima EU edinstveno vlogo pri vplivu na države kandidatke skozi pristopni proces in izpolnjevanje obveznosti v okviru tega procesa ter sprejemanju norm, politik in institucionalnih modelov EU (Grabbe 2006, 5, 40). V tej luči je evropeizacija načeloma vezana na izključno proučevanje EU, ki s svojimi pravili in normami učinkuje na nacionalno raven že obstoječih držav članic (Radaelli 2004, 2; Graziano in Vink 2008). Radaellijeva, kot tudi ostali poskusi definicije koncepta evropeizacije (Risse in drugi 2001, 3; Ladrech v Fink Hafner in Lajh 2005, 19–20; Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 7; Olsen v Bulmer 2008, 47), postavljajo v ospredje 'pravila EU' kot tista, ki so prenesena na nacionalno raven. Ta pravila pa so v večini primerov del *acquis communautaire* (Fink Hafner in Lajh 2005, 24; Grabbe 2006, 4).

Tretjič, kar se tiče področij učinkovanja evropeizacije na nacionalni ravni, Börzel in Risse (2003, 59–63) ter Radaelli (2003, 34–36) predlagajo precej podrobno in podobno klasifikacijo. Tako na primer Börzel in Risse (prav tam) omenjata učinkovanje evropeizacije na politične procese (*politics*), javne politike (*policies*) in politične sisteme (*polity*) (Slika 1.1).

Slika 1.1: Področja učinkovanja evropeizacije na nacionalni ravni



Vir: Börzel in Risse (2003, 60).

Sicer pa raziskovalno področje evropeizacije ni omejeno zgolj na proučevanje procesov na ravni držav članic EU, temveč zajema tudi države kandidatke za članstvo. Proces širitve EU na območje držav SVE v obdobju po razpadu Sovjetske zveze, kar Grabbe (2006, 40) označi kot 'vrnitev k Evropi', spodbudi razvoj novih teoretskih pristopov k proučevanju evropeizacije in seveda ponudi širok obseg empiričnih izkustev v okviru pristopnega procesa držav kandidatk (Lippert in drugi 2001; Schimmelfennig in Sedelmeier 2005a; Grabbe 2006). Določene predpostavke, ki predstavljajo osrednji del literature o evropeizaciji 'zahod', je v tem okviru potrebno ponovno osmisliti.

1.2 Evropeizacija 'vzhod'

Pri raziskovanju evropeizacije držav SVE, kar razumem kot evropeizacijo 'vzhod', ostaja analitični okvir utemeljen na pristopih, ki so značilni za temeljno literaturo o evropeizaciji, obravnavano v predhodnem poglavju. Ne glede na to, kot izpostavi Grabbe (2006, 39–40), obstajata dve večji razliki v primeru proučevanja evropeizacije držav SVE. Prvič, pri vzhodni širitvi je agenda EU bila precej širša in je kot taka presegala okvir *acqui*-ja, saj je bilo članstvo za razliko od prejšnjih držav pristopnic pogojeno tudi z izpolnjevanjem političnih in

ekonomskih kriterijev.¹⁰ V začetnem obdobju pokomunistične tranzicije držav SVE je EU spodbujala reforme na nacionalni ravni s t. i. 'demokratskim pogojevanjem' (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005c, 211–212). Omenjene reforme so bile vezane na temeljna načela EU, norme človekovih pravic in liberalne demokracije, tj. na pravila, ki ne predstavljajo zgolj temeljnih okvirjev EU, temveč celotne 'zahodne mednarodne skupnosti' (prav tam). Institucionalno in javnopolitično prilagajanje standardom EU se na ta način pogosto povezuje s procesi demokratizacije, liberalizacije in privatizacije (Hix in Goetz v Fink Hafner in Lajh 2005, 30). EU v posocialističnem obdobju nastopi namreč kot pomemben katalizator demokratske tranzicije s spodbujanjem demokratskega razvoja, spoštovanja človekovih pravic in odpiranja političnega sistema (Grabbe v Fink Hafner in Lajh 2005, 30).

Drugič, vezano na omenjeno paradigmo demokratskega pogojevanja, je potrebno izpostaviti politični kontekst, v katerem razmerje moči med EU in takratnimi državami članicami (EU-15) ni bilo enako razmerju moči med EU in državami kandidatkami (širitev EU od 2004 dalje). Kot pravi Grabbe (2006, 40), je mehanizem pogojevanja omogočil EU bolj prisilne vzvode vpliva na procese oblikovanja politik držav SVE v primerjavi z vplivom, ki ga je EU imela na obstoječe države članice. Odnos med EU in državami kandidatkami je predstavljal jasno asimetrijo soodvisnosti in vir moči. EU je gospodarsko šibkejšim državam nudila vse ugodnosti, še zlasti v obliki napredovanja pristopnega procesa, tehnične in finančne pomoči ter trgovinskih odnosov. Države kandidatke so imele izjemno majhen obseg pogajalske moči, hkrati pa je med politično elito načeloma vladal očiten interes in želja po članstvu v EU. Prav ta asimetrija soodvisnosti je EU omogočila postavljanje pravil igre pri pogojevanju v okviru pristopnega procesa (prav tam, 52).

Tretjič, s tem ko se mehanizem pogojevanja implementira skozi pristopni proces EU, postane le-ta pomemben element pri študiju evropeizacije v kontekstu širitve EU, kar pokažejo v svojem delu Lippert in drugi (2001). Avtorji v okviru pristopnega procesa identificirajo pet faz vpliva evropeizacije v državah pristopnicah (Lippert in drugi v Fink Hafner in Lajh 2005, 31). Kot predfazo evropeizacije razumejo neodvisnost, institucionalno izgradnjo, obdobje demokratske tranzicije in demokratske konsolidacije, pri čemer se vzpostavljajo prvi stiki

¹⁰ Gre za t. i. kopenhavnske kriterije, na osnovi katerih bi naj država, ki si prizadeva za članstvo v EU, med drugim dosegla stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokratska načela, vladavino prava, človekove pravice ter spoštovanje in zaščito pravic manjšin (Grabbe 2006, 10). Kriteriji so bili opredeljeni v okviru odločitev Evropskega sveta sprejetih na zasedanju v Kopenhavnu leta 1993 (Evropski svet 1993, 13).

med državami kandidatkami in EU. Prva faza obsega podpis pridružitvenega sporazuma, v drugi poteka institucionalna prilagoditev, tretja obsega pogajanja na področju javnih politik, četrta faza pa polnopravno članstvo (prav tam). V teh posameznih fazah EU izvaja svojo transformativno moč (Grabbe 2006). Glede na to, da gre v tem primeru za asimetrično razmerje moči med EU in državami SVE, ki so bile v tem času v pokomunistični tranziciji (Grabbe 2006, 4), je v tem kontekstu govora o evropeizaciji kot enosmernem procesu. Države kandidatke, kot pravita Fink Hafner in Lajh (2005, 24–25), so bile namreč v večini primerov »/.../ izvzete iz procesa prenosa svojih preferenc na raven EU /.../«, tako da je prilagajanje potekalo izključno enosmerno, tj. od zgoraj navzdol.

Ne glede na predstavljene razlike med evropeizacijo, pojmovano v okviru obstoječih držav članic EU (evropeizacija 'zahod') in držav kandidatk, tj. v kontekstu širitve (evropeizacija 'vzhod'),¹¹ in upoštevajoč poskuse definicije koncepta, lahko z gotovostjo trdimo, da je osrednja kategorija zanimanja in fokus raziskovalnega področja evropeizacije učinek nadnacionalne ravni na spremembe na nacionalni ravni. To je tudi širše sprejeti konsenz med posameznimi avtorji (Risse in drugi 2001, 1; Radaelli 2003, 30; Radaelli 2004, 3–4; Fink Hafner in Lajh 2005, 20; Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 7; Grabbe 2006, 47; Radaelli in Pasquier 2008, 37). Pri tem pa je potrebno pojasniti okoliščine oziroma pogoje, pod katerimi lahko pričakujemo spremembe na nacionalni ravni v kontekstu evropeizacije (Börzel in Risse 2003, 58).

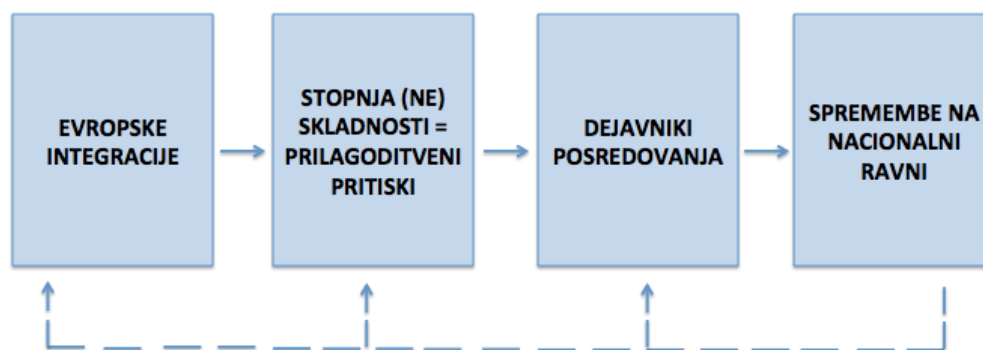
2 Pojasnjevanje učinkov na nacionalni ravni: vzročni mehanizmi

Za pojasnjevanje prilagajanja oziroma sprememb na nacionalni ravni Risse in drugi (2001, 6–12) predlagajo izhodiščni model, po katerem proces evropskih integracij povzroči obstoj (ne)skladnosti (*goodness of fit*) med pravili EU ter nacionalnim institucionalnim okvirom, pravili ali postopki. Stopnja neskladnosti (oziroma skladnosti) implicira t. i. 'prilagoditvene pritiske' (*adaptationnal pressures*), ki določajo obseg zahtevanega prilagajanja in sprememb domačih institucij, da bi bile v skladu z normativnim okvirom EU. Dalje, v primeru visoke stopnje prilagoditvenih pritiskov je prisotnost oziroma odsotnost 'dejavnikov posredovanja' (*mediating factors*) ključna za razumevanje pričakovanih sprememb na nacionalni ravni.

¹¹ Tukaj bi omenil, da predstavljena primerjava med konceptualizacijo evropeizacije držav članic EU in držav kandidatk še zdaleč ni izčrpna, vendar so omenjene razlike posebej relevantne za pričujočo analizo. O podrobnejši primerjavi pišeta Héritier (2005, 203–209) in Grabbe (2006, 39–55).

Slednji so tako aktersko kot strukturno opredeljeni (prav tam). Potrebna sta torej dva temeljna pogoja za pojav sprememb na nacionalni ravni v okviru proučevanja procesa evropeizacije: prvič, neskladnost med nadnacionalno in nacionalno ravno; drugič, obstoj dejavnikov posredovanja. Slika 2.1 prikazuje omenjeni mehanizem učinkovanja in hkrati ponazarja razumevanje koncepta evropeizacije.¹²

Slika 2.1: Proces evropeizacije in spremembe na nacionalni ravni



Vir: Risse in drugi (2001, 6) ter Risse in drugi v Caporaso (2008, 28).

Vpliv omenjenih dejavnikov posredovanja na nacionalno raven je utemeljen na osnovi racionalističnega in sociološkega institucionalizma oziroma 'logiki posledičnosti' (*'logic of consequences'*) (March in Olsen v Börzel v Börzel in Risse 2003, 63) in 'logiki primernosti' (*'logic of appropriateness'*) (prav tam, 65). V skladu s prvim pristopom in logiko posledičnosti je delovanje akterjev razumljeno kot racionalno, ciljno usmerjeno in načrtno. Akterji sledijo instrumentalni racionalnosti pri maksimizaciji moči in blagostanja z optimizacijo med stroški in koristmi, ki so posledica neke strateške odločitve (Börzel in Risse 2003, 63).

V skladu z drugim pristopom in logiko primernosti je delovanje akterjev odvisno od kolektivnega razumevanja primerne, tj. družbeno sprejemljivega vedenja znotraj dane strukture pravil. To kolektivno razumevanje pomenov vpliva na način, kako akterji opredeljujejo svoje cilje in kaj potemtakem dojemajo kot 'racionalno' delovanje.

¹² Pri tem avtorji razumejo evropeizacijo kot »pojav in razvoj različnih struktur vladanja na evropski ravni, ki imajo učinek na domače strukture držav članic. Te strukture vladanja lahko razumemo kot politično institucionalizacijo, tj. razvoj formalnih in neformalnih pravil, postopkov, norm in praks, ki vodijo politiko na evropski, nacionalni in subnacionalni ravni« (Risse in drugi 2001, 3). Čeprav se avtorji strinjajo, da vzročni proces poteka v obe smeri, tj. da tudi aktivnosti na nacionalni ravni učinkujejo na evropsko raven in seveda obratno, se za namen raziskovanja omejujejo zgolj na učinke procesa na nacionalni ravni (prav tam, 4).

Maksimizacijo subjektivnih interesov akterjev nadomesti njihovo prizadevanje za izpolnitev družbenih pričakovanj (Börzel in Risse 2003, 65–66), kar se odraža v statusu, ugledu in prestižu, ki ga dotična država uživa doma in v mednarodni skupnosti (Schimmelfennig in drugi 2006, 7).

Dejavniki posredovanja v okviru študija evropeizacije držav članic so omejeni zgolj na nacionalno raven. Börzel in Risse (2003, 64–68) omenjata štiri tovrstne dejavnike posredovanja, ki kot taki olajšujejo prilagajanje nacionalne ravni normativnim okvirom EU. Pri razumevanju sprememb na nacionalni ravni kot proces porazdelitve sredstev (racionalistični institucionalizem) sta to 'veto točke' v okviru državne institucionalne strukture in obstoječe formalne institucije, ki nacionalnim akterjem zagotavljajo materialna in idejna sredstva za izkoristek evropskih priložnosti in spodbujanje prilagajanja na nacionalni ravni. Pri razumevanju sprememb na nacionalni ravni kot proces socializacije in učenja (sociološki institucionalizem) avtorja izpostavita vlogo posrednikov, ki s spodbujanjem norm ustvarjajo pritisk na nacionalne politične odločevalce (epistemske skupnosti, zagovorniške skupine), in vlogo politične kulture ter ostalih neformalnih institucij (kolektivno razumevanje primerne vedenja, ki vidno vpliva na načine odziva domačih akterjev na pritiske evropeizacije) (prav tam).

Pri proučevanju evropeizacije v kontekstu širitve EU pa pride do pomembnega premika s t. i. političnim pogojevanjem (*political conditionality*) kot osrednjim mehanizmom EU za izvajanje transformativne moči in spodbujanje sprememb na nacionalni ravni (Schimmelfennig in drugi 2005, 29; Grabbe 2006, 7). Pogojevanje lahko razumemo kot uvajanje pravil na osnovi nagrajevanja (*reinforcement by reward*), kaznovanja (*reinforcement by punishment*) in dodatne podpore (*reinforcement by support*). Kljub temu na osnovi analize vpliva evropskih organizacij na socializacijo držav SVE Schimmelfennig in drugi (2006, 37) menijo, da se mehanizem vpliva najpogosteje manifestira v obliki uvajanja pravil na osnovi nagrajevanja. Gre za strategijo materialne spodbude, pri čemer EU zastavi sprejem liberalnih demokratičnih norm kot politični pogoj za članstvo in ostale oprijemljive nagrade. V primeru, ko država ni naklonjena sprejemu pravila, EU enostavno te nagrade zadrži. Le-te so lahko v obliki finančne, tehnične pomoči in institucionalnih vezi, tj. trgovinskih sporazumov, pridružitvenih sporazumov in ne nazadnje članstva (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005, 10; Schimmelfennig in drugi 2006, 7). EU načeloma ne zagotavlja dodatne materialne podpore ciljnim vladam v primeru, da le-te ne izpolnijo svojih obveznosti, vendar jih kljub temu

spodbuja in poziva naj zadostijo predvidenim kriterijem, da bodo na ta način upravičene do predvidenih nagrad (Schimmelfennig in drugi 2006, 36–38).

Zgoraj omenjena stopnja (ne)skladnosti med pravilom EU in nacionalno ureditvijo implicira *status quo* in ravnotežje med tema dvema ravnema. Pogojevanje kot tako pa omogoči premik tega ravnotežja z uvedbo spodbud k prilagoditvi nacionalne ureditve pravilom EU (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 11). V tem okviru, z izhodiščem v pristopih racionalnega in sociološkega institucionalizma, Schimmelfennig in Sedelmeier (2005, 8–20) predstavita dva modela za pojasnjevanje sprememb na nacionalni ravni v kontekstu evropeizacije. V skladu z modelom zunanje spodbude (*external incentives model*), ki je utemeljen na predpostavkah racionalističnega institucionalizma in logiki posledičnosti, bo vlada sprejela pravilo, če koristi nagrad EU presegajo stroške sprejema tega pravila (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 10, 12). To razmerje stroškov in koristi pa je odvisno od dveh dejavnikov: kredibilnosti pogojevanja in vloge veto akterjev (*veto players*) (prav tam, 12–17).

Model socialnega učenja (*social learning model*), z izhodiščem v premisah sociološkega institucionalizma, se opira na logiko primernosti (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 6, 9–10). Po tem modelu bo vlada sprejela pravilo, če je prepričana v primernost oziroma ustreznost le-tega. EU namreč predstavlja formalno organizacijo evropske mednarodne skupnosti, za katero je značilna specifična kolektivna identiteta in specifičen sklop skupnih vrednot in norm. Pri tem je potrebno vzeti v obzir moč prepričevanja EU, ki je odvisna od sledečih dejavnikov: legitimnosti pravila in pogojevanja ter poistovetenja (*identification*) ciljne države s skupnostjo držav članic dotičnih mednarodnih organizacij, ki taka pravila zagovarjajo (prav tam, 18–20).

Na osnovi teoretskega modela, ki ga predlagata Schimmelfennig in Sedelmeier (2005a), bodo v naslednjih podpoglavjih podrobneje predstavljeni omenjeni dejavniki kot neodvisne spremenljivke, ki v okviru teh dveh modelov botrujejo verjetnosti sprejema pravila na nacionalni ravni kot odvisni spremenljivki.

2.1 Model zunanje spodbude

2.1.1 Kredibilnost pogojevanja

Kot predstavljeno v zgornjem poglavju, je pogojevanje tisti instrument mednarodnih organizacij, s katerim le-te vplivajo na spremembe na nacionalni ravni. Učinkovitost tovrstnega pogojevanja pa je odvisna od ravni kredibilnosti le-tega. Kredibilnost pogojevanja se kaže v sposobnosti akterja, ki upravlja s pogojevanjem, da zadrži predvidene nagrade in ima s takim dejanjem najmanj ali nikakršnih stroškov. Po drugi strani je realizacija nagrad manj verjetna, če slednje presegajo zmogljivosti akterja, ki jih obljublja. Večji kot je strošek realizacije nagrad, manjša je tudi verjetnost, da bo taka nagrada za določeno državo dejansko izpolnjena (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 14).

Kredibilnost pogojevanja je odvisna tudi od odločenosti oz. jasnosti pogojev (pravil) ter obsega in hitrosti nagrajevanja. Če so pravila dovolj jasna, to olajša vladam razumevanje, kaj je potrebno storiti, da bodo slednje upravičene do nagrad. Države pri tem prav tako ne morejo manipulirati s sprejemom pravila na način, ki bi bil izključno v njihovo korist, oz. se sprejemu pravila popolnoma izogniti. Po drugi strani pa odločenost in jasnost pravila onemogoči manipulacijo mednarodnih akterjev v zvezi z zadržanjem nagrade, v primeru da je nejasno, ali je država s sprejetjem pravila dejansko izpolnila zahtevane pogoje (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 12).

Spodbuda za sprejetje pravila je odvisna od predvidenega časovnega obdobja za uresničitev nagrajevanja. Večji kot je ta časovni razpon, v katerem bi predvidoma država morala biti upravičena do nagrade, manjša je volja države za sprejetje pravil. Če razumemo članstvo kot končno nagrado, ki je v samem pristopnem procesu lahko časovno precej oddaljena, je izjemno pomembna vloga t. i. vmesnih nagrad (*intermediary rewards*) znotraj samega predpristopnega procesa. To je podpis sporazumov o trgovanju in sodelovanju, pridružitvenih sporazumov, predpristopna pomoč ter vključitev v predpristopna pogajanja (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 13).

Ne nazadnje lahko pogojevanje pridobi kredibilnost, ko drugi mednarodni akterji pogojujejo svoje nagrajevanje na osnovi izpolnitve taiste obveznosti, ki jih ima določena država v okviru pogojevanja prvotnega mednarodnega akterja (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 15). Avtorja (prav tam) tovrstno pogojevanje v kontekstu EU opredelita kot vzporedno oziroma dodatno pogojevanje. V obdobju vzhodne širitve je tovrstni pristop bil nekako ustaljena praksa. Tako so politični pogoji EU bili vezani na priporočila in zahteve ostalih evropskih organizacij, kot sta na primer Svet Evrope in Organizacija za varnost in sodelovanje v

Evropi, katerih področje delovanja je najbolj neposredno povezano s problematiko človekovih pravic in pravic manjšin v državah SVE (Schimmelfennig in drugi 2005, 33).

2.1.2 Veto akterji in stroški sprejema pravila

Sprejetje zastavljenih pravil v okviru pogojevanja je odvisno od obsega in porazdelitve političnih stroškov med akterji na nacionalni ravni. Glede na to, da morajo biti pravila EU sprejeta in implementirana s strani vladne strukture, Schimmelfennig in Sedelmeier (2005b, 16) le-to obravnavata kot osrednjega veto akterja. Učinkovitost pogojevanja je odvisna od preferenc vladne strukture, pri čemer bo še zlasti obseg stroškov v smislu izgube politične moči vladnih akterjev vplival na to, ali bodo slednji te pogoje sprejeli ali zavrnili. Ti stroški so uravnoteženi z nagradami, vendar ni nujno, da bodo vsi veto akterji imeli korist od teh nagrad in da bodo te koristi dejansko presegle stroške sprejema pravila (prav tam).

Stroški v smislu izgube politične moči se večajo, bolj kot pogojevanje negativno vpliva na varnost in celovitost države, izvor vladne moči ter osrednje politične prakse ohranjanja moči. Na področju človekovih pravic in demokracije bodo ti stroški znatno višji, še zlasti če se vladajoča elita poslužuje avtoritarnih sredstev za ohranitev moči, če pričakuje, da bodo pravice manjšin spodbudile separatistične težnje ali omogočile manjšinskim političnim strankam vodilno vlogo v domačem političnem prostoru (Schimmelfennig in drugi 2005, 31–32).

Ne nazadnje Schimmelfennig in drugi (2005, 31) v kontekstu držav SVE obravnavajo vladne strukture kot osrednje veto akterje na osnovi dveh predpostavk. Prvič, na splošno velja predpostavka, da je število veto akterjev v državah SVE majhno. Oblikovanje političnih strank poteka od zgoraj navzdol, le-te so slabo ukoreninjene v družbi in družbenih organizacijah, njihov obstoj je odvisen od državnih sredstev. Industrijski odnosi temeljijo večinoma na državnem korporativizmu, v več primerih tudi klientelističnih in patrimonialnih omrežjih. V takih okoliščinah je na primer težko pričakovati razvoj aktivne civilne družbe v smislu kredibilnega veto akterja. Drugič, liberalna demokratična pravila, ki so uvedena skozi pogojevanje, imajo večji učinek na omejevanje avtonomije in moči vladnih kot pa struktur civilne družbe (prav tam).

2.2 Model socialnega učenja

2.2.1 Legitimnost pravila in pogojevanja

Tukaj je v ospredju narava pravil ter proces, prek katerega so ta pravila oblikovana in nato prenesena na ciljne države. Prvič, legitimnost pravila se krepi glede na to, koliko je slednje vezano na konstitutivne vrednote in norme skupnosti držav ter glede na transparentnost procesa oblikovanja le-tega. Države nečlanice ponavadi ne sodelujejo pri procesu oblikovanja pravil, zato so le-ta lahko razumljena kot zunanje vsiljevanje (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 18).

Drugič, izrednega pomena je sam način komunikacije in procesa prenosa pravila z nadnacionalne na nacionalno raven (Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 18). Pomembno je, ali zunanji akterji od države zgolj zahtevajo sprejem določenega pravila ali pa se slednji dejansko angažirajo v samem procesu prenosa, upoštevajoč specifične skrbi in potrebe pri interpretaciji in uvedbi pravil na nacionalni ravni. Tak pristop vsekakor ublaži percepcijo o tujem vsiljevanju in na ta način poveča tudi kredibilnost samega pravila (Checkel v Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 19).

Tretjič, legitimnost pravila je večja predvsem takrat, ko je slednje konsistentno spoštovano in implementirano tudi med ostalimi državami, ki že imajo status članice v dotični mednarodni organizaciji, ki zagovarja tovrstna pravila. V tej luči so pravila liberalne demokracije in človekovih pravic načeloma širše sprejeta in spoštovana, kar botruje večji legitimnosti le-teh (Schimmelfennig in drugi 2006, 59–60). Izjema pa so manjšinske pravice, za razliko od pravil individualne nediskriminacije, ki niso del klasičnega seznama človekovih pravic zahodnih demokracij in prav tako ne del *acquis communautaire* ter kot take niso sprejete in spoštovane s strani vseh omenjenih držav (DeWitte v Schimmelfennig in drugi 2006, 60; European Stability Initiative 2013b, 6).

2.2.2 Poistovetenje

Sprejem pravila bo odvisen od tega, koliko je identiteta države nečlanice (na ravni vladnih oblasti in družbe) skladna s kolektivno identiteto, normami in vrednotami skupnosti držav, s katero se države nečlanice želijo poistovetiti in si prizadevajo za formalno članstvo v le-tej (Checkel v Schimmelfennig in Sedelmeier 2005b, 19; Subotic 2011, 309).

Kot pravi Subotic (2011, 309), v državah, kjer je evropska identiteta široko razširjena družbena vrednota, bodo kratkoročni stroški evropeizacije – politični, ekonomski in družbeni – sprejemljivejši, saj ima pridobitev statusa 'evropske' države lahko pomembne dolgoročne, tako politične kot ekonomske implikacije, za dotično državo. EU je na primer jasno opredelila svojo politično identiteto z oblikovanjem predpristopnih, t. i. koebenhavskih kriterijev tržnega gospodarstva, demokracije in človekovih pravic, pri čemer prav ta konstitutivna pravila opredeljujejo pojem 'evropske' države (prav tam, 312).

3 Ovrednotenje temeljnih konceptualnih in teoretskih pristopov – primer evropeizacije Bosne in Hercegovine

V pričujoči nalogi bom izhajal iz predstavljenih konceptualnih in teoretskih okvirov, ki so značilni tako za proučevanje evropeizacije 'zahod' kot evropeizacije 'vzhod'. Pri proučevanju evropeizacije BiH bom ta proces razumel v okviru nekoliko bolj splošne definicije, tj. kot »/.../ proces učinkovanja nadnacionalne ravni na (sub)nacionalne strukture in postopke odločanja« (Fink Hafner in Lajh 2005, 20). V skladu z Radaellijevo definicijo me bo zanimala predvsem širitev in institucionalizacija formalnih pravil na nacionalni ravni oziroma vpliv tega procesa na nacionalne politične strukture, tj. ustanove političnega sistema.

Evropeizacijo bom obravnaval v kontekstu širitve EU na Zahodni Balkan oziroma pristopnega procesa držav k EU, znotraj katerega lahko identificiramo posamezne faze evropeizacije, izhajajoč iz modela, obravnavanega v predhodnih poglavjih, ki ga predlagajo Lippert in drugi (2001). Fokus analize bo utemeljen na prehodu med omenjeno predfazo evropeizacije, predvsem demokratično tranzicijo in konsolidacijo, ter začetnimi fazami pristopnega procesa (podpis pridružitvenega sporazuma).

Znotraj tega me bo zanimalo demokratično pogojevanje in vpliv na reforme na nacionalni ravni z uvajanjem pravil, ki presegajo *acquis communautaire* in so dejansko temeljna pravila širše evropske skupnosti držav. Čeprav Schimmelfennig in Sedelmeier (2005b, 7) zastavita teoretski okvir raziskovanja evropeizacije tako, da slednjo razumeta kot »proces, v okviru katerega države sprejemajo pravila EU«, v sklepnem delu vseeno poudarita, da je demokratično pogojevanje EU neposredno vezano na delovanje tudi ostalih mednarodnih organizacij evropske skupnosti držav, kot je na primer Svet Evrope, ki spodbujajo demokratizacijo in demokratično konsolidacijo držav v tranziciji (Schimmelfennig in

Sedelmeier 2005c, 212). Avtorja namreč menita, da se z demokratičnim pogojevanjem ustvarijo politični temelji, ki omogočijo nadaljnje faze pristopnega procesa in prenos bolj specifičnih pravil EU, ki so del *acquis communautaire* (prav tam).

Kot poudarjata Lajh in Krašovec (2007, 77), je še zlasti za evropeizacijo BiH značilno, da »EU ne nastopa kot edini institucionalni mentor, vendar je ta vloga v rokah širše mednarodne skupnosti«. S tem v zvezi menim, da je pri proučevanju tega vidika evropeizacije BiH smiselno vključiti v analitični okvir tudi vlogo Sveta Evrope, kar implicira, da evropeizacije ne bom razumel kot EU-izacije in vloge EU v tem procesu kot *a priori* edinstvenega akterja. Demokratizacija in z le-to povezan razvoj ter varstvo človekovih pravic in svoboščin je namreč temeljno področje delovanja te mednarodne organizacije, ki ima kot normodajalec v primerjavi z ostalimi mednarodnimi organizacijami najbolj dodelan obseg kodifikacije človekovih pravic in mehanizmov za implementacijo le-teh (Ribičič v Benoît-Rohmer in Klebes 2006, 15). Pri tem se bom osredotočil torej na identifikacijo komplementarnega delovanja obeh organizacij v okviru procesa evropeizacije BiH, ki ima teoretsko osnovo v specifični razsežnosti prej omenjenega vzporednega oz. dodatnega pogojevanja EU. Vezano na to EU razumem kot gospodarsko in normativno silo, kar pomeni, da lahko razpolaga z materialnimi sredstvi prisile kot tudi s sredstvi prepričevanja pri spodbujanju reform na nacionalni ravni. Svet Evrope pa razumem kot normativno silo, ki razpolaga predvsem s sredstvi in mehanizmi prepričevanja (Ribičič v Benoît-Rohmer in Klebes 2006, 13; Schimmelfennig in drugi 2006, 7).

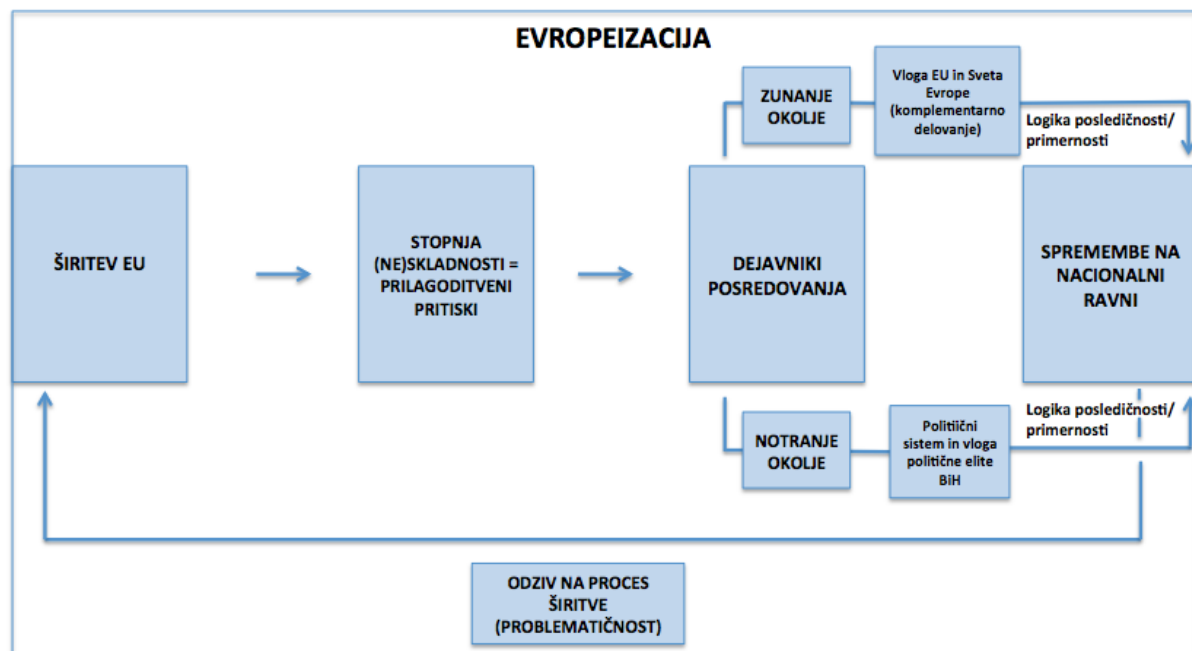
Pri analizi učinkovanja evropeizacije bom izhajal iz temeljnih premis racionalističnega in sociološkega institucionalizma. V okviru teh izhodišč bom proučeval, prvič, pristop EU in Sveta Evrope k spodbujanju sprejema potrebnih reform v BiH, in drugič, okoliščine oziroma dejavnike notranjega in zunanjega okolja, ki botrujejo problematičnosti procesa evropeizacije. Pri tem bom obravnaval dejavnike, kot so pogojevanje, razmerje med stroški in koristi veto akterjev, legitimnost pravila in pogojevanja ter poistovetenje kot neodvisne spremenljivke, sprejem pravila pa kot odvisno spremenljivko.

Z obravnavo vidika problematičnosti evropeizacije v primeru BiH bom razumevanje tega koncepta osmisлил kot dvosmerni proces. Sicer, kot izpostavljeno v predhodnih poglavjih, teorija pojmuje evropeizacijo v kontekstu držav kandidatk in procesa širitve EU kot enosmeren proces od zgoraj navzdol, pri čemer asimetričnost razmerij moči med državami

(potencialnimi) kandidatkami in EU implicira dejstvo, da bodo slednje večinoma prenašale oziroma prevzemale politike in pravila z nadnacionalne ravni v okvir struktur na nacionalni ravni. Ne glede na to pa empirični del naloge pokaže neko dodatno razsežnost dvosmernega procesa evropeizacije. Čeprav države kandidatke in potencialne kandidatke z območja Zahodnega Balkana načeloma nimajo zmogljivosti neposrednega učinkovanja na vsebino politik in pravil, ki bodo prenesena z nadnacionalne ravni v organizacijsko logiko delovanja na nacionalni ravni, lahko specifičnost dejavnikov notranjepolitičnega okolja držav v regiji posredno vpliva na sam proces prenosa pravil. Kot meni Anastasakis (2005, 83), je moč EU pri uvajanju pravil v regiji na prvi pogled res da neomejena, vendar je slednja primorana določene kriterije in pogoje prilagajati specifičnostim teh držav. Prav ta vidik se pokaže na primeru BiH.

V pričujoči nalogi bom koncept evropeizacije razumel torej v kontekstu širitve EU. Le-ta sproži neskladje med nadnacionalno in nacionalno ravnjo, kar implicira določeno stopnjo prilagoditvenih pritiskov. Pri tem se dejavniki posredovanja manifestirajo v zunanjem okolju – komplementarno delovanje osrednjih akterjev evropeizacije, mednarodnih organizacij, kot so EU in Svet Evrope, ter notranjem okolju države, ki je podvržena procesu evropeizacije. Slednji vplivajo na uspešnost oz. neuspešnost sprejema pravila na nacionalni ravni. V primeru da do teh sprememb ne pride, kot bo pokazano na primeru BiH, se zgodi povratni odziv z nacionalne ravni nazaj na proces širitve EU. Ta specifični vidik dvosmernosti procesa evropeizacije pa opredeljuje problematičnost le-te. Vidik problematičnosti evropeizacije bom razumel kot neuspešnost sprejema pravila na nacionalni ravni, kar se posledično odraža v spremembi strategije pogojevanja, hkrati pa vpliva na počasnost (Tzifakis 2012) in omejenost (Bărbulescu in Troncotă 2013) procesa kot takega. Slika 3.1 ponazarja zapisano.

Slika 3.1: Proces evropeizacije v okviru širitve EU na Zahodni Balkan – problematičnost procesa v primeru BiH



Vir: Prirejeno po Risse in drugi (2001, 6); Börzel in Risse (2003, 69); Risse in drugi v Caporaso (2008, 28).

III PROCES VPLIVA EU IN SVETA EVROPE NA POLITIČNE IN INSTITUCIONALNE REFORME BOSNE IN HERCEGOVINE

Cilj pričujočega dela naloge je preučiti, kako EU in Svet Evrope vplivata na politične in institucionalne reforme v BiH ter hkrati identificirati njuno komplementarno delovanje na tem področju. Pristop EU in Sveta Evrope ter njuno delovanje v procesu evropeizacije bom identificiral na osnovi proučevanja procesa spodbujanja ustavne reforme, ki sem ga ločil v tri faze.

V prvi fazi, ki jo lahko opredelimo tudi kot predfazo procesa spodbujanja ustavne reforme, so vidni določeni zametki komplementarnega delovanja EU in Sveta Evrope, ki so umeščeni v kontekst pričetka demokratizacije BiH v okviru Stabilizacijskega in pridružitvenega procesa (*Stabilization and Association Process – SAP*) držav Zahodnega Balkana, in članstva BiH v Svetu Evrope.

Druga faza najbolj jasno determinira komplementarno delovanje EU in Sveta Evrope skozi prizmo dodatnega oz. vzporednega pogojevanja EU ob objavi sodbe v primeru Sejdić-Finci leta 2009. Omenjena sodba postane temeljni stik in glavna referenčna točka, ki daje poglobljeno vsebino prizadevanjem EU in Sveta Evrope pri spodbujanju ustavne reforme. V obdobju od objave sodbe leta 2009 pa do konca leta 2014, ko EU spremeni strategijo pogojevanja, so prizadevanja EU in Sveta Evrope pri spodbujanju ustavne reforme najbolj intenzivna, komplementarnost delovanja teh dveh organizacij pa najbolj očitna.

Tretja faza spodbujanja ustavne reforme predstavlja neke vrste epilog intenzivnim prizadevanjem omenjenih mednarodnih organizacij. Komplementarnost delovanja pa se vidi predvsem v tem, da se je intenzivnost naporov po spremembi strategije EU zmanjšala tako pri eni kot pri drugi organizaciji. Prav ta sprememba strategije EU pa je na nek način tudi indikator, ki opredeljuje to organizacijo kot precej bolj fleksibilnega predvsem pa vodilnega strateškega akterja v procesu spodbujanja sprememb na nacionalni ravni za razliko od Sveta Evrope, ki po neuspelem poskusu uveljavljanje pravila s sankcijami, svoj pristop utemeljuje na več ali manj ustaljenih postopkih.

Skozi omenjene faze je razvidno, da je pri spodbujanju reforme na nacionalni ravni EU načeloma tisti akter, ki razpolaga s konkretnimi, bolj oprijemljivimi, materialnimi sredstvi oz.

mehanizmi uvajanja sprememb na nacionalni ravni, Svet Evrope pa ima vlogo akterja, ki usmerja oz. daje vsebino tem spremembam ter uporablja mehanizme prepričevanja pri spodbujanju reforme. Kot bo pokazano, EU skozi vse tri faze dejansko uporablja kombinacijo treh mehanizmov spodbujanja reforme – uvajanje pravil na osnovi nagrajevanja, podpore in kaznovanja.

Skozi prizmo dodatnega oz. vzporednega pogojevanja EU se v ta okvir vključuje tudi Svet Evrope, ki v proces prispeva svoje mehanizme prepričevanja in opozarjanja. Ne glede na to pa bo skozi analizo pokazano, da so tudi pri tem lahko izjeme. V drugi fazi spodbujanja ustavne reforme so nakazani poskusi, da bi se tudi Svet Evrope poslužil bolj represivnih sredstev spodbujanja reforme, pri čemer gre za t. i. uveljavljanje reforme s kaznovanjem oz. sankcijami. Tukaj bi izpostavil, da je tak pristop Sveta Evrope nakazan v času, ko so prizadevanja ene in druge organizacije za uvedbo ustavne reforme na vrhuncu in da je le-ta dejansko sledil sicer neformalni pobudi EU. Ravno ta situacija nakazuje med drugim določen vidik komplementarnosti delovanja EU in Sveta Evrope pri spodbujanju reforme na nacionalni ravni, ki bo, kot rečeno, prav tako fokus pričujoče analize.

4 Prva faza spodbujanja ustavne reforme

4.1 Stabilizacijski in pridružitveni proces

Konec devetdesetih let Evropski svet nakaže pripravljenost EU glede približevanja in popolno vključitev držav Zahodnega Balkana v njene strukture, pri čemer je nujno izpolnjevanje predpristopnih kriterijev za napredovanje tega procesa (Phinnemore 2013, 22). Gre za politične in ekonomske pogoje, t. i. koebenhavnske kriterije, na osnovi katerih bi naj država, ki si prizadeva za članstvo v EU, med drugim dosegla stabilnost institucij, ki zagotavljajo spoštovanje demokratičnih načel, vladavino prava, človekove pravice ter spoštovanje in zaščito pravic manjšin (Evropski svet 1993, 13). V ta namen leta 1999 EU razvije SAP kot osrednjo dolgoročno strategijo EU s ciljem pripraviti države Zahodnega Balkana na izpolnjevanje omenjenih kriterijev in spodbuditi demokratično tranzicijo le-teh skozi korenite nacionalne reforme utemeljene na evropskih vrednotah in strukturah. Na ta način bi se najprej dosegla stabilizacija pokonfliktnih držav, s čimer bi se ustvarili pogoji za nadaljnjo integracijo z EU (Brljavac 2011a, 97; Phinnemore 2013, 22).

Ob vrhu EU v Solunu junija 2003 šefi držav članic in vodje držav Zahodnega Balkana sprejmejo konsenz o skupni deklaraciji, pri čemer EU potrdi nedvoumno podporo evropski perspektivi omenjenih držav. S tem je podano izhodišče za širok nabor konkretnih ukrepov, iniciativ in mehanizmov za integracijo teh držav, SAP pa je formalno potrjen kot temeljni politični pristop (Bărbulescu in Troncotă 2013, 79; Prifti 2013, 13–15). Osrednji del SAP, kot pravita Bărbulescu in Troncotă (2013, 70), je Sporazum o stabilizaciji in pridruževanju (*Stabilization and Association Agreement – SAA*), oblikovan po vzoru Evropskih sporazumov o pridružitvi (*Europe Agreements*). Le-ta predstavlja formalni pogodbeni okvir za implementacijo omenjenega procesa ter opredelitev daljnosežnih odnosov med članicami EU in državami Zahodnega Balkana (Bărbulescu in Troncotă 2013, 71; Phinnemore 2013, 24).

Novembra 2003 je Evropska komisija objavila Študijo izvedljivosti (*Feasibility Study*), dokument, v katerem ocenjuje pripravljenost BiH na pričetek pogajanj za sklenitev SAA (Evropska komisija 2003). Tukaj so opazni začetki komplementarnega delovanja EU in Sveta Evrope. Evropska komisija namreč med prioritete, ki bi jih morala BiH izpolniti v letu 2004, izpostavi nujnost spoštovanja obveznosti na področju demokracije in človekovih pravic, h katerim se je BiH zavezala s članstvom v Svetu Evrope (prav tam, 40).¹³ Poleg tega Študija izvedljivosti omenja tudi Evropska partnerstva (*European Partnerships*), s katerimi bi se podrobneje opredelilo srednje- in dolgoročne prioritete, ki jih mora BiH izpolniti, če želi napredovati v pristopnem procesu (prav tam, 39).¹⁴

Z BiH so bila sklenjena tri Evropska partnerstva – v letu 2004, 2006 in 2008. V odločitvi Sveta EU iz leta 2006 o načelih, prioritetah in pogojih vključenih v Evropsko partnerstvo z BiH je kot kratkoročna prioriteta navedena naslednja politična zahteva: »sprememba volilne zakonodaje glede članov Predsedstva BiH in delegatov v Domu narodov na način, da se zagotovi popolno skladnost z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in popristopnimi obveznostmi Sveta Evrope« (Svet EU 2006b). Februarja 2008 je sklenjeno novo Evropsko

¹³ Ob pristopu BiH k Svetu Evrope je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope namreč podala mnenje, v katerem med drugim izpostavi, da se BiH, ob pomoči Beneške komisije (*European Commission for Democracy Through Law – Venice Commission*), v obdobju enega leta zavezuje pregledati volilno zakonodajo in le-to po potrebi spremeniti v skladu z standardi Sveta Evrope (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2002, odst. 15).

¹⁴ Oblikovanje Evropskih partnerstev je bilo predvideno v dokumentu Solunska agenda za Zahodni Balkan: približevanje evropskim integracijam, sprejetim v okviru deklaracije ob vrhu EU v Solunu leta 2003. Le-ta bi naj služila kot sredstvo za okrepitev in realizacijo evropske perspektive držav Zahodnega Balkana v okviru SAP, kot kontrolni seznam (*checklist*) za merjenje napredka ter opredelitev smernic za finančno pomoč EU (t. i. *Community Assistance*) (Svet EU 2003, 14).

partnerstvo z BiH, v katerem je določena taista zahteva glede spremembe volilne zakonodaje (Svet EU 2008).

Oba omenjena dokumenta določata, da je finančna pomoč državam Zahodnega Balkana v okviru SAP (*Community assistance*) pogojena z nadaljnjim napredovanjem pri izpolnjevanju kopenhavnskih kriterijev kot tudi omenjenih specifičnih prednostnih nalog Evropskega partnerstva (Svet EU 2006b, 2008). Kot je določeno, lahko Svet EU na predlog Evropske komisije v primeru, da država ne izpolni zahtevanih pogojev, ta finančna sredstva zamrzne (Svet EU 2006a, 21. čl.). EU je namreč v okviru programa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*) za obdobje od 2000 do 2006 ter s programom IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) za obdobje od 2007 do 2013 zagotovila državam znotraj SAP, in s tem tudi BiH, tehnično-finančno pomoč pri spodbujanju omenjenih reform (Evropska komisija 2003, 5; 2009, 6).

Kot navaja poročilo Evropske komisije o napredku za leto 2008, je BiH dosegla napredovanje na področju štirih ključnih prioritet,¹⁵ ki sta jih Evropska komisija in Svet EU v okviru Evropskih partnerstev zastavila kot pogoj za zaključek pogajanj za SAA, zato je leta bil junija 2008 odprt za podpis (Evropska komisija 2008, 5). Ustavne reforme ni bilo med omejenimi ključnimi prioritetami (Svet EU, 2008). Tako je BiH, kljub obstoju diskriminatornih ustavnih določil, vstopila v nadaljnjo fazo pristopnega procesa.

Iz predstavljenega je razvidno, da je EU v tem obdobju pričela uporabljati svoje mehanizme pogojevanja z uvajanjem pravil na osnovi nagrajevanja. Pri tem je pogojevala vmesne nagrade – napredovanje v okviru posameznih faz pristopnega procesa in finančno podporo, z uresničevanjem določenih obveznosti, ki jih je BiH imela v okviru pristopnega procesa. Vendar sprejem ustavne reforme, ki je v središču mojega proučevanja, ni bil v tej fazi nikoli konkretno izpostavljen kot pogoj za uresničitev katerekoli od omenjenih nagrad. V istem obdobju prične s spodbujanjem ustavne reforme tudi Svet Evrope, ki pa se poslužuje mehanizmov prepričevanja in opozarjanja. Vloga Sveta Evrope v tej začetni fazi bo predstavljena v nadaljevanju.

¹⁵ Te prioritete so bile implementacija policijske reforme v skladu s sporazumom o prestrukturiranju policije, sprejetim oktobra 2005, popolno sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo, sprejem in implementacija zakonodaje o javni radioteleviziji, razvoj zakonodajnega okvira in administrativnih zmogljivosti za ustrezno implementacijo SAA (Evropska komisija 2008, 5).

4.2 Članstvo Bosne in Hercegovine v Svetu Evrope

Če je demokratizacija BiH eden izmed temeljnih ciljev v okviru SAP, je članstvo te države v Svetu Evrope ključno dejanje na poti k realizaciji tega cilja. Ob pristopu BiH k Svetu Evrope je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope podala mnenje, v katerem naloži BiH določene obveznosti, ki jih je država kot članica te organizacije dolžna izpolniti (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2002, odst. 15). S tem je bila BiH podvržena nadzornemu mehanizmu Parlamentarne skupščine Sveta Evrope za nove države članice, ki ga izvaja Odbor za spoštovanje obveznosti in zavez držav članic Sveta Evrope (*Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)* – Nadzorni odbor). Kot omenjeno, se je BiH v času enega leta od pristopa k Svetu Evrope zavezala pregledati volilno zakonodajo in jo spremeniti v skladu s standardi Sveta Evrope, če bi bilo to potrebno. V svojih resolucijah je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (2004a, 2006, 2008) na osnovi poročil Nadzornega odbora periodično opozarjala na diskriminatorna ustavna določila glede kandidature za člana Predsedstva BiH in volitev v Dom narodov ter na nujnost sprejema reform, ki bi omenjena ustavna določila uskladila s pravnim okvirom Sveta Evrope.

V tem procesu spodbujanja ustavne reforme je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope tesno sodelovala in usklajevala svoj pristop z Beneško komisijo (*European Commission for Democracy Through Law – Venice Commission*). Kot menita Džihic in Wieser (2011, 1815), je k odprtju razprave glede potrebnih ustavnih reform, ki so bile v okviru SAP vsaj posredno podprte z zahtevami EU po funkcionalnih državnih institucijah (Evropska komisija 2003, 40), pomembno prispevalo mnenje Beneške komisije, podano marca 2005 na zahtevo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope (2004b, odst. 13). Beneška komisija je ob podrobni analizi notranjepolitičnih okoliščin in na le-teh osnovanih ustavnih pravilih o delovanju državnih organov zaključila, da »se zdi mogoče oblikovati volilni sistem, ki bi omogočal politično predstavništvo pripadnikom različnih narodnih in etničnih skupnosti, vendar obenem ne bi bil v nasprotju z mednarodnimi standardi«. Pri tem je Beneška komisija predstavila nekaj konkretnih predlogov ustavnih reform Predsedstva BiH in Doma narodov (Beneška komisija 2005, odst. 74–77, 80).

Kot pravita Džihic in Wieser (2011, 1815), je na osnovi tega mnenja nekdanji namestnik Visokega predstavnika BiH, Donald Hays, v naslednjem letu pripravil iniciativo za paket

ustavnih reform, t. i. Aprilski paket (*April package*). V okviru teh pogajanj za ustavno reformo so se glavne politične stranke v BiH uspele uskladiti glede nekaj predlogov, ki so se nanašali na volitve članov Predsedstva BiH in delegatov v Domu narodov, na katere je Beneška komisija podala mnenje (Beneška komisija 2006a, 2006b). Rezultat pogajanj med voditelji glavnih političnih strank, ob podpori Združenih držav Amerike (ZDA) in priporočilih Beneške komisije, je bil politični dogovor glede ustavnih reform, ki so ga posredovali dalje Parlamentarni skupščini BiH. Le-ta je paket reform zavrnila, za dvotretjinsko večino sta zmanjkala le dva glasova (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2006).

Po neuspelem poskusu ustavnih reform in izvedbi parlamentarnih in predsedniških volitev v BiH leta 2006, ki niso bile v skladu z določili iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v svojih resolucijah nadaljevala s pozivom politikom v BiH k obnovitvi dialoga za spremembo Ustave BiH v tesnem sodelovanju z Beneško komisijo, s čimer bi se odpravila ustavna diskriminacija določenih pripadnikov narodnih oz. etničnih manjšin (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2006, odst. 20; 2008, odst. 8). Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je svoje napore v tej smeri nadaljevala s ciljem doseči ustavno reformo pred naslednjimi volitvami, ki so bile predvidene v oktobru 2010. V tej luči je prišlo do dveh novih iniciativ za implementacijo ustavne reforme – proces Prud leta 2008 in proces Butmir leta 2009 (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2010c, odst. 17).

Proces Prud je bil osnovan na lokalni iniciativi voditeljev treh političnih strank (SDA, SNSD, HDZ BiH), s katero so se pričele razprave o možnostih ustavne reforme. Čeprav je bilo v okviru razprav sprejetih nekaj političnih dogovorov na deklarativni ravni, do konkretne realizacije le-teh ni prišlo (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2010c, odst. 18–19). Neuspeh procesa Prud, kot navajajo poročevalci Nadzornega odbora za BiH (prav tam, odst. 19), je vzbudil dvome glede zmožnosti implementacije predlogov ustavnih reform v okviru iniciative, ki temelji zgolj na prizadevanjih lokalne politike. V tej luči, kot navaja poročilo Nadzornega odbora (prav tam), so v letu 2009 sledila posvetovanja med eksperti ZDA in EU za oblikovanje osnutka novega paketa reform v okviru procesa Butmir.¹⁶

¹⁶ Na čelu tega procesa so bili Carl Bildt, švedski zunanji minister, ki je v pogovorih zastopal EU, Jim Steinberg, namestnik ministra za zunanje zadeve ZDA, ter Olli Rehn, evropski komisar za širitev (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2010c, odst. 20).

Proces Butmir je bil izjemnega pomena za razpravo o ustavnih reformah, ki bi odpravile diskriminatorna določila glede volitev. Predlogi ustavnih amandmajev so bili osnovani na predstavljenih ekspertnih mnenjih Beneške komisije, pri čemer so nekatera bila že vključena v predloge v sklopu Aprilskega paketa reform (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2010c, odst. 21, 26). Od sklenitve Daytonskega sporazuma je bil to prvi poskus skupnega usklajevanja in spodbude pogovorov o konkretnih predlogih glede reforme državnih struktur med vodilnimi politiki BiH na pobudo EU in ZDA (prav tam, odst. 20). Vendar se je tudi ta poskus, kot tretji v vrsti pri poskusih uvedbe nujnih ustavnih reform, izkazal kot neuspešen. Večina takratnih vodilnih političnih strank je namreč predloge, ki so bili na mizi, zavrnila (prav tam, odst. 30).

Na osnovi zapisanega je možno zaključiti, da je Svet Evrope, še zlasti z delom Beneške komisije, odigral pomembno vlogo pri konkretizaciji vsebine ustavne reforme, ki je ne nazadnje predstavljala ključni element v okviru omenjenih procesov spodbujanja ustavne reforme, del katerih je seveda bila tudi EU. To pa spet nakazuje na določen vidik komplementarnosti delovanja obeh organizacij pri uvajanju pravil na nacionalni ravni.

5 Druga faza spodbujanja ustavne reforme

Decembra 2009 Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) izda sodbo v primeru Sejdić-Finci proti BiH. Sodba se nanaša na tožbo zoper BiH s strani dveh državljanov BiH, Derva Sejdića in Jakoba Fincija. Tožeči stranki, kot pripadnika romske in judovske etnične skupnosti, na podlagi zakonodaje BiH nista upravičeni do vložitve kandidature za zgornji dom Parlamentarne skupščine BiH (Dom narodov) kot tudi ne za člana Predsedstva države. Sodišče je spoznalo neupravičenost kandidature na volitvah na osnovi etnične pripadnosti kot neskladno z določili iz EKČP in njenimi protokoli.

Bolj natančno, za volitve v Dom narodov je ESČP v sodbi ugotovilo kršitev 14. člena EKČP v povezavi s 3. členom Protokola št. 1 k EKČP (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 67. odst.). 14. člen določa prepoved diskriminacije pri uživanju pravic in svoboščin določenih z EKČP. Ta člen se nato navezuje na omenjen 3. člen Protokola št. 1, ki opredeljuje pravico do svobodnih volitev pri izbiri zakonodajnih teles (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 1.–2., 67. odst.).

V zvezi z neupravičenostjo kandidature za Predsedstvo države je ESČP ugotovilo kršitev 1. člena Protokola št. 12 k EKČP, ki določa splošno prepoved diskriminacije. Po tem členu je »/u/živanje vsake pravice, ki je predvidena z zakonom, /.../ zagotovljeno brez kakršnekoli diskriminacije na katerikoli podlagi /.../« (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 1.–2., 67. odst.).

Kot bo pokazano v nadaljevanju, sodba v primeru Sejdić-Finci predstavlja osrednjo povezavo med EU in Svetom Evrope pri spodbujanju reforme na nacionalni ravni. Le-ta poda natančno artikuliran temelj, na osnovi katerega se spodbuja ustavno reformo. Poleg tega dobi sodba in s tem uvedba reforme dvojno vlogo: a) predstavlja pogoj, ki ga zastavlja EU za napredovanje pristopnega procesa, b) predstavlja obveznost BiH, ki jo mora izpolniti kot članica Sveta Evrope. S tem menim, da pride najbolj do izraza komplementarnost delovanja EU in Sveta Evrope skozi prizmo dodatnega oz. vzporednega pogojevanja EU, ki se pozna predvsem v intenzivnosti prizadevanj obeh organizacij kot tudi neke vrste medinstitucionalnega dialoga glede pristopov k spodbujanju implementacije sodbe. Zanimiv je tudi moment komplementarnosti delovanja, ki nakazuje na pristop Sveta Evrope pri spodbujanju ustavne reforme, ki sicer za organizacijo kot tako ni značilen, tj. uveljavljanje pravila s kaznovanjem.

5.1 Odbor ministrov Sveta Evrope in sodba v primeru Sejdić-Finci

Če je v prvi fazi pri spodbujanju reforme na nacionalni ravni v okviru Sveta Evrope imela pretežno vlogo Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, se v ta okvir, ob objavi sodbe, vključi tudi Odbor ministrov, telo Sveta Evrope na medvladni ravni, kar da dodatno težo prizadevanjem te organizacije pri spodbujanju reforme. Odbor ministrov Sveta Evrope je v okviru nadzora nad implementacijo sodb ESČP namreč sprejel vrsto odločitev v primeru Sejdić-Finci, pri čemer je v dotičnem obdobju le-tega obravnaval na skoraj vsakem zasedanju.¹⁷ V svojih odločitvah Odbor ministrov Sveta Evrope (2010a, 2010b, 2010c, 2011a, 2011b, 2011c, 2012a, 2012b, 2012c, 2012č, 2013a, 2013b, 2013c, 2013č, 2014a, 2014b):

- opozarja na zaveze, ki jih je BiH sprejela s pridobitvijo statusa države članice Sveta Evrope in se nanašajo na spremembo volilne zakonodaje;

¹⁷ Od 22 zasedanj, ki so se zvrstili po objavi sodbe od decembra 2009 do decembra 2014, je Odbor ministrov Sveta Evrope primer Sejdić-Finci obravnaval na kar sedemnajstih zasedanjih (Svet Evrope 2016).

- spodbuja oblasti BiH h konsenzu glede sprejema splošnih meril za implementacijo sodbe;
- vabi državne organe BiH k obveščanju Odbora ministrov Sveta Evrope o razvoju sprejema ukrepov, ki jih je potrebno izvesti za implementacijo sodbe, in glede napredovanja v tem okviru kot tudi k predstavitvi obravnavanih predlogov vključujoč točke o katerih konsenz obstaja in tistih, kjer konsenza ni;
- venomer poziva državne organe BiH, naj v samem procesu sprejemanja ukrepov upoštevajo mnenja Beneške komisije;
- vabi državne organe BiH, naj v celoti izkoristijo pripravljenost Sveta Evrope pri nujenju potrebne pomoči in podpore tudi političnim voditeljem pri naporih in prizadevanjih za implementacijo sodbe.

V odločitvah, sprejetih na 1172. zasedanju 6. junija 2013, Odbor ministrov Sveta Evrope (2013b, odst. 4) posebej poudari, da če bodo volitve oktobra 2014 izvedene na osnovi ustavnega okvira, ki je v nasprotju z določili iz EKČP, bo legitimnost le-teh resno ogrožena, kot tudi kredibilnost bodočih izvoljenih teles. Poleg tega je Odbor ministrov Sveta Evrope (2011č, 2012d, 2013d) predstavljene ponavljajoče se zahteve, spodbude in pozive podkrepil še s sprejemom treh vmesnih resolucij o implementaciji sodbe v primeru Sejdić-Finci.

Kot navaja Odbor ministrov Sveta Evrope v prvi vmesni resoluciji (2011č), je Parlamentarna skupščina BiH oktobra 2011 v odziv na nenehno opominjanje Odbora ministrov Sveta Evrope ustanovila Skupni začasni odbor za implementacijo sodbe Sejdić-Finci (*Joint Interim Committee for the Implementation of the Sejdić and Finci Judgment* – Odbor). Naloga Odbora je bila predstaviti amandmaje k Ustavi BiH do 30. novembra 2011 in amandmaje k zakonu o volitvah do 31. decembra 2011 (prav tam), vendar konsenza ni bilo mogoče doseči (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2012a, odst. 4).

5.2 Parlamentarna skupščina Sveta Evrope in sodba v primeru Sejdić-Finci

V poročilu Nadzornega odbora iz leta 2010 (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2010a) je prvič nakazano, da bi Svet Evrope lahko sprožil sankcije v primeru nesprejetja ustavnih reform. Poročevalci namreč izpostavijo, da bi neuspešnost ustavne reforme pred volitvami 2010 lahko postavila pod vprašaj demokratično legitimnost članov delegacije BiH v

Parlamentarni skupščini Sveta Evrope (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2010, odst. 44–46). Po drugi strani se Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v dikciji resolucije, ki je vezana na omenjeno poročilo Nadzornega odbora, precej oddalji od konkretizacije možnih sankcij. Pri tem zgolj pravi, »/.../ da se Parlamentarna skupščina Sveta Evrope popolnoma zaveda možnih implikacij v primeru neimplementacije sodbe pred volitvami v oktobru 2010, za kar je pripravljena sprejeti potrebna politična merila« (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2010b, odst. 5).

Leta 2012, navezujoč se na poročilo Nadzornega odbora (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2012a), je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope sprejela resolucijo, v kateri pravi, da »v primeru, da BiH ne implementira sodbe v doglednem času pred volitvami v oktobru 2014, opozarja, da bo članstvo le-te pri Svetu Evrope lahko ogroženo« (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2012b, odst. 5).

Leto 2013 je bilo v sklopu prizadevanj Parlamentarne skupščine Sveta Evrope precej dinamično. Komisar za širitev Štefan Füle je ob robu prvega plenarnega zasedanja Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 24. januarja 2013 nagovoril poslance. Poudaril je učinkovito sodelovanje med Evropsko komisijo in Svetom Evrope še zlasti v okviru izpolnjevanja kopenhavskih političnih kriterijev držav kandidat in potencialnih kandidat na področju demokracije, vladavine prava in človekovih pravic, pri čemer je Svet Evrope ključni partner v procesu širitve EU. V tem okviru je komisar Füle posebej izpostavil problem BiH pri zaostajanju v procesu pridruževanja in poudaril ključno vlogo teles Sveta Evrope pri nudenju pomoči oblastem BiH v okviru spodbujanja implementacije sodbe Sejdić-Finci. S tem v zvezi je opozoril, da če bodo volitve v oktobru 2014 izpeljane v okviru trenutnega diskriminatornega ustavnega okvira, bodo le-te obravnavane kot nelegitimne (Evropska komisija 2013č).

Tak diskurz je možno zaslediti v kasnejšem poročilu Nadzornega odbora o delovanju demokratičnih institucij v BiH, pri čemer so bili predlogi glede sankcij za BiH zaradi nespoštovanja obveznosti do Sveta Evrope dosti bolj nazorni. Tukaj je potrebno poudariti, da je poslanka v Evropskem parlamentu, Doris Pack, poročevalka za BiH, maja 2013 predlagala amandma na resolucijo Evropskega parlamenta o razmerah v BiH, s čimer bi Evropski parlament predlagal Svetu Evrope zamrznitev članstva BiH pri tej organizaciji. Razlog za tako oster pristop poslanke je bilo pomanjkanje napredovanja pri implementaciji sodbe in na

splošno pri procesu približevanja BiH članstvu v EU (Evropski parlament 2013). Ta amandma so poslanci Evropskega parlamenta zavrnil (Šarenac 2013).

Kljub zavrnitvi predloga amandmaja pa so poročevalci pri Nadzornem odboru vzeli v zakup možnost zamrznitve članstva BiH. To so namreč storili na sledeči način. V osnutku resolucije Parlamentarne skupščine Sveta Evrope (2013a, odst. 11) je bilo predlagano, da če sodba v primeru Sejdić-Finci ne bo implementirana v doglednem času pred volitvami v oktobru 2014, bo Parlamentarna skupščina Sveta Evrope preučila možnost uvedbe sankcij proti delegaciji BiH, pri čemer ne bi ratificirala poverilnic. Poleg tega, kot zapisano, če ne bo dosežen bistven napredek pri implementaciji sodbe pred volitvami v oktobru 2014, bo Parlamentarna skupščina Sveta Evrope zaprosila Odbor ministrov Sveta Evrope za odložitev/zamrznitev pravice zastopanja BiH v Odboru ministrov Sveta Evrope (prav tam, odst. 12). Sicer pa osnutek resolucije kot tak ni bil sprejet. Poslanci so namreč na ta dva odstavka izglasovali amandmaje, ki niso predvideli nikakršnih tovrstnih sankcij (prav tam 2013b, 2013c). Sprejeto je bilo besedilo v obliki priporočila, v katerem so zgolj omenjene odločitve, sprejete v predhodnih resolucijah (prav tam 2010b, odst. 5; 2012b, odst. 5), in v zadnjem odstavku je dejansko precej ohlapno zaključeno, da »v primeru, da ne bo nikakršnega napredka v smeri implementacije, bo Parlamentarna skupščina Sveta Evrope primorana odločiti o nadaljnjih ukrepih glede njenih odnosov z BiH« (prav tam 2013č, odst. 24).

Na osnovi zapisanega lahko torej zaključim, da si je Svet Evrope v določeni meri, ko so bili napor za implementacijo sodbe in sprejem ustavne reforme na vrhuncu, prizadeval uporabiti tudi mehanizem kaznovanja. Tovrstne namere pa so nedvomno izvirale iz sicer prav tako neuspelega poskusa EU oz. Evropskega parlamenta, ki je v svojih resolucijah nameraval predlagati Svetu Evrope uresničitev tovrstnih sankcij, kar prav tako nakazuje na določen vidik komplementarnosti delovanja obeh organizacij.

5.3 Dialog o pristopnem procesu na visoki ravni EU in sodba v primeru Sejdić-Finci

Vzporedno z napor in prizadevanji teles Sveta Evrope se prične tudi intenzivni angažma EU pri spodbujanju implementacije sodbe. V sklepih Sveta EU z dne 25. junija 2012 je jasno opredeljeno, da je uskladitev ustavnega okvira BiH z določili iz EKČP skozi implementacijo sodbe v primeru Sejdić-Finci ključna prioriteta za BiH in kot taka predstavlja pogoj za nadaljevanje pristopnega procesa (Svet EU 2012). Vezano na to so predstavniki izvršnih

oblasti in vodilnih političnih strank v BiH 27. junija 2012 prisostvovali na lansiranju Dialoga o pristopnem procesu EU na visoki ravni (*High Level Dialogue on the European Union Accession Process* – HLDAP) v Bruslju (prav tam).

Namen HLDAP, pod vodstvom komisarja za širitev Štefana Füleja, je bil zagnati proces, v okviru katerega bi se politikom in državnim oblastem pojasnilo, kaj so konkretne zahteve pristopnega procesa EU v političnem in tehničnem smislu (Evropska komisija 2012, 5). Kot navajajo poročevalci Nadzornega odbora (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2013a, 16), je ta dogodek označil začetek dosti bolj proaktivnega pristopa EU z intenzivnimi olajševalnimi naporji (*intensive facilitation efforts*), v okviru katerih so bili organizirani številni sestanki s predstavniki EU in voditelji političnih strank BiH z namenom olajšati sprejem konsenza glede implementacije sodbe.

Ob lansiranju te nove iniciative so se voditelji političnih strank in predstavniki EU sporazumeli o mapi poti. Le-ta je predvidela predložitev predlogov ustavnih amandmajev Parlamentarni skupščini BiH do 31. avgusta 2012 ter spremembo Ustave BiH do konca novembra istega leta. Dogovorjeno je bilo, da če BiH implementira sodbo v predvidenem časovnem okviru, lahko predloži prošnjo za članstvo v EU še do konca leta 2012. V okviru mape poti so sicer pred Parlamentarno skupščino BiH bili predloženi trije osnutki amandmajev, vendar nobeden od teh ni bil sprejet (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2013a, 16).

27. novembra 2012 je sledilo drugo zasedanje HLDAP. Poleg pogovorov o določenih tehničnih vidikih implementacije sodbe je bilo v sklepnih točkah zasedanja določeno, da se do konca marca 2013 doseže politični sporazum glede implementacije sodbe. Tretje zasedanje je nato bilo predvideno v aprilu 2013. Ker bosanska politika ni dosegla nikakršnega napredka kot dogovorjeno na drugem srečanju, se je komisar Füle odločil to zasedanje odpovedati. Namesto predvidenega srečanja na vrhu je komisar Füle 11. aprila 2013 skupaj s tehničnimi eksperti Sveta Evrope in Beneške komisije obiskal Sarajevo. Namen obiska je bila izvedba konzultacij z različnimi deležniki o predlogih za najbolj optimalno rešitev glede implementacije sodbe (Evropska komisija 2013d), tretje srečanje v okviru HLDAP pa je bilo predstavljeno na 1. oktober 2013 (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2013a, 16).

Tretjega sklopa srečanj na vrhu so se udeležili voditelji sedmih takratnih vodilnih političnih strank kot tudi vodje oblasti na državni ravni in ravni entitet BiH. Slednji so podpisali deklaracijo, s katero so se zavezali k sedmim točkam oz. ključnim smernicam, ki bi vodile do implementacije sodbe. Ob tem so sklenili, da 10. oktobra 2013 nadaljujejo s tretjim zasedanjem HLDAP in do tega datuma na osnovi sprejete deklaracije politične stranke dosežejo dokončni sporazum glede konkretnih meril, ki so potrebna za uspešno implementacijo sodbe. Kljub določenemu napredku politični voditelji na zasedanju 10. oktobra sporazuma niso uspeli doseči (Evropska komisija 2013a, 4).

Kot je zapisano v zaključkih tretjega zasedanja v okviru HLDAP, »/.../ odsotnost sporazuma glede implementacije sodbe ovira pristopni proces BiH k EU in otežuje upravičenost te države do črpanja predpristopne finančne pomoči« (Evropska komisija 2013c). Evropska komisija je s tem v zvezi sprejela odločitev, da 11. oktobra 2013 prične s postopkom za zmanjševanje predvidenega obsega sredstev, namenjenega BiH v okviru IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance* – Instrument za predpristopno pomoč), za 54 %, tj. približno 47 milijonov evrov. Obseg predvidenega programa za BiH za leto 2013 je namreč znašal 87 milijonov evrov. Sredstva so bila med drugim namenjena projektu podpore na področju sodstva, kazenskega pregona, transporta, izobraževanja, beguncem in razseljenim osebam ter razminiranju (Evropska komisija 2013b, 6).

Ne glede na okoliščine je komisar Füle nadaljeval s svojimi prizadevanji za olajšanje sprejema sporazuma glede implementacije sodbe. Tako sta kot epilog tretjemu zasedanju HLDAP sledila še dva sklopa političnih konzultacij z voditelji bosanskih strank s ciljem najti rešitev. Sledili sta zasedanja v Budimpešti, 31. oktobra 2013, in v Pragi, 3. decembra 2013, vendar tudi v tem primeru brez konkretnih rezultatov (Evropska komisija 2013a, 4).

HLDAP je jasen primer mehanizma EU, pri čemer si prizadeva za uvajanje pravil na osnovi podpore. Ker se je ta pristop izkazal kot neučinkovit, se v določeni fazi EU odloči uporabiti mehanizem zadržanja nagrade (finančna podpora), vendar prav tako neuspešno. Pri tem je ključno poudariti, da je do tega intenzivnega angažmaja EU prišlo dejansko kaj kmalu po objavi sodbe v primeru Sejdić-Finci, kar ponovno nakazuje na komplementarnost delovanja organizacij.

6 Tretja faza spodbujanja ustavne reforme

V tem delu se osredotočam predvsem na pristop EU pri spodbujanju implementacije sodbe in izpostavljam določeno mero prilagodljivosti EU pri uporabi svojih mehanizmov. Slednje ne nazadnje potrjuje tudi tezo o dvosmernosti procesa evropeizacije (Slika 3.1), pri čemer se EU v določeni meri prilagodi danim okoliščinam v državah pristopnicah. Pri tem bi zgolj dodal, da je komplementarnost delovanja EU in Sveta Evrope možno identificirati na ta način, da ko je implementacija sodbe Sejdić-Finci nekako umaknjena z liste prioritet EU, se tudi npr. število razprav o implementaciji sodbe v okviru Odbora ministrov Sveta Evrope zmanjša, krajše in vsebinsko manj podrobne so tudi odločitve sprejete v okviru tega telesa (Svet Evrope 2016).

6.1 Odpoved angažmaja komisarja Füleja

Zadnji poskus dosega kompromisa glede implementacije sodbe Sejdić-Finci se je zgodil 18. februarja 2014. Komisar za širitev Štefan Füle je kmalu po tem, ko so se polegli protesti v BiH, obiskal Sarajevo, kjer se je srečal z voditelji glavnih političnih strank. Po devetih urah pogajanj prisotnim tudi tokrat ni uspelo doseči kompromisa, zato je komisar Füle ob koncu sklenil zaključiti svoj angažma (Klix 2014).

Kot epilog celotnemu procesu HLDAP in prizadevanjem za olajšanje sprejema politične odločitve vse od leta 2012 je Füle predlagal tri nove iniciative. Prvič, fokus na izboljšanje gospodarskega upravljanja, pri čemer bi naj EU pomagala BiH pri pripravi novih gospodarskih reform in aktivnosti za odpravo disfunkcionalnosti trga delovne sile, vzpostavitvi pogojev za boljše usklajevanje na področju gospodarskih in fiskalnih politik ter pogojev za boljše poslovno okolje. Ta program bi naj bil podprt s sredstvi IPA II, s čimer bi se spopadli z gospodarskimi in socialnimi problemi v državi. Drugič, predlagal je oblikovanje EU-BiH skupine za pospešitev implementacije projektov financiranih s strani EU. Tretjič, predlagal je razširitev Strukturnega dialoga o pravosodju (*Structured Dialogue in Justice*), da bi se na ta način pričelo naslavljanje določene elemente 23. poglavja EU *acqui*-ja – temeljne svoboščine in sodstvo, še zlasti boj proti korupciji (Evropska komisija 2014b).

Te tri točke so predstavljale izhodišče za novo razpravo v okviru problematike procesa približevanja BiH EU kmalu po evropskih volitvah.

6.2 *Nov pristop EU*

Po evropskih volitvah maja 2014 sledi ponovni zagon procesa širitve EU s konferenco na visoki ravni, namenjeno integraciji držav Zahodnega Balkana (EurActiv 2014). Kmalu za tem, v začetku novembra 2014, zunanja ministra Velike Britanije in Nemčije naslovita pismo visoki predstavnici EU in Komisarju za evropsko sosedsko politiko in širitvena pogajanja, v katerem predlagata nov pristop EU pri spodbujanju reform v BiH, ki so nujne za napredovanje pristopnega procesa (Steinmeier in Hammond 2014).

Svoj predlog sta podala v treh korakih (Steinmeier in Hammond 2014):

1. Politični voditelji v BiH morajo sprejeti dolgoročno, nepreklicno pisno zavezo o vzpostavitvi funkcionalnosti vseh ravni oblasti z implementacijo potrebnih reform, pri čemer mora k tej zavezi biti vključena tudi implementacija sodbe v primeru Sejdić-Finci. Del te zaveze je oblikovanje začetne agende reform, ki temeljijo še zlasti na izpolnjevanju kopenhavnski kriterijev.
2. Ko vsi relevantni politični voditelji in institucije v BiH potrdijo to zavezo, bo Svet EU sprejel odločitev o vstopu v veljavo SAA. Po doseženem napredku pri implementaciji začetne agende reform, bo nato Svet EU povabil BiH k oddaji vloge za članstvo.
3. Ko bo agenda dokončno implementirana, bo Svet EU pozval Evropsko komisijo za mnenje glede vloge za članstvo. Stanje v zvezi z implementacijo sodbe Sejdić-Finci bi moralo imeti pomembno težo pri mnenju, ki ga bo podala Evropska komisija glede vloge za članstvo.

29. januarja 2015 je predsedništvo BiH sprejelo pisno zavezo, ki jo zunanja ministra navajata v prvi točki. Slednjo so podpisali tudi vodje političnih strank, 23. februarja pa je bila potrjena v Parlamentarni skupščini BiH. Svet EU v svojih zaključkih z zasedanja 16. marca zapiše, da je s tem BiH izpolnila potrebne pogoje za zaključek in vstop v veljavo SAA (Svet EU 2015).

Implementacija sodbe Sejdić-Finci oz. sprejem potrebnih ustavnih reform je več let predstavljal ključni pogoj za napredovanje pristopnega procesa BiH. Temu je sledila nova iniciativa, predložena s strani zunanjih ministrov Velike Britanije in Nemčije, s katero je EU svoj pristop prilagodila danim razmeram in omogočila napredovanje pristopnega procesa kljub neimplementaciji sodbe. Če opredelimo fazo angažmaja nekdanjega komisarja kot pristop intenzivnih olajševalnih naporov, gre v tej novi fazi, kot navajata zunanja ministra v

svojem pismu, za 'prilagojeno sekvenciranje' (*readjusted sequencing*) pristopnega procesa (Steinmeier in Hammond 2014). S tem je pogojevanje z implementacijo sodbe še vedno aktualno, vendar predstavljeno v nadaljnjo fazo pristopnega procesa.

V drugem delu naloge je bil predstavljen pristop EU in Sveta Evrope pri spodbujanju reforme na nacionalni ravni, za katerega menim, da je bil neučinkovit. Analiza v drugem delu kot taka daje primerno osnovo za podrobnejšo preučitev dejavnikov v tem kontekstu, za katere menim, da botrujejo neuspešnosti sprejema reforme in s tem problematičnosti procesa evropeizacije. Cilj tretjega dela naloge je torej poskus pojasnitve, zakaj so prizadevanja EU in Sveta Evrope bila, vsaj v določeni meri, neučinkovita.

IV DEJAVNIKI UČINKOVANJA EVROPSKE UNIJE IN SVETA EVROPE

»P. S. Pri proučevanju političnih sistemov vedno naletite na isti stavek, ki pravi, da je ameriški politični sistem tako močan in popoln, zato ker so ga oblikovali geniji, in to tako dobro, da ga lahko upravljajo tudi idioti. Po preprosti analogiji se nato vprašate, ali niso morda nekateri od teh istih idiotov v Daytonu skrojili ta naš sistem na tak način, da ga ne bi mogli upravljati niti geniji? Samo vprašam« (Rašidagić 2014).

7 Veto akterstvo

7.1 Notranjepolitično okolje postdaytonske Bosne in Hercegovine

S podpisom Splošnega okvirnega sporazuma za mir v BiH (*General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* – Daytonski sporazum) se končajo več let trajajoči vojaški spopadi. Poleg prekinitve oboroženih spopadov je bil namen Daytonskega sporazuma tudi vzpostavitev političnega sistema, ki bi trem vojskujočim se narodnim skupnostim omogočil uravnotežen vpliv v procesu političnega odločanja na več upravnih ravneh. Vzpostavljena je bila neke vrste konsociativna demokracija (*consociational democracy*) utemeljena na modelu delitve oblasti med tremi dominantnimi narodnimi skupnostmi – Bošnjaki, Hrvati in Srbi (Bărbulescu in Troncotă 2013, 75). Kot določa Ustava BiH (preambula, 10. odst.), predstavlja vsaka izmed omenjenih narodnih skupnosti t. i. konstitutivni narod (*constituent peoples*) BiH. To pomeni, da ustavni sistem ni utemeljen na načelu enakosti državljanov BiH, temveč enakosti etničnih oz. narodnih skupnosti. S tem ko pripadniki konstitutivnih narodov predstavljajo osrednji del ustavne ureditve, tudi uživajo posebne kolektivne pravice, predvsem pravice političnega predstavnštva, za razliko od kategorije Ostalih (*Others*). Čeprav ta kategorija v Ustavi BiH ni eksplicitno opredeljena, zajema načeloma pripadnike narodnih in etničnih manjšin (Gavrić in drugi 2013, 17, 23).¹⁸

Politični sistem BiH je kot tak močno decentraliziran, temelječ na načelu kompleksnega federalizma z nekaterimi elementi konfederacije, pod katerim sta združeni dve kvazi-državni tvorbi – Federacija BiH (FBiH)¹⁹ in Republika Srpska (RS),²⁰ pod suverenostjo države BiH. T. i. entiteti imata popolnoma različno konceptualizacijo političnega sistema (Gavrić in drugi

¹⁸ Zakon o zaščiti pravic narodnih manjšin (*Law on the Protection of Rights of Members of National Minorities*), ki ga je sprejela Parlamentarna skupščina BiH leta 2003, priznava in varuje status 17 narodnih manjšin (OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina 2013).

¹⁹ Federacija BiH je bila vzpostavljena s posredovanjem ZDA pri sklenitvi Washingtonskega mirovnega sporazuma med Republiko BiH in Republiko Hrvaško leta 1994 (Markert v Gavrić in drugi 2013, 52).

²⁰ RS kot paramilitarna država razglasi svojo neodvisnost januarja 1992 (Gavrić in drugi 2013, 16).

2013, 24, 51). Medtem ko je RS unitarna, centralizirana, avtonomna entiteta z elementi parlamentarne demokracije, je politični sistem FBiH močno decentraliziran, osnovan na kantonalni ureditvi (Bărbulescu in Troncotă 2013, 75; Gavrić in drugi 2013, 51). Ti dve avtonomni entiteti, federalni enoti, ločuje medentitetska mejna črta (*Inter-Entity Boundary Line*), ki se načeloma ujema s frontno linijo iz časa oboroženih spopadov (Sporazum o medentitetni razmejitveni črti in s tem povezanih vprašanjih, 4. čl., 1. odst.). Ta razmejitev pa temelji na etnični pripadnosti, pri čemer so večinsko prebivalstvo v FBiH Bošnjaki in Hrvati, v RS pa Srbi (Gavrić in drugi 2013, 16).

Ustava BiH določa delitev oblasti na več ravneh: državni (vlada države BiH), entitetni (RS in FBiH), kantonalni (10 kantonov v Federaciji BiH) in občinski (142 občin v RS in FBiH).²¹ Poleg tega ima relativno širok obseg pristojnosti pri upravljanju političnih institucij na državni ravni tudi Urad visokega predstavnika. Gre za *ad hoc* mednarodno institucijo, vzpostavljeno v okviru Daytonskega sporazuma, ki ima pristojnost implementacije civilnega aspekta omenjenega sporazuma (Bărbulescu in Troncotă 2013, 75). Ustava BiH zagotavlja osrednjim državnim institucijam minimalen obseg pristojnosti (Savić v Gavrić 2013, 66), medtem ko imata entiteti relativno ustavno avtonomijo in širok obseg pristojnosti v okviru odločevalskega procesa (Gavrić in drugi 2013, 51). Pri tem je potrebno upoštevati še načelo konstitutivnosti narodov, ki predvideva mehanizme za varovanje interesa bošnjaškega, hrvaškega in srbskega naroda ter na ta način še dodatno zamejuje funkcionalnost in učinkovitost osrednjih državnih institucij, kar se odraža predvsem skozi odločevalski proces.

7.2 Odločevalski proces na državni ravni

Za potrebe analize v pričujoči nalogi se bom osredotočil na odločevalski proces na ravni države, pri čemer bom izpostavil mehanizem veta v zakonodajnem postopku. Slednji daje dejansko odločevalsko moč posameznim konstitutivnim narodom. Za ponazoritev bom izpostavil politično sestavo zakonodajnih državnih teles v mandatnem obdobju 2010–2014, ko so bila prizadevanja EU in Sveta Evrope za implementacijo sodbe v primeru Sejdić-Finci oz. sprejem ustavne reforme na vrhuncu. S tem želim pokazati, kako kompleksen je sprejem določene ustavne reforme, še zlasti tiste, ki bi potencialno pomenila oslabitev politične moči enega izmed konstitutivnih narodov, kar bo predstavljeno v naslednjem podpoglavju.

²¹ Tukaj velja omeniti še distrikt Brčko. Slednji je bil ustanovljen leta 2000 kot nevtralna, samoupravna administrativna enota pod suverenostjo BiH (Gavrić 2013, 23).

Parlamentarna skupščina BiH je sestavljena iz dveh domov – spodnjega (Predstavniški dom) in zgornjega (Dom narodov). V Predstavniški dom je izvoljenih 42 poslancev. Dve tretjini poslancev (28) je izvoljenih na ravni FBiH, ena tretjina (14) na ravni RS. Število mandatov ni dodeljeno na osnovi etničnega kriterija, temveč glede na teritorialno pripadnost posamezni entiteti (Gavrić in drugi 2013, 36). Dom narodov sestavlja 15 delegatov. Podobno kot v Predstavniškem domu sta dve tretjini delegatov iz FBiH in ena tretjina iz RS, vendar je pri tem upoštevan tudi etnični kriterij. Delegati so neposredno imenovani s strani poslancev zgornjega doma Parlamentarne skupščine FBiH (pet Bošnjakov in pet Hrvatov) ter poslancev Narodne skupščine RS (pet Srbov) (Ustava BiH, 4. čl., odst. 1(a)).

Pri odločanju v obeh domovih je poleg navadne večine prisotnih, ki volijo, oziroma dvotretjinske večine v primeru ustavne reforme, potrebna najmanj tretjina glasov poslancev ali delegatov z območja vsake entitete – t. i. entitetni veto (*entity veto*) (Ustava BiH, 4. čl., odst. 3(d) in (e)). Poleg tega je predlagana odločitev Parlamentarne skupščine lahko razglašena kot destruktivna za vitalni interes posameznih konstitutivnih narodov – t. i. veto vitalnega interesa (*vital interest veto*) (Beneška komisija 2005, 30. odst.; Gavrić in drugi 2013, 68). Ta mehanizem lahko uporabijo delegati v Domu narodov, saj je za sprejem določene odločitve potrebno strinjanje večine (tj. vsaj treh) delegatov iz vsake skupine konstitutivnega naroda (Ustava BiH, 4. čl., odst. 3(d) in (e)).²²

V mandatnem obdobju 2010–2014 je bilo v 42-članskem spodnjem domu zastopanih 13 strank (Tabela 7.1) in 10 strank v 15-članskem zgornjem domu (Tabela 7.2). Upoštevajoč tako sestavo zgornjega doma je za sprejem vsake odločitve bila potrebna ne samo podpora vsake stranke, ki zastopa določeno etnično skupnost, vendar tudi posameznih strank znotraj iste skupine konstitutivnega naroda (Tabela 7.2). Pri tem je potrebno poudariti, da je usklajevanje koalicij tudi med etnično sorodnimi strankami lahko izredno zahtevno (European Stability Initiative 2013b, 5).²³

²² Za primer, med leti 1997 in 2007 269 zakonov od 529 obravnavanih ni dobilo podpore večine v Parlamentarni skupščini. 136 od teh je padlo zaradi vložitve entitetnega veta s strani RS, medtem ko je FBiH vložila veto na 20 zakonov. V taistem obdobju je veto vitalnega interesa bil uporabljen štirikrat, dvakrat s strani bošnjaške in prav tako hrvaške skupine delegatov (Gavrić in drugi 2013, 68).

²³ Poleg že tako razdrobljene parlamentarne strukture je izjemno nizek prag za vstop v Parlamentarno skupščino in možnost predstavnštva številnih manjših strank še dodaten dejavnik omejevanja odločevalskega procesa (European Stability Initiative 2013b, 5).

V nadaljevanju bo predstavljeno, kako ustavna ureditev BiH kot taka in postdaytonsko družbenopolitično okolje opredeljujeta delovanje relevantnih veto akterjev v okviru sprejema reform, ki so pogoj za napredovanje procesa približevanja države članstvu v EU. Analiza bo podana na osnovi primera implementacije sodbe Sejdić-Finci.

Tabela 7.1: Strankarska zastopanost v spodnjem domu Parlamentarne skupščine BiH

Politična stranka	Entiteta	Članstvo
SDP BiH	Federacija BiH	8
SDA	Federacija BiH	7
SBB BiH	Federacija BiH	4
Stranka za BiH	Federacija BiH	2
DNZ BiH	Federacija BiH	1
HDZ BiH	Federacija BiH	3
HDZ 1990	Federacija BiH	1
HSP BiH	Federacija BiH	1
NSRzB	Federacija BiH	1
SNSD	Republika Srpska	8
SDS	Republika Srpska	4
DNS	Republika Srpska	1
PDP RS	Republika Srpska	1
SKUPAJ		42

Vir: European Stability Initiative (2013, 5).

Tabela 7.2: Strankarska zastopanost v zgornjem domu Parlamentarne skupščine BiH

Politična stranka	Skupina	Članstvo
SDA	Bošnjaki	3
SDP BiH	Bošnjaki	2
HDZ BiH	Hrvati	2
HDZ 1990	Hrvati	1
HSP BiH	Hrvati	1
SDP BiH	Hrvati	1
SNSD	Srbi	2
SDS	Srbi	1

DNS	Srbi	1
PDP RS	Srbi	1
SKUPAJ		15

Vir: European Stability Initiative (2013, 6).

7.3 Politična elita v Bosni in Hercegovini

Zgoraj predstavljena daytonska državna ureditev temelji na delitvi politične moči med posameznimi dominantnimi narodnimi skupnostmi, ki je osnovana na načelu konstitutivnosti narodov. Taka državna politična struktura omogoča predvsem etnonacionalističnim strankam kot predstavnikom posameznih konstitutivnih narodov in garantom varstva ustavnih pravic le-teh dominantno vlogo v smislu veto akterstva. To vlogo utemeljujejo z generiranjem politične moči skozi mobilizacijo volilnega telesa na osnovi etnonacionalističnega diskurza, ekstremistično, nacionalistično retoriko, s poudarjanjem strahu in nevarnosti, ki jo predstavlja ena etnična oziroma narodna skupina za obstoj druge (Brljavac 2011a, 95). Daytonska državna ureditev dejansko omogoča politično profitabilnost tovrstnih pristopov, pri čemer stranke ne nosijo nikakršne odgovornosti za svoja dejanja in odločitve (Bassuener 2009, 1).

Kakršnekoli reforme, ki bi pomenile oslabitev legitimnosti vira moči etnonacionalističnih strank, ki je opredeljen znotraj ustavne ureditve kot take, naletijo na neodobravanje vodilne politične elite. Poleg tega politična elita take priložnosti izkoristi predvsem za krepitev svoje etnonacionalistične agende in utrjevanje oblasti (Džihic in Wieser 2011, 1814–1816).²⁴ Sprejem tovrstnih reform zato zahteva dolgotrajne procese usklajevanja med vodilno politično elito, saj reforme kot take lahko za le-to pomenijo pomemben strošek politične moči.

Prav to se pokaže pri reformah, ki jih mednarodna skupnost narekuje s ciljem odprave institucionaliziranega diskriminatornega volilnega sistema. Sprejem le-teh bo v prvi vrsti odvisen od tega, koliko bo tako dejanje učinkovalo na obseg politične moči vladnih oblasti.

7.3.1 Implementacija sodbe Sejdić-Finci: strošek sprejema pravila

²⁴ Tako je na primer vlada RS policijsko reformo, osnovano na smernicah EU, razumela kot grožnjo suverenosti te entitete. V tej luči je Milorad Dodik, takrat predsednik vlade RS, izkoristil razprave o reformi za utrditev svojega položaja kot 'varuha' suverenosti RS in srbskega nacionalnega interesa (Džihic in Wieser 2011, 1814).

Sodba Sejdić-Finci narekuje reformo dveh državnih institucij – zgornjega doma (Dom narodov) Parlamentarne skupščine BiH in Predsedstva BiH. Dom narodov sestavljajo tri skupine po pet delegatov, predstavnikov bošnjaškega, hrvaškega in srbskega konstitutivnega naroda. Glede obsega pristojnosti tega organa je pomembno predvsem to, da slednji razpolaga z mehanizmom veta vitalnega interesa. To pomeni, da skupina bošnjaških, hrvaških ali srbskih delegatov lahko razglasi predlog zakona oz. reforme kot destruktivnega za vitalni interes posameznega konstitutivnega naroda. Prav to je bila na primer osrednja tema pogovorov med predstavniki političnih strank glede možne reforme Doma narodov. V skladu s predlogi bi naj Ostali, tj. tisti kandidati, ki se ne bi opredelili kot Bošnjaki, Hrvati ali Srbi, imeli tri delegate – dva iz FBiH, enega iz RS. Le-tej pa ne bi imeli pravice oblikovanja svoje samostojne skupine in prav tako ne bi imeli pravice veta (Brkan 2013).

Sicer je bilo dosti več pozornosti namenjene predlogom reforme Predsedstva BiH.²⁵ Pristojnosti Predsedstva so utemeljene na kombinaciji parlamentarne in predsedniške demokracije. Poleg običajnih predstavniških funkcij ima predsedniški urad tudi nekaj pomembnih političnih pristojnosti (Gavrić in drugi 2013, 33). Kot določa Ustava BiH (čl. 5, odst. 3, 4 in 5), so med temi najpomembnejše naslednje:

- vodenje zunanje politike države BiH, še zlasti kar se tiče imenovanja veleposlanikov in drugih mednarodnih predstavnikov, predstavljanja BiH v mednarodnih organizacijah in prizadevanj za članstvo v le-teh ter pogajanj glede mednarodnih pogodb in ratifikacije;
- izvrševanje odločitev Parlamentarne skupščine BiH;
- imenovanje predsednika vlade BiH;
- predlog letnega proračuna;
- civilno poveljevanje oboroženih sil;
- določitev pet članov upravnega odbora Centralne banke BiH.

Vsak član Predsedstva lahko razglasi določeno odločitev te institucije kot destruktivno za interes entitete, iz katere je izvoljen, oziroma konstitutivnega naroda, katerega predstavlja

²⁵ To pokaže med drugim tudi vsebina dogovora glede implementacije sodbe ob zadnjem srečanju med predstavniki Evropske komisije in političnimi voditelji BiH v okviru HLDAP. Pet od sedmih točk dokumenta se nanaša izključno na dogovore glede reforme Predsedstva BiH, ni pa nikakršnega dogovora v zvezi z reformo Doma narodov (Evropska komisija 2013a).

(Ustava BiH, čl. 5, odst. 2(d)).²⁶ Vsi člani Predsedstva imajo *ex officio* tudi pravico predložitve peticije Ustavnemu sodišču BiH, ki lahko s svojimi odločitvami v določenih primerih nastopi kot pomemben politični mehanizem (Gavrić in drugi 2013, 34).²⁷

Člani Predsedstva so voljeni neposredno na ravni entitet. V FBiH sta izvoljena po en Hrvat in en Bošnjak, v RS pa po en Srb za obdobje štirih let. Položaj predsednika Predsedstva kroži med člani na osem mesecev. Tako kot v RS, imajo tudi volivci v FBiH po en glas, upoštevajoč da se slednji lahko odločajo med hrvaškim in bošnjaškim predstavnikom ne glede na lastno etnično pripadnost. S tem v zvezi, ker je prebivalstvo v FBiH večinoma bošnjaško, volilni sistem dejansko dopušča, da bošnjaški volivci s potencialnim izborom hrvaškega kandidata preglasijo hrvaške volivce (Gavrić in drugi 2013, 32–33). Prav to se je pokazalo ob predsedniških volitvah leta 2010. Izvoljeni hrvaški član Predsedstva, Željko Komšić, je namreč ob podpori stranke SDP prejel večino glasov s strani bošnjaških oziroma ne-hrvaških volivcev (BalkanInsight 2010).²⁸ S tem se odpira vprašanje, ali je bil Komšić kot član Predsedstva BiH dejansko legitimen predstavnik hrvaškega konstitutivnega naroda (Slobodna Dalmacija 2010; Oreskovic 2013). Glede na to, da sodba Sejdić-Finci zahteva ustavne in zakonske reforme v zvezi z volitvami Predsedstva, so določene stranke videle v tem priložnost za reševanje omenjene problematike.

Za primer bi ponazoril enega izmed predlogov načina implementacije sodbe, ki je bil oblikovan v sklopu okvirnega dogovora med voditelji strank SDA in HDZ BiH sredi septembra 2013. Pri tem so ključne točke bile naslednje (Al Jazeera 2013; Kliker 2013; Klix 2013):

- v Ustavi BiH se umakne določilo o etnični pripadnosti posameznih kandidatov za člana Predsedstva; dva člana sta izbrana na neposrednih volitvah na ravni FBiH, en član na ravni RS. Iz istega konstitutivnega naroda ali kategorije Ostalih je lahko izbran zgolj en član;

²⁶ Temu sledi revizija pristojnega organa na ravni ene ali druge entitete – Narodne skupščine RS, če tako izjavo predloži član iz entitete RS; Dom narodov FBiH, če tako izjavo predloži hrvaški ali bošnjaški član iz FBiH. V primeru, da omenjena telesa odločijo o destruktivnosti take odločitve z dvotretjinsko večino, taka odločitev ne sme vstopiti v veljavo (Ustava BiH, čl. 5, odst. 2(d)).

²⁷ Tako je na primer Alija Izetbegović leta 2000 s svojo peticijo Ustavnemu sodišču BiH dosegel, da je le-to odločilo o tolmačenju ustavnega načela konstitutivnosti narodov na način, da imajo status konstitutivnega naroda in s tem povezane pravice tako Srbi v FBiH kot tudi Bošnjaki in Hrvati v RS (Gavrić in drugi 2013, 25–26, 34).

²⁸ Po nekaterih podatkih naj bi za Komšića (SDP) glasovalo 1,5 % Hrvatov, za Borjano Krišto, kandidatko za članico Predsedstva na listi stranke HDZ BiH, tj. stranke, ki zastopa interese hrvaškega konstitutivnega naroda, pa 62 % (Popadić 2010).

- predlagan je mehanizem, ki bi preprečil možnost, da en konstitutivni narod izbira drugemu kandidata za člana Predsedstva. To bi lahko dosegli tako, da se znotraj volilne enote FBiH določi dve večetnični, geografsko zaokroženi volilni območji (glede na kantone) s približno enakim številom prebivalstva;
- volilno območje I: Posavski, Unsko-sanski, Livanjski, Zapadnohercegovački, Hercegovačko-neretvanski in Srednjobosanski kanton;
- volilno območje II: Tuzlanski, Zeničko-dobojski, Sarajevski, Bosansko-podrinjski kanton in distrikt Brčko;
- kandidat z enotne liste kandidatov za Predsedstvo BiH, ki dobi na ravni celotne FBiH največ glasov, je izvoljen za člana Predsedstva;
- drugi član Predsedstva z območja FBiH je kandidat z drugim največjim številom glasov, ki ni pripadnik istega konstitutivnega naroda in ni prejel absolutne večine glasov glede na število glasov s celotne FBiH v istem volilnem območju kot prvoizvoljeni kandidat.

Glede na etnično pripadnost bi volilno območje I vključevalo tri kantone, ki so večinsko hrvaški (Posavski, Zapadnohercegovački in Livanjski), en kanton, ki je večinsko bošnjaški (Unsko-sanski), in dva kantona, ki sta etnično mešana (Hercegovačko-neretvanski in Srednjobosanski). Volilno območje II bi vključevalo štiri kantone, kjer živi večinsko bošnjaško prebivalstvo (Slika 7.1) (Gavrić in drugi 2013, 52). Na ta način bi, po besedah Izetbegovića, »državljeni z vsakega volilnega območja lahko izbirali 'svojega' člana Predsedstva«, tj. Bošnjaki bošnjaškega, Hrvati hrvaškega (Klix 2013).

Ta t. i. 'DB model'²⁹ je bil predstavljen 1. oktobra 2013 ob srečanju med predstavniki Evropske komisije in političnimi voditelji BiH v okviru tretjega in zadnjega sklopa HLDAP v Bruslju (Al Jazeera 2013).³⁰ Model kot tak bi naj predstavljal izhodišče, s katerim bi se sodelujoči v pogovorih načeloma strinjali, potrebno bi bilo le doseči dogovor glede izrisa omenjenih dveh volilnih območij (Nezavisne novine 2013).

²⁹ 'DB' sta začetnici imen predsednikov strank, ki sta model predlagala – Dragan Čović, Bakir Izetbegović.

³⁰ Srečanja na vrhu so se udeležili Mladen Bosić, predsednik SDS, Dragan Čović, predsednik HDZ BiH, Milorad Dodik, predsednik SNSD, Zlatko Lagumdžija, Predsednik SDP BiH, Martin Raguž, predsednik HDZ 1990, Mirsad Džonlagić, podpredsednik SBB BiH, in Bakir Izetbegović, podpredsednik SDA (Evropska komisija 2013a). To so torej predstavniki političnih strank, ki so v tem času imele največjo zastopanost v obeh domovih Parlamentarne skupščini BiH (glej Tabela 7.1 in 7.2).

Predlog reforme s tovrstno 'teritorializacijo' volilnega območja in delitvijo volilnega telesa na osnovi etnične pripadnosti bi dejansko koristila vsem etnonacionalističnim strankam.³¹ Jasno je, da bi s tako rešitvijo relativno največ pridobila hrvaška politična elita, saj bi tak model zagotovil hrvaškemu konstitutivnemu narodu izvolitev svojega etničnega predstavnika v okviru Predsedstva. Vendar kljub temu kompromisa na osnovi omenjenega predloga ni bilo mogoče doseči, saj so predstavniki SDP kot tudi nekaterih ostalih strank, ostro nasprotovali kakršnikoli obliki tovrstne delitve FBiH (Fena 2013a, 2013c).³²

Slika 7.1: Kantoni FBiH glede na etnično strukturo s predlaganima volilnima območjema



³¹ Politični predstavniki srbskega naroda so ta predlog prav tako podprli (B92 2014). Tak odnos je seveda razumljiv, saj možna reforma kot taka ne bi ogrozila obstoječe politične moči predstavnikov srbskega konstitutivnega naroda. Glede na to, da je velika večina volilnega telesa v RS srbske narodnosti (Anadolija 2013) in upoštevajoč močno ukoreninjeno avtoriteto vodilnih etnonacionalističnih strank (Džihic in Wieser 2011, 1814), bi si srbski konstitutivni narod lahko nedvomno zagotovil svojega etničnega predstavnika med člani Predsedstva tudi v primeru umika določila o etnični pripadnosti članov Predsedstva v Ustavu BiH.

³² To, da je SDP bila proti tovrstni delitvi volilnih območij, je seveda logično, saj kot edina vplivnejša večetnična stranka svoje volilno telo mobilizira na osnovi precej zmernejše in povezovalne politike v primerjavi z vodilnimi etnonacionalističnimi strankami.

7.4 Civilna družba: veto ne-akterstvo

Kot je bilo pokazano v predhodnih poglavjih, državni politični sistem kot tak preferira strogo etnonacionalistično strankarsko politiko, pri čemer je oblikovanje kritične mase, ki bi z bolj liberalnimi nazori vplivala na odločevalski proces, praktično nemogoče. Namen tega dela naloge je razumeti, zakaj civilna družba v BiH ne predstavlja kredibilnega veto akterja v procesu evropeizacije, kar v določeni meri smatram kot dejavnik, ki botruje problematičnosti omenjenega procesa. V tej luči bo, prvič, predstavljen družbenopolitični kontekst in okoliščine razvoja civilne družbe v obdobju 20. stoletja, drugič, splošni položaj organizacij civilne družbe (*civil society organizations* – CSO) v postdaytonski BiH, tretjič, vloga organizacij civilne družbe v procesu evropeizacije s konkretnim primerom delovanja le-teh v okviru problematike Sejdić-Finci.

V skladu s prevladujočo liberalistično koncepcijo je civilna družba utelešenje institucionalnega in ideološkega pluralizma, vključuje kolektivno delovanje državljanov v javni sferi na določenem interesnem področju, pri čemer z izražanjem svojih idej predstavljajo protiutež državnim strukturam, zamejujejo avtoritarne težnje države, spodbujajo družbeno odgovornost le-te in so v večji meri neodvisni od politične podpore (Diamond v Baker 1998, 7; Narozhna 2004, 297). Gre za organizirano, s pravnoformalnim okvirjem utemeljeno delovanje skupin državljanov (Matveeva 2008, 3–4), pri čemer so CSO oz. nevladne organizacije (NVO) načeloma najreprezentativnejši akterji (Simmons 2007, 171, 175; Uhlin 2010, 831).³³

Večina teoretikov se strinja, da je ideja civilne družbe neločljivo povezana z demokracijo (Baker 1998, 7), pri čemer je temeljna funkcija le-te spodbujanje demokratizacije države skozi reforme v okviru različnih družbenopolitičnih procesov (Narozhna 2004, 295; Uhlin 2010, 831). Na osnovi tega pojmovanja je povsem logično sklepati, da je civilna družba, pod pogojem, da kot taka obstaja, lahko pomemben deležnik v okviru procesa evropeizacije (Cvikl in drugi 2014, 40–50). Javnomnenjska podpora vstopu BiH v EU je načeloma zelo visoka.³⁴ Članstvo v EU je torej v interesu širše javnosti, zato bi bilo logično sklepati, da

³³ Sicer bi naj izraz CSO načeloma zajemal širši spekter oblik družbene organiziranosti kot NVO (tj. športne klube, sindikate ipd.) (Uhlin 2010, 829), vendar glede na vsebino analize med tema izrazoma ne bom razlikoval in jih na določenih mestih obravnaval kot enakovredna.

³⁴ Po podatkih Direktorata za evropske integracije Sveta ministrov BiH je v letih med 2010 in 2015 v povprečju 80 % državljanov podpiralo članstvo v EU (Direkcija za evropske integracije 2016).

bodo CSO, kot akterji med državljani in državo, ta interes zastopale in spodbujale pred relevantnimi vladnimi organi. Vendar kot bo pokazano v nadaljevanju, je učinkovita artikulacija tega interesa v postdaytonski BiH precej zamejena.

7.4.1 Družbenopolitični kontekst razvoja civilne družbe v Bosni in Hercegovini

Družbenopolitično okolje na območju Zahodnega Balkana v obdobju 20. stoletja ni omogočilo idealnih pogojev za razvoj civilne družbe v skladu z zgoraj predstavljenim liberalističnim razumevanjem tega fenomena. Kot meni Mahmutćehajić (2014), je BiH v tem obdobju zaznamovana kot prostor nacionalističnih in hegemonističnih aspiracij za izgradnjo srbske in hrvaške nacije skozi proces teritorializacije in razmejitve tega območja, ki ga poseljuje narodno in etnično ter versko mešano prebivalstvo. Tak proces se je lahko odvil izključno skozi sistematično zanikanje celostne družbene, kulturne in politične subjektivitete BiH in bosanstva ter getoizacije medetničnih in medreligijskih odnosov (Mahmutćehajić 2013, 102–103, 132–133; 2014).³⁵

To t. i. 'bosansko vprašanje' ('*bosansko pitanje*') dobi svoj epilog v okviru Daytonskega sporazuma (Mahmutćehajić 2013b, 103). Daytonska ustavna ureditev institucionalizira delitev politične moči med tremi konstitutivnimi narodi. Slednje posledično vpliva na prevlado etničnega načela nad državljskim načelom, kar se manifestira v vseh družbenopolitičnih aspektih (Marko 2005, 9). Družbeni pluralizem se v takem okolju utemeljuje skozi kontinuiteto paradigme politične in družbene fragmentacije na osnovi etnične in verske pripadnosti. Slednje preprečuje razvoj kolektivne državljske identitete in zavesti (za razliko od močno ukoreninjene etno-religiozne identitete) (Marko 2005, 9; Papić v Gavrić in drugi 2013, 82), ki je v večnarodni državi načeloma temeljni pogoj za razvoj in obstoj civilne družbe in njene vloge pri spodbujanju skupnega interesa državljanov na ravni države kot celote (Nanić v Brljavac 2011b). Hkrati postdaytonska ureditev omogoča politični eliti absolutno oblast, saj le-ta predstavlja edini legitimni garant 'zaščite interesa' posameznih dominantnih narodnih oz. etničnih skupin. V takem okolju avtorske partitokracije je logično sklepati, da bodo politične oblasti percepirale civilno družbo kot 'grožnjo' (Brljavac 2011b) in ne kot konstruktivno protiutež v okviru procesa odločanja.

³⁵ Kot pravi Mahmutćehajić, je ta proces zanikanja bil osnovan na politični ideološki konstrukciji, pri čemer je BiH in predvsem muslimansko prebivalstvo predstavljeno kot anomalija ter »nerazrešljiv zgodovinski in demografski arhipelag znotraj procesa reševanja nacionalnega vprašanja srbstva in hrvaštva« (2013, 120).

Prav tako je potrebno vzeti v obzir dediščino nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ), ki je vsekakor zaznamovala postsocialistični družbenopolitični prostor BiH v tem kontekstu, predvsem skozi oblikovanje politične kulture in družbenega vedenja oziroma politične participacije. Čeprav je politična kultura v BiH bila podvržena korenitim spremembam od začetka devetdesetih let na prehodu iz socialističnega enopartijskega sistema v 'demokratični', ta postdaytonski kontekst precej otežuje proces tranzicije (Brljavac 2011b) s prevlado določenih družbenopolitičnih vzorcev, ki so značilni za obdobje prejšnjega sistema.

Dalje, SFRJ je bila utemeljena na državnem sistemu, ki je deloval izključno po organizacijskem načelu od zgoraj navzdol. Sistem kot tak je v celoti zagotovil funkcionalnost socialne in gospodarske infrastrukture in posameznika podredil kolektivu. V takih okoliščinah se je prebivalstvo na državni institucionalni sistem popolnoma zaneslo in mu zaupalo ter pri tem ni čutilo potrebe po oblikovanju kakršnihkoli družbenih struktur ločeno od državnih, ki bi določene iniciative prevzele nase (Gavrić in drugi 2013, 69).

Obstoj, po mojem mišljenju, neke vrste izkrivljenega družbenega pluralizma, ki se v določeni meri kaže v šibkosti civilne družbe in poleg tega v politični apatiji, rudimentarni demokratični politični kulturi in pomanjkanju politične participacije, postavlja civilno družbo v smislu akterstva v izjemno neugoden položaj (Mahmutćehajić 2014). Take zgodovinske okoliščine torej nedvomno opredeljujejo položaj in vlogo civilne družbe v sodobni, postdaytonski BiH. To se kaže predvsem skozi specifične primere prakse delovanja predstavnikov civilne družbe.

7.4.2 Položaj organizacij civilne družbe v postdaytonski Bosni in Hercegovini

Kmalu po vojni je razvoj nevladnega sektorja v BiH izjemno napredoval. V le-tem je mednarodna skupnost (še zlasti EU) videla potencial za spodbujanje demokratične tranzicije in zato CSO namenila precejšnjo finančno in tehnično podporo za izvajanje dejavnosti v tem okviru (Brljavac 2011b). Ne glede na to ostaja v vsem tem času tranzicije vpliv nevladnega sektorja na politični odločevalski proces zanemarljiv (Jahić 2014, 138–39, 146).

Prvič, dejstvo je, da vladne oblasti na vseh ravneh niso naklonjene sistematični vključitvi CSO kot kredibilnega partnerja v okviru procesa oblikovanja politik (Jelisić 2012, 133–134;

Cvikl in drugi 2014, 43).³⁶ Leta 2007 je Svet ministrov BiH sprejel Sporazum o sodelovanju med vlado BiH in nevladnim sektorjem BiH. Institucionalni mehanizmi, ki so v okviru sporazuma bili predvideni za učinkovito sodelovanje med tema dvema sektorjema v okviru procesa oblikovanja politik, pa niso bili nikoli operativni tako na državni ravni kot na ravni entitet (SIPU International 2011, 15–16; Cvikl in drugi 2014, 43).³⁷ Poleg tega še ni bila sprejeta nacionalna strategija za civilno družbo in prav tako se CSO pogosto soočajo z administrativnimi omejitvami pri postopku registracije (Evropska komisija 2014a, 11–12).

Drugič, glede na gospodarske razmere v BiH, so NVO v večji meri odvisne od tujih finančnih sredstev oziroma mednarodnih donatorjev in financiranja s strani domačih vladnih oblasti (Jelisić 2012, 133; Jahić 2014, 145). Kot opozarjajo Dizdarević in drugi (2006, 6), se vladna finančna sredstva ponavadi podeljujejo na osnovi ideološke in politične primernosti NVO, pri čemer je razdelitev le-teh pogostokrat netransparentna (Evropska komisija 2013b, 11; 2014b, 12).³⁸

Poleg tega obstaja tudi problem učinkovitosti in transparentnosti mednarodnih akterjev pri zagotavljanju finančne podpore CSO. Mahmutćehajić (2014) na primer izpostavi sodelovanje Mednarodnega foruma Bosna z organizacijo iz Luksemburga, ki je ponudila podporo pri izvedbi določenega programa, pri čemer bi se sredstva za ta program dodeljevala na način, ki ni v skladu z zakoni. Kot pravi Mahmutćehajić (prav tam), obstaja več primerov tujih organizacij, ki prihajajo v BiH z določenimi vsotami denarja pod pretvezo spodbujanja delovanja civilne družbe, demokratizacije, človekove pravice, pri čemer je primarni cilj njihov lastni zaslužek. Na ta način se dejansko onemogoča kakršnekoli možnosti vzpostavitve neke kredibilne in odgovorne civilne družbe (prav tam).

³⁶Vladne oblasti se redko kdaj posvetujejo z NVO pri sprejemanju odločitev, razen ko nanje izvedejo pritisk mediji. To pa se zgodi zgolj v primerih, ko interes medijev sovpada z interesom javnosti (Jelisić 2012, 133–134), s tem da je nujno poudariti, da so redki bolj prepoznavni mediji, ki bi bili politično neodvisni. Fahrudin Radončić, izjemno prepoznavna politična osebnost, predsednik stranke SBB BiH, minister za varnost v obdobju od 2012 do 2014, je prav tako ustanovitelj in lastnik ene vidnejših medijskih hiš, *Dnevni avaz*. Pomembnejši tiskani mediji so v večini primerov tesno povezani z vodilnimi političnimi strankami – kot na primer *Oslobođenje* (blizu SDA), *Glas Srpske* (blizu SNSD), poleg tega pa večje število tiskanih medijev, ki so namenjeni bralcem v BiH, prihaja iz sosednje Srbije in Hrvaške (Gavrić in drugi 2013, 86).

³⁷ Prav na to problematiko opozarja tudi Evropska komisija v svojem poročilu o napredku BiH (Evropska komisija 2013b).

³⁸ Kot izpostavlja Jahić (2014, 145), bi naj država v letu 2012 zagotovila 50 milijonov evrov za delovanje nevladnega sektorja. Vsa sredstva so bila porabljena, vendar od tega je le 17,5 milijonov bilo dodeljenih prek javnih razpisov in javnega naročaja.

Tretjič, po najširše dostopnih podatkih bi naj v BiH bilo registriranih okoli 12.000 CSO, pri čemer neobstoj enotnega državnega registra ali učinkovitega koordinacijskega organa izjemno otežuje evidentiranje dejansko operativnih CSO in njihove vsebine delovanja na državni ravni (SIPU International 2011, 21–22; Cvikl in drugi 2014, 43–4). Prav tako so dejavnosti usklajevanja in sodelovanja v okviru skupnih platform oziroma omrežij med samimi CSO, kar bi lahko omogočilo poenoten in soglasen pristop k določeni problematiki in s tem učinkovitejši vpliv, zanemarljive (Cvikl in drugi 2014, 43–44, 49). Poleg tega nekateri avtorji izpostavljajo, da so CSO s svojim delovanjem omejene večinoma na raven entitet, zaposleni pa so v večji meri pripadniki ene izmed treh dominantnih etničnih skupin, odvisno na ravni katere entitete oziroma območja znotraj le-te deluje določena CSO (Brljavac 2011b).

Četrtrič, kot pravi Brljavac (2011b), je civilna družba postala izoliran sektor, odmaknjen od dejanskih potreb in interesa javnosti. Pogostokrat dajejo določene NVO tak vtis, kot da je njihovo delovanje samo sebi namen, pri čemer je primarni cilj pridobitev finančnih sredstev, ne glede na realizacijo namena projektov in dejansko relevantnost le-teh za družbene in politične izzive v državi.³⁹ Vezano na slednje, NVO ne uživajo neke podpore in statusa prepoznavnosti v javnosti, kar prav tako slabi njihov učinkovit vpliv (SIPU International 2011, 19–20; Jelisić 2012, 133).

7.4.3 Vloga organizacij civilne družbe v procesu evropeizacije: primer Sejdić-Finci

Kot menijo avtorji študije o vključenosti civilne družbe v proces evropskih integracij BiH (Cvikl in drugi 2014, 43–44), je sodelovanje med oblastmi in CSO na vseh področjih, ki jih obsega *acquis*, izjemno šibko.⁴⁰ Podobno se izkaže tudi na primeru reševanja problematike Sejdić-Finci.

³⁹ V tem kontekstu določeni avtorji (Sejfića v Brljavac 2011b) omenjajo termin '*projectomania*'. Le-ta opredeljuje povsem nekritičen pristop NVO, katerih celoten program aktivnosti se osredotoča izključno na projektno financiranje. Glavni cilj delovanja teh organizacij je razvoj takih projektov, ki so posebej prirejeni, zato da ustrezajo kriterijem določenih s strani (nacionalnega ali mednarodnega) donatorja, ne upoštevajoč praktične ustreznosti in možnosti izvedljivosti aktivnosti kot takih.

⁴⁰ V letu 2011 je bil oblikovan mehanizem za strukturiran dialog med EU in BiH (*EU–BiH Structured Dialogue on Justice*) z namenom podpore procesu reform pravosodnega sistema, ki so ključnega pomena za članstvo v EU (Delegacija EU v Bosni in Hercegovini 2014a). Čeprav Delegacija EU v BiH trdi, da je civilna družba bila aktivno vključena v proces omenjenega dialoga pod pokroviteljstvom takratnega komisarja za širitev Štefana Füleja (Delegacija EU v Bosni in Hercegovini 2014b), je glede na vsebino odprtega pisma koalicije CSO v BiH možno razumeti, da ta vključenost ni bila ravno transparentna in učinkovita (Sarajevo Open Centre 2014).

Več posameznih NVO in koalicij le-teh je v okviru reševanja omenjene problematike predstavilo kar nekaj analiz, iniciativ in predlogov za implementacijo sodbe (European Stability Initiative 2013b, 14). NVO so se prav tako vključile v sam dialog s pristojnimi državnimi institucijami in mednarodnimi akterji, organiziranih je bilo tudi nekaj javnih razprav na to temo.⁴¹ Tukaj bi posebej omenil predlog NVO *Koalicija Jednakost* (Center for Political Studies 2013; Constitutional Reform in BH 2013), saj gre za dokaj široko koalicijo dvaindvajsetih NVO iz celotnega območja države, tj. obeh entitet kot tudi etnično mešanih območij (Koalicija Jednakost 2014). Čeprav je dejstvo, da si je nevladni sektor do neke mere prizadeval za skupno in koordinirano rešitev problematike Sejdić-Finci, avtorji študije o vlogi civilne družbe v procesu evropskih integracij BiH poudarjajo, da je potrebno izboljšati dejavnosti koordinacije in sodelovanja v okviru skupnih platform oziroma omrežij, da bi na ta način NVO k določeni problematiki lahko nastopile soglasno in poenoteno in s tem povečale svoj vpliv (Cvikl in drugi 2014, 49).

Poleg tega sama primerjava angažiranosti vladnih oblasti in civilne družbe v obdobju analize pokaže jasno sliko primata in dominantnosti prvih ter obrobno vlogo druge. Sodeč po analizi priznanega think-tanka za območje jugovzhodne Evrope (*European Stability Initiative – ESI*) je od leta 2005 pa do zadnjega zasedanja v okviru HLDAP v oktobru 2013 bilo na mizi približno 53 predlogov za implementacijo sodbe (European Stability Initiative 2013b, 12–15). Od tega je velika večina predlogov bila predstavljena s strani političnih strank v BiH in mednarodnih vladnih akterjev (Evropska komisija, Svet Evrope, Beneška komisija), zgolj sedem pa s strani nevladnega sektorja (prav tam). Poleg tega je taisti inštitut objavil kronološki (sicer nepopoln) seznam 125 pomembnejših srečanj oziroma zasedanj relevantnih nacionalnih in mednarodnih političnih akterjev (vodilne politične stranke v BiH, EU, Svet Evrope), na katerih se je razpravljalo o problematiki implementacije sodbe (European

⁴¹ Razprava o problematiki implementacije sodbe je na primer potekala januarja 2010 v okviru zasedanja delovne skupine o evropskih integracijah v sklopu projekta *Konvent o EU u BiH* (šlo je za projekt pod vodstvom Evropskega raziskovalnega središča (*Evropski istraživački centar*) in Slovaškega zunanjepolitičnega združenja (*Slovak Foreign Policy Association*), v sodelovanju z Direktoratom za evropske integracije Sveta ministrov BiH) (Evropski istraživački centar 2010). Predstavniki posameznih NVO so svoje predloge predstavili v novembru 2011 ob zasedanju Začasnega skupnega odbora Parlamentarne skupščine BiH za implementacijo sodbe Sejdić-Finci (Manjine.ba 2011). Predstavniki koalicije NVO (*Udruženje građana 'Zašto ne?', Evropski istraživački centar, Akcija građana, Fondacija za kreativni razvoj*) so se oktobra 2012 sestali z Delegacijo EU in posebnim predstavnikom EU, pri čemer je osrednja tema razprave bila nasprotovanje predlogu SDP in HDZ BiH glede implementacije sodbe (Zašto Ne 2012). Marca 2013 je bila na pobudo NVO *Koalicija Jednakost* organizirana javna razprava na Fakulteti za politične vede v Sarajevu. Razprave so se udeležili predstavniki nekaterih NVO kot tudi vodja pisarne Sveta Evrope v BiH (Abrašmedia 2013). Na pobudo NVO ACIPS (*Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne post-diplomske studije Univerziteta u Sarajevu*), *Koalicija Jednakost*, *Koalicija Prvi Mart*, in *Udruženje građana Zašto ne?* je bila novembra 2013 organizirana javna razprava z namenom oblikovanja predlogov modelov in pristopov za rešitev te problematike (Fena 2013b).

Stability Initiative 2013c, 1–10). Po dostopnih podatkih, kot je razvidno zgoraj, je bilo medijsko odmevnejših srečanj z udeležbo nevladnega sektorja na temo problematike Sejdić-Finci zgolj štiri (Manjine.ba 2011, Fena 2013b; Zašto Ne 2012; Abrašmedia 2013).

Vladne oblasti omenjenih predlogov CSO niso vzele v obzir (Cvikl in drugi 2014, 48), kljub obstoju odločitve Sveta ministrov BiH iz 2006, ki določa vključevanje in upoštevanje predlogov CSO v okviru procesa odločanja (Svet ministrov Bosne in Hercegovine 2006). To je možno opaziti med drugim ob primerjavi zadnjega predloga, ki je bil na mizi v okviru pogovorov na ravni HLDAP (Evropska komisija 2013a), in predloga NVO ACIPS iz junija 2010 (Radio Slobodna Evropa 2010), kot tudi zadnjega predloga iz januarja 2013 s strani koalicije NVO (Constitutional Reform in BH 2013).

EU je v tem obdobju od pravnomočnosti sodbe v primeru Sejdić-Finci in še zlasti po protestih v februarju 2014, sicer na deklarativni ravni, močno spodbujala CSO in državljane k bolj proaktivnem sodelovanju pri posvetovanjih in prav tako pozvala vladne oblasti, naj upoštevajo mnenja in predloge tako CSO kot širše družbe v okviru možnih rešitev za primer Sejdić-Finci (Cvikl in drugi 2014, 48).⁴² Kot komentirajo Cvikl in drugi (prav tam), so prizadevanja EU kot zunanje akterje na področju vključevanja civilne družbe zgolj prikaz splošnega stanja v državi, pri čemer je povsem jasno, da sodelovanje med civilno družbo in vladnimi oblastmi, še zlasti na področju človekovih pravic, nikakor ni organsko in je zato nujna konstantna prisotnost mednarodnega posredovanja in podpore.

8 Analiza kredibilnosti pogojevanja pri uvajanju ustavne reforme

O nizki ravni kredibilnosti pogojevanja bom sklepal na osnovi, prvič, nezmožnosti tako EU kot Sveta Evrope, da bi realizirala določene sankcije, drugič, nezmožnosti EU, da zadrži (vmesne) nagrade, tretjič, jasnosti pogojevanja oz. pravila, in četrtič, vzemajoč v obzir širši mednarodni politični kontekst in s tem v zvezi verodostojnost obljubljenih nagrad s strani EU.

⁴² Vključevanje civilne družbe v proces odločanja, ki je vezan na sam proces približevanja članstvu v EU, je bila tudi prioriteta v okviru treh točk novega pristopa EU, ki ga je predstavil komisar Füle pred zaključkom svojega mandata (Evropska komisija 2014b).

8.1 Nezmožnost uresničitve sankcij

Od pravnomočnosti sodbe v primeru Sejdić-Finci leta 2009 dalje dobijo prizadevanja EU skupaj s Svetom Evrope povsem drugo artikulacijo, ki se kaže v t. i. dodatnem oz. vzporednem pogojevanju. Določeno obliko vzporednega oz. dodatnega pogojevanja in uveljavljanja pravil s sankcijami lahko identificiramo na osnovi poskusa sprejema resolucije s strani Evropskega parlamenta, ki bi zagovarjala zamrznitev članstva BiH v Svetu Evrope. Kot že omenjeno v prvem delu naloge je namreč evropska poslanka Doris Pack, poročevalka za BiH pri Evropskem parlamentu, maja 2013 predlagala amandma na resolucijo Evropskega parlamenta o razmerah v BiH (Evropski parlament 2013), s čimer bi Evropski parlament predlagal državam članicam Sveta Evrope zamrznitev članstva BiH pri tej organizaciji. Čeprav ta amandma ni bil sprejet, je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope možnost o zamrznitvi članstva nameravala vključiti v svoje poročilo o delovanju demokratičnih institucij v BiH oz. osnutku resolucije, ki je del tega poročila (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, 2013a). Poslanci v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope so predloge teh ključnih členov zavrnil z amandmajem in pri tem podali obrazložitev, da bi »/.../ suspendiranje članstva BiH v Svetu Evrope vplivalo na izgubo kredibilnosti države na mednarodni in nacionalni ravni. Slednje bi lahko ustvarilo politične zaplete v državi in povzročilo nestabilnost z neznanim izidom« (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 2013d).

Prav tako sta EU in Svet Evrope opozarjala na vprašljivost legitimnosti volitev, če bi le-te bile izvedene na osnovi ustavnega okvira, ki je v nasprotju z določili EKČP.⁴³ O implikacijah oz. uresničitvi take trditve poslanka Fajon (2014) meni, da je to »/.../ grožnja, ki pa jo je v resnici težko uresničiti«, saj ni na razpolago nikakršnega primerne mehanizma. Fajon je namreč mnenja, da tudi če bi bile določene možnosti, bi tak pristop EU imel k večjemu negativnemu učinku, predvsem zaradi izgubljanja kredibilnosti in ugleda države, ki je v BiH že tako ali drugače precej načet (prav tam).

Tudi veleposlanik Bergant (2014) je skeptičen do tovrstnih sankcij. Sprašuje se namreč, koliko bi tak korak lahko bil učinkovit in koliko bi dejansko pripomogel k sami implementaciji sodbe ter ne nazadnje, koliko bi lahko škodoval Svetu Evrope. Opozarja, da je

⁴³ Na problem legitimnosti oz. priznanja volitev je opozarjal Evropski parlament v svoji resoluciji, sprejeti na osnovi poročila o napredku BiH iz 2013 (Evropski parlament 2014), kot tudi Odbor ministrov Sveta Evrope (2013b, odst. 4) v svojih odločitvah v okviru nadzora nad implementacijo sodb ESČP.

takšna oblika pritiska sicer možna, saj je opredeljena v Statutu in pravilih delovanja Sveta Evrope. Vprašanje pa ostaja, če bi slednje v tem specifičnem primeru bilo *de facto* uresničljivo in predvsem učinkovito. Upoštevajoč dejstvo, da se v zgodovini delovanja Sveta Evrope še ni zgodilo, da bi se državi zamrznilo članstvo zaradi neimplementacije sodbe, in prav tako vzemajoč v obzir razmere v širšem mednarodnem političnem prostoru v takratnem obdobju krize v Ukrajini, kjer so se nakazovale resne težnje in grožnje Ruske federacije k odstopu iz Sveta Evrope, bi realizacija tovrstnih sankcij k večjemu lahko škodila sami organizaciji. Namreč kot opozarja Bergant (prav tam), je veliko držav in ne nazadnje tudi poslancev v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope, ki takemu ukrepu nasprotujejo izključno zaradi tega, ker se zavedajo, kaj lahko tak korak pomeni za samo organizacijo.

Bergant (2014) prav tako opozarja na vprašanje legitimnosti tovrstnih sankcij in problem dvojnih meril. Kot pravi, je glede pritiskov s sankcijami takratni stalni predstavnik BiH pri Svetu Evrope opozoril na vrsto sodb, ki so v fazi implementacije še dlje kot sodba v primeru Sejdić-Finci. Pri tem je stalni predstavnik BiH izpostavil primer Hirst proti Veliki Britaniji, kjer gre za podobno kršitev določil EKČP kot v primeru Sejdić-Finci. Ob razpravah v okviru nadzora nad implementacijo sodb ESČP so v obdobju proučevanja predstavniki Velike Britanije jasno povedali, da ni politične volje in da sodbe ni možno implementirati. Pri tem pa se Odbor ministrov Sveta Evrope ni nikoli odzval s predlogom sankcij, kot v primeru Sejdić-Finci (prav tam).

Ne nazadnje je komisar Füle ob obisku v BiH 18. februarja 2014 v okviru svojih končnih prizadevanj za sklenitev kompromisa med takratnimi voditelji glavnih političnih strank skušal še zadnjič spodbuditi politike k odločitvi, vendar neuspešno. V izjavi za javnost je dejal, da so bili določeni posamezniki neiskreni in enostavno nasprotovali predlogom. Ob vprašanju novinarjev, če lahko imenuje te politike, je dejal, da je diplomat in bi tako dejanje bilo v nasprotju z načeli opravljanja njegove funkcije (Al Jazeera 2014a). Pričakovalo bi se, da je ravno ta '*naming-shaming*' kot neke vrste mehko orodje diplomacije EU pri spodbujanju procesa evropeizacije, ki dodatno okrepi položaj EU in s tem kredibilnost njenih namer. Vendar s tem v zvezi Fajonova (2014) meni, da neposredno vmešavanje EU kot zunanjega

akterja z javnimi obsodbami in kritiko posameznikov ni nujno učinkovito in lahko celo kontraproduktivno.⁴⁴

8.2 Nezmožnost zadržanja (vmesnih) nagrad

Kot določeno v Evropskih partnerstvih iz let 2006 in 2008 (Svet EU 2006b; 2008), je predpristopna finančna pomoč bila pogojena z napredovanjem BiH pri uresničevanju določenih demokratičnih, ekonomskih in institucionalnih reform. Iz poročil o napredku za BiH (Evropska komisija 2008; 2009; 2010) pa je dejansko razvidno, da EU ni nikoli zamrznila sredstev zaradi nesprejetja ustavne reforme.

Poskus v tej smeri se je zgodil šele, ko je EU po tretjem neuspelem dialogu na visoki ravni (HLDAP) in odsotnosti sporazuma glede implementacije sodbe Sejdić-Finci v oktobru 2013 pričela s postopki za zmanjšanje IPA sredstev. Kot je zapisano v zaključkih z zasedanja, »/o/dsotnost sporazuma glede rešitve problema implementacije sodbe v primeru Sejdić-Finci omejuje pristopni proces BiH in s tem otežuje upravičenost nadaljnjega zagotavljanja predpristopnih sredstev EU. Upoštevajoč omenjene okoliščine bo Evropska komisija 11. oktobra /2013/ sprožila postopek za zmanjševanje sprva predvidenega programa IPA 2013 za BiH za 54 %, tj. 47 milijonov evrov. Če bi političnim voditeljem kljub temu uspelo skleniti sporazum v naslednjih dneh, se lahko ta postopek še vedno ustavi« (Evropska komisija 2013c). Čeprav voditelji niso uspeli doseči sporazuma je, kot navedeno v poročilu o napredovanju (Evropska komisija 2014a, 5), Evropska komisija po poplavih v maju 2014 večji del teh sredstev (42 milijonov evrov) iz predhodnih nacionalnih programov IPA, ki niso bili implementirani zaradi ovir na strani BiH, vseeno ponovno dodelila.⁴⁵

O kredibilnosti pogojevanja na osnovi nezmožnosti zadržanja vmesnih nagrad EU je možno sklepati tudi na podlagi novega pristopa EU in dejstva, da so se na pobudo Velike Britanije in Nemčije spremenili pogoji za realizacijo nagrade oz. vstopa v veljavo SAA za BiH. Svet EU

⁴⁴ Ob tem Fajon (2014) opozori na podoben pristop EU v primeru Madžarske, s čimer se je naredilo več škode kot koristi. Namreč bolj kot je EU kritizirala Orbana in ustavne spremembe, večjo priljubljenost je pridobival. Omenila je tudi pristop posameznih vidnih evropskih poslancev, odličnih politikov in strokovnjakov na posameznih področjih, vendar so s svojo aroganco in 'učenjem' neposlušnih državljanov dostikrat doživeli protiučinek (prav tam).

⁴⁵ V poročilu sicer ni jasno, ali je Evropska komisija namenila ta sredstva za sanacijo nastale škode zaradi poplav ali za implementacijo projektov, ki so v okviru predhodnega programa IPA bili predvideni za podporo sodstvu, kazenskega pregona, transportu, izobraževanju, beguncem in razseljenim osebam ter razminiranju (Evropska komisija 2013c, 6).

(2012) je namreč v svojih odločitvah junija 2012 zapisal naslednje: »/.../ prednostna naloga BiH je uskaditev Ustave z določili EKČP (sodba Sejdić-Finci). 'Kredibilen napor' ('*credible effort*') v tej smeri je nujen za vstop v veljavo SAA. Zaključek implementacije sodbe Sejdić-Finci in obstoj zadovoljivih rezultatov implementacije obveznosti v okviru vmesnega SAA /(*Interim Agreement*)/ bi predstavljali ključne elemente za predajo kredibilne prošnje za članstvo v obravnavo EU«. S tem v zvezi ESI v svoji raziskavi na primer poudarja, da se EU v času pogovorov na visoki ravni v okviru HLDAP ni natančno izjasnila, kaj bi naj ta 'kredibilen napor' v praksi dejansko pomenil (European Stability Initiative 2013b, 6–7), kar prav tako priča o (ne)jasnosti pogojevanja EU.

Kot izpostavlja Tzifakis (2012, 134), so politični in ekonomski kriteriji za članstvo v EU lahko precej fleksibilni in nejasni, kar omogoča EU obsežen prostor za politično interpretacijo obsega, do katerega država pristopnica le-te dejansko uresniči. Prav to se je pokazalo v primeru britansko-nemške pobude, kjer se je definicija 'kredibilnega napora' pokazala v svoji konkretni operativni obliki. 15. decembra 2014 Svet EU (2014) v svojih odločitvah zapiše:

Politično vodstvo BiH mora zagotoviti nepreklicno pisno zavezo, s katero se obvezuje implementirati reforme v okviru pristopnega procesa. Ko bo ta pisna zaveza dogovorjena v okviru Predsedstva, podpisana s strani vodij političnih strank in potrjena s strani parlamenta, bo Svet EU odločil o vstopu v veljavo SAA. Ko bo Svet EU zahteval mnenje Evropske komisije glede članstva, bo Svet EU naročil le-tej naj se posebej osredotoči na implementacijo sodbe v primeru Sejdić-Finci.

29. februarja 2015 bosanska politika sprejme omenjen dokument, zato Svet EU 16. marca sprejme sklep, v katerem presodi, da je BiH izpolnila pogoje določene v sklepih 15. decembra 2014, in se strinja s pričetkom postopka za vstop v veljavo SAA (Svet EU 2015). V pisni zavezi BiH je navedeno, da bodo vladne institucije BiH v nadaljnji fazi, po uspešni realizaciji začetnih reform, naredile tudi napredek pri implementaciji nadaljnjih reform, s ciljem izboljšati funkcionalnost in učinkovitost vseh ravni oblasti, in posebno pozornost namenile tudi implementaciji sodbe v primeru Sejdić-Finci (Europarl.europa.eu 2015).

8.3 Mednarodni politični kontekst in (ne)zmožnost uresničitve nagrade – članstvo Bosne in Hercegovine v EU

Ne nazadnje je vprašanje kredibilnosti pogojevanja in uresničitve obljub s strani EU možno razumeti tudi v širšem mednarodnem političnem kontekstu in obremenjenosti obstoječih držav članic z vplivi iz mednarodnega okolja. Kot izpostavlja Tzifakis (2012, 134), je kriza evroobmočja v obdobju proučevanja v določeni meri vplivala na 'širitveno utrujenost' (t. i. *enlargement fatigue*) oz. upadajočo javno podporo v državah EU glede nadaljnje širitve in 'zmožnost absorpcije' (*absorption capacity*) oz. sposobnosti EU, da integrira nove države članice in kljub temu ohrani institucionalno zmogljivost političnega odločanja.

O projekcijah nadaljnje širitve EU na Zahodni Balkan se v obdobju proučevanja pokaže, da je ekonomska in gospodarska kriza izpodrinila prizadevanja za širitev, pri čemer se občuti tudi določeno negotovost in utrujenost (Fajon 2014). Kot meni Fajon (prav tam), take okoliščine definitivno ne predstavljajo pravega momenta v EU za širitev. Tukaj je potrebno upoštevati tudi popolno pripravljenost držav pristopnic na eni ter pogum in pripravljenost držav članic na drugi strani. Pri tem Fajon (prav tam) navaja primer pristopa Bolgarije in Romunije kot slabo izkušnjo, pri čemer meni, da bo prav zaradi takih primerov tudi vsaka naslednja širitev bolj zahteven proces, ki zahteva veliko širše soglasje v okviru pogajanj.

Posledično se pod vprašaj postavlja zaupanje bosanskih politikov v načelnost širitvene politike EU. Na enem izmed zadnjih srečanj v okviru HLDAP je Dodik na primer poudaril, da je EU izgubila svojo kredibilnost s primeri kot je Makedonija, ki je dobila status države kandidatke že leta 2005, vendar še ni pričela s pristopnimi pogajanjmi. Podobno mnenje je Dodik imel tudi glede Srbije, ki v obdobju proučevanja še ni pričela s pogajanjmi. Dodik je ob tem izrazil skrb, da bi BiH lahko obtičala v procesu približevanja kljub implementaciji sodbe v primeru Sejdić-Finci (European Stability Initiative 2013, 3).

9 Legitimnost pravila oziroma pogojevanja

V tem poglavju bom izpostavil dva vidika dejavnika legitimnosti: prvič, legitimnost pravila kot takega, ki si ga EU in Svet Evrope prizadevata uveljaviti, in drugič, legitimnost politike pogojevanja oz. določitev implementacije sodbe v primeru Sejdić-Finci kot pogoj za nadaljevanje pristopnega procesa.

9.1 Legitimnost pravila

BiH je ratificirala Protokol št. 12 k EKČP, na podlagi katerega je ESPČ ugotovilo kršitev in izdalo pravnomočno sodbo, ki jo je BiH dolžna spoštovati. S pravnega vidika ni torej nikakršnega dvoma. S političnega vidika pa je ta primer v določeni meri dosti bolj kompleksen. Protokol št. 12 k EKČP je podpisalo 8 od 28 članic EU. Kot poudarjajo analitiki pri ESI, je na ravni politike namreč dosti težje upravičiti onemogočanje nadaljevanja pristopnega procesa BiH na temelju mednarodnopравnih določil, katerih večina držav članic EU ni sprejela (European Stability Initiative 2013b, 7).

V nekaterih državah članicah EU so volilni sistemi prav tako v določeni meri diskriminatorni. Regionalni parlamentarni volilni sistem v bruseljski regiji na primer določa, da je 72 od skupno 89 sedežev v parlamentu v naprej dodeljenih francosko govoreči skupnosti. Preostalih 17 je dodeljenih za manj številčno nizozemsko govorečo skupnost. To pomeni, da ko posameznik kandidira na parlamentarnih volitvah, se mora izreči za pripadnika ene ali druge jezikovne skupine. Predstavniku frankofonske skupnosti je vedno dodeljen položaj predsednika vlade, medtem ko sta predstavnikom nizozemsko govoreče skupnosti dodeljena dva ministrska resorja in en državni sekretar. Kot izpostavljeno v študiji ESI, je bruseljsko družbeno okolje zaznamovano s precej etnično heterogeno populacijo. Tako so tudi člani parlamenta pripadniki različnih etničnih skupnosti, ki so dejansko primorani identificirati se z eno ali drugo dominantno jezikovno skupnostjo. Ti poslanci se lahko počutijo Belgijci, Evropejci, Maroški Belgijci, lahko imajo več maternih jezikov, od katerih pa ni ne francoski ne nizozemski dejanski materni jezik (European Stability Initiative 2013a, 4–5).

Dalje, kot razloženo v odklonilnem ločenem mnenju k sodbi v primeru Sejdić-Finci, koncept pravice do svobodnih volitev, razumljen v Protokolu št. 1 k EKČP, ne implicira pravice biti izvoljen v Dom narodov Parlamentarne skupščine BiH, saj člani tega doma niso voljeni, temveč so imenovani oz. izbrani s strani entitetnih parlamentov (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 45). V bistvu nima nihče v BiH *de facto* splošne pravice do kandidature v Dom narodov in tudi tovrstnih volitev ni. Posledično, če je ta postopek razumljen kot diskriminatoren, se sodniki sprašujejo, ali bi lahko taisti kriterij diskriminacije aplicirali na tiste parlamentarne sisteme, v katerih se sedež v zgornjem domu na primer deduje (britanski parlament) ali je pogojen z javno funkcijo (nemški *Bundesrat*) (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 46).

O legitimnosti pravila, ki ga uveljavlja mednarodna skupnost, lahko sklepamo tudi na osnovi vsebine govora Ognjena Tadića, namestnika predsednika parlamenta RS, na Evropski konferenci predsednikov parlamentov v Strasbourgu. Tadić je v svojem govoru namreč poudaril, da je BiH soočena z izjemnim izzivom glede implementacije sodbe v primeru Sejdić-Finci. Za primer je navzoče opomnil, da gre za podoben princip, kot če bi ESČP podalo sodbo, ki bi narekovala ustavno reformo evropskih monarhij z odpravo diskriminacije, s tem ko je slehernemu državljanu onemogočeno potegovati se za kraljevi prestol. Poleg tega je tudi poudaril, da določene evropske države, članice EU, ki bi naj bile za zgled BiH pri uvajanju ustavnih reform in dejansko izvajajo največji pritisk na državo glede implementacije, sploh niso podpisnice Protokola št. 12 oz. le-tega niso ratificirale (Tadić 2012). Ne nazadnje pa lahko o legitimnosti pravila sklepamo tudi na osnovi sodne prakse ESČP, čemur se bom posebej posvetil v nadaljnjem poglavju.

9.1.1 Legitimnost pravila in sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice

K sodbi v primeru Sejdić-Finci sta bili podani dve ločeni mnenji sodnikov (eno odklonilno, drugo pa delno pritrdilno in delno odklonilno) (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 40–55). Ključno sporočilo odklonilnih mnenj je, da bi ESČP pri razsodbi moralo vzeti v obzir specifične družbenopolitične okoliščine obstoja ustavnih diskriminatornih določil in na osnovi sodne prakse upoštevati določene izjeme, tj. možnost svobodne presoje oz. diskrecijsko pravico (*margin of appreciation*) državnih oblasti.

Kot poudarjata sodnika Mijović in Hajiyevev, gre za primer, ki naslavlja bistvo notranje državne strukture, pri čemer se Veliki senat ESČP ni poglobil v analizo tako zgodovinskega ozadja kot okoliščin, v katerih je bila oblikovana Ustava BiH. Sodnika Mijović in Hajiyevev menita, da je s tem ESČP zaobšlo preteklo sodno prakso, v kateri je podalo analizo vseh relevantnih dejavnikov, ki so pomembni pri oblikovanju končnih ocen in zaključkov pri sprejemu sodbe (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 40).

Daytonska državna struktura je bila namreč zamišljena s ciljem vzpostaviti mehanizem ravnotežja, ki bi preprečil posameznim narodom oz. etničnim skupnostim dominantnost in premoč v političnem odločevalskem procesu (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 43). V tem kontekstu se postavlja ključno vprašanje, ali je dosedanje diferencirano obravnavanje dejansko diskriminatorno oz. ali so ta specifična ustavna načela še vedno

upravičena glede na okoliščine v državi (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 48). Kot izpostavljata sodnika Mijović in Hajiyeu, je Beneška komisija na več mestih namreč poudarila, da je legitimnost norm, ki bi z vidika nediskriminacije bile problematične, a hkrati ključne za ohranitev miru in stabilnosti, težko zanikati (prav tam, 50). ESČP je glede tega bilo mnenja, da je bila taka ureditev od začetka upravičena in da bi se problematika diferencirane obravnave posameznikov, pripadnikov kategorije Ostalih, morala obravnavati, ko bodo razmere v BiH manj občutljive (prav tam, 48–49). Kot poudarjata sodnika Mijović in Hajiyeu, se na tej točki logično odpira razprava, ali so razmere v BiH dejansko 'manj občutljive'. Sprašujeta se, ali lahko z absolutno gotovostjo trdimo, da so daytonska ustavna določila danes popolnoma neupravičena (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 50). Po njunem mnenju je namreč mir v državi bil resda dosežen, vendar dejavnik stabilnosti ostaja vprašljiv (prav tam, 50).

V povezavi s to mislijo je potrebno omeniti, da pravne ureditve več držav članic Sveta Evrope v določeni meri določajo razlikovanja na osnovi narodnosti oz. etnične pripadnosti glede določenih pravic. S tem v zvezi tudi sodna praksa ESČP dovoljuje določeno mero svobodne presoje (diskrecijsko pravico) nacionalnim oblastem, ali in v kolikšni meri so te razlike zakonsko upravičene (Evropsko sodišče za človekove pravice 2009, 51). Kot trdi sodnik Bonello v svojem ločenem odklonilnem mnenju, sodna praksa kaže, da je ESČP brez težav sprejelo omejitve glede pasivne oz. aktivne volilne pravice upoštevajoč precej širok spekter argumentov in okoliščin upravičenosti teh določil. Pri tem pa dodaja, da prisotnost jasne nevarnosti destabilizacije državnega ravnovesja v primeru BiH očitno ni dovolj prepričljiv razlog (prav tam, 54–55). Sodnik Bonello meni, da s tem ko si ESČP prizadeva za usklajitev državne ureditve z določili iz sodbe, nosi v določeni meri odgovornost za ponovno odpiranje daytonskega procesa, pri čemer ločuje BiH od realnosti njene nedavne preteklosti in 'daytonsko formulo' nadomešča s 'strasbourško ne-formulo' (prav tam, 52–53).

Podobnega mnenja je tudi Bergant (2014), ki pravi, da je glede sodbe v primeru Sejdić-Finci ESČP precenilo svoje zmožnosti. »Če bi ESČP upoštevalo zgodovinske podrobnosti, politično situacijo, v kakršni je BiH bila oz. je danes, problematiko razpada SFRJ, in bi vzelo nekoliko širšo konotacijo vseh elementov, bi o zadevi lahko odločilo drugače« (prav tam). Prav tako meni, da je »problem ESČP ta, da se ponavadi ukvarja s primeri, ki morda v določeni meri presegajo njegove pristojnosti«. Pravi, da je potrebno vzeti v obzir okoliščine ustavne opredelitve določil, ki jih sodba obravnava kot diskriminatorna, pri čemer se logično

krešeta pravni in politični vidik. Večina pravnih strokovnjakov trdi, da je taka odločitev ESČP edina pravilna, in s tem se strinjajo tudi države. Problem pa je, kot meni Bergant, v mehanizmu, ki ne omogoča, da bi se lahko v primerih takih sodb na nek alternativni način recimo izvajalo implementacijo nad sodbo (prav tam). K temu dodaja, da »/c/elotni sistem Sveta Evrope temelji na spoštovanju EKČP in ESČP je glavni instrument te organizacije, ki deluje kot mehanizem nadzora nad EKČP. Evropski mednarodni skupnosti je sicer uspelo vzpostaviti mehanizem za nadzor, ki pa seveda ni idealen – države dejansko nadzorujejo in so hkrati nadzorovane. Glede na to, da so stranke v sporu države, gre za prizvok političnega odločanja v smislu nadzora nad sodbami« (prav tam).

9.2 Legitimnost pogojevanja: dvojna merila EU?

Kot izpostavljajo pri ESI, to kar se zahteva od bosanskih voditeljev, ni bilo zahtevano pri drugih kandidatih za članstvo v EU, kar je najbolj očitno na primeru Cipra (European Stability Initiative 2013b, 3, 6–9). Ustavna ureditev Cipra iz leta 1960 je državljanom dodeljevala volilno pravico na podlagi pripadnosti grški ali turški narodni skupnosti. Z državnim udarom leta 1974 je bil tisti del ustave, ki opredeljuje volilne pravice pripradnikov turške skupnosti, ukinjen. To je pomenilo, da so pripadniki te skupnosti, turški Ciprčani, izgubili tako pasivno kot aktivno volilno pravico. Leta 2001, ko je Ciper bil na poti k članstvu v EU, je Svetovalni odbor Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin opozoril na ta problem. Mednarodna skupnost se je angažirala pri reševanju tega problema in predlagala t. i. Annanov načrt, ki je vključeval spremembo ustave. Ta sprememba ustave pa je opredeljevala volilno pravico na osnovi etnične pripadnosti (*community-based voting*), kot je bila zapisana v ustavi iz leta 1960 (European Stability Initiative 2013a, 6–8).

Leta 2004 postane Ciper član EU. Istega leta pa je ESČP izdalo sodbo v primeru Aziz proti Cipru, kjer je ugotovljena kršitev določil EKČP. Leta 2006 je Ciper sprejel poseben zakon, s katerim je Ciprčanom, pripadnikom turške narodne skupnosti, bila omogočena pravica do volitev in kandidature za javno funkcijo. Vendar ne glede na to, pravica glasovanja na osnovi etnične pripadnosti ostaja temeljno ustavno načelo (European Stability Initiative 2013a, 9). Na tej točki se postavlja torej ključno vprašanje legitimnosti tovrstnih zahtev EU in ne nazadnje tudi kredibilnosti politike pogojevanja. Namreč EU je v primeru pristopnega procesa Cipra sprejela predlog take ustavne ureditve, ki temelji na istih načelih kot ustavna ureditev v BiH, ki pa je ključni element pogojevanja za članstvo BiH v EU.

S tem v zvezi Fajon (2014) meni, da je glede na fazo v procesu približevanja ene in druge države, tj. BiH in Cipra v tistem obdobju, karkoli težko primerjati. Namreč za razliko od Cipra v takratnem obdobju je BiH v času proučevanja precej na začetku samega procesa približevanja in ima še veliko drugih obveznosti za izpolniti v tem okviru. Ne glede na to pa meni, da je prevelika osredotočenost na primeru Sejdić-Finci, s čimer se zapostavlja druge probleme, in je tudi nekoliko skeptična do pogojevanja pristopnega procesa s sodbo. Pravi, da si je Evropski parlament med drugim prizadeval za osredotočenost na druga področja, recimo gospodarstvo, kjer bi bilo dejansko možno doseči določene spremembe. Pri tem pa poudarja, da o tem, kaj se bo zastavilo kot pogoj za nadaljevanje pridružitvenega procesa, odloča Evropska komisija. Evropski parlament lahko izvaja zgolj pritisk. Evropska komisija pa po drugi strani potrebuje podporo vlad, ki so ne nazadnje še vedno tiste, ki imajo dokončno odločitev glede tovrstnih politik (prav tam).

Prav tako velja poudariti, da je BiH v obdobju analize imela najmanjše število nerazrešenih sodb pred ESČP v primerjavi z ostalimi ustanovnimi kot tudi novimi članicami EU. Večina držav EU ima dejansko dosti slabše rezultate glede implementacije sodb, tudi kar se tiče časovnih okvirov. V tej luči se pri ESI sprašujejo, ali EU in Svet Evrope upravičeno izpostavljata primer neizpolnjevanja dolžnosti kot esencialno in hudo kršitev mednarodnih zavez brez dovolj kredibilne argumentacije (European Stability Initiative 2013a, 10–11).⁴⁶

Tabela 9.1: Nerazrešeni primeri pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (2011)

Uvrstitev	Država članica	Število nerazrešenih primerov
1	Italija (EU)	2522
2	Turčija	1780
3	Rusija	1087
4	Poljska (EU)	924
5	Ukrajina	819
6	Romunija (EU)	636
7	Grčija (EU)	442

⁴⁶ Mahmutćehajić (2014) na primer meni, da je izpostavljanje problema v primeru Sejdić-Finci, tj. vzpostavitev nediskriminatorne ustavne ureditve in zagotovitev enakopravnosti posameznih narodnih oz. etničnih skupnosti kot ključnega in eksistencialnega problema za BiH, imelo ravno nasprotni učinek, upoštevajoč da so določeni politični akterji ta primer dejansko izkoristili za poglobljanje etničnih delitev v BiH skozi razne načrte nadaljnje teritorializacije njenega ozemlja. S poudarjanjem tega primera so namreč ostali ključni problemi BiH zapostavljeni in potisnjeni v ozadje političnega dogajanja.

8	Bolgarija (EU)	344
9	Madžarska (EU)	260
10	Slovenija (EU)	228
...		
32	Bosna in Hercegovina	17

Vir: Svet Evrope v European Stability Initiative (2013a, 10).

10 Poistovetenje Bosne in Hercegovine s skupnostjo evropskih držav

V nadaljevanju bom razmislil o negativni ravni poistovetenja BiH s skupnostjo evropskih držav podkrepil s podobo Balkana v diskurzu evropskih (zahodnih) držav, vlogo etnonacionalističnih identitet v BiH ter vlogo javnega mnenja glede članstva BiH v EU. Pri tem menim, da je s tega vidika in upoštevajoč naravo pravil, ki jih narekuje ustavna reforma, možno sklepati, da bo spodbuda za implementacijo le-te precej omejena.

10.1 Dihotomija med balkanskostjo in evropskostjo

Kot pravita Grabbe in Hughes (1998, 1), je bila vzhodna širitev EU med drugim navdahnjena z občutkom zgodovinske priložnosti. Pristop držav kandidatk ni temeljil izključno na političnih, gospodarskih in varnostnih interesih akterjev, temveč tudi na emotivni in moralni dimenziji združitve Evrope. T. i. paradigma 'vrnitve k Evropi' (*'return to Europe'*) je imela namreč pomembno vlogo pri oblikovanju identitete držav SVE z ideološko preusmeritvijo proti Zahodu, tj. stran od bivše Sovjetske zveze (Grabbe 2006, 101–102). Koliko je taka paradigma 'vrnitve' relevantna v kontekstu približevanja držav Zahodnega Balkana oz. BiH članstvu v EU?

Skozi različna zgodovinska obdobja, še zlasti od poznega 19. stoletja dalje, je bila BiH vse bolj vezana na Evropo in kot taka vsaj do določene mere nedvomno predstavljala 'del Evrope'. O tem priča okupacija Avstro-Ogrske po Berlinskem kongresu leta 1878, aneksija leta 1908 in ne nazadnje obdobje SFRJ, upoštevajoč povezave, ki jih je le-ta imela z Evropsko skupnostjo in bila dosti bolj odprta zahodnim trgov kot ostale komunistične in socialistične države (Woodward v Coles 2007, 258). A hkrati je BiH osrednji akter določenih zgodovinskih procesov v regiji, kot so osmanski vpliv, balkanske vojne, komunizem in ne

nazadnje vojne v devetdesetih letih, ki predvsem skozi kontinuirano reinterpretacijo in ponovno osmišljanje njihove dediščine spodbudijo pejorativno objektivizacijo Balkana. Kot pravi Coles (2007, 258–259), dobi le-ta svoj položaj med Zahodom in Orientom, s podobo evropskega *alter-ega*.

Objektivizacija Balkana je osnovana skozi akademske, znanstvene in politične razprave v t. i. civiliziranem svetu še zlasti v začetku 20. stoletja (Todorova 2001, 25–26).⁴⁷ Balkanizacija se pojavi kot metonimični pojem za označevanje nestabilnosti, surovosti, infantilnosti in čudaških pravil obnašanja (Slapšak v Todorova 2001, 8). Posploševanje, utemeljeno na razvrednotenju in stereotipizaciji Balkana, pa je v zahodnih družbah očitno doseglo tako visoko raven, da si je, po mnenju zgodovinarke Marie Todorove, ta razprava ob koncu devetdesetih let zaslužila posebno razčlenbo (Todorova 2001, 25).⁴⁸

V takem kontekstu se podoba Balkana postavi nasproti podobi Evrope, ki kljub svoji heterogeni in dinamični naravi skozi različne zgodovinske, družbene, politične oz. institucionalne interakcije in procese ohranja določene utečene in prevladujoče kategorične naracije v političnem in družbenem prostoru (Coles 2007, 260). Ta dominantna podoba Evrope predstavlja vse bolj politični ideal in mobilizacijsko metaforo povezano z neoliberalnimi institucijami EU, multikulturalizmom in državljanskimi svoboščinami (prav tam). Promotor tovrstne podobe Evrope je še zlasti EU, ki je svojo identiteto še dodatno utrdila na jasnih političnih kriterijih za članstvo (Subotic 2011, 312). Namreč spoštovanje konstitutivnih načel skupnosti evropskih držav, kot so tržno gospodarstvo, demokracija, vladavina prava in človekove pravice, opredeljuje evropskost držav članic (prav tam). Ta specifični kolektivni pomen Evrope se po mnenju Suboticeve (2011, 316) zoperstavi pomenu Balkana, pri čemer je Evropa vse, kar Balkan ni – liberalna, demokratična, kapitalistična, progresivna, katoliška.

BiH kot povsem reprezentativna konkretizacija pojma balkanizacije se, kot meni Moll (2013, 929), v evropskem političnem diskurzu pretežno percipira kot problem, še zlasti v povezavi z

⁴⁷ Carnegijev sklad za mir med narodi (*Carnegie Endowment for International Peace*) ustanovi mednarodno komisijo, katere cilj je bil raziskati vzroke in potek balkanskih vojn. Komisija, ki so jo sestavljale znane osebnosti iz Francije, ZDA, Velike Britanije, Rusije, Nemčije in Avstro-Ogrske, je leta 1914 objavila svoje poročilo. Šlo je za najpomembnejši tovrstni zapis, ki je raziskal zgodovinske korenine balkanskega spora (Todorova, 2001, 26).

⁴⁸ Maria Todorova se zoperstavi tej prodorni stereotipizaciji Balkana s svojim delom *Imaginarij Balkana* (Todorova 2001). Pri tem zagovarja nerazdružljivo povezanost Balkana z Evropo in pojasnjuje to dvoumno, nejasno podobo o Balkanu, ki je bila ustvarjena skozi kontinuirane na novo osmišljene zapuščine in percepcije Osmanskega cesarstva, procesov modernizacije ali vesternizacije v 19. in 20. stoletju (Coles 2007, 258–259).

atentatom na prestolonaslednika Franza Ferdinanda in začetkom prve svetovne vojne ter vojne v devetdesetih. Podobno, ko se obravnava islam v Evropi, temeljijo razprave večinoma na imigracijah iz Turčije ali Magreba, pri čemer se zapostavlja razvoj in prisotnost islama v BiH kot nekega specifičnega fenomena (prav tam). Podobnega mnenja je tudi Mahmutćehajić (2014), pri čemer je sodobno muslimanstvo v BiH percipirano kot tuja kultura, kar se kaže med drugim tudi skozi interpretacijo dela Iva Andrića. S tem v zvezi Mahmutćehajić (prav tam) meni, da večina evropskih držav ne priznava BiH na podoben način kot je ne priznavata Hrvaška in Srbija, tj. kot celostne družbene, kulturne in politične subjektivitete. Kot izpostavi Mahmutćehajić, se ta identitetna dihotomija med bosanstvom in evropskostjo kaže na primer skozi gospodarski vpliv in prisotnost arabskih držav. Pri tem navaja, da so na primer mošeje, ki so bile porušene med vojno, bile obnovljene v večji meri s strani držav, kot so Kuvajt, Združeni arabski emirati, Saudova Arabija ipd. To je med drugim pokazatelj, tako Mahmutćehajić (prav tam), da se ta dediščina ne percipira kot evropska oz. kot del evropskega prostora. Dalje, Mahmutćehajić izpostavi primer modela 'dveh šol pod isto streho', ki je prav tako pokazatelj nezdružljivosti bosanskega islama z evropsko identiteto. Pri tem omeni osnovno šolo v kraju Stolac. Pravi, da je segregacija v tem primeru upravičena z argumentom, da Hrvati, kristjani, Evropejci, ne morejo biti vključeni v isti izobraževalni sistem kot muslimani oz. 'Turki' (prav tam).

S takim redukcionističnim osmišljanjem evropskega sebstva in bosanskega drugega (Coles 2007, 259), se BiH dejansko izključuje iz zamišljene evropskosti.⁴⁹ In prav to je po mnenju Mahmutćehajića temeljno vprašanje, pri čemer so problemi, s katerimi se sooča družba v BiH, tudi problemi EU. Po njegovih besedah je »/.../ BiH lakmusov papir za EU«. Kot pravi, »/.../ če ne moreš vzpostaviti BiH kot samozadostnega političnega sistema, znotraj katerega velja zaščita vseh individualnih kot tudi kolektivnih človekovih pravic ter politični in družbeni pluralizem, so vsi načrti o obstoju EU kot take zgolj prazne obljube« (prav tam).

10.2 Oblikovanje etnonacionalističnih identitet v Bosni in Hercegovini

Prevladujoči politični diskurz v BiH služi predvsem izgradnji posameznih kolektivnih etnonacionalističnih identitet, ki so ključ za ohranjanje in legitimacijo aktualne politične strukture in oblasti. Identitetna politika v BiH, ki je po svoji naravi izključujoča in

⁴⁹ Vezano na to so zanimivi tudi izsledki raziskave Kimberley Coles (2007) o ambivalentni vlogi akterjev evropeizacije in gradnje evropske identitete v BiH.

etnocentrična ter legitimira in zagovarja obstoj točno določene narodne oz. etnične skupine, kot taka ne pušča prostora za razvoj evropske identitete v BiH, ki je, vsaj do določene mere, bolj vključujoča in demokratična (Brljavac 2012). Menim, da na ta način identitetna politika v BiH pomembno učinkuje na nizko raven poistovetenja politike in družbe z vrednotami in normami skupnosti evropskih držav.

Pojav mednarodnega sistema držav ob koncu 19. stoletja, utemeljenega na ideji nacije, tj. naroda s svojo lastno državo, spodbudi v Evropi obsežen diskurz o nacionalni identiteti (Brljavac 2012). S kontinuiteto ideološke konstrukcije nacijskih teleologij, še zlasti v obdobju Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev ter Kraljevine Jugoslavije, sta Bosna in bosanstvo pojmovana kot zgodovinska anomalija, ki jo je nujno odstraniti v procesu oblikovanja nacij, bosansko vprašanje pa podvrženo velikosrbskim in velikohrvaškim političnim aspiracijam s številnimi poskusi zanikanja bosanstva kot družbene, kulturne in politične celote (Mahmutćahjić 2013, 132–133). Če je političnemu režimu SFRJ vsaj do določene mere uspelo zatreti etnonacionalistične težnje, pride z razpadom SFRJ do ponovnega intenzivnega procesa izgradnje etnonacionalističnih identitet (Brljavac 2012). Te težnje doživijo svoj epilog z Daytonskim sporazumom. Z utemeljitvijo državne ureditve na osnovi delitve politične moči med tremi etničnimi oz. narodnimi skupnostmi pa se zanikanje bosanstva dokončno institucionalizira.

Znotraj takega ustavnopravnega okvira se BiH, kot nobena druga evropska država, sooča z soobstojem treh uradnih in prevladujočih artikulacij kolektivnega spomina in s tremi oblikami izgradnje kolektivne etnonacionalistične identitete (Moll 2013, 911). V takem specifičnem družbenopolitičnem prostoru prevladuje politični diskurz, ki je utemeljen na artikulaciji treh nacionalizmov – bošnjaškem, bosansko-hrvaškem in bosansko-srbskem, z različno interpretacijo in naracijo predstav o BiH. Prvi zagovarja ohranitev ozemeljske celovitosti BiH, krepitev državnih institucij in državni unitarizem, močno se identificira z BiH kot suvereno državo, hkrati pa izpodbija legitimnost RS. Drugi se prav tako zavzema za ohranjanje ozemeljske celovitosti države, s tem da zagovarja federalizacijo in ne državnega unitarizma. Ključna prioriteta je zagotovitev enakopravnosti hrvaškega naroda, predvsem tako, da se le-temu omogoči enakopravno zastopanje v državnih institucijah. Pogosto se pojavijo tudi težnje po oblikovanju tretje entitete na ravni BiH oziroma FBiH, z argumentom, da je hrvaški narod, kot številčno manjši, v neenakopravnem položaju napram bošnjaškemu. Tretji poudarja spoštovanje in ohranitev avtonomije RS, opredeljene po izvorni Daytonski

ustavi (Ustavi BiH). Nasprotuje kakršnimkoli ustavnim reformam, ki bi RS omejile določene pristojnosti s prenosom le-teh na državno raven. Te reforme pod pokroviteljstvom mednarodne skupnosti so razumljene kot vsiljevanje sprememb od zunaj in ogrožajo obstoj RS. Iz določenih bosansko-srbskih političnih krogov se zato dostikrat pojavijo težnje po sklicu referenduma o samostojnosti RS s poudarjanjem možnosti odcepitve te entitete od BiH. V teh krogih se večkrat tudi poudarja, da je BiH država, katere obstoj je nesmiseln in potemtakem njen propad neizbežen (Dodik 2012, 2013; Moll 2013, 911; Čović 2014; Izetbegović 2014; Al Jazeera 2014b; B92 2014).

10.3 Javnost Bosne in Hercegovine v 'limbu'

Kot že omenjeno, je javnomnenjska podpora članstvu BiH v EU relativno visoka. Kljub temu pa obstajajo določena protislovja. Kot ugotavljajo pri *European Policy Centre*, so državljani BiH večinoma priče zelo specifičnemu odnosu med EU in nacionalno politično elito. V tem prostoru so zmedeni in obupani, na kar nakazujejo tudi javnomnenjske raziskave letih 2008–2013 (Weber 2014, 105–106).

Kot pokaže javnomnenjska raziskava, izvedena s strani *Gallup Balkan Monitor* (Džihic in Wieser 2011, 1819), so državljani BiH v nekem stanju frustracije, saj ne zaupajo niti državnim niti evropskim institucijam. Kot pravita Džihic in Wieser (2011, 1818), so ujeti med razočaranjem nad procesom reform v okviru pristopnega procesa in nezaupanjem do nacionalnih institucij, pri čemer po eni strani v večini ostajajo podporniki etnonacionalističnih političnih voditeljev, po drugi pa podpirajo članstvo v EU kljub odtujenosti in nezaupanju v njene institucije.

Kot trdi Troncota (2011, 82), je pomanjkanje zaupanja v nacionalne institucije ustvarilo neresnično visoka pričakovanja s strani EU. Temu pa je kmalu sledilo razočaranje nad procesom evropskih integracij oz. občutek 'neuspele evropeizacije', kar se je odrazilo v visoki ravni evroskepticizma v bosanski javnosti, kot posledica nenehnih odnosov obtoževanja med nacionalno politično elito in EU. Kot pravi, so se z neuspešnostjo reform in delegitimacijo vladnih institucij državljani znašli v nekem *limbo* stanju med nacionalno partitokracijo in obljubami evropskih integracij (prav tam).

V tem kontekstu bi še omenil proteste, ki so zajeli večji del države v februarju 2014 in dejansko bili odraz frustracije državljanov nad njihovimi političnimi voditelji in nezaupanja v državne institucije, ki niso sposobne reševati perečih problemov. Zanimivo je to, da v okviru protestov ni bilo nikakršne artikulacije zahtev po članstvu v EU in prav tako je bila odsotna kakršnakoli referenca na EU kot akterja, ki bi lahko priskočil v tej dani situaciji na pomoč BiH. Slednje pa po Webrovem mnenju nakazuje na razočaranje in nezadovoljstvo javnosti nad pristopom EU do nacionalnih političnih elit (2014, 106). Ne nazadnje je zanimivo tudi dejstvo, da je kljub izraženemu nezadovoljstvu nad obstoječo politično elito prav ta bila ponovno izvoljena na volitvah oktobra 2014.

V SKLEP

Pričujoča naloga je poskus pojasnitve problematičnosti procesa evropeizacije BiH s poudarkom na različnih pristopih EU in Sveta Evrope pri spodbujanju sprememb na nacionalni ravni in identifikacijo komplementarnega delovanja omenjenih organizacij v tem kontekstu. Analiza temelji na študiji primera evropeizacije institucij političnega sistema in spodbujanja reforme na nacionalni ravni, s katero bi se odpravila diskriminatorna ustavna načela pri uresničevanju pasivne volilne pravice ne glede na narodno oz. etnično pripadnost. Na ta način bi se ustavni okvir BiH uskladil z določili iz EKČP in hkrati bi BiH izpolnila svoje obveznosti v okviru pristopnega procesa k EU. Z aplikacijo koncepta evropeizacije in teoretskim okvirom, ki je utemeljen na racionalističnih in konstruktivističnih premisah, sem ponudil možno razlago oz. razmislek o tem, zakaj je proces sprejema tovrstne reforme tako dolgotrajen oz. zahteven, kar opredeljuje problematičnost evropeizacije.

Če se osredotočimo na posamezne faze proučevanja procesa spodbujanja reforme na nacionalni ravni, lahko identificiramo določeno dinamiko komplementarnega delovanja EU in Sveta Evrope, ki ga v nalogi razumem skozi prizmo koncepta dodatnega oz. vzporednega pogojevanja EU. S tem sem želel pokazati pomen proučevanja vloge Sveta Evrope na raziskovalnem področju evropeizacije. V tem primeru je EU načeloma tisti akter, ki razpolaga s konkretnimi bolj oprijemljivimi, materialnimi sredstvi oz. mehanizmi uveljavljanja sprememb na nacionalni ravni, Svet Evrope pa ima vlogo akterja, ki usmerja oz. daje vsebino spremembam na nacionalni ravni.

Na osnovi analize je možno zaključiti, da se komplementarnost EU in Sveta Evrope pokaže najbolj izrazito v obdobju od pravnomočnosti sodbe ESČP v primeru Sejdić-Finci konec leta 2009 pa do spremembe strategije EU konec leta 2014. V tem obdobju so naporih obeh organizacij bistveno bolj intenzivno usmerjeni v procese spodbujanja sprejema reforme, ki ji sodba v primeru Sejdić-Finci dejansko daje neko oprijemljivo vsebino in kot taka postane temeljna referenca in vodilo znotraj tega procesa. O komplementarnosti in intenzivnem delovanju pričajo poročila Nadzornega odbora ter resolucije in priporočila Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, ki se v primerjavi s sprejetimi dokumenti pred objavo sodbe precej razlikujejo v smislu vsebinskega poudarka na nujnost ustavne reforme. K temu je potrebno dodati še intenzivna prizadevanja Odbora ministrov Sveta Evrope v formatu izvajanja nadzora nad implementacijo sodb ESČP. Na drugi strani pa v času od objave sodbe prične

EU z intenzivnim olajševalnim procesom spodbujanja implementacije v okviru dialoga na visoki ravni (HLDAP), s katerim je nudila bosanskim politikom dodatno tehnično podporo in ne nazadnje mediacijo pri implementaciji sodbe.

Ne glede na komplementarnost in intenzivnost delovanja obeh organizacij, še zlasti v obdobju po objavi sodbe, se tak pristop pokaže kot neučinkovit v smislu neuspešnosti sprejema reforme na nacionalni ravni. Neučinkovitost vpliva je pojasnjena na osnovi podrobnejše analize štirih dejavnikov, ki so utemeljeni na teoretskih premisah racionalističnega in sociološkega institucionalizma. Gre za vlogo veto akterjev na nacionalni ravni in s tem v zvezi vprašanje političnih stroškov sprejema dotičnega pravila ter kredibilnost pogojevanja na eni strani (racionalistični vidik), na drugi strani pa za legitimnost pravila in pogojevanja ter raven poistovetenja BiH z vrednotami skupnosti evropskih držav, ki taka pravila (načeloma) zagovarjajo (konstruktivistični vidik).

Omenjena ustavna reforma oz. proces uveljavljanja dotičnega pravila skozi delovanje EU in Sveta Evrope, še zlasti skozi primer sodbe ESČP v primeru Sejdić-Finci, poda odlične možnosti za analizo tovrstnih dejavnikov. Slednja pa pokaže negativno sliko v več pogledih. Sklepam lahko torej, da so stroški sprejema pravila za politično elito visoki, raven kredibilnosti pogojevanja, legitimnosti tako pravila kot pogojevanja in ne nazadnje poistovetenja pa nizka. Slednje vsekakor predstavlja slabo izhodišče, ki bi v drugačnih okoliščinah lahko olajšalo sprejem kakršnekoli reforme (Tabela V.1).

Tabela V.1: Prikaz verjetnosti sprejema pravila glede na oceno dejavnikov v okviru posameznih modelov pojasnjevanja sprememb na nacionalni ravni

	Dejavniki	Opis	Verjetnost sprejema pravila
Model zunanje spodbude	Veto akterji in stroški sprejema pravila	Visoki stroški sprejema pravila. Zamejen vpliv civilne družbe.	Nizka
	Kredibilnost pogojevanja	Oteženo uresničevanje sankcij in zadržanje vmesnih nagrad. Zamejeno uresničevanje končnih nagrad glede na mednarodne politične okoliščine.	Nizka
Model socialnega učenja	Legitimnost pravila in pogojevanja	Nizka raven legitimnosti glede na: spoštovanje pravila v drugih evropskih državah (članicah EU); obseg ratifikacije mednarodnih dokumentov, ki urejajo tovrstno področje; sodno prakso ESČP; preteklo politiko pogojevanja EU.	Nizka
	Poistovetenje	Dihotomija med evropskostjo in balkanskostjo. Vloga in vpliv oblikovanja etnonacionalističnih identitet. Nejasna javnomnenjska podpora članstvu BiH v EU.	Nizka

Ne glede na intenzivnost prizadevanj obeh organizacij v danem obdobju in še zlasti v času po objavi sodbe v primeru Sejdić-Finci se pokaže, da je tovrstni pristop mednarodnih organizacij, vsaj v času proučevanja, neučinkovit. O alternativni tovrstnega pristopa, po opravljeni analizi, je na nek način precej težko sklepati. V bistvu sta obe organizaciji izkoristili svoje utečene transformativne mehanizme in jih celo podkrepili z dodatnimi v okviru dodatnega oz. vzporednega pogojevanja. Zaradi notranjepolitične specifičnosti BiH pa se pokaže, da očitno tovrstni pristop in mehanizmi ne zadoščajo. To je v obdobju intenzivnega spodbujanja reforme dojela tudi EU, kar se je odrazilo v popolni spremembi pristopa, pri čemer je fokus na spodbujanju in uveljavljanju drugih reform – socio-ekonomske, vladavina prava, dobro upravljanje (*good governance*). Implementacija sodbe je

sicer pomaknjena v ozadje, vendar še vedno ostaja ključni pogoj za napredovanje v nadaljnjih fazah pristopnega procesa, saj bo napredovanje v zvezi z implementacijo sodbe namreč ključnega pomena pri obravnavi prošnje za članstvo BiH v EU.

Glede na povedano in v zvezi z že v določeni meri implementirano alternativo pristopa mednarodnih organizacij pri spodbujanju reforme bi dodal razmislek o vlogi civilne družbe kot veto akterju v okviru procesa evropeizacije, tj. o problematiki, ki sem jo posebej izpostavil v okviru naloge. Kot menijo Cvikl in drugi (2014, 45), aktivna vključitev NVO v proces evropeizacije (tj. v pogajanja oziroma ostale začetne faze pristopnega procesa) oz. konkretno v samo problematiko reševanja primera Sejdić-Finci, odpira namreč vsaj dve dihotomni dimenziji. Prvič, upoštevajoč kompleksnost postdaytonskih administrativnih struktur in tranzicijo politične kulture, bi aktivnejše udejstvovanje NVO lahko še bolj upočasnilo proces, saj bi to pomenilo vključitev še večjega števila deležnikov z različnimi agendami in prioritetami. Po drugi strani pa, glede na dejstvo, da strukture civilne družbe niso bile vključene v samem začetku pristopnega procesa v okviru pogajanj za SAA⁵⁰ in je kljub temu proces zastal, je morda prav to pokazatelj nujnosti spodbujanja vključevanja CSO v vse faze procesa oblikovanja politik.

Osebnostno menim, da je vloga civilne družbe, še zlasti pri sprejemu ustavnih reform, kot jih narekuje sodba Sejdić-Finci, ključnega pomena. Obravnavana ustavna reforma namreč na nek način narekuje spravo med posameznimi narodnimi oz. etničnimi skupnostmi, ki jo je s strani politične elite, kot pokazano, težko pričakovati, saj bi na ta način le-ta izgubila precejšnji del vira svoje politične moči in svoj *raison d'être* v okviru obstoječega državnega sistema. Ta proces mora biti spodbujen tudi od spodaj navzgor, saj je družba tista, ki ima največjo izgubo zaradi okov daytonske državne ureditve in posledično nečlanstva v EU. In prav ta vidik bi morala EU in Svet Evrope, poleg svojih klasičnih mehanizmov pogojevanja in prepričevanja, vzeti v obzir pri spodbujanju reforme in v to aktivno vključiti civilno družbo, jo ozavestiti in opolnomočiti, da bo te konkretne zametke svojega obstoja zmožna podkrepiti z odločno artikulacijo političnih zahtev.

⁵⁰ V času pogajanj o SAA (2005–2006) se je sektor civilne družbe postopoma šele pričel zavedati pomembnosti članstva BiH v EU kot tudi vloge, ki jo lahko ima v okviru procesa približevanja tej organizaciji (Cvikl in drugi 2014, 44).

Proces evropeizacije v primeru BiH, še zlasti ko tega razumemo v kontekstu pristopnega procesa k EU, je v primerjavi z evropeizacijo držav SVE precej specifičen. Če je na splošno v primeru držav SVE šlo v večji meri za tehnokratski pristop EU, pri čemer je njena transformativna moč bila učinkovita v relativno kratkem časovnem obdobju, mednarodne politične okoliščine, še zlasti v idejnem kontekstu združitve Evrope in priključitve 'vzhodnega' dela izpod jarma komunizma, pa precej naklonjene, je v primeru BiH težko reči, da je ta proces popolnoma ponovljiv. Kot ugotovljeno, mora EU, predvsem zaradi specifičnosti notranjepolitičnih dejavnikov BiH, ta prej tehnokratski in na nek način monolitni proces precej prilagajati. In prav to prilagajanje se izraža v procesu evropeizacije, ki ga pojmem kot problematičnega. Ob tem menim, da se ne nazadnje prav na primeru BiH vsaj v neki meri pokaže, tako kot piše Troncotă (2011), določen vidik 'balkanizacije' procesa evropeizacije.

Sklepno misel bi želel podati z navedbo sestavka iz dela Imamovića (1998) Zgodovina Bošnjakov. Gre za obdobje v 12. stoletju, ko se je takratna Bosna⁵¹ oblikovala kot banovina, pri čemer je takratno ljudstvo sledilo verskemu izročilu Bosanske cerkve (*Crkva bosanska*)⁵² in bogomilskemu prepričanju, ter bila vpeta med osvajalskimi apetiti katoliškega Rima in Madžarskega kraljestva na eni strani ter pravoslavnega Bizantinskega cesarstva na drugi. V tem kontekstu pravi Imamović (1998, 32–6) sledeče:

Da bi se zavaroval pred križarskimi vojaškimi pohodi, je prebrisani ban Kulin izrazil naklonjenost sprejeti vse, kar Rimska kurija nalaga glede veroizpovedi. S tem namenom je leta 1203 na Bilinom polju ob prisotnosti skupščine *krstjanskih* starešin in papeškega poslanika Ivana de Kazamarisa podpisal akt o odreku (zavrnitvi) svojega heretičnega poučevanja in prakse. Sinu bana Kulina, ki je to zavezo osebno potrdil tudi pred madžarskim kraljem, je bil vročen akt s kraljevim pečatom kot navodilo, da se sprejete zaveze spoštujejo, in da se izpolnjujejo vse ostale verske obveznosti, ki jih bosanskemu ljudstvu nalaga Rimokatoliška cerkev. V primeru, da bi ban Kulin še naprej podpiral herezijo in ščitil heretike, bi bil dolžan plačati 1.000 mark srebra, pri čemer bi polovica zneska pripadala Rimski kuriji, polovica pa kraljevi blagajni. V resnici se je to dejanje odrekanja pokazalo samo kot banova taktična poteza, z namenom samoobrambe, da bi se bosansko ljudstvo izognilo

⁵¹ Po nekaterih zapisih, tako Imamović (1998, 24), ime 'Bosna' izvira iz prastare indoevropske besede *bhog* in ilirske besede *bassinus*, kar bi naj pomenilo tekoča voda oz. reka. Tako sta prostor in reka, ob kateri se je naseljevalo ljudstvo še pred prihodom Slovanov, poimenoval Bosna. Ime 'Hercegovina' se prične uveljavljati šele od sredine 15. stoletja dalje, ko so v določenih delih takratne Bosne (od Ostroga do Nikšića) zavladali fevdalni posestniki, ki so se nazivali 'hercegi' (Imamović 1998, 52), kar bi v slovenskem prevodu pomenilo knezi, vojvode.

⁵² Pripadniki Bosanske cerkve so se imenovali *krstjani*. Slednji so s strani Rimokatoliške cerkve bili proglašeni za heretike.

križarski vojni. Skupščina na Bilinom polju, z vsemi kasnejšimi dogodki, je dejansko pokazala, da so bosanski *krstjani* bili zmožni upreti se katerikoli obliki zunanjega pritiska. Specifične zgodovinske okoliščine v Bosni so omogočile bosanskemu krščanstvu, da se na prostoru, ki ga je poseljevalo, utrdi, in se razvije v veliko moralno silo, s katero se je skoraj tri stoletja upiralo pritiskom z vzhoda in zahoda.

Menim, da lahko med tem zgodovinskim dogodkom in aktualnim procesom evropeizacije BiH potegnemo kar nekaj vzporednic. Razumemo lahko, da ta proces 'evropeizacije' poteka v takšni ali drugačni obliki dejansko že več kot 800 let, pri čemer se, kot kaže, določeni vzorci še vedno ponavljajo, predvsem kar se tiče neučinkovitosti pritiskov zunanjih in preračunljivosti domačih akterjev. Namreč tako takrat kot danes zunanji akterji niso bili učinkoviti pri uveljavljanju svojih pravil, ne glede na mehanizme (olajševalni procesi, nagrade, sankcije), ki so ali so bili na razpolago. Po drugi strani pa je politična elita zelo previdna in preračunljiva in deluje izključno s ciljem ohranjanja svoje politične moči in specifičnega družbenopolitičnega establišmenta.

VI LITERATURA

Abrasmedia. 2013. Koalicija Jednakost poziva na diskusiju o implementaciji presude Sejdić-Finci, 7. marec. Dostopno prek: <http://www.abrasmedia.info/content/koalicija-jednakost-poziva-na-diskusiju-o-implementaciji-presude-sejdi%C4%87-finci> (18. november 2014).

Al Jazeera. 2013. SDA i HDZ BiH za direktan izbor Predsjedništva, 26. september. Dostopno prek: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/sda-i-hdzbih-za-direktan-izbor-predsjednistva> (7. oktober 2014).

--- 2014a. Fule odustaje od posredovanja u BiH, 18. februar. Dostopno prek: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/fule-odustaje-od-posredovanja-u-bih> (24. septmeber 2014).

--- 2014b. Dodik poziva Hrvate, da oforme Herceg-Bosnu, 5. oktober. Dostopno prek: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/dodik-poziva-hrvate-da-oforme-herceg-bosnu> (27. november 2014).

Anadolija. 2013. U Republici Srpskoj živi oko 195 hiljada Bošnjaka, 5. november. Dostopno prek: <http://popis2013.net/index.php?docid=1043> (9. oktober 2014).

Baker, Gideon B. 1998. *Civil Society and Democratization Theory: An Inter-regional Comparison*. Leeds: University of Leeds, Department of Politics. Dostopno prek: http://etheses.whiterose.ac.uk/497/1/uk_bl_ethos_391245.pdf (16. oktober 2014).

BalkanInsight. 2010. Bosnia Polls Results: Bosniaks Vote for Change, 4. oktober. Dostopno <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosniaks-vote-for-change-serbs-and-croats-remain-loyal-to-nationalists> (9. oktober 2014).

Bărbulescu, Iordan in Miruna Troncotă. 2013. EU's »Laboratory« in the Western Balkans. Experimenting Europeanization without Democratization. The Case of Bosnia and Herzegovina. *Revista Española de Ciencia Política* 31: 63–99.

Bassuener, Kurt. 2009. How to pull-out of Bosnia and Herzegovina's dead-end: A Strategy for Success. Democratization Policy Council, Briefing, 19. februar. Dostopno prek:

http://www.academia.edu/6628217/How_to_Pull_Out_of_Bosnia_and_Herzegovinas_Dead-End (30. september 2014).

Beneška komisija. 2005. *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*. CDL-AD(2005)004, sprejeto na 62. plenarnem zasedanju Beneške komisije, 11.–12. marca 2005. Dostopno prek: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)004-e) (6. junij 2015).

--- 2006a. *Opinion on different proposals for the election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina*. CDL-AD(2006)004, sprejeto na 66. plenarnem zasedanju Beneške komisije, 17.–18. marca 2006. Dostopno prek: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)004-e) (6. junij 2015).

--- 2006b. *Opinion on the draft amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*. CDL-AD(2006)019, sprejeto na 67. plenarnem zasedanju Beneške komisije, 10. junija 2006. Dostopno prek: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)019-e) (6. junij 2015).

Benoît-Rohmer, Florence in Heinrich Klebes. 2006. *Pravo Sveta Evrope – Na poti k vseevropskemu pravnemu prostoru*. Ljubljana: GV Založba.

Bergant, Damjan. 2014. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 21. marec.

Börzel, Tanja A. 2002. Peace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member States Responses to Europeanization. *JCMS* 40 (2): 193–214.

Börzel, Tanja A. in Thomas Risse. 2003. Conceptualising the Domestic Impact of Europe. V *The Politics of Europeanisation*, ur. Kevin Featherstone in Claudio M. Radaelli, 57–80. New York: Oxford University Press.

Brkan, Darko. 2013. Šta donosi elektorski sistem u kontekstu rješenja presude Sejdić-Finci. *Klix*, 20. februar. Dostopno prek: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/sta-donosi-elektorski-sistem-u-kontekstu-rjesenja-presude-sejdic-i-finci/130220083> (12. oktober 2014).

Brljavac, Bedrudin. 2011a. Europeanization of Bosnia and Herzegovina: European Union (non) Actorness. *Marmara Journal of European Studies* 19 (2): 93–116.

--- 2011b. Civil society in Bosnia – obstacle or opportunity? *Transconflict.com*, 4. november. Dostopno prek: <http://bit.ly/1xz66q0> (28. oktober 2014).

--- 2012. Bosnia and Herzegovina and Europeanization: between ethnic-national and European identities. *Open Democracy*, 25. april. Dostopno prek: <http://bit.ly/1PIonhh> (22. november 2015).

Bulmer, Simon. 2008. Theorizing Europeanization. V *Europeanization: New Research Agendas*, ur. Paolo Graziano in Maarten P. Vink, 46–58. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

B92. 2014. »Izvorni Dejton ili referendum RS«, 19. september. Dostopno prek: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=09&dd=19&nav_id=901645 (27. november 2014).

Caporaso, James. 2008. The Three Worlds of Regional Integration Theory. V *Europeanization: New Research Agendas*, ur. Paolo Graziano in Maarten P. Vink, 23–34. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

Center for Political Studies. 2013. Alternative model for the implementation of Sejdić-Finci verdict versus Bosnia and Herzegovina has been presented. Dostopno prek: <http://bit.ly/11yZm1Z> (18. november 2014).

Constitutional Reform in BH. 2013. Civil Society Amendment Proposals: Unicameral Parliamentary Political System in Bosnia and Herzegovina. Dostopno prek: <http://bit.ly/1vmrz8t> (18. november 2014).

Cvikl, Katrina, Mirela Hodović in Dragan Vujanović. 2014. Bosnia and Herzegovina. V *Civil Society in the EU Integration of the Western Balkans*, ur. Tomasz Żornaczuk, 40–59. Varšava: The Polish Institute of International Affairs. Dostopno prek: http://www.pism.pl/files/?id_plik=18260 (15. januar 2015).

Čović, Dragan. 2014. Predvolilno srečanje HDZ BiH. Kupres, 12. september. Dostopno prek: <https://www.youtube.com/watch?v=AqKMuebd1ng> (28. november 2014).

Delegacija EU v Bosni in Hercegovini. 2014a. Structured Dialogue. Dostopno prek: http://europa.ba/?page_id=553 (19. november 2014).

--- 2014b. 10 facts to know about EU-BiH Structured Dialogue on Justice. Dostopno prek: <http://bit.ly/1F2gD1y> (19. november 2014).

Dizdarević, S., S. Sali-Terzić in R. Huremagić. 2006. *State of Democracy Summary: Democracy assesment in Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: Open Society Fund. Dostopno prek: http://www.idea.int/sod/worldwide/upload/SOD_Bosnia_2FINAL.pdf (17. november 2014).

Direkcija za evropske integracije. 2016. Istraživanje javnosti. Dostopno prek: http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/istrazivanje/Archive.aspx?pageIndex=1&langTag=b-s-BA (5. maj 2016).

Dodik, Milorad. 2012. Predvolilno srečanje SNSD. Dostopno prek: <https://www.youtube.com/watch?v=KTysRVFmSa4> (27. november 2014).

Džihic, Vedran in Angela Wieser. 2011. Incentives for Democratisation? Effect of EU Conditionality in Bosnia & Herzegovina. *Europe-Asia Studies* 63 (10): 1803–1825.

Evropsko sodišče za človekove pravice. 2009. *Zadeva Sejdić in Finci proti Bosni in Hercegovini, pritožba št. 27996/06 in 34836/06. Dokončna sodba Velikega senata, Strasoburg, 22. december 2009*. Dostopno prek: <http://bit.ly/213nTnW> (16. december 2013).

EurActiv. 2014. Merkel to organise Western Balkans conference in August, 13. junij. Dostopno prek: <http://bit.ly/1UUZHMv> (13. julij 2015).

Europarl.europa.eu. 2015. Pisna zaveza Predsedstva Bosne in Hercegovine, podpisana 29. januarja 2015. Dostopno prek:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/dsee/dv/0507_11/0507_11en.pdf (8. maj 2016).

European Stability Initiative. 2013a. Lost in the Bosnian Labyrinth: Why the Sejdic-Finci case should not block an EU application. *ESI*, 7. oktober. Dostopno prek: http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_143.pdf (28. november 2013).

--- 2013b. Houdini in Bosnia: How to unlock the EU accession process. *ESI*, 17. oktober. Dostopno prek: http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_144.pdf (23. september 2014).

--- 2013c. Not for lack of trying: Chronology of efforts to solve the Sejdić-Finci conundrum. Dostopno prek: http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_144.pdf (6. oktober 2014).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, usklajena s Protokolom številka 11 – European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocol No. 11. 1950. Sprejeta 4. novembra s strani Odbora ministrov Sveta Evrope, vstopila v veljavo 3. septembra 1953. V *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, ur. Miro Cerar, Jon Jamnikar in Maja Smrkolj, 449–481. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije in Mirovni inštitut.

Evropska komisija. 2003. *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.* COM(2003) 692 final, 18. november 2003. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0692&from=EN> (5. junij 2015).

--- 2008. *Bosnia and Herzegovina Progress Report.* SEC(2008) 2693 final, 11. november 2008. Dostopno prek: <http://bit.ly/1Iif2qe> (5. junij 2015).

--- 2009. *Bosnia and Herzegovina Progress Report.* SEC(2009) 1338, 14. oktober 2009. Dostopno prek: <http://bit.ly/1FBWcX2> (5. junij 2015).

--- 2010. *Bosnia and Herzegovina Progress Report.* SEC(2010) 1331, 9. november 2010. Dostopno prek: bit.ly/1L9par4 (6. marec 2016).

--- 2012. *Bosnia and Herzegovina Progress Report*. SWD(2012) 335 final, 10. oktober 2012. Dostopno prek: <http://bit.ly/1k9HG0T> (20. junij 2015).

--- 2013a. *BiH: Agreement on how to come to solution on pressing issues*. MEMO/13/840. Bruselj, 1. oktober 2013. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-840_en.htm (7. oktober 2014).

--- 2013b. *Bosnia and Herzegovina Progress Report*. SWD(2013) 415 final, 16. oktober 2013. Dostopno prek: <http://bit.ly/1v8L1WR> (14. november 2014).

--- 2013c. EU-BiH: After the 3rd round of High Level Dialogue on Accession Process. MEMO/18/874. Bruselj, 10. oktober 2013. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-874_en.htm (20. junij 2015).

--- 2013č. Štefan Füle, European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy. Speech: Address to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. SPEECH/13/50. Strasbourg, 24. januar 2013. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-50_en.htm (21. junij 2015).

--- 2013d. Commissioner Füle and Secretary General Jagland regret the lack of progress in implementing the Sejdić-Finci judgement. MEMO/13/316. Bruselj, 8. april 2013. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-316_en.htm (21. junij 2015).

--- 2014a. *Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report*. COM(2014)700 final, 8. oktober 2014. Dostopno prek: <http://bit.ly/1tzyV2a> (14. november 2014).

--- 2014b. Bosnia-Herzegovina – EU: Deep disappointment on Sejdić-Finci implementation. Memo. Sarajevo, 18. februar 2014. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-117_en.htm (24. november 2014).

Evropski istraživački centar. 2010. Konvent o EU u BiH – Diskusija o presudi ECHR-a u skučaju Sejdić-Finci. Dostopno prek: <http://bit.ly/1t1A8zG> (18. november 2014).

Evropski parlament. 2013. *Amandma št. 7 k predlogu resolucije Evropskega parlamenta o poročilu o napredku BiH 2012, B7-0161/7*. Dostopno prek: <http://bit.ly/1q5N2Se> (18. maj 2016).

--- 2014. *Resolucija Evropskega parlamenta o poročilu o napredku BiH 2013, P7_TA(2014)0102*. Dostopno prek: <http://bit.ly/1VHo7C9> (2. maj 2016).

Evropski svet. 1993. *European Council in Copenhagen, 21–22 June, conclusions of the Presidency*, SN 180/1/93. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf (5. junij 2015).

--- 2003. *EU-Western Balkans Summit Declaration*. Sprejeta 21. junija 2003. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/76291.pdf (5. november 2014).

Fajon, Tanja. 2014. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20. junij.

Featherstone, Kevin in Claudio M. Radaelli, ur. 2003. *The Politics of Europeanization*. New York: Oxford University Press.

Federal Foreign Office. 2014. Western Balkans Conference in Berlin: Commitment to the European Perspective. Dostopno prek: <http://bit.ly/1B1mPoq> (16. september 2014).

Fena. 2013a. Zlatko Lagumdžija po povratku iz Brisela: Nema crtanja karata i podjele FBiH. Tiskovna konferenca. Dostopno prek: <http://bit.ly/1tP92eZ> (11. oktober 2014).

--- 2013b. Public Debate in Sarajevo on the Future of Implementation of the Sejdić-Finci case, 5. november. Dostopno prek: <http://www.sarajevotimes.com/?p=43427> (18. november 2014).

--- 2013c. Lagumdžija: pokopali smo model koji je predviđao podjelu FBiH na zeleni i plavi dio, 1. oktober. Dostopno prek: <http://bit.ly/1DGD2Dk> (11. oktober 2014).

Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Gavrić, Saša, Damir Banović in Mariña Barreiro. 2013. *The Political System of Bosnia and Herzegovina: Institutions, Actors, and Processes*. Sarajevo: Sarajevo Open Centre.

Gordy, Eric. 2014. *On protests in BH, quickly and darkly*. Dostopno prek: <http://bit.ly/1UCMii7> (12. februar 2014).

Grabbe, Heather. 2006. *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

Grabbe, Heather in Kirsty Hughes. 1998. *Enlarging the EU Eastwards*. London: The Royal Institute for International Affairs.

Graziano, Paolo in Maarten P. Vink, ur. 2008. *Europeanization: New Research Agendas*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

Green Cowles, Maria, James Caporaso in Thomas Risse, ur. 2001. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca in London: Cornell University Press.

Héritier, Adrienne. 2005. Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment. V *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, ur. Frank Schimmelfennig in Ulrich Sedelmeier, 199–209. Ithaca in London: Cornell University Press.

Imamović, Mustafa. 1998. *Historija Bošnjaka*. Sarajevo: Bošnjačka zajednica kulture Preporod.

Izetbegović, Bakir. 2014. Govor na predvolilnem srečanju SDA. Zavidovići, 5. oktober. Dostopno prek: <https://www.youtube.com/watch?v=Z4Yyr2PWie8> (27. november 2014).

Jahić, Dino. 2014. Nations in Transit: Bosnia-Herzegovina. *Freedom House*. Dostopno prek: https://freedomhouse.org/sites/default/files/5.%20NIT14_BiH_final.pdf (17. november 2014).

Jelisić, Jasna. 2012. Nations in Transit: Bosnia-Herzegovina. *Freedom House*. Dostopno prek: https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Bosnia_final.pdf (17. november 2014).

Jukić, Elvira M. 2014a. UK, Germany Launch Joint Initiative on Bosnia. *BalkanInsight*, 5. november. Dostopno prek: <http://www.balkaninsight.com/en/article/uk-germany-propose-bosnia-s-renewed-eu-perspective> (11. november 2014).

--- 2014b. EU Ministers Back Anglo-German Push on Bosnia. *BalkanInsight*, 16. december. Dostopno prek: <http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-minister-set-bosnia-s-tasks-for-reforms> (27. januar 2015).

Kliker. 2013. Pogledajte kako izgledaju predložena izborna područja u FBiH, 18. september. Dostopno prek: <http://kliker.info/dogovor-tihia-i-ovia-pogledajte-kako-izgledaju-predlozena-izborna-podruja-u-fbih/> (7. oktober 2014).

Klix. 2013. SDA i HDZ postigli sporazum o presudi 'Sejdić-Finci'. Dostopno prek: <http://bit.ly/1rf2mF2> (7. oktober 2014).

--- 2014. Očekivano: Nema pomaka na sastanku lidera s Fuleom, 17. februar. Dostopno prek: <http://bit.ly/2bd6lHz> (16. december 2014).

Koalicija Jednakost. 2014. Članice koalicije. Dostopno prek: <http://jednakost.ba/category/clanice-koalicije/> (18. november 2014).

Lajh, Damjan in Alenka Krašovec. 2007. Post-Yugoslav Region Between Democratization and Europeanisation of Party Politics: Experiences from Slovenia and Bosnia and Herzegovina. *Politics in Central Europe* 3 (1+2): 71–91.

Lane, David. 2010. Civil Society in the Old and New Member States: Ideology, Institutions and Democracy Promotion. *European Societies* 12 (13): 293–315.

Lippert, Barbara, Gaby Umbach in Wolfgang Wessels. 2001. Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power. *Journal of European Public Policy* 8 (6): 980–1012.

Mahmutćehajić, Rusmir. 2010. Biografija Rusmirja Mahmutćehajića. Dostopno prek: <http://www.rusmirmahmutcehajic.ba/> (2. februar 2014).

--- 2013. Bosanska politička filozofija: između fantazija i realnosti. *Godišnjak BZK Preporod* 2013 (101–145).

--- 2014. Intervju z avtorjem. Sarajevo, 16. maj.

Manjine.ba. 2011. Svi prijedlozi za provođenje presude Sejdić-Finci, 4. november. Dostopno prek: <http://manjine.ba/?p=711> (18. november 2014).

Marko, Joseph. 2005. Post-conflict Reconstruction through State- and Nation- building: The Case of Bosnia and Herzegovina. *European Diversity and Autonomy Papers* 4/2005. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/6168/1/2005_edap04.pdf (15. januar 2015).

Matveeva, Anna. 2008. Exporting Civil Society: The Post-Communist Experience. *Problems of Post-Communism* 55 (2): 3–13.

Narozhna, Tanya. 2004. Civil Society in the Post-Communist Context: Linking Theoretical Concept and Social Transformation. *Demokratizatsiya* 12 (2): 294–310.

Nezavisne novine. 2013. Lagumdžija: Pokopan »DB« model koji je predviđao podjelu FBiH, 1. oktobar. Dostopno prek: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Lagumdžija-Pokopan-DB-model-koji-je-predviđao-podjelu-FBiH/211891> (11. oktobar 2014).

Odbor ministrov Sveta Evrope. 2010a. *Odločitev sprejete na 1078. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci. CM/Del/Dec(2010)1078.* Dostopno prek:

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805cf7a0 (25. julij 2016).

--- 2010b. *Odločitve sprejete na 1086. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/Dec(2010)1086/14. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805cecda (25. julij 2016).

--- 2010c. *Odločitve sprejete na 1100. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/Dec(2010)1100. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805cdbc0 (25. julij 2016).

--- 2011a. *Odločitve sprejete na 1108. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/Dec(2011)1108/2. Dostopno prek: http://www.coe.int/en/web/cm/meetings-2011/-/asset_publisher/OZPU3QR7b5uC/content/1108dh-meeting-of-the-ministers-deputies (25. julij 2016).

--- 2011b. *Odločitve sprejete na 1115. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/Dec(2011)1115/6. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805ccb9b (25. julij 2016).

--- 2011c. *Odločitve sprejete na 1128. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/Dec(2011)1128/4. Dostopno prek: <http://bit.ly/2aoYRRD> (25. julij 2016).

--- 2011č. *Vmesna resolucija sprejeta na 1128. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/ResDH(2011)291. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c1305 (25. julij 2016).

--- 2012a. *Odločitve sprejete na 1136. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/Dec(2012)1136/2. Dostopno prek:

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805cb6c2 (25. julij 2016).

--- 2012b. *Odločitve sprejete na 1144. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.*
CM/Del/Dec(2012)1144/6. Dostopno prek:
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805caf14 (25. julij 2016).

--- 2012c. *Odločitve sprejete na 1150. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.*
CM/Del/Dec(2012)1150/7. Dostopno prek:
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c995f (25. julij 2016).

--- 2012č. *Odločitve sprejete na 1157. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.*
CM/Del/Dec(2012)1157/4. Dostopno prek:
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c91b2 (25. julij 2016).

--- 2012d. *Vmesna resolucija sprejeta na 1157. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.*
CM/ResDH(2012)233. Dostopno prek:
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805af3a8 (25. julij 2016).

--- 2013a. *Odločitve sprejete na 1164. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.*
CM/Del/Dec(2013)1164/6. Dostopno prek:
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c8d11 (25. julij 2016).

--- 2013b. *Odločitve sprejete na 1172. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.*
CM/Del/OJ/DH(2013)1172/6. Dostopno prek:
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805b0921 (25. julij 2016).

--- 2013c. *Odločitve sprejete na 1179. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/OJ/DH(2013)1179/4. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805b012d (25. julij 2016).

--- 2013č. *Odločitve sprejete na 1186. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/OJ/DH(2013)1186/6. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805c6d16 (25. julij 2016).

--- 2013d. *Vmesna resolucija sprejeta na 1186. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/ResDH(2013)259. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805b2ad6 (25. julij 2016).

--- 2014a. *Odločitve sprejete na 1193. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/OJ/DH(2014)1193/5. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805af00e (25. julij 2016).

--- 2014b. *Odločitve sprejete na 1214. zasedanju pri obravnavi sodbe Sejdić-Finci.* CM/Del/OJ/DH(2014)1214/4. Dostopno prek: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805af611 (25. julij 2016).

Olsen, Johan P. 2002. The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921–52.

Oreskovic, Luka. 2013. Doing Away With Et Cetera. *Foreign Policy*, 30. oktober. Dostopno prek: <http://foreignpolicy.com/2013/10/30/doing-away-with-et-cetera/> (9. oktober 2014).

OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. 2013. National Minorities in BiH. Dostopno prek: <http://www.osce.org/bih> (28. november 2013).

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope. 2002. *Bosnia and Herzegovina's application for membership of the Council of Europe. Opinion 234 (2002)*. Dostopno prek: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16967&lang=en> (5. junij 2015).

--- 2004a. *Honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina*. Resolucija 1383 (2004). Dostopno prek: <http://bit.ly/1ATFRS0> (7. junij 2015).

--- 2004b. *Strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*. Resolucija 1384 (2004). Dostopno prek: <http://bit.ly/1RUDSRD> (7. junij 2015).

--- 2006. *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina*. Resolucija 1513 (2006). Dostopno prek: <http://bit.ly/1F2qLEC> (7. junij 2015).

--- 2008. *Honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina*. Resolucija 1626 (2008). Dostopno prek: <http://bit.ly/1F2uXnY> (7. junij 2015).

--- 2010a. *The urgent need for constitutional reform in Bosnia and Herzegovina. Report by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*. Doc. 12222, 27. april 2010. Dostopno prek: <http://bit.ly/1FzpQfp> (23. junij 2015).

--- 2010b. *The urgent need for constitutional reform in Bosnia and Herzegovina*. Resolucija 1725 (2010), sprejeta 29. aprila 2010. Dostopno prek: <http://bit.ly/1enj7iE> (2. julij 2015).

--- 2010c. *The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina. Report by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*. Doc. 12112, 11. januar 2010. Dostopno prek: <http://bit.ly/2aaxKoh> (25. julij 2016).

--- 2012a. *The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina. Report by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*. Doc. 12816, 9. januar 2012. Dostopno prek: <http://bit.ly/1R80MIp> (2. julij 2015).

--- 2012b. *The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*. Resolucija 1855 (2012). Dostopno prek: <http://bit.ly/1BtOlPK> (20. junij 2015).

--- 2013a. *The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina. Report by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*. Doc. 13300, 13. september 2013. Dostopno prek: <http://bit.ly/1LplVH7> (20. junij 2015).

--- 2013b. *The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina. Report by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*. Amandma št. 2, Doc. 13300, 1. oktober 2013. Dostopno prek: <http://bit.ly/1QK7Zhv> (21. junij 2015).

--- 2013c. *The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina. Report by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*. Amandma št. 3, Doc. 13300, 1. oktober 2013. Dostopno prek: <http://bit.ly/1Bv7alO> (21. junij 2015).

--- 2013č. *The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*. Priporočilo 2025 (2013), sprejeto 2. oktobra 2013. Dostopno prek: <http://bit.ly/1C3li4L> (2. julij 2015).

--- 2013d. *The functioning of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina*. Amandma št. 3, Doc. 13300, 1. oktober 2013. Dostopno prek: <http://bit.ly/1Bv7alO> (7. maj 2016).

Phinnemore, David. 2013. The Stabilization and Association Process: a framework for European Union Enlargement? V *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual?*, ur. Arola Elbasani, 22–35. London, New York: Routledge.

Popadić, Slobodan. 2010. Dodikov i Čovićev gard protiv Lagumdžije. *Blic online*, 22. oktober. Dostopno prek: <http://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/dodikov-i-covicev-gard-protiv-lagumdzije/jsqn4b0> (13. oktober 2014).

Prifti, Eviola. 2013. Introduction: From Stabilization to Integration. V *The European Future of the Western Balkans. Thessaloniki@10 (2003–2013)*, ur. Eviola Prifti, 13–18. Condé-sur-Noireau: European Union Institute for Security Studies.

Protokol številka 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin – Protocol to the European convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 1952. Sprejet 20. marca s strani Odbora ministrov Sveta Evrope, vstopila v veljavo 18. maja 1954. V *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, ur. Miro Cerar, Jon Jamnikar in Maja Smrkolj, 483–495. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije in Mirovni inštitut.

Protokol številka 12 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin – Protocol No. 12 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 2000. Sprejet 4. novembra s strani Odbora ministrov Sveta Evrope, vstopil v veljavo 1. aprila 2005. V *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, ur. Miro Cerar, Jon Jamnikar in Maja Smrkolj, 515–527. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije in Mirovni inštitut.

Radaelli, Claudio M. 2003. The Europeanization of Public Policy. V *The Politics of Europeanization*, ur. Kevin Featherstone in Claudio M. Radaelli, 27–56. New York: Oxford University Press.

--- 2004. Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration online Papers (EToP)* 8 (16): 1–23.

Radio Slobodna Evropa. 2010. Peticija za promjenu Ustava BiH, 7. maj. Dostopno prek: <http://www.slobodnaevropa.org/a/2035554.html> (20. november 2014).

Rašidagić, Ešref Kenan. 2014. Godišnjica Dejtonskog sporazuma – opet! *Al Jazeera*, 14. december. Dostopno prek: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/godisnjica-dejtonskog-sporazuma-opet> (10. julij 2016).

Risse, Thomas, Maria Green Cowles in James Caporaso. 2001. Europeanization and Domestic Change: Introduction. V *Transforming Europe: Europeanization and Domestic*

Change, ur. Maria Green Cowles, James Caporaso in Thomas Risse, 1–20. Ithaca in London: Cornell University Press.

Sarajevo Open Centre. 2014. CSOs Appeal to the BiH Institutions and EU to make Structured Dialogue on Justice more transparent and efficient. Dostopno prek: <http://bit.ly/1AgSRyR> (19. november 2014).

Schimmelfennig, Frank in Ulrich Sedelmeier, ur. 2005a. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca in London: Cornell University Press.

--- 2005b. Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. V *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, ur. Frank Schimmelfennig in Ulrich Sedelmeier, 1–28. Ithaca in London: Cornell University Press.

--- 2005c. Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries. V *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, ur. Frank Schimmelfennig in Ulrich Sedelmeier, 210–28. Ithaca in London: Cornell University Press.

--- 2008. Candidate Countries and Conditionality. V *Europeanization: New Research Agendas*, ur. Paolo Graziano in Maarten P. Vink, 88–101. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert in Heiko Knobel. 2005. The Impact of EU Political Conditionality. V *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, ur. Frank Schimmelfennig in Ulrich Sedelmeier, 29–50. Ithaca in London: Cornell University Press.

--- 2006. *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Simmons, Cynthia. 2007. Women's Work and the Growth of Civil Society in Post-War Bosnia. *Nationalities Papers* 35 (1): 171–185.

SIPU International. 2011. Bosnia and Herzegovina Needs Assessment Report. *Technical Assistance for Civil Society Organisations*. Dostopno prek: http://tacso.org/doc/BA_NA_Report.pdf (17. november 2014).

Slobodna Dalmacija. 2010. Prvi službeni rezultati BiH izbora: u Predsjedništvu Izetbegović, Radmanović i Komšić, 3. oktober. Dostopno prek: <http://bit.ly/1yPpe80> (9. oktober 2014).

Sporazum o medentitetni razmejitveni črti in s tem povezanih vprašanjih – Agreement on Inter-Entity Boundary Line and Related Issues. 1995. Aneks št. 2 k Splošnemu okvirnemu sporazumu za mir v Bosni in Hercegovini. Dostopno prek: <http://bit.ly/1EOp3KJ> (13. oktober 2014).

Sporazum o stabilizaciji in pridruževanju – Stabilization and Association Agreement. 2008. European Communities No. 4 (2009), sprejet v Luksemburgu 16. junija 2008. Dostopno prek: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228868/7743.pdf (11. december 2014).

Steinmeier, Frank-Walter in Philip Hammond. 2014. Pismo zunanjih ministrov Velike Britanije in Nemčije Visoki predstavnici EU za zunanjo in varnostno politiko ter Komisarju za evropsko sosedsko politiko in širitvena pogajanja, Berlin/London, 4. november 2014. Dostopno prek: http://infographics.economist.com/20141108_Letter/Letter.pdf (16. maj 2015).

Subotic, Jelena. 2011. Europe is a State of Mind: Identity and Europeanization in the Balkans. *International Studies Quarterly* 55: 309–330.

Svet EU. 2003. *Sklepi Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose sprejeti na 2518. zasedanju v Luksemburgu, 16. junija 2003. Doc. 10369/03 (Presse 166)*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf (5. september 2015).

--- 2006a. *Council regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument of Pre-Accession Assistance (IPA)*. Dostopno prek: http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf (5. junij 2015).

--- 2006b. *Council decision 2006/55/EC of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2004/515/EC.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0055&from=EN> (6. marec 2016).

--- 2008. *Council decision 2008/211/EC of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2006/55/EC.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0211&from=EN> (5. junij 2015).

--- 2012. *Sklepi Sveta za zunanje zadeve sprejeti na 3379. zasedanju v Bruslju, 25. junija 2012.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131175.pdf (18. oktober 2015).

--- 2014. *Sklepi Sveta za zunanje zadeve sprejeti na 3361. zasedanju v Bruslju, 15. decembra 2014.* Dostopno prek: <http://bit.ly/1XfbuxT> (8. maj 2016).

--- 2015. *Sklepi Sveta za zunanje zadeve sprejeti na 3179. zasedanju v Bruslju, 16. marca 2015.* Dostopno prek: <http://bit.ly/1y966mb> (6. april 2015).

Svet Evrope. 2016. DH meeting files. Dostopno prek: <http://bit.ly/2a6uzQu> (20. julij 2016).

Svet ministrov Bosne in Hercegovine. 2006. *Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa.* Odločitev št. 81/06, sprejeta 7. septembra 2006. Dostopno prek: <http://bit.ly/1HjOjd6> (19. november 2014).

Šarenac, Nevenka. 2013. *European Parliament Voted on A Resolution on the Situation in BiH and Rejected the Amendment of Doris Pack.* *Independent Balkan News Agency*, 23. maj. Dostopno prek: <http://www.balkaneu.com/european-parliament-voted-resolution-situation-bih-rejected-amendment-doris-pack/> (20. junij 2015).

Tadić, Ognjen. 2012. Prispevek na Evropski konferenci predsednikov parlamentov. Strasbourg, 20. september 2012. Arhiv stalnega predstavništva Republike Slovenije pri Svetu Evrope.

Troncotă, Miruna. 2011. Balkanization of the Europeanization Process: How state-building was affected by axiological matters in the Western Balkans. *Western Balkans Security Observer* 21: 64–90.

Tzifakis, Nikolaos. 2012. Bosnia's Slow Europeanization. *Perspectives on European Politics and Society* 13 (2): 131–148.

Uhlin, Anders. 2010. The Structure and Culture of Post-Communist Civil Society in Latvia. *Europe-Asia Studies* 62 (5): 829–852.

Ustava Bosne in Hercegovine. 1995. Aneks št. 4 k Splošnemu okvirnemu sporazumu za mir v Bosni in Hercegovini. Dostopno prek: http://www.ohr.int/?page_id=68220 (23. september 2014).

Vink, Maarten P. in Paolo Graziano. 2008. Challenges of a New Research Agenda. V *Europeanization: New Research Agendas*, ur. Paolo Graziano in Maarten P. Vink, 3–20. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

Weber, Bodo. 2014. The Limits of the EU's Transformative Power in Bosnia and Herzegovina – Implications for Party Politics. V *EU Integrations and Party Politics in the Balkans*, ur. Corina Stratulat, 95–106. Belgija: European Policy Centre. Dostopno prek: <http://bit.ly/1r3euwb> (5. junij 2016).

Zašto Ne. 2012. Sastanak sa predstavnicima Evropske delegacije u BiH i EUSR. Dostopno prek: <http://zastone.ba/sastanak-sa-predstavnicima-evropske-delegacije-u-bih-i-eusr/> (18. november 2014).

PRILOGA A: INTERVJU S PREDSEDNIKOM ORGANIZACIJE MEĐUNARODNI FORUM BOSNA RUSMIRJEM MAHMUTĆEHAJIĆEM

1. According to the literature, in Central and Eastern European countries in general, after the 90s turmoil an active civil society failed to emerge, levels of political participation have declined, which has resulted in the societal weakness of the above mentioned countries. Bosnia and Herzegovina (BH) could be an exemplary case in this regard. How would you explain this rudimentary democratic political culture, lack of political participation and political apathy of the BH civil society?

RM: Bosnian society was denied as a political possibility through all 20th century. Within the Austro-Hungarian Empire Bosnia was treated as *corpus separatum*. It happened during the appraisal and strengthening of the national ideology of Serbian-hood and Croatian-hood. In this time Bosnia was a plural society, understood from both Serbian and Croatian elites as a battlefield for creation and spreading of Serb and Croat nationalisms. Establishing of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes completely excluded the political society in Bosnia. The name of the kingdom is a proof itself. However, essentially, the majority of the Bosnian people opposed to be Serbs and Croats and have therefore been treated as an anomaly, as unemancipated Muslims, without national awareness. They should be nationalized and in parallel with that you can find many proposals to eliminate the so-called Muslim question. The key problem was how to establish boundaries between Serbian and Croatian territories – the boundaries would be established through a territorialisation process of Bosnia and through a systematic negation of Bosnia as a political possibility.

Just before World War II (WWII) famous Cvetković-Maček treaty divided Bosnia between Serbia and Croatia in banates. In this treaty, Muslims were excluded at all. The horrific effects of this were persecutions, killings, and destructions during WWII. During communist period, all these aspects of history were interpreted within the communist matrix. You could not find serious writings or research what was happening during WWII in Bosnia. Also in the communist period, there was a consistent approach of negation of the Bosnia as a single political body. The Bosnian population was declared as Muslims, as religious not as national category.

The war against Bosnia in the 90s was essentially a continuation of this process how to eliminate Bosnia as a political subjectivity. Even in the constitutional resolution of the six republics to autonomy, Bosnia was not treated as a political subject – the decision was accepted as a resolution of Serbs and Croats. So the possibility of Bosnian-hood was eliminated. It was a taboo.

Having said that, in Bosnia a civil society did not exist because the recognition of Bosnia as a cultural and political subjectivity was not possible. Bosnia as such was reduced to a Serbian and Croatian technical issue because they had problems how to delineate, how to establish boundaries between those two countries. But behind this problem there were Muslims, who were opposing to declare themselves as Serbs or Croats.

So, civil society before was not existing. Then Bosnia fell into war and this war was a full negation of the possibility of Bosnia. Furthermore, it is then due to prevalent prejudices in Europe that manifests as Islamophobia that the Bosnian problems were presented as Muslim problems, expecting that the European prejudices, misunderstanding, historical sentiments will express themselves being on the side of Serbs and the Croats as European people, and Muslims as foreigners.

After the war the key question was recovery, any kind of it. But the effects of the war were imposing themselves in the way that the key Bosnian issues are still unresolved and especially not understood by key players in the international community. And today political and Church elites they impose new understanding of the Bosnian plural society. These processes go against the development of civil society. So the weakness of civil society in Bosnia is the result of just that – of the territorialisation and ghettoization of all differences. So we could say that Bosnia today has a broken backbone. There is now political structure within which a kind of development of the political philosophy, responsibility, civil society, kind of interrelations between these diversities could be developed in a long term orientation. The first reason for that is Belgrade and Zagreb. They have not recognized Bosnia as a state.

2. It is well known that BH is one of the last countries considering its pace of approaching European Union (EU) membership. It could be stated that this rudimentary political culture constrains the civil society, or more concretely, the general public, to become a real stakeholder in EU integration process. However, recently some important changes

occurred, having in mind the early February protests. What is your opinion on the protests in general, especially if one compares them to some early protests like *Dosta!* movement in 2005 and the JMBG ('Baby revolution')? Could the protests and movements that evolved in early February this year contribute to a more promising future?

RM: No doubt if you would like to look for the reasons for future situation that will be better in comparison with the situation today, without development of civil society, or to say in parallel with legal representation to have this permanent reinvestigation, public voice against and for, without that we cannot imagine a future for any of our countries in Europe. These street voices raised during the protests are something that could be seen as kind of getting the people aware that something has to be done to overcome the apathy. In my opinion, the street movement, revolutionary activities, are at the same time promising and threatening. The peoples of South-East Europe experienced revolutions. Any kind of expressing views freely and publicly should be supported. I was following very carefully all these happenings in Bosnia in February 2014. Many of them were without real political views on the situation in Bosnia. And in all the situations they were expressing emotions, rejecting to accept the current situation, which was actually positive. At the same time, how they were articulating the problems, it was obvious that they do not understand the key, basic problems of Bosnia.

Among these people who were protesting, you could not see what is really their view on Bosnia. They are expressing dissatisfaction, bitterness, but will we destroy everything what we have, negate everything what we have, in order to establish something nobody knows? We have been inheriting this totalitarian communist period, and people today speaking publicly they have been comparing this difficult and complex existential situation, with the situation when they were younger. Everybody of us thinks about his youth as something better. They have been imposing this paradigm onto the current situation. Bosnia is now the first time in history a country within which you can advocate your views, without fear that you will be exposed to the police torture. So, these three street protests you mentioned, *Dosta*, JMBG and February 2014 protests, as a fact they are accepted. What has been articulated with them, this is very fragile and weak. In other words, the protests were accepted but the substance has not been clearly strongly articulated.

3. BH is a post-conflict and post-socialist society, with lack of a broadly shared collective identity, with a political elite that actually maintains a *status quo* mostly by resorting to

divisive, ethno-nationalist and chauvinistic rhetoric, so to preserve their authority, with a foreign introduced constitutional ‘straightjacket’ that hampers decision-making. In such an environment, the classic EU political conditionality to foster membership accession does not work, as seen in the Sejdić-Finci case. Having said that, in your opinion, should the EU reconsider its approach towards BH, if yes, how?

RM: Sure, the EU should reconsider its approach. How, it would be very difficult to explain. One Japanese analyst of South-East Europe, very skilful, who spent almost whole academic life here (A/N, in Sarajevo), he asked me, “what is the key problem in Bosnia?” In one sentence, I said Serbia and Croatia have not recognized Bosnia. I myself think that many European countries have not recognized Bosnia too.

Going back to EU, you can hear the voices in which Bosnia is a problem, there is not consensus about a common identity, this is construction, please democratize Bosnia, establish free movement, free enterprise, exclude ideological segregation from the schools, where the justification for segregation are actually Muslims. And this is a European problem I actually that the majority of the people today think that key problem of Europe are Muslims. These people have been pushed towards their farther orientalization in accordance with Said. If you would now travel to Bosnia, it has all preconditions to be a society. It was so through history. A society of different belongings within a complex internal differentiation, which actually presents the richness of this society. Today, within national ideology Muslims have been presented as a foreign culture within nationalistic racism. They have been presented as Turks. Through this kind of opening the doors in Bosnia for undemocratic, not transparent Arabic money, and the presence of Turkey, Europe (A/N, EU) has actually been supporting this process of destruction in Bosnia.

For example, during the war, thousands of Mosques were destroyed in Bosnia. No one of them was renovated by support from EU. Many new mosques have been built by financial support from Saudi Arabia, Kuwait, United Arab Emirates, etc. If you would be in the perspective of the Muslims here you would say ok, our cultural heritage is not European. If it would be considered as such, the EU, the Council of Europe, would support their reconstruction. They are not supporting rehabilitation but the destroying. People from the problematic countries of the Middle East have been supporting these ‘McDonalds mosques’. Europe is actually opening the door for the fundamentalization of Bosnia.

Another example, Stolac – the school is fully divided, there is absolute segregation. Justification of this segregation goes along the line: “We, Croats, European, Christians, defenders of European civilization, how can we go along with these Muslims? They should go with the Turks.” When I was talking to the UN High Representative, I said to him: “You could convince me, that you make goodwill toward the situation, if you would resolve the question of this discrimination in the schools. You have all instruments, European legal systems, philosophy of law, to eliminate it.” But nobody did it, however, everybody has been speaking about it.

So, the problems of Bosnia are deep problems of Europe. Bosnia is litmus paper for Europe. And I myself was trying to articulate this on different occasions and people are not accepting this view. If you cannot resolve Bosnia as a self-sustaining political system within which all individual and collective rights should be protected, all diversities developed, all European promises for the future are just ideological promises. We here had the opportunities to hear milliards of promises. So the promises should be checked today. Bosnia is this very place to check these promises.

4. The non-implementation of the Sejdić-Finci case is a clear example of the above-mentioned context concerning BH accession process in the EU. Since the judgment has been final, there has not been any concrete progress towards its implementation – the BH political elites, the EU, the national and international experts could not manage to reach a solution so far.
 - a. In your opinion, what hinders the resolution of the case? Is it a systemic issue, an issue of political interests, an issue of ethnic interests?

RM: When you said before that Bosnia has been considered as a country without strong peoples’ consensus about a collective identity. This is construction. And it is a result of establishing by force a divided Bosnia. If Bosnia would be democratized as the state you would see that Bosnia has a stronger identity than any other European country. If you would partition Croatia and Serbia (Sandžak, Vojvodina) in the same way as Bosnia, it would not work. This partition is imposed in Bosnia, some people say, to block this threat of the Muslims.

Therefore, Sejdić-Finci is also used by certain political elites to prove that the current situation in Bosnia is good, that it should be developed in the way as Croatian territorialisation. Who was supporting the implementation saying “we do not have any problems with this case”? It was Dodik.

How was the Sejdić-Finci case promoted as a key problem of Bosnia? Mr. Sejdić and Mr. Finci are living in Sarajevo. Could they live with the same rights in Western Mostar or Banja Luka? The Sejdić-Finci case was used by certain political elites as a key problem to strengthen ethnical division in Bosnia, and not to establish anti-discriminatory rights of the citizens. In EU, this decision was used like the magician uses the red ribbon to attract your attention, while he is doing something else. All basic problems of Bosnia have been covered with this case.

- b. Haris Plakalo, Secretary General of *Europski pokret BiH* is quite clear in this regard, stating: "Bh. političari su se neprovođenjem odluke u slučaju 'Sejdić-Finci' koja je blokirala sve dalje procese ustvari krili od rješavanja pitanja korupcije koje će zasigurno 'zakačiti' mnoge od visokih zvaničnika. Analizirajte samo koliko je godina prošlo od donošenja presude „Sejdić-Finci“, analizirajte koliko se za taj period potrošilo novca građana Bosne i Hercegovine, i shvatit ćete stvarni razlog neimplementiranja presude „Sejdić-Finci“, tehničkog pitanja koje se može riješiti za pola sata". How would you comment on that?

RM: To reduce the question of the implementation of SF case onto the question of corruption it is a clear simplification of the problem. Dodik said the implementation is not a problem. Then the Croatian representatives are insisting that the problem should be resolved by changing the constitution, to create, to accept territorialisation of the Croat identity in Bosnia, on the boundaries where the Croatian Defence Council (HVO) established them. But if so, Finci for example, for approving that his application is valid, should confirm Dodik's and HVO or Tuđman's construction as separatist solutions of the case. Therefore, this question is not an easy one. It is very complicated.

- c. Considering that the implementation of the case is, or at least was, a condition for proceeding with the accession process, do you think that a more concrete involvement of the civil society (general public and NGOs) could contribute to foster the

implementation? If yes, how do you think that civil society could get involved in the solution of this specific case?

RM: In my opinion, this Sejdić-Finci question was uplifted in order to not to do anything seriously with Bosnia. What civil society could do in this regard? Civil society has been trying to present this problem but these problems have been protected by state powers. Spend a few nights in Srebrenica as an anthropologist and you will see how people who lost their families how have they been treated there? Who is asking for that? Many aspects of that have been neglected and covered.

If civil society could do anything referring to that? But this is just one of the million issues. Even your question is somehow neglecting the complexity of the problem. This is just one aspect. I can tell you a list of problems that are very decisive for the future of the country.

5. You have served as president in a civil society organization since its foundation in 1997. The purpose of this NGO is, among other things, to achieve reconciliation and improve dialogue between different confessional and ethnic communities through elements of a rich political and cultural heritage of BH, which depicts this country as a pluralistic society.
 - a. Has been there any progress in this regard in almost 20 years of your efforts and contribution towards interethnic and interreligious tolerance? If yes, how would you define 'progress'?

RM: When we, the group of Bosnian intellectuals, decided to establish this organization, the International Forum Bosna (IFB), we were aware that the process of the ethnical dissolution of the Bosnian society, routed in nationalistic, undemocratic, racist, ideological approaches through the century, was applied in last war against Bosnia. Many people, due to the fact that they didn't have cognitive instruments to see what's happening, Bosnian Croats were pushed through their own territorialisation, supported by Croatia, similar happened in the Serbian case. In the same time, as an unavoidable effect, Bosnian Muslims were pushed to accept that. We will survive as remnants of the former Bosnia. All of that were ideological and psychological constructions. Essentially, Bosnian culture, heritage, real human interest of Bosnian people was just not accepted. After this, war trauma and the besiege of Sarajevo

brought many people in a kind of apathy. For them having survived was the greatest achievement. Many of them lost what was crucial for forming their identity – relatives, property, homes... At the IFB we decided to expose that the problem of Bosnia is not in its internal diversity. There is anything within our cultural belongings, as a Catholic, Croat, Orthodox, Serb, Jew, or Muslim that would be advanced negative towards Bosnia. We articulate that the misuse of these diversities destroy the country for some political aims. Due to the fact that the majority of Bosnian intellectuals or educated people were a result of the communist period – totalitarian system that was collapsing through a long period and this collapse has not been finished, many remnants in our understandings, consciousness, behavior, views, etc. are still there. So the first question was to deconstruct different views on diversity. During the communist period, religious belongings were satanized, absolutely excluded. We thought that the first step towards deconstructing political, cultural views was to open a public discussion about that. This public discussion was not essentially connected with any kind of ethnical and religious belonging. At the beginning when the IFB was established we were the first organization of this kind. We were the first organizing meetings, panels in Banja Luka, Mostar, Tuzla, Doboj. It was on the first time, 1998, we decided to go by bus to Banja Luka, I got the message from the highest political level that this is suicidal; if we go there we'd be killed. When we arrived in Banja Luka, our bus was kept by the police in front of the hotel Bosna. Then, step by step, many organizations were developed; some of them were developed in order to block our organization. Through all this period we have a kind of great task. If you would be an enemy of the IFB, how would you distort our activities? First of all, if you were in control of the media you would block any news about that. You would try to present that you are servants of foreign money, foreign powers. But our organization did not have any kind of such problems in all this period.

- b. Considering civil society organizations in BH in general, what is actually the role and position of NGOs in contemporary BH society and politics? Concretely, do BH citizens on one hand and political structures on the other acknowledge the role of NGOs?

RM: You can find people who will speak against and for any organization. We (A/N the IFB) took Stolac as an exemplary case. I myself was offering the same project on different sides. We could not find enough people to do the same. Stolac is in my view a globally important case. Stolac was completely destroyed (A/N after the war in the 90s). When I came first time after the war there, no one had the courage to go even in the centre of the town. The first time

we pass the town centre we did it with a drum orchestra. People were frightened and I myself, as a professor, I put the signs of our camp and passed through the people and they asked if this is a kind of sect to which I belong. We were just demonstrating, conveying the message not to worry or be afraid, these are your streets, which was actually a response to the traumas of the citizens experienced after the war.

In my view, it was a way to reconstruct, a way of recovery all over Bosnia. And in Stolac, the power was in the hands of the people who committed these crimes (A/N war crimes). But we, as a civil society organization, as a civil factor, did it and nobody else. Today you will see that also others are trying to do the same but in the hands of political powers. The greatest enemy of our enterprise in Stolac is actually the Islamic community and Bosniak political party. When we came there, the political structures of power holders were frightened. Because all of them had implicit guilt and they didn't know what will happen. Because we came there not as prolonged hands of some political party. We were trying to gather the citizens. The political elites were frightened and fully opposed. But SDA, the party proclaiming itself as the protector of Bosniak national interest, and the Islamic community, which was in the service of this party, opposed our intents because we started to do something that it was dismantling the fame of their role as protectors. We were advocating establishing broken links within the community. Some of the very famous people from the region, who were not Bosniaks or Muslims, some people from abroad, were coming there and supporting this initiative. And nobody expected this as a possibility. Some of my good friends said, "Rusmir, you are pushing people on yourself to be killed". Many threats and intimidation took place. Before the first camp (A/N International Summer School on Youth and Heritage), I decided to go frequently in Stolac, where was absolutely a dark situation. To articulate this case it was somehow easier for me, because I knew some people. What I was advocating is that local people should do that. Not anybody from outside. And then we were suggesting doing the same in other parts of Bosnia. Some people were imposing their conditions, were frightened, so nowhere in Bosnia a similar situation has happened. But it is a proof that this process of destruction of Bosnia is not irreversible. Step by step, after the relaxing situation in Stolac, Croatian criminals, power holders and SDA and Islamic community have established a kind of consensus to dismantle the moral authority of the IFB. But it was essentially something that we were expecting, however, important progress has been made in the community since the activities promoted by IFB.

So, you will find some people who have great respect, from the political elite, some people are accepting us as their enemy because we are proving that something could be done outside of their feeling themselves as sovereign political authorities. Croats have been presenting me as a Muslim nationalist, Muslim nationalists have been presenting me as pro-Croatian, they publish sometime me in the uniform of a Croatian general. We as the IFB are trying to promote a kind of initiative proving that acceptance of the status quo in Bosnia is a way of the country to go back to the war situation.

PRILOGA B: INTERVJU Z EVROPSKO POSLANKO TANJO FAJON

1. Evropski parlament (EP), podobno kot Evropska komisija (EK), vsako leto pripravi poročilo o napredku države pristopnice. Na osnovi tega poročila se nato sprejme resolucija. To poročilo, kot tudi resolucijo, pripravijo poročevalci za posamezne države v okviru odbora za zunanje zadeve (AFET).
 - a. Kako se to poročilo razlikuje od poročila o napredku EK?
 - b. Kako težo ima sprejeta resolucija za dotično državo?

TF: EK s svojim poročilom vendarle vpliva tudi na odločitev Sveta EU (SEU), ker na podlagi tega poročila lahko država naredi korak naprej pri odpiranju/zapiranju poglavij. EP te možnosti nima. Lahko izvaja samo pritisk. Mi smo recimo petkrat zapored priporočili v našem poročilu o napredku za Makedonijo SEU, da naj začne pogajanja z Makedonijo. To je bilo sicer tudi priporočilo EK, ampak vlade tega dejansko niso sprejele. Gre za izvajanje pritiska. Poročilo pa je samo narejeno tako, da zmeraj imenujemo poročevalca, običajno je to čez mandat isti človek, ki prihaja iz ene politične skupine glede na težo in točkovni sistem, ki ga imamo. Vsako poročilo pa ima tudi poročevalca v senci, kar pomeni, da na enem dokumentu za eno državo delajo predstavniki vseh političnih skupin. In tisti, ki oblikuje dokument, predstavi osnutek, kot ga želi. Pravzaprav lahko za podlago vzame priporočila EK, nevladnih organizacij (NVO), ogromno je kanalov prek katerih mi dobivamo priporočila, kaj naj bo v poročilu EP. In potem se to uskladi tudi med političnimi skupinami. To je proces pogajanj bolj na politični ravni. Medtem ko je poročilo EK na bolj tehnični ravni. V EP se v samem postopku pisanja poročila seveda dogaja to, da imamo veliko stikov in s političnimi akterji v državi, predstavniki NVO in civilno družbo, kjer vsak želi vnesti določene spremembe v besedilo. Potem pa so tu še politični interesi od kje kakšen poročevalec v senci

prihaja, kaj je za določeno skupino bolj pomembno. Gre skratka za bolj politično delo, kot pa pri EK.

2. V kontekstu širitve se v literaturi često pojavlja izraz *absorption capacity*. Slednji implicira vprašanje o tem, ali EU sploh premore nadaljnjo integracijo novih držav članic, kot tudi o tem, kaka je podpora za nadaljnjo širitev med državljani EU (t. i. *enlargement fatigue*). Poleg tega je EU vse bolj obremenjena z aktualnimi dogajanjem v sosesčini (Ukrajina).

a. Kake so projekcije glede nadaljnje širitve EU na Zahodni Balkan?

b. Kake so prioritete v zvezi z Bosno in Hercegovino (BiH) v tem kontekstu?

TF: V zadnjih letih se je izkazalo, da je ta ekonomska, gospodarska kriza odrinila širitev s prvega mesta. Čuti se določena negotovost, utrujenost... pravega momenta v EU za širitev v tem hipu ni. Bolj zato ne, ker, prvič, nobena od držav še ni toliko daleč in pripravljena. Drugič pa zato ne, ker se mi zdi, da v EU ta hip ni poguma in pripravljenosti, dokler države res ne bodo pokazale zrelosti jih spustiti naprej. Bila je ena slaba izkušnja – Bolgarija in Romunija, in vsaka naslednja širitev je bolj zahteven proces, ki zahteva veliko širše soglasje in tudi pogajanja so veliko težja. Že Hrvaška je imela bolj naporna pogajanja kot vsaka prejšnja država. In EU kot taka se je močno spremenila, in se še spreminja. Je na nekem razpotju, kako se bo sama institucionalno postavila za svojo prihodnost, potem ko bo umirila to krizo, ki se ji dogaja. Zdi se mi, da je veliko stvari, ki je v prihodnosti odprtih, ampak je pa res po drugi strani, v kar sem še vedno prepričana, da obstaja med evropskimi vladami v današnji realnosti še vedno najširši konsenz, da širitev gre naprej. To ne pomeni, da je to ustavljen proces. Ta konsenz je in to se tudi vidi, da je EK do zadnjega trenutka ves čas iskala mehanizme, ko gre za odpiranje, kar je neka novost poglavij, kot so 23., 24., ki so najtežja, da se določen *monitoring* v državah že sedaj dogaja, da je ves čas dialog, da oni lahko reforme že sedaj delajo, ne glede na to, ali so že v pogajanjih ali ne. Te mehanizme se išče, da se jim pomaga, sedaj pa so države na različni stopnji. Tudi njih je kriza prizadela. Še največji problem na Balkanu je korupcija, kriminal, reforma administracij, svoboda medijev... V tem kontekstu je BiH država, ki je nefunkcionalna in ne deluje, tako da sama država ni učinkovita. Veljata ustava in Daytonski sporazum, ki je bil vzpostavljen zato, da je tam mir, ne pa da lahko ljudje živijo normalno naprej. To samo sporočilo, da imamo BiH in Kosovo v eni delegaciji, ki sta dve edini državi, ki dejansko še nista v procesu, ima določeno težo.

Država je v bistvu izgubila veliko časa, predvsem na račun domače politike, ampak niso seveda samo oni krivi. Kriva je tudi mednarodna skupnost, ker največkrat nima skupnega odgovora na to, kako se o BiH pogovarjati. Situacija je tako zapletena, da imam občutek, da se sploh več nihče ne ukvarja z državo kako naprej. Sedaj ko je leto volitev (op. avtorja, leto 2014), je tako izgubljen čas. Sedaj ob poplavih se je izkazalo, da država ne more niti koristiti sredstev Evropskega solidarnostnega sklada, ker ni v procesu, in to je bila šola za bosansko politiko, ne vem pa, če so jo znali izkoristiti. Včasih se mi zdi, da tamkajšnji politiki trenutni *status quo* in to upočasnjevanje procesa približevanja do neke mere tudi odgovarja. Nam pa je predvsem v interesu to, da imamo stabilnost, ker je to še zmeraj precej ranljiva in do neke mere tudi lahko eksplozivna regija. Veliko je nacionalizma, tako da sem prepričana, da si bomo tudi v tem mandatu, čeprav težje, prizadevali za širitev. Težje med drugim tudi zaradi spremembe strukture EP (op. avtorja, porasti prisotnosti nacionalističnih strank). Še zmeraj pa bo obstajala proevropska prevlada, imamo še zmeraj proevropske politične skupine in premoč v parlamentu, kar pomeni, da vsaj do vprašanja širitve na splošno se najbrž bistveno ne bo spremenilo. Drugo pa je vprašanje koliko bo denarja na voljo.

Idealno bi bilo, če bi do konca leta (op. avtorja, do konca leta 2014) v BiH uspeli oddati prošnjo za članstvo. Ampak to bo toliko odvisno od volitev v BiH. Vendar prej mora v veljavo vstopiti pridružitveni sporazum. Sicer neki poskusi so, da bi se to uresničilo, ampak... Vprašanje je tudi, kaka bo nova sestava EK. Pojavljajo se tudi poskusi ukinitve komisarja za širitev. Jaz sem sicer to slišala neuradno, uradno nihče o tem ne govori. Mislim, da bi to bilo zelo slabo sporočilo, ker bi verjetno države, kjer že tako narašča nek evro-skepticizem, pa že tako nas mogoče kakšne druge sile prehitelaj. Je pa dejstvo, da je to območje del Evrope, je vedno bil in vedno bo, zato jaz ne vidim druge perspektive, kot da jih mi imamo skupaj.

3. EP v svoji resoluciji, sprejeti na osnovi poročila o napredku BiH iz 2013, poudarja, da če sodba ne bo implementirana pred volitvami v oktobru 2014, bo legitimnost le-teh vprašljiva.
 - a. Kaj taka trditev konkretno pomeni, oz. kake implikacije ima lahko le-ta za nadaljnji proces približevanja BiH k EU?

TF: Gre za mednarodno obvezo, ki jo mora BiH izpolniti. Čeprav so bile različne interpretacije, da je šla sodba predaleč, pa tudi interpretacije, da bi jo BiH že zdavnaj lahko izpolnila, če bi tako želela. To bo BiH morala implementirati, tukaj druge rešitve ni. Je pa drugo vprašanje to, ali bodo volitve legitimne ali ne. To smo imeli tudi mi podoben jezik, da ne bomo priznali volitev. To je grožnja, ki pa jo je v resnici težko uresničiti, ker kako lahko kot zunanji akter rečeš, da ne priznaš njihovih volitev? Ravno prejšnji teden sem bila v Sarajevu in pogovarjali smo se, da je težko narediti kakršenkoli ukrep s tem v zvezi, v bistvu nimaš mehanizma. Drugo je, če mednarodni opazovalci presodijo, da so volitve nepoštene. So določene možnosti vendar rezultat bo na koncu izgubljanje kredibilnosti države. To je po moje tista glavna stvar – zaupanje, kredibilnost, kar lahko škodi samemu ugledu države, ki pa je že tako zelo načet.

Ampak to je po mojem mnenju, poleg te obveze, veliko globlje vprašanje. Predvsem kaj bomo naredili z državo in spremembami ustave? Prav tako so zmeraj glasnejši glasovi ne samo o referendumu o neodvisnosti Republike Srpske (RS) ampak tudi o Hrvaški samostojni entiteti. Ravno zato nam more biti v interesu, da jim pomagamo, da grejo čimprej proti Evropi, da si ne bi delali dodatnih meja. Mi smo kot mednarodna skupnost ves čas govorili, da BiH lahko napreduje kot ena država. To pa kar se sedaj dogaja, bi lahko pomenilo, da smo ves čas narobe delali.

4. EU, v sodelovanju z mednarodnimi partnerji (predvsem Svetom Evrope in Beneško komisijo), je v zadnjih treh letih izkazala precejšen napor pri samem spodbujanju implementacije sodbe Sejdić-Finci. To spodbujanje reform in prilagoditev ustavnega okvira BiH evropskim normativnim standardom je izvajala na tri načine – s ponujanjem 'nagrade' (vstop v veljavo pridružitvenega sporazuma), s tehnično podporo (angažma komisarja Füleja) ter s finančnimi sankcijami (zmanjšanje finančne pomoči (IPA), predvidene za leto 2013, za 54 %). Kot kaže, tovrstno pogojevanje ni bilo učinkovito. V nedavnem komentarju za Deutsche Welle ste tudi sami kritični do takega pristopa.

a. Kako bi se, konkretno, po vašem mnenju EU morala lotiti tega primera?

TF: Na vsak način bo morala rešitev za BiH prihajati od znotraj. Če ne bodo domači akterji bili sposobni sprejeti in uresničiti to, bo vsak poskus od zunaj neuspeh. Mi lahko tu pomagamo in če bi danes želela povedati, kakšna bi bila primerna rešitev, bi povedala

narobe. Mislim, da je ta hip prav nihče ne pozna – ali je to opustitev entitet, ali je to opustitev kantonov, več je idej na mizi, ampak verjetno bi se morali glavni akterji skupaj uvesti z Američani in EU, ki so bili kreatorji Daytonskega sporazuma, in toliko časa skupaj sedeti, da bi ustvarili rešitev, ki bi bila sprejemljiva za vse, predvsem za ljudi, ki tam živijo. Mene bolj skrbi to, da počasi vsi nekako dvigujejo roke, kot komisar Füle v eni fazi ni več videl možnosti za nadaljevanje. Poskus je bil, da bi lady Ashton, po uspešni zgodbi med Srbijo in Kosovom, prevzela posredovanje v BiH, ampak v resnici ji je zmanjkalo mandata, da bi si še upala te stvari kot posrednik prevzeti. Prav bi bilo, da je EU glavna, kot nek posrednik pri reševanju, da skupaj z Američani pomaga stranem. Vendar na drugi strani moraš imeti tudi kredibilne sogovornike. Se mi pa zdi, da imamo problem prvič v EU, ker do sedaj nismo nikoli imeli enotne politike, ko je šlo za vprašanje BiH, da smo imeli različne ministre, različne interese, vsak je prihajal s svojo vizijo in svojimi interesi, od finančnih do kakršnihkoli drugih. Se mi zdi, da EU ni znala pomagati. Kaj bi bila rešitev naprej res ne vem, spremembe bodo pa vsekakor nujne za ustavo in Dayton (op. avtorja, državno strukturo, ki jo določa Daytonski sporazum).

Füle je npr. predlagal idejo krepitve na določenih področjih, to je bil tudi poskus slovenske diplomacije, pa hrvaške diplomacije, pa sedaj je Nemčija prevzela pobudo v svoje roke, kar je lahko spodbudno. Le-ta je napovedala, da bo konec avgusta imela konferenco za Balkan. To nakazuje, da bo Nemčija nastopila kot akter, za zagon širitve na Zahodni Balkan. To, da so napovedali konferenco za Balkan, v tem ključnem letu, 100 let od pričetka SV, 10 let od Vrha EU v Thessalonikih, ko se je določilo o širitvi na Balkan, da bi se to na novo oživel in postavilo cilje. Ampak bojim se, da se z volitvami v BiH ne bistveno nič spremenilo.

5. Komisar Füle je predstavil tri nove iniciative v zvezi s procesom pridruževanja BiH predvsem na področju gospodarskih in socialnih izzivov.
 - a. Ali menite, da to morda nakazuje na odločitev EU, da bo samo implementacijo sodbe postavila na stranski tir v kontekstu integracije BiH, dala prednost predvsem gospodarskim reformam in ko bodo razmere v državi ugodnejše, se ponovno posvetila tem normativnim, političnim obveznostim države v okviru približevanja?
 - b. Komisar Füle je ob zadnjem obisku v BiH 18. februarja, ko so se protesti nekoliko umirili, skušal še zadnjič spodbuditi politike k odločitvi, vendar neuspešno. V izjavi za javnost je dejal, da so določeni posamezniki bili neiskreni in enostavno nasprotovali

predlogom. Ob vprašanju novinarjev, če lahko imenuje te politike, je dejal, da je diplomat in bi tako dejanje bilo v nasprotju z načeli opravljanja njegove funkcije. S tem v zvezi, a ni ravno 'naming-shaming' neke vrste mehko orodje diplomacije EU, pri spodbujanju procesa evropeizacije?

TF: Nisem zagovornik tega, da se kot zunanji akterji vmešavamo neposredno z javnimi sodbami in kritiziramo posameznike. Tudi če je to blaga metoda, se mi zdi da, če poznaš mentaliteto ljudi tam (op. avtorja, v BiH), da nima ravno nekega učinka. Sigurno je ena od metod neka sankcija, vendar nisem pristaš le-teh, ker jih ne čutijo politiki ampak ljudje. Tudi ta finančna sredstva, ki jih je EU ukinila, niso prizadela politikov ampak državljane. Mi smo imeli na seznamu tudi ukrepe, da se jim ukine svoboda potovanja, uvede vizume, vsaj določenim ljudem. Sankcije so lahko zmeraj dvorezen meč. Pravo pot je najti rešitev, ki je za vse sprejemljiva. Brez sankcij, groženj, brez javnega razkrivanja krivcev. Ne vem pa, če je to najboljša pot. Take odprte kritike se je EU npr. lotila v primeru Madžarske, pa se je na koncu naredilo več škode kot koristi, ko smo kritizirali Orbana in ustavne spremembe – dlje kot smo šli, večji heroj je postajal doma.

6. Ob vstopu Cipra v EU je pripadnikom tamkajšnje turške etnične skupnosti z ustavo bila odvzeta pravica do svobodnih volitev. T. i. 'Annanov plan' je predvidel model skupnostnega glasovanja (*community voting*), podobno kot je bil vzpostavljen z Daytonom v primeru BiH, da bi tako tudi pripadniki turške etnične skupnosti uživali pravico do svobodnih volitev. Ta predlog je EP v svoji resoluciji leta 2003 podprl. Gre torej za podoben primer kot v BiH, pri čemer pa je ravno ta model, ki zagotavlja pravico do svobodnih volitev zgolj dominantnim etničnim skupnostim, osrednji predmet kritike EU.

- a. Kako EU odloča o tem, kaj bo zastavila kot pogoj za pristop k tej organizaciji? Kakšno vlogo ima pri tem EP?
- b. Zakaj je po vašem mnenju v primeru Cipra ta model institucionalizirane diskriminacije EU celo podprla, v primeru BiH pa zastavila kot pogoj za nadaljevanje procesa pridruževanja?

TF: Zdi se mi, da je BiH povsem v samem procesu približevanja absolutno čisto na začetku; imajo še veliko drugih obveznosti, ki jih morajo izpolniti. S tega vidika je ta dva primera

težko primerjati. Ena izmed kritik je bila, da smo se preveč fokusirali zgolj na primer Sejdić-Finci in da bi bilo boljše osredotočiti se na stvari, ki jih lahko uresničijo, da gredo naprej, in se s tem pač počaka in se dela na drugih področjih, ker je BiH na samem začetku pridruževanja. To je bila ena od kritik in tudi moja, da smo se preveč osredotočili na primer Sejdić-Finci in pozabili na druge stvari. Ne bi si pa upala vleči vzporednice s Ciprom. Gledam zgolj s te perspektive, da gre tu za vprašanje manjšin, da gre za sistem, ki mora biti ustrezen za vse in da je to Evropsko sodišče za človekove pravice razsodilo v prid tem predstavnikom manjšin. To da je šla razsodba kot taka predaleč, si jaz ne bi upala trditi. To so namreč trdili v poročilih ESI (op. avtorja, *think-tank European Stability Initiative*). V analizi so napisali, da gre ta sodba predaleč in BiH ne bi bilo potrebno tega narediti.

Druga zgodba pa je seveda ta, da to sodbo EU zastavlja kot pogoj za nadaljevanje procesa približevanja. Kar se tega tiče pa je spet vprašanje, kakšen bo pristop nove EK. Naš poskus je bil, tudi po tem, ko je Füle odpovedal svoj angažma, da bi se osredotočili na druga področja, recimo gospodarstvo, kjer se da kaj narediti. Morda bi morali res ta fokus spremeniti, pa jim pustit, da grejo naprej že zato, da jih imamo v procesu, kot pa jih držimo stran. Zato pa je potreben tudi konsenz znotraj Bosanske politike, vendar pri tem gre ponovno za začaran krog.

O tem kaj se bo zastavilo kot pogoj za nadaljevanje pridružitvenega procesa odloča EK. EP lahko izvaja zgolj pritisk. Predvsem bi pa rekla, da EK to lahko naredi samo, če ima podporo vlad. To se je tudi spremenilo. EK je izgubila precejšnjo mero možnosti vplivanja na odločitve. Komisar lahko da pobudo za začetek pogajanj z Makedonijo, pa ugotoviš, da Evropske vlade to skozi zavračajo. V končni fazi so vlade še vedno tiste, ki dajo zeleno luč, EK je predlagatelj pobud, zakonov. Tako da pritisk bi moral biti izveden na evropske vlade, če bi želeli spremeniti pristop. In jaz sem prepričana, da moremo spremeniti pristop do BiH in narediti nek poseben pristop, kako ji pomagati, da bi postala bolj funkcionalna država in mogoče na nižjih ravneh s tem začeti – tj. od spodaj navzgor.

7. Voditelji političnih strank do sedaj niso uspeli doseči dogovora o načinu implementacije sodbe. Po razvoju dogodkov sodeč, kompromisa ni bilo mogoče doseči predvsem zaradi nestrinjanj med bošnjaškimi in hrvaškimi političnimi strankami glede predlogov o ureditvi v federaciji BiH.

- a. Ali menite, da bi na tem mestu bilo smiselno, da bi EU v to zgodbo vpletla uradni Zagreb, ki ima v političnem prostoru federacije BiH očitno pomemben vpliv, da zavzame določeno držo do primera s ciljem pospešiti proces implementacije?

TF: Uradni Zagreb je sicer dal iniciativo za to, da bi se naredilo en *taylor-made* proces za državo, to je bilo v pismu Pusićeve, ki je bilo nekoliko drugače zastavljeno – da bi država kar preskočila par faz v samem pristopnem procesu, kar je morda nekoliko nerealno. Gre za dva poskusa hrvaške diplomacije in en slovenske diplomacije. Hrvaška je šla pri tem precej daleč, da bi naredili poseben pogajalski okvir za državo, pri čemer bi hitreje preskakovala te faze pridruževanja. V tem primeru bi bolj zagovarjala pozicijo, ki jo je Slovenija postavila, da se pomaga korak po koraku na nižjih nivojih, tam kjer se konkretizirajo rešitve v življenju, vse skupaj pa vodi nato v ustavne spremembe.

- b. Torej menite, da bi Hrvaška lahko imela konkreten vpliv na politične strukture v sami Federaciji BiH?

TF: Ne vem, če je to realno lahko pričakovati od njih, ali bodo igrali sebi v škodo ali korist. Kar se najbolj bojimo in to se tudi čuti od kar je Hrvaška vstopila v EU, da bo seveda branila svoje interese, in verjetno celo veliko bolj kot smo si mislili v preteklosti. BiH pa se v bistvu boji tega. Imeli smo zgodbo okrog carin na primer. In je Hrvaška tu zelo branila svoje interese. Zdi se mi, da bo težko pričakovati, kaj popuščanja v tem kontekstu.

PRILOGA C: INTERVJU Z VELEPOSŁANIKOM, NEKDANJIM STALNIM PREDSTAVNIKOM PRI SVETU EVROPE, DAMJANOM BERGANTOM

1. Protokol št. 11 k Evropski konvenciji za človekove pravice (Konvencija) opredeljuje celovit mehanizem za spoštovanje obveznosti, ki jih imajo države podpisnice Konvencije. Tukaj velja poudariti predvsem pristojnosti Evropskega sodišča za človekove pravice (Sodišče), možnost individualne pritožbe ter nadzor nad implementacijo sodb Sodišča, ki ga opravlja Odbor ministrov. Konvencija je bila sprejeta leta 1950, omenjeni protokol vstopi v veljavo leta 1998. Minilo je torej skoraj pol stoletja, da je skupnosti držav članic Sveta Evrope (SE) uspelo vzpostaviti tovrstni mehanizem.

- a. Kakšen je odnos držav do tega mehanizma danes?

DB: Celotni SE temelji na spoštovanju Konvencije in v bistvu je Sodišče, kakorkoli obrnemo, eden izmed glavnih inštrumentov te organizacije. Seveda, če imaš ti neko sodišče na mednarodni ravni se le-to razlikuje s sodiščem na nacionalni ravni; na nacionalni ravni imaš določene postopke, ko sodišče odloči in te odločitve imajo določene konsekvence, medtem ko na mednarodni ravni pa tega ni. Zato je bilo treba v okviru razvoja nadzora nad Konvencijo oblikovati te mehanizme, ki bi v bistvu dali možnost implementacije sodb. Zato so ravno s Protokolom št. 11 zadeve oblikovali na ta način kot so, seveda pa je treba vedeti, da je to sistem, ki vendarle ni idealen. V tem primeru je pred Sodiščem nek tožnik, tožena stranka pa je ponavadi država. V sistemu nadzora nad sodbo pa so prav tako države. Tako da to je približno tako, kot da bi na nacionalni ravni zadevo obravnaval nek odvetnik, ki bi zastopal neko stranko, ki bi bila obsojena, potem bi pa taisti odvetnik ali stranka v bistvu nadzirala sama sebe ali je izpolnila to sodbo, ki ji je sodišče naložilo. Tako da gre za neko diskrepanco. In glede na to, da so stranke v sporu države, katere izhajajo iz politične strukture, gre za prizvok političnega odločanja v smislu nadzora nad sodbami. Zato ta mehanizem, kakršenkoli je, seveda ni idealen, ampak vsi člani SE se zavedajo, da boljšega mehanizma ne moremo izumiti. Je pa res, da znotraj tega mehanizma lahko izvajajo različne variacije.

b. So katere države posebej kritične do le-tega?

DB: V povezavi z zgoraj povedanim, seveda so nekatere države kritične do mehanizma kot takega, vsi smo kritični do tega mehanizma. Posebej pa so kritične tiste države, ki imajo največje št. sodb, ki jih morejo izvršiti, sploh pa tiste države, ki seveda imajo take sodbe, ki so težko izvršljive – sistemske. Skratka, ta mehanizem države podpirajo, ker boljšega mehanizma ni, sicer pa so kritike vedno prisotne.

2. Ob pregledu odločitev v primeru Sejdić-Finci (S-F), ki jih je Odbor ministrov sprejel v okviru nadzora nad implementacijo sodb na prvi obravnavi te sodbe (marca 2010) ter na zadnji obravnavi (marca 2014), dejansko ni opaziti nikakršnega pozitivnega napredka glede implementacije. Vsebina odločitev ostaja nespremenjena – Odbor ministrov odločno poziva oblasti Bosne in Hercegovine (BiH), da sprejmejo reforme, ki bodo zadostile normativnim standardom v okviru Konvencije.

- a. Ne glede na vsebino omenjenih odločitev, ali se kaka pozicija posameznih držav očitno razlikuje v primerjavi z zaključki v odločitvah?

DB: Sodba S-F je izredno kompleksen primer. Moje osebno mnenje je, da je Sodišče v času, ko je sprejelo odločitev morda malo preveč precenilo svoje kvalitete. Če bi Sodišče upoštevalo zgodovinske podrobnosti, politično situacijo v kakršni je BiH bila oziroma je danes, v problem razpada bivše Jugoslavije, da bi vzelo nekoliko širšo konotacijo vseh elementov in še enkrat premislilo bi morda v tem kontekstu lahko o zadevi odločilo drugače ali nekoliko na drugačen način predstavilo zadevo. In to je največji problem Sodišča, ker se zadnje čase ukvarja z vedno več problemi in primeri, ki morda v neki zadevi presegajo njegove pristojnosti. Ampak ne govorim v bistvu na področju ČP ampak celotne perspektive delovanja tega Sodišča – Sodišče je namreč bilo ustvarjeno, da brani Konvencijo, in če gledamo izključno s pravnega vidika in če pogledamo primer S-F, kaj je težava, težava je, da niso enakovredno dostopne možnosti državljanom BiH, da so voljeni in da volijo. In v končni fazi je to dejansko kršitev ČP. Vendar če pogledamo zgodovino, zakaj je do tega prišlo, na kakšen težaven način je dejansko BiH bila ustvarjena, po tisti tragični vojni, potem je zadevo dosti lažje razumeti. Tako da ponovno, tukaj se krešeta pravni in politični vidik. In tisti, ki so pravni zastopniki, trdijo, da je to kar je Sodišče naredilo edino pravilno, in s tem se države tudi strinjamo. Problem pa je v mehanizmu, ki ne omogoča, da bi se lahko v primerih takih sodb na nek alternativni način recimo izvajalo implementacijo nad sodbo.

- b. Kako države gledajo na tranzicijo BiH v tem kontekstu? Katere države razumejo položaj BiH in težave, ki jih ima pri sprejemanju določenih reform, med drugim zaradi zamejitve postdaytonske institucionalne strukture? Katere države pa so do teh okoliščin popolnoma indiferentne?

DB: V zvezi s postavljenim vprašanjem, glede na vsebino omenjenih odločitev, ali se kaka pozicija držav razlikuje v primerjavi z zaključki v odločitvah, da točno to, razlikujemo se v teh naših pogledih v to, kako bi bilo treba pristopiti k reševanju tega problema. Zato ker nekatere države, zlasti Skandinavske, in pa tiste, ki dajejo velik pomen pravnim vidikom SE, zagovarjajo zelo trda stališča, medtem ko tiste države, ki zadevo gledajo malce bolj a mehke način, teh pa je zaenkrat še večina, pa zastopajo bolj mehko pozicijo. Tako imaš na eni strani Švedsko, Švico, Finsko, Norveško, Irsko, Dansko, ki so zelo trde in pravijo, da bi bilo počasi potrebno razmišljati o nekih sankcijah; na drugi strani pa države, kot so Nemčija in velika

večina držav EU, vključno s Slovenijo, ki pa poudarjamo, da si BiH dejansko ni ustvarila sama te ustave, ustvarila jo je mednarodna skupnost, in tisti, ki so jo ustvarili, takrat niso razmišljali o tem vidiku. Vsekakor je BiH tista, ki mora delati na implementaciji ampak tega sama ne bo zmogla, potrebno jim je pomagati.

3. Vmesne (*interim*) resolucije Odbora ministrov so namenjene opredelitvi statusa napredka implementacije ter izražanju zaskrbljenosti in predlogov v zvezi s slednjo. V primeru Sejdić-Finci so bile sprejete tri take resolucije, vendar se vsebinsko ne razlikujejo od samih odločitev Odbora ministrov.

a. V čemu se torej razlikujejo te resolucije od odločitev?

DB: Razlike praktično ni. Ko država izpolni sodbo, Odbor ministrov sprejme resolucijo. V primeru, da država v določenem času, ko Odbor ministrov odloči, da bi bilo nujno, da se zadeva zaključi, pa sprejme vmesno resolucijo. In le-te se *de-facto* ne razlikujejo od odločitev, razen da imajo mogoče malo drugačen pomen v svoji besedi, kar pomeni, da gre za nek dodaten pritisk na državo z besedo 'začasna resolucija', da mogoče malo bolj resno pristopi k izvajanju sodbe. Tako da *de-facto* se pravzaprav dokumenti ne razlikujejo, *de-jure* pa gre za neko razliko v pojmovanju dokumenta.

b. Kaj taka resolucija torej konkretno pomeni za državo BiH in dejstvo, da je Odbor ministrov za primer S-F sprejel tri tovrstne resolucije?

DB: Za BiH taka vmesna resolucija ne predstavlja nič konkretnega, kot nek dodaten pritisk za državo, da naredi nek korak naprej. Gre pa zgolj za nek deklarativen pritisk. Dokumenti oz. pravila o tem, kako se izvrši sodbo, oz. na kakšen način Odbor ministrov opravlja nadzor nad implementacijo sodbe, so precej splošni. Ni razgrajenih mehanizmov v detajle; in ravno zaradi primera S-F se pojavljajo težnje pred Odborom ministrov, da bi bilo treba mogoče v bodoče razmisliti o korakih, na kak način pristopati, da bo ta pritisk nekoliko bolj strukturiran in da bomo vedeli, na kakšen način pristopati. Vendar problem je ravno v tem, da je vsaka sodba specifična. Mi (op. avtorja, Odbor ministrov) ne moremo časovno opredeliti, za katere korake se bomo odločili, če recimo država v roku dveh let ne bo implementirala sodbe. Tako da ne vem, kako bomo iz tega ven prišli.

4. Pri sami implementaciji sodbe S-F ima tudi Evropska unija (EU) pomembno vlogo. Od 2010 je EU delegacija prisotna na zasedanjih Odbora ministrov, svoje delovanje pa usklajuje tudi v okviru zasedanj EU koordinacije med državami članicami EU v SE.
 - a. Ali je pozicija EU glede sodbe S-F bila kdaj predmet razprave v okviru usklajevanja med državami članicami EU?

DB: Glede odnosa EU-SE je situacija nekoliko specifična. EU še vedno ni članica Konvencije, je v okviru pogajanj, zato nima pravice do glasovanja v SE in pa hkrati je potrebno vedeti, da se mora držati določila, da kadar je zlasti vprašanje implementacije sodbe na dnevnem redu, pravzaprav ne sme izražati enotne pozicije in se tega tudi drži. Tako da na sami zasedanjih Odbora ministrov za nadzor nad implementacijo sodb EU ne komentira zadev v zvezi z BiH. Včasih ima kako splošno izjavo, kjer obvesti, kaj v bistvu EU dela v okviru BiH, ker seveda je EU kot taka povzela implementacijo sodbe S-F vsaj do nedavnega kot en izmed pogojev za nadaljnje korake v okviru pristopnega procesa. Tako da EU nima vloge tukaj, je pa res, da je v tistem času, ko se je komisar Füle zelo intenzivno ubadal z vprašanjem BiH, bil to eden izmed zahtev, ki pa jo je sedaj na žalost opustil – dejal je, da se EU ne bo več s tem ukvarjala, kar je morda po eni strani slabo.

- b. Ali med omenjenima organizacijama obstaja kakršnokoli usklajeno, formalizirano sodelovanje pri spodbujanju implementacije sodbe ali gre zgolj za neke *ad hoc* dogovore?

DB: Skupne, formalne zaveze o sodelovanju med SE in EU v zadnjem času ni glede sodbe, obstaja Memorandum o razumevanju na podlagi katerega se še vedno deluje, ampak to je zgolj formalni okvir delovanja, medtem ko je politični okvir sodelovanja prepuščen v roke Generalnemu sekretarju SE in on je zelo v redu in še vedno sodeluje s komisarjem Fülejem in na podlagi medsebojnega dogovora in medsebojnega spoštovanja obeh organizacij zelo intenzivno sodelujeta pri teh vprašanjih. Tako da dejansko se v zadnjih petih letih od kar je GS na oblasti spremenil ta odnos EU do SE; prej je bil bolj v smislu tekmovalnosti, sedaj pa je dosti bolj prisotna kooperacija.

5. Nadzorni odbor (*Monitoring Committee*) Parlamentarne skupščine SE (PSSE) je v svojih dokumentih (poročilih, resolucijah, priporočilih) večkrat izpostavil možnost sankcij v primeru neimplementacije sodbe v doglednem času pred volitvami v oktobru 2014 –

odvzem državi pravice do zastopanja tako v PSSE kot v Odboru ministrov. Glede na nedavni razvoj dogodkov je težko verjeti, da bi predstavniki vodilnih političnih strank v BiH uspeli doseči kompromis glede potrebnih reform v predvidenem času.

- a. Koliko je po vašem mnenju verjetna realizacija tovrstne sankcije, tako v primeru zastopanja v PSSE kot v Odboru ministrov?
- b. Ali menite, da bi odločitev o tovrstnih sankcijah bila smiselna in dejansko učinkovita pri spodbujanju implementacije sodbe?

DB: Vsekakor je takšna oblika pritiska tudi možna v okviru SE, kar je ne nazadnje opredeljeno v Statutu in pravilih delovanja te organizacije. Je pa res, da je vprašanje koliko bi tak korak lahko bil učinkovit in koliko bi lahko pripomogel k sami implementaciji oz. koliko bi lahko škodoval SE. Seveda je SE dosti bolj svobodna pri izražanju svojih mnenj, zaradi tega ker poslanci oz. člani PSSE odgovarjajo sami sebi, tisti ki zastopamo državo (predstavniki v Odboru ministrov), pa odgovarjamo vladam. Tako da lahko PSSE marsikaj naredi na nek svojstven način, res pa je, da po mojem mnenju več kakor grožnja ta trenutek to ne more biti uspešno. Je pa res, da če zadeve pridejo do take meje, da BiH ne bo uspela implementirati sodbe v doglednem času recimo do volitev (op. avtorja, gre za volitve v oktobru 2014), in da bi na primer tudi po volitvah se neresno lotili tega dela, bi pa lahko implementacija te grožnje postala zelo verjetna. Sicer je to zelo težko napovedovati, možno je, na podlagi pravil, koliko pa je to *de facto* uresničljivo in predvsem učinkovito, je pa drugo vprašanje.

Sicer sem osebno skeptičen glede učinkovitosti tovrstnih sankcij v tem primeru. Glede na to, da tega še nikoli nismo doživeli v takem smislu, je vprašanje, koliko bi zlasti v tem obdobju krize v Ukrajini, kjer se nakazujejo resne težnje Ruske federacije, ki grozi celo z odstopom iz SE, da bi to lahko pomagalo, k večjemu bi lahko škodilo. Če bi pri teh akcijah dejansko prišlo do nekega suspenza, lahko država v končni fazi odloči, da očitno v tej organizaciji ni zaželeno, zato bo pa izstopila; ima možnost odstopiti od Konvencije, ampak kaj pa to pol pomeni za sam SE? Mnogo je takih držav, ki so v čakalnici, in samo čakajo na kakšen tak korak, da bodo rekli: »Ja v redu, če so oni šli ven, pa bomo tudi mi«. A je to namen? Na take situacije je vedno potrebno pogledati tudi z drugega konteksta, ne samo z vidika enega problema.

c. Gre torej za kredibilnost in ugled organizacije kot take?

DB: Absolutno. Veliko bo držav in ne nazadnje tudi poslancev, ki bodo takemu ukrepu nasprotovali izključno zaradi tega, ker se bodo zavedali kaj lahko tak korak pomeni za samo organizacijo. Ne zaradi tega, da bi pač BiH ubranili, ampak to je vse povezano.

6. SE ni nikoli v preteklosti odločil o tovrstnih sankcijah za primer neimplementacije sodbe; pravica do zastopanja v PSSE je bila odvzeta Turčiji (vojaški upor v 80-ih), Rusiji (konflikt s Čečenijo v 2000), Grčija je ob nastopu vojaške diktature samovoljno odstopila (1969) še pred glasovanjem v Odboru ministrov.

a. Kaj menite, da je botrovalo takemu predlogu poročevalcev Nadzornega odbora v primeru neimplementacije sodbe S-F pred volitvami v BiH oktobra 2014?

DB: Na idejo o sankcijah, da bi bilo potrebno vzeti glasovalne pravice BiH je najprej prišla poslanka v Evropskem parlamentu in je to dejanje verjetno povzročilo, da so potem o teh zadevah se širile govorice tudi v PSSE. Seveda je potrebno razumeti, da so pogledi na reševanja tega vprašanja različni. Potrebno je vedeti, da je ogromno nekega prostega teka v okviru reševanja tega problema; tudi v okviru PSSE je več kot 300 poslancev in v končni fazi nekateri poslanci bolje poznajo BiH, nekateri manj, nekateri so podvrženi določenim interesom določenih držav, vlad, posameznikov, skratka tukaj se kreši ena ogromna količina neklih interesov in potem pride pač do različnih razprav in razmišljanj. Ampak kot sem rekel, mislim, da se bo to nadaljevalo, ampak da bi kaj resnega s tem v zvezi prišlo ven do konca leta (op. avtorja, leta 2014), dvomim. Seveda če bi pa se zadeva nadaljevala v drugem letu, po volitvah, da nova vlada BiH ne bi vsaj pokazala resnega pristopa k temu, potem se pa absolutno lahko zgodi, da se bojo mnjenja poenotila, in da se bo dejansko videlo, kakšne posledice bi lahko tak ukrep imel ne samo za Bosno ampak celotno organizacijo.

b. Torej pravite, da je v takem kontekstu potrebno upoštevati tudi splošne razmere v mednarodni skupnosti, kot je npr. aktualna problematika v Ukrajini?

DB: Absolutno. Če se tega ne bo naredilo, bo to ena velika napaka. In če se ugotovi, da mogoče to ne bi imelo posledice za kaj drugega, potem je čisto legitimno, da se uvede take ukrepe, ker lahko v končni fazi tudi pomagajo. Ampak moje osebno mnenje je, da rešitev,

zato da Bosna končno implementira to sodbo, je v tem, ne da se Bosno pritiska k rešitvam, ampak da se ji pomaga. To se pravi, da se je treba odločiti za eno skupino zaupanja vrednih ljudi, ki bi jih recimo izbrala mednarodna skupnost z ZDA, EU in z drugimi na čelu, ki bi skupaj z Bosanskimi strokovnjaki preučili možnosti, kako bi to rešili. Beneška komisija je dala par predlogov in je pripravljena sodelovati z njimi naprej, tudi Bosna je pripravljena sodelovati, ampak te stvari je potrebno resno vzeti, ne samo v smislu nekih groženj, ampak konkretnimi predlogi. EU pa lahko veliko naredi ne z grožnjami ampak z dejanji. In če je aspiracija EU o tem, da želi imeti BiH v okviru svojega članstva, jo more k temu tudi spodbujati. Vendar ne v smislu, »če ne boste vi implementirali sodbe, vas ne bomo sprejeli v EU«. Zadevo je potrebno stisniti tam, kjer najbolj boli, in to so finančna sredstva. Enostavno na nek način ta finančna sredstva omejiti, da bi tudi politiki v BiH, ki mogoče sedaj nimajo politične volje, dojeli, da je edina možna varianta samo to, da se nekaj naredi, potem jim bo pa spet EU pomagala.

- c. Torej če prav razumem, se nekako strinjate s spodbujanjem te politike EU, da izvaja sankcije v okviru materialnih sredstev, ampak vseeno, da poskusijo prepričati politično elito?

DB: Tukaj mora biti kombinacija, ne more biti *one-way*, potrebno je delati na obeh področjih, se pravi s pomočjo, potem je možna rešitev. Če ti samo pomagaš, pomeni, da jim daješ potuho, če samo groziš, pomeni, da te ne zanimajo – to se pravi rečeš »bomo dali denar, vi pa nekaj naredite«, kar pa spet ni v redu. To se pravi neka kombinacija teh pristopov je lahko učinkovita.

- 7. Spomnil bi na govor Ognjena Tadića, namestnika predsedujočega zgornjemu domu Parlamentarne skupščine BiH, na konferenci predsednikov parlamentov držav članic SE septembra 2012. Tadić je v svojem govoru ostro kritiziral odnos mednarodne skupnosti do problema implementacije sodbe, kar je izpostavil v treh točkah: (i) države, ki izvajajo največji pritisk na BiH glede implementacije niti niso podpisnice Protokola št. 12 h Konvenciji;⁵³ (ii) v okviru sodbe se Sodišče ni dovolj natančno seznanilo s strukturno problematiko postdaytonske državne ureditve in z implikacijami, ki jih lahko ima le-ta na implementacijo sodbe; (iii) Konvencija ne bi smela biti izrabljena kot politični instrument

⁵³ Sodišče je v sodbi za primer kandidature na predsedniških volitvah v BiH ugotovilo kršitev člena 1 Protokola št. 12 (splošna prepoved diskriminacije).

za spodbujanje procesa evropskih integracij na račun miru in notranjepolitične stabilnosti države.⁵⁴

- a. V primerjavi s Tadićevim nastopom me zanima, kako se delegacija BiH zagovarja ob zasedanju Odbora ministrov v okviru nadzora nad implementacijo sodb?
- b. Kaj delegacija največkrat izpostavi kot razlog za neuspeh pri sprejemanju potrebnih reform?

DB: Delegacija BiH se zelo dobro zagovarja. So v zelo težkem položaju. Moram reči, da je sedanji bosanski veleposlanik pri SE izvrsten v teh argumentacijah, zakaj Bosni še ni uspelo implementirati sodb. Seveda ne more biti tako direkten kot Tadić, ki je predstavnik ljudstva. Tako da on v bistvu teh argumentov ne uporablja, ker pravi, »zadeva je na našem dvorišču, mi smo tisti, ki jo moremo rešiti, in jo tudi želimo rešiti, ni problem v tem da mi nočemo implementirati, problem je politični, sistemski, mi imamo tako kompleksno politično situacijo, za katero pa je tudi pravzaprav kriva ustava, da je dogovor o takih stvareh, kot je odpiranje ustave, pravzaprav *de facto* skoraj nemogoč, saj mi dejansko nismo ustave delali. Mi imamo voljo, samo dajte nam čas, da bomo lahko to naredili«. Seveda na očitke o raznih pritiskih za sankcije, pa odgovarja na naslednji način: »Saj mi ne skrivamo tega, da nismo implementirali sodb, pa da smo v zamudi, ampak kaj pa drugi? Saj imamo še vrsto enih sodb v obravnavi na Odboru ministrov, ki so v fazi implementacije še dlje kot S-F.« In v bistvu ima prav, ker se ustvarjajo neka določena dvojna merila. Če pogledamo primer Hirscht proti Veliki Britaniji, tam gre za, z mojega ne-pravnega stališča, za isto zadevo – za volilno pravico. In Velika Britanija nima ustave, kar pomeni, da jim je ni potrebno spreminjati, oni morajo zakonodajo spremeniti. Pri njih pa je recimo prišlo do tega, da so v njihovem parlamentu nekateri poslanci dejansko rekli, da sodb ne bodo implementirali, se pravi, da ni bilo volje, pa takrat ni Odbor ministrov nikoli poskočil, da bi rekel, »sedaj vas pa bomo izključili«. Tako da je v bistvu bosanski veleposlanik precej direkten in opozarja na ta dvojna merila. Odbor ministrov se mora o tem dejansko vprašati, tukaj pa smo na tankem ledu.

8. V začetku februarja 2014 je državo preplaval val protestov. Po nekaterih ocenah naj bi z izbruhom protestov stanje v državi bilo najbolj kritično vse od prekinitve oboroženih spopadov z Daytonskim sporazumom leta 1995. Spet drugi vidijo proteste, oziroma

⁵⁴ Slednji komentar se navezuje na odločitev EU, da zastavi implementacijo sodb v primeru Sejdić-Finci kot pogoj za nadaljevanje procesa pridruževanja tej organizaciji.

oblike organiziranja civilne družbe, ki se pojavljajo ob protestih, kot do sedaj edinstven primer neposredne demokracije in politične participacije civilnega prebivalstva, ki je v teh 20-ih letih od konca vojne bilo dejansko povsem marginalizirano v kontekstu političnega odločanja.

a. Je v okviru zasedanja Odbora ministrov temu bila namenjena posebna razprava?

DB: Protesti so bili nevaren pokazatelj stanja v družbi, sicer pa niso izvirali iz problema etničnosti, kar pomeni, da slednji niso bili nič drugačni kot protesti kjerkoli drugje. To je SE vsekakor zaznal in temu ni posvečal večje pozornosti, ker je šlo za osnovo nekje drugje – ekonomska, socialna nezadovoljstva ipd. Dejstvo je, da je Bosanski veleposlanik to omenil, kot tudi Generalni sekretar, kakšne razprave pa o teh zadevah nismo vršili. Tako da protesti so se umirili, lahko bi sicer prerasli v kaj več oz. da bi imeli kakšne konotacije tudi na te stvari, ki so sicer problematične v BiH, ampak na srečo se to zaenkrat ni zgodilo. Seveda morajo biti SE in druge mednarodne organizacije previdne v naprej, če bi se kakšne take zadeve ponovile, da ne bi to preraslo v probleme, ki so dejansko pod pristojnostjo SE.

b. Kako komentirate obisk komisarja Füleja takoj po tem, ko so se protesti po državi nekoliko umirili?

DB: Fajn je, da je to izkoristil, sicer ne vidim neke konkretne povezave med protesti in samo implementacijo sodbe oz. spodbujanjem k implementaciji, torej da bi ti protesti s posredovanjem komisarja predstavljali pomemben vzvod politični eliti k implementaciji sodbe. Je pa res, da bo treba EU v novem mandatu Komisije pa z novo vlado v BiH zavzeti malo drugačno taktiko. Moje stališče je, da se ti problemi, ki jih ima BiH, ne bodo rešili zgolj na relaciji EU-Bosna. EU bo morala vzeti v obzir tudi druge sosednje države, predvsem Srbijo, s katero zelo fajn vodi politiko integracije, predvsem pa Hrvaško. Mislim, da je največji problem, ki vpliva na to, da se zadeve v zvezi s sodbo ne premaknejo, HDZ v BiH. HDZ je edini vir, preko katerega bi lahko vplivali na njih, in kjer imamo tudi učinkovito sredstvo vpliva je pa Hrvaška. Hrvaška bo mogla enkrat za vselej povedati tudi v Bruslju, kaj pravzaprav pričakuje od oz. v BiH. Hercegovina je precej vezana na Hrvaško in tej politiki, ki izhajajo od tam, in so združeni v okviru HDZ, se pravzaprav napajajo na tem. Kakšni so konkretni odnosi, ne vem, to bi vedel morda nekdo, ki ima večji vpogled v odnose na Balkanu, ampak po mojih pogledih bo s strani Bruslja potrebno izvršiti kak pritisk tudi na

Zagreb, zato da se reši situacija v BiH. In enakovredno seveda tudi na Beograd. Ampak trenutno je v tej politični konstelaciji Hrvaška bolj pomembna.