



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK ZA POLITOLOGIJU

RAZVOJ I ULOGA UREDA SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA EU
U FUNKCIJI PROVOĐENJA VANJSKE POLITIKE
EUROPSKE UNIJE U SVIJETU I BIH
- magistarski rad -

Kandidat

Edin Atlić

Indeks: 129-EI/15

Mentor

Doc. Dr. Ehlimana

Spahić

Sarajevo, oktobar 2018.



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK ZA POLITOLOGIJU

RAZVOJ I ULOGA UREDA SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA EU
U FUNKCIJI PROVOĐENJA VANJSKE POLITIKE
EUROPSKE UNIJE U SVIJETU I BIH
- magistarski rad -

Kandidat

Edin Atlić

Indeks: 129-EI/15

Mentor

Doc. Dr. Ehlimana

Spahić

Sarajevo, oktobar 2018.

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	5
PRIKAZI.....	6
1. Institucionalni okvir vanjskopolitičkog odlučivanja u EU (st. 24).....	6
2. Pozicija EUSR-ova u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU (st. 42).....	6
3. EUSR-ovi u organigramu Europske služba za vanjsko djelovanje (st. 45).....	6
UVOD.....	7
I. TEORIJSKE OSNOVE RADA.....	7
II. METODOŠKI OKVIR RADA.....	9
1. Problem istraživanja.....	9
2. Predmet istraživanja.....	9
3. Ciljevi istraživanja	9
3.1. Naučni cilj istraživanja	9
3.2. Društveni cilj istraživanja	10
4. Sistem hipoteza	10
4.1. Generalna hipoteza.....	10
4.2. Pomoćne hipoteze	10
5. Način istraživanja.....	11
6. Vremenski i prostorni plan istraživanja	11
PRVI DIO	12
RAZVOJ VANJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE.....	12
1. Društvene –političke okolnosti koje su uticale na razvoj vanjske politike Europske unije ¹²	
2. Razvoj institucija i tijela EU u funkciji provođenja njene vanjske politike	17
3. Osnovne institucije i tijela EU i njihova uloga u definisanju i provođenju vanjske politike.....	18
4. Aktuelni izazovi u djelovanju i daljem razvoju vanjske politike Europske unije.....	30
DRUGI DIO.....	32
FUNKCIJA SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA EU U REALIZACIJI VANJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE.....	32
1. Uvodna razmatranja	32
2. Razvoj koncepta Specijalnog predstavnika EU	33
2.1. Uspostavljanje koncepta Specijalnog predstavnika EU (1996. – 1999.).....	33

2.2.	Formaliziranje koncepta Specijalnog predstavnika EU (1999. – 2001.)	36
2.3.	Razvoj koncepta Specijalnih predstavnika EU (2002. – 2005.)	37
2.4.	Dublja integracija u Vanjsku politiku EU i dalje jačanje uloge Specijalnih predstavnika	41
3.	Pozicija i misija specijalnih predstavnika EU u svijetu	44
4.	Usporedba Specijalnog predstavnika EU s drugim međunarodnim predstavnicima... ..	48
5.	Zaključak poglavlja.....	52
TREĆI DIO		53
URED SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA EUROPSKE UNIJE U BOSNI I HERCEGOVINI		53
1.	Uspostavljanje uloge Specijalnih predstavnika EU u BiH	53
2.	Uloga EUSR u očuvanju mira i rješavanju konflikta.....	57
3.	Pitanje dvojnosti: Odnos EUSR-a s OHR-om i Delegacijom EU u BiH.....	59
4.	Delegacija EU kao diplomatsko predstavništvo Europske unije u BiH i koordinacija s uredom EUSR-a u BiH.....	63
5.	Djelokrug djelovanja EUSR-a u BiH s fokusom na reformske procese	66
6.	Perspektive budućeg djelovanja EUSR-a u BiH.....	73
ZAKLJUČAK		76
LITERATURA		80
PRILOG – Transkript intervjua		86
IZJAVA O PLAGIJARIZMU.....		97

SKRAĆENICE

BiH	Bosna i Hercegovina
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation/ Program asistencija za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju
CFSP	Common Foreign and Security Policy / Zajednička vanjska i sigurnosna politika
COREPER	Committee of Permanent Representatives / Odbor stalnih predstavnika
COREU	EU Telex communication network/EU komunikacijska mreža
DG	Directorate General / Glavna uprava
EC	European Commission / Europska komisija
EEAS	European External Action Service/ Europski servis vanjske aktivnosti
EP	European Parliament / Europski parlament
ESDP	European Security and Defence Policy/ Europska politika sigurnosti i odbrane
EU	European Union/ Europska unija
EUFOR	European Union Force /Snage Europske unije
EUPM	European Union Police Mission/ Policijska misija Europske unije
EUSR	European Special Representative/Specijalni predstavnik Europske unije
HR	High Representative/ Visoki predstavnik
NATO	North Atlantic Treaty Organization/ Organizacija sjeveroatlantskog pakta
OHR	Office of the High Representative / Ured visokog predstavnika
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe/ Organizacija za sigurnosti i saradnju u Europi
SAA	Stabilisation and Association Agreement/ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SFOR	Stabilisation Force / Snage za stabilizaciju (u Bosni i Hercegovini)
UK	United Kingdom / Ujedinjeno kraljevstvo
UN	United Nations / Ujedinjene nacije

PRIKAZI

1. Institucionalni okvir vanjskopolitičkog odlučivanja u EU (st. 24)
2. Pozicija EUSR-ova u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU (st. 42)
3. EUSR-ovi u organigramu Europske služba za vanjsko djelovanje (st. 45)

UVOD

I. TEORIJSKE OSNOVE RADA

Pad Berlinskog zida i završetak Hladnog rata, te transformacija Europske ekonomske zajednice (EEZ) u Europsku uniju (EU) odlukama Sporazuma iz Maastrichta 1992. godine, uticali su na potrebu i želju za snažnijim razvojem zajedničke vanjske politike zemalja članica EU. Međutim, razvoj Unije koja prema vani „govori jednim glasom“ je višedecenijski proces koji i dalje traje. Započeo je još sredinom 50-tih godina prošlog stoljeća, četiri decenije prije Sporazuma iz Maastrichta – s Plevenovim¹ planom o uspostavljanju Europske odbrambene zajednice, razvijao se kroz mehanizam međuvladinih konsultacija država članica EEZ u okviru Europske političke saradnje (European Political Cooperation - EPC) uspostavljene 70-tih godina, preko ključnog koraka uspostavljanja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije, institucionalno uspostavljenim Sporazumom iz Maastrichta.

Upravo su sukobi na području bivše Jugoslavije u prvoj polovini 90-tih, kao i politička i humanitarna kriza na području Ruande u istom periodu najdirektnije doprinijeli daljoj izgradnji instrumenata Europske politike za sigurnost i odbranu, između ostalog i uspostavljanjem funkcije „specijalnog predstavnika Europske unije (EUSR)“. Prošlo je više od dvije decenije od imenovanja prva dva specijalna predstavnika Europske unije, za područje Centralne istočne Afrike i za Mirovni proces na Bliskom istoku. Osam specijalnih predstavnika Europske unije aktivno djeluju danas, u različitim državama i regionima svijeta, pružajući podršku aktivnostima Visoke predstavnice Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku². Specijalni predstavnici Europske unije promoviraju EU politike i interese u problematičnim regionima i državama i igraju aktivnu ulogu u naporima uspostavljanja mira, stabilnosti i vladavine prava (EU External Action, 2016)³.

Neupitan je značajan razvoj Europske vanjske politike koji je nastao u zadnje dvije dekade. Prvobitno uobličena samo jednim labavim tijelom koordinacije nacionalnih vanjskih politika,

¹Rene Plevén, Ministar odbrane i Premijer Francuske u periodu 1949-54, poznat po zagovaranju osnivanja Europske vojske. Iako je ovaj plan odbijen od u Francuskoj skupštini, njegove ideje uticale su na transformaciju NATO alijanse iz primarno političkog u vojni savez.

² EUSR je imenovan za područje Bosne i Hercegovine, Srednje Azije, Južnog Kavkaz i Gruzije, Sahela, za Rog Afrike i Kosovo. Dodatna dva EUSR su imenovana za promociju Ljudskih prava i za doprinos rješavanju konflikta na Bliskom Istoku.

³ EU External Action (2016) *The European Union has Special Representatives in different countries and regions of the world*, pristupljeno 12.3.2018.

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives

Europska unija se pretvorila u međunarodnog aktera uključenog u široki spektar vanjsko-političkih aktivnosti (Adebahr 2008: 14).

Iz tog razloga teorijska osnova za rad obuhvata definiranje i analizu pojmova "diplomacije" i "iskustvenog učenja". Diplomacija kao sredstvo promicanja državnih interesa predstavlja konstitutivni okvir načela, pravila i organiziranih ponašanja u međudržavnim odnosima. U onoj mjeri u kojoj su države širom svijeta različite u pogledu kultura, političkih režima i nacionalnih interesa, u istoj mjeri je diplomacija nešto što sve one imaju kao zajedničko, što im omogućuje komunikaciju na predvidljiv i organiziran način, koji pruža zajedničku organizacijsku platformu za njihovu interakciju i postojanje (Batora:2006). Pojmovi "diplomacija" i "vanjska politika" često se koriste naizmjenice (Kissinger:1994), što može biti dio razloga zbog kojeg je karakter diplomacije kao institucije do sada u literaturi o međunarodnim odnosima bio podcjenjen. Razlika između ta dva pojma sažeta je od strane Watsona (1982:10), koji ističe da je vanjska politika okosnica odnosa države s drugim državama i agencijama s ciljevima koji se nastoje postići tim odnosima, dok je diplomacija "proces dijaloga i pregovora kojim države sistemski održavaju svoje odnose i ostvaruju svoju svrhu mirnim putem." Diplomacija je postojala otkad su se prvi ljudski kolektivi pojavili i komunicirali međusobno. U kontekstu Europske unije, diplomacija poprima nova značajno kompleksnija obilježja. Naime, centralni preduvjet za funkcioniranje diplomacije kao sistema normi i pravila koja reguliraju međudržavne odnose jesu postojanje zajedničke institucionalne osnove koje dijele sve države (Batora:2006), za što je Europskoj uniji potrebno vrijeme.

Diplomacija ima dugu historiju prilagođavanja i promjene (Hocking:1999 i 2001). Promjene u okruženju koje inicira proces europskih integracija podrazumijevaju postupni razvoj novih struktura i procedura dok utvrđeni pojmovi o tome što je diplomacija i koja je uloga ministarstva vanjskih poslova, ostaju neupitni. Takva prilagođavanja možemo nazvati promjenama u diplomaciji, koje se vežu za drugi teorijski osnov na kojem je baziran ovaj rad - "iskustveno učenje". Naime, Europska unija kao vanjskopolitički akter, sa relativno mladim institucijama, rukovodi se konceptom "iskustvenog učenja" i na bazi naučenih lekcija kreira dalje korake u vanjskoj politici (Adebahr:2009). Koncept učenja je teško definisati, izolirati, mjeriti i primjeniti empirijski (Levy:1994). To nije linearan proces nego upravo suprotno - neuredan, dinamičan, interaktivan proces (Stein: 1994) i upravo u tom svijetlu u ovom radu biće sagledana pozicija specijalnih predstavnika EU.

Uloga specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, objedinjena sa funkcijom šefa Delegacije Europske unije u BiH, značajna je za provođenje ključnih društveno-političkih reformi u procesu europskih integracija. Misija Europske unije u BiH, s približno 150 diplomata, stručnjaka i administrativnog osoblja, najbrojnija je u svijetu. Aktivnosti specijalnog predstavnika Europske unije u BiH bile su i još uvijek su isprepletene s djelovanjem značajnog broja drugih međunarodnih organizacija, među kojima je i ured visokog predstavnika (OHR) Međunarodne zajednice. Stoga uloga i značaj EUSR ureda u odnosu na druge međunarodne i europske institucije prisutne u BiH su (nedovoljno) poznati široj javnosti, ali i stručnim krugovima, i predstavljaju izazovnu istraživačku temu.

II. METODOŠKI OKVIR RADA

1. Problem istraživanja

Osnovni problem predstavljenog istraživanja je analiza uloge ureda specijalnih predstavnika Europske unije u područjima od posebnog interesa za EU, s posebnim osvrtom na EUSR u Bosni i Hercegovini. U okviru rada, sljedeća pitanja će biti proučavana:

- Utjecaj društveno-političkih prilika na razvoj vanjske politike Europske unije
- Izazovi u uspostavljanju funkcije i institucija vanjske politike EU
- Okvir djelovanja specijalnih predstavnika EU u svijetu
- Uspostavljanje i rad ureda specijalnog predstavnika EU u BiH

2. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja u širem smislu čini analiza razvoja vanjske politike Europske unije u periodu nakon hladnog rata, te institucija i tijela formiranih u cilju provođenja ciljeva vanjske politike, među kojima su svakako i uredi specijalnih predstavnika Europske unije uspostavljeni u širem okruženju EU i u neposrednom susjedstvu Europske unije, prvenstveno Bosni i Hercegovini.

3. Ciljevi istraživanja

3.1. Naučni cilj istraživanja

Ovaj rad će dati doprinos i produbiti stručno znanje o ulozi specijalnog predstavnika Europske unije u BiH i ciljevima djelovanja institucija i tijela vanjske politike Europske unije

kada je u pitanju proces stabilizacije BiH i pridruživanja EU. Predstavljene nalazi i zaključci mogu stvoriti polaznu osnovu za buduće sveobuhvatnije analize o proteklom, trenutnom i budućem djelovanju EU i sveukupne međunarodne zajednice u BiH.

3.2. Društveni cilj istraživanja

Stručni radovi i analize na datu temu predstavljaju temelj za dublja saznanja o mehanizmima djelovanja vanjske politike EU, posebno u reformskim procesima BiH i specifično kroz djelovanje ureda specijalnog predstavnika Europske unije u BiH. Razumijevanje uloge i nadležnosti ureda EUSR-a u BiH jedan je od preduvjeta za izgradnju kvalitetnih odnosa svih relevantnih političkih i društvenih aktera u BiH sa ovim specifičnim oblikom djelovanja vanjske politike Europske unije.

4. Sistem hipoteza

4.1. Generalna hipoteza

Specijalni predstavnici Europske unije predstavljaju specifičan oblik djelovanja vanjske politike Unije u problematičnim regionima i državama od posebnog interesa a prisustvo EUSR-a u Bosni i Hercegovini pokazatelj je posebne pažnje koju EU posvećuje BiH i značaju koji pridaje društvenim, političkim i ekonomskim reformama, čiji nivo realizacije je ujedno i indikator napretka BiH u procesu euro integracija. Provedba reformi, efikasno funkcioniranje pravne države i napredak u procesu pridruživanja EU potreban su uvjet za skidanje obilježja BiH kao „problematične“ države, što bi u konačnici rezultiralo smanjenjem aktivnosti te gašenju EUSR ureda u BiH.

4.2. Pomoćne hipoteze

- a. Europska unija se razvila u značajnog aktera u međunarodnim odnosima, čiji specijalni predstavnici predstavljaju dokaz izvanrednog angažmana i fleksibilnosti u ostvarivanju Vanjske i sigurnosne politike u cjelini EU.
- b. Prisustvo EUSR-a u Bosni i Hercegovini pokazatelj je posebne pažnje koju EU posvećuje BiH i značaju koji pridaje društvenim, političkim i ekonomskim reformama te dokaz značajnijeg angažmana u odnosu na druge međunarodne aktere poput SAD, Turske ili Rusije.

- c. Društveno-politički razvoj u BiH, te ispunjavanje tranzicijskih ciljeva u skladu s misijom EUSR-a, rezultirat će smanjenjem aktivnosti EUSR-a, te naposljetku i njegovim ukidanjem što će direktno označiti i konačni uspjeh njegove misije u BiH.

5. Način istraživanja

U analitičkoj studiji na definiranu temu koristiti će se poznate tehnike istraživanja. Metode koje su korištene u fazama prikupljanja i obrade podataka su: analiza sadržaja, deskripcija, komparativna metoda, indukcija, dedukcija i sinteza. Ove metode su primarno zastupljene u prvom i drugom dijelu rada. Dodatna tehnika, analize putem studije slučaja, preovladava u trećem dijelu koji se odnosi na djelovanje EUSR-a u BiH. Treći dio dodatno uvodi tehniku intervjua sa relevantnim djelatnicima ureda Specijalnog predstavnika Europske unije u BiH kako bi se steкао sveobuhvatniji uvid u svrsishodnost i učinkovitost djelovanja EUSR-a u BiH.

6. Vremenski i prostorni plan istraživanja

Analiza postojećih tematskih postavki i hipoteza, te za njihovo adekvatno provjeravanje i dokazivanje realizirano je u periodu august 2016 – septembar 2018. Istraživanje obuhvata period od 1992. godine (od potpisivanja Ugovora iz Maastrichta kojim su države članice označile novu etapu u razvoju Europske unije) do septembra 2018.

PRVI DIO

RAZVOJ VANJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

1. Društvene –političke okolnosti koje su uticale na razvoj vanjske politike Europske unije

Ako nastojimo razumjeti složenost, dugi proces nastajanja kao i relativnu nedorečenost vanjske politike Europske unije, neophodno je razumjeti temelje procesa evropskih integracija i stvaranja Unije.

Kobne posljedice Drugog svjetskog rata dovele su do potrebe za ponovnim oblikovanjem i promišljanjem okvira saradnje europskih država. Bilo je očito da se saradnja ne može zasnovati na nejasnim međudržavnim osnovama, kao što je to bio slučaj Lige Naroda u periodu između dva svjetska rata. Ovako definisana osnova nije uspjela spriječiti Drugi svjetski rat, niti dovesti do političkog, ekonomskog, a ni kulturnog ujedinjenja europskih država (Zoltan 2011:21).

Poslijeratna Europa je trebala strukturirani pristup vanjskoj politici kako bi mogla odgovoriti na izazove humanitarnih, ekonomskih i političkih kriza. Kreiranjem Maršalovog plana 1947. godine, programa ekonomske pomoći Sjedinjenih Američkih država za zemlje Zapadne Europe te Schumanove deklaracije iz 1950. godine, Europa je dobila osnove za dalji razvoj. Schumanova deklaracija je otvorila vrata Pariškom sporazumu i osnivanju Zajednice za uglj i čelik, koju 1952. godine potpisuju šest država: Francuska, Savezna Republika Njemačka, Italija, Nizozemska, Belgija i Luksemburg. Iako su ciljevi Maršalovog plana i Schumanove deklaracije bili ekonomski prirode, imali su snažnu političku pozadinu. U jednu ruku, Schumanov plan, posvećen ideji europske ujedinjenosti i pomirenja Francuske i Njemačke (Zoltan 2011:27), pružio je okvir zajedničke ekonomske politike i kontrolu nad dva ključna industrijska sektora, koji su prethodno bili osnova vojne industrije, čime je onemogućeno da nekadašnji neprijatelji, potpisnici Pariškog ugovora, mogu ponovo ratovati jedni s drugima. S druge strane, Sjedinjene Američke Države su prepoznale moguću prijetnju daljeg širenja komunističke ideologije, što bi oslabilo njihov utjecaj na globalno-političkom polju te su stoga podržavali unapređenje socio-ekonomske situacije u zemljama Zapadne Europe i ideju europskog “vlasništva” (Zoltan 2011:35)

Hladni rat između SAD i Sovjetskog saveza, kao i drugi oružani sukobi i političke pretenzije SAD-a širom svijeta su uvelike utjecali na pozicioniranje Europe, naročito u području odbrane. Ranih 1950-tih, zemlje Zapadne Europe nisu bile spremne unaprijediti odbrambene kapacitete za mogući napad Sovjetskog saveza i njihovih saveznika. Bilo je nezamislivo jačati vojne snage bivših neprijatelja iz Drugog svjetskog rata samo nekoliko godina nakon okončanja sukoba. Stoga, Zapadna Europa se oslanjala na Sjevernoatlantski savez osnovan 1950. godine (NATO savez). Putem NATO saveza Sjedinjene Države su postale direktno uključene u europske poslove, te strukturiranje ne samo odbrambenih kapaciteta i sigurnosne politike Zapadne Europe, već i vanjske politike. Preuzimajući na sebe teret vojnih dužnosti Zapadne Europe, SAD su zauzvrat očekivale političke usluge NATO članica. Na ovaj način umanjena je mogućnost zemalja Zapadne Europe da kreiraju vlastite ciljeve vanjske politike, neovisno od ciljeva SAD, i što je najbitnije, zemljama Zapadne Evrope je onemogućeno kreiranje autonomne vanjske, sigurnosne i odbrambene politike (Delereux 2014:29).

Nadalje, bilo je očito da šest članica Zajednice za uglj i čelik nisu imale kapacitete za formiranje nadnacionalnih odbrambenih snaga. Iako je kroz ugovor o osnivanju Europske odbrambene zajednice, potpisanog 1952. godine, dogovoreno stvaranje zajedničkih institucija, zajedničke vojske i budžeta, ugovor nikada nije ratificiran. Francuska se protivila Ugovoru zbog bojazni gubitka nacionalne samostalnosti u području sigurnosti i odbrane, čime su poništeni planovi uspostavljanja tzv. Europske političke zajednice (EPZ), povezane sa Ugovorom o Europskoj odbrambenoj zajednici. Europska politička zajednica je trebala omogućiti uspostavljanje demokratskih institucija koje će koordinirati vanjskom politikom (Bache 2015:103). Štoviše, osnivanjem Zapadne Europske unije izmijenjenim Briselskim ugovorom iz 1954. godine, stvaranje saveza zemalja osnivača Europske zajednice za uglj i čelik i Ujedinjenog Kraljevstva trebalo je stvoriti alternativno rješenje ponovnom naoružanju Savezne Republike Njemačke, a zapravo je spriječilo europskim državama mogućnost korištenja vlastitih vojnih snaga kako bi ostvarile vanjskopolitičke ciljeve. Član IV Ugovora navodi da: „Priznavanjem nepovoljnosti dupliciranja vojnog osoblja NATO pakta, Vijeće (Zapadne Europske unije) i njegove agencije će ovisiti o relevantnim vojnim tijelima NATO saveza za informisanje i savjete u vezi vojnih aktivnosti“. Ovakva odluka je omogućila NATO savezu potpunu kontrolu vojnih aktivnosti Europe i onemogućila Europi učinkovit odgovor na oružani sukob vlastitim vojnim snagama (Delereux 2014:41). Četrdeset godina kasnije, to se odrazilo na nedostatak intervencije i nemogućnost aktivnog djelovanja prilikom izbijanja rata u Jugoslaviji, koji je, zajedno sa sukobima u Perzijskom zaljevu i padom

Željezne zavjese, bio katalizator kreiranja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, i time stvaranjem učinkovite i vjerodostojne vanjske politike Europske unije (Delereux 2014:47).

Dok je NATO savez bio odgovoran za vojne aktivnosti, države Zapadne Europe su se posvetile ekonomskom razvoju. Potpisivanjem Rimskog ugovora 1957. godine zemlje članice Zajednice za uglj i čelik osnivaju Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ) i Evropsku zajednicu za atomsku energiju (Euroatom). Ovi ugovori su pružili okvir vanjskotrgovinskih odnosa u pogledu carinske unije i zajedničkog tržišta ali se nisu referirali na vanjsku politiku, dijelom zbog neuspješnih prethodnih pokušaja stvaranja zajedničkog pristupa vanjskoj politici (Zoltan 2011:559). EEZ je dobila ovlasti za provođenje vanjskotrgovinske politike, što joj je u kombinaciji sa međunarodnim pravnim okvirom u kojem je djelovala, omogućilo pozicioniranje na polju svjetske ekonomije. U početku se to realizovalo potpisivanjem sporazuma sa bivšim kolonijama u Africi, kao što su Yaoundé sporazum, Lomé sporazum i Cotonou sporazum te potpisivanjem bilateralnih sporazuma o trgovini s Grčkom, Turskom, Izraelom i Libanom, čime EEZ postaje ekonomska sila (Delereux 2014:42). Krajem 1960-tih postalo je jasno da EEZ treba imati i političku ulogu koja bi bila jednaka njenom ekonomskom potencijalu (Zoltan 2011:559).

Francuski predsjednik Pompidou je prvi predstavio koncept Europske političke saradnje tokom Samita u Hagu 1969. godine, međutim nije naišao na razumijevanje zbog sličnosti s Fouchet planovima iz 1960. i 1962. godine koji su prethodno odbijeni (Bache 2015:495).

Početak 1960-tih Francuska je bez većeg uspjeha pokušala stvoriti Uniju u okviru koje su vanjska i sigurnosna politika izmještene iz Europske ekonomske zajednice, ali su članice strahovale da su takvi naponi usmjereni na podriivanje snage NATO saveza. Tenzije su postale očigledne kada su Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Američke Države odbile zahtjev Francuske kojim se tražila jednaka moć odlučivanja u strukturama vojnih zapovjedi, što je dovelo do povlačenja Francuske iz NATO saveza 1965. godine. Ovi događaji, kao i odluka Francuske da slijedi vlastitu vojnu i nuklearnu doktrinu stvorile su razdor između Francuske i ostalih zemalja članica EEZ-a, čime je saradnja na zajedničkoj sigurnosnoj i odbrambenoj politici bila skoro nemoguća sve do 1998. godine, kada su Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo pokrenule proces stvaranja Europske sigurnosne i odbrambene politike (današnja Zajednička sigurnosna i odbrambena politika) (Delereux 2014:41).

Međutim, ideja bolje političke saradnje zemalja članica EEZ (u nastavku „Europska zajednica“, ime koje se koristi nakon Ugovora o spajanju iz 1967. godine) se nije odbacila i dovela je do Luksemburškog izvještaja, ili Davignon izvještaja, nazvanog po Belgijancu Étienne Davignonu, predsjedavajućem Komiteta inicijative, usvojenog na sastanku ministara vanjskih poslova Europske zajednice 1970. godine. Izvještaj je sadržavao preporuke o unapređenju saradnje u području međunarodnih političkih pitanja. Europska politička saradnja (EPS) je time *de facto* (ali ne i *de jure*) prvi instrument vanjske politike Europske zajednice. EPS su činile većinom redovni, polugodišnji sastanci ministara vanjskih poslova kako bi se usaglasili stavovi o pojedinim pitanjima i međunarodnim interesima. Međutim, u praksi, koordinacija ministarstava vanjskih poslova je zahtijevala intenzivniju komunikaciju, čime je uspostavljen COREU (Corréspondance Européenne) teleks link koji je omogućio ministarstvima komuniciranje putem pouzdanih kanala kao i stvaranje Radnih grupa za razna geopolitička pitanja. Intenzivnost procesa konsultacija, čemu svjedoči više od 4800 teleksa na godišnjoj razini sredinom 1970-tih, kao i nemogućnost Europske zajednice da učinkovito odgovori na krizu u Iranu 1979. godine dovele su do analize učinkovitosti Europske političke saradnje kroz Londonski izvještaj, čime su izdate preporuke za unapređenje procedura koje će se koristiti u kriznim situacijama, i preporuke za uspostavljanje trajnog Sekretarijata u Briselu.

Dodatno, dijalog Europe i arapskih zemalja iz 1974. godine, uspostavljen zbog naftne krize tokom 1973. i 1974. godine, dokazao je da se vanjskopolitička i ekonomska pitanja Europske zajednice ne mogu tako strogo dijeliti. Tokom sastanaka, arapske države su insistirale na održavanju jasne veze između trgovine i političkih pitanja što je zahtijevalo mnogo bližu saradnju EPS-a i Komisije Europske zajednice. EPS nije posjedovao instrumente koji bi mu omogućili pregovore po pitanjima vanjske politike osim uspostavljanja ekonomskih sankcija i nagrada koje je jedino Komisija mogla izdati. Time je postalo očito da je uloga Komisije u procesu odlučivanja o vanjskim poslovima morala biti značajnija. Odluka je formalizirana kroz Jedinstveni europski akt iz 1987. godine kada je EPS po prvi put postao dio ugovora Europske zajednice. Međutim, članovi u kojima je to navedeno nisu bili dio sudskog tumačenja i saradnja EPS-a se nastavila na međudržavnim razmjenama.

Iako je djelovanje Europske političke saradnje u području vanjske politike imalo relativno spor učinak, postignuti su neki impresivni rezultati. Zajedničkim glasanjem u Ujedinjenim nacijama, zemlje članice su unaprijedile odnose te zaslužile reputaciju najsložnijeg diplomatskog predstavništva. Nadalje, EPS je formulisao zajedničke pozicije o Bliskom

Istoku, od trgovine s arapskom Organizacijom zemalja izvoznica nafte (OPEC) do pripremanja članica da priznaju prava Palestinaca na vlastitu državu Venecijanskom deklaracijom iz 1980. godine. Tadašnjih devet zemalja članica su formulisale i zajedničku poziciju na Konferenciji o sigurnosti i saradnji u Europi (CSCE) u Helsinkiju 1975. godine. Ova inicijativa Europske zajednice je kasnije prerasla u trajno tijelo Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) 1995. godine (Bache, 2015:494).

U analizi ekonomskih i političkih okolnosti koje su utjecale na relativno spori razvoj zajedničke vanjske politike Europe, ne treba zanemariti ulogu i utjecaj Ujedinjenog Kraljevstva. Ujedinjeno Kraljevstvo je oklijevalo pridružiti se Europskoj zajednici u ranim fazama osnivanja, dijelom zbog toga što su Zajednicu smatrali vidom regionalne ekonomske saradnje. Međutim, rastom uspjeha Zajednice i međunarodnim priznanjem u svijetu ekonomije, Ujedinjeno Kraljevstvo je premišljalo svoje političke stavove. Nažalost, zbog narušavanja odnosa sa Francuskom u NATO strukturama, zahtjev za članstvo UK-a je dva puta odbijao francuski predsjednik De Gaulle čime je proces pridruživanja trajao skoro deceniju. Francuska je strahovala da će se utjecaj Sjedinjenih Američkih Država povećati putem postojeće saradnje sa Ujedinjenim Kraljevstvom unutar NATO saveza (Zoltan 2011:33). Međutim, izvjesno je da se Francuska bojala gubljenja moći i unutar Europske zajednice. Jasno je da bi članica koja ima čvrstu poziciju unutar odbrambenog mehanizma Europe (što je Ujedinjeno Kraljevstvo imalo kroz članstvo u NATO savezu) i učešće u ekonomskim poslovima Zajednice mogla biti prijetnja leaderskoj poziciji koju je Francuska do tada imala.

Ujedinjeno Kraljevstvo postaje članica 1973. godine zajedno sa Irskom i Danskom. Međutim, UK je zadržala nešto oprezniju poziciju unutar Zajednice po pitanjima koja su nadsacionalna, uvidjevši mogućnost Zajednice da se upliće u suverenitet država članica. Zanimljivo je da je Britanac, Lord Cockfield, konzervativac i bivši član ureda premijerke Thatcher, u svojstvu europskog Komesara za unutrašnje tržište i usluge prevodio pisanje Bijele knjige, čime je predložen složen program jedinstvenog tržišta uz propise i prilagođavanje zakona koji će dovesti do opsežnih administrativnih procedura i učiniti proces pristupanja još komplikovanijim (Zoltan 2011:38). Bijela knjiga je postala važan dio Jedinstvenog europskog

akta, i dovela do stvaranja Jedinstvenog europskog tržišta 1992. godine, što ipak Lordu Cockfieldu nije omogućilo drugi mandat (CVCE:2016)⁴

Politika Sjedinjenih Američkih Država prema Zajednici nakon Drugog svjetskog rata je bila usmjerena ka socio-ekonomskoj obnovi Zapadne Evrope. Međutim, početkom 1970-tih kada je postalo jasno da je Europska zajednica pretendira da bude jedan od glavnih igrača na svjetskog ekonomskoj sceni uz Sjedinjene Američke Države i Japan, politika SAD se počinje mijenjati.

Pitanja ekonomske i socijalne kohezije Zajednice, potaknuta širenjem na jug i pristupanjem ekonomski slabijih zemalja (Grčke 1981., Španije i Portugala 1986. godine), zajedno sa širim geopolitičkim promjenama tokom 1980-tih i 1990-tih dovele su do kraja razdoblja primarne ekonomske saradnje članica Zajednice. Okolnosti su pozivale za stvaranje mnogo prisnije unije koja će moći djelovati učinkovitije i rješavati ekonomska i politička pitanja (Zoltan 2011:37)

2. Razvoj institucija i tijela EU u funkciji provođenja njene vanjske politike

Imajući u vidu prethodne navode, jasno je da je vanjska politika Europske unije vremenom nastajala u direktnoj povezanosti sa vanjskim politikama država članica ali i pod utjecajem vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država. No upravo priroda njenog nastanka, odnosno "fokus na iznalaženje najmanjeg zajedničkog sadržioca pojedinačnih vanjskih politika" otežavaju Uniji profiliranje u ozbiljnog, jedinstvenog vanjskopolitičkog aktera i pouzdanog globalnog igrača (Džananović 2018:28). Posebno je teško za provođenje vanjske politike osigurati jedinstven stav svih 28 zemalja članica, pogotovo kada neke od država bi mogle snositi veće posljedice donesenih odluka. Danas provedbu vanjske politike EU vrše tijela i institucije koje predstavljaju podjednako interese Unije kao i interese zemalja članica, a najvidljivija institucija je svakako pozicija Visoke predstavnice za vanjsku politiku. Europska služba za vanjsko djelovanje, delegacije EU, civilne i vojne misije te specijalni predstavnici EU čine ovaj sistem interakcija još kompleksnijim.

Vanjska politika Europske unije se posmatra kao "post-nacionalna vanjska politika" koja je značajno drugačija od ustaljenog koncepta koji razvijaju pojedinačne države. Za definisanje

⁴ CVCE (2016) *The Commission's White Paper and proposals*, (CVCE University of Luxemburg) pristupljeno 15.03.2018. https://www.cvce.eu/content/publication/2003/3/26/e938b477-1816-4930-96c0-4bc7f9b33e2f/publishable_en.pdf

vanjske politike Europske unije često možemo čuti da je utemeljena na ideji "strukturalne vanjske politike" (Keukeleire & MacNaughton, 2008:25; Džananović 2018:49). Ovaj koncept inicira strukturalne, dubinske promjene i reforme za dugoročno održivu političku i pravnu, društveno-ekonomsku sigurnost i općeprihvaćenost stavova održivog razvoja. Ono što je posebno interesantno je činjenica da ovakva vanjska politika nije usmjerena samo na države i međudržavne odnose, nego na društva u cjelini, pojedince, te odnose države i društva. EU ima potencijal za dosljednu implementaciju ovakve vanjske politike i to je racionalno i logično te politički prihvatljivo rješenje za države članice. (Džananović 2018:49).

Institucionalni mehanizam vanjske politike Europske unije je "jedinствен po imenu, dvojan po režimu i višeslojan po prirodi" kako su ga opisali Keukeleire i MacNaughtan (Džananović 2018:84). Definisan Ugovorom iz Lisabona na osnovu prethodnih rješenja iz Maastrichta (1992.) i Amsterdama (1997.) on daje mogućnost daljeg razvoja institucija i tijela za provođenje vanjske politike EU. Uspostavljanje institucije Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku i mandat koji ima, posve sigurno je proteklih nekoliko godina donijelo Uniji veću vidljivost i uvažavanje na globalnoj razini. Visoka predstavnica je uključena u rad Europskog vijeća čime je naglašen značaj vanjske i sigurnosne politike za dalji razvoj EU.

3. Osnovne institucije i tijela EU i njihova uloga u definisanju i provođenju vanjske politike

Lisabonski ugovor je osigurao razvoj okvira za provođenje vanjske politike EU. Veliki broj institucija EU se pojavljuju u različitim ulogama, a ponekad se unutar iste institucije o vanjskopolitičkim pitanjima odlučuje i glasa na različite načine (Džananović 2018:85). Na početku ovog dijela, potrebno je naglasiti da je priča o institucijama i tijelima EU u provođenju vanjske politike izuzetno obimna i da se ovaj rad prije svega bazi analizom uloge i mandata specijalnih predstavnika. Stoga će u narednim stranicama biti prezentirane ključne informacije koje su relevantne za bolje razumijevanje uloge specijalnog predstavnika, odnosno njegove saradnje s tim institucijama.

U nastavku slijedi pregled najznačajnijih aktera vanjske politike Europske unije.

Europsko vijeće: Samiti šefova država i vlada

Europsko vijeće je ključni organ Unije koji utvrđuje opće, strateške smjernice vanjske politike EU, a čine ga šefovi država i vlada članica, predsjednik Europske komisije i Visoka

predstavnicu za ViSP. Nakon usvajanja Lisabonskog ugovora, formalno je postalo jedna od glavnih institucija EU. Predsjednik se bira iz reda bivših šefova država ili vlada, a trenutno ovu funkciju obnaša Donald Tusk, bivši višegodišnji premijer Poljske. Europsko vijeće sastaje se četiri puta godišnje u Briselu, a moguća su i vanredna zasjedanja „ukoliko to nalažu međunarodne okolnosti“, kako bi se „definisali strateški pravci politike Unije u takvim okolnostima“ (Ugovor o EU).

Europsko vijeće, kao najviši politički organ Europske unije, definira principe i opće smjernice te "daje impulse" o pitanjima na planu vanjske i sigurnosne politike što se uglavnom odražava riječima "potvrđuje", "pozdravlja" ili "podržava" jer je većina tih zadataka već adresirana i analizirana na nižim nivoima (Džananović 2018:87). Europsko vijeće usvaja tri vrste dokumenata koji se odnose na vanjsku politiku: izvještaje, deklaracije i zaključke. Izvještaji se prave sedmicama prije zvaničnog razmatranja na zasjedanju Vijeća. Rade grupe diskutuju o prijedlogu koji razvija predsjedavajući. Nakon usaglašavanja o sadržaju dalje diskutuju na zasjedanju Komiteta za političke poslove, Coreperu i Vijeću ministara. Tek nakon što se izvještaj usaglasi na svom nivoima, finalni sadržaj se dostavlja Europskom vijeću na razmatranje i usvajanje, što se obično dešava bez primjedbi (upravo iz razloga što su izvještaji "pročišćeni" nekoliko puta prije nego su došli do Europskog vijeća). Deklaracije predstavljaju suštinski element zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a i odnose se na pitanja koja diktiraju događaji na međunarodnoj sceni. Zaključci predsjedavajućeg (sada predsjednika Vijeća) razmatraju se u noći između prvog i drugog dana zasjedanja EV-a. Na kraju prvog dana i za vrijeme večere održava se sastanak s ograničenim brojem predstavnika zemlje koja predsjedava Unijom i Generalnog sekretarijata Vijeća, na kojem se sastavlja tekst zaključaka, a zaključci se onda, prije jutra, dostavljaju članovima delegacija. Sastanci EV-a su diplomatski susreti najvišeg nivoa, samiti, sastanci funkcionera s najvećom koncentracijom političke moći u državama članicama, te kao takvi predstavljaju adekvatno mjesto za rješavanje kriznih situacija i donošenje odluka koje strateški usmjeravaju proces EU integracija.

Vijeće ministara: Pod predsjedavanjem Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku, Vijeće okuplja ministre vanjskih poslova članica jednom mjesečno. Vijeće je glavni organ odlučivanja u vanjskopolitičkom mehanizmu Unije. Zahvaljujući svom sastavu, ovlastima i frekvenciji održavanja sastanaka ključno je tijelo EU u političkom i u formalno-pravnom smislu. Vijeće se bavi pitanjima vanjske trgovine, razvoja, humanitarne pomoći, međunarodnih sporazuma, te zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Nakon potpisivanja

Ugovora iz Lisabona Vijeće se može sazvati u 10 konfiguracija, a specifično je to da njime predsjedava Visoka predstavnica za vanjsku i sigurnosnu politiku (osim kada se diskutuje o trgovinskoj politici). Vijeće formalno kontrolira cjelokupan politički proces vanjske i sigurnosne politike EU – od identifikovanja pitanja, do odlučivanja, implementacije i nadzora. Zajedno s Europskim vijećem, Vijeće ministara ima zadatak da osigura jačanje sistematične saradnje i koordinacije vanjskih politika članica. Prema Članu 16. UEU članice su obavezne međusobno se konsultirati u okviru Vijeća, o svim pitanjima vanjske i sigurnosne politike od općeg interesa.

Oba vijeća, naime, Europsko vijeće i Vijeće ministara EU sa svojih 10 saziva čine tzv. „sistemska vijeća“ ili „sistem vijeća“ (Lewis, 2016:139, Džananović 2018:95) koja predstavljaju nacionalne interese u kontekstu Europske unije, ali, istovremeno su osnova za političko odlučivanje i kreiranje politika EU. Ovaj kolektivni sistem upravljanja uvezuje zemlje članice u trajan okvir i kontinuiran proces međusobnog pregovaranja. Sistem vijeća i način na koji funkcioniraju, upravo brišu granicu između nacionalnog i nivoa Europske unije (Džananović 2018:95).

No da bi sistem vijeća funkcionirao potrebne su obimne pripreme i podrška drugih struktura. Stoga je važno pojasniti Podstrukturu vijeća koju čine pripremna tijela na nižem nivou. Preko 150 komiteta/odbora i radnih grupa za specijalizirana pitanja. U ovom radu ćemo navesti samo najznačajnija.

Odbor stalnih predstavnika (COREPER): Coreper označava Odbor stalnih predstavnika vlada država članica Europske unije i sastoji od "stalnih predstavnika" iz svake države članice, tj. ambasadora svoje zemlje pri EU-u koji izražavaju stajalište svoje vlade. Njegova uloga i razni sastavi objašnjeni su u članku 240. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju EU-a. Coreper je glavno pripremno tijelo Vijeća. Sve tačke koje će biti uvrštene na dnevni red Vijeća (osim nekih pitanja u području poljoprivrede) mora prvo pregledati Coreper, osim ako Vijeće odluči drukčije. Coreper **nije tijelo EU-a koje donosi odluke** i svaki dogovor koji postigne može se osporiti u Vijeću, jedinom tijelu koje smije donositi odluke. Njegova glavna zadaća je da koordinira i priprema rad različitih sastava Vijeća, osigurava dosljednost politika EU-a i postiže dogovore i kompromise koji se zatim podnose Vijeću radi usvajanja.

Coreper I priprema rad šest sastava Vijeća:

- poljoprivreda i ribarstvo (samo financijska pitanja ili tehničke mjere u veterinarskom, fitosanitarnom zakonodavstvu ili zakonodavstvu o hrani)

- konkurentnost
- obrazovanje, mladi, kultura i sport
- zapošljavanje, socijalna politika, zdravlje i pitanja potrošača
- okoliš
- promet, telekomunikacije i energetika.

Coreper II priprema rad četiri sastava Vijeća:

- ekonomski i financijski poslovi
- vanjski poslovi
- opći poslovi
- pravosuđe i unutarnji poslovi.

Rad Corepera I priprema "Skupina Merten", a Corepera II „Skupina Antici” koje kao neformalne grupe pomažu u oblikovanju početne ideje o stajalištima koja će zauzeti delegacije raznih država članica na sastanku Corepera (Vijeće EU:2018)⁵.

Coreper služi i kao filter (Janjević 2007: 221, Džananović 2018:99) jer je njegov konkretan zadatak da utvrdi da li je neka inicijativa ili pitanje iz ovog domena u skladu s drugim politikama Unije s kojima se može dovesti u vezu. Također, Coreper treba utvrditi da li je mišljenje Komiteta za politiku i sigurnost u skladu s pravnom regulativom Unije, da li je ispoštovana budžetska procedura, te da li su predviđena budžetska sredstva za predložene aktivnosti. Tek nakon što se utvrdi navedeno, donosi se odluka o stavljanju pitanja na dnevni red Vijeća (Džananović 2018:99)

Važnu ulogu za rad Vijeća također ima Komitet za politiku i sigurnost⁶ koji okuplja stalne predstavnike država članica u rangu ambasadora, predstavnike Europske komisije, EU vojnog komiteta (EUMC) i Komiteta za civilne aspekte upravljanja krizama (CIVCOM), a njime predsjedava neko od diplomata po izboru visoke predstavnice. COPS zasjeda dva puta sedmično, utorkom i petkom, po potrebi i češće, a nerijetko su na sastanke pozvane i značajne ličnosti s međunarodne političke scene ili specijalni predstavnici EU, kako bi se ostvario što direktniji uvid u međunarodna dešavanja. Mandat ovog Komiteta je da prati i diskutira međunarodne događaje relevantne za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, da doprinosi definiranju politika koje donosi Vijeće i da vrši monitoring implementacije prethodno dogovorenih politika. Komitet se smatra glavnim birokratskim tijelom za vanjsku i

⁵ Vijeće Europske unije (2018), *Pripremna tijela*, pristupljeno 25. 09. 2018.

<http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>

⁶ Political and Security Committee (eng) – PSC;

sigurnosnu politiku, te poveznicom cijelog sistema (S. Duke, 2005). Komitetu za politiku i sigurnost pomaže „*Nicolaidis*“ radna grupa koja priprema agendu i sastanke, te se bavi i horizontalnim pitanjima poput mandata specijalnih predstavnika EU i njihovih budžeta.

Radne grupe i komiteti čine svojevrsni pogonski dio Vijeća. To je velika diplomatsko-birokratska mreža koja omogućava rad Corepera i COPS-a, osiguravajući kontinuirano praćenje aktivnosti, razmjenu informacija, konsultiranje, koordinaciju, međuvladinu saradnju i razvijanje zajedničkih pristupa (Džananović 2018:100).

Predsjedavanje: Države članice EU-a izmjenjuju se kao predsjedavajuće Vijeća svakih šest mjeseci. Dok predsjedaju Vijećem države članice blisko saraduju u tročlanim grupama poznatima pod nazivom „**trio**“ koje su sistemski uvedene Ugovorom iz Lisabona iz 2009. Trio određuje dugoročne ciljeve i priprema zajednički program utvrđujući teme i glavna pitanja koja će Vijeće rješavati u razdoblju od 18 mjeseci. Na temelju tog programa sve tri zemlje pripremaju svoje detaljne šestomjesečne programe. U osnovi, predsjedavajuća članica ima dva primarna zadatka:

- Planiranje i predsjedanje sastancima u Vijeću i sastancima njegovih pripremnih tijela, i
- Predstavljanje Vijeća u odnosima s drugim institucijama EU-a

Članica koja predsjedava vodi i Sekretarijat koji broji preko 3000 zaposlenih⁷. Predsjedavajuća članica organizuje različite formalne i neformalne sastanke u Bruxellesu i u svojoj zemlji rotirajućeg predsjedništva. Predsjedništvo blisko suraduje s:

- predsjednikom Europskog vijeća
- Visokim predstavnikom Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.⁸

Ugovor iz Lisabona dodatno je istaknuo ulogu Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku i povjerio mu neke od funkcija predsjedavanja, između ostalog stalno predsjedavanje Vanjskopolitičkim vijećem i predstavljanje EU u međunarodnim organizacijama, što je ranije bila obaveza ministra vanjskih poslova zemlje predsjedavanja. Ministar iz države predsjedavanja preuzima vođenje Vanjskopolitičkog vijeća kad se radi o trgovini i izricanju ekonomskih sankcija, dok stalni predstavnici i njihovi zamjenici predsjedavaju Coreperom.

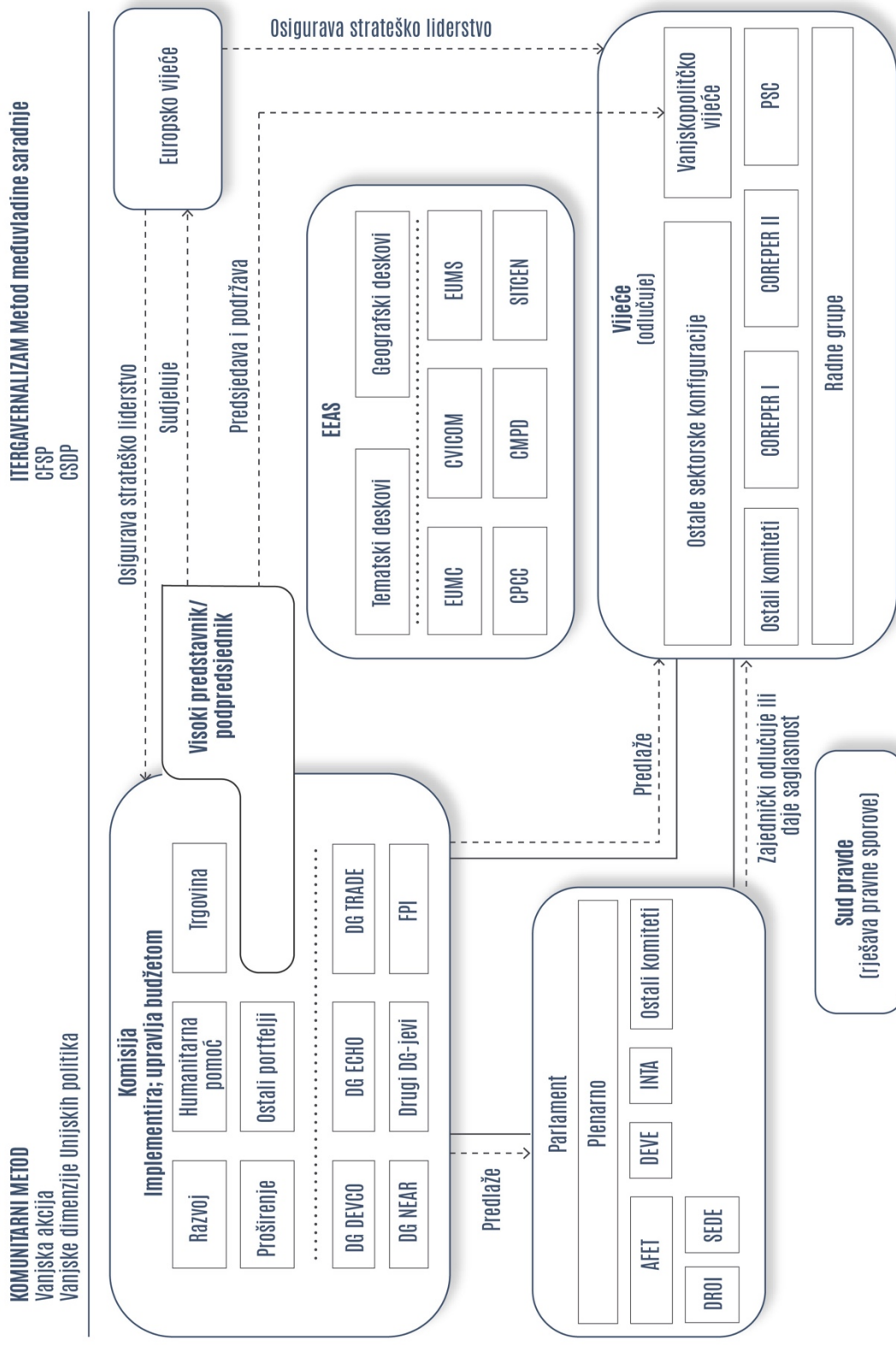
⁷ Izvor: (Bache et al 2016:250; Miraščija 2018:86)

⁸ Vijeće EU (2018), *Predsjedništvo Vijeća EU* pristupljeno 25.09.2018., <http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/presidency-council-eu/>

Radne grupe koje se tiču pitanja iz domena vanjskih akcija i vanjskih dimenzija unutarnjih politika, također, vode predstavnici države predsjedavanja (Džananović 2018:107).

Raspored predsjedavanja je unaprijed definisan do 2030. godine⁹ a u periodu do kraja 2020. godine smjenjivat će se Austrija (do 12.2018), Rumunija (do 06.2019), Finska (do 12. 2019), Hrvatska (do 6.2020) i Njemačka (do 12. 2020).

⁹ Sluzbeni glasnik Europske unije (2016), Odluka Vijeća (EU) 2016/1316 pristupljeno 26.09.2018.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN>



Prikaz 1: Institucionalni okvir vanjskopolitičkog odlučivanja u EU¹⁰

¹⁰ Izvor: Keukeleire&Delreux, 2014:92; Džananović 2018:138

Visoka predstavnica za vanjsku politiku

Mandat Visokog predstavnika je koordinacija i provođenje vanjske i sigurnosne politike Europske unije ("Zajednička vanjska i sigurnosna politika" (ZVSP) i "Zajednička sigurnosna i obrambena politika" (ZOPS)). Visoki predstavnik također ima ulogu potpredsjednika Europske komisije i stoga osigurava dosljednost vanjske aktivnosti Unije. Europsko vijeće, koje čine šefovi država ili vlada svih država članica EU, imenuje Visokog predstavnika glasanje po principu "kvalificirane većine" kojim zemlje imaju određeni broj glasova ovisno o veličini stanovništva. Imenuje se je na petogodišnji mandat, koji se podudara s petogodišnjim mandatom Europske komisije.

Uloga "Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku" uspostavljena je Ugovorom iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1999. godine. Desetljeće kasnije, Lisabonski ugovor proširio je ulogu i dodao nove značajne odgovornosti. Istoga dana kada je Lisabonski ugovor stupio na snagu - 1. decembra 2009. službeno je otvorena pozicija Visokog predstavnika / potpredsjednika, a prva osoba koja je imenovana je bila Catherine Ashton koja je ovu funkciju obnašala do 2014. godine.

Aktuelna visoka predstavnica je Federica Mogherini, čije je prisutvo u javnosti sve snažnije i češće što jasno oslikava težnju EU da na globalnom planu bude primijećena i utjecajna. Dužnosti i mandat visoke predstavnice su prije svega¹¹:

- usmjeravanje vanjske politike u ime EU;
- koordinacija alata vanjske politike Europske unije - razvojna pomoć, trgovina, humanitarna pomoć i reakcija na krizu - kao potpredsjednik Europske komisije;
- izgradnja konsenzusa između 28 zemalja EU i njihovih prioriteta - uključujući i mjesečne sastanke ministara vanjskih poslova EU, kojima predsjedava;
- sudjelovanje na redovnim sastancima čelnika država EU u Europskom vijeću;
- predstavljanje EU u međunarodnim forumima, kao što su Ujedinjeni narodi;
- upravljanje Europskom obrambenom agencijom i Institutom EU za sigurnosne studije.

Visoka predstavnica, također, prema Članu 33. UEU, ima mogućnost imenovanja specijalnih predstavnika koji promoviraju politike i interese EU u „problematičnim“ zemljama i regionima gdje EU želi sudjelovati u naporima za konsolidiranje mira, stabilnosti i vladavine

¹¹ EEAS (2016), *High Representative/Vice President* pristupljeno 18.8.2018.
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3598/high-representativevice-president_en

prava. Osim što EU osiguravaju aktivno političko prisustvo na terenu i predstavljaju „glas i lice“ EU i njenih politika, specijalni predstavnici imaju i značajnu ulogu u nastojanjima EU da postane uspješniji i koherentniji akter na međunarodnoj sceni (Adebahr, 2009).

Imenovanje prve Visoke predstavnice za vanjsku i sigurnosnu politiku EU britanske političarke Catherine Ashton protumačeno je kao znak nezainteresiranosti Unije da suštinski ojača portfelj vanjskih poslova (Howorth, 2011; Džananović 2018:109). Ipak, djelovanje Catherine Ashton će ojačati prisustvo EU u međunarodnim odnosima kao i samu službu za vanjske poslove premda je Ashton zastupala one interese koji su vrlo jasno formulisani od strane zemalja članica. Druga Visoka predstavnica smjelije zastupa interese EU u vođenju političkog dijaloga s trećim stranama u ime EU, izražavanju stavova u ime EU u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama, u skladu sa mandatom (Član 27(2) UEU). Njene su aktivnosti vrlo otvoreno fokusirane na jačanje koherentnosti i kredibiliteta vanjskopoličkog nastupa EU, a ne opsluživanje država članica (Jeffrey Lewis, 2016:147, Džananović 2018:113).

EEAS i delegacije EU

Diplomatsko-administrativni aparat koji je, prema članu 27. (3) UEU nazvan Europska služba za vanjsko djelovanje, daje podršku Visokoj predstavnici za vanjsku i sigurnosnu politiku te surađuje sa diplomatskim službama država članica. U decembru 2010. godine, nakon imenovanja prve Visoke predstavnice, imenovani su najviši zvaničnici EEAS-a, a sama služba je počela s radom u januaru 2011. godine. EEAS diplomatska je služba Europske unije sa primarnom ulogom da osigura glas Europske unije i njezinih ljudi u svijetu¹². Oslanjajući se na opsežnu mrežu diplomatske prisutnosti EU širom svijeta, EEAS okuplja europske državne službenike, diplomatske predstavnike stranih službi zemalja članica EU i lokalno osoblje u zemljama širom svijeta, dok je sjedište u Briselu.

Ključnu komponentu Europske službe za vanjsko djelovanje čine Delegacije EU širom svijeta. Ranije uspostavljen Delegacije Europske komisije preimenovane su i prestrukturirane u Delegacije EU. Šefove delegacija EU bira Visoka predstavnica, a u postojećim delegacijama ojačani su ili gdje je bilo potrebno, uvedeni novi politički odjeli. Uz predstavljanje EU u trećim državama i međunarodnim organizacijama, Delegacije EU su, prema Ugovoru iz Lisabona, zadužene za:

¹² EEAS (2016), *About the European External Action Service (EEAS)*, pristupljeno 12.06.2018.
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-the-european-external-action-service-eeas_en_en

- razmjenu informacija i izvršavanje zajedničkih zadataka (Član 35. UEU);
- doprinos formuliranju i implementiranju zajedničkog pristupa (Član 32 UEU);
- osiguranje da se odluke koje definiraju pozicije EU i akcije poštuju i implementiraju (Član 35 UEU);
- doprinos u zaštiti građana EU na teritoriji trećih zemalja (Član 35. UEU);

Delegacije EU mogu dodatno da predstavljaju, pojašnjavaju i primjenjuju politike EU, analiziraju i izvještavaju o politikama i kretanjima u zemlji ili međunarodnoj organizaciji, kao i da vode pregovore u skladu s mandatom (Džananović 2018:115).

EU danas ima 141 delegaciju, uključujući delegacije u zemljama članicama, zemljama u procesu proširenja, trećim zemljama i pri međunarodnim organizacijama. Prema broju predstavništava, diplomatska mreža EU spada među najveće u svijetu.

Europska komisija

Europska komisija politički je neovisno izvršno tijelo EU. Jedina je odgovorna za izradu prijedloga za novo europsko zakonodavstvo. Provodi odluke Europskog parlamenta i Vijeća EU. Nadležnosti Europske komisije su da predlaže novo zakonodavstvo, upravlja politikama i dodjeljuje financijska sredstva EU, provodi zakonodavstvo EU i predstavlja EU na međunarodnoj razini u pregovorima o sklapanju međunarodnih sporazuma u ime EU. Na čelu Europske komisije se nalazi predsjednik koji je zadužen za političko vodstvo 28 povjerenika¹³ (po jedan iz svake države članice EU-a) i koji odlučuje ko je nadležan za određeno područje politike. Kolegij povjerenika sastoji se od predsjednika Komisije, sedam potpredsjednika, uključujući prvog potpredsjednika, i visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku te dvadeset povjerenika zaduženih za pojedine resore. Svakodnevni rad Komisije obavlja njezino osoblje (pravnici, ekonomisti itd.) te je on organizovan u odjele zvane Glavne uprave, od kojih je svaka nadležna za određeno područje politike. Kandidata za predsjednika Europske komisije predlažu nacionalni čelnici u Europskom vijeću uzimajući u obzir rezultate izbora za Europski parlament. Da bi bio izabran, potrebna mu je podrška većine zastupnika u Europskom parlamentu.

Uloga Europske komisije u vanjskoj politici je da doprinese definiranju, zaštiti, promoviranju i predstavljanju zajedničkih interesa u domenu vanjske akcije i vanjskih dimenzija unutarnjih politika. Kao što je ranije spomenuto, potpredsjednica Europske komisije je Visoka

¹³ Commissioner (eng)

predstavnicu za vanjsku i sigurnosnu politiku. EK u okvirima svojih nadležnosti, sudjeluje u svim fazama odlučivanja i ima ekskluzivno pravo pokretanja inicijative prema Vijeću i Europskom parlamentu. Komisija je vrlo bitan kreator tzv. „mekog prava“, neobvezujućih *communiqués*, deklaracija, mišljenja, preporuka i sličnih dokumenata na osnovu kojih uspijeva izraziti svoj stav i postaviti se kao akter.

Prema Članu 218. Ugovora o funkcioniranju EU, Komisija je tijelo koje u ime EU pregovara s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama uz saglasnost Vijeća. Komisija je i glavni implementator različitih sporazuma i na taj način se uključuje u vanjskopolitičke aspekte poput političkog dijaloga i uvjetovanja u domenu demokracije, ljudskih prava i sl. (Mirađčija 2018:122).

Generalni direktorati Komisije podijeljeni su u četiri grupe – politički direktorati, direktorati vanjskih odnosa, direktorati općih službi i direktorati internih službi. Oni koji su sadržajno najviše povezani sa vanjskom politikom EU su:

- Direktorat za trgovinu
- Direktorat za razvoj i saradnju -EuropeAid (DEVCO)
- Direktorat za susjedstvo i pregovore o proširenju
- Direktorat za humanitarnu pomoć i zaštitu civila (ECHO)
- Služba za vanjskopolitičke instrumente FPIS

Europski parlament

Europski parlament zakonodavno je tijelo EU. Sastav parlamenta se direktno bira od strane glasača u državama članicama EU svakih pet godina. Posljednji su izbori održani u maju 2014. a sljedeći će se održati od 23. do 26. maja 2019. Osnovne nadležnosti Parlamenta se odnose na zakonodavne aktivnosti, nadzor i budžet. U pogledu zakonodavstva, Europski parlament zajedno s Vijećem EU donosi propise EU na temelju prijedloga Europske komisije, donosi odluke o međunarodnim sporazumima, odluke o proširenjima, preispituje program rada Komisije i poziva Komisiju da predloži zakonodavne akte. Njegova nadzorna uloga se odnosi na nadzor svih institucija EU, odabir predsjednika Komisije i odobravanje Komisije kao tijela (može podnijeti prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, kojim se Komisija obvezuje da podnese ostavku). Također u nadležnosti Parlamenta je da razmatra prijave građana i pokreće istrage. Članovi Parlamenta raspravljaju o monetarnoj politici s Europskom centralnom bankom, postavljaju pitanja Komisiji i Vijeću i promatraju izbore.

Posebno je važno da Parlament odobrava izvršenje budžeta EU, odnosno da zajedno s Vijećem odlučuje o budžetu EU i odobrava dugoročni proračun EU (višegodišnji finansijski okvir).

Ovaj rad se ne bavi detaljima funkcionisanja Europskog parlamenta nego ga sagledava u kontekstu njegove važnosti za kreiranje i provedbu vanjske politike EU. Vanjskopolitičko djelovanje EP posebno je ograničeno u pitanjima koja spadaju pod okrilje zajedničke vanjske i sigurnosne politike, i u tom domenu EP ima isključivo konsultativnu tj. savjetodavnu ulogu. Visoka predstavnica ima obavezu da se redovno konsultira s EP o glavnim aspektima zajedničke vanjske i sigurnosne politike, da informira o tokovima i aktuelnostima, te da osigura da su mišljenja EP uzeta u obzir. Glavna organizaciona tijela EP zadužena za vanjsku politiku su: Komitet za vanjske poslove (AFET), te njegovi potkomiteti za ljudska prava (DROI), sigurnost i odbranu (SEDE), Komitet za razvoj (DEVE) i Komitet za stalnu trgovinu (INTA). Uloga Komiteta za budžet i Komiteta za budžetsku kontrolu blisko je povezana s budžetskim ovlastima EP. Europski parlament objavljuje samoinicirane izvještaje i rezolucije i daje svoje mišljenje o vanjskopolitičkim pitanjima, nastojeći stvoriti dodatni utjecaj, iako uspjeh takvih napora ostaje upitan (Chelotti 2016:19, Džananović 2018:131).

Europski parlament ima pravo ulaganja veta na sporazume o asocijaciji i saradnji sa trećim zemljama ali se to rijetko dešava prije svega jer nije u duhu Europske unije koji poziva na kompromise i dijalog. S obzirom da Europski parlament ne sudjeluje u pregovorima, ne utiče na sadržaj niti na pregovaračku poziciju Komisije, veto je ograničavajućeg karaktera i kao takav nepopularan alat Parlamenta.

Europski sud pravde

Prema Članu 19. UEU, Europski sud pravde je zadužen za davanje tumačenja i osiguravanja primjene (komunitarnog) prava. Radi se o jednoj od najstarijih institucija EU sa najvažnijom pozicijom u njenoj institucionalnoj strukturi. Njegovo djelovanje i učinkovitost od uspostavljanja 1951. godine, dovele su toga da se smatra "najučinkovitijim supranacionalnim sudskim tijelom na svijetu" (Sweet 2004:1, Džananović 2018:134) premda je vrlo često optuživan za donošenje političkih odluka u korist EU integracija, a na štetu članica (Bache 2016:305, Džananović 2018:134).

Sud Europske unije tumači pravo EU kako bi se osigurala njegova ujednačena primjena u svim državama članicama EU, te rješava pravne sporove između nacionalnih vlada i institucija EU-a.

Član 24. UEU eksplicitno navodi da Sud „neće imati nikakvu jurisdikciju nad pitanjima u domenu ZVSP-a i ZSOP-a“. Sud, tako, nema mogućnost da propituje legalnost aktivnosti u kontekstu ZVSP-a, ne može pratiti da li države članice ispunjavaju svoje obaveze u domenu ZVSP-a, da li slijede aktivnosti EU, kao ni da li se na tom planu suzdržavaju od aktivnosti koje su suprotne interesima EU.

4. Aktuelni izazovi u djelovanju i daljem razvoju vanjske politike Europske unije

Struktura i proces donošenja odluka u pogledu vanjske politike EU se odvija na više razina i više pravaca što značajno utiče na dinamiku i efikasnost procesa. Vanjskopolitičke odluke koje se donose često se smatraju kompromisnim rješenjima, koja zadovoljavaju sve aktere vanjske politike. S druge strane, takve odluke nisu nužno i optimalno rješenje. Ponekad je najveći izazov da zemlja članica izrazi spremnost da svoju vanjsku i sigurnosnu politiku prepusti EU nivou. (Džananović 2018:137)

Čini se da vanjska politika Europske unije ostaje slaba i nerazvijena u usporedbi s ostalim aspektima njenog djelovanja. Iako su reforme Lisabonskog ugovora u određenoj mjeri ojačale kapacitete Unije, njezin ukupni međunarodni položaj oslabio je u periodu od potpisivanja sporazuma. EU je imala poteškoća prilagoditi se višepolarnom svijetu u kojem se u sve većoj mjeri vlada politikom moći. Međutim, izgleda da postoje i dublji strukturni razlozi za nemogućnost EU da odgovori na primjetno pogoršanje sigurnosnog okruženja. Osnovna pravila procesa donošenja odluka su najozbiljnije ograničenje. Države članice odlučuju o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici jednoglasno i vode paralelno vlastitu nacionalnu politiku. Ta ograničenja dovode raznolikosti interesa, nedovoljne solidarnosti i fragmentiranog i slabog vodstva.

Referendum u Ujedinjenom Kraljevstvu i aktuelni proces Brexita posve sigurno predstavljaju izazove za kreatore vanjske politike EU. Sve glasnjiji protivnici nastoje dovesti u pitanje univerzalne vrijednosti Europske unije, dok javnost očekuje jasne argumente koji su dovoljno motivirajući ne samo za ostanak u zajednici nego i za njenu dalju izgradnju.

U svijetlu najnovijih dešavanja, aktivnosti Visoke predstavnice za vanjsku politiku i sigurnost, kao i drugih aktera vanjske politike ne gube na intenzitetu i kvalitetu. U posljednje vrijeme intenzivira se dijalog o integraciji zemalja Zapadnog Balkana, što je najviše naglašeno usvajanjem Strategije za Zapadni Balkan u februaru 2018. Strategija pod nazivom za „Vjerodostojnu perspektivu proširenja i pojačanu suradnju EU sa zapadnim Balkanom” potvrđuje europsku budućnost regije kao i geostrateško ulaganje u stabilnu, jaku i ujedinjenu Europu koja se temelji na zajedničkim vrijednostima¹⁴.

¹⁴ Europska komisija (2018), *Strategija za Zapadni balkan*, pristupljeno 01.10.2018.
https://ec.europa.eu/croatia/news/eu_sets_out_new_flagship_initiatives_and_support_for_the_reform_driven_region_hr

DRUGI DIO

FUNKCIJA SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA EU U REALIZACIJI VANJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

1. Uvodna razmatranja

Od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine, nesumnjiva je činjenica da je vanjska politika Europske unije doprinijela ubrzanom i globalno prepoznatljivom razvoju. Dan 1. novembar 1993. godine smatra se zvaničnim datumom konfigurisanja Europske unije i predstavlja simbol novog početka, uspostavljanja i produblivanja veza unutar političke i ekonomske unije u Europi. Ugovorom iz Maastrichta uspostavljena je „vanjska politika“ Europske unije u okviru drugog stuba njenog organizacijskog ustrojstva, koji je činila međudržavna saradnja između članica u oblasti Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (Common Foreign and Security Policy - CFSP). Međutim, vanjska politika EU bila je, u tom momentu, uspostavljena samo „na papiru“, s obzirom na činjenicu da Ugovor iz Maastrichta nije osigurao potrebne instrumente za ostvarenje strateških ciljeva i/ili intervencije u konfliktima koji su prijetili stabilnosti kontinenta. Očigledan primjer je neuspjeh djelovanja Europske unije u zaustavljanju ratova koji su uslijedili nakon raspada Jugoslavije. Sredinom 90-tih godina, kada je već bilo evidentno da je Europska unija pala na testu vanjske politike na sopstvenom pragu, imenovani su prvi Specijalni predstavnici EU i kriznim zonama centralne Afrike i Bliskog istoka. Time je započeo period primjene i razvoja ovog bitnog instrumenta u provođenju vanjske politike Europske unije.

Ugovorom iz Nice 2001. godine inicirano je stvaranje Europskog ustava kao sljedeće tačke u razvoju Europske unije. Ugovor o ustavu za Europu, koji je finaliziran 2004. godine, predviđao je, između ostalih promjena, i uvođenje funkcije ministra vanjskih poslova EU. S obzirom na to da Europski ustav nije prošao na nacionalnim referendumima u toku 2005. godine, nastao je novi, revidiran, tzv. Reformski ugovor, pročišćen od ustavne terminologije – Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu početkom decembra 2009. godine. Kreirajući poziciju Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i potpredsjednika Komisije EU, i osnivajući Europsku službu vanjskih poslova, Ugovor iz Lisabona je značajno promijenio vođenje vanjske politike EU. S obzirom na kreiranje navedenih institucija uz unaprjeđenje Delegacija EU u više političke entitete sa većim

političkim mandatima, mnogi posmatrači su smatrali da će institucija „Specijalnog predstavnika EU“ vremenom biti uklonjena. Specijalne predstavnike EU imenuje Vijeće za vanjske poslove i njihova sredstva ne dolaze iz budžeta Europske službe vanjskih poslova. Iako padaju pod odgovornost Visokog predstavnika, specijalni predstavnici EU nisu dio formalne hijerarhije Europske službe vanjskih poslova i smatraju se „slobodnim elektronima“¹⁵ u sistemu vanjske politike EU (Tolksdorf:2012).

2. Razvoj koncepta Specijalnog predstavnika EU

Uspostavljanje koncepta Specijalnog predstavnika EU kao instrumenta njene vanjske politike nije bio jednostavan proces, niti je dvodecenijski razvoj uloge i značaja Specijalnih predstavnika EU bio pravolinijski put. Stoga razvoj koncepta možemo promatrati kroz nekoliko faza¹⁶:

2.1 uspostavljanje,

2.2 formaliziranje,

2.3 razvoj, i

2.4 dublja integracija u Vanjsku politiku EU i dalje jačanje uloge Specijalnih predstavnika,

koje su elaborirane u narednim pod-poglavljima.

2.1. Uspostavljanje koncepta Specijalnog predstavnika EU (1996. – 1999.)

Temeljen na odredbama Ugovora iz Maastrichta 1993. godine, te konkretiziran prvim misijama koje su s djelovanjem počele 1996. godine, koncept Specijalnog predstavnika EU uspostavljen je godinama prije ključnih institucija i instrumenata Zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije - kao što su pozicija Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.

U namjeri da odgovori na rastuću krizu na afričkom kontinentu, a pod katalizatorskim utjecajem ratnih dešavanja na Zapadnom Balkanu, Europska unija je u martu 1996. donijela

¹⁵ Tolksdorf (2016) *The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system: A renaissance?*. Institute for European Studies. Brussels, 2012. Pristupljeno 24.02.2018.
http://www.ies.be/files/2012-02%20PB_0.pdf

¹⁶ Temeljeno (uz dodatna proširenja) na klasifikaciji predstavljenoj u publikaciji: Adebahr, 2009. str. 22.

odluku o imenovanju svog prvog specijalnog izaslanika, i to za područje Velikih jezera¹⁷ u Africi. Na prijedlog tadašnjeg Komesara za razvoj, Europsko vijeće, koje čine čelnici država članica EU, donosi odluku temeljenu na Članu J.8.5 Sporazuma iz Maastrichta. Ovaj član sadrži pravnu osnovu za imenovanje specijalnog izaslanika EU, s poveznicom na dvije dužnosti tada novoosnovanog Političkog odbora (Political Committee – PoCo), i to:

- nadzor nad međunarodnom situacijom, i
- doprinos u definisanju politika.

Europska komisija i Parlament nisu postavili pitanje legitimnosti ove odluke¹⁸, te je bivši Specijalni predstavnik UN-a za Mozambik, Italijan Aldo Ajello, postao prvi EU specijalni izaslanik (EU Special Envoy)¹⁹ za područje Velikih jezera.

Navedenom odlukom mandat novog EU izaslanika postavljen je dosta jednostavno i široko, s naznakom da zastupnik „može davati preporuke Vijeću o mjerama koje bi Unija mogla poduzeti kako bi ispunila svoje ciljeve u regiji“. S druge strane, zemlje članice EU nisu imale iskustva sa ovim novim instrumentom u provođenju vanjske politike Europske unije, te je i ova činjenica izravno uticala na odluku Vijeća da mandat Specijalnog izaslanika postavi dosta neodređeno: da podrži tekuće napore međunarodnih i afričkih učesnika u rješavanju krize, da uspostavi i održi bliske kontakte sa svim stranama, te da pomogne u pripremama za mirovnu konferenciju. Glavna politička funkcija prvog EU specijalnog izaslanika nije sadržana u opisu mandata. S obzirom da EU nije imala definisanu strategiju prema regionu Velikih jezera, od posebne važnosti su bili napori Specijalnog izaslanika u smanjivanju razlika između različitih pristupa zemalja članica EU po pitanju krize u ovom dijelu Afrike u kojem su velike kolonijalne sile, poput Francuske, Velike Britanije i Belgije, imale posebne, često divergentne interese (Adebahr:2009)²⁰.

U septembru iste godine Europsko vijeće donosi odluku o imenovanju svog drugog Specijalnog izaslanika, ovaj put za područje Bliskog Istoka, tj. za Mirovni proces na Bliskom istoku (Middle East Peace Process – MEPP)²¹. Na ovu dužnost imenovan je Maguel Angel

¹⁷ Region Velikih jezera nalazi se u ekvatorskoj istočnoj Africi, obuhvata u cijelosti države Ugandu, Ruandu i Burundi, te dijelove DR Kongo, Tanzanije i Kenije.

¹⁸ Council of the European Union (1996), *Joint Action 96/250/CFSP*. Pristupljeno 02.03.2018
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996E0250&from=EN>

¹⁹ Europska Unija, EEAS (2009), *Aldo Ajello was appointed EU Special Envoy for the African Great Lakes*, pristupljeno 05.01. 2018.
http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/former-special-representatives/pdf/aldo_ajello.pdf

²⁰ Adebahr (2009). *Learning and Change in European Foreign Policy: The Case of the EU Special Representatives*. DGAP - Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2009. str. 25

²¹ Council of the European Union (1996) *Joint Action 96/403/CFSP*, pristupljeno 03.03.2018,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995D0403&from=EN>

Moranonos koji je prethodno obavljao funkciju ambasadora Kraljevine Španije u Izraelu. S obzirom da su šefovi država članica još 1993. godine definisali Mirovni proces na Bliskom istoku kao jedan od pet prioriteta (jedan od njih je i bivša Jugoslavija) Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, imenovanje Specijalnog izaslanika kojim bi se ojačala prisutnost EU u navedenom procesu činilo se kao logičan korak. Bitan motiv za imenovanje specijalnog izaslanika za Mirovni proces na Bliskom istoku svakako je ostvarivanje političkog učešća Europske unije proporcionalno njenoj ekonomskog podršci na navedenom području (Soetendorp:2002)²².

Događaji koji su uslijedili na teritoriji tadašnje Federalne Republike Jugoslavije 1998. i 1999. godine promijenili su glavni fokus aktivnosti Europske unije sa Bliskog Istoka i Afrike na Balkan. S obzirom na neuspjeh Europske unije u konfliktima u bivšoj Jugoslaviji, nije bilo iznenađujuće što je EU odredila četiri specijalna izaslanstva za ovo područje sa manje od 20 miliona stanovnika. Specijalni predstavnici EU koji su bili postavljeni za region Balkana u periodu 1998-1999 bili su:

- Felipe Gonzalez, EUSR za SR Jugoslaviju,
- Wolfgang Petrisch, EUSR za Kosovo*,
- Panagiotis Roumeliotis, EUSR za proces stabilizacije na Balkanu, i
- Bodo Hombach, EUSR i Specijalni koodinator za Pakt stabilnosti.

Pakt stabilnosti za jugoistočnu Europu je uspostavljen odlukom Vijeća Europske unije (Council Joint Action 1999/523/CFSP) u cilju prevazilaženja situacije i generalnog oporavka na Zapadnom Balkanu. Djelovao je kao koalicija više od 40 država, organizacija i interesnih grupa. U februaru 2008. godine Pakt je transformiran u Regionalni centar za saradnju (RCC)²³ koji i danas aktivno djeluje u regiji Balkana.

²² “Velika finansijska podrška Palensincima na Zapadnoj obali i u Gazi stvorila je pritisak za dublje uključenje EU u mirovni process” *Soetendorp 2002, str. 289.*

²³ Regional Cooperation council (2018), About us pristupljeno 01.06.2018.
<https://www.rcc.int/pages/2/about-us>

2.2. Formaliziranje koncepta Specijalnog predstavnika EU (1999. – 2001.)

Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine definiše se dalje proširenje nadležnosti EU. Između ostalog, uvedena i nova funkcija Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (High Representative for Common Foreign and Security Policy). Specijalni predstavnici EU bili su na raspolaganju Savjetu ministara EU od 1996. godine, da bi od 1999. godine postali odgovornost upravo Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, odnosno Javieru Solane u tom periodu. Formaliziranje pozicije EUSR i uvođenje pozicije Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Europskoj uniji donosi veću vidljivost i priznanje njene značajnije uloge medijatora u međunarodnim krizama.

Formaliziranje koncepta Specijalnih predstavnika koje se desilo u ovom periodu ogleda se i ozvaničenju naziva „Specijalni predstavnik Europske unije (EUSR)“, nakon što su se u godinama koje su prethodile, na nekonzistentan način, koristila dva termina: Specijalni izaslanik i Specijalni predstavnik.

Period u kojem su specijalni predstavnici EU djelovali relativno samostalno, što je posebno bila karakteristika rada dva prva izaslanika za područje Velikih jezera i Bliskog Istoka, završava se 2003. godine, usvajanjem smjernica Vijeća Europske unije za procedure imenovanja Specijalnih predstavnika uz jasan hijerarhijski odnos između Visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku s jedne strane i Specijalnih predstavnika s druge²⁴.

Prije nego što su mehanizmi za imenovanje i djelovanje Specijalnih predstavnika EU uspostavljeni, nova kriza na prostoru Balkana, prouzrokovana nasilnim događajima²⁵ u Makedoniji²⁶ u proljeće 2001. godine, stavila je na test nove instrumente Vanjske politike EU. Kako bi bila predstavljena u pregovorima kao odgovor na novonastalu krizu, EU donosi ad hoc odluku o imenovanju ambasadora Velike Britanije u Skoplju za Solaninog predstavnika na terenu. Međutim, već u junu 2001. François Léotard, bivši francuski ministar odbrane,

²⁴ Vijeće Europske unije (2003); *EU Special Representatives: Guidelines on appointment, mandate and financing COMMON GUIDELINES*, pristupljeno 03.05.2018.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013833%202003%20INIT>

²⁵ Sukob je započeo gerilskom aktivnošću albanske separatističke grupe u pograničnom području prema Kosovu.

²⁶ Država je u zvanično prepoznata od strane EU kao Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija.

imenovan je Specijalnim predstavnikom Europske unije u Makedoniji, sa jasnim zadatkom da prati stanje na terenu i aktivno podrži politički dijalog. Léotard je odigrao značajnu ulogu u zajedničkoj političkoj akciji predvođenoj od strane Europske unije, Sjedinjenih Američkih Država i NATO predstavnika koja je rezultirala Ohridskim mirovnim sporazumom. Aktivnosti EU u Makedoniji u 2001. godini smatraju se uspješnim primjerom upravljanja krizom i prevencije eskalacije sukoba, temeljenim na lekcijama naučenim u Bosni i Hercegovini i Kosovu.

Godina 2001. bit će zapamćena i po terorističkim napadima 11. septembra, nakon kojih je uslijedila akcija vojske SAD-a na području Afganistana. U decembru iste godine, njemački diplomata Klaus-Peter Klaiber, bivši pomoćnik Generalnog sekretara NATO saveza, imenovan je Specijalnim predstavnikom EU za Afganistan, sa zadatkom da pruži podršku uspostavljanju stabilne i legitimne multietničke vlade, u direktnoj relaciji sa političkim naporima u okviru procesa koji je predvodio UN²⁷. S obzirom da su SAD vodile sve vojne poslove, to je bilo od velike važnosti za EU da bude adekvatno predstavljena među međunarodnim organizacijama uključenim u proces administrativnog ustroja i obnove države (Rogelsberger 2002, 233). Bitan instrument u provođenju vanjske politike Europske unije na području Afganistana upravo je EUSR.

Od četiri mandata Specijalnih predstavnika EU na području Balkana ovom periodu, jedino se mandat Petritscha na Kosovu može smatrati uspješnim, posebno u mirovnom procesu koji je postavio Europsku uniju u ravan sa SAD i Rusijom, npr. u Rambouillet konferenciji koja je rezultirala mirovnim sporazumom (Jaanson:2008).

2.3. Razvoj koncepta Specijalnih predstavnika EU (2002. – 2005.)

U periodu od tri godine, od 2002. do 2005., EU je imenovala dvostruko više specijalnih predstavnika i ujedno proširila geografsko polje utjecaja. Specijalni predstavnici su imenovani u Bosni i Hercegovini, području Južnog Kavkaza, Centralne Azije, Sudana i Moldavije. Nakon preispitivanja vlastite uloge u sporu koji su SAD-e imale sa Irakom, dijalog o potrebi i mogućnostima uključivanja u rješavanje krize, konsenzusom svih članica EU, kreirana je Europska sigurnosna strategija. Nakon opsežnih konsultacija, Europsko vijeće je usvojilo

²⁷ Službeni glasnik Europske unije (2001), *COUNCIL JOINT ACTION of 10 December 2001 concerning the appointment of the Special Representative of the European Union*, pristupljeno 03.04. 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0875&from=en>

Strategiju u decembru 2003. Ovo je bio prvi slučaj da su se zemlje članice složile u procjeni situacije u pogledu sigurnosti i donijele ovakvu odluku.

Europska sigurnosna strategija (ESS) daje konceptualni okvir Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP), uključujući ono što će kasnije postati Zajednička sigurnosna i obrambena politika (JSPS). Pod nazivom "Sigurna Europa u boljem svijetu", ESS analizira i definira prvi put sigurnosno okruženje EU-a, identificirajući ključne izazove i eventualne političke implikacije za EU²⁸.

U kasnijim pregovorima, Europska unija je uspjela postići dogovor sa sjeverno-atlantskim savezom osiguravajući Uniji pristup NATO resursima u slučaju kriza (Berlin Plus Sporazum (Gnesotto:2004b). Upravo ovaj korak je omogućio Europskoj uniji da preuzme vodeću ulogu u misijama koje su prethodno vođene od strane NATO-a: prvo u Makadoniji a zatim i u BiH. (Hansen:2006). Dalji razvoj operacija u sklopu Europske sigurnosne i obrambene politike doveo je to imenovanja novih specijalnih predstavnika. U očekivanju imenovanja EU policijske misije u BiH, tadašnji Visoki predstavnik međunarodne zajednice, "čuvar" Dejtonskog mirovnog sporazuma, postaje i Specijalni predstavnik EU. Djelovanje prvog Specijalnog predstavnika Lorda Ashdowna i njegova "dvostruka uloga" su detaljnije pojašnjeni u narednom poglavlju. Ovdje ćemo samo primijetiti da je ovo jedinstven moment kada se "čvrsta ruka" visokog predstavnika međunarodne zajednice ujedinila sa "mekom snagom" specijalnog predstavnika (Grevi:2007). Vremenom će se pokazati da ova "dvostruka uloga" nije održiva zbog same prirode djelovanja te da je objedinjavanje uloge specijalnog predstavnika sa ulogom šefa Delegacije Europske unije daleko logičnije i svrsishodnije rješenje.

Osim Bosne i Hercegovine, u ovom periodu Europska unija imenuje novog specijalnog predstavnika za područje Južnog Kavkaza, finskog diplomatu Heikki Talvitie, sa ciljem rješavanje konflikta između Azerbejdžana, Armenije i Nagorno-Karabakh (Vijeće EU:2003/496/CFSP). Na ovaj način je Europska unija potvrdila vlastitu "opredijeljenost da igra aktivnu političku ulogu na Južnom Kavkazu" (Vijeće EU: 2003/496/CFSP i Lynch 2003). S obzirom da Europska unija nije u tom trenutku imala jasnu politiku prema ovom regionu, opredijelila se za imenovanje specijalnog predstavnika putem kojeg je dobijala redovne izvještaje i shodno tome prilagođavala vlastite političke poteze (Lynch:2003). Kao i u slučaju

²⁸ European Union (2003), *European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World*, pristupljeno 23.03.2018.

<https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>

afričkih Velikih jezera, specijalni predstavnik za region Južnog Kavkaza je uspostavljen zbog nepostojanja jasne politike prema ovom području i potrebe Vijeća da istu uspostavi.

Specijalni predstavnik Talvitie je započeo svoju misiju neposredno prije događaja u Gruziji u novembru 2003. godine. "Roza revolucija" kojom je svrgnut dotadašnji predsjednik Eduard Shevardnadze i putem demokratskih izbora u januaru 2004 postavljen Mikhail Saakashvili, doveli su do jačanja pro-zapadne politike demokratizacije društva i ekonomske liberalizacije. Europska unija je podržala ovaj proces kreiranjem nove politike za europsko susjedstvo (European Neighbourhood Policy - ENP). Ova politika se odnosi na zemlje koje graniče sa Europskom unijom ali nemaju perspektivu članstva²⁹ (za razliku od zemalja Zapadnog Balkana). Ovom politikom se između ostalog omogućava imenovanje specijalnih predstavnika i osigurava globalni utjecaj Europske unije.

Tokom 2005. godine, imenovana su još tri specijalna predstavnika za područje Centralne Azije, Sudana i Moldavije.

Nakon dramatičnih događanja na području Kirgistana i Uzbekistana 2005. godine, imenovan je specijalni predstavnik za područje Centralne Azije, Slovak Jan Kubiš (Vijeće EU: 2005/588/CSFP). Prema mišljenju analitičara odluka je uslijedila kao reakcija, a ne kao namjera kreiranja vanjske politike EU prema ovom regionu (International Crisis Group:2006). S druge strane, EU je tvrdila da je nedostatak pravovremenog djelovanja upravo posljedica nedostatka informacija o događanjima na ovom području (European Council:2007). U tom trenutku, kada su Rusija, Kina i SAD već imale dugu historiju saradnje s ovim energetski bogatim područjem, mnoge članice Europske unije nisu imale ni svoje ambasade (Grevi:2007). Uloga specijalnog predstavnika EU stoga nije bila samo da prikuplja informacije, nego da bude više "generator ideja" i "promišljač strateškog djelovanja" i onaj koji će posve sigurno moći doprinijeti kreiranju EU strategije za Centralnu Aziju (Matveeva:2006).

U Moldaviji, EUSR je uspostavljen 2005. godine u cilju poticanja regionalnog razvoja. Nakon "narandžaste revolucije" 2004. godine u Ukrajini, obje zemlje su se jasno odredile i podržale svoj pro-zapadno orijentiran razvoj, a svoje opredjeljenje su potvrdile usvajanjem bilateralnih akcionih planova sa Europskom unijom - shodno okviru Evropske politike za susjedstvo. U skladu sa Europskom sigurnosnom politikom ovo je podrazumijevalo odobravanje

²⁹ ENP zemlje: Armenija, Azerbejdžan, Ukrajina, Moldavija, Gruzija, Izrael i teritorija Palestine.

intenzivnijeg djelovanja EU na području Pridnjestrovlja i prihvatanje upliva u rješavanje konflikta (Vijeće EU:2006a/46). Nizozemski diplomata Adriaan Jacobovits de Szeged je 2005. godine započeo misiju specijalnog predstavnika EU sa jasnim zadatkom da osigura doprinos Unije u rješavanju konflikta u Pridnjestrovlju i pruži "asistenciju u formulaciji nove strategije za razvoj Moldavije i regiona". S obzirom da je Moldavija već bila dio EU politike za susjedstvo, Jacobovits je vrlo brzo počeo da saraduje sa svojim kolegama u novouspostaljenoj Delegaciji Europske komisije u Chisinau. U ovoj ulozi, Jacobovits je direktno doprinio realizaciji potpisanog bilateralnog sporazuma. Krajem 2005. godine, uspostavlja se policijska misija za zaštitu granica (EU Border Assistance Mission- EUBAM) čiji je prevashodni zadatak očuvanje granica od posljedica konflikta u regiji Pridnjestrovlja (Vijeće EU:2006a). Uloga specijalnog predstavnika Jacobovitsa je bila političko-savjetodavna (Grevi:2007) i vrlo podsjeća na mandat EUSR-a u BIH. I ovdje se uloga specijalnog predstavnika opisuje sintagmom "dvostruka uloga" (engl. "double-hatted").

Deset godina nakon imenovanja prvog specijalnog predstavnika EU za područje Velikih jezera u Africi, 2005. godine, Finac Pekka Haavisto preuzima uloga EUSR u cilju jačanja uloge Unije u Sudanu. Djelovanje Haavisto kao EUSR je bio usmjereno na očuvanje mira u Sudanu i rješavanje konflikta u Darfuru. EU je proces pomogla angažiranjem policijskih snaga u sklopu AMIS II misije gdje je EUSR ponovno imao ulogu u komandnom lancu kao politički savjetnik za operacije (Grevi:2007).

Na području Bliskog Istoka, dva su specijalna predstavnika EU imala značajnu ulogu. Marations je u ulozi EUSR-a nakon niza bilateralnih sastanaka, uspio osigurati "mapu puta" u oktobru 2002. godine. Dokument je postavio osnove za uspostavu mira u regionu i jasno je nosio "pečat EU" (Asseburg: 2003). Drugi po redu EUSR, belgijski diplomata Marc Otte, bio je angažiran u provedbi policijske misije EUBAM koja je imala za cilj uspostavu sistema za monitoring područja granice između Gaze i Egipta. Izrael je za vrijeme djelovanja EUBAM-a prihvatio Europsku uniju kao partnera u provedbi policijske misije i na taj način obezbijedio Uniji snažnu reputaciju utjecajne institucije na međunarodnom planu (Neugart:2006).

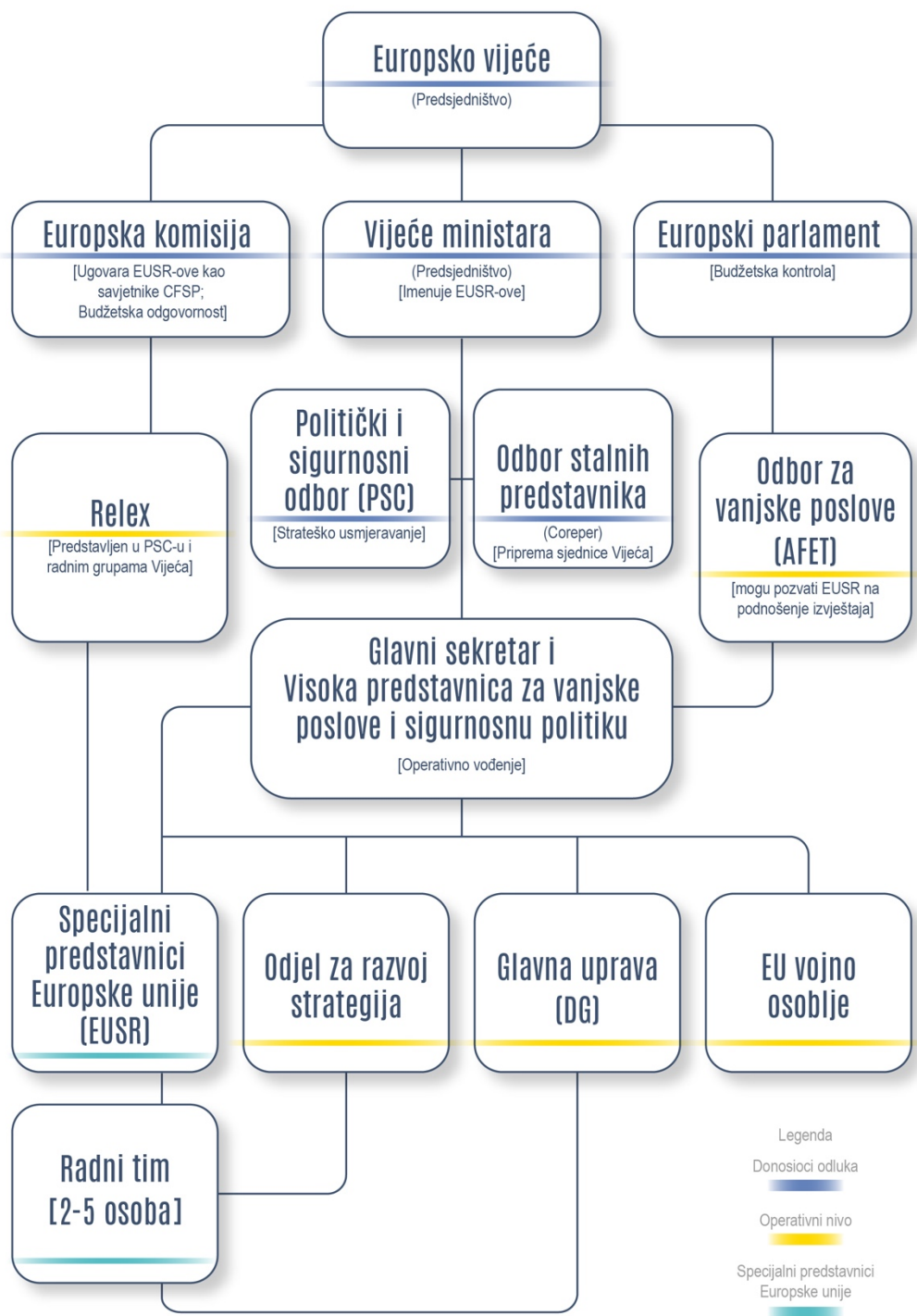
U Afganistanu, španac Francese Vendrell je od juna 2002. radio na jačanju uloge Europske unije u rekonstrukciji države. Svojim djelovanjem iz Kabula, omogućio je vidljivost Unije u izgradnji novog ustava Afganistana i u provedbi slobodnih demokratskih izbora 2004. godine (Grevi:2007).

U trogodišnjem periodu razvoja EUSR-a u (2002-2005) evidentna je kompleksnost izazova i zadataka sa kojima su se suočavali. No posve je sigurno da je razvoj institucije EUSR-a bio posljedica nedostatka jasne politike EU prema područjima opterećenim konfliktima. EU je putem svojih EUSR-a dobijala ne samo informacije nego i kritička promišljanja o mogućnostima razvoja strateškog okvira sa saradnju.

2.4. Dublja integracija u Vanjsku politiku EU i dalje jačanje uloge Specijalnih predstavnika

Za konsolidaciju uloge i mandata specijalnih predstavnika EU bilo je potrebno vrijeme. Europska unija je učila iz razvoja uloge i mandata svih pojedinačnih specijalnih predstavnika koji su imenovani do 2006. godine. Tokom 2006. i 2007. godine počinje uspostavljanje novog sistema interne organizacije. Prema novim pravilima mandat EUSR-a je počinjao u martu, izvještaj o napretku bi se dostavljao do kraja juna, a izvještaj o mandatu krajem novembra kako bi se mogle donijeti odluke Vijeća najkasnije do kraja januara (Vijeće Europske unije 2006c). Mandat ureda je trajao četiri godine. U okviru Generalnog sekretarijata (DG-Directorate General) formirana je Jedinica za koordinaciju i predstavljen je priručnik za administrativne poslove kao i jednodnećni kurs za nove specijalne predstavnike i njihove uposlenike (Grevi: 2007). Usvojene su i druge mjere koje su za cilj imale institucionalnu i proceduralnu konsolidaciju EUSR, odnosno očekivalo se da EUSR bude "više fleksibilan" i sa više vremena za obavljanje svoje političke i diplomatske uloge, odnosno za izvještavanje i koordinaciju (Grevi:2007). Mjere su kreirane kako bi se olakšale administrativne procedure i kako bi se EUSR oslobodio operativnih odgovornosti u civilnoj misiji Europske sigurnosne i odbrambene politike.

U decembru 2007. šefovi vlada članica Europske unije su se složili oko potrebnih reformskih procesa. Ugovor iz Lisabona, koji je tada potpisan je reformski dokument čiji je cilj demokratizacija Unije, povećanje efikasnosti institucija i sistema odlučivanja, redefiniiranje vanjske politike, približavanje Unije njenim građanima te njeno osposobljavanje da odgovori na izazove globalizacije. Jedna od odredbi sporazuma se odnosila na uspostavu Europske službe vanjskih poslova (EEAS). Sporazumom, koji je stupio na snagu dvije godine kasnije, nije eksplicitno pojašnjena dalja uloga EUSR-a osim da postojeći specijalni predstavnici trebaju biti integrirani u EEAS. U Članu 30. ovog sporazuma se između ostalog navodi da bi "visoki predstavnici trebali imati potporu EEAS, te da poslove trebaju da izvršavati u saradnji sa diplomatskim predstavništvima zemalja članica EU".



Prikaz 2: Pozicija EUSR-ova u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU³⁰

³⁰ Izvor: Adebahr, 2009:61

Posebno je važno spomenuti da se konsolidacija uloge EUSR sada ogleda i u saradnji sa novouspostavljenom funkcijom Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku. Prva Visoka predstavnica, ranije spomenuta Catherine Ashton, objedinila je tri dotadašnje institucije/funkcije: 1) rotirajuće šestomjesečno predsjedništvo na čelu Vijeća u sazivu ministara vanjskih poslova, 2) povjerenika Europske komisije za vanjske poslove i 3) bivšu funkciju visokog predstavnika, koju je do tada obavljao Javier Solana. Kuriozitet nove funkcije je u tome da je visoka predstavnica istovremeno i članica Vijeća, odnosno predsjedavajuća na sastancima Vijeća ministara vanjskih poslova i povrh svega je i potpredsjednica Europske komisije. Uz to, ona je i na čelu nove europske diplomatske službe, za ustroj koje su pripreme započele već i prije stupanja Ugovora na snagu. U pogledu odnosa ove pozicije i specijalnog predstavnika Europske unije, treba naglasiti da Visoki predstavnik nakon Ugovora iz Lisabona ima pravo inicirati osnivanje specijalnih predstavnika EU i također predložiti osobu za to mjesto. Najčešće su to viši nacionalni diplomati ili bivši aktivni političari, iako su u proteklom periodu birani i dužnosnici EU. Vijeće EU imenuje EUSR-ove, koji izvještavaju putem Povjerenstva za politička i sigurnosna pitanja (PSC). Vijeće EU ima direktne veze sa s Visokim predstavnikom i EUSR-ovima i sastanci na ovom nivou su česti.

Istovremeno, Visoki predstavnik imenuje šefa delegacija Europske Unije koji su također dio EEAS struktura. Čelnici delegacija EU i EUSR-ovi izvještavaju Visokog predstavnika, a u nekim zemljama oni su objedinjeni u jednoj osobi, kao što je to slučaj u BiH. Treba imati u vidu da se djelovanje specijalnih predstavnika, troškovi EUSR misija i pridružene administrativne službe ne finansiraju iz istog budžeta kao Europske službe vanjskih poslova. Tačnije, administrativna i finansijska potpora se osiguravaju na ad-hoc osnovi i zavisno od slučaja (Peter Mateja:2012).

Lisabonski ugovor također donosi činjenicu da se "dvostruka uloga" specijalnog predstavnika sparuje sa ulogom šefa delegacije EU, a ne nekom drugom međunarodnim sporazumom određenom pozicijom u zemlji korisnici. U teoriji, "dvostruka uloga" bi trebala približiti različite instrumente vanjske politike EU u namjeri da se specijalnim predstavnicima EU omogući da utiču na prioritete podrške koje Europska komisija kreira.

3. Pozicija i misija specijalnih predstavnika EU u svijetu

Postavljanje prva dva specijalna predstavnika EU u 1996. godini predstavlja fundamentalnu promjenu u političkoj vidljivosti EU na međunarodnoj sceni. Savjet ministara EU je prvobitno postavljao specijalne predstavnike EU na osnovu zajedničkih akcija, da bi se Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. godine pozicije specijalnih predstavnika formalizovale članom J.8 (5): „Savjet može, kada god se učini potrebno, postaviti specijalnog predstavnika sa mandatom koji je u vezi sa posebnim političkim pitanjima.“³¹ Stvaranjem Europske službe za vanjske poslove, definirane Lisabonskim ugovorom, promijenili su se okvirni uvjeti za sve EUSR misije. Dok su nekada bili u mogućnosti da osiguraju svoje polje djelovanja neovisno, sada je koherentnost postao krovni slogan i imperativ za cijelu Europsku službu za vanjske poslove u koju se i misije specijalnih predstavnika EU trebaju integrirati. Trenutni Ugovor o EU, u svom članu 33, predviđa da Savjet ministara EU imenuje specijalne predstavnike EU na prijedlog Visoke predstavnice.³²

Specijalni predstavnici EU-a trenutno i dalje promiču politike i interese EU-a u problematičnim regijama i zemljama i igraju aktivnu ulogu u naporima za konsolidaciju mira, stabilnosti i vladavine zakona. Oni igraju važnu ulogu u razvoju jače i učinkovitije vanjske i sigurnosne politike EU (CFSP) i naporima Unije da postane učinkovitiji, koherentniji i sposobniji akter na svjetskoj sceni. Oni pružaju EU aktivnu političku prisutnost u ključnim zemljama i regijama, djelujući kao "glas" i "lice" Europske unije i njene politike.

U vrijeme zaključenja pisanja ovog rada (Septembar 2018), aktivno je osam specijalnih predstavnika EU. EUSR misije su trenutno određene za sljedeće države i regije: Bosna i Hercegovina, Kosovo, Centralna Azija, Afrički rog, Sahel i Južni Kavkaz i Gruzija, te EUSR za mirovni proces na Bliskom istoku.³³ Osmi specijalni predstavnik s aktivnim mandatom i trenutno jedini "tematski" EUSR je zadužen za pitanja ljudskih prava.

³¹ The European Union (1997) *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts (97/C 340/01)*. Official Journal of the European Communities. Brussels, 1997., pristupljeno 25.01.2018.

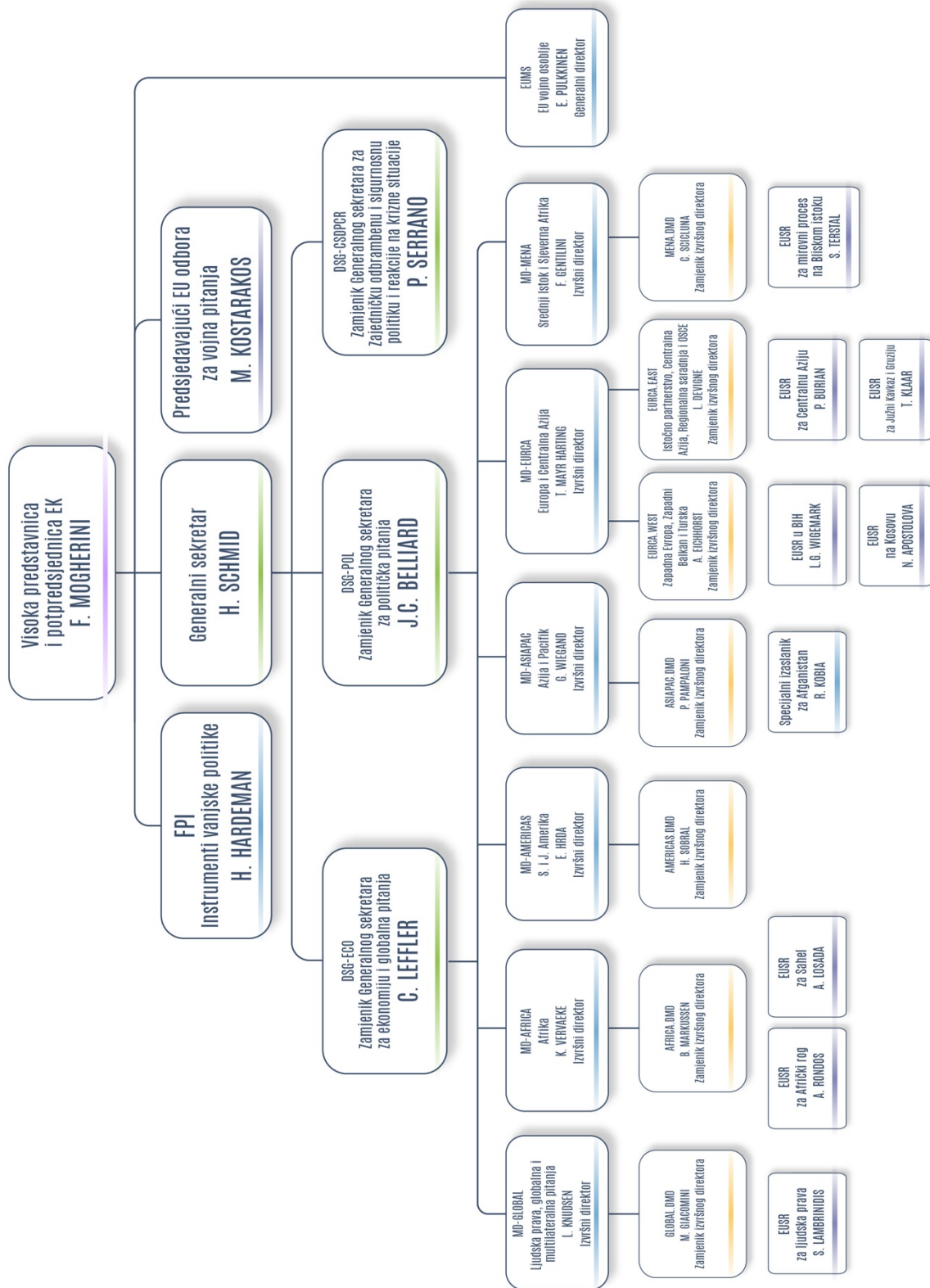
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>

³² The European Union (2009), *Consolidated Version of the Treaty on the European Union*. Official Journal of the European Union. Brussels, 2009. Pristupljeno 02.03.2018.

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

³³ The European Union (2003), *European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World*, pristupljeno 12.12.2017.

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives



Prikaz 3: EUSR-ovi u organigramu Europske služba za vanjsko djelovanje (EEAS)³⁴

³⁴ Izvor: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3602/organisation-chart-eeas_en (pristup stranici 5.10.2018.) s dodatkom Sussane Terstal, novoimenovane EUSR za mirovni proces na Bliskom istoku temeljem odluke Vijeća od 18.09.2018. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/09/18/middle-east-peace-process-eu-appoints-a-new-special-representative/> (pristup stranici 5.10.2018.)

EUSR u Bosni i Hercegovini

Lars Gunnar Wigemark imenovan je specijalnim predstavnikom EU u Bosni i Hercegovini 1. marta 2015. godine. Njegov mandat temelji se na sljedećim političkim ciljevima Unije u BiH: nastavak napretka u procesu stabilizacije i pridruživanja, s ciljem stabilne, održive, mirne, multietničke i ujedinjene BiH, koja mirno saraduje sa svojim susjedima i kreće se prema članstvu u Uniji. Wigemarkov mandat je produžen do 31. augusta 2019. (CEU:2018)

EUSR za centralnu Aziju

Peter Burian imenovan je za specijalnog predstavnika EU za centralnu Aziju 15. aprila 2015. godine. Njegovo imenovanje pokazuje nastavak suradnje Europske unije sa državama centralne Azije, osiguravajući snažnu prisutnost u ključnim pitanjima od zajedničkog interesa, uključujući vladavinu prava, sigurnost, energiju, vodu, obrazovanje i ljudska prava. Mandat je produžen do 29. februara 2020. (CEU:2018)

EUSR za Afrički rog

Alexander Rondos imenovan je specijalnim predstavnikom Europske unije za rog Afrike 1. januara 2012. Ovaj region obuhvata Somaliju, Etiopiju, Eritreju, Džibuti i Sudan. Mandat EUSR-a za Afrički rog temelji se na ciljevima Europske unije da doprinese regionalnim i međunarodnim naporima za postizanje trajnog mira, sigurnosti i razvoja u regiji³⁵. Mandat je produžen do 29. februara 2020. (CEU:2020)

EUSR za Kosovo

Nataliya Apostolova je 4. augusta 2016. imenovana za specijalnu predstavnicu Europske unije za Kosovo. Kako bi se postigli ciljevi politike EU, mandat uključuje pružanje savjeta i potpore EU u političkim procesima i unapređenje sveukupne političke koordinacije aktivnosti EU na Kosovu. Mandat je produžen do 29. februara 2020. (CEU:2018)

EUSR za mirovni proces na Bliskom istoku

Do juna 2018. godine EUSR za mirovni proces na Bliskom istoku bio je iskusni diplomata Fernando Gentilini, koji je odlukom³⁶ Visoke predstavnika F. Mogherini imenovan novim izvršnim direktorom EEAS-a za područje Bliskog istoka i sjeverne Afrike. Odlukom

³⁵ Afrički rog je poluotok u Istočnoj Africi koji strši u Arapsko more i leži duž južne strane Adenskog zaljeva. On je najistočniji dio afričkog kontinenta, a ime je dobio zbog sličnosti s rogom nosoroga.

³⁶ EEAS (2018), *Federica Mogherini announces senior appointments in the EEAS*, pristupljeno 02.10.2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/42237/federica-mogherini-announces-senior-appointments-eeas_en

donesenom 18. septembra 2018. Vijeće EU je imenovalo Susannu Terstal za specijalnu predstavnicu EU za mirovni proces na Bliskom istoku. Mandat Terstal kao specijalne predstavnice je doprinijeti akcijama i inicijativama koje dovode do konačnog rješavanja izraelsko-palestinskog sukoba. U tom cilju, specijalna predstavnica će održavati bliske kontakte sa svim stranama mirovnog procesa, političkim akterima, drugim zemljama, kao i UN-om i drugim međunarodnim organizacijama, kako bi surađivala s njima na jačanju mirovnog procesa (uključujući članove Kvarteta³⁷, arapske države i relevantna regionalna tijela). Aktuelni mandat će joj trajati do 29. februara 2020. godine.

EUSR za Sahel³⁸

Angel Losada imenovan je za EUSR za Sahel 1. novembra 2015. Njegov mandat je da osigura doprinos EU regionalnim i međunarodnim naporima za trajni mir, sigurnost i razvoj u Sahelu. Također koordinira sveobuhvatni pristup EU regionalnoj krizi, na temelju Strategije EU za sigurnost i razvoj u Sahelu. Mandat je produžen do 29. februara 2020. (CEU:2018)

EUSR za Južni Kavkaz i Gruziju

Toivo Klaar imenovan je specijalnim predstavnikom EU za Južni Kavkaz i Gruziju 13. novembra 2017. godine. Njegov mandat temelji se na ciljevima politike Unije za Južni Kavkaz, u skladu s postojećim mehanizmima (uključujući OESS) kako bi se spriječili sukobi u regiji, pridonijelo mirnom rješavanju sukoba u regiji, uključujući krizu u Gruziji i sukob u Nagorno-Karabakh. On se također zalaže za promicanje povratka izbjeglica i interno raseljenih osoba te za potporu provedbe kvalitetnog rješenja u skladu s načelima međunarodnog prava. Dodatno, mandat uključuje angažiranje sa glavnim zainteresiranim akterima u regiji, poticanje i podršku daljnjoj suradnji između Armenije, Azerbajdžana i Gruzije i, prema potrebi, susjednih zemalja kako bi se poboljšala učinkovitost i vidljivost Unije u regiji. Mandat je produžen do 29. februara 2020. (CEU:2018)

EUSR za ljudska prava

Stavros Lambrinidis, imenovan je 25. jula 2012. godine kao specijalni predstavnik EU za ljudska prava. Njegov mandat je produžen do 2019. Godine, a uloga je povećati učinkovitost i vidljivost politike EU-a o ljudskim pravima. Ima širok i fleksibilan mandat koji mu daje sposobnost prilagodbe okolnostima, a usko surađuje s Europskom službom za vanjske

³⁷ "Kvartet" čine međunarodni i nadnacionalni subjekti uključeni u posredovanje izraelsko-palestinskog mirovnog procesa. Kvartet čine Ujedinjeni narodi, Sjedinjene Države, Europska unija i Rusija. Grupa je osnovana u Madridu 2002. godine, podsjećajući na Madridsku konferenciju iz 1991. godine, kao rezultat tadašnje eskalacije sukoba na Bliskom istoku.

³⁸ Sahel je granična zona u Africi između Sahare na sjeveru i plodnije regije Sudan na jugu.

poslove koja mu pruža punu potporu. G. Lambrinidis je prvi tematski specijalni predstavnik EU. Njegovo imenovanje je uslijedilo nakon usvajanja Strateškog okvira i Akcijskog plana EU o ljudskim pravima i demokraciji 25. jula 2012. godine.

4. Usporedba Specijalnog predstavnika EU s drugim međunarodnim predstavnicima

Mandat specijalnog predstavnika je moguće usporediti sa aktuelnim pozicijama UN visokih predstavnika kao i onih koji su imenovani od strane Sjedinjenih američkih država, odnosno njihovog predsjednika. Ne sagledavajući plejadu diplomatskih izaslanika kroz historiju, ovdje ćemo se osvrnuti samo na period poslije II Svjetskog rata. Upravo su specijalni predstavnici koje su Sjedinjene američke države imenovala u konfliktnim područjima i izaslanici Ujedinjenih nacija po karakteristikama slični, a po pojavljivanju u javnosti istovremeno toliko različiti od EUSR-a. Dok su jedni bili angažirani u ime unitarne države sa dominantnom ulogom u svjetskim odnosima, drugi su zastupali interese međunarodne organizacije sa globalnim članstvom. Prilikom usporedbe korisno je analizirati razloge za imenovanje, pravnu osnovu i mandate kao i relacije sa drugim institucijama.

Podsjetimo stoga na nekih ključnih činjenica koje se odnose na specijalnog predstavnika Europske unije. Osnovni razlozi za imenovanje EUSR-a su:

- osiguranje proporcionalnog i podjednako snažnog političkog predstavljanja EU u zemlji korisnici, koliko i uključenosti EU u ekonomiju te države,
- prikupljanje informacija o aktuelnom sukobu,
- omogućavanje utjecaja na inicijative medijacije konflikta od strane međunarodnih aktera, i
- razvoj politika za napredak zemlje ili regiona.

Pravna osnova za imenovanje EUSR leži u Zajedničkim akcijama (Joint actions), kako je definisano Članom 18(5) Sporazuma o Europskoj uniji: "Vijeće može, kad god se to učini potrebnim, imenovati specijalnog predstavnika sa mandatom koji je u relaciji sa posebnim političkim namjerama".³⁹ Zajedničke akcije su jedan od primarnih oblika izjašnjavanja putem kojih Unija nastoji dosegnuti ciljeve svoje Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. EUSR-ovi su u tom cilju instrument kojem Unija daje mandat u skladu sa vlastitim viđenjem razvoja

³⁹ The European Union (1992), *Treaty of European Union*, pristupljeno 14.11.2017.
https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

situacije u određenim konfliktnim područjima. EUSR na osnovu mandata predstavlja Uniju i postaje njeno "lice i glas" ali za razliku od delegacija europske unije, EUSR nema "ambasadu" iz koje će djelovati. Fokus djelovanja EUSR jeste usmjeren na sigurnosna pitanja i rješavanje konflikta. EUSR savjetuje i podržava sve strane u konfliktu kako bi pronašle rješenje i stabilizirale zemlju. Na tom putu, EUSR djeluje diplomatski, a na bazi prikupljenih informacija može razvijati posebne preporuke i politike za zemlju korisnicu. Poseban izazov na tom putu predstavlja formulacija stavova koji podjednako promoviraju mišljenje i namjere Europske komisije ali i svih zemalja članica posebno, zbog čega EUSR mora biti informisan o politikama i stavovima članica o određenoj državi (Grevi:2007)

Naposljetku, u pogledu saradnje sa institucijama, EUSR je prvobitno izvještavao direktno Vijeće koje ga je imenovalo. Na početku je to bila grupa od 12 diplomata koji su predstavljali zemlje članice EU. Danas, EUSR je primarno povezan sa Komitetom za politiku i sigurnost Visoke predstavnice EU (Political and Security Committee - PSC). EUSR može, na preporuku PSC ili Visoke predstavnice direktno izvještavati Vijeće. U osnovi EUSR redovno izvještava radne grupe Vijeća, i na taj način se osigurava da informacija dođe do stalnih misija zemalja članica EU u predmetnoj zemlji, odnosno do relevantnih jedinica Europske komisije. Na ovaj način, EUSR je usko povezan sa Vijećem, Komisijom i zemljama članicama Europske unije tokom svih faza svog djelovanja.

Što se tiče **specijalnih predstavnika Ujedinjenih nacija**, prije svega treba naglasiti da se značajno manji broj studija bavi njihovom ulogom i mandatom te da su informacije prilično ograničene. U svakom slučaju, ovi specijalni predstavnici se najčešće pojavljuju pod nazivom Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN (Special Representative of Secretary General - SRSR) bez obzira da li se radi o ličnim predstavnicima, izaslanicima ili savjetnicima.

Pravno uporište za imenovanje daje Vijeće sigurnosti ili sama institucija Generalnog sekretara. Vijeće sigurnost se poziva na Član 98 Povelje Ujedinjenih nacija na osnovu kojeg se najčešće imenuje Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN sa mandatom očuvanja mira na određenom području. Na osnovu člana 99, Povelje UN, Generalni sekretar može samoinicijativno predložiti svog ličnog izaslanika za misiju "oslikavanja realnog stanja", nerijetko iz razloga usmeravanja pažnje na određeni problem. SRSR-ovi mogu imati ulogu i mandat u upravljanju krizom, medijaciji ili jednostavno mogu prikupljati informacije. Ukoliko ih imenuje Vijeće sigurnosti, SRSR-ovi mogu voditi mirovne operacije u ime Generalnog sekretara UN-a. Interesantno je i da se za SRSR-ve zna reći da su "uši i oči"

Generalnog sekretara (Vance/Hamburger; 1997). U odnosu na spomenute uloge SRSG, koje su izložene javnosti, treba napomenuti da oni u okviru samog mehanizma UN-a djeluju na kreiranju međunarodnog konsenzusa oko razvoja politika, koji se vrlo često odnosi na uspostavljanje i održavanje mira (Vance/Hamburger 1997).

U pogledu institucionalne saradnje, SRSG-ovi prije svega saraduju sa Generalnim sekretarom UN i povezanim odjeljenjima kao što je Ured za politička pitanja i mirovne operacije. Istovremeno su dio mreže aktera koji su uključeni u aktuelne mirovne procese u New Yorku ili na terenu.

Analiza **specijalnih izaslanika SAD** je treća obuhvaćena ovim radom. Sjedinjenje američke države imaju dugu historiju upućivanja svojih izaslanika u druge zemlje. Postoje podaci koji ukazuju da su izaslanici poput današnjih, postojali i prije zvaničnog ujedinjenja i stjecanja neovisnosti američkih država (Fullilove:2005).

Imenovanjem svog ličnog izaslanika, predsjednik SAD-a realizuje dio svoje vanjske politike. U osnovi, imenovanje može poprimiti različite nazive (agent, predstavnik, izaslanik i slično) uz dodavanje odrednica "specijalni" ili "lični" i zadataka koje sam predsjednik smatra relevantnim. Ovakva praksa je moguća jer se izaslanici predsjednika ne smatraju nužno "vladinim službenicima" u pravnom smislu (Prischke:1986). Njihovo imenovanje se više posmatra kao "zaposlenje, a ne ured" (Wriston:1960). Premda, predsjednik ima pravo angažirati i nekog iz svog okruženja kao osobu koja de-facto ima "ured", kao što je generalni sekretar ili ambasador višeg nivoa. U ovako "fleksibilno" postavljenom načinu imenovanja specijalnih izaslanika, ponekad se postavlja pitanje da li su oni na terenu "zastupnici predsjedničkog ureda" ili samo "zastupnici predsjednika" (Wriston:1960). U konačnici, imenovanje se svodi na prepoznavanje i odabir osoba od povjerenja, dovoljno motiviranih da preuzmu ulogu "specijalnih agenata" pri čemu sam predsjednik određuje što ta osoba treba da radi (Plischke:1986).

Pravni osnovu za angažman i imenovanje specijalnih izaslanika nalazimo u Ustavu SAD, u Članu 2 koji daje pravo predsjedniku da imenuje, uz odobrenje Senata, ambasadore i druge službenike Sjedinjenih američkih država. No uprkos ovakvoj formulaciji, do sada niti jedan predsjednik nije tražio odobrenje za nominaciju svojih izaslanika od Senata. Procedura nominiranja izaslanika je postala praksa i kao takva se ukorijenila kao ustavna odrednica (Plischke:1986).

Predsjednik SAD ima pravo da imenuje više izaslanika za istu regiju ili zemlju od interesa (Wriston:1960). Također, izaslanici predsjednika mogu imati i internu ulogu. Naime, uprkos formuliranoj vanjskoj politici predsjednika današnja kompleksnost odnosa u svijetu traži imenovanje agenata koji će omogućiti sagledavanje svih procesa i objedinjavanje ključnih informacija za potrebe predsjednika kao i za harmoniziranje stavova unutar vlade SAD (Plischke:1986).

Što se tiče saradnje specijalnih izaslanika američkog predsjednika sa institucijama, treba naglasiti da oni pored direktnog izvještavanja predsjedniku SAD-a, sarađuju i sa Državnim uredom (State Department) i Senatom. Državni ured prema mandatu djeluje na planu vanjske politike i zadužen je za diplomatske misije SAD-a u svijetu. U 20. stoljeću SAD je uspostavila najveći broj svojih regularnih diplomatskih predstavništava. Do tada su misiju obavljali upravo specijalni izaslanici predsjednika SAD-a. I danas postoji praksa predsjednika da premosti odsustvo formalnog ambasadora u nekoj zemlji imenovanjem svojih specijalnih izaslanika (Prischke:1986).

Kao što je ranije nagovješteno, pozicija EUSR-a je usporediva sa praksom imenovanja specijalnih izaslanika Ujedinjenih nacija kao i predstavnika predsjednika SAD-a u dijelu koji se odnosi na razloge za imenovanje, pravnu osnovu i mandate, kao i relacije sa drugim institucijama. U nastavku slijedi par zaključnih opservacija.

Kao prvo, primjetno je da su okolnosti nastanka EUSR-a u velikoj mjeri slične onima koji su dovele do prakse imenovanja US izaslanika i UN specijalnih predstavnika:

- svi mandati su uspostavljeni kao odraz političke prakse, a ne ranije uspostavljene pravne osnove;
- svi su prije svega "popunjavali prazan prostor" koji je nastao uslijed nepostojanja adekvatnog odgovora vanjske politike prema zbivanjima u određenom regionu (u slučaju SAD, izaslanici su djelovali najviše u područjima gdje nije bilo imenovanih stalnih ambasadora; u slučaju UN-a razlog je bio u nedostatku kapaciteta za prikupljanje informacija na terenu; Europska unija nije imala svoje vanjske predstavnike za saradnju sa drugim zemljama koje nisu članice Unije) (Adebahr:2009).

U osnovi, može se zaključiti da je uspostava EUSR djelomično temeljena na pozitivnim rezultatima djelovanja specijalnih predstavnika Generalnog sekretara UN (Frohlich:2006).

Druga važna opservacije je da specijalni izaslanik UN kao i izaslanik predsjednika SAD-a imaju više personaliziranu ulogu, baziranu na povjerenju i ovisnosti od onog koji ga je imenovao, za razliku od EUSR. Predsjednik SAD-a imenuje i određuje okvir rada svog specijalnog izaslanika. On ima "skoro potpuno odriježene ruke po pitanju sredstava i metoda odabira" (Wriston: 1960). S druge strane, Generalni sekretar UN-a nije glavni zapovjednik i ultimativno tijelo organizacije i nema potpunu slobodu odlučivanja i imenovanja kao predsjednik SAD-a. Ipak, na globalom planu i on nerijetko imenuje svoje predstavnike za područja u koja ne može stići da ode ili mu jednostavno trebaju objektivne, nepristrasne informacije (Puchala: 1993). Što se nominacije i odabira EUSR-a tiče, procedura je daleko složenija. Podsjetimo da u Europskoj uniji jedna osoba (konkretno Generalni sekretar odnosno Predsjednik) nije ta koja nominira EUSR-ove nego Vijeće koje čine predstavnici zemalja članica. Također, EUSR u svom djelovanju van EU ne predstavlja formalno i isključivo Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku nego zastupa odrednice politike EU. Stoga aspekt ličnog povjerenja i slaganja sa visokim predstavnikom nema snažno uporište i razloge za imenovanje kao u slučaju specijalnog predstavnika predsjednika SAD-a jer EUSR jednostavno nije ničiji "alter ego" (Adebahr:2009).

5. Zaključak poglavlja

Drugo poglavlje je imalo za cilj pojasniti funkciju specijalnog predstavnika EU u realizaciji njene vanjske politike. Iz navedenog je lako zaključiti da se funkcija specijalnog predstavnika zaista razvijala usporedo sa razvojem vanjske i sigurnosne politike EU, te da su kreatori pažljivo pratili utjecaj imenovanih predstavnika i na bazi toga gradili nove oblike njihovog djelovanja. Ovo je naravno bilo neophodno imajući u vidu osnovnu premisu za imenovanje specijalnog predstavnika EU u svijetu, koja je nekoliko puta dokazana, a ogleda se u činjenici da su specijalni predstavnici imenovani kao posljedica nedostatka jasne politike EU prema područjima opterećenim konfliktima. EU je putem svojih EUSR-a zaista dobijala ne samo informacije nego i kritička promišljanja o mogućnostima razvoja strateškog okvira sa saradnju. To se sasvim jasno vidi u pojašnjenju razvoja institucije specijalnog predstavnika, predočavanjem faza uspostavljanja, formaliziranja, razvoja i dublje integracije EUSR-ova u Vanjsku i sigurnosnu politiku EU.

TREĆI DIO

URED SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA EUROPSKE UNIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

1. Uspostavljanje uloge Specijalnih predstavnika EU u BiH

Funkcija specijalnog predstavnika Europske unije je formalno uspostavljena Ugovorom iz Amsterdama (Član 18. tačka 5)⁴⁰, iako su specijalni izaslanici imenovani i ranije. Naime, kopredsjednici Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji, britanski lordovi Peter Carrington (1991-1993.) i David Owen (1993-1995.) smatraju se prvim specijalnim izaslanicima EU u Bosni i Hercegovini. Također, Carl Bildt (1995-1997.) i Carlos Westendorp (1997-1999.) imenovani su za izaslanike EU u BiH i prije stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, a za vrijeme mandata na mjestu visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH. Za imenovanje specijalnih predstavnika u tom periodu bilo je zaduženo Vijeće za opće i vanjske poslove EU. Značaj koji su specijalni predstavnici imali, njihovi mandati i kapaciteti koje im je Unija stavljala na raspolaganje, nisu bili posebno propisani (Džananović Džananović 2018:116).

U februaru 2002. Vijeće Europske unije (VEU) je izrazilo volju da sljedećeg visokog predstavnika u BiH imenuje ujedno i za specijalnog predstavnika EU. Ova namjera je jasno ilustrirala opredijeljenost Europske unije da budućnost Bosne i Hercegovine posmatra u svjetlu njene integracije u zajednicu, kroz proces stabilizacije i pridruživanja (VEU, 2002/211/CFSP).

Mjesec dana kasnije, VEU je usvojilo i akt o kojim se potvrđuje imenovanje Specijalnog predstavnika Europske unije u BiH i uspostavlja policijska misija Europske unije (EUPM)⁴¹ u cilju podrške održavanju mira i stabilnosti u BiH (VEU 2002/210/CFSP). Britanac Lord Ashdown je te 2002. godine prvi nosio "europsko-međunarodni dupli šešir" (Bendiek:2007)⁴² prema prijedlogu njegovog prethodnika (Jaansoon:2008) i koji je imao za svrhu da objedini

⁴⁰ The European Union (1997), *Treaty of Amsterdam*, pristupljeno 03.11.2017.

https://europa.eu/european-union/law/treaties_hr

⁴¹ European Union Police Mission

⁴² Odrednica na engleskom jeziku: "double-hat"

"čvrstu snagu" visokog predstavnika međunarodne zajednice i "meku snagu" specijalnog predstavnika Europske unije (Grevi:2007).

Četiri visoka predstavnika koji su u Bosni i Hercegovini ujedno obnašali i ulogu Specijalnog predstavnika EU bili su:

- Paddy Ashdown, od maja 2002 do maja 2006,
- Christian Schwarz-Schiling, od juna 2006 do jula 2007,
- Miroslav Lajčak, od jula 2007 do marta 2009,
- Valentin Inzko, od marta 2009 do augusta 2011.

U septembru 2011, odlukom VEU, Peter Sorensen preuzima funkciju Specijalnog predstavnika EU u BiH ujedno sa funkcijom šefa Delegacije Europske unije u BiH (DEU u BiH). Ovom odlukom po prvi put se objedinjava funkcija šefa EUD u BiH i Specijalnog predstavnika EU u BiH. Ovakva uloga je zadržana i u mandatu aktuelnog Specijalnog predstavnika Europske unije u BiH Larsa Gunner Wigemarka koji je na čelo DEU u BiH došao 1. marta 2015. godine.

Mandat specijalnog predstavnika može biti završen ranije ukoliko Vijeće takvu odluku donese na osnovu preporuke visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a (VEU 2011/426/CFSP). Od 2015. godine o ukidanju mandata EUSR potrebno je da se dodatno izjasni i Političko i sigurnosno vijeće (VEU 2015/2007). EUSR na osnovu definisanog mandata pruža podršku radu Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a (HR) i ima značajnu ulogu u razvoju snažnijeg i učinkovitijeg prisustva Europske unije u zemljama u kojima postoji rizik nestabilnosti. Primarni zadatak EUSR-a u BiH je da radi na jačanju političke podrške EU ciljevima njene politike u BiH koja je formulisana sljedećom rečenicom: „Napredovanje BiH u Procesu stabilizacije i pridruživanja, sa ciljem ostvarivanja stabilne, održive, miroljubive i multinacionalne BiH, koja potpuno i miroljubivo saraduje sa svojim susjedima u regionu” (VEU 2015/2007).

Mandat EUSR-a je da daje savjete i podršku u političkom procesu institucijama na svim nivoima, sa ciljem osiguranja veće dosljednosti i koherentnosti svih političkih, ekonomskih i europskih prioriteta – naročito u domenu vladavine prava i reforme sektora bezbjednosti. EUSR je nadležan za koordinaciju komunikacije EU sa javnošću u BiH i učešće u daljim kretanjima u domenu ljudskih prava i osnovnih sloboda. EUSR izvještava Vijeće Europske

unije, međuvladino tijelo u kojem su zastupljene zemlje članice EU, preko Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku/ potpredsjednika Komisije.⁴³

Kako bi se postigli ciljevi politike Europske unije, prema Odluci Vijeća iz 2015. godine (VEU 2015/2007), kada je imenovan Lars Gunar Wigemark za Specijalnog predstavnika, u Članu 3. je jasno preciziran njegov mandat:

- a) ponuditi savjete Unije i olakšati politički proces;
- b) osigurati dosljednost i koherentnost djelovanja Unije;
- c) olakšati napredak na političkim, gospodarskim i europskim prioritetima;
- d) nadgledati i savjetovati izvršne i zakonodavne vlasti na svim razinama vlasti u BiH, te uspostaviti vezu s vlastima i političkim strankama u BiH;
- e) osigurati provedbu napora Unije u čitavom nizu aktivnosti na području vladavine prava i reforme sigurnosnog sektora, promicati sveukupnu koordinaciju Unije i političke smjernice;
- f) ustrajati u borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije;
- g) pružiti podršku za pojačanu i učinkovitiju saradnju pravosuđa i policije u BiH;
- h) ne dovodeći u pitanje vojni lanac zapovijedanja, predočavati zapovjedniku snaga EU političku dimenziju mogućih vojnih intervencija i suočavati ga sa pitanjima lokalne političke dimenzije, posebno u slučaju osjetljivih operacija, te podržati razvoj odnosa s lokalnim vlastima i lokalnim medijima; konzultirati se s zapovjednikom snaga EU prije poduzimanja političkih akcija koje mogu imati utjecaj na sigurnosnu situaciju;
- i) koordinirati i provoditi aktivnosti o pitanjima Unije prema javnosti u BiH;
- j) promicati proces integracije u EU kroz ciljanu javnu diplomatiju i aktivnosti usmjerene prema Uniji;
- k) osigurati šire razumijevanje i podršku javnosti BiH o pitanjima vezanim za EU, uključujući i angažman lokalnih aktera civilnog društva;
- l) doprinijeti razvoju i konsolidaciji poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda u BiH, u skladu s politikom Unije za ljudska prava i Smjericama Unije o ljudskim pravima;
- m) surađivati s nadležnim tijelima BiH na punoj suradnji s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY);
- n) u skladu s procesom integracije u Europsku uniju, savjetovati, pomagati, olakšati i pratiti politički dijalog o potrebnim ustavnim promjenama;

⁴³ Delegacija Europske unije u BiH (2017), *Naša uloga*, pristupljeno 12.11.2017.
http://europa.ba/?page_id=465

- o) održavati bliske kontakte i konzultacije s visokim predstavnikom u BiH i drugim relevantnim međunarodnim tijelima i organizacijama koje rade u zemlji;
- p) po potrebi pružiti savjet visokom predstavniku u vezi s fizičkim ili pravnim licima kojima mogu biti nametnute restriktivne mjere s obzirom na aktivnosti u BiH;
- q) ne dovodeći u pitanje zapovjedni lanac, pomoći u osiguranju svih instrumenata Unije na terenu i njihovoj koherentnoj primjeni kako bi se postigli ciljevi politike Unije.

Odluke Vijeća Europske unije, koje se odnose na imenovanja specijalnih predstavnika, tokom vremena su se značajno mijenjale tako da posljednja u nizu sadrži detaljnije smjernice za rad EUSR i prirodu njegovih odnosa sa drugim relevantnim akterima (VEU CFSP/2018/908) u odnosu na odluku iz 2002. o imenovanju prvog specijalnog predstavnika u BiH. Odluka naglašava političke smjernice za djelovanje EUSR-a koje se temelje na političkim ciljevima Unije u Bosni i Hercegovini:

- nastavak napretka u procesu stabilizacije i pridruživanja;
- osiguranje stabilne, održive, mirne, multietničke i jedinstvene BiH koja mirno surađuje sa svojim susjedima; i
- osiguranje da je BiH nepovratno na putu prema članstvu u EU.

EUSR djeluje pod autoritetom i u saradnji sa visokom predstavnicom za vanjsku politiku i sigurnost, Vijećem za mir i sigurnost kao i Europskom službom za vanjske poslove (EEAS) i odgovarajućim odjeljenjima (VEU:CFSP/2018/908).

EUSR o svom radu izvještava visoku predstavnicu za vanjsku politiku i sigurnost kao i Vijeće za mir i sigurnost. Također izvještava radna tijela Vijeća Europske unije, Vijeće za vanjske poslove, a može biti pozvan na obraćanje pred Europskim parlamentom. Redovni izvještaji EUSR se distribuiraju putem COREU komunikacijske mreže koja povezuje zemalje članice EU, Vijeće, Europsku službu za vanjske poslove (EEAS) i Europsku komisiju. COREU mreža omogućava slobodan protok informacija, uspostavu saradnje svih aktera oko važnih pitanja kao i donošenje odluka koje moraju biti hitno usvojene (EUR-LEX).

U septembru 2018. Ured specijalnog predstavnika Europske unije (EUSR) i Delegacija Europske unije upošljavaju 154 uposlenika, od čega 43 strana i 111 državljana BiH. Pored kabineta ambasadora (objedinjena funkcija šefa Delegacije Europske unije u BiH i specijalnog predstavnika EU u BiH), ured EUSR-a ima zaseban Politički odjel, Pravnu službu, Odjel za vladavinu prava, Odjel za komunikacije i Odjel za financije i administraciju.

Ovi odjeli djeluju neovisno od službi Delegacije Europske unije u BiH. Mandat trenutnog EUSR je produžen do 31. avgusta 2019 (VEU:CFSP/2018/908).

2. Uloga EUSR u očuvanju mira i rješavanju konflikta

Vanjska politika Europske unije se posljednje dvije decenije usmjerava na povećanje utjecaja na razvoj zemalja u regionu Europe kao i na razvoj događaja na međunarodnom planu. Diplomatski pregovori sa Iranom o nuklearnom naoružanju, policijske operacije u Kongu te pružanje razvojne pomoći za preko 160 zemljama u susjedstvu samo su neki od dokaza kompleksnosti vanjske politike Europske unije (Adebahr:2009). No, najviše vidljiv aspekt djelovanja je upravo vezan za operacije u okviru Europske sigurnosti i odbrambene politike (ESOP), koja je integralni dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije (VSPEU).

Važno je naglasiti da je imenovanje visokog predstavnika međunarodne zajednice, kao specijalnog predstavnika EU u BiH 2002. godine, povezano i sa početkom djelovanja EUPM-a (Policijska misija Europske unije). EUPM je bio dio aktivnosti Europske unije u BiH i ujedno prva misija EU u okviru ESOP-a. EUPM je oformljen na osnovu odluke Vijeća EU o zaključivanju Ugovora s BiH o uspostavljanju EUPM-a (2002.). EUPM je naslijedio UN-ove snage IPTF u BiH i preuzeo misiju 1. januara 2003. na mandat od tri godine. Nakon toga uslijedilo je produženje mandata u tri navrata, zaključno sa 30.06.2012. EUPM je djelovao u skladu s općim ciljevima Aneksa 11 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (1995.), a cilj mu je bio da doprinese provođenju općeg mirovnog procesa u BiH te ostvarivanju sveukupne politike Europske unije u regiji. EUPM je bio usmjeren na uspostavljanje održive, profesionalne i multietničke policijske službe koja djeluje u skladu s najboljim europskim i međunarodnim standardima. U Članu 7. jasno je preciziran zapovjedni lanac i uspostavljena veza o nadležnostima EUSR i Glavnog zapovjednika EUPM. EUSR je naime bio nadležan za "civilnu" komponentu djelovanja EUPM prema mandatu koji mu je dodijeljen. "Misija je pomogla da se u Bosni i Hercegovini ukorijeni mir, a ostvarila je i značajna dostignuća u razvoju Ministarstva bezbjednosti BiH, Granične policije BiH i osnivanju Direkcije za koordinaciju policijskih tijela u BiH. Isto tako, imala je ključnu ulogu u transformisanju Državne agencije za istrage i zaštitu." (Peter Sorensen, EUSR 2012)⁴⁴

⁴⁴ Delegacija Europske unije u BiH (2012), *Specijalni predstavnik EU Peter Sorensen "Važna misija za trajnim rezultatima"*, pristupljeno 04.02.2018.
<http://europa.ba/?p=19696>

Godine 2011., nakon uvida u djelovanje EUPM i evidentnog napretka u svim područjima mandata, odlučeno je da se dalja tehnička podrška agencijama osigura u okviru sekcija unutar ureda Specijalnog predstavnika EU koji će nastaviti da pruža savjete lokalnim zakonodavnim i izvršnim institucijama na političkom i strateškom nivou, kako bi se osigurao dalji napredak na polju vladavine prava.

Europska unija je uspostavila vojnu operaciju ALTHEA u BiH u decembru 2004. Ova odluka je uslijedila nakon završetka misije NATO-a u SFOR operacijama (stabilizacijske snage NATO-a u BiH) i usvajanja rezolucije UN Vijeća sigurnosti 1551 kojom je pozdravljena namjera EU da pokrene misiju u BiH. U okviru operacije ALTHEA, EU je angažirala 7.000 pripadnika vojnih jedinica (EUFOR) kako bi osigurala sigurno okruženje u Bosni i Hercegovini i osigurala dalja implementacija Dejtonskog mirovnog sporazuma. Prethodno je od 1995. godine u BiH bilo angažirano 60.000 pripadnika jedinica pod kapom Ujedinjenih nacija. Do 2008. godine, broj osoblja u operaciji ALTHEA je dodatno smanjen na 2.200 čime je EU jasno pokazala da vojne snage nisu primarno prisutne zbog očuvanja mira, nego više u službi davanja podrške procesu proširenja EU o čemu se jasno izjasnio i Solana: "Naše prisustvo ovdje u BiH – političko, kroz prisustvo specijalnog predstavnika EU i visokog predstavnika, vojno, kroz prisustvo snaga Europske unije EUFOR ALTHEA, te civilno, kroz prisustvo Policijske misije EU (EUPM), Posmatračke misije EU (EUMM) i naravno Europske komisije – postepeno se transformira u skladu sa napretkom koji ostvarujete. Ono što se ne mijenja jeste snažno opredijeljene Europske unije da podrži BiH i vašu europsku budućnost."⁴⁵

Odluka Vijeća Europske unije iz 2018. godine nalaže da EUSR konsultuje zapovjednika snaga EU prije svake odluke koja bi mogla utjecati na sigurnosnu situaciju u zemlji. Također, EUSR doprinosi strateškom djelovanju EUFOR/ATHEA u zemlji i daje politička mišljenja o njegovom djelovanju bez upliva u zapovjedni lanac. Tačnije, pozicija EUSR-a u EUFOR-u je vremenom ojačana. Prvobitno je uloga EUSR-a prema zapovjedniku EUFOR-a opisana kao "pružanje lokalnih savjeta" a onda je izmjena krajem novembra 2007 u "pružanje političkih smjernica" (Vijeće Europske unije 2004b; 2005; 2007a)

⁴⁵ Ured visokog predstavnika u BiH (2007), *Obraćanje visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU Miroslava Lajčaka u ime dr. Javiera Solane, na ceremoniji kojom je obilježeno parafiranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom*, pristupljeno 03.03.2018.
<http://www.ohr.int/?p=38062>

Vijeće Europske unije je na svojoj redovnoj sjednici 16.10.2017. u Luxemburgu pozdravilo stalnu prisutnost operacije ATHEA, kojom se doprinosi jačanju kapaciteta vlasti Bosne i Hercegovine za suočavanje sa sigurnosnim pitanjima. U ovom kontekstu, Vijeće je potvrdilo spremnost EU za nastavkom Operacije ALTHEA u BiH u okviru cjelokupne strategije za ovo područje i podsjetilo druge međunarodne aktere na značaj dalje koordinacije u cilju očuvanja mira i sigurnosti u BiH⁴⁶. Na ovaj način Vijeće ne samo da je direktno podržalo ostanak EUFOR-a u BiH, nego je i direktno naglasilo ulogu EUSR-a u aktivnostima koje EUFOR provodi. Budući da je EUSR zadužen za političku dimenziju operacija EUFOR-a, ovakvim pristupom se najavljuje i ostanak EUSR-a kao neminovnog faktora u daljem procesu stabilizacije BiH i njenog pridruživanja EU. Naprosto, EUFOR i EUSR su povezani i svaka nepovoljna sigurnosna situacija, odstupanje od vladavine prava, jačanje korupcije i slično u BiH, nalaže ostanak oba aktera i njihovo dalje, zajedničko zalaganje za unaprjeđenje situacije kroz intenzivnu saradnju sa vladinim institucijama.

Jačanje pozicije EUSR je bila jedna od preporuka istraživanja urađenog za potrebe Vijeća o "koordinaciji i koherenciji EUSR-a, EUFOR-a i EUPM u BiH" (Vijeće Europske unije 2006a; 2006b; Politico-Military Group 2006).

3. Pitanje dvojnosti: Odnos EUSR-a s OHR-om i Delegacijom EU u BiH

U vrijeme konačnog raspada bivše Jugoslavije i dramatičnih posljedica sukoba na Balkanu, Europska unija je tek kreirala svoju zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, zbog čega nije mogla biti značajan igrač u svemu što se tada dešavalo na ovim prostorima. S druge strane, Sjedinjene Američke Države su se nametnule kao politički i vojni autoritet i dovele do procesa pregovaranja i konačnog potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. Implementacija Dejtonskog mirovnog sporazuma je tada povjerena ad-hoc uspostavljenom Vijeću za implementaciju mira, a ne Europskoj uniji (ili Ujedinjenim narodima). Uspostavljen je ured visokog predstavnika (Office of the High Representative (OHR)) kojem je data primarna odgovornost za civilnu implementaciju sporazuma (Willigen:2008)

⁴⁶ Vijeće Europske unije (2017) *Council conclusions on Bosnia and Herzegovina, Outcome of proceedings*, pristupljeno 03.05.2018.
<http://www.consilium.europa.eu/media/23923/st13109en17.pdf>

U tekstu Dejtonskog mirovnog sporazuma, Europska unija nije spomenuta kao jedna od institucija za implementaciju⁴⁷. No, vrijeme je pokazalo da je Europska unija od veoma male uloge u političkim i sigurnosnim pitanjima u zemljama Zapadnog Balkana, postala ključni akter u osiguranju mira kroz proces stabilizacije i pridruživanja zemalja bivše Jugoslavije zajednici država Europske unije. Naime EU je aktivno sudjelovala u rekonstrukciji poslijeratne Bosne i Hercegovine: od 1991 bila je prisutna kroz Monitoring misiju Europske zajednice (ECMM) čiji je primaran zadatak bio redovno praćenje političkog, humanitarnog, sigurnosnog, vojnog i ekonomskog razvoja te izvještavanje o nalazima Europske zajednice. Ova misija će se vremenom transformirati u EUMM (Monitoring misija Europske unije)

Za razliku od institucije Ureda visokog predstavnika, čiji je mandat isključivo vezan za Dejtonski mirovni sporazum, Europska unija putem specijalnog predstavnika zastupa stavove iz svoje vanjske i sigurnosne politike, koji su ponekad suprotni interesima pojedinih zemalja koje stoje iza OHR-a. Naime, Vijeće za implementaciju mira se sastoji od 55 zemalja i međunarodnih organizacija (uključujući i EU) i u okviru mandata koji mu je dalo Vijeće sigurnosti UN-a, osigurava političke smjernice za rad OHR-a. Premda je Dejtonski mirovni sporazum jasno podcrtao suverenitet Bosne i Hercegovine, s druge strane daje mogućnost i dozvolu Visokom predstavniku da djeluje kao zakonodavni i izvršni autoritet u BiH. 1997. godine, Vijeće za implementaciju mira je Visokom predstavniku dalo tzv. "Bonske ovlasti" koje su korištene u više navrata kada se vlasti u BiH nisu mogle dogovoriti i postići konsenzus oko ključnih pitanja. Na ovaj način, OHR je postao instrument međunarodne administracije. Ova karakteristika visokog predstavnika u suprotnosti je sa ulogom specijalnog predstavnika EU, koji nema mandat da nametne odluku. Naprotiv, njegova uloga je da jača dijalog i doprinosi razumijevanju svih aktera u rješavanju određenih pitanja.

Kada je 2002. godine, Vijeće Europske unije donijelo odluku da se sljedeći Visoki predstavnik proglasi i Specijalnim predstavnikom Europske unije (EUSR) te da se istovremeno formira i EUPM za jačanje i podršku sigurnosti u BiH, treba naglasiti da Paddy Ashdown, koji je tada imenovan, bio izbor Europske unije koja je prepoznala da mora imati jače prisustvo u Bosni i Hercegovini. Šef DG RELEX (tadašnjeg Direktorata za vanjske

⁴⁷ Ključni implementatori Dejtonskog sporazuma su: Visoki predstavnik međunarodne zajednice (civilni aspekt implementacije), NATO (vojni aspekt), Organizacija za sigurnosti saradnju u Europi (OSCE-regionalna stabilizacija, izbori i ljudska prava), UN (policija), Međunarodni Europski sud za ljudska prava (ustavno uređenje, ljudskap rava), Vijeće Europe (ljudska prava, Visoki predstavnik UN za izbjeglice (ljudska prava, izbjeglice i raseljena lica), Međunarodni monetarni fond (konstituisanje) Europska banka za rekonstrukciju i razvoj (korporacije), UNESCO (nacionalni spomenici) i Međunarodni arbitar (međuentiteetske granice i ostale pitnja)

odnose) i šef NATO misije su u to vrijeme dolazili iz Ujedinjenog Kraljevstva. Takve osobe, koje su radile u sličnim okolnostima su razumjele da Europska unija mora biti više uključena i da joj sporazumi (ugovori) omogućavaju davanje posebnih ovlasti nekome ko bi djelovao u ime Unije. Prirodno je bilo da Ashdown dobije te ovlasti (u to vrijeme je jedino Europska komisija bila uključena u donošenje takvih odluka). Takva odluka je bila veoma razumna u tom vremenskom periodu, ali kada se teoretski posmatra, ovlaštenje dato jednoj osobi da zastupa interese Dejtonskog mirovnog ugovora, međunarodnog ugovora i politika Europske unije istovremeno, može dovesti do dileme u javnosti - da li osoba zastupa Dejtonski mirovni ugovor ili Europsku uniju? Međutim, Paddy Ashdownu je ukazano povjerenje jer je nastojao promijeniti situaciju i usmjeriti BiH više ka Europi. Tada je to bila razumna odluka, ali ju je trebalo brzo promijeniti (djelatnik EEAS, Intervju br.1). Ipak, četiri će visoka predstavnika obavljati ujedno i dužnost Specijalnog predstavnika EU do kraja avgusta 2011.

U dvojnoj ulozi, "Bonske ovlasti" Visokog predstavnika su se ispoljavale u javnosti i u liku Specijalnog predstavnika EU. Korištenje "Bonskih ovlasti" je doprinijelo tumačenju da specijalni predstavnik ne djeluje u pravcu politike proširenja "na bazi uslovnosti", nego isključivo na temelju "direktne političke moći" (Willingen:2008). Ovakav vid djelovanja ne uvažava i ne podstiče lokalno vlasništvo nad procesom, kako je promovirano procesom pridruživanja. Venecijanska komisija Vijeća Evrope je 2005. godine upozorila da korištenje bonskih ovlasti od strane Visokog predstavnika (a samim tim i Specijalnog predstavnika EU) stvara "kulturu ovisnosti u Bosni"⁴⁸ što dugoročno nije dobro za njen razvoj.

Jedan od članova EEAS (Intervju br. 2) naglašava da Visoki predstavnik za razliku od EUSR-a ima izvršni mandat. Visoki predstavnik može blokirati zakone i olakšati ili spriječiti da se stvari događaju, uz dozvolu članova Vijeća za provedbu mira. Visoki predstavnik je u određenom smislu dobio ulogu upravljanja zemljom. S druge strane, Europska unija želi vidjeti kako se zemlja razvija vlastitim snagama i više je zainteresirana za pružanje pomoći vladi da učinkovitije djeluje. U tom svjetlu, dvostruka uloga koja poziciju Specijalnog predstavnika Europske unije i Šefa Delegacije Europske unije objedinjuje u jednoj osobi, ima više smisla. No, Visoki predstavnik međunarodne zajednice je još uvijek potreban zbog vrlo polariziranih stavova unutar zemlje, s devet glavnih političkih stranaka i vrlo često devet različitih stavova. Još uvijek je ne postoji "koordinirani pristup izgradnji države BiH". Sve

⁴⁸ Venecijanska komisija Vijeća Evrope 2005: „Postoji veliki rizik od neželjenog učinka: lokalni političari neće imati poticaja za prihvaćanje bolnog, ali nužnog političkog kompromisa jer znaju da, ako se ne postigne sporazum, na kraju će Visoki predstavnik nametnuti rješenje. Pa zašto preuzeti odgovornost i ne ostaviti ga Visokom predstavniku? Postoji rizik od stvaranja kulture ovisnosti koja nisu u skladu sa daljim razvojem BiH.”

dok se taj problem ne riješi i sve dok se ne dođe do usredotočenog političkog sporazuma koji gradi budućnost BiH u cjelini, s entitetima, Brčko Distriktom i kantonima, Visoki predstavnik će trebati ovoj zemlji. Kako vrijeme bude prolazilo, a proces stabilizacije i pridruživanja davao rezultate, visoki predstavnik će smanjivati svoju uključenost i u jednom trenutku je značajno umanjiti. Tada će EU trebati više ovlasti. (Intervju br. 2).

Upravni odbor Vijeća za provedbu mira, međunarodnog tijela koje usmjerava mirovni proces, zaključio je na sastanku u julu 2011. godine da se „nada bliskoj saradnji i koordinaciji između pojačanog prisustva EU, Visokog predstavnika u BiH i drugih predstavnika međunarodne zajednice, u skladu sa njihovim postojećim ulogama“.

Evropska unija je pojačala svoju posvećenost tako što je objedinila funkcije Šefa Delegacije Europske unije u BiH i Specijalnog predstavnika EU. Peter Sorensen je od septembra 2011. počeo da djeluje u novoj verziji pozicije sa "dva šešira". Visoki predstavnik Valentin Inzko je nastavio da djeluje u mandatu koji mu je povjeren od strane međunarodne zajednice posredstvom upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira.

No i pitanje dvojnosti funkcije Šefa Delegacije EU u BiH i Specijalnog predstavnika nije uvijek lako razumljivo. Prema riječima jednog od zvaničnika EEAS, "jedan ima diplomatsku uloga, a drugi je facilitator razvoja strateških politika" što ponekad može biti teško kompatibilno (Intervju br. 2).

S jedne strane je neophodno održavati diplomatsku prednost i promicati diplomatsku politiku EU, a s druge raditi na razvoju zemlje kako bi postala stabilnija. Prema riječima zvaničnika EEAS, postoje promišljanja da jedna osoba ne može biti diplomat i istovremeno raditi na strateškom razvoju za stabiliziranje političkih funkcija zemlje. No, rezultati pokazuju da je to moguće ukoliko se angažira dodatno osoblje u okviru mandata EUSR-a i koje je stručno za podršku u izradi politika i strategija. Trenutno su svi viši savjetnici EU misije u BiH osoblje ureda EUSR-a. Jedan od razloga je i to što se osoblje Delegacije Europske unije nalazi na tzv. Sistemu rotacije, gdje se smjene rade svakih nekoliko godina, a njihova stručnost se odnosi na diplomatiju ili programe financiranja. Osoblje EUSR-a posjeduje posebne stručne kvalifikacije i tehnički je kompetentno za pružanje direktne podrške u razvoju strategija i politika unutar zemlje (Intervju br. 2).

4. Delegacija EU kao diplomatsko predstavništvo Europske unije u BiH i koordinacija s uredom EUSR-a u BiH

Delegacija Europske unije u Bosni i Hercegovini ustanovljena je u julu 1996. godine, tada pod nazivom Delegacija Europske komisije. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora u decembru 2009. godine, njen naziv je promijenjen u Delegacija Europske unije u Bosni i Hercegovini. Danas se Delegacija Europske unije u BiH i ured Specijalnog predstavnika BiH nalaze na istoj lokaciji, i djeluju koordinirano.

Europska zajednica je izražavala interes za zbivanjima u Bosni i Hercegovini i pomno je pratila dešavanja na ovim prostorima. Lord Peter Carrington, bivši britanski ministar vanjskih poslova i generalni sekretar NATO-a, imenovan je za predsjedavajućeg Mirovne konferencije za Jugoslaviju 1991. godine i bio je koautor prvog mirovnog prijedloga za Bosnu i Hercegovinu, zajedno sa portugalskim diplomatom i bivšim generalnim sekretarom Zapadno-Europske unije (WEU) Jose Cutileirom. Europske predstavnike Carringtona i Cutileira zamijenio je lord David Owen, bivši britanski ministar vanjskih poslova koji je za BiH kreirao dva mirovna plana, prvi sa specijalnim predstavnikom generalnog sekretara UN-a Cyrusom Vanceom, državnim sekretarom SAD-a u vrijeme administracije Jimmy Cartera, te drugi sa Thorwaldom Stoltenbergom, bivšim norveškim ministrom odbrane i vanjskih poslova (Turčilo:2012).

Od jula 1996. godine Europska unija se aktivno uključuje u obnovu i razvoj Bosne i Hercegovine. Namjenski kreirani programi pomoći omogućili su bržu rekonstrukciju porušenih objekata, podršku demokratskim procesima u zemlji, dobroj i efikasnijoj upravi te vladavini prava. (PHARE, CARDS i EIDHR program). 2007. godine, CARDS program je zamijenjen tzv. IPA programom (Program pred-pristupne podrške). Putem IPA programa i dalje se jačaju kapaciteti vladinih institucija i drugih aktera za odgovorno djelovanje u skladu sa standardima Europske unije. IPA predstavlja platformu za prelazak na decentralizirani sistem upravljanja finansijskim sredstvima, na način da se vremenom povećavaju ingerencije vladinih institucija u programiranju pomoći kao i procesu distribucije sredstava. Sredstva koja Europska unija alocira kroz IPA program imaju prvenstvenu namjeru da pomognu BiH da se politički i ekonomski ojača kako bi u perspektivi postala članicom Europske unije.

Pored izravne pomoći, Delegacija Europske unije u BiH, kao diplomatsko predstavništvo Europske unije, provodi redovne političke analize i procjene utjecaja programa podrške,

uključujući i razne oblike tehničke asistencije za vladine službenike. Redovni godišnji izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine na putu ka Europskoj uniji samo je jedan od dokumenata koji iznose analize i procjene o ispunjavanju zahtjeva definisanih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Na ovaj način Delegacija Europske unije u BiH doprinosi i kreiranju novih politika i pravaca razvoja. Kao članica Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, putem svog predstavnika, Europska unija je u mogućnosti da utiče na političke smjernice za rad Visokog predstavnika, odnosno na implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma.

EU je svojim diplomatskim djelovanjem i jačanjem vanjske i sigurnosne politike, tokom godina stekla obilježje "upravitelja konfliktom" (Willigen: 2008). Cilj Europske unije je imati sigurno i mirno susjedstvo: "Čak i u doba globalizacije, geografija je i dalje važna. U interesu Europe je da susjedne zemlje imaju dobru upravu. Zemlje sa historijom nasilnih sukoba, one slabe u kojima cvjeta organizirani kriminal, nefunkcionalna društava ili ona sa iznimno velikim porastom populacije uistinu predstavljaju problem za Europu" (European Security Strategy: 2003)⁴⁹. U pravcu očuvanja mira i sigurnosti, Europska unija je još 1995. kreirala program Euro-Mediterranskog partnerstva, a 2004. godine usvojila i Europsku politiku susjedstva (European Neighbourhood Policy - ENP).

Ipak, najviše uspjeha u otvaranju diplomatskog dijaloga između Europske unije i drugih zemalja ima politika proširenja. Proširenje se smatra jednim od najmoćnijih političkih alata EU-a koje služi strateškim interesima EU u stabilnosti i sprečavanju sukoba (Commission of the European Communities, Enlargement Strategy and Main Challenges:2007). Malim i nerazvijenim zemljama Zapadnog Balkana ponuđena je perspektiva članstva u Europskoj uniji. Takav status se vidi kao utočište, sigurno od budućih, potencijalnih sukoba kao i prilika za dalji razvoj i prosperitet (Giamouridis:2007). Godine 1999. osnovan je Europski pakt o stabilnosti za jugoistočnu Evropu (Pakt stabilnosti) koji je za cilj imao poduzimanje niza diplomatskih i ekonomskih inicijativa za smanjenje regionalnih tenzija, poticanje demokratizacije, ekonomskih reformi i ulaganja, obnove i dr. Na Samitu u Sarajevu 30. jula 1999. godine Pakt je počeo da funkcioniše, a državama regiona obećana je perspektiva euroatlantskih integracija. Funkcioneri PS i Europske unije 2006. godine objavili su da Pakt treba dobiti nasljednika kojeg će dati same zemlje regiona, dok će zapadne države i

⁴⁹ European Union (2003), *European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World*, pristupljeno 23.03.2018.

<https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>

organizacije nastaviti podršku u savjetima i finansijskim i drugim vrstama podrške. U 2008. godini Pakt o stabilnosti preimenovan je u Vijeće za regionalnu suradnju (RCC)⁵⁰. Za razliku od svog prethodnika, RCC je u cijelosti u vlasništvu i pod upravom članica regije jugoistočne Europe.

Sastavni dio diplomatskog djelovanja Europske unije u politici proširenja je Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP). SAP je također inicijativa usmjerena na jugoistočnu Europu u cjelini i izravno na pripremu zemalja za članstvo u EU. Pokrenut na samitu u Zagrebu u novembru 2000., SAP je postavio eksplicitne ciljeve za stabilizaciju zemalja u regionu, uključujući i BiH⁵¹. Godine 2003. SAP je na samitu u Solunu određen dodatnim elementima procesa pristupanja budući da od tada uključuje ugovorne odnose (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), trgovinske odnose i CARDS/IPA kao finansijske instrumente. Kao takav, SAP se smatra strateškim okvirom za politiku EU prema Zapadnom Balkanu.

U Bosni i Hercegovini, EUSR i ESDP misije su postale instrument za implementaciju SAP-a, odnosno procesa pridruživanja. EUMP, EUFOR i EUSR su odigrali iznimno važnu ulogu u osiguranju uvjeta za kreiranje SAP-a (Willigen: 2008). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine (SSP) potpisan 16. juna 2008. u Luxembourg, uspostavio je okvir za implementaciju pravnih, administrativnih, institucionalnih i ekonomskih reformi koje će zemlju približiti EU. Nakon što su završene odgovarajuće procedure iz Zaključaka Vijeća za vanjske poslove EU od 15. decembra 2014⁵² SSP je stupio na snagu 1. juna 2015. Time su značajno povećane obaveze vlasti u BiH jer je obuhvat reformi proširen sa trgovinskih pitanja na propise EU u cjelini. Predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine podnio je 15. februara 2016. zahtjev Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji predsjedništvu Vijeća EU.

Proces pridruživanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji se smatra jednim od najvažnijih zadataka Specijalnog predstavnika (Willingen:2008). Vijeće Europske unije traži od imenovanog EUSR da osigura kontinuiran napredak u implementaciji Okvirnog mirovnog

⁵⁰ Regional Cooperation council (2018), *About us*, pristupljeno 01.06.2018.

<https://www.rcc.int/pages/2/about-us>

⁵¹ Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonije, Kosovo, Crna Gora i Srbija

⁵² Vijeće Europske unije (2014) *Council conclusions on Bosnia and Herzegovina Foreign Affairs Council meeting Brussels, 15 December 2014* pristupljeno 05.06.2018, http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2014121515000547eng.pdf

sporazuma, u saradnji sa visokim predstavnikom i na osnovu odrednica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a sve u cilju stvaranja stabilne, pouzdane, mirne i multietničke BiH, koja surađuje sa svojim susjedima na svom putu ka Europskoj uniji (Vijeće Europske unije:2008).

Pojednostavljeno, Delegacija Europske unije u BiH je više diplomatska misija, pa bi se prema mišljenju jednog od zvaničnika EEAS trebala fokusirati na diplomatska pitanja. U sklopu Delegacije, sektor Operacija se brine o finansijskim sredstvima, radeći vrlo blisko s Direkcijom za europske integracije, kako bi to EU činila u bilo kojoj zemlji na svijetu. Ured EUSR u BiH ima dodatnih 60-70 zaposlenika, a njihova je uloga da rade više na političkoj razini, pomažu i olakšavaju razvoj politika i strategija. Njihov rad se značajno razlikuje od uloge Delegacije. (Intervju br. 2). No, za dalji napredak BiH prema EU, potrebno je održati i diplomatsku i političku dimenziju djelovanja.

5. Djelokrug djelovanja EUSR-a u BiH s fokusom na reformske procese

Imenovanje prvog Specijalnog predstavnika EU 2002, u okviru uloge visokog predstavnika u BiH, bila je odluka u kojoj je prije svega bila jasna poruka da Europska unija vidi budućnost Bosne i Hercegovine u svojoj zajednici i da u tom pravcu ovim imenovanjem doprinosi njenom procesu stabilizacije i pridruživanja (VEU 2002/211/CFSP). U pogledu mandata, tada je naglašeno da funkcija EUSR prvenstveno savjetodavnog karaktera te da će o svom radu i zapazanjima redovno izvještavati Komisiju (VEU 2002:2). Ovim imenovanjem se također pojašnjava da EUSR neće prejudicirati mandat visokog predstavnika, uključujući njegovu koordinacijsku ulogu aktivnosti organizacija i agencija koje su imenovane za implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma.

No, u imenovanjima koji su uslijedila, uloga i mandat Specijalnog predstavnika EU su se vremenom dopunjavali i proširivali u skladu sa dinamikom razvoja procesa u Bosni i Hercegovini. Naposljetku, mandat Specijalnog predstavnika EU u BiH koji je detaljnije opisan u poglavlju 3.1. na primjeru imenovanja trenutnog specijalnog predstavnika EU u BiH (VEU:2015) jasno ulazuje na ulogu EUSR u reformskim procesima i potrebu za njegovim jačim prisustvom na ovom planu.

Već je ranije pojašnjeno da je odluka Europske unije za jačim prisustvom u zemljama Zapadnog Balkana potekla od činjenice da su svi njeni raniji napori na prevenciji i

zaustavljanju ratnih sukoba na ovim područjima ostali prilično bezuspješni. Iniciranje procesa Stabilizacije i pridruživanja u junu 2000. godine evidentno je najsnažnija odluka u sklopu političkog djelovanja vanjske i sigurnosne politike EU na Balkanu. Za Bosnu i Hercegovinu, "put ka Europskoj uniji je jedan od kompromisa za vladajuće fragmentirano vodstvo koje se često nalazi u nedoumici što da žrtvuje u cilju konačnog dolaska u Brisel" (Juncos:2005). Europska unija je prilično uvjerenja da "resursi u Briselu" mogu voditi dijalog i osigurati interni konsenzus, imajući u vidu iskustva posljednje pridruženih članica koje su se uspješno nosile sa potrebnim reformama (Groot:2010). Europska unija podrazumijeva da jasno uslovljena dugoročna perspektiva članstva može poslužiti kao snažna vodilja za reforme na Zapadnom Balkanu (Gordon:2008; O Tuatheil:2006). To prije svega znači da svaka zemlja zapadnog Balkana, koja sebe vidi kao članicu Europske unije, mora pratiti brojne zahtjeve kako bi uopšte došla do prijelomne tačke potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. I u slučaju Bosne i Hercegovine, radilo se o sporazumu koji je kreiran na osnovu stanja i potreba u državi i koji je sadržavao kriterije za potrebne reforme specifične i isključive samo za ovu zemlju. Također, sporazum je podrazumijevao jačanje okvira za politički dijalog za pristupanje EU (Europska komisija: 1999a). Stanje u Bosni i Hercegovini je oslikano u Mapi puta iz 2000. godine koja je identikovala 11 inicijalnih uvjeta koji su se uglavnom odnosile na državni nivo. Kasnije, 2003. godine urađena je i studija izvodljivosti od strane EU kako bi se procijenilo da li je BiH spremna za pregovore o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Tada je pored 11 inicijalnih uvjeta iz Mape puta, definisano još 16 za prioritetne reforme koje su se ponovno odnosile na državni nivo BiH (Gordon:2008; Gromes:2009).

Od svih navedenih prioriteta koje su identifikovani Studijom izvodljivosti Europske komisije, najvažniji se odnosio na reformu policije, koji će ostati vremenom i jedan od indikatora napretka BiH ka EU (Europska komisija:2007). Izuzetno jak, decentralizirani sistem policijski snaga onemogućava centralnu upravu Bosne i Hercegovine da garantira pravdu i sigurnost svim svojim građanima, izvan funkcionalnih granica u kojima policije djeluju pod okriljem etničke većine (Muelmann: 2007). Zbog ovih razloga, reforma policije je postala jedan od ključnih prioriteta procesa stabilizacije i pridruživanja u novembru 2003 (Gromes: 2009; ESI:2007). Tačnije, Europska unija je definirala tri glavna kriterija za otvaranje pregovora o Procesu stabilizacije i pridruživanja: državna ovlaštenja za sva budžetska i zakonodavna policijska pitanja, funkcionalne oblasti policijskih nadležnosti i nemiješanje politike u operativne aktivnosti policije. Ova tri kriterija su direktno adresirala postojeće veze između politike, policije i korupcije koje su bile prisutne u policijskom sistemu (Tuathail:2006).

Europska unija je prepustila BH liderima da odrede način na koji će se kriteriji ostvariti. Nakon brojnih pregovora u cilju potrebne reforme, koji su završeni bezuspješno, tadašnji visoki predstavnik i prvi specijalni predstavnik EU, Paddy Ashdown osnovao je Komisiju za restrukturiranje policije. Upravo u tom trenutku desila se iznimno važna odrednica djelovanja EUSR-a i naglasila njegova neosporna važnost i specifičnost u pogledu reformskih promjena u BiH.

U julu 2004, Visoki predstavnik je, naglašavajući svoju ulogu Specijalnog predstavnika EU i uz podršku EU komesara Criss Pattena, nametnuo centraliziranu policijsku strukturu kao jedinu moguću opciju za reformu (Venneri:2010). Ova odluka je bila usmjerena na prijenos nadležnosti nad policijom na nivo Vijeća ministara BiH. Paket reformi specijalnog predstavnika nije bio lako prihvaćen od strane lidera u Republici Srpskoj, i u periodu koji je uslijedio, dešavale su se razni pokušaji opstrukcije, počev od odbacivanja predloženih reformi od strane Narodne skupštine Republike Srpske i ignorisanja EU kriterija za iniciranje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine (Tuathail:2006). Kao razlog, vlasti Republike Srpske su navele da EU traži od BiH centralizaciju policijske uprave koju inače ne traži od svojih postojećih članica, kao i činjenicu da reforma policije nije bila uvjet drugim zemljama Zapadnog Balkana za otvaranje procesa stabilizacije i pridruživanja (ESI:2007). Specijalni predstavnik Ashdown, u saradnji sa drugim EU zvaničnicima, je upozorio vlasti u Republici Srpskoj da opstruiraju proces europskih integracija i da će zbog toga BiH ostati jedina zemlja Zapadnog Balkana bez zaključenog sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (O Tuathail:2006).

Bilo je ovo posve sigurno jedno od prvih dramatičnih iskustava misije specijalnog predstavnika EU u Bosni i Hercegovini. Dvojnost uloge i pokušaj da se slijede odredbe Dejtonskog mirovnog sporazuma s jedne strane, te da se ostane na putu koji determinišu zahtjevi procesa europskih integracija i kriteriji za otvaranje Procesu stabilizacije i pridruživanja, u ovoj reformi su posebno došli do izražaja. Naime, svaki put kada bi Specijalni predstavnik EU inicirao reformske promjene koje osnažuju centralni dio vlasti i vode ka neophodnom jačanju državnih institucija u skladu sa očekivanjima iz procesa europskih integracija, vlasti Republike Srpske su se pozivale na odredbe Dejtonskog mirovnog sporazuma kojima se garantuje očuvanje i razvoj ovog entiteta.

Na planu reforme policije, dugi niz godina nije bilo značajnih promjena uprkos stalnim upozorenjima specijalnog predstavnika da će Bosna i Hercegovina ostati po strani dok druge zemlje Zapadnog Balkana budu napredovale prema Europskoj uniji.

Miroslav Lajčak, koji je "dupli šešir" Visokog predstavnika i Specijalnog predstavnika EU nosio u periodu od jula 2007. do marta 2009., ponovno je iskoristio Bonske ovlasti visokog predstavnika i nametnuo nove amandmane za operativne strukture centralne zakonodavne uprave kako bi osigurao lakše donošenje odluka na državnom nivou (praktično, amandmani su trebali da otežaju pojedinim strankama ili entitetima blokadu reformi) (ICG:2009a). I ovo korištenje Bonskih ovlasti dovelo je do reakcije vladajućih struktura u Republici Srpskoj, što je rezultiralo povlačenjem određenih srpskih zastupnika iz državnih institucija i u konačnici nedostatka kvoruma za usvajanje legislative. Također, u ovom trenutku dolazi do impliciranja mogućnosti pokretanja referenduma o neovisnosti Republike Srpske (ICG:2009a; Latal:2007).

Tokom 2007. godine dalji pregovori o reformi policije su bili bezuspješni pa je specijalni predstavnik 12. oktobra 2007. godine saopštio kako se međunarodna zajednica više neće aktivno baviti reformom policije u BiH, sve dok ne vidi da su domaći političari spremni pokazati istu mjeru ozbiljnosti. Ovo se dešava dvije godine nakon upozorenja Venecijanske komisije Vijeća Europe da korištenje Bonskih ovlasti od strane Visokog predstavnika (a samim tim i Specijalnog predstavnika EU) dovodi do smanjenja odgovornosti bosansko-hercegovačke vladajuće elite. Neposredno nakon ovakvog stava specijalnog predstavnika Lajčaka, dolazi do potpisivanja Mostarske deklaracija od strane lidera šest vodećih političkih partija koji se obvezuju na zalaganje za reformu policije u cilju nastavka procesa pridruživanja BiH Europskoj uniji. Do kraja iste godine, usvaja se Akcioni plan za reformu policije, Zakon o izmjeni Zakona o Državnoj graničnoj službi i mijenja se naziv Državna granična služba BiH u Granična policija BiH, kojim su izmijenjeni i uspostavljeni novi principi, sjedište, nadležnosti i operativne aktivnosti organizacije. Napredak koji je postignut, konačno je bio dovoljan da Europska unija "zažmiri na jedno oko" (ICG:2009; Latal:2007) i omogućiti potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u decembru 2007. godine.

Dvije godine intenzivnog dijaloga između EU i (sub)nacionalnih elita u vezi sa reformom policije (2005-2007) mogu se nazvati "direktnom strateškim interakcijama" (Groot:2010) koje su u konačnici dovele do određenih reformskih rješenja, odnosno do ishoda tzv.

"kompromisne državotvornosti" (Barnett i Zurcher:2009)⁵³. U pogledu ostalih očekivanih reformi, Bosni i Hercegovini će biti potrebna dekada ili dvije da od statusa "kompromisne" prijeđu na razinu "saradničke državotvornosti" (Groot:2010). Uloga specijalnog predstavnika u tom procesu biće neizostavna.

Barnett i Zurcher (2009) su razvili teorijski model kojim se izgradnja države vidi kao "igra" u kojoj djeluje više aktera, svaki sa svojim vlastitim ciljevima. Model polazi od pretpostavke da sposobnost aktera da postignu svoje ciljeve zavisi o strategijama koje su koristili drugi akteri u izgradnji države. Ishod "igre" državne izgradnje određuje način na koji svaki od aktera mijenja svoje strategije i ponavlja svoje ciljeve na temelju strategije drugih aktera – drugim riječima, definira se "strateška interakcija". U konstalaciji odnosa ključnih aktera u Bosni i Hercegovini, gdje lideri tri etničke grupe sudjeluju u "igri", važno je primijetiti da odsustvo odgovora Europske unije, odnosno Specijalnog predstavnika EU na kontinuiranu promjenu dinamike tih odnosa, može dovesti do niskog nivoa "direktnih strateških interakcija" te doprinijeti slabijem ostvarivanju procesa europskih integracija (Groot:2010).

Nakon napretka ostvarenog u četiri ključne oblasti koje je EU postavila u 2005. godini, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je potpisan u junu 2008. godine. Međutim, nedostatak konsenzusa u vezi sa glavnim karakteristikama jačanja države, stalni izazovi Dejtonskog/Pariškog mirovnog sporazuma i zapaljiva retorika su nepovoljno uticali na funkcionisanje institucija, nastavili da usporavaju reforme i time doveli u rizik do sada ostvareni napredak⁵⁴. U pogledu zadovoljavanja političkih i ekonomskih kriterija, nisu se dešavali značajniji pomaci. "Nedostatak zajedničke vizije političkih lidera o pravcu kojim zemlja treba da ide i dalje blokira ključne reforme i dalji napredak prema EU" izjavio je EU komesar Füle prilikom prezentacije Paketa proširenja 2010.⁵⁵

Kada je preuzeo dužnost u novoj "dvostruko ulozu", ali ovaj put kao Specijalni predstavnik EU i šef Delegacije Europske unije u BiH, Peter Sorensen također nije zatekao značajnije reformske rezultate. U jednom od svojih obraćanja u februaru 2012, Sorensen pozdravlja usvajanje Zakona o državnoj pomoći i Zakona o popisu stanovništva te u skladu sa mandatom naglašava podršku Europske unija i podsjeća bh. aktere na očekivanja Europske unije: "Kada

⁵³ "Comprised statebuilding", Barnett and Zurcher (2009)

⁵⁴ EUD BIH (2008), *Ključni rezultati Izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine u 2008.g.* pristupljeno 07.07.2018.

<http://europa.ba/?p=32844>

⁵⁵ EUD BIH (2010), *Evropska komisija usvaja Paket proširenja za 2010*, pristupljeno 07.07.2018.

<http://europa.ba/?p=34402>

vi djelujete, i Europska unija djeluje. Ni manje ni više. Mi smo spremni pomoći, ali vaši politički predstavnici trebaju uraditi svoj dio posla."⁵⁶

No, niti naredne tri godine neće donijeti značajnije reformske promjene u Bosnu i Hercegovinu. Do provođenja odluke u slučaju Sejdić-Finci⁵⁷, kao i usklađivanja Ustava sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima nije došlo. EUSR i EU su i dalje očekivali dodatne, kredibilne napore Bosne i Hercegovine u tom smislu, što bi pomoglo potpuno stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SPP).

U proljeće 2014. godine, kada se BiH suočila prije svega sa iznimnim buntom nezadovoljnog stanovništva, oličenog u masovnim protestima i paljenju administrativnih zgrada u nekoliko gradova BiH, te razarajućim poplavama koje su uslijedile, fokus Europske unije se prebacuje na ekonomska pitanja. Europska unija i bilateralni donatori udružuju sredstva za sanaciju poplavljenih prostora i alociraju značajan dio za ekonomski oporavak i zapošljavanje. U maju 2014. EUSR pokreće javne debate širom Bosne i Hercegovine o problemu zapošljavanja i ekonomskog razvoja. U zajedničkoj poruci, Sorensen, Specijalni predstavnik EU i Šef Delegacije EU u BiH i Nicholas M. Hill, otpravnik poslova Ambasade SAD-a, ohrabрили su građane BiH da razmjene svoja mišljenja o tome kako bi se ekonomija Bosne i Hercegovine mogla unaprijediti. Informacije sa virtualnog foruma EconForumBiH su se prikupljale i analizirale kako bi se identificirali ključni ekonomski izazovi u BiH i definirao paket konkretnih politika i mjera za privlačenje investicija i otvaranje novih radnih mjesta. Inicijativa Forumu je prerasla u daleko najveći konsultativni proces oko ekonomskih reformi u Bosni i Hercegovini, kako u zemlji tako i iz inostranstva⁵⁸.

U maju 2014. organizovan je dvodnevni forum u saradnji sa Međunarodnim monetarnim fondom, Svjetskom bankom, Europskom bankom za obnovu i razvoj i Ambasdom Sjedinjenih Američkih Država. Zaključci foruma, na temelju prijedloga građana, su razrađeni u dokumentu "Sporazum za rast i zapošljavanje", koji navodi potrebne mjere za ekonomske reforme i to: 1) smanjenje poreza na rad kako bi se olakšalo zapošljavanje novih radnika; 2)

⁵⁶ EUD BIH (2012), *Intervju šefa Delegacije EU/EUSR Peter Sorensena za "Dnevni avaz"*, pristupljeno 08.07.2018.

<http://europa.ba/?p=20074>

⁵⁷ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (2009), *Europski sud za ljudska prava, Veliko vijeće: Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, Presuda*, pristupljeno 10.07.2018.

http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA

⁵⁸ EUD BIH (2014), *Sporazum za rast i zapošljavanje, 2014*, pristupljeno 03.05.2018.

http://europa.ba/?page_id=550

povećanje otvorenost i konkurentnosti tržišta rada kako bi mladi i nezaposleni lakše pronašli zaposlenje i osigurali da se trud isplati; 3) smanjenje zahtjeva i vremena potrebnog za pokretanje poslovanja; usvajanje unaprijeđenog stečajnog okvira za brže restrukturiranje preduzeća; 4) izradu transparentnih i javnih e-registara procedura za pribavljanje dozvola i odobrenja; 5) smanjenje broja povlaštenih penzija i 6) povećanje socijalne pomoći za one u stvarnom stanju potrebe.

U julu 2014. EUSR Sorensen je prezentirao prijedloge iz "Sporazuma za rast i zapošljavanje naglašavajući: "Bosni i Hercegovini trebaju reforme. U suprotnom, zemlja riskira da dodatno zaostane za svojim susjedima u smislu poslovnog okruženja i aktivnosti potrebnih za poticanje ulaganja i otvaranja novih radnih mjesta. Reforma jeste moguća, čak i ako predstoje neki teški zadaci. Proces ipak mora započeti i to ozbiljno, u cilju unaprjeđenja života i perspektive građana Bosne i Hercegovine.“

Evropska unija je u decembru 2014. zauzela novi pristup prema Bosni i Hercegovini (BiH) kojim se mijenja redoslijed uvjeta kako bi zemlja postigla napredak u europskim integracijama i rješavala zahtjevna socio-ekonomska pitanja. Nakon što su institucije Bosne i Hercegovine i lideri usvojili dokument kojim se potvrđuje opredijeljenost reformama, obnovljeni pristup doveo je do stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Bosne i Hercegovine i EU 1. juna 2015., koji je zamijenio Privremeni sporazum (PS) koji je bio na snazi od 2008. godine. U julu 2015. Vijeće ministara BiH i entitetske vlade su usvojile Reformsku agendu čiji je cilj rješavanje teške socioekonomske situacije i unapređenje vladavine prava i reforme javne uprave.⁵⁹ Bio je ovo odgovor na poziv Vijeća za vanjske poslove Europske unije, iz decembra 2014. godine, za usvajanjem inicijalne agende za reforme, u skladu s pravnom stečevinom EU. Vlade su se obavezale da ciljeve iz Agende pretoče u akcijske planove, pa su u periodu august-oktobar 2015, usvojeni akcijski planovi za nivo BiH, Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS), a naknadno i u većini kantona u Federaciji BiH.

Upravo navedeni primjer ukazuje na širinu djelovanja Specijalnog predstavnika EU u BiH, koji u trenutku zastoja u reformskim procesima nije bio samo "lice i glas" Europske unije, već i generator novih ideja za prevazilaženje trenutnog stanja. Promjena politike EU prema BiH iz

⁵⁹ Direkcija za europske integracije (2016), *Izvještaj Europske komisije za Bosnu i Hercegovinu, 2016*, pristupljeno 03.03.2018.
http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17656&langTag=bs-BA

2014. godine, kada je naglasak stavljen na socio-ekonomske probleme, je kreirana u Sarajevu. (Intervju br. 3).

Uloga EUSR u ovom procesu je bila presudna. "Specijalni predstavnik EU Peter Sorensen je uradio sjajan posao time što je ujedinio jednu tako važnu inicijativu" izjavio je britanski sekretar vanjskih poslova Hague u maju iste godine⁶⁰.

EUSR je nastavio da prati realizaciju mjera iz Reformske agende te da o rezultatima redovno izvještava zemlje članice, odnosno Vijeće Europske unije i Visoku predstavnicu i podpredsjednicu Europske komisije. Angažman EUSR i vođenje procesa konsultacija sa širokim krugom dionika, koji je naposljetku doveo do usvajanja i realizacije mjera Reformske agende, vjerovatno je jedna od rijetkih praksi u djelovanju specijalnih predstavnika. Posve sigurno ovaj se poduhvat EUSR u BIH može tretirati kao dobra praksa u provedbi principa vanjske politike EU koji nalažu transparentnost, inkluzivnost i vlasništvo dionika nad procesom.

U sklopu mandata EUSR je i komuniciranje za građanima o ključnim reformama koje Bosna i Hercegovina mora sprovesti. U protekle dvije godine, realizovane su najmanje dvije opsežne kampanje koje su za više stotina građana širom Bosne i Hercegovine omogućile direktan dijalog sa specijalnim predstavnikom Wigemarkom i ambasadorima zemalja članica Europske unije, o reformskim promjenama. U nedostatku cjelodržavne Strategije za ruralni razvoj i poljoprivredu, prva kampanja je tematski bila posvećena dijalogu o potencijalima poljoprivrede (Oranice bez granice: 2017). U februaru 2018. Vijeće ministara je usvojilo Strategiju za ruralni razvoj i poljoprivredu uz značajnu podršku EUSR-a. Ovogodišnja kampanja EUSR-a je bila usmjerena na lokalni ekonomski razvoj, a u cilju konačnog definisanja i usvajanja strateških dokumenata za zapošljavanje na državnoj razini i entitetu FBiH.

6. Perspektive budućeg djelovanja EUSR-a u BiH

Specijalni predstavnik EU Lars Gunar Wigemark je 4. jula 2018. u Sarajevu organizovao diskusiju o potrebi nastavka reformi nakon opštih izbora u oktobru. U diskusiji su sudjelovali predstavnici vodećih političkih stranaka, poslodavaca, sindikata i civilnog društva kao i ekonomski stručnjaci, predstavnici MMF, Svjetske banke, IFC-a, EBRD i Europske unije.

⁶⁰ EUD BIH (2014), *UK Foreign Secretary Hague: We will continue our support to Bosnia and Herzegovina*, <http://europa.ba/?p=17987> pristupljeno 04.06.2018.

Reformska agenda, koja je nastala kao odgovor na pogoršanu socio-ekonomsku situaciju, je dovela do poboljšanja većine ekonomskih pokazatelja. Specijalni predstavnik je inicirao razgovore kako bi se došlo do prijedloga konkretnih i prioriternih reformskih aktivnosti, čija bi realizacija trebala biti osigurana neposredno nakon izbora. Tokom diskusije usuglašeni su prioriteti na kojima će EUSR u narednom periodu raditi sa relevantnim akterima u BiH kao i međunarodnom zajednicom, kako bi se osigurala željena dinamika reformskih promjena nakon izvora. Prioriteti se odnose na stvaranje novih radnih mjesta (posebno za mlade) u cilju zaustavljanja "odliva mozgova" iz BiH, osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja, bolju učinkovitost javnog sektora, restrukturiranje i depolitizaciju preduzeća u državnom vlasništvu, unaprjeđenje poslovnog i zakonodavnog okruženja, osnaživanja jedinica lokalne samouprave, reformu zdravstva, jačanje infrastrukturnog razvoja i konkurentnosti, jačanje ruralnog i lokalnog ekonomskog razvoja te unaprjeđenje socioekonomskog planiranja i koordinacije.⁶¹

Prioriteti u skladu su strategijom Europske komisije za Zapadni Balkan, promovirani u februaru 2018, primarno ističu potrebu za realizacijom reformi. Odnosno, kako u vrlo jasnoj poruci ističe predsjednik Europske komisije, Jean-Claude Juncker: "keep reforming and we will keep supporting your European future." (nastavite sa reformama i mi ćemo nastaviti da podržavamo vašu europsku budućnost)⁶².

Potrebu za saradnjom naglasila je prilikom usvajanja novog pristupa za Zapadni Balkan i Visoka predstavnica i dopredsjednica EK Federica Mogherini, izjavom da je Zapadni Balkan dio Europe: "Mi dijelmo istu historiju, geografiju, isto kulturno nasljeđe i iste mogućnosti i izazove, danas i u budućnosti. Mi imamo zajednički interes za radimo što više zajedno kako bi garantirali našim građanima ekonomski i socijalni razvoj i sigurnost"⁶³.

Strategija podrazumijeva šest vodećih inicijativa koje će dodatno ojačati suradnju na brojnim područjima i podržati proces transformacije na Zapadnom Balkanu. Ove vodeće inicijative usmjerene su na specifična područja od zajedničkog interesa: vladavina prava, sigurnost i

⁶¹ EUD BiH (2018), *EUSR u BiH organizovao diskusiju o potrebi za nastavkom reformi nakon izbora*, pristupljeno 14.09.2018.

<http://europa.ba/?p=57587>

⁶² The European Commission (2018), *Strategy for the Western Balkans: EU sets out new flagship initiatives and support for the reform-driven region*, pristupljeno 06.06.2018.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-561_en.htm

⁶³ The European Commission (2018) *Strategy for the Western Balkans: EU sets out new flagship initiatives and support for the reform-driven region*

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-561_en.htm

migracija, socio-ekonomski razvoj, transport i energetska povezanost, digitalni plan, pomirenje i dobrosusjedski odnosi. Konkretno aktivnosti u tim područjima predviđene su između 2018. i 2020. godine.

Mandat aktuelnog specijalnog predstavnika Europske unije u BiH je produžen do avgusta 2019 (Vijeće Europske unije: 2018). Već duže vrijeme postoje indicije da će model "dva šesira" biti ukinut. Ukoliko se to doista dogodi visoka predstavnica za vanjsku politiku i sigurnost Mogherini će trebati dodatno vrijeme za odabir šefa Delegacije Europske unije kako bi osigurala ne samo kontinuitet u radu nad svim onim poslovima kojima se bavio EUSR, nego i za pronalaženje relevantne ekspertize na području medijacije jer EU namjerava da ojača svoju ulogu graditelja mira (Fouéré; 2016). Najveći problem mogu predstavljati budžetska i administrativna ograničenja – naime, kako osigurati dovoljno sredstava za pokrivanje troškova dodatnog osoblja u DEU u BiH s obzirom da će značajan broj radnih i potrebnih mjesta iz ureda EUSR, u tom slučaju morati da se razviju i otvore u DEU u BiH. Drugi važan faktor je operativna stabilnost i dodatni budžetski resursi koji su na raspolaganju EUSR. Visoka predstavnica će morati da uvjeri države članice da će ti elementi ostati nakon što EUSR ne bude aktivan. Rigidnost u budžetiranju i procedure zapošljavanja u delegacijama Europske unije mogu biti pravi izazov za EU diplomatsku misiju (Fouéré; 2016).

Sličnog mišljenja je i zvaničnik EEAS na misiji u BiH (Intervju br. 2): "Visoka predstavnica EU za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Federica Mogherini je analizirala dvostruku ulogu EUSR-ova, i vrlo je jasno ukazala kako misli kako bi ih trebalo pripojiti Delegacijama. To bi moglo imati smisla, ali mandat EUSR je politički te bi ovakva odluka zahtijevala promjenu mandata Delegacije, što bi dalje iziskovalo promjenu Uredbi EU. Završetkom misije EUSR-a porasli bi i troškovi EU misije u BiH, jer EUSR finansiraju zemlje članice, a ne Europska komisija. Mogherini je dva puta Političkom i sigurnosnom odboru uputila ovu ideju, ali je svih 28 članica u oba slučaju tu ideju odbacilo. "

Drugi zvaničnik EEAS u BiH (Intervju br. 1) naglašava činjenicu da EUSR u BiH pruža političke smjernice misiji EUFOR-a i služi kao poveznica između političkih i vojnih pitanja. "Trenutno, jedan od uposlenika EUSR-a u BiH ima dvostruku ulogu te je i Glavni politički savjetnik EUFOR-a. Ako bi se EUSR zatvorio, ko bi savjetovao EUFOR, budući da zvanični ugovori ne dozvoljavaju da Delegacija EU ima mandat nad EUFOR-om? Stoga, teoretski, EUSR ne bi trebao biti prisutan u BiH, ali je u praksi još uvijek veoma potreban."

ZAKLJUČAK

Analiza sprovedena u okviru rada je imala za cilj da rasvijetli utjecaj društveno-političkih prilika na razvoj vanjske politike Europske unije, ukaže na izazove u uspostavljanju funkcije i institucija vanjske politike EU, okvir djelovanja specijalnih predstavnika EU u svijetu, te uspostavljanje i rad ureda Specijalnog predstavnika EU u BiH.

Rad je sačinjen kako bi dao doprinos i produbio stručno znanje o ulozi specijalnog predstavnika Europske unije u BiH i ciljevima djelovanja institucija i tijela vanjske politike Europske unije. Predstavljeni nalazi i zaključci imaju za cilj postavljanje polazne osnove za buduće sveobuhvatnije analize o proteklom, trenutnom i budućem djelovanju EU i sveukupne međunarodne zajednice u BiH.

Na osnovu pregleda dostupnih naučnoistraživačkih radova koji se odnose na proces europskih integracija Bosne i Hercegovine, primjetan je nedostatak podataka koji bi adekvatno oslikao specifičnosti djelovanja EU diplomatije u ovoj zemlji i analizirao uticaj mehanizama koji se primjenjuju, a čine razliku u odnosu na ranije procese proširenja Unije. Laičko prosuđivanje o "posebnim standardima" za zemlje Zapadnog Balkana i uvjetima pridruživanja kojima nisu bile optrećene druge zemlje, trenutne članice Europske unije, u javnosti unosi sumnju u opravdanost pojedinih diplomatskih postupaka Europske unije kao i u dobronamjernost određenih zahtjeva koji se postavljaju pred Bosnu i Hercegovinu. Naučno-istraživačka analiza uloge Specijalnog predstavnika EU u BiH, kao specifičnosti diplomatskih aktivnosti Europske unije u ovoj zemlji, upravo je bila usmjerena na dokazivanje neophodnosti "posebne pažnje" koju Unija pridaje izgradnji stabilne i prosperitetne Bosne i Hercegovine. Za razliku od pristupa diplomatije EU drugim zemaljama Zapadnog Balkana sa kojima se BiH zajedno stremi ka članstvu u zajednici europskih država, diplomatsko djelovanje Unije na ovim prostorima je značajno određeno posljedicama razarajućih ratnih djestava, ustoličnim bh. Ustavom kao posljedicom Dejtonskog mirovnog sporazuma, politički nestabilnom situacijom i učestalim prijetnjama o otepljenju dijela države. Ovaj rad je imao za cilj da ukaže na relevantne činjenice koje su odredile specifično djelovanje "sa posebnom pažnjom" Europske unije i na taj način na akademskom nivou sagleda razliku u pristupu koju javnost ne treba apriori shvatati kao nepovoljnu za budućnost BiH, nego upravo suprotno – kao posebno

iskrojen diplomatski mehanizam prema mjerama države sa svim njenim specifičnostima, prednostima i problemima.

Stručni radovi i analize obuhvaćene ovim radom predstavljaju temelj za dublja saznanja o mehanizmima djelovanja vanjske politike EU, posebno u reformskim procesima BiH a specifično kroz djelovanje ureda specijalnog predstavnika Europske unije u BiH.

Sistemom hipoteza, rad se bazirao na traženju odgovora na sljedeća pitanja:

1. Koja je uloga specijalnih predstavnika u vanjskoj politici Europske unije u problematičnim regionima i državama od posebnog interesa za EU?
2. Da li je prisustvo EUSR-a u Bosni i Hercegovini pokazatelj posebne pažnje koju EU posvećuje BiH i značaju koji pridaje društvenim, političkim i ekonomskim reformama, čiji nivo realizacije je ujedno i indikator napretka BiH u procesu europskih integracija?
3. U kojoj mjeri su provedba reformi, efikasno funkcioniranje pravne države i napredak u procesu pridruživanja EU, potrebni uvjeti za skidanje obilježja BiH kao "problematične" države?
4. Da li napredak Bosne i Hercegovini u procesu europskih integracija vodi smanjenju aktivnosti i konačnom gašenju EUSR ureda u BiH?

Prethodno elaborirani stavovi i pregled relevantnih radova upućuju na odgovore koji ujedno i dokazuju postavljenje hipoteze.

Prije svega, u dijelu koji se odnosi na prvo zvanično imenovanje specijalnog predstavnika EU u BiH 2002. godine, jasno je da je ova funkcija u svom nastanku bila naslonjena na ranije uspostavljenu ulogu Visokog predstavnika međunarodne zajednice. Također, pojašnjeno je zašto je ova "dvostruka uloga" morala biti ukinuta 2011. godine i kako je to uticalo na dalji razvoj događaja i promjenu međunarodne politike u BiH, a posljedično i na političko stanje u državi. Naime, naglašeno je da je Visoki predstavnik u načelu postao instrument međunarodne administracije sa mandatom nametanja odluka (Bonske ovlasti) što je u prirodnoj suprotnosti sa mandatom Specijalnog predstavnika "da jača dijalog i doprinosi razumijevanju svih aktera u cilju rješavanja određenih pitanja". Ovdje treba podsjetiti da je Europska unija u svojoj vanjskoj politici i procesu pridruživanja pobornik "uslovnosti" te da shodno tome specijalni predstavnik nema mandat da djeluje na temelju "direktne političke moći". Shodno navedenom, prisustvo specijalnog predstavnika i njegovu ulogu u stabilizaciji

Bosne i Hercegovine zaista treba shvatiti kao "pokazatelj posebne pažnje koju EU posvećuje BiH i značaju koji pridaje društvenim, političkim i ekonomskim reformama" neovisno od Visokog predstavnika međunarodne zajednice.

Prethodnim navodima je također elaborirano zašto je prirodija "dvostruka uloga" Specijalnog predstavnika EU i Šefa Delegacije Europske unije u BiH te u kojoj mjeri jedna osoba u ovoj ulozi može nesmetano djelovati. Pojašnjena je uloga EUSR-a u reformskim procesima u BiH kroz primjer reforme policije i aktuelnu problematiku Reformske agende, gdje je evidentna politička dimenzija djelovanja. Istovremeno, elaboracijom relevantnih promišljanja, uključujući i intervju sa zvaničnicima EEAS-a, prepoznato je da trenutna "dvostruka uloga" daje rezultate na diplomatskom planu (kroz djelovanje EUD BiH) kao i na političkom planu kroz facilitaciju reformskih procesa u BiH (kroz djelovanje ureda EUSR-a). Navedeno je da je za dalji napredak BiH prema EU potrebno održati i diplomatsku i političku dimenziju djelovanja. U osnovi to znači da će jedino napredak Bosne i Hercegovini u uspostavljanju trajnog mira, stabilnosti i sigurnosti svih građana, te napredak u procesu europskih integracija voditi smanjenju aktivnosti i konačnom gašenju EUSR ureda u BiH.

Da je nivo realizacije društvenih, ekonomskih i političkih reformi ujedno indikator napretka BiH u procesu europskih integracija te da se shodno tome mijenja i način djelovanja EUSR kroz vanjsku i sigurnosnu politiku EU u BiH, dokazano je u značajnoj mjeri u elaboraciji odnosa EUSR-a i EUFOR-a. Politička uloga EUSR u djelovanju vojnih snaga EU i njegova aktivna savjetodavna funkcija te saradnja u reformskim procesima čine ova dva aktera neophodnim saradnicima. Svaka nepovoljna sigurnosna situacija, odstupanje od vladavine prava, jačanje korupcije i slično u BiH, nalaže ostanak oba aktera i njihovo dalje, zajedničko zalaganje za unaprjeđenje situacije kroz intenzivnu saradnju sa bh. institucijama. Ovo ujedno predstavlja još jedan argument za ostanak EUSR u BiH sve dok se ne ispune zahtjevi u procesu europskih integracija, odnosno dok BiH ne postane sigurna, transparentna država zasnovana na vladavini prava.

Uloga i značaj EUSR se su pokazali iznimno važnim u facilitiranju reformskim promjenama kojima se intenzivirao neophodni dijalog (sub)nacionalnih elita i povećao broj tzv. "direktnih strateških interakcija" koje se smatraju osnovom "kompromisne državotvornosti" (Barnett i Zurcher: 2009). Analitičari, čije su opservacije prezentirane u ovom radu, smatraju da će Bosni i Hercegovini trebati više od dvije decenije da od ovog statusa napreduje ka "suradničkoj državotvornosti" te da će u tom procesu prisustvo EUSR-a biti neophodno, kako

bi se održao dovoljan i potreban broj "direktnih strateških interakcija" vladajućih elita. Naime, u konstalaciji odnosa ključnih aktera u Bosni i Hercegovini, gdje lideri tri etničke grupe sudjeluju u "igri" izgradnje države, odsustvo odgovora Europske unije, odnosno specijalnog predstavnika EU na kontinuiranu promjenu dinamike tih odnosa, može dovesti do niskog nivoa "direktnih strateških interakcija" te doprinijeti slabijem ostvarivanju procesa europskih integracija.

Naposljetku, novi pristup za Zapadni Balkan koji je nedavno predstavila visoka predstavnica i potpredsjednica Europske komisije, Federica Mogherini, pod nazivom "Vjerodostojna perspektiva proširenja i jačanje angažmana EU s Zapadnim Balkanom" naglašava podršku EU u daljem procesu pridruživanja. Strategija podrazumijeva šest vodećih inicijativa koje će dodatno ojačati suradnju na brojnim područjima i podržati proces transformacije na Zapadnom Balkanu. Ove vodeće inicijative usmjerene su na specifična područja od zajedničkog interesa: vladavina prava, sigurnost i migracija, socio-ekonomski razvoj, transport i energetska povezanost, digitalni plan, pomirenje i dobrosusjedski odnosi. Konkretno aktivnosti u tim područjima predviđene su između 2018. i 2020. godine. i za njihovu realizaciju u Bosni i Hercegovini, Europska unija će trebati podjednako šefa DEU u BiH kao i Specijalnog predstavnika, kako bi se osigurala diplomatska i politička dimenzija djelovanja.

Ukratko, Europska unija zaista jeste svojom politikom pridruživanja i angažmanom Specijalnog predstavnika pokazala posebnu pažnju koju posvećuje BiH i dala poseban značaj društvenim, političkim i ekonomskim reformama, čiji je nivo realizacije ujedno i indikator napretka BiH u procesu europskih integracija.

Provedbe reformi, uspostavljanje dugoročne stabilnosti i sigurnosti, efikasno funkcioniranje pravne države i napredak u procesu pridruživanja EU su uvjeti za skidanje obilježja BiH kao "problematične" države i direktno vode smanjenju aktivnosti, te naposljetku i konačnom okončanju mandata Specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini.

LITERATURA

Bache, Ian (2015), *Politics in the European Union*, Oxford University Press, UK

Barnett, M. and Zürcher, C. (2009). The peacebuilder's contract: How external statebuilding reinforces weak statehood. In: Paris, R. and Sisk, T. (eds). *The Dilemma's of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. London and New York: Routledge.

Batora Jozef, (2006), *Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?*, Department of Political Science, University of Oslo, Norway

Cornelius, Adebahr, (2009), *Learning and Change in European Foreign Policy: The Case of the EU Special Representatives*, DGAP - Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Njemačka

Delereux, Tom; Keukeleire, Stephan (2014) *Vanjska politika Europske unije*. Drugo izdanje. Palgrave Macmillan

Džananović Miraščija, Nedžma (2018), *Uvod u Vanjsku politku Europske Unije*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Sarajevu

Foradori, Paolo (2007), *Managing a Multilevel Foreign Policy*, Lexington Books, Plymouth, UK

Giamouridis, Anastasios (2007), *Only through Enlargement: The New European Myth?*, European Foreign Affairs Review

Gordon C, (2008), *The EU and the Western Balkans: SAP as an Instrument of Regional Stabilisation*. In: Talani, L.S. (ed.). *EU and the Balkans: Policies of Integration and Disintegration*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne

Groot N, (2010), *EU Statebuilding strategies in Bosnia and Herzegovina*, An analysis of strategic interactions

Halilović, Safet (2013), *Evropske integracije i Bosna i Hercegovina*, Sarajevo, BiH

Hocking, B. (1999): *Foreign Ministries. Change and Adaptation* London: Macmillan Press

Horváth, Zoltán (2011), *Priručnik o Europskoj uniji*. Četvoro izdanje na engleskom jeziku. HVG-ORAC Publishing House Ltd.,

Jaanson, Lucie (2008), *Learning by doing*, EU-Sonderbeauftragte in der Region des Westlichen Balkans

Jones, Eric (2009), *The Future of European Foreign Policy*, Routledge, Abingdon, UK

Juncos, A.E, (2005), *The EU's post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU? Southeast European Politics*, [Vol. 6, No. 2.]

Keukeleire, Stephan (2014), *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave MacMillan, Hampshire, UK

Kissinger, H. (1994): *Diplomacy* New York: Simon & Schuster

Laursen, Finn (2009) *The EU as a Foreign and Security Policy Actor*, Republic of Letters Publishing, Nizozemska

Levy, Jack S.(1994), *Learning and Foreign Policy: Sweeping a conceptual minefield*

Lucarelli, Sonia (2006), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, Abingdon, UK

Muehlmann, T, (2007), *Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina: Problems of Internationally-led Security Sector Reform*, *Journal of Intervention and State Building*, Vol. 1, Special Supplement.

Ó Tuathail, G., O'Loughlin, J. and Djipa, D, (2006), *Bosnia-Herzegovina Ten Years after Dayton: Constitutional Change and Public Opinion*, *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 47, No. 1

Regelsberger Elfriede (2002), *Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik. Bonn: Europa Union Verlag*

Peter, Mateja (2012) *Double-hatting in EU External Engagements*, *German Institute for International and Security Affairs*

Smith, Michael (2016), *The Diplomatic System of the European Union*, Routledge, Abingdon, UK

Stein Janice Gross (1994), *Political learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner*, *International organization*

Wilga, Macej (2014), *New Approches to EU Foreign Policy*, Routledge, Abingdon, UK

Watson, A. (1982): *Diplomacy. The Dialogue Between States*, London: Eyre Methuen

INTERNET

EU External Action (2016) *The European Union has Special Representatives in different countries and regions of the world*, pristupljeno 12.3.2018.

<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/en/3606/EU%20Special%20Representatives>

European Stability Initiative (2007) *How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Herzegovina*, pristupljeno 4.6.2018

http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_98.pdf

Hocking, B. (2001): "Diplomacy: New Agendas and Changing Strategies" in Information Impacts Magazine, July 2001, pristupljeno 13.03.2018.
www.csip.org/imp/july_2001/07_01hocking.htm

International Crisis Group, 2009, *Bosnia's Incomplete Transition: between Dayton and Europe*, pristupljeno 25.6.2018]
<http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosniaherzegovina/198-bosnias-incomplete-transition-between-dayton-and-europe.aspx>

Latal, (2007), *Bosnia's Leaders Discover the Joys of Compromise*, Balkan Insight, pristupljeno 25.6.2018
<http://www.balkaninsight.com/en/main/analysis/6943>

Thorsten Gromes (2007), *The Perspective of European Integration and Conflict Transformation in Bosnia and Herzegovina. Paper for Making Sense of a Pluralist World*, pristupljeno 25.6.2018
<http://www.eisa-net.org/eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/turin/Gromes-Gromes-Transformation-Bosnia.pdf>

CVCE (2016) *The Commission's White Paper and proposals*, (CVCE University of Luxemburg) pristupljeno 15.03.2018.
https://www.cvce.eu/content/publication/2003/3/26/e938b477-1816-4930-96c0-4bc7f9b33e2f/publishable_en.pdf

Vijeće Europske unije (2018), *Pripremna tijela*, pristupljeno 25.09. 2018.
<http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>

Vijeće EU (2018), *Predsjedništvo Vijeća EU* pristupljeno 25.09.2018.,
<http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/presidency-council-eu/>

Sluzbeni glasnik Europske unije (2016), Odluka Vijeća (EU) 2016/1316 pristupljeno 26.09.2018.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN>

EEAS (2016), High Representative/Vice President pristupljeno 18.8.2018.
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3598/high-representativevice-president_en

EEAS (2016), *About the European External Action Service (EEAS)*, pristupljeno 12.06.2018.
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-the-european-external-action-service-eeas_en_en

Europska komisija (2018), *Strategija za Zapadni balkan*, pristupljeno 01.10.2018.
https://ec.europa.eu/croatia/news/eu_sets_out_new_flagship_initiatives_and_support_for_the_reform_driven_region_hr

Tolksdorf (2016) *The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system: A renaissance?*. Institute for European Studies. Brussels, 2012. Pristupljeno 24.02.2018.
http://www.ies.be/files/2012-02%20PB_0.pdf

Council of the European Union (1996), *Joint Action 96/250/CFSP*. Pristupljeno 02.03.2018
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996E0250&from=EN>

Europska Unija, EEAS (2009), *Aldo Ajello was appointed EU Special Envoy for the African Great Lakes*, pristupljeno 05.01. 2018.
http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/former-special-representatives/pdf/aldo_ajello.pdf

Council of the European Union (1996) *Joint Action 96/403/CFSP*, pristupljeno 03.03.2018,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995D0403&from=EN>

Regional Cooperation council (2018), *About us*, pristupljeno 01.06.2018.
<https://www.rcc.int/pages/2/about-us>

Vijeće Europske unije (2003); *EU Special Representatives: Guidelines on appointment, mandate and financing COMMON GUIDELINES*, pristupljeno 03.05.2018.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013833%202003%20INIT>

Službeni glasnik Europske unije (2001), *COUNCIL JOINT ACTION of 10 December 2001 concerning the appointment of the Special Representative of the European Union*, pristupljeno 03.04. 2018.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0875&from=en>

European Union (2003), *European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World*, pristupljeno 12.12.2017. /23.03.2018.

<https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>

The European Union (1997) *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts (97/C 340/01)*. Official Journal of the European Communities. Brussels, 1997., pristupljeno 25.01.2018.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>

The European Union (2009), *Consolidated Version of the Treaty on the European Union*. Official Journal of the European Union. Brussels, 2009. Pristupljeno 02.03.2018.

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

EEAS (2018), *Federica Mogherini announces senior appointments in the EEAS*, pristupljeno 02.10.2018.

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/42237/federica-mogherini-announces-senior-appointments-eeas_en

The European Union (1992), *Treaty of European Union*, pristupljeno 14.11.2017.

https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

The European Union (1997), *Treaty of Amsterdam*, pristupljeno 03.11.2017.

https://europa.eu/european-union/law/treaties_hr

Delegacija Europske unije u BiH (2017), *Naša uloga*, pristupljeno 12.11.2017.

http://europa.ba/?page_id=465

Delegacija Europske unije u BiH (2012), *Specijalni predstavnik EU Peter Sorensen "Važna misija za trajnim rezultatima"*, pristupljeno 04.02.2018.
<http://europa.ba/?p=19696>

Ured visokog predstavnika u BiH (2007), *Obraćanje visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU Miroslava Lajčaka u ime dr. Javiera Solane, na ceremoniji kojom je obilježeno parafiranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom*, pristupljeno 03.03.2018.
<http://www.ohr.int/?p=38062>

Vijeće Europske unije (2017) *Council conclusions on Bosnia and Herzegovina, Outcome of proceedings*, pristupljeno 03.05.2018.
<http://www.consilium.europa.eu/media/23923/st13109en17.pdf>

Vijeće Europske unije (2014) *Council conclusions on Bosnia and Herzegovina Foreign Affairs Council meeting Brussels, 15 December 2014* pristupljeno 05.06.2018,
http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2014121515000547eng.pdf

EUD BiH (2008), *Ključni rezultati Izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine u 2008.g.* pristupljeno 07.07.2018.
<http://europa.ba/?p=32844>

EUD BiH (2010), *Evropska komisija usvaja Paket proširenja za 2010*, pristupljeno 07.07.2018.
<http://europa.ba/?p=34402>

EUD BiH (2012), *Intervju šefa Delegacije EU/EUSR Peter Sorensena za "Dnevni avaz"*, pristupljeno 08.07.2018.
<http://europa.ba/?p=20074>

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (2009), *Europski sud za ljudska prava, Veliko vijeće: Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, Presuda*, pristupljeno 10.07.2018.
http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA

EUD BiH (2014), *Sporazum za rast i zapošljavanje, 2014*, pristupljeno 03.05.2018.
http://europa.ba/?page_id=550

Direkcija za europske integracije (2016), *Izvještaj Europske komisije za Bosnu i Hercegovinu, 2016*, pristupljeno 03.03.2018.
http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17656&langTag=bs-BA

EUD BiH (2014), *UK Foreign Secretary Hague: We will continue our support to Bosnia and Herzegovina*, pristupljeno 04.06.2018.
<http://europa.ba/?p=17987>

EUD BiH (2018), *EUSR u BiH organizovao diskusiju o potrebi za nastavkom reformi nakon izbora*, pristupljeno 14.09.2018.
<http://europa.ba/?p=57587>

The European Commission (2018), *Strategy for the Western Balkans: EU sets out new flagship initiatives and support for the reform-driven region*, pristupljeno 06.06.2018.
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-561_en.htm

The European Commission (2018) *Strategy for the Western Balkans: EU sets out new flagship initiatives and support for the reform-driven region* pristupljeno 06.06.2018.
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-561_en.htm

INTERVJUI sa djelatnicima EEAS u BiH

Intervju br. 1: **Robert Stockdale**, Šef Odjela za finansije i administracije u Uredu specijalnog predstavnika EU u BiH (razgovor obavljen u septembru 2016.)

Intervju br. 2: **Richard Wood**, Šef Odjela za vladavinu prava u Uredu specijalnog predstavnika EU u BiH (razgovor obavljen u augustu 2016.)

Intervju br. 3: **Gary O'Callaghan**, Viši konsultant za ekonomska pitanja u Uredu specijalnog predstavnika EU u BiH (razgovor obavljen u augustu 2016.)

PRILOG – Transkript intervjua

Intervju br. 1

1. U kojoj mjeri EUSR koordinira i podešava glasove zemalja članica EU u odnosu na situaciju u BiH?

Praktično gledano, EUSR je središnja tačka gdje zemlje članice Evropske unije usaglašavaju svoje politike i uloga EUSR-a je da moderira i koordinira usaglašavanje. Mandat EUSR-a je osiguravanje kohezije u vanjskoj politici. Drugi aspekt EUSR-a je djelovanje u kriznim situacijama, što je normirano izuzecima, a ne pravilima.

Kako bi djelovao, EUSR mora biti pragmatičan. Mandat EUSR-a dodjeljuje Vijeće Evropske unije direktno pojedincu i Odbor za opšte poslove odobrava nominaciju. To je pisana odluka koju podržavaju sve zemlje članice Evropske unije. Ta odluka daje ovlasti pojedincu da predstavlja Vijeće u oblasti vanjske politike, a ne Službu za vanjske poslove niti Evropsku komisiju, koju zapravo zastupa šef Delegacije. EUSR lično zastupa Vijeće, što je veoma bitna razlika, tako da prijenos mandata na drugu osobu u slučaju penzinisanja ili smrti EUSR-a nije dozvoljen. U takvom slučaju, šef Odjela za administraciju dobija tehnički mandat, ne politički.

Postojeća polemika u vezi EUSR-a, tj. da li da postane dio Službe za vanjske poslove Evropske unije ili samostalna institucija, pitanje je koje nije povezano s EUSR-om u Bosni i Hercegovini, već je strateška rasprava o primatu vanjske politike unutar Službe za vanjske poslove. Služba za vanjske poslove Evropske unije je uspostavljena jer je Evropskoj uniji trebala vanjska politika. Zapravo, Zajednička vanjska i sigurnosna politika je nastala nakon krize u Jugoslaviji, kada je postojala samo Evropska komisija i Evropa nije mogla odgovoriti jednim glasom.

Postoji institucionalna dinamika u Evropi, a to je dinamika između zemalja članica o pitanjima u vezi trgovine ili sličnim aspektima, ali za pitanja vanjske politike potreban im je drugačiji okvir za pregovore, imajući u vidu da ne žele da ih predvodi Brisel. Dovodi se u pitanje snaga Službe za vanjske poslove, a ne EUSR-a. Da li je Služba zapravo ministarstvo za vanjske poslove EU i da li to žele sve zemlje članice? Manje zemlje članice imaju slabije vanjskopolitičke kapacitete i žele da Služba postane ministarstvo za

vanjske poslove, dok veće zemlje članice ne žele prebaciti ovlasti na drugu instituciju koja bi vodila njihovu vanjsku politiku.

Evropska komisija i neki zvaničnici imaju centralističke i federalne poglede u tome da žele evropsku vladu, i time žele umanjiti ulogu zemalja članica i bilo šta slično EUSR-u, što zemljama članicama daje glas koji je malo drugačiji od Službe za vanjske poslove, i naročito Evropske komisije. Evropski parlament, građansko tijelo, vjeruje da bi oni trebali voditi vanjsku politiku, a ne Služba. U pitanju je politička, razumna rasprava unutar Evrope, ali njene posljedice su takve da bi EUSR mogao postati metom zbog institucija u Briselu koje vjeruje da jednom kada Služba i Komisija budu funkcionalne, neće postojati potreba da zemlje članice, a ni Vijeće, imaju ulogu u svemu ovome.

2. Po Vašem mišljenju, kako se činjenica da je mandat specijalnog predstavnika Evropske unije u BiH objedinjen sa funkcijom šefa Delegacije EU pridonosi efikasnoj provedbi politika Evropske unije u Bosni i Hercegovini?

Dvostruka uloga doprinosi učinkovitoj implementaciji politika Evropske unije, ali ne zbog pravnih razloga. Idealno bi bilo imati osobu ispred Evropske unije koja u potpunosti zastupa Službu za vanjske poslove i Evropsku komisiju, i koju podržavaju sve zemlje članice i Komisija. Zapravo, može se čak reći da šef Delegacije ima trostruku ulogu, s time da izvještava Službu za vanjske poslove, Evropsku komisiju i Vijeće.

Ali, institucionalna politička previranja su na snazi u Briselu između zemalja članica i ovlasti nad Unijom. Pitanje se tiče snage Komisije i Službe, i onda generalno se upliće pitanje moći Vijeća, a unutar svega toga se nalazi EUSR.

3. Prema Vašem mišljenju, koja je dvostruka uloga EUSR-VP ili EUSR- šef Delegacije Evropske unije bolje funkcionirala u BiH i zašto?

Za Evropu, dvostruka uloga Specijalnog predstavnika EU i Visokog predstavnika (EUSR-VP) nije imala smisla. Prvi EUSR-VP je bio Paddy Ashdown, koji je znao da Evropska unija mora osigurati prisustvo u Bosni i Hercegovini. Tada su šef DG RELEX (tadašnjeg Direktorata za proširenje) i šef NATO misije bili Britanci. Takve osobe, koje su radile u sličnim okolnostima su razumjele da Evropska unija mora biti više uključena i da joj sporazumi i ugovori omogućavaju davanje posebnih ovlasti nekome ko bi djelovao u ime Unije, i prirodno je bilo da Ashdown dobije te ovlasti. Tada je jedino Evropska komisija bila uključena u donošenje takvih odluka. Takva odluka je bila veoma razumna u tom vremenskom periodu, ali kada se teoretski posmatra, ovlastiti istu osobu da zastupa

interese Dejtonskog mirovnog ugovora, međunarodnog ugovora i s druge strane politike Evropske unije, predstavlja konflikt, budući da se javlja pitanje da li osoba zastupa Dejtonski mirovni ugovor ili Evropsku uniju? Međutim, Paddy Ashdownu se to povjerilo jer je pokušavao promijeniti situaciju i usmjeriti je više ka Evropi. Tada je to bila razumna odluka, ali ju je trebalo brzo promijeniti. Lisabonskim ugovorom, i osnivanjem Službe za vanjske poslove, uloga EUSR-a se promijenila i mogla je biti više usmjerena na Evropsku uniju. Za Evropsku uniju više smisla ima da sama upravlja svojom vanjskom politikom i ne dijeli je sa ulogom Ujedinjenih nacija ili Dejtonskim mirovnim ugovorom. Međutim, dok je politika Ureda visokog predstavnika zasnovana na Dejtonskom mirovnom ugovoru, politika EUSR-a je zasnovana na mnogo širim politikama Evropske unije. Razlog dvostruke uloge EUSR-a i VP u to vrijeme je bio nedostatak politika Evropske unije, budući da nije postojala Služba za vanjske poslove i to je bio pragmatičan pristup jer se Evropa morala uključiti u situaciju i nije mogla biti samo posmatrač.

4. U kojoj mjeri, prema Vašem iskustvu, djelovanje EUSR-a i informacije prikupljene u zemlji utiču na Brisel pri izradi politike i strategije za BiH? Drugim riječima, koliko je EUSR u BiH ne samo "lice i glas" EU već i generator novih koncepata?

To ovisi o osobnosti i karakteru svakog EUSR-a i kontekstu. Neki Specijalni predstavnici Evropske unije su bili previše vezani za svoju ulogu Visokog predstavnika. U posljednje vrijeme, EUSR je bio uzročnik novih koncepata, što pokazuje da bi EUSR trebao postojati, s pragmatičnog gledišta. Od 2011. godine, kada je Peter Sorensen imenovan, EU se vezala za pitanje Sejdić-Finci, što je bilo uredu sve dok nije bilo utjecaja drugih kao što su Turska i Rusija. U to vrijeme, Sorensen je imao podršku drugih ambasadora u objašnjavanju problematike i mandata EUSR-a. Sejdić-Finci je bilo državno pitanje BiH, i bitno pitanje, ali nije smatrano mjerilom uspjeha. U trenutku kada je pitanje prevazišlo mogućnosti za rješenje, pokrenuta je inicijativa Sporazum za rast i zaspošljavanje, u saradnji sa njemačkim i britanskim ambasadorima kako bi se narativ usmjerio ka ekonomskim reformama. Specijalni predstavnik, kakav je bio Sorensen, je mogao zakonski pregovarati s zemljama članicama, najvišim nivoima u Briselu, ministrima vanjskih poslova koji su onda pregovarali s drugim igračima kao što su Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka i Sjedinjene Američke Države i paket reformi je dogovoren tako da je sav novac uslovljen dogovorom za provedbu reformi. Skromni ambasador Evropske unije ne bi to mogao postići, takvo nešto se moglo izvesti samo

putem direktnog kontakta ambasadora zemalja članica s njihovim ministrima vanjskih poslova i njihovim vezama. EUSR je bio iznimno bitan u postizanju ovih promjena.

5. Kako vidite budućnost misije EUSR u BiH?

Teoretski, EUSR ne bi trebao biti prisutan; Evropa bi trebala biti adekvatno zastupljena ako ima svoju vanjsku politiku. U praksi, ovakav pristup je bio veoma koristan za Evropsku uniju, i ne bi ga trebala napustiti sada. Politički pritisak u Briselu je usmjeren na to da Evropska unija ima vanjskopolitičko predstavništvo i kojem nije potrebna pomoć. Međutim, Služba za vanjske poslove je još uvijek mlada institucija. Služba kontinuirano radi na unapređenju kapaciteta i snage, ali, zemlje članice moraju dogovoriti politike u okviru sastanaka Vijeća, što može biti veoma iscrpljujuće.

Imajući u vidu limitirane ljudske resurse Službe za pitanja u vezi zapadnog Balkana, ako se EUSR zatvori onda će zemlje članice zadržati svoj utjecaj, ali postoje zemlje članice koje ne žele da se vanjska politika razvija kroz komitete i takav sistem donošenja odluka. Bez Ureda specijalnog predstavnika EU, zemlje članice će izgubiti ponešto, neće biti u mogućnosti imenovati osoblje, pojedinačne ambasade će morati uposliti više političkih savjetnika i izgubit će svoje stajalište u BiH, budući da političko obavještanje i izvještanje generišu iz Ureda specijalnog predstavnika. Ako se zatvori EUSR sada i izvještanje ovisi samo o Službi, izvještanje će biti mnogo manje analizirano i informirano. Ali, to je argument da Služba treba unaprijediti djelovanje, a ne da je Ured specijalnog predstavnika EU neophodan.

Bitno je naglasiti da EUSR pruža političke smjernice za misiju EUFOR-a i službi kao prenosnica između političkih i vojnih pitanja. Trenutno, uposlenik EUSR-a ima dvostruku ulogu te je i Glavni politički savjetnik za EUFOR. Ako se EUSR zatvori, ko će savjetovati EUFOR, budući da zvanični ugovori ne dozvoljavaju da Služba i Delegacija imaju mandat nad EUFOR-om? Da li bi se ovlasti prebacile na Ured Visokog predstavnika i Vijeće za provedbu mira, i time Rusiji dozvolio glas u donošenju odluka? Stoga, teoretski, EUSR ne bi trebao biti prisutan u BiH, ali je u praksi još uvijek veoma potreban.

Intervju br. 2

1. U kojoj mjeri EUSR koordinira i podešava glasove zemalja članica EU u odnosu na situaciju u BiH?

Pojednostavljeno, Delegacija Evropske Unije je više diplomatska misija i njena uloga je posvećena diplomaciji. U Delegaciji sekcija Operacija se brinu za finansiranje, rade vrlo blisko s Direkcijom za evropske integracije Bosne i Hercegovine i funkcioniše na isti način u svim državama na svijetu. Ured specijalnog predstavnika Evropske unije u BiH ima dodatnih 60-70 uposlenika i oni rade na političkom nivou, pomažu razvoju politika i strategija što je različito od uloge Delegacije EU. Delegacija EU se ne treba nužno uključiti u razvoj politika i strategija, već bi trebali zadržati diplomatsko prisustvo. Zapravo, mandat EUSR-a jeste da djeluje u zemljama u kojima još uvijek postoji nivo nestabilnosti. Uposlenici EUSR-a se plaćaju iz budžeta zemalja članica. Kako se osigurava koordinacija sa zemljama članicama? Na redovnoj osnovi, ono što se naziva Izvještajem o provedbi misije podnosimo COWEB-u (Odbor za zapadni Balkan), koji čine 28 zemalja članica i zainteresiranih strana iz različitih Direktorata EU. Naravno, od nas se zahtijeva fokusiranje na određena područja te na taj način ostvarujemo redovni dijalog. Takođe, misija Odbora za zapadni Balkan redovno posjećuje BiH u sklopu čega razgovaraju sa lokalnim donosiocima odluka i relevantnim sugovornicima. Ponekad u pratnji COWEB-a dolaze i novinari iz zemalja članica, kako bi se osigurala transparentnost procesa i kako bi svi bili obavješteni o sastancima. Takođe, EUSR održava redovne sastanke s predstavnicima zemalja članica te međunarodnim i lokalnim nevladinim organizacijama. To su dvosmjerni sastanci koje nazivamo donatorski i politički koordinacijski sastanci gdje predstavljamo naše aktivnosti, uključujući sigurnosnu strategiju EU i strategiju proširenja. Na sastancima se takođe govori o Izvještaju o BiH koji detaljno predstavlja napredak države u određenim sektorima. Iz perspektive Evropske unije time se dobija uvid u kojem smjeru treba ići, ali očito se moraju razmotriti viđenja i mišljenja lokalnih sugovornika. Planiranje se zasniva na nekoliko različitih izvora, razgovara se s međunarodnom zajednicom, posebno Uredom visokog predstavnika, kao i velikim donatorima koji imaju veliki utjecaj na kreiranje politika, kao što su Sjedinjene Američke Države. U gotovo 99% slučajeva, stavovi u vezi preporuka koje EU izdaje su saglasni. Dakle, politika za BiH se kreira iz različitih izvora,

a koordiniranjem s ministarstvima i nevladinim organizacijama, EUSR osigurava se da su napori EU koordinirani i usklađeni s potrebama svih učesnika procesa.

2. Po Vašem mišljenju, kako se činjenica da je mandat specijalnog predstavnika Evropske unije u BiH objedinjen sa funkcijom šefa Delegacije EU pridonosi efikasnoj provedbi politika Evropske unije u Bosni i Hercegovini?

U jednom smislu dvostruka uloga šefa Delegacije i specijalnog predstavnika EU – pri čemu je jedna diplomatska, a druga političko i strateško posredovanje – ponekada dovodi u pitanje njihovu kompatibilnost, s obzirom da na jednoj strani trebate održavati diplomatske odnose zalažući se za EU diplomaciju dok s druge strane trebate pomagati razvoj zemlje kako bi osigurali njenu stabilnost. Pojedinci tvrde da se ne može u isto vrijeme biti i diplomata i posrednikom strateškog razvoja zemlje u cilju stabilizacije lokalnih političkih funkcija. Posljednja dva šefa Delegacije su bila uspješna u svom radu i posredovanja politika i strategija jer su im za to pomogli dodatni uspolesnici Ureda specijalnog predstavnika EU. Obojici šefova je uloga EUSR-a bila primarna. Svi viši savjetnici i viši dužnosici su uposlenici EUSR-a. Razlog tome je što uposlenici Delegacije EU dolaze i odlaze svake tri godine i stručnjaci su za diplomaciju ili programe finansiranja. Osoblje EUSR-a je tehnički osposobljeno za pozicije na kojima rade te su posebno kvalifikovani za taj posao. Ako je potrebna pomoć pri razvoju strategije i politike u zemlje EUSR ima vrlo vješt tim koji joj može pomoći.

3. Prema Vašem mišljenju, koja je dvostruka uloga EUSR-OHR ili EUSR-HoD bolje funkcionirala u BiH i zašto?

OHR ima izvršni mandat, ima mogućnost blokiranja zakona te može zaustaviti ili pomoći određene procese, uz pretpostavku da postoji dogovor članova upravnog odbora OHR-a tj. Vijeća za implementaciju mira, dok s druge strane EU nema izvršnih ovlasti. Neki smatraju da je OHR dobio ovlasti upravljanja državom. EU opšte ne teži tome i želi da država sama vodi te procese. EU je više zainteresovana pomoći vlastima da funkcioniraju učinkovito i djelotvorno. U tom pogledu dvostruka uloga EUSR-a i šefa Delegacije je smislenija. Mislim da je sada pravo vrijeme da mandat EU dobije više ovlasti, ali je i dalje potrebna uloga OHR-a s obzirom da još imamo polarizovano mišljenje unutar zemlje gdje devet najvažnijih političkih stranaka često ima i devet različitih stajališta. Ne postoji usklađeni pristup za izgradnju državnosti u BiH. Sve dok se to ne dogodi i ne

budemo imali politički dogovor koji posmatra BiH kao cjelinu, uključujući entitete, Brčko distrikt i kantone, OHR i dalje ima ulogu. Kako proces Stabilizacije i pridruživanja bude odmicao, uloga OHR-a će se smanjiti i eventualno prestati što će ojačati ulogu EU.

4. U kojoj mjeri, prema Vašem iskustvu, djelovanje EUSR i informacije prikupljene u zemlji utiču na Brussels pri izradi politike i strategije za BiH? Drugim riječima, koliko je EUSR u BiH ne samo "lice i glas" EU već i generator novih koncepata?

Ne postoji mnogo Ureda specijalnog predstavnika EU na svijetu i u njima radeiskusni ljudi. Kada EUSR u BiH razvija nove stvari, nastoji koristiti najbolja iskustva. Primjerice, kada EUSR radi na razvijanju strategija i politika nastoji to uraditi na najbolji mogući način za zemlju poštujući pravnu stečevinu EU i međunarodne standarde. Prije par godina EUSR je pokušao ujediniti zakonsku regulativu o vatrenom oružju s obzirom da su oba entiteta i svi kantoni imali različitu regulativu. Isprva je bilo teško, ali međunarodni propisi propisuju minimalne standarde tako da je EUSR razvio sistem minimalnih standarda koji je predstavljen Briselu i bili su impresionirani - podijelili su dokument sa svim Delegacijama sugerišući da ovaj način treba biti praksa u odnosu na zakonsku regulativu vatrene oružja. Na taj način, uradivši nešto u BiH, EUSR je utjecao na razvoj politika svih misija EU. Slično je učinjeno i sa oduzimanjem imovine razvojem sistema minimalnih standarda. Takođe, EUSR u BiH je prva misija EU koja se bavila antiterorizmom te je u posjetu BiH došao koordinator za antiterorizam s kojim su razmijenjena iskustva. Stručnjaci EUSR-a su razvili višeslojni pristup koji nije bio samo usmjeren na represiju, uhićenja i pritvor već je obuhvatio sve, od prevencije kroz obrazovanje, sve do toga što učiniti s nekim nakon terorističkog napada, kako ih povratiti u zajednicu. To je na kraju dovelo do promjena u antiterorističkoj strategiji EU te je EUSR u BiH utjecao na proširenje i poboljšanje jedne čitave strategije. Stoga, značajan je utjecaj EUSR-a na razvoj politika Evropske unije, ne samo u pogledu razvoja strategija prema BiH, već i u odnosu na sveukupni razvoj strategija. Kada pogledamo stručnost u EUSR-u na polju ekonomskih reformi možemo reći da je gotovo cijela Reformska agenda nastala u EUSR-u. Oko 50% provode Svjetska banka i MMF, ali je EUSR mjesto su gdje su politike i mjere razvijeni i kordinisani, a ništa od ovoga ne bi bilo bez EUSR-a, to nije inicijativa Brisela. Uobičajena diplomatska predstavništva nemaju ni vremena ni stručnosti da rade takvo nešto. EUSR je razvio okvir Reformske agende i zajedno sa sagovornicima u vladama pomaže i vodi proces. Delegacije EU nema ni vremena niti osoblje za to. Sve što je trenutno na mapi puta ka EU radi, koordinira i

nadgleda EUSR. Kada govorimo o proširenju onda je to pitanje za Brussels, time se većinom bave u Direktoratu za proširenje, ali EUSR im pruža potrebne informacije.

5. Kako vidite budućnost misije EUSR u BiH?

Visoka predstavnica EU za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Federica Mogherini je analizirala dvostruku ulogu EUSR-ova, i vrlo je jasno ukazala kako misli kako bi ih trebalo pripojiti Delegacijama. Dakle, tih 60-70 dodatnih uposlenika bi trebalo staviti pod jedno vodstvo. To bi mogli imati smisla, ali mandat EUSR je politički te bi stoga trebalo mijenjati mandat Delegacije što iziskuje promjene prava EU, a time bi porasli i troškovi jer EUSR finansiraju zemlje članice, a ne Evropska komisija. Mogherini je dva puta Političkom i sigurnosnom odboru uputila ovu ideju, ali je svih 28 članica u oba slučaju tu ideju odbacilo jer bi time izgubili mogućnost upošljavanja stručnih ljudi za specifična pitanja. Dodatno, u BiH i dalje imamo EUFOR, dakle zemlje članice misle da je potrebno imati sigurnosno-stabilizacijsku misiju. Ukoliko slijedimo pragmatičan i objektivan pristup onda OHR i EUFOR moraju prestati s radom prije EUSR-a. Mora postojati mišljenje međunarodne zajednice da više nema potrebe za izvšnim mandatom kako bi se OHR zatvorio, i opšti osjećaj stabilnosti u sigurnosnom sektoru da se EUFOR zatvori prije nego se razmotri politička stabilnost koju bi EUSR trebao čuvati. Sve ovo je povezano sa mapom puta ka EU te bi razumno bilo očekivati da će Evropska unija razmatrati ulogu EUSR-a ukoliko BiH napreduje u procesu provođenja reformi i osigura sigurnosnu i političku stabilnost.

Intervju br. 3

1. U kojoj mjeri EUSR koordinira i podešava glasove zemalja članica EU u odnosu na situaciju u BiH?

EUSR svakako treba usvojiti tu ulogu i specijalni predstavnik EU učinkovito djeluje kao predsjedavajući 18 rezidentnih misija u BiH. Ponekad je teško koordinirati aktivnosti 28 zemalja članica, ali EUSR treba nastojati osigurati njihove ujedinjene stavove u BiH. Zapravo, autoritet EUSR-a u konačnici proizlazi iz činjenice da ta osoba govori u ime zemalja članica. Ponekad, EUSR može koristiti čak i neke od zemalja članica da predlože stajališta u vezi određenih politika koje onda drugi mogu podržati što je vrlo koristan mehanizam.

2. Po Vašem mišljenju, kako se činjenica da je mandat specijalnog predstavnika Europske unije u BiH objedinjen sa funkcijom Šefa Delegacije EU pridonosi efikasnoj provedbi politika Evropske unije u Bosni i Hercegovini?

Nažalost, ne mislim da to čini veliku razliku. Čini se da Delegacija djeluje u skladu s nekim tajanstvenim skupom pravila i uputa iz Brisela i oko tri godine je potrebno da prilagode svoje programe sa onim što je potrebno u BiH. Po definiciji, to znači da Delegacija većinom prekasno djeluje na što EUSR samo marginalno može utjecati. Naravno, to takođe znači da se specijalni predstavnik EU ne može osloniti na Delegaciju za podršku određenim politikama.

3. U kojoj se mjeri, prema Vašemu iskustvu, aktivnosti EUSR i informacije prikupljene u zemlji utječu na Bruxelles pri pripremi politike i strategije prema BiH? Drugim riječima, koliko EUSR u BiH nije samo "lice i glas" EU, već i generator novih koncepata?

EUSR bi trebao zastupati stajalište zemalja članica, kao što je objasnilo Vanjskopolitičko vijeće, ali, u stvarnosti je bliže onome što se događa u BiH i može koordinirati rad zemalja članica u državi (kao u pitanju br. 1). To omogućava EUSR-u da uoči probleme, razmotri rješenja i (čak) osigura potporu zemalja članica daleko brže nego u Vanjskopolitičkom vijeću koje razmatra razvoj događaja u BiH otprilike svakih šest

mjeseci. Konkretna slučaj je promjena politike EU prema BiH iz 2014. godine, kada je naglasak stavljen na socio-ekonomske probleme, a ta politika je nastala u Sarajevu. Promjena politike se podudara s pritiskom iz Direktorata za proširenje kako bi se poboljšalo ekonomsko upravljanje u regiji i EUSR je mogao koristiti to kao "razlog" za promjenu politike. Sporazum za rast i zapošljavanje i Forum u 2014. godini imali su snažnu podršku zemalja članica u BiH i zapravo se Brisel uvijek nastojao priključiti ovome. Zaključci Vanjskopolitičkog vijeća, koje bi trebali voditi rad EUSR-a su zapravo nastali u Sarajevu.

4. Imajući u vidu da je provedba reformske agende trenutno najznačajniji proces u zemlji, koje je Vaše mišljenje o njoj provedbi do sada? Koje prepreke bi se mogle pojaviti u budućnosti?

Reformska agenda je nastala iz već objašnjene inicijative (pitanje br. 3). Na kraju, vlade su izradile agendu i predane su njoj provedbi. Međunarodna zajednica (EU, MMF, Svjetska banka, SAD, EBRD, itd) je predana pružanju podrške, vođenju i finansiranju agende i inzistira da mnoge reforme najprije moraju biti provedene, prije nego što se ikakav novac dodijeli vladama u BiH. To je dovelo do provođenja mnogih reformi uključujući novi zakoni o radu; mjere za bankarstvo; planove za smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru; planove za reformu preduzeća u državnom vlasništvu; poboljšanu kontrolu budžeta; itd; reformi koje su davno trebale biti provedene. Kao rezultat toga, dogovoreni su prošireni aranžman sa MMF-om i zajam Svjetske banke za razvojnu politiku. Oboje će omogućiti daljnje reforme u periodu od 3-4 godine. (Reforme iziskuju vrijeme). Nažalost, jedan narod u BiH je odbio potpisati ove kredite dok neki nevezani sporazumi ne budu dovršeni što bi moglo ugroziti cijeli proces. Najveće prepreke razvoju su pokušaji jednog skupa ljudi u BiH da iskoriste Reformsku agendu kako bi dobili prednost nad drugima što je vrlo razočaravajuće. No, u isto vrijeme, Reformska agenda može pomoći ljudima u BiH da shvate pouku kako je takvo politikanstvo osuđeno na neuspjeh.

5. Kako vidite budućnost misije EUSR u BiH?

Kako BiH napreduje na svom putu ka EU, početak će vrlo detaljan proces prilagodbe zakonodavstva što će privući pažnju vlasti te će BiH sa zemljama članicama razgovarati kao relativno ravnopravan partner. Stoga, uloga EUSR-a će postati sve manje važna i u

konačnici suvišna. Međutim, ako se proces bude odugovlačio djelovanje EUSR-a bi se moglo produžiti.

IZJAVA O PLAGIJARIZMU

Kao student magistarskog studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu potpisujem izjavu da sam upoznat sa Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo i Etičkom kodeksu Univerziteta u Sarajevu. Ovom izjavom potvrđujem da sam magistarski rad napisao samostalno, koristeći se isključivo navedenom bibliografijom, te da ovaj rad nije korišten pri bilo kakvom drugom ocjenjivanju. Saglasan sam da jedan primjerak mog rada bude javno dostupan preko biblioteke Fakulteta političkih nauka.

Mjesto/datum: Sarajevo, oktobar 2018.

Potpis: _____