

Centar za javno pravo – analiza:

## VANJSKA POLITIKA BiH

Sadržaj:

1. Ustavna pozicija
2. Raskorak između normiranog i provedenog
3. Moguće sankcije zbog neispunjavanja obaveza?
4. Normativna neusklađenost vanjskopolitičke operative
5. Zaključak i preporuke

*Sukob dva koncepta, izgradnje i razgradnje države, predstavlja i predstavljat će najveći problem vanjske politike BiH. On paralizira državne institucije i oduzima im vitalnost i funkcionalnost neophodnu za definiranje strategije i uspostavljanje efikasnijeg vanjskopolitičkog aparata. Štaviše, taj sukob je do te mjere postao neka vrsta društvenog standarda, da se rješenja sada traže, ne kroz njegovu promjenu, nego naprotiv unutar njegovih strogo zadanih okvira.*

### 1. Ustavna pozicija

Članom 3 i 5 Ustava Bosne i Hercegovine vođenje vanjske politike isključiva je nadležnost države BiH, a Predsjedništvo BiH, kao najviša instanca izvršne vlasti, dobilo je, između ostalih ovlasti vođenja vanjske politike, imenovanje ambasadora i specijalnih diplomatskih predstavnika BiH, te zastupanje BiH u međunarodnim organizacijama i tijelima. Ministarstvo vanjskih poslova BiH zaduženo je da pomaže Predsjedništvu u pripremi i provođenju vanjskopolitičkih odluka i smjernica. Vijeće ministara BiH i Parlament utječu na proces donošenja vanjsko-političkih odluka indirektno, kroz kontrolnu i zakonodavnu funkciju, ali nemaju isključivu nadležnost u ovim pitanjima.

Nije teško u ovakvoj podjeli vanjskopolitičkih ingerencija prepoznati snažne primjese (polu)predsjedničkog sistema u kojem je moć donošenja vanjskopolitičkih odluka normativno locirana u Predsjedništvu BiH, ali je realna moć ostala u centrima političke moći koji su situirani izvan ustavnog sistema. Dejtonski sporazum, tačnije njegov aneks IV, stvorio je okvirne institucionalne pretpostavke za vođenje vanjske politike na nivou

države, ali ih je istovremeno ostavio normativno nedorečenim. Tako je, sve u svemu, zbog praktičnog djelovanja političkih elita koje je jednoznačno usmjereno protiv jedinstvenog nacionalnog interesa<sup>1</sup> onemogućeno definiranje zajedničke vanjske politike BiH. Entitetsko glasanje<sup>2</sup> u Parlamentu BiH, pravo korištenja etno-nacionalnog veta u Parlamentu BiH i Predsjedništvu BiH,<sup>3</sup> bez jasno propisanih oblasti i uvjeta pod kojima se taj veto može koristiti i potpuna kolektivizacija prava samo su neka od dejtonskih barijera razvoju koherentnije i uspješnije vanjske politike BiH. U Vijeću ministara i u Domu naroda dvije trećine članova svakog od konstitutivnih naroda mora biti prisutno da bi se sazvala sjednica (u Domu naroda, predstavnike konstitutivnih naroda imenuju entitetski parlamenti). Zastupnički dom nema formalnih zahtjeva u pogledu entitetske zastupljenosti ili zastupljenosti konstitutivnih naroda (kvorum čini prosta većina članova). Međutim, zahtjev da svaki većinski glas u tome domu mora uključivati barem jednu trećinu glasova članova s teritorije svakog od entiteta znači da bojkoti mogu vrlo lako paralizirati njegov rad. Budući da predstavnici iz RS-a imaju tendenciju da glasaju s namjerom blokiranja većine državnih pitanja jasno je da je dovoljna jedna trećina da primjeni bojkot kao veoma moćno sredstvo.<sup>4</sup>

Na takvim osnovama uspostavile su se zapravo tri vanjske politike i samo u izuzetnim slučajevima bi se one usuglasile oko nekih suštinskih pitanja poput članstva u EU i NATO-u. No, i tada sa suprotnim gledištima u pogledu procjene kruga pitanja koja treba reformirati kao i u pogledu procjene na kojem nivou je potrebno provesti reforme kako bi se ostvario cilj članstva u euro-atlantskim integracijama. U toj, dejtonskoj, realnosti nastao je i temeljni dokument, zapravo jedan i jedini od potpisivanja Dejtonskog sporazuma do danas koji definira pravce i smjernice vanjske politike BiH<sup>5</sup>. On je plod

---

<sup>1</sup> Pod nacionalnim interesom se ovdje podrazumijeva državni interes

<sup>2</sup> Član 4, tačka 3d Ustava BiH propisuje da parlamentarna većina obavezno mora uključivati jednu trećinu glasova delagata i zastupnika sa teritorije svakog od entiteta. Mehanizam entitetskog glasanja tako omogućuje desetorici delegata da blokiraju bilo koju odluku PS BiH. U posljednjih trinaest godina ovih deset članova Parlamenta koji čine 22% od ukupnog broja zastupnika blokirao je 260 predloženih zakona koristeći mehanizam entitetskog glasanja. U istom periodu Parlament je uspio usvojiti tek 150 zakona.

<sup>3</sup> Član 4 (tačka 3e i 3f) Ustava BiH omogućuje većini bošnjačkih, srpskih i hrvatskih delegata u Domu naroda Parlamenta BiH da pozivajući se na vitalni nacionalni interes blokiraju svaki zakon ili odluku prethodno usvojenu na Predstavničkog domu PS BiH. Ustavna mogućnost proglašenja odluka Predsjedništva BiH destruktivnim po vitalni nacionalni interes jednog od naroda crpi se iz člana 5, tačke 3d Ustava BiH gdje svaki član Predsjedništva odluku može proglasiti destruktivnom po vitalni nacionalni interes naroda (entiteta) kojeg predstavlja. Ustav pak ne definira koja su to pitanja kod kojih se može potegnuti nacionalni veto, niti je zakonima i odlukama koje imaju ustavno uporište ovo pitanje ikada regulirano.

<sup>4</sup> Usp. K. Trnka, *Ustavno pravo*, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2006, s. 292; isti, *Evaluacija procesa odlučivanja u parlamentarnoj skupštini BiH – 1996-2007. godine*, u: *Proces odlučivanja u parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine – stanje – komparativna rješenja – prijedlozi*, 2009, s. 77 i dalje.

<sup>5</sup> Opći pravci i prioriteti za vođenje vanjske politike BiH (31.03.2003. godine)  
<http://www.predsjebnistvobih.ba/vanj/?cid=3564,2,1>

političkog konsenzusa i zbog toga je lišen jasne vizija i poprilično je uopćen. No, ni on nije do kraja proveden.

## 2. Raskorak između normiranog i provedenog

U navedenom dokumentu se u pogledu načela vanjske politike, između ostalog, definira: „*Promocija, odbrana interesa i nastupanje u ime Bosne i Hercegovine u međunarodnim odnosima zasnivaju se na odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, zakonima, odlukama i stavovima Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Parlamenta Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine*“.

Ovaj dio temeljnog dokumenta je prekršen bezbroj puta. BiH, u prošlom sazivu Predsjedništva BiH, nije imala zajedničku platformu za nastup na Generalnoj skupštini OUN-a, često su članovi Predsjedništva optuživali javno jedni druge. Član Predsjedništva BiH, *Nebojša Radmanović*, čak je uputio i zvanično pismo generalnom sekretaru OUN, *Ban Ki Moonu*, u kojem je optužio drugog člana Predsjedništva, dr. *Harisa Silajdžića*, da ne istupa u ime BiH na sjednici Vijeća sigurnosti OUN, gdje je upravo pozvan da nastupa u ime BiH<sup>6</sup>. U istom pismu je član Predsjedništva *Radmanović* doveo u pitanje potpisivanje Istanbulske deklaracije<sup>7</sup>, naglasivši kako je Silajdžić ovu deklaraciju potpisao svojevolumeno i bez konsultacija sa Predsjedništvom BiH. Zanimljivo je istaći kako drugi član Predsjedništva BiH, *Željko Komšić*, nije imao primjedbi niti uzdržanosti niti po pitanju *Silajdžićevog* istupa pred Vijećem sigurnosti OUN, a još manje zbog potpisa ispod teksta Istanbulske deklaracije koja niti jednim svojim slovom ne dovodi u pitanje interese BiH, kao ni interese bilo kojeg od konstitutivnih naroda. Član Predsjedništva *Radmanović*, međutim, nije imao nikakvih primjedbi na činjenicu da se Vijeće za bilateralnu suradnju između BiH i Srbije na nivou predsjednika i članova vlada nije sastalo u prošlim četiri godine, a da su specijalni odnosi između RS i Srbije intenzivirani<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> <http://www.naslovi.net/2010-05-23/rts/radmanovic-o-silajdzicu/1737667>.

<sup>7</sup> Istanbulska deklaracija, potpisana 24.04 2010. godine u Istanbulu, zajednička je izjava trojice predsjednika o uspostavljanju trilateralnih mehanizama suradnje, a u cilju poboljšanja odnosa u regionu i afirmacije dobrosusjedskih odnosa BiH i Srbije.

<sup>8</sup> Vijeće za suradnju između BiH i Srbije uspostavljeno je nakon Dejtonskog sporazuma radi promicanja dobrosusjedske suradnje i rješavanja bilateralnih pitanja na najvišem nivou. Članom 3 tačkom 2a Ustava BiH entitetima je omogućeno uspostavljanje specijalnih paralelnih odnosa sa susjednim zemljama. U ovom slučaju RS je, koristeći ovu odredbu kao i zastoj u suradnji institucija BiH sa Srbijom, intenzivirala suradnju kroz potpisivanje memoranduma o suradnju između dvaju parlamenata, čestim posjetama Banjaluci visokih zvaničnika Srbije, a čak su predsjednik Srbije Boris Tadić i ministar vanjskih poslova Vuk Jeremić javno agitirali za SNSD na predizbornim

Zbog insistiranja na partikularnim etno-nacionalnim interesima pojedinih članova, Predsjedništvo BiH našlo se u koliziji sa gotovo svakim od proklamovanih ciljeva i načela smjernica za provođenje vanjske politike BiH.

Još jedan primjer iz citiranog dokumenta: „(...) *U isto vrijeme, tokom obavljanja vanjskopolitičkih aktivnosti, Bosna i Hercegovina će djelovati u skladu sa obavezama koje proističu iz zaključenih i prihvaćenih sporazuma i drugih međunarodnih instrumenata te članstva u međunarodnim organizacijama i asocijacijama.*“

Bosna i Hercegovina potpisala je 17. juna 2008. godine *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU* (SSP) koji, zapravo, predstavlja ugovorni odnos o stvaranju okvira za suradnju između BiH i Evropskih Ekonomskih Zajednica (nakon Lisabonskog sporazuma - EU). Cilj je da se omogući pristup BiH evropskim integracijama. Ovim sporazumom kao i Evropskim partnerstvom<sup>9</sup> pred BiH postavljen je čitav niz kratkoročnih i dugoročnih uslova, ciljeva i zadataka. Dok na snagu ne stupi SSP, primjenjuju se odredbe Privremenog sporazuma. Privremeni sporazum je u prve dvije godine, po ocjeni Evropske komisije, dobro primjenjivan, ali nakon isteka dvije godine nisu realizirane neke obaveze među kojima je i usvajanje Zakona o državnoj pomoći i uspostave odgovarajućeg tijela za nadzor državne pomoći. Ovaj zakon nije usvojen zbog blokade iz RS, a Skupština RS-a je u međuvremenu, na prijedlog Vlade RS-a, usvojila isti zakon na nivou RS, što je izazvalo kritike EU koja je jasno stavila na znanje da tu činjenicu ne smatra čak ni djelimičnim ispunjenjem obaveze iz Privremenog sporazuma<sup>10</sup>. Zakon o državnoj pomoći<sup>11</sup> jedan je od najvažnijih zakona koji propisuje načine, iznose pomoći države, entiteta, općina određenim pravnim subjektima, siromašnim područjima i to sve na način da se ne ugrozi temeljni princip konkurencije u EU. Blokodom ovoga zakona političari iz RS-a indirektno su kaznili i vlastite birače i građane tog entiteta, jer su im onemogućili da dobivaju pomoć za razvoj od države.

S razlogom se može povjerovati kako iza insistiranja na donošenju zakona na entitetskom

---

skupovima. (Izvor: ([www.vesti.rs/Region/Tadic-podrzao-SNSD.html](http://www.vesti.rs/Region/Tadic-podrzao-SNSD.html); [www.pressonline.rs/sr/vesti/vesti\\_dana/story-135266/Vuk+Jeremic+na+završnom+predizbornom+skupu+SNSD.html](http://www.pressonline.rs/sr/vesti/vesti_dana/story-135266/Vuk+Jeremic+na+završnom+predizbornom+skupu+SNSD.html)).

<sup>9</sup> Evropsko partnerstvo je mehanizam što ga je 22.03.2004. godine uspostavilo Vijeće EU (Council Regulation (EC) No 533/2004) u okviru procesa o stabilizaciji i pridruživanju a kako bi se, pored SAA, uspostavili konkretni prioritetni zadaci i ciljevi koje zemlje Zapadnog Balkana moraju ispuniti kako bi se približile članstvu u EU.

<sup>10</sup> Izvještaj o napretku (Progress report 2010; 4.1.5.Competition), str. 38.

<http://www.delbih.ec.europa.eu/files/docs/2010progress2.pdf>.

<sup>11</sup> Članovi 70 i 71 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) nameću BiH potrebu usklađivanja zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. Tačkom 3 Ovoga člana definirano je da BiH u ranoj fazi fokusira se na usklađivanje sa osnovnim elementima pravne stečevine EU (acquis-a) koji se odnose na unutarnje tržište i konkurentnost. Zakon o državnoj pomoći i uspostavljanje tijela za državnu pomoć na nivou BiH upravo su obaveze propisane u dva navedena člana SSP-a, a koja BiH još nije ispunila.

nivou stoji politička odluka o političkoj instrumentalizaciji davanja pomoći subjektima u RS-u, te da se konsekventno RS prikaže državom u državi.

Dakle, ne samo da Predsjedništvo BiH nije ispunilo jednu od svojih temeljnih zadaća koju je samo sebi nametnulo, nego čak nisu pokrenuti adekvatni naporu kako bi se sagledalo gdje i zašto BiH krši sporazum potpisan sa EU. Postoji samo jedno moguće objašnjenje, naime da su članovi Predsjedništva shvatili kako su samo „vanjskopolitički tigrovi od papira“ koje u svakom trenutku mogu pocijepati realni centri političke moći i to upravo koristeći dejtonske mehanizme blokade. U prvom redu se to odnosi na vlasti Republike Srpske. Ovo je dakle jedan od razloga zbog kojeg je BiH jedina zemlja u regionu koja još nije aplicirala za članstvo u EU. Evropsko vijeće je 17. 12. 2010. godine, na sjednici u Briselu, dalo odobrenje za kandidatski status Crne Gore i zadužilo Evropsku komisiju da ispita spremnost ove zemlje za početak pregovora<sup>12</sup>, Makedonija ima status kandidata još od 2005. godine, a početak pregovora o članstvu blokira Grčka zbog spora oko imena<sup>13</sup>. Proces ratifikacije SSP-a sa Srbijom je odmrznut nakon pozitivnog izvještaja o suradnji sa ICTY-em i ova je zemlja već u potpunosti ispunila odredbe Privremenog sporazuma, te očekuje kandidatski status u 2011. godini<sup>14</sup>. Hrvatska zatvara poslednja dva poglavlja pregovora sa EU i nada se članstvu do 2014. godine. Albanija je aplicirala za status kandidata, ali aplikacija nije prihvaćena<sup>15</sup>. EU zvaničnici vjeruju da nema dovoljno reformi u BiH koje bi omogućile vjerodostojnu aplikaciju za članstvo koju bi razmatralo Komitet za opće poslove EU<sup>16</sup>.

Da bi BiH postala kandidat prvo mora predati aplikaciju za članstvo zemlji koja u tom trenutku predsjedava EU. Potom se ta aplikacija dostavlja na mišljenje Vijeću EU na nivou ministara vanjskih poslova (General Affairs Council – GAC) koje treba dati pozitivno mišljenje i zadužiti Evropsku komisiju da sastavi upitnik kako bi testirala spremnost zemlje za kandidatski status. Ako BiH bude u stanju dostaviti zadovoljavajuće odgovore na nekih 4.000 pitanja, Evropska komisija daje preporuku GAC-u koji daje

---

<sup>12</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf).

<sup>13</sup> Zbog spora oko imena, Grčka je uložila veto na otpočinjanje pregovora o članstvu koje je Evropska komisija odlučila otvoriti još u oktobru 2008. godine: <http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/history-of-relations.htm>.

<sup>14</sup> Vlade Holandije i Belgije zatražile su zamrzavanje procesa ratifikacije SSP-a sa Srbijom, nakon što je isti potpisan 29.04 2008. godine, dok Srbija ne pokaže punu suradnju sa ICTY-em <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=2>.

<sup>15</sup> Albanija je aplikaciju za članstvo u EU podnijela u aprilu 2009. godine, a u novembru 2010. godine Evropska komisija odlučila je da Albanija još nije spremna, te njenu kandidaturu nije prosljedila na odobrenje Vijeću EU (GAC) na nivou ministara vanjskih poslova zemalja članica EU. (Usp: Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union SEC(2010) 1335; Brussels, 9.11. 2010 COM(2010) 680 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/al\\_opinion\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_opinion_2010_en.pdf)).

<sup>16</sup> General Affairs Committee (GAC) je tijelo EU na nivou ministara vanjskih poslova zemalja članica EU.

zeleno svjetlo za otpočinjanje pregovora nakon čega EC BiH daje pozitivan odgovor (*avis*) i tek onda se može odrediti datum za otpočinjanje pregovora o poglavljima SAA. Tek u toj fazi BiH će se približiti mogućnosti korištenja naprednijih IPA fondova. Nije teško zaključiti kako oni u RS-u koji blokiraju reforme direktno rade protiv naroda kojeg predstavljaju, jer njihovi birači tako neće moći računati na sredstva za poboljšanja u oblasti obrazovanja, infrastrukturnih projekata, razvoja regionalnih i lokalnih zajednica itd.

### 3. Moguće sankcije zbog neispunjavanja obaveza?

Član 129 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju<sup>17</sup> predviđa suspenziju kao sankciju ukoliko BiH ne ispuni ili ne poštuje neku od ključnih obaveza preuzetih Sporazumom: „(...) Svaka strana može suspendirati ovaj sporazum što odmah stupa na snagu, u slučaju da druga strana ne poštuje jedan od ključnih elemenata ovoga sporazuma (...)“. Ovdje je važno napomenuti kako BiH nije dužna poštivati samo obaveze iz Privremenog sporazuma i Evropskog partnerstva, nego i obaveze iz SSP-a, premda navedeni sporazum još nije stupio na snagu.

Prema tome, BiH trenutno krši kako Privremeni sporazum, tako i Evropsko partnerstvo, a pritom nije započela adekvatne pripreme za implementaciju SSP-a koji bi trebalo da stupi na snagu početkom 2011. godine.

Lista neispunjenih obaveza je obimna, a najznačajnije su sljedeće:

- a) U oblasti veterinarstva, niti jedan zakon nije predložen od strane Ureda za veterinarstvo BiH, niti postoje naznake da će se to desiti u skorije vrijeme. Trenutno su na snazi zakoni na entitetskim nivoima. Razlog: blokada iz RS.
- b) Na Parlamentu nije usvojen dokument o politici razvoja transportnog sektora, zbog čega Vijeće ministara BiH nije moglo usvojiti ni prateću strategiju i akcioni plan. U oblasti željezničkog transporta je postignut određeni napredak, ali trenutni zakon o željeznicama nije u potpunosti usklađen sa evropskim propisima. Zakon o prevozu opasnih tereta, koji je ponovo u proceduri, su blokirali predstavnici RS-a.
- c) Uočljivo je da vlasti Republike Srpske nastoje uskladiti zakonski okvir u privrednom pravu sa propisima EU ne čekajući harmonizaciju s Federacijom BiH. Ova praksa je kratkoročno pozitivna za RS jer na taj način, barem u teoriji, za sada, osiguravaju poznati pravni okvir za investitore iz EU, a domaće privednike suočavaju sa problemom konkurentnosti. No dugoročno, sve dok pravila

---

<sup>17</sup> Direkcija za evropske integracije BiH: [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/ssp/?id=1172](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/?id=1172).



poslovnog nastana i pravna sigurnost u poslovanju ne budu harmonizirani u oba entiteta i Brčko Distriktu ne može se očekivati značajan pozitivan trend, jer i cijela BiH predstavlja malo tržište, a da se ne govori o zainteresiranosti za tržište samog RS-a.

- d) I dalje postoje ograničenja u entitetskim zakonima o deviznom poslovanju sa iznosima deviznog novca koji nerezidenti mogu da prenesu u inostranstvo.<sup>18</sup>
- e) Što se tiče direktnih stranih ulaganja i dalje ostaju ograničenja na omjer inostranog kapitala u sektoru medija, što čini da taj segment nije u potpunosti usklađen sa članom 61 st. 1 SSP-a.
- f) U toku 2010. godine, od planiranih 111 usvojeno je svega 27 zakona, od čega samo 7 europskih vezanih za oblast Politike saradnje, od 35 ukupno odbijenih zakona, među 23 zakona odbijena mehanizmom entitetskog glasanja, nalaze se i tri europska zakona iz ove oblasti. Također, u parlamentarnoj proceduri još uvijek se nalaze četiri europska zakona koja su značajna za oblast Politike saradnje. Ovo se odnosi samo na zakone koji su direktna obaveza po Privremenom sporazumu i SSP-u, dok je mnogo veći broj odbijenih zakona iz Evropskog partnerstva.<sup>19</sup>

Iz analize realizacije Programa prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu Evropskog partnerstva i Privremenog sporazuma može se zaključiti da su skoro sve aktivnosti kojima su rokovi iz 2009. i s početka 2010. prolongirane za kraj 2010. ili čak 2011. godine. U najvećem broju slučajeva radi se o političkoj blokadi iz RS-a.<sup>20</sup>

Raspoloženje u Evropskoj komisiji je takvo da se ne ide na korištenje prava o jednostranoj suspenziji SSP-a, jer se smatra kako se time ne bi ništa postiglo. Bio bi to presedan u dosadašnjoj praksi i BiH bi bila gurnuta na sami početak procesa, te bi bila praktično postavljena u istu ravan sa Kosovom. Ali, ova mogućnost ostaje u opticaju kao poluga javnog pritiska, dok bi se mogla očekivati druga vrsta sankcija:

- a) Prekid finansijske pomoći po članu 112 Sporazuma: *„Radi postizanja ciljeva ovog sporazuma i u skladu s članom 5, 113 i 115 SSP-a, BiH može primiti od Zajednice finansijsku pomoć u obliku grantova i zajmova, uključujući zajmove Evropske investicijske banke. Pomoć Zajednice uslovljena je, međutim, napretkom u zadovoljavanju političkih kriterija iz Kopenhagena, a posebno napretkom u ispunjavanju konkretnih prioriteta Evropskog partnerstva“.*

---

<sup>18</sup> Usp: European Commission (2010), 2010 Progress Report for Bosnia and Herzegovina, s. 37: [www.delbih.ec.europa.eu/files/docs/2010progress2.pdf](http://www.delbih.ec.europa.eu/files/docs/2010progress2.pdf).

<sup>19</sup> Spisak svih usvojenih i neusvojenih zakona u prošlom sazivu Predstavničkog doma PS BiH nalaze se na web stranici PD PS BiH: <http://www.parlament.ba/pocetna/1/>. Također vidi: Monitoring procesa EU integracija BiH za 2010, [www.vpi.ba](http://www.vpi.ba).

<sup>20</sup> Usp. Monitoring procesa EU integracija BiH za 2010 [www.vpi.ba](http://www.vpi.ba).

- b) Uredba Vijeća (EC) br.1085/2006 o uspostavljanju pretpripravnih instrumenata (IPA)<sup>21</sup> jasnije određuje mogućnost obustave pomoći: „ (...) tamo gdje zemlja ne uspije ispoštovati ova načela ili obaveze sadržane u relevantnom partnerstvu sa EU, ili tamo gdje napredak prema ispunjenju kriterija nije zadovoljavajući, Vijeće EU, djelujući uz pomoć kvalificirane većine i na prijedlog Evropske komisije, može poduzeti odgovarajuće korake u vezi sa bilo kakvom pomoći koja se dodjeljuje u skladu sa Uredbom“.
- c) Otezanje sa prihvatanjem kandidature za članstvo, odnosno otezanje sa davanjem pozitivnog mišljenja (nezadovoljstvo odgovorima na upitnik), čime se BiH praktično drži podalje od konzumiranja „plodova“ koje sa sobom donosi kandidatski status u procesu pregovora po poglavljima SSP.

#### **4. Normativna neusklađenost vanjskopolitičke operative**

Operativno se vanjska politika Bosne i Hercegovine provodi na razini Ministarstva vanjskih poslova BiH i preko 50 diplomatsko-konzularnih predstavništava u svijetu<sup>22</sup>. Elementarna pretpostavka, pored materijalno-tehničkih i ljudskih resursa, je i postojanje adekvatnih zakona i propisa koji reguliraju rad ovog složenog mehanizma. Postoji zakon o ministarstvima i drugim organima uprave na nivou BiH, ali još nije usvojen Zakon o vršenju vanjskih poslova koji bi stvorio konkretniji pravni okvir za operativni vanjskopolitički rad. Posljednja verzija nacrtu ovoga zakona prošla je Vijeće ministara BiH, te je zaustavljena upravo na Predsjedništvu BiH zbog neslaganja člana Predsjedništva BiH Nebojše Radmanovića<sup>23</sup>. Formalni izgovor bio je neslaganje s prijedlogom da se pri MVP BiH osnuje Diplomatska akademija, a po uzoru na praksu u većini evropskih zemalja kao i zemalja u okruženju. Ovim zakonom pobliže je trebalo biti regulirano pitanje diplomatskih rangova, procedure imenovanja ambasadora, načina napredovanja karijernih diplomata, ali i modernijeg ustrojstva samog MVP BiH. Dovoljno je u ovom kontekstu spomenuti kako se organizacijska struktura MVP BiH nije promijenila još od 1992. godine, što znači da je ovo ministarstvo ostalo potpuno zarobljeno u strukturi prošlog vremena dok se svjetski diplomatski trendovi ubrzano

---

<sup>21</sup> Instrument of pre-accession assistance (IPA) je instrument pretpripravnih pomoći Evropske komisije namijenjen zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama za članstvo u Evropskoj uniji. Osnovni cilj IPA-e je pomoć državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u njihovom usklađivanju i provedbi pravne stečevine EU, te priprema za korištenje naprednijih fondova. Program IPA zamjenjuje dosadašnje programe: CARDS, ISPA, SAPARD, PHARE.

<sup>22</sup> [www.mvp.gov.ba](http://www.mvp.gov.ba).

<sup>23</sup> <http://www.sutra.ba/novost/23962/Predstavljena-knjiga-Vanjska-politika-BiH-determinante-i-perspektive-Adisa-Arapovića>.



mijenjaju i to gotovo iz dana u dan<sup>24</sup>. U odsustvu *lege artis* normi MVP BiH se u svom radu oslanja na kombinaciju eksternih propisa: Zakon o državnoj službi, Zakon o Vijeću ministara BiH, Zakon o ministarstvima i organima uprave BiH, te na set internih pravilnika koji samo privremeno, često i nepotpuno, reguliraju aktualna pitanja<sup>25</sup>. Posljedica takvoga stanja više je no očigledna:

- a) MVP BiH nema adekvatno izgrađenu komponentu upravljanja ljudskim resursima. U svakoj diplomatiji na svijetu ovo je izuzetno važna komponenta s obzirom na specifičnost poslova, čestu fluktuaciju kadrova, dinamičnije radno okruženje i sl.
- b) Zakon o državnoj službi<sup>26</sup>, koji na nivou kompletne državne administracije, regulira status državnih službenika primjenjuje se, premda na neadekvatan način, i na karijerne diplomate. U članu 6 stavu II navedenog zakona poprilično nedefinirano pominje se mogućnost izuzimanja diplomata: „ (...) *Izuzev odredaba iz čl. 1, 2 i 3 ovog zakona, Vijeće ministara može odlukom, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu, utvrditi da se u odnosu na pojedine odredbe ovog zakona drugačije reguliraju pitanja vezana za diplomatsko – konzularnu službu*“.
- c) Razlozi za specifičnije zakonsko reguliranje rada diplomatske službe imaju mnogo kompleksnije i šire uporište u stvarnosti, nego je to uopće anticipirano navedenom odredbom Zakona o državnoj službi BiH. Jedan od tih razloga je vrlo specifično rangiranje državnih službenika u diplomatiji<sup>27</sup>, što je preuzeto iz svjetske diplomatske prakse, a uopće nije pokriveno Zakonom o državnoj službi gdje umjesto navedenih diplomatskih zvanja postoji opća podjela na rukovodeće državne službenike i ostale državne službenike, te uposlenike.
- d) Zbog nepostojanja adekvatnog zakona, imenovanje specijalnih diplomatskih izaslanika uopće se ne ostvaruje u praksi, dok je imenovanje *ambasadora at large*<sup>28</sup> definirano tako što se iste imenuje Predsjedništvo na prijedlog MVP BiH a jedan od važnijih preduvjeta da je osoba koja se imenuje na tu funkciju bila rezidentni ambasador najmanje u jednom mandatu. Nadalje, edukacija diplomata i priprema diplomata i ambasadora za odlazak na službu vrši se u skladu sa općenito definiranim unutarnjim pravilnicima.

---

<sup>24</sup> MVP BiH sastoji se od Ureda Ministra, Ureda Zamjenika Ministra, Ureda Sekretara, četiri samostalna Odjela i četiri sektora: bilateralni poslovi, međunarodno-pravni i konzularni poslovi, multilateralni poslovi, te opći poslovi.

<sup>25</sup> Pravilnik o unutarnjoj sistematizaciji MVP BiH od 23.10 2003. godine; Uputstvo o uslovima i načinu obavljanja priprema za rad u diplomatsko – konzularnim predstavništvima BiH od 06.02 2004. godine; Poslovnik o radu Predsjedništva BiH, tačka 1, stav b) od 12.08 2002. godine.

<sup>26</sup> [http://www.ads.gov.ba/zakoni/doc/zakon\\_o\\_ds\\_preradjeno.pdf](http://www.ads.gov.ba/zakoni/doc/zakon_o_ds_preradjeno.pdf).

<sup>27</sup> Treći sekretar, Drugi sekretar, Prvi sekretar, Savjetnik, Ministar-savjetnik, Generalni konzul, Ambasador, Ambasador at Large, Specijalni izaslanik.

<sup>28</sup> Ambasador at large je visoko rangirani diplomata koju za razliku od rezidentnog ambasadora, nerezidentno uglavnom iz sjedišta Ministarstva pokriva određenu zemlju, grupu zemalja, međunarodne organizacije i sl.

- e) Generalne konzule i ambasadore imenuje isti organ, premda je po Bečkoj konvenciji o diplomatskim i konzularnim odnosima vrlo jasna distinkcija između dvije funkcije<sup>29</sup>, zbog čega se u mnogim zemljama svijeta i bližeg okruženja imenovanje generalnih konzula prepušteno Vladi, odnosno Ministru, dok izvanredne i opunomoćene diplomatske predstavnike imenuje Predsjednik ili „Suveren“, ovisno od uređenja. Ovo možda s aspekta teorije i ne izgleda kao veliki problem, ali u praksi dolazi do problema u praktičnom radu. U zemljama, poput SR Njemačke pored Ambasadora postoje još i tri generalna konzula i svi legitimitet mandata crpe od istog organa. Pri tome je koordinacija u njihovom radu prepuštena dobroj volji i nije uređena. Često se dešava da zbog toga dolazi do paralelnog rada, da nema adekvatne koordinacije, te da se subordinacija ne provodi po profesionalnom nego po etničkom ključu – lojalnost članu Predsjedništva koji predstavlja jedan konstitutivni narod kojem pripada i ambasador odnosno generalni konzul. Ovakva praksa vrlo se negativno održava na imidž BiH u svijetu i u direktnoj je suprotnosti sa proklamovanim ciljevima i principima vanjske politike BiH.
- f) Ne postoji funkcionalan sistem edukacije diplomata, a posebno tzv. resorne edukacije. Diplomate se šalju na diplomatske akademije već prema ponudama prijateljskih zemalja koje često ne prate realne potrebe MVP BiH.
- g) MVP BiH dužno je asistirati Predsjedništvu BiH u donošenju najvažnijih vanjskopolitičkih odluka. Niti jedna od navedenih institucija nema, međutim, adekvatne analitičko-planske kapacitete. Na nivou MVP BiH, segment analitike potpuno je zapostavljen i sveden na Odsjek za analizu i planiranje, koji jedva da ima troje uposlenih, i zapravo je pod-organizaciona jedinica u samostalnom Odjelu za informiranje, analizu i planiranje koji je subordiniran Kabinetu Sekretara MVP, odnosno Ministra.
- h) Ustavom određena briga o adekvatnoj nacionalnoj zastupljenosti kadrova u diplomatiji (ako je Ambasador iz jednog konstitutivnog naroda, onda prvi ispod njega mora biti iz drugog i tako dalje) potpuno je u drugi plan gurnula profesionalne kriterije pri izboru diplomata. Ovo se nerijetko odražava na kvalitet diplomatskog predstavljanja zemlje.

Ovo su samo neke od posljedica normativne neusklađenosti diplomatske službe BiH i razumljivo je da se takve posljedice u konačnici negativno odražavaju kako na definiranje tako i na realizaciju vanjskopolitičkih prioriteta BiH. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nije ispunilo svoju ustavnu obavezu, jer nije učinilo ništa da popravi normativni rašomon

---

<sup>29</sup> Član 14 Bečke konvencije o diplomatskim odnosima iz 1961. godine govori o rangovima šefova diplomatskih misija. Članom 5 i 6 Bečke konvencija o konzularnim odnosima iz 1967. godine pobježe se govori o funkcionalnim ograničenjima koja ima Konzul ili Generalni konzul koji je akreditiran samo za određeno područje, dok je Ambasador izvanredni i opunomoćeni predstavnik, te kao takav pokriva cijelu zemlju šiljateljicu uključivo sa cijelim spektrom bilateralnih pitanja.

i da ispravi krive prakse u interesu efikasnijeg vođenja vanjske politike BiH. Sasvim je legitimno pitanje da li je Predsjedništvo BiH u trenutnim političkim i društvenim okolnostima i moglo išta promijeniti? Ustav BiH koji je Predsjedništvu dodijelio ingerencije vođenja vanjske politike, članom 5, stavom 2c i 2d, suzio mu je manevarski prostor za djelovanje zbog mogućnosti korištenja nacionalnog veta i u kasnijem postupku uvlačenja entitetskih parlamenata u proces osporavanja (blokiranja) „sporne“ odluke.

## 5. Zaključak i preporuke

Sukob dva koncepta, izgradnje i razgradnje države, predstavlja i predstavljat će najveći problem vanjske politike BiH. On paralizira državne institucije i oduzima im vitalnost i funkcionalnost neophodnu za definiranje strategije i uspostavljanje efikasnijeg vanjskopolitičkog aparata. Štaviše, taj je sukob postao neka vrsta društvenog standarda, do te mjere da se rješenja sada traže, ne kroz njegovu promjenu, nego naprotiv unutar njegovih strogo zadanih okvira.

Ovdje je zapravo riječ o „krivom srastanju“ društva uz tzv. dejtonske norme. Taj se proces najbolje vidi na osnovu analiza političkih programa, slogana i poruka stranaka sa posljednjih općih izbora. Nije teško primjetiti kako je javnim diskursom uglavnom vladala oštra retorika, svojevrsni politički nihilizam, te kako vanjska politika uopće nije bila tema. Navedeni konceptualni sukob, posebno oko budućnosti BiH, na polju predizbornih kampanja najjasnije je došao do izražaja. U Republici Srpskoj pobijedile su političke stranke koje su imale gotovo jedinstvenu poruku („Srpska zauvijek“<sup>30</sup>, „Zajedno za Srpsku“<sup>31</sup>) koja, kako god se razloži, u prvi plan stavlja etnički kolektivitet, očišćen od svih premisa građanskog, te jasno izraženim nacionalizmom. Povrh svega, pobijedili su sa kampanjama koje potpuno relativiziraju Bosnu i Hercegovinu kao zajedničku državu, te je na taj način relativizirana čak i pomisao na jedinstvenu vanjsku politiku. U takvim okolnostima teško je govoriti o BiH koja ima jasno definiranu vanjsko-političku strategiju. Činjenica da se kompletan aktivitet na ovom palnu crpi iz vrlo uopćenog dokumenta starog skoro osam godina govori sama za sebe. BiH danas ima diplomaciju, ali nema vanjsku politiku. Ili bolje rečeno ima tri vanjske politike ugrane u jedinstven diplomatski okvir.

Vanjska politika Bosne i Hercegovine i njena diplomacija taoci su nesređenih političkih konstelacija u zemlji koje dugi niz godina onemogućavaju izgradnju profesionalnog diplomatskog servisa. Bilo bi pretjerano zaključiti kako uopće nema profesionalnih standarda, jer je od 1992. godine naovamo stasala jedna solidna generacija mladih

---

<sup>30</sup> Predizborni i postizborni politički slogan SNSD-a- <http://www.bitno.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/moto-snsd-srpsla-zauvijek>.

<sup>31</sup> Predizborni politički slogan koalicije političkih stranaka iz RS-a: PDP-a, SDS-a, Radikala i Demokratske stranke Dragana Čavića.

karijernih diplomata i državnih službenika koji su spremni realizirati svaki ozbiljniji zadatak. Kao primjer može se navesti profesionalno lobiranje i priprema za nestalno članstvo u Vijeću sigurnosti OUN, diplomatsko lobiranje u procesu ratifikacije SSP-a u 27 zemalja članica EU, doprinos procesu vizne liberalizacije, uspješno lobiranje za dobijanje MAP-a za NATO<sup>32</sup> itd. Problem je međutim u ozbiljnom nedostatku političke volje da se profesionalcima stvori širi okvir i stabilnije okruženje za rad. Koliko je ono skućeno najbolje govori incident na samom početku predsjedavanja BiH Vijećem sigurnosti OUN kada je ministar vanjskih poslova BiH *Sven Alkalaj* optužio<sup>33</sup> predsjedavajućeg Predsjedništva BiH *Nebojšu Radmanovića* da je namjerno spustio nivo tematske debate<sup>34</sup> u Vijeću sigurnosti na nivo ambasadora, premda je, prema *Alkalajevim* riječima, bilo puno bolje da se tematska debata organizirala na višem nivou (najmanje na nivou Ministara vanjskih poslova), jer bi onda i druge zemlje u Vijeću sigurnosti nastupile na istom nivou. Time bi BiH dobila dobru priliku za međunarodnu promociju na najvišem nivou. Sve pomenute slabosti su prouzrokovane političko-ideološkim i normativnim razlozima. Njihovo uklanjanje mora, prema tome, ići upravo u ta dva pravca.

Prijedlog hitnih i nužnih mjera u prilog stvaranju elementarnih pretpostavki za systemske promjene u domenu promišljanja i vođenja vanjske politike BiH se mogu svesti na sljedeće:

#### Političke mjere

1. Predsjedništvo BiH mora ili definirati konkretnu listu pitanja povodom kojih se može pokrenuti pitanje zaštite vitalnog nacionalnog interesa ili potpuno odustati od mogućnosti veta, te ostaviti Ustavnom sudu BiH da u daljoj proceduri ocjenjuje ustavnost odluka, a na zahtjev člana Predsjedništva koji misli da je odluka destruktivna po vitalni nacionalni interes<sup>35</sup>. Ako već nacionalni interes mora ostati onda se mora jasnije definirati i onemogućiti njegova zloupotreba zarad političkih

---

<sup>32</sup> MAP- Membership Action Plan ili Akcijski plan za članstvo u NATO savezu.

<sup>33</sup> <http://www.sarajevo-x.com/bih/politika/clanak/110105001>.

<sup>34</sup> Bosna i Hercegovina je tokom svoga predsjedavanja u Vijeću sigurnosti UN-a organizirala tematsku debatu pod naslovom „Izgradnja institucija kao dio procesa izgradnje mira“. Uobičajena je praksa da država koja predsjedava održi tematsku debatu na aktualnu temu. Predsjedništvo BiH je izabralo ovu temu kao najpogodniju za isticanje iskustava naše zemlje. Predsjedništvo BiH također je odlučilo da će tematska debata biti održana na nivou stalnih predstavnika. Ministar Alkalaj smatrao je da mora biti na većem nivou kao što je bilo u slučaju SAD kada je potpredsjednik Joe Biden predsjedavao debatom. Alkalaj drži da je predsjedavajući Radmanović ucijenio drugu dvojicu članova Predsjedništva nacionalnim vetom, kako bi spriječio da BiH bude u Vijeću sigurnosti predstavljena na najvišem nivou ili barem na nivou Ministra vanjskih poslova. Izvori: [http://www.vpi.ba/-bos/sadrzaj/dokumenti/Nestavno\\_clanstvo\\_BiH\\_u\\_Vijecu\\_sigurnosti\\_UN.pdf](http://www.vpi.ba/-bos/sadrzaj/dokumenti/Nestavno_clanstvo_BiH_u_Vijecu_sigurnosti_UN.pdf); [http://www.dnevni-list.ba/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15667:alkalaj-optuio-radmanovia-za-sabotau-&catid=11:izdvojeno2&Itemid=11](http://www.dnevni-list.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=15667:alkalaj-optuio-radmanovia-za-sabotau-&catid=11:izdvojeno2&Itemid=11).

<sup>35</sup> Član 5, tačka 2d ustava BiH.

ciljeva jedne stranke ili grupe.

2. Predsjedništvo ima mandat i obavezu da preispita nivo ispunjavanja svojih ustavnih obaveza u domenu vanjske politike i da se ozbiljnije uključi u proces evropskih integracija što sada nije slučaj. Evropske integracije sa stanovišta Predsjedništva su tehnički aspekt koji se provodi u Direkciji za EU, odnosno Vijeću ministara BiH.
3. Predsjedništvo BiH mora utvrditi kratkoročne, srednjoročne i dugoročne vanjskopolitičke ciljeve, neku vrstu nove vanjskopolitičke doktrine i iz nje izvedene strategije u kojoj će biti određeni i nosioci aktivnosti.

Normativne mjere:

1. Predsjedništvo BiH mora inicirati i pomoći usvajanje Zakona o vršenju vanjskih poslova BiH kojim će se na bolji način urediti ne samo provođenje vanjskopolitičkih odluka i smjernica, nego i konkretan način koordinacije i subordinacije MVP BiH: zajedničko strateško planiranje, uključivanje savjetnika članova Predsjedništva u redovne konsultacije sa organizacionim jedinicama u MVP BiH, način selektiranja, imenovanja i pripreme karijernih diplomata. Omjer karijernih i političkih nominacija na najodgovornije diplomatske funkcije.
2. Predsjedništvo BiH mora inicirati i nadzirati ozbiljnu reformu organizacijske strukture MVP BiH koja mora biti primjerena novom vremenu i izazovima. Ministarstvo mora dobiti sektor za javnu diplomaciju, Diplomatsku akademiju koja će voditi proces kontinuirane obuke diplomatskog kadra (a ne promociju u akademska zvanja kako neki pogrešno shvataju rad Diplomatske akademije). Direkcija za evropske integracije mora postati ili Ministarstvo za evropske integracije ili postati sastavni dio Ministarstva vanjskih poslova kao jedan veliki sektor za EU poslove. Segment analize i planiranja i koordinacije mora prerasti najmanje u samostalnu organizacionu jedinicu – Direkciju unutar MVP BiH. MVP BiH u svojoj strukturi treba imati moderno koncipiran menadžment za upravljanje ljudskih resursima na čijem čelu je sekretar Ministarstva.
3. Diplomatsko-konzularna mreža mora se konačno prilagoditi novim strateškim vanjskopolitičkim ciljevima, te je nužna revizija postojeće mreže uz obavezne smjernice koje ambasade BiH u svijetu treba posebno pojačati, kojom vrstom diplomatskog kadra.