

Evropski put BiH: kredibilitet i politička volja

Bosna i Hercegovina (BiH) nije iskoristila priliku da otvori pregovore sa EU početkom decembra 2025. godine. Dva ključna zakona – o sudovima u BiH i Visokom sudskom i tužilačkom vijeću – još uvijek nisu usvojena, a glavni pregovarač za pregovore sa EU o članstvu nije imenovan. Istovremeno, unutrašnja politička kriza, koja je počela usvajanjem spornih zakona o vraćanju nadležnosti prenesenih na centralnu vlast u Narodnoj skupštini Republike Srpske (RS) u februaru 2025. godine, i dalje je aktuelna. Dva ciklusa vanrednih izbora za predsjednika RS u novembru 2025. i februaru 2026. dodatno su doprinijela napetostima, te je vrlo vjerovatno da će mogućnosti za reforme biti ograničene, imajući u vidu predstojeće opće izbore u BiH u oktobru.

Istovremeno, dolaze stalne glasine o reformi Evropske unije (EU), u kontekstu okončanja rata u Ukrajini i ponude članstva za ovu zemlju. Navodno se razmatra reforma metodologije pristupanja EU koja bi, osim Ukrajini, mogla biti ponuđena i ostalim kandidatima, uključujući i Zapadni Balkan.

U tom kontekstu, Savjet za inkluzivno upravljanje (CIG) organizirao je narednu sesiju dijaloga među zvaničnicima glavnih političkih stranaka u BiH. Na prethodnim sastancima u organizaciji CIG-a, i u BiH i u regionalnom formatu, zaključeno je da je postojeći proces pregovora ionako izazovan za zemlju unutrašnje kompleksnosti kakva je BiH, te da bi možda bilo potrebno predstavnicima najvažnijih država EU predstaviti viziju modificiranog pristupa. Drugim riječima, najvažnije države EU željele bi vidjeti koherentnu zajedničku inicijativu i viziju koja bi dolazila od političkih aktera u BiH, umjesto dosadašnjih blokada i nerazumijevanja. Cilj sastanka stoga je bio rasprava o trenutnoj situaciji u BiH u pogledu EU integracija države, unutrašnjim izazovima, kao i odgovorima BiH na eventualnu „geopolitičku“ ponudu koja bi se trebala materijalizirati u mjesecima koji dolaze.

Na sastanku je formulirano nekoliko zaključaka koji su sastavni dio ovog izvještaja. Elementi izvještaja i zaključci nisu nužno zasnovani na konsenzusu, već odražavaju najkritičnije elemente rasprave. Sastanak je održan po pravilu Chatham Housea i nijedan od navedenih sadržaja i zaključaka ne može se direktno pripisati bilo kojem od učesnika. Sastanak je dio projekta koji podržava Fondacija Robert Bosch. Igor Novaković, viši saradnik CIG-a, pripremio je izvještaj i CIG preuzima isključivu odgovornost za njegov sadržaj.

Evropski put BiH u izbornoj godini

Evropska unija je ovog puta ostala dosljedna. Nakon čitavog niza „popusta“ vezanih za kriterije, prvo oko sticanja statusa kandidata, a potom i za otvaranje pregovora, od 2024. godine nema novih ustupaka. Svaka prilika za otvaranje pregovora, odnosno pokretanje procesa, propuštena je prije

svoga zbog političkih blokada i međusobnih trvenja među političkom elitom. Jaz je do sada bio nepremostiv, uprkos najavama o spremnosti na ustupke, ali i pokušajima dijela „vladajuće koalicije“ da se struktura Savjeta ministara BiH donekle promijeni kako bi se izbjegle mogućnosti veta.

Napeta situacija između političkih aktera u BiH, nedavni vanredni izbori za predsjednika RS, kao i predstojeći opći izbori u BiH dodatno otežavaju situaciju. Nekoliko učesnika navelo je da postoji velika vjerovatnoća da je, zbog općih izbora, ova godina vjerovatno izgubljena za pomak u evropskim integracijama BiH, budući da će se nova većina i Savjet ministara formirati tek krajem godine. U izbornoj godini kompromisi se u javnom diskursu uglavnom tretiraju kao nepotrebni ustupci, a ponekad i kao „izdaja nacionalnih interesa“.

Međutim, postojali su i prijedlozi šta bi se moglo uraditi i prije izbora. Neki od učesnika insistirali su da se proces izbora novog ministra sigurnosti okonča stavljanjem inicijative na dnevni red Savjeta ministara, čime bi se, prema njihovom mišljenju, prevazišao trenutni veto oko zakona i izbora glavnog pregovarača. Drugi su isticali da je neophodno da se neka pitanja riješe sveobuhvatno. Jedan prijedlog bio je da se u Savjetu ministara postigne saglasnost da se zakoni upute Parlamentarnoj skupštini BiH na glasanje, kako bi se vidjelo kakav bi bio ishod, smatrajući da bi se time stvorila nova dinamika i poslao jasan signal EU. Također, neki su smatrali da je, pored ovih poteza, istovremeno potrebna i „reforma izbornog zakona prije izbora“, odnosno osiguravanje kolektivnih prava konstitutivnih naroda da će njihova izborna volja biti poštovana. Kako je istakao jedan od učesnika, glavni pregovarač, za kojeg je ranije postignut dogovor da treba biti iz srpskog naroda, nije funkcija koja je toliko namijenjena pregovorima sa EU koliko pregovorima sa domaćim akterima – entitetima, kantonima, gradovima i općinama. Drugim riječima, to treba biti osoba koja će znati efikasno isposlovati kompromise na svim nivoima vlasti i tempo reformi prilagoditi lokalnim uslovima u dogovoru s EU. Njegov prijedlog bio je da se izabere glavni pregovarač, čime bi se stvorili preduvjeti za dalje korake.

Debata se potom fokusirala na pitanje ko je odgovoran za izbor glavnog pregovarača – da li Savjet ministara ili Parlamentarna skupština – uz napomenu da je to pitanje trenutno i pred Ustavnim sudom. Jedan od učesnika izrazio je sumnju da se Ustavni sud uopće može izjasniti o tome, budući da glavni pregovarač nije ustavna kategorija. Drugi su isticali da je to način da se proces ubrza. U raspravi je naglašeno da je potrebno nametnuti novi narativ i uskladiti iskazanu volju s praktičnim potezima. Drugim riječima, treba raditi na konsenzusu da kompromisi oko EU nisu „nepotrebni ustupci“, te konačno uspostaviti da postoji „politička cijena za nenapredovanje na evropskom putu“. Kako je rekao jedan od učesnika, potrebno je konačno definisati i koja je „cijena“ integracije, ali i cijena „neintegracije“, te da je to nešto čega svi – EU, države članice, političke partije u BiH i sami građani – trebaju biti svjesni. Međutim, neki su naveli da je za to potreban i jasan signal sa strane EU da „postoji kredibilna ponuda gdje bi uspješniji ishodi unutrašnjih kompromisa imali jasnu pozitivnu političku snagu za učesnike“. Jedan od učesnika istakao je da je upravo borba za vladavinu prava ključni razlog zbog kojeg se određeni krugovi protive reformama, a ne same reforme. Reforma pravosuđa u nekim zemljama, primjerice u Albaniji, pokazala je dubinu izazova po pojedinačne i grupne interese.

Diskusija se dotakla i kontrole predstojećih izbora, odnosno uvođenja novih skenera za identifikaciju birača. Nekoliko učesnika smatralo je da je to ključan preduvjet kako bi se izmjerila

„stvarna podrška građana putu ka EU“. Istaknuto je da svi politički akteri trebaju podržati primjenu ovih tehničkih rješenja.

Kriteriji za članstvo u EU i specifičnosti BiH

Značajan deo skupa bio je posvećen najavama o novom pristupu EU u kontekstu proširenja. Naime, zbog mogućnosti okončanja ili bar zaustavljanja rata u Ukrajini, u Uniji i državama članicama se razmatra nova metodologija proširenja, koja bi verovatno bila zasnovana na postupnom, odnosno faznom ulasku novih država članica. Drugim rečima, razmatra se tzv. „geopolitičko proširenje“ koje bi sem Ukrajine, trebalo da bude ponuđeno i državama Zapadnog Balkana.

Ono o čemu se najviše priča je privremeno odustajanje od prava veta u Savetu EU, dok se Unija ne reformiše. Ali, postoje i navodi o ozbiljnijem tranzicionom periodu, koji bi omogućio i veći nadzor institucija EU nad vladama novih država članica, odnosno reformama koje sprovede. Tu bi naročita pažnja bila posvećena reformama vezanim za vladavinu prava i borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, koje bi bile ključan uslov za napredak. Naravno, spomenuto je da u kontekstu „geopolitičke dimenzije“ proširenja, pitanje usaglašavanja sa spoljnopoličkim i bezbednosnim pristupom EU ostaje „conditio sine qua non.“

Svi učesnici su podržali novi pristup EU proširenju i reformu metodologije, ali je istaknuto da mnoge stvari još treba da se razjasne. U slučaju Ukrajine, glavni izazov nije sama integracija kao takva, već posledice u političkom smislu u vezi integrisanja zemlje koja je već četiri godine u ratu, ali i praktičnih pitanja, poput Zajedničke poljoprivredne politike. Drugi su naglasili i praktične izazove u državama članicama, pre svega u Francuskoj, u kojoj je pitanje proširenja ozbiljno unutrašnje pitanje, te da je za ozbiljniju inicijativu potrebno sačekati i da se izbori u ovim državama završe (u Francuskoj u proljeće 2027.).

Učesnik upoznat sa procesom evropskih integracija je naglasio da je potrebno i definisati jasne rokove faza i uvete i merila za prelasku na „viši nivo.“ Takođe, istaknuto je da bi bilo dobro da je EU „galvanizator procesa“ za Zapadni Balkan, kao što je to u slučaju Ukrajine i Moldavije. Drugim rečima, da bi se sa pokazivanjem jasnijeg interesa moglo mnogo više dobiti od lokalnih elita, ne samo u BiH, nego i na Zapadnom Balkanu. Neki od učesnika su naveli da je upravo insistiranje na nadgledanju procesa reformi i nakon ulaska šansa da se u BiH, a i regionu, konačno „vlast prebaci sa političkih partija na institucije.“

Iako je skup sazvan sa namerom da se potencijalno grupa koja je uključena u diskusije za ovim i prethodnim okruglim stolovima angažuje pre početka izborne kampanje, i pokuša da direktnije demonstrira posvećenost, plan i volja političkih aktera, te da se istakne kakav pristup BiH od strane EU bi bio poželjan uzimajući u obzir da je država kompleksnija od ostalih država kandidata. Međutim, imajući u vidu i prethodnu diskusiju, većina učesnika se složila da bi takvu inicijativu trebalo odložiti za vreme nakon izbora.

Upravo zbog izbora, na skupu je dogovoreno da se ubrzo organizira novo okupljanje, na kojem bi se razradili scenariji za BiH nakon izbornog procesa, a kontekstu konačnog otvaranja pregovora, i pravljenja okvirnog programa reformi za mandat buduće vladajuće većine. U skladu sa tim,

razradio bi se i set poželjnih koraka za otvaranje pregovora, i šta nakon njih. Svakako, u kalkulaciju biće neophodno i uneti razmatranja kakav stav zauzeti povodom eventualne promene metodologije proširenja, i kako demonstrirati novu inicijativu i volju EU i najznačajnijim državama članicama.

Zaključci i preporuke

Postojeći trenutak može biti ključan, budući da je proširenje EU ponovo dobilo na zamahu i razmatra se nova metodologija proširenja. Iako se ovo dešava prije svega zbog Ukrajine, najvjerovatnije će imati suštinske efekte na Zapadni Balkan. Ukoliko BiH bude djelovala promišljeno i proaktivno, mogla bi se uključiti u obnovljenu dinamiku proširenja u kojoj su već Crna Gora i Albanija. Međutim, glavni ograničavajući faktor ostaju predstojeći opći izbori, koji će najvjerovatnije usporiti sve procese i mogućnost kompromisa u pogledu otvaranja pregovora s EU. Sa sastanka su proizašli sljedeći zaključci i preporuke, zasnovani na prijedlozima pojedinih učesnika i ne predstavljaju nužno konsenzus svih prisutnih.

- Učesnici su se saglasili da eventualni sastanak s predstavnicima najvažnijih država EU uoči izbora i u trenutnoj političkoj situaciji treba odgoditi za period nakon izbora, kada će stvari u pogledu nove vladajuće većine biti konačno jasnije.
- Postojalo je nekoliko prijedloga da se proces otvaranja pregovora odblokira odmah – ili stavljanjem prijedloga dva zakona vezana za pravosuđe na glasanje u Parlamentarnu skupštinu BiH i izborom glavnog pregovarača u Savjetu ministara, ili djelimičnom promjenom sastava Savjeta ministara, čime bi se izbjegao eventualni veto. Međutim, neki od učesnika istakli su da je neophodno u isti paket uključiti i donošenje novog Zakona o izborima, koji bi osigurao da se izborna volja većine glasača iz reda konstitutivnih naroda poštuje.
- Predloženo je da politički akteri postignu konsenzus oko novog narativa i usklađivanja iskazane volje za ulaskom u EU s praktičnim potezima. Drugim riječima, potrebno je raditi na konsenzusu da kompromisi oko EU nisu „nepotrebni ustupci“ te da se konačno uspostavi postojanje „političke cijene za nenapredovanje na evropskom putu“.
- Potrebno je kroz razgovor s EU definisati i koja je „cijena“ integracije, ali i cijena „neintegracije“, te da je to nešto čega svi – EU, države članice, političke partije u BiH i sami građani – trebaju biti svjesni. Navedeno je da je za to potreban i jasan signal sa strane EU da „postoji kredibilna ponuda gdje bi uspješniji ishodi unutrašnjih kompromisa imali jasnu pozitivnu političku snagu za učesnike“.
- Promjena metodologije proširenja zasnovana na faznom pristupanju EU pozdravljena je na skupu i izražena je spremnost da se ona prihvati. Međutim, naglašeno je da je i dalje mnogo toga nejasno oko konačnog prijedloga te da je potrebno definisati jasne vremenske rokove faza, kao i uvjete i mjerila za prelazak na „viši nivo“ u okvirima EU.
- Neki od učesnika ocijenili su da bi fazno pristupanje, koje je u osnovi reforme metodologije, bilo poželjno i u pogledu monitoringa kontinuiranih reformi i prilagođavanja u oblasti vladavine prava (i nakon ulaska u EU). To bi doprinijelo i „transferu vlasti s političkih partija na institucije“.
- Istaknuto je da bi bilo dobro da EU bude „galvanizator procesa“ za Zapadni Balkan, kao što je to slučaj s Ukrajinom i Moldavijom. Takav proaktivan pristup sigurno bi povećao zahtjeve građana BiH i drugih država Zapadnog Balkana za efikasnijim pregovorima i reformama s EU.

- BiH i države Zapadnog Balkana trebale bi uputiti zajedničku deklaraciju o volji da se region što prije integriše u Šengenski prostor. Time bi bio poslan jasan signal EU da postoji volja i interes za reformama, kao i za proaktivan pristup faznom pristupanju EU.
- Razgovore u ovom formatu treba nastaviti u naredna dva mjeseca kako bi se izradili scenariji za BiH nakon izbornog procesa, u kontekstu konačnog otvaranja pregovora i izrade okvirnog programa reformi za mandat buduće vladajuće većine. U skladu s tim razradio bi se i set poželjnih koraka za otvaranje pregovora, kao i aktivnosti nakon toga. CIG preuzima odgovornost za organiziranje narednog sastanka, prije početka izborne kampanje.

Učesnici

Abecednim redom

Josip Brkić, Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine
Igor Crnadak, Partija demokratskog progresa
Damir Džeba, Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine
Shpetim Gashi, Savjet za inkluzivno upravljanje
Safet Kešo, Stranka demokratske akcije
Ljubiša Krunić, Partija demokratskog progresa
Damir Mašić, Socijaldemokratska partija
Želimir Nešković, Srpska demokratska stanka
Igor Novaković, Savjet za inkluzivno upravljanje
Alex Roinishvili Grigorev, Savjet za inkluzivno upravljanje
Darja Softić Kadenić, Naša stranka