

## Uključenost političkih aktera BiH u proces evropskih integracija

Savjet za inkluzivno upravljanje (CIG) je 28. juna 2024. godine u Trebinju, okupio grupu visokih zvaničnika glavnih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini (BiH) kako bi raspravljali o pitanjima vezanim za uključenost političkih aktera u proces evropske integracije zemlje. Bile su diskutovane vanjske i unutarpolitičke dimenzije ovog pitanja, na sastanku je doneseno nekoliko zaključaka koji su sastavni dio ovog izvještaja.

Na prethodnom sastanku održanom 8. marta 2024. godine na Buni kod Mostara, učesnici su jasno zagovarali članstvo BiH u EU kao nedvosmislen cilj svih relevantnih političkih aktera u BiH. Ovaj cilj bi trebao biti jasan bez obzira na političke, etničke i vjerske razlike unutar Bosne i Hercegovine.

U međuvremenu, EU je usvojila odluku o početku pregovora o pristupanju BiH, a to prije svega predstavlja političku odluku, koja odražava trenutak u kojem se nalaze Evropa i region. Ali, ova politička odluka ne znači da je članstvo u EU zagantovano samo po sebi, i potreban je aktivan, dosledan, i supstancijalan angažman i na vanjskom i unutarnejpolitičkom planu.

Elementi izvještaja i zaključci nisu nužno zasnovani na konsenzusu, već odražavaju najkritičnije elemente diskusije. Sastanak je održan po Chatham House pravilu i nijedan od navedenih sadržaja i zaključaka ne može se direktno pripisati bilo kome od učesnika. Igor Novaković, viši stručni saradnik CIG-a, pripremio je izvještaj i CIG snosi isključivu odgovornost za njegov sadržaj.

### Unutarnjepolitička dimenzija

Sastanak je započeo razgovorom o ključnom pitanju političkog diskursa vezanog za pristupanje EU - ko će u ime BiH voditi pregovore sa EU? Za prvu međuvladinu konferenciju potrebno je definisati ko je šef pregovaračkog tima BiH i postići napredak u 8 od 14 preporuka<sup>1</sup> što je svojevremeno EU definisala kao uslov za sticanje statusa kandidata. Trenutno je od tih osam ključan napredak u vezi sa Sudom Bosne i Hercegovine i Zakonom o zaštiti podataka.

Jedan od učesnika je istakao da kada je u pitanju pregovarački tim i njegov šef, treba voditi računa o kontinuitetu i održavanju institucionalne memorije. Drugim riječima, model za pregovarački tim BiH ne bi trebao biti zasnovan na pukom preslikavanju ustavnih kategorija. Umjesto toga, potrebno je stvoriti funkcionalan i profesionalan pregovarački tim, koji će biti sposoban da održava i pogura proces u tehničkom smislu, dok je, s druge strane, potrebno direktno uključiti sve nivoe vlasti i poštovati princip supsidijarnost u cjelini (za sve nivoe vlasti u BiH).

---

<sup>1</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6cbf9fa7-a288-4497-9e4a-17527bcba5\\_en?filename=20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6cbf9fa7-a288-4497-9e4a-17527bcba5_en?filename=20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf)

Drugi učesnik, koji nije iz BiH i koji ima praktično iskustvo u vođenju pregovora sa EU u nekoliko zemalja regiona, rekao je da je za izbor šefa pregovaračkog tima ključno da se radi o osobi koja ima autoritet i znanja (prvenstveno vezano za pravne tekovine EU i njihovu implementaciju), te da je možda najbolje da to bude politički neutralna osoba, koja će imati povjerenje svih i koja će moći nastaviti da vodi pregovore u slučaju promjene vlasti na nivou Vijeća ministara BiH. Drugim riječima, bitno je očuvanje institucionalne memorije.,, Potrebno je da postoji jedna tačka za pregovore, to jest, centralizovani inkluzivni pristup.“ Neki od učesnika iz Republike Srpske (RS) smatrali su da je neophodno da šef pregovaračkog tima dolazi iz ovog entiteta, odnosno da bude delegiran ispred njenih institucija, ali da nije problem da to bude neutralno i nestranačko lice.

Međutim, izazov je i unutarnja koordinacija, pošto različite, ustavom definisane razine vlasti, mogu da imaju različiti nivo interesovanja i kapaciteta kada je reč o samom procesu. Direkcija za EU integracije<sup>2</sup> je samo tehnička podrška, ali u političkoj dimenziji mora postojati veći interes. Cilj pregovora je puna implementacija pravne tekovine EU u Bosni i Hercegovini, te u tom smislu neće biti „popusta“ sa strane EU. Jedan od učesnika iz Sarajeva izrazio je uvjerenje da će i pristup biti „teži“ kada pregovori zaista počnu, što će trajati oko godinu dana.

Drugi učesnik iz Sarajeva je istakao da odgovor na pitanje „kako će se provoditi same reforme“ i kako bi trebao izgledati proces koordinacije mora dati sama BiH, a ne Evropska komisija ili druge institucije. „Evropska komisija ne traži promjenu ustavnog okvira u kontekstu promjena koje se odnose na entitete, kao ni kantone/županije u Federaciji BiH, već samo da institucije budu funkcionalne i da implementiraju ono što je bilo ugovoren.“ „Svakako, ne postoji uslov da je potrebna promjena unutrašnjeg ustroja Bosne i Hercegovine, predviđena Ustavom. Jedan od učesnika koji ima veliko iskustvo u pregovorima sa EU istakao je da će u unutrašnjem kontekstu najteži „pregovori“ biti oni sa zainteresovanim stranama, poput poslodavaca, sindikata i strukovnih udruženja. Zbog toga je komunikacija veoma važna da „svi moraju biti uključeni i svjesni šta uključivanje u EU znači za njihove živote. Grupa drugih je naglasila da su „kampanje usmjerene na građane i koje bi građanima donijele značaj EU za“. oni su u praktičnom smislu potrebni.

Komunikacija između institucija je ključna, kazao je učesnik iz Sarajeva, i mora biti dvosmjerna, jer različiti nivoi vlasti mogu zaustaviti procese evropskih integracija. „Potrebni su nam neformalni procesi kao što je ovaj sastanak, kako bismo postigli usklađivanje interesa i osigurali da niko ne

---

<sup>2</sup> Utemeljena još 2003. godine, kao stalno tijelo Vijeća ministara zaduženo za koordinaciju aktivnosti i nadzor nad implementacijom odluka relevantnih za evropske integracije. Aktivnosti Direkcije uključuju koordinaciju pitanja koja se odnose na EU i usuglašavanje propisa s pravnom tekovinom EU, ocjenjivanje usuglašenosti s pravnom stečevinom i koordinaciju pomoći EU. Godine 2016. Mehanizam koordinacije je uspostavljen, kako bi uspostavio dosljedno stajalište BiH o svim pitanjima koja se odnose na EU, uključujući sudjelovanje u tijelima uspostavljenim u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Mehanizam koordinacije obuhvata preko 1400 državnih službenika iz 14 vlada na svim razinama. Direkcija za evropske integracije djeluje kao njegov sekretarijat. Sa internet stranice <http://bih-parliamentary-twinning.eu/hr/mehanizam-saradnje>. Jedan od učesnika je objasnio proces koordinacije: Koordinacija procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini zasniva se na načelima poštivanja postojeće unutarne pravne i političke strukture u Bosni i Hercegovini i zaštite ustavima definiranih nadležnosti svih razina vlasti i njihovih institucija u pojedinim oblastima obuhvaćenim procesom evropskih integracija, osiguranja vidljivosti te odgovornosti svih razina vlasti za blagovremeno i djelotvorno ispunjavanje obveza iz procesa evropskih integracija iz njihove nadležnosti. Sustavom koordinacije uređuje se i način ostvarivanja komunikacije između institucija u Bosni i Hercegovini s ciljem osiguranja i iznošenja usuglašenog stava u ime Bosne i Hercegovine u komunikaciji s institucijama Evropske unije.

bude oštećen ako to nije neophodno. „Možda je potrebno vratiti se twinning projektu i unaprijediti rad u vezi sa postojećim Mehanizmom saradnje“, predložio je učesnik iz Hercegovine.

Neki od učesnika iz RS naveli su da bi možda bilo najbolje napraviti mehanizam koordinacije na nivou FBiH koji bi omogućio da se interesi kantona redovno uzimaju u obzir, a komunikacija između oba entiteta i centralnog drugi nivo koordinacije treba da budu nadležni za pitanja vezana za EU integracije. Istaknuto je da na nivou FBiH već postoji sistem koordinacije u vezi sa donošenjem zakona, ali da je ovdje potreban sistem sa jasnim političkim fokusom. Drugi su predložili proširenje kolegija predstavnika svih političkih klubova u Parlamentarnoj skupštini BiH kao mehanizma političke koordinacije. Učesnik koji dolazi izvan Bosne i Hercegovine je sugerirao da je što se tiče Parlamentarne skupštine BiH najbolji mehanizam bio da se koriste postojeći instrumenti koordinacije, poput Odbora za evropske integracije, koji bi po definiciji trebao uključivati sve političke stranke.

Na sastanku je postignut dogovor da je ključno uspostaviti povjerenje i raditi na konsenzusu kako se pitanja vezana za EU ne koriste u dnevnopolitičke svrhe. “Kada bi uspjeli da pitanja vezana za EU proces postanu iskreni prioritet, 85% unutrašnjih pitanja i nesuglasica bi se automatski riješilo, s druge strane, mora postojati politička volja, jer neke od reformi, kao npr pitanja javnih nabavki, mogu direktno uticati na interese određenih grupa. Dakle, EU integracije nisu samo tehnički, već i izrazito politički proces.

Učesnik iz RS je naglasio da u Banjaluci postoji izraženo nepovjerenje prema činjenici da će predstavnici Ministarstva vanjskih poslova u Sarajevu zastupati interese ovog entiteta. “Mora postojati povjerenje u vezi s tim, a to je pitanje internog procesa.” Drugi su se složili da je pitanje povjerenja ključno. „U BiH ne postoji međusobno povjerenje, niko ne vjeruje drugima. Poverenje se stiče, a još ga je teže održati kada se uspostavi određeni nivo.“ Stoga je nekoliko učesnika ponovilo potrebu za neformalnim procesima, gdje bi se sva ključna pitanja mogla staviti na sto, bez straha da bi mogao rezultirati otvoreni razgovor. negativne posljedice po učesnike. Treba imati na umu da nije važno samo unutrašnje povjerenje u BiH, već i povjerenje EU i država članica prema BiH, te da na tome trebaju raditi svi politički akteri u zemlji.

Nekoliko učesnika je predložilo da oba doma Skupštine FBiH, kao i Skupština RS, usvoje Deklaraciju o pristupu pregovorima sa EU, kojom bi se potvrdila politička volja svih subjekata u zemlji o opredjeljenju za članstvo. BiH u zemlji, te definirati pristup rješavanju prioriteta.

Razgovor je potom bio fokusiran na pitanja vezana za 14 prioriteta EU, koji su nekada bili uslov za sticanje statusa kandidata, a do danas nisu ispunjeni. Fokus diskusije je bio na tome koji su prvi prioriteti koje je potrebno ispuniti, a sam tok je odražavao preovlađujuću političku debatu u Bosni i Hercegovini. Dok su jedni od učesnika insistirali da se prvo reformiše Ustavni sud Bosne i Hercegovine (odlazak stranih sudija) i zatvaranje Ureda visokog predstavnika, drugi su odbacili takav pristup, sugerirajući da se ona pitanja o kojima postoji prvo treba riješiti konsenzus. Nekoliko učesnika je insistiralo na tome da je posljednje nametanje rješenja o izbornim zakonima od strane visokog predstavnika podrilo demokratiju u BiH i onemogućilo suštinsko pronalaženje kompromisa na politički način.

Grupa učesnika je predložila sistem rješavanja prioriteta, u kojem bi prioriteta bili podijeljeni u tri grupe. Prvu grupu bi činili elementi oko kojih postoji konsenzus, drugu grupu oko koje je jasno da bi se konsenzus mogao relativno brzo uspostaviti ili već postoji konsenzus od oko 75-85%, a treća grupa elementi oko kojih postoji nema dogovora i koje treba privremeno ostaviti po strani. Ovaj prijedlog zainteresovao je većinu učesnika sastanka. Ipak, jedan od učesnika iz RS je istakao da je nemoguće da se takav proces odvija postepeno u smislu rasprave i rada na rješenjima: „Sva pitanja moraju biti na stolu, i moraju biti otvorena, jer su evropske integracije nije 'švedski sto' i dinamika njihovog rješavanja je druga dimenzija.“ Složio se i učesnik iz Hercegovine, ističući primjer dugih pregovora u Mostaru o sistemu lokalne uprave: „pregovori su bili izuzetno teški i trajali su 8 godina, ali u na kraju je postignuto rješenje.“

Neki od učesnika iz RS su istakli da je važno i da se iz diskursa o pristupanju izbace pitanja koja nisu vezana za proces evropskih integracija, kao što je Dan RS. „RS nije dovela u pitanje nijedan zakon koji se odnosi na EU integracije osim ako nije zadirao u ustavne nadležnosti ovog entiteta. Iako drugi smatraju da je RS protiv EU integracija BiH, naše stanovište je da upravo ovaj proces može doprinijeti očuvanju Republike Srpske“.

Drugi su tražili širi pristup u vezi sa 14 prioriteta, tražeći depolitizaciju javnih servisa i podizanje javnih optužnica za korupciju. Jedan od učesnika je naveo da je problem i u političkoj kulturi u BiH. „Ljudi ne žele zakone i demokratiju, oni vole državu u kojoj mogu da rade šta hoće i u kojoj pojedinci preuzimaju punu odgovornost, i za dobre i za loše stvari.“ Korupcija je endemska pojava i onda se postavlja pitanje šta žele političke elite i da li im članstvo u EU zaista odgovara?“

## **Vanjskopolitička dimenzija**

Nakon izbora za Evropski parlament, manje-više je jasno da će nova Evropska komisija biti komisija kontinuiteta, a mjesto predsjednika Komisije će biti u rukama Evropske narodne partije. Novi visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku bit će estonska premijerka, predstavica liberala, koji će se sasvim sigurno zalagati za fokusiranje na izazove na istoku Evrope uzrokovane ratom u Ukrajini. Njen izbor, kako je istakao jedan od učesnika, predstavlja lošu vijest za populiste na Zapadnom Balkanu. Ali, s druge strane, upravo zato što se radi o „komisiji kontinuiteta“, na dnevnom redu će biti rad na proširenju Unije. Pravovremenost je takođe važna. Treba imati na umu da je tačno 27.06. 2024. EU usvojila Agendu za period 2024-2029. što jasno uključuje pripremu za proširenje Unije.

S druge strane, postavlja se i pitanje apsorpcionog kapaciteta EU da primi BiH i druge zemlje kandidate za članstvo. Za to je, dakle, potrebna politička volja, ali i reforma Unije kako bi se olakšalo donošenje odluka, te spriječile moguće blokade procesa od strane novih i starih članica.

Pregovori sa EU su multivektorski, naglasio je jedan od učesnika, stručnjak za proces evropskih integracija. „Pregovori se vode i sa Evropskom komisijom, ali i sa vladama i parlamentima zemalja članica Posebno su izazovni pregovori sa državama članicama, imajući u vidu njihovu javnost koja ima ogromne predrasude prema samom procesu proširenja, ali i prema pojedincima. države u kontekstu pitanja vezanih za korupciju i sigurnost. Sve ovo naglašava potrebu za dodatnim angažmanom i jasnim porukama Uniji i njenim institucijama, kao i državama članicama.“

Postoje i zemlje članice koje pripadaju grupi „prijatelja proširenja“, koje ne treba ubjeđivati. Oni mogu biti vrijedni saveznici, a svakako su neophodan element u komunikacijskoj strategiji prema drugim državama članicama, naveo je jedan od učesnika. S druge strane, političke stranke mogu iskoristiti svoje veze u evropskim stranačkim porodicama da snažnije zagovaraju podršku pregovorima BiH sa EU.

Učesnici su potom predložili da se treći sastanak ovog formata održi nakon lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini u oktobru i da se na njemu pripremi završni dokument o pregovorima EU sa Bosnom i Hercegovinom u kojem će biti vizija učesnika izraženo. Postoji potreba za zajedničkim pristupom EU, a to zahtijeva promjenu paradigme. „Ulazak u EU nije protiv ustavnih rješenja, niti protiv entiteta, i to bi trebala biti paradigma koju će svi predstavljati. Trenutak će biti odličan, jer će Evropski savjet u decembru biti posvećen proširenju. U tom smislu rezultate ovog tijela možda predstaviti institucijama EU i nekim članicama, poput Slovenije, Austrije i Njemačke, koje su inače zainteresirane za proširenje, ali i skepticima poput Nizozemske.“

Pozivajući se na prijedlog koji je iznesen u prvom dijelu rasprave, a koji se odnosi na stvaranje tri grupe prioriteta u pregovorima, jedan učesnik je sugerirao ostalima da organizuju "Evropsku konferenciju BiH" na kojoj bi partneri iz EU biti pozvani i na kojima bi se ovaj pristup promovirao. „Ovakav pristup bio bi pozitivno iznenađenje za EU, pročistio bi diskurs oko Bosne i Hercegovine, te stvorio temelj za jačanje međusobnog povjerenja i dalju izgradnju komunikacije prema Briselu i državama članicama“.

## **Zaključci i preporuke**

Sa sastanka su proizašli sljedeći zaključci i preporuke, koji se ne zasnivaju na konsenzusu:

- Potrebno je da svi politički faktori u zemlji još jednom naglase da im je zajednički cilj pristupanje EU i time povrate kredibilitet same Unije unutar Bosne i Hercegovine. U svakom slučaju, potrebno je kreirati zajedničku agendu za reforme na putu ka EU i zajedničku političku potvrdu tog cilja.
- Jedan od prijedloga je bio da kantonalne/županijske skupštine, Skupština Distrikta Brčko, oba doma Skupštine FBiH, Skupština RS, kao i oba doma Parlamentarne skupštine BiH, usvoje zajednički usaglašene Deklaracije o pristupu pregovorima sa EU, čime bi se potvrdilo politička volja svih subjekata u zemlji o opredjeljenju za članstvo BiH u EU, te definiran pristup rješavanju prioriteta.
- Potrebni su mali, ali stalni koraci za jačanje međusobnog povjerenja. Treba raditi na tome da pitanja vezana za EU ostanu van političke arene, odnosno da se ne koriste u dnevno-političke svrhe. U tom smislu su potrebni neformalni procesi u kojima bi se sva ključna pitanja mogla staviti na sto, bez straha da bi otvorena diskusija mogla rezultirati politički negativnim posljedicama po učesnike. Treba imati na umu da nije važno samo unutrašnje povjerenje u BiH, već i povjerenje EU i njenih država članica prema BiH, te da na tome trebaju raditi svi politički akteri u zemlji.
- Neophodno je izbaciti pitanja koja nisu vezana za pitanja evropske agende van diskursa o EU koji se plasira u javnost.
- Reforme treba podijeliti u tri grupe: a) pitanja oko kojih postoji apsolutni konsenzus i na kojima treba hitno raditi, b) pitanja o kojima postoje problematični elementi, ali postoji dobar dio

konsenzusa (npr. 75- 85%), ali iskoraci su moguć i sa njima raditi u roku do kraja 2025. godine i c) pitanja oko kojih nema dogovora potencijalno treba ostaviti po strani za sada, dok ne ojača međusobno povjerenje, ali i ona moraju biti otvorena istovremeno sa ostalima. Drugim rečima, dinamika rešavanja pitanja iz sve tri grupe može biti drugačija, ali se mora razgovarati o svima.

- Što se tiče samog procesa implementacije, potrebno je stvoriti bolji mehanizam koordinacije, koji bi u skladu sa inkluzivnim pristupom uključio sve Ustavom predviđene nivoe vlasti (centralne, entitetske, kantonalne/županijske i Distrikt Brčko). Postojeći Mehanizam je nefunkcionalan, i prije svega je tehnički. Stoga ga je potrebno unaprijediti. Uz to, potrebno je stvoriti neku vrstu političkog mehanizma, koji bi podržao implementaciju.
- Ukoliko bi se napravi zajednički sistem implementacije, i agenda donošenja reformi sa definisanim prioritetima, dobar pristup bi bio da se organizuje neka vrsta „Evropske konferencije BiH“ na kojoj bi predstavnici BiH javnosti u zemlji i evropskim partnerima predstavili plan. Ovakav pristup bi pozitivno iznenadio EU, označio posvećenost političkih činioaca BiH agendi pristupanja, i verovatno bi rezultovao i u novim rešenjima i konstruktivnijem pristupu.
- Model za pregovarački tim BiH ne bi trebao biti zasnovan na pukom preslikavanju ustavnih kategorija, ali mora biti zasnovan na konsenzusu unutar zemlje. Što se tiče izbora šefa pregovaračkog tima, ključno je da se radi o osobi koja ima autoritet i znanje (prvenstveno vezano za pravnu tekovinu EU i njegovu implementaciju), a možda bi bilo najbolje da se radi o politički neutralnoj osobi, koji će imati povjerenje svih i koji će moći nastaviti vođenje pregovora u slučaju promjene vlasti na nivou Vijeća ministara BiH. Stoga je neophodno osigurati kontinuitet rada Pregovaračkog tima, te očuvanje institucionalnog sjećanja.
- Sljedeći sastanak u okviru ove neformalne inicijative koju vodi CIG najbolje bi bilo održati nakon lokalnih izbora u BiH 06.10.2024. Na tom sastanku bi bilo dobro izraditi dokument o viziji koja se odnosi na unutrašnju i vanjsku političku dimenziju pregovora BiH sa EU, te da se taj završni dokument predstavi evropskim partnerima neposredno prije sljedećeg Evropskog vijeća u decembru.

## Učesnici

*Abecednim redom*

**Josip Brkić**, Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine  
**Igor Crnadak**, Partija demokratskog progresa  
**Shpetim Gashi**, Savjet za inkluzivno upravljanje  
**Damir Džeba**, Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine  
**Milica Ijačić**, Savez nezavisnih socijaldemokrata  
**Safet Kešo**, Stranka demokratske akcije  
**Srdan Majstorović**, Centar za evropske politike

**Damir Mašić**, Socijaldemokratska partija

**Srdan Mazalica**, Savez nezavisnih socijaldemokrata

**Dragan Mioković**, Naša stranka

**Igor Novaković**, Savjet za inkluzivno upravljanje

**Alex Roinishvili Grigorev**, Savjet za inkluzivno upravljanje